

*Jakub Głowacki*

**Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej**

# Rynek zamówień publicznych w Polsce

## 1. Pojęcie zamówienia publicznego oraz podstawa prawna

W świetle przepisów prawa przez zamówienia publiczne należy rozumieć umowy odpłatnie zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Pojęcie zamówienia publicznego jest więc definiowane przez wskazanie stron umowy oraz jej przedmiotu:

- umowa będąca zamówieniem publicznym jest umową kwalifikowaną podmiotowo: po jednej stronie występuje zamawiający, rozumiany jako podmiot obowiązany do stosowania prawa zamówień publicznych, a po drugiej wykonawca;
- przedmiotem tej umowy są usługi, dostawy lub roboty budowlane<sup>1</sup>.

Historia regulacji zamówień publicznych sięga czasów międzywojennych. Dnia 15 lutego 1933 r. uchwalona została ustawa o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego, która była pierwszym aktem regulującym to zagadnienie. Miała ona charakter ramowy, nieco później jednak w wydanym do niej Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 r. o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego znalazły się bardziej szczegółowe zapisy wprowadzające między innymi tryby udzielania zamówień.

Obecnie obowiązujące prawo zamówień publicznych w Polsce jest dalekie od stabilizacji. Po 1989 r. pierwszym aktem prawnym regulującym to zagadnienie była Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. 1994, nr 76, poz. 344). Weszła ona w życie 1 stycznia 1995 r. i stworzyła podstawy do budowy systemu wydatkowania środków publicznych w Polsce. Jednak wielokrotne jej nowelizacje (do 2 marca 2004 r. była zmieniana 19 razy) spowodowały,

<sup>1</sup> J. Pokrzewniak, J. Baehr, T. Kwieciński, *Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2006.

że ten akt prawny stał się nieprecyzyjny i nieprzejrzysty. Konieczne zatem było przygotowanie projektu nowej ustawy, nad którą rozpoczęto prace w 2003 r.

W wyniku prac legislacyjnych powstała Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Nie oznaczało to jednak stabilizacji legislacji w tym zakresie. W ciągu niespełna 5 lat ustawa modyfikowana była w sumie 16 razy. Większość z tych nowelizacji nie zmieniała zasadniczo jej postanowień, jednak kilka wprowadziło istotne zmiany.

Pierwsza ważna nowelizacja wprowadzona została Ustawą z dnia 7 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. nr 79, poz. 551 i nr 106, poz. 719). Umożliwiła ona automatyzację procesu przekazywania ogłoszeń o wszczęciu postępowań do Urzędu Zamówień Publicznych (UZP). Obowiązkiem publikowania ogłoszeń na portalu UZP objęte zostały także najmniejsze zamówienia. Pozwoliło to utworzyć platformę internetową, na której sprawnie można było odszukać bieżące postępowania z całej Polski. Z drugiej strony informacje przekazywane przez wszystkich zamawiających o toczących się postępowaniach dały możliwość Urzędowi Zamówień Publicznych zbierania precyzyjnych danych niezbędnych do monitorowania rynku zamówień publicznych. Jednym z głównych założeń nowelizacji było uproszczenie procedury udzielania zamówień poniżej progu 60 tys. euro, głównie z uwagi na potrzebę udroźnienia mechanizmu wydatkowania pieniędzy z funduszy strukturalnych UE. W praktyce jednak ułatwienia dla najmniejszych zamówień wprowadzały więcej chaosu niż pożytku i przy okazji kolejnej nowelizacji zrezygnowano z tych zapisów<sup>2</sup>.

Rok 2007 przyniósł kolejne ważne zmiany w ustawodawstwie zamówień publicznych. Ustawą z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 82, poz. 560) utworzono nowy organ zajmujący się rozpoznawaniem odwołań – Krajową Izbę Odwoławczą przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych. Podniesienie podstawowego progu, od którego powstaje obowiązek stosowania ustawy, z 6 tys. euro do 14 tys. euro, umożliwiło sprawniejszą realizację najmniejszych zleceń publicznych. Warto w tym miejscu zauważyć, że na rzeczywistość wartość tego najniższego progu duży wpływ ma nie tylko zapis ustawy, ale także rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych. Dnia 22 maja 2006 r. Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie, w którym ustalił kurs euro na 4,3870 zł. Średni kurs NBP w tym dniu wynosił jednak 3,9590 zł. Według kursu NBP próg zatem powinien wynosić 55 426,00 zł, jednak poprzez wyższe ustalenie kursu euro próg został zwiększony do 61 418 zł. Dość istotną zmianą wprowadzoną

