

Pakt uczciwości. Czy to może działać w Polsce?



Grzegorz Makowski

forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego.



Marcin Waszak

forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego.

Komisja Europejską i Transparency International uruchomiły pilotażowy program pod nazwą „pakt uczciwości”, który ma służyć ulepszeniu kontroli zamówień publicznych w Unii Europejskiej.

Zamówienia publiczne to niezwykle ważny obszar polityki państwa i gospodarki. W 2017 r. wartość polskiego rynku zamówień publicznych przekroczyła 163 mld. zł. Dla wielu branż, w szczególności związanych z inwestycjami w infrastrukturę transportową, gdzie państwo prowadzi aktywną politykę publiczną, zamówienia to kluczowy obszar.

Zamówienia publiczne to jednocześnie podstawowy instrument redystrybucji funduszy europejskich. Nic więc dziwnego, że Komisja Europejska i inne ważne instytucje Wspólnoty, zwłaszcza Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych bacznie przyglądają się przetargom i nie ustają w wysiłkach na rzecz lepszej harmonizacji prawa zamówień publicznych.

Tam gdzie są wielkie pieniądze, tam jest też ryzyko dezorganizacji i nad-

użyć. Stąd też Unia Europejska wspiera powstawanie nowych rozwiązań i instrumentów prawnych racjonalizujących systemy zamówień publicznych, ale też pozwalających je lepiej kontrolować oraz zapobiegać i wykrywać nadużycia i korupcję.

Temu miały służyć dyrektywy zamówieniowe z 2014 r. (wdrożone do polskiego prawa w 2016 r.). W tym celu Komisja zainicjowała też szeroko zakrojone, kosztowne badania i prace eksperckie, których celem było znalezienie odpowiedzi, gdzie w systemach zamówień publicznych najczęściej dochodzi do nadużyć i utraty pieniędzy unijnych podatników oraz w jaki sposób nadużyciom zapobiegać. Wspomnieć tu można chociażby przekrojowy raport „Public Procurement: costs we pay for corruption. Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU” z 2013 r. pokazujący konkretne liczby jakie Unia Europejska traci w wyniku nadużyć dotyczących przetargów, czy opracowanie Milieu Ltd z 2017, szacujące ile pieniędzy można byłoby zaoszczędzić w ramach systemu zamówień publicznych, gdyby były one wspomagane jednolitymi, europejskimi standardami ochrony sygnalistów (ang. whistleblowerów), do tego opracowania wrócimy jeszcze dalej.

Wyrazem unijnej polityki na rzecz ochrony finansowych interesów wspólnoty są także działania takie jak zakończony w 2018 r. projekt naukowo-wdrożeniowy DIGIWHIST. Dzięki niemu powstały między innymi unikalne

studia porównawcze systemów zamówień publicznych w Europie (i poza nią). Z dorobku badaczy pracujących przy tym projekcie (wiele interesujących materiałów i narzędzi udostępniono na stronie projektu¹) korzysta także Barometr Ryzyka w Zamówieniach Publicznych² stworzony przez Fundację im. Stefana Batorego i serwis Zamówienia 2.0.

Jeszcze innym projektem uruchomionym przez Komisję Europejską i Transparency International, na fali poszukiwania rozwiązań ulepszających kontrolę zamówień publicznych, jest pilotaż tzw. „paktów uczciwości” (ang. *integrity pacts*), na którym koncentruje się niniejszy tekst.

Co to są i skąd się wzięły paktów uczciwości?

„Paktów uczciwości” jeszcze w latach 90-tych ubiegłego stulecia wymyślili założyciele Transparency International, organizacji skupiającej aktywistów z całego świata, zajmującej się walką o przejrzystość w życiu publicznym, lepsze standardy rządzenia i przeciwdziałania korupcji. Pierwotnie narzędzie to było określane jeszcze bardziej poetycko mianem „wysp uczciwości” (ang. *islands of integrity*). Określenie to dobrze oddawało zamysł twórców tej koncepcji.

