

## Mariusz Lisowski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

---

# SYSTEM ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W POLSCE

---

**Streszczenie:** Zamówienia publiczne stanowią ważny sektor gospodarki. Celem systemu zamówień publicznych jest m.in. efektywne wydatkowanie środków publicznych, walka z korupcją i zapewnienie wykonawcom niedyskryminującego dostępu do ubiegania się o zamówienie publiczne. Celem artykułu jest krótka charakterystyka głównych elementów tworzących system zamówień publicznych w Polsce oraz próba oceny przydatności poszczególnych instrumentów systemu do realizacji głównych celów stawianych przed nim.

**Słowa kluczowe:** system zamówień publicznych, efektywność, finanse

## 1. Wstęp

Efektywne zarządzanie finansami przedsiębiorstw jest niezbędnym warunkiem przetrwania i rozwoju podmiotów sektora prywatnego w dynamicznej gospodarce rynkowej. Równie ważny jest sektor publiczny, operujący znacznymi i zróżnicowanymi pod względem wielu kryteriów środkami finansowymi. Zróżnicowanie to dotyczy zarówno źródeł pochodzenia środków (system podatków, ceł, opłat, transferów krajowych i międzynarodowych, światowy i krajowy rynek finansowy itd.), jak i kierunków ich wydatkowania (administracja rządowa centralna i terenowa, administracja samorządowa, organy kontroli państwowej, sądownictwo, opieka zdrowotna, szkolnictwo itd.). Zarządzanie finansami tak złożonego organizmu gospodarczego, w którym występują ogromne, wzajemnie warunkujące się przepływy finansowe wymaga nowoczesnych narzędzi pozwalających zoptymalizować ten proces. Jednocześnie w ustroju demokratycznym, zakładającym wieloszczeblową samorządność, nie można skrajnie centralizować zarządzania finansowego, lecz należy zapewnić adekwatne do zadań oraz zakresów praw i obowiązków podmiotów publicznych możliwości pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych. System zamówień publicznych wydaje się być instrumentem zarządzania finansami publicznymi zbieżnym z coraz powszechniej stosowanymi w sektorze prywatnym systemami controllingowymi, opartymi na określeniu celów, planowaniu, kontroli i sprawozdawczości.

Celem artykułu jest krótka charakterystyka głównych elementów tworzących system zamówień publicznych w Polsce oraz próba oceny przydatności poszcze-

gólnych instrumentów systemu do realizacji głównych celów stawianych przed tym systemem na podstawie dostępnych informacji z Urzędu Zamówień Publicznych.

## 2. Organizacja i cele systemu zamówień publicznych w Polsce

Mechanizmy systemowego nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych istniały już w II Rzeczypospolitej<sup>1</sup>. W latach powojennych nie było spójnego systemu zapewniającego kontrolę nad racjonalnym wykorzystaniem środków publicznych. Gospodarka centralnie planowana nie uwzględniała przesłanek efektywnego wykorzystania środków. Wprowadziła zasadę bezprzetargowych zamówień w ramach sektora uspołecznionego, jawnie dyskryminując sektor prywatny<sup>2</sup>. Od 1983 r. instytucje publiczne nie miały obowiązku stosowania ustawowo regulowanych procedur. Zagadnienia te były regulowane w niektórych przepisach resortowych, jednak były one bardzo zróżnicowane i niespójne.

Po przełomie ustrojowo-gospodarczym w 1989 r., już w III Rzeczypospolitej, rozpoczęto prace nad przygotowaniem projektu ustawy o zamówieniach publicznych (1991). Miała to być całkiem nowa regulacja, zgodna z normami międzynarodowymi oraz uwzględniająca potrzeby rynkowej, polskiej gospodarki. Ustawa o zamówieniach publicznych została uchwalona 10 czerwca 1994 r. i zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 1995 r. Konstytuowała ona system nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych i miała przede wszystkim na celu:

- wprowadzenie jednolitych procedur dokonywania zakupów robót budowlanych, usług i dostaw realizowanych przez podmioty sektora publicznego, sprzyjających oszczędnemu i efektywnemu wydatkowania środków publicznych,
- przeciwdziałanie korupcji przez nałożenie obowiązku udzielania zamówień wg przejrzystych, obiektywnych, jednakowych dla wszystkich reguł postępowania,
- stworzenie systemu protestów i odwołań jako instrumentu kontroli zamawiających przez oferentów,
- zapewnienie zainteresowanym dostawcom i wykonawcom równych szans w dostępie do rynku zamówień publicznych w Polsce, przy zachowaniu niezbędnych preferencji dla podmiotów krajowych w okresie przed wejściem do Unii Europejskiej.