<sup>2</sup> Chodzi w szczególności o art. 4a ustawy Prawo zamówień publicznych, który miał znacznie uprościć procedurę dla zamówień poniżej progu 60 tys. euro.

przez opisywaną nowelizację było pozbawienie wykonawców prawa do wnoszenia odwołań oraz skargi do sądu w postępowaniach o udzielenie zamówienia o wartości poniżej progów unijnych określonych dla dostaw lub usług (137 tys. euro lub 211 tys. euro). Od tego momentu mogli oni korzystać tylko z jednego środka ochrony prawnej – protestu, który rozstrzyga zamawiający.

W 2008 r. nastąpiły dwie nowelizacje ustawy Prawo zamówień publicznych. Pierwsza, z dnia 4 września 2008 r., przywróciła częściowo prawo do wnoszenia odwołań w postępowaniach o mniejszej wartości. Ponadto wykonawcy mogą obecnie samodzielnie przedłużyć termin związania ze swą ofertą. Dotychczas wymagany był wniosek zamawiającego w tej sprawie, co było niekiedy przyczyną celowego niewzywania wykonawców do przedłużenia ważności oferty. Dawało to zamawiającym pretekst do unieważnienia postępowania. Nieco ponad miesiąc po wrześniowej nowelizacji uchwalona została kolejna, tym razem w niewielkim stopniu zmieniająca prawo zamówień publicznych. Fakt ten jednak uwypukla problem braku stabilności ustawodawstwa w omawianym zakresie.

Podsumowując, regulacje prawne dotyczące zamówień publicznych w Polsce są obecne od połowy lat 90. W tym czasie stworzono podstawy do funkcjonowania systemu wydatkowania pieniędzy publicznych. Ustawodawca wielokrotnie zmieniał postanowienia głównego aktu prawnego, niekiedy wycofując się z wprowadzonych wcześniej mechanizmów. Ta niestabilność legislacji z pewnością wpłynęła na postrzeganie prawa zamówień publicznych jako dziedziny trudnej i skomplikowanej, zarówno przez przedsiębiorców jak i urzędników.

## **2. Rynek zamówień publicznych w Polsce na tle krajów Europy Zachodniej**

Rynek zamówień publicznych w Polsce z roku na rok dynamicznie rośnie. W 2007 r. jego wielkość oszacowana została na ponad 100 mld zł. Od 2004 r. roczna wartość udzielanych zamówień zwiększa się w tempie ok. 30% rocznie. W 2007 r. zlecenia rozdane zgodnie z procedurami przetargowymi stanowiły w naszym kraju już 8,77% wartości PKB (tabela 1). Tak wysoka dynamika jest spowodowana nominalnym zwiększeniem wydatków publicznych w Polsce, ale także większymi możliwościami Urzędu Zamówień Publicznych w zakresie monitorowania udzielanych przetargów. Od 2006 r. do UZP spływają bowiem informacje na temat wszystkich prowadzonych postępowań.

Mimo szybkiego wzrostu tego rynku w Polsce na tle krajów należących do grupy „starych” państw członkowskich Unii Europejskiej, Polska pod względem wartości udzielanych zamówień publicznych w stosunku do PKB zostaje wciąż daleko w tyle. Daleko nam nawet do najgorszych w przywołanym zestawieniu Włoch i Grecji, dla których analizowane wartości w 2002 r. wynosiły odpowied-

nio: 11,9% i 12,6%. Najwyższym udziałem wydatków realizowanych za pomocą procedur zamówień publicznych w wartości PKB cechują się Holandia (21,5%) i Szwecja (20,5%). Średnia dla 15 krajów UE wynosi 16,3% (tabela 2).

Tabela 1. Rynek zamówień publicznych w Polsce w latach 2000–2007 (w mld zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Szacowana wartość zamówień	23,0	23,9	35,0	37,0	48,0	68,1	79,6	103,1
Dynamika w stosunku do roku poprzedniego	–	3,9%	46,4%	5,7%	29,7%	41,9%	16,9%	29,5%
PKB w cenach bieżących	744,4	779,6	808,6	843,2	924,5	983,3	1060,0	1175,3
Udział sektora zamówień publicznych w tworzeniu PKB	3,09%	3,07%	4,33%	4,39%	5,19%	6,93%	7,51%	8,77%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Zamówień Publicznych.

