

WAŁAWA STARZYŃSKA

wacstar@uni.lodz.pl

Konkurencyjność zamówień publicznych w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej

Public Procurement Competitiveness in Poland in Comparison with Other EU Countries

Słowa kluczowe: zamówienia publiczne; konkurencyjność; rozwój gospodarczy

Keywords: public procurement; competitiveness; economic growth

Kod JEL: E60

Wstęp

Zamówienia publiczne mogą stanowić doskonałe narzędzie polityki gospodarczej. Problematyka zamówień publicznych jest stosunkowo słabo rozpoznany obszarem badań, natomiast staje się niezwykle aktualna, szczególnie w okresie dekonunktury i ograniczeń budżetowych sektora publicznego. Pogłębiająca się integracja gospodarcza w ramach UE i dynamiczne zmiany w ustawodawstwie sprzyjają przekształceniom w mechanizmach funkcjonowania podmiotów działających na rynku zamówień publicznych. Chodzi zwłaszcza o decyzje podmiotów zamawiających w zakresie wyboru trybu, modelu oceny ofert, opisu podmiotu zamówienia według warunków udziału w postępowaniu, które mogą wpływać na konkurencyjność tego rynku oraz potencjalne oszczędności na kontraktach publicznych.

Analizując rynek zamówień publicznych, na ogół bierze się pod uwagę trzy rodzaje zamówień publicznych: roboty budowlane, usługi i dostawy [Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r.]. Ma to istotne znaczenie dla wykonawców (przedsiębiorstw)

uczestniczących w tym rynku. Bardziej szczegółowe analizy uwzględniają jednak kody CPV (Wspólny Słownik Zamówień), w przypadku np. dostaw słownik ten wyróżnia 23 działy i 147 grup produktów.

Głównym celem artykułu jest próba oceny rynku zamówień publicznych w Polsce z punktu widzenia konkurencyjności zamówień w naszym kraju i całej UE. Analiza jest prowadzona w oparciu o dostępne dane, pochodzące głównie z rocznych sprawozdań Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, wyników badań realizowanych przez Komisję Europejską oraz badań własnych. Warto podkreślić, że monitorowanie systemu zamówień publicznych jest bardzo utrudnione ze względu zarówno na ograniczony dostęp do danych (np. TED – *Tender Electronic Daily*), jak i ich niepełną porównywalność w czasie i przestrzeni.

1. Mierniki i przesłanki konkurencyjności zamówień publicznych

W analizie rynku zamówień publicznych wskaźniki struktury i natężenia służą do identyfikacji skali i struktury liczby i/lub wartości zamówień publicznych badanych według różnych kryteriów, takich jak np. tryby zamówień publicznych, modele wyboru najkorzystniejszej oferty, stopień monopolizacji danego rynku. Posługiwanie się liczbami względny umożliwia prowadzenie analiz porównawczych badanego zjawiska, jego skali i kierunku zmian, także w wymiarze międzynarodowym. Prawo zamówień publicznych (Pzp) nakłada na zamawiającego przestrzeganie szeregu zasad, w szczególności zasady uczciwej konkurencji (art. 7 ust. 1, art. 29 ust. 2). Dotyczy ona czynności związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia, które powinno być przygotowane i przeprowadzone w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji między uczestnikami postępowania. Przedmiot zamówienia powinien być opisany w taki sposób, aby nie utrudniał uczciwej konkurencji.

Kolejna zasada stanowi uzupełnienie zasady uczciwej konkurencji (art. 7 ust. 1) i polega na nałożeniu na zamawiającego obowiązku traktowania w jednakowy sposób wszystkich wykonawców, którzy ubiegają się o zamówienia publiczne. Celem tej zasady jest zapewnienie wszystkim wykonawcom równego traktowania na wszystkich etapach postępowania.

Pozostałe zasady, takie jak bezstronność, obiektywizm (art. 7 ust. 2), jawność (art. 8 ust. 1), pisemność (art. 9 ust. 1), prowadzenie postępowania w języku polskim (art. 9 ust. 2), prymat trybów przetargowych (art. 10) i wybór wykonawcy zgodnie z przepisami Pzp (art. 7 ust. 3) również mają na celu wspieranie konkurencyjności zamówień publicznych.

Istotnymi miernikami mogącymi ilustrować sytuację na rynku zamówień publicznych (zarówno jako całości, jak i dotyczących konkretnego dobra) są miary średnie, miary zróżnicowania, asymetrii i koncentracji. Z punktu widzenia realizacji celu niniejszego badania jest to średnia liczba złożonych ofert w jednym postępowaniu

o zamówienia publiczne. Im jest ona większa, tym bardziej na ogół zamawiający może wybrać atrakcyjniejszą ofertę.

Kolejnym ważnym miernikiem oceny stopnia konkurencyjności może być obszar zmienności cen złożonych ofert, czyli różnica między maksymalną i minimalną ceną zaofertowaną w danym postępowaniu o zamówienie publiczne. Znaczna dyspersja cen, wykluczająca jednak występowanie tzw. rażąco niskiej ceny, może oznaczać znaczne oszczędności dla zamawiającego.

