



Bruksela, dnia 3.2.2014 r.  
COM(2014) 38

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

**SPRAWOZDANIE O ZWALCZANIU KORUPCJI W UE**

# **I. Wprowadzenie**

## ***Kontekst polityczny i cele sprawozdania***

Korupcja przynosi poważne szkody całej gospodarce i społeczeństwu. Wiele państw na świecie boryka się z głęboko zakorzenioną korupcją, która hamuje rozwój gospodarczy, osłabia demokrację, a także szkodzi sprawiedliwości społecznej i rządowi prawa. Rzeczywistość ta dotyczy również państw członkowskich UE. Charakter i zakres korupcji różni się w zależności od kraju, ale dotyczy wszystkich państw członkowskich. Rzutuje ona na dobre rządy, należyte zarządzanie środkami publicznymi i rynki konkurencyjne. W skrajnych przypadkach podważa zaufanie obywateli do instytucji i procesów demokratycznych.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono analizę korupcji w państwach członkowskich UE oraz działań podjętych w celu zapobiegania korupcji i jej zwalczania. Celem tego sprawozdania jest zainicjowanie debaty z udziałem Komisji, państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i innych zainteresowanych stron, tak aby wesprzeć działania antykorupcyjne i wskazać, w jaki sposób wymiar europejski może być pomocny.

Państwa członkowskie UE wprowadziły większość niezbędnych instrumentów prawnych i instytucji umożliwiających zapobieganie i zwalczanie korupcji. Wyniki, które osiągają, nie są jednak zadowalające w całej UE. Przepisy antykorupcyjne nie zawsze są bezwzględnie egzekwowane, problemy systemowe nie są wystarczająco skutecznie rozwiązywane, a odpowiednie instytucje nie zawsze mają wystarczającą zdolność do egzekwowania przepisów. Deklarowane zamiary są nadal zbyt odległe od konkretnych wyników i wydaje się, że brakuje autentycznej woli politycznej do wyeliminowania korupcji.

Aby zapewnić wkład UE, w czerwcu 2011 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie zwalczania korupcji w UE<sup>1</sup> ustanawiający sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE, które będzie służyć monitorowaniu i ocenie starań państw członkowskich w tej dziedzinie w celu zachęcania do większego zaangażowania politycznego w skuteczne rozwiązanie problemu korupcji. Sprawozdanie publikowane jest niniejszym po raz pierwszy; kolejne sprawozdania będą wydawane co dwa lata.

Zgodnie z międzynarodowymi instrumentami prawnymi<sup>2</sup> w niniejszym sprawozdaniu korupcję definiuje się w szerokim znaczeniu jako „nadużycie władzy dla korzyści osobistej”. Obejmuje ono zatem określone czyny korupcyjne i środki, które państwa członkowskie podejmują specjalnie w celu zapobiegania czynom korupcyjnym lub karania za takie czyny zgodnie z prawem, a także wymieniono w nim szereg obszarów i środków, które wpływają na wystąpienie ryzyka korupcji i możliwość kontrolowania go.

Sprawozdanie koncentruje się na wybranych kluczowych kwestiach mających szczególne znaczenie dla każdego państwa członkowskiego. Opisuje się w nim dobre praktyki, jak również słabe punkty, a także identyfikuje działania, które pozwolą państwom członkowskim skuteczniej walczyć z korupcją. Komisja uznaje, że niektóre z tych kwestii wchodzą wyłącznie w zakres kompetencji krajowych. We wspólnym interesie Unii leży jednak

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:PL:PDF>

<sup>2</sup> W szczególności Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, jak również instrumenty prawne Rady Europy służące walce z korupcją, w tym rezolucja nr (97) 24 w sprawie dwudziestu zasad wiodących w walce z korupcją oraz zalecenie nr R (2000) 10 w sprawie kodeksu postępowania urzędników w służbie publicznej i zalecenie nr R (2003) 4 w sprawie wspólnych zasad przeciwdziałania korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych.

zapewnienie stosowania skutecznej polityki antykorupcyjnej we wszystkich państwach członkowskich i wsparcia UE dla państw członkowskich w realizacji tych działań. Celem sprawozdania jest zatem promowanie wysokich standardów antykorupcyjnych w całej UE. Dzięki uwidocznieniu problemów, jak również dobrych praktyk, obserwowanych w UE sprawozdanie uwiarygadnia także wysiłki UE na rzecz promowania standardów antykorupcyjnych poza Unią.

Korupcja jest złożonym zjawiskiem o wymiarze gospodarczym, społecznym, politycznym i kulturalnym, którego nie można łatwo wyeliminować. Skuteczna reakcja polityczna nie może ograniczać się do standardowego zestawu środków; nie istnieje uniwersalne rozwiązanie. Dlatego też w sprawozdaniu przeanalizowano korupcję w krajowym kontekście każdego państwa członkowskiego i zasugerowano, w jaki sposób w kontekście krajowym można rozwiązać kwestie najistotniejsze dla każdego państwa członkowskiego.

Dalsze wyjaśnienia dotyczące metodyki niniejszego sprawozdania znajdują się w załączniku.

### ***Szerszy kontekst polityczny***

**Kryzys finansowy** wywarł dodatkową presję na Europejczyków i ich rządy. W obliczu obecnych wyzwań gospodarczych zarówno w Europie, jak i na świecie konieczne są mocniejsze gwarancje integralności i przejrzystości wydatków publicznych. Obywatele oczekują, że UE odegra istotną rolę we wsparciu państw członkowskich w ochronie legalnej gospodarki przed przestępczością zorganizowaną, nadużyciami finansowymi i podatkowymi, praniem pieniędzy i korupcją, zwłaszcza w czasie kryzysu gospodarczego i dyscypliny budżetowej. Szacuje się, że sama korupcja kosztuje gospodarkę UE 120 mld EUR rocznie, nieznacznie mniej niż wynosi roczny budżet Unii Europejskiej<sup>3</sup>.

Strategia „Europa 2020” jest realizowaną w obecnej dekadzie **strategią UE na rzecz wzrostu gospodarczego** mającą na celu wspieranie inteligentnej i zrównoważonej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu, mającą pomóc UE i jej państwom członkowskim zapewnić wysoki poziom zatrudnienia, wydajności i spójności społecznej. Z przeprowadzonych badań wynika, że powodzenie strategii „Europa 2020” zależy także od czynników instytucjonalnych, takich jak dobre rządy, rządy prawa i kontrola korupcji<sup>4</sup>. Walka z korupcją przyczynia się do zwiększenia konkurencyjności UE w gospodarce światowej. W tym kontekście w odniesieniu do szeregu państw członkowskich zwrócono uwagę na środki antykorupcyjne w ramach europejskiego semestru – corocznego cyklu koordynacji polityki gospodarczej obejmującego szczegółową analizę programów państw członkowskich z zakresu reform gospodarczych i strukturalnych, jak również zalecenia dla poszczególnych państw. Ogólnie rzecz biorąc, poprawa wydajności administracji publicznej, zwłaszcza jeśli towarzyszy jej większa przejrzystość, może pomóc zniwelować zagrożenia związane z korupcją. Z tego względu w komunikacie na temat działań na rzecz odnowy przemysłu

---

<sup>3</sup> Łączne koszty ekonomiczne korupcji są nielatte do obliczenia. Przytoczona kwota została obliczona na podstawie szacunków wyspecjalizowanych instytucji i organów – takich jak Międzynarodowa Izba Handlowa, Transparency International, inicjatywa ONZ Global Compact, Światowe Forum Gospodarcze – „Clean Business is Good Business” z 2009 r., z których wynika, że korupcja stanowi 5 % światowego PKB. Zob. także komunikat Komisji w sprawie zwalczania korupcji w UE z dnia 6 czerwca 2011 r.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:PL:PDF>

<sup>4</sup> Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States (2011–2012): <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/>

Europejskiego ze stycznia 2014 r. Komisja kładzie nacisk na jakość administracji publicznej jako istotny aspekt strategii UE na rzecz wzrostu gospodarczego.<sup>5</sup>

### ***Struktura sprawozdania***

Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE obejmuje wszystkie 28 państw członkowskich UE. Struktura sprawozdania jest następująca:

- I. **Wprowadzenie**, w którym przedstawiono kontekst polityczny i cele.
- II. Wyniki **badania Eurobarometru** z 2013 r. dotyczących postrzegania korupcji i doświadczeń związanych z korupcją.
- III. **Rozdział horyzontalny**, w którym opisano tendencje w zakresie korupcji występujące w całej UE. Podsumowano w nim główne ustalenia. Wnioski i zalecenia dotyczące przyszłych działań dla każdego państwa członkowskiego określono (wyłącznie) w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw.
- IV. **Rozdział tematyczny**, w którym skoncentrowano się na przekrojowych kwestiach o szczególnym znaczeniu dla całej UE. W niniejszym pierwszym sprawozdaniu skoncentrowano się na kwestii zamówień publicznych, która ma zasadnicze znaczenie dla rynku wewnętrznego; jest ona objęta rozlicznymi przepisami prawodawstwa UE i wiąże się ze znacznym ryzykiem korupcji. Rozdział ten dotyczy korupcji i środków antykorupcyjnych w ramach krajowych systemów zamówień publicznych.
- V. **Załącznik dotyczący metodyki**, w którym opisano sposób przygotowania sprawozdania, jak również wybory i ograniczenia dotyczące metodyki.
- VI. **Rozdziały dotyczące poszczególnych państw**, poświęcone każdemu z 28 państw członkowskich. Rozdziały te nie zawierają wyczerpującego opisu kwestii związanych z korupcją i środków antykorupcyjnych. Podkreślono w nich natomiast wybrane kluczowe kwestie zidentyfikowane w ramach indywidualnej oceny każdego państwa pod kątem jego specyfiki i z należytym uwzględnieniem kontekstu krajowego.
  - a) **Wprowadzenie**, w którym przedstawiono obraz ogólnej sytuacji dotyczącej korupcji. W części tej przedstawiono wybrane wskaźniki, w tym postrzeganie, jak również fakty, tendencje, wyzwania i zmiany dotyczące korupcji i środków antykorupcyjnych.
  - b) **Zagadnienia objęte analizą**. W odniesieniu do każdego państwa zidentyfikowano i poddano analizie kilka kwestii. Chociaż największy nacisk położono na słabe punkty i obszary wymagające poprawy, analiza wybiega w przyszłość i wskazuje plany i działania zmierzające we właściwym kierunku, a także identyfikuje kwestie wymagające dalszej uwagi. Podkreślono dobre praktyki, które mogą być inspiracją dla innych. Zakres zagadnień objętych analizą nie ogranicza się do kwestii zawartych w rozdziale tematycznym (zamówienia publiczne). Niektóre rozdziały dotyczące poszczególnych państw zawierają jednak szczegółową analizę zamówień publicznych; dotyczy to państw, w których stwierdzono poważne problemy związane z zamówieniami publicznymi.

---

5 COM(2014)14.

Przy wyborze kluczowych kwestii w każdym rozdziale dotyczącym określonego państwa kierowano się następującymi względami:

- waga i wpływ problemu w porównaniu z innymi wyzwaniami związanymi z korupcją w danym państwie;
- skala potencjalnego negatywnego wpływu na inne obszary polityki (na przykład duże luki w zakresie kontroli zamówień publicznych tworzące znaczne ryzyko sprzeniewierzenia funduszy publicznych) oraz
- zdolność do wskazywania konstruktywnych i konkretnych przyszłych działań.

### *Przyszłe kroki i działania następce*

Kwestie wymagające dalszej uwagi określone w każdym rozdziale dotyczącym określonego państwa odzwierciedlają próbę wskazania przez Komisję środków, które mogą zapewnić **wartość dodaną** przy rozwiązywaniu kluczowych problemów dotyczących zapobiegania i zwalczania korupcji. Są one dostosowane do kontekstu i potrzeb każdego państwa. Są one konkretne i ukierunkowane, bez wdawania się w zbędne szczegóły, i służą osiągnięciu wymiernych zmian w praktyce. W stosownych przypadkach w sprawozdaniu wykorzystano i poparto **zalecenia sformułowane już w ramach innych mechanizmów powiadamiania o korupcji** (w szczególności Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy i OECD), z których nie wszystkie zostały jeszcze wdrożone przez państwa członkowskie.

W ramach działań następnych w związku ze sprawozdaniem Komisja zamierza rozpocząć konstruktywną i zorientowaną na przyszłość debatę dotyczącą najlepszych sposobów rozwiązania problemu korupcji, w szczególności kwestii uznanych za wymagające dalszej uwagi. Komisja ma nadzieję, że podjęta zostanie szeroko zakrojona debata dotycząca działań antykorupcyjnych z aktywnym udziałem państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego, parlamentów krajowych, sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego, a także zamierza sama aktywnie uczestniczyć w dyskusjach zarówno na poziomie UE, jak i w państwach członkowskich.

Ponadto Komisja zamierza wprowadzić **program wymiany doświadczeń**, który pozwoliłby państwom członkowskim, lokalnym organizacjom pozarządowym i innym zainteresowanym stronom zidentyfikować najlepsze praktyki oraz usunąć niedociągnięcia w polityce antykorupcyjnej, poszerzyć wiedzę na ten temat lub zapewnić szkolenia. Starania te powinny być powiązane z kwestiami wymagającymi uwagi zawartymi w sprawozdaniu oraz powinny ułatwiać działania następce. Program wymiany doświadczeń zostanie uruchomiony po przyjęciu sprawozdania i będzie bazował na otrzymanych informacjach zwrotnych oraz rozmowach z zainteresowanymi stronami na temat konkretnych potrzeb, które mogłyby zaspokoić.

Komisja zamierza uważnie przeanalizować informacje zwrotne dotyczące niniejszego pierwszego sprawozdania, zastanowić się nad ewentualnymi lukami i błędami oraz wyciągnąć wnioski na potrzeby drugiego sprawozdania. Przeprowadzony zostanie przegląd zastosowanej metodyki oraz rozważona zostanie dodatkowo możliwość opracowania nowych wskaźników dotyczących korupcji.

W przyszłych pracach przeanalizowane zostaną kwestie dotyczące sposobu wdrażania działań zaproponowanych w niniejszym pierwszym sprawozdaniu i przeprowadzony zostanie bilans programu wymiany doświadczeń.

## **II. Wyniki badania Eurobarometru dotyczącego postrzegania korupcji i doświadczeń związanych z korupcją**

W ramach przygotowywania sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE na początku 2013 r. przeprowadzono dwa badania Eurobarometru: 1) specjalne badanie Eurobarometru<sup>6</sup> i 2) badanie Eurobarometr Flash koncentrujące się na przedsiębiorstwach<sup>7</sup>. W przypadku większości państw ranking według wskaźnika postrzegania korupcji<sup>8</sup> publikowany przez Transparency International jest zwykle zgodny z odpowiedziami udzielanymi przez respondentów w badaniu Eurobarometru.

Jeżeli uwzględnimy dane zawarte w specjalnym badaniu Eurobarometru dotyczące po pierwsze ogólnego postrzegania powszechności zjawiska korupcji i po drugie poczucia, że wręczenie łapówki jest faktycznie oczekiwane (osobiste doświadczenia związane z przekupstwem), jest oczywiste, że państwa członkowskie można scharakteryzować na różne sposoby.

Odpowiedzi potwierdzają pozytywne postrzeganie i niewielkie doświadczenia związane z przekupstwem w przypadku **Danii, Finlandii, Luksemburga i Szwecji**. Respondenci w tych państwach rzadko wskazywali, że oczekiwano od nich wręczenia łapówki (mniej niż 1 % przypadków), a liczba osób, które sądzą, że korupcja jest powszechna (odpowiednio 20 %, 29 %, 42 % i 44 %) jest znacznie niższa od średniej w UE. W przypadku **Zjednoczonego Królestwa** zaledwie 5 spośród 1 115 respondentów znalazło się w sytuacji, w której oczekiwano od nich wręczenia łapówki (mniej niż 1 %), co stanowi najlepszy wynik w całej Europie; dane dotyczące postrzegania pokazują jednak, że 64 % respondentów ze Zjednoczonego Królestwa uważa zjawisko korupcji za powszechne w ich kraju (średnia w UE wynosi 74 %).

W państwach takich jak **Niemcy, Niderlandy, Belgia, Estonia i Francja**, chociaż ponad połowa respondentów sądzi, że korupcja jest powszechnym zjawiskiem, faktyczna liczba osób, które musiały wręczyć łapówkę, jest niska (około 2 %). Wspomniane państwa osiągają także dobre wyniki według wskaźnika Transparency International. **Austria wykazuje podobne cechy do tej grupy** z wyjątkiem nieco większej liczby respondentów (5 %), którzy przyznali, że oczekiwano od nich wręczenia łapówki.

W niektórych państwach, w tym **na Węgrzech (13 %), w Słowacji (14 %) i Polsce (15 %)**, stosunkowo duża liczba osób wskazała, że mają osobiste doświadczenia związane z przekupstwem, ale koncentrują się one wyraźnie na ograniczonej liczbie sektorów. W państwach tych większość przypadków przekupstwa występuje w jednym sektorze,

<sup>6</sup> Badanie przeprowadzane co dwa lata wśród ogółu społeczeństwa we wszystkich państwach członkowskich, oparte na bezpośrednich wywiadach na próbie 1000 lub 500 respondentów (w zależności od rozmiaru populacji). W przedmiotowym badaniu przeprowadzonym pod koniec lutego i na początku marca 2013 r. wzięło udział łącznie 27 786 osób (reprezentatywna próba). Przedmiotem badania było między innymi ogólne postrzeganie korupcji, osobiste doświadczenia związane z korupcją, jak również podejście do przysług i prezentów. Chociaż badania Eurobarometru przeprowadzane są co dwa lata od 2007 r., Komisja postanowiła w 2013 r. dostosować pytania do potrzeb niniejszego sprawozdania. Dlatego też należy zachować ostrożność przy wszelkich porównaniach z poprzednimi latami. Pełne sprawozdanie dostępne jest pod adresem [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_399\\_380\\_en.htm#397](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#397).

<sup>7</sup> Badanie telefoniczne, tzw. Eurobarometr Flash, obejmowało sześć sektorów w UE-28 i zostało przeprowadzone po raz pierwszy w dniach 18 lutego–8 marca 2013 r. O przedstawienie opinii poproszono przedsiębiorstwa z sektorów energii, opieki zdrowotnej, budownictwa, produkcji, telekomunikacji i sektora finansowego (przedsiębiorstwa wszystkich wielkości). Pełne sprawozdanie dostępne jest pod adresem [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/flash\\_arch\\_374\\_361\\_en.htm#374](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_en.htm#374)

<sup>8</sup> Wskaźnik postrzegania korupcji publikowany jest co roku przez Transparency International: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>

mianowicie w sektorze opieki zdrowotnej. Istnieją dowody, że problemy strukturalne w opiece zdrowotnej stanowią zachęty do wręczenia łapówek personelowi medycznemu. We wszystkich wspomnianych państwach szczegółowe odpowiedzi istotnie pokazują, że największa liczba osób wymienia opiekę zdrowotną, podczas gdy wszystkie pozostałe instytucje lub sektory (np. policja, służby celne, politycy, prokuratura itd.) wskazał mniej niż 1 % respondentów. Korupcja w szerszym rozumieniu tego zjawiska jest postrzegana w tych państwach jako powszechna (82 % w Polsce, 89 % na Węgrzech i 90 % w Słowacji).

W niektórych państwach, w tym w **Portugalii, Słowenii, Hiszpanii i we Włoszech**, przekupstwo wydaje się rzadkie, natomiast szerzej pojęta korupcja jest poważnym problemem: stosunkowo niewielu respondentów wskazało, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy poproszono ich o wręczenie łapówki lub oczekiwano tego od nich. Chociaż osobiste doświadczenia związane z przekupstwem występują stosunkowo rzadko (1–3 %), ostatnie skandale polityczne oraz kryzys finansowy i gospodarczy mają tak duży wpływ na postrzeganie korupcji, że znalazło to odzwierciedlenie w negatywnym postrzeganiu przez respondentów ogólnej sytuacji związanej z korupcją (odpowiednio 90, 91, 95 i 97 %).

Do państw osiągających najsłabsze wyniki zarówno w zakresie postrzegania, jak i faktycznych doświadczeń związanych z korupcją należą **Chorwacja, Republika Czeska, Litwa, Bulgaria, Rumunia i Grecja**. W państwach tych od 6 % do 29 % ankietowanych przyznało, że zostali poproszeni o wręczenie łapówki w ciągu ostatnich 12 miesięcy lub oczekiwano tego od nich, natomiast zdaniem 84 % do 99 % respondentów korupcja jest powszechna w ich kraju. Chorwacja i Republika Czeska wywierają nieco bardziej pozytywne wrażenie i osiągają nieco lepsze wyniki niż pozostałe państwa z tej samej grupy.

Wyniki państw niewymienionych powyżej (tj. Łotwy, Malty, Irlandii, Cypru) nie odbiegają znacznie od średniej w UE w odniesieniu do żadnego z tych aspektów.

**Na poziomie europejskim trzy czwarte respondentów (76 %) sądzi, że korupcja jest powszechnym zjawiskiem w ich kraju.** Do państw, w których respondenci najczęściej są zdania, że korupcja jest powszechnym zjawiskiem, należą Grecja (99 %), Włochy (97 %), Litwa, Hiszpania i Republika Czeska (95 % w każdym z nich). **Jedna czwarta Europejczyków (26 %), w porównaniu z 29 % zgodnie z badaniem Eurobarometru z 2011 r., uważa, że korupcja ma bezpośredni wpływ na ich życie codzienne.** O bezpośrednim wpływie korupcji najczęściej wspominają obywatele Hiszpanii i Grecji (63 % w każdym z państw), Cypru i Rumunii (57 % w każdym z państw) oraz Chorwacji (55 %), natomiast najrzadziej obywatele Danii (3 %), Francji i Niemiec (6 % w każdym z państw). **Mniej więcej jeden na dwunastu Europejczyków (8 %) twierdzi, że doświadczył lub był świadkiem przypadku korupcji w ciągu ostatnich 12 miesięcy.** O doświadczeniu lub byciu świadkiem korupcji najczęściej wspominają respondenci na Litwie (25 %), w Słowacji (21 %) i Polsce (16 %), natomiast najrzadziej respondenci w Finlandii i Danii (3 % w każdym z państw), na Malcie i w Zjednoczonym Królestwie (4 % w każdym z państw).

