

W oparach absurdu: nauka polska a prawo zamówień publicznych

Klasyczny amerykański *Polish joke*, uznawany u nas za niezwykle ubliżający, to pytanie i odpowiedź: „Ilu Polaków potrzeba aby wkręcić żarówkę? Pięciu: jeden stoi na stole i trzyma żarówkę a czterech kręci stołem”. Czy jednak słusznie się oburzamy? Jako pracownik instytutu Polskiej Akademii Nauk poddanego rygorom ustawy „Prawo zamówień publicznych” (PZP) dochodzę do wniosku, że to nie złośliwy żart, lecz trafna charakterystyka naszych wyjątkowych predyspozycji do bezsensownego utrudniania sobie życia.

Unia Europejska opracowała przed laty dyrektywę w zakresie wydawania pieniędzy publicznych, w swoich założeniach antykorupcyjną i oszczędnościową, zmuszającą instytucje budżetowe przy znacznych wydatkach do stosowania jasnych procedur przetargowych. Celem takich działań jest oszczędność publicznych pieniędzy, które w przypadku korupcji czy beztroskiego wydawania narażone są na marnotrawstwo. Dla każdego, kto o tym celu pomyśli choć przez chwilę staje się oczywiste, że dyrektywę należało wprowadzić w życie tak, aby koszty procedur związanych z jej realizacją były znacząco niższe od potencjalnych oszczędności publicznego grosza.

Większość osób interesujących się tym zagadnieniem zapewne intuicyjnie czuje, że kluczowym parametrem, decydującym o sensowności takiej regulacji jest kwota powyżej której wymagane są przetargi: jeśli jest zbyt niska, to nakład pracy związany z prowadzeniem przetargów nie zwróci się w postaci potencjalnych lepszych warunków, uzyskanych od konkurujących w przetargu dostawców. Jak z tego punktu widzenia wypada Polska ze swoją kwotą progową 14 tys. euro na tle innych krajów europejskich? We Francji kwota progowa to 90 tys. euro, w Belgii 67 tys. euro, ale dla instytucji naukowych kwota progowa podniesiona jest dwukrotnie: do 130 tys. euro. Oczywiście koszt pracy w Polsce, a więc koszt organizacji przetargu jest niższy niż w tych krajach, ale nie do tego stopnia! Z tego porównania widać jak na dłoni, że strzelamy sobie w stopę. Jeśli oni wyliczyli, że tak niskie progi są nieopłacalne to i nasz próg generuje straty.

Zapytajmy, dlaczego mądrzy Belgowie podnieśli kwotę progową właśnie dla nauki. Zapewne przede wszystkim dlatego, że rozumieją iż nauka ze swej natury lokuje się głównie poza polem sensownego stosowania PZP. Istotą PZP jest planowanie wydatków w roku następnym i organizowanie przetargów na wydatki przekraczające przyjęty próg (w Polsce nieszczęsne 14 tys. euro). Istotą nauki jest odkrywanie nowego, a więc nieprzewidywalność. Instytucję naukową (w każdym razie z zakresu badań przyrodniczych), która potrafiłaby precyzyjnie zaplanować swoje wydatki należałoby moim zdaniem od razu zlikwidować, gdyż taka instytucja po prostu powieliła znane zamiast badać nieznanne. W procesie badawczym podejmujemy na każdym kroku decyzje, które wynikają

z rezultatów poprzedniego kroku. To oznacza, że wydatków zaplanować na rok z góry się nie da, chyba że nasze badania mają charakter rutynowy. Bywa, że i takie badania przynoszą wartościowe rezultaty, ale w zasadzie nauka jest podróżą w nieznaną. PZP usiłuje (nieświadomie) zniszczyć naukę poprzez zmuszenie nas do działań poddających się planowaniu, czyli powtarzalnych jak praca biurowa, przeciwnych samej istocie nauki.

