

KHRYSTYNA POTAPENKO

UNIwersytet Jagielloński
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Filozofii Prawa i Etyki Prawniczej
E-MAIL: KHRYSTYNA.POTAPENKO@DOCTORAL.UJ.EDU.PL

Przeciwdziałanie korupcji w zamówieniach publicznych i nowy system e-zamówień „ProZorro” na Ukrainie

STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł jest próbą analizy mechanizmów przeciwdziałania korupcji w zamówieniach publicznych. Zamówienia elektroniczne są najbardziej skutecznym instrumentem walki z korupcją w tym obszarze. Głównym celem e-zamówień jest wdrożenie zasad przejrzystości, dostępu do informacji, integracji i efektywności. Zamówienia publiczne były jedną z najbardziej skorumpowanych sfer na Ukrainie. Korupcja w tym zakresie wpływa negatywnie na budżet państwa i stan własności państwowej. Nowy system zamówień elektronicznych „ProZorro” w krótkim czasie wykazał skuteczność w walce z korupcją oraz w aspekcie oszczędności środków budżetowych. Wdrożenie ukraińskiego systemu e-zamówień trwało niespełna dwa lata. W 2014 roku przyjęto nowe zasady przeciwdziałania korupcji w zamówieniach publicznych w Unii Europejskiej (UE). Głównymi innowacjami w dyrektywach są nowe zasady e-zamówień w krajach UE. Zamówienia elektroniczne będą obowiązkowe dla wszystkich instytucji zamawiających i procedur udzielania zamówień od października 2018 roku. Korupcja w tym obszarze wpływa na wiele sfer życia publicznego poprzez wydatkowanie budżetu państwa w interesie prywatnym, zniszczenie infrastruktury, powodowanie nieatrakcyjności gospodarki dla inwestorów i zmniejszenie zaufania społecznego do władz publicznych. Celem zamówień elektronicznych jest rozwiązywanie problemów korupcji w zamówieniach publicznych i zapewnienie rozwoju państwa.

SŁOWA KLUCZOWE

zamówienia publiczne, korupcja, e-zamówienia, system „ProZorro”

Wstęp

Korupcja przenika do różnych sfer życia społecznego. Jedną z najbardziej szkodliwych odmian jest korupcja w zamówieniach publicznych, ponieważ skutkuje ona stratami budżetu oraz świadczeniem usług i dostarczaniem towarów niskiej jakości lub wykonaniem prac niezgodnych z wymogami i potrzebami. Szkodę wynikającą z korupcji w zamówieniach publicznych trudno oszacować. Łączy ona w sobie korupcję w sektorze prywatnym oraz publicznym, ponieważ posiada elementy korupcji politycznej, związanej z administracją publiczną i korupcji w biznesie.

Zamówienia publiczne to umowy na usługi, dostawy lub roboty budowlane zawierane przez zamawiających z wykonawcami wybranymi w określonej ustawą procedurze. Mowa tu o mechanizmie polegającym na kupowaniu towarów i usług przez organy administracji publicznej dla państwowych organów, zakładów, organizacji i przedsiębiorstw. Głównym instrumentem zamówień publicznych jest przetarg, polegający na konkurowaniu z sobą propozycji, spośród których zamawiający (organ władzy państwowej) wybiera najdogodniejszą. Stronami zamówień publicznych są zamawiający i wykonawca. Zamawiającym może być organ władzy publicznej, organy samorządu albo przedsiębiorstwa, zakłady, organizacje, które zapewniają realizację potrzeb państwa na ogólnokrajowym albo lokalnym poziomie. Komitet przetargowy jest organem zamawiającego, który organizuje przetarg. Drugą stroną przetargu są wykonawcy, czyli przedsiębiorstwa i przedsiębiorcy, którzy biorą udział w przetargu.

Zamawiającym jest jednostka sektora publicznego, która chce zaspokoić swoje potrzeby przy pomocy jednostki sektora prywatnego, na przykład szkoła państwowa potrzebuje zakupić nowe komputery. Zakupienie takich komputerów nie odbędzie się zwyczajną drogą kupna, ale za pośrednictwem procedury zamówień publicznych, przedstawienia ofert przez firmy i wyboru najlepszej z nich do realizacji. Procedura zamówień publicznych ma na celu zaspokojenie zapotrzebowania zamawiającego dzięki środkom pochodzącym z budżetu państwowego, gwarantując przy tym wysoką jakość, efektywność i oszczędność środków budżetu państwowego. Korupcja w sektorze publicznym i prywatnym często łączy się z sobą podczas procedury zamówień publicznych, co daje nielegalne korzyści obu stronom.

Transparency International w sprawozdaniu za 2014 rok wskazuje na wiele negatywnych czynników spowodowanych korupcją w zamówieniach publicznych, które wywierają wpływ na państwo i społeczeństwo. Należą do nich: zmniejszenie poziomu zaufania do rządu i administracji publicznej,

obniżenie praworządności, zniekształcenie gospodarki i zwiększenie poziomu ubóstwa w państwie. Korupcja w zamówieniach publicznych wywiera także negatywny wpływ na środowisko, ochronę zdrowia, bezpieczeństwo, ochronę państwa oraz inne dziedziny. Korupcja jest tu także przeszkodą dla inwestycji i minimalizuje uczciwą konkurencję na rynku¹.

