

Agnieszka Marek-Bielawska*

Rola instrumentalna polityki zakupowej państwa

The instrumental role of state procurement policy

Abstract. The article analyzes the impact of public procurement policy on economic development, innovation, and the efficiency of public spending. Procurement policy, as a key element of public financial management, has the potential to stimulate economic growth through preferential treatment of local suppliers and the promotion of innovative solutions. The article examines how effective procurement policy can lead to budgetary savings and increased transparency in tendering processes, which, in turn, fosters public trust.

The role of public procurement policy in supporting economic development, innovation, and sustainable growth through preferences for local suppliers and transparency in procurement processes is also highlighted. An effective procurement policy contributes to efficient public spending and strengthens public confidence.

The state's procurement policy plays a key instrumental role in shaping the economy, influencing the achievement of public objectives and the efficient allocation of resources. By employing appropriately designed tools, the state can support sustainable development, innovation, and market competitiveness.

The article particularly emphasizes how the instrumental role of state policy relates to its function as a tool for achieving specific public, economic, social or environmental goals. Special attention is given to the state's procurement policy, which plays a crucial role in achieving established priorities. As an instrumental tool, public procurement policy enables the realization of various strategic objectives, provided it is properly designed and implemented. The effectiveness of this policy depends on its alignment with social needs and the assurance of fairness and transparency in procurement processes. The analysis underscores the critical importance of procurement policy in the context of future economic trends and global challenges.

* University of Gdansk, Poland | Uniwersytet Gdański, Polska, <https://orcid.org/0000-0009-0006-7950-1095>, e-mail: agnieszkamarekbielawska@gmail.com.

Keywords: state procurement policy – public procurement – area of state procurement policy implementation – instrumental role

Wprowadzenie

Polityka zakupowa państwa odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu efektywności gospodarki oraz w realizacji celów społecznych i rozwojowych. W dobie globalizacji i dynamicznych zmian rynkowych umiejętne zarządzanie zakupami publicznymi staje się kwestią nie tylko ekonomiczną, lecz także strategiczną. Instrumentalna rola polityki zakupowej przejawia się w jej zdolności do wpływania na wiele aspektów funkcjonowania państwa, w tym na innowacyjność, konkurencyjność oraz zrównoważony rozwój.

Zakupy publiczne to z jednej strony sposób na pozyskiwanie dóbr i usług, a z drugiej – narzędzie, które może stymulować rozwój lokalnych rynków, wspierać małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) oraz wprowadzać nowe technologie. Przez odpowiednie regulacje i praktyki zakupowe państwo może kształtować preferencje konsumentów, promować odpowiedzialne podejście do ochrony środowiska oraz wspierać równość społeczną.

W kontekście zmieniającego się otoczenia gospodarczego polityka zakupowa musi być elastyczna i dostosowana do aktualnych potrzeb. Właściwie skonstruowane procedury i zasady zakupowe mogą zwiększać transparentność procesów, minimalizować ryzyko korupcji i nieprawidłowości oraz poprawiać ogólną efektywność wydatkowania publicznych środków. W niniejszym opracowaniu omówiono rolę instrumentalną polityki zakupowej, z uwzględnieniem jej wpływu na rozwój gospodarczy i społeczny, a także na efektywność działań administracji publicznej.

1. Polityka zakupowa państwa – informacje ogólne

Polityka zakupowa państwa, nazywana również polityką zamówień publicznych, odnosi się do procesu podejmowania decyzji oraz do strategii dotyczących zakupów i zamówień przez instytucje rządowe i sektor publiczny. Polityka zakupowa państwa ma na celu skuteczne i efektywne zarządzanie procesem zakupowym, zapewnienie uczciwej konkurencji, optymalne wykorzystanie środków publicznych oraz

promowanie określonych wartości i celów. Główne cechy polityki zakupowej państwa to:

1) Przetargi i konkurencja – polityka zakupowa państwa wymaga zastosowania konkurencyjnych procedur przetargowych, które zapewniają uczciwą konkurencję między dostawcami. Procedury te mają na celu wybór najkorzystniejszej oferty cenowo-jakościowej.

2) Efektywność finansowa – polityka zakupowa państwa ma na celu zapewnienie optymalnego wykorzystania środków publicznych przez dążenie do zakupów w najlepszych cenach i z uwzględnieniem kosztów cyklu życia produktu czy usługi.

3) Przywiązanie do prawa – polityka zakupowa państwa musi być zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi, w tym z ustawami, z dyrektywami oraz z politykami i wytycznymi rządowymi dotyczącymi zamówień publicznych.

4) Zasady przejrzystości i jawności – polityka zakupowa państwa wymaga, aby procesy zakupowe były transparentne i dostępne dla zainteresowanych stron. Informacje o przetargach, o procedurach i o wynikach powinny być udostępniane publicznie.

5) Promowanie lokalnej gospodarki – polityka zakupowa państwa może mieć na celu promowanie gospodarki lokalnej i wspieranie MŚP przez preferowanie lokalnych dostawców i udzielanie zamówień na ich produkty lub usługi.

6) Realizacja celów publicznych – polityka zakupowa państwa może być wykorzystywana do realizacji określonych celów publicznych, takich jak ochrona środowiska, równość społeczna, zrównoważony rozwój czy wspieranie innowacji¹.

Celem polityki zakupowej państwa jest zapewnienie uczciwości, przejrzystości i efektywności w procesie zakupowym, a także realizacja celów publicznych. Jest to ważne narzędzie zarządzania finansami publicznymi oraz promowania sprawiedliwości społecznej i gospodarczej².

Każde państwo, w sposób bardziej lub mniej świadomy, prowadzi politykę zakupową. Złożoność tego zagadnienia wyraża się we wszelkich decyzjach z zakresu zakupów publicznych, nie tylko tych realizowanych na podstawie przepisów ustawy prawo zamówień publicznych. W skład

¹ Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 11 I 2022 r. w sprawie przyjęcia Polityki zakupowej państwa (M.P. 2022, poz. 125).

² Zob. *Koncepcja polityki zakupowej państwa (streszczenie)*, Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami, https://www.zpgo.pl/images/Streszczenie_polityki_zakupowej_państwa.pdf (dostęp: 8 IX 2020).

polityki zakupowej wchodzi m.in.: wielkie inwestycje infrastrukturalne, drobne zakupy niezbędne do codziennego funkcjonowania instytucji publicznych, jak również narzędzia, cele i procedury przetargowe. Jej ważnym elementem są instytucje nadzoru oraz przyzwyczajenia kształtujące praktykę i ład instytucjonalny. W wielu obszarach regulowanych przez ustawodawstwo w Unii Europejskiej szczególnie nacisk położony jest na dostarczanie usług publicznych przez konkurencyjne zamówienia publiczne. Oznacza to, że w praktyce jakość usług publicznych uzależniona jest od jakości procesów zakupowych realizowanych przez prawo zamówień publicznych. Niski poziom zarządzania zakupami rodzi wysokie ryzyko niskiej jakości usług publicznych. Zasadniczo większość systemów zamówień publicznych państw należących do OECD ma na celu promowanie konkurencji po stronie wykonawców oraz realizację zasady *value for money* po stronie zamawiających, czyli optymalizacji zakupów publicznych. Konkurencję po stronie wykonawców zapewniają: równość dostępu do rynku zamówień, dostęp do informacji o zamówieniach oraz niskie koszty wejścia na rynek zamówień publicznych.

Polityka zakupowa, podobnie jak wiele innych polityk (np. przemysłowa), może kształtować się w sposób inercyjny i spontaniczny albo przedstawiać się w wersji ustrukturyzowanej i skoordynowanej. W pierwszym przypadku występuje ryzyko dryfu i braku zdolności skoordynowania polityki gospodarczej państwa. W tym modelu koszt skoordynacji systemu zamówień publicznych jest wysoki, a systemowy brak zachęt do tworzenia grup zakupowych i współpracy po stronie zamawiających, pozwalające na osiągnięcie efektów skali, uniemożliwia generowanie oszczędności przez sektor publiczny. Niestety takie podejście leży u podstaw obecnego systemu zamówień publicznych w Polsce.