Z powyższego wywodu wynika prosty wniosek: próg dla nauki powinien być tak wysoki, aby tylko niektóre oczywiste wydatki wymagały przetargów. Z mojego doświadczenia wynika, że przetargi w instytucjach naukowych są sensowne, a nawet korzystne, tylko w dwóch przypadkach: większych inwestycji budowlanych oraz zakupów cięższej aparatury (kwoty na poziomie limitu belgijskiego). Pozostałe przetargi, do których jesteśmy przez obecną ustawę zmuszani, uważam za nonsens czystej wody i ilustracje tezy o polskiej predyspozycji do bezrozumnego utrudniania sobie życia. Poniżej najbardziej spektakularne przykłady:

- 1) Bilety lotnicze. Realizacja tzw. „dostaw” wygląda tak, że sami wyszukujemy najtańsze połączenia i informujemy firmę, która wygrała przetarg co nam ma kupić, zamiast jak dawniej jednym kliknięciem zakupić wyszukane połączenie. Tracimy przy tym czas swój i pracowników naszej administracji, którzy te dodatkowe czynności muszą wykonać. Zysk żaden, bo korupcję przy zakupie biletu przez internet raczej trudno sobie wyobrazić. Z reguły potrafimy wyszukać tańsze połączenia niż firma, która przetarg wygrała. Taka sytuacja powtarza się co rok.
- 2) Hotele. W większości przypadków nasze korzystanie z hoteli to wyjazdy konferencyjne, a więc rezerwacja hoteli poprzez stronę internetową danej konferencji. Powtarza się sytuacja wyżej opisana: zamiast po prostu kliknąć i zarezerwować tracimy czas na operację informowania zwycięzcy przetargu, co ma nam zarezerwować i dodatkowo płacimy za każdą operację kilkadziesiąt złotych. Pytanie do prawników: czy to nie jest jawne naruszenie par. 44 pkt. 3 Ustawy o finansach publicznych dokonane w majestacie prawa?
- 3) Odczynniki chemiczne. Tego się absolutnie zaplanować nie da. Przed czasami PZP kupowaliśmy na bieżąco to, co okazywało się aktualnie potrzebne. W dobie PZP robimy zapasy jak za komuny, żeby się nie dać zaskoczyć, że czegoś zabraknie. Straty oczywiste, bo odczynniki się starzeją, ale planowanie niemożliwego do zaplanowania to też oczywista strata czasu, który przecież jest opłacany z publicznych pieniędzy.
- 4) Analizy i inne usługi naukowe zlecane poza instytut. PZP stawia sprawę na tyle nie jasno, że część placówek naukowych uważa je za wyjęte spod działania ustawy, ale inne z obawy przed

kontrolami organizują przetargi. Najbardziej wystraszone administracje proponują nawet przetargi na badania, których autorzy wymienieni są z imienia i nazwiska w projektach badawczych finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki. Ta dziedzina to chyba szczyt absurdu i szkodnictwa w relacji PZP-nauka. Analizy, które są podstawą późniejszych publikacji muszą być wiarygodne dla autora publikacji, więc muszą pochodzić z laboratorium do którego autor ma zaufanie, a nie z tego, które wygrało przetarg! Bez zaufania nie ma nauki. Jedyne poprawny sposób naprawy tej sytuacji to jednoznaczne wyłączenie wszystkich analiz i innych usług naukowych zleczanych na potrzeby przyszłych publikacji spod działania PZP.

Realizacja PZP generuje tak ogromne koszty, że warto zadać sobie pytanie, czy w konkretnych przypadkach ponoszone koszty nie przewyższają potencjalnych zysków. W mojej instytucji (ok. 100 osób) dla sprostania wymogom PZP zostały zatrudnione trzy osoby. Pozostała setka traci z powodu PZP tyle czasu, że wg mojego ostrożnego szacunku jest to ekwiwalent dodatkowych dwóch etatów. Pięć etatów to koszt rzędu 300 tys. zł. Nasz budżet roczny to ok. 12 mln zł, z czego 80% to koszty pracy i energii, zatem kwota podlegająca PZP to część z 2.5 mln zł. Pozostawiam specjalistom od PZP wyliczenie czy zmuszanie takiej instytucji jak nasza do stosowania PZP nie narusza ustawy o finansach publicznych, która nakazuje środki publiczne wydawać oszczędnie i gospodarnie. Jeśli uzyskają odpowiedź twierdzącą, to może zastanowią się nad uzupełnieniem PZP o algorytm wykluczający spod działania ustawy małe instytucje, w których stosowanie PZP musi zawsze generować straty dla budżetu. Powinni też pamiętać, że powyższa kalkulacja bierze pod uwagę tylko koszty łatwo wyliczalne, zupełnie abstrahując od trudnych do oszacowania kosztów opóźniania procesu badawczego przez stosowanie PZP i zniechęcania do pracy w polskich instytucjach naukowych ambitnych naukowców, którzy nie są w stanie pogodzić się z takim marnotrawieniem ich czasu (obniżanie konkurencyjności polskiej nauki).