W następnych latach system zamówień publicznych ulegał licznym modyfikacjom. Dalsze nowelizacje uregulowań prawnych wynikały z konieczności dostosowania przepisów do zmieniających się uwarunkowań gospodarczych, a także do wy-

---

<sup>1</sup> Ustawa z 1933 r. o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego oraz rozporządzenie Rady Ministrów z roku 1937.

<sup>2</sup> W 1948 r. weszła w życie ustawa o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz niektórych kategorii osób prawnych, w 1957 r. – ustawa o dostawach, robotach i usługach na rzecz jednostek państwowych.

magań związanych z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej<sup>3</sup>. Podsumowując, „obecnie polski system zamówień publicznych zakłada realizację trzech zasadniczych celów” [Sadowy 2009, s. 172], jakimi są:

- zapewnienie niedyskryminującego dostępu wykonawców do ubiegania się o zamówienie publiczne,
- oszczędne i efektywne wydatkowanie środków,
- przeciwdziałanie korupcji.

Precyzyjne zdefiniowanie celów zamówień publicznych pozwala na identyfikację niedoskonałości systemu oraz na działania dostosowawcze, zmierzające do ich usunięcia. Świadomość celów pozwala przede wszystkim określić narzędzia i normy, które sprzyjają ich realizacji, a organom kontroli właściwie ocenić ewentualne odchylenia i ich istotność. Wynikiem tych działań jest stałe doskonalenie norm definiujących system, obowiązków i uprawnień funkcjonujących w nich podmiotów i stosowanych procedur.

System zamówień publicznych jest organizmem złożonym. Do organów administracyjnych stanowiących go należą podmioty powołane ustawą:

- Prezes Urzędu Zamówień Publicznych – centralny organ administracji rządowej w zakresie kontroli realizacji zamówień publicznych,
- Urząd Zamówień Publicznych (UZP) – zapewniający obsługę prezesa,
- Rada Zamówień Publicznych – organ opiniodawczo-doradczy,
- Krajowa Izba Odwoławcza – właściwa do rozpoznawania odwołań wnoszonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

System zamówień publicznych tworzą także sądy, Najwyższa Izba Kontroli, regionalne izby obrachunkowe, ale również podmioty zobowiązane ustawowo do stosowania przedmiotowej regulacji oraz podmioty uczestniczące w procesie realizacji zamówień. Do podmiotów kwalifikowanych ustawowo do stosowania procedur zamówień publicznych zalicza się m.in.:

- jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych,
- państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej,
- osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, finansowane bądź kontrolowane w większości przez jednostki sektora finansów publicznych,
- inne podmioty, jeżeli ponad 50% wartości udzielanego przez nie zamówienia jest finansowane ze środków publicznych lub przez podmioty kwalifikowane ustawowo oraz gdy wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach szczegółowych,

---

<sup>3</sup> Od wprowadzenia Prawa zamówień publicznych ustawą z dnia 19 stycznia 2004 r. do końca stycznia 2010 r. wydano 24 akty zmieniające, ostatnia nowelizacja ustawy wprowadzona została ustawą z dnia 2 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw.

- czynności w zakresie inżynierii lądowej lub wodnej, budowy szpitali, obiektów sportowych, rekreacyjnych lub wypoczynkowych, budynków szkolnych, budynków szkół wyższych lub budynków wykorzystywanych przez administrację publiczną lub usługi związane z takimi robotami budowlanymi<sup>4</sup>.

Głównymi narzędziami służącymi do realizacji zdefiniowanych celów systemu zamówień publicznych są, określone w ustawie tryby udzielania zamówień, w szczególności:

- przetarg nieograniczony,
- zamówienie z wolnej ręki,
- zapytanie o cenę,
- przetarg ograniczony,
- negocjacje bez ogłoszenia,
- negocjacje z ogłoszeniem,
- licytacja elektroniczna,
- dialog konkurencyjny.

