



Pakt uczciwości i inne „obywatelskie” narzędzia przydatne w przeciwdziałaniu nadużyciom w zamówieniach publicznych

Grzegorz Makowski, Marcin Waszak
forumIdei, Fundacja im. Stefana Batorego

„EFEKTYWNE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE – WZMOCNIENIE POTENCJAŁU ADMINISTRACJI”

Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój

Oś priorytetowa II: Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji

Działanie 2.18: Wysokiej jakości usługi administracyjne

Miejscowość, Warszawa 2018 r.



Fundacja im. Stefana Batorego / forumIdei

- ❑ **Program Przeciw Korupcji (1999-2013), Program Odpowiedzialne Państwo (2014-2018), forumIdei (2018-).**

Jednym z obszarów naszych działań są inicjatywy edukacyjne, kształtujące świadomość problemu korupcji i działania strażnicze dotyczące m.in. realizacji polityk antykorupcyjnych, przejrzystości życia publicznego, finansowania partii politycznych.

- ❑ **Podejmujemy własne inicjatywy i wspieramy inne działania przyczyniające się do poprawy rzetelności życia publicznego, ograniczenia ryzyka korupcji i realizacji idei dobrego rządzenia.**

- ❑ **Główne priorytety i przykłady projektów:**

- **Pakt uczciwości / Barometr Ryzyka Nadużyć w zamówieniach publicznych** – inicjatywy dotyczące zamówień publicznych.
- **przejrzystość procesu legislacyjnego** (Obywatelskie Forum Legislacji, monitoring zakończony w 2014 r. raportem – Jakość i otwartość procesu legislacyjnego);
- **ograniczanie ryzyka korupcji i negatywnych skutków konfliktu interesów** (projekty – Samorządowe Unie Personalne, Społeczny monitoring konfliktu interesów)
- **wzmacnianie roli i ochrony prawnej sygnalistów**



Pewna wskazówka co Polacy mogą myśleć o systemie zamówień publicznych

Jak Pan(i) sądzi, czy obecnie wśród wysokich urzędników państwowych i polityków* załatwianie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne jest:	Wskazania respondentów według terminów badań										
	IV 1997	VII 1999	VII 2000	II 2003	XII 2003	V 2004	IV 2009	IV 2010	VIII 2012	VI 2013	XI 2013
	w procentach										
– częste („bardzo częste” i „raczej częste”)	78	73	78	81	81	87	75	73	79	80	77
– rzadkie („bardzo rzadkie” i „raczej rzadkie”)	9	10	10	6	6	4	11	13	10	8	12
Trudno powiedzieć	13	17	12	13	13	9	14	14	11	12	11

Źródło: CBOS 2014



Barometr ryzyka nadużyć w zamówieniach publicznych

- ❑ W 2015 r. w ramach działań związanych z prewencją korupcji i wspólnie z portalem Zamówienia Publiczne 2.0 opracowaliśmy tzw. Barometr Ryzyka Nadużyć w zamówieniach publicznych (BRN).

- ❑ **Barometr** – syntetyczny indeks zbudowany ze wskaźników (kilkanaście do około dwudziestu), których wartość może zostać ustalona maszynowo, to jest poprzez automatyczne pozyskanie danych z baz UZP, TED. Koncepcja opiera się na badaniach zrealizowanych dotychczas na Węgrzech, Słowacji i w Czechach przez węgierską organizację **The Corruption Research Center Budapest (partner projektu)**.

