

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 346

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: K. Halina Kocur
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-477-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

| | |
|--|-----|
| Wstęp | 9 |
| Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Tendencje zmian dochodów budżetu państwa w latach 2000-2012 | 11 |
| Joanna Działo: Ewolucja ilościowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego | 25 |
| Romana Głowicka-Wołoszyn, Feliks Wysocki: Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego | 34 |
| Mateusz Halka: Poprawa efektywności zamówień publicznych a sektor MSP | 45 |
| Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Świtała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Współpraca samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej w obszarze ochrony zdrowia | 53 |
| Małgorzata M. Hybka: Transfery i finansowe instrumenty hybrydowe – komponenty agresywnej strategii podatkowej?..... | 62 |
| Agnieszka Jachowicz: Project realization in local self-government units after accession to the European Union | 73 |
| Aleksandra Jurkowska: Czynniki determinujące wycenę kontraktów CDS wystawianych na dług rządowy na świecie i w Polsce | 81 |
| Dorota Kawiorska: Kryzys zadłużenia jako stymulator reform w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich Unii Europejskiej..... | 92 |
| Elwira Leśna-Wierszołowicz: Rozwój rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce | 103 |
| Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmisja negatywnych zjawisk kryzysu finansowego na gospodarkę Polski..... | 113 |
| Danuta Miłaszewicz: Dążenie do stabilności fiskalnej na przykładzie polskiej gospodarki | 124 |
| Magdalena Miszczuk: Makroekonomiczne uwarunkowania sytuacji finansowej gmin..... | 133 |
| Katarzyna Owsiak: Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego..... | 142 |
| Monika Pasternak-Malicka: Sytuacja na rynku pracy młodych osób i jej wpływ na podejmowanie pracy nielegalnej..... | 151 |
| Paweł Piątkowski: Wybrane konsekwencje kryzysu zadłużeniowego w Unii Europejskiej w obszarze długu publicznego..... | 166 |

| | |
|---|-----|
| Elwira Pindyk: Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy | 181 |
| Wojciech Piontek: Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zagadnienia teoretyczne i prawne | 192 |
| Adriana Politaj: Wpływ pomocy publicznej na sytuację na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej | 204 |
| Halina Rechul: Część oświatowa subwencji ogólnej jako podstawowe źródło finansowania wydatków na oświatę jednostek samorządu terytorialnego w Polsce | 215 |
| Magdalena Rękas: Tax instruments as an element of pro-family policy in France and in Poland | 224 |
| Alicja Sekuła: Analiza dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach województwa pomorskiego | 235 |
| Przemysław Siudak: Rola specjalnych stref ekonomicznych w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na teren Polski | 246 |
| Michał Sosnowski: Sprawność fiskalna podatków pośrednich | 257 |
| Joanna Spychała: Zadłużenie publiczne i wzrost gospodarczy w unii gospodarczej i walutowej w latach 2006-2013 | 270 |
| Marcin Spychała: Zmiany w strukturze pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej | 279 |
| Edyta Sygut: Podatki i opłaty lokalne jako źródła dochodów gmin na przykładzie województwa śląskiego | 289 |
| Maciej Szczepkowski: Zasadność opodatkowania majątku | 299 |
| Tomasz Śmietanka: Budżet gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003-2012 jako instrument równoważenia rozwoju lokalnego | 312 |
| Radosław Witczak: Ocena nieprawidłowości w zastosowaniu metod szacowania podstawy opodatkowania dochodu w świetle orzeczeń NSA w 2013 r. | 327 |
| Iwona Wojciechowska-Toruńska: Fiscal discipline in a Muslim country – a case of Turkey | 337 |
| Dorota Wyszowska, Marzanna Poniatowicz: Wpływ systemu wyrównywania dochodów na możliwości inwestycyjne gmin w Polsce | 347 |
| Adam Wyszowski: Preferencje podatkowe jako funkcja obciążeń podatkowych | 359 |
| Jolanta Zawora: Sytuacja dochodowa samorządów gminnych w Polsce | 368 |
| Arkadiusz Żabiński: Znaczenie ulg podatkowych w procesie zwiększania wydatków badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw | 377 |

