

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 352

## 25 lat gospodarki rynkowej w Polsce

Redaktor naukowy  
Bożena Borkowska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny i korektor: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja współfinansowana z budżetu województwa dolnośląskiego



**DOLNY  
ŚLĄSK**

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](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](http://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 978-83-7695-426-4**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	7
<b>Bożena Klimczak:</b> Napięcie między wolnością i odpowiedzialnością w okresie transformacji systemowej w Polsce .....	11
<b>Sławomir Czech:</b> Czy model szwedzki był realną alternatywą dla polskiej transformacji? .....	24
<b>Mikołaj Klimczak:</b> Powstawanie i rozwój instytucji ochrony konkurencji w Polsce w okresie transformacji .....	34
<b>Danuta Kopycińska:</b> Cienie transformacji – popegeerowskie bezrobocie. Przypadek zachodniopomorskiego rynku pracy .....	45
<b>Anna Ząbkowicz:</b> Nowe grupy interesu w branży ubezpieczeń na starość i rynek otwartych funduszy emerytalnych w Polsce (OFE) .....	60
<b>Agnieszka Słomka-Golebiowska:</b> Znaczenie OFE w gospodarce transformującej się: perspektywa ładu korporacyjnego .....	76
<b>Rafał Jakubowski:</b> The „maturation” of markets during the economic transition – the case of housing markets in Poland after 1989 .....	91
<b>Marcin Kępa:</b> Kształtowanie się instytucji zamówień publicznych w Polsce: centralne planowanie <i>versus</i> konkurencyjne rynki .....	103
<b>Maciej Miszewski:</b> Fundamenty współczesnej gospodarki rynkowej a rzeczywistość – refleksja krytyczna .....	113

## Summaries

<b>Bożena Klimczak:</b> The tension between freedom and responsibility in the period of system transformation in Poland .....	22
<b>Sławomir Czech:</b> Was the Swedish model ever a viable alternative for the Polish transition? .....	33
<b>Mikołaj Klimczak:</b> Creation and the development of competition protection institutions in Poland in transition .....	44
<b>Danuta Kopycińska:</b> Cons of transformation – the post-PGR unemployment. The case of West Pomeranian labour market .....	59
<b>Anna Ząbkowicz:</b> New interest groups in the old-age-pension industry and the market of open pension funds in Poland (OFEs) .....	75
<b>Agnieszka Słomka-Golebiowska:</b> The role of private pension funds in a transition economy: corporate governance perspective .....	90

<b>Rafał Jakubowski:</b> “Dojrzewanie” rynków podczas transformacji gospodarczej – przypadek rynku mieszkaniowego w Polsce po 1989 roku .....	101
<b>Marcin Kępa:</b> Shaping of public orders in Poland: central planning vs. competitive markets.....	112
<b>Maciej Miszewski:</b> Fundamentals of present market economy vs. reality – critical reflexion .....	127

## Marcin Kępa

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: marcin.m.kepa@gmail.com

---

# KSZTAŁTOWANIE SIĘ INSTYTUCJI ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W POLSCE: CENTRALNE PLANOWANIE *VERSUS* KONKURENCYJNE RYNKI

---

**Streszczenie:** W strukturze gospodarki rynkowej zamówienia publiczne stanowią istotny element systemu. Współcześnie ekonomiczny model rozwoju gospodarczego państw UE oparty został w znacznym stopniu nie tylko na zadłużeniu prywatnych podmiotów gospodarujących, ale także na zadłużeniu publicznym, co stwarza bodźce rozwojowe dla sektora zamówień publicznych. Rynek zamówień publicznych to najdynamiczniej rozwijający się rynek w Polsce; w ostatnim roku badania, tj. 2012, jego wartość oszacowano na ponad 132,7 mld zł. Stanowi istotne źródło popytu wewnątrz krajowego w zamawianych sektorach gospodarki narodowej, a odpowiednio ukierunkowany może pełnić funkcję instrumentu zrównoważonego rozwoju. Obecny kształt instytucji zamówień publicznych zawdzięczamy ewolucji instytucji zamówień publicznych, jaka dokonała się przez ostatnie 25 lat, a jej umowy początek wyznacza się na 4 czerwca 1989 r.

