

Wypowiedź podczas sesji „Biurokracja w nauce” 25 kwietnia 2016 r. w Polskiej Akademii Umiejętności.

# Uniwersytet w kleszczach kontroli

STANISŁAW KISTRYN

Uczelnie publiczne, jako instytucje sektora finansów publicznych, w naturalny sposób podlegają kontroli zgodności wydatkowania środków na naukę i edukację z obowiązującymi przepisami prawa. Jeżeli kontrole takie miałyby postać audytów, których zadaniem byłaby pomoc w realizacji bieżących wydatków w projektach, które z zasady są przedsięwzięciami wyjątkowymi co do celów, wymogów elastyczności rozwiązań w miarę postępu prac oraz stosowanych rozwiązań, to można przyjąć, że traktowane byłyby jako narzędzie pomocy dla naukowców i instytucji. Niestety, taka forma kontroli to rzadkość. Częściej przyjmują one rolę mechanicznego sprawdzenia formalnej zgodności dokumentacji z niezliczoną liczbą przepisów, które tworzone są dla innego środowiska, a co więcej, w polskiej rzeczywistości, obciążone są nadmiernym skomplikowaniem, sprzecznościami i podatnością na niejednoznaczne interpretacje. Nadmierne doregulowanie przepisami każdego elementu działania uczelni, zmienność reguł i ich interpretacji (zwłaszcza w stosunku do projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej) oraz generalny brak zaufania, kształtowany przez nieuzasadnione przeniesienie obrazu pewnych obszarów gospodarki na uczelnie publiczne, skutkuje spętaniem funkcjonowania uniwersytetów nieustającymi działaniami wielu organów kontrolnych.

Aby zobrazować ciężaru procedur kontrolnych dla uczelni, posłużę się danymi i obserwacjami tych działań w Uniwersytecie Jagiellońskim. W roku 2014 różnego rodzaju kontrole zarejestrowane były w UJ przez 572 dni. W roku 2015 czas trwania wszystkich kontroli wyniósł 605 dni. Należy przyznać, że liczby te mogą być nieco zawyżone – czasami kontrole nie rejestrują dokładnej daty wyjścia z instytucji i za koniec przyjmuje się datę protokołu, zaś w przypadku kontroli dłuższych niż kilka dni wliczone są tu także dni wolne od pracy. Biorąc te czynniki pod uwagę i zauważając, że liczba dni roboczych w roku to około 250, można stwierdzić, że praktycznie nie ma dnia, aby w Uniwersytecie nie przebywały co najmniej dwa zespoły kontrolne. Mimo że Uniwersytet nie jest przedsiębiorstwem, to warto te liczby porównać z zasadami obowiązującymi w przedsiębiorstwach: *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej* w art. 82 stanowi iż:

„Nie można równocześnie podejmować i prowadzić więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy”. Art. 83 natomiast mówi: „Czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie może przekraczać:

- 1) w odniesieniu do mikroprzedsiębiorców – 12 dni roboczych;
- 2) w odniesieniu do małych przedsiębiorców – 18 dni roboczych;
- 3) w odniesieniu do pośrednich przedsiębiorców – 24 dni roboczych;
- 4) w odniesieniu do pozostałych przedsiębiorców – 48 dni roboczych”.

Ustawa nie przewiduje wyższych limitów, oprócz sytuacji podejrzenia naruszenia prawa. Nawet biorąc pod uwagę wielkość Uniwersytetu Jagiellońskiego, rozdzwięk pomiędzy ustaleniami tej ustawy (podkreślam – niedotyczącej uczelni) a codziennością nas dotykającą jest uderzający.

