

Streszczenie Raportu

'Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU'

(*tłum. robocze „Identyfikacja i ograniczenie korupcji w zamówieniach publicznych w Unii Europejskiej”*).

Wydatki sektora publicznego w Unii Europejskiej w 2010 roku wyniosły 2 406 biliona euro, co stanowiło około 20% unijnego PKB, z czego 19% czyli 447 biliona euro stanowiły zamówienia publiczne opublikowane w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (TED).

Biorąc pod uwagę powyższe dane, modernizację przepisów dotyczących zamówień publicznych oraz plany Komisji Europejskiej w zakresie polityki walki z korupcją i oszustwem (dwa komunikaty Komisji Europejskiej z 2011 *'Communication on Fighting Corruption in the EU'* oraz *'Communication on an Anti-Fraud Strategy'*) zamówienia publiczne zostały wskazane przez Komisję Europejską i Parlament Europejski jako priorytetowa dziedzina, w ramach której powinno się zdefiniować i zmierzyć zakres korupcji. W tym celu Europejski Urząd do Spraw Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) będący częścią Komisji Europejskiej zlecił przygotowanie metodologii, za pomocą której będzie można określić koszty korupcji w zamówieniach publicznych, w szczególności w tych sektorach gospodarki, które są objęte zakresem unijnej polityki spójności. **Przygotowanie metodologii pozwalającej zidentyfikować i docelowo ograniczyć koszty korupcji w zamówieniach publicznych zostało powierzone konsorcjum podmiotów składającym się z PwC EU Services, Ecorys oraz Uniwersytetu w Utrechcie.** Badania były prowadzone od marca 2012 roku do maja 2013 roku, a ich wynikiem jest zaprezentowany 1 października 2013 roku Raport *'Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU'*. **Głównym celem przedmiotowego Raportu jest przedstawienie metodologii oraz narzędzi dla Komisji Europejskiej oraz państw członkowskich Unii Europejskiej, które to narzędzia pozwolą oszacować koszty korupcji w zamówieniach publicznych.** Ponadto, Raport prezentuje informacje i działania, wpisujące się w unijny Raport Antykorupcyjny (*EU Anti-Corruption Report*), które mogą przyczynić się do zapobiegania i wykrywania korupcji w zamówieniach publicznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. **Raport jest dość obszerny, liczy sobie 371 stron.**

DEFINICJE

Korupcja została zdefiniowana w Raporcie jako „nadużycie władzy dla prywatnych korzyści”. „Władza” to z kolei zdolność wpływania na zachowania innych osób. W przypadku zamówień publicznych korupcja obejmuje, poza przekupstwem także inne przypadki nagannych zachowań w sektorze publicznym jak i prywatnym takich jak konflikt interesów oraz nepotyzm.

Korupcja może mieć postać zarówno wertykalną jak i horyzontalną.

W pierwszym przypadku polega na tajnych, **wertykalnych** relacjach pomiędzy jednym lub kilkoma oferentami oraz urzędnikiem udzielającym zamówienia publicznego, które prowadzą do konfliktu interesów, przekupstwa lub łapownictwa. W drugim przypadku zachodzi **relacja horyzontalna** pomiędzy oferentami, zmierzająca do ograniczenia konkurencji, w taki sposób, że narusza to publiczny interes. Wykonawcy wchodzą w porozumienie celem wpłynięcia na decyzję zamawiającego tak, aby była korzystna dla jednego z członków porozumienia. Raport wskazuje na cztery główne formy korupcji, które to formy zostały zidentyfikowane w ramach podlegających badaniu 96 przykładach spraw korupcji lub z podejrzeniem korupcji (*corrupt and grey cases*): 1) „ustawienie” przetargu (*bid rigging*)¹, 2) łapówka, 3) konflikt interesów oraz 4) inne uchybienia związane z zamierzonym brakiem prowadzenia odpowiedniej kontroli lub ignorowaniem/tolerowaniem przypadków niegospodarności.

W ramach podlegających badaniu 96 przykładów spraw korupcyjnych największą liczbę stanowią zamówienia, w których zidentyfikowano **ustawienie przetargu** (48% przypadków), przy czym najwięcej przypadków ustawionych przetargów zidentyfikowano w sektorze woda i odpady oraz sektorze badania i rozwój. W przypadku danych dla ośmiu badanych państw UE najwięcej przykładów ustawionych przetargów zaobserwowano na Litwie (11 przypadków, co stanowiło 73% próby przypadków spraw korupcyjnych dla Litwy) i we Włoszech (12 przypadków, co stanowiło 63% próby przypadków spraw korupcyjnych dla Włoszech). W przypadku Polski zidentyfikowano **10 zamówień w ramach, których doszło do ustawienia przetargów, co stanowiło 52% próby przypadków zamówień z korupcją dla Polski** (4 miejsce pod względem największej ilości przypadków zamówień obarczonych ustawieniem przetargów spośród 8 badanych państw UE). Z kolei **łapówki** zidentyfikowano w około 1/3 badanych spraw (35 zidentyfikowanych przykładów, co stanowiło 35% badanej próby) i w mniej więcej jednakowej wartości około 30% dla wszystkich badanych sektorów, przy czym najwięcej przypadków łapówek zidentyfikowano w Hiszpanii (11 spraw, co stanowiło 60% badanej próby dla Hiszpanii) i Rumunii (8 spraw, co stanowiło 46% badanej

