

Wacława Starzyńska

Uniwersytet Łódzki

JEDNOLITY EUROPEJSKI RYNEK ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH SZANSĄ DLA POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTW?

1. Wstęp

Istotnym segmentem rynku wewnętrznego Unii Europejskiej są zamówienia publiczne. Finansowane ze środków publicznych, w gospodarce rynkowej odgrywają ważną rolę jako instrument stymulowania popytu oraz interwencjonizmu państwowego. Wydatki objęte procedurami zamówień publicznych wynoszą bowiem według różnych szacunków od 12 do 15% PKB wszystkich państw członkowskich, co stanowiło np. w 1990 r. prawie 559 mld ecu (por. [Mardas 1994, s. 88]). W ostatnim dziesięcioleciu osiągnęły one kwotę roczną ponad 720 mld euro, a na jednego obywatela przypada 2 tys. euro (por. [Zamówienia... 2001, s. 7]).

Zamówienia publiczne mają przede wszystkim swój wymiar międzynarodowy. W Unii Europejskiej kwestię zamówień publicznych regulują liczne dyrektywy. Polska jako członek Unii Europejskiej zakończyła proces dostosowywania prawa w dziedzinie zamówień publicznych poprzez uchwalenie Ustawy *Prawo zamówień publicznych* w 2004 roku. Ustawa ta jest w pełni zgodna z dyrektywami Wspólnoty w tym zakresie, a niektóre zawarte w niej porozumienia zawierają rozwiązania, które dopiero mają być przyjęte w prawie unijnym. Zainteresowanie funkcjonowaniem systemu zamówień publicznych wzrasta na skutek wyraźnego urynkowienia tej sfery gospodarki, spowodowanego m. in. wzrostem konkurencyjności i wejściem Polski do Unii Europejskiej.

Niniejsza praca ma na celu określenie roli i znaczenia zamówień publicznych na tym rynku, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości udziału polskich przedsiębiorstw w postępowaniach o zamówienia publiczne w krajach Unii Europejskiej.

W artykule wykorzystano publikowane dane GUS, Urzędu Zamówień Publicznych oraz Raportu Komisji Europejskiej. Brak sprawozdawczości statystycznej dotyczącej zamówień publicznych stanowi istotne ograniczenie badań nad efektywnością funkcjonowania systemu zamówień publicznych. Wydawany przez Urząd Zamówień Publicznych Biuletyn i coroczne sprawozdania tego urzędu to jedyne źródło informacji o polskim rynku zamówień publicznych.

2. Uregulowania prawne dotyczące zamówień publicznych

Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej mówi, że rynek wewnętrzny obejmuje obszary bez wewnętrznych granic, nad którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Na kanwie tych zasad stworzono podstawy współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. Należy jednak podkreślić, że współpraca w ramach rynku wewnętrznego wychodzi daleko poza reguły swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału zamieszczonych w traktacie. Chodzi tutaj o cały szereg szczegółowych reguł w formie dyrektyw i rozporządzeń, których celem jest harmonizacja, a czasami ujednolicenie przepisów prawnych państw członkowskich w poszczególnych dziedzinach prawa. Prawo europejskie reguluje m.in. warunki konkurencji, standaryzacji i certyfikacji, niektóre aspekty prawa podatkowego oraz prawa spółek, ochrony konsumenta, prawa pracy czy ochrony środowiska.

Istotny element rynku wewnętrznego stanowi sektor zamówień publicznych. W przeciwieństwie do wielu innych dziedzin europejskiego prawa, traktaty założycielskie nie zawierały żadnych postanowień w zakresie zamówień publicznych. Dopiero praktyczna realizacja założeń rynku wewnętrznego ujawniła potrzebę regulacji przedmiotowej zamówień publicznych na gruncie europejskim (por. [Lisowski 1998, s. 8]). Tabela 1 prezentuje w ujęciu chronologicznym dyrektywy dotyczące zamówień publicznych według przedmiotu zamówień.

Tabela 1. Uregulowania prawne dotyczące jednolitego rynku zamówień publicznych w Unii Europejskiej

Dostawy	Roboty budowlane	Usługi	Zamówienia mieszane	Sektor użyteczności publicznej
Dyrektywy				
1977/62/EWG 1980/767/EWG 1988/295/EWG 1993/36/EWG 1997/52/WE 2001/78/WE	1971/305/EWG 1989/440/EWG 1993/4/EWG 1997/52/WE 2001/78/WE	1992/50/EWG 1997/52/WE 2001/78/WE	1989/665/EWG	1990/531/EWG 1992/13/EWG 1993/38/EWG 1998/4/WE 2001/78/WE

Źródło: [Starzyńska 2003, s. 13].

Począwszy od Dyrektywy 71/305/EWG koordynującej krajowe procedury udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, regulacją objęto stopniowo wszystkie rodzaje zamówień publicznych, włączając w to również sektor użyteczności publicznej.

