Świadomi nadużyć finansowych i korupcji

Podręcznik dla urzędników zajmujących się Zamówieniami publicznymi

Świadomi nadużyć finansowych i korupcji

Podręcznik dla urzędników zajmujących się zamówieniami publicznymi

This work was originally published by The World Bank in English as *Fraud and Corruption Awareness Handbook: A Handbook for Civil Servants Involved in Public Procurement* in 2014. This Polish translation was arranged by the Central Anti-Corruption Bureau. The Central Anti-Corruption Bureau is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of The World Bank, its Board of Executive Directors, or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Niniejsze dzieło zostało pierwotnie opublikowane w 2014 r. przez Bank Światowy pt. *Fraud and Corruption Awareness Handbook: A Handbook for Civil Servants Involved in Public Procurement*. Tłumaczenie na język polski zostało przygotowane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne. Podmiotem odpowiedzialnym za jakość tłumaczenia na język polski jest Centralne Biuro Antykorupcyjne. W przypadku rozbieżności rozstrzygający będzie język oryginału.

Ustalenia, interpretacje i wnioski wyrażone w niniejszym opracowaniu nie muszą odzwierciedlać poglądów Banku Światowego, jego Kierownictwa lub rządów, które reprezentują.

Bank Światowy nie gwarantuje dokładności informacji zawartych w niniejszym opracowaniu. Granice, kolory, określenia i inne informacje zamieszczone na mapach w niniejszym dziele nie wskazują stanowiska Banku Światowego w odniesieniu do statusu prawnego któregokolwiek terytorium, jego aprobaty lub akceptacji granic.

Fraud and Corruption Awareness Handbook
A Handbook for Civil Servants Involved in Public Procurement
Copyright © 2013 by
International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

Świadomi nadużyć finansowych i korupcji
Podręcznik dla urzędników zajmujących się zamówieniami publicznymi
Copyright © 2015 by
Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju/Grupa Banku Światowego

Spis treści

Przedmowa ..... **iii**

1. Wstęp **1**

Jaki jest cel podręcznika? 1

Co nazywamy nadużyciami finansowymi i korupcją? 1

Kiedy inwestycje publiczne są najbardziej narażone na nadużycia finansowe i korupcję? 4

Czy korupcja w równym stopniu występuje w różnych sektorach? 4

Dlaczego walka z nadużyciami finansowymi i korupcją jest ważna? 4

Kto najczęściej angażuje się w nadużycia finansowe i korupcję? 5

Co to są sygnały ostrzegawcze i jak są wykorzystywane? 6

2. Praktyki korupcyjne w zamówieniach publicznych **7**

Jak działają mechanizmy korupcyjne w zamówieniach publicznych? 7

Jakie są cele działań korupcyjnych w zamówieniach publicznych? 7

Jakie są typowe łapówki? 8

Jak wręczane są łapówki? 8

Która instytucja jest w Polsce odpowiedzialna za wykrywanie i przeciwdziałanie korupcji w sektorze publicznym? 9

Jak wykrywa się korupcję? 10

1. Plan zamówienia 12

2. Ogłoszenie przetargu 16

3. Dokumenty przetargowe 17

4. Skrócona lista kandydatów i prekwalifikacja 23

5. Udzielanie odpowiedzi na pytania 25

6. Składanie ofert 26

7. Otwarcie ofert 27

8. Komisja przetargowa 28

9. Protokół komisji przetargowej 30

3. Zmowa **33**

Co nazywamy zmową? 33

Gdzie ryzyko zmowy jest najwyższe? 33

Jak zmowa wpływa na zamówienie? 34

Jak działa zmowa? 34

Jakie strategie stosują kartele? 35

Jak wykrywa się zmowę? 36

4. Oferty niezgodne z prawdą 39
Co nazywamy ofertą niezgodną z prawdą? 39
Jaki jest cel oferty niezgodnej z prawdą? 39
Jak wykrywa się nierzetelne oferty? 40
Własność 40
Potencjał finansowy 40
Potencjał techniczny 41
Wadium 42

5. Nadużycia finansowe na etapie realizacji zamówienia 43
Co nazywamy nadużyciami finansowymi na etapie realizacji? 43
Czym różni się realizacja na niedostatecznym poziomie od realizacji z nadużyciami finansowymi? 43
Do czego prowadzą nadużycia finansowe? 43
Jak wykrywa się nadużycia finansowe? 44
1. Projekt umowy 45
2. Odbiór zamówienia 46
3. Zmiany warunków umowy 51

6. Polityka i programy antykorupcyjne 53
Programy antykorupcyjne 53
Tworzenie programów antykorupcyjnych i zarządzanie nimi 54

7. Użyteczne linki 57

Aneks: Międzynarodowe inicjatywy antykorupcyjne 61

Przedmowa

W każdym roku podmioty publiczne wydają ogromne kwoty z pieniędzy podatników. Skala środków wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem lub też z naruszeniem prawa jest trudna do oszacowania. Zgodnie z wynikami badań zleconych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), bezpośrednia strata pieniędzy publicznych w pięciu wybranych sektorach gospodarki, w których środki unijne wykorzystywane są przez osiem państw członkowskich, wynosi 18% całego budżetu powyższych projektów[1].

Ze względu na rozmiary nadużyć finansowych i korupcji rysuje się pesymistyczny obraz nieskuteczności prób wyeliminowania tych zjawisk. Rzeczywiście, nie ma niezawodnych rozwiązań w odkrywaniu mechanizmów, których organizatorzy zawsze są o jeden krok przed organami ścigania tropiącymi nieprawidłowości i nadużycia. Dlatego też powołani funkcjonariusze publiczni i inne zainteresowane osoby z powodzeniem podnoszą swoje umiejętności w zakresie wykrywania, zapobiegania i karania nadużyć finansowych oraz przestępstw korupcyjnych tam, gdzie dotąd ich sprawcy czuli się bezkarni.

Zamówienia publiczne są szczególnie narażone na nadużycia finansowe i korupcję, ponieważ właśnie w nich pieniądze przeznaczone na inwestycje przechodzą z ręki do ręki. Aby zapobiec wypaczeniom, trzeba dobrze zrozumieć funkcjonowanie wielu wewnętrznych mechanizmów oszustw korupcyjnych i finansowych. Podręcznik zawiera spostrzeżenia na temat nadużyć finansowych i oszustw korupcyjnych w Polsce i w projektach finansowanych przez Bank Światowy; opisuje mechanizm ich powstawania i sposoby ich wykrywania, zanim negatywnie wpłyną na inwestycje. Na podstawie doświadczeń z poprzednich lat, dzięki przykładaniu szczególnej wagi do sygnałów ostrzegawczych wczesne wykrywanie może zapobiec korupcji w zamówieniach publicznych.

Wiedza o nadużyciach i korupcji płynie bezpośrednio ze zgłoszeń pracowników sektora publicznego na temat domniemanych wykroczeń; są oni pierwszą i najlepszą linią ochrony funduszy przed nadużyciami. Oferenci, społeczeństwo obywatelskie i inne zainteresowane strony stanowią ważne źródło zgłoszeń, które podkreśla zasadniczą rolę mechanizmu zarządzania skargami w celu uzyskania, ukierunkowania i prawidłowego reagowania na sygnały o nieprawidłowościach.

[1] Patrz: *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU* http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf.

Podręcznik został napisany z myślą o podniesieniu świadomości pracowników sektora publicznego i zachęceniu ich do uwrażliwienia się na potencjalne nadużycia w zarządzaniu inwestycjami publicznymi. W odróżnieniu od publikacji wydanej pierwotnie w 2011 r. przez Integrity Vice Presidency Banku Światowego, niniejsze opracowanie opiera się na doświadczeniach polskiego Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Banku Światowego, a jego celem jest podzielenie się doświadczeniami wynikającymi z działań obu instytucji w kierunku zapobiegania i wykrywania nieprawidłowości w obszarze zamówień publicznych.

Zachowanie rzetelności w inwestycjach publicznych wymaga wspólnego zaangażowania. Dlatego nieprzerwanie podejmujemy wysiłki, aby mieć pewność, że wnioski wyciągnięte dziś, jutro pomogą nam zapobiec ryzyku nadużyć finansowych i korupcji.

1 Wstęp

Jaki jest cel podręcznika?

Podręcznik przeznaczony jest dla urzędników zajmujących się zamówieniami publicznymi. Przedstawia spostrzeżenia na temat powstających nadużyć finansowych i oszustw korupcyjnych w inwestycjach publicznych. Sygnalizuje możliwości popełnienia nadużyć finansowych i czynów korupcyjnych, kieruje sygnały ostrzegawcze do uczestników postępowań, wskazując mechanizmy, które można dostrzec w cyklu inwestycyjnym, od etapu projektu do jego realizacji. Podręcznik skupia się przede wszystkim na nadużyciach finansowych i korupcji w zamówieniach publicznych, dotyka także niektórych elementów zarządzania. Opierając się na doświadczeniach polskiego Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Integrity Vice Presidency Banku Światowego, prezentuje przykłady odnoszące się do inwestycji publicznych, prowadzonych zgodnie z prawem zamówień publicznych obowiązującym w Polsce, jak i zasadami międzynarodowego przetargu konkurencyjnego.

Realizując zadania nałożone przez ustawodawcę, Centralne Biuro Antykorupcyjne zajmuje się nieprawidłowościami mogącymi pojawić się w trakcie wydawania środków publicznych na zakup towarów i usług czy w projektach inwestycyjnych. Nieprzestrzeganie przez zamawiającego norm regulujących wydatki publiczne może przynieść negatywne skutki ekonomiczne dla finansów jednostki, a w wyniku ich wykrycia prowadzić do podjęcia prawnych środków dyscyplinarnych i postępowania karnego. Podręcznik ma na celu wsparcie kierowników jednostek zamawiających w prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych poprzez wskazanie często pojawiających się nieprawidłowości oraz sposobów zapobiegania im.

Co nazywamy nadużyciami finansowymi i korupcją?

W Polsce kodeks karny zabrania wręczania korzyści majątkowej lub osobistej albo składania obietnicy wręczenia korzyści funkcjonariuszom publicznym w związku z pełnioną funkcją. Prawo nie wymaga, aby korzyść była wręczona lub jej obietnica była złożona z myślą o konkretnym celu, wystarczy, że następuje to w związku z pełnioną funkcją. Przekupstwo i sprzedajność funkcjonariuszy publicznych podlegają karze pozbawienia wolności do 12 lat[2]. Jeśli wręczenie korzyści ma na celu skłonienie funkcjonariusza publicznego do złamania prawa, sprawca podlega karze pozbawienia wolności do 10 lat.

[2] Dalsze szczegóły nt. przepisów prawa regulujących przestępstwa korupcyjne, odpowiedzialność karną, cywilną i dyscyplinarną, *patrz*: *Poradnik antykorupcyjny dla przedsiębiorców*, Warszawa 2012, Centralne Biuro Antykorupcyjne, s. 13–52.

Centralne Biuro Antykorupcyjne definiuje korupcję jako „czyn polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu […] jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji […]".

Polskie prawo definiuje osoby i praktyki, mogące pojawić się w toku zamówień publicznych:

- *Korzyść majątkowa* to każde dobro zaspokajające określoną potrzebę, którego wartość da się wyrazić w pieniądzu. Może nią być przyrost majątku, także korzystne umowy, np. pożyczka udzielona na preferencyjnych warunkach, darowizna, cesja wierzytelności, zwolnienie z długu.

- *Korzyść osobista* to świadczenie o charakterze niemajątkowym, polepszające sytuację osoby, która je uzyskuje, np. obietnica awansu, załatwienia pracy, odznaczenie orderem, wyuczenie zawodu, stypendium, wykreowanie korzystnego wizerunku w mediach, przyspieszenie wykonania operacji, kontakty seksualne itp.

- *Osoba pełniąca funkcję publiczną* to między innymi dyrektor przedsiębiorstwa państwowego w zakresie zarządzania i reprezentowania przedsiębiorstwa na zewnątrz; prezes zarządu spółdzielni mieszkaniowej w zakresie czynności, które wiążą się z dysponowaniem środkami publicznymi; upoważniony przedstawiciel przedsiębiorstwa energetycznego kontrolujący legalność poboru energii elektrycznej.

- *Funkcjonariusz publiczny* to osoba, która zgodnie z prawem została mianowana lub wybrana na stanowisko i pełni funkcję w administracji rządowej, np. prezydent, senator, poseł, sędzia, prokurator oraz inne osoby zatrudnione przez rząd, włącznie z kierownikami instytucji państwowych, funkcjonariuszami organów ochrony bezpieczeństwa publicznego, służby więziennej i wojskowej.

Cywilnoprawna konwencja o korupcji z 4 listopada 1999 r., przyjęta przez Radę Europy, w art. 2 definiuje korupcję jako „żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiejkolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę". Raport wyjaśniający (paragraf 24) do Prawnokarnej konwencji o korupcji z 27 stycznia 1999 r. przedstawia roboczą definicję korupcji: „łapówkarstwo i jakiekolwiek inne zachowanie w stosunku do osób, którym powierzono funkcje w sektorze publicznym i prywatnym, które narusza ich obowiązki wynikające z pełnienia funkcji funkcjonariusza publicznego, pracownika prywatnego, niezależnego agenta lub innego stosunku zatrudnienia i ma na celu przyjęcie nieuzasadnionej korzyści dla siebie lub innych osób".

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w Antykorupcyjnym Planie Działania opisuje łapówkarstwo jako „pogwałcenie obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych lub osoby odpowiedzialne w sektorze publicznym i prywatnym, a także czerpanie korzyści z takich czynności, spowodowanych bezpośrednio i pośrednio w wyniku obietnicy, proponowanej, spodziewanej lub wręczonej korzyści dla siebie lub osób trzecich”[3]. Zgodnie z **Konwencją antykorupcyjną OECD** *zagraniczny funkcjonariusz publiczny* „oznacza każdą osobę zajmującą stanowisko ustawodawcze, administracyjne lub sądowe w obcym państwie, zarówno mianowaną, jak i wybraną, jak również każdą osobę wykonującą funkcje publiczne na rzecz państwa obcego, włączając funkcjonariusza agendy publicznej lub przedsiębiorstwa publicznego, i każdego funkcjonariusza lub przedstawiciela publicznej organizacji międzynarodowej”[4]. Przegląd międzynarodowych inicjatyw antykorupcyjnych zamieszczony jest w Załączniku 1.

Grupa Banku Światowego przyjęła cztery znormalizowane definicje odnoszące się do nadużyć finansowych i przestępstw korupcyjnych, które podlegają sankcjom administracyjnym. Są to: praktyki korupcyjne, nadużycia, zmowa i przymus. Bank Światowy może także ukarać spółkę lub osobę fizyczną za „praktyki utrudniające” prowadzenie czynności dochodzeniowych przez Bank. Bank nazywa te pięć praktyk łącznie „praktykami karalnymi”[5].

- *Praktyka korupcyjna* to proponowanie, wręczanie lub nakłanianie do proponowania czy wręczania, bezpośrednio lub pośrednio, jakiegokolwiek dobra w celu nieuzasadnionego wpływu na czynności strony drugiej.
- *Nadużycie* to jakakolwiek czynność lub zaniechanie czynności, włącznie ze świadomym lub nierozważnym wprowadzeniem w błąd lub zamiarem wprowadzenia w błąd w celu przyjęcia finansowej lub innej korzyści, lub uniknięcia zobowiązania.
- *Przymus* to osłabianie lub szkodzenie, lub groźba osłabienia lub szkodzenia, bezpośrednio lub pośrednio, pozycji jakiejkolwiek strony lub własności strony w celu wywierania niewłaściwego wpływu na działania podejmowane przez tę stronę.
- *Zmowa* to ustalenia poczynione między dwiema lub więcej stronami w celu osiągnięcia nienależnej korzyści, włącznie z niewłaściwym wywieraniem wpływu na stronę inną[6].

[3] EULEX, działalność MMA s. 5. http://www.eulex- kosovo.eu/docs/justice/assembly/12th/decisions/Corruption%20definition%20and%20anti-corruption%20strategy%20-%20EDITED.pdf.
[4] Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, art. 1.4.a.
[5] Definicje sankcji karalnych znajdują się w wydawnictwie Banku Światowego pt. *Wytyczne przeciwdziałania korupcji i walce z nią w projektach finansowanych z pożyczek EBOR i kredytów i dotacji IDA (Wytyczne antykorupcyjne)*.
[6] 18 lutego 2006 r. liderzy Grupy Afrykańskiego Banku Rozwoju, Azjatyckiego Banku Rozwoju, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Grupy Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Grupy Międzyamerykańskiego Banku Rozwoju i Grupy Banku Światowego ustanowiły Wspólny Specjalny Zespół Zadaniowy Międzynarodowych Instytucji Finansowych ds. Walki z Korupcją, którego zadaniem jest ujednolicenie i zharmonizowanie walki z korupcją w instytucjach członkowskich. http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/30716700-EN-UNIFORM-FRAMEWORK-FOR-COMBATTING-FRAUD-V6.PDF.

Spółki i osoby fizyczne, które zaangażowały się w którąkolwiek z powyższych praktyk w związku z zamówieniami publicznymi, wybór konsultantów lub realizację kontraktów, podlegają jednej z pięciu możliwych sankcji, włącznie z wykluczeniem, tj. brakiem kwalifikowalności do przyznania kontraktu finansowanego przez Grupę Banku Światowego.

Kiedy inwestycje publiczne są najbardziej narażone na nadużycia finansowe i korupcję?

Zamówienia i zarządzanie kontraktami na inwestycje publiczne są szczególnie narażone na nadużycia finansowe i korupcję. Jest to spowodowane przede wszystkim znaczną skalą tych inwestycji, za którą idą ogromna ilość pieniędzy i czasami trudności związane z efektywnym nadzorem nad dużą liczbą kontraktów. Nadużycia w tym zakresie przejawiają się głównie w następujących obszarach:

- *Zamówienia:* łapówki wręczane urzędnikom i udzielanie zamówień faworyzowanym oferentom (*patrz*: rozdział 2); zmowa oferentów w czasie przyznawania kontraktów (*patrz*: rozdział 3); składanie ofert niezgodnych z prawdą (*patrz*: rozdział 4) mające na celu zaburzenie konkurencyjności.
- *Zarządzanie kontraktami:* nieprawidłowości na etapie realizacji, włącznie z poświadczaniem nieprawdy co do realizacji przedmiotu umowy zgodnie ze specyfikacją (*patrz*: rozdział 5).
- *Zarządzanie finansami:* sprzeniewierzenie środków finansowych w zakresie rozliczania projektów na podstawie fałszywych faktur i przekazywania funduszy/aktywów.

Czy korupcja w równym stopniu występuje w różnych sektorach?

Nasilenie korupcji różni się w zależności od sektora. W większym stopniu korupcja narasta tam, gdzie trafia na podatny grunt. W jednym urzędzie mogą pojawić się oznaki korupcji systemowej, podczas gdy inny organ prowadzi czynności w sposób niebudzący zastrzeżeń. Korupcja przybiera różne formy w zależności od inwestycji, komponentu, z uwzględnieniem możliwości spowodowanej czynnikiem ludzkim, skuteczności kontroli wewnętrznej i sposobów reagowania na ujawnione nieprawidłowości. Na przykład ryzyko przekazania komu innemu pieniędzy przeznaczonych na zakup książek szkolnych jest niskie, jeśli rodzice wiedzą, że szkoła dostaje pieniądze bezpośrednio. Jednak ryzyko może być wysokie, gdy urzędnik przyzna kontrakt na budowę biurowca Ministerstwa Edukacji Narodowej zaprzyjaźnionemu wykonawcy, przy ograniczeniu wymogu zachowania zasad uczciwej konkurencji i przejrzystości.

Dlaczego walka z nadużyciami finansowymi i korupcją jest ważna?

Ujawnienie nielegalnych płatności często wstrzymuje inwestycje publiczne, prowadzi do ich niezrealizowania lub do niewłaściwej realizacji. Ponieważ instytucje płacące łapówki muszą zrekompensować sobie te nielegalne płatności i, jeśli to możli-

we, podnieść zyski, będą często uciekać się do oszustw w związku z projektem, zagrażając w ten sposób jego efektywności. W wyniku audytów poznano kilka sposobów stosowanych przez prywatne spółki w celu odzyskania tych kosztów:

- podnoszone są ceny za roboty budowlane, dostawy i usługi;
- wystawiane są faktury za nieistniejące lub znacznie zaniżone ilościowo towary i usługi;
- niespełnione są warunki zawarte w specyfikacji, co powoduje niską jakość wykonanych robót lub niebezpieczne warunki;
- produkty są zastępowane tańszymi materiałami, o niższej jakości, niż określono w specyfikacji; w kontraktach na usługi konsultingowe rachunki wystawiane są za usługi starszych stopniem konsultantów, podczas gdy prace wykonywane są przez pracowników nisko opłacanych; płacono także nieistniejącym pracownikom.

W środowisku podatnym na korupcję ograniczona jest także konkurencja. Rzetelne firmy, które odmawiają nielegalnych płatności, nie mają możliwości zdobycia kontraktów, a w ich miejsce wchodzą podmioty stosujące nieuczciwe praktyki, ostatecznie realizując zamówienie po wyższej cenie za niższą jakość.

Kto najczęściej angażuje się w nadużycia finansowe i korupcję?

W korupcję angażują się najczęściej urzędnicy rządowi i szczebla samorządowego, spółki i ich agenci, a także osoby, którym powierzono nadzór nad realizacją zamówienia. Osoby te odgrywają różnorodne negatywne role, opisane poniżej.

- *Urzędnicy* często odgrywają zasadniczą rolę w praktykach korupcyjnych, mając możliwość wpływania na udzielanie zamówień, przetwarzanie faktur oraz podpisywanie licencji i zgód.
- *Przedsiębiorstwa krajowe i międzynarodowe* (wykonawcy i podwykonawcy) uczestniczą w nielegalnych porozumieniach lub je organizują w celu uzyskania kontraktu. Przekierowują środki finansowe przeznaczone na projekty do urzędników związanych z projektem wraz z łapówkami, ukrytymi pod postacią „uzasadnionych" płatności za roboty budowlane, dostawy lub usługi. Bardzo często podwykonawcy – rzeczywiści czy fikcyjni – są wykorzystywani do przekazywania środków urzędnikom biorącym udział w projekcie.
- *Niezależni agenci* wykonawców mogą pośredniczyć w nielegalnych zmowach i ochraniać wykonawców przed konsekwencjami prawnymi.
- *Osoby pełniące funkcję inspektorów nadzoru bądź inżynierów kontraktu* mogą być nakłaniani do korupcji lub przymuszani do zatwierdzania prac niespełniających norm. Mogą też uzależniać wydanie decyzji w zakresie akceptacji wykonanego zamówienia od udzielonej korzyści majątkowej lub osobistej.
- *Wysocy rangą urzędnicy* mogą zapewniać ochronę nierzetelnego wykonawcy i domagać się w zamian swojego udziału w płatnościach o charakterze korupcyjnym.

Co to są sygnały ostrzegawcze i jak są wykorzystywane?

Sygnał ostrzegawczy informuje o możliwości popełnienia nadużycia finansowego lub czynu korupcyjnego. W zamówieniach publicznych pojawiają się setki sygnałów, które mogą wskazywać na nieprawidłowości np. w dokumentach przetargowych, takich jak oferty rzekomo różnych oferentów, wysłane faksem z tego samego numeru; w dokumentacji finansowej, np. faktury wystawione na kwotę przewyższającą wartość kontraktu; skargi na urzędników organu, którzy mogą na przykład wywierać naciski na komisję przetargową w celu udzielenia zamówienia konkretnej spółce. W niektórych przypadkach odchylenia od zasad prowadzenia przetargów wskazują nie tylko na brak zgodności z obowiązującymi procedurami, lecz także na podwyższone ryzyko nadużyć i korupcji.

Niektóre sygnały ostrzegawcze są bardziej jednoznaczne, inne mniej. Jedne są dość oczywiste i trudne do zaprzeczenia – na przykład teoretycznie konkurencyjne oferty wysłane z tego samego faksu, inne są bardziej dwuznaczne i trudne do zinterpretowania, przynajmniej bez kontekstu, np. złożenie mniejszej niż spodziewana liczby ofert po ogłoszeniu zamówienia.