**Słowa kluczowe:** instytucja zamówień publicznych, zakupy publiczne, transformacja gospodarcza.

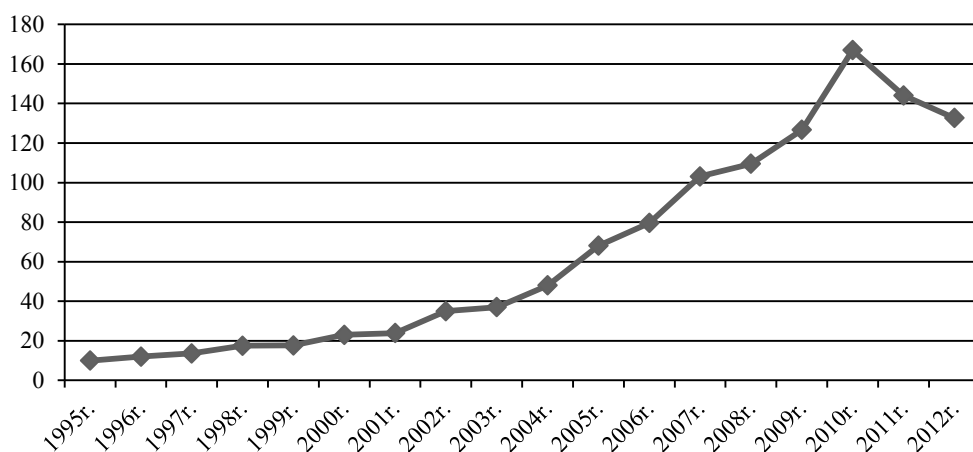
DOI: 10.15611/pn.2014.352.08

## 1. Wstęp

Ekonomiczne modele rozwoju gospodarczego w państwach UE coraz częściej stymulują sferę realną nie tylko przez zadłużenie prywatnych podmiotów gospodarujących (przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe)<sup>1</sup>, ale także przez zadłużenie publiczne (państwo i samorząd terytorialny); stworzyło to nienotowane wcześniej możliwości rozwojowe dla sektora zamówień publicznych. Rynek kontraktów rządowych i samorządowych w Polsce rozwija się w sposób dynamiczny (zob. rys. 1); w ostatnim roku badania, tj. 2012, jego wartość oszacowano na ponad 132,7 mld zł, co stanowiło ok. 8,32% PKB.

---

<sup>1</sup> Spekulacyjne zadłużanie podmiotów prywatnych, które umożliwiła deregulacja sektora finansowego w USA, to obok nadmiernej finansjeryzacji gospodarki (zbyt duży udział w strukturze gospodarki instytucji finansowych w stosunku do realnej gospodarki) główne przyczyny kryzysu finansowego lat 2008-2013.



**Rys. 1.** Szacunkowa wartość rynku zamówień publicznych w Polsce

Źródło: opracowano na podstawie rocznych sprawozdań Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce.

Dzisiaj, 25 lat od zainicjowania przemian ustrojowych, przez pojęcie systemu zamówień publicznych rozumiemy wykształcony przez politykę społeczno-gospodarczą UE i państwa polskiego zespół regulacji prawnych warunkujących proces nabywania dóbr i usług przez sektor publiczny z wykorzystaniem mechanizmu rynkowego (mechanizm popytowo-podażowo-cenowy); przy czym zakupy publiczne związane są immanentnie z wykonywaniem funkcji publicznych (sprawowaniem władzy) [Kępa 2013, s. 221]. W znaczeniu behawioralnym system zamówień publicznych widzimy szerzej – jako instytucję gospodarki rynkowej tworzącą reguły gry gospodarczej na styku podmiotów: państwo (samorząd terytorialny) – przedsiębiorca, gdzie oprócz obowiązków i uprawnień o charakterze prawnym znajdują odzwierciedlenie także wartości i cele mikro- (na poziomie instytucji zamawiających) i makroekonomiczne (na poziomie państwa i UE).

Problem badawczy pracy to analiza procesu kształtowania się instytucji zamówień publicznych w Polsce na tle zmieniających się polityk społeczno-gospodarczych państwa, wstępna ocena wpływu tych polityk na system zamówień publicznych oraz próba określenia kierunków dalszej ewolucji systemu przy założeniu, że zamówienia publiczne są przede wszystkim koncepcją ekonomiczną, a prawo stanowi metodę wprowadzania jej założeń w życie gospodarcze – jest narzędziem wykonywania polityki ekonomicznej państwa i organizacji ponadnarodowych. Zakres badawczy pracy ogniskuje się wokół transformacji ustrojowej, niemniej poprzedzono go refleksją metodologiczną nad stanem wcześniejszych rozwiązań prawnych w dziedzinie zamówień publicznych. W artykule zastosowano metodę analizy porównawczej literatury przedmiotu i aktów prawnych.

