

Agnieszka Chrisidu Budnik

Uniwersytet Wrocławski

RYNEK ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W CZASACH KRYZYSU

Streszczenie: W artykule aktywność przedsiębiorców na rynku zamówień publicznych jest postrzegana jako sposób niwelowania skutków kryzysu, na które narażone są podmioty gospodarcze. Tak zarysowana problematyka badawcza pozwoliła ukazać różnicę w działaniu w sektorze publicznym i prywatnym, a również zaprezentować specyfikę funkcjonowania rynku zamówień publicznych.

Słowa kluczowe: kryzys, rynek zamówień publicznych, podmiot prywatny, administracja publiczna.

1. Wstęp

W czasach kryzysu organizacje biznesowe stają przed problem zapewnienia w miarę stabilnych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. To powoduje, że przedsiębiorcy są w coraz większym stopniu zainteresowani zamówieniami publicznymi. Dla podmiotów z sektora prywatnego często wygranie przetargu zapewnia byt na długie miesiące, tym bardziej że Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego to sprawdzeni, wiarygodni i, co najważniejsze, terminowi płatnicy. Rynek zamówień publicznych jest obszarem, który potrafi przynieść przedsiębiorcom bardzo duże zyski w stosunkowo krótkim czasie. Głównym impulsem do startowania w przetargach jest trudna sytuacja gospodarcza. Zmniejszenie się inwestycji prywatnych oraz kłopoty z pozyskaniem zewnętrznych źródeł finansowania sprawiły, że coraz więcej firm chce nawiązać współpracę, zwłaszcza z administracją publiczną. Chcąc sprzedać towar czy też zaproponować usługi, przedsiębiorca musi wystartować w przetargu i zaproponować najkorzystniejszą ofertę¹. Z punktu widzenia przedsiębiorcy przetarg ma na celu pozyskanie klienta w sferze publicznej. Dostrzec można, że przedsiębiorcy zainteresowani są nie tylko inwestycjami w formule tra-

¹ Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych zawarte są w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Właśnie fakt uregulowania zamówień publicznych rygorystycznymi przepisami p.z.p. odróżnia je od zamówień realizowanych w sektorze prywatnym.

dycyjnych zamówień, ale coraz więcej firm chce realizować długotrwałą współpracę z administracją w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) czy koncesji².

Institucje zamówień publicznych, PPP, koncesji można ukazać na tle relacji, jakie zachodzą pomiędzy podmiotami publicznymi a podmiotami prywatnymi. W sferze gospodarczej występują one jako dostawcy dóbr i usług lub ich odbiorcy (rys. 1).

		Klienci	
		Publiczni	Prywatni
Publiczni	Konstruowanie elastycznych struktur sieciowych, np. związek komunalny		Świadczenie usług komunalnych np. przez zakład budżetowy
Dostawcy	Zamówienia publiczne PPP		Klasyczne transakcje kupna-sprzedaży Struktury sieciowe,
Prywatni	Koncesje		np. aliansy strategiczne

Rys. 1. Relacje dostawcy–klienci

Źródło: opracowanie własne.

2. Podmiot prywatny w sektorze publicznym

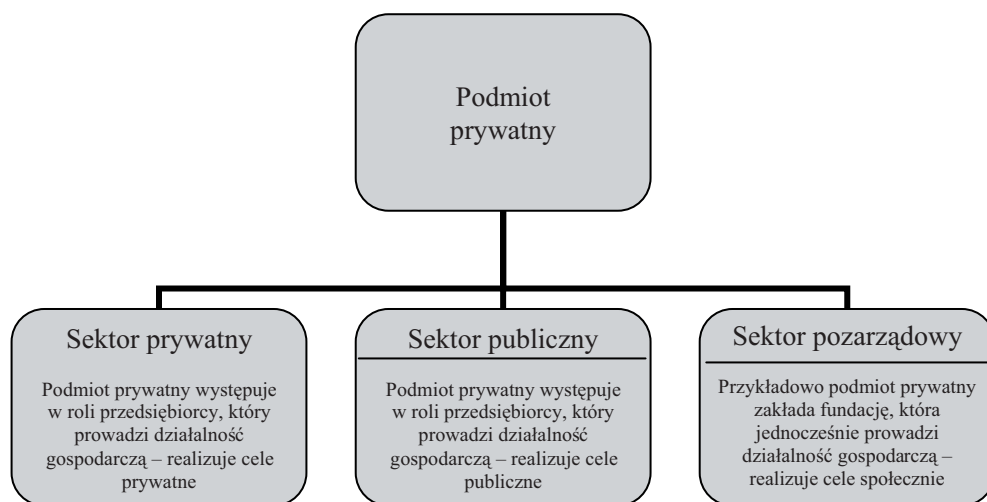
Administracja publiczna stosunkowo wcześniej zaczęła kreować powiązania horyzontalne z podmiotami sektora prywatnego, a wprowadzenie zasad zarządzania obowiązujących w sektorze prywatnym do sektora publicznego³ spowodowało zarówno poszukiwanie odmienności logiki funkcjonowania organizacji w tych dwóch sektorach, jak i podejmowanie prób wyznaczenia w miarę precyzyjnych granic między tymi sektorami [Perry, Rainey 1988, s. 182-201; Bozeman, Bretschneider 1994, s. 197-224]⁴. Obecnie w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę nie tyle na