¹ W Raporcie ustawienie przetargu (*bid rigging*) jest definiowane jako **obietnica przyznania zamówienia jednemu z oferentów, za lub bez zgody urzędnika udzielającego zamówienia**. Tak, więc Raport nie wyklucza udziału strony publicznej natomiast w definicji zaprezentowanej w *Wytocznych OECD na temat zwalczania zmów przetargowych w zamówieniach publicznych* <http://www.oecd.org/daf/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm> jak i w publikacjach UOKiKu (http://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=10042) definiując *bid rigging* bierze się pod uwagę tylko niejawną i niezgodną z prawem współpracę firm mającą na celu podniesienie cen lub obniżenie jakości towarów lub usług dla nabywców, którzy chcą nabyć produkty lub usługi w drodze przetargu.

próby dla Rumunii). **Polska plasuje się na trzecim miejscu wśród państw z największą liczbą zamówień „skażonych” łapówkami z 6 przykładami takich zamówień, co stanowiło 32 % badanej próby dla Polski.**

Konflikt interesów został zidentyfikowany w 19% przypadków zamówień z korupcją, w największym stopniu w przypadku sektora szkoleń i sektora budownictwa użyteczności publicznej/miejskiej. Najwięcej przypadków konfliktu interesów zidentyfikowano we Francji (5 spraw, co stanowiło 33% badanej próby zamówień z korupcją dla Francji), na Węgrzech (4 sprawy, co stanowiło 27% badanej próby dla Węgier), w Rumunii (4 sprawy, co stanowiło 24% badanej próby dla Rumunii) i we Włoszech (4 sprawy, co stanowiło 21% badanej próby dla Włoch). **W Polsce zidentyfikowano 2 sprawy gdzie zachodził konflikt interesów, co stanowiło 11 % badanej próby dla Polski.**

Niewłaściwe zarządzanie zamówieniem publicznym (celowe błędy prowadzące do niegospodarności) stanowiły tylko 4% zidentyfikowanych spraw z korupcją, po jednym przykładzie takich spraw zidentyfikowano we Francji na Litwie, **w Polsce (co stanowiło 5% badanej próby dla Polski)**, w Rumunii i Hiszpanii.

STRATY WYNIKAJĄCE Z KORUPCJI

Korupcja w zamówieniach publicznych generuje straty publiczne, przy czym w Raporcie zostały wzięte pod uwagę tylko tzw. bezpośrednie materialne koszty korupcji w zamówieniach publicznych tzn. bezpośrednie konsekwencje pieniężne dla budżetu państwa, a gdy dotyczy to zaangażowania funduszy unijnych dla budżetu UE w przypadku, gdy zamówienia okazuje się być dotknięte działaniami korupcyjnymi. **Bezpośrednie koszty korupcji** są powiązane z brakiem **efektywności** (projekt nie osiąga lub nie w pełni osiąga założone rezultaty na przykład, gdy zamówienie generuje niższą niż założona lub brak wartości dodanej) oraz z **brakiem wydajności** (wyniki projektu są nie są zgodne z wkładami włożonymi w projekt na przykład dostawy, usługi lub roboty zostały zakupione po wyższej cenie od cen oferowanych za te same produkty lub produkty o w wyższej jakości, lub na przykład gdy dostawy, usługi lub roboty zostały zakupione po tej samej cenie co oferowane przez inne podmioty, ale jakość wybranych produktów jest niższa).

METODOLOGIA

Wspomniane powyżej i zaprezentowane w Raporcie badanie kosztów korupcji w zamówieniach publicznych zostało przeprowadzone w **ośmiu krajach Unii Europejskiej (Francja, Węgry, Włochy, Litwa, Holandia, Polska, Hiszpania i Rumunia)** w pięciu obszarach gospodarki:

roboty budowlane w zakresie dróg i kolei, sektor wody i odpadów, roboty budowlane w zakresie użyteczności publicznej/miejskiej, szkolenia, badania i rozwój/wysokie technologie/produkty medyczne. Państwa podlegające badaniu zostały wytypowane na podstawie kilku kryteriów takich jak zróżnicowanie geograficzne, zróżnicowanie na podstawie państwa ze „starej” i „nowej” UE, małe i duże państwa pod względem wartości PKB, poziom finansowania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz zróżnicowanie poziomu korupcji. **Polska została wytypowana do badania jako jedno z państw o średnim poziomie korupcji stwierdzonym we wskaźnikach Banku Światowego oraz wskaźniku Indeksu Percepcji Korupcji (CPI) prowadzonym przez Transparency International.**

Badanie zostało przeprowadzone na podstawie innowacyjnej, zdaniem autorów Raportu, metodologii opartej na wskaźnikach tzw. **czerwonych flag** (**‘red flags’**) wytypowanych na podstawie literatury a następnie zweryfikowanych na podstawie oceny ich przydatności dla badania zamówień publicznych w UE oraz wyselekcjonowanych w ramach projektu pilotażowego przeprowadzonego w Rumunii. **Wskaźniki dostarczają informacji na temat prawidłowości przebiegu procedury udzielenia zamówienia publicznego, a ich występowanie w danym przykładzie może wskazywać na prawdopodobieństwo zaistnienia korupcji w danym zamówieniu publicznym.**

27 wskaźników tzw. czerwonych flag wytypowanych do przeprowadzenia badania obejmuje:

1. „Silną bezwładność” zamawiającego w doborze zespołu oceniającego ofertę (skład komisji przetargowych pozostaje niezmienny).
2. Konflikt interesu członków zespołu oceniającego.
3. Wiele punktów/osób kontaktowych.
4. Biuro kontaktowe niepodporządkowane wykonawcy zamówienia.
5. Osoba kontaktowa nie jest zatrudniona przez wykonawcę.
6. Treść dokumentacji przetargowej (np. wskazanie na nazwę produktu, niestandardowe kryteria oceny ofert) preferująca konkretnego wykonawcę.
7. Skrócony termin składania ofert.
8. Zastosowanie procedur przyspieszonych.
9. Wyjątkowo duży rozmiar zamówienia publicznego.
10. Czas na składania ofert niezgodny z minimalnym terminem przewidzianym w obowiązujących przepisach prawa².
11. Akceptowanie ofert złożonych po terminie.

