

Antykorupcja

<https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/raporty-sytuacyjne/10457,W-Polsce-jeden-na-piec-przetargow-jest-ustawiony.html>
2020-11-24, 19:08

W Polsce jeden na pięć przetargów jest ustawiony

OLAF opublikował długo oczekiwany raport na temat nieprawidłowości w zamówieniach publicznych (Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU).

Oparto go na danych z 8 krajów Unii Europejskiej. Wybór krajów UE był zatwierdzony przez Komisję i uwzględnił te o wysokim (Rumunia, Włochy), średnim (Polska, Hiszpania, Węgry, Litwa) i niskim (Holandia, Francja) poziomie korupcji.

Badanie zostało przygotowane przez firmy PwC i Ecorys przy wsparciu Uniwersytetu w Utrechcie na potrzeby Komisji Europejskiej. Jego celem było przygotowanie informacji, metodologii i narzędzi służących Komisji lub organom Państw Członkowskich we wprowadzaniu polityki antykorupcyjnej, a także zaprezentowanie metodologii do szacowania kosztów korupcji w zamówieniach publicznych w sektorach gospodarki, w których wykorzystywane są fundusze europejskie.

Po raz pierwszy zastosowano wskaźniki oparte na 27 potencjalnych zagrożeniach/punktach problemowych/możliwym ryzyku, nazwanych w badaniu "czerwonymi flagami", co miało ułatwić zobrazowanie skali korupcji w przetargach publicznych, z których wyodrębniono 96 przykładów spraw wysokiego ryzyka (corrupt/grey) i 96 niskiego ryzyka (clean), w których wykorzystano środki unijne.

W ramach badania analizowano 5 sektorów gospodarki:

budowa dróg i kolei (Road&Rail Construction);

szkolenia kadr (Training);

badania naukowe (Research&Development/HighTech Product and Services);

wodociągi i oczyszczalnie ścieków (Water and Waste);

budownictwo cywilne (Civil Construction).

Uwzględniono:

koszty bezpośrednie (np. inwestycja nie spełnia zakładanych celów i przynosi mniejszą wartość bądź straty w odniesieniu do wartości społecznej, jest mało efektywna w odniesieniu do jej ceny, bądź nie była konkurencyjna z innymi ofertami, w tym zawierają się błędne lub niedokończone inwestycje;

korupcję w szerokim ujęciu definicyjnym obejmującym nadużycia w celu osiągnięcia korzyści osobistych;

zamówienia publiczne z rozbiciem na etapy;

fundusze europejskie (suma środków od 1 stycznia 2007 do 31 grudnia 2013 roku wyniosła 347 miliardów euro, tj. 0,4 procent UE-27 PKB).

W raporcie wskazano na dobre praktyki w państwach UE, w tym także kilka dobrych polskich rozwiązań.

Wiele krajów wprowadziło mechanizmy wykluczające z ubiegania się o kontrakty te podmioty, które z różnych powodów nie dają gwarancji uczciwości. Różnego stopnia rozwiązania są stosowane w Austrii, Polsce, Portugalii, Niemczech, na Cyprze, Słowacji, w Słowenii, Szwecji, we Włoszech, Finlandii, na Litwie, w Luksemburgu i w Rumunii. Poniżej podano niektóre bardziej rygorystyczne rozwiązania:

w Austrii podmiot, któremu już udzielono zamówienia może zostać go pozbawiony, jeżeli on lub osoba go reprezentująca podczas procedury udzielania zamówienia popełniła przestępstwo mogące mieć wpływ na decyzję o jego przyznaniu;

w Finlandii kontrakt może być anulowany natychmiast jeśli ubiegający się o zamówienie publiczne przedłożył fałszywe informacje;

na Słowacji wszystkie ubiegające się o kontrakt podmioty muszą złożyć zaświadczenie o niekaralności i zaświadczenie z urzędu skarbowego;

w Słowenii można żądać wskazania dowodu na uczciwość podmiotów; tamtejsze ministerstwo finansów planuje stworzenie czarnej listy przedsiębiorców;

austriackie instytucje odpowiedzialne za zamówienia publiczne mają dostęp do bazy danych zwanej ANKÖ193, w której znajdują się informacje o podmiotach ubiegających się o zamówienie, w tym ich kondycję finansową, doświadczenie, procesy z ich udziałem i skazania; ANKÖ nie jest rejestrem publicznym;

na Węgrzech, w celu ograniczenia korupcji urzędniczej, od 2011 roku wszyscy pracownicy sektora publicznego muszą przejść przez test sprawdzający ich wiarygodność (solidity check); obejmuje on testowanie w ryzykownych sytuacjach, np. w przypadku wręczania korzyści lub nakłaniania do nadużycia władzy; przeprowadzaniem takich testów zajmuje się

