

IWONA CYMERMAN¹, JANUSZ M. BUJNICKI², BEATA HASIÓW-JAROSZEWSKA³,
JACEK RADWAN⁴, GRZEGORZ WĘGRZYN⁵

Prawo zamówień publicznych a badania naukowe

Ustawa Prawo zamówień publicznych (PZP) weszła w życie w marcu 2004 roku. Ustawa określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz odpowiednie organy odpowiedzialne za wprowadzenie regulacji w życie. Celem Ustawy było uregulowanie procedury zawierania publicznych kontraktów oraz zagwarantowanie przejrzystości i uczciwości w wydatkowaniu publicznych pieniędzy. W praktyce okazało się jednak, że w Ustawie znalazło się wiele zapisów, których stosowanie przyczyniło się przede wszystkim do marnotrawienia funduszy publicznych. Przykładem jest zastosowanie progu postępowań przetargowych dla uczelni w wysokości 14 000 euro, przy jednoczesnej konieczności grupowania zakupów tego samego typu w jedno postępowanie. Praktyka ta spowodowała, że wszystkie (!) zakupy danego typu dokonywane w ciągu roku kalendarzowego musiały być traktowane jako jeden zakup grupowy. W konsekwencji naukowcy zostali zmuszeni do szczegółowego planowania każdego najdrobniejszego zakupu, który mógł zostać zaklasyfikowany do tej samej kategorii co dowolny inny zakup w tej samej jednostce naukowej. Prowadziło to niejednokrotnie do niewykorzystania części odczynników bądź materiałów lub niemożności ich późniejszego zakupu w razie zmiany strategii badawczej.

Przykładowo, uczelnie zostały zmuszone do łącznego traktowania zakupów sprzętu komputerowego niezależnie od jego typu i zastosowania, od zwykłych terminali dla uczelnianej administracji, przez stacje robocze i komputery mobilne dla pracowników naukowych, specjalistyczne maszyny obsługujące sprzęt, serwery udostępniające bazy

¹ Dr Iwona Cymerman, Międzynarodowy Instytut Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie

² Prof. dr hab. Janusz M. Bujnicki, Międzynarodowy Instytut Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie oraz Wydział Biologii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, członek Akademii Młodych Uczonych PAN

³ Dr Beata Hasiów-Jaroszevska, Instytut Ochrony Roślin – Państwowy Instytut Badawczy, członkini Akademii Młodych Uczonych PAN

⁴ Prof. dr hab. Jacek Radwan, Wydział Biologii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza oraz Wydział Biologii i Nauk o Ziemi Uniwersytetu Jagiellońskiego

⁵ Prof. dr hab. Grzegorz Węgrzyn, członek korespondent PAN, Wydział Biologii Uniwersytetu Gdańskiego

danych dla całego świata, do komputerów dużej mocy wykonujących zaawansowane obliczenia. W ten sposób naukowiec, który zamierzał kupić komputer obsługujący specjalistyczne urządzenie, musiał skoordynować ten zakup praktycznie ze wszystkimi innymi naukowcami w tej samej jednostce, którzy mogli chcieć zakupić komputery do dowolnych innych celów. Zorganizowanie i przeprowadzenie takich kolosalnych przetargów zwykle trwało bardzo długo, a w tym czasie... specjalistyczna aparatura musiała stać bezużyteczna. Podobnych przykładów można mnożyć bez liku. Do tego doszło wymaganie zastosowania w praktyce jedynie kryterium „najniższej ceny”, co często determinowało zakup towarów lub usług niskiej jakości – nawet jeżeli naukowcy mieli do swojej dyspozycji fundusze umożliwiające zakupienie towarów wysokiej klasy, dostosowanej do planowanych badań.

Planowanie i czas

Konsekwencją niedostosowania Ustawy do procesu badań naukowych było egzekwowanie prawa w taki sposób, aby odgórnie wymusić na naukowcach drobiazgowo planowanie badań oraz poddanie się skomplikowanym i czasochłonnym procedurom przetargowym przed przystąpieniem do realizacji projektów badawczych finansowanych z budżetu państwa. Dobrym przykładem braku zrozumienia specyfiki badań naukowych przez Prezesa UZP jest jego polemika z artykułem prof. Jana Środonia („Gazeta” 8/10/2012). Prezes UZP zilustrował tam konieczność stosowania PZP do badań naukowych negatywnymi skutkami odstąpienia od przetargu przy budowie drogi! W przypadku planowania drogi dokładnie wiemy CO i przy pomocy JAKICH materiałów chcemy osiągnąć. Natomiast planowanie w nauce dotyczy CELU – znalezienia odpowiedzi na postawione pytanie, odkrycia wcześniej nieznanymi faktów czy mechanizmów. Planowanie tego, JAK ten cel osiągnąć, odbywa się na bieżąco i każdy kolejny etap zależy od wyniku poprzedniego. Badań naukowych nie da się zatem „zaplanować” w rozumieniu planowania budowy drogi, której trasa powinna być szczegółowo opracowana przed rozpoczęciem prac.

