

PRZEJRZYSTOŚĆ
SPOSOBEM
ULEPSZENIA
ZAMÓWIEŃ
PUBLICZNYCH

PAWEŁ DOBROWOLSKI



Warsaw Enterprise Institute
Warszawa, 19 listopada 2014

Spis treści

1. Zarys	3
2. Przejrzystość sposobem zwiększenia skuteczności i efektywności zamówień publicznych	4
2.1. Dyskurs publiczny o ulepszeniu zamówień toczy się wokół zagadnień formalno-prawnych.	4
2.2. Informacje gospodarcze o zamówieniach: formalnie jawne, a faktycznie niedostępne.....	6
2.3. Dlaczego prywatne bazy danych o zamówieniach publicznych nie są rozwiązaniem	9
2.4. Test dostępności danych o zamówieniu papieru do biura w Zamościu, Koźlenicach i Łowiczu.....	12
2.4.1. Zamość	12
2.4.2. Koźlenice	15
2.4.3. Łowicz	17
2.5. Jawność nie jest rozwiązaniem doskonałym, ale kryje obecnie największe rezerwy ulepszenia zamówień	20
3. Korzyści z przejrzystości zamówień publicznych na przykładzie rynku usług pocztowych.....	21
3.1. Nawet ograniczona jawność pozwala udokumentować niechęć władz do korzystania z konkurencji na rynku pocztowym	21
3.2. Szacunek korzyści z wprowadzenia konkurencji w doręczeniach korespondencji urzędowej	26
3.2.1. Pozyskiwanie informacji o korzyści z konkurencji w zamówieniach publicznych	26
3.2.2. Szacunek korzyści.....	27
4. Postulowane zmiany	29
4.1. Jawność wszystkich jawnych umów zawartych przez sektor publiczny	29
4.2. Jawność wszystkich faktur płaconych przez sektor publiczny	29
4.3. Długi okres dostępności informacji	30
4.4. Jawne deklaracje majątkowe dla wszystkich decydentów wydających publiczne pieniądze	30
4.5. Zrezygnować z anonimizacji wyroków w sprawach dotyczących zamówień publicznych ...	31
4.6. Jawność informacji o autorze SIWZ	32
4.7. Jawność informacji o sposobie tworzenia SIWZ.....	33
4.8. Przejrzystość technicznych wymogów SIWZ	33
5. Podsumowanie	35



1. Zarys

Zwiększenie przejrzystości stosowania prawa o zamówieniach publicznych kryje obecnie największe rezerwy w zakresie ulepszenia zamówień. Większa przejrzystość, która pozwoli obywatelom dokonać samodzielnej oceny władz publicznych i podmiotów im podlegających, uruchomi zmiany społeczne – zwiększy nadzór władzy przez obywateli.

Zmiany prawa oparte o założenie, że urzędnicy wyposażeni w lepsze prawo zabezpieczą obywatelom skuteczniejsze i efektywniejsze przetargi wynika z fałszywej wiary w możliwość urzędniczej kontroli. **Polskie prawo kształtujące zamówienia publiczne spełnia światowe standardy w zakresie formalnego procedowania - poprzez stworzenie szczelnych procedur oraz podstaw do kontroli i skutecznych organów weryfikujących zrobiliśmy w Polsce tyle, ile było możliwe na drodze urzędniczej kontroli.**

Należy natomiast w ramach praktyki stosowania obecnego prawa, a jeśli trzeba doprecyzowując zapisy o dostępie do informacji związanej z zamówieniami publicznymi, **udostępnić obywatelom informacje pozwalające ocenić gospodarczą efektywność zamówień** (np. ile za kostkę brukową zapłaciły wszystkie gminy w Polsce, które taką kostkę kupowały w ostatnich 3 latach).

Obecnie obywatelom udostępnia się głównie informacje o charakterze formalno - prawnym dokumentujące przebieg realizacji zamówień publicznych. **Natomiast informacje pozwalające ocenić ekonomiczną efektywność poszczególnych zamówień są w większości przypadków praktycznie niedostępne.** Ich pozyskanie wymaga skorzystania z procedur przewidzianych prawem zamówień publicznych lub prawem o dostępie do informacji publicznej. Czyli zmusza do podjęcia wysiłku, który jest nie tylko poza zasięgiem przeciętnego obywatela, ale również poza zasięgiem przeciętnego dziennikarza czy radnego.

Zwiększenie dostępności informacji dla obywateli nie zwiększy nakładu pracy i kosztów ponoszonych przez urzędy. Urzędnicy procedując zamówienia publiczne już generują i zapisują wszystkie potrzebne dane. Należy jedynie spowodować, aby urzędnicy tworząc i archiwizując informacje o opisywanym zamówieniu czynili to w sposób, który umożliwi obywatelom dostęp i analizę danych o gospodarczych aspektach zamówień.

Tylko my, jako aktywni obywatele, jesteśmy w stanie wyegzekwować poprawę zamówień publicznych. Nie abstrakcyjne prawo. Nie dalsze pogłębienie hierarchicznej kontroli urzędniczej. Nie powołanie drugiego CBA. Ale właśnie obywatele wyposażeni w wiedzę o gospodarczych efektach zamówień publicznych. Gdy w gminie konkurencja polityczna i wyborcy dowiedzą się na przykład, że burmistrz kupił coś 50% drożej niż za to zapłacono w innych gminach to burmistrz będzie miał problem. **Większa przejrzystość polepszająca zamówienia publiczne nie wymaga od nas nadmiernie obywatelskich postaw, których rzekomo nie ma. Wystarczy, że zostanie nam udostępnionych więcej informacji o zamówieniach publicznych i nauczymy z nich korzystać lokalne media oraz polityków.**



2. Przejrzystość sposobem zwiększenia skuteczności i efektywności zamówień publicznych

2.1. Dyskurs publiczny o ulepszeniu zamówień toczy się wokół zagadnień formalno-prawnych.

Większość propozycji naprawy zamówień publicznych dotyczy zmian w procedurze zamówień, które mają zamawiającym dać więcej elastyczności np.:

- podnieść próg zastosowania ustawy Prawo o zamówieniach publicznych z 14 000 euro do 30 000 euro,
- odformalizować postępowania w trybie negocjacji bez ogłoszenia poprzez rezygnację z obowiązku składania ofert i zawieranie umów bezpośrednio po przeprowadzeniu negocjacji oraz zmniejszenie z 5 do 3 minimalnej liczby wykonawców zapraszanych do udziału w negocjacjach lub dać zamawiającym więcej władzy (np. poprzez większe możliwości wykluczenia z przetargu jego uczestników).

Milczącym założeniem toczącej się dyskusji jest, że urzędnicy wyposażeni w lepsze prawo zabezpieczą obywatelom skuteczniejsze i efektywniejsze przetargi. Jest to podejście błędne, bowiem polskie prawo zamówień publicznych nie odbiega w znaczącym stopniu *in minus* od podobnych praw w innych rozwiniętych i rozwijających się państwach.

Polskie prawo nie odstaje *in minus* a posiada elementy kontroli nie spotykane powszechnie w prawodawstwie innych krajów

Kontrola uprzednia zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej

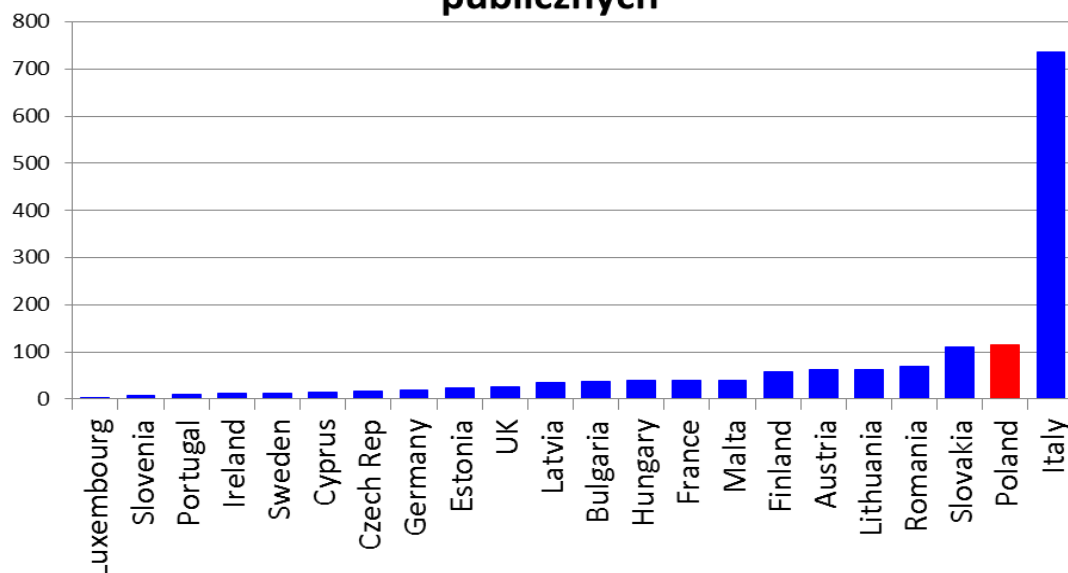
Art. 169.

1. Przepisy niniejszego oddziału stosuje się do zamówień lub umów ramowych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.
2. Prezes Urzędu przeprowadza kontrolę udzielanych zamówień przed zawarciem umowy (kontrola uprzednia), jeżeli wartość zamówienia albo umowy ramowej dla:
 - 1) robót budowlanych – jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 20 000 000 euro;
 - 2) dostaw lub usług – jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 10 000 000 euro.

Wiele aspektów naszego prawa jest nawet uznawane za wykraczające w rygoryzmie i praktyce ponad standardy powszechne w innych państwach (patrz ramka powyżej, która daje wyciąg z prawa zamówień nakładającego obowiązek kontroli przez centralny organ zajmujący się zamówieniami przed(!) zawarciem umowy przez zamawiającego).

Nie można też powiedzieć, że zwiększenie urzędniczej kontroli nad przetargami usprawni w znaczącym stopniu zamówienia publiczne. Nasz organ centralny przeznaczony do kontroli zamówień publicznych ma więcej uprawnień i większe zatrudnienie (patrz wykres poniżej) niż wiele podobnych organów w innych państwach UE.

Zatrudnienie w centralnym organie(ach) d/s zamówień publicznych



Źródło: Beth Elodie, *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 2007.

Ponadto od czasu uchwalenia ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, w 2006 roku, posiadamy unikalny w skali światowej wyspecjalizowany organ państwa, którego celem jest zwalczanie korupcji na styku sektora publicznego i prywatnego.

Natomiast rozwiązaniem niedocenionym, a kryjącym największe rezerwy ulepszenia zamówień publicznych jest upublicznienie informacji tylko pozornie jawnych, a zawierających gospodarczą treść zamówień publicznych. Siłą jawności jest umożliwienie obywatelom, w tym dziennikarzom, konkurentom politycznym oraz uczestnikom zamówień lepszemu nadzoru nad władzą, a władzy lepszemu dostępowi do informacji o wynikach zamówień uzyskiwanych przez innych zamawiających.

2.2. Informacje gospodarcze o zamówieniach: formalnie jawne, a faktycznie niedostępne

Każde zamówienie publicznie w Polsce generuje informacje gospodarcze, które formalnie rzecz biorąc są jawne - i w swej masie pozwalają oceniać skuteczność i efektywność zamówień, chociażby tylko przez porównywanie cen uzyskiwanych w zakupie podobnych towarów i usług, czy też innych informacji jak liczba podmiotów konkurujących o zamówienia i tożsamość podmiotów konkurujących i wygrywających zamówienia. Lecz tak naprawdę takie informacje są niedostępne nie tylko dla przeciętnego obywatela, ale w praktyce są również niedostępne nawet dla osób o większej wiedzy i możliwościach analizy jak dziennikarze. Informacje te są nieużyteczne gdyż są tak rozproszone, że bez ogromnego wysiłku włożonego w ich przetworzenie nie poddają się analizie porównawczej.

