

Podnieśmy progi

O problemach związanych z przeprowadzaniem przetargów na badania naukowe oraz propozycjach środowiska naukowego w tym zakresie rozmawiamy z prof. dr hab. **Janem Środoniem** z Instytutu Nauk Geologicznych PAN.

Katarzyna Jędrzejewska: Od kilku miesięcy naukowcy starają się przekonać rząd do podwyższenia tzw. progu bagatelności dla badań naukowych i prac rozwojowych, poniżej którego zamówienia byłyby wyłączone z procedur przewidzianych w prawie zamówień publicznych. Jaka miałyby to być kwota: 130 tys. euro czy 200 tys. euro?

Jan Środoń: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego postuluje od 2012 r. podniesienie progu do minimalnego poziomu wskazanego w dyrektywie unijnej, czyli do 130 tys. euro. My natomiast uważamy, że zasadne byłoby pozostawienie rozróżnienia na 130 i 200 tys. euro w zależności od rodzaju zamawiającego i tym samym wyłączenie z pzp zamówień dla uczelni do kwoty 200 tys. euro – dokładnie według progów bagatelności przewidzianych przez dyrektywę klasyczną, czyli dyrektywę 2004/18/WE. Dyrektywa różnicuje progi i niższy próg ustanawia dla administracji rządowej, a wyższy dla pozostałych podmiotów.

Czy próg bagatelności miałby dotyczyć wszystkich zamówień dla nauki, niezależnie od przedmiotu zamówienia?

Nie. Proponujemy, by progi unijne zastosować do zakupów bezpośrednio związanych z prowadzeniem badań, ponieważ na tym polu obecna ustawa generuje największe szkody, głównie z uwagi na opóźnianie procesu badawczego i marnowanie czasu

naukowców. Przy zakupach np. środków czystości takie szkody nie występują.

Dlaczego proponowany przez Państwa próg bagatelności miałby dotyczyć akurat zamówień dla nauki, a innych nie?

Wypowiadamy się wyłącznie na temat zamówień dla nauki, bo na tym się znamy. Nasze propozycje wynikają ze specyfiki badań naukowych. W odróżnieniu od produkcji, administracji albo świadczenia usług badanie naukowe nie polega na maksymalnie efektywnym powtarzaniu tych samych czynności, tylko na ciągłym modyfikowaniu wykonywanych czynności tak, aby osiągnąć zamierzony cel. Owszem, w badaniach naukowych da się i należy planować cel, ale często nie da się zaplanować w szczegółach drogi prowadzącej do tego celu. Droga jest wypadkową wielu decyzji, które naukowiec podejmuje na kolejnych etapach realizacji badań. Dlatego podstawowa dla pzp zasada szczegółowego planowania zakupów z rocznym wyprzedzeniem pozostaje w fundamentalnej sprzeczności z trybem prowadzenia badań naukowych. Generuje więc straty, a nie zyski. Drugim najważniejszym źródłem strat jest opóźnienie procesu badawczego związane z przetargami. Według dostępnych szacunków średni czas opóźnienia zakupów w związku z procedurą przetargową w polskich placówkach naukowych wynosi 3–4 miesiące dla przetargów rzędu 200 tys. zł. Opóźnienie jest szczególnie szkodliwe w takich naukach, jak

Jan Środoń

profesor, kierownik Ośrodka Badawczego Instytutu Nauk Geologicznych PAN w Krakowie, inicjator kampanii medialnej na rzecz nowelizacji pzp pod kątem potrzeb nauki i uczestnik rozmów na ten temat

np. biotechnologia lub nanotechnologia, gdzie oczekiwanie na rozstrzygnięcie przetargu może zadecydować o utracie przewagi w skali międzynarodowej.

Co konkretnie jest przeszkodą?

Wymóg planowania zakupów z rocznym wyprzedzeniem oraz skomplikowane, długotrwałe i pracochłonne procedury zakupowe. Podam przykład: nawet, gdy jest tylko jeden zagraniczny producent lub dostawca, trzeba dwukrotnie ogłosić przetarg. Ostatecznie nikt się do niego nie zgłasza, ponieważ małe zagraniczne firmy, oferujące unikalne materiały lub urządzenia, przy małych kwotach odmawiają uczestnictwa w polskich przetargach z uwagi na skomplikowanie procedur i związane z tym koszty. Po dwóch nieudanych próbach przetargowych przystępujemy do zakupów tzw. z wolnej ręki, ale tu również wymaga się od dostawcy tak dużej ilości dokumentów, że często jest to bariera nie do przejścia dla firm zagranicznych. Kończy się na tym, że sprzęt kupuje polski pośrednik, dorzucając swoją marżę od 10% w górę. Tracimy więc czas i pieniądze, a badania się opóźniają.