Wpływ na konkurencyjność postępowań o zamówienie publiczne ma również fakt prowadzenia przez zamawiających trybów przetargowych, w przeciwieństwie do trybów niekonkurencyjnych, takich jak negocjacje bez ogłoszenia, zapytanie o cenę i tryb zamówienia z wolnej ręki. Prawo zamówień publicznych przewiduje tryby podstawowe (przetarg ograniczony i nieograniczony), które można stosować w każdym zamówieniu publicznym. Pozostałe tryby (6 rodzajów) stosuje się pod pewnymi warunkami, określonymi w Pzp.

Konkurencyjność zamówień publicznych może być oceniona także w aspekcie zachowań wykonawców w postaci tzw. zmów przetargowych oraz nadużywania przez przedsiębiorców pozycji dominującej. Według Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów można zidentyfikować kilka nielegalnych technik prowadzących do zmywy przetargowej. Są to [UOKiK, 2012, s. 9]:

- rezygnacja z przetargu,
- składanie ofert komplementarnych,
- rotacja ofert,
- podział zysku,
- podział rynku.

Z kolei pozycja oligopolistyczna wykonawców może wynikać ze specyfiki rynku, na którym jest udzielane zamówienie lub może być efektem celowego działania zamawiającego. Każde działanie powodujące ograniczenie kręgu potencjalnych wykonawców jest niepożądane i negatywne.

W ocenie Banku Światowego zamówienia publiczne można oceniać z kilku punktów widzenia:

- gospodarczego – uzyskanie najlepszego stosunku ceny do jakości,
- efektywności – wynikającej ze sprawności i szybkości prowadzenia procedury udzielenia zamówienia,
- sprawiedliwości – bezstronności i wiarygodności zamawiającego,
- niezawodności,
- przejrzystości – ustanowienia i kierowania się jednoznacznymi zasadami i procedurami, które są dostępne wszystkim zainteresowanym danym zamówieniem,
- odpowiedzialności – wprowadzenia odpowiedzialności jako bodźca do osobistej i instytucjonalnej uczciwości.

Z ekonomicznego punktu widzenia istotne są dwa parametry dotyczące każdego zamówienia publicznego: wartość szacunkowa zamówienia i cena najkorzystniej-

szej oferty. Zgodnie z treścią Pzp wartość szacunkowa zamówienia (wartość netto bez VAT-u) jest ustalona przez zamawiającego z należytą starannością przed dniem wszczęcia postępowania (art. 51 ust. 1 Pzp). Cena to wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, które nabywca (w tym przypadku zamawiający) jest skłonny zapłacić wykonawcy za towar lub usługę, przy czym w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług.

Jednym z mierników oceny efektywności może być tzw. wskaźnik „strat” o postaci [Szymański, 2014]:

$$w_{st} = \frac{W_n}{W_z} \quad (1)$$

gdzie:

W_n – cena wybranej oferty

W_z – wartość szacunkowa zamówienia (brutto)

Miernik określony wzorem (1) mniejszy od jedności oznacza, że zamówienie, poza faktem jego realizacji, przyniosło oszczędności. Im mniejszy jest wskaźnik „strat”, tym lepiej dla finansów zamawiającego.

Pojęcie konkurencyjności zostało wprowadzone po raz pierwszy w 1985 r. i miało wymiar makroekonomiczny, dotyczyło bowiem konkurencyjności gospodarki Stanów Zjednoczonych [Świtalski, 2005, s. 165]. Zdaniem P. Krugmana pojęcie konkurencyjności należy odnosić wyłącznie do poziomu mikro. Konkurencyjność jako kategoria makroekonomiczna jest trudna do jednoznacznego zdefiniowania. Według M.A. Waresy konkurencyjność to koncepcja, która odnosi się do utrzymania trwałego wzrostu gospodarczego, ale oznacza również zdolność do poprawy poziomu życia społeczeństwa, wzmocnienia pozycji na rynkach zagranicznych oraz wzrostu atrakcyjności danego terytorium dla inwestycji kapitału zagranicznego [Waresa (red.), 2015, s. 7].

2. Charakterystyka rynku zamówień publicznych w UE

Analizę rynku zamówień publicznych przeprowadza się głównie na podstawie danych gromadzonych w krajach (federacjach) i unijnym systemie elektronicznym, przy czym uwzględnia się na ogół dwie grupy zamówień:

- o wartości poniżej tzw. progów unijnych,
- o wartości równej lub wyższej od tych progów.

W niniejszym artykule dla potrzeb porównań międzynarodowych skorzystano z danych pochodzących z systemu TED, a w przypadku analiz dotyczących Polski – z rocznych sprawozdań Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania zamówień publicznych. Okresem analizy są lata 2010–2013 (2014) dla Polski, a dla porównań międzynarodowych – okres 2010–2013.

Tab. 1 prezentuje szacunki wartości zrealizowanych zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi przez podmioty klasyczne (bez tzw. sektorych) w latach 2010–2013 według krajów członkowskich UE.