Przeciwdziałanie korupcji w sferze zamówień publicznych jest skomplikowaną procedurą, wymagającą implementacji wielu zasad efektywności i transparentności. Naczelną zasadą, łączącą w sobie zasady podrzędne, jest transparentność. To podstawa efektywnego i nieskorumpowanego systemu zamówień publicznych, która tkwi w dobrze sformułowanych przepisach, regulacjach i mechanizmach ich realizacji. Transparentność przewiduje otwartość procedur, klarowne standardy, możliwość prowadzenia kontroli społecznej, równe możliwości dla uczestników i otwarty dostęp do informacji zarówno dla uczestników przetargu, jak i dla zwykłych obywateli². Transparentność w zamówieniach publicznych polega na odpowiedzialności i odgrywa ważną rolę w tworzeniu równych możliwości dla biznesu, aby uczestnicy obrotu gospodarczego brali udział w uczciwej procedurze zamówień niezależnie od tego, czy są to mali lub średni przedsiębiorcy, czy też wielkie korporacje.

Transparentność nie może istnieć bez dostępu do informacji. Dostęp do nich jest częścią zasady transparentności. Poufność informacji tworzy okazję do zachowań korupcyjnych i uniknięcia odpowiedzialności. Problem korupcji tkwi w jej niewykrywalności oraz trudności w uzyskaniu dowodów popełnienia czynu niezgodnego z prawem. Konfidenckość informacji w procedurze zamówień publicznych powinna być ograniczona do informacji, która jest tajemnicą przedsiębiorczą albo chroniącą uczciwą konkurencję (informacja o firmie, która może być wykorzystana przez inną firmę w celach prowadzenia nieuczciwej konkurencji). Od dostępu do informacji zależy możliwość przeprowadzenia kontroli, w tym kontroli społecznej i pociągnięcia do odpowiedzialności sprawców korupcji. Dostęp do informacji powinien być pełny, właściwy czasowo, klarowny i bez ograniczeń podmiotowych. Ostatni z warunków oznacza, że i uczestnicy, i obywatele powinni mieć dostęp do informacji dotyczącej zamówienia publicznego. Pełny dostęp do informacji nie przewiduje ograniczeń oprócz tych dotyczących tajemnicy przedsiębiorstwa i chroniących uczciwą konkurencję. Ła-

¹ *Curbing corruption in public procurement: a practical guide*, Transparency International 2014, s. 9–10.

² *A strategy for improving public procurement*, International Trade Centre UNCTAD, Switzerland 1999.

twość uzyskania informacji polega na możliwości jej znalezienia przez każdą osobę bez szczególnej wiedzy lub bez poszukiwania w źródłach, do których dotarcie przewiduje dodatkowe procedury. Właściwy czasowo dostęp do informacji polega na dostępności bieżącej informacji w toku prowadzenia procedury zamówień, a nie post factum, co gwarantuje przeciwdziałanie korupcji i zapobiega zawarciu umowy korupcyjnej.

Ujawnienie informacji na wszystkich etapach procedury zamówień publicznych daje możliwość niedoprowadzenia do zawarcia umowy korupcyjnej. Przeciwdziałanie korupcji w zamówieniach publicznych jest ważne ze względu na ewentualną stratę pieniędzy z budżetu państwowego, ponieważ po wykryciu szkody wyrządzonej państwu zwrócenie środków jest problematyczne. Czasem zwrot do budżetu państwowego może przeciągać się przez lata, co stwarza lukę w budżecie.

APEC (Wspólnota Gospodarcza Azji i Pacyfiku) deklaruje w swoich niewiążących zasadach realizacji zamówień publicznych, że „kontakty między wszystkimi dostawcami i personelem oceniającym a oferentami i potencjalnymi oferentami powinny być formalnie uzasadnione po oficjalnym procesie udzielania zamówień”³.

W zamówieniach publicznych przedstawiciele administracji publicznej posiadają szerokie uprawnienia dyskrecjonalne. W celu określenia pożądanego rezultatu każdej czynności zamawiający zobowiązany jest ustalić, „gdzie, dlaczego i kiedy pojawia się potrzeba, na jaki okres czasowy, w jakiej jednostce lub lokalizacji”. Kontrola technicznych elementów czasu realizacji może być przeprowadzona obiektywnie, jednak niektóre aspekty ewaluacji są wyraźnie indywidualne⁴.

Do zasady transparentności możemy odnieść także dostęp do dokumentacji. W procedurze zamówień publicznych wymagane są różne dokumenty potwierdzające działalność kandydatów, jakość i charakterystykę produkcji lub prac i inne. Ocenę złożonych dokumentów przeprowadzają przedstawiciele administracji publicznej (zamawiający), którzy decydują o ich ilości. W tym przypadku także pojawia się kwestia dyskrecjonalności działalności przedstawicieli administracji publicznej. Ważne w tej sytuacji jest zachowanie właściwego zapisu całego procesu udzielania zamówień, w tym decyzji i działań podjętych w trakcie procesu oraz powodów ich podjęcia

³ APEC, *Non-binding principles on government procurement*, APEC Government Procurement Expert Group, WT/WGTGP/W/24, [online] <http://docsonline.wto.org> [dostęp: 21.07.2017].

⁴ D. Della Porta, A. Vannucci, *Corrupt exchanges: Empirical themes in the politics and political economy of corruption*, paper prepared for conference, Bielefeld, May 2001, s. 9.

w zakresie wystarczającym, by je uzasadnić. Wszystkie informacje powinny być przechowywane przez pewien ustalony czas⁵, co zapewni możliwość dokonania bieżącej kontroli i kontroli po zakończeniu przetargu, a także sprawdzenia zgodności z prawem czynności zamawiającego.