Głównym celem powstania regulacji prawnych dotyczących zamówień publicznych we Wspólnocie Europejskiej była możliwie najpełniejsza realizacja założeń rynku wewnętrznego, tworząca duże szanse na rozwój i poszerzenie działalności. Zamówienia publiczne są wielkim wyzwaniem, bowiem z jednej strony ma miejsce otwarcie rynków państw członkowskich, a z drugiej większa konkurencja, co pociąga za sobą konieczność wdrażania nowych technologii i metod produkcji. Nie wywołuje zatem zdziwienia stwierdzenie pojawiające się w „Zielonej księdze” Komisji Europejskiej „Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej”, że rynek zamówień publicznych jest najslabiej rozwiniętą gałęzią wewnętrznego rynku Unii (por. [Komunikat... 1998, s. 86-87]). Zasadniczym problemem jest wprowadzenie w życie dyrektyw Rady. Trudności pojawiają się już na etapie wprowadzenia postanowień do porządków prawnych poszczególnych krajów. W praktyce wiele państw bądź w ogóle nie implementowało dyrektyw dotyczących zamówień publicznych we wskazanym czasie, bądź implementacja miała charakter jedynie fragmentaryczny (por. [Brodecki, Dobrobysz, Majkowska 2002, s. 11]).

Kolejnym problemem jest praktyczne stosowanie włączonych do prawa krajowego regulacji prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych. Często dochodzi do sporów dotyczących interpretacji pojęć ważnych przy realizacji unijnych dyrektyw, np. pojęcia usługi, roboty budowlane, zamawiający czy umowa na zamówienia publiczne. Jak wskazują wyniki badań, przy przyznawaniu zamówień publicznych zbyt często używane są procedury negocjacyjne, wadliwie formułowane ogłoszenia o zamówieniach, a także nagminne jest stosowanie procedur przyspieszonych (por. [Gordon, Rimmerand, Arrowsmith 1998, s. 164-171]).

Mimo zakazu stosowania preferencji krajowych poprzez sposób doboru kryteriów kwalifikacji i wyboru wykonawców, z grona zgłaszających się oferentów można eliminować „obce” firmy. W praktyce życia codziennego śladowa liczba zamówień staje się udziałem podmiotów z innych krajów niż ten, w którym oferta jest ogłaszana (por. [Komunikat... 1998]).

Uchwalona w Polsce 29 stycznia 2004 r. (weszła w życie 2 maja 2004 r.) Ustawa *Prawo zamówień publicznych* zastąpiła w całości dotychczasową Ustawę o zamówieniach publicznych z 1994 roku. Ma w niej miejsce całkowite dostosowanie polskiego prawa zamówień publicznych do wymagań unijnych, ponieważ od tego uzależniono nieograniczony dostęp polskich firm do unijnego rynku zamówień publicznych, zwłaszcza do przetargów nieograniczonych w krajach Unii Europejskiej, a także możliwość wydatkowania przez podmioty publiczne w Polsce środków dostępnych w ramach tzw. funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności [Dostosowanie... 2000, s. 28]. W nowym prawie zamówień publicznych pojawiają

się rozwiązania unijne zamieszczone w „pakiecie legislacyjnym”, obejmujące m.in. wykorzystanie narzędzi elektronicznych w postępowaniu o udzielenie zamówień publicznych.

3. Ocena poziomu i struktury popytu na rynku zamówień publicznych

Sektor publiczny jest w Polsce największym odbiorcą towarów i usług. Precyzyjne określenie skali zapotrzebowania tego sektora na zamówienia publiczne jest utrudnione ze względu na brak szeregu danych statystycznych. Pewnym przybliżeniem jest oszacowanie wydatków publicznych mogących mieć związek z zamówieniami publicznymi (tab. 2). Analizując dane z tab. 2, zauważamy, że największymi potencjalnymi zamawiającymi są jednostki samorządu terytorialnego, realizujące ponad 70% ogółu analizowanych wydatków. Zaprezentowane kwoty, wynoszące 41,3 i 41,1 mld zł, to tylko część rynku zamówień publicznych. Należy jednak podkreślić, że zakwalifikowanie wydatków zgodnie z klasyfikacją budżetową nie jest tożsame z obowiązkiem stosowania procedury zamówień publicznych. GUS nie gromadzi danych o wydatkach sektora publicznego przy zastosowaniu kryterium procedury ich wydatkowania, a takie rozwiązanie dałoby odpowiedź na pytanie o wielkości rynku zamówień publicznych.

Tabela 2. Wydatki publiczne w Polsce w latach 2002-2003

Wyszczególnienie	Lata			
	2002		2003	
	w mln zł	w %	w mln zł	w %
Wydatki bieżące jednostek budżetowych na zakup usług i materiałów	10 159,6	24,6	9920,7	24,1
Wydatki zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i ze środków specjalnych jednostek budżetowych na materiały i usługi	1717,4	4,1	1614,4	3,9
Zakup materiałów i usług z budżetu jednostek samorządu terytorialnego	15 688,9	37,9	16 347,9	39,8
Wydatki inwestycyjne z budżetu jednostek samorządu terytorialnego	13 782,7	33,3	13 263,0	32,2
Ogółem	41 348,6	100,0	41 146,0	100,0

Źródło: dane GUS z lat 2002-2003.

