

Od 1 lipca 2011 roku, zgodnie z prawem, system elektronicznego poboru opłat dla ciężarówek powyżej 3,5 tony na drogach ekspresowych i autostradach powinien zastąpić system winietowy. Niestety, do dziś dnia nie dokonano rozstrzygnięcia trwającego przetargu. Rodzi to poważne obawy, czy implementacja systemu nastąpi w przewidzianym terminie. Opóźnienia mogą skutkować ewentualną karą dla Polski, nałożoną przez Komisję Europejską, a także stratami dla budżetu państwa – co ma niebagatelne znaczenie w okresie poszukiwania nowych dochodów, m.in. poprzez podwyższanie podatków.



Koszty braku decyzji

Opinia Centrum im. Adama Smitha pod kierunkiem prof. dr hab. Aleksandra Surdeja dotycząca braku decyzji o wprowadzeniu dyrektywy UE dotyczącej e-myta

Szacuje się, że wartość dóbr, usług oraz robót publicznych nabywanych przez państwa i inne instytucje publiczne, a objętych ustawami o zamówieniach publicznych, wynosi w UE średnio 16% produktu krajowego brutto, przy czym wartość ta mieści się w przedziale od 12 (unijne minimum) do 20 (unijne maksimum) PKB poszczególnych krajów.

Współczesne rządy są więc olbrzymią maszyną do wydawania pieniędzy.

Wszyscy płacący podatki obywatele finansują funkcje współczesnego państwa: od dostarczania dóbr publicznych po redystrybucję. Decyzje o kierunkach i wielkości wydatków publicznych podejmowane są przez działającą w imieniu obywateli administrację rządową kierowaną przez pochodzących z wyboru polityków i kontrolowaną przez wyspecjalizowane instytucje kontrolne.

Nie odmawiając administratorom rzetelności warto zauważyć, że skala środków będących w dyspozycji władz publicznych sprawia, że drobne nieefektywności kumulować się mogą w wielkie sumy przepłaconych dóbr i usług lub źle przeznaczonych środków.

W celu ochrony interesów podatnika (zmniejszenia przypadających nań obciążeń) i obywatela (zwiększenie publicznych korzyści z wydawanych środków) ustawodawcy wielu krajów wprowadzili ramy regulacyjne wyznaczające nakazane i zabronione sposoby postępowania instytucji publicznej nabywającej dobra, usługi i zlecającej wykonanie specjalistycznych prac. Ramy te w Polsce są wyznaczone przez ustawę o zamówieniach publicznych (bardziej adekwatną nazwą mogłaby być nazwa „ustawa o zakupach publicznych”), a sposób realizacji tej ustawy jest nadzorowany przez wyspecjalizowaną agencję rządową – Urząd Zamówień Publicznych.

Nie wchodząc w szczegóły unormowania ustawowego warto zauważyć, że ustawa o zamówieniach publicznych w słusznej trosce o podatnika próbuje pogodzić cele, które nie zawsze dają się pogodzić.

Ustawa ma ostrze antykorupcyjne poprzez między innymi wymogi dotyczące informowania o zakupach, procedury zgłaszania ofert czy składu (wielosobowego) gremium decydującego o wynikach przetargu.

Ustawa formułuje wymogi proceduralne, w tym warunki umożliwiające zakwestionowanie rozstrzygnięć gremium decyzyjnego. Tworzy to możliwość kontroli sądowej nad decyzjami administracyjnymi, dzięki czemu zachowana zostaje jedna z podstawowych zasad państwa prawa.

Ustawa o zamówieniach publicznych, i dla ekonomistów jest kryterium nadrzędnym, powinna przyczyniać się do podejmowania decyzji optymalnych: tańszych zakupach, wyższej jakości nabywanych dóbr, lepszej kompozycji koszyka zakupywanych dóbr i usług czy optymalnemu wyborowi momentu zakupu. Błędy w każdym z tych wymiarów to spadek efektywności decyzji, a w rezultacie marnotrawstwo pieniędzy podatników.

Współwystępowanie wielu wymiarów sprawia, że nieefektywność może być ukryta głębiej. Nadmierna koncentracja na obniżaniu cen może prowadzić do pogorszenia jakości i w rezultacie pojawieniu się dodatkowych przyszłych kosztów przyspieszonej wymiany dóbr i urządzeń, czy prac remontowych. Powolność (chodzi zarówno o długość okresu niezbędnego do przygotowania objętego ustawą o zamówieniach publicznych zakupu (zlecenia), jak i czas rozstrzygnięcia przetargu) może sprawić, że maleją pożytki z zakupionych dóbr. Jeśli zamówienia trzeba składać za wcześnie, to często kupuje się za dużo lub kupuje się dobra niewłaściwego rodzaju. Jeśli kontrola sądowa decyzji administracyjnych jest

powolna, to rozstrzygnięcia są podważane, a zasadny zakup lub zlecenie publiczne opóźnione.

Ramy regulacyjne stworzone przez ustawę o zamówieniach publicznych w Polsce, czy podobne do niej ustawy obowiązujące w świecie (od Stanów Zjednoczonych po Australię) rodzą problemy dla efektywności decyzji administracji publicznych dotyczących zakupów dóbr i usług (szerzej na ten temat pisze Susan Rose Ackerman w pracy „Korupcja i rządy, Sic! Warszawa, 2001).

Zauważyć należy, że tworząc ramy regulacyjne dla decyzji o wydatkowaniu środków publicznych ustawa o zamówieniach publicznych z jednej strony sprzyja racjonalności i bezstronności decyzji władz publicznych, z drugiej, niestety, legitymizuje podejmowanie decyzji, które, chociaż są proceduralnie rzetelne, są również mniej efektywne, w wydłużonym horyzoncie czasowym, albo wprost nie są efektywne, jeśli weźmiemy pod uwagę ukryte koszty nie podjętych lub opóźnionych decyzji.

Dodatkowym, niestety, niewystarczająco często dostrzegającym skutkiem członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest to, że regulacje i dyrektywy Unii Europejskiej nakładają na nasz kraj obowiązek wprowadzania zmian ustawowych czy tworzenia rozwiązań w różnych obszarach życia gospodarczego, których niespełnienie wiąże się z koniecznością płacenia grzywien. Kary i grzywny są niekiedy pochodną uchybień w funkcjonowaniu urzędów publicznych czy sądów (np. niedotrzymywania terminów rozstrzygnięć czy przedłużania okresu aresztu tymczasowego). Innym razem są nakładane z powodu niewypełniania zobowiązań dotyczących tempa poprawy stanu środowiska (przykładowo od 16 lipca Komisja Europejska nalicza Polsce grzywnę sięgającą 40 tysięcy euro dziennie, gdyż nasz kraj nie wywiązał się terminowo z obowiązku usprawnienia gospodarki odpadami).

Zobowiązania wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej są szczególnie istotne jeśli dotyczą działań dotyczących budowania i funkcjonowania jednolitego rynku. Jest zrozumiałe, że działania (i zaniechania) dotyczącego jednolitego rynku (rynków dóbr i usług, kapitałowego czy pracy) są szczególnie przez Komisję Europejską monitorowane, a naruszenia podjętych zobowiązań karane.

Wypełniając Dyrektywę 2004/52/KE z 29 kwietnia 2004 roku o harmonizacji (interoperacyjności elektronicznego systemu poboru opłat dla ciężarówek powyżej 3,5 tony na drogach ekspresowych i autostradach rząd Polski zobowiązał się

wprowadzić elektroniczny system poboru, który od 1 lipca 2011 roku powinien zastąpić system winietowy.

Ustawa, która likwiduje system winietowy, została uchwalona już w 2008 roku.

Ponieważ stworzenie i wdrożenie takiego systemu wymaga zlecenia wykonania tej pracy zewnętrznym podmiotom ogłoszono przetarg, który miał zostać rozstrzygnięty tak, aby w lipcu 2010 roku mogło nastąpić podpisanie umowy z jego zwycięzcą. Niestety, do 25 sierpnia 2010 roku, opinia publiczna nie została poinformowana o rozstrzygnięciu tego przetargu. Rodzi to uzasadnione obawy o to, czy:

- a) system powstanie w zakładanym terminie (należy zauważyć, że strona techniczna przedsięwzięcia rodzi ryzyko i w przypadku wyboru niektórych technologii rejestracji przejazdów grozi, jak w przypadku Niemiec, opóźnieniem implementacji);
- b) czy Komisja Europejska zrozumie „obiektywne” powody opóźnienia i nie nałoży kary na Polskę (warto zauważyć, że zharmonizowany elektroniczny system poboru opłat przyczynia się do stworzenia jednolitego europejskiego rynku przewozów, jest więc elementem konstytutywnym integracji europejskiej);
- c) czy rząd polski „stać”, w okresie dramatycznego poszukiwania nowych dochodów na opóźnianie wprowadzania systemu elektronicznego poboru opłat, który zwiększa, w stosunku do systemu winiet, wielkość wpływów budżetowych. Według różnych opinii, brak terminowego wprowadzenia systemu, może oznaczać dla budżetu państwa straty nawet w wysokości 1 mld zł. Niewykluczone, że za pokrycie tej straty zapłacą wszyscy podatnicy.

Regulacje systemu zamówień publicznych nie powinny stawać się alibi dla bezczynności rządzących. Brak rozstrzygnięć jest też wprowadzeniem rozstrzygnięciem, ale rozstrzygnięciem kosztownym dla Polski i jej obywateli.