Obowiązujące prawo skutecznie zapewniło udostępnienie przez sektor publiczny informacji o poszczególnych zamówieniach. Biuletyn Informacji Publicznej („BIP”) są kopalnią wiedzy o zamówieniach. Weźmy za przykład Biuletyn Informacji Publicznej z Zamościa – miasto, jakich w Polsce wiele. Informacja o poszczególnych zamówieniach są łatwo i przejrzysto zarchiwizowane na odpowiedniej stronie tak jak dzieje się w samorządach w całej Polsce:

Urząd Miasta Zamość

BIULETYN INFORMACJI PUBLICZNEJ

BIP / Zamówienia publiczne

Zamówienia publiczne

Szukaj przetargu:

Błyskawiczne wyszukiwanie: Wyświetlaj 10 rekordów

Lp	Symbol przetargu	Data ogłoszenia	Tytuł zamówienia publicznego	Termin składania ofert
1	OA.272.39.2014.MS	2014-10-03	Świadczenie usług w zakresie całorocznego utrzymania terenów zieleni, placów zabaw i obiektów rekreacyjno – sportowych w Zamościu o łącznej pow. 81,7 ha	2014-11-14 10:00:00
2	OA.272.38.2014.MS	2014-09-24	Wykonanie robót dodatkowych w ramach projektu „Zamość Miasto UNESCO. Pomnik Historii RP produktem turystycznym polskiej gospodarki” (dotyczy Zadania B: Bastion II i III z przyległymi murami kurtyn oraz terenem wokół nich).Projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Działania 6.4 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013.	2014-09-25 12:00:00
3	OA.272.37.2014.GF	2014-09-18	Opracowanie graficzne, skład komputerowy, łamanie, przygotowanie do druku, druk, archiwizacja oraz dostarczenie do Zamawiającego materiałów informacyjno - promocyjnych w ramach projektu „Utworzenie Muzeum Fortyfikacji i Broni w obrębie	2014-09-26 10:00:00

Korzystając z BIP możemy wejść na podstrony zawierające informacje o konkretnych zamówieniach – a tam dowiemy się nie tylko kto i oferując jaką cenę wygrał zamówienie, ale również w komfortie własnego domu uzyskamy wgląd w dokumentację zamówienia:

BIP

- URZĄD MIASTA ZAMOŚĆ
- Organy
- Struktura organizacyjna
- Urząd Miasta
- Jednostki organizacyjne
- Akty Prawa Miejscowego
- Zamówienia publiczne
- Inne
- Baza Aktów Własnych (BAW)
- Niepublikowane w BIP
- Oświadczenia majątkowe
- Informacje o środowisku
- Przebieg kontroli
- Sprawy
- Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej
- Informacje o biuletynie
- Wybory 2014 - Samorząd

Szczegóły

Powrót do listy przetargów

Budowa bieżni przy Zespole Szkół Nr 4 - Szkole Podstawowej Nr 4 ul. Jana Zamoyskiego 4 w Zamościu

Data ogłoszenia: 2014-08-29
Termin składania ofert: 2014-09-17 10:00

Załączniki:

- Ogłoszenie o zamówieniu nr 287996-2014
- Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia
- Załącznik Nr 1 - Formularz ofertowy
- Załącznik Nr 2 - Oświadczenie o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu
- Załącznik Nr 3 - Wykaz robót budowlanych
- Załącznik Nr 4 - Wykaz osób, które będą uczestniczyć w wykonaniu zamówienia
- Załącznik Nr 5 - Oświadczenie o posiadaniu wymaganych uprawnień przez osoby, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia
- Załącznik Nr 6 - Oświadczenie o braku podstaw do wykluczenia z postępowania
- Załącznik Nr 7a - Lista podmiotów należących do tej samej grupy kapitałowej
- Załącznik Nr 7b - Oświadczenie Wykonawcy, że nie należy do grupy kapitałowej
- Załącznik Nr 8 - Projekt umowy
- Załącznik Nr 9 - Projekt budowlano-wykonawczy
- Załącznik Nr 10 - Specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych
- Załącznik Nr 11 - Przedmiar robót
- Ogłoszenie o zmianie ogłoszenia nr 293906-2014 (04.09.2014)
- Wyjaśnienia i zmiana treści Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (1) - zmiana terminu składania i otwarcia ofert (04.09.2014)
- Wyjaśnienia treści Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (2) (10.09.2014)
- Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty (22.09.2014)
- Ogłoszenie nr 320376-2014 o udzieleniu zamówienia (26.09.2014)

Oferty: 1. Oferent - Usługi Budowlane „EFEKT” inż. Paweł Grabarczuk Borowina Sitanińska 3 „o”, 22-400 Zamość

Treść:
Cena oferty 479.656,46 zł brutto
data wprowadzenia oferty: 2014-09-17

Triumf jawności? Niestety nie. Poszczególni zamawiający podobnie jak Zamość pracownicy tworzą i udostępniają nam informacje o tym, jak za nasze pieniądze i w naszym imieniu zamawiają towary i usługi. Ale gdybyśmy chcieli porównać koszt podobnych zamówień w gminach sąsiadujących z Zamościem lub porównać inne istotne informacje jak na przykład liczbę podmiotów konkurujących o zamówienia publiczne to potrzebowalibyśmy wejść na poszczególne BIPy wszystkich zamawiających, których chcielibyśmy porównać do Zamościa.

Obecny system udostępniania informacji o zamówieniach to wielka porażka w dostępie obywatela do informacji. Nasze władze publiczne stworzyły system dokumentowania zamówień publicznych, który generuje większość informacji potrzebnych do oceny skuteczności i efektywności zamówień, ale informacje te nie poddają się analizie bez bardzo kosztownej obróbki. Urzędnicy solidnie dokumentują prace nad zamówieniami, lecz informacje te są wprowadzone w systemy informatyczne w sposób uniemożliwiający tanie i szybkie analizowanie ich treści gospodarczych.

Wróćmy na chwilę jeszcze do Zamościa. Dla zamówieniu, które zilustrowane jest na poprzednim skanie możemy ściągnąć szczegółowe informacje o przedmiocie zamówienia (wyciąg poniżej):

II.3) Określenie przedmiotu zamówienia: 1. Przedmiotem zamówienia jest budowa bieżni i urządzeń lekkoatletycznych przy Zespole Szkół Nr 4 - Szkole Podstawowej Nr 4 ul. Jana Zamoyskiego 4 w Zamościu w ramach zadania inwestycyjnego pn. Z.Sz. Nr 4 - Sz.P. Nr 4 budowa bieżni i urządzeń lekkoatletycznych obejmującego budowę bieżni okólnej czterotorowej o długości 200 m, dwóch bieżni prostych czterotorowych o długości 60 m i 100 m, skoczni do skoku w dal o długości rozbiegu 45 m, o nawierzchni syntetycznej typu poliuretan oraz zeskokni skoku w dal o wymiarach 2,75 x 9,0 m, położonych na działce o numerze geodezyjnym 101/9 w Zamościu przy ulicy Jana Zamoyskiego 4. Obiekty te projektowane są jako uzupełnienie zaplecza sportowego przy Zespole Szkół Nr 4. 1.1. Warstwy: a) poliuretan przepuszczalny gr.13 mm /rozbieg skoczni pogrubienie do 20 mm, b) podkład przepuszczalny gr. 35 mm - (mieszanka kruszywa kwarcowego i granulatu gumowego połączonego

2014-09-26 13:57

<http://bzp0.portal.uzp.gov.pl/index.php?ogloszenie=show&pozycj...>

lepiszczem poliuretanowym), c) warstwa wyrównawcza kamienna 0-31,5 mm gr. 4 cm, d) kruszywo łamane (kruszone) stabilizowane mech. 31,5-63 mm gr.16 cm, e) piasek zagęszczony do $d > 0,5$ gr. ~15

Jeśli jednak chcemy porównać chociażby cenę na podobnych zamówieniach uzyskaną przez innych zamawiających jesteśmy zmuszeni otworzyć BIPy innych zamawiających, ręcznie znaleźć inne, a podobne przetargi, następnie otworzyć załączniki zawierając potrzebne do analizy informacje i przepisać je do naszego komputera.

Wykonanie prostej analizy porównawczej przy takim sposobie uzyskiwania i przetwarzania danych oznacza dla zwykłego obywatela dziesiątki godzin pracy. Czyli tak naprawdę nie będzie wykonane, bo przekracza jego możliwości.

2.3. Dlaczego prywatne bazy danych o zamówieniach publicznych nie są rozwiązaniem

Życie nie znosi próżni. Sektor prywatny zauważył wyżej opisane braki i poprzez różne odpłatne bazy danych udostępnia zestawienia danych oraz raporty o zamówieniach publicznych (patrz ramka z przykładami poniżej).

Głównym produktem dostępnych w różnych bazach danych i wyszukiwarkach jest monitorowanie ogłaszanych przetargów. System zamówień publicznych w Polsce jest zdecentralizowany – zamawiający organizują własne zamówienia, a tylko w wypadku większych zamówień jest zobowiązany przekazywać informacje do centralnego rejestru. Najcenniejszą, dla osób kupujących dostęp do baz danych, a tanią w wygenerowaniu informacją jest ta o ogłaszanych zamówieniach (udostępniana jest w oficjalnych publikatorach), którą w komercyjnych bazach można wyszukiwać wedle kryteriów takich jak przedmiot zamówienia, wartość zamówienia czy zamawiający. Dane takie pozwalają firmom żyjącym z zamówieni orientować się gdzie i kiedy mogą złożyć swoje oferty.

Przykłady Prywatnych Bazy Danych o Zamówieniach Publicznych

BZP.pl BAZA ZAMÓWIEŃ PRZETARGOWYCH

Przetargi Wyniki przetargów **Zamów bezpłatny test** Prawo Kody CPV

Źródła informacji
Zamówienia publiczne
Przebieg przetargu
Szkolenia

wyniki wyszukiwania
14 039 informacji dla:
 Kraj realizacji: Polska

branża

- Automatyka przemysłowa (193)
- BHP, odzież ochronna i robocza... (107)
- Bony towarowe (24)
- Budowlana - drobne usługi budo... (574)
- Budowlana - obiekty (347)
- Ciepłownictwo i gaz (415)
- Dekarstwo (130)
- Drogownictwo (1502)
- Edukacja, szkolenia (527)

Słowa w przedmiocie przetargu
 Szukaj

Szukaj także w treści przetargów Szukaj również w archiwalnych
 Szukaj także w specyfikacji przetargu (beta)

(+) Więcej opcji wyszukiwania

ZAMÓW DOSTĘP

Codziennie otrzymasz aktualne informacje na swój e-mail oraz bezpłatny dostęp do analizatora cen i konkurencji

PRZETARGI - WYNIKI WYSZUKIWANIA

Sortuj wg: Organizator | Termin składania ofert | Nr przetargu

Nr	Termin	Organizator	Przedmiot
3388734 Analiza DEMO	1970-01-01 godz. 01:00	(widoczny po zakupie dostępu)	Pojazdy do transportu odpadów

Platforma Przetargowa ZP20

Platforma Przetargowa ZP20 to kompletne narzędzie dla wszystkich firm biorących udział w postępowaniach przetargowych po stronie wykonawców i dostawców. Nasze narzędzie oferuje zarazem proste, skuteczne i darmowe rozwiązanie, wystarczające dla większości mniejszych firm, jak i zaawansowane, niedrogie rozwiązania i usługi dla bardziej wymagających użytkowników.