Sygnał ostrzegawczy zazwyczaj oznacza, że niezbędny jest bliższy nadzór, który może polegać na wnioskowaniu do oferentów o udostępnienie większej liczby dokumentów i informacji lub, jak często bywa, poszukiwaniu innych przejawów nieprawidłowości. Na przykład otrzymanie mniejszej niż przewidywana liczby ofert może oznaczać ustawioną specyfikację czy inne sposoby wykluczania oferentów. Jeśli takie mechanizmy zostaną wykryte, urzędnicy powinni poszukać innych przejawów takich mechanizmów, wymienionych w podręczniku. Podobnie, słabo przygotowana oferta nieznanej firmy może być sygnałem do sprawdzenia w książce telefonicznej lub w internecie, czy dana spółka prowadzi działalność. Można także zadzwonić do siedziby tej instytucji i sprawdzić, czy w ogóle istnieje. Urzędnicy nie powinni jednak rozpoczynać dochodzenia w sprawie możliwości czy domniemania popełnienia czynu niedozwolonego. Jeśli wstępne ustalenia wzbudzą poważne wątpliwości, sprawa powinna być przekazana odpowiednim pracownikom jednostki obsługującej zamówienie lub Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu do dalszego rozpatrzenia.

Praktyki korupcyjne w zamówieniach publicznych 2

Jak działają mechanizmy korupcyjne w zamówieniach publicznych?

Mechanizm korupcyjny często obejmuje więcej niż jeden rodzaj naruszenia obowiązków. W zamówieniach publicznych niejednokrotnie rozpoczyna się od żądania lub propozycji płatności, po których następuje ustawienie i w efekcie przykrycie mechanizmu.

- *Żądanie płatności.* Urzędnik domaga się łapówki lub zapłaty od spółki lub osoby prywatnej, albo spółka czy osoba prywatna proponuje łapówkę w zamian za udzielenie zamówienia. Skorumpowany urzędnik najczęściej zezwoli osobie wręczającej korzyść na zawyżenie ceny, aby pokryć łapówkę i zachować zysk.
- *Ustawianie przetargu.* Aby mieć pewność, że zamówienie zostanie udzielone firmie płacącej łapówkę (której ceny są teraz zawyżone, aby pokryć łapówki), urzędnicy manipulują procedurą zamówień tak, aby wykluczyć innych konkurentów (prawdopodobnie tańszych).
- *Nadużycie finansowe.* Aby odzyskać koszty związane z łapówką i wykorzystać korupcyjne powiązania, firma, zazwyczaj za wiedzą i we współpracy z urzędnikami, śrubuje ceny, wystawia rachunki za pracę niewykonaną, nie wypełnia warunków zawartych w specyfikacji lub na etapie realizacji dostarcza produkty o zaniżonej jakości. To z kolei pociąga za sobą kolejne korupcyjne płatności dla inspektorów i audytorów.

Jakie są cele działań korupcyjnych w zamówieniach publicznych?

Celem strony korumpującej jest uzyskanie zamówienia przez faworyzowanego oferenta, tak aby tego nie wykryto. Można to osiągnąć na różne sposoby, a między innymi przez:

- *Unikanie konkurencyjności,* np. nieuzasadnione ukierunkowanie na jednego wykonawcę lub zniechęcanie oferentów.
- *Faworyzowanie jednego oferenta,* np. przygotowując pod niego specyfikację i dzieląc się poufnymi informacjami.
- *Wykluczanie kompetentnych oferentów,* np. ograniczony dostęp do informacji o ogłoszeniu, tendencyjna ocena ofertowa, manipulowanie ofertami poprzez celowe zagubienie niektórych dokumentów przetargowych.

- *Unikanie wykrywania mechanizmów,* np. negocjowanie usunięcia zapisu o prawie do audytu, korzystania ze spółek-słupów, aby zamaskować udział finansowy urzędnika.

Jakie są typowe łapówki?

Rodzaj i wysokość łapówki zależą od okoliczności. Nie każda wręczana korzyść ma postać finansową, szczególnie na wczesnych etapach powiązań korupcyjnych. Na przykład w niektórych przypadkach nieuczciwy wykonawca może zapewnić tymczasowe zakwaterowanie w willach będących własnością spółki, darmowy transport samolotem firmowym i opłacony pobyt weekendowy. Niektórzy wykonawcy na wczesnych etapach inwestycji płacili zespołowi projektowemu i ich współmałżonkom za „inspekcję w zakładzie" lub „wizytę studyjną" w atrakcyjnych miejscowościach, co w rzeczywistości było darmowymi wakacjami i wyprawami na zakupy. W kilku przypadkach spółki budowlane i budujące drogi płaciły inspektorom za towarzystwo kobiet i dawały im prezenty oraz niewielkie kwoty pieniędzy, aby nakłonić ich do zatwierdzenia robót poniżej standardu. W projektach finansowanych przez Bank Światowy płatności korupcyjne przejawiały się między innymi poprzez:

- *Korupcyjne płatności za udzielenie zamówienia*. Korupcyjne płatności w zamian za udzielenie zamówienia wahają się od 5 do 20 procent wartości zamówienia. Płatności zazwyczaj dzielone są pomiędzy pracownikami ministerstwa, innych urzędów i osobami biorącymi udział w pracach nad projektem, włącznie z członkami komisji przetargowej.
- *Opłaty ułatwiające.* Stanowią zazwyczaj od 2 do 5 procent wartości faktury. Wielu wykonawców musiało wnieść dodatkowe opłaty na rzecz zespołu projektowego, aby zatwierdził faktury na etapie wdrażania projektu. W niektórych przypadkach audytorzy domagali się łapówek od wykonawców w zamian za niepowiadomienie o wykrytych płatnościach korupcyjnych lub nieprawidłowościach. W pewnym regionie wykonawcy projektu drogowego płacili jeden procent wartości projektu nadzorującym organizacjom pozarządowym (NGOs) i dodatkowo jeden procent przedstawicielowi lokalnych mediów, aby przemilczeli doniesienia o korupcji.
- *Dodatkowe płatności pośrednie.* Urzędnicy mogą wymuszać na wykonawcach zakup od pewnych firm lub wniesienie wkładu na konto wskazanego funduszu. W jednym z przypadków dyrektor projektu wynajął wykonawcy „przestrzeń biurową", która okazała się dwoma pustymi i brudnymi pomieszczeniami bez okien i prądu, znajdującymi się w domu należącym do jego matki. Wykonawca nigdy nie zajmował tych pomieszczeń. W innych przypadkach urzędnicy związani z projektem prosili wykonawców lub wykonawcy sami proponowali zapłatę za zagraniczne studia dzieci urzędników. Nierzadko urzędnicy proszą także oferentów o wpłaty na rzecz „funduszy lokalnych" i „fundacji charytatywnych".

Jak wręczane są łapówki?

Lokalni wykonawcy płacą przekupnym urzędnikom zazwyczaj bezpośrednio. O ile międzynarodowi wykonawcy wolą płacić poprzez pośrednika, o tyle lokalni wykonaw-

cy zazwyczaj wręczają łapówki w walucie lokalnej i bezpośrednio skorumpowanym urzędnikom. Firmy międzynarodowe wolą płacić przelewem za pośrednictwem lokalnego podwykonawcy, agenta, pośrednika i zaksięgować płatność jako uzasadnione wydatki lub prowizje. Dzięki temu wiele płatności jest łatwiejszych do wykrycia na drodze wypełniania obowiązków audytorskich względem dokumentacji prowadzonej przez wykonawców.

Która instytucja jest w Polsce odpowiedzialna za wykrywanie i przeciwdziałanie korupcji w sektorze publicznym?

***Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA)* odpowiedzialne jest za prowadzenie kontroli inwestycji publicznych.** CBA jest w Polsce jedyną służbą specjalną, która oprócz czynności analitycznych, operacyjno-rozpoznawczych i śledczych może przeprowadzać kontrole zapobiegawcze. Celem kontroli jest wykrycie korupcji w instytucjach państwowych i samorządowych, a także przypadków nadużycia władzy przez urzędników administracji publicznej. Biuro sprawdza między innymi oświadczenia majątkowe funkcjonariuszy publicznych oraz decyzje dotyczące:

- prywatyzacji i komercjalizacji,
- wsparcia finansowego,
- udzielania zamówień publicznych,
- zarządzania mieniem państwowym i komunalnym,
- przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych.

Przedmiotem kontroli mogą być:

- osoby pełniące funkcje publiczne,
- jednostki sektora finansów publicznych,
- jednostki nienależące do sektora finansów publicznych, ale korzystające ze środków publicznych,
- przedsiębiorcy.

Różne instytucje publiczne odgrywają zasadnicze role. CBA i inne instytucje kontrolują proces decyzyjny i jego realizację w zamówieniach publicznych. W trakcie kontroli każda z uprawnionych instytucji zajmuje się innym aspektem. *Najwyższa Izba Kontroli (NIK)* przeprowadza całościowe kontrole instytucji państwowych, *Urząd Zamówień Publicznych (UZP)* bada zgodność z procedurami, *Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO)* sprawdzają zamówienia publiczne pod względem naruszenia ustawy

o finansach publicznych, *Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK)* celuje w wykrywaniu zmów przetargowych. CBA skupia się na konsekwencjach wynikających z naruszenia prawa, szczególnie na etapie realizacji zamówienia i przy rozliczaniu kontraktów.

CBA prowadzi kontrole planowe zgodnie z zatwierdzanymi corocznie przez Szefa CBA planami kontroli, jak i kontrole doraźne, wszczynane w wyniku ujawnienia okoliczności uzasadniających niezwłoczne podjęcie czynności. Kontrole doraźne mogą być wynikiem współpracy z innymi jednostkami organizacyjnymi Biura bądź inspiracji zewnętrznej (zawiadomienia obywatelskie, współpraca z innymi służbami lub organami państwa). Kontrola może wynikać z prowadzonych czynności analitycznych, operacyjnych lub różnych etapów wykonywanych już czynności śledczych. CBA ma uprawnienia kontrolne, analityczne, operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze, z których korzysta przemiennie, w zależności od potrzeb.

Jak wykrywa się korupcję?

Ciężko jest udowodnić, że ktoś zapłacił łapówkę, jednak istnieją pewne symptomy, które mogą wskazywać na zachowania korupcyjne. Skargi od niezadowolonych [przegranych] oferentów na nierówne traktowanie i ślad na papierze pozostawiony przez urzędnika kierującego projekt z założeniami przetargu do faworyzowanego oferenta często stają się początkiem afery korupcyjnej. Kolejna część podręcznika przedstawia oznaki i sygnały ostrzegawcze, na które funkcjonariusze publiczni mogą zwrócić uwagę, nadzorując udzielanie zamówienia publicznego. Pojawienie się takich sygnałów ostrzegawczych powinno ich zaalarmować, że przetarg może być ustawiony. Korupcja i ustawianie przetargów mogą pojawić się na każdym etapie zamówienia. Budowa – często zawiłych – mechanizmów korupcyjnych zaczyna się zazwyczaj na etapie planowania zamówienia publicznego, kiedy podejmowane są decyzje kluczowe co do organizacji procedury oraz kolejności dalszych działań, a kontrakt jest w fazie projektu. Urzędnicy mają pewną dowolność przy tworzeniu specyfikacji i kryteriów kwalifikacji wykonawców, co stwarza możliwość formułowania warunków przetargu pod wykonawców faworyzowanych przez zamawiającego. Ilustracja 1 przedstawia procedurę zamówienia publicznego podzieloną na cztery etapy.

Ilustracja 1: Etapy typowego cyklu zamówienia publicznego z możliwością wystąpienia korupcji

Każda czynność podjęta w związku z udzieleniem zamówienia publicznego oznaczona jest w tej części podręcznika sygnałami ostrzegawczymi, które można rozpoznać i powiązać z mechanizmami nadużyć i korupcji. Przedstawiono następujące mechanizmy ustawiania przetargów:

- nieuzasadnione udzielenie zamówienia jednemu oferentowi (*patrz*: strona 12),
- dzielenie zamówienia (*patrz*: strona 13),
- nieprawidłowe łączenie zamówień (*patrz*: strona 14),
- ograniczony obieg, krótki czas powiadomienia, nieprawidłowa informacja (*patrz*: strona 16),
- zbędne lub nieprawidłowe pozycje w zamówieniu (*patrz*: strona 17),
- ustawianie specyfikacji (*patrz*: strona 18),
- tendencyjne kryteria oceny (*patrz*: strona 18),
- nierówne traktowanie wykonawców (*patrz*: strona 19),
- wyciek informacji poufnych (*patrz*: strona 21),
- nieprawidłowe warunki umowy (*patrz*: strona 22),
- ukryty interes spółki (*patrz*: strona 23),
- wyłączenie zakwalifikowanych oferentów (*patrz*: strona 24),
- późne zgłaszanie ofert, fałszowanie ofert i inne formy manipulacji (*patrz*: strona 26).

Dla każdej czynności podjętej w związku z zamówieniem publicznym przedstawiono propozycje ułatwiające identyfikację ostrzeżeń i środków, które mogą wzmocnić kontrolę zamówień. Zarządzanie kontraktem i nieprawidłowości w realizacji umowy przedstawione są w rozdziale 5.

1. Plan zamówienia

Plan zamówienia powinien być sprawdzony pod względem zasadności poszczególnych pozycji, trybu zamówienia, etapów oceny i możliwości dzielenia umowy. Powinien zawierać ustalenia dotyczące pakietów umownych na pozyskanie określonych towarów, robót, usług i usług doradczych oraz sposoby ich pozyskiwania. Powinien także uwzględniać harmonogram poszczególnych czynności w zamówieniu.

Mechanizm: zbędne pozycje w zamówieniu. W jednym z przypadków z wybudowanej drogi korzyść czerpał wyłącznie wyborca lokalnego polityka, co wskazuje na bezprawny nacisk polityczny. Przypadek ten ilustruje ryzyko nacisków politycznych niekorzystnie wpływających na podkomponenty lub na cały projekt.

Sygnały ostrzegawcze wskazujące na zbędne pozycje w zamówieniu

Zbędne pozycje	Lista wynikających z umowy dostaw, robót i usług nie jest spójna z wymogami projektu.

Mechanizm: nieuzasadnione udzielenie zamówienia jednemu oferentowi. Bezpośrednie nabywanie towarów i robót oraz pozyskiwanie pojedynczych konsultantów mogą być zgodne z prawem. Metody takie mogą być jednak wykorzystywane, aby udzielić zamówienia faworyzowanemu wykonawcy, z pominięciem konkurencyjności wyboru w przetargu. W niektórych przypadkach zakres prac wynikający z umowy konsultingowej znacznie rozszerzano po udzieleniu zamówienia, zmieniając kwotę zamówienia z zaniżonej do znacznie wyższej, przekraczającej wartości progowe.

Kazus 1: Nieracjonalnie niskie wymagania w specyfikacji

Józef, przedsiębiorca prowadzący dużą firmę zajmującą się handlem w branży IT, od lat uczestniczył w przetargach publicznych na dostawy sprzętu komputerowego. Z tego względu zdążył bliżej poznać Romana, zastępcę kierownika Wydziału Informatyki w Urzędzie Miasta.

Józef okazyjnie sprowadził z zagranicy 1000 laptopów, mając nadzieję na szybki zysk. Jednakże tanie laptopy tego typu pojawiły się na rynku w znacznej liczbie, co spowodowało ogólny spadek cen. Sprzęt zakupiony przez Józefa sprzedawał się powoli i zapasy magazynowe nie malały tak szybko, jak zakładał. Na rynku pojawił się także nowy system operacyjny, co spowodowało, że sprzęt oferowany przez Józefa stawał się coraz mniej atrakcyjny.

Ratunkiem dla przedsiębiorcy okazał się ogłoszony przez Urząd Miasta przetarg na dostawę komputerów przenośnych. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia odpowiadała sprzętowi oferowanemu przez Józefa. Wymagania sprzętowe, programowe i ilościowe opisane zostały w taki sposób, że przy jedynym kryterium wyboru oferty, jakim była cena, szanse na wygraną miała oferta sprzętu o konfiguracji praktycznie niedostępnej już na rynku.

Roman, zastępca kierownika Wydziału Informatyki, będąc odpowiedzialnym za opis przedmiotu zamówienia, w trakcie prowadzonej kontroli przyznał, że stawiając w SIWZ bardzo małe wymagania, oddał przysługę Józefowi, dzięki czemu ten pozbył się zalegającego mu sprzętu bez ponoszenia straty.

Sygnały ostrzegawcze wskazujące na nieuzasadnione udzielenie zamówienia jednemu oferentowi lub z pominięciem procedur

Brak zgodności	Udzielenie zamówienia pojedynczemu oferentowi lub bezpośrednie udzielenie zamówienia, gdy plan zamówienia wymaga trybu bardziej konkurencyjnego. Udzielenie zamówienia pojedynczemu oferentowi lub udzielenie zamówienia nieujętego w planach finansowych jednostki.
Niewystarczające uzasadnienie	Niewystarczające lub wprowadzające w błąd uzasadnienie, lub dokumentacja związana z wytycznymi zamówienia publicznego (np. stwierdzenie, że sprzęt jest własnością spółki, podczas gdy w rzeczywistości nie jest).
Wielokrotny wybór tego samego, pojedynczego oferenta	Wielokrotny wybór tego samego oferenta lub bezpośrednie udzielenie zamówienia tej samej spółce lub w ramach tej samej jednostki zamawiającej. Niektóre zmiany warunków, które przyniosłyby korzyść w trybie konkurencyjnym lub gdyby poszczególne pozycje były rozdzielone na różne zamówienia (np. gdy dodatkowe czynności nie są naturalną kontynuacją obowiązującej umowy).

Mechanizm: dzielenie zamówienia. Zamówienie w pakiecie ma na celu zachęcenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego jak największej liczby oferentów spełniających warunki, zapewniając w ten sposób najlepszą cenę i jakość. Decyzje, żeby niektóre zamówienia występowały w pakiecie, można uzasadniać między innymi: (*i*) możliwością dostarczenia określonych produktów przez potencjalnych oferentów, (*ii*) ryzykiem związanym z łączeniem lub dzieleniem pozycji w zamówieniu, (*iii*) zamówieniami scentralizowanymi i zdecentralizowanymi, (*iv*) ustalaniem kolejności działań wynikających z zamówienia zgodnie z potrzebami.

Dzielenie zamówienia jest celową próbą ograniczenia lub całkowitego uniknięcia konkurencji. Podział zamówienia na mniejsze pakiety umożliwia manipulację, polegającą na stosowaniu mniej konkurencyjnych trybów. Na przykład, podział zamówień na budowę dróg na wyjątkowo krótkie odcinki, co umożliwiłoby bezpośrednie zamówienie na drobniejsze roboty zamiast trybu konkurencyjnego. Kazus 2 przedstawia oznaki dzielenia zamówienia na nowy system obsługi klienta w polskiej instytucji rządowej.

Kazus 2: Dzielenie zamówienia

W ramach informatyzacji urzędu dyrektor generalny instytucji państwowej polecił dokonanie zakupu nowego systemu obsługi klientów. Zakupu dokonano z pominięciem procedur udzielania zamówień publicznych z uwagi na nieprzekroczenie kwoty, od której uzależniony był obowiązek ich stosowania, tj. poniżej 14 000 euro[7]. Wprowadzony system firmy A kosztował bowiem równowartość 13 500 euro.

Po miesiącu od wdrożenia systemu firma A zaoferowała jego rozbudowę o kolejny moduł służący do archiwizacji. Instytucja zgodziła się na jego zakup za 50 000 euro. Uzasadniając zakup od tego samego wykonawcy w trybie zamówienia z wolnej ręki, wskazano techniczną kompatybilność ze świeżo wdrożonym systemem oraz posiadanie przez firmę A praw autorskich.

Nieco później firma A przedstawiła urzędowi kolejną ofertę, tym razem elektronicznej obsługi korespondencji. Po raz kolejny instytucja państwowa zastosowała tryb niekonkurencyjny, wskazując jako jedynego możliwego wykonawcę firmę A.

W następnych miesiącach system został rozbudowany o kolejne moduły funkcyjne zakupione poza przetargami od firmy A.

Pomijając wszelkie konkurencyjne procedury, łącznie zapłacono firmie A ponad 1 000 000 euro za system informatyczny, który w rzeczywistości spełniał wymagania typowe dla działalności urzędu.

[7] Od 16 kwietnia 2014 r. wartość stosowania procedur Pzp obowiązuje od kwoty 30 000 euro.

Sygnały ostrzegawcze wskazujące na podział zamówienia

Nietypowe podziały	Składanie dwóch lub więcej zamówień na identyczne pozycje w krótkim czasie bez wyraźnego powodu, z zastosowaniem mniej konkurencyjnych trybów. Składanie zamówień przez każdą jednostkę terytorialną oddzielnie, podczas gdy powinny być zgłoszone w zamówieniu wspólnie (np. każda jednostka terytorialna składa zamówienie na własny samochód, podczas gdy jednostka centralna mogłaby złożyć zamówienie na wszystkie auta). Dzielenie artykułów, które zwykle zamawiane są łącznie, aby utrzymać wartość pojedynczych pakietów poniżej progu (np. podział na odrębne zamówienia zakupu komputerów i powiązanych akcesoriów).
Udzielanie wielu zamówień poniżej progu	Udzielanie nieracjonalnie dużej liczby zamówień poniżej progu zamówienia publicznego.
Nadużywanie procedur zakupu	Nadmierne stosowanie procedur związanych z zakupami identycznych lub podobnych artykułów. Dwa lub więcej powiązanych i równoległych zamówień od tego samego dostawcy w kwotach podprogowych .

Mechanizm: nieprawidłowe łączenie zamówień. Mechanizm ten jest odwrotnością dzielenia zamówień, jednak także sprowadza się do ograniczenia konkurencji. Zamówienie publiczne łączy w jeden duży pakiet różnorodne artykuły, między którymi nie ma powiązania (np. sprzęt komputerowy, przewody miedziane i sprzęt wideo) ze szczególnym postanowieniem, że złożenie oferty na niekompletny pakiet spowoduje jej odrzucenie. Takie założenia powodują, że procedura zamówienia publicznego staje się tendencyjna, ponieważ żaden producent ani autoryzowany dealer nie spełnia warunku dostarczenia całości pakietu. Zamówienie zostanie oczywiście udzielone faworyzowanemu oferentowi po cenie dużo wyższej niż szacowana.

Kazus 3: Nieprawidłowe łączenie

Pewien szpital zamierzał zakupić wysokospecjalistyczny sprzęt do radioterapii onkologicznej. Zamówienia publicznego dokonał w trybie niekonkurencyjnym – „z wolnej ręki" z uwagi na konieczność zachowania tożsamości produktowej w stosunku do istniejących już w szpitalu urządzeń. Na rynku istniał tylko jeden dostawca, który był w stanie sprostać takiej specyfikacji. W celu prawidłowej instalacji sprzętu konieczna była adaptacja istniejących pomieszczeń, w tym m.in. wzmocnienie stropów, dobudowanie nowych ścian i wyłożenie ich płytami ołowianymi zatrzymującymi promieniowanie, a także dostawa i montaż nowych drzwi oraz roboty wykończeniowe.
Całość realizacji zamówienia zlecono dostawcy sprzętu. Kontrola CBA wykazała naruszenia zasad udzielania zamówień publicznych, w tym niedozwolone połączenie dostaw i robót budowlanych, w ramach jednego zamówienia z wolnej ręki. Ponadto do całego zamówienia, włącznie z robotami budowlanymi, wykonawca zastosował preferencyjne stawki podatkowe na sprzęt medyczny. Nieprawidłowości zostały zgłoszone do Urzędu Skarbowego.

Sygnały ostrzegawcze wskazujące na nieprawidłowe łączenie zamówień

Nieprawidłowe łączenie zamówień	Skarga od jednego lub kilku oferentów na temat łączenia dostaw, robót i usług. Artykuły w połączonym zamówieniu nie są powiązane ze sobą. Liczba potencjalnych i rzeczywistych oferentów jest znacznie obniżona ze względu na połączenie zamówienia. Instytucja nie jest w stanie uzasadnić konieczności połączenia ze względu na oszczędność, obniżenie kosztów integracji lub ryzyko.

Sugestie

- Porównaj plan zamówienia z warunkami harmonogramu przetargu inwestycyjnego, aby znaleźć niekonsekwencje.
- Sprawdź, czy zastosowany tryb zamówienia był zgodny z zaakceptowanym planem.

2. Ogłoszenie przetargu

Ogłoszenie o przetargu może być wykorzystane do ograniczenia konkurencji. Przy wszystkich dużych zamówieniach na usługi konsultacyjne i międzynarodowe przetargi konkurencyjne, prawo krajowe może stawiać wymóg poinformowania jak najszerszego grona kompetentnych oferentów spełniających warunki[8]. Krajowe przetargi konkurencyjne powinny być ogłaszane na tablicach urzędów i w popularnych gazetach krajowych oraz na ogólnie dostępnych nieodpłatnych stronach internetowych z zachowaniem ustalonego terminu[9]. Ogłoszeniami można manipulować, zawężając obieg informacji i zaproszeń do wyrażenia zainteresowania.

Sygnały ostrzegawcze na etapie ogłoszenia przetargu

Ograniczony obieg	Brak ogłoszenia zaproszenia do wyrażenia zainteresowania (jeśli jest wymagane krajowym prawem zamówień publicznych). Ograniczenie obiegu poprzez ogłoszenie przetargu w gazecie lokalnej, a nie o zasięgu ogólnokrajowym, co zainteresowałoby większą liczbę oferentów.
Krótki okres powiadomienia	Skracanie czasu pomiędzy ogłoszeniem przetargu a terminem składania ofert.
Nierzetelna informacja	Zamieszczanie niepełnych informacji na temat kontaktu, aby oferenci nie wiedzieli, gdzie składać oferty albo kogo pytać o wyjaśnienia. Niejasny opis wymaganych robót, dostaw lub usług, aby oferenci nie mogli wyrazić swojego zainteresowania. Bardzo powierzchowny opis wymaganych robót, dostaw lub usług, aby wykluczyć innych oferentów spełniających warunki.

Sugestie

- Sprawdź poprzednie ogłoszenia o podobnych przetargach, aby rozpoznać i prześledzić sygnały ostrzegawcze.
- Zachęć zamawiającego do systematycznego zachowywania gazet z ogłoszeniami o przetargach wraz z datą publikacji.

[8] Art. 13 Prawa zamówień publicznych przewiduje, że dla kwot przekraczających wartości określone w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 16 grudnia 2011 r. zamawiający może ogłosić informacje o zamówieniach publicznych zaplanowanych na kolejnych 12 miesięcy. Zamówienia współfinansowane przez Bank Światowy wymagają jednak zgodności z procedurami Banku Światowego.
[9] W Polsce, w zależności od szacowanej wartości zamówienia, ogłoszenia zamieszcza się w Biuletynie Zamówień Publicznych, udostępnionym na stronach portalu internetowego Urzędu Zamówień Publicznych lub publikuje się w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej [przyp. CBA].

3. Dokumenty przetargowe

Dokumenty przetargowe muszą być przygotowane dla każdej określonej czynności wynikającej z prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia. Dokumenty sporządzone przez organ administracji publicznej informują potencjalnych oferentów, w jaki sposób oferty powinny być przygotowywane, jakie są wymagania i kryteria oceny. Podając niedokładne lub błędne informacje na temat przygotowania ofert, skorumpowani urzędnicy mogą skutecznie wykluczyć potencjalnych oferentów.

Mechanizm: zbędne lub nieprawidłowe pozycje w zamówieniu. Aby podbić cenę i zwiększyć dochód wskazanego oferenta, skorumpowany urzędnik może do opisu przedmiotu zamówienia dodać niepotrzebne pozycje, które pomija się na etapie realizacji (bez obniżania kwoty zamówienia). Pozycje w zamówieniu mogą także dublikować trwające prace, prowadząc do konfliktu interesów (np. wymaganie, żeby wykonawca zapłacił za nadzór konsultanta).

Inne przykłady sygnałów ostrzegawczych wskazujących na wprowadzenie zbędnych lub nieprawidłowych pozycji do zamówienia to: (*i*) duża liczba pojazdów czterokołowych do wykorzystania przez konsultantów nadzoru, choć wielu z nich mieszka w tej samej miejscowości, (*ii*) liczba aut w przedmiarze robót nie różniła się w zależności od odległości czy wielkości zamówienia, (*iii*) zagraniczne szkolenia dla urzędników wliczone zostały do zakresu prac wykonawcy.

Kazus 4: Zbędne pozycje w zamówieniu

Kierownik Biura Obsługi Ludności w urzędzie gminy dokonał zamówienia publicznego na zakup pięciu komputerów stacjonarnych. Komputery miały być użytkowane na stanowiskach obsługi petentów i dlatego wyposażone zostały w specjalne oprogramowanie spełniające potrzeby urzędu. Funkcjonariusze wykonujący czynności kontrolne dokonali konfrontacji zapisów dokumentacji przetargowej pod kątem wymagań sprzętowych oraz rzeczywistych potrzeb zamawiającego. Ustalono, że w warunkach przetargu określono konieczność dostawy dla każdego komputera najbardziej rozbudowanego programu biurowego na oddzielnym nośniku CD. Jednakże programy te nigdy nie zostały zainstalowane na komputerach należących do urzędu. Dwie płyty zostały wykorzystane jako oprogramowanie na prywatnych komputerach Kierownika Biura Obsługi Ludności oraz jego żony.

Sygnały ostrzegawcze wskazujące na zbędne lub nieprawidłowe pozycje w zamówieniu

Zbędne pozycje	Poszczególne pozycje w przedmiarze robót nie są wymagane do przeprowadzenia robót i mogą być wykorzystywane przez urzędników do innych celów lub w terminie późniejszym służyć jako łapówki (np. zbyt duża liczba aut w porównaniu z potrzebami projektu).
Nieprawidłowe pozycje	Pozycje w zamówieniu stwarzają konflikt interesów (np. zamieszczenie w kontrakcie postanowienia zobowiązującego wykonawcę do zapłaty urzędnikom i pracownikom konsultanta nadzoru).

Mechanizm: ustawione specyfikacje. Na konkurencyjnym rynku towarów i usług wszelkie warunki specyfikacji, które wydają się być sporządzone tak, aby faworyzować jakąś spółkę, wymagają bliższego sprawdzenia. Na przykład, specyfikacje zawierające zbyt mało szczegółów mogą służyć wykluczeniu innych oferentów lub uzasadnieniu

niesłusznego udzielenia zamówienia jedynemu oferentowi. Nadmiernie ogólnikowe lub obszerne specyfikacje pozwalają oferentom niespełniającym warunków ubiegać się o kontrakt lub uzasadniają nieuczciwe zmiany warunków kontraktu, wprowadzane po udzieleniu zamówienia. Zdarza się, że urzędnicy biorący udział w projekcie posuwają się wręcz do zezwolenia faworyzowanemu oferentowi na przygotowanie specyfikacji.

Znaki ostrzegawcze wskazujące na ustawioną specyfikację

Dopasowana specyfikacja	Bliskie podobieństwo pomiędzy specyfikacją a produktem lub usługami wygrywającego oferenta. Specyfikacja przewiduje wykorzystanie nazwy handlowej bez uzupełnienia o treści „lub równoważne", z naruszeniem krajowych przepisów prawa publicznego. Skargi od innych oferentów dotyczące zbyt bliskiego podobieństwa specyfikacji i produktu pojedynczego konkurenta lub przygotowania specyfikacji przez oferenta.
Słabo przygotowana specyfikacja	Ogólnikowa, dwuznaczna lub niepełna specyfikacja. Specyfikacja jest znacząco uboższa lub zbyt ogólnikowa w porównaniu z poprzednimi podobnymi zamówieniami.
Mała liczba ofert	Tylko nieliczni spośród potencjalnych wykonawców, którzy pozyskali dokumentację przetargową, składają oferty, zwłaszcza jeśli ponad połowa z nich ofert nie składa. W porównaniu z podobnymi przetargami stosunkowo mało przedsiębiorstw składa oferty. Do prekwalifikacji zgłasza się mniej oferentów niż zwykle lub niż się spodziewano.

Mechanizm: tendencyjne kryteria oceny. Tendencyjna ocena i stronnicze kryteria kwalifikacji są kolejną metodą udzielania zamówienia faworyzowanemu oferentowi. Na przykład w międzynarodowym przetargu konkurencyjnym na komputery niestosowne byłoby wymagać, aby sprzęt ten został dostarczony w ciągu trzech tygodni od wejścia umowy w życie, ponieważ wykluczyłoby to wielu międzynarodowych oferentów, od których przesłanie towarów trwałoby dłużej.

Kazus 5: Manipulacja kryteriami oceny

Spółka obsługująca lotnisko postanowiła zainwestować w budowę dodatkowego pasa startowego. Oprócz kryterium ceny w SIWZ zawarto zapis, że zamawiający będzie oceniać oferty pod kątem skrócenia czasu realizacji. Ponieważ obszar przyległy do lotniska objęty był programem Natura 2000, projekt wymagał wydania środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji.

Mimo że wskazany maksymalny termin wykonania projektu był bardzo krótki (do tego stopnia, że zadania mogły się podjąć tylko pracownie projektowe dysponujące wieloma zespołami), zamawiający wprowadzonemu kryterium skrócenia czasu realizacji nadał wagę 20% dodatkowych punktów. Zamówienia publicznego udzielono wykonawcy, który jako jedyny zaoferował skrócenie terminu realizacji zamówienia za cenę o 300 000 zł wyższą od ceny w ofercie najtańszej.

Oferta	Cena	Skrócenie terminu	Liczba punktów w kryterium– cena 80%	Liczba punktów w kryterium – skrócenie terminu	Razem przyznanych punktów
A	1 600 000	0	75,00	0,00	75,00
B	1 500 000	0	80,00	0,00	80,00
C	1 900 000	30	63,16	20,00	83,16

Kontrolerzy ujawnili, że największe znaczenie miał czas wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji budowy, uzależniając oddanie kompletnego projektu zamawiającemu. W specyfikacji postanowiono, że w przypadku nieuzyskania w wyznaczonym terminie pozwolenia środowiskowego, termin realizacji zamówienia zostanie przesunięty o okres potrzebny na uzyskanie decyzji. Niezwłocznie po podpisaniu umowy wykonawca, któremu udzielono zamówienia, wycofał wniosek o wydanie decyzji. Ponowne złożenie wniosku i uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji budowy spowodowały wydłużenie czasu realizacji projektu o blisko trzy miesiące.

Mechanizm: nierówne możliwości przetargowe. Korzystając z tego mechanizmu, urzędnicy biorący udział w projekcie dostarczają faworyzowanemu oferentowi informacje z wewnątrz, do których inni oferenci nie mają dostępu, na przykład, że jedna z pozycji zamówienia nie będzie wymagana po udzieleniu zamówienia albo że akceptowalne będzie pewne niskonakładowe rozwiązanie. Taka informacja daje oferentowi nienależną przewagę i możliwość obniżenia ceny lub innego sformułowania oferty, i w ten sposób pokonania w przetargu niepoinformowanych konkurentów. Urzędnicy biorący udział w projekcie mogą ułatwiać ten mechanizm, ogólnikowo formułując specyfikację na niekorzyść konkurentów (*patrz*: kazus poniżej).

Kazus 6: Potajemne porozumienie umożliwiło oferentowi zastosowanie techniki „niskiej piłki"

„Przedstawiciel" jednostki obsługującej zamówienie obiecał międzynarodowemu oferentowi wygranie przetargu na wielomilionowe laboratorium do badań rolniczych, o ile laboratorium zatrudni go jako „konsultanta" wspomagającego przygotowanie oferty. Opłata konsultancka, przeznaczona do podziału z urzędnikami zajmującymi się projektem, miała wynosić 20% wartości zamówienia. Oferent zastanawiał się, w jaki sposób będzie w stanie zapłacić łapówkę i pozostać najtańszym oferentem. Przedstawiciel zamawiającego twierdził, że po udzieleniu zamówienia z projektu zostaną usunięte pewne pozycje powiązane z kosztownym sprzętem regulującym temperaturę i wilgotność. Mając taką informację, oferent zastosował „niską piłkę" w związku z tą pozycją zamówienia, pozostał najtańszym oferentem i nadal miał dość środków, by zapłacić łapówkę. Dodatkowe zmiany w zamówieniu miały być wprowadzane w miarę potrzeb. Oferent zgodził się na taki pomysł, ale stracił kontrakt po tym, jak przedstawiciel wynegocjował jeszcze bardziej korzystne warunki z innym oferentem.

Nierówne możliwości przetargowe wykorzystywane są także do opisywania praktyk stosowanych przez oferentów proponujących dla jednych pozycji zamówienia ceny znacznie poniżej, a dla innych znacznie powyżej kosztów, mając nadzieję, że zamawiający będzie potrzebował dużo więcej pozycji, których ceny zostały zawyżone. Ostatecznie, jak ustalono w momencie udzielenia zamówienia, najtańszy oferent nie musi proponować rozwiązań o najniższych kosztach.

Kazus 7: Wykorzystywanie informacji wewnętrznych

Kontrolerzy sprawdzali przetarg na budowę boiska szkolnego. Analizując dokumenty przetargowe, zwrócili uwagę na charakterystyczne, powtarzające się kropki na stronach zarówno kosztorysu inwestorskiego (sporządzonego przez inspektora budowlanego zamawiającego), jak i kosztorysu załączonego do oferty, która została wybrana w przetargu.

Ponieważ obecność takich samych skaz na dokumentach pochodzących z różnych źródeł wzbudziła zainteresowanie funkcjonariuszy przeprowadzających kontrolę, poddano je ekspertyzie biegłego. W jego pisemnej opinii zostało zawarte stwierdzenie, że nie ulega wątpliwości, że oba dokumenty zostały wydrukowane na tym samym urządzeniu.

Kazus 8: Nierówne możliwości w przetargu na budowę budynku administracyjnego

W przetargu na budowę budynku administracyjnego zamawiający otrzymał trzy oferty. Cena kosztorysu inwestorskiego oraz oferty spółki A wynosiła 45 000 000 zł, tj. odpowiednio o 2 000 000 i 1 000 000 mniej niż spółki B i C (patrz: tabela).

Wyszczególnienie		Cena wg kosztorysu inwestorskiego	Ceny w złożonych ofertach		
			A	B	C
1.	Koszty ogólne	5 000 000	10 000 000	5 000 000	6 000 000
2.	Koszty robót budowlanych na powierzchni (budynek 5-kondygnacyjny)	25 000 000	30 000 000	26 000 000	20 000 000
3.	Koszty robót budowlanych pod ziemią (parking z windą)	15 000 000	5 000 000	16 000 000	20 000 000
RAZEM		45 000 000	45 000 000	47 000 000	46 000 000

Spółka A wygrała przetarg, ponieważ została poinformowana przez firmę projektową, że z powodów technicznych projekt zostanie zmieniony i zamiast planowanego zjazdu za pomocą drogiej windy dla samochodów, skalkulowanego na 15 000 000 zł, można będzie wykonać zwykły zjazd na parking z innej strony budynku, za kwotę poniżej 5 000 000 zł. Mając taką wiedzę, spółka A mogła zaproponować niską cenę za tę pozycję zamówienia i dzięki temu wygrać przetarg. Gdyby jednak wszystkie spółki otrzymały taką samą informację, przetarg wygrałaby spółka C, zaoszczędzając wykonawcy 14 000 000 zł.

Wyszczególnienie		Ceny w złożonych ofertach		
		A	B	C
1.	Koszty ogólne	10 000 000	5 000 000	6 000 000
2.	Koszty robót budowlanych na powierzchni (budynek 5-kondygnacyjny)	30 000 000	26 000 000	20 000 000
3.	Koszty robót budowlanych pod ziemią (parking z podjazdem)	5 000 000	5 000 000	5 000 000
RAZEM		45 000 000	36 000 000	31 000 000

Sygnały ostrzegawcze wskazujące na nierówne możliwości przetargowe

Usunięcie tanich pozycji z zamówienia	Pozycje w zamówieniu o nieracjonalnie niskiej cenie, w porównaniu z cenami rynkowymi, po udzieleniu zamówienia są usuwane z listy wymagań.
Dysproporcja cen	Duża i niewytłumaczalna dysproporcja w cenach ofertowych dla poszczególnych rodzajów robót, dostaw lub usług.
Słaba reakcja na prośby o wyjaśnienie	Ogólnikowe, zdawkowe i nieadekwatne odpowiedzi lub wyjaśnienia urzędników prowadzących projekt w związku ze skargami oferentów dotyczącymi nieprecyzyjnej, dwuznacznej lub niekompletnej specyfikacji.

Mechanizm: przeciek informacji poufnych. Aby w nieuczciwy sposób dać faworyzowanym oferentom przewagę, urzędnicy mogą udzielać im informacji o szacunkowych kosztach i konkurencyjnych ofertach, umożliwiając im np. dopasowanie ofert w taki sposób, aby ułatwić im wygranie przetargu.

Kazus 9: Przeciek informacji

Bogdan, jako kierownik jednostki samorządowej, zaplanował w budżecie zakup pięciu nowych pojazdów. Jego szwagier Adam od lat sprzedawał auta popularnej marki i zawarł z nim umowę na sprzedaż samochodów. Aby zrealizować ten plan, Bogdan musiał tak manipulować procedurą zamówienia, aby ograniczyć innym oferentom możliwość złożenia konkurencyjnych ofert.

W specyfikacji istotnych warunków zamówienia wpisano minimalne parametry, jakie muszą spełniać oferowane pojazdy. Pomimo to, musiały posiadać określony system bezpieczeństwa, który z reguły był opcją dodatkową proponowaną przez producenta. Taki opis samochodu powodował, że każdy dealer musiałby zamówić specjalnie samochody w kraju ich pochodzenia. Adam, wiedząc o tym, zamówił z odpowiednim wyprzedzeniem w fabryce samochody w opisanej konfiguracji.

Pomimo iż w budżecie jednostki środki na realizację zakupu samochodów zarezerwowane były od początku roku, Bogdan uruchomił procedurę przetargową pod koniec grudnia. Ogłoszony przetarg nieograniczony wyznaczał minimalne terminy do złożenia oferty oraz zobowiązanie do dostarczenia gotowych pojazdów nie później niż do dnia 31 grudnia. W efekcie, do zamawiającego wpłynęła tylko jedna oferta, którą złożyła firma szwagra Bogdana. W trakcie kontroli Bogdan nie potrafił wyjaśnić, dlaczego z udzieleniem zamówienia zwlekał aż do ostatniego miesiąca roku.

Sygnały ostrzegawcze wskazujące na przeciek informacji poufnych

- Nieprawidłowe procedury przetargowe, np. niedotrzymywanie terminów przetargów, przerwy w trakcie otwierania ofert (aby umożliwić udostępnienie treści jednych ofert i zmienić inne) itp.
- Oferta dokładnie dopasowuje się do rozwiązań, budżetu, szacunków itp. preferowanych w projekcie.
- Zwycięska oferta jest tuż poniżej kolejnej najniższej oferty.
- W procedury przetargowe zaangażowany jest „konsultant" lub „pośrednik".
- Urzędnicy zamawiającego oraz faworyzowany oferent komunikują się ze sobą (np. za pomocą poczty elektronicznej) lub razem spędzają czas w trakcie przetargu.

Mechanizm: nieprawidłowe warunki umowy. Zdarza się, że urzędnicy zmieniają standardowe klauzule w umowie, aby ograniczyć nadzór zewnętrzny. Mogą na przykład ominąć standardową klauzulę dotyczącą audytu, zmienić warunki odszkodowania umownego lub usunąć wymóg gwarancji zwrotu zaliczki i wadium.

Kazus 10: Nieprawidłowe zmiany warunków umowy

W ramach zarządzania funduszami z budżetu państwa i Unii Europejskiej agencja rządowa przystąpiła do realizacji projektu dotyczącego przygotowania i przeprowadzenia szkoleń e-learningowych. Jednym z kluczowych warunków uzyskania dotacji było osiągnięcie zakładanych rezultatów zgodnie ze złożonym wnioskiem o udzielenie dotacji, w szczególności ukończenia szkoleń przez 20 tys. osób z sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Zamówienie uzyskała firma E, gdyż w swojej ofercie zadeklarowała osiągnięcie najwyższego – w porównaniu z innymi złożonymi ofertami – wskaźnika, tj. przeszkolenie 25 tys. osób.

Ponieważ projekt realizowany był ze środków UE, agencja zobowiązana była do monitorowania i weryfikacji osiąganych rezultatów projektu poprzez sporządzanie okresowych sprawozdań na podstawie danych przekazywanych przez wykonawcę. Z analizy sprawozdań wynikało, że wystąpiły trudności w realizacji założonych rezultatów i wskaźników, w szczególności dotyczących liczby przeszkolonych osób.

Kontrola CBA wykazała, że w związku z trudnościami w realizacji założonych wskaźników agencja dokonała zmian we wnioskach o dofinansowanie dotyczących m.in. kryteriów osiągnięcia wskaźników i rezultatów projektu. Kryterium ukończenia szkoleń przez co najmniej 25 tys. osób zostało zmienione na ich udział i rozpoczęcie szkolenia. Dzięki temu za udział w szkoleniu uznawano choćby jednokrotne logowanie na portalu szkoleniowym. W ten sposób umożliwiono wykonawcy zrealizowanie zamówieniai wypłatę wynagrodzenia ze środków uzyskanych z dotacji. Jak wynika z informacji zawartych w sprawozdaniach końcowych z realizacji projektu, szkolenie ukończyło około 4 tys. osób, pozostała liczba osób jedynie wzięła udział w szkoleniach.

Sugestie

- Sprawdź dokumenty przetargowe pod kątem sygnałów ostrzegawczych i upewnij się, że zawarte są w nich zapisy o prawie do audytu i o odszkodowaniu umownym.
- Upewnij się, że specyfikacja i przedmiar robót na kontrakty o dużej wartości i wysokim ryzyku weryfikowane są przez niezależnego eksperta i że nie są zmieniane w terminie późniejszym bez zgody zespołu prowadzącego przetarg.

4. Skrócona lista kandydatów i prekwalifikacja

Skrócona lista kandydatów i prekwalifikacja mogą być wykorzystywane do wykluczenia kompetentnych, konkurencyjnych oferentów. Jeśli w kontrakcie wymagana jest prekwalifikacja, personel instytucji powinien obowiązkowo dokonać wcześniejszej weryfikacji wszelkiej dokumentacji i propozycji powiązanych z prekwalifikacją. To samo dotyczy skróconych list spółek przystępujących do dużych przetargów na usługi doradcze. Wykluczenie kompetentnych oferentów zapewnia faworyzowanym oferentom, w ofertach których urzędnicy lub związani z projektem mają ukryty interes, złożenie jedynych ofert spełniających wymagania.

Sygnały ostrzegawcze w skróconej liście kandydatów i prekwalifikacji

Wątpliwa ocena	Nietypowe lub nieracjonalne kryteria oceny. Jeden lub więcej z kandydatów na skróconej liście lub z prekwalifikowanych spółek nie ma odpowiednich kompetencji do wykonania zadania. Bezzasadne wymagania prekwalifikacyjne. Spółki na skróconej liście nie mają podobnych kwalifikacji lub istnieje szeroki rozdźwięk w posiadanych kwalifikacjach. Spółki z wysokimi kwalifikacjami wyraziły zainteresowanie i nie zostały zakwalifikowane.

Kazus 11: Manipulowanie kryteriami przetargowymi

Szkoła wyższa corocznie organizowała przetarg na usługi ochrony obiektów. W komisji przetargowej, jako jej przewodniczący, zasiadał za każdym razem dyrektor administracyjny uczelni. Pozostali członkowie komisji byli jego podwładnymi. Dyrektor był osobą apodyktyczną i wprowadził wśród podległych mu pracowników iście wojskowy dryl. Nigdy zresztą nie ukrywał, że był wcześniej oficerem w wojsku. Stąd mało kto w Wydziale Administracyjnym tej wyższej uczelni miał odwagę podważać jego ustalenia. Wykorzystując pozycję przełożonego, przewodniczący ustalał warunki udziału w postępowaniu oraz kryteria oceny ofert.

Podczas analizy procedur przetargowych funkcjonariusze wykonujący kontrolę ustalili, iż od 8 lat obiekty uczelni ochrania ta sama firma. Dalsze ustalenia ujawniły, że szefa tej firmy i dyrektora administracyjnego uczelni łączy bliska znajomość od czasu wspólnej służby w tej samej jednostce wojskowej.

Zastosowany mechanizm, pozwalający wygrywać stale przetargi firmie ochroniarskiej kolegi z wojska, okazał się dość prosty. Było to stopniowe zwiększanie wymagań dla uczestników przetargów odnośnie do doświadczenia, posiadanego sprzętu i potencjału osobowego. Początkowo, gdy firma znajomego raczkowała, wymagania w stosunku do oferentów były znikome, co pozwalało mu na wygranie przetargów, budowanie biznesu, inwestowanie w specjalistyczny sprzęt i zatrudnianie większej liczby pracowników.

W miarę rozwoju firmy zwiększały się także wymagania uczelni w zakresie doświadczenia oraz potencjału kadrowego i sprzętowego. Po kilku latach wymagania stawiane potencjalnym oferentom stały się na tyle wysokie, że lokalni przedsiębiorcy, prowadzący działalność o tym samym profilu, przestali mieć szansę na uzyskanie zamówienia. W tym czasie faworyzowana firma z najtańszego oferenta stała się oferentem bardzo drogim, proponującym usługi po cenach znacznie wyższych od średnich rynkowych.

Sygnały ostrzegawcze wskazujące na ukryty interes w wyborze konkretnej firmy

- Spółki z adresem na skrzynkę pocztową i numerami telefonów komórkowych (mogą to być spółki-słupy).
- Skargi, że urzędnik jest właścicielem spółki lub jest w inny sposób powiązany z dostawcą lub wykonawcą.
- Urzędnika lub osobę zajmującą się projektem można powiązać z wykonawcą lub dostawcą poprzez informacje o rejestracji spółki, relacje rodzinne, stronę internetową lub raporty rynkowe.
- Informacji o oferencie lub dostawcy nie ma w internecie, biznesowych bazach danych ani w książce telefonicznej.
- Adres wykonawcy lub dostawcy to adres prywatny lub niezwiązany z biznesem.
- Wykonawca lub dostawca dostarcza szeroki asortyment zasadniczo odmiennych towarów i usług po wysokiej cenie.

Sugestie

- Upewnij się, że prekwalifikacja lub zaproszenie do wyrażenia zainteresowania przetargiem zawierają wystarczające informacje, aby jak największa liczba potencjalnych wykonawców mogła zdecydować o swoim udziale w postępowaniu.
- Oceń kryteria kwalifikacji zastosowane do stworzenia skróconej listy kandydatów, aby stwierdzić, czy zgadzają się z wymaganiami kontraktu.
- Sprawdź prekwalifikację i raport nt. oceny skróconej listy, aby mieć pewność, że zakwalifikowane podmioty spełniają wymagane warunki.
- Sprawdź powody odrzucenia ofert złożonych przez zainteresowanych.
- Sprawdź, czy są jakieś przejawy ukrytych interesów (wykorzystania spółek-słupów).

Mechanizm: wykluczenie kompetentnych oferentów. Urzędnicy mogą ułatwić wybór faworyzowanego oferenta, bezpodstawnie wykluczając innych oferentów spełniających warunki. Może to nastąpić w którymkolwiek momencie, począwszy od przygotowania dokumentów przetargowych aż do złożenia ofert. Pominięcie oferentów często skutkuje złożeniem przez nich skarg z powodu czasu i pieniędzy, które zainwestowali w przygotowanie ofert.

Sygnały ostrzegawcze wskazujące na wykluczenie oferentów spełniających warunki

- Nieracjonalne kryteria prekwalifikacji i postkwalifikacji (np. niespotykanie wysoki obrót roczny lub rezerwy płynności albo lata prowadzenia działalności w kraju).
- Protokół komisji przetargowej nie uzasadnia lub słabo uzasadnia przyczyny odrzucenia niektórych ofert (np. dyskwalifikowanie z powodów banalnych lub dla kaprysu).
- Wykonawcy nie składają ofert, podejrzewając, że przetarg może być ustawiony.
- Spółki skarżą się, że urzędnicy odmawiają potencjalnym oferentom dostępu do dokumentów przetargowych albo przyjęcia ofert (np. spółki są zmuszane do powstrzymywania się od uczestniczenia w przetargu poprzez sugestie, zdecydowane stwierdzenia, bezprawny nacisk, a nawet groźby).

Sugestie

- Sprawdź dokładnie kryteria pre- i postkwalifikacji i upewnij się, że pozostają w zgodzie z wymogami przetargu.
- Sprawdź raport komisji przetargowej i upewnij się, że zawiera szczegółowe uzasadnienie odrzucenia złożonych ofert, szczególnie tych z najniższymi cenami.
- Upewnij się, że zespół prowadzący przetarg kontroluje składanie, otwieranie i ocenę ofert, monitoruje wyniki i składa na ich temat sprawozdania.
- Sprawdź wszystkie skargi, które wpłynęły podczas trwania przetargu.

5. Udzielanie odpowiedzi na pytania

Udzielanie odpowiedzi na pytania może być wykorzystane do utrudnienia uczciwej konkurencji. Udzielanie odpowiedzi i wizyty u zamawiającego często organizowane są w trakcie przetargu, aby wyjaśnić wszelkie wątpliwości w zakresie opisu zamówienia i przedstawić potencjalnym oferentom informacje na temat procedur przetargowych oraz oczekiwania zamawiającego. Po udzielaniu odpowiedzi na pytania do istniejących dokumentów przetargowych zazwyczaj dołącza się pismo wyjaśniające lub modyfikujące, które następnie musi być wysłane do wszystkich wykonawców, którym przekazano dokumenty przetargowe. Urzędnicy mogą jednak unikać udzielania oferentom informacji na czas w sposób wystarczający i prawidłowy, aby dać nienależną przewagę faworyzowanemu oferentowi (*patrz*: strona 19).

Sygnały ostrzegawcze na etapie udzielania odpowiedzi na pytania

Czas	Udzielanie odpowiedzi na pytania i zorganizowanie zebrania z wykonawcami odbywa się zbyt blisko terminu składania ofert albo wywołuje zmiany specyfikacji bez zmiany terminu składania ofert.
Niewystarczająca informacja	Brak prawidłowego odniesienia do poruszonych zagadnień.
Niewystarczająca przejrzystość	Wyjaśnienia i modyfikacje dokumentów przetargowych powstałe w wyniku odpowiedzi na pytania nie są udostępnione wszystkim potencjalnym oferentom.

Sugestie

- Przejrzyj dokumenty przetargowe: (*i*) podpisane listy obecności w porównaniu z listą przekazanych dokumentów przetargowych lub skróconą listą kandydatów; (*ii*) protokół zawierający spis pytań i odpowiedzi; sprawdź, czy odpowiedzi zostały wysłane do wszystkich oferentów, którym przekazano dokumenty.
- Sprawdź, czy zmiany w dokumentach przetargowych zostały wprowadzone po udzieleniu odpowiedzi.

6. Składanie ofert

Skorumpowany zespół prowadzący przetarg może przyjmować oferty składane z opóźnieniem, fałszować oferty lub wykluczać prawidłowo złożone oferty. Oferty muszą zostać złożone zamawiającemu przed datą i godziną wskazanym w dokumentacji przetargowej. Skorumpowani pracownicy mogą: (*i*) przyjmować oferty złożone z opóźnieniem, po otrzymaniu informacji o cenach zaproponowanych przez innych oferentów; (*ii*) fałszować otrzymane oferty, np. usuwając elementy oferty w celu zdyskwalifikowania oferenta; (*iii*) wykluczyć oferentów, odmawiając dostępu do punktów podawczych lub nie otwierając ofert.

Sygnały ostrzegawcze na etapie składania ofert

Późne składanie ofert	Nie wszystkie oferty są przynoszone na otwarcie ofert. Przynajmniej jedna oferta nie ma oznaczenia czasu dostarczenia.
Fałszowanie	Oferta nie znajduje się w zamkniętej kopercie. Oferty nie są przechowywane w bezpiecznym miejscu z ograniczonym dostępem.
Manipulowanie ofertami	Termin składania ofert został wydłużony już po złożeniu niektórych ofert. Wszystkie oferty są unieważnione z powodu „błędów".
Wykluczenia	Skargi oferentów na uniemożliwienie im złożenia oferty. Oferta została „zapomniana" w sejfie.

Sugestie

- Upewnij się, że zespół zajmujący się przetargiem rozumie procedury składania ofert i uczestniczy w tworzeniu uczciwych i transparentnych procedur, włącznie z:
  - zapewnieniem przyjmowania ofert przez zespół, który nie realizuje innych zadań w związku z przetargiem;
  - posiadaniem zabezpieczonego miejsca, w którym oferty mogą być pozostawiane bez jego otwierania i uławiania dostępu do ofert innym konkurentom;
  - przechowywaniem złożonych ofert w sejfie, ograniczającym dostęp i zapewniającym prawidłową kontrolę;
  - dostarczeniem wszystkich złożonych ofert na otwarcie w tym samym czasie.

7. Otwarcie ofert

Na etapie otwierania ofert kluczowym ryzykiem jest manipulacja cenami ofertowymi. Otwieranie ofert musi odbywać się publicznie, w miejscu i o czasie wskazanym w dokumentach przetargowych. Oferty powinny być otwierane bezpośrednio po terminie ich składania. Można stosować różne taktyki, aby udzielić zamówienia faworyzowanemu oferentowi, np. cena w ofercie faworyzowanego oferenta odczytana na głos różni się od ceny faktycznej podanej w ofercie, a „nowa" cena jest później wpisywana do oferty.

Sygnały ostrzegawcze na etapie otwierania ofert

Składanie	Oferty nie są otwierane publicznie.
Manipulowanie	Oryginalny formularz ofertowy i cenniki lub przedmiar robót nie we wszystkich ofertach są parafowane lub podpisane przez wszystkich członków komisji otwierającej oferty. W jednej lub w kilku ofertach brakuje stron. Strony o różnym wyglądzie włączone są do jednej oferty.
Manipulowanie ceną	Zmiany cen ofertowych i lista wpłaconych wadiów spisane są odręcznie. Nie jest wskazana stosowana waluta.
Bezprawny nacisk	Członkowie komisji przetargowej są obecni lub uczestniczą w otwieraniu ofert[10]. Brak oryginalnego podpisu przedstawicieli wykonawcy, którzy prawdopodobnie byli obecni podczas otwierania ofert.

Sugestie

- Upewnij się, że osoba odpowiedzialna za przetarg jest świadoma procedur na etapie otwierania ofert, włącznie z :
  - zapewnieniem kontroli otwierania ofert i sporządzeniem protokołu z otwarcia;
  - sprawdzeniem na liście obecności nazwisk i podpisów wszystkich przedstawicieli oferentów (włącznie z nazwiskami zapisanymi drukiem);
  - korzystając z losowo wybranego przedstawiciela, sprawdź, czy każda oferta jest w zamkniętej kopercie i, jeśli zachodzi potrzeba, czy zabezpieczona jest wadium.

[10] W niektórych przypadkach prawo krajowe wymaga, aby komisja przetargowa była obecna. Czasami jednostka realizująca projekt jest zbyt mała, by mieć wystarczającą liczbę pracowników do rozdzielenia tych funkcji. W takich przypadkach, gdy pojawia się sygnał ostrzegawczy, należy przeprowadzić inną analizę, aby zdecydować, czy procedury są zasadne.

8. Komisja przetargowa

Niewystarczająca wiedza merytoryczna komisji przetargowej może stworzyć ryzyko korupcji. Komisje przetargowe sprawdzają i oceniają złożone oferty, a także rekomendują wykonawcę, któremu zamówienie powinno być udzielone. Jeżeli komisja ma dużą swobodę w ocenie oferentów, może wykorzystać to uprawnienie jako część mechanizmu korupcyjnego. Zdarza się, że urzędnicy zdobywają możliwość zasiadania w komisji, aby wpływać na podejmowane decyzje.

Kazus 12: Komisja przetargowa „klepnęła" wybór faworyzowanego oferenta

Urząd miasta corocznie przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem są usługi ochrony. Procedurę przetargową za każdym razem przeprowadza Tomasz. Jego zadanie sprowadza się do skopiowania specyfikacji z poprzedniego roku i naniesienia aktualnych terminów. W specyfikacjach tych tkwi jednak zapis, że potencjalny wykonawca przy ocenie ofert może uzyskać dodatkowe punkty za:

- posiadanie co najmniej 10 pojazdów z załogami interwencyjnymi;
- odległość siedziby wykonawcy od siedziby urzędu nie większą niż 2 kilometry,
- udokumentowanie na podstawie otrzymanych referencji co najmniej 3-letniego doświadczenia w wykonywaniu usług ochrony urzędów publicznych.

Spełniając powyższe kryteria, oferenci mogą uzyskać dodatkowo 30 punktów – po 10 za każde kryterium.

Po sprawdzeniu ofert najwyższą liczbę punktów otrzymała tylko spółka A, która od lat ochraniała budynek urzędu. Posiadała 10 pojazdów odkupionych od miejscowej policji, które stały na parkingu urzędu, pod wynajmowaną od tego urzędu siedzibą.

Chociaż treść art. 5 Ustawy Prawo zamówień publicznych w przypadku usług ochrony zezwala ustalać kryteria oceny ofert na podstawie właściwości wykonawcy, w omawianym przypadku kryteria te całkowicie eliminują z dostępu do zamówienia wszystkie konkurencyjne firmy.

Kontrola wykazała, że bezproblemowa realizacja kontraktów uśpiła czujność kierownika jednostki, który zaniedbując obowiązek należytej staranności, przestał zwracać uwagę na pojawiające się informacje o zażyłych kontaktach Tomasza z szefem spółki A. Pozostali członkowie komisji po prostu podpisywali dokumenty przetargowe bez wnikania w ich treść i tryb procedury, wiedząc, że nie mają żadnego wpływu na wynik postępowania.

Sygnały ostrzegawcze związane z komisją przetargową

Manipulacja pracą komisji przetargowej	Członkowie komisji nie mają niezbędnej wiedzy do oceny merytorycznej złożonych ofert. Zamawiający wykorzystuje stałą komisję przetargową bez względu na przedmiot zamówienia. Komisja jest zbyt liczna lub zdominowana przez jedną osobę.

Sugestie

- Upewnij się, że członkowie komisji przetargowej wybierani są zgodnie z ustalonymi procedurami.
- Upewnij się, że osoba odpowiedzialna za zamówienie gotowa jest na udzielanie odpowiedzi na pytania komisji związane z procedurami.
- Sprawdź, czy członkowie komisji mają niezbędną wiedzę merytoryczną do oceny ofert.
- Sprawdź, czy członkowie komisji podpisali oświadczenie, że nie istnieje konflikt interesów w związku z pełnieniem przez nich obowiązków, np. aktualne lub dawne powiązania z którymkolwiek z oferentów.

9. Protokół komisji przetargowej

W protokole komisji przetargowej mogą pojawić się nietypowe schematy przetargowe i oceny budzące wątpliwości. W trakcie prowadzonego postępowania komisja przetargowa powinna w formie protokołu dokumentować wykonywane czynności, przedstawiając wyniki i kryteria, jakimi się posługiwała. Protokół może zawierać wiele oznak ustawienia przetargu, np. budzące wątpliwości dyskwalifikacje czy rażące schematy przetargowe.

Kazus 13: Brak odpowiedniej analizy

Zamawiający przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę papieru do drukarek i kserokopiarek. Skierował zapytanie do wymaganej liczby potencjalnych oferentów, dokładnie określając parametry w specyfikacji i wyznaczając minimalny czas na złożenie oferty. Ponieważ cechy produktu były bardzo precyzyjne i nie dopuszczały najmniejszych odstępstw od postawionych wymagań, do upływu czasu wyznaczonego na składanie ofert złożone zostały tylko dwie oferty.

W trakcie kontroli ustalono, że postawione warunki spełniał wyłącznie papier produkowany w dwóch krajach europejskich. Jeden z oferentów zadał pytanie o możliwość wydłużenia terminu składania ofert, ponieważ prowadził negocjacje z producentem w jednym z tych krajów. Mimo że zapytanie wpłynęło sześć dni przed ostatecznym terminem, zamawiający nie udzielił na nie odpowiedzi[11].

Kierownik zamawiającego nie potrafił udzielić kontrolującym rozsądnego uzasadnienia powodów wprowadzenia do SIWZ specyficznych potrzeb zamawiającego, skutkujących ograniczeniem konkurencji. Jedynym wyjaśnieniem pracowników merytorycznych było stwierdzenie, że papier ten „jest najlepszy". Pisemne uzasadnienie przedstawione kontrolującym zawierało argument, że zamówiony papier powoduje zmniejszenie zapylenia o 10%, co wpływa na konserwację i żywotność sprzętu poligraficznego. Kontrolujący nie uznali jednak tej argumentacji, gdyż parametr pylenia nie był przedmiotem oceny spełnienia warunków podczas badania składanych ofert.

Kontrolujący ocenili całe postępowanie negatywnie i wskazali, że stawiając wygórowane wymagania, zamawiający zakupił papier w cenie około 25% wyższej, niż mógłby uzyskać od dostawców oferujących produkty konkurencyjne.

Sygnały ostrzegawcze w protokole komisji przetargowej

Naruszanie przepisów Pzp	Kryteria oceny różnią się od tych zamieszczonych w dokumentach przetargowych. Istnieją rozbieżności między protokołem komisji przetargowej a dokumentacją zgromadzoną podczas postępowania. Niewłaściwe lub przypadkowe subkryteria powstałe dopiero na etapie oceny lub różniące się od kryteriów opracowanych w dokumentach przetargowych. Komisja przetargowa ignoruje kryteria oceny w istniejących dokumentach przetargowych i tworzy własny system ocen. Wygrywającego oferenta nie ma na skróconej liście albo nie brał udziału w prekwalifikacji.
Dyskwalifikacje budzące wątpliwości	Oferta z najniższą ceną uznana zostaje za niespełniającą warunków zamawiającego (bez wyraźnego powodu). Wiele ofert nie spełnia warunków zamawiającego. Słabe uzasadnienie rekomendacji i dyskwalifikacji. Oferty są odrzucane z powodu rzekomo brakujących elementów, np. katalogów i broszur proponowanych towarów. Zmiany w punktacji ofert lub zbytnia dowolność w ocenie ofert. Nacisk ze strony pracowników merytorycznych na komisję przetargową, aby wybrać konkretnego wykonawcę. Skargi oferentów na procedurę oceniania.

[11] Art. 38 ust. 1 oraz 1a ustawy Pzp.

Słabe uzasadnienie zwycięskiej oferty	Specyfikacja specjalistyczna skopiowana jest z dokumentów przetargowych lub jest niekompletna. Autoryzacja producenta jest nieaktualna, nieprawidłowa lub w ogóle jej nie ma. Oferta nie spełnia wymogów (np. pod względem ilości, jakości, kwalifikacji). Brakuje stron w ofercie lub strony nie są podpisane (o ile jest to wymagane).
Nietypowe postępowanie przetargowe	Takie same lub podobne numery telefonów lub faksów oferentów, lub ich adresy. Bezzasadnie wysokie ceny przegrywających oferentów, które nie mają żadnego rozsądnego wytłumaczenia i których nie można przypisać błędowi. Ceny ofertowe różnią się o określony procent.
Podejrzani oferenci	Rozbieżność pomiędzy adresem spółki a telefonicznym numerem kierunkowym.

Sugestie

- Porównaj złożone oferty ze sobą i z protokołem komisji przetargowej.
- Sprawdź protokół komisji przetargowej pod kątem uzasadnień odrzucenia ofert i rekomendacji udzielenia zamówienia.
- Sprawdź protokół komisji przetargowej z dokumentami przetargowymi pod względem braku spójności.
- Sprawdź ramy czasowe procedury oceny ofert.
- Sprawdź, czy liczba złożonych ofert jest równa liczbie przekazanych dokumentów przetargowych lub mniejsza od niej.
- Porównaj protokół komisji przetargowej z protokołem z otwarcia ofert, aby upewnić się, że wartość oferty, liczba ofert i liczba wadiów są takie same.

Co nazywamy zmową?

Zmowa to „porozumienie między dwiema lub więcej stronami zawarte w celu osiągnięcia nienależnej korzyści, włącznie z niewłaściwym wpływem na czynności podejmowane przez stronę drugą”[12]. Definicja ta obejmuje mechanizmy zmowy przetargowej, w której przynajmniej dwaj uczestnicy uzgadniają, że będą wpływać na przebieg procedury przetargowej, np. ustalając ceny. Mechanizmy te opracowane są w celu osłabienia konkurencyjności przetargu, która jest podstawą zamówień publicznych. Jeśli warunki sprzyjają mechanizmom zmowy przetargowej, skutkiem są wyższe koszty, ponieważ ceny są sztucznie zawyżane.

Gdzie ryzyko zmowy jest najwyższe?

Ryzyko zmowy najwyższe jest w sektorze budowlanym oraz w sektorach, w których jest niewielu kompetentnych oferentów w stosunku do ogólnej liczby kontraktów. W wielu krajach sektor budowlany (np. budowa dróg) zdominowany jest przez duże spółki. Często krajowe oferty są cenowo lepsze niż wykonawców zagranicznych, aby umożliwić działanie lokalnym kartelom. Bywa też, że powstają stowarzyszenia biznesowe, aby koordynować oferty lub reprezentować lokalne spółki stojące w obliczu wykluczenia. W innych przypadkach międzynarodowi wykonawcy są w zmowie z lokalnymi firmami, które reprezentują je lokalnie lub działają jako podwykonawcy. Spółki powiązane politycznie wpływają na udzielanie zamówień kartelom i zmuszają inne spółki do przyłączenia się do kartelu lub wycofania się z przetargu. Właściciele małych sklepów lokalnych są w zmowie w przetargu na dostawy do biur. Inspekcje na miejscu czy etap udzielania odpowiedzi na pytania są wykorzystywane do doraźnego przystępowania do zmów.

Ryzyko zmowy jest wyższe przy przetargach w subsektorach przy uczestnictwie małej liczby potencjalnych oferentów (np. czterech lub mniej), w porównaniu z ogólną liczbą kontraktów. Taki udział kilku spółek w rynku może wynikać z wysokich barier wejścia i wyjścia lub ekonomii skali. Nie stwierdzono występowania ryzyka zmowy w konkretnym regionie czy kraju. Jest to najczęstsza strategia wykorzystywana przez oferentów w celu osłabienia konkurencji.

[12] Bank Światowy, *Procurement Guidelines* [przyp. CBA, tłumaczenie własne].

Jak zmowa wpływa na zamówienie?

Mechanizmy przetargowe oparte na zmowie mają istotny, negatywny wpływ na inwestycje. Bezpośrednim skutkiem zmowy jest wysoka cena zamawianych towarów i usług. Skutek zmowy może rozprzestrzenić się poza jeden przetarg. Może: (*i*) negatywnie wpływać na poziom cen w całym sektorze w kraju, powodując zawyżenie cen; (*ii*) zredukować z czasem konkurencyjność lokalnego przemysłu; (*iii*) zakłócić decyzje inwestycyjne na drodze bezprawnego nacisku ze strony polityków i urzędników rządowych.

Kazus 14: Bezzasadne warunki specyfikacji na korzyść jednego oferenta

Firma X w krótkim czasie stała się wiodącą firmą wyspecjalizowaną w przygotowywaniu projektów budowy hal sportowych dla jednostek samorządu terytorialnego. Zawsze oferowała dość niską cenę za realizację projektów i dzięki temu wygrywała przetargi.

Kontrola jednego z projektów na budowę basenu wykazała, że właściciel firmy X umówił się z szefem firmy przedstawicielskiej producenta technologii uzdatniania wody, że w projektach budowy basenów, realizowanych na potrzeby jednostek samorządu, będzie określać parametry związane z technologią uzdatniania wody w ten sposób, że spełniać je będzie tylko ten konkretny dostawca. W zamian za taki zapis firma X otrzymywała od firmy Z gratyfikację wyrażoną procentowo od ceny kontraktu. W ten sposób w procedurze zamówienia odrzucano firmy konkurujące, ponieważ nie spełniały warunków specyfikacji. Natychmiast po podpisaniu umowy spółka X mogła dowolnie podnosić ceny, odstępując właścicielowi spółki Z dodatkowe korzyści materialne.

Podczas kontroli pracownicy merytoryczni zamawiającego nie potrafili odpowiedzieć na pytania, dlaczego określono tak restrykcyjnie parametry techniczne w zakresie technologii uzdatniania wody. Ta profilaktyczna kontrola nie znalazła jednak wystarczających dowodów na istnienie zmowy.

Jak działa zmowa?

Inwestycje publiczne mogą być narażone na działanie różnorodnych mechanizmów zmowy. Mechanizmy te zaczynają się od najprostszych zmów doraźnych pomiędzy lokalnymi oferentami, a kończą na sprawnie połączonych kartelach z udziałem wysokich rangą polityków. Aby utrzymać działalność, zmowa wykorzystuje możliwości eliminowania konkurencji, generowania wysokich zysków dla uczestników, a także unikania wykrycia i sankcji.

- *Koordynowanie i organizacja zmowy*. Kartel musi mieć informacje o planowanych przetargach, potencjał wystarczający do koordynowania przetargu, i często pomagać we wsparciu logistycznym, aby zrealizować zmowę, np. poprzez wykupienie wadiów we wskazanych przegranych i opracowanie znacznych części ich ofert. Ponadto, pomagając w koordynacji przetargów, lobbując wśród urzędników w sprawach związanych z prawem i licencjami lub broniąc spółek stojących w obliczu spraw sądowych, stowarzyszenia przedsiębiorców mogą być wykorzystywane jako fasada.
- *Generowanie i podział zysków znacznie powyżej normy, aby zatrzymać członków w kartelu.* Utrzymanie mechanizmu zmowy przetargowej zależy od możliwości osiągnięcia zysków znacznie powyżej normy. Takie zyski osiągane są często na drodze zawyżania cen ofertowych, a następnie podziału zysków pomiędzy człon-

ków kartelu i skorumpowanych urzędników. Wskazany zwycięski oferent zazwyczaj spłaca wskazanych przegrywających oferentów, zatrudniając ich w charakterze podwykonawców, pozwalając im wygrać kolejne przetargi lub przekazując im małą część ceny ofertowej (zwykle około 2 procent).

- *Eliminowanie konkurencji.* Pomyślna realizacja zmowy wymaga wykluczenia konkurentów, którzy mogliby zniszczyć mechanizm, oferując niższe ceny. Taktyka eliminowania konkurencji obejmuje: (*i*) nakłanianie lub przymuszanie konkurentów do przyłączenia się do zmowy; (*ii*) niedopuszczanie do składania ofert poprzez groźby wyrządzenia krzywdy fizycznej lub finansowej; (*iii*) niedozwolone porozumienia z urzędnikami w celu wyeliminowania konkurentów ze skróconej listy kandydatów, ustanowienia stronniczych kryteriów kwalifikacji lub specyfikacji, lub ogłoszenie, że oferty nie spełniają warunków; (*iv*) stwarzanie antykonkurencyjnych warunków, np. ograniczanie wydawania licencji i zezwoleń.
- *Unikanie wykrycia.* Kartele unikają wykrycia, realizując mechanizm w sposób dający złudzenie konkurencji, np. członkowie kartelu składają oferty kurtuazyjne, zwane także zabezpieczającymi lub uzupełniającymi. Ponieważ oferty kurtuazyjne nigdy nie będą skuteczne, wskazani zwycięzcy mogą korzystać ze spółek-słupów, firm fikcyjnych lub jednostek zależnych jako wskazanych przegranych oferentów. Kartele mogą także przekupić urzędników, aby ci ignorowali zagrożenia.
- *Unikanie sankcji.* Kartele mogą unikać obowiązujących prawnych i administracyjnych sankcji z powodu: (*i*) przepisów prawa niewystarczająco zakazujących zmowy; (*ii*) braku doświadczenia lub możliwości krajowych organów ścigania; (*iii*) nieefektywnego ścigania; (*iv*) niewystarczającej surowości kary; (*v*) braku woli politycznej ścigania spółek, szczególnie tych dużych, krajowych; (*vi*) bezprawny nacisk na procedury dochodzeniowo-śledcze, prokuratorskie i orzeczenia sądów.

Uczestnicy zmowy

W zmowie mogą występować różni aktorzy. Są to przeważnie wskazany zwycięzca, wskazani przegrani i urzędnicy.

- *Przywódca* organizuje zmowę, często określa także, kto ma wygrać przetarg.
- Wskazany *zwycięzca*, np. spółka-słup, otrzymuje kontrakt i może zlecić podwykonawstwo jednemu lub kilku uczestnikom zmowy, aby móc dzielić zyski i pracę.
- *Wtajemniczeni urzędnicy* dostarczają oferentom poufne informacje na temat szacunkowych kosztów, konkurencyjnych ofert i przyszłych przetargów.
- *Nurek* to firma poza kontrolą kartelu, przystępująca do przetargu z bardzo konkurencyjną ofertą.

Jakie strategie stosują kartele?

Kartele mogą stosować różne strategie wymagające odmiennych stopni koordynacji. Najbardziej powszechne rodzaje zmowy obejmują: (*i*) podział rynku; (*ii*) rotację ofert; (*iii*) ustalanie cen:

- *Podział rynku* ma miejsce, gdy członkowie kartelu zgadzają się podzielić rynek (np. według przynależności geograficznej i segmentacji klientów), ograniczając w ten sposób konkurencję.
- *Rotacja ofert* oznacza umowę między oferentami, aby na zmianę wygrywać przetargi.
- *Ustalanie cen* oznacza umowę pomiędzy konkurentami o ustaleniu cen, po jakich towary i usługi mają być sprzedawane na określonym rynku.

Jak wykrywa się zmowę?

Zmowa może być wykryta w trakcie kontroli czynności przetargowych i rozmów z przedstawicielami branży przemysłowej. Rozmowy z przedstawicielami branży przemysłowej mogą pomóc w stwierdzeniu istnienia zmowy lub kartelu w kluczowych subsektorach. Niejednokrotnie zmowy są tak zakorzenione, że stanowią tajemnicę poliszynela wśród wykonawców, urzędników i branży przemysłowej.

Oprócz takich rozmów, urzędnicy mogą próbować identyfikować zagrożenia, takie jak wymienione i scharakteryzowane bardziej szczegółowo w tabeli na stronie 37, kontrolując dokumenty przetargu i analizując poprzednio udzielone zamówienia.

Kazus 15: Zmowa trzech spółek

Rynek dostaw sprzętu medycznego stosowanego w określonej terapii został zdominowany przez trzy spółki: A, B i C. Przez wiele lat wydawało się, że wszystkie przetargi przebiegają prawidłowo, z zachowaniem obowiązujących procedur, i dają rękojmię pozyskiwania najkorzystniejszych ofert.

W czasie kontroli okazało się jednak, że z roku na rok ceny kupowanego sprzętu były coraz wyższe, mimo że nic nie uzasadniało tak gwałtownego ich wzrostu. Ponadto beneficjentem największych wartościowo dostaw określonego sprzętu była zawsze firma A. Pozostałe firmy wygrywały tylko mniejsze przetargi.

Głębsza analiza wykazała istnienie zmowy przetargowej pomiędzy trzema firmami. Ujawniono, że przed każdym przetargiem firmy te ustalały ceny, jakie będą prezentować w swoich ofertach, wyznaczając tym samym już z góry zwycięzcę przetargu. Bez względu na to, która firma wygra przetarg, dominującym partnerem i wyłącznym importerem sprzętu z zagranicy była firma A. Pozostałe, wygrywając i tak już ustawione pod siebie przetargi, musiały nabyć zamawiany sprzęt od firmy A.

Sygnały ostrzegawcze wskazujące na zmowę w przetargu

Ceny ofertowe są rażąco wysokie	Cena wygrywającej oferty jest o wiele wyższa niż koszty szacunkowe lub średnia w danej branży. Oferenci złożyli oferty na pozycje, które w poprzednich zamówieniach były znacznie powyżej lub poniżej aktualnej ceny, bez wyraźnego powodu. Ceny ofertowe są dużo wyższe niż szacunkowe lub inne porównywalne oferty tych samych spółek. Ceny ofertowe spadają, kiedy nowy lub incydentalny oferent przystępuje do przetargu. Niezmiennie wysokie lub zwiększające się ceny ofertowe zaproponowane przez wszystkich oferentów.
Oferenci celowo przegrywają	Spółka wycofuje swoją ofertę bez wyjaśnienia lub przynajmniej jedna spółka wycofuje swoją ofertę na tym samym etapie zamówienia. Spółka zbyt często składa niekompletne oferty lub przynajmniej jedna spółka złożyła niekompletną ofertę na tym samym etapie zamówienia. Spółka wpłaca wadium grzecznościowe (wskazujące na to, że wie, że przetargu nie wygra). Spółka składa oferty o wyjątkowo wysokiej cenie (szczególnie jeśli ceny są zaokrąglone lub pojawiają się nienaturalne kwoty).
Oferty zawierają zaskakujące podobieństwa	Ceny ofertowe zaproponowane przez wszystkie spółki są bardzo zbliżone (oznaka, że oferenci znali wzajemnie podane przez siebie ceny), chociaż dla danych pozycji zamówienia obserwuje się zróżnicowania (np. roboty publiczne, towary na zamówienie czy usługi doradcze). Złożone oferty zawierają niemal identyczne ceny jednostkowe. Ceny ofertowe różnią się o stały procent (np. 3 procent, 4 procent, 6 procent powyżej ceny najniższej). Oferty zawierają podobne błędy typograficzne, adresy, numery telefonów, nagłówki listów lub wydrukowane są na takim samym papierze. Następujące po sobie wadia, wskazujące na to, że ta sama osoba złożyła zabezpieczenie w tym samym oddziale tego samego banku w tym samym dniu.
Oferenci wygrywają przetargi na zmianę	Spośród wszystkich firm na rynku tylko kilka bierze udział w przetargu, zawsze wspólnie, i zamówienia udzielane są im na zmianę.
Spółki są ze sobą ściśle powiązane	Wygrywający oferent zleca prace przegrywającym oferentom, włącznie z tymi, którzy wycofali swoje oferty. Koncentracja kapitału przez spółki przystępujące do przetargu lub więzi rodzinne (podobne nazwiska kluczowych osób lub członkowie rodziny są właścicielami spółek przystępujących do przetargu).
Brak konkurencji	Znane na rynku, spełniające warunki spółki nie przystępują do przetargu, szczególnie jeśli otrzymały dokumenty przetargowe lub zadawały podczas procedury pytania. Ponad połowa spółek, które pozyskały dokumentację przetargową, powstrzymuje się od złożenia ofert. Złożono znacznie mniej ofert niż w poprzednich podobnych przetargach.

Kazus 16: Jak grupa politycznie powiązanych spółek krajowych i międzynarodowych działała w zmowie w sektorze drogowym

Funkcjonariusze prowadzący dochodzenie otrzymali powiadomienie o podejrzeniu zmowy pomiędzy grupą lokalnych i zagranicznych spółek oraz w związku z zaangażowaniem polityków i urzędników w przetarg na naprawę dwóch dróg w kraju rozwijającym się. Kilkunastu świadków poinformowało funkcjonariuszy, że z powodu zmowy potencjalni oferenci zostali zdyskwalifikowani na etapie prekwalifikacji, a zwycięzcy zostali wybrani spośród tych, którzy zechcieli zapłacić wysokie łapówki. Oferentom, którzy przegrali, pozwolono wziąć udział w realizacji zamówienia w zamian za niewielkie płatności. Świadkowie oświadczyli, że w wyniku zmowy ceny kontraktu jak zwykle zostały zawyżone o 20 do 30 procent. Ponadto wielu świadków stwierdziło, że zmowa była tajemnicą poliszynela i nazywano ją SOP – Standardowa Operacyjna Procedura.

Dochodzenie ujawniło powtarzające się niekonsekwencje na etapie prekwalifikacji, sugerujące, że urzędnicy po stronie zamawiającego mogli brać udział w ustawianiu przetargu. Osoby odpowiedzialne za procedurę zdyskwalifikowały wielu konkurencyjnych oferentów bez racjonalnego uzasadnienia, a czasami z błahych powodów, takich jak „niedostosowanie się do profilu kontraktu".

Analiza dokumentów przetargowych ujawniła typowe oznaki zmowy. Niektóre oferty wiązały się z rażąco wysokimi kosztami jednostkowymi, które są jednym ze sposobów zawyżania cen ofertowych, do poziomu powyżej wskazanego zwycięzcy. Ujawniono także koordynację pomiędzy oferentami. Przykłady rażących zachowań przetargowych obejmowały: bardzo zbliżone oferty (oferta z ceną US$ 31 milionów w stosunku do US$ 26-milionowego kontraktu) z dużą rozbieżnością w składnikach ceny; oferty silnie uzależnione od oceny inżyniera; liczne i poważne błędy w obliczeniach, wskazujące na poprawki w ostatniej chwili. Dodatkowo, wiele spółek wniosło wadia grzecznościowe, co wskazuje, że nie miały one zamiaru wygrać przetargu. Niektóre z powyższych sygnałów ostrzegawczych przedstawiono poniżej.

Sygnały ostrzegawcze		Powyżej kosztów szacunkowych	Całkowita cena ofertowa
Wygrywająca oferta tuż poniżej progu 30 procent, zgodnie z „wewnętrznymi" wytycznymi	Firma A	28%	1 235 848 743,38
	Firma B	31%	1 266 666 000,00
Oferty silnie powiązane z kosztami szacunkowymi	Firma C	32%	1 276 000 000,00
Zaokrąglone lub nienaturalne liczby	Firma D	33%	1 285 858 585,88
Znaczna liczba zdyskwalifikowanych oferentów	Firma E	34%	1 296 000 477,64
	Firma F	35%	1 302 573 393,31

W wyniku takich praktyk dwa kontrakty nie zostały sfinansowane. Dodatkowo, na osiem firm i jedną osobę nałożono sankcje.

4 Oferty niezgodne z prawdą

Co nazywamy ofertą niezgodną z prawdą?

Definicja nadużycia finansowego przyjęta dla celów niniejszego podręcznika to „jakiekolwiek celowe lub lekkomyślne działanie lub zaniechanie, włącznie z przedstawieniem nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń, które fałszywie przedstawia fakty lub usiłuje fałszywie przedstawić fakty w celu uzyskania materialnej lub niematerialnej korzyści, lub aby uniknąć zobowiązania”[13]. Zgodnie z powyższym „oferta niezgodna z prawdą” jest ofertą lub propozycją, która zawiera informacje celowo lub lekkomyślnie wprowadzające w błąd, podawane w celu zdobycia nienależnej korzyści w procesie selekcji.

Jaki jest cel oferty niezgodnej z prawdą?

Rzetelna ocena złożonych ofert jest podstawą uczciwego przeprowadzenia procedury udzielenia zamówienia publicznego. Znaczącym ryzykiem w systemie zamówień publicznych jest osłabianie etapu oceny przez oferentów składających w ofertach fałszywe lub wprowadzające w błąd oświadczenia, informacje lub dokumenty. Jeśli w procedurze udzielania zamówienia podejmuje się decyzje na podstawie niewiarygodnych informacji, często skutkuje to niską jakością robót, dostaw i usług oraz niespełnieniem celów zamówienia.

Istnieje wiele „korzyści”, jakie firmy chcą osiągnąć na drodze nieuczciwych przetargów. Na przykład mogą chcieć spełnić kryteria kwalifikacyjne, składając nierzetelne oświadczenia o możliwościach finansowych i dotychczasowych doświadczeniach; mogą próbować zaoszczędzić koszty, fałszując zabezpieczenie oferty, zamiast je opłacić; oferty mogą być złożone przez spółkę-słup lub całkowicie fikcyjną spółkę, aby ukryć rzeczywistego właściciela, np. urzędnika. Nadużycia finansowe zazwyczaj mają związek z własnością oferenta, jego potencjałem i wadium.

- *Własność.* Ukryta lub fałszywie przedstawiona własność oferenta: oferty złożone są przez firmy, których cichymi właścicielami są w całości lub w części urzędnicy lub osoby biorące udział w projekcie.
- *Potencjał finansowy.* Zawyżone możliwości finansowe oferenta, na przykład zawyżony obrót roczny lub kwoty w bilansie. Oferty tego typu często uzupełniane są nieprawdziwymi lub sfałszowanymi sprawozdaniami finansowymi bądź audytowymi.
- *Potencjał techniczny.* Nieprawdziwe informacje na temat potencjału zawodowego firmy, poprzednich projektów lub doświadczenia. Takie oferty

[13] Tamże.

często zawierają nierzetelne lub sfałszowane certyfikaty producentów i produktów.

- *Wadium.* Oferenci składają nieprawdziwe lub sfałszowane zabezpieczenia w celu obniżenia kosztów. Mogą to być papiery wartościowe bez numeru seryjnego, wystawione na podrobionym papierze bankowym lub bez wymaganych podpisów.

Jak wykrywa się nierzetelne oferty?

Poniżej znajduje się przegląd podejrzanych przejawów mogących wskazywać na nadużycia finansowe popełniane na etapie składania ofert, w związku z własnością, potencjałem finansowym lub technicznym oraz wadium. Zazwyczaj dodatkowa analiza baz danych, dokumentów i informacji zamieszczonych w Internecie wystarcza do wyjaśnienia sprawy.

Własność

Fikcyjne spółki z założenia są tworzone w celu prowadzenia nieuczciwych praktyk i mogą służyć urzędnikom jako przykrywka niedozwolonych działań. Typowy mechanizm angażuje skorumpowanych urzędników, którzy zakładają fikcyjne firmy służące jako środek zapewniający udzielenie zamówienia. Spółka fikcyjna lub spółka-słup będzie często zlecać roboty tańszym i czasami niespełniającym warunków firmom. Spółka fikcyjna może także wykorzystać określonych przegranych jako podwykonawców robót, co może wskazywać na zmowę.

Spółki-słupy nie mają znaczącego majątku, personelu czy potencjału operacyjnego. Jako oferent w zamówieniach publicznych stanowią poważne zagrożenie, ponieważ często ukrywają interesy urzędników lub osób związanych z projektem, maskując konflikt interesów i możliwości prania pieniędzy. Z definicji spółki te nie mają doświadczenia zawodowego.

Sygnały ostrzegawcze związane ze spółkami fikcyjnymi i słupami

Spółki fikcyjne i spółki-słupy	Skargi od innych oferentów dotyczące konkurenta będącego spółką-słupem lub spółką nieznaną w branży. Danych oferenta nie ma dostępnych w raportach w internecie, w wykazie numerów telefonów, wykazie przedsiębiorców albo jego adres to adres prywatny lub niezwiązany z biznesem.

Potencjał finansowy

Najbardziej powszechną formą nieprawdziwych oświadczeń dotyczących danych finansowych jest złożenie sfałszowanego bilansu bądź sprawozdania audytowego, aby przedstawić oferenta jako większą i dobrze uplasowaną na rynku spółkę, co potwierdza się poważnym raportem finansowym.

Sygnały ostrzegawcze związane z potencjałem finansowym

Nieprawdziwe lub sfałszowane protokoły kontroli	Protokoły kontroli nie są podpisane lub uwierzytelnione. Agencja audytorska nie istnieje. Protokół kontroli nie jest zgodny ze standardami audytu.
Nieprawdziwe lub przesadzone dane finansowe	Złożone informacje na temat potencjału finansowego są sprzeczne z informacjami agencji audytorskich. Złożone informacje na temat potencjału finansowego są sprzeczne z informacjami złożonymi w związku z poprzednimi umowami.

Potencjał techniczny

Na etapie kwalifikacji spółki często muszą składać informacje na temat dotychczasowego doświadczenia. Fałszywe oświadczenia zwykle dotyczą zakresu robót przeprowadzonych w oznaczonym czasie lub czasu trwania prowadzonej działalności, przedstawionych w referencjach lub świadectwach wykonania, upoważnieniach producentów, certyfikatach produktów i kwalifikacjach kadry.

- *Certyfikaty wydawane użytkownikom końcowym.* Na etapie kwalifikacji zamawiający może poprosić oferentów o dostarczenie certyfikatów wydawanych użytkownikom końcowym, potwierdzających dotychczasowe doświadczenie firmy, udokumentowanie sprzedaży czy próśb o dokonanie serwisu. Spółki, które nie mogą spełnić takich wymagań, często uciekają się do fałszowania żądanej dokumentacji.
- *Zezwolenia przyznane przez wytwórcę.* Oferentom, którzy nie są producentami, stawia się wymóg dostarczenia od wytwórcy zezwolenia na oferowane dostawy. Jeśli takie zezwolenia są sfałszowane, wzrasta ryzyko podmiany produktu.
- *Certyfikaty produktów.* Certyfikaty produktów wykorzystywane są do udokumentowania spełnienia warunków postawionych w dokumentacji przetargowej. Niektórzy oferenci fałszują wymagane certyfikaty, twierdząc, że spełniają międzynarodowe i krajowe standardy, podczas gdy w rzeczywistości produkty są niższej jakości.
- *Kwalifikacje kadry.* Od oferentów i konsultantów niejednokrotnie wymaga się dostarczenia życiorysów zawodowych pracowników, którzy będą pracowali nad realizacją umowy. Kadra musi posiadać minimalne kwalifikacje określone w dokumentach przetargowych. Sfałszowane kwalifikacje personelu, na przykład wykształcenie, posiadane uprawnienia oraz doświadczenie zawodowe, znajomość języków obcych lub wykorzystywanie życiorysów zawodowych bez zgody konkretnych osób należą do najczęstszych nadużyć.

Sygnały ostrzegawcze związane z potencjałem technicznym

Nieprawdziwe lub przesadzone doświadczenie	Rozbieżności pomiędzy informacjami dostarczonymi przez oferenta a innymi informacjami na stronie internetowej i przez inne źródła.
Nieprawdziwe lub sfałszowane zaświadczenia użytkownika końcowego lub świadectwa wykonania	Certyfikaty nie są podpisane lub brakuje na nich daty. Certyfikaty wyglądają nieprofesjonalnie. Certyfikaty wyglądają na kopie, a nie na oryginały. Certyfikaty z różnymi datami, z różnych źródeł mają bardzo podobne podpisy, formatowanie itp.

Kazus 17: Wykonawca składa fałszywe oświadczenie o swoim potencjale technicznym

W zamówieniu publicznym na budowę oczyszczalni ścieków wykonawca nie dotrzymał terminów realizacji robót, określonych w harmonogramie. Inwestycja miała być oddana do użytku w połowie września, jednak z powodu opóźnienia została wstrzymana ze względu na silny mróz i opady śniegu, i wznowiona dopiero wiosną następnego roku. Właściciel firmy oświadczył kontrolerom, że opóźnienia wyniknęły z powodu braku ciężkiego sprzętu. Twierdził, że uszkodzeniu uległy kolejno koparki oraz spychacze, co uniemożliwiło terminową realizację zaplanowanych prac.

W czasie kontroli ustalono, że sprzęt należący do przedsiębiorstwa znajdował się na innych budowach realizowanych przez tę firmę, a do żadnych awarii sprzętu nie dochodziło. Właściciel firmy w postępowaniu przetargowym na budowę oczyszczalni ścieków złożył niezgodne z prawdą oświadczenie, że dysponuje wystarczającym potencjałem technicznym i osobowym, by móc terminowo zrealizować zadania. W rzeczywistości cały sprzęt firmy i zatrudnieni pracownicy zaangażowani byli na innych budowach niezwiązanych z oczyszczalnią ścieków.

Wadium

W ramach pakietu przetargowego zamawiający może wymagać wniesienia wadium, aby mieć pewność, że oferenci poważnie traktują swoje oferty. Nierzadko oferenci uciekają się do fałszowania zabezpieczeń, aby: (*i*) spełnić wymagania postawione w zamówieniu; (*ii*) uniknąć kosztów i niedogodności związanych z wpłaceniem wadium (*patrz*: kazus 18).

Sygnały ostrzegawcze związane z wadium

Zabezpieczenia sfałszowane lub grzecznościowe	Zabezpieczenia nie mają numeru seryjnego. Gwarancje lub poręczenia są kopią, a nie oryginałem. Gwarancje lub poręczenia nie są na oryginalnym papierze firmowym banku i brak im niezbędnych podpisów.

Kazus 18: Oferent skanuje nagłówek papieru firmowego banku komercyjnego w celu sfałszowania gwarancji zabezpieczających przetarg

Jednostka obsługująca zamówienie na projekt zagospodarowania miejskiego podejrzewała lokalną spółkę o dokonanie fałszerstwa oferty. Z powodu licznych fałszerstw tego typu jednostka skontaktowała się ze wszystkimi bankami komercyjnymi, które emitowały papiery wartościowe, zabezpieczenia wykonania i gwarancje zwrotu wadium, aby stwierdzić, czy dokumenty złożone przez oferenta były autentyczne. Ustalono, że lokalnemu oferentowi bank nie wystawił żadnych papierów wartościowych, jak twierdził w swojej ofercie.

W trakcie kontroli stwierdzono, że lokalna firma trzykrotnie przedstawiła sfałszowane papiery wartościowe i dwukrotnie gwarancje zwrotu wadium jako zabezpieczenie pięciu kontraktów. Firma zeskanowała nagłówek papieru firmowego banku komercyjnego i stworzyła obie serie fałszywych dokumentów, aby pomóc sobie w uzyskaniu zamówienia publicznego.

Nadużycia finansowe na etapie realizacji zamówienia 5

Co nazywamy nadużyciami finansowymi na etapie realizacji?

Nadużycia finansowe na etapie wdrażania to wszelkie oszustwa finansowe dokonane po udzieleniu zamówienia publicznego w sferze fizycznej realizacji robót, dostaw i usług. Na etapie realizacji zamówienia publicznego firmy mogą celowo nie wywiązywać się pod względem jakościowym i ilościowym z dostaw, robót i usług, określonych umową, aby zaoszczędzić koszty i zwiększyć swoje zyski; wykorzystywać zmiany warunków umowy do zwiększenia zakresu lub wielkości robót; żądać zapłaty lub wystawiać rachunki za dodatkowe roboty, dostawy lub usługi, które nie były przewidziane umową lub nie były potrzebne. Takie usiłowania są często wspierane łapówkami wręczanymi urzędnikom za przyjęcie oświadczeń o zakończeniu robót i zatwierdzaniu faktur.

Czym różni się realizacja na niedostatecznym poziomie od realizacji z nadużyciami finansowymi?

Realizacja z nadużyciami finansowymi ma miejsce, gdy firmy celowo lub nierozważnie przedstawiają fałszywy obraz swojej pracy jakoby wykonanej zgodnie ze specyfikacją. Realizacja na niedostatecznym poziomie oznacza wykonanie robót, dostaw i usług na poziomie poniżej oczekiwanej jakości, co jest przejawem popełnienia nadużycia. Ograniczone możliwości lokalne także mogą powodować problemy z jakością. Zachodzi zatem pytanie, czy niska jakość jest wynikiem niedostatecznego poziomu realizacji kontraktu czy nadużyć finansowych. Uważa się, że nadużycia mają miejsce wtedy, gdy działanie lub zaniechanie działania przez spółkę fałszywie przedstawia obraz spółki w celu uzyskania materialnej lub niematerialnej korzyści, lub aby uniknąć zobowiązania. Nadużycie finansowe ma miejsce na przykład wtedy, gdy wykonawca oświadcza, że zbudował budynek zgodnie ze specyfikacją, a w rzeczywistości użył cieńszych prętów zbrojeniowych (używanych do zakotwiczania i zbrojenia betonu i murów w budownictwie) i mniej cementu, niż wymagała tego specyfikacja. Przy tego rodzaju oszustwie wykonawca otrzymuje pełną zapłatę, ponosząc niższe koszty. Inny przykład to dostawa starego sprzętu w miejsce nowego lub zupełny brak dostawy.

Do czego prowadzą nadużycia finansowe?

Nadużycia finansowe w trakcie wdrażania zamówienia mogą wpływać nie tylko na jakość świadczonych usług, lecz także mieć znaczenie dla zdrowia i bezpieczeństwa ludzi. Niesprostanie wymaganiom postawionym w specyfikacji prowadzi do

różnorodnych skutków, a ponieważ takie mechanizmy pozostają często nieujawnione aż do momentu wdrożenia projektu, środki prawne mogą być ograniczone. Na przykład opcja rekonstrukcji projektu robót publicznych zagrożona nadużyciami finansowymi może okazać się zbyt droga i niepraktyczna, beneficjenci projektu zmuszeni są do przyjęcia produktu o jakości poniżej normy, który prawdopodobnie nie będzie nadawał się do użytku zgodnie z przeznaczeniem. Na przykład:

- *Zdrowie.* Kliniki zdrowia nie nadają się do użytku z powodu, między innymi, nieodpowiednich instalacji sanitarnych i braku elektryczności. Wadliwy sprzęt naraża na utratę zdrowia, a przeciekający dach powoduje uszkodzenia niezbędnego sprzętu medycznego.
- *Transport.* Droga zostaje rozmyta po pierwszym deszczowym sezonie z powodu źle wykonanego drenażu; nie jest wystarczająco szeroka, aby mogły wyminąć się dwa samochody bez zjeżdżania na pobocze, co zwiększa ryzyko wystąpienia wypadku drogowego. Brakujące amortyzatory w moście skracają żywotność konstrukcji i bezpieczeństwo publiczne.

Jak wykrywa się nadużycia finansowe?

Rozdział prezentuje wykrywanie nadużyć finansowych w trakcie zarządzania projektem, a bardziej szczegółowo na etapach projektu umowy, odbioru zamówienia i zmian w umowie (*patrz*: rysunek 2).

Rysunek 2. Etapy zamówienia publicznego, na których może dojść do korupcji

Bardziej szczegółowo omówiono następujące mechanizmy nadużyć finansowych:

- Niedotrzymanie warunków umowy (*patrz*: strona 46)
- Fałszywe oświadczenia (*patrz*: strona 48)
- Bezpodstawne roszczenia i faktury (*patrz*: strona 49)
- Nadużycia przy zmianach warunków umowy i poleceniach zmiany (*patrz*: strona 51)

1. Projekt umowy

Budzące niepokój odchylenia od warunków zawartych w dokumentach przetargowych sygnalizują możliwość popełnienia nadużyć finansowych w celu uzyskania korzyści przez wykonawcę lub urzędnika. Bez względu na to, który mechanizm jest wykorzystywany, bez uprzedniej zgody zamawiającego warunki umowy nie mogą się różnić od tych, na jakich ogłoszono zamówienie.

Sygnały ostrzegawcze w projekcie umowy

Opóźnienia	Duże opóźnienia w udzielaniu zamówienia lub negocjacjach.
Budzące niepokój odchylenia od warunków zawartych w dokumentach przetargowych i ofertach/propozycjach	Wszelkie zmiany jakości, ilości lub specyfikacji zarówno towarów, jak i usług są różne w umowie i w dokumentach przetargowych (specyfikacja techniczna, kluczowy personel itp.). Załączniki cenowe różnią się od tych w ofercie zwycięskiej. Zmiany treści umowy. Zmiany standardowych klauzul (np. audyt, środki prawne, odszkodowania). Do umowy nie są dołączone metodologia i harmonogram robót. W załączniku brak informacji na temat usług świadczonych przez klienta lub znacząco różnią się one od projektu umowy.
Nietypowe elementy	W umowie brakuje numerów stron albo nie są ułożone w kolejności. W klauzulach użyto innego formatowania tekstu lub są różne kroje czcionki.

2. Odbiór zamówienia

Mechanizm: niedotrzymanie warunków umowy. Firmy mogą celowo nie dotrzymywać warunków umowy. Wykonawca będzie próbował zachować w tajemnicy takie zachowanie, niejednokrotnie fałszując lub podrabiając dokumentację wykonawczą i rachunki za roboty w rzeczywistości wykonane niezgodnie ze specyfikacją. W wielu przypadkach wykonawcy muszą przekupić kontrolujących lub zespół projektowy, aby zaakceptowali towary lub usługi niespełniające wymogów. Poniżej przedstawiono nadużycia finansowe powszechnie popełniane przez spółki, które nie dotrzymują zobowiązań wynikających z umowy.

Sygnały ostrzegawcze wskazujące na niedotrzymanie warunków umowy

Uchybienia	Rozbieżności pomiędzy ustaleniami kontroli, wynikami testów lub specyfikacją zamówienia a finansowymi roszczeniami wykonawcy. Stwierdzenie, na drodze analizy lub kontroli, niespełniania wymogów. Skargi użytkowników na niską jakość. Wzmożone lub zbyt wczesne uszkodzenia produktu lub zwiększone koszty naprawy.
Nieprawidłowości w dokumentach uzupełniających	Brak dokumentacji albo dokumentacja dostarczona przez wykonawcę w celu potwierdzenia rachunków jest niewłaściwa lub zawiera zmiany. Wskazane przez wykonawcę pozycje z listy wydatków, listy płac i innych dokumentów, które nie wiązały się z kosztami poniesionymi w związku z umową. Na przykład wykonawca: ▪ nie zakupił ilości materiałów określonych umową lub zakupił materiały o innej jakości, ▪ nie posiadał ani nie leasingował sprzętu niezbędnego do wykonania robót, ▪ nie miał załogi o wymaganych kwalifikacjach. Wykonawca wzbrania się przed rządową kontrolą rachunków i dokumentów.
Opóźnienia	Opóźnione rozpoczęcie robót albo usług, przekraczające zwykłe ramy czasowe. Długie przestoje w realizacji umowy.
Zła reputacja firmy	Spółka ma opinię nierzetelnego wykonawcy. Spółka przesadnie zaprezentowała swoje dotychczasowe doświadczenie lub sfałszowała je.

a) Zamiana produktów. Zdarza się, że wykonawcy zamiast produktów określonych w umowie stosują produkty gorszej jakości i tańsze.

Kazus 19: Zmiana metody

W przetargu na remont dachu w jednym z budynków użyteczności publicznej projekt budowlany i przedmiar robót prezentowały technologię i sposób realizacji zamówienia.

Aby zrealizować projekt w bezpieczny sposób, należało ustawić rusztowanie sięgające trzeciej kondygnacji, gdyż budynek z dwóch stron przylegał do chodnika dla pieszych i jezdni. Wymagało to, by wykonawca uzgodnił z odpowiednimi organami warunki techniczne i finansowe zajęcia pasa drogowego i chodnika dla pieszych. Do tego celu konieczne było sporządzenie i uzyskanie dodatkowego projektu zmiany organizacji ruchu. Koszty tej operacji zamawiający oszacował na kwotę 55 000 zł.

Kontrola realizacji zamówienia wykazała, że wykonawca zamiast ustawienia rusztowania realizował prace wysokościowe za pomocą samochodu z wysięgnikiem. Jednak wykonawca otrzymał pełne wynagrodzenie, pomimo że wykonał zamówienie niezgodnie z założeniami, bez uzyskania koniecznych zezwoleń, wykorzystując tańszą technologię.

Kontrolujący ustalili, że zamawiający w sposób nieuzasadniony ograniczył możliwość realizacji zamówienia jedynie poprzez konieczność ustawienia rusztowania.

b) Odstępstwa od specyfikacji. Spółki usiłują zmieniać swoje zobowiązania umowne. W jednym z przypadków, SIWZ firmy konsultingowej postawiła wymóg dokonania analizy kilku wycen pakietów i zarekomendowania trzech opcji. Firma nie dostosowała się do tego wymogu, ale zaproponowała swoje własne rozwiązanie. Także w trakcie prowadzenia robót publicznych wykonawca może usiłować zmniejszyć grubość nawierzchni drogi, niedostatecznie zagęścić podłoże, unikać kosztów poprzez wibrowanie betonu tak, że powstają kieszenie powietrzne i zmniejsza się nośność i szerokość drogi.

Kazus 20: Kontrola stwierdza niezgodność ze specyfikacją

Wójt gminy ogłosił przetarg na budowę odcinka drogi gminnej. Zgodnie z projektem jej szerokość miała wynieść 5 metrów. Jednym z wymagań w stosunku do przyszłego wykonawcy było posiadanie przez niego rozkładarki mas bitumicznych o szerokości 4,5 metra.

W przetargu wzięło udział 6 oferentów, którzy zaproponowali zbliżone ceny za realizację zamówienia. Jako najkorzystniejszą wybrano ofertę z najniższą ceną. Roboty zostały odebrane przez inwestora w terminie.

Kontrolujący realizację inwestycji zainteresowali się rozbieżnością pomiędzy zakładaną szerokością drogi (5 metrów) a wymogiem posiadania przez wykonawcę rozkładarki mas bitumicznych o szerokości tylko 4,5 metra. Podczas pomiarów dokonanych w trakcie trwania postępowania kontrolnego ujawniono, iż wykonana droga ma szerokość 4,5 metra.

Pomiary wykazały, że w rzeczywistości szerokość drogi wynosiła 4,5 metra. Z tego powodu kontrolerzy stwierdzili, że roboty budowlane zostały wykonane niezgodnie z warunkami przetargu oraz założeniami projektowymi. Biegły rzeczoznawca ocenił, iż w wyniku zmniejszenia ilości robót kwota należna wykonawcy powinna być pomniejszona o co najmniej 400 000 zł. Uwzględniając faktycznie wykonane prace, można stwierdzić, że wybrana oferta okazała się najdroższa spośród wszystkich złożonych w przetargu.

c) Prace o zaniżonej jakości. Brak podstawowej kontroli, brak niezależnego nadzoru i korupcja wśród nadzorców stanowią główne elementy ułatwiające funkcjonowanie tego mechanizmu.

Kazus 21: Nieuprawnione obciążenia ze strony wykonawcy

Na etapie realizacji drogi ekspresowej laboratorium wykonawcy stwierdziło, że na trzech odcinkach o łącznej długości 800 metrów można nałożyć warstwę masy asfaltowej bez wymiany podłoża. Jednak w porozumieniu z przedstawicielem firmy prowadzącej nadzór inwestorski wpisano w dzienniku budowy, że dokonano wymiany podłoża na całym odcinku modernizowanej drogi. Inwestor zapłacił za roboty, które faktycznie nie zostały wykonane.

d) Brak odbioru. Wykonawcy czasami porzucają roboty budowlane przed ich zakończeniem. W innych przypadkach nie są przeprowadzane zaplanowane szkolenia, nie jest dostarczany sprzęt ani nie są składane sprawozdania z udzielonych porad.

Mechanizm: fałszywe oświadczenia. Wykonawcy i konsultanci mogą dostarczać fałszywe oświadczenia, na przykład sfałszowane wykazy godzin pracy swoich pracowników (na udokumentowanie zawyżonych faktur); bezpodstawne roszczenia z powodu warunków prac ziemnych trudniejszych niż przewidywano w przetargu (na uzasadnienie niewłaściwych zmian warunków umowy); sfałszowane życiorysy zawodowe pracowników umieszczonych na liście płac; pracownicy niższego szczebla zastępują pracowników wyższego szczebla, którzy zostali zgłoszeni w ofercie przetargowej.

Sygnały ostrzegawcze wskazujące na fałszywe oświadczenia

Rozbieżności w dokumentacji uzupełniającej	Rozbieżności pomiędzy oświadczeniami a dokumentacją uzupełniającą albo wizjami lokalnymi. Niespójność, braki lub wyraźne zmiany w dokumentacji uzupełniającej. Rozbieżności pomiędzy oświadczeniami a wynikami kontroli lub analizy.

Kazus 22: Konflikt interesów

Zamawiający zaangażował spółkę Z jako inwestora zastępczego do nadzoru budowy, wykonawców i podwykonawców pracujących przy budowie mostu. Wartość kontraktu wynosiła 220 mln zł. Wynagrodzenie określono na 3% kwoty, jaką dostają wykonawcy. Umowa taka nie motywowała inwestora zastępczego do oszczędności – im droższa była realizacja inwestycji, tym więcej zarabiała spółka. Z powyższych względów spółka Z wniosła o dodatkową, kosztowną ekspertyzę, z którą wiązała się konieczność zmian w projektach. Interes zamawiającego i działającego w jego imieniu inwestora zastępczego były sprzeczne, a ostateczny koszt realizacji inwestycji wyniósł 400 mln zł.

Mechanizm: bezpodstawne roszczenia i faktury. Ten rodzaj nadużycia często ma miejsce w słabo kontrolowanych projektach, w których urzędnicy otrzymują łapówki za zaakceptowanie lub procedowanie bezpodstawnych roszczeń i faktur. Porównując poprzednie kontakty z jednostką realizującą zamówienie, wykonawca może się zorientować, że projekt jest nieskutecznie kontrolowany, i działając niezależnie, złożyć podwójne, zawyżone faktury lub bezpodstawne roszczenia, z intencją popełnienia oszustwa.

Kazus 23: Niewykonane roboty

Piotr, główny specjalista ds. zamówień publicznych w szpitalu klinicznym, po raz kolejny wyłonił w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego tę samą firmę dostarczającą produkty medyczne. Analiza przeprowadzona przez funkcjonariuszy wskazywała na to, że tuż po rozstrzygnięciu przetargu Piotr uzyskał przelew pieniężny od tej firmy medycznej. Jako podstawę zapłaty wskazano umowę, której przedmiotem było przeprowadzenie szkolenia z zakresu stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. Ustalono jednak, że w miejscu i w terminie określonym w umowie zawartej pomiędzy firmą medyczną a Piotrem nie odbyło się żadne szkolenie. Miało natomiast miejsce spotkanie integracyjne, na którym Piotr nie był obecny.

Sygnały ostrzegawcze wskazujące na bezpodstawne roszczenia i faktury

Fałszywe faktury	Brak raportów nt. towarów i usług widniejących na fakturach. Towarów lub usług widniejących na fakturach nie można odnaleźć w żadnym rejestrze czy dokumentach księgowych. Nie istnieje żadne zamówienie na towary lub usługi, za które została wystawiona faktura.
Zawyżone faktury	Ceny na fakturach, kwoty, opis pozycji i warunków przewyższają lub nie odpowiadają: ▪ warunkom umowy lub zamówienia, ▪ protokołom odbioru, ▪ inwentaryzacji lub ewidencji eksploatacji, ▪ fakturom i dokumentom uzupełniającym.
Podwójne faktury	Wielokrotne płatności w tym samym czasie: ▪ takich samych lub zbliżonych kwot temu samemu lub powiązanemu sprzedawcy, ▪ za tę samą fakturę lub zamówienie, ▪ za te same dostawy, roboty lub usługi. Wielokrotne faktury z tymi samymi elementami: ▪ opisem dostaw i usług, ▪ kwotą i sprzedawcą, ▪ numerem faktury i datą, ▪ numerem zamówienia. Całkowita kwota wypłacona wykonawcy przewyższa kwoty na fakturach lub zamówieniach.
Inne	Rozbieżności pomiędzy umową a zamówieniem zakupu, dokumentami potwierdzającymi odbióra fakturami. Wykonawca składa do faktury nieprawidłowe, skopiowane lub wyraźnie pozmieniane dokumenty uzupełniające. Rozbieżności pomiędzy fakturami wykonawcy a dokumentami uzupełniającymi. Całkowita kwota wypłacona wykonawcy przewyższa całkowitą kwotę na zamówieniach lub w umowie.

Sugestie

- W przypadku inwestycji o wysokim ryzyku co roku żądaj niezależnych, technicznych i finansowych audytów przetargowych.
- Zwiększ zakres kontroli o badanie transakcji i wykrywanie nadużyć finansowych.
- W trakcie kontroli nadzorczych na miejscu budowy organizuj niezapowiedziane kontrole dokonywane przez niezależnego eksperta ds. technicznych.

- Organizuj szkolenia z zakresu zarządzania kontraktem dla zespołu projektowego.
- W ramach kontroli zarządzania przetargiem i finansami sprawdź w szczególności kontrole dotyczące:
  - zarządzania kontraktem – listy płatności wykonawcy,
  - kontroli podwójnego finansowania,
  - wystawiania certyfikatów otrzymanych dostaw i usług.
- Przeprowadzaj coroczne kontrole i zapewnij realizację czynności naprawczych w związku z ustaleniami kontroli.
- Stwórz i upublicznij restrykcyjne procedury rozpatrywania skarg.

3. Zmiany warunków umowy

Mechanizm: nadużycia przy zmianach warunków umowy i poleceniach zmiany. Zmiany warunków umowy i polecenia zmiany zazwyczaj stanowią uzasadnione modyfikacje podpisanego kontraktu. Mogą jednak stanowić źródło nadużyć. Typowy mechanizm polega na zmowie pomiędzy faworyzowanym wykonawcą a urzędnikami biorącymi udział w projekcie, mającej na celu udzielenie zamówienia po niskiej cenie, aby natychmiast wprowadzić jedną lub całą serię zmian (często tuż poniżej 15% oryginalnej wartości umowy, co stanowi próg sprzeciwu).

Kazus 24: Nadużycia przy poleceniach zmiany

Spółka wygrała przetarg na serwis, rozbudowę i modyfikację systemu IT. Wartość kontraktu wynosiła US$ 2,7 mln. Osoby odpowiedzialne za wykonanie umowy były w zmowie ze spółką, która wygrała przetarg, mając na celu podniesienie wartości kontraktu. Podpisano cztery aneksy, które niemal podwoiły pierwotną wartość umowy. W odpowiedzi na pytania dotyczące aneksów urzędnicy twierdzili, że wzrost wartości spowodowany był modyfikacją robót, które nie zostały uwzględnione w umowie.

To jeden z wielu przykładów w zamówieniach IT, w których zamawiający uzależnia się od wykonawcy systemu, nie zabezpieczając sobie nabycia praw własności lub dostępu do kodów źródłowych. Rozszerzenia lub modyfikacje wprowadzane są w trybie niekonkurencyjnym i pozwalają wykonawcy dyktować ceny. Zaleca się, aby promowanie otwartości systemów informatycznych odbywało się w oparciu o standardy, a nie o produkty chronione prawem własności intelektualnej.

Sygnały ostrzegawcze wskazujące na nadużycia przy zmianach warunków umowy i poleceniach zmiany

Wykonawca	Zmiana nazwy i statusu prawnego spółki. Liczne i budzące wątpliwości zmiany na korzyść konkretnego wykonawcy, które są akceptowane przez tego samego urzędnika.
Wynik	Posługiwanie się schematem poleceń zmiany tuż poniżej progu dla celów kontroli zewnętrznej. Zmiany warunków umowy i wymaganych wyników. Zmiany w specyfikacji technicznej. Zasadnicze zmiany w SIWZ. Zmiany oryginalnego projektu i przedmiaru robót. Wzrost wartości umowy (np. kosztów jednostkowych). Zmniejszanie liczby zamówionych pozycji z pominięciem współmiernego obniżenia wydatków. Podmiana materiałów i sprzętu.

Sugestie

- Oceń polecenia zmiany, przeanalizuj je pod względem zasadności, a przed akceptacją poproś o dokumenty uzupełniające, jeśli istnieją.
- Podczas kontroli sprawdź fizyczne istnienie efektów kluczowych dostaw, robót i usług. Możesz w ten sposób potwierdzić:

- spójność pomiędzy oświadczeniami o zakończeniu robót a postępem realizacji,
- prawidłowość dokumentacji uzupełniającej,
- zgodne z prawem działanie urzędników poświadczających dostawy towarów i usług,
- terminowość rejestracji aktywów.

Polityka i programy antykorupcyjne[14] 6

Programy antykorupcyjne

Programy antykorupcyjne wskazują sposób prawidłowego prowadzenia działalności. Korupcja jest poważnym przestępstwem, które osłabia rozwój społeczny i gospodarczy, niszcząc podstawy współczesnych społeczeństw. Odsuwa inwestycje od ich zaplanowanych celów, osłabia system edukacji i opieki zdrowotnej oraz podważa wiarygodność instytucji rządowych, co może prowadzić do niestabilności politycznej.

W sytuacji braku równych szans przedsiębiorcy i urzędnicy biorący udział w zamówieniach publicznych nigdy nie mogą mieć pewności, czy przygotowana przez nich w dobrej wierze oferta będzie miała szanse na odniesienie sukcesu – ze względu na potencjalną działalność korupcyjną oraz zmowy urzędników i konkurentów. Celowe zakłócenia konkurencyjności spowodowane przez kilka osób utrudniają działalność uczciwym firmom i prowadzą do poważnych strat w gospodarce państwa.

Wobec tego pożytkiem dla każdej publicznej i prywatnej organizacji, która deklaruje prowadzenie działalności z uwzględnieniem najlepszych praktyk biznesowych, jest przyjęcie wewnętrznego programu etyki i zgodności regulacyjnej (zwanego także programem antykorupcyjnym), który jednoznacznie wskazuje pracownikom sposób, w jaki mają prowadzić działalność. Przyjęcie takiego programu nie oznacza, że wystąpiły w organizacji przypadki korupcji. Wprost przeciwnie, takie programy chronią pracowników, którzy mogą stanąć w obliczu ewidentnie nagannego zachowania współpracowników, przełożonych lub klientów.

Wdrażając program antykorupcyjny, kierownictwo wyższego szczebla powinno zwracać szczególną uwagę na szkolenia i podnoszenie świadomości pracowników na wszystkich szczeblach instytucji. Jednocześnie ukierunkowany kontakt powinien być utrzymany z wykonawcami i partnerami biznesowymi, aby zapewnić zrozumienie programu instytucji i jego zgodności regulacyjnej.

[14] Opracowano na podstawie *Poradnika antykorupcyjnego dla przedsiębiorców*, wydanego przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2011.

Tworzenie programów antykorupcyjnych i zarządzanie nimi

System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym jest dobrym punktem wyjściowym. Przy tworzeniu efektywnego programu antykorupcyjnego zaleca się przyjęcie wymagań normy PN-EN ISO 9001:2009 wraz z dodatkowymi wymaganiami opisanymi w przygotowanej przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji (PCBC) normie dodatkowej o nazwie **System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym**. Jest to system opracowany przez Krajową Izbę Gospodarczą i PCBC S.A. Jego zadaniem jest wspomaganie działania spółek i instytucji, które chcą zwiększyć zaufanie do rzetelności ich postępowania, i może być stosowany w podmiotach posiadających certyfikowany system zarządzania jakością.

Dzięki zastosowaniu unikalnej analizy ryzyka system może pomóc w zidentyfikowaniu zagrożeń nadużyciami i korupcją wewnątrz instytucji oraz służyć jako podstawa budowania rozwiązań, które zapewnią rzetelność wszystkich podejmowanych decyzji i, w miarę możliwości, ich bezstronność.

Aby mieć pewność, że cała organizacja wpisuje się w program antykorupcyjny, inicjatywa jego wprowadzenia powinna zrodzić się na poziomie kierownictwa organizacji. Prezes zarządu powinien ogłosić wszystkim pracownikom oficjalne wdrożenie programu, wyjaśniając, dlaczego i w jaki sposób na wszystkich poziomach zatrudnienia istnieje obowiązek przestrzegania zasad etycznego biznesu, którego wytyczne zawarte są w programie. Aby podkreślić powagę przedsięwzięcia, komunikat taki powinien uwzględniać najnowsze strategie państwa dotyczące korupcji i działalności podejmowanej w skali całego kraju.

Opracowanie skutecznego programu antykorupcyjnego powinno zawierać także procedurę, dzięki której osoby zarządzające przedsiębiorstwem mogłyby dokonać dokładnej analizy przejawów korupcji w konkretnych dziedzinach związanych z działalnością przedsiębiorstwa, oraz sankcje za naruszenia zasad programu antykorupcyjnego.

Klucz do rozwoju efektywnego programu zwalczającego przejawy korupcji znajduje się w rękach kierownictwa przedsiębiorstwa. Bez konkretnej decyzji firma nie zacznie sama z siebie eliminować niewłaściwych zachowań. Skuteczność działań zależy więc od:

- rozpoznania korzyści takich zmian,
- zidentyfikowania potencjalnych zagrożeń,
- przedstawienia partnerom biznesowym programu antykorupcyjnego (wszyscy powinni funkcjonować na podstawie tych samych, dobrych praktyk i zasad),
- systemu szkoleń doskonalących,

- skutecznego rozwiązywania problemów,
- zachęcania do otwartej dyskusji na temat zaistniałych problemów,
- efektywnej procedury rozpatrywania skarg i/lub informacji od sygnalistów,
- nieustannego analizowania wdrożonego programu w celu zwiększania skuteczności.

Według Transparency International Polska mottem przedsiębiorcy, który myśli o stworzeniu skutecznego systemu przeciwdziałania, powinno być hasło: „Zdecyduj, przekaż, zarejestruj, wyszkol i monitoruj"[15]. Do zadań osób zarządzających przedsiębiorstwem powinno także należeć uświadamianie pracownikom znaczenia i ważności dobrego współzarządzania i własnego etycznego zachowania.

Analiza ryzyka zagrożeń korupcyjnych powinna dotyczyć wszystkich procesów biznesowych. W celu zidentyfikowania potencjalnych źródeł zagrożeń i ryzyk o poziomie nieakceptowalnym konieczna jest analiza wszystkich procesów. Zadanie to powinno należeć do eksperta odpowiedzialnego za realizację programu, którego zadaniem będzie:

1) zaznajomienie pracowników z polityką antykorupcyjną organizacji oraz z wprowadzonymi procedurami; stworzenie aktywnego systemu szkoleń, stałe podnoszenie kwalifikacji pracowników;

2) wprowadzenie systemu kontroli wewnętrznej mającej na celu wykrywanie i eliminowanie stwierdzanych nieprawidłowości;

3) zgłaszanie zdarzeń i zagrożeń korupcyjnych, w tym przez sygnalistów (z możliwością zachowania anonimowości zgłaszającego);

4) właściwe postępowanie ze zgłoszeniem, analiza przyczyn w celu niedopuszczenia do wystąpienia podobnej sytuacji w przyszłości;

5) zagwarantowanie, że każde naruszenie wdrożonej procedury będzie objęte sankcją;

6) wymiana informacji i doświadczeń zarówno na forum organizacji, jak i na zewnątrz, np. z organizacjami przedsiębiorców (krajowymi i międzynarodowymi);

7) ocena i aktualizacja programu/procedur.

Zalety wynikające z posiadania systemu antykorupcyjnego[16]:

1) lepszy dostęp do rynków międzynarodowych;

2) zwiększenie szansy na uzyskanie kontraktu rządowego;

[15] Transparency International Polska, *Zasady zwalczania łapownictwa w biznesie*, 2008, s. 28, <www.transparency.pl> (dostęp: 12.5.2011).
[16] Tamże.

3) lepsza ochrona dla przedsiębiorstwa i pracowników przed sankcjami, utratą licencji lub umieszczeniem na tzw. czarnej liście;

4) dobra reputacja biznesu powoduje, iż jest on bardziej atrakcyjny do zbycia/nabycia;

5) kultura etycznego biznesu umacnia pozytywne relacje i poprawia morale pracowników;

6) biznes staje się bardziej atrakcyjny dla organizacji finansowych;

7) zaoszczędzenie pieniędzy, które zostałyby roztrwonione na łapówki i inne zachęty.

Zasady Polityki Antykorupcyjnej

1) Celem polityki jest wyeliminowanie wszelkich zjawisk korupcyjnych mogących zachodzić w związku z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa.

2) Polityka uwzględnia strategię i działania organów państwowych, zmierzające do wyeliminowania zachowań korupcyjnych ze wszystkich sfer życia gospodarczego i społecznego.

3) Realizacja założeń polityki powinna spoczywać na wszystkich uczestnikach procesu biznesowego – konieczność zapoznania klientów i kontrahentów z niniejszą polityką.

4) W przypadkach zachowań korupcyjnych na równi traktuje się dającego i biorącego łapówkę.

5) Pracownikom nie wolno uczestniczyć w jakichkolwiek zachowaniach mających znamiona korupcyjne, w tym w szczególności polegających na żądaniu korzyści majątkowej lub osobistej.

6) Klientom i kontrahentom nie wolno przychylać się do propozycji lub żądania korzyści od pracownika przedsiębiorstwa.

7) Informacja o ewentualnym wyżywieniu i transporcie oferowanym przez klienta lub kontrahenta musi być jawna i dostępna (zakomunikowana) w celu zapewnienia przejrzystości procesu biznesowego.

8) Klienci i kontrahenci nie mogą oferować pracownikom przedsiębiorstwa korzyści majątkowych lub osobistych.

9) Przedsiębiorstwo powinno wprowadzić odrębne regulacje dotyczące wręczania i przyjmowania prezentów, udziału w sponsorowanych imprezach rozrywkowych oraz ponoszenia kosztów reprezentacyjnych.

10) Jeśli klient/kontrahent podejrzewa, że może zachodzić zachowanie mające znamiona korupcji, powinien natychmiast przekazać stosowne informacje kierownictwu przedsiębiorstwa. Jeżeli podejrzenia takie dotyczą kierownictwa organizacji, powinny one zostać przekazane do właściwych organów ścigania.

Użyteczne linki[17] 7

Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Poradnik antykorupcyjny dla przedsiębiorców*

Poradnik prezentuje prawny kontekst korupcji i jej konsekwencje. Opisuje przykłady nieprawidłowości, które mogą się pojawić w biznesie i na styku sektora publicznego z prywatnym. Przedstawia algorytmy zachowania w sytuacjach korupcyjnych. Biuro zwraca uwagę czytelnika na politykę antykorupcyjną przedsiębiorstwa, środki ograniczające korupcję w biznesie oraz prawne i instytucjonalne możliwości ścigania korupcji.

Sala Obrad Zgromadzenia Ogólnego ONZ (Nowy Jork)

http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/wydawnictwa-cba/1801,Poradnik-antykorupcyjny-dla-przedsiebiorcow.html

United Nations Global Compact, *Anti-Corruption (Antykorupcja)*

UN Global Compact, dobrowolna inicjatywa Organizacji Narodów Zjednoczonych, ogłosiła dziesięć zasad w dziedzinie praw człowieka, praw pracowniczych, ochrony środowiska i przeciwdziałania korupcji. Zasada dziesiąta Global Compact głosi, że „przedsiębiorstwa powinny przeciwdziałać korupcji we wszystkich formach, w tym w formie wymuszenia i przekupstwa". Zasada ta ma swoje źródło prawne w Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji. Strona internetowa przedstawia czytelnikowi kolejne etapy realizacji Zasady dziesiątej, narzędzia e-learningowe, kazusy i przykłady z różnych krajów, jak również ramy prowadzonych działań.

http://www.unglobalcompact.org/AboutTeGC/tools_resources/anti_corruption.html

Bank Światowy, Integrity Vice Presidency, *Curbing Fraud, Corruption and Collusion in the Roads Sector (Walka z nadużyciami finansowymi, korupcją i zmową w sektorze drogowym)*

Bank Światowy uważa, że w krajach rozwijających się infrastruktura jest głównym elementem wzrostu gospodarczego i przezwyciężania ubóstwa. Dlatego też dokłada wszelkich starań, aby projekty budowy dróg współfinansowane przez Bank chronić przez nadużyciami finansowymi, zmową i korupcją. Podręcznik

[17] Z wyjątkiem *Podręcznika antykorupcyjnego dla przedsiębiorców* strony są dostępne w języku angielskim.

opisuje przykłady nieprawidłowości w powyższych projektach, analizuje przypadki zmowy i jej wpływu na realizację przedsięwzięć. Na podstawie doświadczeń wyniesionych zarówno z krajów rozwiniętych, jak i rozwijających się proponuje praktyczne porady na temat środków zapobiegających zmowie w zamówieniach publicznych na budowę dróg oraz nadużyciom finansowym i korupcji w ich realizacji.
http://siteresources.worldbank.org/INTDOII/Resources/Roads_Paper_Final.pdf

Bank Światowy, *The Many Faces of Corruption, Tracking Vulnerabilities at the Sector Level (Twarze korupcji, tropienie podatności na korupcję na poziomie sektorów)*

Książka ta przedstawia podział przestępstw urzędowych popełnianych w różnych obszarach życia publicznego, poczynając od edukacji na temat przepisów dotyczących zasobów naturalnych, a kończąc na zarządzaniu finansami publicznymi. Wyposaża praktyków w mapę korupcji w różnych sektorach, koncentrując się na łańcuchu wartości, co ułatwia wskazanie poszczególnych obszarów, w których przeprowadzenie reform miałoby największe znaczenie dla prewencji i wyeliminowania korupcji.
https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6848/399850REPLACEM101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1

Transparency International, *Tools (Narzędzia)*

Strona prezentuje praktyczne rozwiązania w przetargach, zakładaniu spółki za granicą i pozyskiwaniu funduszy na prowadzenie działalności. Proponuje zasady przeciwdziałania korupcji, narzędzia walki z korupcją dla naukowców, edukatorów i członków społeczeństwa obywatelskiego. Czytelnik uzyska także informacje na temat paktów uczciwości, które są narzędziem w walce z korupcją w zamówieniach publicznych. Pakty zawierają system monitoringu prowadzony przez grupy obywateli, często przez oddziały Transparency International.
http://www.transparency.org/whatwedo/tools/

Transparency International, *Curbing Corruption in Public Procurement (Eliminowanie korupcji w zamówieniach publicznych)*

Podręcznik opisuje historyczny i prawny kontekst korupcji w zamówieniach publicznych w Pakistanie, Malezji i Indonezji. Prezentuje z życia wzięte przykłady sukcesów w walce z korupcją w powyższych krajach. Transparency International zachęca do wypróbowania tych rozwiązań w innych sytuacjach i innych krajach, osiągając podobny sukces. Podręcznik został zainicjowany przez European Union – Asia Urbs Programme, dzięki któremu pozyskano fundusze na szkolenia w zakresie poprawy jakości zamówień publicznych w tych trzech krajach azjatyckich.
http://www.sasanet.org/curriculum_final/downlaods/PM/Books%20and%20Articles/01%20Procurement%20Handbook%20-%20Transparency%20International.pdf

Anti-Corruption in Public Procurement: Balancing the Policies (Walka z korupcją w zamówieniach publicznych: Równoważenie polityki)

Celem portalu, stworzonego przez **Global Advice Network**, jest dostarczenie biznesowi narzędzi do zapobiegania korupcji i walki z nią w małych i średnich

przedsiębiorstwach. Portal przedstawia, między innymi, biznesowy i korupcyjny profil 67 krajów, inicjatywy antykorupcyjne, sieci informacyjne, wykaz narzędzi do walki z korupcją, rodzaje szkoleń antykorupcyjnych oraz szkolenia e-learningowe oferowane przez Global Advice Network. Przedstawione zostały wytyczne dotyczące tworzenia i wdrażania procedur zarządzania ryzykiem korupcyjnym i zgodności z prawem.
http://www.business-anti-corruption.com/tools/integrity-system

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), *Integrity in Public Procurement. Good Practice from A to Z (Rzetelność w zamówieniach publicznych. Dobre praktyki od A do Z)*

Publikacja przedstawia dobre praktyki i środki umacniania rzetelności w procedurach zamówień publicznych. Autorzy dyskutują na temat potencjału i ograniczeń przejrzystości, zagrożeń na każdym etapie procedury, jak i konfliktu interesów i rozliczalności. Prezentują studium komparatywne struktury zamówienia publicznego w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Rozważają przypadki zgłaszania korupcji przez sygnalistów i sposoby ich ochrony.
http://www.oecd.org/development/aideffectiveness/38588964.pdf

Fighting Corruption in the Public Sector. Integrity in Public Procurement (Walka z korupcją w sektorze publicznym. Rzetelność w zamówieniach publicznych)

Strona prowadzi czytelnika przez liczne inicjatywy **OECD** wspierające reformy rządu, w powiązaniu z instrumentami polityki i materiałami źródłowymi umacniającymi rzetelność w zamówieniach publicznych.
http://www.oecd.org/gov/fightingcorruptioninthepublicsector/integrityinpublicprocurement.htm

Azjatycki Bank Rozwoju (ADB)/OECD, *Fighting Bribery in Public Procurement in Asia and the Pacific (Walka z korupcją w zamówieniach publicznych w regionie Azji i Pacyfiku)*

Oprócz regulacji krajowych i międzynarodowych, dotyczących ogólnych zagadnień związanych z korupcją, publikacja prezentuje nowe technologie jako potencjalne narzędzie zapobiegania korupcji w zamówieniach publicznych, skupiając się na wpływie e-zamówień na przekupstwo. Omawia także rolę społeczeństwa obywatelskiego w eliminowaniu korupcji i sugeruje sposoby uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w monitorowaniu i ochronie zamówień publicznych przed korupcją.
http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838411.pdf

The Official Guidance to the UK Bribery Act (Oficjalny przewodnik po ustawie antykorupcyjnej Zjednoczonego Królestwa)

Przedstawione wytyczne wskazują procedury, które przedsiębiorstwo powinno wykorzystać do zapobiegania korupcji w miejscu pracy. Każda organizacja może zostać pociągnięta do odpowiedzialności za brak ochrony pracownika przed przekupstwem, i z tego powodu tak ważne jest, by pracodawca opracował odpowiednie procedury antykorupcyjne. Główny nacisk położony jest na wolną i uczciwą konkurencję. Podręcznik prezentuje także przykłady ilustrujące zastosowanie ustawy.
http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf

Eric Prier, Clifford P. McCue, Public Procurement Analysis of Best Value in Anticorruption Efforts (Analiza najlepszej ceny w zamówieniach publicznych w świetle działalności antykorupcyjnej)

Autorzy omawiają zagadnienie najlepszej ceny w zamówieniach publicznych i czynniki wpływające na pojęcie wartości. Zastanawiają się nad sprawą jakości przy określaniu najlepszej ceny, a we wnioskach prezentują strategie antykorupcyjne związane z rolą wartości i jakości.

http://www.12iacc.org/archivos/WS_6.2_ERIC_PRIER_CLIFFORD_MCCUE.PDF

Center for the Study of Democracy, *Anti-Corruption in Public Procurement: Balancing the Policies* **(Centrum Studiów nad Demokracją**, *Walka z korupcją w zamówieniach publicznych: równoważenie polityki)*

Opracowanie prezentuje mechanizmy korupcyjne, kładąc szczególny nacisk na ryzyko w zarządzaniu i niepowodzenia w zamówieniach. Badania przeprowadzono w Norwegii i Bułgarii – krajach, które znacząco różnią się pod względem skali korupcji. Autorzy wskazują na fakt, że nowa kultura zarządzania potencjalnie stymuluje korupcję.

http://www.csd.bg/artShow.php?id=16013

International Competition Network, *Procurement (Zamówienia)*

Strona prowadzi czytelnika przez prezentacje, raporty, przewodniki, ulotki, wykazy, plakaty i broszury (prezentowane w różnych językach). Głównym tematem są sposoby wykrywania i eliminowania przypadków ustawiania przetargów oraz metody walki z kartelami.

http://www.internationalcompetitionnetwork.org/working-groups/current/cartel/awareness/procurement.aspx

UK National Fraud Authority, *Procurement Fraud in the Public Sector* **(Państwowy Urząd Zjednoczonego Królestwa ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych**, *Nadużycia finansowe w zamówieniach publicznych)*

Autorzy omawiają nadużycia finansowe na etapie poprzedzającym udzielenie zamówienia publicznego oraz na etapie jego realizacji. Prezentują trudności w wykrywaniu i ocenie rozmiarów nadużycia. Mając na uwadze brak strategii postępowania z nadużyciami finansowymi w zamówieniach, autorzy proponują bezpośrednie interwencje i średnioterminowe strategie.

http://www.homeoffice.gov.uk/publications/agencies-public-bodies/nfa/our-work/procurement-fraud-public-sector?view=Binary

ANEKS 8
Międzynarodowe inicjatywy antykorupcyjne

Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (UNCAC) została przyjęta w 2003 r. przez ponad 160 państw-sygnatariuszy, z których większość to państwa członkowskie Grupy Banku Światowego (*patrz*: Tabela 1 pt. *Państwa, które jeszcze nie ratyfikowały albo nie przyjęły UNCAC)*. Konwencja wzywa Państwa Strony do przyjęcia środków prewencyjnych i karnych w celu przeciwdziałania korupcji oraz do współpracy z państwami niebędącymi stronami. Podstawowe zobowiązania wynikające z Konwencji zostały wymienione poniżej.

1. **Powołanie organu lub organów odpowiedzialnych za prewencję korupcji**. Na poziomie krajowym każde z Państw Stron ma obowiązek zapewnić istnienie organu lub organów dla zapobiegania korupcji poprzez: (i) prowadzenie nadzoru i koordynację polityki prewencyjnej; (ii) rozpowszechnianie wiedzy o zapobieganiu korupcji; (iii) szkolenia personelu odpowiedzialnego za prowadzenie prewencji korupcji i walkę z korupcją (art. 6 ust. 1 i art. 60). Organy antykorupcyjne muszą zachować niezależność i być wolne od niedozwolonych wpływów (art. 6 ust. 2).
2. **Ocena podjętych środków prewencyjnych.** Państwa Strony zgodziły się, że niezbędna jest okresowa ocena „istniejących odpowiednich instrumentów prawnych i środków administracyjnych w celu określenia ich adekwatności w zapobieganiu i walce z korupcją" (art. 5 ust. 3 i art. 63 ust. 1).
3. **Określenie zasad kodeksu postępowania i systemu ujawniania informacji.** Państwa Strony zobowiązały się opublikować kodeks postępowania (art. 8 ust. 2) „dla prawidłowego, honorowego i należytego pełnienia ich funkcji publicznych" dla wszystkich funkcjonariuszy publicznych i stawiają im wymóg ujawnienia dodatkowej działalności, zatrudnienia, dokonanych inwestycji, posiadanego majątku i otrzymanych prezentów, które mogą wskazywać na konflikt interesów.
4. **Poprawa dostępu do informacji i zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego.** Art. 3 Konwencji (*patrz* także art. 13) definiuje zobowiązanie każdego Państwa Strony do przyjęcia praktyk prewencyjnych i antykorupcyjnych, które promują udział społeczeństwa obywatelskiego. Z kolei art. 10 wzywa do zachowania przejrzystości w administracji publicznej poprzez przyjęcie takich środków, jak publikowanie informacji i „uproszczenie procedur administracyjnych w celu ułatwienia dostępu społeczeństwa do kompetentnych organów decyzyjnych".

5. **Opracowanie procedur zgłaszania naruszeń UNCAC.** Każde Państwo Strona zobowiązało się do opracowania środków i systemów zgłaszania korupcji oraz stworzenia środków dyscyplinarnych „przeciwko funkcjonariuszom publicznym naruszającym kodeksy lub normy ustanowione" zgodnie z art. 8 ust. 6 UNCAC.
6. **Ochrona sygnalistów.** UNCAC obliguje Państwa Strony do włączenia „do swego wewnętrznego systemu prawnego stosownych środków zapewniających ochronę przed każdym niesprawiedliwym traktowaniem osoby", która zgłasza korupcję „w dobrej wierze" (art. 32 i art. 33).
7. **Przyjęcie merytorycznych warunków zatrudnienia.** UNCAC zobowiązuje Państwa Strony do przyjęcia, zgodnie z podstawowymi zasadami swojego systemu prawnego, merytorycznych warunków zatrudniania i promowania urzędników państwowych, w oparciu o procedury selekcji i szkolenia urzędników służby cywilnej, w szczególności na stanowiska „podatne na korupcję" (art. 7 ust. 1). To samo postanowienie stawia przed Państwami Stronami wymóg prowadzenia szkoleń i programów kształcenia „dla zwiększenia ich świadomości ryzyka korupcji".
8. **Podjęcie środków prawnych odnoszących się do zamówień publicznych.** Zgodnie z UNCAC każde Państwo Strona zobowiązuje się do podjęcia środków dla ustanowienia stosownych systemów odnoszących się do zamówień publicznych opartych na przejrzystości, konkurencyjności i obiektywnych kryteriach „w celu zapewnienia pomocy i środków prawnych" w przypadku naruszeń oraz do publicznego rozpowszechniania informacji na temat zamówień publicznych.
9. **Umocnienie niezawisłości sądownictwa.** Każde Państwo Strona zobowiązuje się przyjąć środki dla utrzymania niezawisłości sądownictwa, umocnienia rzetelności i zapobiegania okazjom do korupcji pomiędzy członkami wymiaru sprawiedliwości (art. 11 ust. 1).
10. **Promowanie rzetelności w sektorze prywatnym.** Każde Państwo Strona zobowiązuje się także do: (i) podjęcia środków zapobiegających korupcji w sektorze prywatnym; (ii) polepszenia norm rachunkowych i rewizyjnych w sektorze prywatnym; (iii) stosowania kar i zakazów dotyczących finansowych praktyk korupcyjnych (art. 12).
11. **Powstrzymanie i wykrywanie wszelkich form prania pieniędzy.** UNCAC zobowiązuje Państwa Strony do podjęcia środków w celu zapobiegania praniu pieniędzy w odpowiednich jurysdykcjach przez ustanowienie kompleksowych ram prawnych, a także tworzenie jednostek wywiadu finansowego do odbioru, analizy i rozpowszechniania raportów o podejrzanych transakcjach (art. 14).
12. **Kryminalizacja sześciu (opcjonalnie ośmiu) praktyk.** Każde Państwo Strona UNCAC zobowiązuje się do podjęcia środków ustawodawczych i innych środków, które mogą być konieczne do ustanowienia jako przestępstwo następują-

cych sześciu czynów: (i) przekupstwo krajowych funkcjonariuszy publicznych (art. 15); (ii) przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych (art. 16 ust. 1); (iii) malwersacja, sprzeniewierzenie lub inne nadużycie mienia przez funkcjonariusza publicznego (art. 17); (iv) pranie dochodów z przestępstwa (art. 23); (v) obstrukcja wymiaru sprawiedliwości, w tym postępowania w sprawie (art. 25 i art. 29); (vi) udział w powyższych przestępstwach (art. 27 ust. 1). Ponadto UNCAC zachęca Państwa Strony do rozważenia kryminalizacji pasywnego przekupstwa funkcjonariuszy zagranicznych (art. 16); handlu wpływami (art. 18); nadużycia funkcji (art. 19); bezpodstawnego wzbogacenia (art. 20); przekupstwa w sektorze prywatnym (art. 21); malwersacji mienia w sektorze prywatnym (art. 22); zatajenia (art. 24 i art. 27 ust. 2 i ust. 3). Jednakże UNCAC definiuje pojęcie „bezpodstawnego wzbogacenia" wyłącznie w sposób opisowy (art. 20).

Tabela 1: Państwa, które jeszcze nie ratyfikowały albo nie przyjęły UNCAC

Region	Nie podpisały ani nie ratyfikowały	Podpisały, ale nie ratyfikowały
Afryka	Czad Erytrea Gambia Somalia Sudan Południowy	Komory Wybrzeże Kości Słoniowej Gwinea Sudan Suazi
Azja Wschodnia i Pacyfik	Barbados	Myanmar
Europa i Azja Środkowa		Republika Czeska
Ameryka Łacińska i Karaiby	Belize	Surinam
Bliski Wschód i Afryka Północna	Oman Arabia Saudyjska	Syryjska Republika Arabska
Specjalny Region Administracyjny Hongkong	Bhutan	
Inne instrumenty	Niemcy Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna	Japonia Nowa Zelandia

Inne instrumenty Narodów Zjednoczonych do walki z korupcją to: *Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej*; *Deklaracja Narodów Zjednoczonych w sprawie korupcji i przekupstwa w międzynarodowych transakcjach handlowych oraz Akcja przeciwko korupcji.*

Deklaracja na rzecz Otwartych Rządów

Na podstawie Deklaracji na rzecz Otwartych Rządów z 2011 r. powstało Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów, w ramach którego 44 państwa złożyły zobowiązania, a w 12 innych trwają procedury przystąpienia.