Krajowe Biuro Bezpieczeństwa (National Protective Service);

w Niemczech istnieje praktyka okresowej rotacji stanowisk, zapobiegająca korupcji urzędniczej;

w Rumunii oświadczenia majątkowe są dostępne on-line;

od 2012 roku holenderski rząd publikuje wydatki ministrów, dyrektorów generalnych i kadry kierowniczej w ministerstwach i instytucjach władzy wykonawczej; wydatki te są publikowane wraz z potwierdzeniami z rachunków i wyciągów na stronie internetowej;

w Estonii, urzędnicy muszą przedkładać roczne deklaracje o wysokości stóp procentowych swoich inwestycji;

na Litwie oświadczenia o dochodach (private interest declaration) są zintegrowane z bazą Krajowej Inspekcji Podatkowej;

w Luksemburgu, urząd udzielający zamówienia publicznego może wykluczyć podmiot ze startowania w przetargu na okres 2 lat za brak gwarancji uczciwości w prowadzeniu działalności gospodarczej;

we Francji ubiegający się o zamówienie muszą złożyć oświadczenie, o braku okoliczności wykluczających ich z przetargu, w tym, że nie zalegają z podatkami.

Polska należy do grupy państw o przeciętnym poziomie ochrony. Wymieniono typową dla wielu krajów listę nierzetelnych przedsiębiorców publikowaną przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Wskazano także na rolę Centralnego Biura Antykorupcyjnego w weryfikacji oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy publicznych. Zaznaczono, że oświadczenia wysokich rangą urzędników państwowych są dostępne on-line, a przedłożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia jest przestępstwem. Wymieniono ustawę antykorupcyjną, za której naruszenie grozi pozbawieniem sprawowanej funkcji.

Nasz kraj dobrze wypadł na tle Republiki Czeskiej, w której nie istnieją żadne mechanizmy oprócz wykluczenia z ubiegania się o zamówienie przedsiębiorcy prawomocnie skazanego.

W raporcie wskazano na ułomności występujące w większości państw, które dotyczyły braku szkoleń funkcjonariuszy publicznych odpowiedzialnych za zamówienia publiczne, gwarantujących przejrzystość procedur i możliwości unikania korupcji.

Ustawianie przetargów zaobserwowano w 48 procentach przypadków. Najwięcej z nich w sektorze wodno-ściekowym i badań naukowych.

Najczęściej ustawianie przetargów obserwowano w Polsce, na Węgrzech, Litwie i we Włoszech.

Łapówki dotyczyły 1 na 3 przetargi, z tym że wskaźnik ten był w równym stopniu obserwowany we wszystkich 5 sektorach.

Wręczanie łapówek było najczęstsze w Rumunii i Hiszpanii.

Konflikt interesów występował w 1 na 5 kontraktów bez względu na sektor, ze wskazaniem na sektor szkoleń i projekty użyteczności publicznej.

Wśród ujawnionych nieprawidłowości wymieniano sztuczne zawyżanie wartości przetargu oraz przekazywanie poufnych danych przez urzędników w zamian za korzyści majątkowe.

W Polsce prawdopodobieństwo korupcji występuje w 19-23 procent udzielanych zamówień.

Według szacunków Komisji Europejskiej, w roku 2010 korupcja naraziła budżety krajowe oraz unijne na straty w wysokości od 1,4 do 2,2 miliardów euro.

Różnice między planowanym a rzeczywistym kosztem

Analiza danych wykazała, że w Polsce różnica między planowanym kosztem inwestycji a kosztem końcowym wynosi 50,3 procent.

Analiza przypadków o wysokim ryzyku (corrupt/grey cases) wskazała na wyższy stopień strat w budżecie przy mniejszych inwestycjach. Chodzi tu przede wszystkim o większą bezpośrednią stratę w wyniku gorszej realizacji zamówienia w projektach szkoleniowych i budownictwa cywilnego oraz wodno-ściekowych.