Kontrolę w Uniwersytecie prowadzi wiele instytucji zewnętrznych: Urząd Kontroli Skarbowej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Komisja Europejska, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Zamówień Publicznych, Najwyższa Izba Kontroli, a dla projektów także Instytucje Zarządzające i Instytucje Pośredniczące. Dla czego jest to dla uczelni tak dokuczliwe? Każdy zespół kontrolny (powyżej jest mowa o czasie trwania, nie o liczbie kontrolujących) to od kilku do kilkunastu osób, którym należy zapewnić pomieszczenie i bieżącą obsługę, polegającą na dostarczaniu dodatkowych (w stosunku do wymienionych we wstępnych warunkach) dokumentów. Jeśli zespołów jest więcej, to potrzeba – co zrozumiałe – więcej pomieszczeń, a więc część zasobów lokalowych UJ jest permanentnie przeznaczona dla kontrolujących. Znacznie jednak poważniejsze obciążenie wiąże się z przygotowaniem wstępnej dokumentacji do kontroli, co polega na skanowaniu i/lub kopiowaniu wskazanych dokumentów oraz na dostarczaniu kontrolującym na żądanie oryginalnej dokumentacji. Spektakularnym przykładem kontroli jest przypadek jednego z projektów, dla którego wymagane było wykonanie kopii 19 000 (tak, dziewiętnastu tysięcy!) stron. A zazwyczaj dokumentację przygotowuje się w dwóch egzemplarzach... Zapewnienie kontrolerom bieżącego wyjaśniania różnych aspektów działalności angażuje wiele pionów administracji uniwersyteckiej – kwesturę, działu zamówień publicznych, spraw osobowych, archiwum, centrum projektów itd., co oczywiście koliduje ze świadczeniem podstawowej ich działalności, czyli obsługi naukowców w prowadzeniu pracy badawczej i dydaktycznej. Mylne jest przeświadczenie, że przygotowane dla jednego zespołu kontroli dokumenty mogą być wykorzystane przy kolejnych wizytach innych

► kontrolerów. Niestety, wytyczne różnych zespołów są odmiennie, sprawdzeniu podlegają więc tylko nieco zbieżne pola działalności. A ponieważ praca rozpoczyna się nawet przed przybyciem kontrolerów (kopiowanie dokumentacji), to efektywny czas poświęcony kontrolom jest może nawet wyższy niż liczby przytoczone powyżej. Nie ewidencjonujemy czasu pracy poświęconego obsłudze kontroli. A może powinniśmy?

Oczywiście zaangażowanie pracowników administracji do współpracy z zespołami kontrolnymi to dla uczelni koszt. Nie wpływa na wynagrodzenie pracownika, ale odrywa go od właściwej aktywności i wobec obszerności kontroli (czasu, liczebności i zakresu żądań) skutkuje efektywnie koniecznością powiększenia administracji o dodatkowe etaty. Ale to nie jest najpoważniejszym finansowym zagrożeniem. Problemem i zagrożeniem finansowym dla uczelni jest zarzut nieprawidłowości, który może być wynikiem kontroli. Gdy wykrywa się ewidentne odstępstwo od reguł, konieczność zwrotu środków i ewentualne kary są naturalną konsekwencją i są „uczeniem się na błędach”. W Uniwersytecie takie przypadki są bardzo, ale to bardzo rzadkie. Doświadczeni pracownicy są biegli w przepisach i nie dopuszczają do ich przekraczania. Niestety, prawo podlega interpretacji. Reguły zmieniają się w trakcie gry – zwłaszcza realizacja projektów wieloletnich jest podatna na niebezpieczeństwo zmian i na interpretację organu kontrolnego, decydującego czasami dość arbitralnie, które przepisy mają mieć zastosowanie do wydatków w badanym okresie.

Bolączką systemu jest też brak jednolitych wytycznych dla szeregu odmiennych programów, a nawet podprogramów szczegółowych, w zakresie kwalifikowalności wydatków (np. VAT, stawki wynagrodzeń, odpis na ZFŚS, prowizje bankowe, interpretacja Prawa Zamówień Publicznych). Zakwestionowanie przez organ kontrolny wydatków w projekcie rodzi konieczność zwrotu środków, a także odsetek – a ponieważ kontrola może nastąpić także w trakcie okresu trwałości, kilka lat po zakończeniu projektu, to odsetki mogą znacząco zwiększyć kwotę wierzytelności. Uczelnia może wystąpić na drogę sądową, co wobec własnego przekonania o słuszności stosowanych wcześniej interpretacji przepisów zazwyczaj czyni, i w efekcie skutki rozbudowanego systemu kontrolnego przenoszą się na poziom społeczny, dociążając instytucje sądowe i arbitrażowe.