W 2013 r. unijny rynek zamówień publicznych był szacowany na 1786,6 mld euro, przy czym łączne wydatki na zamówienia publiczne w całej UE utrzymują się w zasadzie na dość podobnym poziomie. W latach 2012–2013 zaobserwowano roczne tempo wzrostu wynoszące poniżej 1%.

Tab. 1. Szacunki łącznej wartości zamówień publicznych zrealizowanych przez klasyczne podmioty publiczne w krajach członkowskich UE w latach 2010–2013

| Kraje | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------|---------|---------|---------|---------|
| BE | 46,94 | 49,60 | 51,68 | 52,01 |
| BG | 4,39 | 4,26 | 4,33 | 4,81 |
| CZ | 24,43 | 23,95 | 22,53 | 21,48 |
| DK | 32,42 | 32,39 | 34,49 | 33,80 |
| DE | 366,21 | 377,52 | 385,31 | 401,73 |
| EE | 1,89 | 2,08 | 2,50 | 2,45 |
| IE | 18,85 | 16,85 | 15,85 | 15,54 |
| EL | 25,75 | 20,53 | 18,89 | 16,23 |
| ES | 135,28 | 123,77 | 104,78 | 99,60 |
| FR | 288,03 | 290,61 | 299,59 | 306,98 |
| HR | 5,32 | 5,25 | 5,07 | 5,30 |
| IT | 169,15 | 167,71 | 161,79 | 157,23 |
| CY | 1,66 | 1,59 | 1,32 | 1,09 |
| LU | 2,11 | 2,47 | 2,60 | 2,66 |
| LT | 3,56 | 3,59 | 3,46 | 3,42 |
| LY | 5,02 | 5,08 | 5,30 | 5,47 |
| HU | 13,32 | 13,04 | 12,88 | 13,73 |
| MT | 0,55 | 0,63 | 0,71 | 0,70 |
| NL | 134,58 | 133,61 | 136,41 | 136,32 |
| AT | 32,28 | 32,89 | 34,08 | 35,18 |
| PL | 49,83 | 50,25 | 47,70 | 46,97 |
| PT | 23,84 | 20,34 | 17,64 | 17,29 |
| RO | 15,72 | 17,07 | 15,78 | 15,98 |
| SI | 4,78 | 4,57 | 4,38 | 4,45 |
| SK | 8,40 | 8,58 | 8,40 | 8,48 |
| FI | 29,78 | 31,44 | 33,09 | 34,46 |
| SE | 56,88 | 62,22 | 66,19 | 68,68 |
| UK | 267,26 | 253,91 | 277,92 | 274,60 |
| Ogółem w UE | 1768,21 | 1755,80 | 1774,65 | 1786,61 |

Źródło: [Public Procurement Indicators 2013, s. 5].

Polska, z wydatkami na zamówienia publiczne oscylującymi wokół 50 mld euro rocznie, odnotowała w 2013 r. spadek w stosunku do 2011 r. z 50,25 mld do 46,97 mld euro. Wynika to z faktu, że ostatnie lata analizy to okres kończących się funduszy europejskich z programów 2007–2013 (np. budowa infrastruktury drogowej związanej z EURO 2012).

Największymi potentatami, jeśli chodzi o wydatki publiczne, są Niemcy (stały wzrost w latach 2010–2013), Francja (również tendencja rosnąca), Wielka Brytania (wahania: spadek, wzrost, spadek), Włochy (tendencja spadkowa), Niderlandy (dość stabilne wydatki) i Hiszpania (wrażna tendencja spadkowa). Tab. 2 zawiera te same wydatki w relacji do PKB.

Tab. 2. Udział ogółu zamówień publicznych (poza sektorowymi) w PKB (w%) w krajach członkowskich UE w latach 2010–2013

| Kraje | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|
| BE | 13,19 | 13,43 | 13,75 | 13,59 |
| BG | 12,18 | 11,06 | 10,85 | 12,03 |
| CZ | 16,29 | 15,40 | 14,73 | 14,37 |
| DK | 13,72 | 13,47 | 14,06 | 13,58 |
| DE | 14,68 | 14,46 | 14,45 | 14,67 |
| EE | 13,03 | 12,85 | 14,30 | 13,14 |
| IE | 11,92 | 10,36 | 9,67 | 9,47 |
| EL | 11,59 | 9,85 | 9,77 | 8,91 |
| ES | 12,94 | 11,83 | 10,18 | 9,74 |
| FR | 14,87 | 14,52 | 14,74 | 14,90 |
| HR | 11,97 | 11,88 | 11,67 | 12,29 |
| IT | 10,90 | 10,61 | 10,33 | 10,08 |
| CY | 9,53 | 8,91 | 7,42 | 6,63 |
| LU | 11,71 | 12,22 | 11,68 | 11,38 |
| LT | 12,85 | 11,58 | 10,51 | 9,87 |
| LY | 12,78 | 12,18 | 12,34 | 12,02 |
| HU | 13,83 | 13,18 | 13,28 | 14,02 |
| MT | 9,53 | 9,38 | 10,29 | 9,63 |
| NL | 22,93 | 22,30 | 22,76 | 22,62 |
| AT | 11,32 | 10,99 | 11,10 | 11,24 |
| PL | 14,05 | 13,55 | 12,50 | 12,05 |
| PT | 13,79 | 11,89 | 10,68 | 10,43 |
| RO | 12,64 | 12,98 | 12,00 | 11,24 |
| SI | 13,48 | 12,64 | 12,40 | 12,60 |
| SK | 12,74 | 12,43 | 11,81 | 11,76 |
| FI | 16,66 | 16,66 | 17,20 | 17,81 |
| SE | 16,25 | 16,14 | 16,23 | 16,32 |
| UK | 15,43 | 14,34 | 14,46 | 14,46 |
| Ogółem w UE | 14,33 | 13,81 | 13,69 | 13,67 |