Tabela 2. Udział zamówień publicznych w PKB w krajach UE-15

Kraje	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belgia	14,4	14,6	14,4	14,4	14,7	14,8	14,9	15,2
Dania	16,3	16,3	16,5	16,9	17,3	17,4	18,4	18,8
Niemcy	18,0	18,0	17,5	17,2	17,2	17,0	17,0	17,0
Grecja	13,6	12,9	12,7	13,0	12,7	13,6	13,0	12,6
Hiszpania	13,8	12,8	12,8	13,0	12,9	12,7	12,8	13,0
Francja	17,3	17,3	17,3	16,5	16,4	16,5	16,4	16,6
Irlandia	13,5	12,9	12,1	12,0	12,1	12,2	13,3	13,3
Włochy	12,6	12,2	12,0	12,1	12,3	12,4	12,7	11,9
Luksemburg	15,5	16,0	14,9	14,4	14,4	13,1	14,3	15,5
Holandia	20,8	20,5	20,3	20,1	20,2	20,1	20,7	21,5
Austria	18,4	18,2	17,7	17,7	17,8	17,1	16,2	16,5
Portugalia	14,1	14,6	14,6	13,9	14,3	14,0	13,9	13,3
Finlandia	16,3	16,7	16,6	16,0	16,1	15,4	15,7	16,5
Szwecja	22,1	21,0	20,0	20,5	20,3	19,4	20,0	20,5
Wielka Brytania	21,7	20,6	18,2	17,8	17,8	17,5	17,9	18,4
UE-15	17,3	16,9	16,3	16,1	16,1	16,0	16,2	16,3

Źródło: *A Report on the Functioning of Public Procurement Markets in the EU*, Europe Economics Chancery House, London 2006, s. 5.

Jeżeli porównamy wyniki tabeli 2 z badaniami prowadzonymi przez Transparency International<sup>3</sup> dotyczącymi poziomu korupcji w poszczególnych krajach,

<sup>3</sup> Transparency International mierzy poziom korupcji w różnych krajach na świecie, określając dla każdego z nich wartość wskaźnika CPI (*corruption perceptions index*). Podstawą do określenia tego współczynnika jest subiektywne odczucie badanych osób na temat poziomu korupcji w ich kraju.



zauważyć można, że kraje, które największą część swoich wydatków realizują przez system zamówień publicznych, są jednocześnie postrzegane jako te o najniższym poziomie korupcji. Holandia w rankingu Transparency International zajmuje 9. pozycję, Szwecja 6., a Dania 4. Na drugim biegunie znajdują się Włochy (45. pozycja), Grecja (54.) czy Hiszpania (23.).

Pewien wyjątek stanowi Irlandia, która uzyskała wskaźnik na poziomie jedynie 13,3%. Jest to jednak spowodowane tym, że udział sektora publicznego w tym kraju jest jednym z najniższych w Europie i w 2002 r. wynosił 33% wartości PKB. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że wysokim poziomem wydatków publicznych charakteryzują się kraje skandynawskie, co miało pewien wpływ na wysoki udział zamówień publicznych w tworzeniu dochodu narodowego.

Tabela 3. Stopień przejrzystości rynku zamówień publicznych w krajach UE-15

Kraje	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belgia	6,9	7,6	10,9	13,8	15,6	15,6	18,6	15,8
Dania	16,4	13,4	13,4	13,5	14,3	20,9	15,8	14,5
Niemcy	5,1	5,6	6,3	6,5	5,2	5,6	5,7	7,5
Grecja	34,1	37,7	42,9	45,1	39,9	31,9	35,3	45,7
Hiszpania	8,5	11,0	11,5	11,5	16,8	25,4	23,4	23,6
Francja	5,5	6,8	8,4	11,0	11,7	14,6	16,8	17,7
Irlandia	11,4	16,3	19,3	16,1	16,8	21,4	19,3	18,0
Włochy	9,8	9,9	11,3	10,7	13,2	17,5	15,3	20,3
Luksemburg	5,2	7,0	9,2	14,3	12,9	12,3	10,7	13,3
Holandia	4,8	5,1	5,5	5,2	5,9	10,8	12,5	8,9
Austria	4,5	7,5	7,5	8,3	7,0	13,5	14,6	15,5
Portugalia	15,5	17,7	15,1	15,5	14,6	15,0	17,7	19,4
Finlandia	8,0	9,2	8,2	9,2	9,8	13,2	15,1	13,9
Szwecja	10,5	10,6	11,5	11,6	12,5	17,9	23,4	19,3
Wielka Brytania	15,0	15,6	17,9	16,9	15,1	21,5	21,5	21,1
UE-15	8,4	9,2	10,7	11,1	11,2	14,9	15,4	16,2

Źródło: *A Report on the Functioning...*, s. 8.