Od roku 2002 system zamówień publicznych obejmuje sektor użyteczności publicznej, czyli podmioty prywatne zajmujące się tworzeniem sieci, transportem i dystrybucją wody pitnej, energii elektrycznej i ciepłej, gazu, obsługą sieci w transporcie kolejowym (w tym kolei linowych) i tramwajowych, trolejbusowych,

autobusowych, obsługą i udostępnianiem sieci telekomunikacyjnej, a także podmioty zajmujące się poszukiwaniem lub wydobywaniem gazu ziemnego, ropy, węgla i innych paliw, zarządzaniem i udostępnianiem przewoźnikom lotnisk, portów morskich i śródlądowych.

Znaczna część środków pozostających w dyspozycji analizowanych podmiotów jest wydatkowana na rynku zamówień publicznych. Na tym rynku znajdują się także środki podmiotów sektora finansów publicznych nie ujęte w zaprezentowanej statystyce oraz innych podmiotów zobowiązanych do stosowania Ustawy *Prawo zamówień publicznych*, bowiem stale rośnie lista zamawiających.

Tabela 3 prezentuje wielkości wydatków bieżących i kapitałowych na szczeblu centralnym i lokalnym w latach 2000-2002.

Tabela 3. Wydatki sektora inwestycji rządowych i samorządowych w latach 2000-2002

Wyszczególnienie		Lata					
		2000		2001		2002	
		w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %
Szczebel centralny	wydatki bieżące	227 075	95,9	251 955	95,6	259 093	95,9
	wydatki kapitałowe	9790	4,1	11 625	4,4	11 126	4,1
	ogółem	236 865	100,0	263 580	100,0	270 219	100,0
Szczebel lokalny	wydatki bieżące	93 325	87,2	102 389	87,7	106 276	88,5
	wydatki kapitałowe	13 679	12,8	14 310	12,3	13 858	11,5
	ogółem	107 004	100,0	116 699	100,0	120 134	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z „Rocznika Statystycznego” GUS z 2003 roku.

Analizując dane z tab. 3, warto zaakcentować znaczącą rolę wydatków kapitałowych na szczeblu lokalnym, które trafiają głównie na rynek zamówień publicznych poszczególnych jednostek samorządów terytorialnych. Udział wydatków kapitałowych na szczeblu centralnym jest dużo (blisko trzykrotnie) niższy. Jednocześnie dla obu szczebli wydatki bieżące w analizowanych latach wykazują tendencję rosnącą kosztem wydatków kapitałowych.

Podstawowym źródłem na temat wielkości rynku zamówień publicznych są dane zawarte w „Biuletynie Zamówień Publicznych”. W roku 2003 w BZP ogłoszono 41 762 wyniki postępowań o wartości powyżej 30 tys. euro. Analiza ogłoszonych postępowań pozwala na określenie sumy kwot zakontraktowanych na poziomie około 37 mld zł (w roku 2002 ok. 35 mld zł) (por. [Sprawozdania... 2001-2003]), co jest przybliżoną wartością zamówień publicznych powyżej 30 tys. euro.

Tabela 4 prezentuje strukturę wartości zamówień publicznych w postępowaniach powyżej 30 tys. euro.

Tabela 4. Struktura wartości zamówień publicznych w postępowaniach powyżej 30 tys. euro w latach 2001-2003 (w %)

Wyszczególnienie	Lata		
	2001	2002	2003
Roboty budowlane	75	68	47
Dostawy	15	19	34
Usługi	10	12	19

Źródło: na podstawie sprawozdań Urzędu Zamówień Publicznych w latach 2001-2003.

Analizując dane z tabeli, obserwuje się wyraźną tendencję spadkową udziału wartości zamówień na roboty budowlane, podczas gdy wzrasta udział zamówień na dostawy (ponad dwukrotnie) i na usługi (blisko dwukrotnie). Jest to tendencja wieloletnia, charakterystyczna nie tylko dla 2003 roku. Bardzo istotny jest wzrost liczby zamówień na usługi, który sugeruje, że zamawiający odchodzą od samodzielnej realizacji niektórych zadań, a ich wykonanie zlecają wyspecjalizowanym podmiotom zewnętrznym.

Jak wynika z danych Urzędu Zamówień Publicznych, 2003 rok jest pierwszym, w którym zamawiający wszczęli nieco mniej postępowań przetargowych niż w roku poprzednim, co zaprezentowano w tab. 5.

Tabela 5. Liczba postępowań przetargowych w latach 2001-2003

Rok	Liczba postępowań
2001	35 794
2002	40 541
2003	39 289

Źródło: na podstawie sprawozdań Urzędu Zamówień Publicznych w latach 2001-2003.