Źródło: [Public Procurement Indicators 2013, s. 6].

Zdecydowanym liderem stają się w tym ujęciu Niderlandy (ze wskaźnikiem oscylującym wokół 22–22%), kraje skandynawskie (Finlandia, Szwecja), Wielka Brytania, Niemcy, Francja i kraje Europy Środkowo-Wschodniej (Czechy, Węgry). Polska z odsetkiem 14,05% w 2010 r. i 12,05% w 2013 r. znajduje się w grupie krajów z procentem wydatków na zamówienia publiczne poniżej średniej europejskiej, z niewielką tendencją spadkową. Tab. 3. zawiera wartość zamówień publicznych ogłoszonych w systemie TED, przy czym dane te zawierają również zamówienia sektorowe.

Tab. 3. Wartość zamówień publicznych ogłoszonych w TED (łącznie z zamówieniami sektorowymi w mld euro) w krajach UE w latach 2010–2013

| Kraje | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------|--------|--------|--------|--------|
| BE | 10,96 | 10,93 | 11,11 | 12,65 |
| BG | 2,30 | 2,83 | 2,44 | 3,38 |
| CZ | 8,07 | 9,52 | 10,60 | 8,62 |
| DK | 10,28 | 11,75 | 15,63 | 14,96 |
| DE | 32,85 | 33,79 | 29,54 | 31,22 |
| EE | 1,51 | 2,62 | 1,40 | 1,08 |
| IE | 3,65 | 3,49 | 2,48 | 2,96 |
| EL | 5,47 | 4,68 | 5,16 | 6,86 |
| ES | 34,06 | 25,08 | 18,97 | 16,46 |
| FR | 66,71 | 80,66 | 66,61 | 65,80 |
| HR | b.d. | b.d. | b.d. | 1,46 |
| IT | 53,12 | 45,91 | 32,75 | 38,09 |
| CY | 0,90 | 0,91 | 0,44 | 0,35 |
| LU | 2,06 | 3,55 | 1,96 | 1,88 |
| LT | 1,33 | 1,71 | 2,19 | 2,36 |
| LY | 0,61 | 0,56 | 0,68 | 0,71 |
| HU | 5,52 | 5,03 | 7,23 | 8,51 |
| MT | 0,26 | 0,29 | 0,26 | 0,26 |
| NL | 10,92 | 9,74 | 12,94 | 12,66 |
| AT | 6,59 | 5,53 | 4,73 | 5,94 |
| PL | 30,90 | 28,57 | 27,06 | 32,05 |
| PT | 7,08 | 3,67 | 3,06 | 3,25 |
| RO | 7,60 | 10,37 | 9,22 | 7,26 |
| SI | 1,63 | 1,94 | 1,38 | 2,42 |
| SK | 7,62 | 3,98 | 4,07 | 5,54 |
| FI | 8,25 | 8,14 | 7,88 | 8,03 |
| SE | 16,88 | 15,41 | 20,09 | 19,16 |
| UK | 109,88 | 94,69 | 101,79 | 108,86 |
| Ogółem w UE | 447,03 | 425,44 | 401,68 | 422,78 |

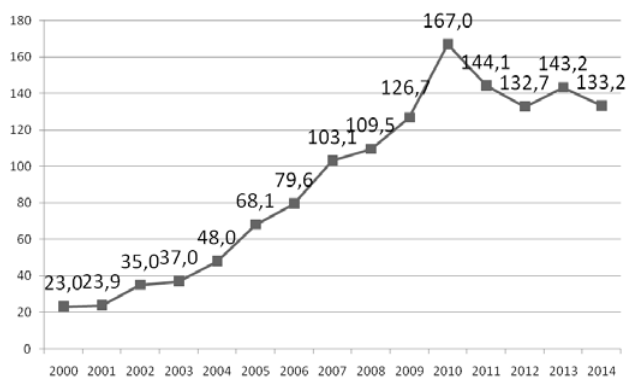
b.d. – brak danych

Źródło: [Public Procurement Indicators 2013, s. 7].