Jedną z możliwości dokonania zamówień z elementem korupcyjnym jest ograniczenie dostępu do procedury zamówień. Dyskwalifikować z procedury wyboru wykonawcy można poprzez zwiększenie listy wymaganych dokumentów dla konkretnego kandydata lub niezaakceptowanie złożonych dokumentów. W sytuacji, gdy nie ma dostępu do informacji, nie można sprawdzić, jakie dokumenty złożyli inni kandydaci i czy są równie niedyskryminujące wymogi dla każdego z nich.

Co do zasady, procedura dyskwalifikacyjna powinna być określona w ustawie, przejrzysta i jawna. Każdy kandydat i obywatel powinien wiedzieć, jakie są przyczyny dyskwalifikacji. Powinny być one jednoznaczne, jawne i klarownie napisane.

Wysokie standardy międzynarodowe zasad i reguł wpływają na możliwości w ramach transakcji wewnętrznych. Lambsdorff zwraca uwagę na ryzyko umów korupcyjnych związanych ze współwłasnością. Zaznacza on, że osoby świadczące i otrzymujące usługi, towary lub roboty mogą zawrzeć korupcyjną umowę i założyć wspólną spółkę, a wtedy uzyskanie dochodów przez określoną spółkę będzie interesem obu stron⁶.

Kolejną ważną zasadą jest integralność. Łączy ona w sobie etyczne standardy i moralne wartości uczciwości, profesjonalizmu i sprawiedliwości i jest podstawą niedyskryminacji i zgodności procedury zamówień publicznych.

W celu realizacji zasady integralności oraz określenia standardów etycznych w zamówieniach publicznych zostały stworzone Kodeksy etyczne w zamówieniach publicznych (*Code of Conduct*). Ważny w tej sytuacji jest nie tylko *de iure* uchwalony dokument, ale też jego implementacja w działalności zamawiającego i realne przestrzeganie przepisów kodeksu na każdym etapie procedury zamówień publicznych. Przykładem Kodeksu etycznego w zamówieniach publicznych jest Kodeks zachowania w zamówieniach publicznych Kanady⁷. Ma on na celu podsumowanie istniejącego prawa, zapewniając jeden punkt odniesienia dla kluczowych obowiązków za-

⁵ APEC, *Non-binding...*, op. cit.

⁶ J. Lambsdorff, *Making corrupt deals: contracting in the shadow of the law*, "Journal of Economic Behaviour and Organisation" 2001, s. 17 (forthcoming).

⁷ *Public service and procurement Canada Code of Conduct*, [online] <https://www.tp-sgc-pwpsc.gc.ca/apropos-about/code-cond-eng.html> [dostęp: 21.07.2017].

równy urzędników państwowych, jak i dostawców. W Kodeksie zostały opisane: proces zamówień publicznych, prawa i obowiązki dwóch stron, zamawiającego i wykonawcy, zabezpieczenie, konsekwencje i odpowiedzialność⁸.

Transparentność gwarantuje możliwość istnienia konkurencji, a ta utrudnia korupcję, ponieważ zmniejsza zwrot z korupcyjnej działalności ekonomicznej: im większa konkurencja, tym są potrzebne większe łapówki. Mniejsze łapówki demotywują przedstawicieli administracji publicznej w związku z zawieraniem umów korupcyjnych. Poziom korupcji obniża także monopol naturalny, gdy tylko jeden podmiot może zapewnić konkretną dostawę albo wykonanie robót⁹. Rozwojowi korupcji najbardziej sprzyja środowisko niskiej konkurencji. Z tego powodu zamawiający, który posiada interes prywatny w zamówieniach publicznych, może sztucznie stwarzać taką sytuację.

Korupcja w zamówieniach publicznych ma wewnętrzny i zewnętrzny wpływ na rozwój gospodarki państwa i przyptyw inwestycji. Firmy krajowe i międzynarodowe często spotykają się z dylematem skorumpowanych zamówień publicznych. W takich systemach firmy są przekonane, że muszą zapłacić łapówkę, aby wygrać przetarg, są więc jak „ofiara, która nie może mieć żadnego wpływu na środowisko”. Korupcja jest zjawiskiem dwustronnym – obie strony zawierają umowę dla własnych interesów. Rose-Ackerman pisze, że zawieranie umów korupcyjnych nawet w skorumpowanym środowisku zamówień publicznych jest decyzją firm, czy uczestniczyć w takim procederze, czy zrezygnować i zgłosić naruszenia do właściwych krajowych i międzynarodowych organów¹⁰.

Wpływ nowych dyrektyw UE dotyczących przeciwdziałania korupcji w zamówieniach publicznych na prawo krajowe

Prawo zamówień publicznych składa się z prawa krajowego i międzynarodowego. Do najważniejszych aktów prawa międzynarodowego dotyczących przeciwdziałania korupcji w zamówieniach publicznych, oprócz ogólnych aktów międzynarodowych, należą także szczegółowe międzynarodowe antykorupcyjne akty prawne: Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa

⁸ *Public Works and Government Services Canada*, [online] <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/contexte-context-eng.html> [dostęp: 15.02.2017].

⁹ A. Ades, R. Di Tella, *Rents, Competition and Corruption*, „American Economic Review” 1999, Vol. 89, No. 4, s. 94.