Nominalnie PZP nie dotyczy wydatków poniżej progu 14 tys. euro. *De facto* związek występuje i to dwojaki. Po pierwsze PZP wymusza planowanie wszystkich wydatków, aby się przekonać, które próg przekraczają. To planowanie jest zgorą i absurdem w instytucjach naukowych, co starałem się wyżej wykazać. Po drugie plenią się w Polsce działania *per analogiam* do PZP, choć nie usankcjonowane żadnym prawem pisanym, zupełnie jak w czasach PRL-u: kontrole wymagają np. tzw. badań rynku przy zakupach poniżej wartości progowej. Administracje próbując zabezpieczyć się przed kontrolerami wprowadzają przepisy, których nie wymyśliłby najzdolniejszy kabareciarz. W znanej mi instytucji zakup pudełka zapalek wymagał badań rynku, sporządzenia z tych badań notatki, wypełnienia sześciu stron formularza

i podpisu dyrektora na owym formularzu przed dokonaniem zakupu! Morał z tej historii jest taki, że jeśli prawo nie zabroni takich praktyk to będą się plenić, bo kontrolerzy będą takie nieformalne wymogi mnożyć, z przyczyn wspomnianych na wstępie, a administracje będą im z reguły ulegać, wiedząc że w polskich warunkach stoją na przegranych pozycjach w przypadku prób oporu.

PZP i opisane powyżej praktyki pochodne to nieudolna próba wymuszenia zachowań właścicielskich u pracowników sfery budżetowej, którzy zgodnie ze słynną typologią Milтона Friedmana wydają „nie swoje pieniądze na nie swoje potrzeby”, a więc nie troszczą się zbytnio ani o oszczędne wydawanie ani o jakość nabywanego towaru czy usług. Instytucje naukowe także z tego punktu widzenia to świat inny od państwowego urzędu. Naukowcy dysponują pieniędzmi, które pozyskali albo z zewnątrz w drodze konkursu (granty i zlecenia) albo ze swojej instytucji, ale proporcjonalnie do jakości swoich poprzednich dokonań. Jeśli wydam za dużo na hotele, to mi mniej zostanie na analizy, moja publikacja będzie uboższa, dostanę za nią mniej punktów, a w konsekwencji mniej pieniędzy na badania w następnym roku. Bez PZP działa zatem w nauce sprzężenie zwrotne, stymulujące zachowania *quasi-właścicielskie*, czyli uważne i oszczędne wydawanie. Jak do tej pory PZP tylko nam w tych zachowaniach skutecznie przeszkadza, narzucając bieg przez płotki w miejsce sprintu. W moim przekonaniu budżet odniósłby ewidentne korzyści, w postaci oszczędności środków przeznaczanych na obsługę PZP, a nauka polska jeszcze większe korzyści poprzez uwolnienie ludzkiej energii marnowanej i likwidację frustracji generowanej przez PZP, gdyby instytucje naukowe zostały niemal w całości (z wyjątkiem dużych inwestycji) wyjęte spod działania tej ustawy. Chciałbym dożyć takich czasów.

Z punktu widzenia państwa znacznie rozsądniejszym i tańszym od PZP zabiegiem efektywnościowym w stosunku do podległych instytucji naukowych byłoby uważne przyjrzenie się, w jakim stopniu opisane powyżej sprzężenie zwrotne działa w poszczególnych instytucjach, czyli w jakim stopniu pieniądze na badania dzielone są wg dokonań naukowych, a w jakim po równo lub zgodnie z preferencjami dyrektora. Ministerstwo mogłoby przecież takie efektywnościowe rozwiązania stymulować, czy wręcz narzucać. To jest moim zdaniem właściwa droga do optymalizacji wydatkowania środków przeznaczanych na naukę. Droga, która nie generuje skutków ubocznych w postaci obniżania konkurencyjności polskiej nauki.

Jan Środoń

8.06.2012