Po uwzględnieniu wartości publicznych ogłoszeń o postępowaniach dotyczących tzw. zamówień sektorowych, dynamika badanego zjawiska w Polsce okazuje się być nieco inna, niż to miało miejsce w przypadku tab. 1. Po okresach spadku w latach 2011–2012, 2013 r. charakteryzuje się wyraźnym, bo aż ponad 18-procentowym wzrostem w stosunku do roku poprzedniego. Podobna prawidłowość wystąpiła w takich krajach, jak Niemcy, Włochy i Wielka Brytania. Polska z wartością 32 mld euro w 2013 r. znajduje się na czwartym miejscu pod względem skali zamówień po Wielkiej Brytanii, Francji i Włoszech. Niemcy zajmują dopiero piątą pozycję.

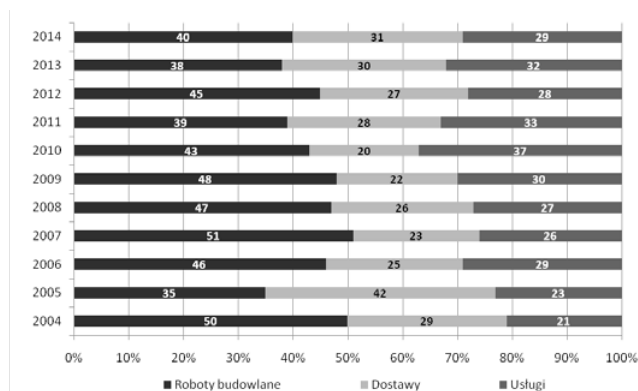
3. Analiza zmian w poziomie i strukturze zamówień publicznych w Polsce w aspekcie ich konkurencyjności

Krajowy rynek zamówień publicznych jest rynkiem stosunkowo młodym, w porównaniu np. z niemieckim, który ma kilkusetletnią tradycję. Wartość krajowego rynku zamówień publicznych w 2014 r. wyniosła 133,02 mld zł, co oznacza spadek w stosunku do roku poprzedniego o 7% (rys. 1). Strukturę wartości zamówień publicznych w Polsce według przedmiotu zamówienia przedstawia rys. 2.



Rys. 1. Wartość zrealizowanych w Polsce zamówień publicznych w latach 2000–2014 (w mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Urząd Zamówień Publicznych, 2015].



Rys. 2. Struktura wartości zrealizowanych zamówień publicznych w Polsce w latach 2004–2012 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Urząd Zamówień Publicznych, 2015].

Roboty budowlane mają największy udział wartościowy, wahający się od 38% (w 2013 r.) do 50% (w 2004 r.). Dostawy i usługi są natomiast w ostatnich latach na podobnym poziomie, wynoszącym po około 30% dla każdego z tych rodzajów zamówień.

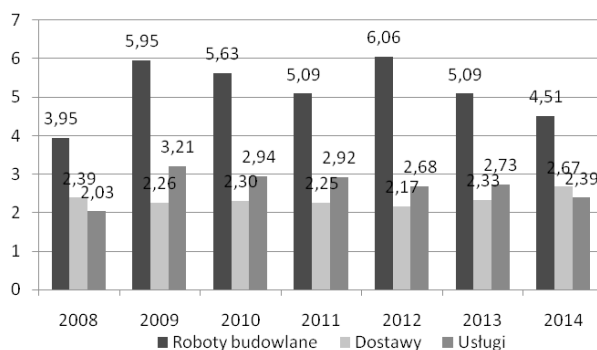
Analiza konkurencyjności postępowań, prowadzona przez pryzmat liczby składanych ofert na jedno zamówienie, wskazuje na ciągle niezadowolający rozwój tego rynku (por. tab. 4). Średnia liczba ofert na jedno zamówienie według publikacji w BZP odnotowała spadek w 2014 r., osiągając zaledwie 2,86 wobec 2,96 z 2013 r. Pewien postęp osiągnięto w przypadku usług, gdzie wartość omawianego wskaźnika systematycznie rośnie, począwszy od 2008 r. z poziomu 1,96 do 2,99 w 2014 r. Dostawy charakteryzują się dość stabilnym poziomem konkurencyjności ofert (od 2,35 do 2,51). Największe wahania pojawiają się w zakresie omawianego miernika w przypadku robót budowlanych (najwyższą wartość osiągnięto w 2012 r.).

Tab. 4. Średnia liczba ofert na jedno postępowanie o zamówienie publiczne o wartości poniżej progów unijnych według rodzajów zamówień w latach 2008–2014

| Lata | Ogółem | Roboty budowlane | Dostawy | Usługi |
|------|--------|------------------|---------|--------|
| 2008 | 2,41 | 3,05 | 2,40 | 1,96 |
| 2009 | 2,77 | 4,16 | 2,51 | 2,29 |
| 2010 | 2,76 | 3,76 | 2,45 | 2,57 |
| 2011 | 2,74 | 3,88 | 2,39 | 2,65 |
| 2012 | 2,96 | 4,70 | 2,47 | 2,79 |
| 2013 | 2,96 | 4,36 | 2,48 | 2,95 |
| 2014 | 2,86 | 3,90 | 2,44 | 2,99 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Urząd Zamówień Publicznych, 2015].