- ❑ **Główne cele barometru:**
 - **pobudzanie debaty publicznej** nt. przejrzystości systemu zamówień publicznych, potrzeby jego doskonalenia i ograniczania ryzyka nadużyć i korupcji;
 - **stworzenie powszechnie dostępnego narzędzia, przydatnego do diagnozowania zagrożenia** nieprawidłowościami w systemie zamówień publicznych w makro-skali;



<http://barometrryzyka.pl/>



Barometr ryzyka nadużyć w zamówieniach publicznych

Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej

RAPORT Z DNIA: 2018-11-29 12:43

Dane

Bliskie podobierstwo:
(powiąż różne podmioty w jednym raporcie)

1 (2) 90 (5) 0

teled adresowe

Centrum Zakupów dla Sądownictwa Podmiot prawa publicznego

ul. Farmaceutów, Kraków www.czdsigb.gov.pl

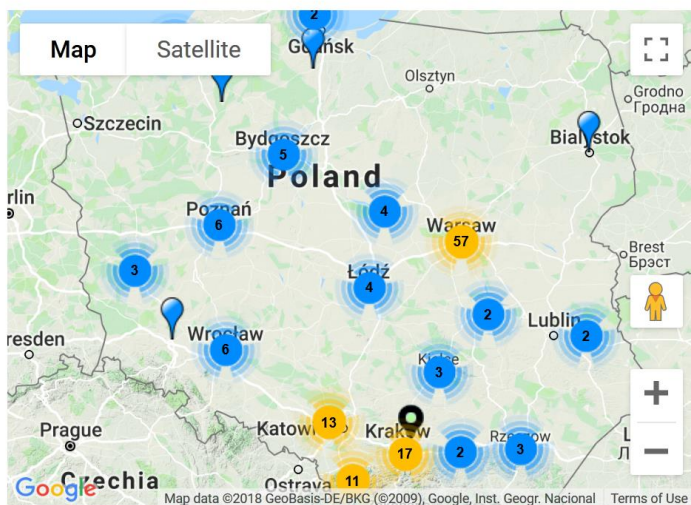
REG: 12249293900000 728 585 179

124 175 665

biuro@czdsigb.gov.pl

Koncentracja geograficzna wykonawców / zamawiających (umiejscowienie orientacyjne wg

GoogleMaps)



Profil działalności / obejmujące dane od 2010 roku (BZP) oraz od 2011 roku (TED)

Zamawiający



Wartość (zł)

Zamówienia

Wolna
ręka

1 205 651
360

151 / 394

4

Wykonawca



Wartość (zł)

Wygrane

Wolna
ręka

0

0

0

Barometr Ryzyka Nadużyć (BZP)
BRN: 0,41



Corruption Risk Index (TED)
CRI: 0,14



Maszyny biurowe i liczące,
sprzęt i materiały, z
wyjątkiem mebli i pakietów
oprogramowania
66%

Pakiety oprogramowania i
systemy informatyczne
29%

Sprzęt radiowy, telewizyjny,
komunikacyjny,
telekomunikacyjny i podobny
29%

Barometr Ryzyka Nadużyć (BZP)
BRN: BRAK

Corruption Risk Index (TED)
CRI: BRAK

BRAK DANYCH

BRAK DANYCH

BRAK DANYCH



Czym są pakti uczciwości? – ogólnie

- ❑ **Pakt uczciwości, ang. Integrity Pact (IP)** – to najprościej rzecz ujmując **forma umowy cywilnoprawnej** między instytucją publiczną biorącą udział w rynku zamówień publicznych, jako zamawiający („władzą”), a wszystkimi oferentami biorącymi udział w konkretnym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.
- ❑ **Ogólny cel IP** to wzmocnienie gwarancji, że żadna ze stron postępowania nie będzie uciekać się do nieuczciwych (zwłaszcza korupcyjnych) praktyk zlecając / starając się i realizując o dane zamówienie.
- ❑ Ważny element! IP zakłada udział zewnętrznego, **społecznego obserwatora** – w całym procesie – od zainicjowania procedury zamówień, przez realizację, po zakończenie projektu.





Krótką historia paktów uczciwości – prapoczątki

- ❑ **„Wyspy uczciwości”** (Islands of Integrity – Iol) – jedno z pierwszych (latach 90-te) „narzędzi” stworzonych przez Transparency International i aplikowany krajach / społeczeństwach dotkniętych systemową korupcją (obejmującą wszystkie sektory / obszary życia publicznego), często uwarunkowanych obyczajowo.