W drugim przypadku zasadnicze znaczenie ma spójny, wiążący dokument kierunkowy określający najważniejsze cele i zasady prowadzenia polityki zakupowej. Stanowi on zarówno „miękkie” wytyczne i metazasady, jak i program planowanych zmian i reform w systemie do realizacji celów strategicznych. Takie podejście do polityki zakupowej państwa jest niezbędne, ponieważ biorąc pod uwagę wpływ zamówień publicznych na polską gospodarkę, pozwala na realizację idei tzw. przedsiębiorczego państwa. Model ten, zgodnie ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)³, należy zacząć wdrażać

³ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 II 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. 2017, poz. 260).

w Polsce. Dzięki wprowadzeniu ustrukturyzowanej i skoordynowanej polityki zakupowej system polskich zamówień publicznych stanie się kompletny. Polski sektor publiczny musi dysponować narzędziami do kreowania wysokiej jakości popytu w krajowej gospodarce. W efekcie niezbędne jest wprowadzenie do systemu zamówień publicznych, obok obowiązującej ustawy Prawo zamówień publicznych (*hard law*), także dokumentu na poziomie strategicznym (*soft law*), jakim jest polityka zakupowa państwa⁴.

Proces zakupowy z perspektywy całego systemu sprowadza się do trylematu decyzyjnego, w którym najczęściej nie jest możliwe zrealizowanie wszystkich trzech celów jednocześnie. Dostępne cele procesu zakupowego można określić jako: szybko, tanio i dobrze. Spośród nich możliwe jest wybranie co najwyżej dwóch. Wynika to z ograniczonej ilości zasobów, presji czasowej oraz zdolności instytucjonalnej. Uwarunkowania gospodarcze Polski, mające w głównej mierze przyczynę w wydatkowaniu dużej liczby środków pochodzących z funduszy unijnych, spowodowały, że polski model zamówień publicznych sprowadza się do działania „szybkiego i taniego” w krótkiej perspektywie czasowej. Ocena procesu zakupowego pod względem „taniości” czy też najniższej ceny uzależniona jest od przyjęcia perspektywy czasowej i uwzględnienia kosztu cyklu życia produktu. Paradoksalnie, zamawiający, koncentrujący się na osiągnięciu najniższej możliwej ceny w momencie podpisania umowy z wykonawcą po zakończeniu postępowania przetargowego, wcale nie muszą generować oszczędności zakupowych dla organizacji w dłuższej perspektywie czasowej. Natomiast zamówienie, które w momencie zawierania umowy może być droższe i oferowany produkt może być wyższej jakości, z perspektywy cyklu życia produktu pozwoli uniknąć kosztów napraw, serwisowania i okaże się tańszym rozwiązaniem. W tym zakresie istotne jest podejmowanie decyzji zakupowych na podstawie np. całkowitego kosztu posiadania (ang. *total cost of ownership*). Nacisk na dokonywanie szybko tanich zakupów wpływa na jakość zamawianych produktów. Zamawiający z powodu braku czasu lub braku środków nie mają możliwości zamawiania produktów dostosowanych do własnych potrzeb. Celem zakupowym powinna być maksymalizacja wymogów funkcjonalnych przy minimalizacji kosztów w cyklu życia.

⁴ M. Mazzucato, *Przedsiębiorcze państwo. Obalić mit o relacji sektora publicznego i prywatnego*, tłum. J. Bednarek, Poznań 2016, s. 163.

Podstawowym wnioskiem płynącym z już kilkunastoletniego okresu wydatkowania środków UE w Polsce jest to, że sposób ich wydatkowania („szybko i tanio” w krótkiej perspektywie czasowej) znacząco utrudnia, a często uniemożliwia realizację długofalowych celów rozwojowych polskiej gospodarki takich jak poprawa produktywności czy innowacyjności. Stoimy więc w obliczu wyzwania, którym jest zmiana tego paradygmatu w skali całej gospodarki.

Zagadnienie to zostało zdiagnozowane w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Aby uniknąć pułapki średniego dochodu oraz przeciętnego produktu, polska gospodarka musi odejść od paradygmatu najniższej ceny i zacząć inwestować w rozwiązania o charakterze innowacyjnym. Przejście do paradygmatu oparcia gospodarki na wiedzy wymusi zmianę narzędzi dystrybucji środków publicznych. Ciężko bowiem oczekiwać poprawy produktywności i innowacyjności gospodarki, jeśli kupuje się najtańsze możliwe rozwiązania, przy równoczesnym braku polityki technologicznej dla poszczególnych sektorów gospodarki. Jednocześnie dynamika gospodarcza Polski wymaga utrzymania sprawności całego procesu. Zatem należy przyjąć paradygmat „tanio” w dłuższej perspektywie czasowej oraz „dobrze”.

Polityka zakupowa państwa to dokument strategiczny opracowywany raz na cztery lata. Zgodnie z art. 106 Ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych⁵ pierwsza Polityka zakupowa państwa została uchwalona 2 lutego 2022 r.⁶ Polityka zakupowa państwa jest inną strategią rozwoju w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷. Kwestie kierunkowe dotyczące polityki zakupowej państwa ujęte zostały w średniookresowej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020, która jest podstawowym dokumentem wyznaczającym kierunki działań w zakresie gospodarki kraju. Polityka zakupowa państwa została wskazana w SOR jako projekt strategiczny ujęty w obszarze reindustrializacja średniookresowej strategii rozwoju kraju. Polityka zakupowa określa priorytetowe działania państwa w obszarze zamówień publicznych. Jej głównymi adresatami są organy administracji, które przez swoją aktywność powinny stymulować działania uczestników rynku zgodne z jej celami. Jednak w sytuacjach, w których prawo powierza przedsiębiorstwom objętym obowiązkiem

⁵ Dz.U. 2019, poz. 2020.

⁶ M.P. 2022, poz. 125.

⁷ Dz.U. 2006 Nr 227, poz. 1658.

stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych (tzw. zamawiającym sektorem) konkretne zadania o charakterze publicznym, polityka zakupowa powinna wskazywać kierunki i cele działania w odniesieniu do realizacji tych zadań.

Polityka zakupowa będzie zatem wyznaczać kierunki działań zamawiających, m.in. odpowiadających za budowę i utrzymanie infrastruktury (np. GDDKiA, PKP PLK czy PSE), agencji wykonawczych czy centralnych zamawiających (np. COAR). Z tego powodu każdy zamawiający udzielający zamówień publicznych, których roczna wartość w 2017 r. przekroczyła 100 mln złotych netto, będzie zobowiązany do przygotowania polityki zakupowej dla swojej jednostki, która będzie przyczyniać się do realizacji polityki zakupowej Polski oraz wskaźników realizacji celów polityki zakupowej. Mając na uwadze powyższe, w przepisach nowego prawa zamówień publicznych znajdzie się rozdział dotyczący polityki zakupowej państwa. Za prowadzenie polityki zakupowej państwa odpowiedzialny będzie minister właściwy do spraw gospodarki. Jego zadania w zakresie polityki zakupowej państwa obejmować będą m.in.: przygotowanie projektu polityki zakupowej państwa i koordynowanie jej realizacji, określenie szczegółowych warunków współdziałania centralnych organów administracji rządowej przy wdrażaniu polityki zakupowej państwa, koordynowanie współpracy z właściwymi organami oraz z międzynarodowymi organizacjami rządowymi w zakresie określonym ustawą oraz przedkładanie corocznej sprawozdawczości z wykonania polityki zakupowej państwa przed Radą Ministrów.