W zamierzeniu ustawodawcy ułatwienia prowadzenia kontroli w instytucjach wnosi zmiana *Ustawy – Ordynacja podatkowa*, w której wprowadzono możliwość (a w uściśleniu rozporządzeniem – obowiązek) elektronicznego przygotowania dokumentów dla organów kontrolnych w postaci tzw. Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK). O ile zamierzenie samo w sobie jest obiecujące, to jego szczegółowa implementacja doprowadza niestety do deformacji zamierzeń. Nie wchodzić w szczegóły – jak to często ma miejsce – nie wzięto pod uwagę specyfiki uczelni, dla których zastosowanie się do przepisów oznaczałoby dodatkowe obciążenie na etapie wprowadzania informacji do systemu. Być może zastosowanie JPK skróci czas

przebywania zespołów kontrolnych w Uniwersytecie, ale okupione to zostanie dalszym powiększeniem personelu administracyjnego, obarczanego niekoniernie użytecznymi obowiązkami. Uszczelnienie ściągłości VAT, któremu ma służyć wprowadzenie JPK, z pewnością jest pożądane, ale zaniedbanie dopracowania szczegółów implementacji rozwiązań źle świadczy o systemie administrowania procesami zarządczymi państwa. Moim zdaniem wynika to z niedoceniań roli wstępnej konsultacji rozwiązań z zainteresowanymi instytucjami i ciągłą tendencją do jednakowego traktowania wszystkich elementów systemu, mimo ich ewidentnego zróżnicowania. Konsultacje traktowane są jako przykry formalny obowiązek, a nie jako próba włączenia zainteresowanych w tworzenie optymalnych rozwiązań.

Konkludując – kontrole, którym poddane są uczelnie, nie służą obronie finansów państwa przed nadużyciami. Uczelnie nie są sektorem szczególnie narażonym na próby pozaprawnych działań, więc poddawanie ich takim samym restrykcjom, jak inne obszary przedsiębiorczości, jest marnowaniem środków i sił zarówno instytucji kontrolnych, jak i samych uczelni. Co więcej, w uczelniach funkcjonują wielostopniowe organy administracji, które spełniają pożądane funkcje kontrolne, na ogół radząc sobie dobrze, wręcz bardzo dobrze, z utrzymywaniem wszystkich aspektów działalności w ramach (nadmiernie) skomplikowanych przepisów prawa. Zdając sobie sprawę, że przykład nie jest dowodem, przytoczę jednak jedną wymowną opinię: Najwyższa Izba Kontroli udostępniła pod koniec roku 2015 raport z przeprowadzonego audytu projektu dotyczącego podtrzymywania więzi z Polonią i Polakami za granicą. Realizatorami projektu było kilkanaście podmiotów, w tym cztery ministerstwa, trzy ambasady RP, a także Uniwersytet Jagielloński. W raporcie NIK zamieszcza się znamienne stwierdzenie: „Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, skontrolowane podmioty...”, i w tym miejscu umieszczono odnośnik, w którym czytamy: „Nieprawidłowości w realizacji zadania nie stwierdzono w przypadku jednego ze skontrolowanych podmiotów tj. Uniwersytetu Jagiellońskiego”. Jestem przekonany, że analogiczna sytuacja ma miejsce w znakomitej większości realizowanych przez nas projektów i działań, a Rząd RP oraz instytucje kontrolne – nie ryzykując wiele – mogłyby zdać się na rolę Władz Uniwersyteckich jako organów zapewniających prawidłowe funkcjonowanie tych specyficznych jednostek sektora finansów publicznych. Szereg negatywnych następstw widocznego ewidentnie przeregulowania systemu i sformalizowanego do granic absurdu kontrolowania tych reguł wprowadza niepowetowane straty zarówno materialne, jak i w sektorze stosunków społecznych. Czy odważymy się podjąć próbę oparcia relacji uczelni (ogólniej – instytucji naukowych) z organami nadzorującymi w większym stopniu na zaufaniu do mechanizmów wewnętrznych niż na ich ciągłym kontrolowaniu? Życzę tego nam wszystkim, ale przyznaję, że trudno mi wzbudzić w sobie optymizm. Pozostaje próbować.

STANISŁAW KISTRYN

Uniwersytet Jagielloński