- ❑ **Podstawowe założenia Iol:**

- sytuacja powszechności („morza”) korupcji;
- tworzymy przynajmniej jedną, wzorcową enklawę („wyspę”), w którym udaje się realizować zasady odpowiedzialnego, transparentnego, zgodnego z prawem i interesem publicznym, podejmowania decyzji;
- „Wyspa” – „publiczna” umowa (zobowiązanie zaangażowanych stron) do powstępowania w sposób uczciwy;
- Jeśli „wyspę” uda się stworzyć, wzorzec można próbować przenosić w inne obszary życia publicznego / decyzje



- ❑ Takimi idealnymi „wyspami” są procesy wydawania licencji, albo duże inwestycje, procesy prywatyzacyjne, etc.

- ❑ **IP – koncept dostosowany specjalnie do rynku zamówień publicznych.**



Jakie są podstawowe funkcje IPs?

- ❑ **Funkcja prewencyjna** – zapobieganie nadużyciom w procesie zlecenia i realizacji zadań publicznych oraz związane z tym przede wszystkim obniżenie kosztów realizacji zadań publicznych, które mogłyby być większe bądź to z powodu nielegalnych rent, bądź konsekwencji nadużyć (procesów, odszkodowań, strat, etc.).
- ❑ **Funkcja integracyjna** – poprawnie wdrażane IPs mogą być skutecznym instrumentem budowania standardów w ramach całego systemu zamówień publicznych, jak i w poszczególnych instytucjach / podmiotach biorących w nim udział, wspierając realizację przepisów prawa.
- ❑ **Funkcja informacyjno-edukacyjna** – zastosowanie IPs może być narzędziem budowy zaufania do konkretnych instytucji publicznych i systemu zamówień publicznych jako takiego.



Czym są pakiety uczciwości? – najczęściej spotykane formy

- IP jako **wielostronna umowa cywilnoprawna** dołączana do dokumentów przetargowych, której stronami są zamawiający oraz wszyscy oferenci podpisywana w momencie przystąpienia do procedury zamówienia.
- IP jako obowiązkowa **klauzula w dokumentacji zamówienia**. Powinna ona określać zarówno zobowiązania oferentów, jak i zamawiających. Jest podpisywana w momencie przystąpienia do procedury.
- IP jako **forma poręczeń składanych jednostronnie** przez przedstawicieli podmiotu zlecającego oraz oferentów. TI nie uznaje tej postaci za optymalną, niemniej jeśli poręczania są składane symetrycznie przez zlecających i wszystkich oferentów ich efektywność może być równie wysoka co w przypadku odrębnych umów.





Umowa – pakty uczciwości – przybliżenie

- ❑ **Typowe elementy IP** – umowy podpisywanej przez podmiot zlecający i oferentów ubiegających się o konkretne zamówienie publiczne stanowiąca, że strony:
- ❑ Często występujące zobowiązania:
 - **nie będą stosować nieuczciwych / niezgodnych z prawem praktyk** (w szczególności korupcyjnych, np. żądania lub oferowania korzyści, wpływania na rozstrzygnięcie w inny sposób niż przewidziany w prawie) – na wszystkich etapach realizacji zamówienia – od ogłoszenia, po zakończenie zadania;
 - **ujawnią wszystkie przepływy finansowe**, związane z realizacją zamówienia;
 - **przyjmą zestaw reguł (kodeks) postępowania** gwarantujący prawidłowe, transparentne wykonanie zadania;
 - **uzgadniają bardziej restrykcyjne (niż te wynikające wprost z przepisów) sankcje** za naruszenie standardów przez którąś ze stron (np. możliwość natychmiastowego odstąpienia od umowy w przypadku, gdy oferent-zwycięzca dopuścił się korupcji, dodatkowa odpowiedzialność za szkody **wobec zamawiającego i innych oferentów**;
 - **poddają się monitoringowi ze strony zewnętrznego obserwatora** – w całym procesie realizacji zadania – od ogłoszenia ofertowego.
 - **uzgadniają mechanizmy ochrony sygnalistów**;
 - **Inne zobowiązania** – np. oświadczenie, że w okresie kilku lat poprzedzających