**Okolo trzy czwarte Europejczyków (73 %) twierdzi, że przekupstwo i korzystanie ze znajomości jest często najłatwiejszym sposobem uzyskania niektórych zamówień publicznych w ich kraju.** Przekonanie to jest najbardziej rozpowszechnione w Grecji (93 %), na Cyprze (92 %), w Słowacji i Chorwacji (89 % w każdym z państw). **Podobnie jak w 2011 r., okolo dwie trzecie Europejczyków (67 %) sądzi, że finansowanie partii politycznych nie jest wystarczająco przejrzyste i nadzorowane.** Taki pogląd wyrażają najczęściej respondenci z Hiszpanii (87 %), Grecji (86 %) i Republiki Czeskiej (81 %), natomiast najrzadziej respondenci z Danii (47 %), Zjednoczonego Królestwa (54 %), Szwecji (55 %) i Finlandii (56 %). **Nieznacznie mniej niż jedna czwarta Europejczyków (23 %) zgadza się,**

**że ich rząd skutecznie walczy z korupcją;** około jedna czwarta (26 %) uważa, że w ich kraju wystarczająco dużo postępowań kończy się powodzeniem, aby zniechęcić obywateli do praktyk korupcyjnych.

Wyniki dotyczące poszczególnych państw, uzyskane w badaniu Eurobarometr Flash koncentrującym się na przedsiębiorstwach, pokazują wyraźne rozbieżności: między najwyższym (Grecja: 99 %) i najniższym (Dania: 10 %) poziomem postrzegania korupcji występuje różnica 89 punktów procentowych. (Taki sam wynik uzyskano w omówionym powyżej specjalnym badaniu Eurobarometru: 20 % do 99 %). Poza jednym respondentem wszyscy pozostali respondenci z Grecji uważają, że korupcja jest powszechnym zjawiskiem w Grecji.

**Na poziomie europejskim więcej niż 4 na 10 przedsiębiorstw uważa korupcję za problem w prowadzeniu działalności gospodarczej i dotyczy to również rozdawania stanowisk publicznych i nepotyzmu.** W odpowiedzi na pytanie, czy korupcja *stanowi problem w prowadzeniu działalności gospodarczej*, 50 % przedsiębiorstw z sektora budowlanego i 33 % przedsiębiorstw telekomunikacyjnych/informatycznych wskazało, że ich zdaniem jest to poważny problem. **Im mniejsze przedsiębiorstwo, tym częściej korupcja i nepotyzm okazują się problemem w prowadzeniu działalności gospodarczej.** Korupcja postrzegana jest najczęściej jako problem w prowadzeniu działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa w Republice Czeskiej (71 %), Portugalii (68 %), Grecji i Słowacji (66 % w każdym z państw).

### **III. Główne ustalenia wynikające z niniejszego sprawozdania**

Analizy dotyczące poszczególnych państw ujawniły różnorodne problemy związane z korupcją, jak również mechanizmy kontroli korupcji, z których część okazała się skuteczna, natomiast inne nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Można jednak zauważyć pewne cechy wspólne występujące na poziomie całej UE albo w grupach państw członkowskich. Z analiz dotyczących poszczególnych państw wynika, że udzielanie zamówień publicznych jest szczególnie podatne na korupcję w państwach członkowskich z uwagi na wadliwe mechanizmy kontroli i zarządzania ryzykiem. Ocena istniejących zagrożeń korupcyjnych, obejmująca zarówno dobre, jak i złe praktyki w zakresie udzielania zamówień publicznych, została przedstawiona w poniższej sekcji.

Niniejsze streszczenie zawiera przegląd najważniejszych kwestii, które zostały poddane bardziej szczegółowej ocenie w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw. Kwestie te podzielono na cztery obszary tematyczne (A. Wymiar polityczny, B. Mechanizmy kontroli i prewencja, C. Zwalczanie, D. Obszary ryzyka), choć mogą się one częściowo pokrywać, biorąc pod uwagę złożony charakter analizowanych problemów. Bardziej szczegółowy opis kontekstu i analiz można znaleźć w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw.

#### **A. Wymiar polityczny**

##### ***Priorytetowe traktowanie polityki antykorupcyjnej***

Polityka antykorupcyjna stała się bardziej widoczna w programach politycznych większości państw członkowskich. Kryzys finansowy zwrócił uwagę na kwestie związane z uczciwością i odpowiedzialnością decydentów. Większość państw członkowskich, które zetknęły się z poważnymi trudnościami gospodarczymi, uznała powagę problemów związanych z korupcją i opracowała (lub opracowuje) programy antykorupcyjne mające na celu zniwelowanie wiążącego się z tym ryzyka oraz ryzyka sprzeniewierzenia funduszy publicznych. W



przypadku niektórych państwach członkowskich programy dostosowań gospodarczych zawierają wyraźne wymogi dotyczące polityki antykorupcyjnej. Polityka antykorupcyjna, nawet jeśli nie jest formalnie powiązana z programem dostosowań gospodarczych, stanowi uzupełnienie środków dostosowawczych, w szczególności w państwach, w których korupcja stanowi poważny problem. Zalecenia w zakresie skutecznego zwalczania korupcji zostały również przedstawione w kontekście europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej.

Niniejsze sprawozdanie nie opiera się na założeniu, że nadrzędne strategie antykorupcyjne są niezbędne do zapobiegania lub zwalczania korupcji. Długotrwały brak kompleksowych strategii antykorupcyjnych w niektórych państwach członkowskich, które regularnie borykają się z problemami związanymi z korupcją, okazał się jednak powodem do obaw, ponieważ rodzaj problemów, które należy rozwiązać, wymaga zastosowania kompleksowego, skoordynowanego podejścia na szczeblu centralnym. W niektórych z tych państw członkowskich przyjęto niedawno krajową strategię antykorupcyjną, podczas gdy w innych nie wdrożono jeszcze takiej strategii. Strategie antykorupcyjne przyjęte w niektórych państwach członkowskich na podstawie wyników ocen skutków wcześniejszych programów strategicznych po przeprowadzeniu konsultacji społecznych oraz przy aktywnym udziale przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i szeregu instytucji publicznych oraz niezależnych instytucji działających w obszarach egzekwowania prawa i monitorowania wymienia się jako przykłady pozytywnych działań, zastrzegając jednak, że ich rezultaty będzie można ocenić dopiero na etapie ich wdrażania.

Większość państw członkowskich, które zmagają się z poważnymi wyzwaniami w zakresie zwalczania korupcji, ustanowiła złożone i rozbudowane ramy prawne i instytucjonalne oraz opracowała szereg ukierunkowanych strategii lub programów. Samo podjęcie takich działań nie gwarantuje jednak osiągnięcia wymiernych rezultatów. Z kolei w innych państwach członkowskich, w których nie wprowadzono żadnych odnośnych regulacji ani programów strategicznych, skala korupcji uległa widocznemu zmniejszeniu dzięki stosowaniu systemów, praktyk i zwyczajów w zakresie prewencji obejmujących dostawców i odbiorców usług publicznych lub, w niektórych przypadkach, dzięki wysokim standardom w zakresie przejrzystości.

### ***Odpowiedzialność polityczna***

Protesty społeczne, wywołane kryzysem, były wymierzone nie tylko w politykę gospodarczą i społeczną, ale dotyczyły również kwestii uczciwości i odpowiedzialności elit politycznych. Skandale korupcyjne na wysokim szczeblu związane z korupcją, przypadkami sprzeniewierzenia funduszy publicznych lub nieetycznym zachowaniem polityków przyczyniły się do wzrostu niezadowolenia społecznego i spadku zaufania do systemu politycznego.

Uczciwość w polityce stanowi poważny problem w wielu państwach członkowskich. Posiadanie kodeksu postępowania przez partie polityczne lub wybierane zgromadzenia na szczeblu centralnym lub lokalnym jest raczej wyjątkiem aniżeli regułą. Nawet w przypadku gdy kodeksy takie zostały ustanowione, często cechują się one brakiem skutecznych mechanizmów monitorowania lub wyraźnych przepisów dotyczących sankcji, w związku z czym rzadko prowadzą do nałożenia kar odstraszających. W niektórych przypadkach niedostateczny poziom odpowiedzialności doprowadził do powstania powszechnego przekonania o praktycznej bezkarności elit politycznych.

Obawy zgłaszane w niektórych państwach członkowskich dotyczą nie tylko coraz większej nieufności obywateli, ale również zagrożenia dla reputacji państwa na arenie międzynarodowej. W rezultacie państwa członkowskie przypisują obecnie znacznie większą wagę walce z korupcją, podejmując istotne działania lub zapowiadając programy radykalnych reform.

W niektórych państwach członkowskich jako poważny problem wskazywano upolitycznienie procesu naboru na stanowiska średniego i niskiego szczebla w administracji publicznej na szczeblu centralnym lub regionalnym/krajowym. Takie praktyki zwiększają podatność na korupcję, podwyższają ryzyko wystąpienia konfliktu interesów, osłabiają mechanizmy kontroli i wpływają na wiarygodność administracji publicznej jako całości.

### ***Odpowiedzialność wybieranych urzędników za korupcję***

*Najważniejszym wyzwaniem związanym z polityką antykorupcyjną jest brak zharmonizowanej definicji „urzędnika publicznego” na szczeblu UE, która obejmowałaby wybieranych urzędników. W 2012 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie dyrektywy dotyczącej ochrony prawnokarnej przed nadużyciami finansowymi i powiązanymi przestępstwami na szkodę interesów finansowych UE<sup>9</sup>, który zawiera definicję urzędnika publicznego obejmującą również osoby sprawujące urząd legislacyjny. Przebieg negocjacji dotyczących przedmiotowego wniosku w sprawie dyrektywy prowadzonych w Radzie<sup>10</sup> i w Parlamencie Europejskim<sup>11</sup> świadczy o braku poparcia dla proponowanej definicji dążącej do kryminalizacji korupcji, której dopuścili się wybierani urzędnicy. W opinii Komisji wypracowanie wspólnego podejścia do tej kwestii na szczeblu UE wymaga jednak wyraźnego zharmonizowania kwestii odpowiedzialności karnej wybieranych urzędników za przestępstwa korupcyjne.*

### ***Finansowanie partii politycznych***

Jedną z kwestii bardziej ogólnych, która – jak wynika z doświadczeń – ma wpływ na zjawisko korupcji, jest finansowanie partii politycznych. Niedawne przypadki korupcji na dużą skalę związane z nielegalnym finansowaniem partii politycznych wywarły wpływ na polityków w niektórych państwach członkowskich. W szeregu państw członkowskich zwrócono uwagę na zjawisko kupowania głosów i inne formy wywierania nadmiernego wpływu na elektorat.

Przeprowadzone przez GRECO oceny finansowania partii politycznych wywarły widoczny wpływ na reformę ram prawnych oraz, do pewnego stopnia, ram instytucjonalnych w tym obszarze. Większość państw członkowskich, z pewnymi wyjątkami, zmieniła niedawno przepisy w zakresie finansowania partii politycznych oraz wprowadziła bardziej rygorystyczne standardy przejrzystości, w tym również w odniesieniu do darowizn. W dwóch państwach członkowskich nie ma żadnych ograniczeń w zakresie darowizn anonimowych. W jednym z tych państw członkowskich nie ma obowiązku publikowania sprawozdań finansowych przez partie polityczne. Główne partie polityczne zawarły jednak dobrowolną umowę na rzecz zapewnienia przejrzystości finansowej. Ponadto w najbliższym czasie zaplanowano zmianę przepisów w zakresie finansowania partii politycznych, tak aby zapewnić zgodność z zaleceniami GRECO. Drugie ze wspomnianych państw członkowskich nie zapowiedziało planów zakładających wprowadzenie dalszych zmian w przepisach

<sup>9</sup> COM(2012) 363.

<sup>10</sup> Zob. podejście ogólne z dnia 3 czerwca 2013 r., dok. Rady 10232/13.

<sup>11</sup> Zob. opinia Komisji Prawnej, A7-0000/2013.

krajowych w związku z opublikowaniem zaleceń GRECO. Inne państwo członkowskie wprowadziło niedawno zmiany w krajowych przepisach w zakresie finansowania partii politycznych, ale w dalszym ciągu występują luki prawne dotyczące maksymalnej wysokości darowizn, systemu sponsorowania przez przedsiębiorstwa państwowe, mechanizmów nadzorczych oraz uprawnień w zakresie nakładania sankcji.

*Dobrze uregulowany i przejrzysty system finansowania partii politycznych – Finlandia*

*W 2010 r. Finlandia wprowadziła zmiany w ustawie o partiach politycznych, uwzględniając wszystkie zalecenia przedstawione przez GRECO. Wcześniej w Finlandii obowiązywały jedynie ograniczone regulacje dotyczące finansowania partii politycznych. Nowe ramy prawne mają na celu zwiększenie przejrzystości finansowania kandydatów w wyborach, partii politycznych, a także innych podmiotów powiązanych z partiami politycznymi. Jeżeli wspomniana ustawa będzie stosowana zgodnie z intencją ustawodawcy, przyczyni się ona do znacznego zwiększenia przejrzystości finansowania partii politycznych. Zdaniem GRECO Finlandia może służyć za przykład dla innych państw.*

W niektórych przypadkach partie polityczne podniosły swoje standardy uczciwości i nakładały sankcje na członków zamieszanych w afery korupcyjne lub usuwały takich członków. W jednym państwie członkowskim udało się osiągnąć znaczną poprawę przejrzystości i odpowiedzialności systemu parlamentarnego. Niemniej nawet w państwach, w których odnotowano takie przykłady odpowiedzialności politycznej, reagowanie na przypadki braku uczciwości nie stanowi powszechnie stosowanej praktyki.

System nadzoru nad finansowaniem partii politycznych w dalszym ciągu wykazuje poważne niedociągnięcia. Na obecnym etapie nie można jeszcze ocenić wpływu przeprowadzonych niedawno reform ustawodawczych. Często zdarza się, że po usunięciu jednej luki prawnej (takiej jak przejrzystość i określenie maksymalnej wartości darowizn) w jej miejsce pojawiają się inne (np. uproszczony system kredytowy, systemów darowizn wielokrotnych, niewystarczający nadzór nad fundacjami lub innymi podmiotami powiązanymi z partiami politycznymi itp.). Stosowanie nadzoru prewencyjnego i nakładanie odstraszających sankcji za nielegalne finansowanie partii politycznych i nakładanie w dalszym ciągu nie jest regularną praktyką w UE, dlatego też należy podejmować dalsze wysiłki na rzecz zapewnienia spójnego wdrażania tych środków.

## **B. Mechanizmy kontroli i prewencja**

### ***Stosowanie strategii prewencyjnych***

Strategie prewencyjne obejmują szereg aspektów, w tym jasno określone zasady etyczne, środki służące zwiększaniu poziomu świadomości, tworzenie kultury uczciwości w ramach różnych organizacji, surowe traktowanie przypadków braku uczciwości przez przełożonych, skuteczne mechanizmy kontroli wewnętrznej, łatwy dostęp do informacji będących przedmiotem publicznego zainteresowania, skuteczne systemy oceny wydajności instytucji publicznych itp. Istnieje znaczny rozdźwięk między państwami członkowskimi, jeżeli chodzi o podejście do przeciwdziałania korupcji. W przypadku niektórych wdrażanie strategii prewencyjnych odbywało się do tej pory w sposób fragmentaryczny i nie przyniosło przekonujących rezultatów. W przypadku innych skuteczna prewencja przyczyniła się do ugruntowania się wieloletniej reputacji tych państw jako wolnych od korupcji. Chociaż w tych ostatnich państwach korupcja nie jest postrzegana jako poważny problem, większość organów na szczeblu centralnym i lokalnym stosuje aktywne i dynamiczne programy na rzecz

uczciwości i prewencji i traktuje je priorytetowo. W przypadku innych państw członkowskich korupcja przez długi czas była postrzegana jako problem mniejszej wagi, stąd brak aktywnej polityki wspierającej podejmowanie kompleksowych działań prewencyjnych.

#### *Aktywne promowanie uczciwości w sektorze publicznym – Niderlandy*

*W holenderskiej administracji publicznej aktywnie promuje się zasady uczciwości, przejrzystości i odpowiedzialności. Urząd ds. Promowania Uczciwości w Sektorze Publicznym (BIOS), utworzony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Stosunków w Królestwie, jest niezależną instytucją zachęcającą sektor publiczny do opracowania i wdrażania strategii na rzecz uczciwości i udzielającą mu wsparcia w tym zakresie.*

*Ponadto wiele holenderskich miast i społeczności realizuje lokalną politykę na rzecz uczciwości, co doprowadziło do poprawy wykrywalności przypadków naruszenia zasady uczciwości (wzrost z 135 przypadków w 2003 r. do 301 przypadków w 2010 r.). Lokalne polityki na rzecz uczciwości ewoluowały w ciągu ostatnich 20 lat, stając się integralną częścią zarządzania na szczeblu lokalnym.*

#### **Mechanizmy kontroli zewnętrznej i wewnętrznej (inne niż egzekwowanie prawa)**

Mechanizmy kontroli odgrywają istotną rolę w kontekście zapobiegania i wykrywania korupcji w organach publicznych. Niektóre państwa członkowskie nakładają duże obciążenia na organy egzekwowania prawa i organy ścigania lub agencje antykorupcyjne, które są postrzegane jako jedyne podmioty odpowiedzialne za walkę z korupcją w kraju. Choć działalność tych instytucji ma ogromne znaczenie, głęboko zakorzenionej korupcji nie uda się wyeliminować bez kompleksowego podejścia służącego wzmocnieniu mechanizmów prewencyjnych i kontrolnych w całej administracji publicznej, zarówno na szczeblu centralnym, jak i na szczeblu lokalnym.

Niektóre sądy obrachunkowe odegrały istotną rolę w przyspieszeniu wdrażania reform antykorupcyjnych. W kilku państwach członkowskich sądy obrachunkowe aktywnie powiadamiają inne właściwe organy o przypadkach podejrzenia korupcji. W niektórych przypadkach pełnią one również rolę instytucji odpowiedzialnej za weryfikację planów finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych. Aktywność tych podmiotów nie idzie jednak w parze ze skutecznością kontroli zewnętrznych i wewnętrznych na szczeblu regionalnym i lokalnym.

W wielu państwach członkowskich kontrole wewnętrzne przeprowadzane w całym kraju (w szczególności na szczeblu lokalnym) są mało dokładne i nieskoordynowane. Dlatego też konieczne jest wzmocnienie tego rodzaju kontroli i skorelowanie ich z rozbudowanymi politykami prewencyjnymi, tak aby zapewnić wymierne i trwałe rezultaty w kontekście walki z korupcją.

#### **Ujawnianie informacji majątkowych**

Ujawnianie informacji majątkowych przez urzędników zajmujących newralgiczne stanowiska stanowi praktykę, która przyczynia się do zwiększenia rozliczalności urzędników publicznych, zapewnia przejrzystość i ułatwia wykrywanie potencjalnych przypadków nielegalnego wzbogacenia się, konfliktu interesów, złamania zasady niełączenia określonych funkcji publicznych, a także wykrywania i ścigania potencjalnych praktyk korupcyjnych.

Stosowane podejścia w zakresie ujawniania informacji majątkowych przez wybieranych urzędników różnią się między sobą, począwszy od ustanowienia obowiązku ujawniania znacznej ilości informacji<sup>12</sup>, poprzez bardziej ograniczoną politykę ujawniania, aż do polityki niejawności. W przypadku zawodowych urzędników publicznych w określonych sektorach ustanowienie obowiązku ujawniania informacji majątkowych mogłoby być sposobem na uniknięcie przypadków konfliktu interesów. Pomimo tych różnych podejść można zauważyć ogólną tendencję do zaostrzania wymogów w zakresie ujawniania informacji majątkowych obowiązujących urzędników publicznych. Kilka państw członkowskich, w których zwyczajowo nie stosowano systemów ujawniania informacji majątkowych, wprowadziło niedawno takie systemy lub zapowiedziało ich wprowadzenie.

Istotnym aspektem jest weryfikacja oświadczeń majątkowych. W niektórych państwach członkowskich organy odpowiedzialne za monitorowanie ujawniania informacji majątkowych dysponują ograniczonymi uprawnieniami i narzędziami. W innych państwach występuje niewiele dowodów na aktywne wdrażanie lub egzekwowanie przepisów w tym zakresie. W kilku państwach system weryfikacji jest skomplikowany i uciążliwy, co wpływa na jego skuteczność. Istnieje niewiele przykładów państw członkowskich przeprowadzających gruntowną weryfikację: w tych państwach wyspecjalizowane, niezależne agencje antykorupcyjne / agencje ds. uczciwości dysponujące uprawnieniami i narzędziami niezbędnymi do sprawdzania pochodzenia majątku urzędników publicznych objętych wymogiem ujawniania przez porównanie z informacjami zawartymi w szeregu baz danych (bazy administracji podatkowej, rejestr handlowy itp.) przeprowadzają kompleksowe kontrole, aby wykryć potencjalnie nieprawidłowe oświadczenia.

### ***Przepisy dotyczące konfliktu interesów***

Do konfliktu interesów dochodzi w sytuacji, w której urzędnicy publiczni podejmują lub zamierzają podjąć działanie lub stwarzają pozory działania w interesie prywatnym<sup>13</sup>. Dlatego też kwestia konfliktu interesów została włączona w zakres szeregu instrumentów antykorupcyjnych i mechanizmów przeglądu, w tym tych związanych z konwencją NZ przeciwko korupcji, GRECO i OECD.