## 2. Geneza zamówień publicznych w Polsce

Istotą efektywnej alokacji w gospodarce rynkowej są konkurencyjne rynki. Jeśli zamówienia publiczne postrzegać przez pryzmat zakreślonego przez suwerena formalnoprawnego mechanizmu wydatkowania środków publicznych na zasadach rynkowych, tak jak tę sprawę dziś się stawia, nietrudno wyznaczyć linie demarkacyjną, od której rynek wyraźnie się wyodrębnił; dzisiejszy kształt nadała mu Ustawa z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych<sup>2</sup>, tworząc zespół regulacji prawa pozytywnego, w ramach których zamawiający w sposób administracyjny dookreślają poziom popytu na rynku, a wykonawcy w odpowiedzi na bodźce popytowe zgłaszają podaż na ustalonych uprzednio warunkach. Całość tej koncepcji alokacyjnej ewoluowała w samej formie dość wyraźnie, jednak zamysł, który jej przyświecał (kontraktacja zamówień publicznych na podstawie mechanizmu rynkowego stanowiącego emanację założeń gospodarki rynkowej oraz „modelu prewencyjnej ochrony interesu publicznego” [Szostak 2007, s. 7]), pozostał taki sam.

Ustawa z 10 czerwca 1994 r. nie była pierwszą próbą regulacji rynku, a pionierskie działania w tej materii odnajdujemy już okresie międzywojnia; jej protoplastką była Ustawa z 15 lutego 1933 r. o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego<sup>3</sup> (pierwsza próba kompleksowego podejścia do zamówień publicznych w Polsce); do tego czasu zakupy rządowe na rynku towarowym przeprowadzano na podstawie właściwych instrukcji administracyjnych. Jak podkreśla A. Panasiuk: „taki stan faktyczny nie sprzyjał prowadzeniu jednolitej polityki gospodarczej państwa” [Panaszuk 2005, s. 16]. Dodatkowo sytuację ekonomiczną na rynku zamówień publicznych zmieniło wprowadzenie tuż przed II wojną aktu wykonawczego do ustawy o interwencjonistycznym charakterze. Wyraźnie uprzywilejowano podmioty gospodarujące z siedzibą na terenie II RP, stymulując je od strony popytowej przez wyłączność na zakupy publiczne; dopiero w przypadku braku rodzimego gracza rynkowego w określonej branży zdecydowano się na zakup dóbr lub usług od podmiotów zagranicznych, z zastrzeżeniem wykorzystania zasobów polskich podmiotów gospodarujących – tzw. zasada krajowości. Dzięki bezpośredniej pomocy publicznej dążono do pełnego spożytkowania krajowej produkcji, spełniając postulat optymalnego wykorzystania dostępnych czynników produkcji oraz kreacji podaży zamawianych dóbr i usług na możliwie wysokim poziomie; strategiczne cele polityki gospodarczej były „tradycyjnie” – w dzisiejszym tego słowa rozumieniu – pojmowane: wzrost produkcji i unowocześnienie gospodarki w stypizowanych, istotnych (zamawianych) z punktu widzenia państwa gałęziach, wypełnienie luk w gospodarce nowymi podmiotami gospodarującymi, spadek bezrobocia, a całość przekładać się miała na wzrost gospodarczy i wzrost poziomu życia obywateli. Formalny mechanizm alokacji zasobów ukształtowano na

<sup>2</sup> DzU, nr 76, poz. 344. Cytowana jako: [Ustawa z 10 czerwca 1994].

<sup>3</sup> DzU, nr 19, poz. 127.

bazie prymatu przetargu nieograniczonego i ograniczonego. Tak rodziła się w Polsce koncepcja wykorzystania zamówień publicznych jako politycznego mechanizmu alokacji dóbr i usług przyczyniającego się do zrównoważonego rozwoju gospodarki narodowej.

### 3. Zamówienia publiczne w gospodarce centralnie planowanej

Prace nad doskonaleniem rynku zamówień publicznych w Polsce całkowicie zarzucono po II wojnie światowej, a wiązało się to z wprowadzeniem w kraju systemu socjalistycznego i gospodarki centralnie planowanej, która z przyczyn doktrynalnych odmawiała słuszności koncepcji mechanizmu rynkowego jako optymalnie efektywnego narzędzia alokacji dóbr i usług; o zasadności i kierunku alokacji zamówień publicznych decydował centralny planista, a nie rynek. Zmieniono dotychczasowy model gospodarki, likwidując sektor prywatny na rzecz znacznego rozwinięcia i wzmocnienia sektora uspołecznionego [Panasiuk 2013, s. 43].