Summaries

| | |
|---|----|
| Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Changes in the government budget revenues in 2000-2012 | 24 |
|---|----|

| | |
|--|-----|
| Joanna Działo: Evolution of numerical fiscal rules in the European Union in the period of economic crisis..... | 33 |
| Romana Głowicka-Woloszyn, Feliks Wysocki: Socio-economic background of financial self-sufficiency of Greater Poland communes | 44 |
| Mateusz Halka: Improving the efficiency of public procurement and SME sector..... | 52 |
| Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Świtała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Cooperation of local government with social economy entities in the area of healthcare | 61 |
| Malgorzata M. Hybka: Hybrid transfers and financial instruments – aggressive tax strategy components? | 72 |
| Agnieszka Jachowicz: Realizacja projektów inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego po akcesji do Unii Europejskiej | 80 |
| Aleksandra Jurkowska: The determinants of the sovereign CDS pricing on the global market and in Poland | 91 |
| Dorota Kawiorska: The financial crisis as a stimulator of reforms in the health systems of Member States of the European Union | 102 |
| Elwira Leśna-Wierszolicz: The development of employee pension programs market in Poland | 112 |
| Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmission of negative phenomena of financial crisis on the Polish economy..... | 123 |
| Danuta Miłaszewicz: Pursuing fiscal sustainability on the example of the Polish economy..... | 132 |
| Magdalena Miszczuk: Macroeconomic conditions of the financial situation of local governments..... | 141 |
| Katarzyna Owsiak: Problem of the effectiveness of expenditure of local governments..... | 150 |
| Monika Pasternak-Malicka: The impact of the labor market on young people and their willingness to take up illegal employment..... | 165 |
| Paweł Piątkowski: Selected consequences of debt crisis in the European Union in the area of public debt | 180 |
| Elwira Pindyk: Property tax as a source of income vs. municipality development | 191 |
| Wojciech Piontek: The fee for municipal waste management. Theoretical and legal issues | 203 |
| Adriana Politaj: State aid for employment vs. a situation on the labour market in the European Union | 214 |
| Halina Rechul: The educational component of the general subsidy as the main source of financial funding that local government units have for educational expenditures | 223 |
| Magdalena Rekas: Instrumenty podatkowe jako element polityki rodzinnej we Francji i Polsce..... | 234 |

| | |
|---|-----|
| Alicja Sekuła: Analysis of revenue from shares in the personal income tax in the municipalities of Pomeranian Voivodeship..... | 245 |
| Przemysław Siudak: The role of special economic zones in attracting direct foreign investments to Poland | 256 |
| Michał Sosnowski: Fiscal efficiency of indirect taxes | 269 |
| Joanna Spychała: Public debt and economic growth in the Economic and Monetary Union in the period 2006-2013 | 278 |
| Marcin Spychała: Changes in the structure of state aid after Poland's accession to the European Union | 288 |
| Edyta Sygut: Local taxes and fees as a source of revenue of communes on the example of the Silesian Voivodeship | 298 |
| Maciej Szczepkowski: Legitimacy of property taxation | 311 |
| Tomasz Śmietanka: The budget of Kożenice, Grojec, Szydłowiec communes in the years 2003-2012 as an instrument of sustainable development on the local level..... | 326 |
| Radosław Witczak: Evaluation of the incorrectness of estimating of tax base in income taxes in the verdicts of Supreme Administrative Court in 2013 | 336 |
| Iwona Wojciechowska-Toruńska: Dyscyplina fiskalna w kraju muzułmańskim – przykład Turcji | 346 |
| Dorota Wyszowska, Marianna Poniawicz: System of revenue equalization and investment possibilities of communities in Poland | 358 |
| Adam Wyszowski: Tax expenditures as a function of burdens of taxation... .. | 367 |
| Jolanta Zawora: The income situation of local governments in Poland..... | 376 |
| Arkadiusz Żabiński: The importance of tax concessions in the process of increasing the research-development expenditure-in enterprises | 389 |

Mateusz Halka

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

e-mail: mateusz.halka@poczta.umcs.lublin.pl

POPRAWA EFEKTYWNOŚCI ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH A SEKTOR MSP