1.1. Polityka publiczna jako instrument działania państwa

Polityka publiczna to proces podejmowania decyzji, formułowania celów oraz realizacji działań przez rząd lub inne instytucje publiczne, tak aby wpływać na społeczeństwo, na gospodarkę i na inne obszary życia publicznego. Obejmuje ona szeroki zakres działań, które mają na celu osiągnięcie określonych celów i rozwiązanie problemów społecznych, gospodarczych, politycznych czy środowiskowych. Jest procesem kompleksowym, który obejmuje takie etapy jak: identyfikacja problemu, formułowanie celów, analiza możliwych rozwiązań, wybór strategii, implementacja, monitorowanie i ewaluacja. Istotą polityki publicznej jest podejmowanie decyzji dotyczących alokacji zasobów publicznych, ustanawiania ram prawnych, regulacji, programów rządowych i działań,

które mają wpływ na funkcjonowanie społeczeństwa i realizację określonych celów. Polityka publiczna może dotyczyć różnych obszarów, np. edukacji, zdrowia, gospodarki, środowiska, bezpieczeństwa, sprawiedliwości społecznej. W każdym z tych obszarów państwo podejmuje działania mające na celu wpływanie na zastany stan rzeczy, promowanie zmian społecznych czy gospodarczych, rozwiązywanie problemów i realizację określonych wartości i celów publicznych. Angażuje różne podmioty, takie jak rząd, administrację publiczną, organizacje pozarządowe, sektor prywatny, ekspertów i obywateli. Proces podejmowania decyzji często jest wynikiem interakcji i negocjacji między tymi podmiotami, które reprezentują różne interesy i wartości społeczne. Ważnym elementem polityki publicznej jest również uwzględnianie aspektów ekonomicznych, społecznych, politycznych i środowiskowych oraz długofalowych konsekwencji działań podejmowanych przez państwo.

Termin „polityka publiczna” został zaczerpnięty z języka angielskiego (*public policy*). Przymiotnik „publiczny” (*public*) odnosi się całkowicie do sfery publicznej, a nie jedynie do własności państwowej. W Polsce określenie „administracja publiczna” zaczęło być używane w późnych latach 90. XX wieku; wcześniej – w czasach PRL – mówiono o „administracji państwowej”. Z kolei drugi element anglojęzycznego terminu (*policy*) wskazuje na ścisłe powiązanie między terminami „państwowa” a „administracja publiczna”⁸.

Charakterystyczny dla pojęcia polityki publicznej jest fakt skupienia uwagi na sprawowaniu władzy. Administracja publiczna wspiera i pomaga rządzącym politykom w sprawowaniu władzy, stąd jej ścisły związek z polityką publiczną. Istotne jest więc to, co politycy robią ze zdobytą władzą, i jaki to ma wpływ na instytucje w sensie reguł gry w państwie, na sytuację i poglądy obywateli i ich różnych grup, a nie to, co robią w celu jej zdobycia. Umożliwia to postawienie pytań o to, co wpływa na sprawowanie władzy, z podkreśleniem, że wpływ – obok innych czynników – może mieć również polityka w sensie walki o władzę, np. w okresie przedwyborczym rząd skupia się na działaniach, które mają zwiększyć szanse partii rządzącej na zwycięstwo⁹.

⁸ *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, pod red. M. Zawickiego, Warszawa 2013, s. 45.

⁹ A. Zybala, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, Warszawa 2012, s. 34–36.

W późniejszych latach proponowano mniej lub bardziej złożone warianty modelu stadialnego. Mimo krytyki, że nie odpowiada on rzeczywistym procesom decyzyjnym, jest nadal stosowany do opisu przebiegu procesu polityki publicznej – od identyfikowania problemów, ustalenia ich listy i ważności, przez formułowanie polityki, podejmowanie decyzji i ich legitymizację, do implementacji i ewaluacji¹⁰.

Rozwijająca się w Polsce literatura na temat administracji państwowej, a następnie publicznej, zdominowana była przede wszystkim przez akademickich prawników. Stopniowo ich podejście zaczęło odbiegać od typowo prawniczego ujęcia i zaczęło łączyć się z zarządzaniem publicznym¹¹ lub współzarządzaniem publicznym (ang. *public governance*)¹². Przyczynił się do tego również ekonomista i praktyk polityki J. Hausner oraz ośrodek badawczy Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie¹³. Ponadto dopiero od niedawna zaczęły powstawać publikacje traktujące politykę publiczną jako temat przewodni, a nie tylko jako temat rozdziału czy punktu. Ponieważ w języku polskim „rządzenie” i „zarządzanie” mają to samo pochodzenie (w języku angielskim inaczej: *government* a *management*), łatwiej jest uznać rządzenie za pojęcie wiodące¹⁴. Analizując rządzenie publiczne, można więc skupiać się na współpracy lub na konflikcie, na sprawach strategicznego sterowania państwem bądź techniczno-organizacyjnych (administrowaniu, zarządzaniu). Sytuacja w Polsce zaczyna więc przypominać tę na świecie, gdzie duże wydawnictwa wydają obszerne publikacje podręcznikowe na temat administracji publicznej, zarządzania publicznego, rządzenia publicznego oraz polityki publicznej. W literaturze anglojęzycznej pojęcie „polityka publiczna” było i nadal jest częściej używane w porównaniu z pojęciem „administracja publiczna” (z wyjątkiem pierwszej połowy XIX wieku), zarządzaniem publicznym czy rządzeniem publicznym¹⁵.

¹⁰ W. Jann, K. Wegrich, *Theories of the Policy Cycle*, London 2007, s. 43–55.

¹¹ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 15–19.

¹² S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, w: *Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2005, s. 57–63.

¹³ *Studia z zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego nt. „Od idealnej biurokracji do współczesnego zarządzania publicznego”, zorganizowanego przez Katedrę Gospodarki i Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, t. 1, pod red. J. Hausnera, Kraków 2001, s. 11.

¹⁴ *Nauka administracji*, pod red. B. Kudryckiej, B. Guy Petersa, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 48.

¹⁵ Frekwencja określeń: *public policy*, *public administration*, *public management* i *public governance*, na podstawie Google Books Ngram Viewer.

Warto zauważyć, że w ujęciach porównawczych stosowanych w Polsce rzadziej występowała „polityka publiczna”, a częściej zestawiano ze sobą „administrację publiczną” i „zarządzanie publiczne”. Ta pierwsza była czasem utożsamiana z modelem biurokratycznym i porównana z modelem zarządzania publicznego¹⁶ lub przedstawiana jako biurokracja Weberowska i porównana z biurokracją przedsiębiorczą¹⁷. W nowszych ujęciach do zestawień tego rodzaju dodawany jest trzeci model: nowe współrzędzenie/współzarządzanie publiczne¹⁸ lub nowe partycypacyjne zarządzanie publiczne. Polityka publiczna jest bardzo bliska znaczeniowo zarządzaniu publicznemu. O różnicy ma decydować skupienie na poszukiwaniu najlepszych decyzji, co ma być charakterystyczne dla pierwszego pojęcia, albo instrumentów realizacji podjętych decyzji, na co orientuje się drugie pojęcie. Polityka publiczna i polityka administracyjna są równoważne (zakwestionowano relację podrzędności lub nadrzędności), ale mają też rozłączne obszary. Zaliczono do nich politykę wobec administracji wyrażającą się głównie w reformach administracyjnych – obejmuje ją polityka administracyjna; polityka publiczna skupia zaś uwagę na obszarach zewnętrznych wobec samej administracji, np. opiece zdrowotnej, mieszkalnictwie¹⁹. W recepcji pojęć zagranicznych akademicy zainteresowani polityką społeczną skupili się bardziej na zarządzaniu publicznym niż na polityce publicznej. Bezpośrednie podjęcie tematu relacji między polityką społeczną a polityką publiczną nastąpiło względnie niedawno. Można wyróżnić dwie perspektywy, w których ujmuje się różnicę między pojęciami polityki publicznej a polityki społecznej. Jeśli chodzi o perspektywę teoretyków i badaczy polityki społecznej, to wydaje się, że na tym gruncie ukształtowały się dwa stanowiska. Zgodnie z pierwszym polityka społeczna to polityka publiczna w sferze czy w sprawach społecznych. Trudność polega na tym, że zakłada to zadowalające rozwiązanie problemu odróżnienia sfery społecznej od innych sfer, w szczególności gospodarczej. Drugie stanowisko uznaje, że polityka publiczna i polityka społeczna to wyraźnie odrębne pojęcia. W pierwszym głównym przedmiocie teorii

¹⁶ S. Mazur, op. cit., s. 59.

¹⁷ E. Gualmini, *La burocrazia*, Bolonia 1998, s. 15, [za:] M. Kulesza, D. Sześciło, op. cit., s. 72–73.

¹⁸ *The New Public Governments? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, po red. S.P. Osborne, London–New York 2010, [za:] W. Rudolf, *Rozwój zarządzania publicznego*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2011, nr 261, s. 412.