Transparency International w pierwszych latach istnienia koncentrowała się bowiem głównie na państwach słabo rozwiniętych, gdzie korupcja była powszechna. W takich warunkach trudno jest zainicjować jakiegokolwiek reformy poprawiające jakość życia publicznego. Jednocześnie, oprócz codziennej korupcji dotyczącej przeciętnego obywatela takiego „upadłego państwa”, najbardziej spektakularne nadużycia, skandale i afery zwykle są związane z realizacją publicznych kontraktów. Dodatkowo, w państwach o dużej skali korupcji zwykle nie istnieje coś takiego jak system zamówień publicznych lub obowiązujące prawo i instytucje są w tym zakresie niewydolne.

Pomysł „wysp uczciwości” sprowadzał się więc do tego, żeby namówić władze, które przejawiają choćby cień zainteresowania działaniami antykorupcyjnymi do objęcia chociaż jednego wybranego, możliwie du-

¹ <http://digiwhist.eu/>

² <http://barometrryzyka.pl/>



żego i rozpoznawalnego społecznie, publicznego kontraktu specjalną umową (paktem) między zlecającym (instytucją, czy przedsiębiorstwem państwowym), wykonawcą i społecznymi obserwatorami (skupionymi na przykład w organizacjach). Umowa taka (co ważne zwłaszcza przy braku regulacji prawnych) miała zobowiązywać zamawiającego i wykonawcę do zachowania standardów przejrzystości i uczciwości, przy zlecaniu i staraniu się o zamówienie oraz w trakcie jego realizacji.

Najważniejszym jednak komponentem takiego paktu miało być otwarcie się na społeczną obserwację całego procesu kontraktowania i realizacji takiego zamówienia. Cel takiego przedsięwzięcia był bowiem dwojaki. Doraźnie chodziło o to, żeby przynajmniej jeden publiczny kontrakt

udało się zrealizować w sposób efektywny, etyczny, wolny od korupcji i przejrzysty dla ludzi, z podatków których przecież takie przedsięwzięcia są finansowane. W dalszej perspektywie chodziło natomiast o zainicjowanie zmiany społecznej. Założenie bowiem było takie, że już choćby jeden przypadek (przysłowiowa „wyspa na morzu korupcji”), wolnego od korupcji kontraktu potencjalnie może zmienić podejście władz do zamówień publicznych w ogóle i sprawić, że jednak znaczną bardziej dbać o odpowiednie standardy, stworzą przepisy i będą ich przestrzegać. Przejrzysty, uczciwy kontrakt może być początkiem budowania zaufania przedsiębiorców i całego społeczeństwa do rynku zamówień. To z kolei może przełożyć się na większą konkurencyjność i w konsekwencji niższe ceny, a więc także oszczędność dla państwa i podatników.



W ciągu kilkunastu lat Transparency International wspomagała realizację wielu paktów uczciwości na całym świecie – od Indonezji, po Honduras. Obejmowały one głównie przetargi na duże, kosztowne inwestycje w infrastrukturę, czy sprzedaż licencji państwowych na korzystanie z surowców naturalnych. Nie zawsze były to udane eksperymenty, ale w części przypadków istotnie doprowadziły do prawdziwej zmiany społecznej. W Meksyku na przykład w 2002 roku wdrożono pakty w ponad stu inwestycjach. Pilotaże przyniosły dużą poprawę jeśli chodzi o jakość i przejrzystość przetargów. W dwa lata później dostosowana do meksykańskich ram prawnych procedura stała się obowiązkowa dla wszystkich zamówień o wysokiej wartości.

Nie tak pozytywnym, ale jednak znaczącym przykładem zastosowania paktu uczci-

wości była budowa wielkiego lotniska Berlin-Brandenburg International Schönefeld w Niemczech. Budowa tego portu zaczęła się w 2004 r., do dziś jednak nie oddano go do użytku, a koszty utrzymania tego co już powstało, są porównywalne z kosztami ewentualnej rozbiórki. Inwestycja ta była objęta paktem, a społeczni obserwatorzy od początku sygnalizowali wiele nadużyć i nieprawidłowości. Niestety zarówno zamawiający jak i wykonawca nie respektowali paktu i ignorowali zgłoszenia. Ostatecznie więc obserwatorzy skapitulowali i pakt się załamał, co nie zmienia faktu, że jako pierwsi bili na alarm i ostrzegali przed katastrofą tej inwestycji.

