



## **Komentarz Instytutu Sobieskiego**

**nr 45**

**22 czerwca 2009 r.**

**Jarosław Górski**

*Chińskie firmy w polskich zamówieniach publicznych*



**INSTYTUT  
SOBIESKIEGO**

Instytut Sobieskiego  
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa  
tel./fax: 0 22 826 67 47  
tel.: 0 22 211 12 75  
fax: 0 22 211 12 76

e-mail: [sobieski@sobieski.org.pl](mailto:sobieski@sobieski.org.pl)  
<http://www.sobieski.org.pl>

## CHIŃSKIE FIRMY W POLSKICH ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH

Wraz z rosnącym zainteresowaniem firm chińskich udziałem w polskich przetargach infrastrukturalnych (ostatnim szeroko dyskutowanym był przetarg na realizację II linii metra warszawskiego) coraz częściej pada pytanie, czy należy dopuszczać chińskie firmy do realizowania dużych inwestycji w Polsce.

Tak sformułowane pytanie jest jednak pytaniem źle postawionym. Problem bowiem nie dotyczy tego, czy należy dopuszczać, ale na jakich warunkach, a także, jakie mogą być tego konsekwencje.

Na początek jednak zastanówmy się, dlaczego kwestia dostępu firm z Państwa Środka do polskich przetargów budzi tyle kontrowersji. Jako najczęstsze argumenty przeciwko kapitałowi chińskiemu wymienia się wątpliwą jakość oferowanych usług, rekompensowaną niską ceną. Kwestionuje się przy tym, jakoby niskie ceny miały być atutem azjatyckich oferentów, twierdząc przy tym, że są one pochodną niskich kosztów pracy, słabej jakości narzędzi pracy (np. wyeksploatowanego parku maszynowego), czy wykorzystania nieodpowiedniej jakości materiałów.

Czy są jednak uzasadnione podstawy do tego, aby kwestionować jakość chińskich inwestycji infrastrukturalnych w Polsce? Nie sposób nie oprzeć się wrażeniu, że obawy o szersze uchYLENIE drzwi kapitałowi chińskiemu są w dużej mierze oparte na rozpowszechnionym, stereotypowym przeświadczeniu o taniości i tandetności oferty pochodzącej z tej gospodarki pretendującej do miana największej gospodarki świata. Taki pełen niepokoju ton spotykany jest nawet w wypowiedziach przedstawicieli organizacji polskich przedsiębiorstw i pracodawców. W mniej lub bardziej wysublimowany sposób straszy się wizją utraty pozycji przez polskie firmy na rynku zamówień publicznych i w rezultacie spadkiem liczby miejsc pracy w Polsce. Po odarciu dyskusji z narosłych uprzedzeń i domysłów okazuje się jednak (jeśli spojrzeć chłodnym okiem ekonomisty), że podstawowym problemem jest nie tyle przewaga kosztowa (a w związku z tym i cenowa) chińskich firm, ale wątpliwości, czy z tą przewagą idzie w parze akceptowalna jakość.

Problem ceny i jakości dość dobrze rozwiązuje mechanizm wolnorynkowy : na rynku rywalizuje się zarówno ceną, jak i jakością. Dzięki temu rynek jest tak pojemny, mieści się na nim szeroka oferta produktów o zróżnicowanej cenie i różnorodnej jakości (różnorodnej nie

tylko wertykalnie – produkty lepsze i gorsze, ale także horyzontalnie – posiadające różne wymiary jakości, o subiektywnie zróżnicowanej wadze dla odbiorców dóbr i usług).

Sytuacja się komplikuje w przypadku zamówień publicznych, które są formą rynku regulowanego, mającego na celu minimalizację ryzyka niegospodarnego wydawania pieniędzy publicznych. Tutaj sztuką jest określenie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, co w głównej mierze polega na zdefiniowaniu warunków dostępu do zamówienia oraz charakterystyki samego przedmiotu zamówienia tak, aby zagwarantować odpowiedni poziom jakości ofert biorących udział w postępowaniu. Źle sformułowany SIWZ może skutkować wyborem oferty, która choć zagwarantuje efektywne wykonanie zamówienia, to jednak może stać w konflikcie z długofalowym celem jego realizacji i nie dawać gwarancji trwałości efektów, czy zgodności z interesem publicznym. Takie ryzyko powstaje w szczególności w przypadku przetargów nieograniczonych z dużym udziałem ceny w kryteriach oceny ofert w sytuacji, gdy niedostatecznie dobrze scharakteryzowano wymogi jakościowe. Z drugiej strony, w przypadku zbyt precyzyjnego określenia przedmiotu zamówienia poprzez nadmiernie szczegółowe wskazanie parametrów tego przedmiotu, powstaje ryzyko zawężenia grona oferentów i wskazania zwycięzcy już na starcie. Problem pożądanej relacji ceny do jakości (w powiązaniu z wielkością posiadanego budżetu) oraz problem odpowiedniego zwymiarowania jakości można chyba uznać za dwie kluczowe kwestie ekonomiczne związane z zamówieniami publicznymi.