² Te formuły realizacji inwestycji publiczno-prywatnych przewidziane są w dwóch ustawach. W ustawie z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawie z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

³ Przeniesienie zasad zarządzania obowiązujących w sektorze prywatnym do sektora publicznego często bywa określane jako zasada trzech E: *Economy, Efficiency, Effectiveness* (ekonomia, wydajność, skuteczność) [Rhodes 1997, s. 93].

⁴ Określenia prywatne/publiczne, jak wszystkie pojęcia, zmieniały w czasie swoje pola semantyczne, a więc i znaczenie, a ich granice nadal poddane są negocjacji. Chociaż w teorii na ogół są one traktowane jako antonimy, to w praktyce granica między nimi pozostaje płynna.

zacieranie, przesuwanie się granic między sektorami, ile na to, że powiązania międzysektorowe są o wiele bardziej intensywne, wielokierunkowe i przybierają coraz to bardziej złożone formy organizacyjno-prawne [Weintraub, Kumar 1997, *passim*]. Podmioty mogą prowadzić działalność gospodarczą w trzech obszarach, w których jednak realizowane przez nie cele będą odmienne (rys. 1).



Rys. 2. Obszary prowadzenia działalności gospodarczej

Źródło: opracowanie własne.

W sektorze prywatnym podmiot występuje w roli przedsiębiorcy, który prowadzi działalność gospodarczą. Polskie prawo przez działalnością gospodarczą rozumie zarobkową działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodową wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły. Przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie będąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, która wykonuje we własnym imieniu działalność gospodarczą. Takimi jednostkami są np. spółki osobowe prawa handlowego. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej⁵.

⁵ Podstawowym aktem, na podstawie którego jest prowadzona działalność gospodarcza, jest ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Wyznacza ona bowiem ramy prawne prowadzonej działalności gospodarczej i nakłada wiele obowiązków. Liczne ustawy z innych gałęzi prawa (np. prawa podatkowego, prawa ubezpieczeń społecznych) wprowadzają na własne potrzeby szerszą definicję działalności gospodarczej.

Cel prywatny stanowi konkretyzację interesu indywidualnego. Interes indywidualny jest ustalany i konkretyzowany oddzielnie, stosownie do okoliczności, przez właściciela, zarząd, menedżerów (decyduje forma prowadzenia działalności). Organizacje prywatne kształtują się w wyniku działań jednostek kierujących się własnym interesem. Sposoby realizacji celu prywatnego, zdefiniowanie koniecznych do podjęcia i przeprowadzenia w ramach danego działania czynności na poziomie strategicznym, operacyjnym, są w zasadzie nieograniczone, ponieważ proces ten cechuje daleko posunięta swoboda. Wyznaczanie sposobów działania sprowadza się właściwie do jednego: do utożsamiania tej aktywności ze sferą, która niesie za sobą na tyle duży margines swobody, że można w jej granicach, robić, co się chce i jak się chce⁶.

W sektorze publicznym podmiot prywatny również występuje w charakterze przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą, który jednak realizuje cel publiczny. Próba oddzielenia celu publicznego i prywatnego przychodzi na myśl starożytny Rzym, skąd pojęcia *privatus* i *publicus* biorą swój początek. Określenia zostały zdefiniowane na polu prawa, a za kryterium wyznaczające granicę pomiędzy „prywatnym” i „publicznym” posłużyła *utilitas*, czyli „interes”.