Mniejsza liczba postępowań w połączeniu z rosnącą skalą wydatków dokonywanych w trybie ustawy może świadczyć o pozytywnej tendencji sumowania zamówień o podobnym charakterze i udzielania ich w ramach jednego postępowania. Taki tryb powinien prowadzić do bardziej efektywnego wydatkowania środków poprzez osiąganie niższych cen jednostkowych nabywanych świadczeń.

Najwięcej postępowań w 2003 r., chociaż mniej niż w roku poprzednim, ogłosiły administracje gminna i miejska, których zamówienia, wliczając do tej grupy również komunalne zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze oraz spółki komunalne, stanowiły prawie 39% ogółu (43% w 2002 r.). Kolejnym zamawiającym była administracja centralna – tutaj nastąpił wzrost liczby zamówień w porównaniu do roku poprzedniego i wynosił ponad 21% (19% w 2002 r.). Natomiast na tym samym poziomie (12%) utrzymał się odsetek zamówień udzielanych przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (por. [*Sprawozdania...* 2001-2003]).

W roku 2002 zamawiający udzielili 1723 zamówienia o wartości powyżej 50 tys. euro, a przeznaczona na nie kwota środków publicznych wyniosła ponad 11 mld zł, czyli niemal 30% środków wydawanych w postępowaniach o wartości przekraczającej 30 tys. euro.

Tabela 6. Struktura zamówień publicznych o wartości powyżej 50 tys. euro w 2002 roku

Wartość zamówienia w mln zł	Liczba umów
Do 5	1162
Od 5 do 10	347
Od 10 do 50	205
Powyżej 50	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania Urzędu Zamówień Publicznych z 2002 roku.

Analiza danych z tab. 6 wskazuje, że w 2002 r. wraz ze wzrostem wartości zamówienia liczba podpisanych umów spadła.

Ze względu na skalę wydatkowanych środków, począwszy od 1 maja 2004 r., notowania o wartości powyżej 5 mln euro na dostawy i usługi oraz powyżej 10 mln na roboty budowlane podlegają obligatoryjnej kontroli ze strony Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Z ogłoszeń o wyniku postępowania publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych w 2003 r. wynika, iż postępowań o wartości powyżej 5 mln euro na dostawy i usługi było 120, a powyżej 10 mln euro na roboty budowlane – 28.

W ogólnej kwocie wydatków udział przetargów powyżej omawianych progów stanowił: powyżej 5 mln euro ok. 10%, powyżej 10 mln euro prawie 3%. Najwięcej zamówień powyżej tych wartości zostało udzielonych przez:

- administrację centralną – odpowiednio 40 i 38%,
- administrację gminną i miejską – odpowiednio 28 i 24% (por. [*Sprawozdania... 2001-2003*]).

Te wielkości pozwalają stwierdzić, że o ile w przetargach o niższej wartości dominuje sektor administracji niższego szczebla, o tyle w przypadku dużych kontraktów proporcja jest odwrotna. Taki podział wynika z zainteresowania administracji lokalnej (samorządów) zaspokajaniem bieżących potrzeb, natomiast największe inwestycje o charakterze ogólnokrajowym realizuje administracja centralna.

Można przypuszczać, że liczba zamówień o największej wartości będzie w najbliższych latach wzrastać szybciej niż liczba pozostałych. Będzie to spowodowane możliwością uruchamiania wielkich inwestycji infrastrukturalnych.

4. Zamówienia publiczne w Europie

Zamówienia publiczne mają ogromne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania wspólnego rynku Unii Europejskiej. Wydatki objęte procedurami zamówień publicznych stanowią bowiem według różnych szacunków od 12 do 15% wydat-

ków wszystkich państw członkowskich. Brak kompleksowych informacji o zamówieniach publicznych w Polsce i w innych krajach utrudnia charakterystykę rynku zamówień publicznych. Większość analiz ekonomicznych o aspekcie międzynarodowym bazuje na makromiernikach, do których należy zaliczyć przede wszystkim odsetek potencjalnej wartości zamówień publicznych w PKB.

W tabeli 7 zaprezentowano wskaźniki zamówień publicznych z podziałem na instytucje rządowe, samorządowe i społeczne wybranych krajów europejskich. Rozmiar europejskich wydatków realizowanych drogą zamówień publicznych pokazuje najlepiej wskaźnik ogółu wydatków publicznych, pomniejszony o wynagrodzenia wraz z pochodnymi, z pominięciem również wydatków na obronność (kolumna 9). Dla 15 krajów członkowskich odsetek ten średnio wynosi 8,03% PKB, podczas gdy np. w Belgii zaledwie 4,84%, a w Szwecji ponad 13%. Wśród krajów kandydujących do Unii Europejskiej najwyższym wskaźnikiem charakteryzują się Węgry, Czechy i Słowacja. Polska ze wskaźnikiem 9,72% jest najbardziej podobna do Norwegii i Wielkiej Brytanii. Dla 14 spośród analizowanych krajów wskaźnik rządowych zamówień (kolumna 2) jest niższy od łącznego wskaźnika zamówień instytucji samorządowych i społecznych (kolumna 3 i 4). Francja i Włochy charakteryzują się zbliżonymi relacjami wydatków rządowych do wydatków samorządowych (wraz z instytucjami o charakterze społecznym). Pozostałe 7 krajów ma scentralizowaną strukturę, jeśli chodzi o zamówienia publiczne. Jeśli odejmiemy od wydatków publicznych wynagrodzenia i środki przeznaczone na obronność, to z tej grupy wyeliminujemy Belgię, w efekcie czego wśród krajów mających ciągle scentralizowaną strukturę znajdują się: Grecja, Słowacja, Polska, Portugalia, Turcja i Wielka Brytania. Analizując UE jako całość, łatwo zauważyć, że wydatki rządowe stanowią jedną trzecią wartości potencjalnych zamówień publicznych krajów piętnastki. Polska ze wskaźnikiem wynoszącym blisko 57% najbardziej przypomina Wielką Brytanię (59%) i Grecję (56%) [OECD... 2002; Starzyńska 2003, s. 69].