Mając na względzie to wieloletnie doświadczenie, w 2016 r. Komisja Europejska zdecydowała się przetestować koncepcję paktu

uczciwości w krajach członkowskich. W gęstym od przepisów prawa środowisku rozwiniętych państw europejskich, pakt niejako musiał zostać wymyślony na nowo. Tym bardziej, że mimo obowiązywania europejskich ram prawnych, istnieją jednak istotne różnice między państwami w zakresie regulacji rynku zamówień publicznych.

Uzasadnienie dla pilotażu paktów w warunkach europejskich jest realne. Rynek zamówień w Europie, mimo niewątpliwie wyższych standardów funkcjonowania w porównaniu do państw rozwijających się, nie jest wolny od korupcji. Nadużycia w zamówieniach publicznych, według raportu Milieu Ltd. kosztują Unię Europejską ponad 5,3 miliardów euro rocznie. Z drugiej strony zarówno instytucje europejskie jak i państwa członkowskie są dość dobrze oprzyrządowane prawnie i instytucjonalnie na okoliczność przeciwdziałania korupcji. Podstawowym wyzwaniem postawionym w pilotażu było więc sprawdzenie, czy koncepcję paktu uczciwości da się w ogóle wbudować w system instytucjonalno-prawny w wybranych państwach członkowskich. W przypadku Polski wiele wskazuje, że jest miejsce na to rozwiązanie.

Czym w praktyce jest pakt uczciwości i jaką postać przybrał w Polsce?

Jak już wspomniano, pakt uczciwości jest formą porozumienia między zlecającym, wykonawcami i obserwatorem społecznym (grupami obywateli lub organizacjami społecznymi zainteresowanymi monitorowaniem konkretnego zamówienia). Porozumienie to jest wzmocnieniem obowiązku wszystkich stron (w szczególności zamawiającego i wykonawców), co do przestrzegania przepisów i uczciwego zachowania w całym procesie udzielenia i realizacji zamówienia publicznego. Może też zawierać dodatkowe zobowiązania i sankcje, których nie da się wywieść z obowiązujących przepisów, ale co do których wszystkie strony się zgodzą.

Głównym jego elementem jest otwarcie zamówienia publicznego na obserwację z zewnątrz – przez obywateli. Porozumienia zwane paktami uczciwości mogą być mniej lub bardziej szczegółowe, wyżej lub niżej sformalizowane. Poza ogólnymi wytycznymi, które lata temu sformułowało Transparency

International, nie ma póki co dokładnego wzorca według, którego paktby miałyby być konstruowane. Być może taki wzorzec dla Unii Europejskiej wyłoni się z omawianego tu pilotażu.

Polski pakt uczciwości jest testowany już od dwóch lat w ramach projektu finansowanego przez Komisję Europejską i realizowanego w 11 państwach członkowskich. Inwestycja objęta paktem została wyłoniona na podstawie zgłoszenia przesłanego przez polski rząd. Fundacja im. Stefana Batorego, która pełni rolę koordynatora pilotażu i społecznego obserwatora została wybrana w wyniku konkursu także ogłoszonego przez Komisję Europejską.

Pakt uczciwości realizowany w Polsce obejmuje inwestycję PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. pod nazwą „Prace na linii kolejowej nr 1 na odcinku Częstochowa-Zawiercie”, pierwotnie wycenianą na ponad pół miliarda złotych, gdzie wartość kontraktu wynosi 457 milionów złotych brutto. Kwota dofinansowania unijnego to 384,9 mln złotych. Wykonawcą inwestycji jest Grupa ZUE S.A. z Krakowa. Jest to przedsięwzięcie realizowane na zasadach „projektuj i buduj”. Obecnie znajduje się na etapie przygotowań do robót budowlanych. Przewidywane zakończenie inwestycji to 2020 r.

Pakt wynegocjowany wspólnie z PKP-PLK jest dość szczegółowy (z jego pełną treścią można się zapoznać wchodząc na stronę³) i sformalizowany. Składa się zasadniczo z trzech modułów.

Pierwszy to umowa cywilno-prawna między Fundacją Batorego, a spółką PKP-PLK określająca zasady współpracy między tymi dwoma podmiotami, a w szczególności dająca swobodny dostęp do całego procesu realizacji inwestycji przedstawicielom Fundacji.