- ☐ **Niezależny monitor** (organizacja pozarządowa) spełnia co najmniej trzy funkcje:
 - jest **dodatkowym gwarantem przestrzegania postanowień IP**;
 - **wspomaga przepływ informacji** dot. danego zamówienia do opinii publicznej;
 - **może być moderatorem** w relacjach między zamawiającym, a oferentami / wykonawcami (np. pomagać w rozwiązywaniu sporów w kwestiach objętych IP).



Warunki skutecznego wdrożenia IP

- ❑ **Wola polityczna** – instytucje publiczne (zlecający) muszą mieć przekonanie, że warto podnosić standardy.
- ❑ **Możliwie wczesny etap projektu** – najlepiej na samym początku przygotowania procedury przetargowej.
- ❑ **Realizacja** – optymalnie – cały czas trwania projektu. Minimalnie – cały okres trwania przetargu



Przykład – Biblioteka narodowa w Rydze (2005-2008)

❑ IP zaproponowany przez **firmę konsultingową Hill International** (we współpracy z TI), która obsługiwała przetarg na wykonawcę inwestycji.

❑ **Co obejmował IP?**

- **Szereg zobowiązań** po stronie resortu kultury dot. m.in. dostępu do posiedzeń komisji przetargowych (zarówno na etapie przygotowania jak i rozstrzygnięcia).
- **Systematyczny monitoring realizacji inwestycji** – co tygodniowe spotkania z zespołem kierującym budową, monitoring aneksów do umowy, audyty społecznej ad hoc
- **Edukacja / informacja** – system monitorowania opinii społecznej w zw. z inwestycją, system przyjmowania skarg i doniesień o nieprawidłowościach, działania PR
- **Jeden z efektów koszt inwestycji mniejszy od przewidywanego o blisko 4,5 mln EUR**, przy jednoczesnym wzbogaceniu inwestycji (np. o elementy proekologiczne), zmniejszeni liczby konfliktów wokół niedociągnięć w realizacji, czy aneksowaniu umów.





Projekt Komisji Europejskiej - Integrity Pacts - civil control mechanisms for safeguarding EU funds

☐ **Tło** – Komisja Europejska (DG Regio) uznała, że korupcja w zamówieniach publicznych związanych ze środkami europejskimi jest na tyle poważnym zagrożeniem, iż trzeba rozwijać mechanizmy, które zwiększą szanse jej ograniczenia, **w szczególności w funduszach strukturalnych oraz funduszu spójności. Tych funduszy dotyczyć ma test IP.**

☐ KE liczy, że **pomyślne zastosowanie IP wykaże, iż w warunkach europejskich mogą się one przyczynić do zwiększenia przejrzystości zamówień publicznych**, będą budować zaufanie do instytucji publicznych dysponujących środkami UE, przyczynią się do zmniejszenia kosztów i zwiększenia konkurencji.



EUROPEAN COMMISSION



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA



Pakt w Polsce – struktura

Moduł I – specjalna umowa z PKP-PLK gwarantująca wiele uprawnień obserwatorowi, czyli Fundacji

Uzupełnienie I modułu Paktu, tj. porozumienia Fundacja – PKP PLK. Jest obowiązkowy dla Wykonawcy, zawiera regulacje dotyczące m.in. :

- monitoringu korespondencji** z Zamawiającym i dokumentów towarzyszących podpisaniu i realizacji umowy;
- oświadczeń o nienaruszaniu uczciwej konkurencji;
- cyklicznych spotkań** o stanie realizacji paktu uczciwości;
- prawa **wizytacji Partnera Społecznego** na placu budowy;
- realizacji polityki ochrony SYGNALISTÓW** i zasad etycznych;

Brak sankcji za niedotrzymanie ustaleń, **ALE** zerwanie paktu z winy instytucji zamawiającego/ wykonawcy może prowadzić do cofnięcia środków unijnych na inwestycję.