² Nie jest jasne, czym ten wskaźnik różni się od tego z punktu 7.

12. Ilość złożonych ofert.
13. „Fikcyjne” oferty (oferty pochodzące od nieistniejących firm).
14. Odwołania składanie przez niewybranych oferentów.
15. Udzielone zamówienie obejmuje elementy nieprzewidziane uprzednio w specyfikacji zamówienia.
16. Istotne zmiany w zakresie lub kosztach zamówienia po jego udzieleniu.
17. Powiązania między oferentami osłabiające konkurencję.
18. Wszystkie złożone oferty przewyższają szacunkową wartość zamówienia.
19. Żaden oferent lub nie wszyscy oferenci zostali poinformowani o wyborze zwycięskiej oferty i uzasadnieniu udzielenia zamówienia.
20. Dokumenty związane z udzieleniem zamówienia nie są dostępne publicznie.
21. Niespójności w prezentowanych danych na temat zatrudnienia i obrotów wykonawcy.
22. Zwycięski wykonawca nie jest członkiem Izby Gospodarczej.
23. Procent dofinansowania unijnego.
24. Procent współfinansowania przez (inne) państwo członkowskie.
25. Stopień wypełnienia przez zamawiającego informacji w ogłoszeniu o zamówieniu.
26. Świadectwo z audytu/ kontroli wystawione przez nieznanego audytora bez wymaganych poświadczeń.
27. Negatywne doniesienia mediów na temat zamówienia.

1. W pierwszym etapie badania dokonano analizy występowania powyższych wskaźników tzw. czerwonych flag w ramach 96 przykładów zamówień publicznych, w których korupcja została stwierdzona na podstawie wyroku sądowego, przyznania się jednej ze stron korupcji lub innego zweryfikowanego źródła informacji (*corrupt cases*) i zamówień gdzie zaistnienie korupcji było bardzo prawdopodobne, ale nie została ona oficjalnie stwierdzona i udowodniona (*grey cases*) oraz 96 przykładów zamówień publicznych gdzie nie stwierdzono żadnych elementów wskazujących na korupcję (*clean cases*), w pięciu wcześniej wspomnianych sektorach gospodarki z ośmiu wybranych krajów Unii Europejskiej. Na tej podstawie dokonano selekcji wybranych wskaźników biorąc pod uwagę częstość występowania danego wskaźnika w wybranych przykładach zamówień z korupcją (*corrupt/grey cases*) i brak jego występowania w przykładach z brakiem elementów korupcyjnych (*clean cases*). Średnia liczba zidentyfikowanych wskaźników w analizowanych przykładach zamówień (192 sprawy z korupcją i bez korupcji) **była wysoka w przypadku Rumunii (5,2 wskaźnika w analizowanych 26 przykładach), Francji (4,4 wskaźnika w 17 przykładach), Litwy (3,8 wskaźnika w 30 przykładach), Włoszech i na Węgrzech, zaś najniższa w Polsce (1,4 wskaźnika w 29 przykładach) i w Holandii (2,5 wskaźnika w 6**

przykładach). Doboru wskaźników tzw. czerwonych flag i przyznania odpowiedniej wartości do każdego z wybranych wskaźników, dokonano ostatecznie na podstawie skonstruowanego wieloczynnikowego modelu analizy ekonometrycznej wskazującego na prawdopodobieństwo zaistnienia korupcji na poziomie indywidualnych badanych przykładów.

2. W drugim etapie analizy dokonano oceny strat środków publicznych na podstawie analizowanych w pierwszym etapie przykładów zamówień. **Utrata środków publicznych jest rozumiana jako wynik przekroczenia kosztów, opóźnienia w realizacji zamówienia i strat w zakresie efektywności (brak wypełniania przez projekt wcześniej założonych celów lub bezcelowości projektu). Powyższe elementy składające się na ocenę utarty środków zostały zidentyfikowane w badanych przykładach spraw korupcyjnych.**

W przypadku przekroczenia kosztów zamówienia w badaniu zidentyfikowano, że w przypadku 53% badanych przykładów spraw korupcyjnych doszło do przekroczenia kosztów, przy czym najwięcej przykładów spraw korupcyjnych gdzie doszło do przekroczenia kosztów pochodziło z Francji (83%) oraz Litwy (80%) **a najmniej z Holandii (0%) i Polski (11%).**

W zakresie opóźnień w realizacji zamówień wykryto opóźnienia w przypadku 30% przykładów spraw korupcyjnych, przy czym **najwięcej tego typu przykładów zidentyfikowano w Polsce (63% badanych przykładów spraw korupcyjnych)**, na Węgrzech (54% badanych spraw) a najmniej w Holandii (0% badanych spraw) oraz we Włoszech (6% badanych spraw).