W państwach UE stosuje się różne przepisy i sankcje w odniesieniu do konfliktów interesów. W niektórych państwach członkowskich funkcjonują specjalne przepisy obejmujące szereg wybieranych lub powoływanych urzędników publicznych, jak również wyspecjalizowane agencje odpowiedzialne za przeprowadzanie kontroli. Poziom nadzoru różni się w poszczególnych państwach członkowskich: w niektórych ustanowiono niezależne agencje, które monitorują przypadki konfliktu interesów, ale możliwość skutecznego wykrywania takich przypadków w skali całego kraju jest ograniczona, a działania następcze podejmowane w odniesieniu do decyzji wydawanych przez te agencje są niewystarczające; w innych

<sup>12</sup> Ujawnienie informacji majątkowych nie oznacza ich automatycznej publikacji, ponieważ decyzję w tym zakresie podejmuje się po uwzględnieniu kwestii związanych z prawem do ochrony danych osobowych. Niektóre państwa członkowskie, które stosują systemy ujawniania informacji majątkowych, nie publikują wszystkich oświadczeń majątkowych. Urzędnicy publiczni w tych państwach są jednak zobowiązani do przekazywania szczegółowych oświadczeń majątkowych odpowiednim organom.

<sup>13</sup> Rada Europy zdefiniowała konflikt interesów jako sytuację, „w której urzędnik publiczny ma interes prywatny, który wpływa lub może wpływać na bezstronne i obiektywne pełnienie przez niego funkcji publicznych”, przy czym interes prywatny oznacza „jakąkolwiek korzyść dla danego urzędnika, członków jego rodziny, bliskich krewnych, przyjaciół i osób lub organizacji, z którymi urzędnik ma lub miał związki gospodarcze lub polityczne. Konflikt interesów obejmuje również wszelką związaną z nim odpowiedzialność finansową lub cywilną. Zob. zalecenie nr R (2000) 10 Komitetu Ministrów do państw członkowskich w sprawie kodeksów postępowania dla wybieranych urzędników publicznych: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

państwach funkcjonuje komisja etyki odpowiedzialna za takie weryfikacje, która podlega parlamentowi; w niektórych przypadkach kontrole posłów przeprowadza komisja parlamentarna lub, w innych przypadkach, komisja odpowiedzialna za przeprowadzanie kontroli w zakresie konfliktu interesów i oświadczeń majątkowych, choć zakres jej uprawnień i możliwości nakładania sankcji są często ograniczone. Weryfikacje merytoryczne są często nadmiernie sformalizowane i z reguły ograniczają się do kontroli administracyjnych. Zdolności w zakresie monitorowania i narzędzia niezbędne do przeprowadzenia kontroli merytorycznych są często niewystarczające.

Szczególne trudności, które pojawiają się we wszystkich państwach, są spowodowane niedoborem i niedostateczną dotkliwością sankcji, które można nałożyć na wybieranych urzędników. Kodeksy postępowania różnych wybieranych zgromadzeń, nawet jeśli obejmują konflikt interesów, z reguły nie przewidują możliwości zastosowania sankcji o charakterze odstrasającym. Dyscyplina partyjna i samokontrola mogą się okazać niewystarczająco skuteczne w tym względzie. Podobnie anulowanie zamówień udzielonych lub procedur przeprowadzonych w sytuacjach występowania konfliktu interesów czy też dochodzenie oszacowanego odszkodowania są często regulowane ogólnymi przepisami prawa cywilnego i nie są skutecznie stosowane w praktyce.

Przypadki konfliktu interesów w ramach procesu decyzyjnego, przydzielania środków publicznych i udzielania zamówień publicznych, w szczególności na szczeblu lokalnym, stanowią powracający problem w wielu państwach członkowskich. W niniejszym sprawozdaniu zbadano szczególne wyzwania w tym zakresie na szczeblu regionalnym i lokalnym w tych państwach członkowskich, w których skala takich problemów wydaje się większa niż w pozostałych. Istnieją (niekiedy znaczne) różnice między poszczególnymi regionami i samorządami terytorialnymi oraz brakuje spójnego podejścia do kwestii ustanawiania minimalnych standardów i podnoszenia świadomości w tym względzie. Co do zasady konflikty interesów nie podlegają ściganiu w państwach członkowskich UE. W jednym państwie członkowskim konflikty interesów są uznawane za niezgodne z prawem, choć nie ma jeszcze zbyt wielu przypadków skutecznego ścigania. Niektóre formy konfliktów interesów są również ścigane w innym państwie członkowskim (np. niezgodny z prawem udział w działalności, którą zarządzają lub nadzorują urzędnicy publiczni).

Przepływ pracowników między sektorem publicznym a prywatnym ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania nowoczesnego społeczeństwa i może przynieść istotne korzyści zarówno sektorowi publicznemu, jak i sektorowi prywatnemu. Wiąże się to jednak z potencjalnym ryzykiem ujawnienia przez byłych urzędników publicznych informacji zdobytych w ramach pełnienia wcześniejszej funkcji, które nie powinny zostać ujawnione, oraz z ryzykiem wystąpienia konfliktu interesów w odniesieniu do wcześniejszego pracodawcy w przypadku objęcia stanowiska publicznego przez dawnych pracowników sektora prywatnego. Zaledwie kilka państw członkowskich wyraźnie uwzględnia tę sytuację w swoich przepisach, których wdrażanie jest często niezadowalające.

## **C. Zwalczanie**

### ***Prawo karne***

W większości państw prawo karne zawiera przepisy antykorupcyjne, które są zgodne z normami Rady Europy, ONZ oraz prawodawstwem UE. Jedno państwo członkowskie nie ratyfikowało konwencji NZ przeciwko korupcji. Główną przeszkodą w ratyfikacji konwencji

przez to państwo jest brak odpowiedzialności karnej wybieranych urzędników publicznych za przekupstwo.

Niektóre państwa członkowskie przeprowadziły lub zamierzają przeprowadzić istotne reformy kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego. Ich wspólnym celem jest zwiększenie efektywności i skrócenie czasu trwania procedur oraz wzmocnienie narzędzi antykorupcyjnych (w tym opracowanie lepszej definicji przestępstw, w niektórych przypadkach ustanowienie wyższych sankcji oraz wprowadzenie przepisów dotyczących przyspieszonych procedur). Przy wyznaczaniu cienkiej linii między zachowaniem zgodnym i niezgodnym z prawem niektóre państwa członkowskie w dalszym ciągu dysponują ograniczoną możliwością postawienia osób zaangażowanych w korupcję w stan oskarżenia.

Jakość transpozycji **decyzji ramowej Rady 2003/568/WSiSW w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym** jest nierówna<sup>14</sup>. Szczególne niedociągnięcia zaobserwowano w kontekście transpozycji przepisów dotyczących kryminalizacji wszystkich elementów przekupstwa aktywnego i biernego, a także odpowiedzialności karnej osób prawnych. Nawet w przypadku państw członkowskich, które transponowały wspomnianą decyzję ramową, dostępne są znikome informacje na temat egzekwowania prawa.

### ***Skuteczność agencji antykorupcyjnych***

Do państw członkowskich należy podjęcie decyzji, jakie struktury instytucjonalne służące zwalczaniu korupcji mogą być wymagane w ich kontekście krajowym, w zależności od skali i charakteru zjawiska korupcji w danym państwie, ram konstytucyjnych i prawnych, tradycji, powiązania z innymi politykami krajowymi, ogólnego kontekstu instytucjonalnego itp.

Szereg państw członkowskich ustanowiło centralne agencje antykorupcyjne, które łączą zadania w zakresie zapobiegania i zwalczania, podczas gdy inne państwa powołały specjalne agencje antykorupcyjne do celów zapobiegania, przy czym niektóre z tych agencji są także upoważnione do podejmowania czynności w obszarze weryfikacji stanu majątku, konfliktu interesów, naruszenia zasady *incompatibilitas*, a w niektórych przypadkach finansowania partii politycznych. Niektóre inne państwa powołały specjalne służby ds. egzekwowania prawa lub służby ścigania zajmujące się zwalczaniem korupcji.

Obecnie powszechnie wiadomo, że ustanowienie specjalistycznych agencji antykorupcyjnych, niezależnie od tego, czy koncentrują się one na działaniach w zakresie zapobiegania czy zwalczania, nie stanowi rozwiązania problemu. Osiągnięte wyniki są zróżnicowane. Zawarte w niniejszym sprawozdaniu analizy dotyczące poszczególnych państw wskazują jednak, że niektóre z tych agencji skutecznie przyczyniły się do przeprowadzenia reform antykorupcyjnych w danym państwie.

Osiągnięcia niektórych agencji antykorupcyjnych okazały się trwalsze niż innych. Czynniki wywierające wpływ na (tymczasową lub długoterminową) skuteczność tych agencji obejmują: gwarancje niezależności i braku wpływów politycznych, procedury rekrutacji i awansu pracowników w oparciu o osiągnięcia zawodowe, wielodyscyplinarną współpracę między zespołami reagowania operacyjnego oraz z innymi instytucjami, szybki dostęp do baz danych i informacji wywiadowczych oraz zapewnienie niezbędnych środków i umiejętności.

---

<sup>14</sup> COM(2011) 309 final, drugie sprawozdanie z wdrożenia dyrektywy ramowej 2003/568/WSiSW z dnia 6 czerwca 2011 r.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:PL:PDF>

Wymienione elementy nie są konsekwentnie łącznie stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

*Dobre praktyki dotyczące agencji antykorupcyjnych*

Słoweńska Komisja ds. Przeciwdziałania Korupcji (CPC) umocniła swoją rolę jako instytucji dążącej do „zagwarantowania praworządności dzięki podejmowaniu działań antykorupcyjnych”, co znalazło również potwierdzenie w wyroku słoweńskiego Trybunału Konstytucyjnego. Pomimo ograniczonych środków Komisja uzyskała dobre wyniki w obszarze wdrażania, przeprowadzając ponad 1 000 przeglądów i dochodzeń rocznie. Komisja zweryfikowała stan majątkowy i interesy przywódców wszystkich głównych partii politycznych, co niedawno doprowadziło do ujawnienia przypadków naruszenia przepisów w zakresie ujawniania informacji majątkowych oraz domniemanych przypadków nielegalnego wzbogacenia się ważnych postaci na scenie politycznej.

Rumuńska Krajowa Dyrekcja ds. Przeciwdziałania Korupcji (DNA) – jako wyspecjalizowany urząd ds. ścigania zajmujący się zwalczaniem korupcji na średnim i wysokim szczeblu osiągnęła zauważalne wyniki w obszarze przeprowadzania bezstronnych dochodzeń i ścigania domniemanych przypadków korupcji na najwyższych szczeblach polityki, sądownictwa i innych sektorów, takich jak administracja podatkowa, sektor celny, energetyczny, transportowy, budowlany, sektor opieki zdrowotnej itp. W ciągu ostatnich siedmiu lat DNA postawiła 4 700 osób w stan oskarżenia. Sądy w 90,25 % przypadków potwierdziły zasadność przedstawionych zarzutów, wydając prawomocny wyrok. Niemalże 1 500 oskarżonych zostało skazanych prawomocnym wyrokiem sądowym, przy czym prawie połowa z nich zajmowała bardzo wysokie stanowiska. Kluczowe znaczenie dla osiągnięcia tych wyników miała struktura DNA, w której skład wchodzi, poza prokuratorami prowadzącymi i nadzorującymi dochodzenia, również przedstawiciele policji administracyjnej oraz eksperci w dziedzinie ekonomii, finansów i IT.

Łotewski Urząd ds. Przeciwdziałania i Zwalczania Korupcji (KNAB) cieszy się ugruntowaną opinią na Łotwie i poza jej granicami. Urząd łączy zadania związane z prewencją, prowadzeniem dochodzeń i edukacją, w tym sprawowanie kontroli nad finansowaniem partii politycznych. KNAB pełni również rolę przygotowawczego organu dochodzeniowego dysponującego uprawnieniami tradycyjnie zastrzeżonymi dla policji oraz prawem dostępu do baz danych bankowych i podatkowych. W ostatnim czasie urząd przechodził okres zawirowań wewnętrznych.

Chorwacki Urząd ds. Zwalczania Korupcji i Przestępczości Zorganizowanej przy Biurze Prokuratora Generalnego (USKOK) osiąga dobre wyniki w zakresie stosowania proaktywnych technik śledczych i skutecznego ścigania, w tym w głośnych sprawach dotyczących wybieranych i powoływanych urzędników wysokiego szczebla.

Centralne wyspecjalizowane hiszpańskie biuro prokuratury ds. zwalczania korupcji osiągało dobre wyniki w zakresie prowadzenia dochodzeń i ścigania, w tym w sprawach na wysokim szczeblu dotyczących zarzutów o stosowanie złożonych systemów nielegalnego finansowania partii politycznych. Kataloński Urząd Antykorupcyjny, regionalna agencja antykorupcyjna specjalizująca się w przeciwdziałaniu korupcji i nadużyciom finansowym i prowadzeniu dochodzeń w takich sprawach, jest jedynym tego rodzaju urzędem w Hiszpanii. Urzędowi, którego głównym celem jest zapobieganie nadużywaniu środków publicznych i prowadzenie dochodzeń w tym zakresie, powierzono również zadanie doradzania innym podmiotom.



W niektórych państwach członkowskich agencje antykorupcyjne prowadzące dochodzenia przeciwko politykom są poddawane bezpośrednim lub pośrednim naciskom. Takie naciski mogą przybierać formę publicznych oświadczeń lub innych działań podważających wiarygodność kierownictwa agencji lub ich uprawnień i kompetencji instytucjonalnych. Istotne jest, aby zapewnić gwarancje niezbędne takim agencjom antykorupcyjnym do dalszego wykonywania powierzonych im zadań bez nadmiernych nacisków.

### ***Możliwości organów ścigania, prokuratury i sądownictwa***

Wydaźność **organów ścigania i prokuratury** w zakresie ścigania korupcji w poszczególnych państwach UE jest bardzo zróżnicowana. Przy ocenie wydaźności tych organów uwzględnia się takie czynniki, jak: szacowany zakres i charakter korupcji, z którą mają do czynienia, zachowanie równowagi w stosunku do środków prewencyjnych, wola polityczna do wspierania niezależności tych organów, zdolności i zasoby pozostające do ich dyspozycji, możliwe przeszkody w prowadzeniu dochodzeń, skuteczność wymiaru sprawiedliwości, w szczególności jego niezależność itp. Przeprowadzenie takiej oceny jest trudne z uwagi na fakt, że w większości państw członkowskich dane statystyczne na temat korupcji są niespójne. Obecnie nie istnieją prawie żadne aktualne, dokładne i skonsolidowane dane statystyczne obrazujące przebieg wszystkich etapów postępowania w sprawach korupcyjnych.

Stosowanie tylko środków represyjnych nie jest wystarczające do skutecznego rozwiązania problemu korupcji. Niemniej zdolność systemu sądownictwa do nakładania odstraszających sankcji karnych odgrywa rolę istotnego czynnika zniechęcającego i stanowi wyraźny sygnał braku tolerancji dla korupcji.

Niektóre państwa członkowskie przywiązują szczególną wagę do represji, a egzekwowanie prawa staje się najlepiej widocznym aspektem działań antykorupcyjnych. Znakomite wyniki można również zaobserwować w państwach członkowskich, w których prokuratura jako całość (poza służbami specjalizującymi się w zwalczaniu korupcji) jest efektywna. W niektórych innych państwach członkowskich ściganie rzadko jest skuteczne lub dochodzenia są długotrwałe.

Niezależność sądownictwa jest kluczowym elementem polityki antykorupcyjnej z punktu widzenia zdolności systemu sądownictwa do skutecznego prowadzenia spraw dotyczących korupcji, w tym korupcji na wysokim szczeblu, a także z punktu widzenia standardów uczciwości w obrębie samego systemu sądownictwa. Zabezpieczenie ram niezbędnych dla skutecznego funkcjonowania sądownictwa, które wydaje sprawiedliwe wyroki w sprawach dotyczących korupcji w obiektywny i bezstronny sposób bez ulegania niepożądanym wpływom, wymaga ustanowienia skutecznych środków ochrony niezależności i wysokich standardów etycznych. W niektórych państwach członkowskich niezależność organów ścigania i prokuratury jest problemem. Pomijając ocenę ogólnej struktury instytucjonalnej, która odzwierciedla kontekst konstytucyjny, prawny i kulturowy każdego państwa członkowskiego i podlega odrębnym mechanizmom i procedurom na poziomie UE – zwłaszcza przeglądowi na potrzeby corocznej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości w UE oraz ramom dotyczącym praworządności, zapowiedzianym i przedstawionym przez przewodniczącego José Manuela Barroso w jego orędziu o stanie Unii w roku 2012 i 2013 – w niektórych przypadkach zgłaszano szczególne obawy dotyczące narażenia prokuratury i sądów na wpływy polityczne w sprawach dotyczących korupcji. Przykłady takiego wpływu obejmują nieprzejrzyste lub uznaniowe stosowanie procedur powoływania, awansowania lub odwoływania prokuratorów prowadzących, a także przypadki rozwiązywania lub próby zdyskredytowania instytucji antykorupcyjnych lub ich kierownictwa bez uzasadnionej, obiektywnej przyczyny. W innych przypadkach podmioty polityczne ingerowały w

zarządzanie antykorupcyjnymi organami ścigania oraz w ich funkcjonowanie. Rozbudowanym uprawnieniom niektórych instytucji antykorupcyjnych nie zawsze towarzyszy odpowiedzialność, co powoduje wrażenie, że mogą się one uchylać od podejmowania działań w sprawach dotyczących osób zajmujących wysokie stanowiska lub uciekać się do kontrowersyjnych metod prowadzenia dochodzeń.

Nie istnieje jednolity standard, który można uznać za wzór procedury powoływania i odwoływania kierowników organów ścigania lub prokuratury. W większości państw członkowskich decyzje w tym zakresie leżą w gestii rządu jako wyraz odpowiedzialności politycznej, co odzwierciedla usytuowanie organów ścigania i prokuratury w strukturze władzy wykonawczej. Niezależnie od stosowanej procedury proces musi być wiarygodny i oparty na osiągnięciach zawodowych danej osoby, aby uniknąć jakichkolwiek podejrzeń o kierowanie się względami politycznymi oraz aby umożliwić policji i prokuraturze wszczynanie dochodzeń w odniesieniu do każdego wykrytego przypadku korupcji.

Brak skutecznej koordynacji między organami ścigania i agencjami antykorupcyjnymi również został podkreślony jako słabość w niektórych państwach członkowskich.

W analizach dotyczących poszczególnych państw zwrócono uwagę na obawy dotyczące uczciwości pracowników **wymiaru sprawiedliwości** w czasie rozpatrywania spraw związanych z korupcją, a także obawy związane z jego niezależnością i uczciwością, co znalazło odzwierciedlenie w skali i charakterze spraw dotyczących korupcji z udziałem sędziów lub prokuratorów. Wyspecjalizowany sąd antykorupcyjny utworzony w jednym z państw członkowskich stanął w obliczu poważnych wyzwań (a nawet został tymczasowo rozwiązany), co wywarło wpływ na stabilność jego działania i potencjał osiągnięcia przekonujących wyników.

Wydaje się, że w szeregu państw członkowskich wymiarowi sprawiedliwości brakuje determinacji i zdolności do rozstrzygania złożonych lub wrażliwych spraw dotyczących korupcji. W niektórych państwach członkowskich istnieje ryzyko przedawnienia spraw dotyczących korupcji z uwagi na nadmiernie długotrwałe i uciążliwe postępowania sądowe. Zdarzają się sytuacje, w których sposób, w jaki przepisy proceduralne są one stosowane w praktyce, prowadzi do znacznych opóźnień, co niekiedy ma na celu uniknięcie zakończenia postępowania sądowego.

W szeregu państw członkowskich zwrócono również uwagę na problem ograniczonego efektu odstraszającego wyroków sądowych – wskazano, że częstotliwość zawieszania lub nakładania niedostatecznie surowych sankcji jest na tyle duża, że stała się pewnego rodzaju normą. Istnieją jednak przykłady innych spraw dotyczących korupcji, w których sąd orzekł karę pozbawienia wolności w wymiarze odstraszającym.

W jednym z państw członkowskich uznano, że trybunały śledcze odgrywają decydującą rolę we wdrażaniu reform prawnych i instytucjonalnych w odniesieniu do spraw dotyczących korupcji, ale w trakcie analizy podniesiono również kwestie długości postępowań prowadzonych przez nie i rzeczywistego wpływu na ściganie.

*Należy podkreślić, że niedociągnięcia proceduralne mogą często utrudniać prowadzenie dochodzeń w sprawach dotyczących korupcji w niektórych państwach członkowskich. Przykłady takich niedociągnięć obejmują nadmiernie rozbudowane lub niejasne przepisy w zakresie uchylania immunitetów lub ich nieprawidłowe stosowanie oraz okresy przedawnienia utrudniające zakończenie skomplikowanych spraw, w szczególności w*

*połączeniu z długotrwałymi postępowaniami lub nieelastycznymi przepisami w zakresie dostępu do informacji bankowych, które utrudniają dochodzenia finansowe i współpracę transgraniczną.*

#### **D. Obszary szczególnego ryzyka**

##### ***Drobna korupcja***

Problem drobnej korupcji jest nadal powszechny w zaledwie kilku państwach członkowskich. Liczne inicjatywy antykorupcyjne podejmowane w tych państwach nie doprowadziły do rozwiązania problemu drobnej korupcji. Kilku państwom członkowskim, w których kilkadziesiąt lat temu drobną korupcję postrzegano jako powracający problem, udało się osiągnąć postępy w tym obszarze, co znajduje odzwierciedlenie w wynikach badań dotyczących bezpośrednich doświadczeń związanych z korupcją, które ujawniają pozytywne tendencje w tym zakresie, niekiedy lepsze od średniej unijnej. Pomimo obiecujących postępów w zakresie ograniczania zjawiska drobnej korupcji w ujęciu ogólnym szereg państw członkowskich w dalszym ciągu boryka się z problemem korupcyjnych warunków panujących w sektorze opieki zdrowotnej, gdzie w dalszym ciągu utrzymują się zachęty do przekazywania nieoficjalnych płatności w zamian za uprzywilejowane traktowanie w dostępie do leczenia.