Interesujące dane przynosi analiza stopnia przejrzystości<sup>4</sup> zamówień w poszczególnych krajach Unii Europejskiej. Zdecydowanym liderem w tym zestawieniu jest Grecja (tabela 3), która w 2002 r. informacje o niespełna połowie swoich zamówień publicznych zamieściła w Dzienniku Urzędowym Unii Europej-

<sup>4</sup> Stopień przejrzystości (*transparency rate*) jest definiowany przez Komisję Europejską jako odsetek wartości zamówień publikowanych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w stosunku do szacowanej wartości całego rynku zamówień publicznych w danym kraju.

skiej; następną w kolejności była Hiszpania. Są to więc kraje o niższym poziomie kapitału społecznego. Na drugim końcu listy znajdują się takie kraje jak Niemcy i Holandia, które cechuje stosunkowo wysoki kapitał społeczny.

Jak wynika z tabeli 3, niekwestionowanym liderem pod względem wartości przetargów ogłaszanych w bazie TED<sup>5</sup> jest Wielka Brytania, z której pochodzi niemal 1/3 wartości wszystkich zamówień. Największa gospodarka Europy – Niemcy – ulokowała się w zestawieniu dopiero na 4. miejscu, za Francją i Włochami.

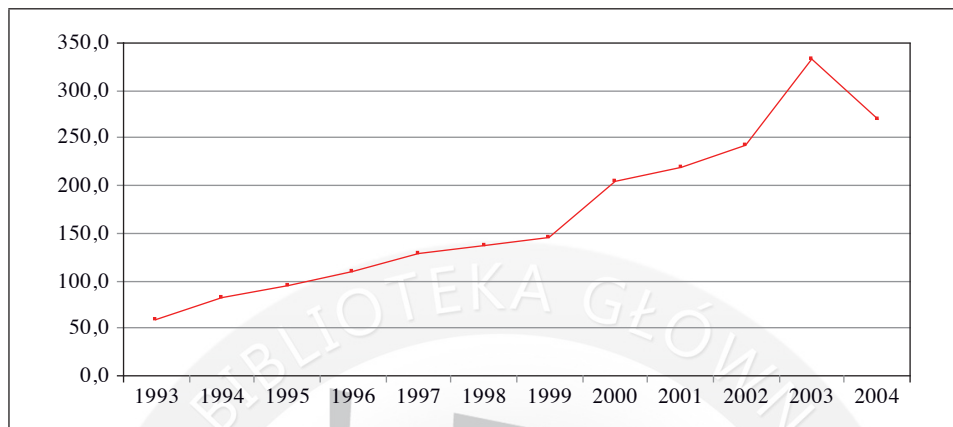
Tabela 4. Wartość ogłoszeń w bazie europejskiej krajów UE-15 (w mld euro)

Kraje	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Austria	0,1	0,6	1,5	2,5	2,4	2,8	2,5	4,8	5,0	5,5	6,0	7,7
Belgia	1,5	1,7	2,2	2,4	3,4	4,5	5,5	5,7	7,1	6,3	7,2	7,3
Dania	2,3	3,2	3,7	3,2	3,3	3,5	4,0	6,3	5,2	5,0	4,4	5,4
Finlandia	0,0	0,8	1,3	1,6	1,5	1,7	1,9	2,7	3,2	3,2	3,7	4,4
Francja	8,3	9,0	11,2	14,5	18,0	23,6	26,0	34,2	40,5	48,3	59,2	45,9
Niemcy	9,2	13,8	17,2	19,0	20,4	21,5	17,5	19,4	20,0	26,9	39,2	26,0
Grecja	2,7	4,4	4,2	4,8	5,8	6,4	6,0	5,3	6,0	8,2	7,6	6,9
Irlandia	0,7	0,6	0,8	1,2	1,7	1,5	1,8	2,7	2,9	3,1	3,2	5,0
Włochy	7,7	9,5	10,6	11,9	14,2	14,1	18,3	25,3	23,7	28,3	35,7	32,7
Luksemburg	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3	0,5	0,5	0,9
Holandia	2,3	2,9	3,1	3,4	3,7	3,7	4,5	8,8	11,1	8,5	8,2	8,6
Portugalia	1,3	1,1	1,9	2,4	2,2	2,3	2,4	2,4	3,0	3,3	3,2	3,6
Hiszpania	4,4	4,4	5,4	6,9	7,4	8,0	12,6	19,7	19,4	21,2	26,7	25,1
Szwecja	0,2	3,4	4,5	4,8	5,1	5,3	6,0	9,1	11,5	10,1	9,9	9,6
Wielka Brytania	18,4	26,0	28,3	30,0	38,3	38,3	37,0	58,4	61,3	64,6	118,3	80,8
UE-15	59,2	81,4	95,8	108,8	127,6	137,5	146,2	205,0	220,1	242,9	333,0	269,7

Źródło: *Evaluation of Public Procurement Directives*, Europe Economics Chancery House, London 2006, s. 17.