A. Matysiak nazywa okres gospodarki socjalistycznej w Polsce okresem „postekonomicznym”, słusznie argumentując, że „system gospodarczy ma charakter ekonomiczny tylko wtedy, gdy pieniądź jest ograniczeniem głównym dla wszystkich podmiotów gospodarujących” [Matysiak 2010, s. 590 i nast.]. Pieniądź w gospodarce nakazowo-rozdzielczej pełnił funkcję jednostki rozrachunkowej, ale utracił inne – znane z gospodarki kapitalistycznej – konstytuujące go przymioty, wywołując kryzys informacyjnej funkcji pieniądza, z procesem tezauryzacji włącznie<sup>4</sup>. Teoria gospodarki socjalistycznej kontestowała podstawowe funkcje pieniądza kapitalistycznego jako środka przechowywania wartości i środka wymiany; jego miejsce zajęł „pieniądz pracy” (zob. [Bałtowski 2009, s. 49]).

Prowadząc badania nad systemem zamówień publicznych w gospodarce socjalistycznej, należy używać właściwej dla konglomeratu zachodzących wówczas zjawisk gospodarczych siatki pojęciowej. Niestety, jak dotąd, jej teoretycznych podstaw nie wypracowano, często popadając w metodologiczną tautologię; zasługi w próbach jej tworzenia należy przypisać w szczególności: J. Kornai, O. Lange oraz M. Kaleckiemu<sup>5</sup>.

Zamówienia publiczne w systemie socjalistycznym nie były alokowane przez rynek, a rozdzielane według planu administracyjnego; aksjomat o konkurencyjności odpadł, ponieważ gospodarka socjalistyczna była regulowana w nierynkowy, centralistyczny sposób. Nie istniała sytuacja, w której przedsiębiorstwa (wykonawcy)

<sup>4</sup> Na temat roli pieniądza w gospodarce kapitalistycznej zob.: [Korenik, Korenik 2004].

<sup>5</sup> Warto podkreślić istotny – często przemilczany – wkład M. Kaleckiego w teorię ekonomii gospodarek kapitalistycznych – *Kaleckian economics*; obok J.M. Keynesa, równocześnie, zajmował się przede wszystkim popytową stroną gospodarki, uwypuklając rolę i znaczenie wydatków publicznych w okresach stagnacji i recesji gospodarczej. To, co łączy ją z keynesizmem, to podejście do cyklu koniunkturalnego i próby stabilizacji jego wahań za pomocą zagregowanego popytu – interwencjonizm państwowy.



maksymalizowały zyski, a instytucje zamawiające użyteczność. Właścicielem przedsiębiorstw w gospodarce socjalistycznej było państwo (własność uspołeczniona), a zysk nie był motorem napędowym ich działań. W gospodarce centralnie planowanej przedsiębiorstwa państwowe wykonywały świadczenia po cenach określonych w centralnym planie. W teorii gospodarki kapitalistycznej siłą sprawczą i najważniejszym mechanizmem alokacji są konkurencyjne rynki, natomiast w gospodarce socjalistycznej źródłem dynamiki jest plan centralny. W warunkach gospodarki kapitalistycznej (modelowej i rzeczywistej) konkurencyjny rynek (narzędzie regulacji systemu) jest kategorią ekonomiczną, podczas gdy w warunkach gospodarki socjalistycznej takiej kategorii nie sposób jej przypisać. Zarówno konkurencyjny rynek jak i plan centralny są źródłem dynamiki, ale jak słusznie zauważa M. Bałtowski: „plan centralny ma z zasady charakter normatywny, bo składa się z gotowych nienegocjowalnych nakazów, norm i limitów, które dla wszystkich podmiotów gospodarki stanowią *ex ante* obowiązujące prawo” [Bałtowski 2010, s. 597 i nast.]. Kończąc ten watek, warto podkreślić jeszcze jeden istotny element systemu polityczno-ekonomicznego w gospodarce socjalistycznej; o ile przed II wojną światową w Polsce dominowała przedsiębiorczość prywatna, o tyle po jej zakończeniu wraz z nacjonalizacją majątku i wprowadzeniem doktryny opartej na centralnym planowaniu w gospodarce nastąpił nienotowany wcześniej rozwój „przedsiębiorczości” państwowej. Zamówienia lokowano niemal wyłącznie w sferze publicznej działalności gospodarczej, a jak wskazuje H. Zalewski: „obowiązek udzielania zamówień przedsiębiorstwom publicznym był wówczas pierwszą przesłanką gospodarności w zakresie wydatków rzeczowych” [Zalewski 2005, s. 19].