Pakt w Polsce - <http://paktuczciwosci.pl/>



Wersja dla niedowidzących

Wyszukaj



O projekcie Dla mediów O nas Kontakt

Pakt uczciwości. Czy to może działać w Polsce? Polecamy artykuł w dwumiesięczniku Zamawiający. (20 listopada 2018)

Czytaj więcej...



Aktualności



O Pakcie



Twórcy i uczestnicy



Korzyści



Zgłoś nadużycie



Spotkania i warsztaty





Pakt w Polsce

- c) skreślenia przedmiotem Zamówienia,
- 3) **na etapie wszczęcia i prowadzenia postępowania o udzielenie Zamówienia:**
- a) zapewnienie udziału nie więcej niż trzech osób ze strony Fundacji lub Konsultanta w pracach komisji przetargowej Zamówienia. Osoby te będą brać udział w pracach komisji przetargowej na zasadzie członka komisji bez prawa głosu;
 - b) zapewnienie Fundacji i Konsultantowi dostępu do korespondencji z wykonawcami na etapie sprzed składania ofert (tj.: pytań wykonawców, odpowiedzi Zamawiającego, zmian do ogłoszenia o Zamówieniu, zmian do SIWZ, pytań i odpowiedzi z ewentualnego zebrania wykonawców);
 - c) zapewnienie Fundacji i Konsultantowi bieżącego dostępu do protokołu z postępowania;
 - d) zapewnienie Fundacji i Konsultantowi dostępu do złożonych wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu (jeżeli do udzielenia Zamówienia będzie stosowany tryb przetargu ograniczonego) i ofert;
 - e) zapewnienie Fundacji i Konsultantowi dostępu do korespondencji z wykonawcami na etapie oceny złożonych wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu (jeżeli do udzielenia Zamówienia będzie stosowany tryb przetargu ograniczonego) i oceny ofert (pytania do wniosku/oferty, wezwania do uzupełnienia wniosku/oferty, wezwania do wyjaśnienia ceny, wyjaśnienia i uzupełnienia wykonawców);
 - f) zapewnienie Fundacji i Konsultantowi dostępu do rekomendacji komisji przetargowej w sprawie oceny ofert (wyboru oferty najkorzystniejszej, wykluczenia wykonawców i odrzucenia ofert);
 - g) zapewnienie Fundacji i Konsultantowi dostępu do składanych przez wykonawców dokumentów po czynności wyboru najkorzystniejszej oferty;
 - h) przekazanie Fundacji i Konsultantowi SIWZ wraz z załącznikami

4) **na etapie udzielenia Zamówienia:**

- a) przekazanie Fundacji kopii umowy podpisanej z Wykonawcą;
- b) przekazanie Fundacji kopii dokumentów formalnych składanych przez Wykonawcę przed podpisaniem umowy (tj.: kopii gwarancji należytego wykonania umowy, uprawnień do wykonywania określonych czynności przez personel skierowany do realizacji Zamówienia, umowy konsorcjum oraz dokumentów wymaganych w SIWZ);

5) **na etapie realizacji Zamówienia:**

- a) przekazanie Fundacji kopii zmian umowy o realizację Zamówienia wraz z korespondencją towarzyszącą (tj. przykładowo: wniosek o zmianę, ustalenie Inżyniera, protokół konieczności, etc.);
- b) przekazanie Fundacji kopii umów z podwykonawcami oraz wniosków Wykonawcy zawarcie takich umów;
- c) informowanie Fundacji o roszczeniach Zamawiającego i Wykonawcy w okresach miesięcznych z zapewnieniem przekazania kopii dokumentacji towarzyszącej dla przypadków wybranych przez Fundację.;
- d) umożliwienie Fundacji lub Konsultantowi wizytacji na placu budowy.



Pakt w Polsce

6) **na każdym etapie:**

- a) zwrócenie się do Fundacji o wyrażenie opinii o danej czynności związanej z Zamówieniem;
- b) wskazanie Fundacji niewłaściwego zachowania przez Fundację, Konsultanta lub osób realizujących Pakt Uczciwości z ich strony;
- c) wskazanie Fundacji na zachowanie skutkujące konfliktem interesów po stronie Fundacji, Konsultanta lub osób realizujących Pakt Uczciwości z ich strony;
- d) otrzymywanie kopii raportów tworzonych przez Konsultanta lub inne osoby

1 /

na zlecenie Fundacji związanych z przebiegiem postępowania o udzielenie Zamówienia lub realizacją Zamówienia;

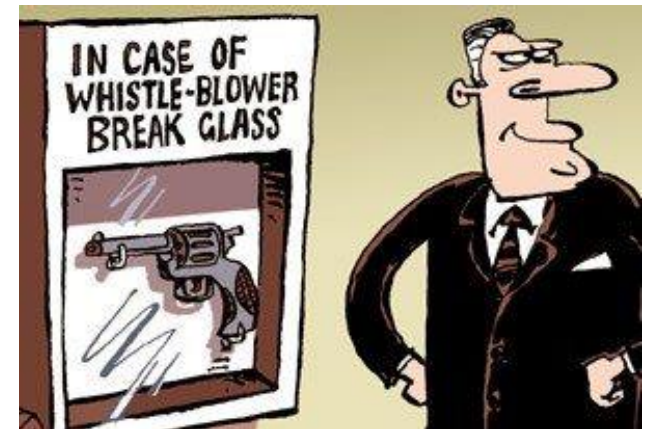
- e) wnioskowanie do Fundacji o zmianę Konsultanta lub innej osoby działającej na zlecenie Fundacji;
- f) zwrócenie się do Fundacji o przekazanie informacji (tj. nazwie lub imieniu i nazwisku) o osobie Konsultanta lub innej osoby działającej na zlecenie Fundacji, z zachowaniem zasad poufności opisanych w § 6 poniżej;
- g) zapewnienie możliwości nieskrępowanego i anonimowego sygnalizowania każdej ze Stron niniejszego Porozumienia potencjalnych naruszeń przepisów i regulacji wskazanych w §2 ust. 9 Porozumienia . W przypadku otrzymania przez Spółkę informacji w powyższym zakresie, Spółka zobowiązana jest poinformować o powyższym Fundację;
- h) informowanie Fundacji o przypadkach nadużyć i podejrzeń nadużyć w zakresie realizacji Zamówienia oraz o działaniach podjętych przez Spółkę, żeby im zapobiec i ograniczyć ich negatywne konsekwencje;
- i) zagwarantowanie, że czynności związane z Zamówieniem na każdym etapie będą wykonywane przez osoby przestrzegające zasad bezstronności i obiektywizmu;
- j) przekazywanie na wniosek Fundacji informacji o wydatkach związanych z organizacją Zamówienia (zatrudnienie ekspertów zewnętrznych, przygotowanie studium wykonalności, etc.), o personelu biorącym udział w przygotowaniu, wszczęciu, prowadzeniu, udzielenia i realizacji Zamówienia, czy wykonującym usługi pomocnicze dla Spółki w zakresie Zamówienia;
- k) przekazywanie Fundacji innych informacji związanych z realizacją Projektu lub Zamówienia, w szczególności wyników kontroli wewnętrznej Spółki, kontroli Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, kontroli Centrum Unijnych Projektów Transportowych , audytów Komisji Europejskiej, itp.



Whistleblowing / sygnalizowanie – idea

□ **Sygnalista** (ang. whistleblower) to osoba, która dobrowolnie, w dobrej wierze, w interesie publicznym informuje o ryzyku lub wystąpieniu nadużycia.

□ **Donosiciel** to osoba, która przekazuje informacje, kierując się interesem własnym.





Rządowe propozycje uregulowania statusu sygnalistów, a standardy międzynarodowe

- ❑ **Projekt ustawy o jawności życia publicznego.** sygnalista - osoba fizyczna lub przedsiębiorca, których **współpraca z wymiarem sprawiedliwości polegająca na zgłoszeniu informacji o możliwości popełnienia przestępstwa** przez podmiot, z którym jest związana umową o pracę, stosunkiem służbowym lub innym stosunkiem umownym może niekorzystnie wpłynąć na jej sytuację życiową, zawodową, materialną i której prokurator przyznał status sygnalisty.



- ❑ **Rada Europy.** Sygnalista to osoba fizyczna, która **ujawnia lub informuje o zagrożeniu lub szkodzie dla interesu publicznego** w kontekście wykonywanej przez siebie pracy (ang. in the context of their work-based relationships), czy to w sektorze publicznym, czy też prywatnym (Recommendation CM/Rec(2014)7).



Whistleblowing – idea

- ❑ Ochrona sygnalistów może być naprawdę skuteczna tylko w warunkach **demokracji, rządów prawa, niezawisłości sądów, swobody wypowiedzi i wolnych mediów.**

Co nie oznacza, że w reżimach niedemokratycznych sygnaliści w ogóle nie istnieją i nie mogą mieć żadnej ochrony.

- ❑ Whistleblowing to nie tylko środek ochrony pracownika. To przede wszystkim **sposób realizacji prawa do swobody wypowiedzi i dostępu do informacji publicznej.**



Whistleblowing w praktyce

- ❑ Średniowieczna **zasada *qui tam*** i amerykański False Claims Act.
- ❑ Rozwój ustawodawstwa dot. sygnalistów **w USA – obecnie pakiet 8 ustaw.**
- ❑ Standardy Rady Europy, OECD, Transparency International
- ❑ Whistleblowing jest postrzegany jako integralny element zarządzania etycznego w organizacjach.
- ❑ Aktualnie co raz więcej państw przyjmuje ustawodawstwo chroniące sygnalistów – właściwe ramy prawne **wspomagają tworzenie odpowiedniego środowiska etycznego w organizacjach.**





Regulacje dot. sygnalistów w UE

Duża część państw członkowskich UE ma już specyficzne regulacje (najgorzej oceniane pod tym względem są Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Litwa, Polska i Hiszpania -> *Gaps in the System 2018*).

Przykłady:

- ❑ Słowacja – ochrona prewencyjna i następcza ze strony inspekcji pracy;
- ❑ Holandia – specjalna instytucja doradczo-śledcza;
- ❑ Wielka Brytania – trójpoziomowa ścieżka zgłaszania nadużyć;
- ❑ Węgry – linia raportowania musi mieć atest urzędu ochrony danych;
- ❑ Irlandia – tymczasowe środki ochrony [najlepiej oceniana ustawa].



Główne założenia obywatelskiego projektu ustawy o ochronie sygnalistów

- objęcie ochroną prawną wszystkich osób pracujących, niezależnie od podstawy prawnej zatrudnienia i sektora w którym pracują;
- możliwość ochrony osób zgłaszających informacje o szerokim zakresie spraw, które zagrażają interesowi publicznemu (nie tylko korupcji, ale również mobbingu, przestępstw przeciwko środowisku, własności intelektualnej, nieprzestrzeganie regulacji wewnętrznych i kodeksów etyki);
- uregulowanie trzech ścieżek raportowania nieprawidłowości: wewnątrz organizacji, do zewnętrznych organów oraz do opinii publicznej;
- obligatoryjność tworzenia wewnętrznych procedur zgłaszania nieprawidłowości w sektorze publicznym, zachęty dla pracodawców prywatnych;
- obowiązek konsultowania wewnętrznych procedur zgłaszania nieprawidłowości ze związkami zawodowymi;
- ochrona tożsamości sygnalisty;
- zakaz podejmowania działań odwetowych wobec sygnalisty pod groźbą kary;
- wyłączenie sygnalisty z odpowiedzialności prawnej z tytułu naruszenia tajemnicy prawnie chronionej i naruszenia dóbr osobistych;
- złagodzenie odpowiedzialności karnej dla pracodawców, którzy wdrożyli wewnętrzny system informowania o nieprawidłowościach;
- dostęp sygnalistów do bezpłatnej pomocy prawnej.