Drugi moduł jest częścią umowy między PKP-PLK a wykonawcą. Głównymi elementami tej części paktu są także gwarancje dostępu do informacji po stronie wykonawcy oraz pewne ekstra-zobowiązania, którym wykonawca powinien się poddać. Wśród nich jest między innymi konieczność wdrożenia systemu ochrony sygnalistów po

stronie wykonawcy i podwykonawców inwestycji, o czym szerzej piszemy w dalszej części tekstu.

Trzeci moduł, to element umowy między PKP-PLK a inżynierem kontraktu, który ma gwarantować swobodny dostęp i przepływ informacji między podmiotem realizującym czynności nadzorcze a obserwatorem społecznym, czyli Fundacją. Dodatkowo Fundacja w ramach realizacji paktu, stara się, idąc śladem pierwotnej idei paktu uczciwości, wzbudzić zainteresowanie społeczności lokalnych, których dotyczy inwestycja i zaangażować możliwie wiele osób i instytucji w jej monitoring. Prowadząc obserwację stara się również sformułować rekomendacje dotyczące ogólnej polityki w sferze zamówień publicznych.

Nie byłoby możliwe w niniejszym tekście omówienie wszystkich elementów kilkunastostronicowego paktu oraz procesu negocjacji, który zakończył się podpisaniem tej umowy. Stąd też skoncentrujemy się wyłącznie na wybranych wątkach. Na koniec tej części warto jedynie wspomnieć, że negocjacje treści paktu trwały ponad pół roku. Były trudne, kilkakrotnie ocierały się o zerwanie współpracy i zakończenie całego pilotażu, ale ostatecznie zakończyły się (przynajmniej na tym etapie) sukcesem. Umowa została zaakceptowana zarówno przez Fundację, jak i spółkę PKP-PLK, która wykazała się dużą otwartością, jak i wykonawcę wyłonionego w przetargu, którego wyniki ogłoszono wiosną 2016 r. Można więc podzielić się z czytelnikami nie tylko formalnym opisem paktu, ale także pewnymi spostrzeżeniami z jego wdrażania.

Co obywatel może zauważyć przyglądając się przetargowi?

Przeciętny obywatel, który chciałby przyglądać się procesowi udzielania zamówienia publicznego, nie ludźmy się, nie ma łatwego zadania. Fundacja Batorego starając się o udział w pilotażu paktu uczciwości oczywiście zdawała sobie z tego sprawę. Jako organizacja działająca od lat na rzecz przejrzystości w życiu publicznym i sprzeciwiająca się korupcji ma doświadczenie jedynie w pewnym zakresie. Ale żeby śledzić skomplikowane procedury przetargowe i realizację dużego projektu infrastrukturalnego musiała nawiązać współpracę z doświadczonymi prawni-

kami i inżynierami. Stąd też pilotaż paktu jest realizowany we współpracy z kancelarią prawną Togatus z Olsztyna i firmą JPL Project specjalizującą się w realizacji inwestycji kolejowych – także wybranymi w otwartych konkursach. Tylko w ten sposób można starać się wyłapywać czynniki ryzyka nadużyć lub wręcz same nadużycia.

Dotychczas, po blisko dwóch latach wdrażania paktu i aktywnej obserwacji zamówienia nie ujawniono żadnych drastycznych przypadków nadużyć. Niemniej monitoring pokazał istotne (zdaniem obserwatorów) problemy, potencjalnie mogące być podłożem nadużyć, i które zdają się też być nie tylko specyfiką obserwowanego przetargu.

Nie sposób byłoby w tym miejscu omówić wszystkie zaobserwowane sytuacje, stąd też skupimy się tylko na wybranych ogólnych i nieco bardziej szczegółowych kwestiach. Przykładowo, na etapie składania ofert jednym największych problemów jest przejrzystość informacji przekazywanych rynkowi przez zamawiającego. Nieprzejrzysta, trudna w nawigacji strona www przetargu. Dokumentacja udostępniana w nieczytelnych, nieedytowalnych formatach plików. To tylko niektóre problemy.