##### ***Ryzyko korupcji na szczeblu regionalnym i lokalnym***

Z przeprowadzonych analiz wynika, że ryzyko korupcji jest wyższe na szczeblu regionalnym i lokalnym, gdzie mechanizmy monitorowania i kontrole wewnętrzne są z reguły słabsze niż mechanizmy i kontrole stosowane na szczeblu centralnym. Sytuacja w zakresie dobrego rządzenia i skuteczności polityki antykorupcyjnej jest bardzo zróżnicowana w niektórych państwach członkowskich<sup>15</sup>.

W wielu państwach członkowskich szeroka swoboda decyzyjna przysługująca organom administracji rządowej na szczeblu regionalnym lub lokalnym (które zarządzają również znacznymi środkami) nie idzie w parze z równie wysokim poziomem odpowiedzialności i odpowiednimi mechanizmami kontroli. Przypadki konfliktu interesów są szczególnie problematyczne na szczeblu lokalnym. Należy zwiększyć wysiłki na rzecz rozpowszechniania dobrych praktyk stosowanych przez niektóre regiony lub samorządy lokalne oraz zapewnić równe warunki działania zarówno dla wybieranych, jak i powoływanych urzędników na szczeblu lokalnym, w szczególności jeżeli chodzi o standardy przejrzystości, ujawnianie informacji majątkowych, przeciwdziałanie konfliktom interesów i nakładanie sankcji w tym zakresie, a także sprawowanie kontroli nad wydatkami publicznymi.

Z drugiej strony na szczeblu lokalnym lub regionalnym odnotowano również skuteczne praktyki prewencyjne. W jednym państwie członkowskim utworzono sieć zrzeszającą ponad 200 organów administracji regionalnej, miejskiej i gminnej, które współpracują na rzecz przeciwdziałania korupcji i przenikaniu mafii w struktury publiczne.

##### ***Wybrane sektory szczególnie narażone na korupcję***

---

<sup>15</sup> Ustalenia Instytutu ds. Monitorowania Jakości Rządzenia, Uniwersytet w Göteborgu, Szwecja.

Analiza przeprowadzona w szeregu państw członkowskich pozwoliła zidentyfikować sektory, które wydają się szczególnie narażone na korupcję i wymagają podjęcia ukierunkowanych działań.

Sektory rozwoju obszarów miejskich i budownictwa w całej UE z reguły cechują się wyższym poziomem narażenia na korupcję. W sprawozdaniu sektory te wskazano jako szczególnie podatne na korupcję w niektórych państwach członkowskich, gdzie w ostatnich latach przeprowadzono wiele dochodzeń w sprawach dotyczących korupcji i ścigano takie przypadki. W odpowiedzi na ryzyko korupcyjne w tym obszarze jedno państwo członkowskie ustanowiło wyspecjalizowaną służbę ds. walki z przestępczością w zakresie zagospodarowania środowiska i planowania przestrzennego, obejmującą szereg przestępstw, w tym również korupcję. Sektor zagospodarowania środowiska został wskazany jako obszar szczególnie narażony na korupcję w jednym państwie członkowskim, w którym w kontekście udzielania pozwoleń na budowę, w szczególności dużych projektów, podnoszono zarzuty dotyczące korupcji i nielegalnego finansowania partii politycznych.

Sektor opieki zdrowotnej, tj. kolejny sektor, który we wszystkich państwach cechuje się dużym narażeniem na korupcję, w szczególności w przypadku zamówień publicznych i sektora farmaceutycznego, został bardziej szczegółowo oceniony w wielu państwach członkowskich. Państwa te prowadzą obecnie prace nad przygotowaniem strategii i reform w celu wyeliminowania problemu korupcji w służbie zdrowia. Jak do tej pory, osiągnięto jednak znikome rezultaty w tym zakresie. Płatności nieformalne i korupcja w obszarze zamówień publicznych oraz w sektorze farmaceutycznym w dalszym ciągu stanowią źródło obaw.

Zjawisko korupcji w administracji podatkowej, które zostało wskazane jako poważny problem w jednym państwie członkowskim, wymaga podjęcia ukierunkowanych działań strategicznych.

Ogólnie rzecz biorąc, w większości z wymienionych wyżej państw członkowskich nie ustanowiono spójnych mechanizmów oceny ryzyka ani strategii sektorowych na rzecz zwalczania korupcji w sektorach szczególnie narażonych.

### ***Uczciwość i przejrzystość sektora finansowego***

W następstwie kryzysu finansowego wielokrotnie zwracano uwagę na konieczność podniesienia standardów uczciwości i przejrzystości w sektorze finansowym. W niniejszym sprawozdaniu poruszono takie kwestie w odniesieniu do szeregu państw członkowskich.

W sprawozdaniu opracowanym przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy „przypadki korupcji na dużą skalę” powiązano ze zjawiskiem uchylania się od opodatkowania poprzez tworzenie spółek typu *offshore* i rejestrowanie działalności w rajach podatkowych<sup>16</sup>. W sprawozdaniu odniesiono się do inicjatywy Banku Światowego<sup>17</sup> i UNDOC na rzecz odzyskiwania skradzionego mienia, w ramach której zbadano 150 przypadków korupcji na dużą skalę i wykryto bezpośredni związek między dopuszczaniem się korupcji na dużą skalę przez urzędników publicznych wysokiego szczebla a ukrywaniem skradzionego mienia za pomocą nieprzejrzystych spółek fasadowych, fundacji i funduszy powierniczych. Ponadto w sprawozdaniu wskazano utrudnienia w prowadzeniu dochodzeń w sprawie skradzionego mienia oraz śledzenie tego mienia z uwagi na brak dostępu do informacji dotyczących

<sup>16</sup> <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18151&lang=EN>.

<sup>17</sup> <http://star.worldbank.org/star/>.

beneficjenta rzeczywistego oraz stosowanie wyrafinowanych struktur korporacyjnych podlegających wielu jurysdykcjom.

W tym samym sprawozdaniu Zgromadzenie Parlamentarne wymieniło jedno państwo członkowskie spośród wszystkich członków Rady Europy jako „tworzące warunki korzystne dla rozwoju wzbudzających mniejsze lub większe wątpliwości rozwiązań finansowych i prawnych stosowanych w systemie *offshore* lub tolerujące takie rozwiązania”. Przedmiotowe państwo członkowskie zapowiedziało niedawno, że zamierza zmienić swoje przepisy prawa w zakresie dostępu do informacji bankowych.

W innym państwie członkowskim niedawne kontrowersje obejmujące sektor finansowy, w tym największe banki, dotyczące takich kwestii, jak ustalanie wysokości stóp procentowych, nieodpowiedzialna i spekulacyjna polityka kredytowa oraz niezastosowanie należytej staranności, wzbudziły obawy co do kształtu i sposobu egzekwowania obowiązujących przepisów. Przedmiotem szeroko zakrojonej debaty jest również rola banków w ułatwianiu lub umożliwianiu prania pieniędzy. Pojawiają się plany utworzenia publicznie dostępnego rejestru właścicieli zarejestrowanych spółek w celu zwiększenia przejrzystości.

Inne państwo członkowskie zobowiązało się do wzmocnienia swoich ram nadzoru bankowego i ram regulacyjnych, a także zabezpieczeń przeciwko praniu pieniędzy.

### ***Przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych***

Państwa członkowskie, które skutecznie walczą z korupcją na swoim terytorium, często muszą rozwiązywać problemy związane z zachowaniem ich przedsiębiorstw za granicą, w szczególności w państwach, w których zjawisko korupcji jest powszechne. OECD ściśle monitoruje sytuację w tym obszarze, podkreślając w swoich regularnie przeprowadzanych ocenach zarówno dobre, jak i mniej zadowalające wyniki egzekwowania prawa. W szeregu państw członkowskich odnotowano dobre praktyki, które dotyczą znacznej liczby pomyślnie zakończonych postępowań i wysokiego wymiaru nakładanych sankcji, priorytetowego traktowania spraw związanych z przekupstwem zagranicznych funkcjonariuszy publicznych czy też niedawno przyjętej kompleksowej ustawy o przekupstwie, w której wzmacnia się narzędzia prawne i proceduralne w zakresie zapobiegania i ścigania korupcji, w szczególności przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych.

#### *Solidne ramy prawne na rzecz rozwiązania problemu przekupstwa krajowych i zagranicznych funkcjonariuszy publicznych – ustawa o przekupstwie w Zjednoczonym Królestwie*

*Przyjęcie ustawy o przekupstwie z 2010 r., która weszła w życie w dniu 1 lipca 2011 r., sprawiło, że Zjednoczone Królestwo jest obecnie jednym z państw stosujących najbardziej rygorystyczne przepisy w zakresie zwalczania przekupstwa na świecie. Ustawa kryminalizuje nie tylko wręczanie i przyjmowanie łapówek i próby przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza, ale rozszerza również zakres odpowiedzialności karnej na organizacje komercyjne, które nie zapobiegły przekupstwu popełnianemu w ich imieniu. Na mocy przepisów w zakresie jurysdykcji eksterytorialnej Urząd ds. Poważnych Nadużyć Finansowych (SFO) jest uprawniony do ścigania dowolnej spółki lub osoby stowarzyszonej prowadzącej działalność na terytorium Zjednoczonego Królestwa, nawet jeżeli spółka ta ma swoją siedzibę za granicą. Organizacje komercyjne są zwolnione z odpowiedzialności karnej, jeżeli stosowały odpowiednie procedury zapobiegające przekupstwu.*

*Towarzyszące ustawie wytyczne dla organizacji komercyjnych (GCO) opracowane przez SFO wspierają działania na rzecz zwiększania wiedzy na temat nowych ram prawnych i udzielają*

*przedsiębiorstwom praktycznych wskazówek (w tym również w formie studiów przypadku) dotyczących zobowiązań w zakresie zapobiegania przekupstwu lub wykrywania przekupstwa, które spoczywają na nich na mocy ustawy. Zgodnie z wcześniejszym zaleceniem OECD w GCO wyraźnie podkreślono, że drobne gratyfikacje uznaje się za niezgodne z prawem łapówki, oraz przedstawiono kryteria pozwalające odróżnić gościnność od zawołowanych form przekupstwa.*

*SFO dysponuje szerokimi uprawnieniami w zakresie prowadzenia dochodzeń i ścigania poważnych i złożonych przypadków nadużyć finansowych, w tym korupcji. W niektórych sytuacjach SFO może rozważyć możliwość wydania nakazu odzyskania środków i zawarcia ugody na gruncie prawa cywilnego, zgodnie z wcześniej obowiązującymi wytycznymi.*

OECD skrytykowała pozostałe państwa członkowskie za podejmowanie niedostatecznych lub za brak jakichkolwiek działań w zakresie ścigania przypadków przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, biorąc pod uwagę ryzyko korupcji, na jakie przedsiębiorstwa pochodzące z tych państw są narażone za granicą.

### ***Przedsiębiorstwa państwowe***

W niektórych państwach członkowskich, w których niejasne przepisy i upolitycznienie utrudniają powoływanie urzędników na podstawie ich osiągnięć zawodowych oraz zgodnie z interesem publicznym, odnotowano niedociągnięcia w systemie nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi. Ponadto istniejące zabezpieczenia lub mechanizmy antykorupcyjne służące przeciwdziałaniu i sankcjonowaniu przypadków konfliktu interesu należy uznać za niewystarczające. Poziom przejrzystości w zakresie przydzielania funduszy oraz, w niektórych przypadkach, zakupu usług przez te przedsiębiorstwa, jest niewielki. Przeprowadzone niedawno dochodzenia mające na celu zbadanie domniemanych przypadków niewłaściwego wykorzystywania funduszy, praktyk korupcyjnych i prania pieniędzy powiązanych z przedsiębiorstwami państwowymi ujawniły wysoki poziom ryzyka korupcji w tym obszarze, a także słabość systemu kontroli i prewencji.

W przypadku kilku państw członkowskich w sprawozdaniu zwrócono uwagę na konieczność zwiększenia przejrzystości i stosowania skutecznych kontroli w odniesieniu do procesów prywatyzacyjnych, które mogą wiązać się z podwyższonym ryzykiem korupcji.

### ***Powiązania między korupcją a przestępczością zorganizowaną***

W państwach członkowskich, w których przestępczość zorganizowana stanowi źródło poważnych problemów, korupcja często pełni rolę środka ułatwiającego podejmowanie działań przestępczych. W jednym państwie członkowskim szereg przypadków domniemanego nielegalnego finansowania partii politycznych na szczeblu centralnym lub regionalnym było również powiązanych ze zorganizowanymi grupami przestępczymi. Powiązania między zorganizowanymi grupami przestępczymi, przedsiębiorstwami i politykami pozostają źródłem obaw we wspomnianych państwach członkowskich, w szczególności na szczeblu regionalnym i lokalnym oraz w sektorze zamówień publicznych, budownictwa, usług konserwacyjnych, gospodarowania odpadami oraz w innych sektorach. Badania przeprowadzone w innym państwie członkowskim wykazały, że wpływ przestępczości zorganizowanej jest zauważalny na wszystkich szczeblach, w tym również na szczeblu politycznym. W tym państwie korupcja polityczna jest często postrzegana jako narzędzie służące uzyskaniu bezpośredniego lub pośredniego dostępu do władzy; uznano, że szara strefa gospodarki istniejąca w tym państwie jest największa spośród wszystkich państw członkowskich UE. Korupcja stanowi poważne zagrożenie, ponieważ może posłużyć

zorganizowanym grupom przestępczym jako środek infiltracji sektora publicznego i prywatnego, zgodnie z wynikami unijnej oceny zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością, przeprowadzonej w 2013 r. przez Europol.

## **E. Kwestie drugoplanowe**

Istnieje szereg kwestii drugoplanowych, które – choć same w sobie nie muszą być związane z korupcją – mogą wywierać wpływ na stopień podatności danego środowiska na korupcję. Stosowanie skutecznych polityk w tych obszarach może przyczynić się do ograniczenia możliwości podejmowania działań korupcyjnych.

### ***Polityka przejrzystości oraz wolność informacji***

Otwartość i przejrzystość mogą pełnić rolę czynników zniechęcających do działań korupcyjnych i mogą ułatwić ujawnianie naruszeń w momencie ich popełnienia. Choć większość państw członkowskich ustanowiła odpowiednie przepisy w tym zakresie, a niektóre podejmują obecnie działania służące przyjęciu odpowiednich ustaw, proces wdrażania standardów w zakresie przejrzystości nie przebiega równomiernie. Jedno państwo członkowskie opracowało aplikację internetową umożliwiającą zapoznanie się z przeglądem wszystkich wydatków sektora publicznego na towary i usługi (zob. również sekcja dotycząca zamówień publicznych). Ponadto zawiera ona szczegółowe informacje na temat zarządów i rad nadzorczych wszystkich przedsiębiorstw państwowych i przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo oraz ich rocznych sprawozdań finansowych.

Skuteczne polityki antykorupcyjne stosowane w niektórych państwach członkowskich wynikają częściowo z tradycji otwartości, przejrzystości i jawności dokumentów.

#### ***Działania na rzecz przejrzystości procesu decyzyjnego w administracji publicznej – Grecja***

Na mocy ustawy przyjętej w 2010 r.<sup>18</sup> wszystkie instytucje publiczne są zobowiązane do publikowania w internecie swoich decyzji, w tym również decyzji związanych z zamówieniami publicznymi. Począwszy od dnia 1 października 2010 r., wszystkie instytucje publiczne, organy regulacyjne i jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do zamieszczania swoich decyzji w internecie w ramach programu „Przejrzystość” (diavgeia – διαύγεια)<sup>19</sup>. Decyzje podmiotów publicznych nie mogą zostać wykonane, jeżeli nie zostaną zamieszczone na stronach internetowych programu „Przejrzystość”. Z obowiązku publikacji są zwolnione tylko te decyzje, które zawierają szczególnie chronione dane osobowe lub informacje dotyczące bezpieczeństwa narodowego. Każdy dokument jest podpisywany cyfrowo i automatycznie opatrywany niepowtarzalnym numerem. W przypadku wystąpienia niezgodności między tekstem opublikowanym w Dzienniku Urzędowym a tekstem zamieszczonym na stronach internetowych programu „Przejrzystość”, za wiążący uznaje się ten ostatni. Dokumentacja przetargowa dotycząca udzielonych zamówień publicznych również podlega publikacji.

#### ***Ochrona osób zgłaszających przypadki naruszenia (ang. whistleblowers)***

Odpowiednie mechanizmy zgłaszania przypadków naruszeń kodyfikujące procesy w ramach administracji publicznej, by umożliwić przekazywanie za pośrednictwem oficjalnych kanałów

<sup>18</sup> Ustawa nr 3861/2010.

<sup>19</sup> <http://diavgeia.gov.gr/en>

informacji na temat działań, które uznawane są za nieprawidłowe lub wręcz niezgodne z prawem, mogą przyczynić się do wyeliminowania problemów z wykrywaniem nieodłącznie związanych ze zjawiskiem korupcji (a także w innych obszarach). Zgłaszanie przypadków naruszeń jest jednak utrudnione z uwagi na ogólną niechęć do zgłaszania tego rodzaju działań we własnej organizacji oraz z obawy przed retorsjami. Dlatego też kluczowe znaczenie w tym kontekście ma budowanie kultury uczciwości w każdej organizacji, podnoszenie poziomu świadomości i opracowywanie skutecznych mechanizmów ochrony, które mogłyby zwiększyć poczucie bezpieczeństwa potencjalnych osób zgłaszających przypadki naruszenia.<sup>20</sup>

### ***Przejrzystość działalności lobbingsowej***

W złożonym świecie kształtowania polityki publicznej należy dążyć do zagwarantowania, aby organy administracji publicznej prowadziły nieustanny dialog z zewnętrznymi zainteresowanymi stronami. Wszystkie zainteresowane strony powinny mieć możliwość przedstawienia swojej opinii, choć taka wymiana opinii musi być prowadzona w przejrzysty sposób. Ponieważ działalność lobbingsowa może wiązać się z ryzykiem korupcji i „przechwycenia” regulacji, wskazane jest ustanowienie mechanizmów zapewniających ramy dla takich działań, niezależnie od tego, czy przyjmą one postać ustawy, czy będą opierały się na systemie dobrowolnej rejestracji lobbystów.

Wspomniane mechanizmy mogą przyczynić się do zapewnienia jasności i przejrzystości w relacjach między organami publicznymi a zewnętrznymi zainteresowanymi stronami. Tym samym mogą one ułatwić podejmowanie działań na rzecz ograniczenia ryzyka korupcji. Do tej pory działania w tym obszarze były podejmowane w stosunkowo niewielu państwach członkowskich, choć niektóre inne państwa członkowskie opracowują obecnie odpowiednie przepisy lub zasady albo prowadzą dyskusje na temat możliwości wprowadzenia nowych mechanizmów.

## **IV. Udzielanie zamówień publicznych**

### **A. Ogólny przegląd ram unijnych**

#### ***Wielkość rynku zamówień publicznych w UE***

Udzielanie zamówień publicznych jest znaczącym elementem gospodarek krajowych w UE. Każdego roku organy publiczne i podmioty prawa publicznego przeznaczają około jedną piątą PKB UE na zamawianie towarów, robót budowlanych i usług<sup>21</sup>. W przybliżeniu 20 % tej łącznej puli dotyczy zamówień publicznych przekraczających progi, powyżej których mają zastosowanie unijne przepisy dotyczące zamówień publicznych. Komisja oszacowała, że w 2011 r. łączna wartość zaproszeń do składania ofert przekraczających te progi unijne wyniosła około 425 mld EUR<sup>22</sup>.

#### ***Znaczenie polityki antykorupcyjnej w obszarze udzielania zamówień publicznych***

<sup>20</sup> W ramach projektu współfinansowanego przez UE organizacja Transparency International dokonała analizy porównawczej ram prawnych dotyczących ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia, obowiązujących w całej UE, zob.

[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing\\_in\\_europe\\_legal\\_protections\\_for\\_whistleblowers\\_in\\_the\\_eu](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu).

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/public-procurement-indicators-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf)

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/public-procurement-indicators-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf)



Biorąc pod uwagę poziom generowanych przepływów finansowych i szereg innych czynników, udzielanie zamówień publicznych jest obszarem podatnym na praktyki korupcyjne. Zgodnie z wynikami badania z 2008 r. dotyczącego udzielania zamówień publicznych i korupcji koszty dodane do umowy w wyniku praktyk korupcyjnych mogą wynosić 20–25 %, a w niektórych przypadkach nawet 50 % całkowitego kosztu umowy<sup>23</sup>. Jak określono w dokumencie pt. „Principles for Integrity in Public Procurement” („Zasady OECD nt. zwiększania uczciwości w zamówieniach publicznych”), „słabe zarządzanie w obszarze zamówień publicznych hamuje konkurencję rynkową i zwiększa cenę płaconą przez administrację za towary i usługi, wywierając bezpośredni wpływ na wydatki publiczne i w związku z tym zasoby podatników. Interesy finansowe i bliskie związki między sektorem publicznym a prywatnym sprawiają, że zamówienia publiczne to obszar dużego ryzyka [...]”<sup>24</sup>.

Z przeprowadzonego w 2013 r. badania dotyczącego identyfikowania i ograniczania korupcji w obszarze zamówień publicznych w UE wynika, że w 2010 r. całkowite bezpośrednie koszty korupcji w zamówieniach publicznych tylko w odniesieniu do pięciu sektorów (tj. transport kolejowy i drogowy, gospodarka wodna i gospodarka odpadami, budownictwo miejskie/użyteczności publicznej, szkolenia, badania i rozwój) w ośmiu państwach członkowskich<sup>25</sup> wynosiły 1,4 mld –2,2 mld EUR<sup>26</sup>.

