



CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

PRZEWIDYWANE ZAGROŻENIA KORUPCYJNE W POLSCE

WARSZAWA 2013

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE



**PRZEWIDYWANE
ZAGROŻENIA KORUPCYJNE
W POLSCE**

WARSZAWA 2013

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

Al. Ujazdowskie 9

00-583 Warszawa

www.cba.gov.pl

Ilustracje wykorzystane w opracowaniu pochodzą ze strony internetowej:

www.sxc.hu

Opracowanie graficzne, skład, korekta i druk

Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji

ul. Zegrzyńska 121, 05-119 Legionowo

www.csp.edu.pl

Nakład 1000 egz.

Spis treści

Wstęp	5
Obszary narażone na zagrożenia korupcyjne	9
Infrastruktura	11
Informatyzacja administracji publicznej	15
Wykorzystywanie środków unijnych	21
Sektor obronny	27
Ochrona zdrowia	33
Energetyka	39
Ochrona środowiska	43
Korupcja urzędnicza	47
Podsumowanie	51

WSTĘP

Korupcja jest zjawiskiem stale obecnym w życiu społecznym. W różnych czasach i w poszczególnych społeczeństwach zróżnicowane pozostają jej zakres i stopień oddziaływania na życie społeczne, a w szczególności na gospodarkę. Do tej pory żadnemu z państw nie udało się rozwiązać tego problemu, mimo sukcesywnie podejmowanych działań w celu jego ograniczenia.

Badania społeczne oraz raporty sporządzone przez firmy audytorskie wskazują na poczucie dość powszechnego występowania korupcji w Polsce. Choć zgodnie z Indekssem Percepcji Korupcji przygotowywanym co roku przez Transparency International Polska osiąga coraz lepsze wyniki (5,5 punktu w 2011 r. w stosunku do wyniku 5,3 z 2010 r.), to wciąż w opinii obywateli korupcja pozostaje jednym z ważniejszych problemów społecznych. Z badań TNS OBOP wynika, że nadal zdecydowana większość respondentów (prawie $\frac{3}{4}$) jest przekonana o tym, że korupcja w Polsce występuje „bardzo często” lub „raczej często”. Sondaż przeprowadzony w 2010 r. wykazał jednak, że po raz pierwszy od dziesięciu lat znacznie zmniejszył się odsetek osób przekonanych, że korupcja występuje „bardzo często”. W 2010 r. uważała tak prawie co czwarta osoba (24%), podczas gdy w 2007 r. niemal co druga, a w latach 2003 i 2005 było to aż prawie 70% respondentów.

Zapobieganie korupcji to nie tylko działania represyjne, ale przede wszystkim prewencja i profilaktyka. Efektywna walka z tą

patologią wymaga zdiagnozowania warunków sprzyjających jej powstawaniu. Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja obszarów, w których odnotowano poważne nadużycia, wskazanie sektorów o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa oraz tych sfer jego działalności, których prawidłowe funkcjonowanie ma zasadnicze znaczenie dla stworzenia niezakłóconych warunków do cywilizacyjnego i gospodarczego rozwoju kraju, a które mogą być zagrożone wystąpieniem korupcji. Na tej podstawie sformułowano wnioski dotyczące przewidywanych w najbliższym czasie zagrożeń oraz obszarów, w których mogą one wystąpić. Niniejsze opracowanie stanowi tym samym uzupełnienie wydawanego cyklicznie przez Centralne Biuro Antykorupcyjne opracowania Mapa korupcji. Stan przestępczości korupcyjnej w Polsce, w której prezentowane są dane statystyczne dotyczące stwierdzonej przestępczości korupcyjnej.

Zagrożeń można się spodziewać tam, gdzie zarówno instytucje publiczne, jak i podmioty gospodarcze wykazują największą aktywność, oraz gdzie wydatkowane są znaczne środki publiczne, a więc przy realizacji dużych projektów. Z drugiej strony, kryzys ekonomiczny i związane z nim spowolnienie gospodarcze jest zawsze czynnikiem wpływającym na wzrost poziomu przestępczości gospodarczej, w tym zjawisk korupcyjnych.

Diagnozy obszarów zagrożonych przestępczością korupcyjną dokonano w oparciu między innymi o materiały własne, innych instytucji, służb i organów. Centralne Biuro Antykorupcyjne wystąpiło o nadesłanie analiz, raportów oraz innych opracowań, które mogłyby posłużyć do wytypowania obszarów, w których wystąpienie korupcji w najbliższym czasie wydaje się być najbardziej prawdopodobne.

Analizując informacje z kolejnych lat na temat stwierdzonych przestępstw korupcyjnych, można zauważyć, że zbiór obszarów, w których dochodzi do nadużyć, ewoluuje w wyniku zmian systemowych czy też gospodarczych.

Kłopoty finansów publicznych i w konsekwencji ograniczenie wydatków powodują zaostrzenie rywalizacji i wzrost determinacji wśród przedsiębiorców w pozyskiwaniu nowych zamówień

i kontraktów w sferze budżetowej. Przedsiębiorcy konkurujący o mniejszą liczbę kontraktów mogą częściej uciekać się do prób pozytywnego dla siebie załatwienia sprawy w celu pozyskania pewnych i wypłacalnych kontrahentów. Ryzyko związane z wydatkowaniem środków publicznych może zatem wystąpić w wielu obszarach życia społecznego. Wyniki 12. Światowego badania nadużyć gospodarczych, przeprowadzonego przez Ernst&Young w latach 2011–2012, pokazują, że wzrasta ryzyko nadużyć i korupcji w biznesie. Ogółem 15% menedżerów przyznało, iż są gotowi przekazywać korzyści pieniężne w celu pozyskania lub utrzymania relacji biznesowych – w poprzednim badaniu (z lat 2009–2010) taką deklarację złożyło 9% respondentów.

Pogarszająca się sytuacja ekonomiczna zarówno w kraju, jak też w obszarze gospodarczym Unii Europejskiej jest przyczyną wstrzymania wielu prowadzonych inwestycji oraz rezygnacji z realizacji zaplanowanych przedsięwzięć. Brak środków finansowych i ograniczenia budżetu instytucji oraz jednostek organizacyjnych finansowanych ze środków publicznych stwarzają potencjalne zagrożenie wystąpienia zjawiska korupcji w zakresie pozyskiwania i udzielania zamówień publicznych. W konsekwencji ograniczenie środków publicznych na realizację inwestycji spowoduje zmniejszenie liczby udzielanych zamówień publicznych, co przy ogólnym spowolnieniu gospodarki kraju w efekcie może wywrzeć na przedsiębiorców presję pozyskania lukratywnych zamówień publicznych ogłaszanych przez instytucje rządowe i samorządowe. Można więc przewidywać, że przedsiębiorcy będą podejmować działania polegające na docieraniu do osób przygotowujących dokumentację przetargową oraz decydujących o rozstrzygnięciu, w celu wyboru oferty złożonej przez dany podmiot.

Ograniczenie inwestycji finansowanych z budżetu państwa oraz budżetu samorządów terytorialnych może stanowić pokusę dla osób przygotowujących dokumentację przetargową lub rozstrzygających o jego przebiegu. Mogą one podejmować działania polegające na proponowaniu określonym podmiotom gospodarczym przeprowadzenia przetargu w sposób dla nich korzystny. Zjawisko to można podzielić na dwie zasadnicze kategorie –

korupcja w obszarze realizacji wielkich inwestycji, takich jak np. autostrady czy energetyka jądrowa, oraz korupcja na szczeblu lokalnym.

W krótkim czasie można spodziewać się zaostrzenia walki o pozyskanie zamówień przez duże podmioty funkcjonujące na rynku krajowym. Należy jednak zauważyć, iż wraz z osłabieniem gospodarczym poszczególnych regionów kraju w pierwszej kolejności skutki narastającego kryzysu odczują mali i średni przedsiębiorcy, którzy w celu utrzymania się na rynku mogą podejmować próby ustawiania przetargów na szczeblu lokalnym. Duże inwestycje (np. drogowe) ze względu na wielomilionową wartość oraz pewne finansowanie (z budżetu państwa lub dotacji unijnych) stanowią dla potencjalnych wykonawców wyjątkowo intratne przedsięwzięcia. Skutkować to może stosowaniem wielu pozaprawnych metod w walce o uzyskanie tego rodzaju zleceń. Sprzyja temu fakt, że jednocześnie realizowanych jest wiele takich inwestycji, zatem utrudniony jest nadzór nad prawidłowością ich przebiegu.

Na podstawie zebranych informacji i analiz oraz w oparciu o doświadczenia Centralnego Biura Antykorupcyjnego można wskazać obszary życia publicznego i gospodarki, które – z punktu widzenia interesów ekonomicznych państwa – w najbliższym czasie w sposób szczególny mogą być zagrożone wystąpieniem nieprawidłowości o charakterze korupcyjnym. Należą do nich: infrastruktura, informatyzacja administracji publicznej, wykorzystywanie środków unijnych, służba zdrowia, sektor obronny, energetyka, ochrona środowiska, a także korupcja urzędnicza.



OBSZARY NARAŻONE NA ZAGROŻENIA KORUPCYJNE





INFRASTRUKTURA



Zakończenie EURO 2012, które było horyzontem czasowym dla większości największych inwestycji budowlanych w Polsce, oraz kryzys na rynkach finansowych najprawdopodobniej spowodują spowolnienie realizowanych inwestycji budowlanych i ograniczą powstawanie nowych. W związku z tym oraz uwarunkowaniami regulującymi relacje pomiędzy zamawiającym, wykonawcą i podwykonawcami, możliwe są bankructwa kolejnych polskich firm branży budowlanej. W konsekwencji istnieje zagrożenie wykonania inwestycji o charakterze strategicznym dla państwa, takich jak autostrady lub szlaki kolejowe.

Upadłość firm realizujących kontrakty drogowe może spowodować straty Skarbu Państwa z tytułu:

- opóźnień w oddaniu do eksploatacji budowanych odcinków dróg,
- konieczności zaspokojenia roszczeń poszkodowanych podwykonawców w związku z solidarną odpowiedzialnością inwestora i wykonawcy,
- problemów w odzyskaniu należnych kar i innych zapisanych w umowach należności od nieuczciwych wykonawców.

Przeprowadzanie przetargów na budowę infrastruktury drogowej i towarzyszącej w oparciu o źle opracowaną specyfikację istotnych warunków zamówienia (siwz) może spowodować:

- faworyzowanie konkretnych dostawców,
- otrzymanie produktów, które nie będą spełniały wymagań lub też uniemożliwią w przyszłości realizację wyznaczonych celów przez instytucje państwowe,
- powstanie inwestycji z nieuzasadnionymi lub nieprawidłowymi rozwiązaniami.

Równie niekorzystna sytuacja występuje na rynku kolejowym, a problemy mogą być adekwatne do obserwowanych w trakcie budowy dróg. Powszechną tendencją jest zaniżanie przez oferentów wartości kontraktów w celu uzyskania zamówienia, czego efektem może być późniejszy brak płynności finansowej wykonawców, a następnie ich bankructwo.

Zagrożenia korupcyjne mogą wystąpić przede wszystkim w związku z zamówieniami publicznymi na modernizację infra-

struktury kolejowej (linie kolejowe, dworce, systemy sterowania ruchu) oraz taboru. Inwestycje te są niezbędne, ponieważ zły stan infrastruktury może spowodować zamknięcie części linii kolejowych i w efekcie ograniczenie sieci przewozowej. Ponadto stan techniczny torów oraz wysokie stawki dostępowe w transporcie towarowym powodują poszukiwanie przez przewoźników alternatywnych środków i przesunięcie transportu na drogi. Wpływa to niekorzystnie na konkurencyjność transportu kolejowego i rentowność spółek kolejowych. Dalszym skutkiem tego jest pogorszenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz niszczenie dróg.

Istotnym problemem są opóźnienia znacznej części projektów realizowanych przy udziale środków unijnych. Istnieje zagrożenie, że nie zostaną one zakończone w terminie, co może skutkować cofnięciem pomocy unijnej. Można przewidywać, że chęć dotrzymania terminu będzie skłaniać wykonawców do podejmowania prób korumpowania osób odpowiedzialnych za dozór techniczny i odbiór inwestycji.

Bardzo niekorzystny wpływ na ogólną sytuację na rynku kolejowym może mieć także planowana prywatyzacja spółek przewozowych i wynikające z tego zagrożenie ich przejęcia przez kapitał zagraniczny.



INFORMATYZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ



Proces informatyzacji ma charakter ciągły, podlegają mu wszystkie instytucje państwowe finansowane ze środków publicznych, niezależnie od obszaru realizowanej działalności. Prowadzone w ostatnich latach śledztwa ujawniły, że stwierdzone zagrożenia korupcyjne mogą doprowadzić do upadku publicznych projektów informatycznych, z których wiele ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Konieczność informatyzacji administracji publicznej stała się bowiem okazją dla nieuczciwych przedsiębiorców i urzędników do podporządkowania tej sfery życia publicznego interesom prywatnym. To właśnie w kontaktach między nimi najczęściej dochodzi do naruszeń. Sprzyja temu liczba projektów oraz nieefektywny nadzór. W wyniku korupcji nie wygrywają podmioty najbardziej innowacyjne oraz atrakcyjne cenowo, ale te, które posiadają lepszy, nieformalny dostęp do przedstawicieli władz publicznych.

Wybór określonego sprzętu informatycznego lub oprogramowania nie jest inwestycją jednorazową. Wywołuje dla zamawiającego oraz rynku długofalowe skutki ekonomiczne – wiąże podmioty z dostawcą sprzętu czy oprogramowania o ściśle zdefiniowanych parametrach. Skala potrzeb, jaką generuje instytucja w zakresie implementowanych rozwiązań informatycznych, nie dotyczy wyłącznie samego sprzętu oraz zainstalowanego w nim oprogramowania, ale również m.in. obsługi użytkowników, prowadzenia serwisu sprzętowego, aplikacji, konserwacji systemów, uaktualniania oprogramowania, tworzenia i magazynowania kopii baz danych, a także organizacji systemu ochrony danych.

Jedną z występujących w obszarze zamówień teleinformatycznych patologii jest konstruowanie siwz – w zмовie z pracownikami instytucji zamawiającej – przez przyszłego oferenta. Pozwala to na nadanie zapisom specyfikacji kształtu preferującego określonego dostawcę. W skrajnych przypadkach dochodzi do wzmówienia przez pracowników instytucji zamawiającej ich przełożonym potrzeby nabycia danego produktu.

Bardzo częstym mechanizmem nadużyć jest przeprowadzanie postępowań przetargowych na niewielką część całego zlece-

nia. Zamówienia te następnie są uzupełniane przez kolejne aneksy, przy czym zawierane są na wiele lat i tak konstruowane, aby ich zerwanie było niemożliwe lub zbyt kosztowne dla odbiorcy. W rezultacie ich wartość może być znacznie zawyżona. Przedstawiciele firm poprzez nieformalne kontakty z zamawiającym (np. z wybranym pracownikiem pionu informatycznego) mogą wpływać nie tylko na realizowane zamówienia, ale również na przyszłe umowy dotyczące samych systemów informatycznych, a także późniejszego ich nadzorowania (serwisowania i modernizacji). Często dostawcy systemów teleinformatycznych naliczają wysokie marże, których wielkość jest nieporównywalna do średnich marż rynkowych.

Istotnym elementem wpływającym na sposób informatyzacji jednostek administracji publicznej jest nieprzygotowanie merytoryczne osób za nią odpowiedzialnych. Brak znajomości skomplikowanej tematyki informatycznej, projektowania i wykonywania systemu informatycznego lub praw autorskich powoduje, że w efekcie zamawiający nie zabezpiecza swoich podstawowych praw do licencji, kodów źródłowych oraz gwarancji.

Zachowania korupcyjne w sektorze teleinformatycznym mogą pojawiać się także w relacjach między podmiotami gospodarczymi ubiegającymi się o zamówienia publiczne. Chodzi tu przede wszystkim o zмовы cenowe, nieoficjalne konsorcja, a także porozumienia poszczególnych firm tego sektora. Pozornie w przetargach będą one występowały jako podmioty ze sobą konkurujące, a w rzeczywistości mogą je łączyć nieformalne porozumienia. Tego rodzaju działania wypaczają zasadę konkurencyjności i równego dostępu do zamówień publicznych wszystkich podmiotów spełniających wymagania formalne stawiane przez zamawiającego.

Niebagatelną rolę w obszarze rynku teleinformatycznego odgrywa także działalność firm doradczych. Skupia się ona głównie na pośrednictwie w uzyskiwaniu zamówień publicznych. Co ważne, przedsiębiorstwa z obu branż są często powiązane personalnie lub kapitałowo.

Częstym skutkiem zmowy między firmą teleinformatyczną a firmą doradcą jest umowa z podmiotem publicznym skonstruowana w sposób zapewniający wykonawcy możliwie największe i najdłużej trwające przychody z opłat powdrożeniowych, bez względu na zakres faktycznie realizowanych prac związanych z systemem.

Przejawy korupcji związane z zamówieniami w sektorze IT mogą wystąpić na wszystkich szczeblach administracji, jednak ze względu na wielkość środków zaangażowanych w informatyzację głównym obszarem zainteresowania powinny być zamówienia realizowane przez ministerstwa i inne organy centralne. Szczególną uwagę należy poświęcić projektom dotyczącym m.in. budowy elektronicznej administracji oraz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu.



WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW UNIJNYCH



Jednym z obszarów najbardziej zagrożonych przestępczością jest obszar wydatkowania funduszy unijnych, w którym korupcja może wystąpić praktycznie na każdym poziomie i etapie wdrażania programów pomocowych. Środki unijne występują we wszystkich sektorach gospodarki i życia publicznego, a ich beneficjentami są m.in. instytucje państwowe, podmioty gospodarcze i osoby fizyczne. Ze względu na ich wysokość oraz znaczenie dla finansów publicznych należy uznać ten obszar za szczególnie narażony na wystąpienie zagrożeń korupcyjnych.

Projekty publiczne realizowane z funduszy europejskich pochłaniają ogromne środki finansowe, dlatego też są łakomym kąskiem dla nieuczciwych beneficjentów oraz nierzetelnych urzędników. Z co najmniej dwóch powodów mogą one stanowić spore obciążenie dla budżetu państwa. Po pierwsze, z reguły w określonej części angażują również środki krajowe. Po drugie, budżet państwa ponosi ryzyko w związku z nierzetelnym wydatkowaniem funduszy, czego skutkiem może być zwrot dofinansowania.

Zagrożenie korupcją może wystąpić na wszystkich etapach wdrażania projektów – od naboru i selekcji, poprzez fazę realizacji, na kontroli wykonania kończąc. Szczególnie istotne wydaje się wydatkowanie środków w ramach programów regionalnych, przede wszystkim ze względu na kwoty, jakimi dysponuje Polska w ramach przyjętej na lata 2007–2013 Narodowej Strategii Spójności i jakie otrzyma w ramach polityki spójności na lata 2014–2020.

W dużej części wyłudzenia dotyczyć mogą tzw. miękkich działań skierowanych do ludności, czyli wszelkiego rodzaju szkoleń, przekwalifikowania, doskonalenia umiejętności zawodowych itp. W przypadku, gdy beneficjenci ubiegają się o dotacje na projekty realizowane poza miejscem zarejestrowania swojej firmy, trudniej jest weryfikować wykonanie wszystkich czynności wpisanych we wnioski lub rzeczywistą liczbę uczestników.

Poważenieprawidłowościwystępowaćmogąrównieżpodczas realizacji inwestycji samorządowych o znacznej wartości, finansowanych ze źródeł własnych i dofinansowywanych z funduszy unij-

nych. Większość projektów dotyczy inwestycji infrastrukturalnych i użyteczności publicznej, związanych z budową dróg, linii tramwajowych, lokalnych zakładów energetycznych czy zakładów utylizacji odpadów komunalnych. Obserwowane mogą być znaczne opóźnienia realizacji części wskazanych inwestycji, co wynika m.in. z błędów powstałych na etapie ich projektowania, a także dodatkowych roszczeń finansowych wykonawców, będących efektem ich wcześniejszej, niższej wyceny. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że w dalszym ciągu będzie to obszar zagrożony nieprawidłowościami o charakterze korupcyjnym.

W przypadku wydatkowania środków unijnych problem stanowią zarówno nierzetelni urzędnicy, jak i nieuczciwi beneficjenci. Nie bez znaczenia pozostaje także kwestia złego przygotowania merytorycznego urzędników, którzy często muszą podejmować decyzje w oparciu o niejasne procedury.

Mechanizmy przestępcze polegać mogą na wyłudzeniu dofinansowania za wiedzą i przyzwoleniem urzędników, a czasami przy ich aktywnym udziale. Szczególną uwagę należy zwrócić na kontrolę realizacji inwestycji, przede wszystkim pod kątem prawidłowości wykorzystania środków, ponieważ może być ona narażona nawet w większym stopniu na występowanie zjawisk korupcyjnych niż samo udzielenie zamówienia. Może to także powodować ryzyko wydawania wadliwych i niekorzystnych dla interesu publicznego decyzji w wyniku niewystarczającej skuteczności działań nadzorczych właściwych organów.

Również po stronie beneficjentów środków unijnych dochodzić może do istotnych nadużyć, często o podłożu korupcyjnym. Mamy tu do czynienia m.in. z:

- zawyżaniem wartości faktur,
- fałszowaniem dokumentów,
- naruszaniem procedur przetargowych,
- kwalifikowaniem zwykłych kosztów działalności beneficjenta jako kosztów projektu,
- wydatkowaniem środków na inne cele niż wskazane w dokumentacji aplikacyjnej.

Częstym zjawiskiem jest także zaniżanie wartości przedmiotu zamówienia lub dzielenie zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania ustawy prawo zamówień publicznych. Tego typu praktyki bywają inicjowane zarówno przez zamawiającego, jak i wykonawcę.

Analizując procesy wydatkowania środków unijnych, należy zwracać uwagę nie tylko na poprawność stosowania procedur przez instytucje zarządzające i wdrażające czy rzetelność wykonywania obowiązków służbowych przez pracowników instytucji kontrolnych, ale również na zasadność rozdziału środków. Prawidłowe wydatkowanie funduszy unijnych umożliwia rozwój i jednocześnie wzmacnia naszą pozycję wśród państw Unii. Nieprawidłowości w tym zakresie niosą za sobą konieczność zwrotu przez Polskę sprzeniewierzonych środków, a w konsekwencji mogą powodować docelowe ograniczenie funduszy.

Zbliżające się zakończenie realizacji programów funduszy unijnych na lata 2007–2013 może sprawić, że beneficjentom będą przyznawane środki w sposób nieracjonalny i z pominięciem wymaganych procedur, by osiągnąć jak najwyższy stopień wykorzystania przyznanych funduszy. Problem ten może szczególnie dotyczyć programów lub działań, w których alokacja środków (podpisane umowy na dofinansowanie) jest na niskim poziomie. Istnieje zagrożenie, że w niektórych przypadkach przyspieszonym może być tryb odbioru projektów, co może wpłynąć na jakość działań kontrolnych związanych w szczególności ze sprawdzaniem kwalifikowalności wydatków oraz zgodności inwestycji z projektem. Problem ten może szczególnie dotyczyć branży kolejowej, w której wykorzystana alokacja środków (podpisane umowy na dofinansowanie) jest na poziomie 50%.



SEKTOR OBRONNY



W tym obszarze, oprócz typowych zagrożeń korupcyjnych, na jakie generalnie narażona jest działalność administracji i instytucji publicznych, istnieje wiele zagrożeń wynikających ze specyfiki dziedziny obronności. Ograniczenia dla wolnego rynku są i zawsze będą w sektorze obronnym dużo większe niż w mniej strategicznych dla państwa dziedzinach. Jego specyfika wymaga stosowania relatywnie często wyłączeń spod działania ustawy Prawo zamówień publicznych, co stwarza duże możliwości dla procederu korupcyjnego.

Zamówienia realizowane na potrzeby resortu obrony narodowej są obarczone szczególnym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości. Wynika to z ograniczonej (ze względu na wymogi związane z obronnością państwa oraz ochroną informacji niejawnych) transparentności postępowań, znacznej wartości zamówień oraz wysoce specjalistycznego charakteru zamówień, co utrudnia identyfikację zagrożeń.

Biorąc pod uwagę całokształt procesu pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego, obszarem szczególnego ryzyka są jego wczesne etapy związane z określaniem potrzeb oraz definiowaniem wymagań. Stwarzają one (zwłaszcza biorąc pod uwagę wyłączenie jawności) duże możliwości wprowadzania wymogów skutkujących preferowaniem określonych wykonawców, co w praktyce znacznie ogranicza szanse skutecznego przeciwdziałania nieprawidłowościom.

W tym kontekście odnotować należy pogłębiającą się tendencję do limitowania dostępu do informacji o prowadzonych postępowaniach, czego przejawem jest obejmowanie dokumentacji przetargowej ochroną na podstawie przepisów o ochronie informacji niejawnych. Tego rodzaju praktyki dodatkowo ograniczają przejrzystość prowadzonych procedur i mogą być wykorzystywane do udzielania zamówień z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych (Pzp). Wykorzystywanie tego trybu wiąże się także z pominięciem offsetu.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na stosowanie przez MON bardzo szerokiej interpretacji pojęcia podstawowego intere-

su bezpieczeństwa państwa, co pozwala na udzielanie zamówień z wyłączeniem Pzp i może sprzyjać występowaniu korupcji.

Zagrożenie korupcją przy stosowaniu wyłączeń będzie mniejsze po wdrożeniu przez Polskę dyrektywy obronnej ograniczającej możliwość stosowania wyłączeń od konkurencyjnych zasad prowadzenia zamówień publicznych w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa. Niewdrożenie jej naraża Polskę na skargi do Trybunału Sprawiedliwości oraz może narazić Skarb Państwa na roszczenia ze strony firm związane z poniesieniem rzeczywistych lub domniemanych strat w przypadku udzielania zamówień na dotychczasowych zasadach.

Istotnym problemem pozostają rozwiązania dotyczące planowania potrzeb oraz zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Czasami może to prowadzić do dokonywania zamówień zbędnych z punktu widzenia interesów Sił Zbrojnych. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że zamówienia na zakup sprzętu i uzbrojenia wojskowego, które z reguły mają wielką wartość, mogą być zagrożone korupcją już w momencie planowania. Plany bywają tak formułowane, aby wymagały korekt, które stwarzają dodatkowe możliwości dla zaistnienia korupcji. Nieprawidłowości mogą również dotyczyć parametrów kupowanego sprzętu i uzbrojenia, jak np. wydawania zgód na obniżanie wymogów, czynności związanych z odbiorem, testów, badań oraz kontroli sprzętu i uzbrojenia. Podkreślić należy, że niska jakość lub niewłaściwie sprawdzony sprzęt naraża na niebezpieczeństwo zdrowie i życie żołnierzy.

Duże znaczenie ma wdrożenie odpowiednich działań osłonowych pozwalających na identyfikację zagrożeń i zabezpieczenie zarówno szeroko rozumianego planowania, przygotowania i realizacji zamówień, jak również prac legislacyjnych związanych z obszarem obronności, przed nieprawidłowymi działaniami lobbingsowymi. Narażone na zagrożenia korupcyjne mogą być ustalenia dotyczące kryteriów ocen offsetowych i oceny wykonania umów offsetowych. Nieprawidłowości mogą występować np. w zakresie realizacji transferu technologii wojskowej do polskich przedsiębiorstw przemysłu obronnego. Korupcja może pojawić

się także w kontekście niedozwolonego handlu informacjami strategicznymi.

Potencjalne zagrożenia mogą być także związane z brakiem zabezpieczania na rzecz Skarbu Państwa autorskich praw majątkowych do dokumentacji technicznej lub też kodów źródłowych produktów powstałych dzięki pracom badawczo-rozwojowym prowadzonym i finansowanym z budżetu państwa, co ogranicza możliwość korzystania z rozwiązań technicznych oraz patentów powstałych z publicznych pieniędzy, a w miejsce ewentualnych zysków może generować dodatkowe koszty.



OCHRONA ZDROWIA



Trudności w finansowaniu służby zdrowia, które ograniczają dostęp pacjentów do wielu świadczeń medycznych, sprawiają, iż może to być kolejny obszar narażony na wzmożone występowanie zjawiska korupcji oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Mechanizmy związane z realizacją zadań w ochronie zdrowia nadal pozostawiają szerokie pole do dowolnego interpretowania sposobu ich wykonania. W konsekwencji może to prowadzić do zachowań korupcyjnych oraz wydatkowania środków publicznych niezgodnie z ich przeznaczeniem.

Zagrożenia obserwowane w tym obszarze mogą być związane z:

- dystrybucją środków publicznych przez wojewódzkie oddziały Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) na kontraktację usług medycznych, refundację leków, zaopatrzenia ortopedycznego i materiałów pomocniczych,
- realizacją zamówień publicznych na zakup i dostawę sprzętu i aparatury medycznej oraz zlecaniem wykonywania usług medycznych podmiotom zewnętrznym, często niepublicznym zakładom opieki zdrowotnej,
- procesem rejestracji leków, tj. nielegalnym oddziaływaniem na procesy legislacyjne, a także w obszarze uzyskania określonych wskazań medycznych stosowania leku, wielkości dostępnego w sprzedaży opakowania, umieszczenia preparatu na liście leków refundowanych,
- sponsorowaniem lekarzy oraz organizacji zawodowych środowisk medycznych przez firmy farmaceutyczne.

Zjawisko korupcji w ochronie zdrowia może być rozpatrywane w wielu aspektach. Oprócz refundacji leków i kontraktowania świadczeń przez NFZ istotne dla prawidłowego funkcjonowania systemu pozostają inne obszary działalności, które dotyczą: transplantacji, zadłużenia szpitali i ich ewentualnej prywatyzacji.

Brak regulacji prawnych umożliwiających nadzór nad wywozem leków z Polski do państw trzecich, a tym samym brak skutecznego przeciwdziałania temu procederowi, stwarza zagrożenie dla interesów ekonomicznych państwa. Ograniczenie lub

całkowity brak dostępności wybranych leków na rynku może bowiem powodować konieczność uruchomienia awaryjnych procedur importu docelowego, które generować będą dodatkowe koszty dla budżetu państwa – koszty niezależne od planowanych wydatków refundacyjnych. Zagrożenie korupcją i niegospodarnością występować może także na styku działalności lekarzy, aptekarzy i hurtowników. Polega ono na wykupywaniu – na podstawie fałszywych bądź bezpodstawnie wydanych recept – leków z aptek, a następnie ich wywozie za granicę, co wiąże się z nieuzasadnionymi wydatkami na refundację, a tym samym stratami budżetu państwa.

Brak transparentności w procedurach kontraktowych NFZ oraz brak regulacji wykluczających konflikty interesów pomiędzy działalnością pracowników NFZ a ich aktywnością poza Funduszem mogą skutkować stronniczością decyzji wojewódzkich oddziałów NFZ. Zagrożony jest interes ekonomiczny państwa, zdarza się bowiem, iż mimo braku merytorycznego uzasadnienia finansowania danego podmiotu otrzymuje on wsparcie wyłącznie ze względu na występowanie powiązań z urzędnikami. Z drugiej strony placówkom, które nie mają tego rodzaju powiązań, kontrakty odbiera się bądź znacznie ogranicza ich zakres.

Również konflikt interesów na styku placówek zdrowia, urzędów wojewódzkich i oddziałów wojewódzkich NFZ zwiększa prawdopodobieństwo występowania nieprawidłowości o podłożu korupcyjnym. Zainteresowane podmioty mogą m.in. wpływać na decyzje NFZ w sprawie wysokości przyznanych im kontraktów, a także na władze wojewódzkie w sprawie wymiany pracowników NFZ na takich, którzy podejmować będą decyzje przychylne danemu podmiotowi.

Podstawowy problem stanowić może brak skutecznego nadzoru właścicielskiego nad sytuacją finansową szpitali, który w skrajnych przypadkach może prowadzić do niekontrolowanych procesów prywatyzacyjnych. Prawo stanowi, iż to organy założycielskie obowiązane są do spłaty zadłużenia podległych placówek. Przy braku środków majątek placówki może posłużyć do spłaty wierzytelności, a to oznaczałoby pośrednie przejęcie szpitala za

długi. Zagrożenie korupcyjne pojawia się także na styku interesów inwestorów i organów założycielskich. Organy założycielskie mogą oddłużyć placówki, przekształcając je w spółki prawa handlowego, a następnie zadłużyć je u konkretnych podmiotów, które przejmą za długi ich majątek, oczywiście po zaniżonej cenie. To w konsekwencji oznaczałoby bezpośrednie przejęcie szpitala.

Z uwagi na brak rozwiązań systemowych bardzo często samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SPZOZ) nie stanowią realnej konkurencji względem niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej (NZOZ). Co więcej, w praktyce zdarza się, iż NZOZ przerzucają na SPZOZ część kosztów własnej działalności i w ten sposób zabierają intratne kontrakty. Sytuacja ta dotyczy np. obsługi powikłań medycznych. Z braku innych dochodów SPZOZ zmuszone są de facto do podpisywania wszystkich oferowanych przez NFZ kontraktów. W skrajnych przypadkach, monopolizując wybrane świadczenia, NZOZ mogą dyktować ceny – przy takim stanie rzeczy po stronie SPZOZ zabraknie kadry i sprzętu do realizacji niektórych świadczeń.

Zagrożenia dla interesu ekonomicznego państwa oraz zagrożenia korupcyjne mogą wystąpić także w obszarze transplantologii. Brak instrumentów prawnych pozwalających na sprawowanie skutecznego nadzoru może sprzyjać rozwojowi nielegalnych transplantacji tkanek i organów. Potencjalne zagrożenia mogą wynikać z faktu, że prywatne banki tkanek i organów oraz kliniki transplantacyjne (które często pracują na materiałach uzyskanych w sposób nielegalny) mogą doprowadzić placówki publiczne do zapaści, udzielając zleceń zagranicznym podmiotom.



ENERGETYKA



Realizacja projektów energetycznych wymaga szczególnej ochrony ze względu na ich wysokość (sięgającą kilkadziesiąt miliardów złotych), jak również na ich znaczenie dla podmiotów działających w innych sektorach gospodarki.

Zagrożenia dla interesu ekonomicznego wiązać się mogą przede wszystkim z organizacją i przebiegiem postępowań przetargowych mających wyłonić wykonawców największych inwestycji energetycznych prowadzonych przez Grupę Kapitałową PGE S.A. w ramach realizacji Programu Polskiej Energetyki Jądrowej. Potencjalne szkody mogą mieć zarówno wymiar ekonomiczny, jak też mogą wpływać niekorzystnie na kondycję Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (w przypadku opóźnień w realizacji inwestycji może powstać deficyt energii, co wpłynie negatywnie na kondycję innych sektorów gospodarki).

Dalszą kwestią pozostaje wiarygodność podmiotów przystępujących do przetargów na wykonawstwo projektów, szczególnie w kontekście ich sprawnej realizacji lub ewentualnego uiszczenia kar umownych. Zagrożenia mogą być związane również z działalnością firm doradczych, odpowiedzialnych m.in. za analizy wpływające na zapisy siwz opracowywanych projektów, a także z możliwością blokowania inwestycji przez organizacje ekologiczne.

Działalność korupcyjna powiązana może być także z lobbieniem, który ma na celu wpłynięcie na wybór określonej technologii budowy elektrowni atomowej, co z kolei wpływa na wybór jej wykonawcy. Zjawisko korupcji może również dotyczyć procesu legislacyjnego związanego z tworzeniem prawa energetycznego, które będzie regulowało funkcjonowanie elektrowni atomowych.

Do potencjalnych zagrożeń o charakterze korupcyjnym należy zaliczyć nielegalne działania związane z udzielaniem koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie kopalin energetycznych (ropa, gaz ziemny, węgiel brunatny). Szczególną uwagę należy zwrócić na koncesjonowanie poszukiwania złóż gazu niekonwencjonalnego (łupkowego), a w przyszłości na jego wydobywanie.

Inne zagrożenie, które może wystąpić w sektorze energii odnawialnej, wiąże się przede wszystkim z wydawaniem decyzji o lokalizacji dla mających powstać farm wiatrowych oraz uzyskiwaniem od firm energetycznych zgody na przyłączenie farm do sieci energetycznej kraju.



OCHRONA ŚRODOWISKA



Nowelizacja ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nałożyła nowe obowiązki na samorządy, tj. obowiązek uchwalenia przez sejmik województwa zaktualizowanego wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, który określa regiony gospodarki odpadami oraz wyznacza regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, a także obowiązek zapewnienia przez gminy świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, co będzie się łączyło z koniecznością wybrania podmiotu odbierającego odpady komunalne od przedsiębiorców w drodze przetargu.

Ustalenie nowych zasad gospodarowania odpadami m.in. poprzez przejęcie przez gminy pełnej odpowiedzialności za odpady będzie miało duże znaczenie dla ochrony środowiska. Ta proekologiczna regulacja może generować nowe zjawiska korupcyjne na styku przedsiębiorców zajmujących się wywozem śmieci z urzędnikami gminnymi zyskującymi monopol na kontraktowanie tej kategorii usług lokalnych. Jednostki samorządowe będą miały faktyczny monopol na wybór odbiorcy odpadów na danym terenie. Proponowany sposób wyboru w drodze przetargu jednej spółki, odbierającej odpady przez kilka lat, grozi zanikiem konkurencji.