Nieco inna tendencja występuje w przypadku zamówień o wartości przekraczającej tzw. progi unijne. Rok 2014 charakteryzował się spadkiem średniej liczby ofert na jedno zamówienie w przypadku robót budowlanych, osiągając poziom 4,51 wobec 5,09 z 2013 r. Podobnie sprawa wygląda z usługami (spadek z 2,73 do 2,39), natomiast dostawy wyróżniają się pozytywnym wzrostem z 2,33 do 2,67 (rys. 3).

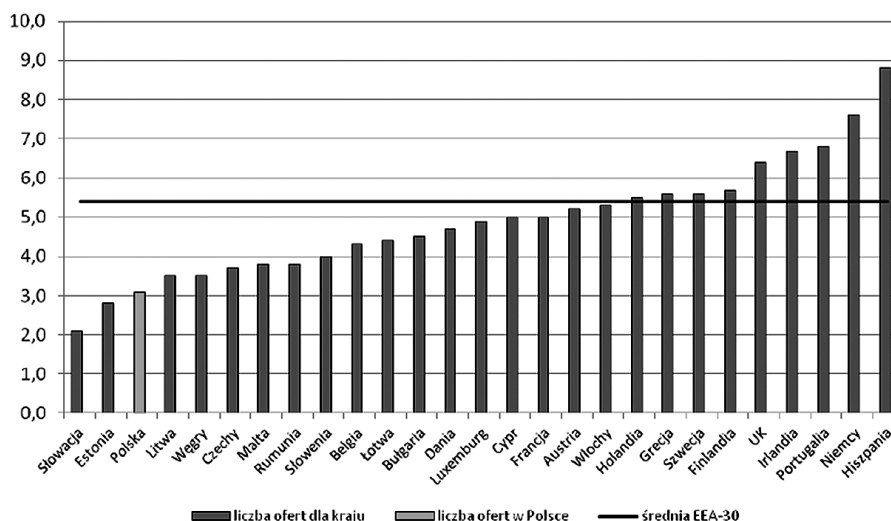


Rys. 3. Średnia liczba ofert w polskich zamówieniach publicznych o wartości powyżej progów unijnych (w systemie TED) według rodzajów zamówień w latach 2008–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Urząd Zamówień Publicznych, 2015].

Bardziej szczegółowe analizy przeprowadzone według grup CPV dla dostaw w latach 2010–2011 dowodzą, że istnieje dość silna ujemna korelacja między średnią liczbą ofert w zamówieniu a przeciętną wartością „strat” (por. formuła 1) w zagregowanych grupach CPV (współczynnik korelacji rang Spearmana dla 2010 r. wynosi $-0,64$, a dla 2011 r. $-0,73$). Oznacza to, że im większa średnia liczba ofert na jedno zamówienie, tym niższy na ogół jest przeciętny wskaźnik „strat”, czyli większa oszczędność wynikająca z przeprowadzonych postępowań w danej (lub zagregowanej) grupie [Szymański, 2014].

Dla porównania stopnia konkurencyjności Polski w zakresie badanego rynku, dotyczącego zamówień o wartości powyżej progów unijnych na tle innych krajów UE, warto przeanalizować rys. 4.



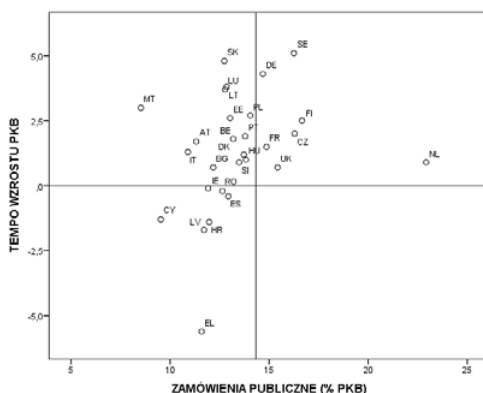
Rys. 4. Średnia liczba ofert na jedno zamówienie publiczne w przetargach o wartości powyżej progów unijnych w krajach członkowskich Unii Europejskiej (średnia z lat 2006–2010)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Urząd Zamówień Publicznych, 2015].

Biorąc pod uwagę tryby zamówień publicznych, widać wyraźnie, że bez względu na skalę zamówienia zarówno w przypadku BZP, jak i TED przetarg nieograniczony jest najbardziej konkurencyjnym trybem, który zgodnie z oczekiwaniami ustawodawcy jest traktowany jak tryb podstawowy, a jednocześnie optymalny w sposobie wyłaniania najkorzystniejszej oferty. Trudno jednak ocenić, czy z ekonomicznego punktu widzenia praktyczna redukcja przetargu ograniczonego do 0% (BZP) lub na poziomie blisko 3% (TED) jest w każdym przypadku uzasadniona.

4. Analiza korelacji między skalą zamówień publicznych a tempem wzrostu gospodarczego w krajach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2010–2013

Dla potrzeb określenia wpływu odsetka wartości zamówień publicznych w PKB (w %) i konkurencyjności danej gospodarki mierzonej tempem wzrostu PKB (w %) wyznaczono współczynniki korelacji liniowej Pearsona (r) i współczynniki korelacji rang Spearmana (ρ) dla kolejnych lat okresu 2010–2013 (por. rys. 5–8).