Niewątpliwie najbardziej adekwatny dla realizacji celów systemu zamówień publicznych jest przetarg nieograniczony – zapewniający najbardziej powszechny dostęp potencjalnym wykonawcom do zamówień sektora publicznego. Jednocześnie tryb ten nie jest równoznaczny z prawem każdego wykonawcy do realizacji zamówienia, lecz tylko do ubiegania się o nie. Jedynie „zapewnienie niedyskryminacyjnego dostępu wykonawców do zamówienia zapewnia realizację drugiego celu funkcjonowania systemu zamówień publicznych, a mianowicie oszczędnego i efektywnego wydatkowania środków” [Sadowy 2009, s. 173]. Przy czym przez oszczędny i efektywny system realizacji zamówień publicznych należy rozumieć taki sposób delegowania obowiązków i uprawnień, który pozwala wykonywać nałożone na podmioty publiczne obowiązki nie tylko z zachowaniem zasady konkurencyjności cenowej, ale i jakościowej, w tym terminowej. Zagrożeniem realizacji tego postulatu może być nadmierne przywiązanie do formalizmu kosztem racjonalizmu, nastawienie zamawiających na zapewnienie poprawności technicznych parametrów i marginalizowanie istotnych warunków zamówienia. Sytuacja taka skutkuje także niejednokrotnie brakiem możliwości terminowej realizacji nałożonych na podmiot publiczny obowiązków i rezygnacją z wykorzystania ofert atrakcyjnych finansowo i ekonomicznie na korzyść spełniających rygorystyczne wymagania formalne. W rezultacie zaobserwować można niejednokrotnie tendencje do obchodzenia systemu i wydatkowania środków publicznych poza kontrolą.

Do skutecznego egzekwowania prawa i realizacji określonych celów nie wystarcza tylko samo ich definiowanie, ale niezbędna jest postawa utożsamiania się pod-

---

<sup>4</sup> Ustawy Prawo zamówień publicznych nie stosuje się dla zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro, ponadto ustawa definiuje obowiązek przekazywania ogłoszeń o zamówieniach na roboty budowlane Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich w przypadku zamówień przekraczających tzw. progi unijne określone przez Komisję WE.

miotów systemu z tymi uregulowaniami. Walka z korupcją, jako realizacja następnego celu systemu zamówień publicznych, uzależniona będzie nie tylko od etycznej postawy uczestników stosowanych procedur, ale również od zakresu powszechności tych rozwiązań. Stosowane procedury powinny zapewniać otwarty dostęp maksymalnej liczbie wykonawców, co skutkowało powinno wzrostem konkurencyjności ofert i umożliwić społeczną kontrolę wykorzystania środków publicznych. Niezbędne jest także zapewnienie standaryzacji postępowań, przejrzystości i niskiego stopnia sformalizowania tych mechanizmów.

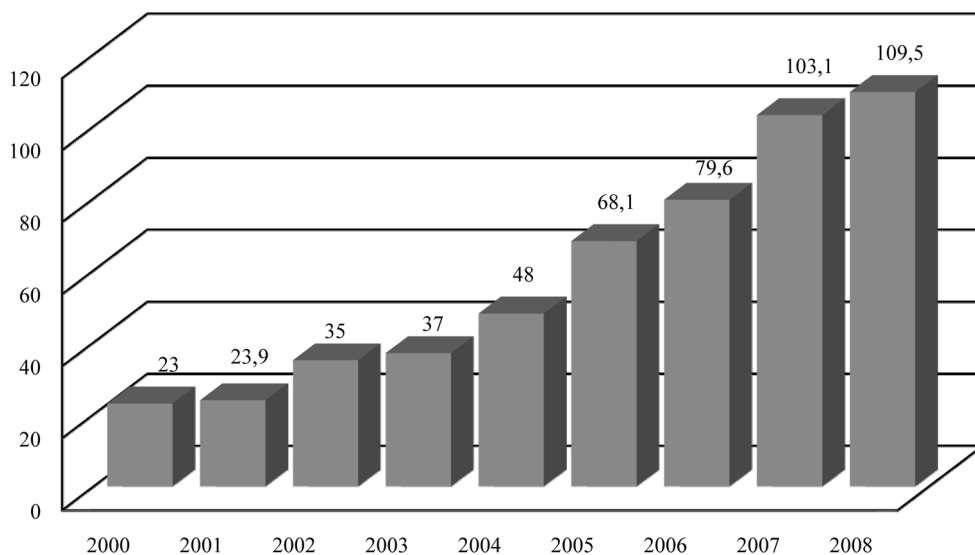
Realizacja celów określonych w systemie zamówień publicznych odbywa się w zmieniającej się dynamicznie rzeczywistości gospodarczej. Dla ich skutecznej realizacji niezbędny jest także sprawny i efektywny system kontroli, pozwalający identyfikować luki systemu, dokonywać pomiarów uzyskiwanych wyników i odchyleń od założonych norm. Podobnie jak w systemie controllingu niezbędny jest rozbudowany system sprawozdawczości pozwalający nie tylko ocenić skalę realizowanych przedsięwzięć, ale również dający możliwość identyfikacji czynników warunkujących ich efektywność. Sprzyjać temu może informatyzacja i standaryzacja poszczególnych czynności wynikających z samych procedur jak i systemu raportowania.