Przyczyną strat w projektach wysokiego ryzyka jest nieefektywność powodowana przekroczeniem szacowanych kosztów zarówno w momencie przyznawania kontraktu, jak i poprzez rozszerzanie pierwotnego kontraktu. Średnie przekroczenie budżetu w takich projektach wynosi 28 procent, i ponownie wyższe procentowe przekroczenia kosztów obserwuje się w mniejszych przedsięwzięciach, np. w szkoleniach.

Kolejną przyczyną nieefektywności kontraktów są opóźnienia w ich wdrażaniu. Ten mankament dotyka 30 procent przypadków wysokiego ryzyka (corrupt/grey cases), powodując straty w wysokości 6 procent wysokości przeznaczonych na nie budżetów. Opóźnienia dotyczą projektów we wszystkich prezentowanych sektorach, z przewagą uchybień podczas budowy dróg i kolei (59 procent) i projektów użyteczności publicznej (38 procent).

W 48 procentach inwestycji wysokiego ryzyka zauważa się brak efektywności w późniejszym ich funkcjonowaniu np. poprzez niespełnienie zakładanych celów. Ta ułomność powoduje kolejne straty w wysokości 3 procent całego przekazywanego na nie budżetu. Jak zaznaczono w raporcie zamówienia publiczne w szkoleniach oraz przy budowie dróg i kolei generują najwięcej tego typu problemów. W projektach wysokiego ryzyka w tych sektorach brak efektywności zauważa się odpowiednio w 75 i 69 procentach przypadków.

Szacuje się, że ryzyko korupcji przy poszczególnych rodzajach projektów wynosi:

budowa dróg -11-21 procent;

projekty obejmujące zaopatrzenie i materiały przy budowie kolei - 9-18 procent;

budowa oczyszczalni ścieków - 28-43 procent;

budowa pasów startowych dla samolotów (projekty te są częścią budownictwa cywilnego) - 37-53 procent;

urządzenia do radio-, mechano-, elektro- i fizykoterapii - 10-32 procent;

szkolenie kadr - 0-46 procent.

Z kolei analiza europejskiego dziennika zamówień publicznych (Tenders Electronic Daily - TED)*** wskazuje, że ryzyko korupcji w poszczególnych sektorach wynosi:

szkolenia kadr - 23-28 procent;

budowa oczyszczalni ścieków - 22-27 procent;

zaopatrzenie i materiały przy budowie kolei - 15-19 procent;

roboty drogowe przy budowie autostrad - 11-14 procent;

urządzenia do radio-, mechano-, elektro- i fizykoterapii - 11-14 procent;

budowa pasów startowych dla samolotów - 11-13 procent.

Wnioski z raportu dotyczą nieprawidłowości/defraudacji w ogóle, a nie tylko korupcji, która jest tylko ich częścią składową. Porównując je z poprzednimi badaniami przeprowadzonymi w latach 2000-2006, zauważono, że wskaźnik sprzeniewierzeń (fraud rate) w badanych krajach wzrósł (z wyjątkiem Rumunii, co do której nie ma danych z poprzedniego okresu). W Polsce zaobserwowano wzrost wskaźnika sprzeniewierzeń o 35 procent, a we Włoszech o prawie 40 procent.

Należy zaznaczyć, że podawane kwoty nie oznaczają wartości strat publicznych, gdyż nie uwzględniają one mienia odzyskanego. Co więcej, wskazane kwoty nie tylko mówią o rozmiarze defraudacji, ale także o możliwości ich wykrywania.

Biorąc pod uwagę podawane liczby wskazano na ograniczenia systemowe w ściganiu przestępstw godzących w interesy Unii Europejskiej, w tym:

trudności w uzyskiwaniu pomocy prawnej;

trudności w ściganiu przestępstw o wymiarze europejskim;

niskie standardy proceduralne (dotyczące możliwości przedkładania dowodów);

ograniczony dostęp do zasobów sprzętowych UE i organów oferujących właściwą pomoc.

Jedną z podnoszonych ułomności odnoszących się do ogółu państw członkowskich był brak istnienia w niektórych krajach centralnych organów dokonujących zakupów (instytucji usług wspólnych - central public purchasing bodies). W badanym okresie tego typu instytucja nie istniała w Luksemburgu, Holandii, na Słowacji, w Hiszpanii i w Polsce (powołano ją w marcu 2011 roku - przyp. red)*. W kilku krajach takie instytucje miały powstać w najbliższej przyszłości np: w Słowenii i w Rumunii; w Bułgarii i w Czechach instytucje istnieją, ale nie mają mocy operacyjnej, za to w Danii są aż dwie**.