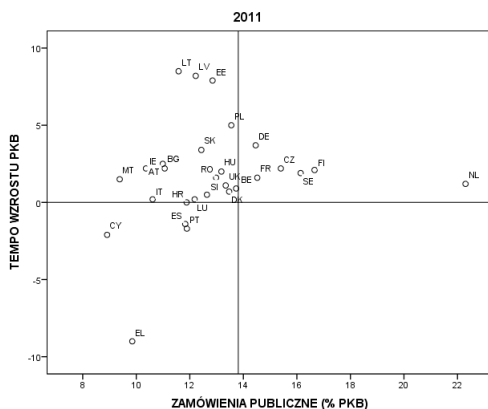


Linia podziału: dla osi x – średni poziom wskaźnika w UE-28, dla osi y – brak zmian PKB

$r = 0,044$, $\rho = 0,023$; r – współczynnik korelacji liniowej Pearsona, ρ – współczynnik korelacji rang Spearmana

Rys. 5. Udział zamówień publicznych w PKB (w %) a tempo wzrostu PKB (w %) w 2010 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Public Procurement Indicators 2013, 2015; Eurostat, 2016].

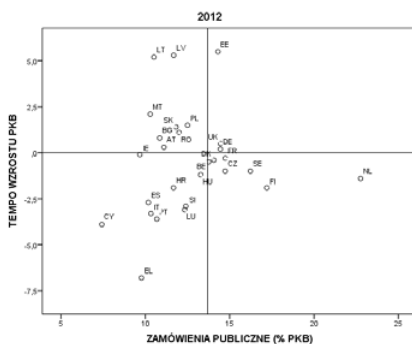


Linia podziału: dla osi x – średni poziom wskaźnika w UE-28, dla osi y – brak zmian PKB

$r = 0,191$, $\rho = 0,265$

Rys. 6. Udział zamówień publicznych w PKB (w %) a tempo wzrostu PKB (w %) w 2011 r.

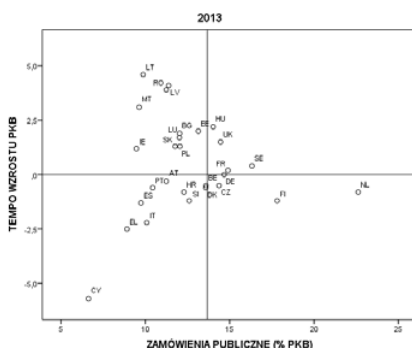
Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Public Procurement Indicators 2013, 2015; Eurostat, 2016].



Linia podziału: dla osi x – średni poziom wskaźnika w UE-28, dla osi y – brak zmian PKB
 $r = 0,088$, $\rho = 0,142$

Rys. 7. Udział zamówień publicznych w PKB (w %) a tempo wzrostu PKB (w %) w 2012 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Public Procurement Indicators 2013, 2015; Eurostat, 2016].



Linia podziału: dla osi x – średni poziom wskaźnika w UE-28, dla osi y – brak zmian PKB
 $r = 0,088$, $\rho = 0,142$

Rys. 8. Udział zamówień publicznych w PKB (w %) a tempo wzrostu PKB (w %) w 2013 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Public Procurement Indicators 2013, 2015; Eurostat, 2016].

Jak wynika z rys. 5–8, zależność między badanymi zmiennymi jest niewielka, przy czym znacznie wyższe wartości zaobserwowano dla współczynnika rang Spearmana (ρ) aniżeli współczynnika korelacji liniowej r -Pearsona. Najwyższą wartość ρ odnotowano dla 2010 r. (0,355), w 2011 r. ta wartość spadła do 0,265, w 2012 r. wyniosła tylko 0,144, a w 2013 r. zaledwie 0,023. Przymuszenie o wyraźnym wpływie zamówień publicznych na rozwój gospodarczy i jego konkurencyjność nie zostało zatem potwierdzone, co świadczy o tym, że wpływ zamówień publicznych ma jedynie charakter pośredni na gospodarkę. Interesująca jednak wydaje się malejąca tendencja badanego miernika. W latach spowolnienia gospodarczego (dotyczy to w naszej analizie lat 2010–2011) wpływ zamówień publicznych na rozwój gospodarczy był bardziej widoczny.

Podsumowanie

Monitorowanie systemu zamówień publicznych w Polsce i w całej Unii Europejskiej jest utrudnione ze względu na brak ujednoczonego systemu ewidencji i analizy danych statystycznych dotyczących zamówień publicznych o wartości poniżej tzw. progów unijnych, a w przypadku tych o wyższej wartości – ograniczonego dostępu do danych przesyłanych przez zamawiających do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej (baza TED). Zachodzące zmiany zarówno w procesach integracyjnych, jak i globalizacji i spowolnienia gospodarczego mają wpływ również na wartość i strukturę zamówień publicznych. Ich znaczenie wydaje się być większe w krajach odczuwających skutki kryzysu gospodarczego, zwłaszcza w latach 2010–2011.