¹⁰ S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*, Cambridge 1999, s. 188.

zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, podpisana w Paryżu 17 grudnia 1997 roku¹¹; Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych oraz Rekomendacje Rady OECD w sprawie dalszego zwalczania przekupstwa w międzynarodowych transakcjach handlowych z dnia 26 listopada 2009 roku; Rekomendacje OECD w sprawie poprawy uczciwości w zamówieniach publicznych¹²; UNCITRAL Ustawa Modelowa w sprawie zamawiania towarów, robót budowlanych i usług¹³; Porozumienie w sprawie zamówień rządowych WTO¹⁴.

Dyrektywy Unii Europejskiej także regulują procedury zamówień publicznych i wprowadzają różne mechanizmy przeciwdziałania korupcji w tej sferze. Do najważniejszych dyrektyw w dziedzinie zamówień publicznych należą: Dyrektywa 2004/17/EC z dnia 31 marca 2004 roku koordynująca procedury udzielenia zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych¹⁵; Dyrektywa 2004/18/WE z dnia 31 marca 2004 roku w sprawie koordynacji procedur udzielenia zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi¹⁶; Dyrektywa 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 roku w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE¹⁷. Są to także nowe dyrektywy wprowadzające wiele zmian do systemu zamówień publicznych: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego

¹¹ Konwencja o Zwalczaniu Przekupstwa Zagranicznych Funkcjonariuszy Publicznych w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych, podpisana w Paryżu 17 grudnia 1997 r. (Dz. U. Z 2001 r. Nr 23, poz. 264).

¹² *Rekomendacje OECD w sprawie poprawy uczciwości w zamówieniach publicznych*, [online] <http://www.oecd.org/governance/ethics/41549036.pdf>. [dostęp: 15.02.2017].

¹³ *UNCITRAL Ustawa Modelowa w sprawie zamawiania towarów, robót budowlanych i usług*, [online] [ghhttp://www.bzg.pl/sites/www.bzg.pl.new/files/bzg-2005-04/ustawa_modelowa_onz.pdf](http://www.bzg.pl/sites/www.bzg.pl.new/files/bzg-2005-04/ustawa_modelowa_onz.pdf) [dostęp: 15.02.2017].

¹⁴ *Porozumienie w sprawie zamówień rządowych WTO*, [online] https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_01_e.htm [dostęp: 7.02.2017].

¹⁵ Dyrektywa 2004/17/EC z dnia 31 marca 2004 roku koordynująca procedury udzielenia zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.U.L. 134 z 30.4.2004).

¹⁶ Dyrektywa 2004/18/WE z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielenia zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. U. UE L. z 30.4.2004).

¹⁷ Dyrektywa 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa (Dz. Urz. UE L 216 z 20.8.2009 r., str. 76, z późn. zm.).

i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 roku w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE¹⁸; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 roku w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE¹⁹; oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 roku w sprawie udzielania koncesji²⁰.

Dyrektywa 2014/24/UE wprowadza progi stosowania zawartych w niej regulacji do zamówień publicznych. Dyrektywa ma zastosowanie do zamówień, których wartość oszacowano na poziomie lub powyżej ustalonych progów. W przypadku zamówień publicznych na roboty budowlane próg wynosi 5 186 000 euro. W przypadku zamówień publicznych na dostawy i usługi udzielanych przez instytucje administracji centralnej i konkursów tych instytucji próg ustalono na poziomie 134 000 euro. W przypadku instytucji zamawiających poniżej szczebla centralnego – 207 000 euro. Dyrektywa 2014/24/UE wprowadza obowiązkową komunikację elektroniczną.

Dyrektywa 2014/24/UE przewiduje następujące procedury udzielenia zamówienia: procedura otwarta, procedura ograniczona, procedura konkurencyjna z negocjacjami, dialog konkurencyjny, partnerstwo innowacyjne, procedura negocjacyjna bez ogłoszenia. Zgodnie z art. 26 ust. 2–4 Dyrektywy państwa członkowskie zobowiązane są do tego, by przewidzieć we własnym ustawodawstwie wszystkie wymienione procedury z wyjątkiem ostatniej. Procedura otwarta polega na możliwości złożenia oferty przez każdego zainteresowanego wykonawcę w odpowiedzi na zaproszenie do procedury ubiegania się o zamówienie publiczne. Procedura konkurencyjna z negocjacjami jest procedurą, w której zamawiający w celu zapewnienia niedyskryminacji i sprawiedliwości zobowiązany jest określić w dokumentach zamówienia minimalne wymogi i kryteria udzielenia zamówienia, które nie podlegają negocjacjom. Minimalne wymagania powinna spełniać każda oferta wykonawców, by możliwe było udzielenie zamawiającemu zamówienia. Procedurę dialogu konkurencyjnego stosuje się w sytuacji, gdy zamawiający określa swoje potrzeby i wymagania, ale nie potrafi określić

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.3.2014 r., str. 65, z późn. zm.).

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.3.2014 r., str. 243, z późn. zm.).

²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji, (Dz. Urz. UE L 94 z 28.3.2014 r., str. 1, z późn. zm.).

sposobu ich spełnienia oraz nie może ocenić, jakie rozwiązania może zaoferoować rynek. Na przykład mogą to być projekty innowacyjne, projekty wymagające złożonego i strukturyzowanego finansowania czy projekty dużych sieci komputerowych.