Jest jeszcze jedna bardzo istotna różnica pomiędzy budową drogi a badaniami naukowymi. Na danym odcinku powstaje tylko jedna droga – opóźnienie jej budowy spowoduje tylko tyle, że później zacznie ona służyć jej użytkownikom. Natomiast w nauce trwa nieustanna konkurencja na polu międzynarodowym i opóźnienie realizacji badań naukowych lub przeprowadzenie ich przy pomocy nieoptymalnych narzędzi może oznaczać utratę możliwości opatentowania lub opublikowania wyników.

Dość – czas na zmiany

Narastające na przestrzeni lat problemy z realizacją badań z uwzględnieniem przepisów PZP doprowadziły do mobilizacji środowiska naukowego w wielokierunkowym

proteście. Dialog został zapoczątkowany przez PAU podczas sesji „Nauka a prawo zamówień publicznych”. Włączyło się do niego aktywnie NCBR, powołując zespół praktyków z zakresu PZP w celu przygotowania opracowania dotyczącego zmiany Ustawy. Kulminacją tych wysiłków była zakrojona na szeroką skalę akcja „Realizacja PZP wiąże ręce nauce”, której inicjatorami byli Iwona Cymerman, Albina Mościcka i Daniel Prusak. Została ona rozpowszechniona dzięki mediom („Gazeta” 8/10/2012; http://wyborcza.pl/1,75476,13357506,LIST___Rozwiazcie_rece_nauce.html) i aktywności na portalach społecznościowych. Dzięki wielkiej determinacji naukowców udało się zmobilizować szerokie środowisko osób, które wyraziły swoje poparcie dla wysiłków zmierzających do poprawienia Ustawy w wersji z 2004 roku. Profil akcji na portalu Facebook [<https://www.facebook.com/Realizacja.PZP.wiaze.rece.nauce>] „polubiło” ponad 1500 osób, a petycję w sprawie zmiany ustawy [http://www.petycje.pl/petycja/9645/realizacja_pzp_wisze_rece_nauce.html] podpisało ponad 3600 osób. Oprócz akcji internetowej do Ministerstwa spłynęły liczne oficjalne pisma: głosy poparcia wyraziły organizacje i towarzystwa reprezentujące środowiska naukowe w Polsce, m.in. Obywatele Nauki, Akademia Młodych Uczonych PAN, laureaci programu TOP500 Innovators i Klub Stypendystów Fundacji na rzecz Nauki Polskiej.

W efekcie ww. działań oraz zaangażowania Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, które doceniło wagę problemu, Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej przyjęła 9 lipca 2013 roku projekt zmian w ustawie o zamówieniach publicznych, proponując kilka usprawnień. Najważniejsze z nich to zwolnienie uczelni z procedur przetargowych do 200 tys. euro, a instytutów badawczych do 130 tys. euro. Inne proponowane zmiany mają mniej zasadniczy charakter. Ułatwiony ma być zakup z wolnej ręki w przypadku zamówień, które może wykonać tylko jeden dostawca, gdy tylko taki istnieje; doprecyzowano też zapis o zwolnieniu zamówień na badania naukowe. Zaproponowano też zapis, przez wielu naukowców uznawany za kontrowersyjny, o możliwości unieważnienia przetargu, gdy zamawiający nie uzyska funduszy grantowych na realizację zamówienia. Zapewne będzie on rzadko wykorzystywany, ponieważ ogłaszanie przetargów „na zapas” może naruszyć zaufanie potencjalnych realizatorów zamówień do zamawiających, być może jednak w specyficznych przypadkach okaże się pożyteczny. Przyjęcie projektu zmian ustawy zaproponowanych przez Radę Ministrów jest jeszcze uzależnione od przejścia procedury legislacyjnej w Sejmie.

Co dalej?

Choć podniesienie progu kwoty, poniżej której naukowcy nie będą zobowiązani do przeprowadzania przetargów, jest dużym krokiem we właściwym kierunku, samo w sobie nie gwarantuje jeszcze, że PZP nie będzie ograniczać efektywności badań naukowych. W wielu dużych jednostkach takich jak uniwersytety, większość rodzajów zamó-

wień na potrzeby badań naukowych może w dalszym ciągu przekraczać ten próg po zsumowaniu (koniecznym, choć często merytorycznie nieuzasadnionym) wszystkich wydatków w tej samej kategorii. Tymczasem, jak środowisko naukowe wielokrotnie podkreślało (np. Wnioski końcowe ze spotkań "Nauka a PZP" w PAU), każdy zespół badawczy realizuje badania i dokonuje zamówień niezależnie od innych zespołów. Komasaacja zamówień i planowanie ich zakupu na cały rok budżetowy, czego bronił prezes UZP (http://wyborcza.biz/biznes/1,100897,12764874,Nauka_robienia_przetargow___czesc_druga_polemiczna.html), pozbawia lub wręcz uniemożliwia zespołom badawczym wybór najlepszych środków do osiągnięcia celów naukowych.