Właściwie zniesiono gospodarczą inicjatywę prywatną. Gwałtowna zmiana stosunków własnościowych po stronie kapitału zmarginalizowała sektor prywatny. Sam fakt występowania zjawiska zamówień publicznych w Polsce Ludowej nie uprawnia do prostej konstatacji, że istniał rynek zamówień publicznych. Tego, że rozdawnictwo zamówień publicznych pomiędzy podmioty („przedsiębiorstwa”) państwowe oparte było na zasadzie racjonalności, nie da się pogodzić z faktem, że ukształtowany w socjalizmie mechanizm wydatkowania środków publicznych – plan, abstrahował od istoty gry ekonomicznej, tj. stworzenia warunków i reguł negocjacyjnych, które wypełnione treścią ekonomiczną tworzą rynek. Tego w systemie gospodarki socjalistycznej zabrakło, stąd twierdzenie, że okres ten należałoby nazywać w historii gospodarki, okresem „postrynkowym”.

#### 4. Zamówienia publiczne w gospodarce rynkowej

Wraz z transformacją ustrojową zapoczątkowaną w roku 1989, zwanym niekiedy w literaturze publicystycznej *annus mirabilis*, Polska powróciła na tory gospodarki rynkowej. Jak mawia I.T. Berend, „upadek reżimu ma zawsze więcej niż jedną przyczynę” [Berend 2009, s. 7] i trudno wskazać główny czynnik rozpadu bloku państw socjalistycznych i skompromitowania się dokładnie doktryny gospodarki socjali-

stycznej. Źródeł procesów gospodarczych odpowiadających za upadek socjalizmu państwowego typu sowieckiego należy szukać w I połowie lat 70. XX wieku i wiązać z kryzysem naftowym z roku 1973.

Z początkiem ostatniej dekady XX wieku koncepcja wydatkowania środków publicznych przez instytucje państwowe i samorząd terytorialny, mogła zostać powtórnie osadzona na zasadach działania popytu i podaży<sup>6</sup>. Stało się to za sprawą planu Balcerowicza, którego głównym elementem była monetaryzacja gospodarki. Dzięki tej reformie na powrót w kalkulacji ekonomicznej podmioty gospodarujące posługiwać się mogły cenami pieniężnymi [von Mises 2007, s. 223 i nast.], a struktura rynku stała się strukturą cen. Dlatego należałoby mówić raczej o rewolucji niż o ewolucji zamówień publicznych w III RP (możliwość reformowania socjalistycznego ustroju gospodarki wyczerpała się, dlatego powszechnie używany termin „transformacja” jest trafny). Przy tworzeniu nowych rozwiązań prawno-ustrojowych wyraźnie nawiązano do przedwojennej myśli ekonomicznej i prawnej (stąd jej szczątkowe potraktowanie w artykule), przyjmując sprawdzone konstrukcje i mechanizmy alokacji dóbr i usług, a naczelną zasadę zamówień publicznych znów można było sprowadzić do czystego rachunku ekonomicznego: „w zamówieniach publicznych, podobnie jak w każdym zamówieniu, chodzi o to, by uzyskać pożądaný produkt wydając możliwie najmniej pieniędzy” [Zalewski 2005, s. 33].

Rozpatrując zamówienia publiczne z pozycji instytucji gospodarki rynkowej w wolnej Polsce, należałoby podzielić okres kształtowania się tej instytucji na dwa zasadnicze etapy:

- i. okres od wyborów kontraktowych roku 1989 do końca obowiązywania ustawy z 10 czerwca 1994 oraz
- ii. okres od marca 2004 r. do czasów obecnych.

Pierwszy etap ewolucji systemu zamówień publicznych w Polsce to dwie podstawowe daty. Pierwsza symboliczna to 4 czerwca 1989 r. – wybory kontraktowe do sejmu i senatu, druga to 1 stycznia 1995 r. – wejście w życie pierwszej postkomunistycznej ustawy o zamówieniach publicznych, wprowadzającej powszechnie obowiązujące zasady wydatkowania środków publicznych, z ekonomicznymi formami analizy rynku na czele. Do tego momentu zakupów na rynku dokonywano według wewnętrznych przepisów resortowych opartych na założeniach cywilistycznych. Transformacja ustrojowa i reorientacja polityki gospodarczej państwa w kierunku rynkowym stworzyły na nowo sektor prywatny. Nienotowany wcześniej „boom” prywatnej inicjatywy gospodarczej wykreował sytuację, w której dysponenci środków publicznych zmuszeni byli dokonywać zakupów na rynku prywatnym. Pieniądz odzyskiwał swoje ekonomiczne atrybuty mimo wysokiej inflacji, co w połączeniu z koncepcją oderwania prawa własności kapitału (zamawiający dysponują pieniądzem

---

<sup>6</sup> Słusznie zauważa A. Matysiak, że w stosunku do popytu i podaży nie powinno się używać terminu „prawo”, albowiem w socjalistycznej gospodarce planowej nie funkcjonowały one tak jak w gospodarce rynkowej – zostały sfalsyfikowane jako prawa ogólne ekonomii.

mi z danin publicznych) stawiało pod znakiem zapytania racjonalność ich decyzji i efekt ekonomiczny transakcji wymiany – należało uszczelnić system (por. [Borowiec 2010, s. 71]).

Prace nad aktem prawnym rangi ustawowej, kształtującej na nowo warunki i reguły negocjacyjne na rynku zamówień publicznych, ukończono definitywnie pod koniec I półrocza 1994 r. Ustawa w nowym kształcie, której bazę normatywną przygotowała firma prawna Hogan & Hartson, wyraźnie nawiązywała do regulacji przedwojennych, prawa UE oraz preambuły do ustawy modelowej ONZ o zamówieniach publicznych i zaczęła obowiązywać od początku roku 1995. Rozwiązania polityki ekonomicznej, które legły u podstaw tej regulacji, to: maksymalizacja oszczędności i efektywności przy udzielaniu zamówień, rozwój konkurencji na rynku z jednoczesnym poszanowaniem zasady równego traktowania (niedyskryminacji) wykonawców, zasada przejrzystości i sądowej kontroli postępowań. Zobiektywizowano mechanizm wydatkowania środków publicznych, tworząc jednolity rynek zamówień publicznych. Podstawową ekonomiczną formą analizy rynku stał się przetarg – „typowa instytucja wolnorynkowa, która w dobie systemu nakazowo-rozdzielczego miała zasięg ograniczony” [Boratyńska 2001, s. 13].

Ustawę z 10 czerwca 1994 wielokrotnie nowelizowano; wynikało to z konieczności dostosowania jej treści do zmieniającej się struktury administracyjno-gospodarczej państwa. Warto podać, jak się zdaje, dwa kluczowe momenty, wpływające na kierunek ewolucji treści normatywnej (w sensie prawnym) aktu, tj. wejście w życie konstytucji z 1997 r. (m.in. ustanowienie społecznej gospodarki rynkowej jako podstawy ustroju społeczno-gospodarczego państwa) oraz dwie nowele ustawy z roku 2001 (m.in. wprowadzono: zakaz ustalania kryteriów podmiotowych przy ocenie ofert, obowiązek publikacji przetargów na stronach internetowych zamawiających, wprowadzono instytucję zamówień sektorowych oraz próg bagatelności). W okresie przedakcesyjnym przez system zamówień publicznych „przechodziły” środki finansowe w ramach funduszy UE, wspierające proces transformacji społeczno-gospodarczej Polski<sup>7</sup>.

Drugi etap ewolucji systemu zamówień publicznych w Polsce to wejście w życie Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>8</sup>. Komentowany akt prawny, podobnie jak jego protoplasta, utrzymuje zasadę wydatkowania publicznych środków pieniężnych przez konkurencyjny rynek, z poszanowaniem wolności działalności gospodarczej. Ustawa z 29 stycznia 2004 r. uwzględniła właściwe przepisy prawa UE (prawo pierwotne i wtórne) regulujące kwestię udzielania zamówień publicznych na terenie działania organizacji międzynarodowej. Od momentu akcesji do UE (1 maja 2004 r.) polski rynek zamówień publicznych stał się częścią unijnego rynku zamówień publicznych, który obecnie tworzy 28 państw europejskich.

<sup>7</sup> Instrumenty finansowe UE wsparcia przedakcesyjnego to: SAPARD, PHARE, ISPA.

<sup>8</sup> DzU, nr 19, poz. 177. Cytowana jako: [Ustawa z 29 stycznia 2004].

Europejskie zamówienia publiczne to przede wszystkim narzędzie realizacji polityki społeczno-gospodarczej Unii. Na poziomie UE do grupy zadań o charakterze zasadniczo ekonomicznym wprowadzanych tą metodą należy zaliczyć:

- i. ochronę przemysłu państw UE przed konkurencją spoza ugrupowania,
- ii. wspomaganie regionów zacofanych gospodarczo,
- iii. wspomaganie wybranych gałęzi przemysłu,
- iv. kontrolę i interwencję w proces rozwojowy wybranych sektorów gospodarki realnej z zamiarem zwiększenia konkurencji,
- v. wspomaganie polityki państw UE w walce z bezrobociem [Sołtysińska 2004, s. 40 nast.].

Rozwiązania przyjęte w ustawie z 29 stycznia 2004 były skorelowane z członkowskimi aspiracjami Polski i do pewnego stopnia antycypowały politykę unijną w dziedzinie zamówień. Poakcesyjne zamówienia publiczne to nieustające zmiany w kierunku uzyskania możliwie elastycznych procedur udzielania kontraktów publicznych, przy jednoczesnym zwiększaniu ich efektywności. Z horyzontu nie schodził jednak interes publiczny, zwłaszcza że od chwili akcesji rodzimy rynek zamówień publicznych absorbował znaczą część pomocy unijnej (okres programowania: 2004-2006 i 2007-2013).

Rynek wyraźnie ewoluuje w kierunku wyrównywania pozycji stron postępowania. Zamawiający z każdą kolejną nowelizacją tracił atrybuty władcze na rzecz form konsensualnych. Widać to zwłaszcza po zasadach rozstrzygania sporów gospodarczych (w 2007 r. powołano zawodowy organ orzeczniczy: Krajową Izbę Odwoławczą, gdzie „proces” przebiega w sposób kontradyktoryjny). Zamówienia zdecentralizowano w sposób systemowy, przenosząc zakres władztwa na podmioty zamawiające. Zwiększono uprawnienia kontrolne prezesa UZP oraz znacząco odformalizowano postępowania. Ugruntowały się podstawowe zasady nawiązywania kontraktów, w tym zasada jawności (m.in. konieczność informowania wykonawców na etapie otwarcia ofert o kwocie, jaką zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia).

Ramy artykułu nie pozwalają oddać w pełni charakteru i konsekwencji zmian, jakie poszczególne nowelizacje zamówień publicznych wywarły na życie gospodarcze; wymagałoby to raczej odrębnej monografii. Jedno jednak z dotychczasowych, siłą rzeczy szczątkowych i pobieżnych, wywodów da się wychwycić, a mianowicie, że konkurencyjne rynki to bez wątpienia efektywniejsza forma alokacji zamówień publicznych niż plan administracyjny, ponieważ „gospodarka rynkowa charakteryzuje się zasadniczo mniejszym w stosunku do gospodarki centralnie sterowanej zakresem występowania efektów zewnętrznych, oznacza też redukcję poziomu kosztów transakcyjnych w stosunku do systemów, w których koordynacja i optymalizacja działań indywidualnych podmiotów gospodarczych nie jest oparta na mechanizmach rynkowych” [Fiedor].

## 5. Zakończenie

Wniosek z przeprowadzonych badań jest następujący: dzięki transformacji ustrojowej zamówienia publiczne odgrywają znaczącą rolę w rozwoju gospodarczym kraju oraz UE i ponownie stały się instrumentem oddziaływania państwa na gospodarkę (forma realizacji popytu na wszystkich szczeblach organizacyjnych) – tym razem poprzez i w zgodzie z konkurencyjnym rynkiem. W ostatnich 25 latach zamówienia publiczne pełniły funkcję stymulatora rozwoju społeczno-gospodarczego; to dzięki inwestycjom celu publicznego dysponujemy kapitałem rzeczowym (rzeczowy majątek produkcyjny), który stanowi podstawę zrównoważonego rozwoju gospodarczego (drogi, kolej, wodociągi itd.). Wreszcie zamówienia publiczne przyczyniły się do „odbudowania” indywidualnej inicjatywy gospodarczej w Polsce. Zdemonopolizowano państwowy system zakupów rządowych. Sprywatyzowano większość przedsiębiorstw państwowych. Dynamikę rozwoju rynku zamówień publicznych w Polsce zintensyfikowała konieczność wydatkowania przez system finansów publicznych pieniężnych środków pomocowych z UE (od 2004 r. w pełnym zakresie), które służyły i służą rozwojowi kraju i niwelowaniu różnic rozwojowych pomiędzy Polską a starą „piętnastką”.

Jeśli idzie o rezultat naukowy natury postulatywnej, warto podkreślić właściwy kierunek zmian prawnych przyjęty przez unijnego i polskiego regulatora rynku, zmierzający do wyrównywania pozycji stron przy zawieraniu kontraktów publicznych i wyrazić przekonanie, że utrzymanie założeń takiej polityki i dalsze wprowadzanie jej do sfery realnej w przyszłości powinno dać skutek w postaci efektywniejszego wydatkowania pieniężnych środków publicznych na rynku zamówień publicznych, z korzyścią dla całej gospodarki.

## Literatura

- Bałtowski M., 2009, *Gospodarka socjalistyczna w Polsce. Geneza, rozwój, upadek*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Bałtowski M., 2010, *O pewnych związkach między nauką ekonomii a realną gospodarką*, Ekonomista nr 4, Wyd. KeyText, Warszawa.
- Berend I.T., 2009, *Od bloku sowieckiego do Unii Europejskiej. Transformacja ekonomiczna i społeczna Europy Środkowo-Wschodniej od roku 1973 r.*, Wyd. UJ, Kraków.
- Boratyńska M., 2001, *Przetarg w prawie polskim. Zagadnienia cywilistyczne*, Dom Wyd. ABC, Warszawa.
- Borowiec A., 2010, *Zamówienia publiczne jako instrument wspierania małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Wyd. Politechniki Poznańskiej, Poznań.
- Bovis Ch., 1998, *The Liberalisation of Public Procurement and its Effects on the Common Market*, Ashgate, Dartmouth.
- Buchanan J.M., 1997, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, tłum.: E. Balcerek, PWN, Warszawa.

- Fiedor B., b.d., *Nowa Ekonomia Instytucjonalna jako podstawa teoretycznej refleksji nad procesem transformacji od gospodarki centralnie sterowanej do rynkowej*, <http://www.wiedzainfo.pl> (03.05.2014).
- Kępa M., 2013, *O właściwości kontrolnej Regionalnych Izb Obrachunkowych w systemie zamówień publicznych*, [w:] T. Kocowski, J. Sadowy (red.), *Kontrola zamówień publicznych*, Wyd. UZP, Warszawa–Wrocław.
- Korenik D., Korenik S., 2004, *Podstawy finansów*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Matysiak A., 2010, *O książce M. Bałtowskiego: Gospodarka socjalistyczna w Polsce. Geneza, rozwój, upadek*, *Ekonomista* nr 4, Wyd. KeyText, Warszawa.
- Owsiak S. (red.), 1995, *System finansów publicznych w procesie transformacji gospodarki polskiej*, PWN, Warszawa.
- Panasiuk A., 2005, *Prawno-ekonomiczne aspekty systemu zamówień publicznych wpływające na ograniczenie swobody kontraktowania*, Wyd. Branta, Bydgoszcz–Warszawa.
- Panasiuk A., 2013, *System zamówień publicznych. Zarys wykładu*, Wyd. Public ProcurementLegal Publisher, Warszawa.
- Samuelson P., Nordhaus W., 2009, *Ekonomia. Tom 1 i 2*, wyd. 2, tłum.: Z. Wolińska, M. Rusiński, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Starzyńska W., 2003, *Rynek zamówień publicznych w procesie integracji z Unią Europejską. Analiza sektorowa dostaw*, Difin, Warszawa.
- Stiglitz J.E., 1988, *Economics of the Public Sector*, Wyd. 2, W.W. Norton, New York–London.
- Sołtysińska A., 2004, *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*, Wyd. Zakamycze, Kraków.
- Szostak R., 2007, *Planowanie i finansowanie zamówień publicznych*, Wyd. Publicus, Warszawa.
- Von Mises L., 2007, *Ludzkie działanie*, tłum.: W. Falkowski, Wyd. Fijor Publishing, Warszawa.
- Zalewski H., (2005), *Prawo zamówień publicznych w Polskim systemie zamówień publicznych*, Wyd. Branta, Bydgoszcz–Gdańsk.

## SHAPING OF PUBLIC ORDERS IN POLAND: CENTRAL PLANNING VS. COMPETITIVE MARKETS

**Summary:** Public orders play an important role in the market based economic system. Currently, a model of economic development of UE countries is, to the large extent, based upon the indebtedness of private enterprises and public organizations, which creates incentives for the development of public sector. Public order's market is most dynamically developing market in Poland. The recent research (from 2012) shows, that the value of this market was estimated on 132,7 billion PLN, and it is an important source of demand for domestic products, and – if properly adjusted – might be an instrument of balanced development. A current shape of public orders is based upon 25 years of evolution, and its beginning is dated on 4 July 1989.

**Keywords:** institution of public orders, public purchases, economic transformation, market mechanism.