¹⁹ M. Kulesza, D. Sześciło, op. cit., s. 18–19.

i badań są modele rządzenia i zarządzania państwem w intencji reformowania organizacji państwa i administracji, aby były sprawniejsze. W drugim przedmiocie podstawowym jest relacja między państwem (niezależnie od tego jak zorganizowanym i zarządzanym) a społeczeństwem i jego sprawami, problemami, potrzebami. Relacja ta jest dwukierunkowa: interesujące jest nie tylko to, jak państwo i jego działania wpływają na zróżnicowane społeczeństwo i jego kondycję oraz samopoczucie, ale również to, jak społeczeństwo i różne jego grupy starają się oddziaływać na państwo przez samoorganizację w postaci ruchów społecznych i organizacji pozarządowych. Gdy układem odniesienia jest polityka publiczna i jej koncepcje, to polityka społeczna – niekoniecznie nawet pod tą nazwą – rozważana jest jako jeden z wielu obszarów polityki publicznej. W jednym z polskich podręczników poświęconych polityce publicznej najpierw przedstawiono zagadnienia ogólne w ujęciu stadialnym (analiza i projektowanie, implementacja i monitorowanie, ewaluacja polityki), a następnie przedstawiono kilka obszarów (jako realizację polityk publicznych): politykę rynku pracy, politykę innowacyjną, politykę edukacyjną, politykę ochrony zdrowia, politykę gospodarowania odpadami²⁰.

Polityka publiczna to zbiór działań podejmowanych przez państwo w celu osiągnięcia określonych celów społecznych, gospodarczych, politycznych czy środowiskowych. Stanowi ona strategiczne narzędzie działania państwa, które obejmuje formułowanie, implementację i monitorowanie decyzji oraz działań podejmowanych przez rząd w różnych obszarach. Polityka publiczna może mieć różne formy i dotyczyć różnych sfer życia społecznego, takich jak edukacja, zdrowie, gospodarka, środowisko, bezpieczeństwo, infrastruktura czy sprawiedliwość społeczna. Może obejmować zarówno ustawodawstwo, regulacje, programy rządowe, inwestycje publiczne, jak i działania informacyjne, edukacyjne czy współpracę z sektorem prywatnym i społeczeństwem obywatelskim. Rola polityki publicznej jako instrumentu działania państwa obejmuje kilka aspektów:

1) Formułowanie celów i priorytetów – polityka publiczna służy do określania celów, priorytetów i wartości, które państwo chce osiągnąć w danym obszarze. Na podstawie analizy sytuacji, potrzeb społecznych, ekonomicznych czy politycznych, rząd formułuje cele, które mają być osiągnięte za pomocą konkretnych działań.

²⁰ *Wprowadzenie do nauk...*, s. 35.

2) Tworzenie ram prawnych i regulacyjnych – polityka publiczna obejmuje tworzenie odpowiednich ram prawnych i regulacyjnych, które mają zapewnić implementację działań i osiągnięcie zamierzonych celów. Przykładami są ustawy, rozporządzenia, normy czy procedury administracyjne.

3) Planowanie i alokacja zasobów – polityka publiczna obejmuje proces planowania i alokacji zasobów, takich jak budżet państwa, fundusze publiczne czy inne środki finansowe. Rząd decyduje, jakie zasoby przypisać do konkretnych działań i jak je efektywnie wykorzystać w celu osiągnięcia zamierzonych celów.

4) Implementacja i monitorowanie – polityka publiczna wymaga skutecznej implementacji działań i monitorowania ich postępów. Państwo musi zapewnić odpowiednie mechanizmy, procesy i instytucje, które będą odpowiedzialne za wdrażanie polityki oraz monitorowanie jej skuteczności i dostosowywanie do zmieniających się warunków.

5) Koordynacja i współpraca – polityka publiczna może wymagać koordynacji i współpracy różnych sektorów, organów administracji publicznej, instytucji publicznych oraz zewnętrznych interesariuszy. Ważne jest zapewnienie spójności działań i skoordynowanego podejścia w celu osiągnięcia zamierzonych rezultatów.

Polityka publiczna jest niezwykle ważnym instrumentem działania państwa. Jednym z jej istotniejszych aspektów jest umożliwienie państwu określenia swojej wizji rozwoju i strategicznych celów, które chce osiągnąć. Jest to kluczowe dla kierowania działaniami rządu i zapewnienia spójności w podejmowanych decyzjach. Kolejnym ważnym aspektem jest rozwiązywanie problemów społecznych – polityka publiczna pozwala na identyfikację i rozwiązanie problemów społecznych, takich jak ubóstwo, bezrobocie, nierówności społeczne czy zmiany demograficzne. Ponadto polityka publiczna kreuje środowisko biznesowe – państwo może tworzyć sprzyjające warunki dla rozwoju przedsiębiorczości i sektora prywatnego, co może obejmować inwestycje w infrastrukturę, tworzenie programów wsparcia dla przedsiębiorców, ułatwianie dostępu do finansowania czy redukcję biurokracji. Polityka publiczna ma również na celu ochronę interesów publicznych, takich jak ochrona środowiska, zdrowie publiczne czy bezpieczeństwo obywateli. Państwo może wprowadzać regulacje, kontrolować działania sektora prywatnego i podejmować działania zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa i dobra społecznego. Polityka publiczna może dążyć do zapewnienia równego dostępu do usług publicznych, edukacji, opieki zdrowotnej

i innych podstawowych świadczeń społecznych – przez działania redystrybucyjne państwo może redukować nierówności społeczne i zapewnić większą sprawiedliwość społeczną. Poza tym polityka publiczna umożliwia koordynację działań różnych sektorów, organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego.

Wszystkie wymienionej wyżej aspekty potwierdzają, że polityka publiczna jest niezwykle istotnym instrumentem działania państwa. Dzięki strategicznemu podejmowaniu decyzji, realizacji działań i monitorowaniu skutków polityka publiczna ma potencjał do wprowadzania pozytywnych zmian społecznych, gospodarczych i politycznych.

2. Polityka zakupowa państwa jako instrument działania państwa

Polityka zakupowa państwa odnosi się do działań podejmowanych przez rząd w celu regulowania procesów zakupowych na szczeblu publicznym. Jest to strategia, która ma wpływ na sposób, w jaki państwo nabywa dobra i usługi, zarządza kontraktami, wybiera dostawców i kontroluje wydatki publiczne. Wśród celów polityki zakupowej państwa należy wymienić:

1) Efektywne wykorzystanie środków publicznych – państwo stara się zakupić towary i usługi w sposób, który zapewnia optymalne wykorzystanie dostępnych środków publicznych; celuje w zapewnienie jak największej wartości za pieniądze podatników.

2) Przestrzeganie zasad przejrzystości i uczciwości – polityka zakupowa państwa ma na celu zapewnienie uczciwości, przejrzystości i uczciwej konkurencji w procesach zakupowych. Państwo dąży do unikania korupcji, nepotyzmu i innych nieprawidłowości w zakupach publicznych.

3) Wspieranie lokalnej gospodarki – państwo może wprowadzić politykę zakupową mającą na celu wspieranie lokalnej gospodarki przez preferowanie dostawców krajowych lub lokalnych. Może to przyczynić się do rozwoju miejscowych przedsiębiorstw i miejsc pracy.

4) Realizację celów społecznych i środowiskowych – polityka zakupowa państwa może być wykorzystywana jako narzędzie do promowania celów społecznych i środowiskowych. Może to obejmować preferowanie dostawców, którzy spełniają określone standardy społeczne, etyczne lub środowiskowe.

5) Zapewnienie bezpieczeństwa i obronności – w przypadku zakupu dóbr i usług o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa narodowego polityka zakupowa państwa ma na celu zapewnienie bezpiecznych, niezawodnych i odpowiednich rozwiązań. Wdrażanie polityki zakupowej państwa obejmuje opracowanie odpowiednich przepisów prawnych, procedur, standardów i wytycznych dotyczących procesów zakupowych. Rząd może również tworzyć instytucje odpowiedzialne za monitorowanie, kontrolę i nadzór nad procesami zakupowymi.

6) Wpływ na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko – przez odpowiednie formułowanie i wdrażanie polityki zakupowej państwo może skutecznie zarządzać swoimi zasobami i przyczyniać się do osiągnięcia szeroko zakrojonych celów publicznych²¹.

Polityka zakupowa państwa może być postrzegana jako ważny instrument (narzędzie), który państwo może wykorzystać do realizacji wyżej wymienionych celów. W tym kontekście polityka zakupowa może być postrzegana jako:

- 1) instrument gospodarczy;
- 2) instrument społeczny;
- 3) instrument środowiskowy;
- 4) instrument technologiczny;
- 5) instrument bezpieczeństwa i obronności.

Ważne, aby polityka zakupowa państwa była prowadzona w sposób przejrzysty, uczciwy i zgodny z prawem. Cele polityki zakupowej powinny być jasno określone, a procedury i wytyczne powinny być dostępne dla wszystkich zainteresowanych stron²².

2.1. Polityka zakupowa państwa jako instrument gospodarczy

Polityka zakupowa państwa może odgrywać istotną rolę jako narzędzie gospodarcze. Oto kilka aspektów, które warto uwzględnić, analizując politykę zakupową państwa jako instrument gospodarczy. Polityka zakupowa państwa, stymulująca lokalną gospodarkę przez preferowanie lokalnych dostawców i przedsiębiorstw krajowych, może przyczynić się do wzrostu gospodarczego w danym kraju. Wybierając lokalnych dostawców, państwo może wspierać rozwój miejscowych firm, zwiększać

²¹ Zob. *Koncepcja polityki zakupowej...*

²² K. Kuźma, W. Hartung, *Instrument do prowadzenia polityki zakupowej państwa*, „Gazeta Prawna” z 6 VIII 2019 r., nr 151.

zatrudnienie i wzmacniać lokalną produkcję. Istotne jest również tworzenie nowych miejsc pracy przez kierowanie zamówień publicznych do przedsiębiorstw. Zamówienia publiczne, takie jak budowa infrastruktury czy dostarczanie usług publicznych, mogą przyczynić się do wzrostu zatrudnienia w danej branży lub sektorze gospodarki. Stymulując konkurencję w procesach zakupowych, polityka zakupowa państwa może wspierać rozwój zdolności konkurencyjnych przedsiębiorstw. Otwarcie zamówień publicznych na szerszy krąg dostawców może prowadzić do większej innowacyjności, jakości usług i efektywności w dostarczaniu towarów i usług. Do rozwoju sektorów strategicznych państwo może wykorzystać politykę zakupową jako narzędzie do wspierania kluczowych sektorów gospodarki. Przez preferowanie dostawców związanych z takimi sektorami jak energia odnawialna, technologie informacyjne czy sektor medyczny polityka zakupowa państwa może przyczynić się do ich rozwoju i wzrostu. Strategie zakupowe oparte na najlepszych praktykach, przeprowadzanie przetargów, negocjacji cenowych i analiza kosztowo-skuteczności mogą pomóc w zapewnieniu optymalnego wykorzystania środków publicznych. Transfer wiedzy i technologii poprzez współpracę państwa z dostawcami oferującymi innowacyjne rozwiązania może przyczynić się do rozwoju całej gospodarki.

Ważne jest, aby polityka zakupowa państwa była prowadzona w sposób przejrzysty, uczciwy i zgodny z zasadami uczciwej konkurencji. Otwarcie na konkurencję, przejrzyste kryteria wyboru dostawców i monitorowanie procesów zakupowych to kluczowe elementy skutecznej polityki zakupowej jako narzędzia gospodarczego²³.

2.2. Polityka zakupowa państwa jako instrument społeczny

Polityka zakupowa państwa może pełnić funkcję instrumentu społecznego i wpływać na różnorodne aspekty społeczne. Pierwszym z nich jest promocja równości szans. Przez uwzględnianie różnorodności dostawców i zabezpieczenie uczciwej konkurencji, państwo może zapewnić, że mniejsze przedsiębiorstwa, w tym te prowadzone przez osoby należące do mniejszości etnicznych lub społecznych, mają równe szanse na otrzymanie kontraktów publicznych. Polityka zakupowa państwa może ponadto służyć jako narzędzie integracji społecznej

²³ Zob. *Koncepcja polityki zakupowej...*, s. 8–9.

przez preferowanie dostawców z obszarów o słabszym rozwoju lub społecznie marginalizowanych. Przez udzielanie kontraktów przedsiębiorstwom działającym w takich obszarach państwo może wspierać wzrost i rozwój tych społeczności. Warto zwrócić uwagę na instrument, jakim jest odpowiedzialność społeczna. Państwo może wprowadzać kryteria społeczne w polityce zakupowej, takie jak prawa pracownicze, warunki pracy, zwalczanie dyskryminacji i ochrona praw człowieka. Przez preferowanie dostawców, którzy przestrzegają tych standardów, państwo może wpływać na poprawę warunków pracy i przyczyniać się do promowania odpowiedzialnego społecznie biznesu. Zrównoważony rozwój społeczny to kolejny ważny element polityki zakupowej państwa. Państwo, preferujące dostawców, którzy przestrzegają standardów środowiskowych, społecznych i ekonomicznych, może wpływać na ograniczenie negatywnego wpływu działalności gospodarczej na środowisko naturalne oraz na promowanie społecznej odpowiedzialności biznesu. Partnerstwo społeczne pozwala angażować organizacje społeczne i pozarządowe w procesy zakupowe, przez konsultacje, dialog i współpracę. Partnerstwo społeczne może pomóc w identyfikowaniu priorytetów społecznych, zapewnieniu większej przejrzystości i zwiększeniu uczestnictwa społecznego w procesach zakupowych. Ważne jest, aby polityka zakupowa państwa uwzględniała zróżnicowane potrzeby i cele społeczne. Transparentne kryteria wyboru dostawców, przejrzyste procedury zakupowe i monitorowanie realizacji społecznych aspektów polityki zakupowej są kluczowe dla skutecznego wykorzystania polityki zakupowej jako instrumentu społecznego.

2.3. Polityka zakupowa państwa jako instrument środowiskowy

Polityka zakupowa państwa może odgrywać istotną rolę jako instrument środowiskowy, mający na celu ochronę środowiska naturalnego i promowanie zrównoważonego rozwoju. Oto kilka aspektów, które warto uwzględnić, analizując politykę zakupową państwa jako instrument środowiskowy. Państwo może wprowadzać kryteria środowiskowe do swojej polityki zakupowej, preferując dostawców, którzy spełniają wysokie standardy ochrony środowiska. Może to obejmować dostawców posiadających certyfikaty ekologiczne, stosujących zrównoważone praktyki produkcji lub oferujących produkty i usługi o niskim

wpływie na środowisko. Polityka zakupowa państwa może faworyzować dostawców energii odnawialnej lub produktów i usług promujących efektywność energetyczną. Wybieranie dostawców energii odnawialnej dla budynków publicznych lub preferowanie energooszczędnych rozwiązań technologicznych może przyczynić się do redukcji emisji gazów cieplarnianych i ochrony środowiska. Dzięki wprowadzeniu polityki zakupowej skierowanej na redukcję zużycia surowców i generację odpadów, państwo promuje zrównoważone gospodarowanie zasobami. Może to obejmować preferowanie dostawców oferujących produkty o dłuższym okresie użytkowania, opakowania ekologiczne, recyklingowe lub biodegradowalne. Polityka zakupowa państwa może obejmować przestrzeganie standardów zrównoważonego zarządzania łańcuchem dostaw i działań związanych z ochroną środowiska, takich jak minimalizacja emisji CO₂ w transporcie czy przeciwdziałanie nielegalnemu wylesianiu. Polityką zakupową państwo może promować edukację i świadomość ekologiczną wśród dostawców, pracowników i społeczeństwa. Może to obejmować wymaganie od dostawców przestrzegania zasad ochrony środowiska, organizowanie szkoleń dla pracowników lub kampanie informacyjne dla społeczeństwa.

Ważne jest, aby polityka zakupowa państwa była konsekwentna, monitorowana i dostosowywana do zmieniających się potrzeb i postępów w dziedzinie ochrony środowiska. Przejrzystość, monitorowanie realizacji celów środowiskowych i współpraca z organizacjami ekologicznymi są kluczowe dla skutecznego wykorzystania polityki zakupowej jako instrumentu środowiskowego²⁴.