Przy ocenie braku wypełniania przez projekt wcześniej założonych celów lub bezcelowości projektu stwierdzono, że w przypadku 48% badanych przykładów spraw korupcyjnych wystąpił ten element utraty środków, przy czym najwięcej takich spraw zidentyfikowano we Francji (92%) i we Włoszech (82%) a najmniej w Holandii (0%) i na Węgrzech (8%), **natomiast w Polsce zidentyfikowano 50% spraw z badanych przykładów spraw korupcyjnych, w których nie osiągnięto wymogów związanych ze efektywnością.**

Podsumowując, z wyliczeń przedstawionych w Raporcie wynika, że straty publiczne we wszystkich badanych przykładach zamówień korupcyjnych wyniosły około **18 % środków przewidzianych na te zamówienia**. Wyliczono także starty publiczne w przypadku przykładów spraw bez elementów korupcji. W przypadku zamówień bez elementów korupcji strata publiczna wyniosła **5% środków przewidzianych na te zamówienia**. Różnica między stratami publicznymi w przypadku przykładów spraw z korupcją, a stratami w przypadku spraw bez elementów korupcji jest identyfikowana w Raporcie jako **wynik korupcji**. Na tej podstawie bezpośrednie starty publiczne związane z korupcją w zamówieniach publicznych wyniosły **13% środków przewidzianych na te zamówienia**. Dla

poszczególnych badanych sektorów dane na temat strat publicznych związanych z korupcją przedstawiają się następująco:

- **roboty budowlane w zakresie dróg i kolei – 17% środków** przewidzianych na zamówienia w tym sektorze,
- **woda i odpady – 7% środków** przewidzianych na zamówienia w tym sektorze,
- **roboty budowlane w zakresie użyteczności publicznej/miejskiej - 20% środków** przewidzianych na zamówienia w tym sektorze,
- **szkolenia – 43% środków** przewidzianych na zamówienia w tym sektorze,
- **badania i rozwój/wysokie technologie/produkty medyczne – 17% środków** przewidzianych na zamówienia w tym sektorze.

3. W trzecim etapie dokonano zbadania prawdopodobieństwa wystąpienia korupcji bazując na modelu przyjętym w etapie pierwszym, ale stosując przedmiotowy model do innej próby przykładów zamówień. Zamówienia w nowej próbie pochodziły jednak z tych samych pięciu sektorów gospodarki, co próba w poprzednich etapach badania i obejmowały: roboty budowlane w zakresie dróg i kolei (dostawy materiałów do budowy torów kolejowych oraz roboty budowlane na budowę autostrad), woda i odpady (budowa oczyszczalni ścieków), roboty budowlane w zakresie użyteczności publicznej/miejskiej (budowa pasa startowego na lotnisku), szkolenia (usługi szkolenia pracowników), badania i rozwój/wysokie technologie/produkty medyczne (dostawy urządzeń do radioterapii, elektroterapii i fizykoterapii). Na podstawie badania próby przykładów **najwyższe prawdopodobieństwo wystąpienia korupcji w zamówieniach publicznych zidentyfikowano w obszarze budowy pasów startowych na lotniskach (37-53%) oraz budowy oczyszczalni ścieków (26-41%).**

4. W czwartym etapie badania dokonano przetestowania modelu przyjętego w pierwszym etapie, ale w odniesieniu do dużo większej próby zamówień na podstawie ogłoszeń opublikowanych w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (TED). Próba zamówień z TED dotyczyła tych samych sektorów gospodarki, tych samych obszarów na podstawie tych samych kodów CPV oraz tych samych ośmiu państw, co przykłady analizowane w ramach poprzednich etapów. Różniły się tylko ramy czasowe gdyż dla przykładów w poprzednich etapach były to lata 2000 – 2010 a w przypadku próby z TED lata 2006-2010. Ponadto, do czwartego etapu badania, ze wskaźników tzw. czerwonych flag zostały wyselekcjonowane wskaźniki, które mogły być zweryfikowane w oparciu o dane dostępne w TED i okazały się miarodajne dla wszystkich analizowanych państw (wskaźniki numer 8,12,18,23).

Na podstawie analizy próby ogłoszeń z TED stwierdzono, iż największe prawdopodobieństwo wystąpienia korupcji występuje w przypadku usług szkolenia pracowników (23-28%) oraz budowy oczyszczalni ścieków (22-27%). Natomiast w przypadku danych dla poszczególnych państw największe ryzyko korupcji występuje w Hiszpanii (34%-41%) i na Litwie (31%-37%), a **Polska z wynikiem 19-23% prawdopodobieństwa wystąpienia korupcji plasuje się na pozycji środkowej wśród 8 badanych państw członkowskich UE.**

Mając na uwadze zalety i wady metod przyjętych do badania na etapie drugim, trzecim (niewielka ilość wytypowanych przykładów) i na etapie czwartym (obszerniejsza próba ogłoszeń z TED) na końcowym etapie badania przyjęto metodę skonfrontowania wyników z obu metod i obliczenia ostatecznych wartości na podstawie średniej ważonej wyników uzyskanych w obu metodach.

Poniższa tabela przedstawia wyniki z obu metod i wynik średniej ważonej dla poszczególnych sektorów:

Sektor gospodarki	Wyniki metody z etapu III	Wyniki metody z etapu IV	Średnia
Roboty budowlane w zakresie dróg i kolei (roboty budowlane na budowę autostrad)	11-21%	11-14%	11-17%
Roboty budowlane w zakresie dróg i kolei (dostawy materiałów do budowy torów kolejowych)	9-18%	15-19%	12-18%
Woda i odpady (budowa oczyszczalni ścieków)	28-43%	22-27%	25-35%
Roboty budowlane w zakresie użyteczności publicznej/miejskiej (budowa pasa startowego na lotnisku)	37-53%	11-13%	24-33%
Szkolenia (usługi szkolenia pracowników)	0-46%	23-28%	11-37%

Badania i rozwój/wysokie technologie/produkty medyczne (dostawy urządzeń do radioterapii, elektroterapii i fizykoterapii)	10-32%	11-14%	10-23%
---	--------	--------	--------

W czwartym etapie wyliczono także straty publiczne związane z korupcją w zamówieniach publicznych.

Na podstawie pomnożenia ogólnej kwoty zamówień publicznych opublikowanych w Dzienniku Urzędowym UE dla danego sektora w ośmiu badanych państwach UE przez prawdopodobieństwo wystąpienia korupcji w tym sektorze (średnia z etapu III i IV) i wskaźnik bezpośrednich strat publicznych z tytułu korupcji dla danego sektora (dane z etapu II) uzyskano dane na temat bezpośrednich kosztów korupcji w zamówieniach publicznych.

Dane te przedstawiają się następująco dla poszczególnych sektorów:

- **roboty budowlane w zakresie dróg i kolei – od 1,9% do 2,9% wartości zamówień** dla tego sektora w ośmiu badanych państwach, co stanowi **od 488 do 755 milionów euro**,
- **woda i odpady – od 1,8% do 2,5 % wartości zamówień** dla tego sektora w ośmiu badanych państwach, co stanowi **od 27 do 38 milionów euro**,
- **roboty budowlane w zakresie użyteczności publicznej/miejskiej od 4,8% do 6,6% wartości zamówień** dla tego sektora w ośmiu badanych państwach, co stanowi **od 830 do 1141 milionów euro**,
- **szkolenia od 4,7% do 15,9% wartości zamówień** dla tego sektora w ośmiu badanych państwach, co stanowi **od 26 do 86 milionów euro**,
- **badania i rozwój/wysokie technologie/produkty medyczne od 1,7% do 3,9% wartości zamówień** dla tego sektora w ośmiu badanych państwach, co stanowi **od 99 do 228 milionów euro**.

W podsumowaniu wyników badania w zakresie kosztów korupcji, w Raporcie stwierdza się, że całkowite bezpośrednie koszty korupcji w zamówieniach publicznych dla pięciu sektorów gospodarki badanych w ośmiu wytypowanych krajach Unii Europejskiej w 2010 roku wyniosły **od 2,9% do 4,4% całkowitej wartości zamówień w tych sektorach opublikowanych w Dzienniku Urzędowym UE, co w wartościach pieniężnych stanowi od 1 470 milionów euro do 2 247 milionów euro.**

ZAPOBIEGANIE KORUPCJI

Raport, oprócz prezentacji metodologii, przebiegu i wyników badania dotyczącego kosztów korupcji w zamówieniach publicznych zawiera także ocenę możliwych sposobów zapobiegania i wykrywania korupcji. Ocena ta obejmuje badanie możliwości zastosowania cen dla standardowych jednostek jako środka zapobiegającego korupcji (rozdział 11), analizę dobrych i złych praktyk w zakresie zapobiegania korupcji w zamówieniach publicznych w tych samych ośmiu wybranych państwach członkowskich UE (rozdział 12) oraz badanie porównawcze tych praktyk w 27 państwach członkowskich UE (rozdział 13).

Badanie mające na celu zweryfikowanie czy ceny dla standardowych jednostek mogą być jednym z czynników prewencyjnych dla korupcji w zamówieniach publicznych zostało zaprezentowane w rozdziale 11 Raportu. Ceny dla standardowych jednostek są zdefiniowane w Raporcie jako wartość ekonomicznego wysiłku jaki jest konieczny do przeprowadzenia cyklu produkcyjnego.

Z badania cen dla standardowych jednostek jako możliwego elementu prewencyjnego korupcji w zamówieniach publicznych wynika, że z teoretycznego punktu widzenia ceny dla standardowych jednostek mogą być wykorzystane jako narzędzie i / lub wskaźnik wykrywania i zapobiegania potencjalnym przypadkom korupcji. Jednak z praktycznego punktu widzenia takie podejście ma ograniczone zastosowanie przede wszystkim ze względu na złożoność i wielopoziomowość każdego zamówienia nawet w obrębie tego samego sektora gospodarki. Ponadto, w Raporcie nie udało się wykazać bezpośredniego związku pomiędzy zastosowaniem cen dla standardowych jednostek a prawdopodobieństwem zaistnienia korupcji w zamówieniach publicznych.

W rozdziale 12 została zaprezentowana analiza dobrych i złych praktyk w zakresie zapobiegania korupcji w zamówieniach publicznych w ośmiu wybranych państwach członkowskich UE podlegającym badaniu w ramach Raportu (Francja, Węgry, Włochy, Litwa, Holandia, Polska, Hiszpania i Rumunia). Dane do analizy dobrych i złych praktyk zostały zebrane w ramach oceny 25 państw członkowskich UE przeprowadzonej przez sieć ECLAN oraz poprzez pogłębioną analizę 8 wybranych państw członkowskich UE. W ramach przeprowadzonej w rozdziale 12 oceny dobrych i złych praktyk dotyczących zapobiegania korupcji w zamówieniach publicznych i kosztów związanych z korupcją w zamówieniach publicznych Polska wypadła dosyć dobrze. Działania podejmowane w Polsce w tym zakresie w przeważającej większości były wskazywane jako dobre praktyki. Jedyne braki akceptacji społecznej dla osób informujących o korupcji oraz brak centralnej bazy danych na temat spraw korupcyjnych w zamówieniach publicznych zostały wskazane jako negatywne praktyki.

PORÓWNANIE DOBRZYCH I ZŁYCH PRAKTYK W ZAKRESIE ZAPOBIEGANIA KORUPCJI I OGRANICZANIA KOSZTÓW KORUPCJI W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UE

W rozdziale 13 Raportu zostały zaprezentowane wyniki badania porównawczego systemów zapobiegania korupcji w zamówieniach publicznych w 27 państwach członkowskich UE, które pokazuje jak w poszczególnych państwach UE wyglądają wzorce przyczyniające się do wzrostu ogólnych kosztów korupcji, a także jak prezentują się pozytywne praktyki, które zapobiegają korupcji i obniżają koszty udzielania i realizacji zamówienia publicznego. Wzorce (wskaźniki) zostały wyselekcjonowane przez osoby przygotowujące Raport na podstawie takich elementów jak dane na temat systemów zamówień publicznych i działań antykorupcyjnych, przegląd literatury, raporty krajowe, wywiady z zainteresowanymi stronami oraz kontakty z właściwymi organami krajowymi i regionalnymi, które to elementy były wykorzystywane do przygotowywania części Raportu dotyczącej pomiaru kosztów korupcji w zamówieniach publicznych. Podstawą wyboru wskaźników do oceny systemów 27 państw członkowskich UE była także analiza dobrych i złych praktyk w zakresie korupcji i kosztów korupcji w całym procesie udzielania i realizacji zamówienia publicznego przeprowadzona w ośmiu państwach członkowskich UE podlegających badaniu i zawarta w rozdziale 12 przedmiotowego Raportu.

Na potrzeby badania porównawczego zostały wybrane następujące wskaźniki:

- **Silne podstawy ochrony zamówień publicznych przed korupcją**, w ramach, którego zostały zweryfikowane prawne, instytucjonalne i techniczne warunki w państwach członkowskich UE. W szczególności analizowano istnienie lub brak specjalnych procedur do wykrywania i zapobiegania korupcji w zamówieniach publicznych, procedur wdrażających ocenę ryzyka, istnienie kodeksu etyki/kodeksu postępowania zapobiegającego korupcji i konfliktom interesu dla osób zajmujących się zamówieniami publicznymi, podział zadań pomiędzy instytucjami rządowymi zajmującymi się zamówieniami publicznymi oraz prawa i ochrona osób informujących o korupcji.
- **Ocena ryzyka**, w ramach, którego przeanalizowano systemy i metody analizy ryzyka związanego z korupcją w zamówieniach publicznych stosowane w państwach członkowskich UE. W szczególności badano czy istnieją centralne oraz lokalne bazy danych dla zamówień publicznych w państwie członkowskim, czy istnieje zewnętrzna baza danych używana do oceny wykonawców, czy jest baza danych na temat spraw korupcyjnych w zamówieniach publicznych, czy jest baza danych na temat wykluczeń służąca do weryfikacji danych.

- **Prewencja**, w ramach, którego skupiono się na tym jak państwa członkowskie zapobiegają korupcji w zamówieniach publicznych. Częstkowe wskaźniki, jakie brano pod uwagę przy ocenie wskaźnika prewencji to wzmocnienie profesjonalizmu celem zapobiegania korupcji w zamówieniach publicznych, zapobieganie korupcji w fazie przed złożeniem ofert, w fazie składnia ofert i w fazie po złożeniu ofert, sprawdzanie urzędników publicznych pod względem ich kompetencji i podatności na korupcję, wymagania dotyczące specjalistycznego wykształcenia lub szkoleń pracowników rządowych instytucji zaangażowanych w zamówienia publiczne, równy przepływ informacji pomiędzy wszystkimi potencjalnymi oferentami, istnienie przepisów dotyczących oceny ryzyka lub tzw. czerwonych flag określonych w prawie zamówień publicznych i stosowanych przez instytucje zamawiające, przeprowadzanie przeglądu i weryfikacji oferentów, istnienie otwartej i przejrzystej komunikacji na temat wykluczania oferentów, istnienie środków zapobiegających znikom przetargowym, systematyczne analizowanie i ściganie zarzutów i sygnałów dotyczących możliwej korupcji i centralne rejestrowanie zgłaszanych zarzutów dotyczących korupcji.
- **Świadomość**, w ramach, którego zbadano w szczególności, jakie wysiłki są podejmowane, aby zwiększać świadomość na temat ryzyka związanego z korupcją i wzmocniać przestrzeganie przepisów przez instytucje rządowe zajmujące się zamówieniami publicznymi, na jakim poziomie są szkolenia dla pracowników wszystkich rządowych instytucji zamawiających oraz czy istnieje ośrodek/centrum wiedzy specjalistycznej na temat zwalczania korupcji w zamówieniach publicznych.
- **Wykrywanie**, w ramach, którego zbadano jak państwa członkowskie wykrywają korupcję, gdy dochodzi do niej w zamówieniach publicznych. Wskaźnik dotyczy w szczególności zbierania i przetwarzania sygnałów na temat możliwej korupcji, procedur rejestracji skarg od przegranych oferentów, przedstawiania wniosków pochodzących z rzeczywistych spraw z korupcją wszystkim pracownikom we właściwych instytucjach rządowych zaangażowanych w zamówienia publiczne, procedur rejestracji istotnych zmian w zakresie projektu/kosztów ponoszonych po udzieleniu zamówienia.
- **Ściganie i raportowanie**, w ramach, którego przeanalizowano, w jaki sposób korupcja jest ścigania i czy istnieją instytucje zajmujące się dochodzeniem w zakresie korupcji. W ramach przedmiotowego wskaźnika badano w szczególności czy zostały utworzone niezależne jednostki/sądy do zbadania naruszeń, czy istnieje niezależny wymiar sprawiedliwości do badania korupcji, czy zostały powołane organy ścigania z odpowiednimi uprawnieniami do dochodzenia korupcji w zamówieniach publicznych, czy jest powszechnie znana infolinia dla celów zgłaszania korupcji, w tym w ramach odpowiednich jednostek zajmujących się zamówieniami publicznymi i ściganem korupcji w odpowiednich instytucjach rządowych.

Badanie na potrzeby oceny porównawczej systemów zapobiegania korupcji w zamówieniach publicznych i najlepszych praktyk w tej dziedzinie w 27 państwach członkowskich UE zostało przeprowadzone w formie kwestionariusza rozsyłanego mailowo do 1060 instytucji w państwach członkowskich oraz około 49 ekspertów z państw członkowskich zajmujących się anty-korupcją. Informację zwrotną uzyskano jednak tylko w przypadku 73 kwestionariuszy. Ponadto, jak zauważają autorzy Raportu odpowiedzi często były nie kompletne, gdyż część instytucji odpowiedzialnych za zamówienia publiczne nie posiada wiedzy na temat metod wykrywania i ścigania korupcji w zamówieniach publicznych, a instytucje odpowiedzialne za dochodzenie korupcji nie mają informacji na temat aktualnych metod zapobiegania korupcji i innowacyjnych środków w systemach zamówień publicznych.

Wyniki badania porównawczego w podziale na 6 wskaźników ze wskazaniem na pozycję Polski:

1. Wskaźnik dotyczący silnych podstaw ochrony zamówień publicznych przed korupcją.

Polska z 5 punktami wypadła najgorzej spośród wszystkich państw członkowskich UE. Kolejnymi państwami z najniższą punktacją są: Szwecja (6 pozytywnych odpowiedzi) i Wielka Brytania (8 pozytywnych odpowiedzi). Najwyższa możliwa punktacja w przypadku tego wskaźnika to 18 pozytywnych odpowiedzi i uzyskała ją tylko Łotwa. Ponadto, po 17 punktów uzyskały Rumunia, Portugalia, Holandia i Estonia. Średnia dla wszystkich krajów UE plasuje się zaraz poniżej 13 punktów.

W przypadku oceny przedmiotowego wskaźnika dla Polski w Raporcie zostały przedstawione następujące informacje:

- W Polsce istnieją specjalne procedury w zamówieniach publicznych służące do wykrywania, weryfikowania i zapobiegania korupcji, konfliktowi interesów i protekcji, procedury udzielania zamówień publicznych są regularnie aktualizowane, istnieje podział obowiązków pomiędzy instytucjami rządowymi zajmującymi się zamówieniami publicznymi – **5 pozytywnych odpowiedzi**
- W Polsce nie ma ustandaryzowanych procedur na podstawie, których ocenia się ryzyko korupcji, nie ma kodeksu postępowania dla urzędników zajmujących się zamówieniami publicznymi dotyczącego korupcji, konfliktu interesów i protekcji, nie ma przepisów prawnych dotyczących informowania i zgłaszania korupcji, osoby informujące o korupcji nie są chronione – **11 negatywnych odpowiedzi**
- w ramach kwestionariusza nie otrzymano wystarczających informacji na temat tego czy urzędnicy są odpowiednio informowani na temat kodeksu postępowania oraz na temat niedociągnięć w programie w zakresie informowania o korupcji – **2 odpowiedzi z niewystarczającymi informacjami.**

2. Wskaźnik oceny ryzyka

Polska w ramach oceny przedmiotowego wskaźnika otrzymała **3 punkty na 7 możliwych** czyli znajdujemy się poniżej średniej dla krajów UE, która wynosi około 3,5 punktu. Najniższą liczbę 2 punktów otrzymały Włochy, Luksemburg i Wielka Brytania, a najwyższą Hiszpania (7 punktów), Słowenia i Bułgaria (po 6 punktów).

Szczegółowe odpowiedzi dla oceny tego wskaźnika w przypadku Polski przedstawiają się następująco:

- w Polsce istnieją instytucje odwoławcze niezależne od osób i instytucji udzielających zamówień publicznych, organy odwoławcze posiadają odpowiedni potencjał kadrowy i finansowy, elektroniczne zamówienia publiczne wzmacniają przejrzystość, przepływ informacji i komunikacje z oferentami – **3 pozytywne odpowiedzi,**

- w Polsce nie ma modułów elektronicznych zamówień publicznych przeznaczonych do wykrywania korupcji, nie ma centralnej/regionalnej bazy danych dla wszystkich zamówień publicznych, nie prowadzi się analizy danych na temat zamówień publicznych w celu wykrycia nietypowych wzorców, nie ma centralnej/regionalnej bazy danych dla spraw korupcyjnych w zamówieniach publicznych – **4 negatywne odpowiedzi.**

3. Wskaźnik prewencji.

W ramach przedmiotowego wskaźnika Polska otrzymała **8 na 10 możliwych do zdobycia punktów** i tym samym zajmuje **miejsce powyżej średniej dla państw UE** – średnia ta wynosi około 7,5 punktu. Najniższą punktację otrzymała Wielka Brytania (3 punkty) Austria, Niemcy, Włochy i Litwa (po 6 punktów), a najwyższą Estonia (10 punktów).

Pozycja Polski wynika z następujących odpowiedzi na kwestionariusz w części dotyczącej prewencji:

- w Polsce urzędnicy publicznych są sprawdzani pod względem ich kompetencji i podatności na korupcję, zdolności techniczne wykonawców biorących udział w zamówieniach publicznych są weryfikowane, informacje na temat zamówienia są wysyłane do wszystkich potencjalnych oferentów, zdolności finansowe wykonawców biorących udział w zamówieniach publicznych są weryfikowane, zasady i procedury wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego są dokumentowane i publicznie dostępne, listy wykluczenia i powody wykluczenia powiązane z zasadami wykluczenia są publicznie dostępne, lista oferentów jest ogłaszana po upływie terminu na

składanie ofert, zarzuty i naruszenia są raportowane i rejestrowanie centralnie – **8 pozytywnych odpowiedzi**.

- w Polsce od pracowników rządowych instytucji zaangażowanych w zamówienia publiczne nie wymaga się specjalistycznego wykształcenia lub szkoleń, nie ma narzędzia/systemu prerejestracji wykonawców, którzy chcą wyrazić swoje zainteresowanie złożeniem oferty na etapie planowania zamówienia – **2 negatywne odpowiedzi**.