Rejestrując się w ZP20 otrzymujesz:

Dostęp do kompletnych ogłoszeń o przetargach

Dostęp do bazy przetargów zawierających wszystkie aktualne i wszystkie historyczne od 2010 roku ogłoszenia o zamówieniach publicznych, zmianach oraz wynikach przetargów z baz BZP i TED ale również przetargów prywatnych publikowanych na łamach platform zakupowych największych spółek działających na rynku polskim.

Przydatne i użyteczne narzędzia

- zapisywanie kryteriów wyszukiwania
- podręczne schowki przetargów, zamawiających i beneficjentów
- obszar roboczy ułatwiający pracę na bazie przetargów i selekcję najbardziej interesujących rekordów

Darmowy Monitoring Przetargów

Logowanie
Zarejestruj się
Więcej informacji

PROCUREMENT ASSISTANCE
Wsparcie procesów pozyskiwania zamówień publicznych

To, że sektor prywatny zbiera z BIP i przetwarza informacje o zamówieniach publicznych nie znaczy jednak, że informacje potrzebne do oceny skuteczności i efektywności zamówień są w dostępne w tych bazach. Nie wszystkie informacje zawarte w BIP mają wystarczająco dużą wartość dla firm stających w przetargach, by firmom sprzedającym dostęp do baz danych opłacało się te informacje zbierać, wprowadzać do baz i je udostępniać. Koszt pozyskania dodatkowych informacji o rozstrzygniętych przetargach, które rozproszone są w tysiącach BIP jest znacznie większy niż przetwarzanie ogłoszeń o zamówieniach z centralnych publikatorów. Komercyjny sektor prywatny zbierze te dane, które opłaca się mu zbierać. Właściciel serwisów i baz danych zbiorą informacje o nadchodzących przetargach (bo są łatwo dostępne, proste w obróbce oraz wartościowe dla firm żyjących z zamówień). Sektor prywatny nie zbierze natomiast wyczerpującej bazy danych – bo nikt za taką nie zapłaci tyle by pokryć koszt pozyskania i udostępniania informacji – o gospodarczej efektywności zamówień.

Wysoka wartość informacji związana jest z posiadaniem jej na wyłączność lub w wąskim kręgu. Jeśli wszyscy moi konkurencji mają dostęp do tej informacji to kupią ją tylko wtedy, gdy jest niezbędna do uczestniczenia w grze konkurencyjnej. Taką informacją jest informacja o nadchodzących przetargach – muszą ją mieć, aby jakiś przetarg nie umknął ich uwadze. Natomiast nikt nie uzyska przewagi konkurencyjnej z szerokiego dostępu do szerokiego zakresu danych – jeśli kupią je wszyscy to wszyscy będą wiedzieć to samo, nikt nie uzyska przewagi konkurencyjnej, więc nikt nie zapłaci za te szersze informacje i nie zostaną one zebrane. Zdarza się, że poszczególne prywatne podmioty jak kancelarie prawne, firmy konsultingowe oraz niektóre większe podmioty stawiające do zamówień tworzą w wąskich wycinkach branżowych dość szczegółowe bazy danych, które ich klientom i im dają przewagą konkurencyjną. Ale stanowią wtedy pilnie strzeżoną tajemnicę i nie udostępnia się ich szerszemu kręgowi odbiorców.

Ale nawet gdyby prawa ekonomii nie działały i możliwe byłoby, żeby sektor prywatny przetworzył i udostępnił dane o zamówieniach publicznych, to zasadnym jest pytanie: dlaczego za informacje za których wytworzenie i udostępnienie już raz zapłaciliśmy w podatkach potrzebujemy płacić sektorowi prywatnemu jeszcze raz w opłatach za dostęp danych?

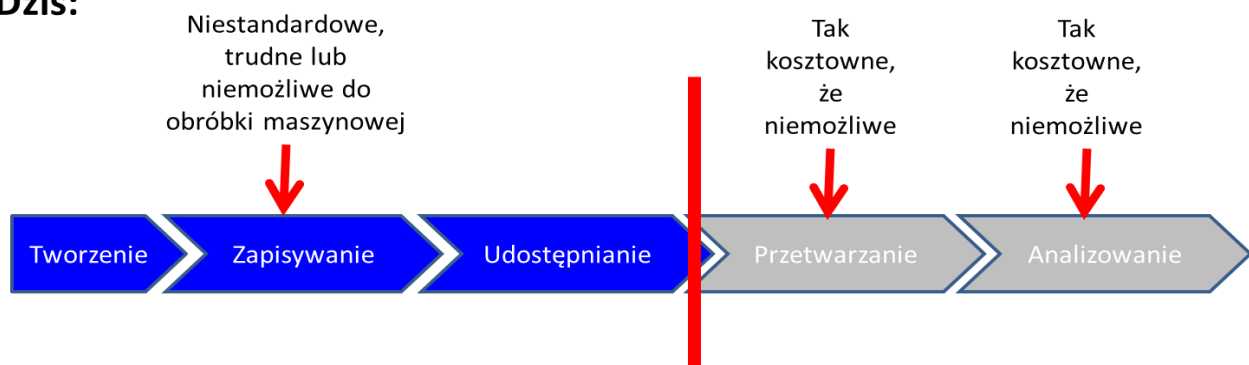
Na dziś odpowiedź na to pytanie jest bardzo prosta – dane te formalnie są jawne, lecz zapisane są przez sektor publiczny w sposób, który czyni je praktycznie niedostępnymi. Sposób zapisywania danych o zamówieniach przez sektor publiczny, który jest:

- **niestandardowy** (różna konfiguracja wyszukiwarek w BIP oraz zapisu na serwerach, co znacznie utrudnia automatyzację wyszukiwania),
- w **formatach, które są trudne lub niemożliwe do obróbki maszynowej** (pliki word oraz pliki pdf zabezpieczone przed kopiowaniem),
- **skoncentrowany na danych formalno-prawnych**, bowiem dane gospodarcze (np. ceny zapłacone zwycięzcy zamówienia) zazwyczaj nie są dostępne w BIP trzeba o nie wnioskować do urzędu.

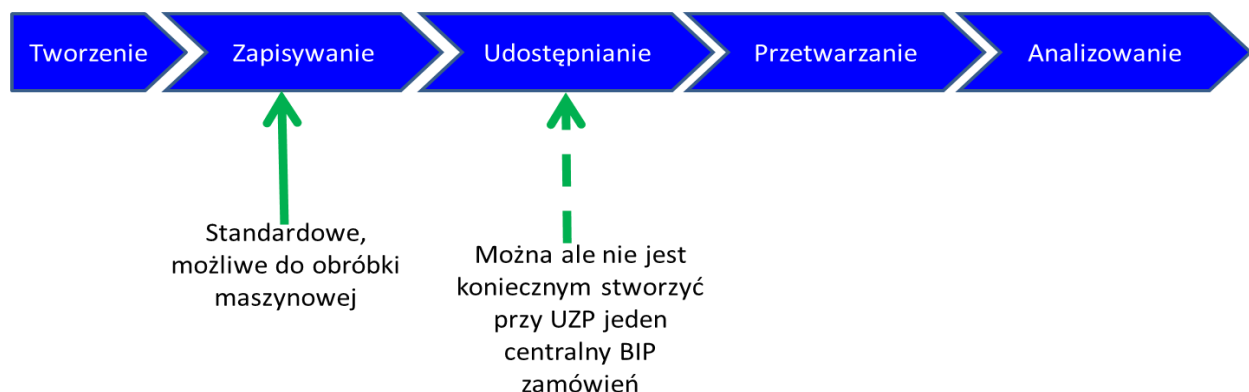
zwiększa koszt pozyskania danych do prohibicyjnego poziomu, gdzie nikt kierujący się logiką opłacalności lub w czasie dostępnym zwyktemu obywatelowi nie pozyska danych potrzebnych do wyczerpującej analizy skuteczności i efektywności zamówień.

Jedyny sposób faktycznego udostępnienia tych danych to zmiana sposobu ich zapisu przez sektor publiczny na sposób standardowy oraz poddający się odczytowi i obróbce maszynowej. Można też rozważyć publikowanie informacji o zamówieniach na jednym BIP na przykład przy Urzędzie Zamówień Publicznych, by ułatwić wyszukiwanie informacji o zamówieniach, ale nie jest to konieczne. W sumie skala potrzebnych zmian nie jest wielka, a jej koszt jest jednorazowy. Zamawiający nadal będą samym faktem zamawiania generować informacje o zamówieniach i nadal będą je udostępniać. Jedyne co trzeba zmienić to sposób zapisu tak by umożliwić obywatelom przetwarzanie i analizowanie tych danych (patrz ilustracja poniżej):

Dziś:



Docelowo:



2.4. Test dostępności danych o zamówieniu papieru do biura w Zamościu, Koziencach i Łowiczu

Aby unaocznić niestandardowość danych oraz brak danych gospodarczych przeprowadziłem prosty test: sprawdziłem czy poświęcając 15 minut na każde miasto jestem w stanie ustalić ile zapłaciło za papier do swoich drukarek i maszyn kopiujących.

Na co dzień od ponad 20 lat zajmuję się doradztwem gospodarczym, więc mam większą biegłość niż przeciętny obywatel w zbieraniu i analizowaniu danych. Jednak nie uczestniczę zbyt często w zamówieniach publicznych i nie analizuję regularnie tego rynku. Szukając informacji o zamówieniach papieru do biura urzędów miejskich w Zamościu, Koziencach i Łowiczu mam prawdopodobnie biegłość podobną do przeciętnego obywatela.

2.4.1. Zamość

Informacje o zamówieniu papieru do biura w Zamościu znalazłem w poniżej jednej minuty – a przynajmniej tak mi się wydawało. Wyszukiwarka BIP w kategorii „Zamówienia publiczne” ma możliwość przeszukiwania według dowolnie wpisanego słowa. Po wpisaniu słowa „papier” znalazłem jedno zamówienie, które spełniało kryteria wyszukiwania:

The screenshot shows the BIP website interface for 'Urząd Miasta Zamość'. The search bar contains the word 'papier'. The search results table shows one entry:

Lp	Symbol przetargu	Data ogłoszenia	Tytuł zamówienia publicznego	Termin składania ofert
1	OA.272.11.2013.MT	2013-02-19	Dostawa materiałów biurowych oraz papieru kserograficznego dla Wydziałów Urzędu Miasta Zamość	2013-03-11 10:00:00

Below the table, it indicates 'Wyświetlono od 1 do 1 z 1 rekordów - wybrano z 331 rekordów' and 'Strona 1 z 1'.

Ponieważ zauważyłem, że tytuł zamówienia zawiera słowa „materiałów biurowych oraz papieru kserograficznego” wpisałem do wyszukiwarki jeszcze słowa „materiał” oraz „materiałów biurowych”. Wynik wyszukiwania wyświetlił kilkanaście zamówień w tym dwa, które wyglądały obiecująco, gdyż zawierały słowa „dostawa materiałów eksploatacyjnych na potrzeby urzędu”. Okazał się to być jednak zły trop – materiały eksploatacyjne to toner do drukarek itp. akcesoria. Innych zamówień papieru nie znalazłem a sam BIP zdaje się informować, że wyświetla 142 rekordy wybrane z 331:

10	OA.272.30.2014.MS	2014-07-22	Budowa windy osobowej dla osób niepełnosprawnych w Środowiskowym Domu Samopomocy w Zamościu przy ul. Sadowej 51 A	2014-08-11 10:00:00
Wyświetlono od 1 do 10 z 142 rekordów - wybrano z 331 rekordów			pierwsza poprzednia 1 2 3 4 5 następna ostatnia	Strona 1 z 15

Wróciłem do zamówienia z wyszukiwania „papier” znalazłem za ile obiecał zwycięzca dostarczyć przedmiot zamówienia:

IV.6) INFORMACJA O CENIE WYBRANEJ OFERTY ORAZ O OFERTACH Z NAJNIŻSZĄ I NAJWYŻSZĄ CENĄ

Cena wybranej oferty: 45327,69

Oferta z najniższą ceną: 45327,69 / Oferta z najwyższą ceną: 49862,48

Waluta: PLN.