Zawarte w niniejszym sprawozdaniu oceny dotyczące poszczególnych państw wskazują, że udzielanie zamówień publicznych jest jednym z obszarów najbardziej narażonych na korupcję, co potwierdza także szereg przypadków korupcji na wysokim szczeblu dotyczących jednego państwa lub większej ich liczby. Ponieważ ryzyko korupcji przy udzielaniu zamówień publicznych jest stosunkowo duże, zabezpieczenia przeciwko korupcji i nadużyciom finansowym w obszarze zamówień publicznych stanowią kwestię priorytetową zarówno dla państw członkowskich UE, jak i instytucji unijnych<sup>27</sup>.

Słabe punkty w zapobieganiu i zwalczaniu korupcji w obszarze zamówień publicznych negatywnie wpływają na zarządzanie krajowymi i unijnymi funduszami.

### ***Obowiązujące ramy prawne UE***

Głównym celem przepisów unijnych dotyczących zamówień publicznych (tj. dyrektywy w sprawie zamówień publicznych, dyrektywy sektorowej, dyrektywy obejmującej udzielanie zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa oraz dyrektyw w sprawie procedur odwoławczych)<sup>28</sup> jest zapewnienie przestrzegania zasad Traktatu o funkcjonowaniu

<sup>23</sup> [http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina\\_exclusion.pdf](http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf)

<sup>24</sup> Zasady OECD nt. zwiększania uczciwości w zamówieniach publicznych, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

<sup>25</sup> Francja, Włochy, Węgry, Litwa, Niemcy, Polska, Rumunia i Hiszpania.

<sup>26</sup> „Identyfikowanie i ograniczanie korupcji w zamówieniach publicznych w UE – Opracowanie metodyki w celu oszacowania bezpośrednich kosztów korupcji i innych elementów mechanizmu oceny UE w obszarze zwalczania korupcji”, dnia 30 czerwca 2013 r., PricewaterhouseCoopers i ECORYS.

<sup>27</sup> Bardziej szczegółowe przykłady podano w sekcji dotyczącej praktyk pozytywnych i negatywnych.

<sup>28</sup> Dyrektywa 2004/18/WE z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 114; dyrektywa 2004/17/WE z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 1; dyrektywa 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE, Dz.U. L 216 z 20.8.2009, s. 76.

Dyrektywa 89/665/EEG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane, Dz.U. L 395 z 30.12.1989, s. 33, zmieniona dyrektywą 2007/66/WE i dyrektywą Rady

Unii Europejskiej, w szczególności zasad dotyczących swobody przepływu towarów, swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług, także innych zasad, które się z nich wywodzą. Przepisy dotyczące zamówień publicznych mają na celu zapewnienie utrzymania otwartych rynków zamówień publicznych w całej Unii Europejskiej, co ma przyczynić się do możliwie najefektywniejszego wykorzystania funduszy publicznych, promując tym samym sprawiedliwą, jednolitą i przejrzystą platformę dla wydatków publicznych. Może to również pozytywnie wpłynąć na politykę antykorupcyjną UE, w ramach której przejrzystość i uczciwa konkurencja odgrywają ważną rolę w zapobieganiu praktykom korupcyjnym.

Przepisy dotyczące zamówień publicznych obejmują również przepisy, które mają bardziej bezpośrednie znaczenie dla polityki antykorupcyjnej, takie jak wyłączenie z postępowania o udzielenie zamówienia podmiotu, wobec którego wydano prawomocny wyrok sądowy w sprawie o korupcję, szczegółowe przepisy dotyczące jawności i przejrzystości różnych etapów cyklu udzielania zamówienia, normy minimalne w zakresie środków odwoławczych, szczegółowe przepisy dotyczące rażąco niskich ofert, a także przepisy określające pewne wymogi dotyczące zmian w umowach. Udzielanie koncesji na roboty budowlane podlega obecnie ograniczonej liczbie przepisów prawa wtórnego<sup>29</sup>, podczas gdy koncesje na usługi są obecnie objęte jedynie zasadami ogólnymi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Niektóre państwa członkowskie posiadają szczegółowe przepisy prawne dotyczące korupcji w obszarze zamówień publicznych lub stosują specjalne środki mające na celu zmniejszenie ryzyka korupcji, jak omówiono poniżej. Większość państw członkowskich rozwiązuje jednak problem korupcji w obszarze zamówień publicznych, stosując swoje ogólne przepisy dotyczące korupcji.

Baza Tenders Electronic Daily (TED), internetowa wersja Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, aktualizowana jest regularnie ofertami z całej Europy. Ogłoszenia o zamówieniu i ogłoszenia o udzieleniu zamówienia powyżej progów określonych w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych są publikowane w Dzienniku Urzędowym/TED. W corocznym przeglądzie wdrażania zamówień publicznych z 2012 r. wskazano, że w ostatnich latach liczba ogłoszeń o zamówieniu i ogłoszeń o udzieleniu zamówienia systematycznie wzrasta<sup>30</sup>. Oznacza to, że dyrektywy i TED przyczyniły się do zwiększenia jawności ofert i liczby udzielonych zamówień publicznych.

### ***Monitorowanie poprawnego stosowania przepisów UE dotyczących udzielania zamówień publicznych***

W przypadkach potencjalnego naruszenia europejskich przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych Komisja, stojąc na straży traktatów, podejmuje działania w następstwie złożonych skarg lub z własnej inicjatywy. W tym względzie Komisja dąży do

---

92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. koordynującą przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji, Dz.U. L 76 z 23.3.1992, s. 14–20.

<sup>29</sup> Udzielanie koncesji na roboty budowlane jest obecnie regulowane podstawowymi przepisami dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, podczas gdy udzielanie koncesji na usługi o zasięgu transgranicznym podlega zasadom Traktatu, w szczególności zasadzie swobodnego przepływu towarów, swobodzie przedsiębiorczości oraz swobodzie świadczenia usług, a także zasadom, które się z nich wywodzą, takim jak równe traktowanie, niedyskryminacja, wzajemne uznawanie, proporcjonalność i przejrzystość.

<sup>30</sup> SWD(2012) 342 final: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf)

zapewnienia zgodności z przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych niezależnie od powodów ich naruszenia, tj. bez względu na fakt, czy naruszenie przepisów miało charakter świadomy, czy jest skutkiem niedostatecznej wiedzy lub błędów.

Zasadniczo Komisja nie bada, czy naruszenie przepisów UE dotyczących udzielania zamówień publicznych może być spowodowane korupcją. Zadanie to wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich. Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego<sup>31</sup> często dotyczą jednak nieprawidłowości wskazujących na pewne słabe punkty w stosowaniu przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, które mają również duże znaczenie przy ocenie skuteczności zapobiegania korupcji i mechanizmów kontroli.

W corocznym przeglądzie wdrażania zamówień publicznych przeprowadzonym przez Komisję w 2012 r. wskazano 97 zawisłych spraw dotyczących uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z nieprawidłowym stosowaniem przepisów dotyczących udzielenia zamówień publicznych, z czego ponad połowa dotyczyła jedynie trzech państw członkowskich. W większości tych spraw postawiono zarzuty dotyczące: nieuzasadnionego stosowania procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu, dyskryminacji, bezpośredniego udzielenia zamówienia, braku przejrzystości, nieuzasadnionej zmiany umowy, nieprawidłowego stosowania wewnętrznych przepisów lub naruszenia ogólnych zasad Traktatu<sup>32</sup>.

Jak wynika z analizy rodzaju spraw, w przypadku których Komisja wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do domniemanego naruszenia przepisów UE w zakresie koordynacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych na roboty budowlane, zamówień publicznych na dostawy i zamówień publicznych na usługi, nieprawidłowości najczęściej dotyczą procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu. Większość przypadków niewłaściwego stosowania dotyczy sektora infrastruktury, a następnie sektora oczyszczania ścieków/odpadów, zamówień na usługi IT, sektora kolejowego, sektora służby zdrowia i sektora energii.

### ***Trwające reformy legislacyjne w UE***

Z przeprowadzonej kompleksowej oceny wynika, że cele dyrektyw w sprawie zamówień publicznych zostały w znacznym stopniu osiągnięte<sup>33</sup>. Doprowadziły one do większej przejrzystości, wyższych poziomów konkurencji i wymiernych oszczędności dzięki niższym cenom. Uznaje się jednak, że konieczne są dalsze udoskonalenia, aby uprościć procedury i

<sup>31</sup> Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oznaczają postępowania wszczęte przez Komisję Europejską przeciwko państwu członkowskiemu w przypadku domniemanego braku zgodności z przepisami UE. Każde państwo członkowskie odpowiada za wdrożenie prawa UE (podjęcie środków wykonawczych w określonym terminie, zgodność i prawidłowe stosowanie) w ramach swojego systemu prawnego. Komisja Europejska odpowiada za zapewnienie prawidłowego wdrożenia prawa UE. W związku z tym, jeżeli państwo członkowskie nie zachowuje zgodności z prawem UE poprzez działanie lub zaniechanie działania, Komisja Europejska dysponuje uprawnieniami, które pozwalają na podjęcie próby zakończenia takiego naruszenia („uchybienia”) prawa UE, i w razie potrzeby może skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Komisja może wszcząć trzy rodzaje postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego: tj. w przypadku braku zgłoszenia środków wykonawczych w wyznaczonych terminach, w przypadku gdy transpozycja nie jest zgodna z przepisami UE oraz w przypadku nieprawidłowego stosowania (działanie lub zaniechanie działania, które można przypisać państwom członkowskim).

<sup>32</sup> Inne naruszenia obejmowały: pomylenie kryteriów wyboru i udzielenia zamówienia, nieprawidłowe stosowanie zasad dotyczących współpracy publiczno-publicznej (innej niż wewnętrznej), obliczanie wartości zamówienia, kryteria wyboru (problemy inne niż kryteria dyskryminacyjne), bezpodstawne wyłączenie z postępowania, umowy ramowe i bezpodstawne stosowanie wyłączenia związanego z obronnością i bezpieczeństwem.

<sup>33</sup> Sprawozdanie z oceny (SEC(2011) 853 final).

wzmocnić zabezpieczenia przeciwko nadużyciom finansowym i korupcji. W związku z tym Komisja przedstawiła w grudniu 2011 r. wniosek dotyczący przeglądu dyrektyw w sprawie zamówień publicznych. Proponowane nowe przepisy obejmują zamówienia w sektorach gospodarki wodnej, energii, transportu i usług pocztowych<sup>34</sup>, zamówienia publiczne na roboty budowlane, dostawy i usługi<sup>35</sup>, a także koncesje, regulowane na poziomie UE. Komisja zaproponowała przepisy dotyczące konfliktu interesów (po raz pierwszy zdefiniowanego w prawodawstwie UE), scentralizowanych danych na temat korupcji, nadużyć finansowych i konfliktów interesów, bardziej restrykcyjnych zasad regulujących wprowadzanie zmian w umowach, szerszych kryteriów wykluczenia oraz monitorowania zawieranych umów. Wniosek Komisji jest obecnie przedmiotem debaty w Parlamencie Europejskim i Radzie. We wniosku uwzględniono również utworzenie systemu monitorowania nadzoru nad wdrażaniem przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, tj. systemów ostrzegawczych i alarmowych służących wykrywaniu nadużyć finansowych i korupcji. Państwa członkowskie zgłosiły jednak zasadniczy sprzeciw wobec takich środków, które uznano za zbyt obciążające dla ich administracji.

Celem wniosku w sprawie udzielania koncesji<sup>36</sup> jest ograniczenie niepewności przy udzielaniu koncesji i dążenie do sprzyjania publicznym i prywatnym inwestycjom w infrastrukturę i usługi strategiczne, przy zapewnieniu najlepszego stosunku jakości do ceny. Proponowana dyrektywa w sprawie koncesji zawiera również przepisy zobowiązujące państwa członkowskie do przyjęcia przepisów zwalczających faworyzowanie lub korupcję oraz zapobiegających konfliktowi interesów, mających na celu zapewnienie przejrzystości postępowania o udzielenie koncesji oraz równego traktowania wszystkich oferentów.

Oczekuje się, że ten nowy pakiet dotyczący udzielania zamówień publicznych zostanie przyjęty na początku 2014 r.

### ***Wyniki badań Eurobarometru dotyczących korupcji***

Zgodnie z wynikami badania Eurobarometr Flash z 2013 r. dotyczącego korupcji związanej z działalnością gospodarczą<sup>37</sup> więcej niż trzy na dziesięć przedsiębiorstw (32 %) w państwach członkowskich, które uczestniczyły w procesie udzielania zamówień publicznych, twierdzi, że korupcja uniemożliwiła im wygraną przetargu. Opinia taka najczęściej pojawia wśród przedsiębiorstw w sektorze budownictwa (35 %) i inżynierii (33 %). Ponad połowa przedstawicieli przedsiębiorstw z Bułgarii (58 %), Słowacji (57 %), Cypru (55 %) i Republiki Czeskiej (51 %) twierdzi, że dotknęła ich taka sytuacja.

---

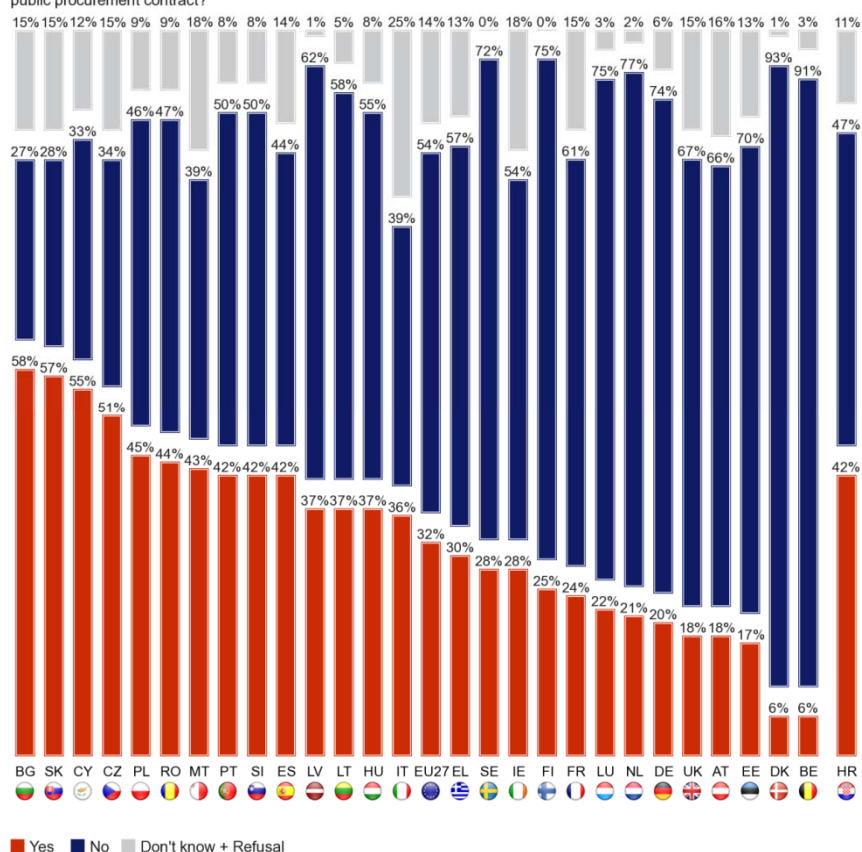
<sup>34</sup> COM(2011) 895 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0895:FIN:PL:PDF>

<sup>35</sup> COM(2011) 896 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:PL:PDF>

<sup>36</sup> COM(2011) 897 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0897:FIN:PL:PDF>

<sup>37</sup> Eurobarometr Flash 374 z 2013 r..

Q3. In the last three years, do you think that corruption has prevented you or your company from winning a public tender or a public procurement contract?



Z tego samego badania wynika, że biurokracja (21 %) i kryteria, które sprawiają wrażenie opracowanych pod kątem określonych uczestników (16 %), są głównymi powodami, dla których przedsiębiorstwa nie wzięły udziału w przetargu / postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w ciągu ostatnich trzech lat. Więcej niż cztery na dziesięć przedsiębiorstw twierdzi, że w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego powszechnie stosuje się szereg nielegalnych praktyk, w szczególności specyfikacje sporządzone w sposób faworyzujący określone przedsiębiorstwa (57 %), konflikt interesów przy ocenie oferty (54 %), zmoły przetargowe (52 %), niejasne kryteria wyboru lub oceny (51 %), zaangażowanie oferentów w opracowywanie specyfikacji (48 %), nadużywanie procedur negocjacyjnych (47 %), nadużywanie przyczyn wyjątkowych w celu uzasadnienia zastosowania procedury niekonkurencyjnej lub przyspieszonej (46 %), zmiany warunków umowy po jej zawarciu (44 %). Przedsiębiorstwa z sektora inżynierii i budownictwa są zasadniczo najbardziej skłonne twierdzić, że wszystkie te praktyki są rozpowszechnione.

Ponad połowa wszystkich przedsiębiorstw twierdzi, że korupcja w obszarze zamówień publicznych organizowanych przez organy krajowe (56 %) lub regionalne/lokalne (60%) jest powszechna.

Zgodnie z wynikami specjalnego badania Eurobarometru z 2013 r. dotyczącego korupcji 45 % ankieterowanych Europejczyków uważa, że przekupstwo i nadużywanie władzy do celów osobistych są rozpowszechnione wśród urzędników udzielających zamówień publicznych. Do państw, w których respondenci są najbardziej skłonni twierdzić, że korupcja jest powszechna wśród urzędników udzielających zamówień publicznych, należą: Republika Czeska (69 %), Niderlandy (64 %), Grecja (55 %), Słowenia (60 %), Chorwacja (58 %) i Włochy (55 %).

Państwa, w których urzędnicy są postrzegani pod tym względem w najbardziej pozytywny sposób, to Dania (22 %), a także Finlandia (31 %), Irlandia (32%), Luksemburg (32 %) i Zjednoczone Królestwo (33 %).

## **B. Dobre i złe praktyki w zwalczaniu zagrożeń korupcyjnych w obszarze zamówień publicznych**

### ***Uwagi ogólne***

W rozdziale tym dokonano przeglądu zagrożeń korupcyjnych związanych z udzielaniem zamówień publicznych na podstawie wyników ocen dotyczących poszczególnych państw zawartych w niniejszym sprawozdaniu o zwalczaniu korupcji w UE, jak również innych badań i danych Komisji. Do celów niniejszej analizy uwzględnia się wszystkie etapy cyklu udzielania zamówień publicznych: tj. etap przed udzieleniem zamówienia (obejmujący ocenę potrzeb i specyfikacje), etap udzielania zamówienia (obejmujący procedurę udzielania zamówienia: wybór, ocenę i samo udzielenie zamówienia) oraz etap po udzieleniu zamówienia. Uwzględnia się także fazę realizacji zamówienia. Podejście takie jest zgodne z analizą OECD z 2009 r., w której podkreślono potrzebę podjęcia dalszych środków, aby zapobiegać zagrożeniom korupcyjnym pojawiającym się w całym cyklu udzielania zamówień publicznych, począwszy od fazy oceny potrzeb, aż po fazę zarządzania zamówieniem i dokonywania płatności, z uwzględnieniem udzielania zamówień publicznych w zakresie bezpieczeństwa narodowego i sytuacji wyjątkowych<sup>38</sup>.

W niniejszej sekcji omówiono w sposób ogólny dobre i złe praktyki w UE, a bardziej szczegółową analizę aspektów udzielania zamówień publicznych zawarto w niektórych rozdziałach dotyczących poszczególnych państw. Wyboru państw członkowskich, w odniesieniu do których przeprowadzono taką obszerną analizę krajowych zagrożeń korupcyjnych związanych z udzielaniem zamówień publicznych, dokonano na podstawie oceny skali tego problemu lub powagi wyzwań spowodowanych przez korupcję w tych poszczególnych państwach. Nie oznacza to, że kwestia zamówień publicznych nie wymaga dalszej uwagi w pozostałych państwach członkowskich, lecz tylko że Komisja zdecydowała się potraktować bardziej priorytetowo inne kwestie związane z korupcją, które wydawały się bardziej istotne niż udzielanie zamówień publicznych.

Zgodnie z mającymi zastosowanie obowiązującymi przepisami UE przypadki, w których zachodzi podejrzenie korupcji i konfliktu interesów w zarządzaniu funduszami UE, mogą prowadzić do przerwania lub zawieszenia płatności do momentu podjęcia przez państwa członkowskie odpowiednich działań naprawczych obejmujących wzmocnienie systemów zarządzania i kontroli.

Ani analizy ogólne, ani analizy dotyczące poszczególnych państw nie mają na celu określenia uniwersalnych poziomów odniesienia w tym obszarze, lecz raczej służą przedstawieniu problemów i zastosowanych rozwiązań (zarówno pod względem zapobiegania, jak i zwalczania), które w praktyce zakończyły się sukcesem albo porażką.

### **Ustalenia szczegółowe**

#### ***Obszary zagrożeń i formy korupcji***

---

<sup>38</sup> <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesforintegrityinpublicprocurement.htm>

Z analizy spraw wniesionych do sądu pod zarzutem korupcji w obszarze zamówień publicznych w państwach członkowskich wynika, że najczęstsze problemy obejmują: opracowywanie indywidualnie dostosowanych specyfikacji na korzyść niektórych oferentów, podział zamówień publicznych na mniejsze oferty w celu uniknięcia procedur konkurencyjnych, konflikty interesów wpływające na różne etapy procedury, w których uczestniczą nie tylko urzędnicy ds. zamówień publicznych, ale także instytucje zamawiające wyższego szczebla, nieproporcjonalne i nieuzasadnione kryteria wyboru, nieuzasadnione wyłączenie oferentów, nieuzasadnione stosowanie procedur awaryjnych, nieodpowiednia analiza sytuacji, w których ceny proponowane w ofercie były zbyt niskie, nadmierne opieranie się na kryterium najniższej ceny i postrzeganie go jako najważniejszego ze szkodą dla kryteriów dotyczących jakości wyników i zdolności do realizacji zamówienia, nieuzasadnione wyjątki od zasady publikowania ofert. W wielu przypadkach przeprowadzone kontrole wykazały zagrożenia związane nie tylko z postępowaniem o udzielenia zamówienia, ale również w fazie po udzieleniu zamówienia, kiedy może dochodzić do wręczania łapówek, a jakość wyników może być na przykład celowo zaniżana. Inne zidentyfikowane formy korupcji po udzieleniu zamówienia obejmują: niewystarczające uzasadnienie zmian wprowadzanych w zamówieniach publicznych, późniejsze zmiany umów modyfikujące warunki określone w specyfikacji oraz zwiększenie budżetu.