Może zamówieniami dla nauki nie powinni zajmować się naukowcy, tylko administracja uczelni lub jednostki badawczej? Przecież od tego jest.

Nie da się uniknąć angażowania naukowców, bo to naukowiec musi drobiazgowo planować, ile zużyje długopisów czarnych, a ile czerwonych, ile ołówków z gumką, a ile bez gumki, ile woreczków foliowych ze struną, a ile bez struny, ile razy polecie samolotem na konferencję naukową, ile razy będzie nocował w hotelach itp. Administracja tego za niego nie robi, a takie planowanie jest czynnością nie tylko pracochłonną, ale i całkowicie bezsensowną, bo w nauce wielu wydatków po prostu nie da się zaplanować. Co gorsza, takie planowanie jest często powtarzane w ciągu roku, ponieważ budżety są przydzielane instytucjom naukowym zwykle dopiero pod koniec pierwszego kwartału, więc pierwotne plany z końca poprzedniego roku trzeba zwykle korygować. Takie samo planowanie jest wymagane również przy każdym grantcie, co prowadzi do tego, że naukowcy, zamiast prowadzić badania, marnują czas na planowanie wyłącznie w celu spełnienia wymagań pzp.

Urząd Zamówień Publicznych argumentuje, że w żadnym państwie członkowskim nie ma szczególnego uprzywilejowania dla zamówień w dziedzinie badań naukowych lub prac rozwojowych. Większość regulacji w państwach unijnych określa dwa lub trzy rodzaje progów krajowych, zróżnicowanych ze względu na rodzaj



zamówienia – dostawy i usługi czy roboty budowlane, przy czym najniższe progi oscylują między 5 tys. euro a 30 tys. euro.

Z faktu, że nie ma, nie wynika, że ktoś pierwszy nie powinien takiej rozsądnej regulacji zaproponować. Argument jest jednak nieprawdziwy. Niemiecki kodeks o zamówieniach publicznych na publiczne dostawy i usługi (Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen), wprowadzony w latach 2009–2010 w ramach pakietu ustaw odbiurokratyzujących niemiecką gospodarkę, zwalnia od sformalizowanych przetargów na dostawy i usługi dla potrzeb badań naukowych aż do progów unijnych, czyli zapewnia dokładnie to, o co walczą naukowcy w Polsce. Tam zakupy do celów badawczych przeprowadza się tzw. rozeznaniem cenowym wśród trzech wykonawców, a w internecie ogłasza się tylko zawarcie umowy.

Jednak wprowadzając takie bezwarunkowe wyłączenie zamówień poniżej progu unijnego, Polska naraziłaby się na niezgodność z Komunikatem Wyjaśniającym Komisji Europejskiej nr 2006/C 179/02. Komunikat ten nakazuje analizować, na ile dane zamówienie ma znaczenie dla przepływów transgranicznych i do stosowania zasad traktatowych.

Komunikat wyjaśniający wcale nie wymaga stosowania przesadnego formalizmu znanego z polskiego pzp. Pozwala państwom unijnym na swobodę w kształtowaniu „podprogowych” uregulowań wewnętrznych, oczywiście przy uwzględnieniu podstawowych, jasnych wartości Traktatu o funkcjonowaniu UE, takich jak transparentność i zakaz

↙ dyskryminacji. Dlatego właśnie regulacja niemiecka jest zgodna z prawem unijnym.

Urząd Zamówień Publicznych argumentuje, że po przeprowadzeniu analiz nie widzi związku między wysokością progu, od którego uzależnione jest stosowanie przepisów regulujących procedury udzielania zamówień publicznych, a poziomem innowacyjności. Wskazuje, że silniejszy związek jest między poziomem innowacyjności a bogactwem danego państwa i dlatego, dyskutując o źródłach innowacyjności, może należałoby porównywać nie progi bagatelności w poszczególnych krajach, ale dane dotyczące siły nabywczej, np. wysokość minimalnego i średniego wynagrodzenia.