Całkowita wartość ogłoszeń publikowanych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej przekroczyła 300 mld euro i do 2003 r. włącznie miała tendencję wzrostową (rys. 1). Stosunkowo spory spadek wartości ogłoszeń odnotowany został w 2004 r., czego przyczyną był nagły spadek wartości ogłoszeń publikowanych przez Wielką Brytanię.

<sup>5</sup> TED (*tenders electronic daily*) jest internetową wersją „Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej” (OJEU) poświęconą europejskim zamówieniom publicznym.



Rys. 1. Całkowita wartość ogłoszeń w bazie TED (w mld euro)

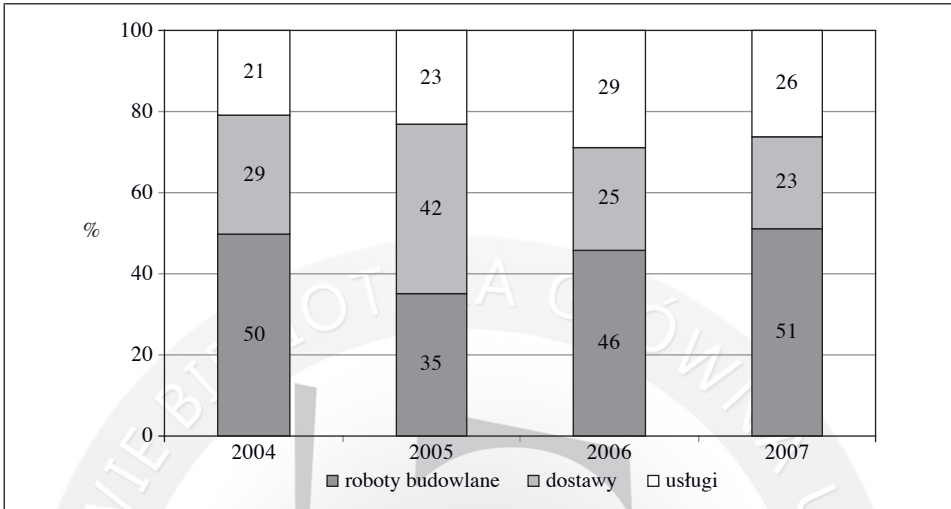
Źródło: *Evaluation of Public Procurement Directives...*, s. 18.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej dała polskim przedsiębiorcom zwiększony dostęp do innych rynków krajów członkowskich. W 2004 r.<sup>6</sup> polskie podmioty gospodarcze uzyskały 14 kontraktów na realizację zamówień. Rok później były to już 42 kontrakty, a w 2006 r. 46 kontraktów. W 2007 r. polscy wykonawcy podpisali umowy na realizację 54 zamówień, co świadczy o tym, że coraz odważniej ubiegają się o kontrakty zagraniczne.

### 3. Szczegółowa analiza rynku zamówień publicznych w Polsce

Polski rynek zamówień publicznych charakteryzuje się dominacją zleceń na roboty budowlane. W 2007 r. ponad połowa wartości przetargów dotyczyła właśnie tego typu zamówień. W analizowanym okresie jedynie w 2005 r. wartość dostaw miała największy udział w rynku. Struktura taka świadczy o tym, że polski sektor publiczny wciąż w niewielkim stopniu decyduje się na zlecenie usług zewnętrznych. Co prawda, do 2006 r. włącznie udział zamawianych usług w trybie przetargu publicznego rósł, jednak w 2007 r. wkład tego rodzaju zleceń zmniejszył się (rys. 2). Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest fakt, że w latach 2006 i 2007 nastąpiła kumulacja wydatków inwestycyjnych realizowanych przy udziale środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (głównie ZPORR).

<sup>6</sup> Liczone od momentu akcesji Polski do struktur Unii Europejskiej, czyli od 1 maja 2004 r.