Systemy zgłaszania nadużyć w obronie interesów finansowych UE

- ❑ promowanie ochrony sygnalistów przy jednoczesnej budowie kultury uczciwości wspomaga wykrywanie korupcji (Raport Antykorupcyjny 2014);
- ❑ środek pomagający identyfikować konflikt interesów w zamówieniach publicznych (wytyczne OLAF);
- ❑ mechanizm wykrywania przypadków nadużyć finansowych oraz słabych stron kontroli (Komisja Europejska 2014);
- ❑ ochrona sygnalistów w zamówieniach publicznych ma głębokie uzasadnienie ekonomiczne (raport Milieu 2017);
- ❑ mechanizmy zgłaszania nieprawidłowości to obecnie stały element minimalizowania ryzyka nadużyć w programach operacyjnych i instytucjach zarządzających środkami unijnymi.



Obszary regulowania *whistleblowing*-u w UE

Regulacje sektorowe:

- wydobycie złóż gazu ziemnego i ropy naftowej na obszarach morskich (dyrektywa z 13.06.2013);
- sektor finansowy (rozporządzenie z 16.04.2014 w sprawie nadużyć na rynku (MAR) + dyrektywa wykonawcza z 17.12.2015);
- przeciwdziałanie praniu pieniędzy (dyrektywa z 20.05.2015);
- dyrektywa w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic handlowych) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnieniem (28.11.2013).

Parlament Europejski pod presją organizacji pozarządowych, związków zawodowych i dziennikarzy przegłosował w listopadzie 2018 r. nową wersję dyrektywy o ochronie osób raportujących naruszenia prawa unijnego. Projekt ma szansę zostać przyjęty na początku 2019 r.



Nieprawidłowości raportowane przez pracowników wg OECD



2015 OECD Survey on Business Integrity and Corporate Governance (N=59)



ZUE S.A. – przykład wdrożenia systemu sygnalizowania nadużyć



- ❑ Pakt Uczciwości zobowiązał Wykonawcę do wdrożenia własnego systemu sygnalizowania nadużyć na podstawie wzoru polityki ochrony sygnalistów i rekomendacji przygotowanych przez Fundację;
- ❑ system miał służyć ujawnieniu przypadków nadużyć, które mają miejsce na monitorowanym przez Fundację kontrakcie, ale z czasem został rozciągnięty też na inne obszary działania Spółki;
- ❑ w umowach z podwykonawcami Wykonawca zobowiązał ich do przestrzegania jego polityki ochrony sygnalistów i stworzenia analogicznych rozwiązań;
- ❑ system jest dostępny dla pracowników, podwykonawców, klientów, kontrahentów czy dostawców Spółki, mogą oni też zgłaszać swoje uwagi i propozycje zmian co do kształtu polityki.



Wybrane źródła nt. whistleblowingu



Wybrane publikacje organizacji pozarządowych:

- A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona prawna sygnalistów w doświadczeniu sędziów sądów pracy. Raport z badań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011;
- A. Kobylińska, M. Folta, *Sygnaliści – ludzie, którzy nie potrafią milczeć*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015;
- G. Makowski, M. Waszak (red.), *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2016;
- D. Głowacka, A. Ploszka, M. Sczaniecki, *Wiem i powiem – ochrona sygnalistów i dziennikarskich źródeł informacji. Praktyczny przewodnik*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2016.

Standardy ochrony przyjęte przez organizacje międzynarodowe:

- Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and explanatory memorandum*
- Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris 2016
- A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*, Transparency International 2018



**FUNDACJA
BATOREGO**
IM. STEFANA

Dziękujemy za uwagę !

gmakowski@batory.org.pl

mwaszak@batory.org.pl

www.batory.org.pl

www.sygnaalista.pl

www.paktuczciwosci.pl

www.barometrzyzyka.pl