2.4. Polityka zakupowa państwa jako instrument technologiczny

Polityka zakupowa państwa pełni istotną funkcję jako instrument technologiczny, wspierając innowacje, rozwój technologiczny i cyfryzację. Oto kilka aspektów, które warto uwzględnić, analizując politykę zakupową państwa jako instrument technologiczny. Przez preferowanie dostawców oferujących nowatorskie produkty lub usługi polityka zakupowa państwa może wspierać postęp technologiczny, przyczyniać się do poprawy efektywności, jakości i wydajności w sektorze publicznym.

²⁴ Zob. ibidem, s. 6.

Polityka zakupowa państwa może uwzględniać preferencje dla MŚP działających w sektorach technologicznych. Państwo, udzielające kontraktów publicznych takim przedsiębiorstwom, może wspierać ich rozwój, przyczyniając się do tworzenia nowych miejsc pracy i wzrostu sektora technologicznego. Polityka zakupowa państwa może być używana do wspierania cyfryzacji usług publicznych. Poprzez preferowanie dostawców oferujących rozwiązania cyfrowe, takie jak systemy informatyczne, platformy online czy narzędzia e-administracji, państwo może przyczynić się do poprawy dostępności, efektywności i jakości usług świadczonych obywatelom. Swoją polityką zakupową państwo może angażować dostawców w działania badawczo-rozwojowe. Wymaganie od dostawców udziału w projektach innowacyjnych lub transferu technologii może przyczynić się do rozwoju i wdrożenia nowych technologii w sektorze publicznym. Polityka zakupowa państwa może obejmować wymogi dotyczące bezpieczeństwa informacji i ochrony danych osobowych. Państwo może preferować dostawców, którzy spełniają określone standardy bezpieczeństwa cyfrowego, zapewniają ochronę danych oraz odpowiednie zabezpieczenia technologiczne.

Ważne jest, aby polityka zakupowa państwa była zgodna z celami rozwoju technologicznego i uwzględniała zmieniające się trendy i potrzeby w dziedzinie technologii. Przejrzyste i elastyczne kryteria wyboru dostawców, ścisła współpraca z sektorem technologicznym oraz ocena efektywności wdrożonych technologii są kluczowe dla skutecznego wykorzystania polityki zakupowej jako instrumentu technologicznego.

2.5. Polityka zakupowa państwa jako instrument bezpieczeństwa i obronności

Polityka zakupowa państwa może odgrywać istotną rolę jako instrument bezpieczeństwa i obronności, zapewniając narodową ochronę, zdolności obronne i wspierając rozwój przemysłu obronnego. Oto kilka aspektów, przemawiających za ich uwzględnieniem. Polityka zakupowa państwa może dążyć do zapewnienia suwerenności i niezależności w zakresie bezpieczeństwa narodowego przez preferowanie lokalnych dostawców lub strategicznych partnerów. W efekcie promowania produkcji w kraju lub nawiązywania kontraktów z dostawcami o kluczowym znaczeniu dla obronności państwo może minimalizować ryzyko zależności od zagranicznych dostawców. Polityka zakupowa państwa

może wspierać rozwój przemysłu obronnego poprzez preferowanie lokalnych dostawców i inwestowanie w zdolności produkcyjne. Przez przyznawanie kontraktów na dostawy sprzętu wojskowego, technologii obronnych i usług związanych z obronnością, państwo może stymulować innowacje, tworzenie miejsc pracy oraz zwiększać zdolności obronne. W przypadku kluczowych produktów i usług dla obronności państwo może preferować dostawców, którzy zapewniają niezawodność, bezpieczeństwo dostaw w sytuacjach kryzysowych. Polityka zakupowa państwa może uwzględniać wysokie wymagania techniczne i jakościowe dla sprzętu, technologii i usług związanych z bezpieczeństwem i obronnością. Państwo może wymagać certyfikacji, spełniania określonych standardów bezpieczeństwa oraz przeprowadzania testów i ocen produkowanych lub dostarczanych produktów. Polityka zakupowa państwa może promować współpracę międzynarodową w zakresie bezpieczeństwa i obronności poprzez preferowanie dostawców związanych z sojuszami i partnerstwami międzynarodowymi. Państwo może nawiązywać kontrakty z dostawcami zagranicznymi, które przyczyniają się do wzmacniania współpracy obronnej, wymiany wiedzy i zdolności interoperacyjności.

Ważne jest, aby polityka zakupowa państwa w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności była strategiczna, przemyślana i uwzględniała specyficzne potrzeby narodowe oraz długoterminowe cele bezpieczeństwa. Odpowiednie oceny ryzyka, monitorowanie wykonania kontraktów i współpraca z sektorem obronnym są kluczowe dla skutecznego wykorzystania polityki zakupowej jako instrumentu bezpieczeństwa i obronności²⁵.

3. Rola instrumentalna polityki zakupowej państwa

Rola instrumentalna odnosi się do funkcji, jaką coś lub ktoś pełni jako narzędzie do osiągnięcia określonego celu lub rezultatu. Oznacza to, że dana rzecz, działanie lub osoba służy jako środek lub instrument, który jest używany w celu osiągnięcia zamierzonego efektu. W kontekście polityki rola instrumentalna odnosi się do wykorzystywania takich instrumentów jak ustawy, regulacje, polityki publiczne czy instytucje, jako środków do realizacji określonych celów politycznych. Instrumenty

²⁵ Zob. K. Kuźma, W. Hartung, op. cit.

te są używane w sposób celowy, aby wpływać na zachowania, sytuacje społeczne, gospodarcze lub polityczne, a w konsekwencji osiągnąć pożądane rezultaty. Rola instrumentalna jest zatem związana z postrzeganiem czegoś lub kogoś jako narzędzia, środka do osiągnięcia określonych celów, które są najważniejsze lub priorytetowe dla danej sytuacji, organizacji lub systemu.

Rola instrumentalna polityki państwa obejmuje kilka aspektów:

1) Osiągnięcie celów publicznych – polityka państwa jest używana jako narzędzie do osiągania takich celów publicznych jak: poprawa dobrobytu społecznego, wzrost gospodarczy, ochrona środowiska, zapewnienie bezpieczeństwa i sprawiedliwości społecznej. Polityka państwa ma na celu kształtowanie społeczeństwa zgodnie z określonymi wartościami i priorytetami.

2) Regulacja i kontrola – polityka państwa pełni funkcję instrumentu regulacyjnego, zapewniającego ramy prawne i regulacyjne dla różnych sektorów gospodarki i społeczeństwa. Przez ustanawianie prawa, norm i przepisów państwo może kontrolować działania jednostek, organizacji czy sektorów, mając na celu ochronę interesów publicznych i zapewnienie zgodności z określonymi standardami.

3) Redystrybucja zasobów – polityka państwa może być stosowana jako narzędzie redystrybucji zasobów społecznych i ekonomicznych. Przez systemy podatkowe, programy socjalne, politykę fiskalną czy programy inwestycyjne państwo może wpływać na rozdział bogactwa i zasobów, dążąc do zmniejszenia nierówności społecznych i ekonomicznych.

4) Kreowanie warunków dla rozwoju – polityka państwa może tworzyć warunki sprzyjające rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Przez inwestycje w infrastrukturę, edukację, badania naukowe, innowacje czy wsparcie dla przedsiębiorczości państwo może tworzyć sprzyjające środowisko dla rozwoju gospodarczego, wzrostu zatrudnienia i poprawy jakości życia obywateli.

5) Zarządzanie kryzysowe i bezpieczeństwo – polityka państwa pełni funkcję instrumentu w zarządzaniu kryzysowym, zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz ochronie obywateli. Państwo może wprowadzać polityki antykryzysowe, strategie bezpieczeństwa narodowego i działać jako regulator w zakresie bezpieczeństwa publicznego.

Ważne jest, aby polityka państwa była dobrze przemyślana, celowa i uwzględniała interesy społeczne. Rola instrumentalna polityki

państwa jest efektywna, gdy jest zgodna z potrzebami i oczekiwaniami społeczeństwa oraz prowadzi do osiągnięcia pożądaných rezultatów²⁶.

Rola instrumentalna polityki zakupowej państwa polega na wykorzystywaniu procesu zakupowego jako narzędzia do realizacji określonych celów politycznych, społecznych, gospodarczych, środowiskowych lub innych. Polityka zakupowa państwa ma na celu skuteczne zarządzanie zakupami publicznymi i wykorzystywanie ich potencjału jako instrumentu wpływu na różne obszary działalności.

1) Promowanie gospodarki lokalnej i sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) – polityka zakupowa państwa może promować lokalne przedsiębiorstwa i MŚP poprzez preferowanie dostawców z danego regionu czy krajowego rynku. To może wspierać wzrost lokalnej gospodarki, tworzenie miejsc pracy oraz rozwój sektora MŚP. Istnieje wiele sposobów, w jaki polityka zakupowa może wspierać rozwój lokalnej gospodarki i MŚP:

a) preferencje dla lokalnych dostawców – państwo może przyjąć politykę preferowania lokalnych dostawców w procesie zakupowym. To oznacza, że dostawcy z danego regionu lub kraju mają większe szanse na otrzymanie kontraktów publicznych. To promuje rozwój lokalnej gospodarki, ponieważ pieniądze wydawane są na zakupy u lokalnych przedsiębiorstw, co może prowadzić do wzrostu zatrudnienia i dochodów w regionie;

b) dostęp do zamówień publicznych dla MŚP – państwo może wprowadzić specjalne środki mające na celu ułatwienie udziału MŚP w zamówieniach publicznych, np. ustalić kwotowe limity, zgodnie z którymi mniejsze kontrakty są zarezerwowane wyłącznie dla MŚP, co daje im większą szansę na zdobycie zamówień i rozwój ich działalności;

c) uproszczenie procedur i ograniczenie barier – polityka zakupowa może skupić się na uproszczeniu procedur zakupowych, aby uczynić je bardziej dostępnymi dla MŚP. Państwo może ograniczyć biurokrację, skrócić terminy składania ofert, obniżyć wymagane kapitałowe gwarancje, aby umożliwić MŚP udział w procesach konkurencyjnych;

d) wspieranie rozwoju zdolności MŚP – państwo może oferować wsparcie i szkolenia dla MŚP w zakresie zdobywania zamówień publicznych, organizować seminaria, warsztaty lub udostępniać informacje na temat procedur zakupowych, wymagań i standardów, aby pomóc MŚP w lepszym zrozumieniu procesu i skuteczniejszym konkurowaniu;

²⁶ Zob. ibidem.

e) tworzenie klastrów i partnerstw – polityka zakupowa państwa może promować tworzenie klastrów biznesowych i partnerstw między MŚP, aby zwiększyć ich zdolności konkurencyjne i możliwości realizacji większych kontraktów. Państwo może wspierać takie inicjatywy przez udostępnianie zasobów, udział w programach rozwojowych czy organizację spotkań biznesowych. Promowanie gospodarki lokalnej i sektora MŚP poprzez politykę zakupową państwa ma potencjał do stymulowania wzrostu, tworzenia miejsc pracy i budowania silniejszej społeczności przedsiębiorców lokalnych. Jednak ważne jest również, aby zapewnić równą konkurencję i przestrzeganie zasad uczciwości w procesach zakupowych, aby uniknąć protekcjonizmu i nieuczciwych praktyk.

2) Stymulowanie innowacji i rozwoju technologicznego przez preferowanie dostawców oferujących innowacyjne rozwiązania i nowoczesne technologie – polityka zakupowa państwa może wspierać rozwój technologiczny w kraju. To może prowadzić do poprawy efektywności, jakości usług publicznych oraz przyczyniać się do postępu technologicznego. Stymulowanie innowacji i rozwoju technologicznego jest ważnym celem polityki zakupowej państwa. Przez odpowiednie działania w ramach polityki zakupowej państwo może wspierać rozwój nowych technologii, wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań i promowanie postępu technologicznego. Przykładowe działania to:

a) preferencje dla innowacyjnych dostawców – państwo może przyjąć strategię preferowania dostawców (z sektora zarówno prywatnego, jak i z publicznego) oferujących innowacyjne rozwiązania. Ponadto przy ocenie ofert można uwzględniać innowacyjność, jakość i potencjał rozwojowy proponowanych rozwiązań, co zachęca dostawców do inwestowania w badania i rozwój;

b) partnerstwo publiczno-prywatne w celu rozwoju technologii – państwo może nawiązywać partnerstwa publiczno-prywatne z firmami technologicznymi, instytutami badawczymi czy uniwersytetami w celu wspólnego opracowywania i wdrażania innowacyjnych rozwiązań. Takie partnerstwa mogą przyspieszyć transfer technologii i wspierać rozwój innowacyjnych produktów lub usług;

c) finansowanie badań i rozwoju – polityka zakupowa państwa może obejmować udzielanie kontraktów na realizację projektów badawczo-rozwojowych. Przez inwestowanie w projekty badawcze państwo może wspierać rozwój nowych technologii i odkryć, a także współpracować z firmami, instytutami badawczymi i uniwersytetami w celu tworzenia nowych rozwiązań;

d) wspieranie start-upów i przedsiębiorczości technologicznej – polityka zakupowa może uwzględniać preferencje dla startupów i firm technologicznych, które oferują innowacyjne produkty lub usługi. Może to obejmować preferowanie małych i średnich przedsiębiorstw z sektora technologicznego, zwłaszcza w przypadku zamówień dotyczących nowych technologii czy cyfryzacji;

e) pobudzanie konkurencji i kreatywności – polityka zakupowa państwa może tworzyć konkurencyjne środowisko, które zachęca dostawców do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań. Może to obejmować udostępnianie informacji o potrzebach i wymaganiach, organizowanie konkursów innowacyjnych czy nagradzanie dostawców za innowacyjność i kreatywność. Przez stymulowanie innowacji i rozwoju technologicznego w ramach polityki zakupowej państwo może wspierać tworzenie konkurencyjnej i zaawansowanej technologicznie gospodarki, poprawiać efektywność usług publicznych oraz przyczyniać się do postępu społeczno-gospodarczego.

3) Uwzględnianie kryteriów ekologicznych i zrównoważonej konsumpcji – przez preferowanie dostawców, którzy spełniają określone standardy środowiskowe, państwo może promować praktyki proekologiczne, redukcję emisji gazów cieplarnianych czy zrównoważone zarządzanie zasobami. Ochrona środowiska jest ważnym aspektem polityki zakupowej państwa. Dzięki odpowiednim działaniom w ramach polityki zakupowej państwo może dążyć do minimalizacji negatywnego wpływu swoich zakupów na środowisko naturalne oraz promować zrównoważony rozwój. Oto kilka sposobów, dzięki którym polityka zakupowa może wpływać na ochronę środowiska:

a) kryteria ekologiczne w procesie zakupowym – państwo może wprowadzić kryteria ekologiczne, które dostawcy muszą spełniać w celu zakwalifikowania się do udziału w procesie zakupowym. Może to obejmować wymagania dotyczące efektywności energetycznej, obniżania emisji, minimalizacji odpadów czy stosowania materiałów ekologicznych. Dostawcy, którzy oferują produkty lub usługi o mniejszym wpływie środowiskowym, mogą być preferowani;

b) promowanie produktów i usług związanych z ochroną środowiska – polityka zakupowa państwa może promować zakup produktów i usług, które przyczyniają się do ochrony środowiska. Mogą to być na przykład ekologiczne technologie, odnawialne źródła energii, ekologiczne materiały budowlane czy usługi recyklingu i utylizacji odpadów. Przez preferowanie takich rozwiązań państwo wspiera

rozwój rynku ekologicznego i zachęca do inwestowania w ekologiczne technologie;

c) redukcja zużycia i minimalizacja odpadów – polityka zakupowa może obejmować dążenie do minimalizacji zużycia surowców oraz generowania odpadów przez wybieranie produktów o dłuższej żywotności, łatwym demontażu czy możliwościach recyklingu. Państwo może również promować usługi polegające na naprawie, modernizacji lub przedłużeniu cyklu życia produktów;

d) edukacja i świadomość – polityka zakupowa państwa może obejmować działania mające na celu zwiększenie świadomości w zakresie ochrony środowiska. Państwo może organizować kampanie informacyjne, szkolenia czy publikować przewodniki dla dostawców i nabywców, które promują ekologiczne podejście do zakupów i korzyści związane z ochroną środowiska;

e) monitorowanie i raportowanie – regularna ocena skuteczności działań oraz transparentne raportowanie wyników i osiągnięć pomaga państwu w identyfikowaniu obszarów do poprawy oraz zachęca dostawców do dalszych działań na rzecz ochrony środowiska. Przez implementację odpowiednich działań w polityce zakupowej państwo może odegrać istotną rolę w ochronie środowiska, przyczyniając się do zrównoważonego rozwoju i długoterminowej ochrony naszej planety.