5. Ocena możliwości dostępu przedsiębiorstw w krajach unijnych do zamówień publicznych

Ogromny odsetek największych firm posiada już doświadczenie w ubieganiu się o zamówienia publiczne w innych państwach. Mają one zwykle dobrą pozycję, nie mają kłopotów z dostępem do informacji na temat konkretnych postępowań przetargowych oraz dysponują doświadczeniem pozwalającym na wzięcie udziału w przetargu. Firmy te składają oferty często poprzez swoje oddziały lub konsorcja, w których spółka wiodąca pochodzi z tego samego państwa członkowskiego co podmiot dokonujący zakupu. Liczba zamówień zdobytych bezpośrednio przez firmy prowadzące działalność w pozostałych państwach członkowskich ciągle jest nieznaczną. Dotyczy to również małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), które napotykają większe trudności z uwagi na swoje małe rozmiary.

Tabela 7. Zamówienia publiczne w Europie według podmiotów decyzyjnych (w % PKB)

Kraje	Wydatki (konsumpcja i inwestycje)									
	Wydatki				W tym pomniejszone (i pochodne) o wynagrodzenia				W tym pomniejszone o wydatki na obronę	
	ogółem		samo-rządowe	instytu-cjonalne	ogółem		samo-rządowe	instytu-cjonalne	ogółem	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Austria	24,68	7,67	12,63	4,38	12,16	2,75	5,70	3,70	11,71	2,31
Belgia	17,23	10,09	5,63	0,86	5,37	2,48	1,95	0,30	4,84	1,95
Czechy	24,94	9,30	8,40	5,28	17,03	4,45	6,53	5,18	15,74	2,71
Dania	28,29	8,71	19,30	0,29	10,63	3,34	7,20	0,09	10,04	2,75
Finlandia	25,63	8,58	18,77	1,53	9,64	4,22	7,44	1,22	9,00	3,58
Francja	23,10	11,03	7,33	4,74	9,05	3,24	4,22	1,60	7,63	1,81
Niemcy	17,81	2,94	13,77	1,10	7,32	1,52	5,39	0,40	6,72	0,81
Grecja	18,64	12,98	1,61	3,22	7,29	4,32	0,84	1,30	6,73	3,76
Węgry	29,77	13,47	13,76	2,22	18,31	8,56	7,38	2,05	16,78	7,03
Islandia	20,81	8,73	11,70	0,28	10,08	2,73	7,11	0,12	9,93	2,59
Włochy	20,03	9,99	9,69	0,70	7,9	2,72	4,90	0,43	7,38	2,12
Holandia	18,74	7,67	10,16	0,91	8,96	3,68	4,90	0,37	7,98	2,71
Norwegia	25,44	9,61	16,05	x	11,44	5,61	6,06	x	9,65	3,82
Polska	22,57	14,40	7,41	x	10,6	6,65	4,31	x	9,72	5,57
Portugalia	20,98	16,42	4,41	0,46	7,24	4,83	2,59	0,13	6,22	3,80
Słowacja	25,08	18,09	3,70	3,30	15,34	9,46	2,79	2,98	14,09	8,21
Hiszpania	20,51	7,11	8,88	4,49	8,74	2,63	4,44	1,64	8,06	1,96
Szwecja	33,15	10,66	23,14	0,04	14,60	6,25	9,00	0,04	13,01	4,67
Szwajcaria	19,58	3,43	15,68	0,30	8,60	2,08	6,24	0,12	8,02	1,50
Turcja	17,72	14,83	2,13	x	7,47	5,58	1,13	x	6,84	4,96
Wielka Brytania	25,17	14,57	9,71	0,20	13,08	9,00	3,29	0,10	9,97	5,88
UE-średnia ważona	21,48	8,87	10,79	1,79	9,24	3,76	4,67	0,72	8,03	2,53

x – zjawisko nie wystąpiło.

Źródło: [OECD... 2002, s. 39-40].