### 3. Charakterystyka rynku zamówień publicznych w Polsce

Wielkość rynku zamówień publicznych ocenić można na podstawie wielkości danych z rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach. Uczestnikami rynku zamówień publicznych są z jednej strony zamawiający, czyli podmioty zobowiązane do stosowania procedur udzielania zamówień publicznych przy zakupie robót budowlanych, dostaw lub usług, z drugiej strony wykonawcy, tj. podmioty ubiegające się o udzielenie zamówienia publicznego. Zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych podmiotami zobowiązanymi do stosowania procedur udzielania zamówień publicznych są organy państwowe i samorządowe, podmioty prawa publicznego, stowarzyszenia złożone z jednego lub większej liczby takich organów lub tzw. podmiotów prawa publicznego oraz przedsiębiorstwa działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Na podstawie sprawozdań o udzielonych zamówieniach można przyjąć, że zamawiających udzielających zamówień na podstawie procedur określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych w 2008 r. było 12 183 podmioty (2007 – 11 701, 2006 – 12 932, 2005 – 12 200, 2004 – 11 248)<sup>5</sup>. Z ogólnej liczby rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach za rok 2008 ok. 96% (11 747) były to sprawozdania przekazane przez zamawiających „klasycznych”, a tylko 4% (436) sprawozdania przekazane przez zamawiających sektorowych, czyli prowadzących działalność w sektorach gospodarki

<sup>5</sup> Obowiązek przekazywania rocznych sprawozdań nie dotyczy zamawiających, którzy w danym roku sprawozdawczym nie udzielili zamówień o wartości przekraczającej dolny próg określony w ustawie, tzn. 14 000 euro. Liczba potencjalnych zamawiających zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych może być z pewnością większa.

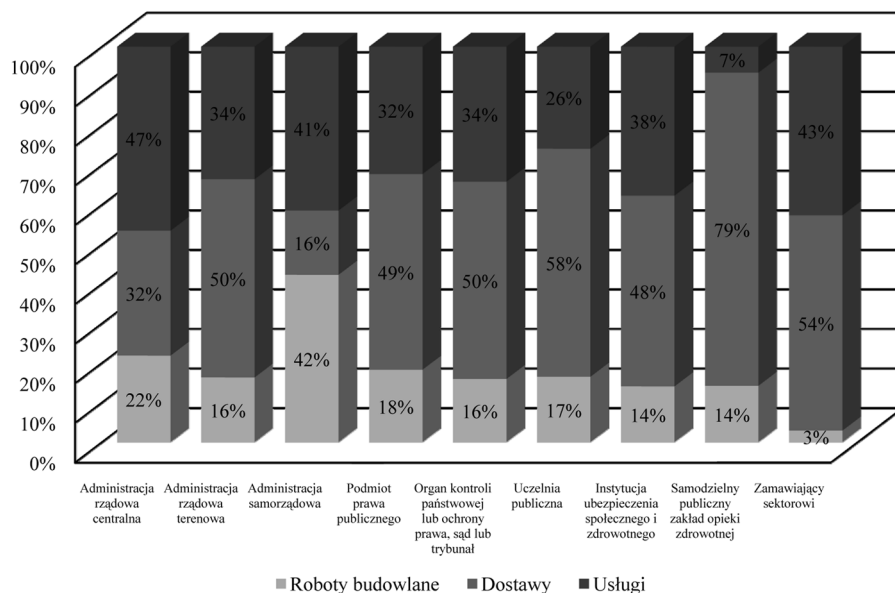
wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. O dynamicznym rozwoju rynku zamówień publicznych świadczy także wartość zrealizowanych zamówień, która w roku 2008 wyniosła ok. 109,5 mld zł. Oznacza to wzrost o ponad 6% w porównaniu do roku 2007, w którym wartość rynku zamówień publicznych oszacowano na kwotę 103,1 mld zł. Podawana w sprawozdaniach UZP wartość rynku zamówień publicznych stanowiła około 8,6% produktu krajowego brutto (PKB) z roku 2008. Wzrost wartości zamówień publicznych w następnych latach funkcjonowania systemu obrazuje rys. 1.