Zastrzeżenia wzbudziła praktyka niepublikowania na bieżąco pytań od wykonawców (co przecież zapobiegałoby niepotrzebnemu zwielokrotnianiu tych samych wątków) oraz udzielanie odpowiedzi z ogromnym opóźnieniem, w pakietach po kilkadziesiąt lub ponad sto odpowiedzi (w trakcie całego postępowania przetargowego wpłynęło ponad trzysta pytań). Zdarzyło się też, że zamawiający wybiórczo odpowiadał na pytania zadane już po wyznaczonym terminie. Te wszystkie sytuacje, choć z pozoru błahе, budują jednak złą atmosferę wokół zamówienia.

Obserwatorzy zwracali także uwagę na dość istotne problemy w dokumentacji zamówienia, które potencjalnie, już na etapie realizacji mogą być zarzewiem nadużyć lub naruszeń (np. zawyżania kosztów, nieuzasadnionych roszczeń, itp.). Dotyczyły one na przykład niejasności w opisie wymaganych robót, rozbieżności między planem funkcjonalno-użytkowym a specyfikacją istotnych warunków zamówienia, braków, które choć prawnie dopuszczalne, to mających potencjalnie wpływ

³ <http://www.paktuczciwosci.pl>

Pakt uczciwości realizowany w Polsce obejmuje inwestycję PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. pod nazwą „Prace na linii kolejowej nr 1 na odcinku Częstochowa-Zawiercie”, pierwotnie wycenianą na ponad pół miliarda złotych, gdzie wartość kontraktu wynosi 457 milionów złotych brutto.

na dalsze losy inwestycji, jak choćby brak decyzji środowiskowej. Krótko mówiąc już na etapie przygotowania przetargu, wadliwie opracowana dokumentacja i mało przyjazne, często nieprzejrzyste postępowanie kreuje brak zaufania, a także podłoże do nadużyć, również już po wyborze wykonawcy.

Obserwacją była także objęta ocena ofert. Przedstawiciele Fundacji byli członkami komisji przetargowej bez prawa głosu, co dawało możliwość monitorowania procesu podejmowania decyzji. Tajemnica prac komisji uniemożliwia opisanie tego procesu. Generalnie przebiegł on jednak bez zarzutu. Można natomiast wspomnieć o jednym interesującym wątku, który ujawnił się na tym etapie. A ponieważ był on związany z treścią jawnej części ofert, a dokładniej z JEDZ-em, czyli Jednolitym Europejski Dokument Zamówienia może zostać ogólnie opisany. Lektura JEDZ ujawniła potencjalny konflikt interesów między jednym z wykonawców, a zamawiającym. Konflikt ten nie został jednak odnotowany i opisany w JEDZ-u, choć wykonawca był do tego zobowiązany. Teoretycznie mogło to skutkować odrzuceniem oferty. Praktycznie jednak problem okazał się bardziej złożony. Zasadniczo bowiem w polskim prawie nie ma definicji konfliktu interesów. Wykonawca mógłby się więc bronić przed zarzutem, że konflikt ukrył twierdząc, że przecież nie mając ustawowych kryteriów oceny, nie wiedział co właściwie zgłosić. I do pewnego stopnia miałby rację. Z drugiej strony, zamawiający o tej sytuacji dowiedział się od obserwatorów. Gdyby jednak zamówienie nie było objęte paktem, szanse wykrycia tej sytuacji byłyby dużo mniejsze, także przez brak definicji i kryteriów oceny co jest konfliktem a co nie. Ponadto okazało się, że nie ma żadnych wytycznych co zrobić, gdy kon-

flikt interesów zostanie stwierdzony – jak nim zarządzać. Choć wiadomo, że konflikty interesów są przedpołem korupcji i mogą istotnie zaszkodzić, dlatego też w JEDZ pojawił się wymóg ich deklarowania, to wymóg ten bardzo łatwo zmiękczyć lub wręcz uczynić martwym. To bowiem zamawiający decyduje, czy brak deklaracji o konflikcie interesów, w sytuacji, gdy faktycznie zostanie stwierdzony przy ocenie oferty może być przesłanką do jej odrzucenia.

Poprzestańmy w tym miejscu na wskazaniu jedynie tych kilku przykładowych kwestii, które wynikły z obserwacji etapu udzielania zamówienia. Po niemal dwóch latach jest ich niepomiernie więcej i trzeba liczyć, że ostatecznie poprawią one nie tylko realizację monitorowanej inwestycji, ale i przyczynią się do lepszego funkcjonowania całego systemu zamówień publicznych. Wspomnijmy tymczasem o jeszcze jednym obiecującym elemencie pilotażu paktu uczciwości w Polsce.

Sygnaliści w pakcie, czyli bezpieczniejsze zamówienia

Jednym z ważnych źródeł informacji o nieprawidłowościach w zamówieniach publicznych są sygnaliści (ang. *whistleblowers*), osoby, które w związku z wykonywanymi obowiązkami zawodowymi często stają naocznyimi świadkami nielegalnych i nieetycznych działań, stwarzających zagrożenie dla dobra publicznego, i decydują się je ujawnić.

W przypadku zamówienia publicznego, z uwagi na liczbę podmiotów zaangażowanych w proces jego realizacji, od etapu przygotowania dokumentacji przetargowej do odbioru prac lub wykonania usługi, informacje o nieprawidłowościach mogą pochodzić z wielu źródeł – od pracowników zamawia-

jącego, wykonawcy, ekspertów pracujących przy dokumentacji przetargowej, podwykonawców, dostawców, firm których oferty zostały odrzucone w przetargu, itd. Systemy zgłaszania nieprawidłowości powinny istnieć więc zarówno po stronie zamawiającego, jak i wykonawców i podwykonawców, a także instytucji nadzorujących proces udzielania zamówień. Powinny to być także systemy otwarte zarówno na zgłoszenia pochodzące od ich pracowników jak i z zewnątrz.

Znaczenie takich systemów dla wczesnego wykrywania nieprawidłowości potwierdza badanie Stowarzyszenia Biegłych ds. Przepływów i Nadużyć Gospodarczych (ACFE) oparte o analizę 2 690 przypadków pracowniczych oszustw z lat 2016-2017 w różnych sektorach gospodarki. Nie tylko pokazuje, że tzw. „tips”, zgłoszenia, to najczęstsza metoda prowadząca do wykrycia oszustwa (40%), ale też że blisko dwie trzecie z nich pochodzi spoza organizacji, od klientów (21%), producentów (8%), konkurentów (3%) czy udziałowców (2%). Najczęściej raportowane w ten sposób typy nadużyć to korupcja, przywłaszczenie majątku i fałszowanie sprawozdań finansowych.

Komisja Europejska uważa, że ochrona sygnalistów może przynieść europejskiemu rynkowi zamówień publicznych wymierne korzyści. Był to zresztą jeden z powodów przygotowania projektu dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii (opublikowanego w kwietniu 2018 r.). W uzasadnieniu tej dyrektywy podkreśla się, że harmonizacja minimalnych standardów ochrony sygnalistów w państwach członkowskich pozwoli lepiej przeciwdziałać naruszeniom w obszarze zamówień publicznych, które mają negatywny wpływ na konkurencyjność jednolitego rynku, koszty działalności gospodarczej i atrakcyjność otoczenia inwestycyjnego w całej Wspólnocie. Dyrektywa ma między innymi zobowiązywać podmioty publiczne do wdrożenia wewnętrznych kanałów zgłaszania nadużyć.

O tym, że ochrona sygnalistów może znacząco zmniejszyć ryzyko marnotrawienia funduszy publicznych wydawanych w ramach zamówień, przekonuje też wspomniany już raport Milieu Ltd. wykonany na zlecenie Komisji Europejskiej w 2017 r. W raporcie

wyliczono m.in. korzyści z posiadania systemu ochrony sygnalistów w zamówieniach publicznych, uwzględniając informacje pochodzących ze wspomnianego wcześniej projektu DIGIWHIST. Według szacunków autorów raportu, ochrona sygnalistów tylko w obszarze zamówień publicznych pozwoli zaoszczędzić w najbardziej ostrożnym wariantcie w całej Unii Europejskiej między 5,8 a 9,6 miliardów euro każdego roku. U podstaw pilotażu paktu uczciwości leży więc ekonomiczne uzasadnienie, jakim jest uniknięcie zbędnych kosztów inwestycji finansowanych ze środków europejskich, wynikających z zaniedbań i nieuczciwych praktyk. W Polskiej edycji pilotażu udało się wbudować mechanizm ochrony sygnalistów w sam pakt.

W ramach monitorowanego zamówienia możliwość taką daje prowadząca monitoring Fundacja, która na stronie paktu udostępniła formularz do zgłaszania informacji przez osoby podejrzewające nieprawidłowości w inwestycji. W ten sposób osoby, które boją się dokonać takiego zgłoszenia bezpośrednio wykonawcy lub zlecającemu, mogą ją przekazać bezpośrednio Fundacji, która w imieniu sygnalisty lub korzystając z jego informacji może podjąć się wyjaśnienia sprawy lub przekazać zgłoszenie organom ścigania.

Ponadto elementem kontraktu podpisanego przez wykonawcę inwestycji objętej paktem, spółkę ZUE S.A., było m.in. zobowiązanie do przyjęcia polityki zarządzania etycznego i ochrony sygnalistów według wytycznych przygotowanych przez monitora i w konsultacji z nim. Na jej podstawie spółka powołała specjalnego doradcę do obsługi informacji pochodzących od sygnalistów oraz zobowiązała się do zapewnienia im ochrony przed represjami spowodowanymi zgłoszeniem nadużycia w zakresie monitorowanego kontraktu. Oprócz tego wykonawca w umowach z podwykonawcami, a na tej podstawie podwykonawcy w umowach z podwykonawcami dalszymi wprowadzili klauzulę, w której zobowiązują się przestrzegać zasad Polityki i przyjmując własne, wewnętrzne zasady ochrony sygnalistów. O każdym zidentyfikowanym nadużyciu zleceniobiorca ma informować zleceniodawcę i partnera społecznego, czyli Fundację.

Jak dotąd, po blisko dwuletnim obowiązywaniu paktu nie pojawił się jeszcze żaden sygna-

lista. Niemniej w systemie realizacji zamówienia pojawiło się konkretne rozwiązanie, który potencjalnie może pomóc zapobiegać i niwelować nadużycia w realizacji zamówienia publicznego. Okazało się, że można go z powodzeniem osadzić w obowiązujących ramach prawnych. Być może zatem mógłby się on stać jednym ze standardowych środków antykorupcyjnych stosowanym w zamówieniach publicznych.

Czego można spodziewać się po pilotażu?

Pilotaż paktu skończy się w 2019 r. i prawdopodobnie nie obejmie całego okresu realizacji inwestycji. Niemniej, oczekiwania są takie, że uzyskamy odpowiedź, czy jest to narzędzie, które mogłoby znaleźć szersze zastosowanie w Polsce i w Unii Europejskiej jako instrument prewencji korupcji i poprawy funkcjonowania systemu zamówień publicznych, czy też nie. Na ten moment pojawiają się już na horyzoncie pierwsze wnioski, za wcześniej jednak by je w tym miejscu je opisywać. Przez rok może zdarzyć się jeszcze bardzo dużo. Nie można też wykluczyć, że pilotaż przyczyni się do wykrycia lub zapobiegnie jakiemuś nadużyciu w ramach obserwowanego zamówienia, co mogłoby wywrócić wszystkie wyniki doczasowych obserwacji.

Dziś można jednak z całą pewnością stwierdzić, że jest miejsce dla takich miękkich narzędzi jak paki w polskim porządku prawnym. Co więcej, paki mogą być użyteczne nie tylko jako narzędzie prewencji twardej korupcji, ale instrument poprawiania sposobu organizacji i realizacji zamówień publicznych.

Może się także okazać, że pakt uczciwości, jako miękka forma przeciwdziałania nadużyciom, ale też pozwalająca zamawiającym i wykonawcom na wspólne budowanie standardów, otwierająca nowe możliwości dialogu i mediacji w sytuacjach konfliktowych, pod kontrolą zewnętrznego, społecznego obserwatora idealnie wpasuje się w nowe prawo zamówień publicznych, na którym właśnie pracuje rząd. W końcu jednym z jego podstawowych założeń jest uelastycznienie sztywnych dziś i bardzo skomplikowanych procedur. Jednak każde uelastycznienie pociąga za sobą nowe ryzyka, które trzeba kontrolować. Być może pakt uczciwości byłby dobrym do tego narzędziem. ■