Małe i średnie przedsiębiorstwa powinny zdominować większą część rynku z uwagi na istotną rolę, jaką odgrywają w gospodarce Europy: udziałem tych firm jest 65% obrotów w sektorze prywatnym na rynku Unii Europejskiej. Ich większe zaangażowanie w obszarze zamówień publicznych doprowadziłoby do stworzenia rdzenia MSP zdolnego do korzystania z możliwości stwarzanych przez otwarty rynek zamówień publicznych, i to nie tylko w Unii Europejskiej, ale również w państwach objętych umową GATT o zamówieniach rządowych. W dalszej perspektywie małe i średnie przedsiębiorstwa mogłyby mieć większy wkład w rozwój, konkurencyjność oraz stan zatrudnienia. Podstawowe założenia rynku wewnętrznego w obszarze zamówień (podmioty zamawiające mają większy wybór wśród dostawców właściwego towaru oraz konkurencja przemysłu Unii Europejskiej rośnie) nie będą osiągnięte, jeśli małe i średnie przedsiębiorstwa nie będą miały faktycznego dostępu do rynków europejskich (por. [Komunikat... 1998]).

Prace prowadzone na bazie różnych komunikatów i uchwał dotyczących małych i średnich przedsiębiorstw oraz rynku wewnętrznego sprowadziły się do wyodrębnienia długiej listy przeszkód, jakie napotykały podczas udzielania zamówień publicznych, i to we wszystkich kierunkach stosowania procedur [Euro Info Aarkus Country...].

Już na etapie planowania działalności gospodarczej przedsiębiorstwa miały problemy ze zorganizowaniem się tak, żeby mogły skutecznie walczyć o zamówienia, którymi są zainteresowane. Dzieje się tak dlatego, że mają one trudności z dostosowaniem swojej działalności do potrzeb rynkowych. Nie posiadają informacji na temat zamówień publicznych będących przedmiotem przetargu w ich sektorze, brakuje im przeszkolonego personelu oraz pomocy technicznej, aby radzić sobie z kwalifikacją wstępną, z przygotowaniem ofert, mają też trudności ze spełnieniem wymagań jakościowych, w końcu są zbyt małe, żeby podołać dużym zamówieniom objętym dyrektywami i stanowić konkurencję na rynku Wspólnoty. Problem z wielkością łączy się z trudnościami związanymi z utworzeniem skutecznych i korzystnych form partnerstwa pomiędzy małymi i średnimi przedsiębiorstwami.

Firmy muszą przezwyciężyć wiele problemów związanych z fazą udzielania zamówień. Na przykład mają trudności z szybkim dostępem do informacji niezbędnej do przygotowania ofert, co dotyczy zwłaszcza rozpoznania i interpretowania ogłoszeń o zaproszeniu do przetargu, którymi są potencjalnie zainteresowane, przedmiotu zamówienia publicznego, stosowanych regulacji prawnych (włącznie z przepisami krajowymi) oraz specyfikacją techniczną, do której należy się stosować. Badania [Euro Info Aarkus Country...] wykazały, że późne przekazanie dokumentów dotyczących zamówień przez podmioty zamawiające jest prawdziwą przeszkodą dla małych i średnich przedsiębiorstw, które chcą uczestniczyć w przetargu, ponieważ w wielu przypadkach (ponad 50% badanych firm) opóźnienie to uniemożliwiało tym firmom złożenie ważnej oferty w wyznaczonym terminie.

Innymi istotnymi przeszkodami są też koszty związane ze składaniem ofert oraz zapewnienie gwarancji finansowej według konkurencyjnych stawek.

Nawet jeśli przedsiębiorstwa z sektora MSP wygrają przetarg i zaczynają go realizować, napotykać liczne trudności, takie jak spełnienie wymagań zawartych w zobowiązaniach, które zaakceptowały z chwilą podpisania umowy, zabezpieczenie terminowych płatności za roboty wykonane lub towary przez nie dostarczone, rozstrzyganie wszelkich sporów w sposób szybki i tani oraz otrzymanie odpowiedniego zabezpieczenia jako podwykonawca.

Podjęte zostały już działania, żeby rozwiązać te problemy w skali Wspólnoty. Pod względem dostępu do informacji określone sieci sponsorowane przez Wspólnotę świadczą już usługi informatyczne i wspomagające rynek we współpracy z prywatnymi konsultantami. Wspomniane sieci, wraz z licznymi lokalnymi, sektorowymi oraz krajowymi usługodawcami, przekazują informacje na temat możliwości wynikających z zamówień publicznych nawet poniżej progu określonego w dyrektywach – oraz dodatkowe informacje dotyczące planów zamówień konkretnych podmiotów zamawiających. Co więcej, nowy wzór ogłoszeń przetargowych publikowanych codziennie w Dzienniku Urzędowym bez wątpienia ułatwia zadanie małym i średnim przedsiębiorstwom mającym do nich dostęp, ponieważ dzięki nim mogą uzyskać odpowiednią informację na temat możliwości przetargowych szczególnie w innych państwach członkowskich.

Komisja przyjęła także szereg środków, za pomocą których informacja będzie przekazywana, a pomoc techniczna udzielana małym i średnim przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w gorzej rozwiniętych regionach. Zarówno pomoc techniczna, jak i zapewnienie dostępu do informacji mają na celu umożliwienie tym firmom wejście na europejskie rynki zamówień.

Co do informacji o konkretnych zamówieniach: należy rozważyć możliwość dostosowania TED do wymagań przedsiębiorstw. Inną ewentualnością byłoby skorzystanie z coraz popularniejszego Internetu oraz WWW tak, żeby umożliwić dostęp do informacji szerszemu gronu. Istnieje kilka przeszkód technicznych w tych przedsięwzięciach, ale może zaistnieć potrzeba koordynacji w skali całej Europy, jeśli takie inicjatywy mają się powieść. Użyteczne mogłyby się też okazać naciski wywierane na podmioty zamawiające w celu zwiększenia przejrzystości, co mogłoby być osiągnięte poprzez zachęcenie ich do posługiwania się CPV oraz używania standardowych formularzy przy sporządzaniu dokumentów. Takie działania znacznie ułatwiłyby elektroniczną wymianę danych.

Co do przygotowania procedur udzielania zamówień: otwarcie i uproszczenie metod działania podmiotów zamawiających osiągnięte poprzez przeszkolenie urzędników odpowiedzialnych za zamówienia publiczne, wymianę kadry urzędniczej oraz informacji na temat właściwej metody dokonywania zamówień publicznych mogłyby w znacznym stopniu ułatwić małym i średnim przedsiębiorstwom dostęp do zamówień publicznych. Ze względu na ich niewielki rozmiar łatwiej

byłoby im uczestniczyć efektywnie w operacjach na rynku ogólnoświatowym, jeśli ramy dla współpracy byłyby pomiędzy nimi ustalone.

Kwestia podwykonawców, która jest szczególnie istotna dla małych i średnich przedsiębiorstw, nie jest bezpośrednio regulowana dyrektywami. Komisja została poproszona o to, żeby „we współpracy z państwami członkowskimi” nawoływała do stosowania, inicjowała oraz koordynowała stosowanie środków zmierzających do stworzenia środowiska sprzyjającego podwykonawcom. Chodzi o ulepszenie istniejącej sieci bazy danych o podwykonawstwie czy zdyscyplinowanie podmiotów zamawiających w kwestii regulowania należności oraz odsetek karnych naliczanych w razie zwłoki.

W ogólnej kwestii Komisja jest zdania, że skuteczny dostęp państw członkowskich do rynku zamówień publicznych jest możliwy przy użyciu rzeczywistych środków opierających się na analizie praktycznych potrzeb i możliwości tych firm, a szczególnie poprzez rozwój usług sieci pomocniczych, które zaopatrywałyby je w niezbędne informacje, udzielały pomocy technicznej oraz organizowały odpowiednie szkolenie (por. [Komunikat... 1998, s. 44]).

Jeśli chodzi o zamówienia publiczne, polscy mali i średni przedsiębiorcy mogą nawet nie zauważyć, że weszliśmy do Unii Europejskiej. Prawdziwe zmiany nastąpią za kilka lat, gdy znikną wszystkie okresy przejściowe na zatrudnianie Polaków w krajach unijnych.

Polskie prawo o zamówieniach publicznych już obecnie jest niemal w pełni zgodne z dziewięcioma unijnymi dyrektywami. Bruksela uznała, że obecna ustawa w dostateczny sposób gwarantuje przejrzystość procesów przetargowych i równy dostęp do zamówień dla wszystkich podmiotów. Najważniejszą zmianą w prawie, która nastąpiła po 1 stycznia 2004 r. i bezpośrednio dotknęła polskich przedsiębiorców, jest wykreślenie z ustawy zapisu o „preferencjach krajowych”. Skończyła się więc taryfa ulgowa, znikły dodatkowe punkty za polskie pochodzenie firmy, wynoszące aż 20% w stosunku do ceny wyjściowej.

Skreślenie preferencji działa w obie strony – w walce o zamówienie publiczne np. w Belgii tamtejsi przedsiębiorcy nie są w uprzywilejowanej sytuacji wobec polskiej firmy. Do tej pory lokalny przedsiębiorca mógł składać oferty droższe o 3% od ofert polskiego dostawcy, a i tak automatycznie wygrywał przetarg.

Inna zmiana prawa w mniejszym stopniu dotyczy małych i średnich przedsiębiorstw. Ogłoszenia zamówień publicznych ukazują się po polsku – jednak ich wielkość z góry eliminuje małe firmy.

Wejście do UE nieco skomplikowało życie tym przedsiębiorstwom, które chcą korzystać z dotacji unijnych. Aby wykorzystać środki otrzymane z tej dotacji, np. na zakup nowej linii produkcyjnej, przedsiębiorca – beneficjent musi rozpiścić przetarg zgodny z warunkami Ustawy o zamówieniach publicznych, ponieważ dotacja to grosz publiczny.