**Rys. 1.** Szacunkowa wartość polskiego rynku zamówień publicznych w latach 2000–2008 (w mld zł)

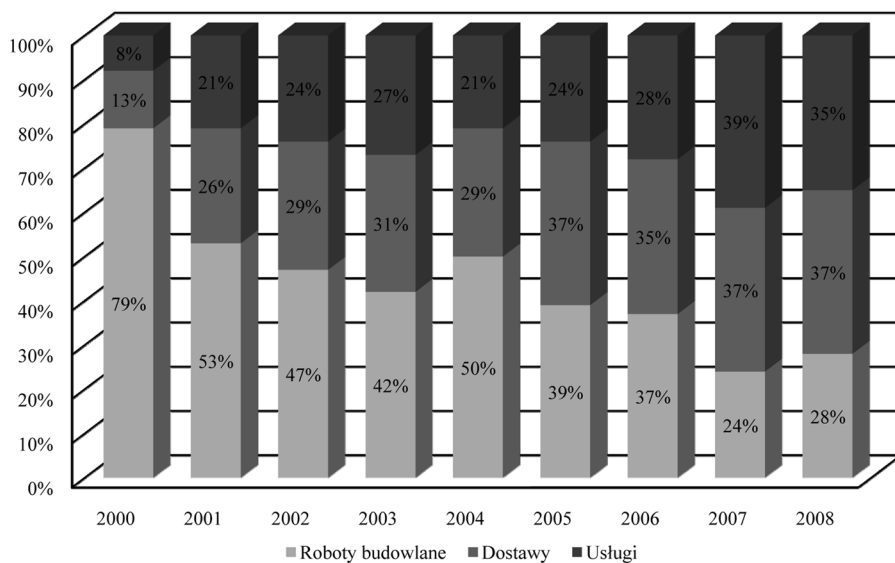
Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań UZP.

Największą grupę „klasycznych” zamawiających w 2008 r. stanowiła administracja samorządowa (44,6% zamawiających). Za nią znalazły się: samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (7,0%), administracja rządowa terenowa (6,4%), podmioty prawa publicznego (4,4%), organy kontroli państwowej lub ochrony prawa, sąd lub trybunał (2,9%), administracja rządowa centralna (1,6%), uczelnie publiczne (1,6%), instytucje ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego (0,1%). Pozostałe 31,4% zamawiających sklasyfikowano jako inne podmioty. Szczegółowo strukturę zamawiających z podziałem na rodzaje realizowanych zamówień w roku 2008 przedstawia rys. 2. W zależności od rodzajów podmiotów zamawiających udział poszczególnych rodzajów zamówień jest zróżnicowany, jednak dla większości przypadków dominującą rolę odgrywiają dostawy. Udział poszczególnych rodzajów zamówień w ogólnej liczbie postępowań zamówieniowych na przestrzeni lat prezentuje rys. 3.



**Rys. 2.** Struktura liczby udzielonych zamówień przez wybrane grupy podmiotów w 2008 r. (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań UZP.



**Rys. 3.** Struktura liczby udzielonych zamówień wg rodzajów zamówień w latach 2000–2008 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań UZP.

Jak wynika z powyższych analiz statystycznych, rynek zamówień publicznych stale się rozwija, zwiększa swój potencjał i zaczyna odgrywać coraz większą rolę w systemie finansów publicznych w Polsce. Mimo ponad piętnastoletniej historii należy uznać go za rynek nie w pełni dojrzały, ale wypracowujący sukcesywnie pożądane rezultaty.

Funkcjonowanie rynku zamówień publicznych ocenić można na podstawie analizy struktury wykorzystywanych narzędzi i uzyskiwanych efektów. O dojrzałości rynku świadczyć może rosnąca skala stosowania trybów otwartych, z dominującą rolą przetargu nieograniczonego. W roku 2008 w przypadku zamówień o wartościach poniżej progów unijnych tryb przetargu nieograniczonego zastosowano w 70% postępowań – odsetek ten wzrósł w porównaniu do lat poprzednich (w 2007 r. wynosił 63%, w 2006 – 62%). Zmniejszył się natomiast odsetek zamówień udzielanych w trybie z wolnej ręki – w 2008 r. wynosił 22% (w 2007 – 29%, zaś w latach 2005–2006 – 25%). Na tym samym poziomie co w 2007 r. utrzymał się odsetek zamówień prowadzonych w trybie zapytania o cenę i wynosił 6% (w 2006 – 11%). Te trzy tryby obejmowały prawie cały rynek zamówień publicznych o wartości poniżej progów unijnych, pozostałe tryby udzielania zamówień (tj. przetarg ograniczony, negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny, negocjacje bez ogłoszenia oraz licytację elektroniczną) zastosowano w 2% postępowań. Tendencje w obszarze wykorzystywanych trybów realizacji zamówień publicznych prezentuje tabela 1.

**Tabela 1.** Dominujące tryby zamówień publicznych w latach 2000–2008

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Liczba zamówień udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego	30 798	34 501	34 341	34 526	23 468	25 354	28 631	113 722	125 570
Liczba zamówień udzielonych w trybie zamówienia z wolnej ręki	5682	7794	2258	2711	1886	1078	5988	50 403	39 579

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań UZP.

Dla efektywności wypełniania celów publicznych bardzo ważne znaczenie ma możliwość terminowej realizacji powierzonych zadań. Na podstawie sprawozdań UZP możliwe jest określenie średniego czasu potrzebnego na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w odniesieniu do trybu przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego oraz licytacji elektronicznej, tzn. postępowań, w których występował obowiązek publikacji zarówno ogłoszenia wszczynającego postępowanie, jak i ogłoszenia o udzieleniu zamówienia. Przeciętny czas trwania postępowania o wartości nieprzekraczającej progów UE, liczony od daty publikacji ogłoszenia o zamówieniu do daty



udzielenia zamówienia wskazanej w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia, wyniósł w 2008 r. 36 dni (w 2007 – 40 dni, w 2006 – 82 dni, w 2005 – 79 dni). Dla poszczególnych trybów wskaźnik ten w roku 2008 wyniósł:

- przetarg nieograniczony – 36 dni,
- przetarg ograniczony – 65 dni,
- negocjacje z ogłoszeniem – 99 dni,
- dialog konkurencyjny – 94 dni,
- licytacja elektroniczna – 28 dni.

Jak wynika z powyższych danych, procedura udzielenia zamówienia przy wykorzystaniu trybu licytacji elektronicznej trwa najkrócej, nieco dłuższe jest postępowanie organizowane w trybie przetargu nieograniczonego. Należy także zauważyć ogólną tendencję do coraz krótszego okresu trwania postępowań, co prezentuje tabela 2.

**Tabela 2.** Czas trwania postępowań w zamówieniach publicznych w latach 2004–2008 (w dniach)

Tryb zamówienia/Rok	2004	2005	2006	2007	2008
Przetarg nieograniczony	85	80	82	39	36
Przetarg ograniczony	60	59	73	68	65
Negocjacje z ogłoszeniem	71	111	116	85	99

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań UZP.

Dla efektywności wydatkowania środków publicznych najbardziej syntetycznym miernikiem wydaje się być uzyskiwana w zamówieniach publicznych cena, tzn. czy przetarg prowadził do wyboru oferty najtańszej spośród złożonych ofert. Wskaźnik przetargów nieograniczonych, w których dokonywano wyboru oferty najtańszej obrazuje tabela 3.

**Tabela 3.** Odsetek przetargów nieograniczonych, przy wyborze oferty najtańszej w latach 2004–2008 (w %)

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Udział postępowań, w których wybierano ofertę najtańszą	66%	70%	80%	84%	84%	93%	94%	95%	96%

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań UZP.

Obserwowana tendencja wydaje się być pozytywna. Jednakże jednocześnie występowanie tak dużego odsetka postępowań, w których udzielono zamówienia wykonawcy oferującemu najniższą cenę, może rodzić uzasadnione obawy co do relacji ceny i jakości proponowanych usług, dostaw czy robót budowlanych. Wybór najtańszej oferty przez zamawiającego nie musi być przecież w każdym przypadku

rozwiązaniem optymalnym. Uzupełnieniem tego wskaźnika może być informacja o liczbie stosowanych kryteriów przy postępowaniu o zamówienie publiczne.

Innym wskaźnikiem obrazującym konkurencję podmiotów realizujących zamówienia publiczne i jednocześnie efektywność systemu może być dysproporcja pomiędzy cenami składanych ofert. W roku 2008 odsetek postępowań, w których różnica pomiędzy maksymalną a minimalną ceną składanych ofert mieściła się w przedziale od 0 do 30%, wynosił odpowiednio dla robót budowlanych 55%, dla zamówień na dostawy 64% i usług 41%. Oferty na dostawy były najbardziej zbliżone cenowo (w ponad 35% postępowań różnica między ceną minimalną a maksymalną nie przekroczyła 10%), natomiast w ofertach na usługi, gdzie cena zależy od większej liczby czynników, różnice pomiędzy ceną najniższą a najwyższą były największe (w ponad 25% postępowań różnica ta wyniosła ponad 100%). Tendencje w tym zakresie prezentuje tabela 4.

**Tabela 4.** Udział ofert, w których różnica pomiędzy maksymalną a minimalną ceną składanych ofert mieściła się w przedziale od 0 do 30%, w latach 2000–2008

Rodzaj zamówienia/ Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Roboty budowlane	52%	52%	54%	56%	54%	71%	66%	58%	55%
Zamówienia na dostawy	60%	60%	70%	71%	73%	78%	76%	67%	64%
Zamówienia na usługi	b.d.	30%	40%	44%	44%	67%	58%	42%	41%

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań UZP.

Zaprezentowane powyżej wybrane wskaźniki obrazujące efektywność działania systemu zamówień publicznych w Polsce nie wyczerpują tematu, niewątpliwie na efektywność całego rynku wpływ wywierają rezultaty pojedynczych, funkcjonujących w ramach systemu projektów i przedsięwzięć.

#### 4. Mierniki oceny efektywności projektów realizowanych ze środków publicznych

Ocena opłacalności różnego rodzaju przedsięwzięć nie jest możliwa bez zdefiniowania celów działania podmiotów realizujących określone projekty. W przypadku projektów o charakterze publicznym (niekomercyjnych) są one zupełnie odmienne od celów działania podmiotów komercyjnych i tym samym sprawiają, że konieczne jest specyficzne podejście do oceny ich efektywności (niekoniecznie opłacalności) – podstawowe różnice w tym obszarze prezentuje tabela 5. Forma własności determinuje zatem cele działania jednostek, a pochodzenie środków finansujących ich realizację określa kryteria oceny efektywności.

**Tabela 5.** Różnice w definicji celów działalności podmiotów prywatnych i publicznych

Podmioty prywatne (komercyjne)	Podmioty publiczne
Generowanie zysków dla właścicieli	Zaspokajanie potrzeb społecznych
Kapitał prywatny zainwestowany w projekty mające przynieść najwyższą (oczekiwaną) stopę zwrotu przy określonym ryzyku	Kapitał ogólnospołeczny, różnorodny pod względem pochodzenia
Właściciele przedsiębiorstw są jednocześnie inwestorami	Rozdzielenie jednostek finansujących i realizujących projekty od beneficjentów
Cel jednorodny, zazwyczaj ilościowy (zysk)	Cele zróżnicowane, odmienne dla poszczególnych podmiotów publicznych, często ze sobą sprzeczne, oprócz celów ilościowych, cele jakościowe
Rezultat mierzalny, ilościowy, wyrażony w jednostkach fizycznych lub pieniężnych	Rezultaty trudne do kwantyfikacji, wyrażenia w jednostkach pieniężnych,

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań UZP.

Z uwagi na powyższe specyficzne cechy przedsięwzięć realizowanych ze środków publicznych, ocena efektywności ekonomicznej projektu powinna być dokonana na podstawie podstawowego założenia racjonalności społeczno-ekonomicznej, że wartość netto korzyści społecznych, wynikających z realizacji projektu musi przekraczać wartość nakładów związanych nie tylko z realizacją, ale również z eksploatacją projektu w określonej perspektywie czasowej. Ponadto wartość korzyści musi być oceniana nie z punktu widzenia inwestora, ale beneficjentów realizowanego projektu. O ile w analizie opłacalności projektów komercyjnych uwzględniane są jedynie przepływy pieniężne netto dla inwestora (NPV, IRR, MIRR), to w analizie efektywności ekonomicznej zamówień publicznych winny być uwzględniane wyrażone w wartościach pieniężnych (jeśli jest to możliwe) lub wielkościach fizycznych rezultaty społeczne, wyceniane przez beneficjentów. Biorąc pod uwagę powyższe, można zaproponować dwa podstawowe podejścia do pomiaru efektywności przedsięwzięć niekomercyjnych, realizowanych w trybie zamówień publicznych, są to:

1. Analiza kosztów i korzyści (*cost benefits analysis*, CBA) – koszty, jak i korzyści społeczne są wyceniane w wartościach pieniężnych, a następnie są dyskontowane (podobnie do analizy finansowej). Do tej grupy miar zaliczyć należy:
  - ekonomiczną terażniejszą wartość netto (ENPV) – podobnie jak NPV w analizie opłacalności, informuje o ile wartość prognozowanych korzyści społecznych netto przedsięwzięcia (w jednostkach pieniężnych), przekracza wartość szacowanych nakładów i przyszłych kosztów operacyjnych,
  - ekonomiczną wewnętrzną stopę zwrotu (EIRR) – opartą na metodzie IRR, określa stopę dyskontową, przy której zrównują się korzyści i koszty społeczne netto (przy której ENPV = 0),
  - ekonomiczną zmodyfikowaną stopę zwrotu (EMIRR) – podobnie jak MIRR – eliminuje założenie o reinwestowaniu korzyści społecznych przedsięwzięcia wg stopy równoważącej ENPV do zera,

- ekonomiczny wskaźnik zyskowności (EPI) – określający względną wartość bieżącą korzyści społecznych, przypadających na jednostkę poniesionych nakładów (kapitału).