Kształt znowelizowanej ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach może być efektem oddziaływania wielu grup interesu, np. prywatnych przedsiębiorstw odbierających odpady od mieszkańców, które mogą najwięcej stracić na nowych rozwiązaniach. Groźba wyeliminowania z rynku niektórych podmiotów może stanowić zagrożenie o charakterze korupcyjnym, które będzie polegać na próbach manipulowania wynikiem przetargów na wybór odbiorcy tych odpadów. Kolejnym polem do korupcji może być dokonywanie wpisu do rejestru działalności regulowanej uzależnione od korzyści majątkowej. Może to również stanowić sposób eliminowania przedsiębiorców z rynku.

Od 1 stycznia 2012 r. udzielanie koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie oraz wydobywanie wód leczniczych, termalnych

i solanek znajduje się w kompetencji marszałków województw, w związku z tym można liczyć się z możliwością wpływu powiazań lokalnych władz i przedsiębiorców na jego przebieg.

Korupcją mogą być także zagrożone postępowania administracyjne prowadzone w sprawach dotyczących ochrony powietrza, ochrony środowiska przed odpadami, hałasem oraz promieniowaniem elektromagnetycznym, a także system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (których wartość w latach 2013–2020 wyniesie około 38 mld zł).

Prace nad nową ustawą o lasach mogą mieć na celu przyspieszenie i ułatwienie sprzedaży zbędnych z punktu widzenia Lasów Państwowych fragmentów lasów i innych nieruchomości. Brak odpowiednich procedur i nadzoru może powodować wystąpienie nieprawidłowości o charakterze korupcyjnym przy zbywaniu tych nieruchomości. Zagrożenie korupcją może wystąpić także w związku ze sprzedażą drewna prowadzoną przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”.



KORUPCJA URZĘDNICZA



Dokonując prognozy zagrożeń korupcyjnych, należy mieć na uwadze, że trwałym elementem zachowań korupcyjnych jest czynnik ludzki, podatny na pokusy dodatkowego zarobku.

Korupcja może być też uwarunkowana zakresem kompetencji przyznanych urzędnikom. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele, m.in.:

- niejasność procedur (np. w zależności od województwa, stosowanie odmiennych kryteriów formalnych przy ocenie wniosków lub ocenianie projektu pod kątem bliżej niesprecyzowanego „kryterium bieżących potrzeb”);
- przeprowadzanie i dokumentowanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w sposób nierzetelny oraz z naruszeniem obowiązujących przepisów (np. konstruowanie siwz w sposób preferujący konkretnego wykonawcę czy nadużywanie trybów o ograniczonej konkurencyjności);
- świadczenie przez urzędników, odpowiedzialnych za przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, usług doradczych i szkoleniowych na rzecz podmiotów ubiegających się o wsparcie. Pomoc taka ma charakter doradczo-konsultingowy, polega najczęściej na sporządzeniu wniosków o dotacje, przygotowaniu projektów lub analiz finansowych. Zdarza się również, że urzędnicy wpływają na przyspieszenie procedur administracyjnych lub na wynik postępowania kwalifikacyjnego. Pracownicy urzędów świadczą usługi także na rzecz podmiotów ubiegających się o wsparcie na terenie innych województw;
- nierzetelne przeprowadzanie i dokumentowanie odbiorów realizowanych zadań.

Bardzo ważnym problemem jest nierzetelne wykonywanie obowiązków służbowych przez urzędników odpowiedzialnych za kontrolę realizacji inwestycji, polegające m.in. na nienaliczaniu i niedochodzeniu kar umownych od wykonawców zadań. Mowa tu zarówno o pracownikach instytucji kontrolnych o charakterze

ogólnokrajowym, jak i tych o zasięgu lokalnym (jednostki samorządowe, urzędy pracy, regionalne instytucje finansujące itp.).

Zagrożeniem mogą być także:

- kontrola projektów, z którą związane jest ryzyko wydawania wadliwych i niekorzystnych dla interesu publicznego decyzji,
- uzyskiwanie pozwoleń i decyzji administracyjnych dla inwestycji na etapie przygotowywania i realizacji projektów publicznych.

Istniejące rozwiązania organizacyjne negatywnie wpływają na realizację zadań przez krajowe inspekcje, np. weterynaryjną oraz farmaceutyczną. W obydwu przypadkach charakterystyczna jest podwójna podległość wojewódzkich inspektoratów, z jednej strony głównemu inspektorowi (nadzór merytoryczny), a z drugiej – wojewodom sprawującym nadzór administracyjny. Ma to niekorzystny wpływ na wiarygodność instytucji. Ponadto podległość wojewodom może powodować wywieranie nacisków w związku z realizacją zadań i obsadą stanowisk. Może to ograniczać skuteczność inspekcji w egzekwowaniu prawa wobec podmiotów powiązanych z decydentami na szczeblu centralnym oraz lokalnym.



PODSUMOWANIE

Z uwagi na interes ekonomiczny państwa należy podjąć działania mające na celu:

- stworzenie polityki antykorupcyjnej państwa, prowadzącej do wdrożenia w instytucjach jednolitych rozwiązań antykorupcyjnych,
- wdrożenie rozwiązań ukierunkowanych na współdziałanie, w tym wymianę informacji między instytucjami państwowymi oraz organami ścigania i służbami odpowiedzialnymi za zwalczanie przestępstw,
- objęcie osłoną prac legislacyjnych nad projektami przepisów o szczególnym znaczeniu dla interesów ekonomicznych państwa.

Polska odpowiedź na korupcję



Wziąłeś, dałeś – zadzwoń 800 808 808