Nową procedurą zamówień publicznych jest partnerstwo innowacyjne. Zgodnie z artykułem 31 ust. 2 Dyrektywy 2014/24/UE jej celem jest „opracowanie innowacyjnego produktu, usługi lub robót budowlanych oraz późniejszy zakup dostaw, usług lub robót budowlanych będących wynikiem tych prac, pod warunkiem, że odpowiadają one poziomom wydajności i maksymalnym kosztom uzgodnionym między instytucjami zamawiającymi a uczestnikami”²¹. W tej procedurze zamówienia udzielane są na podstawie najlepszej relacji jakości do ceny.

Dyrektywa 2014/24/UE poświęca wiele artykułów zagadnieniu elektronicznej zamówień publicznych w celu osiągnięcia celów strategii Komisji Europejskiej z dnia 3 marca 2010 roku „Europa 2020, strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Elektroniczna zamówień publicznych ma zapewnić elektroniczny dostęp do dokumentów zamówienia publicznego oraz katalogów elektronicznych. Zgodnie z art. 22 Dyrektywy 2014/24/UE państwa członkowskie zapewniają, że wszelka komunikacja i wymiana informacji odbywająca się na mocy dyrektywy, w szczególności elektroniczne składanie ofert, oraz przeprowadzana jest z wykorzystaniem elektronicznych środków komunikacji.

Motyw 52 preambuły wskazuje, iż przekazywanie ogłoszeń w formie elektronicznej, elektroniczna dostępność dokumentów zamówienia oraz w pełni elektroniczna komunikacja, oznaczająca komunikację za pomocą środków elektronicznych na wszystkich etapach postępowania, łącznie z przekazywaniem wniosków o dopuszczenie do udziału oraz ofert, powinny być obowiązkowe.

Centralne jednostki kupujące powinny obowiązkowo korzystać w postępowaniach o udzielenie zamówienia z elektronicznych środków komunikacji najpóźniej od dnia 18 kwietnia 2017 roku, wszyscy pozostali zamawiający powinni mieć taki obowiązek najpóźniej od dnia 18 października 2018 roku. System elektroniczny zgodnie z Dyrektywą ma być niedyskryminujący, ogólnie dostępny oraz nie może ograniczać dostępu wykonawców do postępowania o udzielenie zamówienia. Dyrektywa przedstawia zamkniętą listę wyjątków od obowiązku wykorzystania środków elektronicznych.

²¹ Dyrektywa 2014/24/UE, art. 31, ust. 2.

System e-zamówień: pojęcie, mechanizm działania i najważniejsze cele

E-zamówienia są wykorzystaniem informacyjnych i komunikacyjnych technologii w zamówieniach publicznych. System e-zamówień sprzyja zwiększeniu transparentności, ułatwia dostęp do przetargów, zmniejsza bezpośrednią komunikację między zamawiającym a uczestnikami zamówień (firmami, przedsiębiorcami), zwiększa konkurencyjność i umożliwia łatwe wykrycie łamania prawa, korupcji i korupcyjnych związków. System e-zamówień pełni trzy najważniejsze funkcje: umożliwia dostęp do informacji uczestnikom przetargu i obywatelom, przedstawia informacje w transparentny, przejrzysty i klarowny sposób, a także zwiększa poziom odpowiedzialności poprzez możliwość prowadzenia kontroli przez właściwe organy, kontroli społecznej oraz możliwość ustalenia osoby odpowiedzialnej za konkretną czynność²². E-zamówienia umożliwiają prowadzenie kontroli na różnych poziomach, w szczególności: kontroli właściwych organów, uczestników zamówienia, organizacji pozarządowych, organów antykorupcyjnych i Komitetu Antymonopolowego (organ kształtujący i koordynujący realizację polityki uczciwej konkurencji w dziedzinie zamówień publicznych i działalności gospodarczej), kontroli społecznej oraz w przypadku zamówień od podmiotu zagranicznego kontroli organów międzynarodowych. Przykładem takiego systemu e-zamówień jest na przykład KONEPS w Korei²³.

Zamówienia publiczne są skomplikowane i często dalekie od transparentności. To powoduje trudności w wykryciu zachowania korupcyjnego. Korupcja może się pojawić na każdym z sześciu etapów zamówień: określenie potrzeb, ustalenie zamawiającego i ogłoszenie zamówienia, etap przygotowawczy (określenie warunków udziału w postępowaniu), otwarcie ofert i kwalifikacja wykonawców, wybór oferty i zawarcie umowy, wykonanie zamówienia i sprawdzenie²⁴.

²² S. Bhatnagar, *Transparency and Corruption: Does E-Government Help?*, CHRI Report Open Sesame: Looking for the Right to Information in the Commonwealth, 2003, [online] <http://www.iimahd.ernet.in/~subhash/pdfs/CHRIDraftPaper2003.pdf>, s. 2, [dostęp: 7.02.2017].

²³ *Public Procurement Service, Korea*, [online] <https://www.pps.go.kr/eng/index.do> [dostęp: 15.02.2017].

²⁴ Transparency International, *Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement*, 2006, [online] http://www.transparency.org/whatwedo/activity/curbing_corruption_in_public_procurement, p. 17, [dostęp: 7.02.2017].