W badaniu z 2013 r. dotyczącym identyfikacji i ograniczania korupcji w obszarze zamówień publicznych w UE<sup>39</sup> wskazano cztery główne rodzaje nieprawidłowych praktyk stosowanych w 96 przypadkach, w odniesieniu do których zarzuty korupcji zostały potwierdzone w prawomocnych wyrokach sądowych lub wykazano wyraźnie stosowanie praktyk korupcyjnych. Praktyki te obejmują: 1) zmwę przetargową (w formie rezygnacji z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia, składanie ofert uzupełniających, rotacja ofert, podwykonawstwo) polegającą na „obiecaniu” udzielenia zamówienia jednemu wykonawcy za zgodą lub bez zgody urzędników publicznych; 2) łapówki polegające na zażądaniu lub przyjęciu korzyści majątkowej przez urzędników publicznych uwzględnianej w postępowaniu o udzielenie zamówienia, w tym w ramach procedur administracyjnych; 3) konflikt interesów; 4) inne nieprawidłowości obejmujące celowe niewłaściwe zarządzanie/ignorowanie, w sytuacji gdy urzędnicy publiczni nie przeprowadzają należytych kontroli lub nie przestrzegają wymaganych procedur bądź tolerują lub ignorują jawne przypadki celowego niewłaściwego zarządzania przez wykonawców.

W niektórych okolicznościach zastosowanie procedury negocjacyjnej i procedury bezpośredniego udzielania zamówienia jest uzasadnione, istnieją jednak przypadki, w których stosuje się je, aby uniknąć obowiązku przeprowadzenia procedury konkurencyjnej. W niektórych państwach członkowskich częstotliwość stosowania procedur niekonkurencyjnych znacznie przewyższa średnią UE. Nieuzasadnione stosowanie procedur negocjacyjnych także przyczynia się do wzrostu ryzyka stosowania praktyk korupcyjnych. Aby ograniczać ryzyko nadużywania procedury negocjacyjnej lub procedury bezpośredniego udzielania zamówienia, niektóre państwa członkowskie nakładają obowiązek prawny polegający na wcześniejszym zgłoszeniu procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu organom ds. nadzoru lub kontroli w zakresie zamówień publicznych.

Wydaje się, że najbardziej narażone na korupcję w obszarze zamówień publicznych są sektory budownictwa, energii, transportu, obrony i opieki zdrowotnej.

<sup>39</sup> „Identyfikowanie i ograniczanie korupcji w zamówieniach publicznych w UE – Opracowanie metodyki w celu oszacowania bezpośrednich kosztów korupcji i innych elementów mechanizmu oceny UE w obszarze zwalczania korupcji”, dnia 30 czerwca 2013 r., PricewaterhouseCoopers i ECORYS.

W szeregu państw członkowskich, w których wysunięto zarzuty o nielegalne finansowanie partii politycznych, zdarzały się sytuacje, w których rzekomo udzielano takiego finansowania w zamian za korzystne decyzje związane z udzielaniem zamówień publicznych. W niektórych innych przypadkach zarzuty dotyczyły zbyt ścisłych powiązań między przedsiębiorstwami a politykami na szczeblu centralnym lub lokalnym, które sprzyjały rzekomemu stosowaniu praktyk korupcyjnych związanych z udzielaniem zamówień publicznych.

### ***Zagrożenia związane z udzielaniem zamówień publicznych na szczeblu regionalnym i lokalnym***

W przypadku udzielania zamówień publicznych na szczeblu regionalnym i lokalnym szczególne problemy pojawiają się wówczas, gdy władze lokalne dysponują szeroką swobodą decyzyjną, której nie towarzyszy odpowiedni poziom kontroli i równowagi, gdy na szczeblu tym przydzielane są znaczne kwoty funduszy publicznych, przy jednocześnie słabych mechanizmach kontroli wewnętrznej i zewnętrznej. W państwach objętych procesem konwergencji, w których istotna część inwestycji publicznych jest współfinansowana z funduszy strukturalnych, zagrożenia te są ograniczane za pomocą wymogów dotyczących zarządzania funduszami i ich kontroli. Ich skuteczne stosowanie jest jednak prawdziwym wyzwaniem. W kilku państwach członkowskich w ramach mechanizmów kontroli ujawniono przypadki, w których funkcjonariusze wykorzystywali środki samorządowe, aby dokonywać transakcji z powiązanymi z nimi przedsiębiorstwami. W niektórych gminach i regionach nastąpiła silna konsolidacja sieci „klienteli” wokół niewielkich grup interesów. Większość przypadków dotyczyła zarzutów nielegalnego finansowania partii politycznych, nielegalnego wzbogacenia się, nielegalnego wykorzystania funduszy krajowych lub UE, faworyzowania oraz konfliktów interesów. W kilku państwach członkowskich wykryto przypadki, w których przywódcy zorganizowanych grup przestępczych na szczeblu gminy zakładali własne partie polityczne lub przenikali do rad gminy, aby wywierać wpływ na lokalne organy ścigania lub sądownictwo, jak również w celu organizowania zμών przetargowych. Aby wyeliminować to zagrożenie, niektóre gminy wdrożyły środki antykorupcyjne, takie jak ustanowienie systemów wewnętrznego zarządzania finansowego i kontroli finansowej.

Budownictwo związane z rozwojem obszarów miejskich oraz gospodarowanie odpadami należą do sektorów najbardziej narażonych na korupcję na szczeblu lokalnym. W niektórych państwach członkowskich przypadki korupcji na wysokim szczeblu z udziałem urzędników regionalnych i lokalnych ujawniły, że decyzje o zmianie przeznaczenia gruntów<sup>40</sup> były niekiedy wydawane pod presją lokalnych deweloperów w związku z przyszłymi umowami o usługę budowlaną.

W niektórych państwach członkowskich lokalne administracje opracowały własne plany działania na rzecz zapewnienia uczciwości lub zwalczania korupcji lub zostały wezwane do opracowania takich planów. O ile niektóre z nich są nadmiernie formalizowane lub nierównomiernie wdrażane, w związku z czym trudno jest zmierzyć ich faktyczny wpływ, o tyle inne zapoczątkowały modele, które sprawdzają się w praktyce. W niektórych państwach członkowskich instytucje zamawiające są zobowiązane do opracowywania własnych planów na rzecz zapewnienia uczciwości i przeprowadzania oceny zagrożeń korupcyjnych.

---

<sup>40</sup> Decyzje w sprawie zmiany klasyfikacji zabudowy i zagospodarowania nieruchomości/działki lub okolicy. Każda klasyfikacja wiąże się z innymi ograniczeniami i zobowiązaniami.



W kilku przypadkach inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego miały korzystny wpływ na zwiększenie odpowiedzialności lokalnych administracji w zakresie przejrzystości wydatków publicznych.

#### *Inicjatywa otwartego samorządu terytorialnego – Słowacja*

*Słowacka inicjatywa otwartego samorządu terytorialnego, podjęta w ramach zewnętrznego monitorowania wydatków publicznych, obejmuje ranking 100 słowackich miast pod kątem zestawu kryteriów opartych na przejrzystości w udzielaniu zamówień publicznych, dostępie do informacji, dostępności danych będących przedmiotem zainteresowania publicznego, udziale społeczeństwa, etyce zawodowej oraz konflikcie interesów. Projekt jest realizowany przez Transparency International. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w rozdziale poświęconym Słowacji.*

#### *Wytyczne dotyczące zapobiegania korupcji w obszarze zamówień publicznych na szczeblu lokalnym – Niemcy*

*Broszura dotycząca zapobiegania korupcji w obszarze zamówień publicznych, opracowana przez Niemieckie Stowarzyszenie Miast i Gmin wspólnie z Federalnym Stowarzyszeniem Małych i Średnich Przedsiębiorstw, zawiera przegląd środków zapobiegania korupcji w obszarze zamówień publicznych na szczeblu miast i gmin<sup>41</sup>. Środki te obejmują: podnoszenie świadomości i kodeksy postępowania; rotację pracowników; ścisłe przestrzeganie zasady „dwóch par oczu”; przejrzyste regulacje dotyczące sponsorowania i zakazu przyjmowania prezentów; ustanowienie centralnych organów ds. przetargów/udzielania zamówień; dokładny opis oferty oraz kontrolę wycen; organizację procedur przetargowych z zachowaniem tajemnicy ofert oraz zapobieganie manipulowaniu ofertami z opóźnieniem; szersze wykorzystanie systemu e-zamówień; dokumentację orzecznictwa oraz szczegółową kontrolę organów nadzorczych; wyłączenie przedsiębiorstw, którym udowodniono popełnienie przestępstw korupcyjnych, oraz sporządzenie czarnych list/rejestrów korupcyjnych.*

#### ***Konflikty interesów i ujawnianie informacji majątkowych***

Konflikty interesów w państwach członkowskich są regulowane ogólnymi przepisami prawa dotyczącymi zapobiegania korupcji lub przepisami szczegółowymi dotyczącymi udzielania zamówień publicznych. W związku z tym skuteczność działań zapobiegawczych i wykrywania konfliktów interesów związanych z udzielaniem zamówień publicznym zależy od skuteczności ogólnych mechanizmów kontroli w danym obszarze. Szczególne zagrożenia można zaobserwować w odniesieniu do konfliktów interesów mających wpływ na procedury udzielania zamówień publicznych na szczeblu lokalnym. Niektóre państwa członkowskie przeprowadziły za pośrednictwem swoich agencji antykorupcyjnych lub agencji ds. uczciwości ukierunkowane kontrole konfliktów interesów w niektórych obszarach uznawanych za szczególnie narażone na zagrożenia. Przyczyniło się to do wykrycia większej liczby przypadków konfliktów interesów oraz określonych umów w sprawie zamówienia zawartych dla korzyści osobistej ze szkodą dla interesu publicznego.

<sup>41</sup> Broszurę w założeniu opracowano jako wytyczne dotyczące udzielania zamówień publicznych w jednym z obszarów najbardziej zagrożonych korupcją, tj. w sektorze budownictwa, jednak okazało się, że ma ona zastosowanie do wszystkich procedur udzielania zamówień publicznych w gminach.

Zasady dotyczące ujawniania informacji majątkowych mające zastosowanie do urzędników publicznych obowiązują także prawie zawsze w odniesieniu do funkcjonariuszy odpowiedzialnych za zamówienia publiczne.

*Więcej szczegółowych informacji znajduje się w sekcji „Główne ustalenia”, a także w podsekcjach dotyczących konfliktów interesów i ujawniania informacji majątkowych.*

### ***Strategie zarządzania ryzykiem korupcji<sup>42</sup>***

Szereg państw członkowskich przeprowadziło niedawno reformy lub jest w trakcie przeprowadzania reform dotyczących udzielania zamówień publicznych w celu zwiększenia przejrzystości oraz dalszego wsparcia uczciwej konkurencji. W niektórych państwach członkowskich istnieją krajowe strategie antykorupcyjne obejmujące zapobieganie korupcji w obszarze zamówień publicznych i jej zwalczanie. Częste zmiany legislacyjne doprowadziły jednak w niektórych państwach członkowskich do braku pewności prawa oraz osłabienia procesu wdrażania oraz powiązanych mechanizmów kontroli. Złożoność prawodawstwa jest też postrzegana w niektórych państwach członkowskich jako przeszkoda w bezproblemowym wdrażaniu.

Instytucje zamawiające wzywa się do przyjęcia planów na rzecz zapewnienia uczciwości oraz przeprowadzenia oceny zagrożeń korupcyjnych zaledwie w kilku państwach członkowskich. W większości przypadków wspomniane oceny zagrożeń przeprowadzane są przy wsparciu ze strony organów ścigania lub agencji antykorupcyjnych. W kilku państwach członkowskich od jakiegoś czasu wdrażane są systemy ostrzegawcze<sup>43</sup>, które służą podnoszeniu świadomości zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Kilka państw członkowskich opracowało także specjalne narzędzia zarządzania ryzykiem dopasowane indywidualnie do poszczególnych wyzwań napotykanym odpowiednio na szczeblu krajowym lub regionalnym.

### *Narzędzia zarządzania ryzykiem oraz platformy udzielania zamówień publicznych we Włoszech*

*Szereg sieci i stowarzyszeń organów administracji regionalnej i lokalnej aktywnie realizuje działania mające na celu zapobieganie przenikaniu mafii do struktur publicznych oraz promowanie przejrzystości udzielania zamówień publicznych na szczeblu regionalnym (np. Avviso Pubblico, ITACA<sup>44</sup>). Na szczeblu organów publicznych podjęte zostały różne inne środki mające na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw związanych z udzielaniem zamówień publicznych (np. CAPACI – tworzenie zautomatyzowanych procedur przeciwko infiltracji przestępczej w zakresie zamówień publicznych – projekt oraz wytyczne opracowane przez komitet koordynujący ściśle nadzorowanie dużych robót publicznych na potrzeby kontroli dużych projektów infrastrukturalnych służących walce z mafią). Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w rozdziale poświęconym Włochom.*

<sup>42</sup> Strategie zarządzania ryzykiem obejmują identyfikację, ocenę oraz priorytetowe traktowanie zagrożeń, w następstwie których podejmowane są konkretne działania mające na celu ograniczanie i kontrolowanie potencjalnego wpływu takich zagrożeń.

<sup>43</sup> Mechanizmy ostrzegawcze, których celem jest wsparcie instytucji zamawiających lub centralnych organów ds. udzielania zamówień publicznych w wykrywaniu praktyk korupcyjnych, są systemami alarmowymi, które obejmują identyfikowanie i monitorowanie określonych wskaźników, których pojawienie się może nasuwać podejrzenie praktykowania zachowań korupcyjnych (np. nagromadzenie określonej liczby wskaźników może prowadzić do specjalnego oznaczenia ostrzeżenia w systemie, które wymagałoby bardziej szczegółowej weryfikacji lub kontroli).

<sup>44</sup> Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale.

Dane dotyczące przypadków korupcji lub konfliktów interesów wykrytych w postępowaniach o udzielanie zamówienia na szczeblu krajowym lub regionalnym/lokalnym są rzadko scentralizowane lub przechowywane w rejestrze krajowym. Gromadzenie danych w sposób scentralizowany jest postrzegane w większości państw członkowskich jako niepotrzebne obciążenie administracyjne. Dane te mogłyby jednak zostać zastosowane w celu opracowania przejrzystych ocen ryzyka, a ponadto mogłyby w istotny sposób przyczynić się do jednolitego wdrożenia polityki antykorupcyjnej na szczeblu krajowym i regionalnym/lokalnym.

Przeprowadzanie regularnych i ustrukturyzowanych badań rynkowych przed udzieleniem zamówienia publicznego nie jest powszechną praktyką, z wyjątkiem złożonych zamówień wysokiej wartości. Bazy danych kosztów jednostkowych tworzone są tylko w niewielu państwach członkowskich na szczeblu centralnym lub lokalnym albo w określonym sektorze. Bazy danych tego typu mogą pomóc w przeprowadzaniu analiz porównawczych podobnych rodzajów projektów (np. na dostawę lub roboty) i ich wyników. Ponadto bazy te mogą pomóc identyfikować zagrożenia korupcyjne lub podejrzenia związane z takimi zagrożeniami w przypadku wykrycia poważnej rozbieżności, pomimo ograniczeń wiążących się z tym podejściem wynikających ze złożoności produktów oraz różnorodności czynników, które decydują o wyniku końcowym<sup>45</sup>.

### ***Przejrzystość***

Częściowo w wyniku procesów transpozycji i wdrażania dyrektyw w sprawie udzielania zamówień publicznych poczyniono zauważalne postępy w zakresie poziomu przejrzystości przy udzielaniu zamówień publicznych w większości państw członkowskich. Niektóre z nich podjęły daleko idące środki, aby zapewnić publikowanie na bieżąco rocznych sprawozdań finansowych i bilansów organów publicznych w formie przyjaznej użytkownikowi, z uwzględnieniem szczegółowych informacji na temat kosztów robót i usług publicznych.

#### *Śledzenie wydatków publicznych – aplikacja internetowa słoweńskiej Komisji ds. Zapobiegania Korupcji*

*Internetowa aplikacja „Supervizor” dostarcza informacji na temat transakcji biznesowych realizowanych przez organy władzy ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej, autonomiczne organy państwowe, wspólnoty lokalne i ich oddziały posiadające osobowość prawną itd. Aplikacja ta zawiera informacje na temat umawiających się stron, największych beneficjentów, powiązanych podmiotów prawnych, dat, kwot oraz celu transakcji. Dzięki niej możliwe jest śledzenie wydatków sektora publicznego na towary i usługi, które średnio opiewają na kwotę 4,7 mld EUR rocznie. Ponadto zawiera ona szczegółowe informacje na temat zarządów i rad nadzorczych wszystkich przedsiębiorstw państwowych i przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo oraz ich rocznych sprawozdań finansowych. Taki system przejrzystości ułatwia wykrywanie nieprawidłowości w obszarze zamówień publicznych i wydatków.*

#### *Krajowy portal internetowy mający na celu centralizację informacji na temat zamówień publicznych – BASE – Portugalia*

*Od 2008 r., po wejściu w życie kodeksu zamówień publicznych Portugalia ustanowiła krajowy portal internetowy, BASE ([www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt)) mający na celu centralizację informacji na*

<sup>45</sup> Na przykład w odniesieniu do budowy autostrad materiały mogą się znacznie różnić w poszczególnych miejscach w zależności od klimatu, właściwości geograficznych miejsca budowy itd.

temat zamówień publicznych. Instytut Budownictwa i Nieruchomości (InCI) odpowiada za zarządzanie tym portalem. BASE otrzymuje dane z elektronicznej wersji portugalskiego Dziennika Urzędowego oraz z certyfikowanych platform elektronicznych dotyczących otwartych i zastrzeżonych procedur obowiązujących na etapie przed udzieleniem zamówienia. Wszystkie organy zajmujące się udzielaniem zamówień publicznych korzystają z zastrzeżonego obszaru portalu w celu rejestrowania danych dotyczących zamówień, samodzielnego przekazywania zamówień oraz rejestrowania informacji na temat ich realizacji. W latach 2008–2011 w BASE publikowano wyłącznie informacje na temat zamówień udzielonych bezpośrednio. Od stycznia 2012 r. BASE musi publikować wszystkie umowy zawarte w wyniku przeprowadzenia wszystkich typów procedur podlegających kodeksowi zamówień publicznych. Ponadto w BASE publikowane są informacje na temat realizacji zamówienia. Obecnie publikacja informacji na temat zamówień jest obowiązkowa zarówno w BASE, jak i w Official Gazette w zakresie korekt bezpośrednich, wzrostu ceny określonej w zawartych już umowach o 15 % oraz możliwych kar.

#### Elektroniczna baza danych dotyczących zamówień publicznych – Chorwacja

W marcu 2013 r., w wyniku realizacji projektu finansowanego z UE, lokalna organizacja pozarządowa uruchomiła portal internetowy oraz elektroniczną bazę danych dotyczących zamówień publicznych. W bazie danych uwzględniane są informacje dotyczące przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia oraz przedsiębiorstw uczestniczących w postępowaniach o udzielenie zamówienia, a ponadto informacje te są dostępne dla społeczeństwa nieodpłatnie. Ta elektroniczna baza danych zawiera także informacje na temat aktywów i przedmiotów zainteresowania urzędników publicznych, zgodnie z zasadami dotyczącymi ujawniania informacji majątkowych. Dzięki tym zagregowanym danym możliwe jest przeprowadzanie kontroli krzyżowych.

W kilku państwach członkowskich dostęp do dokumentów i informacji dotyczących zamówień publicznych jest ograniczony z powodu nadmiernie rozbudowanych wyjątków oraz szerokiej definicji poufności dokumentacji związanej z udzielaniem zamówień publicznych.

W niektórych państwach członkowskich w odniesieniu do zamówień publicznych ogłaszanych przez przedsiębiorstwa państwowe nie obowiązują te same normy w zakresie przejrzystości, konkurencyjności czy nadzoru co w przypadku typowych postępowań o udzielenie zamówienia. W niektórych państwach członkowskich odnotowywano przypadki, w których przedsiębiorstwa państwowe zawierały umowy nabycia z wybranymi partnerami bez poszanowania zasady konkurencyjności po cenach wyższych niż ceny rynkowe.

Publikowanie zawartych umów nie jest jeszcze powszechną praktyką w UE. W niektórych państwach członkowskich umowy są publikowane w całości, a w jednym państwie członkowskim publikacja umowy jest wręcz warunkiem wstępnym uznania ważności zamówienia (tj. umowa powinna zostać opublikowana w ciągu trzech miesięcy od daty podpisania pod rygorem nieważności).

#### **Pakty na rzecz uczciwości oraz rola społeczeństwa obywatelskiego**

Pakty na rzecz uczciwości są umowami zawieranymi przez instytucję zamawiającą w odniesieniu do konkretnego projektu z oferentami, w których wszystkie strony zobowiązują się do powstrzymania się od stosowania jakichkolwiek praktyk korupcyjnych. Umowy takie zawierają również postanowienia regulujące kwestie monitorowania, przejrzystości i sankcji. W celu zapewnienia skutecznej realizacji paktów na rzecz uczciwości są one często monitorowane przez grupy społeczeństwa obywatelskiego. W niektórych państwach

członkowskich, które realizują szeroko zakrojoną politykę na rzecz przejrzystości, społeczeństwo obywatelskie zaczęło prowadzić bardzo aktywne działania na rzecz kompleksowego monitorowania procedur udzielania zamówień oraz zawierania umów w sprawie zamówienia publicznego. Niektóre państwa członkowskie, często z inicjatywy organizacji pozarządowych, wdrażają pakiety na rzecz uczciwości w odniesieniu do określonych zamówień publicznych, szczególnie w przypadku gdy chodzi o duże umowy w sprawie zamówienia publicznego (np. wielkoskalowe projekty infrastrukturalne).