Cel publiczny stanowi konkretyzację interesu wspólnego. W polskim prawie nie ma definicji interesu publicznego. Pod pojęciem „interes publiczny” kryją się różne konkretne interesy państwa, samorządu czy grup społecznych. Jest on także w każdej sprawie ustalany i konkretyzowany oddzielnie, stosownie do okoliczności przez organ administracji, który jest jedynie rzecznikiem danego interesu. Organizacje publiczne kształtują się w wyniku działań jednostek, które kierują się przyjętym w danej wspólnocie systemem wartości. Sposoby realizacji celu publicznego oraz zdefiniowanie koniecznych do podjęcia i przeprowadzenia w ramach danego działania czynności na poziomie strategicznym są w większym stopniu sformalizowane, gdyż procesy te powodują ograniczenie autonomii działania. Wyznaczenie sposobów działania sprowadza się do utożsamiania tej aktywności ze sferą, w której margines swobody jest na tyle ograniczony, że nie można w jej granicach robić, co się chce i jak się chce⁷.

Można wyodrębnić trzy relacje zachodzące między interesem prywatnym a interesem publicznym. Po pierwsze, interes prywatny może być sprzeczny z interesem publicznym. Po drugie, interes prywatny i interes publiczny pozostają wobec siebie obojętne. Po trzecie, interes prywatny jest tożsamy z interesem publicznym. Zaistnienie ostatniej relacji może w praktyce skłonić podmiot prywatny do rozpoczęcia działalności w sektorze publicznym. Decydując się na rozpoczęcie działalności

⁶ Można jednak wskazać takie branże, gdzie owa swoboda podlega ograniczeniom, np. branża farmaceutyczna.

⁷ Interes publiczny nie ma generalnego, wszechobejmującego znaczenia opisowego i wymaga ciągłej redefinicji, ciągłej analizy i nieustannie nowego wartościowania, oceniania w niekończącym się procesie, dokonującym się wieloma kanałami i mechanizmami natury politycznej, organizacyjnej, poprzez strukturę organów państwa, strukturę administracji, niezależne ośrodki opiniotwórcze i poprzez judykaturę [Wyrzykowski 1986, s. 47].

w sektorze publicznym, podmiot prywatny musi liczyć się nie tylko ze specyfiką tego sektora, ale także z tym, że jego swoboda działania zostanie ograniczona.

Trzeci obszar, w którym podmiot gospodarczy może prowadzić działalność gospodarczą, to sektor pozarządowy. Ta sfera funkcjonowania nie stanowi przedmiotu zainteresowania autorki, dlatego też w artykule pominięto prezentację logiki prowadzenia działalności gospodarczej w tym sektorze.

Decyzja podmiotu gospodarczego o wejściu do sektora publicznego, w omawianym przypadku na rynek zamówień publicznych, lub o podjęciu współpracy w formule partnerstwa publiczno-prywatnego czy koncesji jest decyzją strategiczną, którą należy lokować w ramach podejścia ewolucyjnego do strategii. Decyzja ta stanowi efekt adaptacji podmiotów prywatnych do zmieniających się warunków otoczenia. Specyfika rynku zamówień publicznych powoduje, że jednocześnie ważne stają się działania, które polegają na identyfikacji, zrozumieniu i rozwijaniu kluczowych kompetencji organizacji, które będą adekwatne do specyfiki sektora publicznego. A zatem podejście zasobowe, dla którego charakterystyczne jest ukierunkowanie na wewnątrz organizacji [Krupski, Niemczyk, Stańczyk-Hugiet 2009, s. 17] uzupełnia w omawianym przypadku podejście ewolucyjne.

Podmiot prowadzący działalność gospodarczą może dostarczać swoje usługi klientowi prywatnemu i/lub klientowi publicznemu (jednostka sektora finansów publicznych). Istotne jest jednak dostrzeżenie pewnych odmienności, które występują w relacjach z odbiorcą publicznym i odbiorcą prywatnym. Identyfikacja powyższych różnic powoduje, że nie wszystkie zasoby organizacji stanowiąc będą źródło jej przewagi konkurencyjnej na rynku zamówień publicznych. Zestawienie powyższych różnic prezentuje tab. 1.