Problem pojawił się, gdy chciałem obliczyć ile urząd zapłacił za jedną ryzę papieru. Lektura specyfikacji istotnych warunków zamówienia („SIWZ”) wyjawiała, że oprócz papieru urząd zamówił również inne produkty:

3. Opis przedmiotu zamówienia

Przedmiotem zamówienia jest dostawa materiałów biurowych oraz papier kserograficzny dla potrzeb Wydziałów Urzędu Miasta Zamość.

Określenie przedmiotu zamówienia za pomocą kodów CPV:

30190000-7 Różny sprzęt i artykuły biurowe

30192000-1 Wyroby biurowe

30197000-6 Drobny sprzęt biurowy

30197630-1 Papier do drukowania

30197644-2 Papier kserograficzny

Nie poddałem się. Odnalazłem bowiem Załącznik 3 Formularz Kalkulacji Cenowej:

PRZEJRZYŚĆ SPOSOBEM ULEPSZENIA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

	A	B	C	D	E	F
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
	Lp.	Nazwa produktu	Producent, symbol materiału równoważnego *	Cena jednostkowa netto (w zł)	Jednostka miary	Przewidywana ilość
	1	2	3	4	5	6
	1.	Bloczek-notes samoprzylepny, substancja klejąca usuwalna za pomocą wody, karteczki w żółtym kolorze, ilość kartek 100, format 76x76 mm		- zł	Szt.	300
	2.	Bloczek-kosta klejona biała, ilość kartek 100, format 83x83x35 mm		- zł	Szt.	200
	3.	Blok biurowy (z makulatury) w kratkę 50- kartkowy, format A-5, klejony u góry		- zł	Szt.	100
	4.	Blok biurowy (z makulatury) w kratkę 50- kartkowy, format A-4, klejony u góry		- zł	Szt.	150
	5.	Cienkopis - typu STABILO lub równoważny, ekonomiczny w użyciu, odporny na			Szt.	500

Niestety na stronie urzędu nie byłem w stanie znaleźć wypełnionych przez oferentów formularzy kalkulacji cenowej.

Ćwiczenie to zabrało mi prawie 25 minut, czyli przekroczyło zaplanowane 15 minut, a że było po godzinach urzędowania to nie miałem jak sprawdzić nasuwających się najważniejszych wątpliwości tj.:

- czy na moją prośbę urząd udostępni mi Załącznik 3 złożony przez zwycięskiego oferenta,
- co znaczy komunikat o wyświetlaniu 142 rekordy wybranych z 331 rekordów,
- czy w 2013 naprawdę zamawiano papier tylko raz,
- czy urząd kupuje papier poza rygiem zamówień publicznych,
- czy BIP na pewno zawiera wszystkie zamówienia,
- czy jest to pełne archiwum i jak daleko wstecz sięga.

2.4.2. Kozienice

Wyszukiwarkę zamówień publicznych Kozienic znalazłem w kilkanaście sekund. Była czytelna i oczywista w obsłudze:

Jednak to, co działało w Zamościu, w Kozienicach już nie zadziałało. Po wpisaniu w kozienicką wyszukiwarkę słowa „papier” dostałem jedynie informację o zamówieniu wykonania toreb papierowych:

Zamówienia publiczne		
		Liczba znalezionych zamówień: 1
Rodzaj/Numer	Tytuł zamówienia	Data publikacji ↓
Dostawy PK.0543.7.2014	Wykonanie toreb papierowych z indywidualnym projektem graficznym (wraz z dostawą do siedziby Zamawiającego)	29-09-2014

Ale z wyszukiwarki w Zamościu wiem, że urzędy zamawiają też „materiały eksploatacyjne”. Co prawda w Zamościu pod tą nazwą kryją się głównie tonery a nie papier, ale spróbowałem. Udało się, znalazłem dwa zamówienia, które spełniały moje kryteria:

Zamówienia publiczne

Liczba znalezionych zamówień: 6

Rodzaj/Numer	Tytuł zamówienia	Data publikacji ↓
Dostawy PK.425.8.2014	Dostawa materiałów promocyjnych przeznaczonych na potrzeby organizacyjne imprezy pn.: Ogólnopolskie zawody modelarskie samochodów zdalnie sterowanych Kozienice 2014	24-04-2014
Dostawy PK.425-13-14	Dostawa materiałów promocyjnych przeznaczonych na potrzeby organizacyjne imprezy sportowej VI Ogólnopolski Zlot Samochodów Marki BMW	14-04-2014
Dostawy PK.0543.5.STANISŁAWICE.2014	Materiały promocyjne w postaci: namiotu wystawienniczego z indywidualną grafiką oraz dodatkowym wyposażeniem tj.: 2 stolików i 4 krzesel	11-04-2014
Dostawy PK.0543.3.14	Materiały promocyjno-identyfikacyjne Gminy Kozienice	03-04-2014
Dostawy OG.2601.1.2014	Dostawa materiałów eksploatacyjnych do drukarek i kserokopiarek dla Urzędu Miejskiego w Kozienicach	11-02-2014
Dostawy OG.2601.2.2014	Dostawa materiałów biurowych dla Urzędu Miejskiego w Kozienicach	11-02-2014

Jedno z tych zamówień istotnie zawierało zamówienie papieru, który interesuje mnie do celów niniejszego testu dostępności informacji gospodarczych o zamówieniach. Niestety, podobnie jak w Zamościu, w Kozienicach również było częścią większego zamówienia i podobnie jak w Zamościu na stronie urzędu nie znalazłem wypełnionego załącznika cenowego (w Kozienicach to akurat Załącznik 1a – a nie Załącznik 3 jak w Zamościu):

68.	Zeszyt A-5 16 kart.	30192000-1	szt.	100
69.	Zeszyt A-5 32 kart.	30192000-1	szt.	50
70.	Zeszyt A-4 96 kart. Twarda oprawa	30192000-1	szt.	150
71.	Wąsy skoroszytowe	30192000-1	szt.	250
72.	Papier A-4 500/A4/80g/m typu Pollux Klasa B, Białość CIE 161 Jasność D 65 z UV% 110±2 Wilg. 3,0 – 5,0%, Grubość µm 104±3, Nieprzezroczystość 92 %, Gładkość cm³/1min 220±60	30197644-2	Ryza	2500
73.	Papier A-3 500/A3/80g/m jakość j.w.	30197644-2	Ryza	250
74.	Papier A-5 500/A5/80g/m jakość j.w.	30197644-2	Ryza	100
75.	Karton wizytówkowy A-4 gramatura 230g/m2	30199310-6	szt.	2000

PRZEJRZYŚĆ SPOSOBEM ULEPSZENIA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Co gorsza w odróżnieniu od Zamościa, w Kozienicach znalazłem na stronach urzędu tylko informację o wyborze najkorzystniejszej oferty, ale nie znalazłem informacji o udzieleniu zamówienia (szukałem jej przez ok. 10 minut):

Zamość	Kozienice
<ul style="list-style-type: none">• Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty (29.03.2013r.)• Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia nr 133286-2013 (05.04.2013r.)	<p><input checked="" type="checkbox"/> Zał. nr 6 Lista podmiotów należących do tej samej grupy kapitałowej/ oświadczenie o braku przynależności do grupy kapitałowej</p> <p>Wynik postępowania</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty</p>

Skutek był taki, że w Zamościu na stronach urzędu znalazłem informacje ile urząd zapłacił za materiały biurowe, a w Kozienicach znalazłem informację o tym ile urząd przyznał punktów za cenę:

Zamość	Kozienice															
<p>Oferty: 1. Ofertent - Przedsiębiorstwo ANNEX Sp. z o.o. ul. Rynek 10 23-235 Annopol</p> <p>Treść: Cena oferty (brutto): 47 356,71 zł data wprowadzenia oferty: 2013-03-11</p> <p>2. Ofertent - INFOTECH Serwis Urządzeń Biurowych Sp. z o.o. O/Zamość ul. Lwowska 6 22-400 Zamość</p> <p>Treść: Cena oferty (brutto): 48 645,59 zł data wprowadzenia oferty: 2013-03-11</p> <p>3. Ofertent - „AZET” Zalećka Anna, Zalećki Andrzej Spółka jawna ul. Przemysłowa 4 22-400 Zamość</p> <p>Treść: Cena oferty (brutto): 45 327,69 zł data wprowadzenia oferty: 2013-03-11</p> <p>4. Ofertent - Biuro Plus Lucyna i Adam Koptyra sp.j. ul. Handlowa 4b 37-450 Stalowa Wola</p> <p>Treść: Cena oferty (brutto): 49 862,48 zł data wprowadzenia oferty: 2013-03-11</p>	<p>Informacja na temat wykonawców, którzy złożyli oferty oraz przyznanej ilości punktów w kryterium oceny ofert jakim była cena 100%:</p> <table border="1"><thead><tr><th>Nr oferty</th><th>Nazwa, siedziba i adres wykonawcy</th><th>Liczba punktów przyznanych w kryterium „cena 100%”</th></tr></thead><tbody><tr><td>1</td><td>AGA Śliwscy Sp. j. ul. Tytoniowa 12, 26-600 Radom</td><td>500,00</td></tr><tr><td>2</td><td>FAMEX Jastrzębscy Spółka Jawna ul. Zeromskiego 104, 26-600 Radom</td><td>492,75</td></tr><tr><td>4</td><td>Przedsiębiorstwo ANNEX Sp. z o.o. ul. Rynek 10, 23-235 Annopol</td><td>454,25</td></tr><tr><td>3</td><td>Global Office Wiktor Józwiak Al. J. Piłsudskiego 3a, 05-820 Piastów</td><td>405,70</td></tr></tbody></table>	Nr oferty	Nazwa, siedziba i adres wykonawcy	Liczba punktów przyznanych w kryterium „cena 100%”	1	AGA Śliwscy Sp. j. ul. Tytoniowa 12, 26-600 Radom	500,00	2	FAMEX Jastrzębscy Spółka Jawna ul. Zeromskiego 104, 26-600 Radom	492,75	4	Przedsiębiorstwo ANNEX Sp. z o.o. ul. Rynek 10, 23-235 Annopol	454,25	3	Global Office Wiktor Józwiak Al. J. Piłsudskiego 3a, 05-820 Piastów	405,70
Nr oferty	Nazwa, siedziba i adres wykonawcy	Liczba punktów przyznanych w kryterium „cena 100%”														
1	AGA Śliwscy Sp. j. ul. Tytoniowa 12, 26-600 Radom	500,00														
2	FAMEX Jastrzębscy Spółka Jawna ul. Zeromskiego 104, 26-600 Radom	492,75														
4	Przedsiębiorstwo ANNEX Sp. z o.o. ul. Rynek 10, 23-235 Annopol	454,25														
3	Global Office Wiktor Józwiak Al. J. Piłsudskiego 3a, 05-820 Piastów	405,70														

Po ponad 30 minutach nie uzyskałem informacji pozwalającej mi porównać cenę ryzy papieru zakupionej przez oba urzędy i zostałem z podobnymi pytaniami jak w Zamościu.

Oczywiście możliwe, że gdyby zadzwonił od urzędu w Kozienicach i poprosił o stosowne informacje to bym je otrzymał – może od razu, może po groźbie złożenia wniosku o dostęp do informacji publicznej, a może po trzyletnim procesie o dostęp do informacji publicznej. Nie w tym jednak rzecz, celem testu na potrzeby niniejszej publikacji było sprawdzić czy i jak sprawnie jestem uzyskać informacje o tym ile urzędy płacą za standardowy produkt, jakim jest papier z publicznie dostępnych danych.

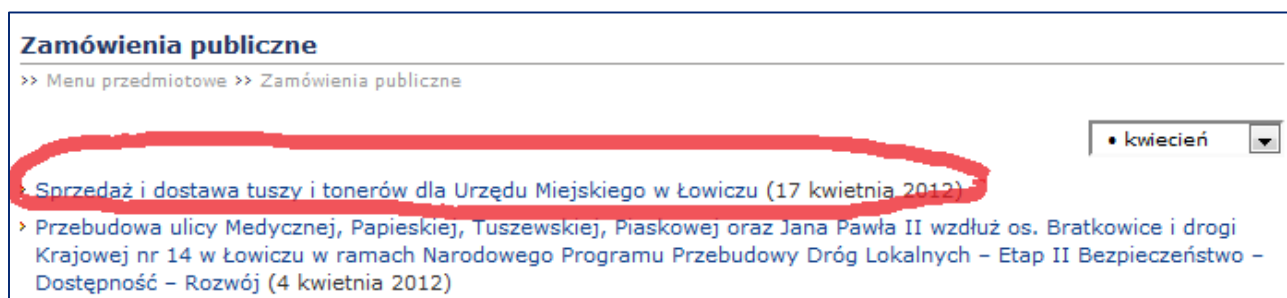
2.4.3. Łowicz

Dla Łowicza wyszukiwarka znalazła mi dwa BIP! Jeden pod adresem <http://www.lowicz.eu/bip/index.php?id=228> a drugi pod adresem <http://www.lowicz.eu/bip/>. Nie jestem prawnikiem i nie muszę wiedzieć czy prawo reguluje gdzie zobowiązany do posiadania

BIP może tenże tworzyć. Wybrałem ten, który miał świeższe informacje: <http://www.lowicz.eu/bip/>. Tu kolejne zdziwienie. Zamość i Koźienice przyzwyczyły mnie, że mogę w bazie zamówień wyszukiwać informacji dowolnym słowem kluczem. BIP Łowicza udostępnia jedynie funkcjonalność wyszukiwania chronologicznego:



Przeszukałem wszystkie dostępne miesiące dla lat 2014, 2013, 2012. Jedyne zamówienie tematycznie bliskie niniejszemu testowi było opisane jako „sprzedaż tuszy i tonerów” i rzeczywiście nie zawierało zamówienia papier dla urzędu:



Powyżej opisanemu testowi poświęciłem trochę ponad godzinę. Korzystając z dostępnych w sieci BIP trzech urzędów nie uzyskałem informacji pozwalających ocenić koszt zakupu papieru przez urzędy, ani nawet informacji pozwalających ocenić koszt zakupu materiałów biurowych przez urzędy.

Większość obywateli widząc tak mierne skutki wyszukiwania tych informacji, by się poddała. Ja na tę chwilę nie wiem jak dużo czasu bym musiał poświęcić, gdybym chciał zrobić chociażby tylko podstawową i przybliżoną analizę zamawiania papieru biurowego lub nawet szerszej kategorii jak materiały biurowe przez lokalne urzędy w Polsce. Nie wiem, gdyż BIP-y nie zawierają informacji pozwalających dokonać takiej analizy. Wiem, że każdy urząd tworzy takie informacje. Ale aby stwierdzić czy urząd udostępni te informacje potrzebowalibyśmy kontaktować się osobiście – co

zwiększa koszt i czas potrzebny na uzyskanie informacji. A w przypadku konieczności skorzystania z prawa o dostępie do informacji publicznej wydłuża czas potrzebny na uzyskanie informacji do 3 lat (jeśli urząd skorzysta z całej ścieżki odwoławczej).

Co gorsza w Polsce mamy ponad 30 tysięcy podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy o zamówieniach publicznych, z czego ponad 64 proc. to administracja samorządowa. Oznacza to, że przy konieczności osobistego kontaktu z zamawiającymi wynikającego z braku danych w BIP czas i koszt wykonania nawet prostej, ale w miarę wszechstronnej analizy skuteczności i efektywności zamówień pozostaje poza zasięgiem nawet zorganizowanych grup obywateli.

2.5. Jawność nie jest rozwiązaniem doskonałym, ale kryje obecnie największe rezerwy ulepszenia zamówień

Niniejsza analiza ma w tytule słowo „ulepszenie”. Większa jawność nie rozwiąże, wszystkich problemów zamówień publicznych. a nawet, gdy wdrożymy postulowane tu zmiany to obniżając koszt nadzorowania zamówień uruchomimy proces nadzorowania władzy przez obywateli, który by przynieść efekty potrzebował będzie czasu liczonego w latach. Natomiast, jeśli chodzi o ochronę zamówień poprzez stworzenie szczelnych procedur oraz podstaw do kontroli i skutecznych organów kontroli zrobiliśmy w Polsce tyle ile rozsądnie było możliwe. Nie powołamy kolejnej spec służby do nadzoru zamówień. A w ostatnich latach widoczny jest trend w zmianach prawa w kierunku zwiększenia elastyczności prawa. Jeśli chcemy ulepszyć zamówienia potrzebujemy zwiększyć faktyczną jawność gospodarczych informacji tworzonych w procesie zamówień publicznych.

Możliwe jest jeszcze pewne scentralizowanie zamawiania – składając większe zamówienia można potencjalnie uzyskać niższe ceny – ale barierą na najbliższe lata wydaje się być niska kultura współpracy urzędów, które zachowują się jak oddzielne silosy. Pewną nie sprawdzoną nowiną w tym zakresie są prace nad instytucją centralnego zamawiającego dla administracji rządowej – ale sam fakt, że aby wdrożyć ten pomysł w życie (ministerstwa kupują razem!) wymagane są zmiany legislacyjne ilustruje, że nie będzie to pomysł ani szybki we wdrożeniu, a nie skazany na sukces.

Żeby było jasne, postulat zwiększenia jawności informacji o zamówieniach publicznych odnosi się tylko do udostępnienia informacji w rozstrzygniętych zamówieniach. Nie dotyczy trwających zamówień, gdzie na przykład brak informacji o tym kto bierze udział po stronie oferentów jest pożyteczny, gdyż utrudnia znowę cenową oferentów.

Część literatury ekonomicznej sugeruje również ukrywanie informacji o cenach po których rozstrzygnięte zostały zamówienia – gdyż informacja o tym ile kto oferował w historycznych przetargach może w niektórych modelach ułatwić zawiązanie znowy cenowej. Modele te są jednak dosyć wyabstrahowane od rzeczywistości, gdyż modelują tylko zachowanie oferentów – a ignorują nadzór obywateli nad władzą. Co gorsza, gdyby rzeczywiście doprowadzić do utajnienia informacji o cenach oferowanych w zamówieniach publicznych to stracimy możliwość oceny skuteczności i efektywności zamówień publicznych.

Korzyści z większej jawności nie będą też jednakowe we wszystkich zamówieniach. Największe korzyści ze zwiększenia jawności zamówień publicznych będą dotyczyć:

- powtarzalnych,
- standardowych zakupów,
- dokonywanych w dużych ilościach.

Ponadto sam sposób kształtowania zamówień wpływa na takie cechy jak standardowość zakupów – można zamówienia kształtować tak, by było mniej porównywalne lub wręcz nieporównywalne do innych zamówień dokonywanych przez urząd (np. raz zamawiać sam papier, a potem papier i inne materiały biurowe, a jeszcze innym razem brać drukarki i ksero w leasing, który uwzględnia koszt drukowanych/kopiowanych stron, a jeszcze innym razem zamówić towar bez dostawy).



3. Korzyści z przejrzystości zamówień publicznych na przykładzie rynku usług pocztowych

Istniejąca przejrzystość zamówień publicznych na rynku pocztowym:

- umożliwia nam wstępną ocenę stopnia, w którym władze publiczne wykorzystają możliwość konkurencji do oszczędzenia naszych pieniędzy,
- demonstruje skalę możliwych do osiągnięcia kolejnych oszczędności oraz
- ilustruje potrzebę dalszego zwiększenia przejrzystości tego rynku.

Podlegający konkurencji rynek zamówień publicznych dla usług pocztowych jest nowym rynkiem. Jego powstanie było możliwe dzięki zmianie prawa pocztowego z listopada 2012 (weszła w życie w styczniu 2013), która m.in. zlikwidowała instytucję zastrzeżonych usług pocztowych oraz zastąpiła instytucję publicznego operatora instytucją wyznaczonego operatora pocztowego do świadczenia usług powszechnych co docelowo, gdy dojdzie do konkurencyjnego wyznaczenia operatora może przynieść znaczne oszczędności podatnikom.

Doręczanie listów jest usługą standardową, kupowaną powtarzalnie i w dużych ilościach, co predysponuje ten rynek do dużych oszczędności dla kupca korzystającego z konkurencji doręczycieli. Pierwszy okres istnienia konkurencji na rynku pocztowym potwierdza możliwość zrealizowania znacznych oszczędności dla podatników. Jest to jednak rynek, na którym obywatele muszą spowodować by zamawiający chciał korzystać z prawa o zamówieniach publicznych w interesie obywateli/podatników.

Bowiem pomimo znacznego potencjału oszczędności dla podatników istnieje polityczna wola dotowania Poczty Polskiej poprzez zlecenie jej różnych usług po stawkach powyżej rynkowych – a wiemy to z dostępnych informacji o zamówieniach publicznych na rynku doręczeń.

3.1. Nawet ograniczona jawność pozwala udokumentować niechęć władz do korzystania z konkurencji na rynku pocztowym

Nawet tak ograniczony dostęp do informacji o zamówieniach z jakim mamy do czynienia obecnie – bo obejmujący głównie formalno-organizacyjne aspekty zamówień publicznych, a ukrywający informacje gospodarcze pozwala obywatelom zauważyć, że głównym problemem w skorzystaniu z możliwych oszczędności w doręczeniach jest polityczna wola dotowania Poczty Polskiej poprzez zlecenie jej różnych usług po stawkach powyżej rynkowych.

Poniżej korzystając z publicznie dostępnych informacji dokumentuję na przykładzie zamówienia na obsługę pocztową sądów i prokuratur, że postępowanie o udzielenie zamówienia było prowadzone

tak by zamówienie uzyskała Poczta Polska, a jedynie w wyniku zdeterminowanych działań prawnych prywatnych konkurentów wbrew intencji zamawiającego zamówienie wygrał prywatny konkurent. Jest ta sama kategoria zjawiska, co w mniejszych zamówieniach próby spowodowania wygranej oferentów ustosunkowanych z zamawiającymi z tą różnicą, że w przypadku rynku pocztowego siły polityczne i społeczne za zawyżaniem kosztów ponoszonych przez podatników są znacznie silniejsze. Przykładowo na początku 2014 niektóre media, wielu polityków oraz Poczta Polska sugerowały, że powierzenie doręczeń korespondencji sądowej prywatnemu operatorowi skończyło się katastrofą, co rzekomo udowadnia konieczność monopolizacji tej usługi przez firmę państwową.

Nawet prosta chronologia zamówienia publicznego na doręczenia korespondencji sądowej zrekonstruowana na podstawie publicznie dostępnych dokumentów wskazuje, że intencją urzędników było dać zamówień Poczcie Polskiej. Nie mieli intencji skorzystać z możliwych oszczędności. Słowem usiłowali ustawić przetarg pod Poczta Polskę.

Od momentu rozpisania zamówienia do jego rozstrzygnięcia a potem wdrożenia przewidzieli cztery miesiące! Gwoli przypomnienia zamówienie dotyczyło dostarczania korespondencji sądów powszechnych i prokuratur w całej Polsce. Taki harmonogram wskazuje, że urzędnicy zakładali, że zamówienie wygra Poczta Polska i będzie „jak zawsze” dostarczać korespondencję.

Plan ten się załamał, gdy prywatna firma konkurująca o zamówienia zaskarżyła warunki przetargu a Krajowa Izba Odwoławcza po części uwzględniła jej argumenty i uniemożliwiła ustawienie przetargu. W rezultacie nowa firma dystrybucję korespondencji sądów i prokuratur przejmowała w dwa tygodnie - tygodnie na które przypadają święta Bożego Narodzenia i Nowy Rok!

Przejmowanie tak dużej i skomplikowanej logistycznie operacji w kilka tygodni musiało się skończyć licznymi niedociągnięciami, choćby z tego powodu, iż w tak krótkim czasie przedstawiciele firmy prywatnej musieli nawiązać osobistą relację z odpowiedzialnymi za obsługę korespondencji w ponad tysiącu jednostek sądów i prokuratur celem uzgodnienia warunków operacyjnej współpracy (osobistego poznania się przedstawicieli obydwu instytucji, ustalenia godzin odbioru korespondencji, zasad bieżącej współpracy itp.). Całą winę za ten stan ponosić mogą wyłącznie urzędnicy zatrudnieni przez państwo.

Chronologia zamówienia na doręczenia korespondencji sądów¹

2 września 2013 ogłoszenie przetargu przez Sąd Apelacyjny w Krakowie i Prokuratora Generalnego -- instytucje te reprezentuje Centrum Zakupów Dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej.

Piszę 2 września, bo co prawda na dokumentach przetargowych widnieje jako data ogłoszenia 31 sierpnia 2013, ale była to sobota. Tak więc na złożenie ofert dano zaledwie miesiąc i kilka dni, bo termin składania ofert wyznaczono na 10 października 2013.

¹ Chronologia przygotowana została na podstawie informacji dostępnych na stronie internetowej Centrum Zakupów dla sądownictwa pod adresem:
http://www.czdsigb.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=71%3Azamowienia-publiczne&Itemid=27

Co istotne, jako dzień rozpoczęcia świadczenia usługi wpisano 1 stycznia 2014 – czyli niecałe trzy miesiące po złożeniu ofert. Więc nawet gdyby urzędnicy rozstrzygnęli przetarg w jeden dzień i nikt by się nie odwołał to oferent, który by wygrał miałby niecałe trzy miesiące na zorganizowanie logistyki przesyłki listów w całym kraju! Tak się organizuje zamówienie jedynie, gdy oczekuje się, że wygra ten oferent, który do tej pory świadczył tę usługę.

10 września 2013 odwołanie InPost do prezesa Krajowej Izby Odwoławczej - dwa najistotniejsze zarzuty, które podnosił InPost to:

(i) wymaganie, żeby dowód nadania przesyłki miał moc dokumentu urzędowego. Jedynie Poczta Polska może spełnić ten warunek – jest to relik z czasów, kiedy poczta była urzędem. Teraz jest spółką, ale przepisów nie zmieniono, jest jedyną spółką, która może wystawić dowód nadania z mocą dokumentu urzędowego:

- c. Zamawiający wymaga, aby potwierdzenie nadania wydane przez placówkę wybranego operatora miało moc dokumentu urzędowego. Takie postanowienie pozwala na złożenie oferty tylko przez jednego wykonawcę w sytuacji, gdy cele postępowania mogą być osiągnięte także przy zachowaniu konkurencyjności postępowania (poprzez zastosowanie równoważnych rozwiązań, pozwalających równocześnie na zabezpieczenie potrzeb zamawiającego).
- d. Tylko operator wyznaczony (Poczta Polska S.A.) może bowiem wstawić potwierdzenie nadania z mocą dokumentu urzędowego, inni operatorzy wystawiają potwierdzenia nadania z mocą dokumentu, który nie jest urzędowy.

(ii) wymaganie, żeby każdy oferent dysponował siecią placówek w całym kraju, w tym w każdej gminie – czyli żeby prywatny konkurent przystępując do przetargu i nie będąc pewien jego wyników rozwinął taką sieć jak ma Poczta Polska:

- c. Zamawiający wymaga także posiadania - w dacie składania ofert - sieci placówek, którymi dysponuje jedynie wykonawca Poczta Polska S.A. Takie postanowienie przesądza o pozorności zastosowanego trybu konkurencyjnego w niniejszym postępowaniu.

7 października 2013 Krajowa Izba Odwoławcza w składzie Paweł Trojan, Ryszard Tetzlaff oraz Justyna Tomkowska wyrokiem nakazała skreślenie wymogu dowodu nadania z mocą urzędową, pozostawiając wymóg dysponowania ogólnopolską siecią placówek.

8 października 2013 urzędnicy przełożyli termin złożenia ofert z 10 października na 31 października.

30 października 2013 urzędnicy ponownie przełożyli termin złożenia ofert z 31 października na 5 listopada

21 listopada 2013 urzędnicy wybrali nowego operatora pocztowego dla sądów i prokuratur.

Jednak Poczta Polska odwołała się od decyzji o wyborze nowego operatora do sądu okręgowego w Krakowie, który to sąd wyrokiem z dnia 16 grudnia 2013 oddalił odwołanie Poczty Polskiej S.A.², co umożliwiło podpisanie w dniu 18 grudnia przez umów oraz świadczenie usługi z dniem 1 stycznia 2014. Podkreślenia wymaga fakt, iż pomiędzy 18 grudnia a 1 stycznia były niecałe dwa tygodnie, a tak naprawdę jedynie cztery dni robocze!

Przetarg na tak poważne zadanie należało zorganizować rok lub dwa przed przekazaniem usługi nowemu operatorowi. Ewentualnie można było zamiast przetargu na doręczenie w całym kraju zorganizować kilka mniejszych przetargów na poszczególne części Polski.

Prawda o tym, jak i z jaką starannością władza zorganizowała zamówienie na doręczenie korespondencji była tak łatwa do udokumentowania i upowszechnienia, ponieważ informacje o przebiegu zamówienia, w tym wszystkie ogłoszenia, decyzje były dostępne dla każdego obywatela w internecie.

Znacznie trudniej jest wyrobić sobie całościowy pogląd o tym, w jakim stopniu władze różnych szczebli korzystają z występującej od 1 stycznia 2013 konkurencji na rynku pocztowym do zaoszczędzenia pieniędzy podatników. Na podstawie dostępnych informacji wydaje się, że najwyższe władze zainteresowane w dalszym dotowaniu Poczty Polskiej a władze samorządowe często korzystając z utartych schematów postępowania adekwatnych do rynku pocztowego, na którym konkurencja była zakazana. Z przeanalizowanej przez Rafała Zgorzelskiego³, eksperta rynku pocztowego grupy ponad pięciuset postępowań na usługi pocztowe zaledwie kilkanaście było w pełni otwartych na konkurencję. Większość specyfikacji warunków zamówień ograniczały bądź zupełnie eliminowały konkurencję (patrz przykłady w tabeli poniżej).

Przykłady warunków w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na obsługę pocztową, które wykluczają bądź ograniczają konkurencję

- Wymóg mocy dokumentu urzędowego dla potwierdzenia nadania.
- Wskazanie przez zamawiającego, iż przedmiotem zamówienia są powszechne usługi pocztowe.
- Wymóg realizacji usług na zasadach obowiązujących dla powszechnych usług pocztowych.
- Wyłączenie możliwości posługiwania się podwykonawcami i powierzenia im do wykonania części zamówienia (podmioty prywatne specjalizują się obsłudze różnych rejonów i na zasadzie podwykonawcy udostępniają sobie swoją sieć placówek).

² Ta informacja nie była dostępna na stronie Centrum Zakupów dla Sądownictwa. Uzyskałem ją zimą 2013 bezpośrednio od Rafała Brzosi z Inpost na spotkaniu w redakcji Rzeczypospolitej poświęconemu konkurencji na rynkach regulowanych.

³ Informacja uzyskana w trakcie rozmowy i potwierdzona mailem z dnia 31 października 2014 – więcej na blogu Rafała Zgorzelskiego pod adresem: <http://www.zgorzelski.bblog.pl/wpis,zamowienia;publiczne;dyktat;ceny,154763.htm>

- Stawianie tych samych wymogów wobec każdego z uczestników wchodzących w skład podmiotu wspólnie ubiegającego się o udzielenie zamówienia (wymaganie od członków konsorcjum odpowiadania przed zamawiającym tak jak podmiot wiodący w konsorcjum skutecznie wyklucza sektor prywatny).
- Brak podziału zamówienia na dwie części - realizacja usługi przesyłki rejestrowanej z mocą urzędową potwierdzenia nadania, o ile istnieje uzasadnienie oraz interes prawny po stronie zamawiającego, oraz nie wymagających potwierdzenia nadania z mocą urzędową.
- Oczekiwanie świadczenia przez wykonawcę usługi pocztowej w obrocie zagranicznym zgodnie z przepisami międzynarodowego prawa pocztowego oraz aktami Światowego Związku Pocztowego przy jednoczesnym łączeniu zamówienia na świadczenie usług pocztowych w obrocie krajowym oraz w obrocie zagranicznym.
- Wymóg doświadczenia obejmujący doręczanie przesyłek pocztowych do 50g (do czasu nowelizacji ustawy prawo pocztowe jedynie Poczta Polska miała takie doświadczenie).
- Wymóg posiadania placówki pocztowej w określonej odległości (np. maksymalnie 3 km od siedziby zamawiającego).

3.2. Szacunek korzyści z wprowadzenia konkurencji w doręczeniach korespondencji urzędowej

3.2.1. Pozyskiwanie informacji o korzyści z konkurencji w zamówieniach publicznych

W Polsce jawność zamówień publicznych oznacza w praktyce dostępność informacji formalno-prawnych o przebiegu procedury zamówienia. W internetowych Biuletynach Informacji Publicznej poszczególnych jednostek publicznych dostępne są zazwyczaj główne dokumenty odmierzające postępowanie procedury zamawiania takie jak:

- ogłoszenie zamówienia,
- specyfikacja istotnych warunków zamówienia,
- wyjaśnienia udzielane w odpowiedzi na pytania potencjalnych oferentów,
- zawiadomienie o wyborze oferty,
- ogłoszenie o udzieleniu zamówienia.

Natomiast informacje o treści gospodarczej (np. ceny zaproponowane przez różnych oferentów w danym zamówieniu), choć formalnie jawne z reguły są praktycznie niedostępne! Aby uzyskać te informacje obywatel musi podjąć trud złożenia wniosków pod prawem o dostępie do informacji publicznej lub prawem o zamówieniach publicznych (patrz tabela poniżej).

Przykładowy wniosek o dostęp do informacji publicznej	Przykładowy wniosek o dostęp do informacji pod prawem o zamówieniach publicznych
<p>Na podstawie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, Nr 153, poz.1271) zwracam się z prośbą o udostępnienie następujących informacji publicznych: [tu opis informacji publicznej, którą chcemy pozyskać].</p>	<p>Na podstawie art. 96 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.) oraz § 5 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. z 2010 r., Nr 223, poz. 1458), zwracam się z prośbą o udostępnienie protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wraz z załącznikami, w szczególności SIWZ oraz ofert złożonych w postępowaniu [tu oznacznik postępowania] poprzez przesłanie powyższej dokumentacji w formie elektronicznej na następujący adres Wnioskodawcy: [tu własny mail].</p>

Urzędy w Polsce nie prowadzą statystyki wniosków w rozbiciu na wnioski uwzględnione i odrzucone oraz jaki procent wniosków odrzuconych przez urzędy spotkał się potem z odwołaniem i w jakim stopniu odwołania te były skuteczne. Z osobistego doświadczenia w złożeniu samemu lub z innymi osobami około setki wniosków o dostęp do informacji publicznej wiem, że wnioskowane informacje uzyskuje się w pierwszym podejściu w około jednej trzeciej przypadków. W pozostałych konieczne jest wejście na drogę sądową trwającą do trzech lat. Ale nawet to nie oznacza wygranej, bowiem znane są przypadki władz w tym prezydenta RP, które nie wykonują prawomocnych wyroków o udostępnienie informacji publicznej. Oznacza to, że przeciętny obywatel a nawet przeciętny dziennikarz nie będzie się wkiwał w wielomiesięczne postępowanie o uzyskanie tych informacji obarczone ryzykiem odmowy nawet w przypadku wygranej w sądzie.

3.2.2. Szacunek korzyści

W większych instytucjach możliwe są oszczędności rzędu dziesiątek milionów złotych, a w mniejszych instytucjach, których wszakże jest znacznie więcej są to oszczędności rzędu tysięcy oraz dziesiątek tysięcy złotych w każdej instytucji.

Informacje, które mamy o oszczędnościach dla podatników z pojawienia się konkurencji na rynku pocztowym są wyrywkowe. Ale wskazują, że pomimo bardzo dużego oporu władzy na korzystanie z konkurencji podatnicy w skali Polski już w pierwszych miesiącach funkcjonowania konkurencji na rynku pocztowym zaoszczędzili dziesiątki milionów złotych.

Samo tylko zamówienie na obsługę pocztową sądów i prokuratur opisane powyżej w sekcji 3.1. dało podatnikom oszczędności, co najmniej około 100 milionów złotych! Nie wiemy ile Poczcie Polskiej płaćły sądy i prokuratury zanim pojawiła się konkurencja. Ale wiemy, że w tym zamówieniu Poczta Polska będąc w sytuacji konkurencyjnej zaoferowała łączną cenę 581 mln zł. Natomiast prywatny konkurent, który wygrał zamówienie zaoferował łączną cenę w wysokości 496 mln zł.

Duża część władz lokalnych i pomniejszych podmiotów sektora publicznego sięga po korzyści z konkurencji na rynku pocztowym z oporami. Ale tam gdzie sięgnięto po konkurencję wiemy, że osiągnięto korzyści od kilku do kilkudziesięciu tysięcy złotych. Na kolejnych stronach prezentuję zestawienie informacji zebranych przez Rafała Zgorzelskiego, który ustalił że w około pięciuset zamówieniach publicznych na usługi pocztowe dla których zebrał dane zaledwie kilkanaście było w pełni otwarte na konkurencję. Na podstawie tych informacji porównuję ceny uzyskane w jednostkach sektora publicznego takich jak urząd miejski, powiat, gmina, itp. w rozbiciu na te jednostki gdzie możliwa była konkurencja oraz gdzie warunki zamówienia wykluczyły konkurencję. Jest to oczywiście mała próbka – ograniczona niechęcią urzędów do szybkiego skorzystania z konkurencji na rynku pocztowym. Ale już te kilkanaście otwartych na konkurencję zamówień publicznych zestawionych na następnych stronach z zamówieniami publicznymi gdzie konkurencja nie wystąpiła pokazuje, że na poziomie pojedynczych urzędów możliwe są oszczędności idące w dziesiątki tysięcy złotych.

PRZEJRZYŚĆ SPOSOBEM ULEPSZENIA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Zamawiający	Rodzaj przesyłki	Brak konkurencji		Wystąpiła konkurencja	
		Wolumen (w szt.)	Cena jednostkowa brutto (w zł.)	Wolumen (w szt.)	Cena jednostkowa brutto (w zł.)
Urząd miejski	Przesyłka zwykła ekonomiczna do 350g Gabaryt A	4660	1,6	7600	1,17
	Przesyłka rejestrowana ekonomiczna do 350g Gabaryt A	8800	3,8	1600	3,67
	Przesyłka rejestrowana ekonomiczna ze Zwrotnym Potwierdzeniem Odbioru do 350g Gabaryt A	8400	5,7	38500	5,07
Powiat	Przesyłka zwykła ekonomiczna do 350g Gabaryt A	8400	1,6	18450	1,23
	Przesyłka rejestrowana ekonomiczna do 350g Gabaryt A	47	3,8	44100	3,44
	Przesyłka rejestrowana ekonomiczna ze Zwrotnym Potwierdzeniem Odbioru do 350g Gabaryt A	22426	5,7	41500	5,47
Gmina	Przesyłka zwykła ekonomiczna do 350g Gabaryt A	12000	1,6	10000	1,66
	Przesyłka rejestrowana ekonomiczna do 350g Gabaryt A	6100	3,8	5000	3,74
	Przesyłka rejestrowana ekonomiczna ze Zwrotnym Potwierdzeniem Odbioru do 350g Gabaryt A	46000	5,7	32000	5,49
Jednostka podległa samorządowi terytorialnemu	Przesyłka zwykła ekonomiczna do 350g Gabaryt A	52240	1,6	80000	1,23
	Przesyłka rejestrowana ekonomiczna do 350g Gabaryt A	49358	3,8	5485	3,08
	Przesyłka rejestrowana ekonomiczna ze Zwrotnym Potwierdzeniem Odbioru do 350g Gabaryt A	12466	5,7	6390	4,92
Urząd skarbowy	Przesyłka zwykła ekonomiczna do 350g Gabaryt A	18587	1,75	221788	0,74
	Przesyłka rejestrowana ekonomiczna do 350g Gabaryt A	18156	4,2	1718511	2,63
	Przesyłka rejestrowana ekonomiczna ze Zwrotnym Potwierdzeniem Odbioru do 350g Gabaryt A	X	X	X	X



4. Postulowane zmiany

4.1. Jawność wszystkich jawnych umów zawartych przez sektor publiczny

Jawność jawnych umów nie jest błędem stylistycznym, lecz przypomnieniem, że nie wystarczy jawność formalna. Informacje dostępne jeszcze muszą być faktycznie – tzn. możliwie łatwo.

1. Wszystkie umowy zawarte przez sektor publiczny, w tym zawarte pod rygorem prawa o zamówieniach publicznych wraz z wszystkimi dokumentami około umownymi powinny być dostępne w jednej centralnej bazie danych natychmiast po podpisaniu, z możliwością sortowania i ściągnięcia, sortowania wg stron podpisujących umowy, nazwisk osób podpisujących, dat, sum, przedmiotów umowy.

Jawność wszystkich jawnych umów jest postulatem dalej idącym niż jawność wszystkich umów zawartych pod prawem zamówień publicznych, ale ściśle z nim związanym. Nie ma powodu by różnicować dostępność informacji o wydawaniu pieniędzy ze względów formalno-prawnych. Czy wydajemy pieniądze pod rygorem prawa zamówień czy też nie są to cały czas pieniądze podatników. Ponadto, gdyby wydawanie pieniędzy poza rygorem zamówień publicznych miało w mniejszym stopniu podlegać ocenie obywateli rodzić będzie to pokusę przekierowania wydatków w tym kierunku, przez na przykład rozbijanie zakupów na mniejsze wartościowo kwoty.

Choć jedna centralna baza danych nie jest konieczna by istotnie zwiększyć jawność informacji o wydawaniu publicznych pieniędzy to doświadczenie wskazuje, że w warunkach Polskich zdecentralizowanie wypracowanie standardu wytwarzania i zapisywania danych umożliwiającego łatwe (tj. w 3-kliknięciach komputerowej myszy) porównanie w skali całego kraju tego jak różne rodzaje władze zamawiają podobne towary i usług może być trudne.

4.2. Jawność wszystkich faktur płaconych przez sektor publiczny

2. Wszystkie faktury natychmiast po zapłacie powinny być udostępniane w jednej centralnej bazie danych, wraz z możliwością sortowania wg płatnika, wystawcy, daty sumy, przedmiotu zamówienia, nazwisk osób akceptujących faktury.

Dostępność informacji o postępowaniu zamówieniowym i o zawartych umowach będzie niekompletna bez informacji o płatnościach wynikających z realizowanego zamówienia. Płatność jest syntetycznym podsumowaniem zamówienia – sumuje się do jednej wartości wyrażonej w pieniądzu – i nie podlega tak łatwo manipulacji jak sama dokumentacja zamówieniowa, którą np. zdarza się wypaczać poprzez praktykę aneksowania zawartych umów.

4.3. Długi okres dostępności informacji

3. Wszystkie dane opisane w punkcie 1 i 2 powyżej dostępne mają być w internecie przez co najmniej 25 lat.

W archiwizowaniu informacji o wydawaniu pieniędzy podatników nie jesteśmy już ograniczeni fizyczną przestrzenią archiwów gromadzących papierowa akta. Pojemność serwerów jest coraz większa i coraz tańsza. A czasem zrozumienie gospodarczych aspektów decyzji władz wymaga więcej czasu niż jedna kadencja. Nawet jeśli odpowiedzialność ma przyjść tak późno, że nie będzie to już odpowiedzialność prawna, ale niesława i upadek reputacji, to i tak warto przypominać władzy, że jej dzieci i wnuki będą musiały być dumne lub się wstydzić za jej decyzje.

4.4. Jawne deklaracje majątkowe dla wszystkich decydentów wydających publiczne pieniądze

4. Jawne deklaracje majątkowe dla wszystkich decydentów (tych których podpisy są w dokumentach przetargowych) po stronie kupującego.



Opór urzędników przed upublicznianiem ich deklaracji majątkowych jest powszechnie znany. Nie przedstawiają oni jednak żadnych przekonujących argumentów za utajnieniem tych deklaracji. Rzekome argumenty o narażeniu na działania przestępcze nie znajdują potwierdzenia w przypadku tych przedstawicieli władzy, którzy upubliczniają swoje deklaracje majątkowe. A argumenty o tym, że społeczeństwo polskie nie jest gotowe na większą jawność, gdyż jest zbyt zawistne należy odrzucić jako pozbawione podstaw faktycznych.

4.5. Zrezygnować z anonimizacji wyroków w sprawach dotyczących zamówień publicznych

5. Zrezygnować z anonimizacji wyroków w sprawach dotyczących zamówień publicznych.

W Polsce panuje niedobra praktyka anonimizowania treści orzeczeń sądowych. Pomimo, że personalia stron wiszą na wokandzie (tj. kratka papieru na drzwiach sali sądowej, która zawiera informacje o godzinie i kolejności spraw w danej sali) a każdy obywatel ma prawo wejść na każdą jawną rozprawę sądową to w momencie publikowania orzeczenia sądy anonimizują tj. usuwają z treści wszystkie oznaczniki pozwalające identyfikować strony sprawy (patrz ramka poniżej).

Przykład anonimizowania wyroków dotyczących zamówień publicznych

<p>Sygn. akt XIX Ga 385/14</p> <p style="text-align: center;"> WYROK</p> <p style="text-align: center;">W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ</p> <p style="text-align: right;">Dnia 11 sierpnia 2014 r.</p> <p>Sąd Okręgowy w Katowicach XIX Wydział Gospodarczy Odwoławczy w składzie następującym:</p> <p>Przewodniczący: SSO Dariusz Chrapoński (spr.) Sędziowie: SO Grażyna Jeziorowska SO Blanka Zorębska</p> <p>Protokolant: st.sekr.sądowy Agnieszka Nowak</p> <p>po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 sierpnia 2014 r. w Katowicach sprawy z odwołania</p> <p>Konsorcjum: - [redacted]</p> <p>przeciwko [redacted]</p> <p>o udzielenie zamówienia publicznego</p> <p>na skutek skargi Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w Warszawie od wyroku Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie</p> <p style="text-align: right;">sygn. akt KIO 963/14</p>	<p>Sygn. akt X Ga 240/14</p> <p style="text-align: center;"> WYROK</p> <p style="text-align: center;">W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ</p> <p style="text-align: right;">Dnia 10 lipca 2014 r.</p> <p>Sąd Okręgowy we Wrocławiu X Wydział Gospodarczy w następującym składzie: Przewodniczący SSO Artur Tomanek (spr.) Sędziowie SSO Anna Górna SSO Irena Giematowska Protokolant Monika Kałużna</p> <p>po rozpoznaniu w dniu 10 lipca 2014r, we Wrocławiu na rozprawie sprawy ze skargi [redacted]</p> <p>1) R [redacted] 2) Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na postanowienie Krajowej Izby Odwoławczej Urzędu Zamówień Publicznych z 22 kwietnia 2014r., sygn. KIO 713/14 z udziałem: 1) przeciwnika skargi R [redacted] 2) zamawiającego [redacted]</p> <p>I. zmienia zaskarżone postanowienie w ten sposób, że oddalił odwołanie R [redacted] i określił koszty postępowania odwoławczego w wysokości 10.000 zł stanowiącej wpis od odwołania, obciążając tymi kosztami R [redacted]</p> <p>II. oddala skargę I [redacted] w pozostałej części;</p> <p>III. na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 1e ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych zarządza zwrotcie skarżącemu R [redacted] przez [redacted] płaty od skarżycy w kwocie 50.000 zł;</p> <p>IV. nie obciąża przeciwnika skargi i zamawiającego kosztami postępowania skargowego w pozostałej części.</p>
--	--

Niniejsza analiza nie zajmuje się szerzej za i przeciw niedobrej polskiej praktyki anonimizacji treści orzeczeń sądowych. Ale nawet jeśli, by uznać słuszność tej praktyki w sprawach pomiędzy prywatnymi obywatelami dotyczącymi prozy ich życia, tj. rozwody, prowadzenie samochodu pod wpływem alkoholu itp., to gdy sprawa dotyczy zamówień publicznych interes obywateli w posiadaniu pełni wiedzy o skuteczności i efektywności pożytkowania ich pieniędzy przemawia za tym, by w takich sprawach zrezygnować z niedobrej praktyki anonimizacji.

4.6. Jawność informacji o autorze SIWZ

Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia („SIWZ”) tworzy zasady na których zleceniobiorcy mogą konkurować o zlecenie. Dobra otwarta na konkurencję i nie dająca się skutecznie zaskarżyć SIWZ umożliwia sprawnie i tanie sięgnięcie po korzyści z konkurencji o zamówienia publiczne.

Ze względu na wagę jakości SIWZ autor SIWZ nie może być anonimowy lub reprezentowany przez urzędnika, który SIWZ tylko podał do informacji publicznej. SIWZ nie może udawać standardowego i powtarzalnego formularza urzędowego. Zamawiając nawet standardowy i powtarzalny towar czy usługę urzędnik kupuje na rynku, który cały czas się zmienia. Każdy SIWZ powinien mieć autora, który odpowiada za jakość SIWZ.

6. Każdy SIWZ ma swojego autora, który odpowiada za jakość SIWZ i musi być znany obywatelom.

Zindywidualizowanie odpowiedzialności, nawet jeśli w praktyce będzie to odpowiedzialność na poziomie reputacji, a nie odpowiedzialność formalno-prawna jest konieczne by zapobiec jej rozmywaniu.

Przykładowo powstanie nowego rynku pocztowego w miejsce dawnego monopolu Poczty Polskiej dało władzy możliwość skorzystania z konkurencji by zaoszczędzić pieniądze podatników. Jednak wiele urzędów w Polsce stosuje SIWZ, które wykluczają możliwość skorzystania z konkurencji bowiem oparte są o stan prawny z przed liberalizacji. Jest to w pewnym stopniu naturalne. Wiedza o liberalizacji rynku pocztowego rozpowszechnia się w społeczeństwie, w tym wśród urzędników odpowiedzialnych za zamawianie usług pocztowych. Spowolnieniu rozpowszechniania tej wiedzy sprzyja brak odpowiedzialności za autorstwo SIWZ. Ponadto napisanie SIWZ odzwierciedlającego nowy stan prawny, to nie tylko wysiłek ale również podjęcie ryzyka – stary SIWZ już jest przetestowany. Bez przypisania konkretnej osobie odpowiedzialności za stosowanie SIWZ nie dającego możliwości skorzystać z konkurencji, by oszczędzić pieniądze podatników pragmatyka urzędowa wyklucza raczej powstanie nowego SIWZ.

Na stronach urzędów zazwyczaj dostępne są informacje, który urzędnik zamieścił SIWZ, lecz nie ma informacji o tym, który urzędnik jest autorem SIWZ. A władza skonfrontowana z zaniechaniem skorzystania z konkurencji na rynku pocztowym na poziomie władarzy samorządów terytorialnych tłumaczy się urzędnikami niższego szczebla, którzy przeoczyli tę możliwość. Natomiast odpowiedzialność wśród urzędników niższego szczebla rozplywa się w zbiorowości urzędników.

4.7. Jawność informacji o sposobie tworzenia SIWZ

Są prostsze i trudniejsze zamówienia. Zamówienie skomplikowanych towarów czy usług tak by otrzymać dobry produkt czy usługę w możliwie niskiej cenie wymaga sięgnięcia po wiedzę zewnętrznych ekspertów. Można zamówić odpowiednie ekspertyzy. Można korzystać z procedury dialogu technicznego, by doprecyzować przedmiot zamówienia. Urzędnicy mają tę możliwość i czasem z niej korzystają. Jednak dla zewnętrznego obserwatora, który nie skorzysta z procedury dostępu do informacji publicznej sposób tworzenia SIWZ pozostaje nieznan. Jest to niepotrzebne ukrycie informacji. Jeśli urząd czuł się na siłach sam wytworzyć SIWZ powinien się tym szcycić. Jeśli miał na tyle rozsądku, by skorzystać z wiedzy fachowców z poza urzędu też powinien się tym pochwalić.

7. Informacja o tym, czy do stworzenia danego SIWZ skorzystano z pomocy zewnętrznych ekspertów czy też oparto się o wiedzę dostępną w urzędzie powinna być standardowa zamieszczana w każdym SIWZ.

Informacja o sposobie tworzenia SIWZ jest szczególnie istotna dla dużych zamówień o wysokim stopniu komplikacji zamówienia. Przy opisanym w Sekcji 3 zamówieniu na obsługę pocztową sądów obiektywny zewnętrzny obserwator ma prawo mówić o ustawieniu przetargu pod dotychczas obsługującą sądy i prokuratury Poczta Polska. W takiej sytuacji obywatel ma prawo wiedzieć, który urzędnik jest autorem takiego SIWZ.

4.8. Przejrzystość technicznych wymogów SIWZ

SIWZ każdorazowo tworzy „rynek” na zlecenie, w którym będą wydawane pieniądze podatników. Reguły tego rynku mogą sprzyjać konkurencji bądź ją ograniczyć. Reguły tego rynku mogą też ułatwiać lub utrudniać zrozumienie wymienności, przed którymi stał zamawiający.

Jeśli zamawiający potrzebuje tak określić warunki SIWZ, że ograniczy konkurencję to mamy prawo wiedzieć, jakie potrzeby stały za takim ograniczeniem. Często bowiem okazuje się, że zbyt szczegółowe lub zbyt ogólne wymogi techniczne ograniczają konkurencję (a więc przyczyniają się do zawyżenia ceny) bez żadnego dobrego wytłumaczenia.

Na przykład jeśli zamawiający samochód podaje dokładny co do milimetrów rozstaw osi, który spełnia tylko jedna marka samochodu, a tak naprawdę potrzebuje po prostu samochodu osobowego, który przewiezie osób. Podobnie zbyt ogólne warunki SIWZ mogą również ograniczać konkurencję w zamówieniach publicznych. Przykładowo ustanowienie warunku potwierdzenia nadania przesyłek z mocą urzędową w zamówieniu, gdzie tylko część obsługiwanych przesyłek będzie wymagała potwierdzenia nadania z mocą urzędową ogranicza możliwość skorzystania z konkurencji. Jeden z przykładów odkrytych przez Rafała Zgorzelskiego dotyczył zamówienia usług pocztowych na 2 lata i kilkadziesiąt tysięcy przesyłek z wymogiem potwierdzenia nadania z mocą

urzędową, z których to przesyłek naprawdę wymagających „potwierdzenia nadania z mocą urzędową” będzie 60 (sześćdziesiąt) sztuk przez okres zamówienia!

8. Wszystkie wymogi techniczne SIWZ muszą zawierać uzasadnienie ich zastosowania. Potencjalnym oferentom na etapie pytań do warunków zamówienia przysługuje prawo składanie pytań o przyczynę ustanowienia konkretnych wymogów technicznych, a zamawiający zobowiązany jest uzasadnić dany wymóg tak by wymóg i jego uzasadnienie były zrozumiałe dla potencjalnych oferentów.



5. Podsumowanie

Tylko my, aktywni obywatele, jesteśmy w stanie wyegzekwować poprawę zamówień publicznych. Nie abstrakcyjne prawo. Nie dalsze pogłębienie hierarchicznej kontroli urzędniczej. Nie powołanie drugiego CBA. Ale właśnie obywatele wyposażeni w wiedzę o gospodarczych skutkach zamówień publicznych.

Zamówienia publiczne powinny być tak przejrzyste, aby zwykły obywatel lub dziennikarz był w stanie szybko i łatwo uzyskać informacje o konkretnych przetargach oraz porównać przetargi prowadzone przez różne jednostki sektora publicznego w różnych latach. **Przez porównanie mamy na myśli nie funkcjonującą dotychczas możliwość porównania formalno - prawnych aspektów zamówień, ale porównanie uzyskiwanych cen!**

Proponujemy, nie techniczną zmianę prawa, lecz zmianę społeczną: wyposażenie obywateli w informacje potrzebne do oceny gospodarczej efektywności zamówień publicznych. W ostatniej instancji tylko nadzór obywateli, konkurentów politycznych, konkurentów którzy przegrali przetargi zapewni pomyślny (dla obywateli!) przebieg zamówień.

Jak sam Urząd Zamówień Publicznych („UZP”) przyznaje, istotnym problem w zamówieniach publicznych jest niska i malejąca liczba startujących w przetargach podmiotów (patrz tabele poniżej). Co w opinii UZP wynika z postrzegania przetargów, jako z góry ustawionych.

Liczba złożonych ofert	Odsetek postępowań, w których wykonawcy składali odpowiednią liczbę ofert (ogłoszenia w BZP)			
	Roboty budowlane	Dostawy	Usługi	Ogółem
1	22,32%	41,71%	42,47%	38,80%
2	14,77%	23,41%	18,66%	20,26%
3	14,55%	14,65%	12,36%	13,80%
4	12,16%	8,34%	8,08%	8,88%
5 i więcej	36,20%	11,89%	18,43%	18,27%
Razem	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Liczba złożonych ofert	Odsetek postępowań, w których wykonawcy składali odpowiednią liczbę ofert (ogłoszenia w Dz. U. UE)			
	Roboty budowlane	Dostawy	Usługi	Ogółem
1	15,16%	43,50%	46,07%	43,53%
2	13,08%	22,86%	19,41%	22,00%
3	13,05%	15,26%	11,98%	14,56%
4	12,01%	9,17%	7,51%	8,88%
5 i więcej	46,70%	9,21%	15,03%	11,03%
Razem	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Źródło: Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2013 r.

Jeśli chcecie coś z tym problemem zrobić dajcie obywatelom więcej informacji – więcej, czyli tyle ile potrzebne jest, aby sami mogli sprawdzić ceny uzyskiwane w zamówieniach publicznych i aby uwierzyli, że zamówienia dostają ci najlepsi

WARSAW ENTERPRISE INSTITUTE

UL. KRAKOWSKIE PRZEDMIESCIE 6, 00-325 WARSZAWA
TEL./FAX 22 826 08 31
WWW.WEI.ORG.PL