Rys. 2. Struktura zamówień publicznych w Polsce w latach 2004–2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Zamówień Publicznych.

Jak pokazuje tabela 5, bezwzględna wartość usług zleczanych w trybie zamówień publicznych w badanym okresie dość dynamicznie rośnie. W 2007 r. nastąpiło jednak pewne spowolnienie. Najmniej stabilnym rozwojem cechuje się rynek dostaw.

Tabela 5. Struktura zamówień publicznych w Polsce w mln zł w latach 2004–2007

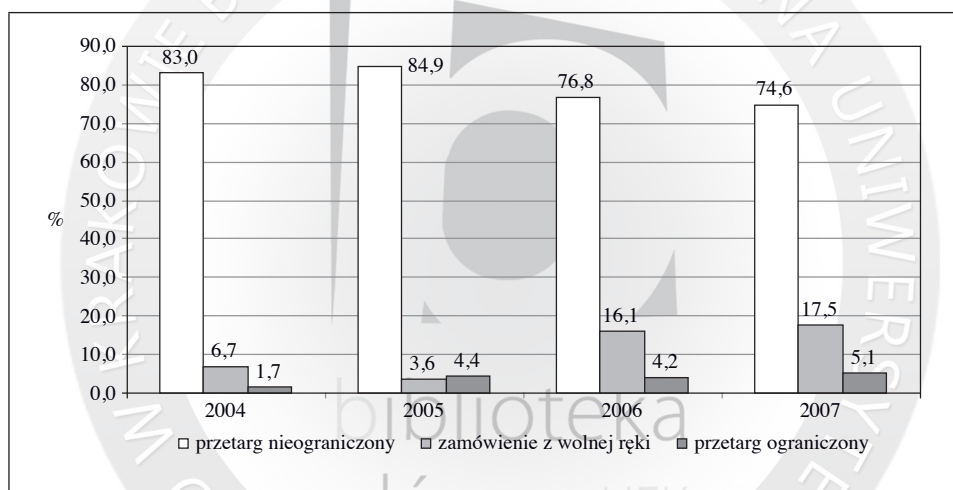
Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007
Roboty budowlane	24,0	23,8	36,6	52,6
dynamika zmian	38%	-1%	54%	44%
Dostawy	13,9	28,6	19,9	23,7
dynamika zmian	11%	105%	-30%	19%
Usługi	10,1	15,7	23,1	26,8
dynamika zmian	43%	55%	47%	16%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Zamówień Publicznych.

Analiza porównawcza trybów udzielania zamówień w latach 2004–2007 jest utrudniona ze względu na liczne zmiany progów zapisanych w ustawie Prawo zamówień publicznych, niemniej pewne tendencje są zauważalne. Zdecydowanie najpopularniejszym trybem udzielania zamówień jest przetarg nieograniczony, co z uwagi na jego pełną konkurencyjność jest korzystną sytuacją (rys. 3). W ostatnich latach następuje jednak pewien spadek popularności tego trybu z 83% w 2004 r. do 74,6% w 2007 r. Bezpośrednią tego przyczyną jest nagły wzrost



wartości zleceń udzielanych w trybie zamówienia z wolnej ręki, który nastąpił w 2006 r. Tendencja utrzymała się także rok później. Prawdopodobnie ta sugeruje, że zamawiający w coraz większym stopniu posiadają możliwość udzielania zamówień publicznych w najbardziej niekonkurencyjnym z trybów. Nie znajduje to jednak odzwierciedlenia w uregulowaniach prawnych wprowadzonych nowelizacją ustawy w 2006 r. Przyczyną jest prawdopodobnie większa skłonność zamawiających do korzystania z tej formy udzielania zamówień w przypadkach, gdy nie są w pełni spełnione przesłanki do jej zastosowania. Takim praktykom sprzyjają także nie do końca precyzyjne zapisy ustawy Prawo zamówień publicznych, m.in. art. 67 określający przypadki, w których istnieje możliwość zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki.



Rys. 3. Tryb udzielania zamówień w Polsce w latach 2004–2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Zamówień Publicznych.

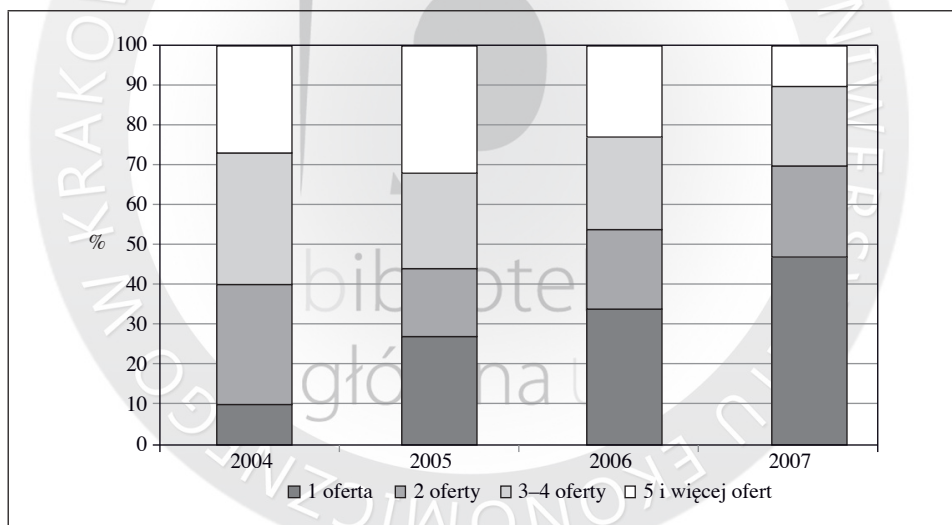
Wskaźnikiem, który obrazuje w pewnym stopniu konkurencyjność rynku zamówień publicznych w Polsce, jest średnia liczba składanych ofert przypadająca na jedno postępowanie. Wskaźnik ten w ostatnich latach systematycznie maleje. W 2004 r. w każdym postępowaniu składano średnio niespełna 4 oferty, natomiast w 2007 r. – już tylko niewiele ponad 2 oferty. Największy spadek konkurencyjności odnotowały przetargi na usługi, które z najbardziej konkurencyjnego sektora zamówień publicznych (w 2004 r. 4,34 oferty na postępowanie) stały się najmniej popularnymi wśród wykonawców rodzajami postępowań (w 2007 r. jedynie 1,94 oferty na postępowanie).

Tabela 6. Średnia liczba ofert wpływająca w jednym postępowaniu w latach 2004–2007

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007
Ogółem	3,95	4,40	3,62	2,29
Dostawy	3,66	4,68	4,01	2,35
Usługi	4,34	4,39	3,64	1,94
Roboty budowlane	4,21	4,14	3,24	2,57

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Zamówień Publicznych.

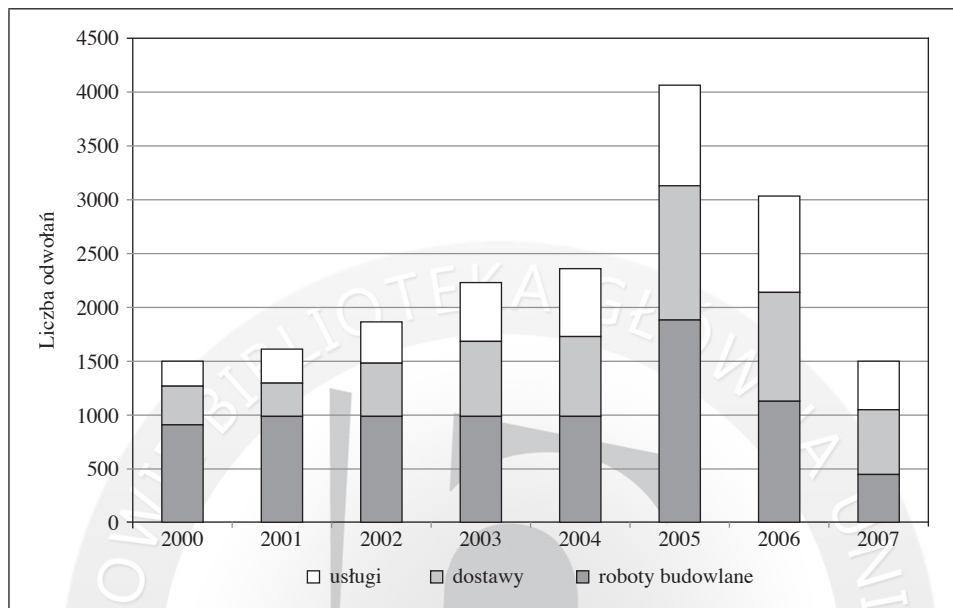
Podobne wnioski można wysnuć na podstawie analizy rys. 2. W ostatnich 4 latach udział postępowań, w których złożona została tylko 1 oferta, wzrósł z 10% do prawie 50%. Jedną z przyczyn jest wcześniej opisywany wzrost popularności trybu zamówienia z wolnej ręki, w którym składana jest jedna oferta. Ponadto w trybach konkurencyjnych także nastąpiło istotne zmniejszenie tego wskaźnika (rys. 4).