Celem Deklaracji na rzecz Otwartych Rządów jest „zwiększenie dostępu do informacji na temat działań rządowych", „wsparcie uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego" i „wdrażanie najwyższych standardów rzetelności zawodowej w całej administracji".

13. **Utworzenie *Planu Działania*.** Państwa członkowskie Partnerstwa zobowiązują się dostarczyć krajowe plany działania z konkretnymi zobowiązaniami w sprawie Otwartego Rządu. Zobowiązania te dotyczą ulepszenia usług publicznych, podniesienia poziomu rzetelności organów publicznych, lepszego zarządzania środkami publicznymi, tworzenia lepszych społeczności i podnoszenia poziomu odpowiedzialności przedsiębiorstw. Państwa składają raporty na temat swoich postępów i podejmują współpracę z Niezależnym Mechanizmem Raportowania. W Tabeli 2 zostały przedstawione minimalne kryteria kwalifikacyjne, jakie państwa muszą spełnić, by móc przyłączyć się do Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów.
14. **Prawo dostępu do informacji.** Prawo powinno gwarantować dostęp społeczeństwa do informacji na temat działań rządu i zapewnić dostęp do danych gromadzonych przez rząd jako stałą, zasadniczą praktykę i cechę Otwartego Rządu.
15. **Ujawnianie majątku i dochodów.** Prawo powinno regulować zasady publicznego ujawniania wybieralnych i wysokich rangą funkcjonariuszy publicznych, co stanowi podstawowy element starań państwa, czyniony w kierunku tworzenia nieskorumpowanego, otwartego i odpowiedzialnego rządu.
16. **Udział społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu polityki.** Państwa muszą być otwarte na udział i zaangażowanie obywateli we współzarządzaniu i kształtowaniu polityki, włącznie z podstawową ochroną swobód obywatelskich.
17. **Minimalny wynik.** Za prowadzenie działalności zgodnie z minimalnymi standardami Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów państwa mogą zdobyć 16 punktów. Aby móc uczestniczyć w Partnerstwie, każde państwo musi zdobyć przynajmniej 75% wszystkich punktów (tj. 12 z 16 lub 9 z 12). W oparciu o Swobody Obywatelskie (*Civil Liberties*) – sub-wskaźnik Indeksu Demokracji *Economist Intelligence Unit* (EIU – Biura Wywiadu Gospodarczego), gdzie 10 jest wynikiem najwyższym, a 0 najniższym (4 punkty przyznane państwom z wynikiem powyżej 7,5; 3 punkty państwom z wynikiem powyżej 5; 2 punkty państwom z wynikiem powyżej 2,5; 0 punktów w pozostałych przypadkach), niezależna grupa ekspertów nadzoruje spełnienie minimalnych kryteriów udziału każdego państwa w Partnerstwie, mając na względzie upewnienie się, że wszystkie te państwa realizują zobowiązania i że ocena wyników jest aktualna.

Tabela 2: Zobowiązania państw wynikające z Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów

Region	Złożone zobowiązania	Opracowywane zobowiązania
Afryka	Kenia Afryka Południowa	Ghana Liberia Tanzania
Azja Wschodnia i Pacyfik	Indonezja Filipiny	Mongolia
Europa i Azja Środkowa	Armenia Bułgaria Chorwacja Republika Czeska Estonia Gruzja Łotwa Litwa Macedonia Mołdawia Czarnogóra Rumunia Republika Słowacka Ukraina	Azerbejdżan Węgry Rosja Serbia
Ameryka Łacińska i Karaiby	Brazylia Chile Kolumbia Republika Dominikany Salwador Gwatemala Honduras Meksyk Paragwaj Peru	Panama Kostaryka Trynidad i Tobago
Bliski Wschód i Afryka Północna	Jordania	
Specjalny Region Administracyjny Hongkong		
Inne zobowiązania	Kanada Dania Grecja Izrael Włochy Republika Koreańska Malta Holandia Norwegia Hiszpania Szwecja Turcja Stany Zjednoczone Zjednoczone Królestwo	Finlandia

Konwencja antykorupcyjna Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)

Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych została przyjęta w 1999 r. i podpisana przez wszystkie kraje członkowskie oraz pięć państw niezrzeszonych (*patrz*: Tabela 3). W odróżnieniu od UNCAC Konwencja antykorupcyjna OECD kryminalizuje przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych i zabrania manipulacji księgowych (*patrz* poniżej). Podobne postanowienia zawierają amerykańska Ustawa o zagranicznych praktykach korupcyjnych (FCPA) z 1977 r. i Ustawa Zjednoczonego Królestwa o zwalczaniu łapownictwa (*UK Bribery Act*). Dla celów realizacji konwencji OECD Grupa Robocza OECD ds. zwalczania łapownictwa utworzyła mechanizm wzajemnego monitoringu.

A. **Kryminalizacja i sankcje za przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych.** Państwa Strony zobowiązują się do uznania za przestępstwo kryminalne: (i) przekupstwo funkcjonariusza zagranicznego zarówno bezpośrednie, jak i poprzez pośredników (art. 1 ust. 1); podżeganie, pomocnictwo, poplecznictwo i sprawstwo kierownicze (art. 1 ust. 2); (iii) usiłowanie i zmowa w celu przekupienia zagranicznego funkcjonariusza publicznego (art. 1 ust. 2). Powyższe przestępstwa są również przestępstwami źródłowymi (tj. podstawowymi, pierwotnymi przestępstwami) prania pieniędzy (art. 7). Termin „funkcjonariusz" oznacza osobę zajmującą stanowisko ustawodawcze, administracyjne lub sądowe, a także osobę w przedsiębiorstwie publicznym lub organizacji międzynarodowej (art. 1 ust. 4). Sankcje wymierzone na mocy Konwencji muszą być porównywalne do tych, jakie są stosowane do przekupstwa własnych funkcjonariuszy publicznych Strony (art. 3 ust. 1). Państwa Strony zagwarantują, że zajęcie, konfiskata i kary pieniężne będą proporcjonalne do popełnionego przestępstwa (art. 3 ust. 3).

Tabela 3: Państwa Strony Konwencji OECD

Grupa	Sygnatariusze
OECD	Wszystkie 34 państwa członkowskie
Spoza OECD	Argentyna, Brazylia, Bułgaria, Rosja i Afryka Południowa

Antykorupcyjna Konwencja Unii Afrykańskiej

Konwencja Unii Afrykańskiej o zapobieganiu i zwalczaniu korupcji weszła w życie w 2006 r., ułatwiając współpracę państw afrykańskich w dziedzinie korupcji. Ma także na celu harmonizowanie polityki antykorupcyjnej i prawodawstwa regionu. Podobnie do UCAC, Konwencja ta dotyczy korupcji zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, wskazując korupcję jako przestępstwo źródłowe prania pieniędzy, a zakaz ujawniania tajemnicy bankowej jako tarczę ochronną przed śledztwami

korupcyjnymi. 31 z 53 państw należących do Unii Afrykańskiej ratyfikowało konwencję, a 22 nie (*patrz*: Tabela 4). W przeciwieństwie do UNCAC, Konwencja Unii Afrykańskiej dodała następujące postanowienia:

A. **Kryminalizacja bezpodstawnego wzbogacenia.** W przeciwieństwie do UNCAC, Konwencja Unii Afrykańskiej podaje definicję bezpodstawnego wzbogacenia, odnosząc ten termin do znacznego wzrostu majątku funkcjonariusza publicznego lub jakiejkolwiek innej osoby, którego nie można racjonalnie wytłumaczyć na podstawie dochodów (art. 1). Ponadto Unia Afrykańska zobowiązuje wszystkie Strony do przyjęcia środków – nienaruszających postanowień aktów prawa krajowego – zmierzających do kryminalizacji bezpodstawnego wzbogacenia (art. 8 ust. 1), które będzie uważane za czyn korupcyjny lub czyn powiązany (art. 8 ust. 2).

B. **Oświadczenia majątkowe i ujawnienie majątku.** Funkcjonariusze publiczni zobowiązani są do „złożenia oświadczenia majątkowego w momencie objęcia urzędu, podczas jego pełnienia i po zakończeniu kadencji" (art. 7 ust. 1). Państwa Strony zobowiązują się także do „utworzenia komisji wewnętrznej lub podobnego organu wyspecjalizowanego do monitorowania implementacji, uwrażliwienia i przeszkolenia funkcjonariuszy publicznych w zakresie etyki" (art. 7 ust. 2).

C. **Procedury dochodzeniowo-śledcze**. W celu podniesienia efektywności i dotrzymania kroku technologii, Państwa Strony zobowiązują się do utworzenia „środków dyscyplinarnych i procedur dochodzeniowo-śledczych dotyczących korupcji i przestępstw powiązanych" (art. 7 ust. 3).

D. **Zakaz nielegalnego pozyskiwania funduszy na finansowanie partii politycznych.** Każde Państwo Strona zobowiązuje się do przyjęcia przepisów zakazujących „wykorzystywania na finansowanie partii politycznych środków pozyskanych na drodze nielegalnych praktyk korupcyjnych" (art. 10a) i do „włączenia transparencji do procesu finansowania partii politycznych" (art. 10b).

E. **Walka z korupcją w sektorze prywatnym i udział sektora prywatnego w walce z korupcją**. Państwa Strony zobowiązują się do „przyjęcia aktów prawa i innych środków, mających na celu zapobieganie korupcji i walkę z korupcją […] w sektorze prywatnym" (art. 11 ust. 1), w szczególności w celu „zapobieżenia płaceniu łapówek przez spółki, aby wygrać przetarg" (art. 11 ust. 3). Zobowiązują się także zachęcać sektor prywatny do udziału „w walce z nieuczciwą konkurencją, respektowania procedur przetargowych i prawa własności" (art. 11 ust. 2).

F. **Włączenie społeczeństwa obywatelskiego do rozliczania rządu.** Państwa Strony zobowiązują się „stworzyć korzystne warunki do włączenia społeczeństwa obywatelskiego i mediów do […] rozliczania rządów" (art. 12 ust. 2) oraz do zapewnienia ich udziału „w monitorowaniu implementacji Konwencji" (art. 12 ust. 3). Mediom zostanie „udostępniona informacja w przypadku korupcji i czynów powiązanych", o ile taki dostęp „nie wpłynie negatywnie na dochodzenie i realizację prawa do rzetelnego procesu sądowego" (art. 12 ust. 4).

Tabela 4: Państwa, które nie ratyfikowały lub nie przystąpiły do Konwencji Unii Afrykańskiej

Nie podpisały ani nie ratyfikowały	Podpisały, ale nie ratyfikowały
Botswana Republika Środkowoafrykańska Republika Zielonego Przylądka Egipt Erytrea	Angola Kamerun Czad Wybrzeże Kości Słoniowej Demokratyczna Republika Konga Dżibuti Gwinea Równikowa Gwinea Gwinea Bissau Mauretania Mauritius Saharyjska Arabska Republika Demokratyczna Somalia Wyspy Świętego Tomasza i Książęca Sudan Suazi Tunezja

Oprócz Konwencji Unii Afrykańskiej wiele państw afrykańskich przyjęło Protokół Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej przeciw korupcji i Protokół Południowoafrykańskiej Wspólnoty Rozwoju przeciw korupcji. Konwencje te w znacznym stopniu powielają zobowiązania wynikające z UNCAC i Konwencji Unii Afrykańskiej.

Międzyamerykańska konwencja przeciw korupcji

Międzyamerykańska konwencja przeciw korupcji Organizacji Państw Amerykańskich (OPA) weszła w życie w 1997 r. Konwencja ta prezentuje ugodę zawartą pomiędzy Państwami Stronami na temat prowadzenia działalności prewencyjnej, kryminalizacji, współpracy międzynarodowej i odzyskiwania mienia. Konwencja została ratyfikowana przez wszystkich członków OPA, z wyjątkiem jednego (*patrz*: Tabela 5).

A. **Kryminalizacja bezpodstawnego wzbogacenia.** Na mocy Konstytucji Konwencji każde Państwo Strona zobowiązuje się do uznania „za przestępstwo znacznego wzrostu majątku funkcjonariusza publicznego, którego nie jest w stanie wytłumaczyć w sposób rozsądny, powołując się na swoje legalne dochody otrzymane w czasie pełnienia funkcji" (art. IX).

B. **Karanie przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych i zapobieganie mu.** Państwa Strony uzgodniły, aby „zakazać i karać" przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych (art. VIII) oraz aby ustanowić „procedury, dzięki którym spółki publiczne i inne rodzaje podmiotów będą prowadziły księgi i ewidencję z uwzględnieniem, w rozsądnych granicach, szczegółów odzwierciedlających nabywanie i zbywanie majątku, będą prowadziły odpowiednią kontrolę wewnętrzną w celu ułatwienia wykrywania korupcji" (art. III ust. 10).

C. **Kryminalizacja czynów powiązanych.** Państwa Strony zobowiązują się do rozważenia kryminalizacji: (i) „niewłaściwego wykorzystywania" przez funkcjonariuszy publicznych „informacji niejawnych i poufnych", do których mieli dostęp w trakcie wykonywania swoich obowiązków (art. XI ust. 1a); „niewłaściwego wykorzystania mienia należącego do państwa, spółki lub instytucji, w której państwo ma udziały majątkowe (art. XI ust. 1b); (iii) uzyskania opinii funkcjonariusza publicznego, dzięki której funkcjonariusz ten uzyskuje dla siebie lub innej osoby nienależną korzyść majątkową lub niemajątkową (art. XI ust. 1c]); (iv) sprzeniewierzenie ruchomości, nieruchomości, funduszy lub papierów wartościowych należących do państwa (art. XI ust. 1d).

D. **Obowiązek zgłaszania korupcji przez funkcjonariuszy.** Państwa Strony uzgodniły także, że należy rozważyć obowiązek dla funkcjonariuszy „zgłaszania odpowiednim organom czynów korupcyjnych dokonanych w trakcie pełnienia przez nich obowiązków służbowych" (art. III ust. 1). Trzeba również stworzyć „procedury egzekwowania powyższych standardów zachowania" (art. III ust. 2).

E. **Ewidencja dochodów i majątku funkcjonariuszy publicznych.** Państwa Strony zobowiązują się rozważyć przyjęcie „systemów ewidencji dochodów, majątku i wierzytelności osób pełniących funkcje publiczne na niektórych stanowiskach określonych prawem i, w uzasadnionych przypadkach, podawanie takiej ewidencji do wiadomości publicznej" (art. III ust. 4).

F. **Eliminowanie korupcji w procesie poboru podatków.** Państwa Strony zobowiązują się rozważyć „przyjęcie systemów kontroli i pobierania podatków mających na celu eliminację korupcji" (art. III ust. 6) oraz „odmowy faworyzującego traktowania podatkowego osób fizycznych lub korporacji za wydatki dokonane z naruszeniem prawa antykorupcyjnego" (art. III ust. 7).

G. **Udział społeczeństwa obywatelskiego.** Państwa Strony zobowiązują się rozważyć przyjęcie „mechanizmów ułatwiających uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych w działaniach mających na celu zapobieganie korupcji" (art. III ust. 11).

Tabela 5: Państwa Strony Konwencji Organizacji Państw Amerykańskich

Podpisały i ratyfikowały	Przystąpiły	Podpisały, ale nie ratyfikowały
Argentyna Bahamy Belize Kolumbia Boliwia Brazylia Kanada Chile Kostaryka Republika Dominikany Ekwador Salwador Grenada Gwatemala Gujana Haiti Honduras Jamajka Meksyk Nikaragua Panama Paragwaj Peru Surinam Trynidad i Tobago Stany Zjednoczone Urugwaj Wenezuela	Antigua i Barbuda Dominika Saint Kitts i Nevis Saint Lucia Saint Vincent i Grenadyny	Barbados

Antykorupcyjna inicjatywa Azjatyckiego Banku Rozwoju i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)

Plan Antykorupcyjny dla Azji i Pacyfiku jest głównym instrumentem antykorupcyjnej inicjatywy Azjatyckiego Banku Rozwoju/OECD. Plan Działania, przyjęty w 2001 r., określa cele krajów członkowskich w budowaniu zrównoważonych prawnych i instytucjonalnych ram walki z korupcją. Ramy określone przez Plan są niewiążące. Plan został zatwierdzony przez 29 państw (*patrz*: Tabela 6).

W odróżnieniu od UNCAC, Plan Antykorupcyjny dla Azji i Pacyfiku nie jest ani wiążący, ani nie dotyczy korupcji w sektorze prywatnym. Plan Działania skupia się przede wszystkim na określeniu zasad i standardów reformy polityki antykorupcyjnej na terenie Azji i Pacyfiku.

A. **Rotacyjność kadry**. Opracowanie „systemu kadrowego, który zakłada regularną rotację przydzielanych zadań w celu zmniejszenia odizolowania, które sprzyjałoby korupcji" (Plan Antykorupcyjny, Filar 1).

B. **Promowanie ujawniania i monitorowania majątku.** Opracowanie „systemu krzewienia przejrzystości poprzez ujawnienie i/lub monitorowanie, na przykład, majątku osobistego i zobowiązań" (Plan Antykorupcyjny, Filar 1).

C. **Obowiązek zgłaszania korupcji przez funkcjonariuszy.** Opracowanie „środków, które zagwarantują zgłaszanie korupcji przez funkcjonariuszy" (Plan Antykorupcyjny, Filar 1).

D. **Prowadzenie kampanii podnoszenia świadomości publicznej.** Zainicjowanie „kampanii na rzecz świadomości społecznej na różnych poziomach" (Plan Antykorupcyjny, Filar 3).

E. **Programy edukacyjne.** „Przygotowanie i realizacja […] programów edukacyjnych ukierunkowanych na tworzenie kultury antykorupcyjnej" (Plan Antykorupcyjny, Filar 3).

F. **Dostęp do różnorodnych informacji.** Opracowanie „środków i systemów terminowego składania sprawozdań na temat wyników i podejmowanych decyzji" oraz „procedur przetwarzania wniosków, finansowania partii politycznych, kampanii wyborczych i wydatków" (Plan Antykorupcyjny, Filar 1).

G. **Zaangażowanie organizacji pozarządowych w monitorowanie.** Włączenie „NGOs w monitorowanie programów i działalności sektora publicznego" (Plan Antykorupcyjny, Filar 3).

H. **Umocnienie rozliczalności instytucji.** „Udoskonalenie instytucji poprzez nadzór i kontrolę publiczną" (Plan Antykorupcyjny, Filar 1) i upoważnienie ich do wydawania dyspozycji „udostępniania rejestrów bankowych, finansowych i handlowych lub ich przejmowanie oraz uchylanie informacji bankowej" (Plan Antykorupcyjny, Filar 2).

I. **Zminimalizowanie biurokracji w biznesie.** Uproszczenie „środowiska regulacyjnego poprzez zniesienie nakładających się, dwuznacznych lub nadmiernych unormowań, które obciążają biznes" (Plan Antykorupcyjny, Filar 1).

Tabela 6: Państwa, które zatwierdziły Plan Działania Azjatyckiego Banku Rozwoju i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)

Azja Wschodnia i Pacyfik	SAR
Kambodża Chińska Republika Ludowa Fidżi Hongkong, Chiny Indonezja Republika Korei Makao, Chiny Malezja Mongolia Republika Palau Papua-Nowa Gwinea Filipiny Samoa Tajlandia Timor-Leste Vanuatu Wietnam	Australia Bangladesz Bhutan Wyspy Cooka Indie Japonia Republika Kazachstanu Republika Kirgiska Nepal Pakistan Singapur Sri Lanka

Prawnokarna konwencja o korupcji Rady Europy

Prawnokarna konwencja o korupcji Rady Europy została podpisana przez wszystkie państwa członkowskie oraz Białoruś, Kanadę, Watykan, Japonię, Meksyk i Stany Zjednoczone (*patrz*: Tabela 7). Konwencja ta weszła w życie w 2002 r. i od tamtej pory uzupełniona została Protokołem dodatkowym do Prawnokarnej konwencji o korupcji (2003 r.) i Cywilnoprawną konwencją o korupcji (2003 r.). Ratyfikacja tych aktów sygnalizuje zobowiązanie Państw sygnatariuszy konwencji do implementacji postanowień powyższych konwencji do prawa krajowych.

A. **Odpowiedzialność korporacyjna za przestępstwa korupcyjne.** Państwa Strony muszą przyjąć w prawie krajowym środki, mające na celu wprowadzenie ponoszenia odpowiedzialności korporacyjnej za przestępstwa korupcyjne popełniane przez pracowników zatrudnionych w spółce (osoby prawne) na jej korzyść, działając indywidualnie, albo jako część spółki, o ile taka osoba fizyczna „posiada wiodącą rolę w ramach tej osoby" prawnej, na podstawie: (i) umocowania do reprezentowania tej osoby prawnej lub (ii) uprawnienia do podejmowania decyzji w imieniu tej osoby prawnej, lub (iii) uprawnienia do sprawowania kontroli w obrębie tej osoby prawnej. (Rada Europy, Prawnokarna konwencja o korupcji, art. 18 ust. 1).

B. **Umożliwienie poszkodowanym składania pozwów.** Państwa Strony mają obowiązek zapewnić w swoim prawie wewnętrznym prawo do wszczęcia postępowania w celu uzyskania pełnego naprawienia szkody na rzecz osób i przez osoby, które poniosły szkodę w wyniku korupcji. Naprawienie szkody może obejmować straty materialne, utratę zysków i szkody o charakterze niemajątkowym (Rada Europy, Cywilnoprawna konwencja o korupcji, art. 3).

C. **Nieważność umów korupcyjnych.** Państwa Strony zapewnią w swoim prawie wewnętrznym, aby każda umowa lub postanowienie umowy przewidujące korupcję były nieważne oraz aby państwom, których zgoda na zawarcie umowy została wyrażona wadliwie na skutek aktu korupcji, umożliwić wystąpienie do sądu o uznanie umowy za nieważną, niezależnie od ich prawa do dochodzenia odszkodowania (Rada Europy, Cywilnoprawna konwencja o korupcji, art. 8).

Tabela 7: Państwa Strony Prawnokarnej i Cywilnoprawnej konwencji o korupcji Rady Europy

Prawnokarna konwencja o korupcji	Protokół dodatkowy do prawnokarnej konwencji o korupcji	Cywilnoprawna konwencja o korupcji
Członkowie Rady Europy Białoruś Kanada Watykan Japonia Meksyk Stany Zjednoczone	Członkowie Rady Europy Białoruś Meksyk Stany Zjednoczone	Białoruś Kanada Watykan Japonia Meksyk Stany Zjednoczone

Podobnie jak w regionie Afryki, w Europie istnieje kilka innych konwencji i protokołów antykorupcyjnych. Są to między innymi:

- **Modelowy kodeks postępowania dla funkcjonariuszy publicznych**, odnoszący się do takich zagadnień, jak konflikt interesów, interesy pozakorporacyjne, kontrola kandydatów na pracowników przed zatrudnieniem. Obowiązek składania skarg, przetwarzanie informacji poufnych i postępowanie z nieprawidłowymi ofertami.
- **Umowa ustanawiająca Grupę Państw Przeciwko Korupcji (GRECO)**, która stała się mechanizmem monitorującym implementację powyższych konwencji.
- **Dwadzieścia zasad wiodących w walce z korupcją** jest zbiorem dość ogólnym, ale w porównaniu z UNCAC prezentuje nowy wymiar, np. wzywa wybieralnych przedstawicieli do przestrzegania kodeksu postępowania, zwraca uwagę na zasady finansowania partii politycznych, zachęca do badań nad korupcją i sygnalizuje potrzebę rozpoznawania powiązań pomiędzy rachunkowością a praniem pieniędzy i przestępczością zorganizowaną.
- **Decyzja ramowa w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym z 2003 r.** ma na celu zapewnienie, że zarówno czynna, jak i bierna korupcja w sektorze prywatnym jako przestępstwa pociągają za sobą skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje.
- **Konwencja w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich i funkcjonariuszy państw członkowskich Unii Europejskiej z 2005 r.** nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, że każde zachowanie

stanowiące akt biernej lub czynnej korupcji oraz współuczestniczenie i namawianie do tych aktów są zagrożone sankcjami karnymi.

- **Konwencja w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 2002 r.** nakłada na Państwa Strony obowiązek podjęcia środków niezbędnych do rozwiązania problemu nadużyć finansowych szkodzących interesom Wspólnot Europejskich oraz zapewnia, że udział, podżeganie lub usiłowanie takich zachowań będą podlegać skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym sankcjom karnym. Konwencja dodaje, że w przypadku poważnych nadużyć finansowych kary muszą obejmować pozbawienie wolności, co może prowadzić do ekstradycji.

THE WORLD BANK
IBRD • IDA
1818 H Street, NW
WASHINGTON, DC 20433

Centralne Biuro Antykorupcyjne
Al. Ujazdowskie 9
00-583 Warszawa