Mamy nadzieję, że MNiSW, Rada Ministrów i Premier nie odstąpią od dialogu nawiązanego z naukowcami i że wspólnym wysiłkiem uda się nam doprowadzić do opracowania i przyjęcia takich rozwiązań w zakresie prawa i jego interpretacji, które tę specyfikę działalności naukowej wezmą pod uwagę. Istotne są m.in. zaakcentowanie elementu „planowania” (w art. 32, tak jak to czyni unijna Dyrektywa klasyczna), czyli zadbanie w przepisach o wyraźne wskazanie, że przedmiot zamówienia nie może podlegać dzieleniu wyłącznie w przypadkach, gdy konieczność jego zakupu mogła być przewidziana z dużym wyprzedzeniem czasowym. Warto również rozważyć stosowanie progów nie do całości podmiotów, jakimi są uniwersytety, ale do mniejszych, autonomicznych struktur, jakimi są wydziały czy instytuty, lub najlepiej w stosunku do niezależnie finansowanych projektów badawczych, co miałyby największy sens merytoryczny.

Kluczowe są jednak nie tylko zapisy w Ustawie, lecz także jednoznaczna i odpowiednia interpretacja przepisów. Jeśli konieczne będzie traktowanie wspólnie jako jednej grupy tak zróżnicowanych kategorii, jak odczynniki chemiczne czy książki, to żadne podniesienie progu bagatelności nie zniesie największych absurdów Ustawy. W konsekwencji łączenie merytorycznie niezależnych zakupów materiałów lub usług będzie nadal drastycznie opóźniało realizację badań i obniżało ich poziom, działając na naukę w Polsce jak ciężka kula przytroczona do nogi biegacza.

Konieczność zmiany podejścia dotyczy także przeprowadzania kontroli wydatków na badania. Do tej pory często spotykane jest kontrolowanie wyłącznie faktu przeprowadzenia postępowania przetargowego, bez zwracania uwagi na jego efekty i na realizację badań. Prowadzi to do patologicznej sytuacji, w której procedury stają się ważniejsze od efektów prac naukowych, na realizację których zdecydowano się przyznać publiczne pieniądze.

Pomocny może okazać się przygotowywany przez NCBR pod koordynacją mec. Michała Żukowskiego podręcznik dobrych praktyk stosowania PZP w obszarach nauki. Ma on zawierać zestawienie najważniejszych kwestii związanych z organizacją zamówienia publicznego, wskazywać krok po kroku, jak należy działać, aby nie naruszyć Ustawy i wyjaśniać te zapisy, które bywają błędnie interpretowane.

Jaka nauka płynie z dotychczasowych doświadczeń? Jak konstruować przepisy, tak by spełniały one swoje założenia, ale jednocześnie nie uniemożliwiały realizacji zadań stawianych przed naukowcami? Naszym zdaniem konieczne przy tworzeniu prawodawstwa jest zaangażowanie wszystkich stron: zarówno tych, którzy prawo tworzą, jak i tych, których dotyczy ono na co dzień (ustawodawcy, naukowcy, kwestura/księgowość, organizacje kontrolujące). Proponowana przez rząd zmiana Ustawy PZP ma szansę stać się znaczącym krokiem w kierunku poprawy jakości prowadzenia badań naukowych w Polsce, doceniamy tę interwencję w słusznej sprawie. Niemniej jednak ważne jest, aby przez niewłaściwie sformułowane zapisy albo przez brak pewnych zapisów nie zniweczyć zalet proponowanej nowelizacji. Naukowcy deklarują swoją gotowość do współpracy i mają nadzieję, że inicjatywa do podjęcia rzeczywistych konsultacji będzie w przyszłości wychodziła także ze strony władz i urzędów. Dialog i budowanie wzajemnego zaufania to najlepsza droga do tworzenia nowoczesnego prawa, sprzyjającego rozwojowi nauki w Polsce.

Scientific research and the Public Procurement Act

The Public Procurement Act (in Polish: Ustawa Prawo zamówień publicznych, PZP) came into force in March 2004. The Act sets out rules that regulate the procedures for the conclusion of public contracts and its aim was to ensure transparency and fairness in the spending of public money. Practice has shown, however, that the implementation of the Act contributed significantly to the waste of public funds. For instance, scientists were enforced to engage in meticulous long-term planning of such expenses that cannot be realistically planned in innovative research and they were required to organize complicated and time-consuming tender procedures. Further, controls were focused solely on performing the tendering procedure, without paying attention to its practical effects. This has led to a pathological situation in which the procedures became more important than the effects of the projects for which public funds were admitted. Growing over the years, problems with the implementation of the PZP Act led to the mobilization of the scientific community in a multifaceted protest. As a result, and owing to the engagement of the Ministry of Science and Higher Education, which has recognized the importance of the problem, the Polish Council of Ministers adopted on July 9, 2013, the draft amendments to the Law on Public Procurement, suggesting several improvements. In this article we discuss the proposed amendment and suggest further moves toward the improvement of public procurement procedures and spending of public money in relation to the scientific research.

Key words: science and Public Procurement Act, public procurement law