2. Analiza efektywności kosztowej (*cost effectiveness analysis*, CEA) – nie jest tu konieczna wycena rezultatów działań (w wartościach pieniężnych), gdyż metoda zakłada możliwość uporządkowania (rangowania) przedsięwzięć ocenianych (warunkiem jej stosowalności jest konieczność określenia niepieniężnego miernika rezultatu dla obiektów porównywanych). Do tej grupy metod zaliczyć można:

- efektywność nakładów – metoda odnosząca nakłady inwestycyjne do wskaźnika produktu lub rezultatu (wyrażonego w jednostkach fizycznych, np. na km autostrady) – nie uwzględnia jednak późniejszych kosztów operacyjnych utrzymania obiektu,
- średnioroczny koszt jednostkowy – metoda podająca uśredniony (dla całego okresu funkcjonowania efektu inwestycji) koszt przypadający na średnioroczny wskaźnik rezultatu, a więc uwzględnia także koszty operacyjne obiektu,
- dynamiczny koszt jednostkowy – metoda ukazująca, jaki jest zdyskontowany koszt (uwzględniający nakłady i koszty eksploatacyjne) uzyskania jednostki efektu społecznego (rezultatu projektu).

Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania zaprezentowano syntetycznie jedynie wybrane, podstawowe mierniki efektywności. Podkreślić jednak należy, że ich zastosowanie może być impulsem do wypracowywania bardziej wysublimowanych metod oceny efektywności przedsięwzięć realizowanych na rynku zamówień publicznych, opartych na analizie wrażliwości, scenariuszy i modelowaniu ekonometrycznym (np. stochastyczny model graniczny kosztów podmiotów rynku zamówień publicznych).

## 5. Podsumowanie

Ocena efektywności podmiotów rynku zamówień publicznych powinna być dokonywana nie tylko retrospektywnie, po zrealizowaniu projektu, ale prospektywnie, przed podjęciem decyzji o jego realizacji. Powinna mieć charakter nie tylko bezwzględny, lecz także relatywny. Winna być wielokryterialna, oparta na zestawie wypracowanych i zweryfikowanych wskaźników, co w konsekwencji skutkować powinno wypracowaniem mechanizmów efektywnego zarządzania ryzykiem. Niezbędnym elementem takiego procesu wydaje się być jednak wypracowanie rzetelnego systemu sprawozdawczości dla zamówień publicznych.

Rosnąca efektywność systemu zamówień publicznych to nie tylko oszczędności w wydatkowaniu środków publicznych, ale też możliwość stymulowania innowacyjności przedsiębiorstw uczestniczących w realizacji tych zamówień przez kreowanie wiodących rynków, nowych technologii, informatyzacji i ekologii, a także wspieranie maksymalizacji osiąganych efektów społecznych.

## Literatura

- XV-lecie systemu zamówień publicznych w Polsce*, red. H. Nowicki, J. Sadowy, UZP, Warszawa 2009.
- Baehr J., Czajkowski T., Dzierżanowski W., Kwieciński T., Łysakowski W., *Prawo zamówień publicznych – komentarz do ustawy*, UZP, Warszawa 2007.
- Przewodnik – Analiza kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, dokument w formie elektronicznej, <http://www.polskawschodnia.gov.pl>.
- Sadowy J., *Cele systemu zamówień publicznych i ich realizacja na przestrzeni 15 lat w świetle sprawozdań prezesa urzędu*, w: *XV-lecie systemu zamówień publicznych w Polsce*, red. H. Nowicki, J. Sadowy, UZP, Warszawa 2009.
- Sprawozdania z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w latach 2000–2008*, <http://www.uzp.gov.pl>.
- Starzyńska W., Zrobek J., *Wpływ zamówień publicznych na rozwój procesów innowacyjnych w gospodarce*, w: *Nowoczesne metody i techniki zarządzania*, red. J.T. Duda, W. Waszkielewicz, AGH, Kraków 2006.

## PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM IN POLAND

**Summary:** Public contracts are an important sector of the economy. The aim of the procurement system is, inter alia, an effective disbursement of public funds, combating corruption and ensuring non-discriminatory access of performers to competition. The purpose of the article is a brief overview of main elements comprising the public procurement system in Poland and assessing the suitability of individual instruments system to achieve the major objectives assigned for this system.