Przeciwdziałanie korupcji w zamówieniach publicznych na Ukrainie i nowy system e-zamówień „ProZorro”

Po wydarzeniach z 2014 roku na Ukrainie aktywiści społeczni wystąpili z inicjatywą stworzenia systemu e-zamówień. Zamówienia publiczne były jedną z najbardziej skorumpowanych dziedzin, powodującą ogromne straty w budżecie państwa. Zgodnie z informacją ekspertów każdego roku Ukraina traciła około 50 mld hrywien przez korupcję w zamówieniach publicznych. Sytuacja polityczna, problemy gospodarcze i zwiększenie wydatków przez wojnę na wschodzie Ukrainy wzmogły potrzebę walki z korupcją w zamówieniach publicznych. Także wybrany przez Ukrainę kurs europejskiej integracji wymagał doprowadzenia standardów zamówień publicznych do standardów UE. W 2014 roku zostały uchwalone trzy nowe dyrektywy UE w sferze zamówień publicznych. Najważniejszą innowacją wprowadzoną na mocy tych dyrektyw jest stworzenie systemu e-zamówień we wszystkich państwach UE do października 2018 roku. Ukraina wprowadziła testowy model e-zamówień jeszcze w 2015 roku, a od 1 sierpnia 2016 roku funkcjonuje on jako samodzielny, powszechnie obowiązujący system zamówień publicznych.

a. Korupcja w systemie zamówień publicznych przed reformą

Przed reformą zamówienia publiczne były nietransparentne i skorumpowane, co było spowodowane w szczególności ograniczonym dostępem do informacji i biurokracją. W związku z udziałem w przetargu wykonawca był zobowiązany do złożenia wielu różnych dokumentów, a czas na to był ograniczony. Informacja o przetargu była swego rodzaju informacją poufną – trudno było dowiedzieć się o ogłoszeniu przetargu, choć wiedzieli o nim kandydaci zamawiającego. Osoby spoza grona znajomych zamawiającego często po uzyskaniu informacji o przetargu po prostu nie mieli możliwości złożenia dokumentów przez biurokrację i skomplikowane procedury. Z tego powodu w przetargach brały udział osoby, których powodzeniem zainteresowany był bezpośrednio zamawiający. Wymogi dla towarów lub usług spisywano z ich oferty. Nie było możliwości śledzenia toku przetargu, ponieważ ujawniano informacje dotyczące bezpośrednio przetargu (ogłoszenie o przetargu) i jego wyniki.

Do czasu wprowadzenia systemu e-zamówień fakt zawarcia umowy korupcyjnej między zamawiającym i wykonawcą można było wykryć poprzez badanie ceny ustalonej przez zamawiającego i ceny, która wygrała przetarg. Zamawiający, mając prywatny interes w procedurze zamówienia, wystawiał maksymalną cenę na określony towar, na przykład 300 000 hrywien, i zwyciężała osoba proponująca 299 000 hrywien. Różnica między ceną maksymalną zamawiającego i zwycięzcy przetargu była minimalna. Celem przetargu jest zaoszczędzenie pieniędzy z budżetu. Po przeprowadzeniu analizy „papierowych” przetargów ustalono, że średnia różnica między ceną maksymalną zamawiającego i ceną wykonawcy stanowiła mniej niż 0,5%. Z tak niskim współczynnikiem różnicy oszczędność pieniędzy z budżetu państwa była znikoma. Taka sytuacja nie pozwalała zaoszczędzić, a przetarg nie spełniał swojego najważniejszego celu, mianowicie nabywania towarów, usług lub robót wysokiej jakości za najniższą cenę. Często o przetargu nie wiedziały osoby, które mogłyby stworzyć konkurencję, wygrywała zaś osoba, z którą przedstawiciele organu władzy zawierali korupcyjną umowę.

Schemat korupcyjnej umowy był następujący. Organ władzy zamieszczał ogłoszenie o przetargu, o którym została uprzedzona druga strona korupcyjnej umowy. Zamawiający wystawiał cenę maksymalną, a przyszły wykonawca zamówienia dawał cenę minimalnie mniejszą od ceny maksymalnej zamawiającego. Przyszły wykonawca oczywiście sztucznie podwyższał cenę swoich towarów i usług. Dzięki zawarciu korupcyjnej umowy nie miał obaw, że przetarg może wygrać inna osoba, ponieważ, po pierwsze, niewiele osób o nim wiedziało, po drugie zaś, wszystkie wymagane dokumenty miały formę drukowaną i aby je złożyć, potrzebny był określony czas. Osoba, która wiedziała o ogłoszeniu przetargu, mogła zdążyć zwalczyć biurokrację i złożyć wymagane pisma. Po trzecie, w dokumentach organ przeprowadzający przetarg mógł znaleźć „błąd”, wynikiem czego była dyskwalifikacja z przetargu. Po czwarte, nie było konkurencji, ponieważ warunki i wymogi dla produkcji, usług lub robót zostały spisane bezpośrednio z zamówienia przyszłego wykonawcy, z którym została zawarta umowa korupcyjna. Zwycięzcę przetargu wybierała komisja przetargowa, co też było nietransparentne.