Opracowując raport, OLAF przypomniał miejsce każdego z badanych krajów w rankingu kontroli korupcji. Odnośny wskaźnik (gdzie 100 oznacza optymalną ocenę kontroli korupcji) wynosił w Holandii 97 pkt, we Francji 91, w Hiszpanii 81, w Polsce 71, na Węgrzech 67 Litwie 65, we Włoszech 57, w Rumunii 55. Wyjaśniono przy tym, że Wskaźniki Rządzenia (Worldwide Government Indicators WGI) uznaje się za wiarygodne, gdyż nie opierają się one na postrzeganiu korupcji. Wykorzystano je podając kwotę łapówek płaconych rocznie na świecie - waha się ona od 600 miliardów do 1,5 biliona dolarów.

Celem badania było:

określenie wspólnych definicji korupcji i obszarów pokrewnych, tak aby dane z poszczególnych sektorów mogły być porównywane w całej Unii i w relacji do poszczególnych krajów;

określenie ilościowych i jakościowych wskaźników korupcji w zamówieniach publicznych tzw. czerwonych flag, które sygnalizują zawyżony koszt projektu, korupcyjne praktyki i straty dla budżetu, jak również odpowiednie narzędzia, dzięki którym można je rozpoznać;

określenie skutecznych i innowacyjnych metodologii i narzędzi do analizy procesu i informacji dotyczących zamówień, które pozwalają na wykrywanie nieprawidłowości i rozbieżności w stosowaniu procedur; dane te mogą pochodzić od odnośnych organów, sądów, jednostek sektora prywatnego, organizacji pozarządowych i świata nauki;

wypracowanie prostej metodologii skutecznej do pomiaru korupcji lub przynajmniej dokładnego jej szacowania w określonych sektorach gospodarki;

zastosowanie/testowanie metodologii w 5 wybranych sektorach gospodarki, które budzą zastrzeżenia w związku z polityką spójności UE w każdym z 8 Państw Członkowskich;

w badanych sektorach szacowanie wartości odzyskanego mienia;

przeanalizowanie kosztów zamówień publicznych dla ujednoliconych jednostek pięciu konkretnych zestawów produktów/usług, wobec których powszechnie wykorzystuje się tryb zamówień publicznych ze wsparciem środków UE we wszystkich Państwach Członkowskich;

wykrywanie negatywnych praktyk, które skutkują zwiększeniem kosztów oraz pozytywnych praktyk, prowadzących do obniżania kosztów korupcji;

opracowanie reguł opartych na zebranych najlepszych praktykach, według których będą sprawdzane systemy zamówień publicznych we wszystkich Państwach Członkowskich;

przeanalizowanie zachowania głównych podmiotów zajmujących się wykrywaniem i ściganiem w 8 badanych krajach; wskazanie, którzy z nich wykrywają korupcję i w jakich proporcjach (powołane organy, sygnaliści, dziennikarze śledczy).

* Centrum Usług Wspólnych zostało z dniem 30 marca 2011 roku powołane Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 16 w sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej, jako centralny zamawiający dla jednostek administracji rządowej. <http://www.bip.cuw.gov.pl/>

** Potencjalne oszczędności w jednostkach samorządu terytorialnego oscylują między 20 a 50procent. Dodatkowymi efektami są zmiana podejścia organizacji do pracy oraz obsługi klientów, podniesienie efektywności funkcjonowania administracji, wsparcie kooperacji regionalnej oraz znaczne ułatwienia w procesach zarządzania i kontroli przy jednoczesnym wykorzystaniu w 90procent własnego personelu bez konieczności zwiększenia zatrudnienia.- <http://www.pwc.pl/pl/sektor-publiczny/centra-uslug-wspolnych.jhtml>

*** w dzienniku zapisywane są wszystkie zamówienia publiczne w UE powyżej pewnej kwoty - <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

Źródła:

<http://www.forbes.pl/ke-w-co-piatym-polskim-przetargu-mogla-miec-miejsce-korupcja,artykuly,164032,1,1.html>

http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf

[Pobierz raport PWC-Public-Procurement-Costs-We-Pay-For-Corruption-Study-en](#)

Pliki do pobrania

[\(pdf, 484.77 KB\) 10.02.2014 15:39](#)