4) Zrównoważony rozwój społeczny – polityka zakupowa państwa może wspierać cele zrównoważonego rozwoju społecznego, takie jak promowanie równości, społecznej odpowiedzialności biznesu czy sprawiedliwych warunków pracy. Przez uwzględnianie kryteriów społecznych w procesie zakupowym państwo może działać jako wzór dla innych podmiotów i przyczyniać się do budowania bardziej sprawiedliwego społeczeństwa. Zrównoważony rozwój społeczny jest koncepcją łączącą wzrost gospodarczy, ochronę środowiska i społeczne postępy. Oto kilka aspektów, dzięki którym polityka zakupowa może przyczyniać się do zrównoważonego rozwoju społecznego:

a) społeczne kryteria zakupowe – państwo może uwzględniać społeczne kryteria w procesie zakupowym, takie jak warunki pracy, prawa pracownicze, równość płci, prawa człowieka i uczciwe warunki handlu. Dostawcy, którzy przestrzegają tych standardów, mogą być preferowani, co przyczynia się do poprawy warunków pracy i promowania sprawiedliwości społecznej;

b) włączenie lokalnych społeczności – polityka zakupowa może promować udział lokalnych społeczności w procesie zakupowym, dając im

możliwość uczestnictwa w kontraktach publicznych. Przez preferowanie dostawców lokalnych państwo wspiera rozwój lokalnej przedsiębiorczości, tworzenie miejsc pracy i wzmacnianie lokalnych społeczności;

c) partnerstwa społeczne – państwo może nawiązywać partnerstwa społeczne z organizacjami pozarządowymi, organizacjami społecznymi i lokalnymi instytucjami w celu wspólnego realizowania celów zrównoważonego rozwoju społecznego. Takie partnerstwa mogą przyczynić się do lepszego rozumienia potrzeb społeczności, identyfikowania priorytetowych obszarów i skutecznego wdrażania polityki zakupowej;

d) równość szans – polityka zakupowa państwa może obejmować działania mające na celu promowanie równości szans, zwłaszcza przez preferowanie dostawców, którzy promują równość płci, różnorodność i włączenie społeczne. Dbalność o równość szans pomaga w tworzeniu bardziej sprawiedliwego społeczeństwa i eliminowaniu dyskryminacji;

e) inwestowanie w społeczność – przez politykę zakupową państwo może inwestować w projekty społeczne, takie jak programy szkoleniowe, projekty infrastrukturalne czy inicjatywy społeczne, które przyczyniają się do poprawy jakości życia społeczności lokalnych. Polityka zakupowa państwa może więc odgrywać rolę kluczowego instrumentu w promowaniu zrównoważonego rozwoju społecznego poprzez uwzględnianie aspektów społecznych, włączając lokalne społeczności, promując równość i inwestując w rozwój społeczny²⁷.

Polityka zakupowa państwa stanowi istotne narzędzie, które państwo może wykorzystać do osiągnięcia określonych celów i wpływania na różne dziedziny życia społecznego i gospodarczego. Argumenty potwierdzające doniosłą rolę instrumentalnej polityki zakupowej państwa to:

1) Promowanie celów publicznych – przez politykę zakupową państwo może promować cele publiczne, takie jak stymulowanie gospodarki, ochrona środowiska, rozwój społeczny, innowacje czy równość szans. Polityka zakupowa daje możliwość wpływania na rynek przez preferowanie dostawców i produktów, które wspierają te cele.

2) Wpływ na rynek – państwo, jako duży nabywca, swoimi decyzjami zakupowymi ma możliwość kształtowania rynku. Polityka zakupowa może przyczyniać się do rozwoju sektorów gospodarki, promowania konkurencji, wspierania małych i średnich przedsiębiorstw czy nowych technologii. Przez preferowanie określonych dostawców lub produktów państwo może wpływać na trendy i zmiany na rynku.

²⁷ Zob. *Koncepcja polityki zakupowej...*, s. 3.

3) Realizacja priorytetów publicznych – polityka zakupowa państwa umożliwia realizację priorytetów publicznych przez wybór dostawców i produktów, które spełniają określone kryteria. Może to obejmować aspekty społeczne, środowiskowe, technologiczne, bezpieczeństwo czy inne czynniki istotne dla państwa i społeczeństwa.

4) Efektywność wydatków publicznych – przez strategiczne podejście do polityki zakupowej państwo może osiągnąć większą efektywność wydatków publicznych. Dzięki wyborowi odpowiednich dostawców, negocjacom cenowym, uwzględnianiu kosztów cyklu życia produktów czy unikaniu niepotrzebnych wydatków państwo może maksymalizować wartość zakupionych produktów i usług.

5) Kreowanie zmian społecznych i gospodarczych – polityka zakupowa państwa może pełnić funkcję katalizatora zmian społecznych i gospodarczych. Przez promowanie określonych wartości, norm czy innowacji państwo może wpływać na postępy w różnych dziedzinach, takich jak równość, ochrona środowiska, innowacje technologiczne czy bezpieczeństwo.

Podsumowanie

Polityka zakupowa państwa odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu gospodarki i realizacji celów społecznych. Instrumentalna rola polityki zakupowej polega na wykorzystywaniu zamówień publicznych jako narzędzia do stymulowania wzrostu gospodarczego, innowacji oraz zrównoważonego rozwoju. W kontekście wyzwań, takich jak zmiany klimatyczne czy nierówności społeczne, polityka zakupowa może przyczynić się do promowania odpowiedzialnych praktyk w biznesie.

Dzięki strategicznemu podejściu do zamówień publicznych państwo ma możliwość nie tylko zaspokajania swoich potrzeb, ale także wpływania na rynek przez promowanie lokalnych dostawców, wspieranie MŚP oraz tworzenie miejsc pracy. Wprowadzenie kryteriów społecznych i środowiskowych w procesie zakupowym pozwala na realizację polityki zrównoważonego rozwoju oraz zwiększenie transparentności wydatków publicznych.

Ponadto, efektywna polityka zakupowa przyczynia się do innowacji w sektorze publicznym i prywatnym, umożliwiając wdrażanie nowych technologii i rozwiązań. Kluczowym elementem jest również

współpraca międzysektorowa, która pozwala na wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk.

Reasumując, należy podkreślić kluczową instrumentalną rolę polityki zakupowej państwa. Odpowiednio skonstruowane zamówienia publiczne mogą stać się potężnym narzędziem w rękach władz, służącym zarówno poprawie jakości życia obywateli, jak i stymulacji rozwoju gospodarczego.

BIBLIOGRAFIA

- Jann W., Wegrich, K., *Theories of the Policy Cycle*, London 2007.
- Konceptcja polityki zakupowej (streszczenie), Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami, https://www.zpgo.pl/images/Streszczenie_polityki_zakupowej_panstwa.pdf (dostęp: 8 IX 2020).
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Kuźma K., Hartung W., *Instrument do prowadzenia polityki zakupowej państwa*, „Gazeta Prawna” z 6 VIII 2019, nr 151.
- Mazur S., *Historia administracji publicznej*, w: *Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2005, s. 41–80.
- Mazzucato M., *Przedsiębiorcze państwo. Obalić mit o relacji sektora publicznego i prywatnego*, tłum. J. Bednarek, Poznań 2016.
- Nauka administracji*, pod red. B. Kudryckiej, B. Guy Petersa, P.J. Suwaja, Warszawa 2009.
- Rudolf W., *Rozwój zarządzania publicznego*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2011, nr 261, s. 407–418.
- Studia z zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego nt. „Od idealnej biurokracji do współczesnego zarządzania publicznego”*, zorganizowanego przez Katedrę Gospodarki i Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, t. 1, pod red. J. Hausnera, Kraków 2001.
- Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, pod red. M. Zawickiego, Warszawa 2013.
- Zybała A., *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, Warszawa 2012.

