

# PAKTY UCZCIWOŚCI W UE:

ODPOWIEDNIOŚĆ,  
USTANOWIENIE  
I REALIZACJA

Niniejsza publikacja została opracowana w ramach projektu „Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds, Phase 2” finansowanego przez Komisję Europejską. Publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy jej autorów i nie stanowi wyrazu poglądów Komisji Europejskiej. Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek wykorzystanie zawartych w niej treści.

W ramach projektu „Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds” agencje rządowe, społeczeństwo obywatelskie i sektor prywatny w 11 krajach UE podjęły współpracę, której celem był zagwarantowanie przygotowania i realizacji 18 dużych zamówień publicznych zgodnie z najwyższymi możliwymi standardami przejrzystości i odpowiedzialności.

[transparency.org/integritypacts](https://transparency.org/integritypacts)



Finansowane przez  
Unię Europejską

### **Pakty uczciwości w UE: odpowiedniość, ustanowienie i wdrożenie**

Praktyczny przewodnik po monitorowaniu obywatelskim  
zamówień publicznych

Główny autor: Rafael García Aceves

Współautorzy: Sarah Dalton, Mahmoud Farag, Antonio Greco, Anna Zamparo i Ivan Zupan; ActionAid Italia, Amapola Progetti, Institutul Pentru Politici Publice, Societatea Academică din România, Fundacja im. Stefana Batorego oraz oddziały Transparency International w Bułgarii, Czechach, Grecji, na Węgrzech, we Włoszech, na Łotwie, Litwie, w Portugalii, Rumunii i Słowenii.

Projekt: Aleš BRCE

Pragniemy podziękować naszym kolegom z DG REGIO za ich stałe wsparcie i przemyślane uwagi, które przyczyniły się do nadania kształtu tej publikacji. Dziękujemy również kolegom z Sekretariatu Transparency International i Transparency International EU, którzy pomogli w przygotowaniu publikacji.

Dołożono wszelkich starań, aby zweryfikować dokładność informacji zawartych w niniejszym raporcie. Wszystkie informacje zostały uznane za poprawne na dzień 9 grudnia 2021 r. Transparency International nie ponosi jednak odpowiedzialności za konsekwencje ich wykorzystania do innych celów lub w innych kontekstach.

ISBN: 978-3-96076-203-4

Wydane przez Transparency International, 2022. O ile nie zaznaczono inaczej, ta praca jest udostępniona na licencji CC BY-ND 4.0 DE. Cytowanie dozwolone. W sprawie wniosków dotyczących utworów zależnych prosimy o kontakt z Transparency International – [copyright@transparency.org](mailto:copyright@transparency.org).



# SPIIS TREŚCI

---

**PRZEDMOWA.....6**

**UNIJNY PROJEKT PILOTAŻOWY DOTYCZĄCY  
PAKTÓW UCZCIWOŚCI.....9**

**Przewodnik 1: OSIĄGNIĘCIE SZERSZEGO UZNANIA I  
PRZYJĘCIA W CAŁEJ UE ..... 13**

1.1. CZY UE POWINNA WYKORZYSTAĆ POTENCJAŁ  
MONITOROWANIA KIEROWANEGO PRZEZ  
OBYWATELI? ..... 14

1.2. JAK PRZEDSTAWIĆ PAKT UCZCIWOŚCI W  
KONTEKŚCIE UE ..... 16

1.3. JAKĄ NOWĄ WARTOŚĆ DLA UE WNIESIE PAKT  
UCZCIWOŚCI? ..... 17

1.4. CZY PAKT UCZCIWOŚCI MOŻE BYĆ CZYNNIKIEM  
SPRZYJAJĄCYM REALIZACJI SZERZEJ ZAKROJONYCH  
REFORM? ..... 21

---

**PRZEWODNIK 2: OPRACOWYWANIE  
DOSTOSOWANYCH DO POTRZEB PAKTÓW  
UCZCIWOŚCI .....23**

2.1. ŁĄCZENIE CELÓW STRATEGICZNYCH I PAKTÓW  
UCZCIWOŚCI ..... 24

2.2. USTANOWIENIE PAKTU UCZCIWOŚCI I  
MECHANIZMU MONITOROWANIA PAKTU ..... 29

2.3. PRZYGOTOWANIE MECHANIZMU  
MONITOROWANIA ..... 33

---

**Przewodnik 3: ZAPEWNIENIE SKUTECZNEGO  
MONITOROWANIA .....42**

3.1. PLANOWANIE.....43

3.2. ETAP POPRZEDZAJĄCY OGŁOSZENIE PRZETARGU  
..... 48

3.3. PROCEDURA PRZETARGOWA ..... 53

3.4. UDZIELANIE ZAMÓWIENIA ..... 55

3.5. REALIZACJA ..... 59

---

**PRZYPISY .....63**



# PRZEDMOWA



Uczciwość i przejrzystość to podstawowe wartości Unii Europejskiej. Mają one bezpośrednie zastosowanie do pracy Unii jako instytucji oraz do wszystkich władz krajowych, regionalnych i lokalnych zaangażowanych we wdrażanie polityk europejskich. Musimy zadbać, aby obywatele mieli zaufanie do sposobu, w jaki realizowane są te polityki i projekty.

Jest to szczególnie ważne zważywszy na skalę kryzysu gospodarczego, istniejące wyzwania środowiskowe oraz bezprecedensowe kwoty funduszy europejskich uruchomione w celu odbudowy gospodarki.

Obywatele Unii muszą wiedzieć, że instytucje Unii zawsze kierują się ich interesem, gdy inwestują i zamawiają dobra publiczne. W praktyce osiąga się to na różne sposoby, w tym za pomocą solidnych i dokładnych kontroli, skutecznych systemów udzielania zamówień publicznych oraz kompetentnych i uczciwych nabywców. Potrzebne są jednak również innowacyjne podejścia, takie jak zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w monitorowanie realizowanych projektów.

Koncepcja ta leży u podstaw paktów uczciwości. Wspólnie z Transparency International zaproponowaliśmy nowe podejście do monitorowania funduszy polityki spójności. Obywatele muszą zobaczyć, jak pracujemy, aby mogli zaufać naszym działaniom. Projekt pilotażowy europejskich paktów uczciwości przyczynił się do osiągnięcia tego celu.

Niniejszy praktyczny przewodnik opiera się na doświadczeniach i wnioskach wyciągniętych z projektów pilotażowych. Dzięki temu zamierzamy przedstawić jasno określone etapy, których należy przestrzegać w odniesieniu do przyszłych projektów. Mamy nadzieję, że w opracowywaniu europejskich paktów uczciwości przyłączy się do nas większa liczba partnerów. W świetle osiągnięć projektu pilotażowego z niecierpliwością oczekujemy dalszej współpracy z państwami członkowskimi, instytucjami regionalnymi i lokalnymi oraz społeczeństwem obywatelskim w celu wzmocnienia i promowania podstawowych wartości Unii Europejskiej.

**Elisa Ferreira, komisarz**  
*komisarz europejski ds. spójności i reform*



Przejrzystość i odpowiedzialność w obszarze wykorzystywania funduszy publicznych nigdy nie powinny być traktowane jako coś oczywistego, w szczególności w przypadku zamówień publicznych. Nawet jeżeli istnieją odpowiednie przepisy, rzetelne organy nadzoru i organy branżowe, nie należy godzić się na brak przejrzystości i niekontrolowaną uznaniowość. Wzmocnienie zabezpieczeń ma zasadnicze znaczenie dla dobrobytu naszych społeczności i krajów, gdyż zapobiega kradzieżom funduszy publicznych przez skorumpowane osoby i przedsiębiorstwa. Instytucje rządowe i samorządowe, przedsiębiorstwa i obywatele powinni współpracować i naciskać na opracowanie szerszej zakrojonych, solidnych mechanizmów chroniących fundusze i inwestycje publiczne oraz gwarantujących ich najlepsze wykorzystanie.

Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) i Transparency International podzielają to przekonanie, dlatego ustanowiły projekt pilotażowy mający na celu sprawdzenie, w jaki sposób odbiorcy środków Unii Europejskiej (UE) mogliby odnieść korzyści z paktu uczciwości, który jest narzędziem zwiększającym przejrzystość i odpowiedzialność w odniesieniu do zamówień publicznych.

Po sześciu latach współpraca 32 organów publicznych, które otrzymały środki UE, i 15 grup społeczeństwa obywatelskiego, które monitorowały 18 zamówień publicznych, przyniosła znaczące rezultaty. Ich doświadczenie potwierdziło, że otwartość i monitorowanie obywatelskie odgrywają zasadniczą rolę w zapewnianiu solidnych procedur przetargowych, większej konkurencji, równego traktowania i należytego zarządzania procedurami. Co równie ważne, dzięki projektowi pilotażowemu zdobyto wiedzę i poczyniono spostrzeżenia, które pozwolą przekształcić pakt uczciwości w regularną praktykę w UE i przyczynią się do otwartych i uczciwych zamówień publicznych.

Celem niniejszego przewodnika jest dzielenie się wiedzą. Przedstawione tu informacje są czymś więcej niż podsumowaniem projektu pilotażowego. Przewodnik zawiera porady i wskazówki dotyczące praktycznych aspektów promowania, przyjmowania i wdrażania paktów uczciwości. Mamy nadzieję, że zachęci on Państwa do przyłączenia się do nas w tym wspólnym dążeniu do zapewnienia jak najlepszych rezultatów zamówień publicznych w UE i poza nią.

Dziękujemy wielu osobom zaangażowanym w ten projekt pilotażowy za ich wkład i mamy nadzieję, że będą nadal ściśle współpracować, by chronić zasoby publiczne w przyszłości.

**Delia Ferreira Rubio,**  
*Przewodnicząca Transparency International*

# ***UNIJNY PROJEKT PILOTAŻOWY DOTYCZĄCY PAKTÓW UCZCIWOŚCI***

W 2015 r. Transparency International, Komisja Europejska (za pośrednictwem Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, DG REGIO) oraz 15 organizacji partnerskich z 11 państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) rozpoczęły realizację projektu pilotażowego mającego na celu zwiększenie przejrzystości i wzmocnienie nadzoru w odniesieniu do szeregu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w ramach 18 inwestycji finansowanych przez UE z wykorzystaniem paktów uczciwości.



*Pakt uczciwości to mechanizm opracowany przez Transparency International mający na celu zapewnienie zgodności działań instytucji i oferentów z wymogami prawa, przeciwdziałanie ryzyku korupcji i zwiększenie zaufania publicznego do zamówień publicznych. W drodze umowy publicznej zaangażowane strony zobowiązują się do powstrzymania się od wszelkich zachowań korupcyjnych, zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności w całym procesie oraz włączenia niezależnego mechanizmu, na czele którego stoi obserwator społeczny, w celu monitorowania zgodności z obowiązującym rozporządzeniem i samą umową oraz informowania opinii publicznej o tym fakcie.*

Oprócz włączenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego jako niezależnego obserwatora tych konkretnych inwestycji, projekt miał szerszy cel. Była nim ocena, na ile narzędzie to jest przydatne w dostosowywaniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego do odpowiednich zasad UE<sup>1</sup> oraz w powstrzymywaniu zachowań sprzecznych z prawem i interesem publicznym.

Projekt pilotażowy miał stanowić źródło informacji na temat sposobu, w jaki można lepiej dostosować przyszłe sposoby wykorzystania paktów uczciwości do warunków prawnych, instytucjonalnych i operacyjnych istniejących w całej UE. Ustalenia i wnioski w tym zakresie pomogłyby wyjaśnić, czy pakt uczciwości mogłyby stać się regularną praktyką we wszystkich państwach członkowskich, oraz dostarczyć wskazówek co do sposobu ich realizacji, zwiększając przejrzystość, odpowiedzialność i uczciwość na największym rynku zamówień publicznych na świecie.

## Jakie są unijne zasady udzielania zamówień publicznych?

Dyrektywy UE w sprawie zamówień publicznych to instrumenty prawne przyjęte przez wszystkie państwa członkowskie, które zawierają wspólne definicje i przepisy regulujące planowanie, udzielanie i realizację zamówień publicznych, których wartość przekracza określone kwoty. Podstawowe zasady określone w tych dyrektywach obejmują:

- przejrzystość;
- równe traktowanie;
- wolna konkurencja;
- należyte zarządzanie procedurami.

Źródło: Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP. Dostępne na stronie internetowej: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en)

Zgodnie z tymi celami większość odpowiedzi uzyskano po zakończeniu monitorowania 46 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego<sup>2</sup> w okresie pięciu lat. Odpowiedzi pochodziły ze sprawozdań sporządzonych przez organizacje partnerskie i rejestrów prowadzonych w celu śledzenia osiągnięcia kamieni milowych, realizacji zaleceń i rozwiązywania problemów zaobserwowanych w ramach działań monitorujących. Kwestię tych odpowiedzi poruszono i omówiono na forach, czasami w ramach dialogów partnerów z decydentami mających na celu dążenie do przeprowadzenia reform w ich krajach, a czasami w inspirujących dyskusjach między członkami i sojusznikami tego partnerstwa.

Jednak ze względu na zakres i złożoność wielu czynników, które należy wziąć pod uwagę podczas analizy zasadniczego pytania związanego z projektem i dotyczącego

przyszłości tego narzędzia, ustalenia i wnioski należy pogrupować. Pokazanie sposobu, w jaki można lepiej integrować pakt uczciwości z zestawem unijnych narzędzi służących ochronie i poprawie jakości zamówień, oraz sposobu wprowadzenia tego w życie wymaga kilku etapów. Jest to zgodne z etapami wykorzystania narzędzia i interwencji zaangażowanych podmiotów. Z tych powodów niniejsza publikacja została podzielona na trzy wzajemnie powiązane przewodniki.

Ustalenia i wnioski pogrupowano tak, aby skierować je do różnego rodzaju czytelników oraz wspierać współpracę i synergie.

- Przewodnik 1 został opracowany z myślą o społeczeństwie obywatelskim, instytucjach rządowych i samorządowych lub sektorze prywatnym, które podzielają obawy dotyczące zamówień publicznych w swoich krajach i są zainteresowane wzmocnieniem nadzoru i osiąganiem lepszych wyników dzięki działaniom podejmowanym w ramach monitorowania obywatelskiego, takim jak pakty uczciwości.
- Przewodnik 2 jest skierowany do instytucji i organizacji nienastawionych na zys, które zgodziły się wdrożyć pakt uczciwości, ponieważ podkreślono w nim kluczowe aspekty udanej współpracy.
- Przewodnik 3 jest przeznaczony przede wszystkim dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które działają jako niezależni obserwatorzy w ramach paktu uczciwości i kierują mechanizmem nadzoru.

Łącznie te trzy przewodniki – oparte na wynikach unijnego projektu pilotażowego dotyczącego paktów uczciwości – powinny stanowić źródło istotnych informacji pozwalających zrozumieć omawiane narzędzie, zachęcać do jego przyjęcia oraz wspierać jego regularne i systematyczne wdrażanie w całej UE przez podmioty zaangażowane w ten proces.



### ***PRZEWODNIK 1: Osiągnięcie szerszego uznania i przyjęcia w całej UE***

Zawiera podstawową analizę znaczenia zwiększenia nadzoru nad zamówieniami publicznymi dzięki niezależnemu monitorowaniu prowadzonemu przez obywateli i korzyści z tego wynikających. Zawarto w nim szereg zaleceń, argumentów i możliwości formułowania, przedstawiania i zgłaszania przesłanek przemawiających za rozpowszechnieniem paktów uczciwości. Jego celem jest dostarczenie informacji na temat strategii zwolenników takich paktów w odniesieniu do pozyskiwania wsparcia odpowiednich zainteresowanych stron we wdrażaniu paktów uczciwości i związanych z nimi środków.

### ***PRZEWODNIK 2: Opracowywanie dostosowanych do potrzeb paktów uczciwości***

Zawiera opis etapu pośredniego obejmującego zakres, zobowiązania i zasady interwencji podejmowane w czasie monitorowania. Ustalenia i wnioski zawarte w tej sekcji pomogą grupom społeczeństwa obywatelskiego i instytucjom w ustanowieniu solidnych i wiążących paktów uczciwości. Określono w nich wskazówki dotyczące podstawowych decyzji i kwestii przekrojowych. Obejmują one także informacje na temat wyboru projektu i organizacji monitorującej, zasad regulujących współpracę, zaangażowania beneficjentów i obywateli oraz innych tematów, które będą miały wpływ na wdrożenie paktu uczciwości.

### ***PRZEWODNIK 3: Zapewnienie skutecznego monitorowania***

Skoncentrowano się w nim na wdrażaniu paktu uczciwości, a w szczególności na działaniach monitorujących w trakcie całego cyklu zamówień publicznych. Sekcja ta zawiera konkretne porady dotyczące poprawy rzetelności monitorowania i dalszej poprawy jakości nadzoru sprawowanego przez obserwatora społecznego. Szczególne zagrożenia i wyzwania, z którymi może się zmierzyć organizacja monitorująca, zostały podkreślone wraz z przykładami i wytycznymi dotyczącymi sprostaniu im.

# ***PRZEWODNIK 1: OSIĄGNIĘCIE SZERSZEGO UZNANIA I PRZYJĘCIA W CAŁEJ UE***

Zamówienia publiczne są główną siłą napędową jednolitego rynku UE. Na mocy ustanawiających je przepisów ustawowych i wykonawczych powstał największy na świecie rynek zamówień publicznych, który umożliwia przedsiębiorstwom z 27 państw członkowskich UE i innych krajów oferowanie szerokiej gamy towarów i usług tysiącom instytucji rządowych i samorządowych oraz podmiotom publicznym. Choć nie jest znana całkowita liczba zamówień udzielanych każdego roku, szacuje się, że ich wartość wynosi ponad 14% PKB bloku tych państw<sup>3</sup>. Oprócz swojej wielkości zamówienia publiczne odgrywają istotną rolę w świadczeniu wysokiej jakości usług dla obywateli Unii oraz pobudzaniu działalności gospodarczej i innowacji. Rola ta wymaga większej przejrzystości, odpowiedzialności, uczestnictwa i uczciwości.

## **1.1. CZY UE POWINNA WYKORZYSTAĆ POTENCJAŁ MONITOROWANIA KIEROWANEGO PRZEZ OBYWATELI?**

UE opracowała jedno z najbardziej kompleksowych ram regulacyjnych dotyczących zamówień publicznych na świecie. Biorąc pod uwagę znaczenie i skalę zamówień publicznych, nadzór odgrywa dominującą rolę, a skomplikowana struktura organów i mechanizmów ma za zadanie zapewnić odpowiednie wykorzystanie i ochronę zamówień publicznych oraz zasobów służących do ich finansowania.

We wszystkich państwach członkowskich kontrolerzy wewnętrzni, najwyższe organy kontroli, organy regulacyjne ds. konkurencji i inne podmioty sprawują kontrolę nad procesem planowania, udzielania i realizacji zamówień publicznych finansowanych ze środków unijnych lub krajowych. Z różnych analiz wynika jednak, że zamówienia publiczne pozostają jednym z najczęstszych źródeł nadużyć finansowych i korupcji w UE. Przykładowo w zleconym przez Parlament Europejski sprawozdaniu z 2016 r. oszacowano, że straty z tytułu korupcyjnych umów wynoszą około 5 mld euro rocznie<sup>4</sup>.

Aby rozwiązać ten problem, często omawiane i wdrażane są dalsze środki. Na przykład na szczęblu UE 1 czerwca 2021 r. rozpoczęła działalność Prokuratura Europejska (EPPO). We współpracy z Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) będzie ona prowadziła dochodzenia i ścigała konkretne przypadki nadużyć finansowych i korupcji, które mają wpływ na interesy finansowe UE. Zadanie to stanowi wyzwanie, biorąc pod uwagę, że w latach 2015–2019 OLAF zgłosił 3 431 nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi związanymi z wydatkami finansowanymi przez UE, na które przeznaczono około 2,3 mld euro<sup>5</sup>.

Chociaż te zabezpieczenia instytucjonalne mają zasadnicze znaczenie, organy zamawiające i nadzorcze często borykają się z ograniczeniami i wyzwaniami, które utrudniają ich zdolność do realizacji swoich celów i zabezpieczenia dostępnych zasobów przed nadużyciami finansowymi i korupcją. Ze względu na wielkość zamówień publicznych w UE oraz liczne rodzaje ryzyka, z którymi boryka się Komisja, konieczne jest zwiększenie udziału

niezależnych podmiotów, które monitorują i wspierają te instytucje. Działanie to ma kluczowe znaczenie ze względu na nadzwyczajną liczbę przyszłych inwestycji, które są uzależnione od zamówień publicznych i zaangażowanych zasobów.

Jedną z najbardziej obiecujących alternatywnych możliwości zwiększenia skali nadzoru – w razie potrzeby – jest partnerstwo z obywatelami i zorganizowanymi grupami społeczeństwa obywatelskiego<sup>6</sup>. Pomimo pewnego uznania ze strony instytucji i decydentów w UE nie istnieje formalna inicjatywa ani mechanizm, który uwzględniłby niezależne, kierowane przez obywateli monitorowanie w zamówieniach publicznych.

Unijny projekt pilotażowy dotyczący paktów uczciwości to jedna z najnowszych prób zbadania roli i skutków działań społeczeństwa obywatelskiego w monitorowaniu zamówień publicznych oraz dostarczenia dalszych dowodów, aby uczynić je – oraz inne narzędzia o podobnym charakterze – regularną praktyką. Konieczne jest jednak dalsze wsparcie i rozpowszechnianie informacji. Stworzenie większych możliwości monitorowania kierowanego przez obywateli powinno być traktowane priorytetowo, ponieważ jest to kluczowy krok w kierunku ustanowienia solidniejszej struktury zapobiegania nadużyciom finansowym i korupcji w zamówieniach publicznych.

Osoby, które są zwolennikami wprowadzenia dodatkowego, zewnętrznego nadzoru i wspierają jego wprowadzenie, wywodzące się czy to ze społeczeństwa obywatelskiego, czy to z sektora biznesowego i rządowego, powinny skoordynować i przedstawić najistotniejsze fakty, przypadki i analizy w formie jasnej propozycji wnoszącej nową wartość, aby przekonać decydentów, którzy wciąż wahają się przed stosowaniem takiego nadzoru. Tym samym zwolennicy takiego nadzoru i strony ich popierające powinni wziąć pod uwagę opisane niżej aspekty.

- **Podejście oparte na analizie ryzyka.** Niezależne monitorowanie powinno być ukierunkowane na rynki lub instytucje, które borykają się z układami dopuszczającymi się powtarzających się nadużyć finansowych i korupcji, zachowaniami antykonkurencyjnymi i podobnymi rodzajami ryzyka, które zagrażają wartości i uczciwości zamówień publicznych. Na podstawie dostępnych w UE danych pochodzących z wielu źródeł

można zidentyfikować powtarzające się problemy i zagrożenia dla jurysdykcji i sektorów na szczeblu krajowym i niższym niż krajowy. Zwolenników paktów zachęca się do zapoznania się ze zbiorami danych i sprawozdaniami ośrodków badań naukowych i instytucji – takich jak OLAF i podobne podmioty – w celu zebrania dowodów, które potwierdzają potrzebę niezależnego monitorowania i zapotrzebowanie na nie, zwracając uwagę na najpilniejsze zagrożenia i stanowią zachętę do przyjęcia paktów uczciwości.

- **Nacisk na zapobieganie i wczesne wykrywanie.** Najnowsze środki, w tym warunkowość w zakresie praworządności, ukierunkowane na organy prowadzące dochodzenia i nakładające sankcje oraz na podmioty zaangażowane po wykryciu przypadków nadużyć finansowych i korupcji. W równym stopniu należy uwzględnić środki, które służą powstrzymaniu, wykrywaniu i korygowaniu zachowań prowadzących do nadużyć finansowych lub korupcji, aby uniknąć szkodliwych i kosztownych skutków. Oprócz podkreślenia znaczenia paktów uczciwości, zwolennicy takich paktów mogą łączyć przydatność monitorowania prowadzonego przez społeczeństwo obywatelskie i przydatność paktu uczciwości z działaniami prewencyjnymi.
- **Wspieranie i dostosowywanie zachęt wśród zainteresowanych stron.** Podkreślając kwestie i zagrożenia mające wpływ na zamówienia publiczne, zwolennicy dodatkowego nadzoru powinni rozważyć połączenie działań podkreślających znaczenie i potrzebę wspierania przez zainteresowane strony dodatkowych mechanizmów nadzoru. Należy dążyć do nawiązania bezpośredniego dialogu z instytucjami publicznymi oraz stworzenia podstaw zaufania i współpracy. Ponadto należy zaangażować zainteresowane społeczności i podmioty rynkowe oraz przekonać je co do potencjalnych skutków. Może to stanowić zachętę dla instytucji do przyjmowania i wdrażania paktów uczciwości.

- **Kontakt z platformami reform politycznych.** Zwolennicy dodatkowego nadzoru powinni dążyć do systematycznego przyjmowania paktów uczciwości, a nie ich jednorazowego wdrożenia. Aby to osiągnąć, mogą skorzystać z odpowiednich mechanizmów lub zwrócić się do forów, w ramach których omawia się i weryfikuje politykę instytucji rządowych i samorządowych. Odpowiednimi platformami w UE do promowania zaleceń i zobowiązań dotyczących polityki w zakresie zamówień publicznych i nadzoru są cykl europejskiego semestru, Partnerstwo na rzecz Otwartego Rządu<sup>7</sup> oraz konsultacje publiczne organizowane przez instytucje Unii.

Tak jak przepisy dotyczące zamówień publicznych i zobowiązań instytucji rządowych i samorządowych różnią się w zależności od kraju, tak samo będą się różnić inicjatywy mające na celu podnoszenie świadomości. Postępy i skuteczność działań w zakresie promowania należy oceniać przez pryzmat formalnych zobowiązań i środków, które służą włączeniu mechanizmów monitorowania kierowanego przez obywateli do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

## Najnowsze zobowiązania Portugalii do poprawy monitorowania funduszy publicznych

W kontekście reformy portugalskiego kodeksu zamówień publicznych, w wyniku której podwyższono próg umożliwiający bezpośrednio udzielenie zamówienia, oddział Transparency International w Portugalii zreorganizował działania rozszerzenia nadzoru nad zamówieniami ogłaszanymi przez instytucje rządowe i samorządowe. Stałe działania promujące – prowadzone równoległe z wdrażaniem paktów uczciwości – skłoniły rząd tego kraju do uznania w swojej najnowszej krajowej strategii antykorupcyjnej<sup>8</sup> potrzeby poprawy monitorowania wydatków publicznych, w tym zamówień ogłaszanych przez instytucje rządowe i samorządowe. W swoich działaniach oddział Transparency International w Portugalii podkreślał zagrożenia związane ze zmianami prawnymi dotyczącymi przejrzystości, odpowiedzialności i konkurencji, w szczególności w odniesieniu do przyszłych inwestycji finansowanych z unijnych funduszy odbudowy. Gdyby fundusze te przeliczyć na mieszkańca, Portugalia jest trzecim co do wielkości odbiorcą, tuż za Grecją i Chorwacją. Dzięki aktywnej komunikacji z prawodawcami, dziennikarzami i instytucjami oraz ich formalnemu uczestnictwu w procesie konsultacji dotyczących strategii oddział Transparency International w Portugalii przedstawił argumenty i zachęty przekonujące do poparcia zalecenia i uznania paktów uczciwości za dobrą praktykę. Ponadto udało się zawrzeć podobne zobowiązanie w drugim krajowym planie działania dotyczącym Partnerstwa na rzecz Otwartego Rządu<sup>9</sup>, w którym uwzględniono wdrożenie paktów uczciwości.