Streszczenie: W tekście podjęto próbę oceny roli przedsiębiorstw z sektora MSP jako aktywnych podmiotów na rynku zamówień publicznych oraz ich wpływu na efektywność ekonomiczną przeprowadzanych przez nie zamówień publicznych. Zaprezentowane zostały teoretyczne aspekty właściwego wydatkowania środków publicznych poprzez zamówienia publiczne, a następnie zwrócono uwagę na uwarunkowania funkcjonowania MSP oraz zależność między podmiotami z tego sektora a jednostkami zamawiającymi. Opisane zostały aspekty, w których sektor MSP uzyskuje przewagę nad pozostałymi podmiotami, ubiegającymi się o zamówienie poprzez wykorzystanie specyficznych rodzajów postępowań bądź rozwiązań prawnych. W następnej kolejności zbadane zostało oddziaływanie firm z sektora MSP na rynek zamówień publicznych w Polsce, w oparciu o dane Państwowej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Na zakończenie sformułowane zostały wnioski.

Słowa kluczowe: zamówienia publiczne, efektywność, sektor MSP.

DOI: 10.15611/pn.2014.346.04

1. Wstęp

Zamówienia publiczne stały się nieodzownym instrumentem funkcjonowania polskiej gospodarki. Za ich pomocą sektor publiczny zleca realizację zadań sektorowi prywatnemu, czego efektem jest wykonanie zamówienia na potrzeby realizacji konkretnego celu publicznego.

Kwestie sposobu wydatkowania publicznych środków mogą budzić kontrowersje, zwłaszcza gdy zamówienia opiewają na znaczne kwoty. Zgodnie z zasadami ekonomii, nakłady powinny dać jak największe korzyści, czyli powinny wykazywać się efektywnością. Efektywność w zamówieniach publicznych może być osiągnięta tylko przy współpracy sektorów publicznego oraz prywatnego. Większość zamówień publicznych realizowana jest przez duże podmioty gospodarcze, jednak ich wykonanie jest często niesatysfakcjonujące. Podmioty z sektora MSP, pomimo słabszej pozycji rynkowej, potrafią znaleźć pewne nisze, w których uzyskują przewagę.

Firmy z tego sektora znacznie częściej niż inne stosują rozwiązania oparte na efektywności ekonomicznej bądź innowacyjności.

W niniejszej pracy została podjęta próba wykazania zależności między potencjałem sektora MSP a efektywnością przeprowadzanych postępowań o zamówienia publiczne.

2. Postępowanie zamawiającego w zamówieniach publicznych

Sektor publiczny jest stroną mającą decydujący wpływ na wybór i realizację poszczególnych etapów procedury zamówień publicznych. Bardzo istotne jest więc, aby zamawiający posiadał odpowiednią wiedzę i kompetencje. Dzięki temu zamówienie może być przeprowadzone w sposób, który w jak największym stopniu spełnia oczekiwania zamawiającego, a jednocześnie pozwoli uniknąć zbędnego marnotrawstwa zasobów oraz czasu. W teorii każdy podmiot zamawiający przed podjęciem decyzji lub nawet przed wszczęciem procedur przeprowadza szczegółową analizę dotyczącą rynku zamówień publicznych. W jej ramach powinna być dokonana analiza kosztów oraz korzyści wynikających ze zrealizowanego zamówienia publicznego. Takie działania są niewątpliwie pożądane, chociaż rzadko się je stosuje, a ich występowanie zwiększa efektywność ekonomiczną sektora publicznego.

Niestety, praktyka gospodarcza dostarcza mało takich przykładów. Wielu zamawiających nie działa racjonalnie, opierając swoje decyzje na własnych przyzwyczajeniach, schematach panujących na rynku lub ulegając naciskom różnych grup interesów.

Zamawiający działający według reguł racjonalności w zamówieniach publicznych są określanii jako inteligentni zamawiający. Ich postępowanie cechuje odpowiednia znajomość rynku, przez co można rozumieć właściwe przygotowanie postępowania poprzez zdobywanie wiedzy na temat przedmiotu zamówienia, technologii, innowacyjności oraz wykonawców wiodących prym w danej dziedzinie. Takie przygotowanie generuje właściwy opis przedmiotu zamówienia, dobór właściwego trybu postępowania, modelu wyboru najkorzystniejszej oferty oraz ustalenia kryteriów pozacenowych wraz z odpowiednim systemem wag [Lamch-Rejowska 2012, s. 23].

3. Istota efektywności w realizowanych zamówieniach publicznych

Prawo zamówień publicznych (Pzp) jest wysoce sformalizowanym zbiorem przepisów i procedur zapisanych w formie aktów prawnych regulujących kwestie zamówień publicznych. Zgodnie z definicją Pzp, zamówienie publiczne jest odpłatną umową między zamawiającym a wykonawcą [Ustawa z dnia 29.01.2004]. Zapis ten sugeruje, iż zamówienia publiczne nie można rozważać jedynie jako instrumentu prawnego, lecz także ma ono aspekt ekonomiczny, na co wskazuje kwestia odpłatności umów. Działania, które podejmują podmioty uczestniczące w procedurze zamówień publicznych, są regulowane prawnie, jednak ich skutki są zauważalne zarówno na gruncie prawnym, jak i na gruncie gospodarczym.

Nie ma wątpliwości co do faktu, iż środki publiczne powinny być wydatkowane efektywnie. Oznacza to, że środki publiczne muszą gwarantować maksymalną realizację zadań publicznych, zapewniając możliwie największą ilość niezbędnych dóbr oraz usług przy zachowaniu wysokiej jakości.

Zamówienia publiczne jako jedna z form wydatkowania publicznych środków również powinny odznaczać się efektywnością ekonomiczną, co oznacza, iż procedura powinna nie tylko być zgodna z prawem, ale także gwarantować najlepszy stosunek nakładów do efektów. Rozpatrując pojęcia szerzej oraz rozważając je pod względem prawnym, przez efektywne zamówienia publiczne można rozumieć takie zamówienia, które wpływają na ograniczenie bezpośrednich kosztów po stronie zamawiającego, a jednocześnie zagwarantują najlepszą jakość wykonanych prac, w sposób sprawny, z należytą znajomością przepisów prawa, zrozumiale dla obu stron biorących udział w zamówieniach. Właściwe stosowanie procedur Prawa zamówień publicznych wpływa także na efektywność budżetową zamawiającego, bowiem zmniejsza jego koszty związane chociażby z zaangażowaniem personelu w przygotowanie i przeprowadzenie ewentualnych postępowań odwoławczych. Efektywne zamówienia publiczne są korzystne również dla wykonawców, ograniczając ich koszty oraz czas poświęcony na realizację procedur, np. poprzez stosowanie odpowiednich trybów [Stachowiak 2012, s. 62-63]. Efektywność zamówień publicznych może mieć także wymiar społeczny i dotyczyć skutków, jakie osiągnęte są w wyniku zrealizowanego zamówienia. Wymiar społeczny efektywności odnosi się zarówno do użyteczności, jaką dana społeczność osiąga przez realizację zamówienia, np. budowa drogi, remont szkoły, jak i do wzrostu wiarygodności i zaufania społeczności do organów władzy publicznej, co przekłada się na społeczny kredyt zaufania nawet w sytuacjach, gdy przeprowadzane zamówienie jest kosztowne.

Działania podmiotów uczestniczących w zamówieniach publicznych, zwłaszcza zamawiających, mają ogromne znaczenie dla efektywności zamówień publicznych. Fakt uzależnienia efektywności zamówień publicznych od pomiotów uczestniczących w zamówieniach publicznych rodzi pytanie o poziom profesjonalizmu tych podmiotów. Zagrożeniem są tutaj z pewnością różnice wynikające z interpretacji przepisów lub świadomego łamania tych przepisów przez wykorzystywanie luk prawnych. Zapisy prawne dotyczące zamówień publicznych są często nowelizowane i dostosowywane do zmieniających się warunków rynkowych, jednak nie jest możliwe całkowite wyeliminowanie negatywnych zjawisk, mających wpływ na spadek efektywności zamówień publicznych, a nawet na patologię całego systemu zamówień publicznych.

4. Sektor MSP w zamówieniach publicznych

Wśród podmiotów gospodarczych panuje przekonanie, iż zamówienia publiczne są przeznaczone głównie dla dużych przedsiębiorstw, gdyż tylko znane firmy, dysponujące dużym potencjałem i znaną marką, mogą podołać takiej procedurze. Twier-

dzenie takie jest błędne, gdyż wielkość i marka przedsiębiorstwa/wykonawcy nie gwarantują właściwego wykonania zamówienia publicznego. Małe i średnie przedsiębiorstwa, w odróżnieniu od ich znacznie większych konkurentów, najczęściej podchodzą do klienta indywidualnie, co za tym idzie – na ogół częściej również stosują innowacyjne formy wykonania zamówienia. Kolejną zaletą sektora MSP jest często bezpośrednia zależność od zamawiającego. Tego rodzaju przedsiębiorstwa najczęściej działają lokalnie, wykonując zlecenia sektora publicznego w pobliżu miejsca swego ulokowania, co sprawdza się do starannie wykonywanych zamówień, a także ze względu na znajomość lokalnego rynku również zwiększa możliwość współpracy zamawiającego z wykonawcami [Stachowiak 2012, s.113-115].

Zaangażowanie sektora MSP w wykonywane zamówienia publiczne rośnie zwłaszcza w okresach gorszej sytuacji gospodarczej. Dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw pozyskanie zamówienia publicznego często decyduje o ich dalszym istnieniu na rynku, gdyż w przeciwieństwie do dużych przedsiębiorstw sektor MSP z reguły nie może dopuścić do sytuacji ograniczania kosztów przez zwalnianie pracowników lub dywersyfikację działalności. Ważne jest zatem, aby zamawiający nie konstruowali swoich ogłoszeń w sposób, który wykluczałby uczestnictwo w nim sektora MSP. Podmioty zamawiające oraz sektor MSP charakteryzują się tym, iż przedstawiciele tego sektora są często głównymi pracodawcami w regionie, a ich zła sytuacja gospodarcza powoduje zmniejszenie wpływów z podatków, a w konsekwencji również przyczynia się do pogorszenia budżetu samego zamawiającego.

Przedsiębiorstwa działające w ramach sektora MSP mogą poszczycić się także wyższym niż w przypadku pozostałych segmentów udziałem w zamówieniach innowacyjnych. Sytuacja taka spowodowana jest konkurowaniem z dużymi podmiotami, posiadającymi większe zasoby kapitału oraz mocy wytwórczych. Skuteczne konkurowanie z takimi jednostkami zmusza sektor MSP do szukania przewagi na innych polach, m.in. przez wykorzystanie niestandardowych, innowacyjnych metod realizacji zamówień. Małe i średnie przedsiębiorstwa, wykorzystując swoje doświadczenie, opracowują innowacyjne metody, nie stosowane dotychczas na rynku, mogą skorzystać chociażby z zamówień przedkomercyjnych, pozwalających na podział kosztów prac badawczo-rozwojowych, jeśli innowacyjna metoda okaże się skuteczna. Pozwala to na ograniczenie ryzyka po obu stronach zamówienia, jak również zachęca wykonawców do ciągłego szukania nowych rozwiązań. Ponadto zamówienia innowacyjne w dłuższej perspektywie często okazują się bardziej efektywne ekonomicznie od ich tradycyjnych odpowiedników, co może przejawiać się chociażby w niższych kosztach eksploatacji przy uwzględnieniu cyklu życia produktu [PARP 2012, s. 30-35].

Jednakże przedsiębiorstwa z branży MSP muszą liczyć się z pewnymi ograniczeniami na rynku zamówień publicznych, z których najczęstsze to [Niedziela (red.) 2011, s.138-142]:

- Wielkość zamówienia przekraczająca możliwości wykonania, a także kwota zabezpieczeń, gwarancji lub wadium, która często znacznie przekracza potencjał finansowy firmy.

- Zbyt wysokie wymagania dotyczące standardów technicznych, związane z zamówieniem.
- Zbyt wysokie wymagania dotyczące certyfikacji i zaświadczeń wobec danego typu zamówień.
- Krótki czas na przygotowanie oferty.
- Niejasności w interpretacji kryteriów ofert.

Częstym problemem jest również odgórne określenie roli sektora MSP jako podmiotów mogących świadczyć podwykonawstwo, a nie samo zamówienie. Zmusza to małe i średnie przedsiębiorstwa do działań pod dyktando dużych firm lub holdingów i często może prowadzić do bankructwa tych pierwszych.

Powyższe ograniczenia dotyczą przede wszystkim dużych zamówień. Te o mniejszej skali mogą być z powodzeniem wykonywane przez sektor MSP. W skali makroekonomicznej zamówienia publiczne realizowane przez mniejsze jednostki wpływają na efektywność wykonywanych zamówień, przyczyniając się m.in. do:

- Zwiększenia konkurencji przy ubieganiu się o zamówienie publiczne.
- Rozwoju, a także wzrostu ich liczby z tego sektora działalności gospodarczej.
- Zwiększenia różnorodności ofert potencjalnych wykonawców oraz inicjowanie innowacyjności przez zamówienia publiczne.

Prawo zamówień publicznych nie rozróżnia wykonawców ze względu na ich wielkość, potencjał ludzki czy sumę obrotów finansowych. Kwestia ograniczania dostępu do zamówienia leży w gestii zamawiającego, który samodzielnie podejmuje decyzję o konstrukcji ogłoszenia. Sektor MSP nie jest jednak zupełnie wykluczony z dużych zamówień. Prawo zamówień publicznych umożliwia podjęcie znacznych działań w celu niedyskryminowania mniejszych jednostek. Pierwszym z nich jest utworzenie konsorcjum, czyli wspólne ubieganie się kilku jednostek o zamówienie, co jest szczególnie korzystne, gdy jednostki składowe uzupełniają się pod względem potencjału i posiadanych środków. Kolejnym rozwiązaniem, jakie umożliwia ustawa Pzp, jest udostępnienie zasobów podmiotów trzecich, co daje wykonawcy możliwość korzystania z ich wiedzy, doświadczenia, środków technicznych i finansowych. Jest to szczególnie ważne, gdy dana jednostka sama nie spełnia warunków podmiotowych narzuconych przez zamawiającego. Kolejną formą możliwą do zastosowania przez sektor MSP jest udział w zamówieniu w formie podwykonawstwa, czyli wykonanie konkretnego etapu zamówienia, według wytycznych głównego wykonawcy. Wadą takiego rozwiązania jest znaczne ograniczenie innowacyjności. Istnieją także inne konstrukcje zamówienia, umożliwiające sektorowi MSP uczestnictwo w zamówieniach publicznych, do których zaliczyć można oferty wariantowe, dialog techniczny czy zamówienia publiczne udzielane w częściach. Najważniejszą kwestią jest opłacalność przedsięwzięcia dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz wypracowanie takich warunków, aby bez przeszkód móc skupić się na realizacji zamówienia, zamiast nieporozumień, np. co do odpowiedzialności działań.

5. Analiza wpływu sektora MSP na rynek zamówień publicznych

Z uwagi na specyfikę sektora MSP dane dotyczące realizacji zamówień przez ten sektor są stosunkowo trudno dostępne. W świetle dostępnych informacji najbardziej wiarygodną instytucją w tym zakresie, oprócz Urzędu Zamówień Publicznych, jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) z siedzibą w Warszawie. Instytucja ta od 2009 roku realizuje program *Nowe podejście do zamówień publicznych – szkolenia i doradztwo*, którego celem jest m.in. zwiększenie udziału sektora MSP w zamówieniach publicznych oraz wspieranie zamówień innowacyjnych, efektywnych i ekologicznych, charakteryzujących się wysoką jakością. W trakcie realizacji projektu podjęto takie działania, jak:

- Zbadanie rynku pod kątem dostępności dla sektora MSP w zamówieniach publicznych oraz opracowanie działań mających na celu ograniczenie barier wejścia.
- Przeprowadzenie akcji szkoleniowo-doradczej dotyczącej zamówień publicznych dla podmiotów z sektora MSP.
- Informowanie o nowym podejściu do zamówień publicznych i jego promowanie.

Według danych PARP w latach 2010-2011 w zamówieniach publicznych brało udział około 25% podmiotów z sektora MSP, a korzystanie z zamówień było powiązane z wielkością przedsiębiorstwa i obejmowało 43% przedsiębiorstw średniej wielkości, 33% firm małych oraz 24% mikrofirm. Niestety, w ostatnich latach obserwowany jest spadek udziału sektora MSP w zamówieniach publicznych, co odzwierciedla generalną tendencję spadkową na tym rynku. W roku 2012 w zamówieniach publicznych brało udział już tylko 24% średnich przedsiębiorstw, 18% małych oraz 17% mikroprzedsiębiorstw. Dokładnych danych dotyczących 2013 roku jeszcze nie opublikowano, ale informacje częściowe wskazują na dalszy spadek udziału sektora MSP w zamówieniach publicznych, który według szacunków wynosi 13% ogółu podmiotów. Spadek w latach 2011-2013 jest zatem bardzo znaczący i oscyluje wokół 11 punktów procentowych [PARP 2013a, s. 55]. Jako przyczynę takiej tendencji podaje się trudności w uzyskaniu zamówień, spowodowane gorszą sytuacją gospodarczą podmiotów z sektora MSP, jak również samych zamawiających, a także spadek atrakcyjności procedury zamówień publicznych, postrzeganej jako nadmiernie sformalizowana. Kolejną przyczyną może być także wzrost znaczenia zamówień z kryterium wyboru oferty 100% ceny, które powoduje zwiększoną konkurencję cenową, lepiej znośną przez podmioty duże.

Zmiany pojawiły się również w samej strategii funkcjonowania wykonawców na rynku zamówień publicznych. Zamówienia publiczne o niskiej wartości oraz takie, w których jedynym kryterium jest cena, odrzucało w 2013 roku 25% wykonawców. Jest to znaczna zmiana, gdyż jeszcze w 2011 roku takie zachowanie cechowało 50-60% wykonawców z sektora MSP. Wyjaśnienie tego związane jest bezpośrednio ze średnią liczbą pozyskanych zamówień publicznych, która zmalała ze średnio 5,1 postępowań realizowanych przez każdy podmiot MSP uczestniczący w zp w 2011 roku do 4 w roku 2012, a także średnią liczbą postępowań, w których podmioty wzięły udział: spadek z 7,5 postępowań w roku 2011 do 7 w roku 2012. Zestawia-

jąc dwie ostatnie wartości, zauważyć można zmniejszoną skuteczność oferowania zamówień, która spadła w 2012 roku o 8 punktów procentowych do 57%. Rozpatrując przeciętne wartości uzyskanych zamówień w latach 2011-2012, zauważa się wzrost w 2012 roku do poziomu 46 400 zł, podczas gdy średnia wartość w 2011 roku wyniosła 40 800 zł. Dane częściowe za rok 2013 potwierdzają utrzymywanie się negatywnych tendencji. Na podstawie przedstawionych danych można wywnioskować, iż wykonawcy z sektora MSP stali się mniej selektywni w stosunku do zamówień publicznych, nawet jeżeli w poprzednich latach odrzucali je ze względu na stosowanie jedynie kryterium cenowego lub małą wartość zamówienia. Pozytywnym aspektem mniejszej selekcji wśród zamówień jest zwiększona chęć współpracy przedsiębiorstw z sektora między sobą. W okresie 2011-2013 udział przedsiębiorstw współpracujących w ramach podwykonawstwa wzrósł o 8% do 40% w roku 2013, udostępnienie zaś zasobów nie wykazało znacznych wahań i wyniosło ok. 33% w 2013, a udział podmiotów kooperujących w ramach konsorcjum wzrósł z 10% w roku 2011 do 17% w roku 2013. Niestety, mimo wzrostów w ostatnich latach sektor MSP wciąż charakteryzuje się niewielką zdolnością do kooperacji, a z tego rodzaju możliwości korzystali zwłaszcza ci wykonawcy, którzy posiadali dużą wiedzę dotyczącą zamówień publicznych, szczególnie przy zamówieniach o dużej wartości [PARP 2013b, s. 104-111].

Jednocześnie badania PARP wskazują na bariery w dostępie do zamówień publicznych dla sektora MSP, w tym:

- Niska świadomość wśród zamawiających co do rozwiązań sprzyjających udziałowi w zp firm z MSP.
- Przyzwyczajenia po stronie zamawiających co do tradycyjnego przeprowadzania procedury zamówień publicznych, bez specjalnych udogodnień dla sektora MSP.
- Preferowanie przez zamawiających jednostek większych i bardziej znanych do realizacji zamówień publicznych.
- Dominacja kryterium cenowego w postępowaniach kosztem kryterium innowacyjnego i jakościowego, na które stawia sektor MSP.

Biorąc pod uwagę zaprezentowane okoliczności, można mówić o niewykorzystanym potencjale sektora MSP na rynku zamówień publicznych. Udział firm z tego sektora wpływa pozytywnie zarówno na przeprowadzane zamówienia, jak i cały rynek zamówień publicznych. Konieczne zatem jest podejmowanie dalszych działań zachęcających podmioty MSP do zamówień publicznych i ułatwiający im udział w nich, jak również wprowadzenie zmian w Pzp, które uczynią zamówienia publiczne bardziej dostępnymi.

6. Zakończenie

Sektor publiczny jest sferą gospodarki, w której oczekuje się racjonalnego wydatkowania środków i uzyskania najwyższych korzyści w stosunku do poniesionych kosztów, czyli efektywności ekonomicznej.

Efektywność zamówień publicznych może być realizowana przez odpowiednie działania zarówno zamawiających, jak i wykonawców, szczególnie tych z sektora

MSP, ponieważ z powodu ograniczonej zdolności do oferowania niskich cen szukają one nisz w jakości lub innowacyjności zamówień. Niestety, na tym tle zarówno podmioty zamawiające, jak i wykonawcy rzadko stosują możliwości, które daje Pzp. Ponadto sam sektor MSP napotyka bariery w dostępie do zamówień publicznych. Na rynku panuje niekorzystna tendencja zmniejszania znaczenia zamówień publicznych, co doskonale potwierdzają dane obrazujące malejący udział sektora MSP w zamówieniach. Przyczyny takiej sytuacji są różne, dotycząc zarówno braku wiedzy i doświadczenia ze strony podmiotów na tym rynku, jak również pogarszającej się sytuacji gospodarczej. Nadzieję na poprawę w tym zakresie może dawać zwiększająca się zdolność współpracy podmiotów z sektora MSP, m.in. w celu wspólnej realizacji zamówienia. Utrzymanie tego trendu, kontynuowanie akcji informacyjnych i edukacyjnych, a także stopniowa poprawa sytuacji gospodarczej w Polsce i na świecie mogą zapowiadać zwiększenie roli rynku zamówień publicznych, a także poprawę efektywności wydatkowania środków publicznych przy udziale sektora MSP.

Literatura

- Lamch-Rejowska M., 2012, *Prawo zamówień publicznych: praktyczny poradnik dla zamawiających i wykonawców*, Wolters Kulwer Polska, Warszawa.
- Niedziela H. (red.), 2011, *Nowe podejście do zamówień publicznych*, Centrum Obsługi Zamówień Publicznych, Warszawa.
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2012, *Efektywne zamówienia publiczne jako rezultat stosowania nowego podejścia do zamówień publicznych*, Warszawa.
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2013a, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badań*, Warszawa.
- Polska Agencja Rozwoju przedsiębiorczości, 2013b, *Zamówienia publiczne a innowacyjność MSP*, Warszawa.
- Stachowiak M., 2012, *Prawo zamówień publicznych: Komentarz*, Wolters Kulwer Polska, Warszawa.
- Ustawa z dnia 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych, tekst ujednolicony, DzU z 2013 r., poz. 769, 951, 1101 i 1271.

IMPROVING THE EFFICIENCY OF PUBLIC PROCUREMENT AND SME SECTOR

Summary: Effectiveness in public procurement is a very important issue because public resources are common property for all community. Most of public procurement is performed by large companies, but its realization is often unsatisfactory. The entities of the SME sector even though they have a weaker market position are able to find niches that are used to gain an advantage. SME, more often than other subjects use the solutions based on efficiency or innovations. This evaluates the SME sector on the market of public procurement and its influence on the economic efficiency of the entire public procurement system in Poland.

Keywords: public auctions, efficiency, SME sector.