4. Wskaźnik świadomości

Polska w ramach oceny wskaźnika świadomości na temat korupcji w zamówieniach publicznych, zajmuje miejsce na równi ze średnią dla wszystkich państw członkowskich UE (**4 punkty na 7 możliwych**). Najniższe pozycje zajmują Irlandia, Dania, Włochy, Malta i Wielka Brytania (po 0 punktów), a najwyższą Rumunia, Holandia, Łotwa, Węgry, Francja, Czechy i Bułgaria (po 7 punktów).

Przy ocenie cząstkowych wskaźników wykorzystywanych do oceny w ramach pomiaru wskaźnika świadomości Polska otrzymała następującą punktację:

- w Polsce wszyscy pracownicy zajmujący się zamówieniami publicznymi są szkoleni z zakresu krajowej polityki antykorupcyjnej dotyczącej zamówień publicznych, polityki antykorupcyjnej w zamówieniach publicznych prowadzonej przez ich instytucje, środków antykorupcyjnych w zamówieniach publicznych oraz procedur antykorupcyjnych w zamówieniach publicznych – **4 pozytywne odpowiedzi**.

- w Polsce nie ma ośrodka centralnego zajmującego się promocją wiedzy na temat antykorupcji w zamówieniach publicznych w zakresie promocji najlepszych praktyk w zamówieniach publicznych, poszerzaniem świadomości na temat korupcji w zamówieniach publicznych oraz prowadzeniem dodatkowych szkoleń na temat zapobiegania i wykrywania korupcji w zamówieniach publicznych – **3 negatywne odpowiedzi**.

5. Wskaźnik wykrywania

W ramach przedmiotowego wskaźnika Polska otrzymała **0 punktów na 5 możliwych**. Taką samą punktacją, jak Polska (0 pozytywnych odpowiedzi) otrzymały Belgia, Czechy, Francja, Niemcy, Irlandia, Luksemburg i Słowacja. W ocenie najlepiej wypadły Malta, Litwa i Portugalia (po 3 pozytywne odpowiedzi), gdyż żadne z badanych państw członkowskich UE nie otrzymało

maksymalnej liczby punktów przy ocenie tego wskaźnika. Średnia dla całej UE to pomiędzy 1 a 2 punkty.

W podziale na szczegółowe elementy składające się na ocenę tego wskaźnika należy wskazać, że:

- w Polsce wszystkim pracownikom odpowiednich instytucji rządowych są przekazywane wnioski z konkretnych spraw, w których doszło do korupcji w zamówieniach publicznych - **1 pozytywna odpowiedź**,

- natomiast nie ma danych na temat odwołań złożonych przez niewybranych oferentów, nie ma danych na temat istotnych zmian w zakresie projektu oraz kosztach projektu po udzieleniu zamówienia, nie ma danych na temat podziału zamówień na części tak, aby zmieścić się w limitach dla procedur negocjacyjnych oraz nie ma danych na temat uzasadnienia potrzeb administracji przy konkretnym zamówieniu - **4 negatywne odpowiedzi**.

W ramach oceny wskaźnika wykrywania na podstawie wykresu przedstawiającego ogólne wyniki dla poszczególnych państw i wykresu gdzie przedstawiono szczegółowe odpowiedzi dotyczące elementów branych pod uwagę przy ocenie przedmiotowego wskaźnika, można wnioskować, że przy ocenie Polski zachodzi niespójność informacji, gdyż na wykresie ogólnym Polska ma 0 pozytywnych odpowiedzi a na wykresie szczegółowym 1 pozytywną odpowiedź. Taka sama sytuacja zachodzi w przypadku oceny Słowacji.

6. Wskaźnik ścigania i raportowania

Przy ocenie przedmiotowego wskaźnika Polska otrzymała **3 punkty na 4 możliwe** i tym samym zajmuje **pozycję nieco powyżej średniej dla wszystkich państw UE**, która wynosi prawie 3 punkty. Najniższą punktację otrzymały Francja, Włochy i Wielka Brytania (po 1 punkcie), a najwyższą Hiszpania, Rumunia, Estonia i Bułgaria (po 4 punkty).

W podziale na wskaźniki cząstkowe brane pod uwagę przy ocenie wskaźnika ścigania i raportowania informacje o Polsce prezentują się następująco:

- w Polsce organy ścigania mają odpowiednie uprawnienia do dochodzenia korupcji w zamówieniach publicznych, są powszechnie znane infolinie, poprzez które można zgłaszać korupcję także w zamówieniach publicznych, są wydziały, jednostki do ścigania korupcji w we wszystkich odpowiednich instytucjach rządowych – **3 pozytywne odpowiedzi**.

- w Polsce zdaniem autorów raportu nie ma niezależnego systemu sądowego zajmującego się śledzeniem korupcji (w oryginale - „independent judicial system for corruption investigation”) – **1 negatywna odpowiedź.**

W podsumowaniu powyżej przedstawionych danych dla wszystkich sześciu wskaźników Polska zajmuje **przedostatnie miejsce z 23 punktami, gorsza od Polski jest tylko Wielka Brytania z 15 punktami.** Najlepszy wynik uzyskały Rumunia, Bułgaria i Portugalia (po 42 punkty) a średnia dla wszystkich państw UE wynosi 32 punkty. **Autorzy Raportu podkreślają jednak, że dane uzyskane w ramach oceny porównawczej nie powinny być odczytywane jako ranking państw członkowskich UE chociażby ze względu to, iż w części państw członkowskich nie otrzymano wystarczającej ilości informacji.** Ponadto, wyniki oceny pokazują jedynie liczbę punktów, ale nie pokazują jakości działań i instrumentów ocenianych w ramach poszczególnych wskaźników, ani tego jak te instrumenty są realizowane w praktyce, jaka jest ich skuteczność oraz kiedy zostały wprowadzone.