Te trzy wartości: poziom innowacyjności, bogactwo i progi są wysoko skorelowane. Z takiej korelacji nie wynika wprost związek przyczynowo-skutkowy, ale można podejrzewać, że wysokie progi mają swój pozytywny wpływ. Podnieśmy progi i po paru latach się przekonamy, czy zauważymy mierzalny efekt. UZP używa argumentu o sile nabywczej dla uzasadnienia podtrzymania niskich progów w swoim projekcie nowelizacji pzp. Taka argumentacja byłaby przekonywująca, gdyby przedmiotem nowelizacji były przetargi na usługi gastronomiczne. Zakupy sprzętu, odczynników itp. na potrzeby badań naukowych są dokonywane na rynkach międzynarodowych po cenach światowych, co stawia nas z punktu widzenia zakupów dokładnie w takiej samej sytuacji, jak kolegów z najbogatszych krajów Europy, czyli jest argumentem za potrzebą regulacji porównywalnych do tamtych krajów.

Czy jednak nie dostrzega Pan zagrożenia, że wprowadzenie progu bagatelności dla badań naukowych i prac rozwojowych będzie sprzyjać zachowaniom korupcyjnym, a nie – przejrzystości udzielania zamówień?

Korupcję należy zwalczać, a przejrzystość zwiększać, ale nie metodami tak szkodliwymi dla zadań stawianych badanom naukowym. Naszym zdaniem podniesienie progów będzie wręcz korzystne także z tego punktu widzenia, ponieważ to nakaz łączenia drobnych zamówień jest korupcyjogenny. Sprzedaż rozproszona nie rodzi takich pokus korupcyjnych, jak sprzedaż hurtowa, gdy w grę wchodzi duże, skomasowane wartości zamówień. Wystarczy porównać indywidualne kupowanie biletów lotniczych przez internet z zakupami całej instytucji w drodze przetargu u jednego pośrednika. Sprzedaż hurtowa, zamiast otwierać rynek, uprzywilejowuje jedną kategorię podmiotów rynkowych – duże organizacje handlowe i usługowe specjalizujące się w obsłudze podmiotów publicznych. Natomiast ten

segment rynku staje się niedostępny dla sklepów detalicznych, które nie mają takich możliwości, choć sprzedają podobny towar, często w lepszej cenie i jakości. Zresztą w czasach sprzedaży przez internet, która umożliwia niezwykle sprawne zakupy wprost u dostawcy, eliminując koszty pośrednictwa, organizowanie przetargów z rocznym wyprzedzeniem staje się anachronizmem. Widać to szczególnie na przykładzie zakupów miejsc hotelowych czy biletów lotniczych, które można niezwykle łatwo i sprawnie kupować wprost w hotelach lub liniach lotniczych.

Czy nie wystarczyłoby korzystać z dzisiejszych rozwiązań przewidzianych w pzp? Już dziś przecież ze stosowania pzp wyłączone są zamówienia na usługi w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenie usług badawczych, które nie są w całości opłacane przez zamawiającego lub których rezultaty nie stanowią wyłącznie jego własności.

To wyłączenie nie rozwiązuje problemów nauki, choć jest krokiem w dobrym kierunku. Artykuł 4 pkt 3 lit. e pzp jest na tyle niejasny, że wiele instytucji naukowych boi się z niego korzystać, mimo iż intencja dyrektywy unijnej w tym zakresie jest jednoznaczna – chodzi o „odnoszenie korzyści” przez zamawiającego, a nie o „własność wyników”. Na tę korektę uzyskaliśmy po długich dyskusjach zgodę UZP. Proszę zauważyć, że z art. 4 pkt 3 nie są wyłączone badania związane z opracowaniem wynalazków finansowanych wyłącznie przez zamawiającego i podlegających ochronie patentowej. To naraża polskich naukowców na brak ochrony przed konkurencją, ponieważ przy każdym zakupie muszą być upubliczniane założenia badawcze. Jedynym rozwiązaniem tego problemu w ramach obowiązującej dyrektywy jest podniesienie progów dla nauki.

Prawo zamówień publicznych pozwala też dziś udzielić zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia, gdy przedmiotem zamówienia są rzeczy wytwarzane wyłącznie w celach badawczych, doświadczalnych lub rozwojowych, a nie w celu zapewnienia zysku lub pokrycia poniesionych kosztów badań lub rozwoju.

Ten tryb nie jest szeroko stosowany z innego względu – wymaga zaproszenia pięciu, w szczególnych przypadkach minimum dwóch, wykonawców. Tymczasem przy dostawach rzeczy wytwarzanych w celach badawczych na ogół nie ma konkurencji rynkowej. Zasadne byłoby więc zamówienie z wolnej ręki od jednego wykonawcy. Zresztą w praktyce polskie jednostki naukowe mogą korzystać z tego przepisu raczej w charakterze wykonawcy niż zamawiającego. ▀