Ta zasada nie obowiązuje wykonawców zleceń publicznych finansowanych z funduszy unijnych, czyli jeśli firma Y zdobędzie kontrakt na budowę drogi z miejscowości A do miejscowości B, to może wydać dochody z kontraktu na kupno maszyn bez żadnych przetargów.

6. Zakończenie

Stały wzrost skali zamówień publicznych w Polsce i w całej Unii Europejskiej wskazuje na rosnącą rolę wydatków ze środków publicznych. Chodzi jednak o zapewnienie odpowiedniego nadzoru nad prawidłowością ich wydatkowania oraz stworzenie faktycznego dostępu do rynku dla jak najszerszego kręgu oferentów.

Integracja z Unią Europejską może przynieść kolejną zmianę prawno-ekonomiczną, zdecydowanie korzystną dla małych i średnich przedsiębiorstw. UE już od wielu lat stara się promować udział sektora MSP w realizacji zamówień publicznych. Stworzyła więc kilka zaleceń (aktów prawnych nie mających mocy obowiązującej), w których sugeruje państwom członkowskim m.in. taki sposób rozpisywania zamówień publicznych, by korzystały z nich nie tylko duże firmy (np. zamiast jednego zamówienia na 1 mln euro dany urząd mógłby złożyć dwa zamówienia po 500 tys. euro).

Wejście do Unii Europejskiej oznacza dla Polski automatyczne otwarcie drogi do umów z krajami trzecimi – USA, Japonią i Kanadą. Polskie firmy mają prawo starać się o zdobycie zamówień publicznych. Oczywiście nie oznacza to, że polski sektor MSP ruszy na podbój rynku północnoamerykańskiego.

Faktyczne zmiany przez pierwsze lata po integracji będą niewielkie. Sytuacja zmieni się jednak, gdy miną wszystkie okresy przejściowe na zatrudnianie Polaków w krajach Unii. Wówczas polskie firmy będą mogły w pełni korzystać z możliwości walki o zamówienia publiczne na rynkach zachodnich. Wówczas, szczególnie w regionach przygranicznych, niemieckie firmy mogą zacząć się obawiać polskich wykonawców i dostawców (por. [Graś 1997, s. 134]). Dotyczy to głównie robót budowlanych i usług, gdyż dostawy są najbardziej umiędzynarodowionymi przedmiotami zamówień publicznych.

Literatura

- Brodecki Z., Dobrobysz M., Majkowska S., *Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej z komentarzem*, Bielsko Biała 2002.
- Dostosowanie prawa o zamówieniach publicznych do wymagań Unii Europejskiej*, „Rachunkowość Budżetowa” 2000, nr 3.
- Euro Info Aarkus Country, *Analiza nieprawidłowości pojawiających się w zgłoszeniach przetargowych publikowanych w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich*.

- Gordon H., Rimmerand S., Arrowsmith S., *The Economic Impact of the European Union Regime on Public Procurement: Lessons for the WTO*, „The World Economy” 1998, nr 1, vol. 21.
- Graś A., *Zamówienia publiczne w prawie Unii Europejskiej i w prawie polskim-wybrane aspekty*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej, perspektywy, warunki, szanse, zagrożenia*, red. C. Mika, Toruń 1997.
- Komunikat Komisji Europejskiej z 11 marca 1998 r.* [w:] *Zielona księga. Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*, Wyd. UZP 1998.
- Lissowski O., *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej i w Polsce*, Poznań 1998.
- Mardas D., *The Profile of the Industries Supplying the Utilities Sectors in the Southern Regions of the E.U.*, „Public Procurement Law Review” 1994, nr 3.
- OECD, *Size of Government Markets*, „Journal on Budgeting” 2002, nr 4, vol.1.
- Sprawozdania Urzędu Zamówień Publicznych za lata 2001-2003.
- Starzyńska W., *Rynek zamówień publicznych w procesie integracji z Unią Europejską*, Difin, Warszawa 2003.
- Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Dyrektywy dotyczące zamówień publicznych na usługi, dostawy i roboty budowlane*, wyd. II rozszerzone i poprawione, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2001.

IS SINGLE EUROPEAN PUBLIC PROCUREMENT MARKET A CHANCE FOR POLISH ENTERPRISES?

Summary

Public procurements in the European Union are an important instrument of creating demand from one side, and state intervention from the other.

Public procurements are more or less internationalized. The Polish law connected with public procurement is fully harmonized with nine European Union directives. Special attention in the European Union is paid to removing national preferences in public procurement procedures.

The paper tries to estimate the size and the structure of public procurement in Poland and in the European Union countries focusing on central and local government expenditure. Public procurement market in the European Union is open for entities, however, small and medium enterprises are still not sufficiently competitive in this field in comparison with big firms.

Joining the European Union Poland creates the same conditions for foreign enterprises. On the other hand, the Polish firms may apply for public procurement contracts in other European countries.

In the paper advantages of the single European market are presented in the context of future public procurement.