### 1.2 JAK PRZEDSTAWIĆ PAKT UCZCIWOŚCI W KONTEKŚCIE UE

Celem unijnego projektu pilotażowego dotyczącego paktów uczciwości było określenie sposobu, w jaki narzędzie to daje się zintegrować z konkretnymi warunkami prawnymi i instytucjonalnymi w UE. Pakt uczciwości obejmuje różne elementy, które w

połączeniu sprzyjają przejrzystości i odpowiedzialności oraz zniechęcają do zachowań sprzecznych z interesem publicznym. Nacisk kładziony na każdy element jest często dostosowywany do miejsca wdrożenia paktu. Pozwala to zachować pewien margines elastyczności w celu zapewnienia politycznej akceptacji, spełnienia oczekiwań opinii publicznej i zmaksymalizowania efektów paktu uczciwości.

Definicja paktu uczciwości została zaktualizowana, aby przekazać precyzyjny opis jego zakresu i konsekwencji, gdy zostanie on przyjęty w UE, biorąc pod uwagę warunki zaobserwowane w trakcie monitorowanych zamówień publicznych. W tym kontekście pakt uczciwości można przedstawić w następujący sposób.

*Pakt uczciwości to mechanizm umożliwiający nawiązanie współpracy między podmiotem publicznym (lub grupą takich podmiotów) a społeczeństwem obywatelskim w celu zapewnienia zgodności działań instytucji i oferentów z wymogami prawa, przeciwdziałania ryzyku korupcji i zwiększenia zaufania publicznego do zamówień publicznych. W drodze umowy publicznej zaangażowane strony zobowiązują się do powstrzymania się od wszelkich zachowań korupcyjnych oraz do zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności w całym procesie oraz do włączenia niezależnego mechanizmu, którym kieruje obserwator społeczny, w celu monitorowania zgodności z obowiązującym rozporządzeniem i samą umową oraz informowania opinii publicznej o tym fakcie.*

Główne składniki i cechy paktu uczciwości opisano poniżej.

- Pakt uczciwości to ramy, które umożliwiają szeregowi podmiotów różnego rodzaju współpracę w zakresie zamówienia publicznego. Zawarcie takiego paktu

oznacza udział przede wszystkim podmiotu publicznego odpowiedzialnego za postępowanie o udzielenie zamówienia – niezależnie od tego, czy jest to agencja rządowa czy przedsiębiorstwo państwowe – oraz społeczeństwa obywatelskiego. Mogą do niego dołączyć również inne podmioty, takie jak organy zarządzające i organy nadzoru lub nawet zainteresowani oferenci.

- Wobec szeroko zakrojonych regulacji w całej UE dotyczących zamówień publicznych, walki z korupcją i innych powiązanych kwestii – takich jak zarządzanie budżetem, konkurencja lub pranie pieniędzy – cel centrów polega na współpracy w zakresie utrzymania obowiązujących przepisów, zapobiegania korupcji, maksymalizacji stosunku wartości do ceny i wzmocnienia zaufania publicznego.
- Celem stron jest współpraca na rzecz przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom lub warunkom, które mogłyby umożliwiać zachowania sprzeczne z przepisami prawa i wpływać negatywnie na wartość i zaufanie publiczne.
- Współpraca jest formalizowana w drodze umowy publicznej, która zobowiązuje strony do przestrzegania szeregu zobowiązań. W zależności od ustaleń prawnych umowa może składać się z różnych części lub dokumentów. Jej treść można również dostosować do warunków panujących w danym kraju, o ile jest zgodna z zasadniczymi elementami paktu uczciwości. Elementy te obejmują:
  - zobowiązanie zainteresowanych stron, w którym zgadzają się one działać zgodnie z prawem i zapobiegać korupcji w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia. W miarę możliwości oferenci lub wybrany wykonawca powinni potwierdzić to zobowiązanie;
  - zestaw środków mających na celu zapewnienie przejrzystości i zwiększenie odpowiedzialności w całym postępowaniu, w tym zapewnienie obserwatorowi

społecznemu dostępu do całej dokumentacji;

- finansowany mechanizm nadzoru – koordynowany przez społeczeństwo obywatelskie i wspierany przez odpowiednich ekspertów – który służy monitorowaniu postępowania o udzielenie zamówienia i zapewnieniu ogólnego porozumienia, przedstawianiu zaleceń i regularnemu informowaniu opinii publicznej o ich zmianach.

Wszystkie te elementy były kompatybilne z systemami udzielania zamówień publicznych, w przypadku których wdrożono paktów uczciwości. W trakcie projektu pilotażowego organizacje partnerskie zauważyły, że ramy prawne zasadniczo sprzyjały przyjęciu paktów uczciwości. Tylko w kilku przypadkach niektóre przepisy na szczeblu krajowym lub lokalnym ograniczały zakres i jakość mechanizmu monitorowania. W większości przypadków ograniczenia te zostały wyeliminowane dzięki tymczasowym ustaleniom lub środkom uzupełniającym. Biorąc pod uwagę liczne działania zmierzające do harmonizacji prawa w UE w celu wzmocnienia rynku wewnętrznego, w szczególności działania ukierunkowane na zamówienia w sektorze publicznym, można założyć, że wdrożenie paktów uczciwości jest możliwe we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto regulacje i praktyki dotyczące przejrzystości instytucji rządowych i samorządowych oraz dostępu do informacji zostały szeroko przyjęte i są aktywnie promowane w UE jako mechanizm kontroli publicznej.

### ***1.3 JAKĄ NOWĄ WARTOŚĆ DLA UE WNIESIĘ PAKT UCZCIWOŚCI?***

Monitorowanie prowadzone przez 15 organizacji partnerskich zaangażowanych w unijny projekt pilotażowy dotyczący paktów uczciwości – obejmujący 46 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego – pozwoliło nie tylko przetestować główne cele paktów uczciwości. Różnorodne doświadczenia pomogły również zidentyfikować podstawową dynamikę lub atrybuty, które sprawiają, że jest to atrakcyjne i skuteczne



narzędzie zwiększania uczciwości w zamówieniach publicznych w UE.

Dzięki tej wiedzy dostępna jest teraz nowa, bardziej precyzyjna propozycja wnosząca nową wartość w odniesieniu do przyjęcia paktów uczciwości w kontekście UE.

- Pakt uczciwości jest instrumentem, w przypadku którego działania naprawcze mają pierwszeństwo przed środkami karnymi. Obecność i aktywna współpraca niezależnej strony trzeciej – obserwatora społecznego – zwiększa możliwość wykrycia i wyeliminowania słabości, zagrożeń i wad w odniesieniu do zamówienia publicznego. Gdy zespół ds. monitorowania wdrażania paktu uczciwości ma zapewniony dostęp do informacji w odpowiednim czasie oraz przestrzeń do analizy, może przedstawić zalecenia, które umożliwią spełnienie wymagań i celów zamówienia.

*W trakcie realizacji unijnego projektu pilotażowego dotyczącego paktów uczciwości organizacje monitorujące zarejestrowały ponad 430 zaleceń. Obejmowały one zarówno uwagi proceduralne, jak i szacunki finansowe oraz wyzwania prawne. Instytucje dokonały ich przeglądu i podjęły odpowiednie działania w przypadkach, w których uznano je za istotne i możliwe do wdrożenia. W niektórych przypadkach instytucje wprowadziły środki zapobiegawcze w celu przeciwdziałania potencjalnie niekorzystnym okolicznościom lub poprawiły jakość postępowania.*

- Pakt uczciwości wzmacnia potencjał instytucjonalny. Rolą obserwatora społecznego nie jest zastąpienie instytucji, ale usprawnienie ich pracy na etapach zamówienia publicznego dzięki wspólnemu działaniu. Organizacja monitorująca gromadzi i koordynuje wiedzę specjalistyczną wspomagającą jej pracę, którą następnie przekazuje instytucjom w formie analiz i porad.
- Zewnętrzna obserwacja i wsparcie są pomocne w ograniczaniu presji i ograniczeń oraz zarządzaniu nimi. Obecność niezależnej strony, kierującej się interesem publicznym, stanowi dodatkową zachętę do przestrzegania przepisów i przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia z uwzględnieniem kwestii technicznych i prawnych, a nie politycznych. Niezależni obserwatorzy podają do wiadomości publicznej aktualne informacje na temat projektu, w tym swoje analizy i zalecenia, dodatkowo zachęcają do konstruktywnych zachowań i zwiększają zaufanie publiczne.

Łącznie atrybuty te mogą mieć szeroki zakres skutków, w zależności od charakterystyki zamówienia i powiązanych rynków. Jeśli dany pakt uczciwości stanowi część strategicznej inwestycji, która przyciąga uwagę opinii publicznej i jednocześnie jest narażona na niekorzystne warunki rynkowe lub ryzyko korupcji, istnieje większe prawdopodobieństwo, że przyniesie ona wymierne korzyści. Strony zaangażowane we wdrażanie paktu uczciwości współpracują ze sobą w celu uzgodnienia oczekiwanych efektów i ustanowienia mechanizmu śledzenia wyników.

W przypadku unijnego projektu pilotażowego dotyczącego paktów uczciwości partnerzy projektu oparli i skoncentrowali swoją analizę oddziaływania na sześciu kategoriach, zgodnie z priorytetami i celami projektu. W poniższej tabeli opisano każdą kategorię i przedstawiono przykład przypadków o istotnym znaczeniu zaobserwowanych w trakcie projektu.

## Przypadki o istotnym znaczeniu w ramach unijnego projektu pilotażowego dotyczącego paktów uczciwości – wg kategorii.

### Promowanie lepszego stosunku jakości do ceny

Poprawa wyników postępowania o udzielenie zamówienia oraz zabezpieczenie lub maksymalizacja ogólnej wartości zamówienia dla społeczeństwa.

Podczas przeglądu projektu dokumentacji przetargowej oddział Transparency International na Węgrzech zauważył, że wstępne szacunki dotyczące wartości zamówienia na zaprojektowanie autostrady (4,2 mln euro) były niespójne z podobnymi projektami. Po zebraniu informacji i dowodów dostarczonych przez eksperta technicznego obserwator zasugerował, że instytucja zamawiająca powinna obniżyć wartość zamówienia do 2,8 mln euro. Po przedstawieniu sprawy instytucja zamawiająca przedstawiła dalsze informacje i stwierdziła, że sytuacja się skomplikowała i konieczne będzie przeprowadzenie dalszych badań analizy gleby. Obie strony ponownie dokonały korekty szacunków i zgodziły się obniżyć wartość zamówienia do 3,7 mln euro. Ostatecznie instytucja zamawiająca udzieliła zamówienia publicznego na kwotę 3,6 mln euro.

### Zachęcanie do uczestnictwa, konkurencji i uczciwości

Zwiększenie liczby przedsiębiorstw ubiegających się o zamówienie, zgodnie z obserwowanymi warunkami rynkowymi, oraz zapewnienie wszystkim uczestnikom takiego samego traktowania i informacji.

W projekcie mającym na celu zwiększenie liczby wpisów do księgi wieczystej w całej Rumunii, monitorowanym przez oddział Transparency International w Rumunii i Instytut Polityki Publicznej, pojawiły się trudności z objęciem wszystkich planowanych części zamówienia i gmin. W szczególności brakowało zainteresowania niektórymi częściami zamówienia, na które w ogóle nie złożono żadnych ofert. Aby zaradzić tej sytuacji, obserwatorzy zachęcili instytucję zamawiającą do przeprowadzenia konsultacji rynkowych w celu omówienia z potencjalnymi oferentami zachęt i barier w ich uczestnictwie. Następnie instytucja zamawiająca spotkała się z przedsiębiorstwami i zebrała istotne informacje w celu dostosowania procedury przetargowej i przyciągnięcia większej liczby uczestników. Szybko zauważono efekty w postaci większej liczby części zamówienia, na które składano oferty w kolejnych procedurach przetargowych oraz większej liczby zamówień przyznawanych wielu przedsiębiorstwom.

### Wzmocnienie przejrzystości i odpowiedzialności

Zwiększenie dostępu opinii publicznej do przebiegu zamówienia na różnych jego etapach oraz zwiększenie widoczności działań podejmowanych przez osoby i przedsiębiorstwa zaangażowane w ten proces.

W trakcie realizacji projektu renowacji systemów energetycznych szpitala w Słowenii pojawił się problem proceduralny związany z płatnością, której żądał wykonawca, i obejmującą koszt materiałów i sprzętu, które zostały nabyte, ale jeszcze nie zostały zainstalowane. Instytucja zamawiająca zwróciła uwagę na tę kwestię i aby uniknąć sporu z przedsiębiorstwem świadczącym usługę, zwróciła się do oddziału Transparency International w Słowenii o opinię w celu potwierdzenia właściwej interpretacji zasad płatności. Obserwator dokonał przeglądu postanowień umowy i zgodził się ze stanowiskiem instytucji zamawiającej. Płatność została oficjalnie odroczone do momentu zainstalowania materiałów i sprzętu, zgodnie z ustalonymi zasadami.

### **Poprawa terminowości realizacji projektów**

Przyczynianie się do realizacji projektu zgodnie z potrzebami czasowymi i ustalonym harmonogramem, unikanie opóźnień i wyzwań prawnych oraz promowanie stałych postępów aż do zakończenia projektu.

Institucja zamawiająca odpowiedzialna za renowację stanowiska archeologicznego i jej muzeum we Włoszech rozważała złożoną strategię udzielania zamówień w celu zamówienia wielu usług związanych z ułatwieniem poruszania się i informowania zwiedzających, w tym znaków i instalacji multimedialnych. Wiązałoby się to z koordynacją maksymalnie siedmiu zamówień z przedsiębiorstwami w celu zapewnienia, aby miały one tę samą identyfikację wizualną i korzystały z tych samych lub kompatybilnych materiałów lub formatów. Taka ilość prac zwiększyłaby ryzyko opóźnień i spowodowałaby wydłużenie realizacji projektu. Ponadto zwiększyła ona ryzyko negatywnego wpływu na odbiór przez odwiedzających. Aby uprościć ten proces, ActionAid Italy zaproponowało połączenie zamówień publicznych na usługi w jeden przetarg. Institucja zamawiająca omówiła strategię z innymi organami, które poparły wniosek, i ostatecznie zastosowała się do zalecenia obserwatora.

### **Zwiększenie dostępu i uczestnictwa obywateli**

Umożliwienie beneficjentom i społecznościom przekazywania i otrzymywania informacji na temat zamówienia, a nawet przyczyniania się do realizacji zadań podczas jego opracowywania.

Oddział Transparency International w Bułgarii opracował i uruchomił internetowe narzędzie sprawozdawcze w celu zwiększenia zaangażowania obywateli w projekt budowy tunelu. Umożliwiło to obywatelom, zwłaszcza z pobliskich społeczności, dzielenie się spostrzeżeniami, w tym zgłaszanie wszelkich powiązanych kwestii i zadawanie pytań. Narzędzie to umożliwiło zebranie kilku zgłoszeń dotyczących wątpliwości obywateli dotyczących projektu. Za każdym razem, gdy otrzymywano takie zgłoszenie, obserwator kontaktował się z instytucją zamawiającą, przedstawiał wątpliwości obywatela i gromadził odpowiednie informacje, aby udzielić właściwej odpowiedzi, która była następnie publikowana na platformie sprawozdawczej.

### **Wspieranie zmian instytucjonalnych**

Zachęcanie i tworzenie zachęt do przyjmowania zasad lub praktyk, które zwiększają możliwości instytucji w zakresie udzielania zamówień publicznych i innych powiązanych obszarów i które pozostają po zakończeniu projektu i paktu uczciwości.

Oddział Transparency International w Rumunii i Instytut ds. polityki publicznej zleciły sprawdzenie przedsiębiorstw, którym udzielono w przeszłości zamówienia na usługi mające na celu zwiększenie liczby wpisów do księgi wieczystej. Okazało się, że istnieje wysokie ryzyko konfliktu interesów. Ponieważ jest to wyspecjalizowany rynek, istnieje większe prawdopodobieństwo, że urzędnicy państwowi i specjaliści mają ze sobą powiązania o różnym charakterze. Na przykład niektórzy dyrektorzy lub pracownicy pracowali w lokalnych katastrach przed przeniesieniem się do sektora prywatnego. Na podstawie ustaleń obserwatorzy zaproponowali szereg środków mających na celu przeciwdziałanie wszelkim niepożądanym wpływom podczas realizacji zamówień. Przeprowadzili oni również szkolenia dla biur katastru, aby lepiej zrozumieć czynniki ryzyka związane z konfliktem interesów. Działania te przyczyniły się do podniesienia świadomości i zwiększenia zdolności władz lokalnych do radzenia sobie z takimi sytuacjami i przestrzegania odpowiednich przepisów krajowych.

## **1.4 CZY PAKT UCZCIWOŚCI MOŻE BYĆ CZYNNIKIEM SPRZYJAJĄCYM REALIZACJI SZERZEJ ZAKROJONYCH REFORM?**

Pakt uczciwości jest narzędziem służącym ochronie konkretnych inwestycji publicznych, zwłaszcza inwestycji o znacznej wartości, które są narażone na czynniki ryzyka o krytycznym znaczeniu.

Projektowanie i funkcjonowanie paktów uczciwości wiąże się jednak z dalszymi korzyściami. Poza swoją podstawową funkcją paktów uczciwości mogą mieć bardziej dalekosiężne skutki w przypadku gdy strony uznają, że istnieje potrzeba poprawy praktyk, procedur lub powiązanych regulacji w zakresie zamówień publicznych i uznają paktów uczciwości za część takich starań.

Po pierwsze, paktów uczciwości mogą stanowić źródło informacji dla inicjatyw reformatorskich, gdy są czymś więcej niż jednorazowym, ograniczonym doświadczeniem i obejmują zestaw procedur udzielania zamówień publicznych na przestrzeni czasu lub w ramach tego samego sektora. Powtarzające się wdrożenia paktów pozwalają obserwatorom społecznym dostrzec i ocenić problemy systemowe, które mają wpływ na konkretny rynek lub grupę projektów lub instytucji. Co ważniejsze, dzięki temu obserwatorzy mogą zbierać dowody uzasadniające podjęcie działań w celu rozwiązania tych problemów. Niektóre organizacje monitorujące w ramach unijnego projektu pilotażowego dotyczącego paktów uczciwości zidentyfikowały problemy i nawiązały współpracę z prawodawcami lub organami regulacyjnymi w celu opracowania i omówienia potencjalnych rozwiązań. Inne podjęły dodatkowe działania w ramach monitorowania, aby zapewnić szkolenia i zwiększyć konkretne możliwości instytucji i oferentów w obszarach takich jak zapobieganie konfliktom interesów lub informowanie o nieprawidłowościach.

Innym sposobem na rozszerzenie zakresu paktów uczciwości jest powiązanie ich z kwestiami politycznymi, które pojawiają się w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i przewidywanie środków, które będą odpowiednie do rozwiązania tych kwestii. Jeśli strony są już ich świadome, dzięki umowie o ustanowieniu paktu uczciwości mogą zaproponować i rozważyć konkretne działania, które są korzystne dla monitorowania i całego projektu. Ponadto pakt uczciwości może zapewnić przestrzeń sprzyjającą testowaniu i rozwijaniu innowacyjnych środków,

które zwiększają przejrzystość, odpowiedzialność i uczestnictwo w zamówieniach publicznych. Na przykład można rozważyć następujące kwestie.

- **Otwarte dane.** Dane dotyczące zamówień publicznych powinny być udostępniane w formatach umożliwiających ich ponowne wykorzystanie i analizę, aby otworzyć nowe kierunki zaangażowania, nadzoru i usprawnień. W ramach paktu uczciwości można uzgodnić konkretne zbiory danych, które zostaną ujawnione jako otwarte dane<sup>10</sup>, najlepiej zgodnie z globalnymi standardami publikacji. Dzięki paktowi uczciwości można wykazać ich wykorzystanie i wartość w monitorowaniu zamówienia publicznego.
- **Ujawnianie aktywów i udziałów.** Ujawnianie aktywów i udziałów jest kluczową praktyką zapobiegającą korupcji w zamówieniach publicznych i podejmowaniu decyzji przez organy rządowe i samorządowe. Gdy takie informacje gromadzi się systemowo w danym kraju, zachęca się obserwatorów do włączenia ich do monitorowania. Gdy informacje te są ograniczone lub pochodzą tylko z deklaracji o braku konfliktu interesów, w ramach paktu uczciwości można zaproponować proaktywne ujawnianie bardziej kompleksowych informacji przez instytucje.
- **Własność rzeczywista.** W miarę jak UE zmierza w kierunku systematycznego gromadzenia danych o własności rzeczywistej<sup>11</sup>, konieczne jest podkreślenie ich wartości w zapobieganiu różnorodnym rodzajom ryzyka korupcji w zamówieniach publicznych. Gdy dane są dostępne, obserwatorzy w ramach paktów uczciwości mogą zachęcać instytucje do korzystania z nich w celu identyfikowania konfliktów interesów i zapobiegania niepożądanym wpływom. Jeśli dane te nie są dostępne, w umowie o ustanowieniu paktu uczciwości można zobowiązać instytucje do gromadzenia takich danych lub zachęcić oferentów do dobrowolnego ujawnienia tych informacji.
- **Sygnalizowanie nieprawidłowości** Zgodnie z celami paktu uczciwości zapewnienie bezpiecznego mechanizmu zgłaszania zachowań korupcyjnych

zgodnego z najwyższym standardem jest dodatkowym zobowiązaniem, które należy rozważyć. W przypadku braku mechanizmu informowania o nieprawidłowościach zachęca się instytucje i obserwatora społecznego do współpracy w celu opracowania polityki i ustanowienia kanału przyjmowania i badania zgłoszeń, przynajmniej w okresie trwania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego objętego monitorowaniem. Jeśli istnieje już odpowiednia polityka, przegląd jej prawidłowego funkcjonowania można również powiązać z paktem uczciwości.

- **Lobbing i finansowanie polityki.** W celu zapobiegania korupcji zasadnicze znaczenie ma dostęp do informacji na temat spotkań lub wszelkich innych działań prowadzonych przez przedsiębiorstwa, stowarzyszenia, organizacje i osoby fizyczne w celu wywarcia wpływu na instytucje w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Jeżeli informacje te są dostępne, obserwator społeczny może je przeanalizować, aby zapobiec konfliktowi interesów lub zidentyfikować potencjalne niepożądane wpływy. Jeżeli informacje te nie są dostępne, instytucje mogą zgodzić się na gromadzenie i przekazywanie takich informacji obserwatorowi, aby zwiększyć bezstronność i sprawiedliwe traktowanie wszystkich potencjalnych oferentów. Ponadto dane dotyczące lobbingu mogą być powiązane z rejestrami finansowania politycznego, aby zapobiec niezgodnemu z prawem wykorzystaniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego do zapewniania korzyści sojusznikom.

Pakty uczciwości mogą odegrać kluczową rolę w wielu inicjatywach mających na celu poprawę systemów udzielania zamówień publicznych w UE i ochronę ich przed nadużyciami finansowymi i korupcją. Mogą one także służyć do zademonstrowania efektów tych inicjatyw, gdy są one wdrażane w ramach odpowiednich inwestycji publicznych. Jak pokazują poprzednie przykłady, wynika to ze zdolności UE do zobowiązania stron do przyjęcia praktycznych środków w celu przestrzegania prawa i wzmocnienia nadzoru.

# ***PRZEWODNIK 2: OPRACOWYWANIE DOSTOSOWANYCH DO POTRZEB PAKTÓW UCZCIWOŚCI***

Z chwilą, gdy instytucje docenią wartość paktów uczciwości i zdecydują się włączyć je do swoich strategii lub praktyk w celu zabezpieczenia zamówień publicznych, muszą ściśle współpracować ze zwolennikami paktów uczciwości i społeczeństwem obywatelskim w celu ich odpowiedniego przyjęcia i wdrożenia. W ramach przygotowań do wdrożenia tego narzędzia i jego zasobów należy przeanalizować i omówić różne aspekty. Opierając się na doświadczeniach zdobytych w ramach unijnego projektu pilotażowego dotyczącego paktów uczciwości oraz na refleksjach organizacji partnerskich, w poniższych sekcjach omówiono podstawowe aspekty wdrażania paktów uczciwości, które są odpowiednio przygotowane do osiągnięcia wyznaczonych celów.

## 2.1 ŁĄCZENIE CELÓW STRATEGICZNYCH I PAKTÓW UCZCIWOŚCI

Wybór zamówienia publicznego objętego paktem uczciwości jest jedną z najbardziej kluczowych decyzji dla skuteczności tego narzędzia. Decyzja ta nie jest jednak jednowymiarowa. Odpowiednie dopasowanie wymaga rozważenia wielu zmiennych i starannej analizy, w której należy uwzględnić konkretny kontekst oraz towarzyszące mu ryzyko i warunki. Zachęcamy zwolenników paktu i instytucje ubiegające się o wdrożenie paktu uczciwości do nawiązania bezpośredniego dialogu i wymiany istotnych informacji, które wzmocnią dyskusję i wybór projektu.

### *Jak identyfikować przyszłe zamówienia publiczne*

Instytucje rządowe i samorządowe oraz inne instytucje w całej UE działają w ramach ustalonych cykli politycznych i administracyjnych, aby uzgodnić niezbędne inwestycje i odpowiedni przydział funduszy publicznych. Inwestycje są uzależnione od popytu na usługi publiczne, aktywnej polityki i czynników politycznych, takich jak platformy wyborcze i obietnice kampanii. Monitorowanie ich i sporządzanie ich wykazów jest podstawowym sposobem identyfikacji nadchodzących inwestycji publicznych realizowanych w ramach zamówień publicznych. W pewnym stopniu śledzenie tych cykli jest ciągłym zadaniem dla osób proponujących pakt uczciwości.

W idealnych okolicznościach, gdy istnieje wystarczający czas na przygotowanie, informacje można pozyskać z różnych źródeł. Mogą nimi być plany lub strategie rządowe, informacje budżetowe i inne dokumenty zawierające istotne spostrzeżenia – a nawet wyraźne odniesienia – dotyczące podmiotów i projektów, którym przyznano fundusze publiczne, a które będą prowadzić do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Za ich przygotowanie i informowanie o nich często odpowiedzialne są organy władzy wykonawczej, takie jak konkretne ministerstwa lub jednostki rządowe. Udział organów ustawodawczych polega na negocjowaniu i zatwierdzaniu budżetów oraz zasad ich wykorzystania i wydatkowania. Ponieważ każdy kraj lub jurysdykcja ma swój własny

zestaw zasad i ram czasowych, za przegląd i analizę muszą odpowiadać podmioty krajowe i lokalne, które rozumieją ten proces i jego dynamikę.

Na poziomie UE przyznawanie środków finansowych i budżetowych również odbywa się zgodnie z ustalonymi zasadami i procedurami, określonymi w odpowiednich instrumentach finansowych i przepisach. Na przykład zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFSI) są uzgadniane w ramach krajowych umów o partnerstwie i późniejszych programów operacyjnych, które mogą być aktualizowane i dostosowywane w trakcie okresu programowania. Podmioty, które negocjują dostępne środki i zarządzają nimi w imieniu państw członkowskich, różnią się również w zależności od kraju. Często zależą one od instrumentu lub obszaru polityki. Istotnym źródłem informacji mogą być stałe przedstawicielstwa lub specjalne ministerstwa lub jednostki zajmujące się sprawami UE.

Widoczność i otwartość ustalonych procedur na szczeblu krajowym i unijnym różnią się w poszczególnych krajach. Zwolennicy paktu uczciwości muszą określić i wybrać najodpowiedniejsze kanały i środki w celu zapewnienia zaangażowanym podmiotom terminowego dostępu do odpowiednich dyskusji i informacji na temat przyszłych inwestycji publicznych. W idealnej sytuacji powinny one ściśle współpracować ze wszystkimi odpowiednimi instytucjami, które są zainteresowane ustanowieniem paktu uczciwości. W niektórych przypadkach instytucje ujawniają informacje proaktywnie lub angażują beneficjentów i obywateli w drodze konsultacji. Jeśli tak nie jest, zwolennicy paktu powinni omówić sposób wymiany i omówienia istotnych informacji między wszystkimi potencjalnymi stronami paktu uczciwości. Dostępność wszelkich informacji, takich jak ustrukturyzowane dane, najlepiej w otwartym formacie, jest pożądana, aby przyspieszyć ich przegląd i analizę.

Nie należy zapominać o sytuacjach nadzwyczajnych lub kryzysowych przy identyfikowaniu przyszłych zamówień publicznych. W takich sytuacjach instytucje rządowe i samorządowe zmuszone są skorzystać z pomocy rynków, aby nabyć towary lub usługi, które zaspokoją ich pilne potrzeby. Przygotowanie, udzielanie i wykonywanie takich zamówień często wiąże się ze zwiększonym ryzykiem niewłaściwego zarządzania, nadużyć finansowych i korupcji. Ustanowienie paktu uczciwości mogłoby pomóc w łagodzeniu takiego

ryzyka, choć prawdopodobnie również będzie stanowić wyzwanie.

Kryzysy mają wpływ nie tylko na sytuację bieżącą, ale także prowadzą do przyszłych inwestycji publicznych, które warto monitorować. Inwestycje te mają na celu złagodzenie skutków sytuacji kryzysowej lub klęski żywiołowej dla dotkniętych społeczności lub zapobieganie ich ponownemu wystąpieniu.

## Oddział Transparency International na Łotwie i monitorowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego związanego z pandemią COVID-19

Na początku pandemii COVID-19 w 2020 r. łotewska Rada Ministrów poleciła Ministerstwu Obrony kierowanie scentralizowaną strategią zakupu towarów niezbędnych do zaradzenia kryzysowi zdrowotnemu, w tym środków ochrony indywidualnej i środków odkażających. W tym celu ministerstwo to powołało grupę roboczą, w której skład weszło 14 uczestników z agencji rządowych. Zaniepokojone wyzwaniami, jakie wiązały się z tym zadaniem, ministerstwo zwróciło się do oddziału Transparency International na Łotwie, aby zbadać, w jaki sposób współpracować w celu zapewnienia przejrzystości, efektywnego wykorzystania funduszy publicznych i zapobiegania wszelkim naruszeniom własnego protokołu postępowania w sprawie udzielania zamówień publicznych w sytuacjach nadzwyczajnych. Po kilku rozmowach obie strony zgodziły się, że najlepszym sposobem na zaangażowanie oddziału Transparency International na Łotwie będzie rola niezależnego obserwatora grupy roboczej, w ramach której oddział ten otrzyma dostęp do wszystkich informacji o zamówieniach publicznych i będzie mógł przedstawić zalecenia. Od 21 kwietnia do 15 czerwca 2020 r. oddział Transparency International na Łotwie monitorował dyskusje grupy i dziesięć postępowań o udzielenie zamówienia (sześć z nich od początku). W tym czasie obserwator uczestniczył w odpowiednich spotkaniach, a w niektórych przypadkach ostrzegał o potencjalnych zagrożeniach. Po zakończeniu stanu wyjątkowego i zakończeniu misji przez grupę roboczą oddział Transparency International na

Łotwie przygotował i opublikował publiczne sprawozdanie ze swoich ustaleń. Ogólnie rzecz biorąc, oddział Transparency International na Łotwie „nie zaobserwował znaczących odstępstw od procedury określonej w protokole postępowania w sytuacji kryzysowej” i poinformował, że większość zakupów „spójnie spełniała opracowane kryteria przetargowe”. Zauważył jednak również, że w trzech postępowaniach wystąpiły problemy związane z nieprzestrzeganiem protokołu. Oprócz tych i innych ustaleń oddział Transparency International na Łotwie przedstawił również szereg zaleceń dotyczących przyszłych postępowań. Informacje te są dostępne na stronie internetowej organizacji.

Źródło: Delna – TI Latvia, On the Results of Covid-19-Related National Central Procurement Monitoring, (Delna – TI Latvia, 2020). Dostępne pod adresem: <https://delna.lv/lv/2020/08/03/ar-covid-19-saistito-valsts-centralizeto-iepirkumu-uzraudzibas-zinojums/>

## *Jak ocenić przydatność i możliwość objęcia paktem uczciwości*

Oprócz kwestii dotyczącej identyfikacji przyszłych zamówień publicznych pojawiają się pytania dotyczące znaczenia i możliwości objęcia ich paktem uczciwości. Chociaż pakt uczciwości jest narzędziem kompatybilnym z szeroką gamą projektów i sektorów, jest ono ukierunkowane na inwestycje publiczne narażone na ryzyko, które może negatywnie wpłynąć na koszty, jakość i oczekiwane korzyści, co jest sprzeczne ze wspólnym interesem. Ryzyko to obejmuje korupcję, nadużycia finansowe, niewłaściwe zarządzanie i praktyki antykonkurencyjne. Ponadto, biorąc pod uwagę zasoby niezbędne do odpowiedniego wdrożenia paktów uczciwości, pakty te są traktowane priorytetowo w przypadku projektów o wartości strategicznej.

Niełatwo jest określić i ocenić wartość inwestycji publicznych i związane z nimi ryzyko. Ponieważ zamówienia publiczne różnią się znacznie w zależności od sektora i kraju, trudno jest znaleźć uniwersalną metodę lub formułę ich przeprowadzania. Zamiast tego wiążące się z nimi zadania powinny być przedmiotem otwartej, zbiorowej dyskusji pomiędzy zwolennikami paktu uczciwości i zainteresowanymi stronami projektu z uwzględnieniem specyfiki danego kraju. Grupa ta musi zdefiniować co najmniej potrzeby informacyjne



i odpowiednie zmienne, które będą podstawą do przeprowadzenia analizy.

Zwolennicy paktu uczciwości powinni dążyć do maksymalnego ograniczenia wszelkich luk informacyjnych, które uniemożliwiają pełne zrozumienie zamówienia i przyczyn jego ogłoszenia, zaangażowanych instytucji, beneficjentów lub społeczności, których zamówienie dotyczy, oraz powiązanych rynków i ich operatorów. Oprócz dostępu do planów i wstępnej dokumentacji przetargowej, można również ubiegać się o dostęp do dodatkowych informacji, które nie są dostępne publicznie. Można przeprowadzić badania i rozmowy z konkretnymi zainteresowanymi stronami lub ekspertami, lub dokonać przeglądu wcześniejszych podobnych postępowań o udzielenie zamówienia.

Analizowane zmienne będą zależały od okoliczności towarzyszących potencjalnym projektom. Obejmują one warunki rynkowe, poprzednie zamówienia, a nawet cykle i wydarzenia polityczne. Należy również wziąć pod uwagę cechy charakterystyczne i wady danego systemu zamówień publicznych<sup>12</sup>. Podstawę do dyskusji mogą stanowić specjalistyczne sprawozdania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, środowisk akademickich lub nawet instytucji rządowych, zawierające informacje na temat możliwych do zaobserwowania zagrożeń i uchybień. Na przykład unijna tabela wyników jednolitego rynku zawiera szczegółowy zestaw wskaźników dotyczących systemów zamówień publicznych 27 państw członkowskich, które to wskaźniki obejmują konkurencję, przejrzystość i relację jakości do ceny.

We wszystkich krajach UE powinny być dostępne sprawozdania dotyczące poszczególnych krajów, które zawierają dalsze szczegółowe informacje na temat kwestii, które często pojawiają się w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego i związanych z nimi politykach w tych krajach. Są one czasami udostępniane przez organy nadzoru, takie jak najwyższe organy kontroli, komisje parlamentarne lub wyspecjalizowane organizacje i ośrodki badań naukowych. Reportaże medialne, w szczególności te oparte na dziennikarstwie śledczym, mogą zawierać informacje na temat krytycznych wyzwań, zachowań lub problemów, które można często zaobserwować podczas planowania zamówień publicznych, ich udzielania lub realizacji.

Dzięki porównaniu dostępnych informacji i potencjalnych projektów grupa uzyska wstępne wnioski i dane referencyjne pozwalające na

określenie ryzyka i wartości. Można uwzględnić następujące kwestie.

- **Interes publiczny.** Zamówienia związane ze świadczeniem podstawowych usług publicznych lub zaspokajaniem pilnych potrzeb lub zamówienia związane z obietnicami kampanii często przyciągają uwagę większych grup społecznych. Ponieważ brak zamówienia publicznego na powiązane towary lub usługi może być szkodliwy dla beneficjentów lub użytkowników docelowych, łatwiej jest znaleźć zachęty do zapobiegania wszelkim aktom korupcji, ukończenia projektu zgodnie z oczekiwaniami i odpowiadania ogólnej przejrzystości i odpowiedzialności w zakresie wyników działalności.
- **Złożoność.** Złożone zamówienia lub zamówienia o wysoce technicznych warunkach mogą być narażone na zwiększone ryzyko pod wieloma względami. Procedury związane z planowaniem i przetargiem w takich przypadkach są skomplikowane, w związku z czym występuje w nich również ryzyko wywierania niepożądanych wpływów lub zmyślenia przetargowej, które mogłyby zaszkodzić konkurencji i uczciwości. Ponadto wdrożenie tych procedur prawdopodobnie będzie wymagało zwiększonej koordynacji między wykonawcami lub instytucjami. Na tym etapie dodatkowe monitorowanie może przynieść korzyści przez zapewnienie odpowiedniej i terminowej realizacji powiązanych zamówień.
- **Wartość pieniężna.** Inwestycje o wyższych kosztach są bardziej narażone na działanie skorumpowanych podmiotów. Możliwość sprzeniewierzenia dużej kwoty środków zwiększa między innymi prawdopodobieństwo przekupstwa i zachowania kartelowego. Nie istnieje ani powszechnie akceptowany, ani ogólnounijny próg finansowy, poniżej którego zawarcie paktu uczciwości nie byłoby odpowiednie. Wielkości kwot należy rozpatrywać z uwzględnieniem własnych środków budżetowych lub portfeli projektów instytucji. Dla porównania, średnia<sup>13</sup> wartość 18 projektów monitorowanych w ramach projektu

dotyczącego unijnych paktów uczciwości wyniosła 12,3 mln euro, przy czym ich wartość wahała się od 130 tys. euro do 250 mln euro.

- **Zdolności instytucjonalne.** W niektórych sytuacjach zamówienia publiczne mogą wymagać zasobów i umiejętności, do których dana instytucja nie ma dostępu w danym czasie. W takim przypadku lub gdy te zasoby lub umiejętności są ograniczone, ryzyko podejmowania szkodliwych decyzji jest większe. Takie decyzje mogą doprowadzić między innymi do obniżenia wartości projektu lub zwiększenia jego kosztu.
- **Warunki rynkowe.** Charakterystyka i dynamika rynków związanych z zamówieniem mogą uczułać na potencjalne problemy lub wyzwania. Na przykład na podstawie analizy rynkowej można wskazać niszowe lub wyspecjalizowane rynki lub nielegalne zachowania, które ograniczają konkurencję. Ponadto należy wziąć pod uwagę poziom znajomości powiązanych rynków przez instytucje, ponieważ wpłynie to na ich zdolność do opracowywania przetargów konkurencyjnych, które zmaksymalizują wartość publiczną.
- **Oznaki korupcji.** Należy dokonać oceny precedensów, prób zachowań korupcyjnych lub podejrzeń o takie zachowania (takie jak łapownictwo, konflikt interesów, niepożądany wpływ lub nielegalne finansowanie polityczne) związanych z zamówieniem publicznym lub instytucją zamawiającą. Istnieje prawdopodobieństwo, że skorumpowane podmioty będą dążyć do realizacji kolejnych zamówień w ramach tej samej instytucji lub sektora rządowego. Ponadto ważne jest, aby sprawdzić, czy zamówienie jest powiązane z rynkiem, na którym działają podmioty przekazujące darowizny na kampanie lub na rzecz partii politycznych. W szeregu przypadków okazało się, że zamówienia publiczne są często wykorzystywane jako zapłata za takie darowizny.

Są to tylko niektóre zmienne mające stanowić punkt odniesienia i stymulować analizę zwolenników paktu. Kolejne mogą pojawić się, gdy omówione zostaną specyficzne cechy zamówień publicznych.

Ostatecznie kombinacja tych zmiennych dostarczy zwolennikom paktu wystarczających argumentów i dowodów, aby omówić i potwierdzić zasadność i możliwość połączenia zamówienia z paktem uczciwości.

### *Jakie są konsekwencje monitorowania zamówienia i związane z nim zagrożenia oraz alternatywne rozwiązania?*

Równoległe z oceną wartości i ryzyka zamówienia obserwatorzy społeczny i organy publiczne powinny określić i rozważyć potrzeby w zakresie monitorowania i jego konsekwencje. To, w jaki sposób obserwator społeczny zorganizuje swoją pracę i ukształtuje mechanizm monitorowania, będzie zależał od charakterystyki zamówienia. Zwolennicy paktu powinni jak najszybciej omówić te czynniki i zająć się nim w trakcie gromadzenia informacji o potencjalnych zamówieniach publicznych.

Na sposób prowadzenia monitorowania podczas realizacji projektu dotyczącego unijnych paktów uczciwości miały wpływ następujące czynniki.

- **Etap projektu** oznacza etap opracowania zamówienia, na którym zaczyna obowiązywać pakt uczciwości. Najlepiej byłoby, gdyby projekt został połączony z paktem uczciwości na etapie planowania, kiedy instytucja zamawiająca gromadzi wszystkie istotne informacje na potrzeby oceny zidentyfikowanych potrzeb i opracowania zamówienia, które je zaspokoi. Można uwzględnić projekty w fazie poprzedzającej ogłoszenie przetargu, ponieważ nadal oferują one możliwość przeglądu warunków, które będą określać przyznanie i realizację powiązanych zamówień. Projekty, w przypadku których przetarg został już ogłoszony lub projekty, które znajdują się na późniejszym etapie, nie są odpowiednie do połączenia z paktem uczciwości. W takich przypadkach można rozważyć inne alternatywy monitorowania, takie jak audyt lub ocena publiczna.
- **Szacowany czas trwania** odnosi się do całkowitego czasu, jaki może zająć postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Szacowany czas trwania może mieć wpływ nie tylko na koszty, ale także na zaangażowanie i wsparcie ze strony

instytucji i zainteresowanych stron. Przykładowo zaledwie kilka miesięcy po rozpoczęciu realizacji zamówienia może dojść do zmiany na stanowisku ministra kierującego danym ministerstwem lub kierownika danej jednostki rządowej. W takich przypadkach wykonawcy powinni rozważyć, w jaki sposób należy ustanowić i zaprezentować pakt uczciwości, aby podkreślić ich niezależność i utrzymać wsparcie instytucji, niezależnie od osoby, która zastąpi poprzedniego zwolennika paktu.

- **Zakres** odnosi się do etapów, które będą monitorowane w ramach paktu uczciwości. Zgodnie z poprzednim punktem, jest on nieodłącznie związany z czasem trwania postępowania o udzielenie zamówienia. Chociaż w przypadku każdego paktu uczciwości należy uwzględniać etap wdrożenia, jego minimalny zakres powinien obejmować etapy od planowania lub etapu poprzedzającego ogłoszenie przetargu po udzielenie powiązanych zamówień. W przypadku gdy wykonanie zamówienia wiąże się z wyzwaniami logistycznymi lub finansowymi, wdrożenie może być monitorowane za pomocą innych metod.
- **Wiedza fachowa** oznacza wiedzę i umiejętności, które niezależny obserwator musi zdobyć, aby pełnić swoją rolę. W większości przypadków organizacja społeczeństwa obywatelskiego kierująca wdrożeniem paktu uczciwości wzmacnia swój zespół monitorujący, zatrudniając dodatkowych ekspertów technicznych w dziedzinach istotnych dla postępowania o udzielenie zamówienia. Jeżeli zamówienie jest wysoce specjalistyczne lub związane z rynkiem niszowym, znalezienie dostępnych ekspertów może zająć dużo czasu. Ponadto szacowane koszty wynagrodzenia ekspertów przewidziane w budżecie mogą być niższe niż przewiduje cena rynkowa, co zmniejsza prawdopodobieństwo znalezienia dostępnego eksperta z odpowiednimi kwalifikacjami. Zachęca się podmioty wdrażające do nawiązywania kontaktów z ośrodkami badań naukowych lub uniwersytetami w celu zidentyfikowania potencjalnych ekspertów i uzyskania istotnych informacji na temat ich doświadczenia i kosztów.
- **Lokalizacja** oznacza przestrzeń fizyczną, w której będzie się odbywała realizacja powiązanych zamówień. Jest to czynnik często uwzględniany w przypadku projektów infrastrukturalnych, ale może również mieć znaczenie w przypadku dostarczania towarów i świadczenia usług. Z perspektywy obserwatora odległość będzie miała wpływ na czas i koszty, nawet na etapie planowania, kiedy zespół techniczny może być zmuszony do odwiedzenia miejsca związanego z zamówieniem.
- **Bliskość fizyczna** odnosi się do rzeczywistej odległości między instytucją zamawiającą a organizacją monitorującą. Zgodnie z poprzednim punktem lokalizacje te mogą mieć wpływ na jakość współpracy, zwłaszcza gdy istnieją bariery w odniesieniu do łączności. W idealnej sytuacji organizacja monitorująca będzie miała siedzibę w tym samym miejscu lub regionie co instytucja zamawiająca. W przeciwnym razie mechanizmy koordynacji, kanały komunikacyjne i harmonogramy powinny być uzgadniane z wyprzedzeniem i podlegać stałym przeglądom. Ewentualnie można tymczasowo oddelegować zespół lub przedstawiciela do siedziby instytucji, jeśli odległość jest znaczna, lub rozważyć uwzględnienie w budżecie kosztów regularnych przejazdów.

Czynniki te będą miały różne skutki dla działań monitorujących pod względem kosztów, czasu, zasobów ludzkich i innych aspektów. Organizacja społeczeństwa obywatelskiego, która ma kierować mechanizmem monitorowania, będzie musiała porównać te czynniki z własnymi możliwościami i zasobami. Analiza tych czynników umożliwi podmiotom wdrażającym opracowanie precyzyjnych budżetów zapewniających środki finansowe niezbędne do pokrycia kosztów monitorowania. Ponadto może pomóc w wypukleniu czynników ryzyka, które mogłyby umniejszyć znaczenie paktu uczciwości, a nawet zagrozić jego wdrażaniu w przyszłości, jeżeli czynniki te nie zostaną odpowiednio uwzględnione. Na przykład, jeżeli zasoby nie zostaną odpowiednio uwzględnione w budżecie, istnieje ryzyko, że działania monitorujące będą utrudnione, a projekt paktu zakończy się przed czasem.

## ***2.2 USTANOWIENIE PAKTU UCZCIWOŚCI I MECHANIZMU MONITOROWANIA PAKTU***

Przy wyborze projektu ważne jest, aby opracować podstawy solidnego monitorowania. Główną zaletą paktu uczciwości jest możliwość wprowadzenia niezależnego obserwatora, który będzie nadzorował przebieg realizacji projektu i przedstawiał zalecenia mające na celu poprawę lub skorygowanie wszelkich zauważonych problemów. Zawarte poniżej sekcje dotyczą trzech podstawowych aspektów, które należy przeanalizować, i które razem tworzą mechanizm monitorowania: zobowiązanie dotyczące uczciwości oraz porozumienie w sprawie monitorowania, wybór organizacji społeczeństwa obywatelskiego prowadzącej monitorowanie i finansowanie monitorowania.

### *Sposób sformułowania zobowiązania dotyczącego uczciwości i porozumienia w sprawie monitorowania*

Pakt uczciwości wchodzi w życie za sprawą formalnej umowy między co najmniej instytucją zamawiającą a organizacją społeczeństwa obywatelskiego, przewidującej monitorowanie co najmniej jednego postępowania o udzielanie zamówienia publicznego. W zależności od projektu oraz kontekstu prawnego i instytucjonalnego do paktu mogą dołączyć również inne zainteresowane strony. Mogą to być inne organy pełniące rolę nadzorczą, potencjalni oferenci lub ostatecznie oferent, któremu udzielono zamówienia. Podmioty wdrażające będą musiały omówić, jakie zainteresowane strony będą odpowiednio do ustanowienia solidnego i wiarygodnego paktu uczciwości, oraz strony te zwołać.

Umowa może być dostosowana do formalności prawnych i przepisów obowiązujących w odpowiedniej jurysdykcji oraz mieć postać jednego lub kilku dokumentów. Niezależnie od wybranego rozwiązania umowa taka zawiera zobowiązanie dotyczące uczciwości i porozumienia w sprawie monitorowania.

**Zobowiązanie dotyczące uczciwości** oznacza zbiór zobowiązań do działania zgodnie z prawem, powstrzymania się od wszelkich zachowań korupcyjnych oraz zwiększania przejrzystości i uczciwości w drodze aktywnych działań. Poszczególne zobowiązania mogą być specyficzne

dla każdej ze stron. Najbardziej istotne z nich dotyczą instytucji zamawiającej i oferentów, którzy przedstawią ofertę.

W zobowiązaniu często uwzględnia się wymienione poniżej kwestie.

- **Powstrzymanie się od wszelkich form przekupstwa.** Funkcjonariusze publiczni nie powinni przyjmować ani żądać nienależnych korzyści, w tym prezentów. Podobnie oferenci nie mogą oferować łapówek ani godzić się na ich wręczenie.
- **Powstrzymanie się od wszelkich innych nielegalnych praktyk i praktyk ograniczających konkurencję.** Wszyscy uczestnicy zobowiązują się, że nie będą brać udziału w żadnym programie, który uznaje się za niezgodny z prawem lub który ma na celu ograniczenie lub stłumienie konkurencji na ich korzyść. Obejmuje to każdą osobę działającą w imieniu sygnatariusza.
- **Przestrzeganie odpowiednich przepisów.** Sygnatariusze zobowiązują się przestrzegać mających zastosowanie przepisów w takich dziedzinach, jak m.in. dostęp do informacji, konkurencja, zwalczanie nadużyć finansowych, pranie pieniędzy i prawo ochrony środowiska. Przy sporządzaniu zobowiązania zwolennicy paktu będą musieli określić najistotniejsze instrumenty prawne.
- **Przestrzeganie kodeksu postępowania.** Instytucja zamawiająca i oferenci zobowiążą się do ustanowienia kodeksu postępowania, do którego będzie się stosować każda osoba działająca w ich imieniu. W przypadku oferentów kodeks może również obejmować podwykonawców.
- **Zgłaszanie wszelkich zachowań korupcyjnych.** Wszystkie strony zobowiązują się do informowania właściwych organów o wszelkich naruszeniach prawa lub praktykach korupcyjnych, których dopuściła się osoba lub podmiot związane z zamówieniem publicznym. W ramach tego zobowiązania można rozważyć ustanowienie mechanizmu lub polityki sygnalizowania

nieprawidłowości lub zmianę istniejących mechanizmów lub polityki.

- **Aktywne ujawnianie informacji.** W zależności od mających zastosowanie przepisów zobowiązanie może przewidywać udostępnianie przez konkretne podmioty określonych informacji opinii publicznej lub organizacji monitorującej. Takie ujawnianie informacji powinno być uzasadnione z perspektywy odpowiedzialności lub uczciwości. Przedsiębiorstwa zachęca się na przykład do ujawnienia, w ramach składania ofert, swojej struktury własnościowej oraz wskazania beneficjentów rzeczywistych.
- **Wymiana informacji zgodnych ze stanem faktycznym.** Sygnatariusze zobowiązują się do przekazywania zawsze prawdziwych i precyzyjnych informacji na żądanie lub w ramach dokumentacji przetargowej, w tym referencji, informacji na temat podwykonawców oraz informacji ofertowych.
- **Zapobieganie konfliktom interesów.** Wszystkie strony – a w szczególności wszyscy zaangażowani funkcjonariusze publiczni – zobowiązują się do ujawnienia wszelkich prywatnych interesów, które mogłyby być postrzegane jako sprzeczne z interesem publicznym. Najlepiej byłoby, gdyby w zobowiązaniu zadeklarowano konkretne interesy, nie poprzestając na oświadczeniu własnym, w którym informuje się wyłącznie o braku konfliktu interesów.
- **Współpraca z beneficjentami lub społecznościami, na które ma wpływ projekt.** W zależności od sytuacji w zobowiązaniu można przewidzieć współpracę ze społecznościami, które są związane z projektem. Zakres tego zobowiązania określa się na podstawie charakterystyki projektu i kontekstu instytucjonalnego. Może ono obejmować zarówno rozszerzenie dostępu do informacji, jak i formalne mechanizmy uczestnictwa, takie jak konsultacje czy współtworzenie.

**Porozumienie w sprawie monitorowania** ma na celu określenie szczegółowych warunków i środków, które będą mieć zastosowanie do współpracy między instytucją zamawiającą a organizacją

społeczeństwa obywatelskiego kierującą mechanizmem monitorowania. Porozumienie ma na celu wprowadzenie w życie niektórych zobowiązań, które stanowią część zobowiązania dotyczącego uczciwości. Powinno obejmować m.in. następujące aspekty:

- **Dostęp do informacji i spotkań** odnosi się do postanowień zapewniających organizacji monitorującej pełny dostęp do odpowiednich dokumentów i danych oraz do wszelkich przestrzeni wymiany informacji, w których podejmowane i omawiane są decyzje, takich jak spotkania robocze z innymi instytucjami. Postanowienia tego rodzaju mogą przewidywać konkretne wnioski o udzielenie informacji.
- **Informacje poufne lub szczególnie chronione** odnoszą się do środków stosowanych przez obserwatora w celu uzyskania dostępu do informacji zastrzeżonych i niedostępnych publicznie, takich jak tymczasowe klauzule o nieujawnianiu informacji. Środki te powinny być ograniczone do informacji, które mogą mieć wpływ na konkurencję i sprawiedliwe traktowanie, w tym do szacunków finansowych, badań rynku i ofert.
- **Kanały komunikacyjne** odnoszą się do procesu i środków wymiany informacji i informowania obu stron o wszelkich aktualizacjach projektów. Postanowienia, które zostaną włączone do porozumienia, będą się różnić w zależności od charakteru projektu. Można jednak ustanowić konkretne punkty kontaktowe, a także terminy i mechanizmy zgłaszania i eliminowania wszelkich niedociągnięć we współpracy.
- Działania informacyjne odnoszą się do środków, które będą stosowane przez obserwatora w celu informowania społeczeństwa i koordynowania działań w tym zakresie z instytucją zamawiającą. Oczekuje się, że obserwator będzie na bieżąco informować obywateli o postępach w realizacji projektu oraz sporządzać okresowe sprawozdania zapewniające niezależny przegląd i ocenę działań i decyzji na każdym etapie procedury udzielania zamówień.

- **Sprawozdania dotyczące zwalczania korupcji** odnoszą się do środków, z których będzie korzystał obserwator, aby otrzymywać i rozpatrywać wszelkie zgłoszenia dotyczące korupcji lub być informowanym o każdej sprawie zgłoszonej za pośrednictwem oficjalnych kanałów sygnalizowania nieprawidłowości.
- **Rozwiązanie i odstąpienie** odnoszą się do okoliczności i niedociągnięć, które pozwoliłyby obserwatorowi na wczesne zakończenie pełnienia swojej roli i opuszczenie paktu uczciwości, a także do procesu zapewniania informacji na potrzeby podejmowania decyzji i omawiania decyzji z instytucją zamawiającą i innymi sygnatariuszami projektów objętych paktem. Okoliczności te obejmują odmowę dostępu do krytycznych informacji lub spotkań, brak reakcji na problemy wskazane przez obserwatora lub brak reakcji na sprawozdania dotyczące przeciwdziałania korupcji.

Porozumienie w sprawie monitorowania musi być dostępne publicznie i dla każdej zainteresowanej osoby. Podczas realizacji projektu dotyczącego unijnych paktów uczciwości większość organizacji partnerskich opublikowała w internecie dokumenty, które składają się na pakt uczciwości. Dokumenty te mogą dostarczyć przykładów i wskazówek dla przyszłych podmiotów wdrażających w UE. Ponadto Transparency International opracowała szablony i wzory porozumienia, aby pomóc każdej instytucji lub organizacji, które są zainteresowane paktem uczciwości. Te szablony i wzory są dostępne bezpłatnie na stronie internetowej Transparency International<sup>14</sup>.

### *Określenie i wybór głównego obserwatora*

Organizacja społeczeństwa obywatelskiego, która pełni funkcję obserwatora w ramach paktu uczciwości, odgrywa wyjątkową rolę. Jest to strona trzecia, której udzielono zwiększonego dostępu do celów obserwacji postępowania instytucji, która chce zawrzeć umowę w sprawie zamówienia publicznego, oraz podmiotów prywatnych, które chcą dostarczać zamawiane towary lub usługi, oraz ich wzajemnych relacji. Jak wskazano w poprzedniej sekcji, obserwator będzie mógł zapoznać się z odpowiednimi dokumentami i danymi oraz uzyskać dostęp do przestrzeni wymiany informacji – takich jak spotkania, wizyty na miejscu i inne wydarzenia –

gdzie przedstawiane są i omawiane informacje oraz podejmowane i omawiane decyzje dotyczące projektu i zamówienia.

Organizacja działająca jako obserwator nie może mieć powiązań politycznych, być podmiotem gospodarczym ani organizacją medialną, ani żadnym innym podmiotem nastawionym na zysk. Przy wyborze tej organizacji należy wziąć pod uwagę inne aspekty związane ze zdolnością i niezależnością. W tym celu należy między innymi przeanalizować jej strukturę organizacyjną, skład personelu, działalność, politykę wewnętrzną, finansowanie i zarządzanie finansami.

Jeśli chodzi o zdolność, organizacja społeczeństwa obywatelskiego dążąca do kierowania mechanizmem monitorowania musi być biegła w następujących dziedzinach.

- Niezbędna jest **fachowa wiedza techniczna** w dziedzinie zamówień publicznych. Organizacja powinna dobrze rozumieć obowiązujące przepisy oraz mieć praktyczną wiedzę na temat problemów i niedociągnięć w procedurach, które są stosowane przy planowaniu, udzielaniu i realizacji zamówienia. Korzystna jest również dodatkowa wiedza fachowa dotycząca powiązanych tematów, takich jak finanse publiczne lub zaangażowanie obywateli.
- Ze względu na szeroki zakres działań związanych z monitorowaniem, wymagane są **umiejętności w zakresie zarządzania projektami**. Wiele z tych działań będzie nakładać się na siebie lub odbywać równolegle, potrzebne będą zatem przywództwo i koordynacja, aby zapewnić spójność na wszystkich etapach. Ponadto, ponieważ działania monitorujące będą finansowane, konieczne będą doświadczenie i umiejętności w zakresie budżetowania i zarządzania finansami.
- Kluczowe znaczenie mają również umiejętności i wiedza fachowa w dziedzinie **komunikacji z zainteresowanymi stronami i zarządzania nimi**. Organizacja będzie ściśle i regularnie współpracować z instytucjami i oferentami, wskazując wszelkie problemy i przedstawiając zalecenia. W pewnych momentach organizacja będzie również współpracować z beneficjentami, mediami i opinią

publiczną w celu informowania o przebiegu procedury udzielania zamówień i zapadających w jej ramach ustaleniach.

Jeśli chodzi o niezależność, konsekwencje roli, charakter zadań związanych z monitorowaniem oraz konieczność propagowania zaufania do paktu uczciwości i samej organizacji monitorującej sprawiają, że konieczne jest spełnienie opisanych poniżej kryteriów.

- Organizacja posiada jasną strukturę publicznego zarządzania, najlepiej z wyraźnym rozdzieleniem między organy kierownicze i zarządzające (takie jak rada dyrektorów).
- Nazwiska osób zasiadających w organach zarządzających organizacji są publicznie dostępne. Żadna z tych osób nie powinna być czynnym urzędnikiem publicznym ani ubiegać się o stanowisko w administracji publicznej.
- Organy zarządzające mają szczegółowe, sformalizowane zasady powoływania, rotacji i ponownego wyboru swoich członków. Czas trwania kadencji powinien być ograniczony, w szczególności w odniesieniu do najwyższych stanowisk (np. prezes lub przewodniczący).
- Istnieje polityka określająca oczekiwane zachowanie członków, obejmująca organy zarządzające i zespół wykonawczy (kodeks postępowania lub kodeks etyki), podobnie jak kanały lub mechanizmy zgłaszania wszelkich naruszeń (polityka sygnalizowania nieprawidłowości i skarg).
- Organizacja gromadzi i regularnie aktualizuje informacje na temat interesów swoich członków – zwłaszcza zasiadających w jej organach zarządzających – oraz podaje do publicznej wiadomości co najmniej ich jawną wersję. Powinna istnieć możliwość sprawdzenia, czy żaden z członków organizacji nie ma interesu związanego z zamówieniem, które ma być monitorowane.
- Ustanowiono specjalną politykę zapobiegania potencjalnym konfliktom interesów, ich identyfikowania i zarządzania nimi, ze wskazaniem osoby lub organu odpowiedzialnego za jej stosowanie.
- Ustanowiono i podano do publicznej wiadomości szczegółowe procedury zgłaszania przypadków korupcji i nadużyć finansowych, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie i postępowania w związku z nimi w ramach organizacji.
- Regularnie sporządzane i publikowane są sprawozdania prezentujące operacje, programy, projekty, działania i wyniki organizacji. W sprawozdaniach należy wykazać doświadczenie i spójność w okresie aktywności organizacji.
- Zarządzanie finansami i działalność organizacji wyróżniają się wysokim stopniem przejrzystości. Obejmuje to wprowadzenie odpowiednich kontroli finansowych, publikowanie regularnych sprawozdań finansowych i stosowanie odpowiednich standardów rachunkowości. W zależności od wielkości i zdolności organizacji powinny być dostępne niezależne audyty.
- Wszystkie źródła finansowania i dochody są podawane do wiadomości publicznej, najlepiej ze wskazaniem nazwiska lub nazwy każdego darczyńcy, rodzaju dochodu (np. dotacja instytucjonalna, dotacja na projekt lub umowa o świadczenie usług) oraz kwoty. Jeżeli darczyńcy wystąpią o zachowanie anonimowości, do wiadomości publicznej należy podać rodzaj dochodu i kwotę. Najlepiej byłoby, gdyby organizacja dysponowała zróżnicowaną pulą darczyńców i źródeł dochodu.

Te cechy lub praktyki, o ile mają miejsce, powinny wskazywać na znaczny stopień niezależności i stanowić solidną podstawę obiektywnego i sprawiedliwego nadzoru podczas monitorowania zamówień publicznych. Większość tych informacji można znaleźć na stronie internetowej organizacji lub w niektórych przypadkach uzyskać na żądanie. W przypadku wątpliwości co do odpowiedzialności organizacji można zwrócić się o opinię osoby trzeciej, takiej jak inna grupa społeczeństwa obywatelskiego.

## *Sposób finansowania mechanizmu monitorowania*

Dostępność środków finansowych na pokrycie kosztów działań monitorujących nadaje paktowi uczciwości wyjątkową siłę. Umożliwia przede wszystkim organizacji społeczeństwa obywatelskiego kierującej mechanizmem nadzoru wykorzystanie specjalistycznej wiedzy fachowej w określonych momentach lub w przy określonych wydarzeniach w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz przedstawienie uzasadnionych zaleceń.

Ponieważ pakt uczciwości ma na celu ochronę pieniędzy podatników, najczęstszym źródłem finansowania są zasoby publiczne. Najlepiej byłoby, gdyby finansowanie zapewniał podmiot publiczny zarządzający postępowaniem instytucji zamawiającej lub nadzorujący je, taki jak organ audytowy, centralny organ udzielający zamówień lub ministerstwo finansów. W nowym okresie programowania UE instytucje krajowe i regionalne mogą na przykład włączyć pakt uczciwości do swoich planów lub programów operacyjnych i przeznaczać fundusze na mechanizm monitorowania.

W niektórych przypadkach można argumentować, że otrzymywanie środków bezpośrednio od instytucji mogłoby osłabić rolę obserwatora. Chociaż obawy te są zasadne, należy położyć nacisk na zasady i warunki związane z wypłatą funduszy publicznych przydzielonych na pakt uczciwości. Jest zatem niezmiernie istotne, aby porozumienie zostało podane do wiadomości publicznej z wyprzedzeniem, co pozwoli wykazać, że zapewnia ono niezależność i umożliwia obiektywną obserwację i współpracę.

Finansujące inwestycje publiczne instytucje, takie jak banki wielostronne lub organy ponadnarodowe, mogą również pokrywać koszty mechanizmu monitorowania i zwiększać ochronę swoich zasobów własnych. Tak było w przypadku projektu dotyczącego unijnych paktów uczciwości, w ramach którego niezbędne zasoby zapewniła Komisja Europejska. W niektórych przypadkach instytucje mogą również zachęcać odbiorców swoich funduszy do uwzględnienia kosztów paktu uczciwości w swoich budżetach pożyczek lub dotacji lub zaoferowania pokrycia określonego odsetka niezbędnych zasobów.

Inną możliwością jest zwrócenie się do prywatnych fundacji lub darczyńców. W przypadku tego rozwiązania głównym wyzwaniem będzie

zapewnienie, aby nie istniały powiązania z przedsiębiorstwami ani inwestycjami na rynkach związanych z zamówieniem lub konkretnymi grupami politycznymi w kraju. W takim przypadku do zapewnienia niezależności i bezstronności powinna przyczynić się pełna przejrzystość umowy o finansowaniu.

Niektóre unijne organizacje partnerskie w ramach paktów uczciwości dyskutowały o możliwości ubiegania się w przyszłości o finansowanie społecznościowe, ale rozwiązanie to nie zostało jak dotąd przetestowane. Obywatele mogliby być zainteresowani przekazaniem określonej kwoty w przypadku konkretnych zamówień publicznych mających namacalny wpływ na codzienne życie ludzi. Jeżeli organizacja postanowi zbadać tę ścieżkę, ważne będzie rozważenie szczegółowych zasad, takich jak ograniczenie maksymalnej kwoty darowizny, dopuszczenie wyłącznie wkładów od osób fizycznych, rejestracja ich nazwisk i przyjmowanie wyłącznie przekazów elektronicznych. Ponadto organizacje mogłyby oczekiwać od prywatnych fundacji zobowiązania do przekazania kwoty równoważnej kwocie funduszy obywatelskich, co pozwoliłoby szybciej osiągnąć cel finansowania.

Najbardziej właściwa forma prawna umowy o finansowaniu będzie zależeć od jurysdykcji. Niezależnie od tego, skąd pochodzą fundusze, informacja o tym musi zostać podana do wiadomości publicznej w celu zapewnienia wiarygodności paktu uczciwości oraz zagwarantowania bezstronności i niezależności obserwatorów wobec opinii publicznej.

## **2.3 PRZYGOTOWANIE MECHANIZMU MONITOROWANIA**

Skoro osiągnięto już większą jasność co do zamówienia i paktu uczciwości, w tym jego zakresu i dostępnych zasobów, organizacja społeczeństwa obywatelskiego, która będzie prowadzić mechanizm monitorowania, musi zastanowić się, w jaki sposób zorganizować nadchodzące prace i płynnie wejść w rolę obserwatora. Na tym etapie obserwator będzie musiał rozważyć, w jaki sposób wdrożyć swoją umowę z właściwymi organami, oraz przewidzieć konkretne potrzeby informacyjne i środki służące informowaniu i angażowaniu obywateli. Łącznie aspekty te będą kształtować strategię obserwatora i plany wypełniania jego roli.



## Jakie informacje i dane będą miały zasadnicze znaczenie?

Informacje i dane są najważniejszymi elementami mechanizmu monitorowania w ramach paktu uczciwości. To z nimi niezależny obserwator porównuje potrzeby, plany, uzasadnienie i decyzje związane z procedurą udzielania zamówień i to w zestawieniu z nimi dokona przeglądu tych potrzeb, planów, uzasadnienia i decyzji. Z tego względu zasadnicze znaczenie ma jasna perspektywa w odniesieniu do informacji, które będą tworzone i wymagane, momentu, w którym będą one niezbędne, oraz formatów, które umożliwiłyby ich sprawne ponowne wykorzystanie i analizę.

Cel lub sposób wykorzystania dostępnych informacji będzie się różnić w zależności od projektu. W trakcie obowiązywania paktu uczciwości obserwator mógłby jednak często:

- identyfikować i oceniać ryzyko korupcji lub niewłaściwego zarządzania
- weryfikować uzasadnienia decyzji w ramach projektu w stosunku do deklarowanych celów i potrzeb
- wykrywać konflikty interesów oraz zapobiegać faworyzowaniu i niepożądanym wpływom
- identyfikować plany zмовy, zachowania antykonkurencyjne lub próby oszustwa ze strony oferentów
- śledzić postępy, płatności i przestrzeganie postanowień umowy dotyczącej zamówienia.

Przy planowaniu działań monitorujących główny obserwator będzie musiał sporządzić mapę i dokonać przeglądu stanu danych lub informacji dotyczących zamówień publicznych, koncentrując się na trzech zasadniczych aspektach.

1. **Dostępność.** Oznacza istnienie informacji oraz sprawdzenie, czy zostały one wytworzone lub zebrane przez konkretny podmiot. Przepisy prawne mogą wskazywać lub upoważniać organy odpowiedzialne za przechowywanie tych informacji lub identyfikować systemy służące do ich przechowywania.

2. **Łatwość dostępu.** Dotyczy sposobu uzyskiwania informacji i ich formatu. Informacje mogą być na przykład publicznie dostępne bezpłatnie, dostęp do nich może być zależny od uiszczenia opłaty lub złożenia wniosku o udzielenie dostępu do informacji. Kwestia ta może się również odnosić do cyfrowego formatu informacji – najlepiej nadającego się do odczytu maszynowego i otwartego – lub ich wyłącznie fizycznej dostępności.
3. **Jakość.** Dotyczy to sposobu zestawiania i porządkowania danych lub informacji oraz ich kompletności zgodnie z celem i specyfikacjami. Chociaż aspekt ten będzie prawdopodobnie bardziej subiektywny, główny obserwator powinien przewidzieć jego znaczenie i wartość z punktu widzenia przyszłych zadań i analiz.

## Wartość otwartych danych do celów monitorowania

Otwarte dane oznaczają informacje udostępniane bezpłatnie i w formatach, które nadają się do odczytu maszynowego i mogą być ponownie wykorzystane do dowolnego celu. Gdy instytucje podają do wiadomości publicznej informacje dotyczące zamówień publicznych w tych formatach, mogą jeszcze bardziej wzmocnić potencjał paktów uczciwości oraz uczynić monitorowanie bardziej sprawnym i wszechstronnym. Dostępne otwarte dane umożliwiają przykładowo szybszą analizę oraz opracowanie wizualizacji i narzędzi, które zaznajamiają beneficjentów z zamówieniem i instytucją zamawiającą. Niektóre pakiety uczciwości przyczyniły się również do zwiększenia przejrzystości administracji rządowej za sprawą dodatkowych zobowiązań do dostarczania i ujawniania wcześniej niedostępnych danych dotyczących udzielania zamówień publicznych w otwartych formatach, zgodnie z krajowymi lub globalnymi standardami, takimi jak standard otwartych danych w zamówieniach publicznych (OCDS).

Na podstawie doświadczeń uzyskanych podczas realizacji projektu dotyczącego unijnych paktów uczciwości w poniższej tabeli przedstawiono wykaz referencyjny danych, dokumentów i informacji, których obserwator prawdopodobnie będzie potrzebował do prowadzenia dogłębnej analizy i

---

monitorowania. Podano zakładaną dostępność tych źródeł. Zachęca się obserwatorów do dokonania przeglądu tego wykazu i rozszerzenia go. Równocześnie obserwatorzy powinni przewidzieć potencjalne wyzwania związane z szybkim dostępem do informacji we właściwych formatach i rozważyć odpowiednie środki, takie jak opisane poniżej.

- Przygotowanie projektów wniosków o udzielenie dostępu do informacji, które należałoby składać w określonym terminie.
- Wykrywanie luk informacyjnych i rozważenie działań w zakresie gromadzenia danych uzupełniających lub alternatywnych źródeł danych.
- Wykrywanie niedociągnięć w wykorzystaniu danych lub ich jakości oraz określenie wiedzy fachowej lub zasobów niezbędnych do czyszczenia i poprawy jakości danych.

---

**Potencjalne potrzeby informacyjne mechanizmu monitorowania w ramach paktu uczciwości**


---

Etap	Jednostka informacji	Zakładana dostępność	
		Informacje publiczne	Informacje zastrzeżone
Planowanie	Ocena potrzeb	X	
	Plan projektu	X	
	Studium wykonalności		X
	Badanie rynku		X
	Protokoły wysłuchań/konsultacji publicznych	X	
	Dane budżetowe		X
Etap poprzedzający ogłoszenie przetargu	Harmonogram procedury		X
	Wstępne specyfikacje techniczne		X
	Kryteria wstępnej oceny		X
	Szacunki finansowe		X
	Projekt umowy dotyczącej zamówienia		X
	Deklaracje interesów urzędników		X
Faza przetargowa	Ogłoszenie o przetargu	X	
	Uzasadnienie metody udzielenia zamówienia publicznego		X
	Specyfikacje techniczne	X	
	Kryteria oceny	X	
	Wnioski o udzielenie wyjaśnień	X	
	Wyjaśnienia	X	
	Zmiany w dokumentacji przetargowej	X	
	Prekluzje	X	
Przyznanie zamówienia	Oferty		X
	Tożsamość i dokumenty prawne oferentów		X
	Ocena ofert		X
	Protokół z posiedzenia komisji oceniającej		X
	Ogłoszenie umowy o udzieleniu zamówienia	X	
	Podpisanie umowy dotyczącej zamówienia	X	
	Skargi i odwołania		X
Realizacja	Sprawozdania z postępów	X	
	Wnioski w sprawie zmiany umowy dotyczącej zamówienia		X
	Zmiany umowy dotyczącej zamówienia	X	
	Płatności (postępy finansowe)	X	
	Skargi i spory		X

Niektóre jednostki informacji można uznać za prawnie zastrzeżone ze względu na ich treść lub negatywne skutki, jakie pociągnęłyby za sobą ich wcześniejsze ujawnienie. Dostęp do tych zastrzeżonych informacji musi być zapewniony w oparciu o porozumienie w sprawie monitorowania w ramach paktu uczciwości. Można dodać postanowienia szczegółowe określające informacje, które mają być udostępniane obserwatorowi, przybliżony czas lub moment w procesie, format i warunki przyznania statusu poufności. Jeżeli istnieje niechęć do dzielenia się tego rodzaju informacjami, pod pewnymi warunkami można rozważyć klauzule lub umowy dotyczące nieujawniania informacji. Klauzule te powinny mieć charakter tymczasowy i ograniczać się do konkretnych informacji. Ponadto należy zachęcać instytucje do publikowania z własnej inicjatywy jak największej liczby dokumentów dotyczących udzielania zamówień publicznych – zawsze zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Oprócz jakości informacji i danych – odzwierciedlonych w poziomie szczegółowości i dokładności – istotnym aspektem związanym ze skutecznością mechanizmu monitorowania jest terminowość. Dostępne informacje będą mało przydatne, jeżeli obserwator uzyska do nich dostęp z opóźnieniem w stosunku do etapu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, na którym są istotne. Brak pewnych dokumentów lub baz danych ogranicza możliwości obserwatora. Może również wpłynąć na postrzeganie wartości narzędzia i zaufanie obywateli do niego. Środki zapobiegawcze mające na celu sprostanie tego rodzaju wyzwaniom to:

- Wskazanie w porozumieniu w sprawie monitorowania przewidywanego czasu, w którym obserwatorowi zostanie przyznany dostęp do krytycznych informacji.
- Uwzględnienie terminów i zasad proceduralnych dotyczących wniosków i wymiany informacji. Na wnioski należy na przykład udzielać odpowiedzi nie później niż w ciągu 24 godzin.
- Ustanowienie konkretnych punktów kontaktowych z każdą instytucją lub stroną porozumienia do celów składania wniosków i wymiany informacji.

Jeżeli strona paktu uczciwości nie dostarczy jakichkolwiek istotnych informacji, które posiada, obserwator powinien rozważyć poruszenie tej kwestii bezpośrednio ze stronami. Jeżeli po

omówieniu obserwator nadal napotyka problemy z pełnym szybkim dostępem do informacji, może to uzasadniać odstąpienie od paktu. Sugeruje się jednak, aby ze środka tego skorzystać dopiero po potwierdzeniu, że nie ma podstaw do współpracy i przestrzegania uzgodnień przewidzianych w pakcie.

### *Jak zapewnić udział obywateli w monitorowaniu?*

Zaangażowanie obywateli jest centralnym, stałym atrybutem paktu uczciwości. Informowanie i angażowanie obywateli, zwłaszcza bezpośrednich beneficjentów, jest jedną z najpotężniejszych zachęt do przestrzegania prawa i wspierania współpracy między stronami. Jeżeli kwestię tę uwzględni się w sposób systematyczny w procesie monitorowania, może się to przyczynić do zwiększenia zaufania do projektu i pracy instytucji.

W związku z większą jasnością i dostępnością większej ilości informacji na temat zamówienia publicznego, które ma być monitorowane, podmioty wdrażające – a w szczególności główny obserwator – będą musiały przewidzieć rolę obywateli i oszacować zasoby niezbędne do zapewnienia ich znaczącego zaangażowania. Poziom świadomości i podmiotowości w odniesieniu do projektu oraz poparcia dla projektu powinien stanowić podstawę wyboru projektu i dostarczyć wstępnych informacji na temat działań, w których obywatele byliby gotowi uczestniczyć, oraz oczekiwanego poziomu komunikacji.

Aby skutecznie zaplanować udział obywateli w ramach paktu uczciwości, podmioty wdrażające będą jednak musiały zastanowić się nad szerokim zakresem działań, w zależności od charakterystyki projektu i jego widoczności. Punktem odniesienia dla każdego planu jest łatwo dostępna, regularna i inkluzywna komunikacja. Obserwator musi rozważyć sposoby informowania obywateli – bez udziału pośredników – w trakcie całego procesu. Niektóre z możliwości w tym zakresie przedstawiono poniżej.

- Specjalna strona internetowa lub mikrostrona, na której regularnie publikowane są wiadomości i aktualizacje. Powinny one zawierać wszystkie istotne informacje na temat zamówienia publicznego i paktu uczciwości, w tym odpowiednie porozumienia i sprawozdania z monitorowania.

- Materiały wyjaśniające dotyczące projektu, postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i paktu uczciwości. Powinny one być zgodne z zasadami komunikacji z odbiorcami nieposiadającymi wiedzy specjalistycznej. Zachęca się do korzystania z formatów multimedialnych, takich jak nagrania wideo lub infografiki.
- Korzystanie z kanałów mediów społecznościowych, które są popularne w społecznościach, do celów zamieszczania informacji na temat przebiegu działań związanych z projektem i, w stosownych przypadkach, zachęcania podmiotów do zaangażowania się w monitorowanie.

Od tego momentu podmioty wdrażające mogą rozważyć szeroki zakres strategii lub działań mających na celu zaangażowanie obywateli, o ile skutki tych strategii i działań pod względem kosztów, wiedzy i zasobów zostaną odpowiednio ocenione. Ten ostatni aspekt jest szczególnie istotny dla podmiotów wdrażających, a zwłaszcza dla społeczności docelowych i osób fizycznych. W trakcie trwania projektu pilotażowego zaobserwowano, że obywatele byli bardziej skłonni do udziału, gdy postrzegali swój wkład jako jasny i znaczący, a ich zaangażowanie nie stanowiło obciążenia pod względem umiejętności, narzędzi, pieniędzy ani czasu. W związku z tym bardziej dogłębne planowanie strategii zaangażowania obywateli wymaga uwzględnienia wielu czynników, które mogą zwiększać lub utrudniać uczestnictwo. Niektóre z nich przedstawiono poniżej.

- Natychmiastowość korzyści. Dotyczy to zorientowania się, na ile dokładnie i jak szybko beneficjenci powinni dostrzec wartość wynikającą z zamówienia publicznego w swoim codziennym życiu. Zamówienia związane z usługami publicznymi mogą zachęcać obywateli do uczestnictwa. Z drugiej strony trudniej będzie zaangażować obywateli w działania monitorujące w odniesieniu do projektów przynoszących im pośrednie lub opóźnione korzyści.
- Widoczność projektu. Dotyczy to poziomu rozgłosu i uwagi poświęconej projektowi przez opinię publiczną. Często można ją ocenić na podstawie obecności w mediach lub innych wskaźników. Gdy widoczność

będzie wysoka, bezpośredni beneficjenci i obywatele będą bardziej skłonni do zaangażowania się i poświęcenia większej ilości zasobów (takich jak czas) na uczestnictwo.

- Złożoność techniczna. Dotyczy to poziomu specjalizacji zamówienia publicznego. Zamówienia o znacznie większej złożoności będą stwarzać bariery dla znaczącego zaangażowania, ponieważ uczestnictwo w nich wymagałoby posiadania określonej wiedzy lub umiejętności.
- Odbiór społeczny. Oznacza to postawy, opinie lub nastroje społeczeństwa w odniesieniu do projektu, od poparcia do sprzeciwu, a także reputację instytucji lub zaufanie do nich.
- Ramy prawne. W niektórych przypadkach przepisy dotyczące udzielania zamówień publicznych lub powiązane instrumenty wymagają zaangażowania beneficjentów lub zainteresowanych społeczności (m.in. w formie konsultacji publicznych i wysłuchań). W przypadku gdy takie przepisy istnieją, obywatele są bardziej skłonni do zaangażowania się, a instytucje mogą nawet kierować określone zasoby na tego rodzaju działania.

W zależności od projektu i kontekstu te i inne czynniki trzeba będzie wziąć pod uwagę, gdy podmiot wdrażający określi, jak i kiedy zaangażować obywateli w monitorowanie. Celem podmiotu wdrażającego powinno być zapewnienie znaczącego zaangażowania, aby umożliwić obywatelom wnoszenie odpowiedniego wkładu w monitorowanie projektów, a także utrzymanie wysokiego poziomu zachęt i niskich barier w tym względzie. Podczas realizacji projektu pilotażowego partnerzy projektu przeprowadzili niektóre z poniższych działań:

- dialogi między instytucjami a beneficjentami lub zainteresowanymi społecznościami mające na celu wspieranie wymiany istotnych informacji, zbieranie informacji zwrotnych lub wyrażanie obaw;
- utworzenie bezpiecznych i niezawodnych platform lub mechanizmów służących przekazywaniu obaw, skarg lub doniesień o potencjalnych problemach (takich jak przekupstwo);

- szkolenia mające na celu poprawę zdolności obywateli do analizowania dokumentacji przetargowej oraz identyfikowania nieprawidłowości i sygnałów ostrzegawczych w trakcie całego projektu;
- wizyty na miejscu, podczas których odpowiednie instytucje i wykonawcy przedstawiają postępy w realizacji projektu.

Aby zapewnić realizację zaplanowanych działań, należy je również przewidzieć jako część zobowiązań wynikających z porozumienia w sprawie monitorowania. Należy je ponadto uwzględnić w szacunkach zakresu i budżetu paktu uczciwości. W niektórych przypadkach mogą one wymagać włączenia do zespołu monitorującego wyspecjalizowanego lub specjalnego personelu, aby zapewnić odpowiednią realizację i działania następcze.

Wewnętrzny przegląd projektu pilotażowego wykazał, że partnerzy monitorujący współpracujący ze specjalnym personelem zajmującym się działaniami w zakresie angażowania obywateli osiągnęli lepsze wyniki w tym obszarze niż partnerzy, którzy dzielili to zadanie między pracowników odpowiedzialnych za inne obszary, takie jak koordynacja projektu lub działania monitorujące. Aspekt ten należy brać pod uwagę przy tworzeniu zespołu na potrzeby paktu uczciwości. Należy zatrudnić co najmniej jednego eksperta zewnętrznego lub zapewnić współpracę podmiotu wdrażającego z inną organizacją, która ma odpowiednie doświadczenie.

Należy wziąć ponadto pod uwagę ich znajomość społeczności, których projekt dotyczy. Jeżeli aspekt ten nie zostanie odpowiednio uwzględniony, mogą pojawić się obawy o legalność działania głównego obserwatora. W związku z tym należy nawiązać komunikację z odpowiednimi grupami obywateli lub liderami, aby jak najszybciej wyjaśnić cele, zakres i ograniczenia paktu uczciwości.

### *Jak utworzyć solidny zespół zarządzający i monitorujący*

Zgodnie z zasadami i celami paktu uczciwości jego zespół zarządzający powinien kierować się dobrymi praktykami oraz dążyć do przejrzystości i profesjonalizmu. Grupa społeczeństwa obywatelskiego kierująca mechanizmem monitorowania będzie musiała wziąć pod uwagę

różne aspekty, od zarządzania projektami i finansami po koordynację i prowadzenie dokumentacji. W związku z tym wybrana organizacja musi mieć wcześniejsze doświadczenie w realizacji podobnych lub powiązanych projektów, posiadać podstawową strukturę administracyjną i ocenić co najmniej następujące aspekty swoich zdolności.

- Pozyskiwanie wiedzy specjalistycznej i zasobów ludzkich. Dotyczy to zdolności do wskazania i zebrania zespołu, który będzie wykonywał uprawnienia w zakresie monitorowania. Potrzebne będą różne rodzaje wiedzy i umiejętności oprócz tych związanych z technicznymi aspektami zamówienia publicznego.
- Zarządzanie projektem. Odnosi się to do zestawu praktyk i umiejętności w zakresie koordynacji wielu zadań zgodnie z harmonogramem i planami oraz w zakresie zarządzania relacjami z osobami i podmiotami uczestniczącymi w pakcie uczciwości.
- Budżetowanie. Odnosi się to do szeregu umiejętności i wiedzy fachowej w zakresie zarządzania dostępnymi zasobami i organizowania ich w sposób uporządkowany i metodyczny, by spełnić oczekiwania.

Należy zebrać odpowiedni zespół, którego skład będzie się różnił w zależności od wielkości i złożoności zamówienia publicznego, które ma być monitorowane. Wiedza fachowa wymagana do skutecznego wdrożenia paktu uczciwości prawdopodobnie będzie jednak obejmować co najmniej następujące punkty.

- Wiedza fachowa w dziedzinie zamówień publicznych. Specjaliści tego rodzaju powinni posiadać wiedzę na temat polityk, procedur i przepisów regulujących postępowanie o udzielenie zamówienia. Pomagają oni głównemu obserwatorowi w poruszaniu się po podstawowych aspektach instytucjonalnych i prawnych paktu uczciwości. Zadania, w których uczestniczą, obejmują badanie projektu dokumentacji przetargowej, ocenę złożonych ofert i ogólne przestrzeganie ścisłej zgodności procedury z prawem.
- Fachowa wiedza techniczna. Profil tego rodzaju specjalistów zależy od danego

zamówienia publicznego. Dokonują oni przeglądu aspektów dotyczących projektu, specyfikacji i kosztów zamówienia oraz analizują, czy są one zgodne z określonymi potrzebami, dowodami naukowymi i praktykami oraz warunkami rynkowymi. Mają oni kluczowe znaczenie dla oceny, czy projekt opiera się na interesie publicznym i kryteriach technicznych, a nie preferencjach politycznych lub osobistych.

- Polityka i rzecznictwo. Dotyczy to pracowników zajmujących się identyfikacją niedociągnięć w polityce, przepisach i praktykach stosowanych przez instytucje i przedsiębiorstwa w ramach monitorowanego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w ścisłej współpracy z ekspertami technicznymi. Personel ten będzie oceniać, na ile procedura jest zgodna z zasadami i celami określonymi przez prawo, oraz przewidywać ścieżki reform.
- Komunikacja. Odnosi się to do pracowników zajmujących się opracowywaniem odpowiednich materiałów w celu rozpowszechniania ustaleń i wyników procesu monitorowania wśród różnych grup odbiorców, głównie społeczeństwa, za pośrednictwem różnych kanałów. Do ich zadań należeć będzie też zarządzanie relacjami z mediami i dziennikarzami obserwującymi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, rynek lub instytucję.
- Przywództwo wysokiego szczebla. Odnosi się to do pracowników wyższego szczebla mających odpowiednie doświadczenie w zarządzaniu relacjami organizacji monitorującej z zainteresowanymi stronami paktu uczciwości, a zwłaszcza z instytucjami zamawiającymi. Są oni ponadto odpowiedzialni za koordynację pracy zespołu, śledzenie jego ustaleń, wyników i wpływu oraz dopilnowanie, by strategia monitorowania spełniała oczekiwane cele.
- Kierownictwo. Dotyczy to pracowników odpowiedzialnych za bieżące funkcjonowanie paktu uczciwości, w tym za program, finanse i zasoby ludzkie. Mają oni zapewnić, aby zadania były realizowane zgodnie z potrzebami paktu uczciwości i

przewidzianymi planami lub aby plany zostały dostosowane do potrzeb.

Często organizacja społeczeństwa obywatelskiego nie będzie dysponować pełną niezbędną wiedzą fachową i umiejętnościami dostępnymi wewnątrz. W przypadku stwierdzenia luk w zdolnościach organizacja monitorująca może wzmocnić zespół, współpracując z konsultantami zewnętrznymi, takimi jak doradcy prawni lub konkretni eksperci tematyczni, w określonych momentach lub na niektórych etapach postępowania o udzielenie zamówienia. Ze względu na niepewność co do ilości pracy, jaka będzie od nich wymagana, konsultanci ci powinni być zatrudniani na podstawie umów ramowych określających minimalny i maksymalny wymiar godzin lub dni oraz uzgodnioną stawkę. Pozwoli to na szybką reakcję w przypadku zmian lub nieprzewidzianych wydarzeń w monitorowanych projektach. Drugą możliwością jest współpraca z inną organizacją społeczeństwa obywatelskiego, która dysponuje dodatkowymi umiejętnościami lub wiedzą fachową.

Jeśli chodzi o umiejętności zarządzania projektami, najważniejszą kwestią musi być śledzenie i dokładne dokumentowanie przebiegu zamówienia publicznego oraz budżetu i działań związanych z monitorowaniem. Oprócz dokumentowania wszelkich kontaktów lub spotkań z instytucjami i oferentami należy położyć duży nacisk na analizę, ustalenia i zalecenia. W trakcie realizacji projektu pilotażowego organizacje partnerskie prowadziły rejestry, dzienniki i bazy danych w celu dokumentowania problemów, nieprawidłowości i zaleceń przekazywanych instytucjom. Dokumentacja ta musi być aktualizowana w całym cyklu życia paktu uczciwości, co najmniej na zakończenie każdego etapu udzielenia zamówienia publicznego, ponieważ będzie stanowiła podstawę sprawozdań z monitorowania, które będą udostępniane opinii publicznej.

Jeśli chodzi o budżetowanie, większość kosztów paktu uczciwości (około 90% w przypadku unijnego projektu pilotażowego „Paktu uczciwości UE”) będzie prawdopodobnie przeznaczona na zasoby ludzkie. Należy jednak wziąć pod uwagę inne elementy, takie jak:

- przejazdy, zwłaszcza gdy monitorowany projekt jest powiązany z fizyczną przestrzenią i konieczne są wizyty w miejscu realizacji;

- logistyka związana z takimi działaniami, jak organizacja wydarzeń i szkoleń;
- komunikacja, w tym m.in. przygotowywanie, publikowanie i promowanie sprawozdań, prowadzenie kampanii lub zarządzanie platformami mediów społecznościowych.

Nieoczekiwane zdarzenia lub opóźnienia pozostające poza kontrolą obserwatora mogą skutkować znacznymi wahaniami w działaniach i kosztach w całym okresie udzielania zamówień. Obserwator powinien dokładnie rozważyć sposób zarządzania tymi wahaniami i planować działania wspomagające monitorowanie, które można przeprowadzić niezależnie od ram czasowych projektu.

W projekcie „Pakty uczciwości EU” szacuje się, że koszty wdrożenia pakty uczciwości wyniosły 70 000–

250 000 euro, z wyłączeniem działań programowych mających na celu informowanie o ogólnym wpływie projektu pilotażowego i wspieranie tego wpływu. Średnia wartość 18 projektów monitorowanych w ramach projektu „Pakty uczciwości UE” wyniosła 12,3 mln euro, przy czym ich wartość wahała się od 130 tys. euro do 250 mln euro. Koszty te obejmują monitorowanie wszystkich etapów udzielenia zamówienia publicznego, od fazy poprzedzającej ogłoszenie przetargu po realizację usług. Szacunki te są zgodne z tym, co zaobserwowano w przypadku paktów uczciwości w innych kontekstach i w istniejącej literaturze.



# ***PRZEWODNIK 3: ZAPEWNIENIE SKUTECZNEGO MONITOROWANIA***

Po opracowaniu podstaw paktu uczciwości i spełnieniu wszystkich warunków niezależna organizacja społeczeństwa obywatelskiego uczestnicząca w tym pakcie będzie odgrywać rolę katalizatora w trakcie całego monitorowania. Jeśli będzie działać dokładnie i precyzyjnie, jej obserwacje, ustalenia i zalecenia będą sprzyjać współpracy między zainteresowanymi stronami, która umożliwi wypełnienie zobowiązań w ramach paktu. Może to również przyczynić się do poprawy wyników monitorowanego zamówienia publicznego oraz zwiększenia przejrzystości i zaufania publicznego. Aby pomóc grupom społeczeństwa obywatelskiego w wywiązywaniu się z ich roli, w poniższej sekcji przedstawiono wytyczne dotyczące kluczowych kamieni milowych i punktów decyzyjnych na potrzeby przestrzegania zasad dobrego zarządzania i zadbania o to, by w całym cyklu udzielania zamówień publicznych proces ten był wolny od niepożądanych wpływów.

## Cykl udzielania zamówień publicznych

<b>Planowanie:</b>	instytucja zamawiająca ma za zadanie zebrać istotne informacje w celu opracowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb.
<b>Etap poprzedzający ogłoszenie przetargu:</b>	instytucja zamawiająca opracowuje specyfikacje, kryteria i odpowiednią dokumentację, które będą miały decydujące znaczenie dla udzielenia zamówienia publicznego i jego realizacji.
<b>Etap przetargu:</b>	instytucja zamawiająca otrzymuje oferty od podmiotów zainteresowanych udzieleniem zamówienia publicznego i dostarczeniem wymaganych towarów lub usług.
<b>Udzielenie zamówienia:</b>	instytucja zamawiająca dokonuje przeglądu otrzymanych ofert, wybiera podmiot, który dostarczy wymagane towary lub usługi oraz formalizuje umowę.
<b>Realizacja:</b>	umowa jest realizowana, a podmiot, któremu udzielono zamówienia, dostarcza wymagane towary lub usługi.

### 3.1 PLANOWANIE

#### Wprowadzenie

W fazie planowania udzielenia zamówienia publicznego instytucja zamawiająca ocenia swoje potrzeby, określa przedmiot zamówienia (zamawiane towary, roboty budowlane lub usługi), analizuje rynek, aby zrozumieć, czy może on dostarczyć to, co jest potrzebne, przeprowadza lub zleca ekonomiczne, społeczne lub środowiskowe studia wykonalności oraz konsultuje się z spodziewanymi beneficjentami lub zainteresowanymi społecznościami. W tej fazie ogólnym zadaniem obserwatora jest zweryfikowanie, czy proces ten jest kompleksowy, przejrzysty, otwarty na debatę publiczną i wolny od niepożądanych wpływów.

Obserwatorzy muszą najpierw uzyskać dostęp do podstawowej dokumentacji projektu – w tym oceny potrzeb i studiów wykonalności, sprawozdań z analizy rynkowej oraz procesów konsultacji z beneficjentami i zainteresowanymi społecznościami – i dokonać jej przeglądu. Dokonując przeglądu tych dokumentów, obserwatorzy muszą zweryfikować,

czy wszystkie podjęte decyzje są odpowiednio uzasadnione i czy nie ma krytycznych luk informacyjnych, które mogłyby zwiększyć ryzyko wadliwego przetargu lub błędnej umowy. W przypadku stwierdzenia takich luk obserwatorzy muszą omówić z instytucją zamawiającą działania korygujące lub uzupełniające.

Obserwatorzy powinni mieć świadomość, że faza ta często nie jest dobrze zdefiniowana (np. dyskusje na temat dużych projektów infrastrukturalnych mogą trwać miesiące lub lata), a szereg etapów może pokrywać się z działaniami poprzedzającymi ogłoszenie przetargu. Zaangażowanie obserwatorów i ich współpraca z instytucją zamawiającą mogą również zależeć od tego, czy zawarto już umowę o ustanowieniu paktu uczciwości. Z uwagi na znaczne ryzyko wystąpienia błędów i niepożądanych wpływów na tym etapie<sup>15</sup> obserwatorzy powinni przyjąć elastyczne podejście w swoich działaniach i nie czekać z rozpoczęciem pracy do czasu podpisania tej umowy.

Obserwatorzy muszą rozważyć działania mające na celu radzenie sobie z naciskami politycznymi. Zalecenia dotyczące działań korygujących lub uzupełniających mogą powodować opóźnienia lub napięcia w relacjach z instytucją zamawiającą, a obserwatorzy powinni być gotowi do przedstawienia solidnych argumentów technicznych na poparcie zaleceń. Obserwatorzy muszą również podjąć kroki

w celu ograniczenia konfliktu interesów i zapobiegania niepożądanym wpływom poprzez weryfikację deklaracji interesów i oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy publicznych i decydentów zaangażowanych w zamówienie.

Na tym etapie procesu obserwatorzy powinni być przygotowani do publicznego ogłoszenia paktu uczciwości. Ten ważny etap powinien wzbudzić zainteresowanie opinii publicznej i może wiązać się z pewnymi wyzwaniem w zakresie komunikacji. Obserwatorzy będą musieli zidentyfikować grupy docelowe wśród mediów, społeczeństwa obywatelskiego i innych grup zainteresowanych stron oraz przewidzieć ich potrzeby w zakresie podstawowych informacji na temat paktu uczciwości. Aby ułatwić to zadanie, obserwatorzy powinni utworzyć specjalną stronę internetową poświęconą paktowi, zawierającą szczegółowe informacje na temat projektu, wiadomości i aktualizacje, dostęp do odpowiednich dokumentów oraz kanały lub mechanizmy umożliwiające obywatelom zgłaszanie nieprawidłowości.

### *Uzyskanie dostępu do podstawowej dokumentacji*

W pierwszym rzędzie obserwatorzy muszą uzyskać dostęp do całej ważnej dokumentacji podstawowej dotyczącej zamówienia, aby zrozumieć jego zasadność i upewnić się, że jest ono zgodne z interesem publicznym. Dokumentacja ta powinna obejmować co najmniej informacje na temat celów i założeń projektu oraz ich zgodności z polityką i strategiami rządowymi, ocenę potrzeb i określenie przedmiotu zamówienia (konkretne zamawiane towary, roboty budowlane lub usługi), studia wykonalności, analizę rynkową i konsultacje ze spodziewanymi beneficjentami lub zainteresowanymi społecznościami<sup>16</sup>.

Obserwatorzy powinni przygotować listę kontrolną dokumentów i zidentyfikować te, które są już dostępne w domenie publicznej, oraz te, o które należy zwrócić się do instytucji zamawiającej. Aby ułatwić ten proces, mogą wysłać kwestionariusz do instytucji zamawiającej, prosząc ją o przedstawienie przeglądu wszystkich kroków podjętych do tej pory w celu zaplanowania udzielenia zamówienia publicznego, wraz z powiązaną dokumentacją i instrukcjami, jak uzyskać do niej dostęp. Pozwoli to obserwatorom zweryfikować kompleksowość tego procesu, zidentyfikować potencjalne działania

uzupełniające i ocenić poziom ujawniania informacji na temat procesu.

W niektórych sytuacjach – zwłaszcza gdy umowa o ustanowieniu paktu uczciwości nie została jeszcze zawarta – instytucja zamawiająca może odmówić udostępnienia obserwatorom określonych informacji, jeżeli uzna, że narusza to zasady poufności. W takich przypadkach obserwatorzy powinni dokładnie sprawdzić odpowiednie przepisy, aby wyjaśnić, czy instytucja zamawiająca ma prawo do odmowy udostępnienia informacji z takich powodów, i sprawdzić, czy możliwe jest uzyskanie dokumentów z informacjami utajnionymi<sup>17</sup>. W tym pierwszym przypadku, w celu zapewnienia, że informacje nie zostaną ujawnione, obserwatorzy mogą starać się o podpisanie umowy *ad hoc* o poufności lub zaproponować wykorzystanie technologii szyfrowanej wymiany i przechowywania informacji.

### *Profil projektu, oceny potrzeb i studia wykonalności*

Dokumentacja związana z profilem projektu zazwyczaj obejmuje informacje na temat celów i założeń projektu, ocen potrzeb, przedmiotu zamówienia, planowanych działań i szacowanego budżetu<sup>18</sup>. Obserwatorzy powinni zweryfikować, czy informacje te są zgodne z rządową polityką i planami inwestycyjnymi, a także z budżetem całkowitym przydzielonym instytucji zamawiającej. Rażące rozbieżności mogą być sygnałem ostrzegawczym wskazującym na korupcję lub konflikt interesów. W przypadku stwierdzenia takich rozbieżności obserwator powinien poprosić instytucję zamawiającą o przedstawienie dodatkowych wyjaśnień i, w razie potrzeby, uzasadnień. Może nawet powiadomić organ nadzoru o swoich podejrzeniach.

Obserwatorzy, najlepiej przy wsparciu ekspertów technicznych, powinni zweryfikować, czy przedmiot zamówienia stanowi właściwą odpowiedź na zidentyfikowane potrzeby. Obserwatorzy powinni zrozumieć, że potrzeba nie oznacza towarów, robót budowlanych ani usług będących przedmiotem zamówienia (np. tor tramwajowy), tylko oznacza raczej funkcję, której brakuje, aby osiągnąć cel szczegółowy (np. poprawę mobilności w danej dzielnicy)<sup>19</sup>. W związku z tym obserwatorzy powinni sprawdzić, czy instytucja zamawiająca należycie oceniła inne możliwości zaspokojenia tej potrzeby,

oraz zwrócić się o jasne uzasadnienie, jeżeli tego nie zrobiono.

W przypadku prac infrastrukturalnych lub inwestycji publicznych o dużej wartości obserwatorzy powinni dokonać przeglądu jakości potencjalnych ekonomicznych, społecznych i środowiskowych studiów wykonalności. Powinni zbadać oczekiwane skutki projektu, jego koszty, związane z nim korzyści i zagrożenia<sup>20</sup>. Ponieważ badania te są często zlecane przez niezależnych ekspertów zewnętrznych lub wyspecjalizowane firmy konsultingowe, obserwatorzy będą musieli sprawdzić, czy podmioty te nie są w żaden sposób powiązane z instytucją zamawiającą, czy wybrano je – w idealnym przypadku – w drodze otwartego, uczciwego i przejrzystego procesu oraz czy wyniki końcowe są publicznie dostępne do celów weryfikacji.

### *Analiza rynkowa*

Wśród dokumentów dotyczących planowania analiza rynkowa jest źródłem istotnych informacji, które należy zweryfikować. Instytucja zamawiająca przeprowadza ją w celu uzyskania wiedzy na temat dostępnych rozwiązań ukierunkowanych na zaspokojenie stwierdzonych potrzeb, poznania rynku właściwego oraz lepszego określenia przedmiotu i szacunkowej wartości zamówienia<sup>21</sup>. Nieprawidłowo przeprowadzona analiza rynkowa (lub jej brak) może skutkować niekompletną lub nieodpowiednią dokumentacją przetargową. To z kolei przyczynia się do zwiększenia ryzyka, że żaden wykonawca nie będzie zainteresowany złożeniem oferty lub nie będzie w stanie wywiązać się z umowy dotyczącej zamówienia.

Instytucje zamawiające w pierwszej kolejności przeprowadzają analizę rynkową, stosując co najmniej jedną z poniższych metod:

- przegląd wcześniejszych postępowań o udzielenie zamówień na podobne towary, prace budowlane lub usługi;
- badanie rynku (na podstawie dostępnych informacji) w celu zidentyfikowania aktywnych wykonawców oraz zrozumienia rodzaju i stopnia konkurencji na rynku właściwym, a także polityki cenowej;
- konsultacje rynkowe ukierunkowane na zbieranie danych bezpośrednio od potencjalnych oferentów na temat szerokiego wachlarza aspektów, takich jak

koszty, specyfikacje, zdolność produkcyjna, czas, rozwiązania alternatywne i inne istotne warunki<sup>22</sup>.

Obserwatorzy powinni zweryfikować ogólną kompleksowość procesu przeprowadzania analizy rynkowej oraz jakość sporządzonej dokumentacji<sup>23</sup>. W wyniku analiz rynku przeprowadzonych za pomocą tylko jednej z powyższych metod można stwierdzić niedostateczne planowanie. W takim przypadku obserwatorzy powinni starać się zrozumieć, czy instytucja zamawiająca potrafi należycie uzasadnić taką sytuację (np. ograniczonymi zdolnościami wewnętrznymi lub powtarzającymi się zamówieniami publicznymi). Jeżeli budżet instytucji zamawiającej to umożliwi, a koszty nie są nieproporcjonalne, obserwator powinien zasugerować podjęcie działań uzupełniających, takich jak dodatkowe badania lub wsparcie ze strony ekspertów zewnętrznych, takich jak niezależni analitycy biznesowi lub firmy konsultingowe.

Obserwatorzy muszą zweryfikować, czy konsultacje rynkowe są zgodne z podstawowymi zasadami przejrzystości, równego traktowania i niedyskryminacji. Powinni sprawdzić, czy instytucja zamawiająca nie wykluczyła ewentualnych wykonawców wskazanych w badaniu rynku oraz czy wszelkie informacje udostępnione przedsiębiorstwu w wyniku konsultacji są dostępne dla innych przedsiębiorstw uczestniczących. Jeżeli instytucja zamawiająca nie podejmie tych działań, obserwatorzy mogą zasugerować podjęcie działań naprawczych lub nawet zgłosić takie zachowanie do organu ochrony konkurencji, jeżeli narusza ono odpowiednie przepisy.

### *Zaangażowanie beneficjentów i zainteresowanych społeczności*

W przypadku planowania zamówienia publicznego właściwe uwzględnienie poglądów i uwag spodziewanych beneficjentów i zainteresowanych społeczności ma kluczowe znaczenie dla uniknięcia problemów na późniejszych etapach. Nie jest rzadkością, że realizacja projektów infrastrukturalnych lub projektów, w ramach których usługi są świadczone bezpośrednio na rzecz obywateli, jest spowalniana lub przerywana z powodu protestów społeczności. Protesty mogą być spowodowane negatywnym wpływem projektów na środowisko lub jakość życia w określonych lokalizacjach. Aby rozwiązać tę kwestię, obserwatorzy powinni zachęcić instytucję

zamawiającą, aby dotarła do obywateli na możliwie najwcześniejszym etapie procesu, zgodnie z jej mandatem.

Jeżeli realizacja paktów uczciwości rozpoczyna się w trakcie etapu planowania, obserwatorzy mają możliwość usprawnienia procesu w drodze adekwatności ewentualnych inicjatyw planowanych przez instytucję zamawiającą, takich jak konsultacje publiczne, spotkania i rozmowy z wieloma zainteresowanymi stronami. Mogą udzielać porad w celu usprawnienia planowania lub nawet aktywnie uczestniczyć w organizacji tych inicjatyw. Nawet w przypadku paktów uczciwości, których realizacja rozpoczyna się po zakończeniu etapu planowania, obserwatorzy powinni ocenić jakość działań w zakresie angażowania społeczności i w przypadku uznania ich za niewystarczające – ostrzec o potencjalnych zagrożeniach lub zalecić podjęcie dodatkowych działań.

Aby wspierać zaangażowanie obywateli w proces planowania, obserwatorzy mogą zachęcać instytucję zamawiającą do stworzenia (lub poprawienia istniejącej) specjalnej strony internetowej dotyczącej projektu zawierającej wiadomości, aktualizacje i ogłoszenia o pojawiających się możliwościach związanych z konsultacjami publicznymi. Taki kanał mógłby również stanowić unikalny punkt dostępu do dokumentacji związanej z projektem, narzędzi służących szybkiemu wezwaniu do dostarczenia dodatkowych informacji zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie prawa do informacji oraz przestrzeni służących obywatelom do zgłaszania uwag i sugestii, wyrażania obaw i zgłaszania nieprawidłowości.

### *Zapobieganie niepożądanym wpływom i konfliktom interesów (część 1)*

W niektórych przypadkach urzędnicy zaangażowani w projekt zamówienia publicznego lub osoby, które mogą mieć wpływ na jego realizację, mają w tym interes finansowy, gospodarczy lub osobisty, który może zagrozić ich bezstronności lub niezależności. Obserwatorzy muszą podjąć kroki w celu zidentyfikowania i rozwiązania takich sytuacji oraz zapobieżenia niepożądanym wpływom w ramach procesu.

W tym celu obserwatorzy powinni dążyć do uzyskania pełnego dostępu do deklaracji interesów i oświadczeń majątkowych wszystkich funkcjonariuszy publicznych powiązanych z projektem zamówienia publicznego oraz zapoznać

się ze wszystkimi istotnymi informacjami, które mogą przyczynić się do zidentyfikowania konfliktu interesów. Obserwatorzy mogą np. przyjrzeć się kwestii posiadania udziałów w spółkach handlowych przez funkcjonariuszy publicznych, a w niektórych przypadkach przez członków ich rodzin. W przypadku stwierdzenia konfliktu interesów obserwatorzy powinni omówić z kierownikiem instytucji zamawiającej kwestię środków służących zapobieganiu niepożądanym wpływom oraz – w razie potrzeby – ostrzec organy nadzoru.

W celu zapewnienia dodatkowego poziomu ochrony obserwatorzy mogą zachęcić instytucję zamawiającą do zobowiązania każdej osoby biorącej udział w wyborze, ocenie lub udzielaniu zamówienia do podpisania oświadczenia o braku konfliktu interesów. Oświadczenie to powinno zawierać pełną definicję konfliktu interesów zgodnie z przepisami unijnej dyrektywy w sprawie zamówień publicznych i unijnego rozporządzenia finansowego, oświadczenie potwierdzające, że urzędnik nie jest uwikłany w żaden konflikt interesów oraz oświadczenie, że zgłosi konflikt interesów niezwłocznie po jego wystąpieniu<sup>24</sup>. Chociaż konflikty interesów mogą pozostać ukryte, podpisane oświadczenie ułatwi podjęcie środków dyscyplinarnych, jeżeli konflikty te pojawią się lub zostaną wykryte na późniejszym etapie.

## **Deklaracje interesów i oświadczenia majątkowe urzędników państwowych w UE**

Systemy deklaracji interesów i oświadczeń majątkowych, w ramach których zobowiązuje się funkcjonariuszy publicznych do okresowego przekazywania informacji na temat ich prywatnych interesów, dochodów, aktywów i zobowiązań, mogą odgrywać kluczową rolę w promowaniu przejrzystości, odpowiedzialności i uczciwości w sektorze publicznym. Stanowią również podstawowe ogniwo w szerszym łańcuchu antykorupcyjnym. W kontekście paktu uczciwości są one podstawowym narzędziem obserwatorów służącym do identyfikowania i rozwiązywania wszelkich konfliktów interesów funkcjonariuszy publicznych zaangażowanych w udzielanie zamówień publicznych oraz do zapobiegania niepożądanym wpływom. Można wyróżnić trzy główne rodzaje systemów deklaracji:

systemy ukierunkowane na wykrywanie konfliktów interesów, które zazwyczaj wymagają ujawnienia m.in. stanowisk zajmowanych poza urzędem (np. w spółkach handlowych, organizacjach społeczeństwa obywatelskiego i samorządach zawodowych) oraz źródeł dochodów;

systemy ukierunkowane na wykrywanie przypadków nielegalnego wzbogacania, których celem jest monitorowanie majątku funkcjonariuszy publicznych w określonym czasie i które zazwyczaj wymagają ujawnienia informacji na temat majątku ruchomego i nieruchomego, dochodów, akcji/udziałów, papierów wartościowych i zobowiązań;

systemy hybrydowe, które łączą elementy obu powyższych rodzajów systemów<sup>25</sup>.

Rządowe strategie polityczne, zdolności administracyjne oraz systemy deklaracji interesów i oświadczeń majątkowych różnią się znacznie w poszczególnych krajach UE, w zależności od kontekstu krajowego i czynników ryzyka korupcji. Obserwatorzy muszą zatem zapoznać się z odpowiednimi przepisami krajowymi i dowiedzieć się, którzy funkcjonariusze publiczni muszą składać deklaracje, jakiego rodzaju informacje należy gromadzić i jaki powinien być ich zakres, uzyskać informacje na temat publicznego dostępu do tych informacji, agencji odpowiedzialnej za zarządzanie systemem itp.<sup>26</sup>. Jeżeli takie przepisy nie istnieją, obserwator może ostatecznie rozważyć zwrócenie się o deklaracje *ad hoc*.

### *Komunikacja i zaangażowanie społeczne: ogłoszenie paktu uczciwości*

Gdy wszystko jest już gotowe do podpisania paktu uczciwości obserwatorzy powinni podjąć działania w celu przewidzenia potrzeb zainteresowanych stron w zakresie komunikacji i ustanowienia odpowiednich kanałów (takich jak strony internetowe, media społecznościowe i biuletyny), aby je zaspokoić, biorąc pod uwagę dostępne narzędzia i zasoby. Na tym etapie jedna z głównych decyzji związanych z komunikacją dotyczy publicznego ogłoszenia paktu uczciwości. Jest to ważny etap, który prawdopodobnie wzbudzi znaczące zainteresowanie opinii publicznej i pociągnie za sobą wyzwania związane z komunikacją, zwłaszcza w przypadku zastosowania paktu uczciwości do kontrowersyjnych politycznie projektów.

Media, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i inne zainteresowane strony należy poinformować o pakcie uczciwości odpowiednio wcześniej przed jego oficjalnym ogłoszeniem. Ograniczy to ryzyko nieporozumień wynikających z relacjonowania tego tematu przez media i pomoże znaleźć potencjalnych sojuszników. Aby zidentyfikować dziennikarzy zajmujących się tematyką związaną z danym zamówieniem oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego lub stowarzyszenia mające wiedzę fachową w danej dziedzinie, obserwatorzy mogą śledzić czasopisma specjalistyczne, czasopisma biznesowe i główne serwisy informacyjne. Obserwatorzy mogą ponadto wyszukać serwisy dziennikarstwa śledczego, które mogłyby zapewnić wsparcie w ujawnianiu ewentualnej korupcji w ramach monitorowanego udzielania zamówienia publicznego.

Obserwatorzy powinni utworzyć bazę danych zawierającą dane kontaktowe, aby na bieżąco śledzić wszystkie istotne podmioty. Obserwatorzy powinni następnie dążyć do ustanowienia kanału komunikacyjnego ze zidentyfikowanymi zainteresowanymi stronami, na przykład w drodze ukierunkowanych komunikatów, komunikatów prasowych, biuletynów i spotkań. Komunikaty i materiały informacyjne powinny być dostosowane do potrzeb poszczególnych zainteresowanych stron i zawierać jak najwięcej wyjaśnień na temat paktu uczciwości, jego celu i możliwości uczestnictwa w nim.

Aby ograniczyć ryzyko związane z poleganiem na pośrednikach w kwestii przekazywania informacji na temat paktu uczciwości, do czasu jego ogłoszenia obserwatorzy muszą utworzyć specjalną stronę lub mikrostronę internetową zawierającą istotne informacje na temat projektu. Strona powinna zawierać co najmniej opis paktu uczciwości i wyjaśnienie jego założeń, informacje na temat celów i działań w ramach projektu, miejsca na regularne aktualizacje, oraz istotne dokumenty. Najlepiej byłoby wykorzystać funkcje przyjazne dla użytkownika, takie jak interaktywne harmonogramy, sekcje często zadawanych pytań oraz kanały komunikacji/powiadamiania (zob. ramka poniżej).

Dodatkową możliwością zwiększenia zasięgu działań informacyjnych i świadomości wśród zainteresowanych stron na temat podpisania paktu uczciwości daje zorganizowanie wydarzenia publicznego z przekazem medialnym lub konferencji prasowej. W ten sposób obserwatorzy mogą dotrzeć jednocześnie do wielu podmiotów i zwiększyć szanse na to, aby pakt uczciwości został

uwzględniony w debacie publicznej. Organizacja takiego wydarzenia może wiązać się z wyzwaniami w zakresie komunikowania się, takimi jak pytania lub twierdzenia wynikające z niedoinformowania uczestników, lecz nie powinny one stanowić problemu, jeżeli obserwator wcześniej przygotował jasne i kompleksowe materiały dotyczące paktu uczciwości.

### Specjalne strony internetowe partnerów UE poświęcone paktom uczciwości

W ramach projektu dotyczącego unijnych paktów uczciwości wszystkich 15 partnerów w 11 krajach ustanowiło kanały internetowe, aby informować o pakcie uczciwości i podejmowanych przez siebie działaniach monitorujących. Dziewięciu partnerów utworzyło specjalną stronę internetową, dwóch partnerów utworzyło na swojej stronie internetowej mikrostronę, a czterech partnerów uruchomiło specjalną sekcję na swojej stronie internetowej. Struktura i styl stron internetowych były zróżnicowane, ale miały one pewne wspólne cechy, takie jak:

- sekcja wyjaśniająca, czym jest pakt uczciwości, z uwzględnieniem podpisanej umowy o ustanowieniu paktu uczciwości,
- opis zamówienia publicznego i powiązanych postępowań o udzielenie zamówienia,
- kanały umożliwiające obywatelom uczestniczenie w tym procesie,
- miejsce na wiadomości i aktualizacje dotyczące paktu uczciwości i monitorowanego projektu, w tym sprawozdania z monitorowania.

Strony internetowe niektórych partnerów zawierały przydatne dodatkowe funkcje, takie jak interaktywne harmonogramy ukazujące kamienie milowe paktu uczciwości i kanały powiadamiania, umożliwiające obywatelom ostrzeżenie o nieprawidłowościach lub zgłaszanie obaw dotyczących projektu.

Pełna lista adresów stron internetowych znajduje się w przypisach końcowych<sup>27</sup>.

## 3.2 ETAP POPRZEDZAJĄCY OGŁOSZENIE PRZETARGU

### Wprowadzenie

Na etapie poprzedzającym ogłoszenie przetargu instytucja zamawiająca przygotowuje dokumentację przetargową i procedurę przetargową. Określa m.in. strukturę udzielania zamówienia i strukturę procedury przetargowej, wybiera metodę udzielania zamówienia, opracowuje harmonogram całego procesu, sporządza preliminarz finansowy wartości zamówienia, opracowuje specyfikację techniczną i kryteria oceny oraz przygotowuje projekt umowy dotyczącej zamówienia, która ma zostać podpisana ze zwycięskim oferentem. Jest to kluczowy etap, na którym kształtuje się sposób, w jaki będzie przebiegać pozostała część udzielenia zamówienia publicznego.

Na tym etapie obserwator ma do wykonania trzy zadania:

- sprawdzenie, czy treść dokumentacji przetargowej jest spójna, stanowi spójną (i realistyczną) całość oraz jest zgodna z wynikami fazy planowania,
- sprawdzenie, czy stosowane przez instytucję zamawiającą metody podejmowania decyzji w sprawie struktury procedury przetargowej i postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, szacowania wartości zamówienia i sporządzania innych dokumentów są zgodne z odpowiednimi przepisami krajowymi i dyrektywami UE w sprawie zamówień publicznych,
- sprawdzenie, czy specyfikacje techniczne i pozostałe dokumenty przetargowe nie zostały sporządzone z zamiarem faworyzowania określonych oferentów i czy są zgodne z ustaleniami analizy rynkowej.

Obserwatorzy i niezależni eksperci techniczni mogą odegrać istotną rolę w promowaniu wysokiej jakości dokumentacji przetargowej. Aby tak się stało, niezbędny jest jednak dostęp do projektu dokumentacji i dokonanie jego przeglądu w odpowiednim czasie. Najlepiej byłoby, aby obserwatorzy mieli dostęp do dokumentów w trakcie ich przygotowywania przez instytucję zamawiającą i mieli wystarczająco dużo czasu na

dokonanie wspólnie z ekspertami ich przeglądu, przedstawienie zaleceń oraz dopilnowanie, aby zalecenia te należycie uwzględniono przed podjęciem ostatecznej decyzji przez instytucję zamawiającą. W celu uniknięcia nieporozumień w umowie o ustanowieniu paktu uczciwości należy określić terminy.

Obserwatorzy muszą nawiązać dobrą relację z instytucją zamawiającą i zapewnić sobie jej współpracę, aby uczestniczyć od samego początku w rozmowach na temat dokumentów zamówienia. Aby to ułatwić, obserwatorzy powinni zapoznać się z zasadami pracy instytucji zamawiającej (np. pracownicy instytucji zamawiającej mogą – przed wprowadzeniem zmian do dokumentów – potrzebować uzyskania zgody przełożonych, co może wymagać czasu) oraz – aby uniknąć potencjalnych konfliktów – upewnić się, że harmonogram działań monitorujących jest jak najbardziej zbliżony do wewnętrznego harmonogramu instytucji zamawiającej.

W niektórych przypadkach, takich jak prace infrastrukturalne na dużą skalę, dokumentacja przetargowa może być bardzo obszerna i trudna do sprawdzenia. Chociaż zatrudnienie odpowiednich ekspertów jest warunkiem wstępnym, aby obserwatorzy mogli dobrze wykonać swoją pracę, ważne jest również poszukiwanie wsparcia ze strony organów publicznych. Organy nadzorujące udzielanie zamówień publicznych i organy regulacyjne ds. konkurencji mogą udzielić dodatkowych gwarancji w kwestii tego, czy przygotowanie dokumentów przetargowych i treść tych dokumentów są zgodne z odpowiednimi przepisami.

Równoległe z tymi początkowymi etapami udzielenia zamówienia publicznego, które w wielu przypadkach mogą pokrywać się z fazą planowania, obserwatorzy muszą przystąpić do przygotowywania sprawozdań z monitorowania. W sprawozdaniach tych obserwatorzy informują o postępach dotyczących zamówienia, wzywają do podjęcia działań naprawczych korygujących zaobserwowane nieprawidłowości oraz przedstawiają sugestie w kwestii rozwiązania stwierdzonych problemów. W następnych sekcjach dotyczących sprawozdań z monitorowania przedstawiono przegląd podstawowych elementów tych sprawozdań oraz zalecenia dotyczące harmonogramu ich przygotowania i publikacji.

### *Strategia udzielania zamówień*

Określenie strategii udzielania zamówień zasadniczo wiąże się z określeniem struktury procedury przetargowej i wyborem metody udzielenia zamówienia publicznego. Oba te kluczowe aspekty mają wpływ na konkurencyjność zamówienia publicznego oraz na stosunek wartości do ceny. Obserwatorzy muszą sprawdzić, czy decyzje dotyczące strategii są zgodne z warunkami rynkowymi oraz czy stosowane przez instytucję zamawiającą metodyka i logiczne rozumowanie są zgodne z wytycznymi i standardami określonymi w przepisach krajowych i unijnych.

Instytucja zamawiająca musi określić strukturę procedury przetargowej zgodnie z cechami i przedmiotem zamówienia oraz zdecydować, czy udzielić tylko jednego zamówienia, czy też podzielić je na części o niższej wartości. Obserwatorzy muszą zweryfikować takie decyzje, kierując się ogólną zasadą, zgodnie z którą każde zamówienie lub każda część zamówienia musi stanowić funkcjonalną całość<sup>28</sup>. Obserwatorzy muszą dokonać krytycznej oceny wpływu podziału zamówienia na części na skuteczność i efektywność zamówienia oraz na jego cele<sup>29</sup>.

Wybór metody udzielenia zamówienia publicznego powinien mieć na celu maksymalizację wartości publicznej i osiągnięcie celów projektu przy jednoczesnym wspieraniu konkurencji między potencjalnymi oferentami. W unijnej dyrektywie w sprawie zamówień publicznych określono pięć głównych procedur (procedura otwarta, procedura ograniczona, procedura konkurencyjna z negocjacjami, dialog konkurencyjny i bezpośrednie udzielenie zamówienia) oraz kryteria i sytuacje szczególne, zgodnie z którymi należy je wybierać<sup>30</sup>.

Wybór metody udzielenia zamówienia publicznego nie jest prosty. W trakcie dokonywania tego wyboru instytucja zamawiająca musi rozważyć szereg czynników, takich jak potencjał administracyjny, terminy wewnętrzne, konkurencja na rynku właściwym, potencjalny wpływ zadań operacyjnych na obciążenie administracyjne, konkurencję, ryzyko skarg i opóźnień, oraz inne aspekty. Obserwatorzy powinni sprawdzić, czy wybrana procedura jest racjonalna z punktu widzenia zaobserwowanych cech rynku oraz czy metodyka, jaką stosuje instytucja zamawiająca, jest zgodna z wytycznymi krajowymi i unijnymi<sup>31</sup>.



## Harmonogram

Po podjęciu decyzji w sprawie strategii udzielania zamówień instytucja zamawiająca musi ustalić harmonogram całego procesu, w tym terminy składania ofert, udzielenia zamówienia publicznego i wykonania robót budowlanych lub realizacji dostaw i usług. Obserwatorzy powinni poświęcić szczególną uwagę tej decyzji. Nierealistyczne lub nadmierne naginane harmonogramy mogą skutkować opóźnieniami i błędami na kolejnych etapach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W przypadku części wchodzącej w skład większego projektu finansowanego przez UE i obejmującej inne zamówienia, wspomniane opóźnienia i błędy mogą mieć negatywne konsekwencje i prowadzić do utraty środków UE.

Obserwatorzy muszą sprawdzić, czy harmonogram składania ofert jest zgodny z minimalnymi wymogami określonymi w przepisach krajowych i unijnej dyrektywie w sprawie zamówień publicznych. Nie wolno nadużywać jakichkolwiek wyjątków w celu nienależytego skrócenia postępowania. Nieracjonalnie krótkie okresy przygotowania ofert naruszają zasadę sprawiedliwego traktowania i mogą ograniczać liczbę i jakość ofert. Mogą one być również powiązane z korupcją, na przykład gdy nagina się harmonogram w celu skrócenia ram czasowych, lecz informuje się o tym z wyprzedzeniem tylko jednego oferenta w zamian za łapówkę lub nienależną korzyść.

Obserwatorzy muszą sprawdzić, czy harmonogram wyznaczony na realizację zamówienia odzwierciedla rzeczywiste warunki rynkowe, uwzględnia przewidywany czas produkcji towarów (w tym logistykę, dostawy i ocenę jakości) lub czas realizacji robót budowlanych i usług, które również mogą się różnić w zależności od wykonawców. Aby w jeszcze większym stopniu zwiększyć skuteczność i odpowiedzialność, obserwatorzy powinni sprawdzić, czy instytucja zamawiająca ustaliła ryzyko opóźnień i plany łagodzenia ich skutków, wykorzystując w tym celu – w miarę możliwości – wnioski wyciągnięte z podobnych postępowań o udzielenie zamówienia.

Aby promować odpowiedzialność i zwiększać szanse pomyślnej realizacji zamówienia, obserwatorzy powinni zachęcać instytucję zamawiającą do opracowania systemu rejestrowania kluczowych zakresów obowiązków i decyzji na kolejnych etapach, uzupełniania harmonogramu o szczegółowe kamienie milowe, które pomagają śledzić postępy, oraz do podawania tych informacji do wiadomości publicznej. Będzie to zachęcało

instytucję zamawiającą do opracowania realistycznego harmonogramu i przestrzegania go, a także pomoże obserwatorom dopracować system rejestrowania monitorowania.

## Wartość zamówienia: budżet i preliminarze finansowe

Wartość zamówienia odnosi się do maksymalnego budżetu dostępnego dla wykonawców. Zazwyczaj uwzględnia on szacunki całkowitego wynagrodzenia wykonawców i ich personelu oraz inne koszty operacyjne, takie jak koszty materiałów, transportu i logistyki<sup>32</sup>. Przy wsparciu ekspertów technicznych, takich jak analitycy finansowi, aktuariusze lub specjaliści w dziedzinie rachunkowości, obserwatorzy muszą sprawdzić, czy szacunki są rzeczywiście oparte na aktualnych informacjach rynkowych i doświadczeniu związanym z podobnymi zamówieniami, w tym, w stosownych przypadkach, w innych państwach UE.

Obserwatorzy powinni być świadomi złożoności, jakie można napotkać przy szacowaniu budżetu, takich jak potencjalna zmienność cen lub problemy związane z brakiem podaży siły roboczej. Aby upewnić się, że instytucja zamawiająca dołożyła wszelkich starań w tym zakresie i nie wykorzystała niejednoznacznych aspektów w celu nieuzasadnionego manipulowania budżetem, obserwatorzy powinni zwrócić się o dokumentację, w której jasno określono źródło i metody zastosowane do sporządzenia szacunku, oraz zweryfikować jej kompletność. Brak takiej dokumentacji lub jej niedoskonałość zwiększa prawdopodobieństwo zawyżenia cen lub niepowodzenia procedury udzielania zamówienia i może być sygnałem ostrzegawczym, że zachodzi możliwość korupcji.

Obserwatorzy powinni być świadomi ryzyka związanego z podziałem zamówień przez instytucję zamawiającą; chodzi tu o praktykę polegającą na podziale zamówień, które normalnie powinny stanowić jedną całość, na kilka zamówień o niższej wartości w celu uniknięcia stosowania przepisów dotyczących udzielania zamówień i wymogów dotyczących publikacji. Jak wskazano w unijnej dyrektywie w sprawie zamówień publicznych, praktyka ta jest zabroniona w całej UE<sup>33</sup>. Jeżeli obserwator podejrzewa, że taka praktyka ma miejsce, powinien zwrócić się do instytucji zamawiającej o przedstawienie jasnego uzasadnienia podziału zamówienia w określony

sposób. Jeżeli uzasadnienie nie jest zadowalające, obserwator musi poinformować o tym właściwy organ nadzoru.

### *Specyfikacje techniczna i kryteria oceny*

Specyfikacje techniczne i kryteria oceny zawierają szczegółowe informacje na temat zakresu i charakterystyki towarów, robót budowlanych lub usług wymaganych od wykonawców oraz specyfikacji podmiotów, które będą je dostarczać lub realizować. Stanowią one prawdopodobnie najbardziej kluczowe elementy pakietu dokumentów zamówienia, ponieważ mają bezpośredni wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, a tym samym na decyzję o przydzieleniu zasobów publicznych. Są narażone na duże ryzyko manipulacji i niepożądanych wpływów ze strony nieuczciwych podmiotów.

Podczas przeglądu specyfikacji technicznych głównym zadaniem obserwatorów jest sprawdzenie, czy nie opracowano ich pod kątem faworyzowania określonych przedsiębiorstw lub podmiotów i czy nie wymienia się w nich – bez uzasadnionych przyczyn – żadnych konkretnych marek. W ramach tego procesu powinni oni korzystać ze wsparcia odpowiednich ekspertów technicznych i biznesowych. Obserwatorzy powinni dopilnować, aby specyfikacje były zgodne z ustaleniami badań rynkowych. Jeżeli nadal występuje niepewność co do szczegółów technicznych, obserwatorzy mogą zalecić, aby instytucja zamawiająca przeprowadziła dodatkowe konsultacje z wykonawcami.

Obserwatorzy muszą sprawdzić, czy instytucja zamawiająca opracowała odpowiednie, możliwe do zaobserwowania, mierzalne i obiektywne kryteria oceny. Na tym etapie procedury udzielania zamówień mają często miejsce błędy lub manipulacje w celach korupcyjnych. Komisja Europejska przedstawia trzy rodzaje kryteriów odpowiadających etapom procesu kwalifikacji i poszczególnym celom<sup>34</sup>.

- **Kryteria kwalifikacji** determinują kompetencje oferentów do wykonania zamówienia. Obserwatorzy muszą sprawdzić, czy kryteria te nie faworyzują określonych przedsiębiorstw oraz czy metodyka jest jasna, przejrzysta i publicznie dostępna w dokumentach.
- **Kryteria udzielenia zamówienia** służą określeniu oferenta, który przygotował najkorzystniejszą ofertę i któremu należy udzielić zamówienia. Obserwatorzy muszą sprawdzić, czy w tych kryteriach wyraźnie określono zastosowane podejście (takie jak najniższa cena, najniższy koszt i najlepsza relacja jakości do ceny) oraz czy w dokumencie opisano system punktacji.

W niektórych przypadkach, na przykład w przypadku zamówień publicznych niespotykanych wcześniej, których przedmiot jest skomplikowany pod względem technicznym, obserwatorzy powinni zwrócić się do organów sprawujących nadzór nad udzielaniem zamówień publicznych lub organów ochrony konkurencji, które mogą pomóc w zweryfikowaniu, czy format dokumentacji jest zgodny z odpowiednimi przepisami i nie narusza reguł konkurencji. Przed zaangażowaniem tych podmiotów obserwatorzy muszą przeprowadzić własne kontrole i dysponować jasnym uzasadnieniem przyczyn wystąpienia o formalne przeglądy. Bezcelowe wnioski o interwencję mogą prowadzić do marnowania czasu i pieniędzy instytucji zamawiającej i organów nadzoru oraz negatywnie wpłynąć na wizerunek obserwatora.

### *Projekt umowy dotyczącej zamówienia*

Projekt umowy jest szczegółowym dokumentem prawnym, który zapewnia potencjalnym wykonawcom informacje o ustaleniach regulujących udzielenie zamówienia. Według Komisji Europejskiej dobrze opracowany projekt umowy powinien zawierać co najmniej postanowienia dotyczące obowiązujących przepisów, zakresu odpowiedzialności stron, przedmiotu, ceny, opóźnień, naruszeń przepisów (w tym korupcji), odpowiedzialności, mechanizmów rozstrzygania sporów, klauzul przeglądowych, praw własności intelektualnej, okresu obowiązywania umowy i obowiązków zachowania poufności<sup>35</sup>.

Obserwatorzy powinni najpierw zweryfikować kompletność umowy. Aby uniknąć ewentualnego pominięcia istotnych elementów obserwatorzy

mogą sprawdzić, czy istnieją standardowe wzory zamówień (zazwyczaj wydawane przez dział prawny instytucji zamawiającej lub krajowy organ ds. zamówień) i zalecić, aby instytucja zamawiająca korzystała z nich. Dokonując przeglądu treści i brzmienia projektu umowy obserwatorzy powinni zwrócić szczególną uwagę na następujące aspekty.

- Umowa powinna zawierać dokładny opis towarów, usług lub robót budowlanych oraz określać, która strona ponosi odpowiedzialność i ryzyko.
- Umowa powinna zawierać jasne, precyzyjne i jednoznaczne klauzule dotyczące dokonywania przeglądu jej postanowień, w tym klauzule określające zakres i charakter ewentualnych zmian oraz konkretne warunki ich stosowania.
- Umowa powinna obejmować wiele zmiennych i scenariuszy dotyczących jej realizacji oraz określać mechanizmy reagowania na nieprzewidziane kwestie lub spory. Aby zapewnić opłacalność takich mechanizmów obserwatorzy mogą zalecić, aby instytucja zamawiająca przeprowadziła ćwiczenie symulacyjne.
- Czas trwania zamówienia – okres od podpisania zamówienia do odbioru produktu końcowego lub wyników działania – powinien być realistyczny i dostosowany do harmonogramu projektu.

### *Komunikacja i zaangażowanie społeczne: sprawozdania z monitorowania (część 1)*

Sporządzanie i publikowanie sprawozdań z monitorowania ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia projektu paktu uczciwości. Stanowią one jeden z głównych wyników działań obserwatorów i mają zasadnicze znaczenie dla informowania opinii publicznej o postępach i zakończeniu działań monitorujących. Zapewniają one również obserwatorom narzędzie do sygnalizowania potencjalnych problemów, nieprawidłowości i złych praktyk w postępowaniu o udzielenie zamówienia, tworzenia zachęt do działań naprawczych oraz apelowania o wprowadzenie zmian w zakresie polityki rządowej i praktyk mających na celu rozwiązanie tych problemów.

Chociaż konkretną strukturę sprawozdań z monitorowania można dostosowywać do potrzeb i charakterystyki projektu, wszystkie sprawozdania powinny opierać się na obiektywnej analizie popartej solidnymi dowodami przedstawionych twierdzeń. Powinny one zawierać co najmniej następujące elementy (zob. wzór sprawozdania z monitorowania w załączniku do niniejszego sprawozdania):

- podsumowanie postępów projektu na odpowiednim etapie,
- kluczowe działania monitorujące i związane z nimi spostrzeżenia, które należy umieścić na początku każdego sprawozdania, aby ułatwić czytelnikowi śledzenie i zrozumienie dokumentu,
- streszczenie zaleceń wydanych instytucji zamawiającej i informacji, o które zwrócono się do tej instytucji, wraz z opinią obserwatorów na temat wypełnienia zaleceń i dostarczenia informacji,
- wszelkie podejrzewane lub zaobserwowane nieprawidłowości, w tym działania korupcyjne lub działania mające znamiona zmywy, których dopuściły się instytucja zamawiająca, oferenci i inne podmioty zaangażowane w postępowanie o udzielenie zamówienia, wraz z opisem okoliczności.

Obserwatorzy powinni przygotowywać sprawozdania w miarę postępu prac monitorujących, zbierając od instytucji zamawiającej i oferentów opinie na temat potencjalnych nieprawidłowości lub problemów. Informowanie instytucji zamawiającej i oferentów o sposobie, w jaki zostaną podane do wiadomości problemy, jeżeli nie zostaną one rozwiązane, stanowi zachętę do podejmowania działań naprawczych. Częstotliwość publikowania zależy od charakterystyki projektu i zakresu działań monitorujących. Co do zasady zaleca się jednak, aby obserwatorzy publikowali szczegółowe sprawozdania niezwłocznie po zakończeniu odpowiedniego etapu postępowania o udzielenie zamówienia. Dalsze szczegóły dotyczące przygotowania i publikacji sprawozdania znajdują się w następnej sekcji.

### 3.3 PROCEDURA PRZETARGOWA

#### Wprowadzenie

Na etapie procedury przetargowej instytucja zamawiająca publikuje i rozpowszechnia informację o ogłoszeniu przetargu. Następnie zainteresowani oferenci mają określony czas na przygotowanie i złożenie ofert oraz zwrócenie się o wyjaśnienia do instytucji zamawiającej. Obserwatorzy muszą upewnić się, że instytucja zamawiająca dokłada wszelkich starań w ramach ogłaszania przetargu oraz zapewnia pełny i nieograniczony dostęp do pakietu dokumentów. Obserwatorzy muszą sprawdzić, czy wszelkie dodatkowe wyjaśnienia przekazuje się jednakowo wszystkim oferentom, oraz dokonać przeglądu adekwatności, prawidłowego funkcjonowania i niezawodności kanałów składania ofert.

Z punktu widzenia komunikacji i zaangażowania społecznego głównym zadaniem obserwatorów jest sprawdzenie, czy rozpoczęcie procedury przetargowej jest skuteczne, a rozpowszechnienie informacji odpowiednie, aby zwiększyć szanse na zadowalający poziom udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Obejmuje to wspieranie instytucji zamawiającej w planowaniu działań w drodze udostępniania istotnych kontaktów, zachęcania do organizowania publicznej procedury przetargowej, opracowywania planów awaryjnych na wypadek niewystarczającego udziału oraz zachęcania do organizowania ukierunkowanych spotkań informacyjnych z oferentami i zainteresowanymi społecznościami w celu rozwiązania konkretnych problemów związanych z projektem.

#### Publikacja informacji o postępowaniu o udzielenie zamówienia i jej rozpowszechnianie

Ogłoszenie o zamówieniu polega na upublicznieniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tak aby wszyscy zainteresowani wykonawcy mogli w nim uczestniczyć i składać oferty. Obserwatorzy powinni dopilnować, aby instytucja zamawiająca spełniała określone w przepisach krajowych i dyrektywach UE wymogi dotyczące publikacji ogłoszeń zamówień publicznych, oraz aby zapewniała jasne instrukcje, dzięki którym oferenci nie będą popełniać błędów. Dostęp do dokumentów

zamówienia musi być nieograniczony, a informacja o przetargu musi być odpowiednio rozpowszechniona wśród uczestników rynku.

Obserwatorzy powinni sprawdzić, czy instytucja zamawiająca w należyty sposób przygotowała i opublikowała wszystkie istotne dokumenty, w tym ogłoszenie o zamówieniu, obejmujące rodzaj zamówienia, procedurę przetargową, instrukcje i harmonogram składania ofert, oraz specyfikacje techniczne, kryteria oceny i projekt umowy dotyczącej zamówienia<sup>36</sup>. Obserwatorzy powinni dopilnować, aby ogłoszenia o zamówieniach, których szacunkowa wartość przekracza progi określone w dyrektywie UE w sprawie udzielania zamówień publicznych, były publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*<sup>37</sup> oraz aby zawierały wszystkie odpowiednie pola danych.

Obserwatorzy powinni ponadto sprawdzać, czy instytucja zamawiająca zapewnia pełny i nieograniczony dostęp do wszystkich istotnych dokumentów. Bezpłatne udostępnianie wszystkich dokumentów na stronie internetowej instytucji zamawiającej lub na platformie elektronicznych zamówień publicznych stanowi regularną praktykę w UE i w niektórych państwach, w których prawo dopuszcza takie udostępnianie<sup>38</sup>. Zgodnie z unijną polityką jednolitego rynku oczekuje się, że w celu wspierania konkurencji transgranicznej co najmniej ogłoszenie o zamówieniu będzie sporządzone w języku angielskim<sup>39</sup>. Jeżeli niemożliwa jest publikacja dokumentacji w formie elektronicznej, obserwatorzy powinni sprawdzić, czy instytucja zamawiająca przekazała informację o fizycznej lokalizacji dokumentacji oraz procedurze i godzinach dostępu do niej.

Obserwatorzy muszą sprawdzić, czy instytucja zamawiająca podejmowała rzetelne działania w celu jak najszerszego rozpowszechnienia informacji o przetargu, zwłaszcza w przypadku gdy wyniki analizy rynkowej wskazują, że w danej dziedzinie prowadzi działalność niewielka liczba wykonawców. Obserwatorzy powinni określić oczekiwania dotyczące udziału w przetargu. Jeżeli oczekiwania te nie zostaną spełnione, podmioty monitorujące powinny być gotowe do zachęcania instytucji zamawiającej, aby podejmowała dodatkowe działania reklamowe, takie jak publiczne ogłoszenie postępowania o udzielenie zamówienia i publikacja ogłoszenia o przetargu w krajowych gazetach i czasopiśmie specjalistycznych.

## Wyjaśnienia i zmiany oferty

Po ogłoszeniu przetargu oferenci mogą zwrócić się o udzielenie wyjaśnień dotyczących dokumentacji przetargowej. Obserwatorzy muszą dążyć do uzyskania dostępu do wszystkich złożonych wniosków o udzielenie wyjaśnień i dopilnować, aby instytucja zamawiająca udzieliła odpowiedzi wszystkim oferentom, a nie tylko tym, którzy złożyli dany wniosek. W przeciwnym razie obserwatorzy powinni wezwać do podjęcia działań naprawczych lub powiadomić organ ochrony konkurencji. Organizacja „Open Contracting Partnership” [„Partnerstwo na rzecz otwartych zamówień publicznych”] zaleca, aby wszystkie pytania i odpowiedzi były podawane do wiadomości publicznej, lecz bez ujawniania nazwisk osób, które zadały pytania<sup>40</sup>.

W niektórych przypadkach uwagi oferenta lub wnioski o udzielenie wyjaśnień mogą skłonić instytucję zamawiającą do wprowadzenia zmian do dokumentacji przetargowej. Obserwatorzy powinni sprawdzać, czy wszystkie zmiany są udokumentowane, uzasadnione, opublikowane i aktywnie rozpowszechniane. Jeżeli zmiany pociągają za sobą dodatkowe obciążenie oferentów związane z dostosowaniem oferty, należy odpowiednio przedłużyć termin składania ofert. Jeżeli obserwator składa wniosek o przedłużenie terminu składania ofert, wniosek ten powinien być poparty solidnymi argumentami technicznymi, aby nie napotkać potencjalnego sprzeciwu ze strony instytucji zamawiającej.

## Składanie ofert

Przed rozpoczęciem okresu składania ofert obserwatorzy muszą sprawdzić, czy instytucja zamawiająca ustanowiła kanały, protokoły lub systemy przyjmowania ofert i dokumentacji oraz czy funkcjonują one prawidłowo. Obserwatorzy powinni sprawdzić, czy instytucja zamawiająca wprowadziła środki mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa i poufności otrzymanych ofert, takie jak bezpieczne fizyczne przechowywanie lub – w przypadku składania ofert drogą elektroniczną – funkcje techniczne uniemożliwiające otwarcie ofert przed ustaloną datą.

Obserwatorzy powinni sprawdzić, czy instytucja zamawiająca stosuje dobre praktyki w celu zapewnienia, aby wszystkie oferty były zgodne z instrukcjami zawartymi w opublikowanym ogłoszeniu o zamówieniu, w tym pod względem ich

opakowania, struktury i liczby egzemplarzy. Ryzyko błędów dotyczących składania ofert można ograniczyć dzięki zapewnieniu jasnych i szczegółowych instrukcji. We wszystkich przypadkach, w których nadal występują błędy, obserwatorzy powinni dopilnować, aby instytucja zamawiająca odrzuciła w odpowiednim czasie oferty niezgodne z wymogami, udzielając w swojej odpowiedzi wyjaśnień, oraz aby należycie dokumentowała wszystkie takie decyzje.

## Komunikacja i zaangażowanie społeczne: kontakt ze społeczeństwem w związku z ogłoszeniem przetargu

Obserwatorzy muszą być dobrze przygotowani do kontaktów ze społeczeństwem w związku z ogłoszeniem przetargu, ponieważ ten ważny etap ma bezpośrednie konsekwencje dla udziału w przetargu i kontroli publicznej. Ich praca wiąże się ze wspieraniem instytucji zamawiającej przy planowaniu publikacji informacji o przetargu, przygotowywaniu planów dodatkowych działań reklamowych, jeżeli udział oferentów nie jest zadowalający, oraz powiadamianiem mediów, zainteresowanych społeczności i opinii publicznej o tym wydarzeniu.

Obserwatorzy muszą być przygotowani na szybkie dotarcie do potencjalnych oferentów, dziennikarzy i zainteresowanych społeczności. Na tym etapie powinni już utworzyć listę danych kontaktowych odpowiednich zainteresowanych stron – w tym stowarzyszeń przedsiębiorców, krajowych gazet, czasopism specjalistycznych i aktywnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego – które należy informować o monitorowanych zamówieniach publicznych. Lista powinna zostać udostępniona instytucji zamawiającej, aby wspomóc kompleksowe planowanie ogłoszeń o udzielaniu zamówień publicznych, w tym planów awaryjnych na wypadek niezadowalającego udziału w przetargach.

W stosownych przypadkach, aby zwiększyć udział w przetargu, obserwatorzy mogą zachęcić instytucję zamawiającą do zorganizowania publicznego ogłoszenia przetargu. Może to pomóc instytucji zamawiającej w lepszym przekazywaniu instrukcji i wymogów dotyczących udziału w przetargu oraz w odpowiadaniu na pytania lub obawy ze strony mediów i obywateli. Stwarza to okazję do przedstawienia dalszych szczegółowych informacji na temat roli i funkcjonowania paktu uczciwości. Aby wspierać szersze rozpowszechnianie informacji

obserwatorzy mogą zwrócić uwagę na odpowiednie zbliżające się wydarzenia publiczne, takie jak fora biznesowe lub konferencje poświęcone udzielaniu zamówień publicznych, i zalecić instytucji zamawiającej zaprezentowanie tam projektu.

Instytucja zamawiająca może organizować dodatkowe spotkania z potencjalnymi oferentami i zainteresowanymi społecznościami. W porównaniu z wydarzeniem publicznym spotkania takie dają podmiotom więcej okazji do głębszych i szczerych dyskusji na temat wyzwań mających wpływ na projekt lub szczegółów technicznych. Obserwatorzy mogą korzystać z takich okazji, aby wyjaśnić sposób, w jaki działa pakt uczciwości w fazie procedury przetargowej, oraz przedstawić instrukcje dotyczące zgłaszania nieprawidłowości. Takie zaangażowanie może mieć kluczowe znaczenie w przypadku dużych projektów inwestycyjnych, które są przedmiotem intensywnej debaty publicznej.

### 3.4 UDZIELANIE ZAMÓWIENIA

#### *Wprowadzenie*

Na etapie udzielania zamówienia organ wybrany do przeprowadzenia oceny (często zwany „komisją oceniającą”) dokonuje przeglądu i analizy ofert, wybiera zwycięzcę przetargu (lub – w wyjątkowych okolicznościach – stwierdza nieważność procedury przetargowej) oraz ogłasza udzielenie zamówienia. Następnie, w przypadku braku skarg lub odwołań, wspomniany organ przystępuje do sformalizowania udzielenia zamówienia ze zwyciężką oferentem i zwraca się o przekazanie dodatkowych dowodów zgodności z wymogami oraz o negocjację szczegółów umowy przed jej podpisaniem. Obserwatorzy muszą upewnić się, że proces ten jest obiektywny i że modyfikacje zamówienia nie zmieniają jego istotnych elementów.

Ponieważ jest to etap, na którym zamówienia udziela się konkretnemu wykonawcy, stanowi on jeden z etapów najbardziej narażonych na korupcję, faworyzowanie i ryzyko niepożądanego wpływu. Obserwatorzy muszą sprawdzić, czy skład komisji oceniającej jest zgodny z przepisami. Aby to zrobić, muszą oni wykonać sporo pracy dochodzeniowej. Muszą dokonać kontroli krzyżowej informacji znajdujących się w publicznych zbiorach danych oraz informacji ogólnodostępnych na temat oferentów, aby upewnić się, że oferenci nie mają

żadnych powiązań z instytucją zamawiającą ani z komisją, a także muszą zweryfikować oferty w celu zidentyfikowania ewentualnych oznak zmywy i zachowań antykonkurencyjnych.

Aby obserwatorzy mogli skutecznie pełnić swoją rolę, potrzebują oni terminowego, nieograniczonego dostępu do ofert przetargowych. Obserwatorzy powinni w pełni uczestniczyć w pracach komisji oceniającej jako niezależni obserwatorzy. Chociaż w szczegółowych postanowieniach umowy o ustanowieniu paktu uczciwości można zagwarantować wspomniane uczestnictwo, w niektórych przypadkach mogą istnieć bariery prawne uniemożliwiające takie uczestnictwo. Zakłada się, że w chwili ustanawiania paktu uczciwości obserwatorzy będą tego świadomi i będą mieli alternatywne plany monitorowania procesu za pomocą innych środków.

#### *Zapobieganie niepożądanym wpływom i konfliktom interesów (część 2)*

Po złożeniu ofert obserwatorzy mogą skupić się na wykrywaniu wszelkich konfliktów interesów i zapobieganiu niepożądanym wpływom na ocenę komisji oceniającej i udzielenie zamówienia publicznego. W pierwszej kolejności obserwatorzy muszą sprawdzić, czy skład komitetu jest odpowiedni i zgodny z właściwymi przepisami krajowymi. W związku z tym, że czasami w przepisach tych dopuszcza się udział podmiotów zewnętrznych, takich jak eksperci techniczni i doradcy, obserwatorzy muszą sprawdzić, czy doświadczenie, rola lub uprawnienia do głosowania tych osób nie zagrażają bezstronności podejmowanych decyzji.

Na tym etapie obserwatorzy powinni byli już sprawdzić deklaracje interesów i oświadczenia majątkowe wszystkich funkcjonariuszy publicznych i podmiotów uczestniczących w postępowaniu o udzielenie zamówienia, w tym osób zasiadających w komisji oceniającej, jeżeli utworzono ją wcześniej, oraz wszystkich innych osób mających uprawnienia decyzyjne w sprawie projektu. Następnie powinni zwrócić uwagę na informacje dotyczące uczestniczących oferentów i sprawdzić odpowiednie źródła informacji w celu zidentyfikowania wszelkich nieujawnionych powiązań między nimi a funkcjonariuszami publicznymi.

Pierwszym, podstawowym źródłem informacji jest jednolity europejski dokument zamówienia (jeśli instytucja zamawiająca w ramach monitorowanej

procedury korzysta z tego dokumentu), czyli formularz oświadczenia własnego składany przez oferentów, zawierający informacje potwierdzające, że mogą oni uczestniczyć w postępowaniu o udzielenie zamówienia, w tym informację o braku konfliktu interesów<sup>41</sup>. Co ważniejsze, obserwatorzy powinni dokładnie sprawdzać odpowiednie publiczne zbiory danych, w tym:

- rejestry przedsiębiorstw i rejestry beneficjentów rzeczywistych, które można wykorzystać do dokonania przeglądu informacji na temat właścicieli i dyrektorów przedsiębiorstwa składającego ofertę, jego struktury własności, sytuacji finansowej i potencjalnych sygnałów ostrzegawczych (zob. ramka poniżej),
- bazy danych zawierające informacje dotyczące finansów partii politycznych i listy członków tych partii, które to informacje można wykorzystać do analizy powiązań politycznych między pracownikami przedsiębiorstw ubiegających się o zamówienie, funkcjonariuszami publicznymi i innymi podmiotami uczestniczącymi w postępowaniu o udzielanie zamówienia,
- rejestry działalności lobbingowej, które można wykorzystać do analizy potencjalnych prób wpływania przez oferentów – lub zatrudnionych przez nich lobbystów – na podejmowanie decyzji np. poprzez spotkania z politykami i urzędnikami instytucji zamawiającej,

Te zbiory danych często nie są dostępne, nie można szybko uzyskać do nich dostępu lub w łatwy sposób dokonać ich analizy. Obserwatorzy powinni z odpowiednim wyprzedzeniem sprawdzać dostępność danych, aby uniknąć spowolnienia swojej pracy na etapie udzielania zamówienia. Powinni oni zidentyfikować elementy informacji, w odniesieniu do których wymaga się złożenia urzędowego wniosku o prawo do informacji. Obserwatorzy mogą również rozważyć współpracę z dziennikarzami śledczymi, których wiedza fachowa może ułatwić proces weryfikacji i zwiększyć szanse wykrycia nieujawnionych powiązań.

## Przejrzystość własności rzeczywistej w UE i udzielanie zamówień publicznych

Informacje o własności rzeczywistej dotyczą identyfikacji osób fizycznych, które są uprawnionymi właścicielami podmiotu prawnego lub sprawują nad nim kontrolę. Obejmują one co najmniej imię i nazwisko, datę urodzenia, obywatelstwo, miejsce zamieszkania oraz sposoby sprawowania własności lub kontroli (w tym akcje lub udziały i prawa głosu). Informacje te mają zasadnicze znaczenie dla zapobiegania korupcji przy udzielaniu zamówień publicznych. Można je wykorzystać do weryfikacji potencjalnych udziałów kapitałowych lub powiązań własnościowych funkcjonariuszy publicznych (lub ich krewnych) w przedsiębiorstwach działających na rynkach związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego. Przedsiębiorstwa składające oferty lub beneficjentów rzeczywistych z siedzibą w rajach podatkowych można również uznać za podejrzanych.

W dyrektywie UE 2018/843 (znanej również jako piąta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy)<sup>42</sup> zobowiązano państwa członkowskie, aby do stycznia 2020 r. rozpoczęły gromadzenie i publiczne udostępnianie tych informacji za pośrednictwem specjalnych rejestrów. W dyrektywie pozostawia się jednak w gestii decydentów krajowych określenie wymogów dotyczących dostępności tych informacji i ich formatu. Z niedawnego sprawozdania Transparency International wynika, że doprowadziło to w wielu państwach członkowskich do poważnych problemów dotyczących dostępności danych i jakości danych, przy czym problemy te dotyczyły m.in. płatnego dostępu, rygorystycznych wymogów w zakresie identyfikacji i danych w formacie, którego nie można łatwo wykorzystać do analizy (np. zeskanowane pliki PDF)<sup>43</sup>.

Obserwatorzy powinni zapoznać się z odpowiednimi przepisami w swoim kraju dotyczącymi własności rzeczywistej i zaplanować środki zaradcze, aby pokonać bariery w zakresie dostępności, na przykład wykorzystując w tym celu środki paktu uczciwości do zakupu informacji lub zatrudniając specjalistów do transformacji danych (ang. data wranglers) lub analityków danych do obsługi skomplikowanych formatów i sprawdzania powiązań między osobami fizycznymi i podmiotami.

## *Identyfikacja i eliminowanie zachowania antykonkurencyjnego*

Oprócz kontroli konfliktów interesów obserwatorzy muszą podjąć działania w celu zidentyfikowania wszelkich oznak potencjalnych zachowań antykonkurencyjnych w postaci zmywy przetargowej lub przekazywania budzących podejrzenia informacji, takich jak nadmiernie niedoszacowanych kosztów i cen. Na wczesnym etapie procesu obserwatorzy powinni przeanalizować wcześniejsze przypadki podobnych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub zamówień na rynkach właściwych, zwracając uwagę na uczestniczące w nich przedsiębiorstwa i zastosowane techniki. Po uzyskaniu dostępu do ofert obserwatorzy powinni poddać je niezależnej weryfikacji i sprawdzić pod kątem sygnałów ostrzegawczych.

Zmowa przetargowa ma miejsce, gdy oferenci zmagają się, aby wyeliminować konkurencję, co umożliwi im podwyższenie ceny objętych zamówieniem towarów i usług w celu zwiększenia zysków. Jest to praktyka niezgodna z prawem, która może być przedmiotem dochodzenia i podlegać karze na podstawie prawa konkurencji<sup>44</sup>. OECD opisała cechy i sygnały ostrzegawcze związane z głównymi technikami zmywy przetargowej (oferty podkładowe, ograniczanie ofert, rotacja ofert i podział rynku)<sup>45</sup>. Jeżeli obserwatorzy zauważą wspomniane praktyki lub podejrzewają, że mają one miejsce, powinni niezwłocznie powiadomić o tym komisję oceniającą i organ ochrony konkurencji.

Zwrócenie się do organu ochrony konkurencji o wszczęcie urzędowego dochodzenia w sprawie podejrzenia zmywy jest skutecznym sposobem, w jaki obserwatorzy mogą przyczynić się do uczciwego postępowania o udzielenie zamówienia. Biorąc jednak pod uwagę, że takie dochodzenia mogą wiązać się z wstrzymaniem postępowania o udzieleniu zamówienia lub wywołaniem konfliktów z instytucją zamawiającą, podejrzenia obserwatorów muszą być uzasadnione i poparte wystarczającymi dowodami, aby uniknąć marnowania czasu i zasobów. Aby ograniczyć ryzyko takich zdarzeń, zespół monitorujący powinien szukać możliwości szkolenia się w zakresie wykrywania zachowań mających znamiona zmywy przed wdrożeniem paktu uczciwości lub w trakcie jego wdrażania i omawiać potencjalne oznaki takich zachowań natychmiast po ich zauważeniu.

Innym bardzo powszechnym rodzajem zachowania antykonkurencyjnego jest obniżenie ceny ofertowej w celu uzyskania przewagi nad konkurentami z

nadzieją na jej ponowne podniesienie na etapie negocjacji umowy dotyczącej zamówienia<sup>46</sup>. Ryzyko to zostaje ograniczone, jeżeli instytucja zamawiająca uwzględni jasne klauzule dotyczące zakresu ewentualnych zmian umowy. Rażąco niskie oferty powinny jednak zawsze budzić wątpliwości. Organizacja monitorująca powinna sprawdzić, czy instytucja zamawiająca podejmuje działania następcze w związku z niskimi cenami ofertowymi i wymaga od oferentów wyjaśnienia ich przyczyn.

## *Ocena ofert*

Podczas oceny ofert głównym zadaniem obserwatorów jest aktywne sprawdzanie, czy komisja oceniająca przestrzega wymogów określonych w dokumentacji przetargowej zgodnie z regułami i metodami określonymi w przepisach krajowych i unijnych. Reguły te dotyczą często stosowanego trzyetapowego procesu wykluczenia nieodpowiednich oferentów, wyboru kwalifikujących się oferentów i udzielenia zamówienia najlepszemu oferentowi zgodnie z wcześniej ustaloną metodyką oceny.

Obserwatorzy powinni najpierw sprawdzić, czy komisja oceniająca pominęła jakiegokolwiek warunki wykluczenia, m.in. w drodze aktywnego przeglądu informacji lub dowodów dotyczących zachowań korupcyjnych w przeszłości lub naruszenia przepisów. Następnie z pomocą specjalistów ds. udzielania zamówień publicznych obserwatorzy muszą upewnić się, czy punktacja przyznawana przez poszczególne osoby oceniające była obiektywna i spójna oraz czy oceny dokonywano wyłącznie na podstawie informacji zawartych w ofertach.

Jeżeli pozwalają na to odpowiednie przepisy, komisja oceniająca może zwrócić się do oferentów o udzielenie wyjaśnień dotyczących złożonej przez nich oferty. Ryzyko wystąpienia takiej sytuacji wynika często z niejasnych instrukcji i obserwatorzy mogą je ograniczyć weryfikując w tym celu dokumentację na etapie poprzedzającym ogłoszenie przetargu. W przypadku gdy ten sam błąd dotyczy wszystkich ofert obserwatorzy muszą sprawdzić, czy instytucja zamawiająca przestrzega zasady sprawiedliwego traktowania, zwraca się w jednakowy sposób do wszystkich oferentów o przekazanie korekt i dokumentuje ich odpowiedzi na piśmie.

W ramach oceny ofert członkowie komisji mogą komunikować się przez internet i poza nim w celu



wspólnej analizie i omówienia każdej oferty oraz podjęcia wspólnych decyzji. Obserwatorzy muszą jednak jak najwcześniej zaangażować się w cały proces i należy im zapewnić pełen dostęp do postępowania, na przykład udzielając dostępu do używanych przez urzędników platform elektronicznych zamówień publicznych w trybie „tylko do odczytu”. Chociaż umowa o ustanowieniu paktu uczciwości powinna w należyty sposób uwzględniać wspomnianą kwestię, jeżeli bariery prawne uniemożliwiają obserwatorom uczestnictwo w procesie oceny, muszą oni być przygotowani na zastosowanie alternatywnych środków.

### *Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia, skargi i odwołania*

Po podjęciu przez komisję oceniającą decyzji o udzieleniu zamówienia instytucja zamawiająca musi powiadomić wszystkich oferentów o wyniku postępowania o udzielenie zamówienia. Instytucja zamawiająca musi przedstawić szczegółowe informacje na temat decyzji o udzieleniu zamówienia, w tym punktację i ostateczną klasyfikację zgodnie z kryteriami oceny. Obserwatorzy powinni zweryfikować, czy instytucja zamawiająca przekazuje oferentom i ogółowi społeczeństwa odpowiednie informacje, ujawniając dokumentację dotyczącą wyników oceny i dostarczając przegranym oferentom wystarczająco zrozumiałych uzasadnień.

Po przekazaniu wyników przez instytucję zamawiającą przed sfinalizowaniem umowy ze zwycięzcą musi upłynąć okres zawieszenia, który zazwyczaj trwa dziesięć dni roboczych<sup>47</sup>. Umożliwia to przegranym oferentom, którzy mogą być niezadowoleni z wyników, złożenie skargi z myślą o zakwestionowaniu decyzji, wezwaniu do zawieszenia przetargu lub pozwaniu instytucji zamawiającej do sądu w celu zmiany wyniku. W takich przypadkach obserwatorzy muszą zweryfikować, czy instytucja zamawiająca rozpatruje takie skargi w sposób obiektywny i bezstronny oraz w razie potrzeby przekazuje dodatkowe informacje. Obserwatorzy mogą również rozważyć wydanie opinii.

### *Przygotowanie, zawarcie i publikacja umowy dotyczącej zamówienia*

Po zakończeniu okresu zawieszenia lub w trakcie jego trwania instytucja zamawiająca przygotowuje umowę ze zwycięskim oferentem. W większości

przypadków oferent zostanie poproszony o dostarczenie dodatkowej dokumentacji i dowodów w celu upewnienia się, że spełnia kryteria kwalifikacji i udzielenia zamówienia oraz że wszystkie twierdzenia przedstawione w ofercie są prawdziwe. Obserwatorzy powinni zweryfikować, czy instytucja zamawiająca nie pomija, świadomie lub nieświadomie, istotnych dowodów, które mogłyby budzić wątpliwości co do jakości oferty.

Na tym etapie instytucja zamawiająca nierzadko negocjuje i dostosowuje niektóre szczegóły umowy dotyczącej zamówienia ze zwycięskim oferentem, w tym wyniki udzielenia zamówienia publicznego, harmonogram realizacji i inne aspekty. Obserwatorzy muszą uważnie śledzić takie negocjacje i dopilnować, aby nie prowadziły one do znacznych zmian istotnych elementów zamówienia, takich jak cena, przedmiot, okres zakończenia lub warunki płatności, ponieważ może to wymagać unieważnienia całego postępowania o udzielenie zamówienia. Muszą oni zweryfikować, czy nie nastąpiły znaczne zmiany w prawach i obowiązkach stron.

Zgodnie z przepisami UE instytucja zamawiająca musi w terminie 30 dni od podpisania umowy przez obie strony opublikować ogłoszenie o udzieleniu zamówienia na krajowym portalu zamówień publicznych – oraz w Tenders Electronic Daily (TED) w przypadku zamówień regulowanych dyrektywami UE – tak aby wszystkie zainteresowane strony i ogół społeczeństwa zostały poinformowane o wynikach postępowania o udzielenie zamówienia. Chociaż wydaje się to stosunkowo prostym krokiem, Komisja Europejska informuje o kilku przypadkach, w których instytucje zamawiające nie opublikowały tych dokumentów – obserwatorzy powinni upewnić się, że nie dojdzie do takiej sytuacji<sup>48</sup>.

### *Komunikacja i zaangażowanie społeczne: sprawozdania z monitorowania (część 2)*

Publikacja i rozpowszechnianie sprawozdań z monitorowania jest delikatnym etapem w pracy obserwatorów. Może mieć to istotne konsekwencje dla wpływu paktu uczciwości na utrzymanie dobrego zarządzania w monitorowanym projekcie i wspieranie zmian systemowych w krajowym systemie udzielania zamówień. W związku z tym obserwatorzy powinni odpowiednio przygotować się, omawiając w tym celu wcześniej sporne ustalenia z instytucją zamawiającą i oferentami. Muszą oni zadbać o to, by publikacja sprawozdania

przyciągnęła wystarczającą uwagę i ograniczyła ryzyko nadszarpnięcia reputacji z powodu jego treści.

Jeżeli sprawozdania z monitorowania zawierają informacje o podejrzewanych lub zaobserwowanych nieprawidłowościach i korupcji, wzrasta ryzyko, że ich publikacja spotka się z ostrą krytyką lub zarzutami prawnymi. Jak wspomniano wcześniej, aby ograniczyć ryzyko wystąpienia takiej sytuacji, obserwatorzy powinni omówić te kwestie z instytucją zamawiającą i oferentami na długo przed publikacją i dążyć do uzgodnienia ich brzmienia. Jeżeli rozbieżność opinii jest niemożliwa do uniknięcia, należy to uwzględnić w sprawozdaniu, a interpretację faktów pozostawić czytelnikowi.

Czasami konieczne może być publikowanie sprawozdań z monitorowania w czasie trwania postępowań przygotowawczych lub dochodzeń dotyczących podejrzanych działań. W takich przypadkach wszystkie informacje poufne, do których obserwatorzy mogą mieć dostęp ze względu na pakt uczciwości, muszą pozostać niejawne do czasu zakończenia procesu zgodnie z odpowiednimi przepisami obowiązującymi w danym kraju. Aby ograniczyć ryzyko naruszenia prawa, zaleca się, aby obserwatorzy konsultowali się z doradcami prawnymi lub organami ścigania odpowiedzialnymi za ten proces.

Jeżeli chodzi o format publikacji, obserwatorzy mogą przygotować dwie wersje sprawozdania:

- wersję techniczną, która może zawierać specjalistyczną terminologię dotyczącą przedmiotu zamówienia, postępowania o udzielenie zamówienia oraz dokumentację operacyjną dla osób odpowiedzialnych za udzielanie zamówień i ekspertów w danej dziedzinie zamówienia publicznego;
- krótką, uproszczoną wersję napisaną prostym językiem przeznaczoną dla decydentów, mediów, społeczeństwa obywatelskiego i ogółu społeczeństwa.

Aby zmaksymalizować wpływ, obserwatorzy powinni opublikować sprawozdanie jak najszybciej (w ciągu dwóch tygodni) po zakończeniu odpowiedniego etapu udzielenia zamówienia. Zwiększa to szanse na bardziej ukierunkowaną debatę publiczną, a nawet może skłonić instytucję zamawiającą do podjęcia szybkich działań naprawczych lub organy nadzoru do przeprowadzenia interwencji. Oprócz rozpowszechniania sprawozdania za pośrednictwem wszystkich dostępnych kanałów komunikacyjnych

zaleca się, aby obserwatorzy zorganizowali spotkanie publiczne w celu omówienia ustaleń, zaleceń i uwag zawartych w sprawozdaniu.

## 3.5 REALIZACJA

### Wprowadzenie

Na etapie realizacji instytucja zamawiająca planuje kluczowe kamienie milowe wykonania zamówienia. Uzgodnia z wykonawcą praktyczne ustalenia regulujące proces realizacji, monitoruje dostawę towarów, wykonanie robót budowlanych lub usług zgodnie z postanowieniami umownymi oraz często omawia potencjalne zmiany umowy dotyczącej zamówienia w celu rozwiązania problemów, które stają się widoczne dopiero przy realizacji.

Obserwatorzy muszą odpowiednio przygotować się do weryfikacji, czy wykonanie zamówienia i jego kamieni milowych jest zgodne z oczekiwanymi wynikami. Wiąże się to z przeprowadzeniem oceny ryzyka korupcji w przedmiotowym obszarze, przeglądu sprawozdań z postępów i kontroli bezpośrednich w celu sprawdzenia, czy są one zgodne z rzeczywistością, monitorowaniem płatności i innych przepływów finansowych związanych z projektem, ocenieniem dopuszczalności ewentualnych zmian umowy dotyczącej zamówienia oraz zapewnieniem ich publicznego udostępnienia.

Na tym etapie niezbędna jest oparta na zaufaniu współpraca z instytucją zamawiającą. Obserwatorzy muszą planować i prowadzić swoje działania weryfikacyjne zgodnie z działaniami już opracowanymi przez instytucję zamawiającą (takimi jak oceny jakości i audyty finansowe) oraz sprawdzać, czy są one odpowiednie i przeprowadzane przez niezależne podmioty. Po udzieleniu zamówienia obserwatorzy będą musieli omówić osiągnięcia i wnioski wyciągnięte z projektu i realizacji paktu uczciwości w trakcie rozmów z instytucją zamawiającą oraz w drodze działań informacyjnych.

## *Kamienie milowe i planowanie wykonania zamówienia*

Po podpisaniu umowy dotyczącej zamówienia obserwatorzy powinni przygotować się do przeglądu jej realizacji. Wiąże się z tym sprawdzenie adekwatności planu wykonania zamówienia uzgodnionego przez instytucję zamawiającą i wykonawcę, opracowanie metody osiągnięcia kamieni milowych oraz ustanowienie systemu prowadzenia rejestrów w celu nadzorowania elementów takich jak sprawozdania z postępów, przeglądy okresowe, wystawianie faktur i dokonywanie płatności, zmiany umowy dotyczącej zamówienia, ewentualne problemy pojawiające się w trakcie realizacji zamówienia oraz działania podejmowane przez strony z myślą o ich rozwiązaniu.

Warunkiem wstępnym odpowiedniego przygotowania i późniejszego monitorowania jest pełne zaangażowanie obserwatorów po podpisaniu umowy w prowadzone między instytucją zamawiającą a wykonawcą rozmowy na temat praktycznych ustaleń (takich jak harmonogram składania sprawozdań i metoda płatności). Obserwatorzy muszą również uczestniczyć w przepływie informacji w trakcie wykonywania zamówienia, co może obejmować wymianę wiadomości e-mail oraz spotkania online i spotkania osobiste. Aspekt ten należy uwzględnić w umowie o ustanowieniu paktu uczciwości w drodze postanowień określających sposób uczestnictwa obserwatora.

Na tym etapie udzielania zamówienia publicznego niezbędna jest oparta na zaufaniu relacja z instytucją zamawiającą. W interesie obu stron leży zapewnienie, aby wykonanie zamówienia nie było zagrożone przez korupcję lub nieetyczne działania oraz aby obawy zainteresowanych społeczności były zgłaszane i uwzględniane. Aby wspierać pozytywną współpracę, obserwatorzy powinni planować swoje działania weryfikacyjne w koordynacji z działaniami planowanymi przez instytucję zamawiającą. Powinni zapoznać się z już istniejącymi kontrolami i starać się ich nie powielać, jeżeli są one właściwe.

## *Sprawozdania z postępów i weryfikacja wykonania zamówienia*

W miarę postępów w realizacji zamówienia obserwatorzy muszą zweryfikować, czy wykonanie prac przebiega zgodnie z planami ustanowionymi

przez instytucję zamawiającą oraz czy obawy beneficjentów i zainteresowanych społeczności są odpowiednio uwzględniane. Podstawowymi dokumentami, które to umożliwiają, są sprawozdania z postępów. Umowa o ustanowieniu paktu uczciwości powinna zawierać postanowienia, które zapewniają obserwatorom dostęp do tych sprawozdań w odpowiednim czasie – najlepiej w tym samym czasie co instytucji zamawiającej – aby umożliwić przegląd i szybkie wydanie zaleceń dotyczących działań naprawczych.

Obserwatorzy powinni być przygotowani do fizycznej weryfikacji wykonania zamówienia. Współpracując ze specjalistami i ekspertami ds. zwalczania korupcji, powinni oni zidentyfikować obszary ryzyka wystąpienia korupcji lub nadużyć finansowych w odniesieniu do przedmiotu zamówienia i określić metody sprawdzania ich występowania. Obserwatorzy powinni wziąć pod uwagę, że nie ma to służyć zastąpieniu potencjalnych mechanizmów weryfikacji i oceny jakości ustanowionych przez instytucję zamawiającą. Ma to natomiast na celu uzupełnienie mechanizmów instytucji zamawiających, ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania korupcji, w tym weryfikację adekwatności mechanizmów, oraz tego, czy podmioty odpowiedzialne za ich funkcjonowanie są wykwalifikowane i niezależne.

Ze względu na ich złożoność projekty infrastrukturalne są szczególnie podatne na korupcję i nieprawidłowości. W związku z tym szczególnie ważne jest przeprowadzanie wizyt na miejscu z udziałem ekspertów ds. zwalczania korupcji oraz, w miarę możliwości, z przedstawicielami zainteresowanych społeczności. Kontrole na miejscu muszą być uzgadniane z wyprzedzeniem i organizowane we współpracy z instytucją zamawiającą z uwzględnieniem wcześniej ustanowionych ustaleń dotyczących kontroli na miejscu i oceny jakości. Obserwatorzy powinni uzgodnić z instytucją zamawiającą konieczność przeprowadzenia niezależnych weryfikacyjnych kontroli, aby zapobiec zatajeniu nieprawidłowości przez wykonawcę. Najlepiej, gdyby kwestie te zostały uregulowane za pomocą specjalnych klauzul w umowie o ustanowieniu paktu uczciwości.

## *Płatności*

W trakcie wykonywania zamówienia instytucja zamawiająca dokonuje płatności na rzecz wykonawcy na podstawie konkretnych dowodów, takich jak sprawozdania z postępów i ich

zatwierdzenie przez ekspertów ds. oceny jakości. Obserwatorzy muszą upewnić się co do prawidłowości tych przepływów finansowych, zweryfikować ich zgodność z postanowieniami umowy dotyczącej zamówienia, dokonać przeglądu kompletności przekazywanych informacji i zgłaszać podejrzane działania. Dostęp do informacji finansowych w odpowiednim czasie jest warunkiem wstępnym takich działań i powinien być właściwie określony w umowie o ustanowieniu paktu uczciwości.

Obserwatorzy będą musieli skoordynować działania związane z analizą finansową z działaniami planowanymi przez instytucję zamawiającą, zweryfikować, czy są one odpowiednie, i starać się zrozumieć, czy i w jaki sposób można je uzupełnić. Jeżeli na przykład instytucja zamawiająca już wymaga okresowych audytów projektu, a obserwatorzy stwierdzą, że audyty będą przeprowadzane przez niezależny wykwalifikowany podmiot, mogą podjąć decyzję o nieprzeprowadzaniu szczegółowego przeglądu ogólnych informacji finansowych dotyczących projektu, ale skoncentrować się na przepływach finansowych, które wykazują większe ryzyko wystąpienia korupcji.

Nieuczciwi wykonawcy mogą wystawiać faktury za nieistniejące działania lub za niskiej jakości wyniki. Ryzyko można ograniczyć poprzez bezpośrednią kontrolę wyników lub przeprowadzenie wizyt w miejscu robót (zob. poprzednia sekcja).

### *Zmiany umowy dotyczącej zamówienia*

Konieczność zmian umowy dotyczącej zamówienia w trakcie realizacji powinna zostać zminimalizowana dzięki odpowiednio opracowanym umowom i przejrzystym specyfikacjom technicznym. Nadal jednak mogą wystąpić szczególne okoliczności, w których będą one wymagane. Obserwatorzy muszą zweryfikować, czy wszystkie takie zmiany są odpowiednio uzasadnione zgodnie z właściwymi przepisami, oraz czy nie zmieniają one podstawowych postanowień umowy dotyczącej zamówienia.

Obserwatorzy muszą być informowani z odpowiednim wyprzedzeniem o wszystkich rozmowach między instytucją zamawiającą a wykonawcą na temat zmian umowy dotyczącej zamówienia. Muszą mieć zapewniony dostęp – najlepiej dzięki postanowieniom w umowie o ustanowieniu paktu uczciwości – tak aby mogli

niezależnie dokonywać przeglądu zmian przy wsparciu ekspertów technicznych. Jeżeli takie zmiany są dopuszczalne, obserwatorzy powinni dopilnować, aby zostały one zgłoszone i opublikowane na krajowym portalu zamówień publicznych lub na innych platformach publikacji zamówień.

### *Zakończenie*

Po formalnym zaakceptowaniu przez instytucję zamawiającą ostatecznej realizacji i opłaceniu odnośnych faktur zamówienie publiczne może zostać zamknięte. Dokonując przeglądu tego ostatniego etapu, obserwatorzy powinni zachęcać instytucję zamawiającą do wyciągnięcia wniosków i określenia najważniejszych punktów, które należy odnotować. Aby zwiększyć skuteczność tego procesu, obserwatorzy mogą zachęcić instytucję zamawiającą do zorganizowania spotkania zamykającego ze wszystkimi zainteresowanymi stronami w celu oceny realizacji, przedstawienia wyników, zastanowienia się nad błędami i opracowania zaleceń dotyczących przyszłych zamówień.

### *Komunikacja i zaangażowanie społeczne: poza paktem uczciwości*

Po zawarciu paktu uczciwości obserwatorzy powinni podejmować działania zachęcające do reform politycznych i instytucjonalnych na podstawie sprawozdań, zaleceń i ustaleń zgromadzonych w trakcie całego procesu. Aby to ułatwić, obserwatorzy powinni zebrać wszystkie materiały informacyjne opracowane podczas realizacji paktu uczciwości i przedstawić podsumowanie całego projektu w publicznym sprawozdaniu, które zostanie rozpowszechnione wśród instytucji rządowych, w sektorze prywatnym, wśród zainteresowanych społeczności, mediów i ogółu społeczeństwa.

Publiczne sprawozdanie i wszystkie inicjatywy na rzecz komunikacji dotyczące wyników projektów odgrywają zasadniczą rolę w zachęcaniu do reform systemowych w systemie udzielania zamówień publicznych danego kraju. Obserwatorzy powinni sprawdzić, czy rząd podjął skuteczne działania w związku z tymi ustaleniami, i w dalszym ciągu szukać możliwości zawierania paktów uczciwości w przyszłości. Systematyczne monitorowanie obywatelskie zamówień publicznych i zaangażowanie obywateli w ochronę zasobów

publicznych, zwłaszcza gdy jest wspierane przez rząd, jest pożądanym wynikiem dla społeczeństwa.

# PRZYPISY

<sup>1</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych (art. 18).

<sup>2</sup> Nie wszystkie z nich prowadzą do udzielenia zamówienia ze względu na wstrzymanie, odroczenie lub anulowanie postępowania.

<sup>3</sup> <http://www.open-contracting.org/resources/how-governments-spend-opening-up-the-value-of-global-public-procurement/> strona internetowa Komisji Europejskiej, polityka, zamówienia publiczne, kontekst. Sprawozdanie dostępne na stronie internetowej: [https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement_en)

<sup>4</sup> Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, RAND Europe, *The Cost of Non-Europe in the Area of Organised Crime and Corruption*, (RAND Europe, 2016). Sprawozdanie dostępne na stronie internetowej: [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1483.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1483.html)

<sup>5</sup> Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych, *31. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2019 r.)*, (Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych, 2020). Dostępne na stronie internetowej: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_en)

<sup>6</sup> Sanchez A., „The Role of Procurement”, w: Allen R., Hemming R., i Potter B.H. (red.), *The International Handbook of Public Financial Management* (Palgrave Macmillan, 2013).

<sup>7</sup> Członkami Partnerstwa na rzecz Otwartego Rządu jest dwadzieścia jeden z dwudziestu siedmiu państw członkowskich UE.

<sup>8</sup> Diário da República, *Resolução do Conselho de Ministros nr 37/2021*, (Diário da República, 6 kwietnia 2021 r.). Dostępne na stronie internetowej: <https://dre.pt/application/conteudo/160893669>

<sup>9</sup> Agência para a Modernização Administrativa, *II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, Plano de Ação 2021–2023*, (Agência para a Modernização Administrativa, 2021). Dostępne na stronie internetowej: [www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal\\_Action-Plan\\_2021-2023\\_PT.pdf](http://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal_Action-Plan_2021-2023_PT.pdf)

<sup>10</sup> Zgodnie z definicją zawartą w Międzynarodowej Karcie Otwartych Danych (ODC) otwarte dane to udostępnione dane cyfrowe o cechach technicznych i prawnych koniecznych do bezpłatnego wykorzystania, ponownego wykorzystania i redystrybucji przez dowolne podmioty w dowolnym czasie i miejscu.

<sup>11</sup> Beneficjent rzeczywisty to osoba, która ostatecznie jest właścicielem przedsiębiorstwa lub sprawuje nad nim kontrolę. Więcej informacji na ten temat można uzyskać pod adresem: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/LSU/?uri=CELEX%3A32015L0849#keyterm\\_E0003](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/LSU/?uri=CELEX%3A32015L0849#keyterm_E0003) Dane dotyczące własności rzeczywistej mogą zawierać szczegółowe informacje umożliwiające identyfikację poszczególnych właścicieli, informacje na temat udziału udziałów czy praw głosu związanych z różnymi klasami akcji itp.

<sup>12</sup> Przez system zamówień publicznych rozumiemy zbiór zasad, procesów, praktyk, technologii i instytucji, które określają sposób, w jaki podmioty publiczne planują zamówienia, udzielają ich i je realizują.

<sup>13</sup> Mediana obliczona na podstawie szacunkowego budżetu każdego monitorowanego zamówienia.

<sup>14</sup> <https://www.transparency.org/en/tool-integrity-pacts>

<sup>15</sup> Transparency International Anti-Corruption Helpdesk, „Public Procurement Planning and Corruption” [„Planowanie zamówień publicznych a korupcja”], (Transparency International Anti-Corruption Helpdesk, 2015).

<sup>16</sup> Bardziej szczegółowy przegląd dokumentów dotyczących tej fazy można znaleźć w *Wytycznych dla osób odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych dotyczących unikania najczęstszych błędów popełnianych w projektach finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych* (Komisja Europejska, 2019) oraz „Mythbusting confidentiality in public procurement” [„Obalenie mitów na temat poufności w ramach udzielania zamówień publicznych”] (Open Contracting Partnership, 2018).

<sup>17</sup> Aby lepiej zrozumieć zastosowanie zasad poufności do dokumentów zamówienia i powszechne błędne wyobrażenia związane z tymi zasadami, zob. „Mythbusting confidentiality in public procurement” [„Obalenie mitów na temat poufności w ramach udzielania zamówień publicznych”] (Open Contracting Partnership, 2019).

<sup>18</sup> Transparency International, *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure – An implementation guide for civil society organisations* [Modelowe porozumienie w sprawie monitorowania i pakt uczciwości w zakresie infrastruktury – przewodnik wdrażania dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego], (Transparency International, 2018).

<sup>19</sup> Komisja Europejska, *Wytyczne dla osób odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych dotyczące unikania najczęstszych błędów popełnianych w projektach finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*, (Komisja Europejska, 2018).

<sup>20</sup> Transparency International, *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure – An implementation guide for civil society organisations* [Modelowe porozumienie w sprawie monitorowania i pakt uczciwości w zakresie infrastruktury – przewodnik wdrażania dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego], (Transparency International, 2018).

<sup>21</sup> Komisja Europejska, *Wytyczne dla osób odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych dotyczące unikania najczęstszych błędów popełnianych w projektach finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*, (Komisja Europejska, 2018).

<sup>22</sup> Tamże.

<sup>23</sup> OECD opracowała kompleksową metodykę przeprowadzania analizy rynkowej, w tym standardowy formularz sprawozdania z analizy rynkowej. Zaleca się, aby obserwatorzy zapoznali się z tym zasobem w celu lepszego zrozumienia procedury i zapewnienia, aby przeprowadzano ją zgodnie z normami międzynarodowymi.

<sup>24</sup> Komisja Europejska, *Wytyczne dla osób odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych dotyczące unikania najczęstszych błędów popełnianych w projektach finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*, (Komisja Europejska, 2018). W szczególności zob. art. 24 dyrektywy w sprawie zamówień publicznych (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>) i art. 61 rozporządzenia finansowego UE ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409(01)&rid=4)). Więcej szczegółowych informacji na temat wykładni i zastosowania przepisów znajduje się w zawiadomieniu Komisji w sprawie wytycznych dotyczących unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2021.121.01.0001.01.POL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2021.121.01.0001.01.POL).

<sup>25</sup> Stolen Asset Recovery Initiative [Inicjatywa na rzecz odzyskiwania skradzionego mienia], *Getting the full picture on public officials – a how-to guide for effective financial disclosure* [Uzyskanie pełnego obrazu funkcjonariuszy publicznych – poradnik skutecznego ujawniania informacji finansowych], (Stolen Asset Recovery Initiative, 2016).

<sup>26</sup> Strona internetowa European Public Accountability Mechanisms [Europejskie mechanizmy mające znaczenie dla interesu publicznego] (EuroPAM) opracowana przez European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building [Europejski ośrodek badań naukowych nad zapobieganiem korupcji i budowaniem państwowości] (ERCAS) zawiera kompleksowy przegląd ram regulacyjnych dotyczących deklaracji interesów i oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy publicznych w całej Europie – <http://europam.eu/>

<sup>27</sup> Oddział TI w Bułgarii – <https://integrity.transparency.bg/en/>; Oddział TI w Grecji – <https://integritypact.gr/en/to-symfono-akeraiotitas/to-symfono-akeraiotitas-stin-ellada/>; Oddział TI we Włoszech, Amapola, Action Aid (Włochy) – <https://monitorappalti.it/>; Delna (Łotwa) – [https://delna.lv/lv/intergritates\\_pakts\\_2016/](https://delna.lv/lv/intergritates_pakts_2016/); Fundacja im. Stefana Batorego (Polska) – <https://paktuczciwosci.pl/>; Oddział TI w Portugalii – <https://pactodeintegridade.transparencia.pt/home/>; Oddział TI w Rumunii – [www.pactedeintegritate.ro/ro/](http://www.pactedeintegritate.ro/ro/)

Romanian Academic Society [Rumuńskie Towarzystwo Akademickie] – [www.romaniacurata.ro/contract-curate/en/](http://www.romaniacurata.ro/contract-curate/en/); Institute for Public Policy [Instytut Polityki Publicznej] (Rumunia) – [www.ipp.ro/pactele-de-integritate/](http://www.ipp.ro/pactele-de-integritate/); Oddział TI na Węgrzech – <https://transparency.hu/en/kozszektor/kozbeszerzes/integritasi-megallapodas/>; Oddział TI na Litwie – [www.transparency.lt/saziningumo-susitarimai/](http://www.transparency.lt/saziningumo-susitarimai/); Oddział TI w Słowenii – <https://pakt.transparency.si/>; Oddział TI w Czechach – [www.transparency.cz/projekty/pakty-integrity/](http://www.transparency.cz/projekty/pakty-integrity/)

<sup>28</sup> Komisja Europejska, *Wytyczne dla osób odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych dotyczące unikania najczęstszych błędów popełnianych w projektach finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*, (Komisja Europejska, 2018).

<sup>29</sup> Analiza przypadku Action Aid Italia, opisana na s. 7 niniejszego sprawozdania, stanowi doskonały przykład sposobu, w jaki obserwator może wnieść pozytywny wkład w ten aspekt.

<sup>30</sup> Na przykład w przypadku gdy niemożliwe jest wcześniejsze opracowanie specyfikacji technicznych należy wybrać dialog konkurencyjny, zaś w sytuacjach nadzwyczajnych – bezpośrednie udzielenie zamówienia. Szczegółowy przegląd rodzajów postępowań o udzielenie zamówienia oraz informacje o związanych z nimi zadaniami operacyjnymi można znaleźć w *Wytycznych dla osób odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych dotyczących unikania najczęstszych błędów popełnianych w projektach finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*, (Komisja Europejska, 2018),

<sup>31</sup> Szczegółowy przegląd drzew decyzyjnych związanych z poszczególnymi postępowaniami o udzielenie zamówienia, w tym informacje o kryteriach, które należy rozważyć oraz logicznych działaniach, jakie należy podjąć, można znaleźć w *Wytycznych dla osób odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych dotyczących unikania najczęstszych błędów popełnianych w projektach finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*, (Komisja Europejska, 2018).

<sup>32</sup> Komisja Europejska, *Wytyczne dla osób odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych dotyczące unikania najczęstszych błędów popełnianych w projektach finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*, (Komisja Europejska, 2018).

<sup>33</sup> Tamże.

<sup>34</sup> Tamże.

<sup>35</sup> Tamże.

<sup>36</sup> Tamże.

<sup>37</sup> *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*. Dostępny na stronie internetowej: [www.ojeu.eu/#:-:text=OJEU%20stands%20for%20the%20Official.EU%20legislation%2C%20must%20be%20publis hed](http://www.ojeu.eu/#:-:text=OJEU%20stands%20for%20the%20Official.EU%20legislation%2C%20must%20be%20publis hed)

<sup>38</sup> Szczegółowe informacje na temat przepisów mających zastosowanie do poszczególnych państw członkowskich można znaleźć na stronie internetowej [www.europam.eu](http://www.europam.eu)

<sup>39</sup> Komisja Europejska, „Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market” [„Badanie dotyczące pomiaru transgranicznej penetracji unijnego rynku zamówień publicznych”] (Komisja Europejska, 2021).

<sup>40</sup> Głównym uzasadnieniem takiego rozwiązania jest zapobieganie identyfikacji konkurentów, do których można by się zwrócić w celu utworzenia kartelu. Kwestia ta jest jednak kontrowersyjna i należy ją oceniać indywidualnie w zależności od warunków na rynku właściwym, liczby wykonawców i zaobserwowanego ryzyka zмовы. Więcej szczegółowych informacji i wskazówek można znaleźć w „Mythbusting confidentiality in public procurement” [„Obalanie mitów na temat poufności w ramach udzielania zamówień publicznych”] (Open Contracting Partnership, 2018).

<sup>41</sup> [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/esp\\_d\\_pl](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/esp_d_pl)

<sup>42</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32018L0843>

<sup>43</sup> Transparency International, *Access denied? Availability and accessibility of beneficial ownership data in the European Union*, [Odmowa dostępu? Dostępność danych dotyczących własności rzeczywistej w Unii Europejskiej i łatwość dostępu do tych danych], (Transparency International, 2021).

<sup>44</sup> OECD, *Guidelines for fight bid rigging in public procurement*, [Wytyczne dotyczące zwalczania zмовы przetargowych w zamówieniach publicznych], (OECD, 2014).



<sup>45</sup> Tamże.

<sup>46</sup> Fazekas M. i Toth B., *Analytics for Integrity: Data-drive approaches for enhancing corruption and fraud risk assessments* [Rozwiązania oparte na danych mające na celu lepszą ocenę ryzyka korupcji i nadużyć finansowych] (OECD 2019).

<sup>47</sup> Komisja Europejska, *Wytyczne dla osób odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych dotyczące unikania najczęstszych błędów popełnianych w projektach finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*, (Komisja Europejska, 2018).

<sup>48</sup> Tamże.

Wprowadzaj zmiany razem z nami!

ZAANGAŻUJ SIĘ

Obserwuj nas, podziel się opinią i dyskutuj o korupcji z ludźmi z całego świata w mediach społecznościowych.

[facebook.com/TransparencyInternational/](https://facebook.com/TransparencyInternational/)

[twitter.com/anticorruption/](https://twitter.com/anticorruption/)

[linkedin.com/company/transparency-international/](https://linkedin.com/company/transparency-international/)

[instagram.com/Transparency\\_International/](https://instagram.com/Transparency_International/)

[youtube.com/user/Transparencylntl/](https://youtube.com/user/Transparencylntl/)

#### DOWIEDZ SIĘ WIĘCEJ

Odwiedź naszą stronę internetową, aby dowiedzieć się więcej o naszej pracy w ponad 100 krajach i zarejestruj się, by otrzymywać najnowsze informacje na temat walki z korupcją.

[transparency.org](https://transparency.org)

#### PRZEKAŻ DAROWIZNĘ

Taka darowizna pomoże nam zapewnić wsparcie tysiącom ofiar korupcji, opracować nowe narzędzia i badania oraz dopilnować, by rządy i przedsiębiorstwa dotrzymały swoich obietnic. Chcemy budować uczciwszy, bardziej sprawiedliwy świat. Dzięki Twojej pomocy możemy to zrobić.

[transparency.org/donate](https://transparency.org/donate)



#### **Transparency International**

Sekretariat międzynarodowy  
Alt-Moabit 96, 10559 Berlin, Niemcy

Telefon: +49 30 3438 200

[integritypacts@transparency.org](mailto:integritypacts@transparency.org)

ti@transparency.org  
transparency.org/integritypacts

**Komisja Europejska**

Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej  
European Commission, 1049 Bruxelles/Brussel, Belgium.

[regio-e1-administrative-capacity@ec.europa.eu](mailto:regio-e1-administrative-capacity@ec.europa.eu)

[Dowiedz się więcej o paktach uczciwości](#)

[Dowiedz się więcej o UE](#)