### ***Korzystanie z systemu e-zamówień***

Oprócz poprawy efektywności procedur udzielania zamówień publicznych system e-zamówień zapewnia dodatkowe zabezpieczenia pod względem zapobiegania i wykrywania praktyk korupcyjnych, ponieważ pomaga on zwiększać przejrzystość, umożliwia lepsze wdrożenie standardowych procedur, jak również ułatwia funkcjonowanie mechanizmów kontroli. Obecne dyrektywy w sprawie udzielania zamówień publicznych zawierają przepisy, zgodnie z którymi wszystkie państwa członkowskie są zobowiązane wprowadzić system e-zamówień, w tym poprzez elektroniczne publikacje ogłoszeń o zamówieniach publicznych, komunikację elektroniczną (obejmującą składanie ofert), a także nowy, w pełni elektroniczny system udzielania zamówień publicznych obejmujący dynamiczne systemy zakupów oraz e-aukcje. W czasie przyjęcia wspomnianych dyrektyw, tj. w 2004 r., towarzyszył im plan działania<sup>46</sup>.

Przegląd stosowania zamówień publicznych z 2012 r. wykazał, że poczyniono pewne postępy w stosowaniu systemu e-zamówień, jednak ogólnie jest to nadal zaledwie 5–10 % wszystkich procedur udzielania zamówień przeprowadzanych w całej UE. Kilka państw członkowskich poczyniło jednak istotne postępy w kierunku pełnego wdrożenia systemu e-zamówień w fazach przed udzieleniem zamówienia. Dotyczy to w szczególności państw członkowskich, w których zgodnie z prawem krajowym system e-zamówień stał się obowiązkowy, w związku z czym spodziewane jest jego stopniowe wdrażanie.

Pakiet legislacyjny Komisji w sprawie udzielania zamówień publicznych przewiduje stopniowe przechodzenie na e-komunikację.

#### *Dobre praktyki w zakresie wdrażania e-zamówień*

*Litwa poczyniła znaczne postępy w zapewnianiu dostępu online do łącznych danych dotyczących udzielania zamówień publicznych. Zakres publikowanych informacji wykracza poza ten wymagany zgodnie z prawem UE, w tym poza zakres projektu specyfikacji technicznych, zawartych i realizowanych umów w sprawie zamówień publicznych. Ponadto dostawcy mają obowiązek określać w swoich ofertach podwykonawców. Od 2009 r. co najmniej 50 % całkowitej wartości ofert publicznych należy przedstawiać w systemie elektronicznym. W związku z tym udział e-zamówień wzrósł z 7,7 % do 63 % w 2010 r., zbliżając się do celu 70 % wyznaczonego do osiągnięcia do 2013 r.*

*Estonia ustanowiła portal e-zamówień oraz powiązane e-usługi (np. rejestracja przedsiębiorstwa, zarządzanie portalem oraz centralizacja rachunkowości sektora publicznego). Krajowy rejestr zamówień publicznych jest portalem elektronicznych przetargów, na którym od 2003 r. publikowane są wszystkie ogłoszenia o zamówieniach publicznych w formie elektronicznej. Ustawa o zamówieniach publicznych przewiduje wprowadzanie dalszych zmian, takich jak e-aukcje, elektroniczny system zakupów oraz e-*

<sup>46</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan_pl.pdf)

*katalog, jak również zawiera wymóg, zgodnie z którym od 2013 r. przetargi elektroniczne mają stanowić 50 % wszystkich zamówień publicznych. W 2012 r. około 15 % zamówień publicznych udzielano z zastosowaniem systemu e-zamówień, tj. trzykrotnie więcej niż w 2011 r.*

*W czerwcu 2003 r. rozpoczęto realizację portugalskiego programu e-zamówień jako centralnej i wysokojakościowej platformy promującej zapewnienie efektywności i konkurencyjności w procedurze udzielania zamówień dzięki poprawie przejrzystości i zwiększeniu oszczędności. Portal – <http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx> – umożliwia pobranie całej dokumentacji i specyfikacji przetargowych nieodpłatnie. Ponadto portal ten służy do upowszechniania zaproszeń do składania ofert, przesyłania zapytań dostawców oraz zarządzania wszystkimi aspektami wymiany informacji online. Narzędzie zarządzania zamówieniami pozwala pobrać umowy zawarte w sprawie zamówienia, monitorować realizację zawartych umów oraz wystawić e-fakturę. System zarządzania informacjami pomaga także gromadzić, przechowywać i organizować dane statystyczne dotyczące procedury udzielania zamówień.*

*Więcej szczegółowych informacji na temat tych praktyk można znaleźć w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw.*

### **Mechanizmy kontroli**

Zgodnie z obowiązującymi przepisami UE ustanowienie **centralnego organu ds. zamówień publicznych** ma charakter opcjonalny. Większość państw członkowskich wdrożyła jednak ten wariant w swoich przepisach krajowych. Jak zauważono w przeglądzie stosowania zamówień publicznych z 2012 r., większość państw członkowskich wyznacza określone organy, które realizują szereg zadań lub wszystkie zadania związane z udzielaniem zamówień publicznych, z kilkoma wyjątkami, w których instytucje nadzorujące nie zostały wyznaczone bezpośrednio do realizacji zadań związanych z udzielaniem zamówień publicznych, lecz jest to tylko jedno z ich zadań (np. organy ds. konkurencji). W niektórych państwach członkowskich, w których funkcjonuje organ centralny, zdolności tego organu są jednak ograniczone z powodu niewystarczającej liczby personelu i szkoleń, aby uporać się ze zrealizowaniem nieustannie rosnącej liczby zadań.

W dyrektywach w sprawie procedur odwoławczych zapewniono państwom członkowskim możliwość samodzielnego decydowania o tym, czy **przeglądy** mają być opracowywane przez organy administracyjne czy też sądowe. Wybór każdej z tych dwóch możliwości cieszy się taką samą popularnością wśród państw członkowskich. W kilku państwach członkowskich istnieją niewystarczające gwarancje, aby zapewnić niezależność tego typu organów odwoławczych od wpływów politycznych, w tym w zakresie powoływania ich kadry kierowniczej i personelu.

W ciągu ostatnich kilku lat zauważono tendencję do **profesjonalizacji zamówień publicznych**, która przejawia się agregacją zapotrzebowania oraz centralizacją za pośrednictwem umów ramowych (których wartość odpowiada 17 % całkowitej wartości zamówień przekraczających progi, udzielonych w latach 2006–2010<sup>47</sup>) oraz wspólnych zakupów (odpowiednio 12 % całkowitej wartości). Administracje rządowe, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, w coraz większym stopniu wykorzystują wyspecjalizowane organy, takie jak centralne organy ds. zamówień, natomiast większe

<sup>47</sup> „Zamówienia publiczne w Europie – koszty i skuteczność”, PwC Ecorys London Economics, marzec 2011 r.

zastosowanie umów ramowych zmienia charakter funkcji, jaką pełnią zamówienia publiczne. Obecnie stosowane praktyki znacznie się różnią wśród państw członkowskich.

Chociaż w ostatnich latach w większości państw członkowskich odnotowano poprawę w zakresie **wiedzy i poziomu szkoleń w obszarze polityki antykorupcyjnej**, urzędnicy odpowiedzialni za zamówienia publiczne są zdania, że mogą odgrywać raczej ograniczoną rolę w wykrywaniu praktyk korupcyjnych. Ponadto skuteczność współpracy pomiędzy organami ds. zamówień publicznych, organami ścigania i agencjami antykorupcyjnymi różni się znacznie w państwach członkowskich. W wielu przypadkach współpraca ta ma charakter formalny, a zgodnie z danymi statystycznymi liczba powiadomień organów ds. zamówień publicznych na temat podejrzeń korupcji lub konfliktów interesów wysyłanych organom ścigania lub agencjom ds. uczciwości jest niewielka.

Wydaje się, że w niektórych państwach członkowskich, w których mechanizmy kontroli, w szczególności na **szczeblu lokalnym**, są słabe lub fragmentaryczne, powszechne są przypadki faworyzowania podczas przydzielania funduszy publicznych wśród organów krajowych, lokalnych i regionalnych uczestniczących w procedurze udzielania zamówień publicznych.

**Skuteczność mechanizmów kontroli** w fazie przed udzieleniem zamówienia, w trakcie udzielania zamówienia i po jego udzieleniu uległa poprawie w państwach członkowskich, faza realizacji (po udzieleniu zamówienia) jest jednak monitorowana mniej szczegółowo. Niektóre krajowe sądy obrachunkowe lub krajowe izby kontroli często podkreślały, że do nieprawidłowości dochodzi właśnie w fazie realizacji. W wielu państwach członkowskich sądy obrachunkowe stały się kluczowymi podmiotami identyfikującymi braki i niedociągnięcia związane z postępowaniami o udzielenie zamówienia. Często ich zalecenia w tej dziedzinie nie są wykonywane w wystarczającym stopniu.

Struktura własności oferentów i podwykonawców bardzo rzadko podlega kontroli w postępowaniach o udzielenie zamówienia. W co najmniej jednym państwie członkowskim ustawodawstwo zezwala, aby umowy w sprawie zamówień były zawierane z przedsiębiorstwami, których udziałowcy pozostają anonimowi, przy jednoczesnym braku zapewnienia wystarczająco silnych zabezpieczeń przed wystąpieniem konfliktu interesów.

Koordinacja nadzoru, częściowe pokrywanie się działań, podział zadań lub fragmentaryczne mechanizmy kontroli na poziomach centralnym i lokalnym, w tym w fazie wykonania, nadal są źródłem problemów w wielu państwach członkowskich.

Mechanizmy kontroli zamówień publicznych poniżej progów określonych w przepisach UE są szczególnie słabe w większości państw członkowskich. Kwestia ta budzi obawy w szczególności w odniesieniu do zgłoszonych praktyk, w ramach których zamówienia dzielone są na mniejsze części w celu obejścia wymogów i kontroli UE w zakresie zamówień publicznych.

### ***Prekluzja***

Zgodnie z przepisami UE we wszystkich państwach członkowskich istnieją obowiązkowe zasady dotyczące prekluzji/wyłączenia, zgodnie z którymi z przetargu wyklucza się oferentów skazanych prawomocnym wyrokiem sądu za korupcję. W wielu przypadkach przepisy



krajowe zawierają zapisy umożliwiające odstępianie od przestrzegania tego wymogu<sup>48</sup>. Państwa członkowskie nie mają obowiązku publikowania wykazów prekluzyjnych<sup>49</sup> i zwykle nie publikują takich wykazów. W wielu państwach członkowskich instytucje zamawiające mają przekrojowy dostęp do swoich wewnętrznych baz danych dotyczących prekluzji. Międzynarodowe wykazy prekluzyjne z zasady nie są traktowane jako podstawa wyłączenia w państwach członkowskich UE.

### ***Sankcje***

W większości państw członkowskich korupcję w obszarze zamówień publicznych zalicza się do przestępstw takich jak przekupstwo i płatna protekcja. W niektórych państwach członkowskich określone przestępstwa związane z korupcją i wpływające na przebieg procedury udzielania zamówienia podlegają szczególnemu zaskarżeniu. Zasadniczo postępowania o udzielenie zamówienia zawieszają się, przerywa lub odwołuje w przypadku wykrycia zachowań korupcyjnych lub konfliktu interesów. Inaczej dzieje się jednak w przypadku zawarcia umów w sprawie zamówienia, w odniesieniu do których wykryto zachowanie korupcyjne lub konflikt interesów, lub do których dochodzi po udzieleniu zamówienia. W wielu przypadkach, poza samym wymierzaniem sankcji w przypadku zachowań korupcyjnych lub konfliktów interesów, wymagane jest wszczęcie osobnego powództwa cywilnego o unieważnienie zamówienia publicznego. Często wiąże się to z rozwickłością procedur oraz ryzykiem osiągnięcia efektów na zbyt późnym etapie, kiedy trudno jest w pełni nadrobić straty lub jest to wręcz niemożliwe. W niektórych innych państwach członkowskich umowy w sprawie zamówień zawierają klauzulę antykorupcyjną, która gwarantuje prowadzenie bardziej skutecznych działań następczych w przypadku udowodnienia praktyk korupcyjnych w czasie trwania umowy (np. przejrzyste procedury uznawania umowy za nieważną oraz stosowania innych kar umownych).

W niektórych państwach członkowskich, w których korupcja w obszarze zamówień publicznych wzbudza szczególne obawy, osiągnięcia prokuratury oraz prawomocne wyroki sądowe należą do rzadkości i niewiele spraw dotyczących korupcji związanej z udzielaniem zamówień publicznych kończy się nałożeniem sankcji odstraszających. Sprawy te zwykle toczą się przez długi czas, a często w momencie wykrycia praktyk korupcyjnych okazuje się, że zamówienia lub projekty zostały już zrealizowane. Przypadki korupcji w obszarze zamówień publicznych często mają złożony charakter, w które czasami zamieszani mogą być urzędnicy wyższego szczebla. W związku z tym wymagana będzie szczegółowa wiedza techniczna, aby zapewnić przeprowadzanie procedur w sposób skuteczny i uczciwy. W niektórych państwach członkowskich niedociągnięcia są nadal widoczne pod względem szkoleń prokuratorów lub sędziów w zakresie spraw dotyczących udzielania zamówień publicznych.

### **C. Wnioski i zalecenia dotyczące udzielania zamówień publicznych**

Powyższe ustalenia świadczą o pewnych postępach we wdrażaniu polityk antykorupcyjnych w zakresie zamówień publicznych w państwach członkowskich, ale obszar ten w dalszym ciągu pozostaje obszarem ryzyka. Należy podejmować dalsze wysiłki na rzecz poprawy standardów uczciwości. W ramach reformy dyrektywy w sprawie zamówień publicznych i

<sup>48</sup> Możliwość odstępiania od przestrzegania wymogu pozwala przedsiębiorstwom podejmować środki mające na celu naprawienie sytuacji, które doprowadziły do ich uwzględnienia w wykazach prekluzyjnych i które w konsekwencji prowadzą do zniesienia takiego wyłączenia w odniesieniu do zamówień publicznych.

<sup>49</sup> Wykazy przedsiębiorstw wyłączonych z postępowania o udzielenie zamówienia m.in. z powodu wydania prawomocnych wyroków skazujących lub innych poważnych przestępstw.



dyrektywy sektorowej, a także proponowanej dyrektywy w sprawie udzielania koncesji, standardy w zakresie przeciwdziałania korupcji i dobrego rządzenia stanowią istotny element ogólnych działań modernizacyjnych. Normy minimalne w zakresie konfliktu interesów zaproponowane w tych dyrektywach, wstępne konsultacje rynkowe, kryteria obowiązkowego i dobrowolnego wykluczenia, przepisy w zakresie samooczyszczenia, bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące wprowadzania zmian w umowach i ich rozwiązywania, utworzenie centralnej bazy danych dotyczących przypadków korupcji i konfliktu interesów, a także zobowiązania w zakresie monitorowania i sprawozdawczości w dużym stopniu odnoszą się do pozostałych wyrażonych powyżej obaw.

Jeżeli chodzi o potencjalne przyszłe działania, które mogą zostać podjęte przez państwa członkowskie, informacje zawarte w 17 rozdziałach dotyczących poszczególnych państw, w których zwrócono uwagę na problemy związane z udzielaniem zamówień publicznych, a także wyniki analizy przeprowadzonej w niniejszej sekcji pozwalają sformułować poniższe ogólne zalecenia.

### ***1. Konieczność systematycznego przeprowadzania ocen dotyczących ryzyka korupcji w obszarze zamówień publicznych***

- Oceny ryzyka należy opracowywać na poziomie nadzoru nad postępowaniami o udzielenie zamówienia, niezależnie od ich kontekstu instytucjonalnego, przy wsparciu organów ścigania lub agencji antykorupcyjnych / agencji ds. uczciwości.
- Należy zapewnić centralizację danych dotyczących wykrytych praktyk i schematów zachowań korupcyjnych, w tym przypadków konfliktu interesów i praktyk wywołujących efekt „drzwi obrotowych”. Oceny ryzyka należy przeprowadzać w oparciu o te scentralizowane dane.
- Na podstawie rezultatów ocen ryzyka należy opracować specjalne środki pod kątem szczególnie narażonych sektorów oraz najczęściej spotykanych nieprawidłowości w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia lub po jego zakończeniu.
- Należy wdrożyć ukierunkowane polityki antykorupcyjne adresowane do podmiotów administracji regionalnej i lokalnej. Oceny ryzyka mogą również dostarczyć użytecznych informacji na temat konkretnych nieprawidłowości występujących na tym szczeblu administracji.
- Należy opracować i rozpowszechnić wspólne wytyczne w zakresie stosowania systemów wskaźników ostrzegawczych. Należy wspierać instytucje zamawiające i organy nadzoru w wykrywaniu zachowań korupcyjnych oraz przypadków faworyzowania i konfliktu interesów.

### ***2. Wdrażanie wysokich standardów w zakresie przejrzystości w całym cyklu udzielania zamówienia, a także w trakcie realizacji zamówienia***

- Należy zapewnić ustanowienie wspólnych norm minimalnych w zakresie przejrzystości na poziomie organów administracji regionalnej i lokalnej w ramach postępowań o udzielenie zamówienia oraz w fazie realizacji zamówień publicznych.
- Należy rozważyć możliwość opublikowania w określonej formie lub zapewnienia dostępu do zawartych umów w sprawie zamówienia publicznego, uwzględniając postanowienia dotyczące praw, obowiązków i kar umownych, z wyjątkiem dobrze

zdefiniowanych, ograniczonych i uzasadnionych przypadków zachowania poufności w odniesieniu do określonych klauzul umownych.

- Należy zwiększyć przejrzystość postępowań o udzielenie zamówienia zarówno przed udzieleniem zamówienia, jak i po jego udzieleniu dzięki wprowadzeniu obowiązku publikowania przez podmioty na wszystkich szczeblach struktury administracyjnej (na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym) rocznych sprawozdań finansowych i bilansów oraz zestawień kosztów robót budowlanych, dostaw i usług w internecie. Należy zapewnić większą przejrzystość postępowania o udzielenia zamówienia realizowanych przez przedsiębiorstwa państwowe, w tym również w kontekście partnerstw publiczno-prywatnych.

### **3. *Wzmocnienie mechanizmów kontroli wewnętrznej i zewnętrznej w całym cyklu udzielania zamówienia, a także w trakcie realizacji zamówienia***

- Należy dopilnować, aby organy zajmujące się kontrolą zamówień publicznych, organy konsultacyjne i organy nadzoru, a także, w stosownych przypadkach, sądy obrachunkowe dysponowały odpowiednimi możliwościami do wykonywania swoich zadań weryfikacyjnych.
- Należy wzmocnić mechanizmy kontroli wewnętrznej do celów zapobiegania praktykom korupcyjnym i przypadkom konfliktu interesów oraz ich wykrywania. Należy zapewnić solidne i jednolite metody przeprowadzania kontroli antykorupcyjnych i konfliktu interesów w cyklu udzielania zamówienia publicznego. Przy opracowywaniu takich metod należy rozważyć możliwość priorytetowego potraktowania najbardziej narażonych postępowań o udzielenie zamówienia lub szczebli administracji oraz przeprowadzania niezapowiedzianych kontroli *ad-hoc* przez niezależne organy nadzoru.
- Należy wzmocnić mechanizmy i narzędzia kontroli stosowane po udzieleniu zamówienia oraz na etapie realizacji umów w sprawie zamówień publicznych.
- Należy zapewnić podjęcie odpowiednich działań następczych w związku z zaleceniami sądów obrachunkowych, w których wskazano nieprawidłowości przy udzielaniu zamówienia publicznego.
- Należy przeprowadzać kontrole struktury własności oferentów i podwykonawców.
- Należy zapewnić stosowanie odpowiednich mechanizmów kontroli w odniesieniu do postępowań o udzielenie zamówienia przeprowadzanych przez przedsiębiorstwa państwowe, w tym również w kontekście partnerstw publiczno-prywatnych.

### **4. *Zapewnienie spójnego przeglądu i podnoszenia świadomości na temat potrzeby przeciwdziałania praktykom korupcyjnym i ich wykrywania na wszystkich etapach postępowania o udzielenie zamówienia oraz na temat wiedzy fachowej w tym zakresie***

- Należy zapewnić skuteczną koordynację działań organów odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru nad postępowaniami o udzielenie zamówienia.
- Należy opracować szczegółowe wytyczne w zakresie zapobiegania praktykom korupcyjnym i przypadkom konfliktu interesów w zamówieniach publicznych oraz ich

wykrywania, w szczególności na szczeblu regionalnym i lokalnym, oraz należy zwiększać wiedzę na ten temat.

- Należy organizować specjalne szkolenia dla prokuratorów i sędziów poświęcone technicznemu i prawnemu aspektom postępowania o udzielenie zamówienia.

#### **5. *Wzmocnienie systemów sankcji***

- Należy zapewnić stosowanie sankcji odstraszających w odniesieniu do przypadków praktyk korupcyjnych, faworyzowania lub konfliktu interesów w obszarze zamówień publicznych.
- Należy zapewnić ustanowienie skutecznych mechanizmów podejmowania działań następczych w związku z wydaniem decyzji uchylających lub unieważniających umowy w sprawie zamówienia publicznego w odpowiednim terminie, w przypadku gdy praktyki korupcyjne wpłynęły na przebieg postępowania.