Dostarczanie usług klientowi publicznemu jest zawsze realizacją zadania publicznego. To nabywca publiczny definiuje zadanie i zgłasza na nie zapotrzebowanie w tzw. Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ). SIWZ pozwala podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą dowiedzieć się, czego dokładnie oczekuje od nich klient publiczny, czy są w stanie wykonać dane zamówienie oraz jakie są warunki udziału w postępowaniu. Realizacja zadania publicznego powinna być połączona z zabezpieczeniem realizacji celu indywidualnego (komercyjnego) organizacji, która dostarcza usługę zamawiającemu. Istotą relacji z klientem publicznym jest mniejsze ryzyko, dlatego często stopy zwrotu z inwestycji w sektorze publicznym bywają mniejsze, ale gwarantowane. Zwłaszcza w czasie kryzysu jest to atrakcyjna alternatywa dla tradycyjnych relacji z klientem prywatnym. W relacjach z klientem prywatnym rozpoznanie potrzeb opiera się na *stricte* marketingowych metodach i technikach, co powoduje, iż jest to proces o wiele bardziej złożony i wyrafinowany.

Preferencje klienta publicznego są w wysokim stopniu sformalizowane i *explicit* zawarte w przywołanych powyżej ustawach oraz SIWZ. Nabywca prywatny samodzielnie i bez ograniczeń formułuje preferencje wyboru dostawcy usługi czy też produktu. Kryteria wyboru klienta publicznego są ograniczone, sformalizowane oraz

Tabela 1. Zestawienie różnic w relacjach z klientem publicznym i klientem prywatnym

Kryterium delimitacji	Klient publiczny	Klient prywatny
Cel	realizacja celu (zadania) publicznego	realizacja indywidualnego celu organizacji
Preferencje klienta	sformalizowane	niesformalizowane
Kryterium wyboru	obiektywne: cena, czasami czas wykonania projektu*	subiektywne: reputacja, marka, jakość, cena, zaufanie
Pewność (stabilność) prowadzenia działalności gospodarczej	wysoka	niska
Kanały dostępu do klienta	sformalizowane i ograniczone	niesformalizowane i nieograniczone
Środki ochrony prawnej	Krajowa Izba Odwoławcza, sąd okręgowy	postępowanie cywilne

* Czas wykonania projektu stanowi podstawowe kryterium wyboru partnera prywatnego dla inwestycji realizowanych w formule PPP.

Źródło: opracowanie własne.

obiektywne i najczęściej przybierają postać ceny. Klient prywatny podejmuje decyzję o zakupie usługi lub produktu w oparciu o kryteria, które wypracowuje samodzielnie i proces ten nie jest co do zasady regulowany przez przepisy prawa. Tak istotne (a czasami rozstrzygające) kryteria wyboru usługi lub produktu przez nabywcę prywatnego, jak reputacja, marka, lojalność klienta, na rynku zamówień publicznych ulegają wyłączeniu. Potrzeby nabywcy zawsze stanowią podstawowe kryterium oceny adekwatności posiadanych zasobów. Ewolucja preferencji klienta może przyczynić się do zmniejszenia adekwatności posiadanych przez firmę zasobów w stosunku do możliwości zaspokajania jego potrzeb. Należy jednak zauważyć, że preferencje nabywcy publicznego są sztywne i w miarę spójne. Ocena nabywcy publicznego zależy od tego, czy firma potrafi zapewnić pewien poziom satysfakcji jego potrzeb efektywniej i taniej niż konkurenci. W przypadku nabywcy prywatnego w grę wchodzi jeszcze jedna ocena dotycząca tego, czy przy określonym poziomie cen konkretna firma zapewnia większy poziom satysfakcji potrzeb niż jej konkurenci.

Nie tylko w czasie kryzysu administracja publiczna pozostaje najpewniejszym klientem. Na świecie banki zawsze chętniej inwestują w przedsięwzięcia zwłaszcza komunalne, nawet wówczas, gdy stan finansów państwa zmusza do cięć budżetowych. Stabilność prowadzenia działalności gospodarczej wynika także z natury przedsięwzięć z zakresu infrastruktury komunalnej. W przypadku tych inwestycji współpraca może trwać 10, 15, a nawet 40 lat. Długi horyzont współpracy tworzy stabilne warunki do prowadzenia działalności gospodarczej. W czasie trwania

współpracy przedsiębiorca nie musi się martwić o rozwój ani o przetrwanie firmy. W relacjach z odbiorcami prywatnymi istotne jest podejmowanie działań dla poprawy lub utrzymania pozycji konkurencyjnej oraz monitorowanie tych zasobów, które ją determinują i tym samym decydują o utrzymaniu się na rynku.

Sposób i skuteczność dotarcia ze swoją ofertą do klienta prywatnego wynika z przyjętej strategii marketingowej. Kształtowanie potrzeb i upodobań klientów prywatnych, szczególnie dzięki reklamie, nie jest regulowane przez przepisy prawa. Przedsiębiorcy samodzielnie kreują innowacyjne sposoby kontaktu i utrzymywania pożądaných relacji z klientami. Przedsiębiorcy mogą reklamować swoje produkty i usługi w każdym miejscu. Potrzeby klienta prywatnego w rzeczywistości bywają wynikiem produkcji marketingowej.

W kontaktach z klientem publicznym reklama nie odgrywa żadnej roli. Inicjatywa dotycząca tego, jaka usługa ma być dostarczona i co ma być produkowane, należy zawsze do administracji publicznej. Oczekiwania muszą być na tyle precyzyjnie sformułowane, aby wybór wykonawcy nie budził wątpliwości, a całe postępowanie pozostawało transparentne⁸. Jedyne sposoby dotarcia do klienta publicznego to stanie się do przetargu i zaferowanie najkorzystniejszej oferty.

Ewentualne spory z klientem prywatnym rozstrzygane są w postępowaniu cywilnym. Odwołania wnoszone w toku postępowania o udzielenie zamówienia rozpoznawane są w pierwszej kolejności przez Krajową Izbę Odwoławczą, od orzeczenia której przysługuje odwołanie do sądu okręgowego.

3. Zakończenie

Kryzys, a szczególnie aktualny, zmusił zarówno administrację publiczną, jak i podmioty gospodarcze do przededefiniowania strategii rozwoju. W czasie kryzysu rozmyte granice pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym ulegają dalszej erozji w wyniku tworzenia nowego typu organizacji, polityki działania i wynikających z nich regulacji prawnych [Moulton, Wise 2010, s. 349]. Potwierdza to starą tezę o kartelizacji stosunków społeczno-ekonomiczno-politycznych. Kryzys powoduje rosnącą dominację dużych bytów.

Specyfika prowadzenia działalności gospodarczej w sektorze publicznym wymusza na podmiotach prywatnych modyfikację strategii postępowania. Preferencje klienta publicznego i oczekiwany przez niego poziom zaspokojenia jego potrzeb powinny się stać podstawową determinantą strategii. W kontekście podejścia zasobowego racją bytu przedsiębiorcy staje się optymalizacja tych zasobów, która doprowadza do podjęcia współpracy z administracją publiczną.

⁸ Dlatego też ogłoszenia o przetargu, o koncesjach, o projektach muszą ukazać się w „Biuletynie Zamówień Publicznych”, a także na stronie internetowej instytucji publicznej.

Literatura

- Bozeman B., Bretschneider S., *The „Publicness Puzzle” in organization theory: A test of alternative explanations of differences between public and private organizations*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 1994, No. 2.
- Grant B., *Crisis management: A different perspective*, „Government Procurement” 2005, No. 1.
- Krupski R., Niemczyk J., Stańczyk-Hugiet E., *Koncepcje strategii organizacji*, PWE, Warszawa 2009.
- Moulton S., Wise C., *Shifting boundaries between the public and private sectors: Implications from the economic crisis*, „Public Administration Review” 2010, No. 3.
- Perry J.L., Rainey H.G., *The public-private distinction in organization theory: A critique and research agenda*, „Academy of Management Review” 1988, No. 2.
- Rhodes R.A.W., *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham 1997.
- Weinrub J., Kumar K., *Public and Private in Thought and Practice: Perspectives on a Grand Dichotomy*, University of Chicago Press, Chicago–London 1997.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1986.

PUBLIC PROCUREMENT MARKET IN TIME OF CRISIS

Summary: This article has been written with the aim of presenting public procurement market as a way of overcoming crisis by companies. It outlines the differences in activities between private and public sectors. The specific character of public procurement market has also been discussed.