W Polsce konkurencyjność zamówień publicznych nie jest wysoka. Pogłębione analizy wskazują, że ta konkurencyjność – mierzona średnią liczbą ofert składanych na jedno zamówienie – ma wpływ na oszczędności uzyskane w postępowaniach o zamówienie publiczne. Dowodzą tego bardziej szczegółowe analizy prowadzone w grupach CPV na podstawie danych zgromadzonych z Biuletynu Zamówień Publicznych.

Z innych badań wynika, że zbyt duża liczba wymaganych dokumentów w postępowaniach o zamówienie publiczne zniechęca zainteresowane tym rynkiem przedsiębiorstwa do składania ofert. Dotyczy to zwłaszcza mikro i małych przedsiębiorców, którzy w swoich firmach na ogół nie mają rozwiniętej obsługi biurowej czy prawnej. Stworzenie korzystniejszych warunków do udziału w postępowaniach przetargowych sektora MSP zwiększy konkurencyjność rynku zamówień publicznych. Nie może to jednak prowadzić do zaniżania wartości zamówienia lub dzielenia zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania Pzp [Załącznik do uchwały nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r.].

Przeprowadzona w pracy analiza pozwala na stwierdzenie, że skala zamówień publicznych (w relacji do PKB) nie ma bezpośredniego wpływu na tempo wzrostu rozwoju gospodarczego danego kraju. Wynika to głównie z faktu, że zamówienia publiczne mają nie tylko wymiar ekonomiczny, ale przede wszystkim społeczny i środowiskowy. Uwzględnienie tych elementów wymaga pogłębionych analiz, co będzie przedmiotem dalszych badań.

Bibliografia

- Eurostat database [tsdec100], stan na dzień 31 maja 2016 r.
Public Procurement Indicators 2013, DG Grow G4 – Innovative and e-Procurement, June 17, 2015, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/11022/attachments/1/translations/en/renditions/native> [data dostępu: 10.05.2016].
Szymański J., *Ocena funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce na przykładzie dostaw w latach 2009–2011*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2014 (praca doktorska).
Świtalski W., *Innowacje i konkurencyjność*, Wydawnictwo UW, Warszawa 2005.

UOKiK, *Zmowy przetargowe*, Warszawa 2012, www.uokik.gpv.pl/download.php.plik=11132 [data dostępu: 10.10.2016].

Urząd Zamówień Publicznych, *Sprawozdania Prezesa UZP z lat 2000–2014*, Warszawa 2015.

Ustawa – Prawo zamówień publicznych po nowelizacji z dnia 22 czerwca 2016 r. (t.j. Dz. U. 2016, poz. 1020).

Waresa M.A. (red.), *Polska. Raport o konkurencyjności 2015*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015. Załącznik do uchwały nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. – Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 (poz. 289).

Public Procurement Competitiveness in Poland in Comparison with Other EU Countries

Competitiveness of public procurement market is rarely subject of scientific economic investigations. The Polish public procurement law takes into account mechanisms of competing economic units, however the main goal of contracting authorities is to conduct a public procurement procedure in the way to enable a realization of public contract. The work analyses legal framework for public procurement in relation to the Polish market using data coming from sources: published by the Bulletin of Public Procurement (values less than the EU thresholds) and Tenders Electronic Daily (contracts with values higher than the EU thresholds) according to three groups of contracts: supplies, construction works and services in the time periods 2000–2014 and 2010–2013, respectively. Empirical results, based mainly on the average number of bids for each tender, prove that Poland is still at the end of rank list of the EU countries. Investigations presented in the paper show that there are no high correlation between competitiveness of the public procurement and economic growth. Macroeconomic approach to the subject of competitiveness of public procurement market may be misleading because the public procurements realize not only economic function, but mainly social and environmental ones.

Konkurencyjność zamówień publicznych w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej

Problematyka konkurencyjności rynku zamówień publicznych jest rzadko podejmowana w literaturze ekonomicznej. Prawo zamówień publicznych przewiduje mechanizmy konkurowania ze sobą podmiotów gospodarczych, lecz głównym celem zamawiających jest pozytywne przeprowadzenie postępowania o zamówienie publiczne. Praca podejmuje próbę oceny konkurencyjności systemu zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane w podziale na dwie grupy kontraktów: poniżej i powyżej tzw. progów unijnych, głównie w Polsce. Ograniczenia w dostępie do danych statystycznych w UE uniemożliwiają bowiem porównania międzynarodowe w zakresie zamówień o wartości poniżej progów unijnych. W pracy wykorzystano dane pochodzące ze sprawozdań Prezesa UZP z lat 2007–2014 i raporty UE oparte na systemie TED z lat 2010–2013. Biorąc pod uwagę średnią liczbę ofert na jedno postępowanie o zamówienie publiczne, Polska plasuje się w końcowej części rankingu krajów UE pod tym względem. Ponadto podjęta w pracy próba oceny wpływu tej konkurencyjności na rozwój gospodarczy w skali makroekonomicznej nie przyniosła omawianych pozytywnych efektów. Jak się wydaje, zamówienia publiczne mają nie tylko wymiar ekonomiczny, ale przede wszystkim społeczny i środowiskowy.