W wyniku wykonania umowy korupcyjnej państwo traci pieniądze z budżetu, ponieważ nie ma oszczędności, towary lub usługi nie zawsze są odpowiedniej jakości, a ponadto ze sfery zamówień publicznych znika konkurencja, która jest przesłanką do zaufania organom władzy i zapewnienia efektywnych, jakościowych, tanich towarów, usług i robót. System zamówień

publicznych sprzed wprowadzenia „ProZorro” wyłączał możliwość kontroli społecznej, ponieważ śledzenie toku przetargu było bardzo skomplikowane dla zwykłych obywateli, a ujawnienie korupcji było możliwe tylko ze strony osób mających wiedzę i kompetencje do przeprowadzenia antykorupcyjnej ekspertyzy zamówień publicznych.

b. Aspekty prawne reformy i algorytm działania e-zamówień na Ukrainie

Zgodnie z Ustawą Ukrainy z dnia 25 grudnia 2015 roku o zamówieniach publicznych²⁵ zamawiający zobowiązani są prowadzić wszystkie przetargi przez system „ProZorro”, jeśli wartość towarów jest równa albo wyższa 200 000 hrywien (około 30 000 złotych), a usług równa albo wyższa 1,5 miliona hrywien (około 220 000 złotych). W każdej miejscowości lub w rejonie można obniżyć progi z 200 000 hrywien do na przykład 50 000 hrywien dla transparentności wszystkich zamówień, w tym zamówień drobnych. Wyjątkiem od tej reguły są przetargi przeprowadzone ze środków międzynarodowych organizacji finansowych, na przykład kredyty udzielone przez Europejski Bank Inwestycji, Północny Inwestycyjny Bank, Międzynarodowy Bank Rekonstrukcji i Rozwoju i inne. W tych przypadkach zamówienia publiczne są dokonywane zgodnie z zasadami i procedurami tych organizacji. Jeżeli takich procedur nie ustalono, to zgodnie z przepisami Ustawy o zamówieniach publicznych przetargi poniżej wymienionych kwot można przeprowadzać przez system „ProZorro”, ale nie ma takiego obowiązku. Zamawiający jest zobowiązany opublikować w systemie „ProZorro” sprawozdanie z zamówienia publicznego o wartości powyżej 50 000 hrywien.

Zgodnie z Ustawą zamówienia publiczne działają na zasadach uczciwej konkurencji, maksymalnej ekonomii i efektywności, transparentności i otwartości we wszystkich stadiach zamówień, niedyskryminacji, przeciwdziałania korupcji i obiektywnej oceny propozycji przetargowych. Ważną zasadą jest niedyskryminowanie w sferze dostępu do informacji, co zapewnia równy dostęp do wszelkich informacji o przetargu uczestnikom i zwykłym obywatelom. Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego i Handlu prowadzi politykę w sferze zamówień publicznych. Komitet Antymonopolowy Ukrainy jest organem rozpatrującym skargi dotyczące naruszeń w zamówieniach publicznych.

²⁵ Ustawa Ukrainy z dnia 25 grudnia 2015 r. o zamówieniach publicznych, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 9, ст. 89.

Zamawiający zobowiązany jest do tego, by opublikować ogłoszenie o przetargu w systemie „ProZorro”. Jeżeli oczekiwana wartość towarów i usług wynosi ponad 133 000 euro, a prac – 5 150 000 euro, zamawiający zobowiązany jest opublikować ogłoszenie w języku ukraińskim i angielskim.

Ustawa Ukrainy przewiduje trzy rodzaje procedur zamówień publicznych: przetarg otwarty, dialog konkurencyjny i negocjacyjną procedurę zamówień²⁶. Zgodnie z poprzednią ustawą o zamówieniach publicznych było pięć rodzajów zamówień: przetarg otwarty, dwustopniowy przetarg, zapytanie cenowe, poprzednia kwalifikacja uczestników i negocjacyjna procedura zamówień²⁷.

Konkurencyjny dialog stosuje się w przypadku, gdy zamawiający nie może doprecyzować technicznych, jakościowych specyfikacji usług lub prac i w celu podjęcia efektywnej decyzji potrzebne są negocjacje z uczestnikami. Ten rodzaj zamówień publicznych stosuje się w sferze usług konsultacyjnych, prawnych, badań naukowych, systemów informacyjnych itp.

Negocjacyjna procedura zamówień jest stosowana w szczególnych przypadkach. Przewiduje ona przeprowadzenie negocjacji z jednym lub kilkoma uczestnikami przetargu przed zawarciem umowy. Do wyłącznych wypadków stosowania tej procedury należy zamawianie utworów sztuki oraz brak konkurencji na rynku, czego rezultatem jest możliwość zawarcia umowy tylko z jednym uczestnikiem. Działa to także w sytuacji nadzwyczajnej, gdy nie ma czasu ani możliwości na dokonanie innej procedury przetargowej.

System „ProZorro” pozwala uniknąć biurokracji, ponieważ wszystkie dokumenty uczestnicy przetargu składają w formie elektronicznej. System sporządza sprawozdanie z przetargu (wcześniej zamawiający był zobowiązany do sporządzenia sprawozdania i opublikowania go na stronie Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego i Handlu). Do czasu wprowadzenia systemu „ProZorro” wszystkie dokumenty uczestnicy zamówienia składali w formie papierowej osobiście. Złożenie dokumentów wymagało poświęcenia czasu i wiązało się z wieloma procedurami biurokratycznymi. Obecnie zamawiający nie może wymagać od uczestników dodatkowych dokumentów, nieprzewidzianych ustawodawstwem dla osób prawnych, fizycznych i przedsiębiorców prowadzących indywidualną działalność gospodarczą. Przed reformą przez szerokie prawa dyskrecyjne zamawiającego z przetargu wyłączeni byli uczestnicy, którzy swoim udziałem przeszkadzali w wyko-

²⁶ Ustawa Ukrainy z dnia 25 grudnia 2015 r. o zamówieniach publicznych, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, №9, ст. 89.

²⁷ Ustawa Ukrainy z dnia 10 kwietnia 2014 r. o dokonaniu zamówieniach publicznych, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 24, ст. 883.

naniu umów korupcyjnych. Wymogi przedstawienia dodatkowych dokumentów były sposobem dyskwalifikacji niepotrzebnych uczestników w toku przetargu.