Rys. 4. Liczba składanych ofert w postępowaniach w latach 2004–2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Zamówień Publicznych.

Do 2005 r. włącznie liczba odwołań wnoszonych do Prezesa UZP systematycznie rosła. Kumulacja nastąpiła w 2005 r., kiedy liczba odwołań przekroczyła 4 tys. Dopiero nowelizacja ustawy podnosząca próg, od którego przysługuje prawo wniesienia odwołania od rozstrzygnięcia protestu, spowodowała spadek liczby wnoszonych odwołań. Nie oznacza to jednak wzrostu jakości prowadzonych postępowań.



Rys. 5. Liczba odwołań wnoszonych do Prezesa UZP w latach 2000–2007

Źródło: Urząd Zamówień Publicznych.

#### 4. Podsumowanie

Rynek zamówień publicznych w Polsce cechuje dynamiczny rozwój. Jest to związane z jednej strony z nominalnym wzrostem wydatków publicznych w Polsce, a z drugiej – ze zwiększaniem skłonności instytucji publicznych do wydatkowania środków w trybie przewidzianym ustawą Prawo zamówień publicznych. Co istotne, rośnie także udział rynku zamówień publicznych w wartości PKB. Nie osiągnął on jeszcze poziomu, który prezentują kraje członkowskie „starej” Unii Europejskiej, jednak utrzymując obecną dynamikę, ma szansę w najbliższych latach zbliżyć się do tego pułapu.

Rozwój rynku jest po części hamowany przez zmieniające się ustawodawstwo. Ostatnie lata przyniosły wiele nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych, co nie sprzyja tworzeniu przejrzystości systemu wydatkowania pieniędzy publicznych. Ponadto niektóre przepisy ustawy nie mają jednoznacznej interpretacji. Dotyczy to między innymi kwestii zamawiania usług, z którymi wiążą się prawa autorskie. Jest to duże utrudnienie chociażby dla instytucji kulturalnych. Ustawodawstwo w zakresie zamówień publicznych powinno zatem zmierzać do upraszczania procedur dla przetargów o najniższych wartościach. W tego typu postępowaniach należałoby większym zaufaniem obdarzyć kierownika zamawia-

jącego i pozostawić mu większą swobodę wyboru wykonawcy. Takie rozwiązanie przyczyniłoby się zapewne do zwiększenia wydolności systemu.

Mimo wzrastającej wartości rynku zamówień publicznych obserwowany jest systematyczny spadek jego konkurencyjności przejawiający się w zmniejszaniu średniej liczby ofert składanych w jednym postępowaniu. Traci także na znaczeniu podstawowy tryb prowadzenia postępowań, jakim jest przetarg nieograniczony, który jest wypierany przez tryb zamówienia z wolnej ręki. Świadczy to o stopniowym zmniejszaniu konkurencyjności tego rynku.

Bogactwo trybów udzielania zamówień dostępnych w ustawie Prawo zamówień publicznych nie jest wykorzystywane. W polskiej rzeczywistości zdecydowanie najczęściej stosowany jest przetarg nieograniczony. O wiele rzadziej stosuje się zamówienie z wolnej ręki oraz przetarg ograniczony. Pozostałe tryby wykorzystuje się w niewielkim stopniu, co zapewne spowodowane jest małą wiedzą dotyczącą możliwości ich stosowania. Dość jaskrawym przykładem jest tutaj licytacja elektroniczna, która została wprowadzona przez ustawodawcę po to, aby dać możliwość instytucjom publicznym organizowania przetargów z wykorzystaniem nowoczesnych narzędzi. Tryb ten jest jednak wciąż bardzo mało popularny.

## Literatura

- Evaluation of Public Procurement Directives*, Komisja Europejska, 2004, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/final\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/final_report_en.pdf).
- A Report on the Functioning of Public Procurement Markets in the EU*, Europe Economics Chancery House, London 2006.
- Pokrzewniak J., Baehr J., Kwieciński T., *Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2006.

## Poland's Public Procurement Market

Poland's public procurement market has developed dynamically in recent years. It provides almost 10% of GDP, attesting to the importance of this sector for the economy and the significance of regulations in Public Procurement Law. The article presents Poland's public procurement market and compares it with its counterparts in the countries of Western Europe. The analysis allows us to present conclusions and recommendations for improving fund disbursement mechanisms used in the procurement process.