# **ZAŁĄCZNIK**

## **Metodyka**

### ***Zakres sprawozdania***

Jak wspomniano we wstępie, w niniejszym sprawozdaniu korupcja została zdefiniowana, zgodnie z międzynarodowymi instrumentami prawnymi, jako „nadużycie władzy dla korzyści osobistej”. Choć dokładne znaczenie i zakres tego pojęcia są przedmiotem debaty akademickiej, przyjęcie takiej definicji oznacza, że sprawozdanie obejmuje dwa aspekty. Po pierwsze jest w nim mowa o konkretnych czynach o charakterze korupcyjnym oraz środkach, jakie państwa członkowskie podejmują w celu zapobiegania takim czynom lub karania ich zgodnie z przepisami prawa. Po drugie w sprawozdaniu zostały omówione niektóre rodzaje zachowań oraz środków, które mają wpływ na pojawiające się ryzyko korupcji oraz na zdolność państwa do kontrolowania tego zjawiska. W efekcie w sprawozdaniu poruszono szereg zagadnień związanych z korupcją, w tym – obok przekupstwa – problem płatnej protekcji, nadużycia stanowiska, nepotyzmu, faworyzowania, nielegalnego lobbingu i konfliktu interesów. Celem niniejszego pierwszego sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE jest skierowanie uwagi na ograniczoną liczbę kluczowych kwestii związanych z korupcją. Szersze aspekty uwzględnia się do celów spójności kontekstowej.

Rozwiązania konstytucyjne (stopień przekazania władzy, pozycja sądownictwa, prokuratorzy a władza wykonawcza), organizacja i jakość służby publicznej, aktywna rola państwa w gospodarce czy prywatyzacja są istotnymi zagadnieniami z punktu widzenia korupcji. Sprawozdanie nie zawiera żadnej ogólnej oceny wartościującej na temat rozwiązań konstytucyjnych lub sposobu wytyczenia granicy między własnością państwową a prywatną. Sprawozdanie jest zatem neutralne w odniesieniu do decentralizacji, ale zawiera analizę tego, czy stosowane są odpowiednie mechanizmy kontroli w celu zarządzania ryzykiem korupcji. To samo dotyczy prywatyzacji: przeniesienie aktywów państwowych w ręce prywatnych podmiotów wiąże się z pewnym ryzykiem korupcji, ale może ograniczać długoterminowe zagrożenia związane z korupcją, nepotyzmem i klientelizmem. W sprawozdaniu analizuje się jedynie kwestię dotyczącą tego, czy istnieją przejrzyste, procedury konkurencyjne mające na celu ograniczenie ryzyka korupcji. Istnieją wreszcie różne rozwiązania prawne i konstytucjonalne w zakresie relacji między prokuraturą a władzą wykonawczą. Sprawozdanie jest neutralne, jeżeli chodzi o te różne modele, ponieważ bada się w nim jedynie, czy prokuratorzy są w stanie prowadzić sprawy dotyczące korupcji w skuteczny sposób.

### ***Źródła informacji***

Komisja zdecydowanie starała się uniknąć duplikowania istniejących mechanizmów sprawozdawczych i nakładania dodatkowego obciążenia administracyjnego na państwa członkowskie, które podlegają różnym wzajemnym ocenom wymagającym znacznych zasobów (GRECO, OECD, konwencja NZ przeciwko korupcji, Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy, Moneyval). Niniejsze sprawozdanie nie jest zatem oparte na szczegółowych kwestionariuszach lub wizytach ekspertów w państwach. Opracowano je na podstawie licznych informacji dostępnych dzięki istniejącym mechanizmom monitorowania oraz danych z innych źródeł, w tym krajowych organów publicznych, badań prowadzonych przez instytucje akademickie, niezależnych ekspertów, ośrodków analitycznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego itd.

Ponadto sprawozdanie bazuje na informacjach związanych z korupcją dotyczących szeregu obszarów polityki (np. zamówień publicznych, polityki regionalnej) pochodzących z różnych departamentów Komisji i odpowiednich agencji UE (Europol i Eurojust). Zlecono przeprowadzanie specjalnych badań i ankiet w celu dalszego powiększenia bazy wiedzy w obszarach istotnych z punktu widzenia sprawozdania. OLAF zlecił przeprowadzenie szeroko zakrojonego badania dotyczącego korupcji w obszarze zamówień publicznych z wykorzystaniem funduszy UE, które rozpoczęto z inicjatywy Parlamentu Europejskiego. Wyniki tego badania wykorzystano zarówno w rozdziale tematycznym, jak i w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw. Kolejne badanie dotyczyło korupcji w opiece zdrowotnej. W 2013 r. przeprowadzono dwa badania Eurobarometru: pierwsze skierowane było do ogółu społeczeństwa, drugie przeprowadzono na reprezentatywnej próbie przedsiębiorstw w każdym państwie członkowskim. Dane dotyczące korupcji na szczeblu regionalnym zaczerpnięto z badania jakości zarządzania przeprowadzonego przez Gothenburg Quality of Government Institute. Komisja wykorzystała ponadto informacje uzyskane w wyniku projektów badawczych współfinansowanych przez UE, takich jak sprawozdania oparte na koncepcji National Integrity System (systemu rzetelności życia publicznego) opracowane przez Transparency International.

Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE bazuje także na mechanizmie współpracy i weryfikacji, tj. mechanizmie poakcesyjnych działań następczych w odniesieniu do Rumunii i Bułgarii, którym zarządza Komisja Europejska. Chociaż wspomniane dwa mechanizmy służą do innych celów, niniejsze sprawozdanie opiera się na obszernej wiedzy i wnioskach wyciągniętych z procesu realizacji mechanizmu współpracy i weryfikacji oraz zawiera stosowne odniesienia w rozdziałach poświęconych obu państwom. Po zakończeniu mechanizmu współpracy i weryfikacji w niniejszym sprawozdaniu w dalszym ciągu będą monitorowane te kwestie, które są istotne w kontekście korupcji.

Jeżeli chodzi o Chorwację, obszerne informacje zgromadzono w ramach procesu przedakcesyjnego i związanego z nim monitorowania. Ogólniej rzecz ujmując, monitorowania działań antykorupcyjnych, które było elementem procesu rozszerzenia, przyniosło wiele przydatnych wniosków, które można było zastosować w szczególności w kontekście czynników wpływających na stabilność programu antykorupcyjnego.

### ***Proces przygotowawczy i narzędzia wspierające***

We wrześniu 2011 r. Komisja przyjęła decyzję ustanawiającą **grupę ekspertów ds. korupcji** w celu wsparcia prac nad sprawozdaniem o zwalczaniu korupcji w UE. Grupa ekspertów doradza w sprawie ogólnej metodyki i ocen zawartych w sprawozdaniu. W drodze otwartego zaproszenia do składania kandydatur, na które odpowiedziało niemal 100 kandydatów, wybrano siedemnastu ekspertów, którzy wywodzą się z różnych środowisk (organów publicznych, organów egzekwowania prawa, sądownictwa, służb prewencyjnych, sektora prywatnego, społeczeństwa obywatelskiego, organizacji międzynarodowych, organizacji badawczych itd.). Ekspersi działają we własnym imieniu i nie reprezentują instytucji, z których pochodzą. Grupa rozpoczęła pracę w styczniu 2012 r., a jej posiedzenia odbywały się średnio co trzy miesiące<sup>50</sup>.

Komisja utworzyła także **sieć lokalnych korespondentów badawczych**, działającą od sierpnia 2012 r. Działania sieci stanowią uzupełnienie pracy grupy ekspertów i polegają na

<sup>50</sup> Imiona i nazwiska członków grupy oraz protokoły posiedzeń dostępne są na następującej stronie internetowej: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2725>

gromadzeniu i przetwarzaniu istotnych informacji z każdego państwa członkowskiego. Sieć składa się z ekspertów pochodzących z instytucji badawczych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Aby zapewnić w pełni obiektywne podejście, 28 zewnętrznych podmiotów oceniających nadzoruje główne rezultaty pracy korespondentów i wydaje opinię na temat sprawiedliwości ocen korespondentów.

Komisja dwukrotnie zorganizowała **warsztaty** z udziałem organów krajowych (agencji antykorupcyjnych, prokuratury, koordynujących ministerstw), badaczy, organizacji pozarządowych, dziennikarzy i przedstawicieli biznesu. Pierwsze z nich odbyły się w Sofii w dniu 11 grudnia 2012 r. i uczestniczyły w nich zainteresowane strony z 14 państw członkowskich (AT, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IT, PT, RO, SK, SI). Drugie warsztaty odbyły się w dniu 5 marca w Göteborgu w Szwecji i obejmowały zainteresowane strony z 14 pozostałych państw członkowskich (BE, DE, DK, EE, IE, LU, MT, NL, LT, LV, PL, SE, FI, UK). Celem warsztatów było poinformowanie o pracach Komisji nad sprawozdaniem w celu uzyskania charakterystycznych dla danego państwa przykładów dobrych i złych praktyk w zakresie kwestii związanych ze zwalczaniem korupcji w poszczególnych państwach członkowskich.

Komisja otrzymała także informacje od krajowych organów antykorupcyjnych, które należą do sieci EPAC/EACN (sieć Europejskich Partnerów przeciwko Korupcji / europejska sieć punktów kontaktowych służąca zwalczaniu korupcji).

Komisja umożliwiła także organom państw członkowskich zapoznanie się ze wstępnymi wersjami rozdziałów dotyczących poszczególnych państw (z pominięciem kwestii, co do których zalecono państwu członkowskiemu podjęcie działań następczych) i przedstawienie uwag. Uwagi te zostały szczegółowo uwzględnione przy sporządzaniu sprawozdania.

### ***Metodyka oceny i wykorzystanie wskaźników***

Niniejsze sprawozdanie opiera się głównie na ocenie **jakościowej**, a nie na ocenie ilościowej. Ocena jakościowa, jak wskazano powyżej, wynika z oceny każdego państwa uwzględniającej specyfikę krajową. Skupiono się na tym, co się sprawdza, a co nie, jeżeli chodzi o zwalczanie korupcji w danym państwie. Podejścia ilościowe odgrywają mniejszą rolę, głównie dlatego, że trudno jest ująć ilościowo skalę problemu korupcji, a jeszcze trudniej jest uszeregować państwa pod względem wyników. Stosowanie podejścia ilościowego jest o tyle utrudnione, że indeksy wykorzystywane w znanych badaniach zazwyczaj tworzy się na podstawie danych pochodzących z innych badań. To wywołuje efekt domina: indeksy złożone stworzone zgodnie z tym podejściem mogą odzwierciedlać dane zgromadzone rok lub dwa lata przed ich publikacją. W badaniach często wykorzystuje się na przykład wyniki badań Eurobarometru; zanim jednak dojdzie do opublikowania indeksu złożonego, dostępne może być kolejne bardziej aktualne badanie Eurobarometru.

Badania dotyczące postrzegania korupcji, biorąc pod uwagę ukryty charakter tego zjawiska, zapewniają istotny wskaźnik wskazujący na ciągłą powszechność tego problemu. Badania z definicji ograniczają się do określonego zbioru pytań i ich wynik jest w bardzo dużym stopniu uzależniony od otwartości respondentów. Bez wątpienia na wyniki badań wpływają również bezpośrednie zdarzenia pojawiające się w trakcie wywiadów. Podobnie, jeżeli dane państwo podejmuje bardziej zdecydowane działania antykorupcyjne, co prowadzi do ujawniania większej liczby spraw dotyczących korupcji, częstszych doniesień w mediach i większej świadomości społeczeństwa, badania dotyczące postrzegania mogą prowadzić do negatywnego wyniku – więcej osób niż wcześniej będzie zgłaszać wysokie poziomy postrzeganej korupcji. Odpowiedzi mogą być także nieobiektywne pod względem

politycznym, tj. popularność danego rządu może być kojarzona z nieskutecznością we wdrażaniu polityki. Samo postrzeganie powszechności korupcji można jednak uznać za wskaźnik nieefektywnej polityki.

Poza badaniami postrzegania prowadzone są interesujące badania dotyczące korelacji między pewnymi wskaźnikami ekonomicznymi i społecznymi a korupcją. Na przykład zbadano korupcję w świetle potencjalnej korelacji ze wskaźnikiem wzrostu gospodarczego, alokacją funduszy publicznych, powszechnością internetu, budżetem przeznaczonym na ściganie oraz egzekwowaniem reguł konkurencji. W praktyce napotkano jednak trudności związane z możliwością zgromadzenia wiarygodnych i porównywalnych danych wysokiej jakości we wszystkich państwach członkowskich, jak również z wykazaniem w przekonujący sposób związku między tymi czynnikami a korupcją. Istnieją ponadto trudności z wyciągnięciem jasnych i ukierunkowanych na politykę wniosków na podstawie tych korelacji.

Pomimo tych ograniczeń Komisja zdecydowała zrobić bilans istniejących już wskaźników. Sporządzono wykaz tych wskaźników, w sposób możliwie jak najbardziej kompleksowy, bez oceny merytorycznej w zakresie wiarygodności/stosowności dostępnych danych. W tym celu zestawiono dane pochodzące z istniejących już badań (prowadzonych przez OECD, Bank Światowy, Światowe Forum Ekonomiczne, Transparency International, środowiska akademickie itp.), z wyników badań Eurobarometru i wielu innych źródeł. Wykaz ten nie miał służyć jako podstawa nowego wskaźnika dotyczącego korupcji, ale miał zapewnić elementy analizy uzupełniające ocenę jakościową, która stanowi istotę niniejszego sprawozdania. W trakcie przygotowywania tego wykazu Komisja zdała sobie sprawę, że podstawową trudnością może być bazowanie głównie na wskaźnikach i danych statystycznych, aby dotrzeć do sedna problemów korupcyjnych i – co ważniejsze – aby opracować zindywidualizowane zalecenia dotyczące polityki, na podstawie których można podjąć konkretne działania. Zgromadzono jednak już istniejące wskaźniki bezpośrednio odnoszące się do działań antykorupcyjnych, podparte wiarygodnymi danymi, w celu zbadania sytuacji w państwach członkowskich i zidentyfikowania obszarów wymagających dokładniejszej analizy w ramach badania dotyczącego danego państwa. Dane te 1) wykorzystano do zarysowania kontekstu (tj. wstępu do rozdziałów dotyczących poszczególnych państw) oraz 2) służą jako punkt wyjścia/uzupełniający na potrzeby dalszych badań dotyczących określonych kwestii/sektorów na poziomie państwa lub UE, wskazując na identyfikację problemu i ocenę odpowiedzi; 3) ostatecznie pomogły także zidentyfikować wady lub brak spójności w różnych źródłach.

Interpretacja statystyk dotyczących wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w kontekście korupcji zasługuje na wnikliwą analizę. W przypadku poważnych przestępstw, takich jak kradzież, rozbój, kradzież z włamaniem lub napaść, można zasadnie oczekiwać, że ofiara zgłosi przestępstwo na policję. Statystyki dotyczące przestępstw mogą zatem wskazywać na skalę problemu. Korupcja, w odróżnieniu od tych przestępstw, ma charakter ukryty i w większości przypadków nie ma bezpośredniej ofiary, która mogłaby zgłosić przestępstwo. Dlatego też prawdopodobne jest, że odsetek niewykrytych spraw jest o wiele wyższy w przypadku korupcji niż w przypadku innych przestępstw.

Duża liczba spraw zgłaszanych organom ścigania, a następnie rozpatrywanych przez sądy i prowadzących do wydania wyroku, może wskazać na skalę problemu korupcji. Z drugiej strony wyłania się również pozytywny obraz: może istnieć mniejsza tolerancja dla korupcji, a tym samym większa gotowość zgłaszania tego przestępstwa; organy ścigania i sądownictwo mają do dyspozycji środki niezbędne do wykrywania i ścigania przypadków korupcji. Prawdziwe jest również twierdzenie przeciwne: niewielka liczba zgłaszanych spraw i

prowadzonych postępowań niekoniecznie wskazuje na niski poziom korupcji; może ona wynikać z faktu, że nie ma chęci do konfrontowania się z korupcją, prokuratorzy i sędziowie nie są zmotywowani lub nie posiadają niezbędnych narzędzi i zasobów, aby prowadzić sprawy dotyczące korupcji. Ponadto porównanie danych na temat postępowań karnych jest bardzo trudne z dwóch względów. Po pierwsze nie istnieje ujednolicona definicja korupcji jako czynu przestępczego w państwach członkowskich, co prowadzi do różnych sposobów ewidencjonowania przestępstw związanych z korupcją. Po drugie ze względu na różnice w postępowaniu karnym, na przykład w odniesieniu do wymogów dotyczących zbierania dowodów, korupcja może podlegać ściganiu w efekcie innych przestępstw (np. nadużyć finansowych, prania pieniędzy).

Ilość dostępnych informacji na temat korupcji, także poza sprawami karnymi, różni się znacząco w poszczególnych państwach członkowskich. Jak wskazano powyżej, interpretacja może także być dwójaka. Z jednej strony może wystąpić korelacja między skalą problemu a ilością dostępnych informacji. Z drugiej strony istnieją przypadki, w których korupcja nie jest traktowana priorytetowo i istnieje stosunkowo niewiele informacji, które umożliwiają pomiar jej skali i ocenę, czy środki polityki są wystarczające i skuteczne. To wyzwanie metodologiczne jeszcze bardziej utrudnia dokonanie znaczących porównań między państwami członkowskimi.

### ***Środki służące zwalczaniu korupcji***

Niniejsze sprawozdanie opiera się na założeniu, że nie istnieje jedno uniwersalne rozwiązanie problemu korupcji. Nie proponuje się w nim standardowych rozwiązań dla wszystkich państw członkowskich: na przykład to, jakie rozwiązania (prawne lub inne) są konieczne, aby sprostać wyzwaniu związanemu z konfliktem interesów, zależy od wielu różnych czynników, w tym od stopnia, w jakim konflikt interesów już jest postrzegany jako problem w danym państwie, obowiązujących norm kulturowych oraz stopnia, w jakim uznane normy społeczne muszą być odzwierciedlone w przepisach. Celem niniejszego sprawozdania jest przedstawienie zaleceń, które są dostosowane do kontekstu każdego państwa członkowskiego.

Dziesięć lat temu kompleksowe strategie antykorupcyjne były postrzegane jako uniwersalna recepta na nadanie walce z korupcją większego znaczenia w programie politycznym oraz na zapewnienie większej woli politycznej i zgromadzenie zasobów. Wyniki były jednak zróżnicowane. O ile w niektórych przypadkach praca nad strategiami była katalizatorem prawdziwego postępu, o tyle w innych imponujące strategie miały nieznaczny wpływ lub nie wywierały żadnego wpływu na sytuację w tym obszarze. Dlatego też w sprawozdaniu zalecenia dotyczące przyjęcia strategii są formułowane ostrożnie i tylko wówczas, gdy wydaje się, że wysiłek włożony w opracowanie strategii doprowadzi do większego zaangażowania i znacznej poprawy w zakresie współpracy między organami.

Agencje antykorupcyjne, podobnie jak strategie, są bardzo rozpowszechnione. Również w tym przypadku wyniki są zróżnicowane. W niektórych przypadkach, w których agencje mają szerokie uprawnienia, niezależne i zaangażowane przywództwo okazało się przełomową zmianą, która umożliwiła im prowadzenie spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu. W innych przypadkach utworzenie agencji mogło negatywnie przyczynić się do powstania wrażenia, że inne organy nie muszą wykonywać swoich obowiązków w zakresie walki z korupcją. Dlatego też w sprawozdaniu rozpatruje się każdą sytuację indywidualnie i uwzględnia się specyfikę każdego państwa, zamiast narzucać jedno uniwersalne rozwiązanie.

W sprawozdaniu zwraca się uwagę na fakt, że określone organy, które mogą odegrać kluczową rolę w walce z korupcją, nie dysponują odpowiednimi zasobami ludzkimi i



finansowymi. Komisja zdaje sobie w pełni sprawę z tego, że w kontekście obecnej polityki oszczędnościowej przydzielanie większych zasobów określonym instytucjom i podejmowanie działań na rzecz wdrażania mogą nastręczać poważnych trudności. W pewnych sytuacjach przydzielenie większych zasobów może jednak przynieść znaczne oszczędności w czasie dzięki ograniczeniu kosztów związanych z korupcją. Dlatego też w sprawozdaniu w niektórych przypadkach zachęca się do priorytetowego traktowania przydzielania zasobów określonym organom publicznym lub programom o kluczowym znaczeniu dla zapobiegania korupcji lub jej zwalczania.

### ***Synergia z istniejącymi mechanizmami monitorowania i poziom odniesienia na potrzeby oceny***

Na poziomie międzynarodowym głównymi istniejącymi mechanizmami monitorowania i oceny są Grupa Państw przeciwko Korupcji Rady Europy (GRECO), grupa robocza OECD ds. przekupstwa oraz konwencja NZ przeciwko korupcji (UNCAC). W celu sporządzenia niniejszego sprawozdania Komisja w dużej mierze bazowała na ustaleniach tych mechanizmów (w szczególności GRECO i OECD). Standardy antykorupcyjne, takie jak te określone w UNCAC lub ustanowione przez GRECO i OECD (na przykład Prawnokarna konwencja o korupcji Rady Europy i jej Protokół dodatkowy, Cywilnoprawna konwencja o korupcji, dwadzieścia zasad wiodących w walce z korupcją przyjętych przez Komitet Ministrów Rady Europy, zalecenia Rady Europy dotyczące finansowania partii politycznych, zalecenia Rady Europy dotyczące kodeksu postępowania dla urzędników publicznych oraz konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa) odgrywają istotną rolę w ustaleniu poziomu odniesienia na potrzeby oceny.

W sprawozdaniu nie powiela się szczegółowej oceny technicznej zawartej w sprawozdaniach GRECO lub OECD, chociaż opiera się ona na zaleceniach w nich sformułowanych, ilekroć nadal nie zostały one wdrożone i są istotne z punktu widzenia kluczowych kwestii objętych analizą, które wskazano w odniesieniu do konkretnego rozdziału dotyczącego określonego państwa. W rozporządzeniu uwypukla się wybrane zalecenia, które zostały wcześniej sformułowane w ramach innych mechanizmów, co ma przyczynić się do ich wdrożenia.

Szczególne znaczenie ma synergia z GRECO, zważywszy że obejmuje ono wszystkie państwa członkowskie UE, a także inne państwa europejskie mające znaczenie dla przyszłego rozszerzenia oraz państwa Partnerstwa Wschodniego. Komisja podejmuje obecnie środki, które pozwolą na pełne przystąpienie UE w przyszłości, umożliwiając także ściślejszą współpracę z myślą o kolejnych edycjach sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE.