



Innowacje w stojącej wodzie monopolu?

Pod koniec stycznia br. wicepremier Mateusz Morawiecki wystąpił na konferencji prasowej dotyczącej innowacyjnej gospodarki, która – co oczywista – musi funkcjonować w elemencie konkurencyjności (sporu, dyskusji, rywalizacji itp.) i byłaby zwrotem w niekorzystnym trendzie tzw. średniego wzrostu.

Jednocześnie w Ministerstwie Rozwoju przygotowywana jest nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych (P.z.p.). Projekt ten zawiera jednakże zupełnie zbędne zapisy dotyczące wyłączeń od stosowania przepisów P.z.p. na rzecz prawa do ustanawiania monopolu (doktryna in house). Gdy więc zestawimy poszukiwanie mechanizmów innowacyjności, to na pewno nie znajdziemy ich w stojącej wodzie monopolu, „złego” etatyzmu. Problem jest poważny, bo dotyczy zleceń o wartości rocznej ok. 140 mld zł, a trzeba pamiętać, że różnymi drogami (wyłączenia sektorowe, zlecenia podprogowe itp.) dodatkowe 90 mld zł już jest „powierzane” przez zamawiających z pominięciem przepisów P.z.p. Byłoby to działaniem na szkodę konsumentów, bo mocą aksjomatu każdy monopol w dłuższej perspektywie prowadzi do pogorszenia optimum między ceną i jakością.

Pytanie o cel

In house jest doktryną zrodzoną z kompromisu między ogólną i nadrzędną zasadą konkurencyjności a przypadkami, kiedy nie ma wystarczającej podaży usług w przystępnej cenie lub podaż ta ma charakter patologiczny (zmowy przetargowe itp.). Sprowadza się więc do tego, że w wyjątkowych przypadkach, w sytuacji przymusowej – gdy nie można w sposób właściwy obsługiwać potrzeb publicznych – można sięgnąć po ten instrument. Pamiętać należy o punkcie wyjścia: mechanizm konkurencji albo nie zdał egzaminu, albo też – mimo animacji – nie zaistniał. Z reguły też (kładzie się na to duży nacisk) jednoosobowe spółki, mogące w określonych warunkach korzystać z przywileju in house, winny być celowe, nakierowane na realizację jednego typu usługi dla jednego zamawiającego i winny być nowo erygowane. W Polsce – mimo braku implementacji tej doktryny – w „dzikiej” procedurze „powierzania” jest wszystko na odwrót, istniejącym od dawna na konkurencyjnym (i dobrze działającym) rynku jednoosobowym spółkom podmiotu publicznego powierza się wykonywanie zleceń, które kontraktowane dotąd były w procedurze konkurencyjnej. Wbrew całej literaturze podmiotu, orzecznictwu i praktyce w krajach UE nie bada się warunków zaistnienia powierzenia w tym trybie, a jedynie pyta się o prawną możliwość. Nie ma bowiem sensownej odpowiedzi na to pytanie „Czy in house jest prawnie dozwolony?”, jest to pytanie niedomknięte – aby miało sens, trzeba dodać „w jakiej sytuacji?”, „dla osiągnięcia jakiego celu?” itp.

Celem tym jednak w żadnym razie nie może być ograniczenie konkurencji! Dlatego jeśli do polskiego prawodawstwa miałyby być transponowane, to nie teraz i nie tak.

Nie teraz, nie tak

Nie teraz, gdyż nie ma pośpiechu. Ten fragment dyrektywy zamówieniowej nie jest w zakresie transpozycji obligatoryjny, a zatem winno się poddać go szerokiej debacie oraz ocenie skutków nie tylko ściśle ekonomicznych, ale także mentalnych. Nie ma najmniejszych wątpliwości, że oddolny ruch na rzecz in house w Polsce jest wyrazem dążeń do odtworzenia monopolu znanego z okresu PRL, nie zaś uelastycznienia form realizacji „zadań własnych” instytucji publicznych. Nie przypadkiem „zluzowani” przez wyborców działacze PSL za najważniejszą rzecz w parlamencie ad 2016 uznali właśnie wprowadzenie monopolu gminnych (projekt noweli ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Etaty „na przeczekanie”? Byłby to nadto kolejny cios zadany słabej polskiej klasie średniej i MŚP. Zapisy in house nie są obligatoryjne, a ładunek kontrowersji zbyt duży i nierелеwantny z „przełamywaniem” mentalności imitacyjnej w gospodarce, stąd powinien być poddany spokojnej i merytorycznej debacie.

Nie tak, albowiem jesteśmy na innym poziomie mentalnym niż społeczności starej Europy. Po pierwsze, nikt tam nie wpadłby na to, by traktować doktrynę in house w kategoriach „dozwolone – niedozwolone”, a nie – tak jak ona sama jest ugruntowana – jako zespół warunków, pod którymi można ją zastosować i realizować jako odstępstwo na zasadzie wyjątku od ogólnej zasady kontraktowania usług finansowanych ze środków publicznych w procedurach konkurencyjnych. Po wtóre, ciągle słyszymy, że musimy szukać naszych szans rozwojowych w unikatowości. Jeśli tak, to w jakim celu twórczy ład rynkowy chcemy – nieprzymuszeni do tego – zastępować bez określenia wyraźnych granic i warunków bezproduktywnym monopolem? Monopol jest swoistym marnotrawstwem energii społecznej, szczególnie wtedy, gdy została ona już wygenerowana i jest w swojej fazie wznoszącej. Dlaczego mamy likwidować nasze mocne strony, zastępując je imitacyjnie porównaniem „do Zachodu”?

Witold Zińczuk

przewodniczący Rady Programowej Związku Pracodawców Gospodarki Odpadami