Trudno doszukać się argumentów przemawiających za twierdzeniem o niższej jakości chińskiej oferty w przetargach infrastrukturalnych, bo – jak słusznie zauważają niektórzy komentatorzy – ciężko znaleźć przykład dużych inwestycji zrealizowanych przez chińskie firmy w Polsce, choćby dlatego, że te firmy nadal borykają się z dużymi problemami ze spełnieniem formalnych warunków dostępu do przetargów. Można się jednak spodziewać, że w ciągu najbliższych kilku-kilkunastu miesięcy będziemy świadkami dużych zamówień publicznych do których przedsiębiorstwa z udziałem chińskiego kapitału nie tylko będą składać oferty, ale także zaczną realnie konkurować o realizację tych zamówień. Pierwszymi tego oznakami jest np. wygrany przez COVEC przetarg na realizację inwestycji dla „Gromady” w Borku Fałęckim, czy kolejne konsorcja firm polsko-chińskich ubiegające się o dostęp do zamówień publicznych (np. w przetargu na budowę stadionu Legii Warszawa). Na bazie dotychczasowych doświadczeń nie można poprzec tezy, że uczestnictwo chińskich inwestorów w przetargach oznacza pojawienie się niskich, dumpingowych cen: w drugim przetargu na II linię warszawskiego metra najtańszą ofertę złożyło włosko-turecko-polskie konsorcjum firm Astaldi, Gulermak

i Przedsiębiorstwa Budowy Dróg i Mostów z Mińska Mazowieckiego (4,117 mld zł), a najtańsza oferta chińskiej firmy (China Overseas Engineering Group) była droższa o prawie 400 mln zł.

W czym może tkwić konkurencyjność ofert przedsiębiorstw chińskich? Na początek zerknijmy do porównań międzynarodowych obrazujących zdolność konkurencyjną Państwa Środka.

W Globalnym Rankingu Konkurencyjności 2008-2009 przygotowanym przez Światowe Forum Ekonomiczne Chiny zajmują wysoką 30 pozycję na 134 kraje, są przy tym sklasyfikowane jako kraj przechodzący transformację z grupy krajów rosnących dzięki wykorzystaniu zasobów (factory driven) do krajów osiągających wzrost poprzez poprawę efektywności wykorzystania zasobów (efficiency driven). Nie dziwi, że Chiny zyskały w tym zestawieniu dużo punktów za wielkość rynku (zarówno wewnętrznego, jak i eksport), ale może zaskakiwać, że wypadają wyraźnie lepiej od innych krajów będących w tej samej grupie w kategorii dojrzałości biznesowej (business sophistication) i innowacyjności. Chińska gospodarka została uznana za posiadającą relatywnie dojrzały biznes głównie dzięki dostępności dostawców lokalnych (dostępności ilościowej, nie jakościowej) oraz rozwiniętym strukturom klastrowym, zaś komparatywnie korzystna ocena innowacyjności wynika z wysokiego popytu publicznego na produkty zaawansowane technologicznie, rozwiniętej współpracy biznesu z nauką oraz dużych wydatków korporacji na badania i rozwój. Paradoksalnie, w kategorii efektywności rynku pracy Chiny nie wyróżniają się od pozostałych gospodarek z tej grupy, a wręcz mają gorszą pozycję w tej kategorii (51 miejsce w ogólnej puli krajów) niż w całościowym rankingu konkurencyjności. O konkurencyjności Chin w zakresie efektywności rynków pracy decyduje w zasadzie zaledwie jeden czynnik na 10 uwzględnionych w tej kategorii, choć trzeba przyznać, że jest to czynnik nie do przecenienia, bo to właśnie on w dużej mierze określa konkurencyjność cenową ofert z tego kraju w przetargach zagranicznych. Tym czynnikiem jest oczywiście relacja płacy do produktywności (Chiny osiągają tutaj 9 miejsce na świecie).

W tym miejscu warto przypomnieć, że przynajmniej teoretycznie, w dobie gospodarki globalnej kapitał nie ma narodowości. Twierdzenie to nieco traci na swej sile, gdy skonfrontujemy je z obecnymi realiami światowej gospodarki dotkniętej korozją w postaci światowego kryzysu finansowo-gospodarczego, który wzmacnia tendencje nacjonalistyczne i etnocentryczne również w sferze (jednak nie w pełni) racjonalnych decyzji gospodarczych. Faktycznie jest tak, że krajom (podobnie regionom, czy miastom) przypina się „metki”, a marki krajów robią dziś furorę (na zasadzie pozytywnego efektu kraju pochodzenia działają np. marki eksportowe

„made in”). Zjawisko to bywa źródłem istotnej przewagi konkurencyjnej dla krajów o spójnym i atrakcyjnym wizerunku (np. niemiecka solidność i zaawansowanie technologiczne), ale miewa oczywiście także negatywne konsekwencje, czego dowodem jest to, że polscy emigranci uznawani są (dziś już dużo rzadziej niż przed kilkoma laty) za siłę roboczą drugiej kategorii i blokuje się im dostęp do niektórych unijnych rynków pracy.

Analogiczna sytuacja występuje na światowym rynku przepływu kapitału: kapitał chiński ponosi koszty negatywnej percepcji marki narodowej. Posługując się terminologią ekonomiczną powiedzielibyśmy, że negatywna wartość kraju pochodzenia zwiększa koszty transakcyjne, jakie musi ponieść chiński kapitał aby zyskać dostęp do rynków krajów rozwiniętych. I choć kapitał teoretycznie nie posiada narodowości, to jednak skojarzenie narodowości z danym krajem skutkuje określoną oceną jakości tegoż kapitału. Z taką negatywną oceną próbuje obecnie walczyć kapitał chiński, wkładając dużo wysiłku w budowanie wiarygodności i reputacji, np. legitymując się opasłym portfolio zrealizowanych projektów (business record) i dowodzącym tym samym swoich światowych doświadczeń.

To, co kapitał z pewnością posiada to efektywność i skuteczność. O ile miarą efektywności w postępowaniu przetargowym może być cena zaproponowana przez oferenta, przy założonych efektach (rezultatach) zlecenia, czyli powstaniu określonej infrastruktury w danym czasie, o tyle wielkości te nie są wystarczające dla określenia skuteczności wykorzystania danego kapitału. Skuteczność wykorzystania kapitału w dużych przetargach infrastrukturalnych zależy m.in. od poziomu kultury organizacyjnej, doświadczenia biznesowego, organizacji pracy, znajomości prawa i uwarunkowań instytucjonalnych w których osadzony jest konkretny rynek, umiejętności współpracy publiczno-prywatnej, umiejętności zarządzania projektami i innych „miękkich” czynników, które są jednak dość mocno determinowane pochodzeniem kapitału i tak docenianą dziś w biznesie „kulturą narodową”.

Jeżeli zatem obawy przed ekspansją firm chińskich na polski rynek są w jakiejś mierze uzasadnione, to nie dlatego, że oferta chińska jest tańsza, ale raczej dlatego, że istnieją wątpliwości, czy oferta z Państwa Środka będzie gwarantowała akceptowalny poziom skuteczności realizacji zamówienia. Skuteczności rozumianej jako wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z możliwie szeroko rozumianymi jakościowymi wymogami dotyczącymi nie tylko przedmiotu zamówienia (np. jakości użytych materiałów, trwałości jej efektów itd.), ale także procesu jego realizacji (a w tym np. respektowania norm prawa pracy, norm ochrony

środowiska, czy zachowania dobrej współpracy między zamawiającym a oferentem, dającym temu pierwszemu wpływ na jakość przedmiotu zamówienia także w trakcie jego realizacji).

Komentatorzy obecności kapitału chińskiego w polskich przetargach budowlanych podkreślają, że dla konkurencyjności azjatyckiej oferty duże znaczenie ma dostęp chińskich firm do taniej siły roboczej, maszyn i surowców, ale przede wszystkim czynniki o charakterze kulturowym: energię przedsiębiorczości, zapał i dyscyplinę pracy.

I tu dochodzimy do sedna sprawy: prawdziwy problem nie dotyczy tego, czy warto/można/trzeba dopuszczać chińskie przedsiębiorstwa do udziału w polskich zamówieniach publicznych, ale tego, na jakich warunkach i jaki jest stopień możliwej i pożądanej kontroli nad tymi warunkami. Powstaje pytanie, na ile polskie prawo zamówień publicznych a nawet bardziej generalnie, polski system prawny, jest w stanie sprostać wyzwaniu zapewnienia wystarczającej kontroli nie tylko dla efektywności (ceny), ale także dla skuteczności (jakości) realizowanych zamówień. Jeżeli tak zdefiniujemy problem to okaże się, że kwestia nie dotyczy specyficznie firm chińskich, ale ogólnie oferentów stosujących inne standardy jakości, czasem wynikające z innego kontekstu kulturowego (np. innej kultury pracy). Prawo zamówień publicznych tymczasem nie jest na tyle elastyczne, aby uwzględniać tak szerokie aspekty i dokonywać różnicowania ofert ze względu na nie. Jest to raczej wyzwanie dla prawodawstwa gospodarczego w ogóle, które powinno np. stwarzać możliwość wchodzenia polskich firm w kooperację z podmiotami zagranicznymi i startowania do przetargów na jednakowych zasadach (czyli z respektowaniem polskich wymogów prawnych, w tym polskiego prawa pracy).

Kluczem do wspierania konkurencyjności podmiotów krajowych nie jest bowiem dyskryminacja firm ze względu na kraj ich pochodzenia, ani tym bardziej sztuczne ograniczanie konkurencji, lecz zapewnienie jednakowych dla wszystkich uczestników, stabilnych i jasnych warunków konkurencji promujących podmioty efektywne, a zarazem gwarantujące osiągnięcie dobrze zdefiniowanej jakości realizacji zamówienia. Podmioty publiczne przygotowujące wielomilionowe przetargi powinny uwzględniać cele długookresowe oraz dokonywać choćby uproszczoną społeczno-ekonomiczną analizę kosztów i korzyści, na którą składają się m.in. analizy oddziaływania na rynek pracy oraz sytuację budżetu państwa.