Równie ważnym aspektem przeciwdziałania korupcji w zamówieniach publicznych jest wprowadzenie rejestru osób, które popełniły czyny korupcyjne albo czyny powiązane z korupcją²⁸. Rejestr umożliwia sprawdzenie uczestników przetargu i dyskwalifikację tych firm, które wygrywały poprzednie przetargi, zawierając umowy korupcyjne.

Sukcesy i problemy systemu e-zamówień

System „ProZorro” potwierdził swoją efektywność i transparentność. Przykładem jego znaczącego sukcesu jest przeprowadzenie przetargu na budownictwo szkoły w małej wsi Ozerci w obwodzie Rówieńskim. Na budowę szkoły przeznaczono kwotę maksymalną w wysokości 42 milionów hrywien (ponad 6 milionów złotych). Cena wykonawcy, firmy budowlanej, która wygrała przetarg, wynosi tylko 48% ceny maksymalnej – 20 milionów hrywien (ponad 3 miliony złotych). System „ProZorro” pozwolił zaoszczędzić środki, które przeznaczono na wybudowanie nowej szkoły w innej wsi.

Obecnie, zgodnie z analizą ekspertów i twórców systemu „ProZorro”, współczynnik różnicy między ceną maksymalną zamawiającego i ceną wykonawcy wynosi średnio 12–13%. Obecnie najtańszą i najwygodniejszą opcję wybiera sam system na podstawie informacji wprowadzonych przez uczestników przetargu. Na zamówieniach przez system „ProZorro”, który 1 sierpnia 2016 roku stał się systemem powszechnie obowiązującym, zgodnie ze statystykami zaoszczędzono 10 mld hrywien. Wymieniona kwota jest różnicą pomiędzy środkami przewidzianymi w budżecie państwa na konkretne zamówienia i sumą podpisanych umów z wykonawcami. Środki zaoszczędzone na zakończonych i jeszcze trwających zamówieniach wynoszą już ponad 17 mld hrywien²⁹.

System „ProZorro” zdobył nagrodę World Procurement Awards 2016, wyróżnienie w dziedzinie zamówień publicznych. W 2017 roku system ten został po raz drugi nominowany do nagrody³⁰. Dzięki niemu Ukraina wyprzedza wiele państw w zakresie transparentności zamówień publicznych.

²⁸ Zob. *Rejestr osób, którzy popełnili czyny korupcyjne lub czyny powiązane z korupcją*, [online] <http://corrupt.informjust.ua/> [dostęp: 21.07.2017].

²⁹ Zob. [online] <http://bi.prozorro.org> [dostęp: 21.07.2017].

³⁰ *World Procurement Awards*, [online] <https://www.procurementleaders.events/world-procurement-awards/shortlist> [dostęp: 20.02.2017].

Omawiany system e-zamówień przeciwdziała korupcji w sferze zamówień publicznych. Stwarza nowe warunki, ale nie zmienia ludzi obejmujących stanowiska w administracji publicznej, występujących często jako zamawiający. Poprzedni system umożliwiał szeroki zakres czynów korupcyjnych, łamanie prawa i manipulacji. Nowy system nie daje tej możliwości, ale zostały zarejestrowane próby obejścia systemu i dokonania zamówienia zgodnie ze starym, korupcyjnym schematem.

Ustawa o zamówieniach publicznych przewiduje możliwość obniżenia progów zamówień realizowanych przez system „ProZorro” przez rady miast. Celem jest zwiększenie konkurencji i przeciwdziałanie korupcji w zamówieniach publicznych. Do 1 sierpnia 2016 roku dokonywanie zamówień przez system „ProZorro” nie było powszechne ani obowiązkowe, ponieważ system znajdował się na etapie testowania. Pierwszą próbą jego ominięcia było dokonanie wszystkich możliwych zamówień przez zamawiających, którzy chcieli dokonać działań korupcyjnych, przed 1 sierpnia 2016 roku. Jak zauważa kierownik Oddziału Przeciwdziałania Korupcji Centrum Studiów Politycznych i Analityki „Eidos” Glib Kanewskij, taką tendencję można obserwować w sferze ochrony zdrowia. Stan szpitali na Ukrainie potwierdza, że przez wiele lat zamówienia państwowe były dokonywane z dużym stopniem korupcji. Drugim sposobem na ominięcie systemu jest ustalenie niższych progów na zamówienia towarów i usług, ale nie prac. W obwodzie Charkowskim Rada Miasta ustaliła niższe progi, w związku z czym zamówienia towarów w wysokości od 50 tys. hrywien mają być dokonywane przez system „ProZorro”. Dla robót próg 1,5 miliona hrywien pozostał bez zmian. Duże kwoty wydawane są zatem na roboty, a nie na towary i usługi, co pozwala nadal uzyskiwać nielegalne dochody przez korupcyjne działania w zamówieniach publicznych między zamawiającymi i wykonawcami. Roboty o wartości sięgającej milionów hrywien w szpitalach wykonują firmy związane z politykami i zamawiającymi, firmy bez doświadczenia albo w ogóle z innej sfery działalności. Zamawiający zawiera czasami kontrakty z firmami wykonawcami zamówienia, przeciwko którym toczono sprawy karne. W Charkowie pod jednym adresem zarejestrowano 16 firm i każda z nich otrzymywała kontrakty na miliony hrywien, wykonując zamówienie publiczne różnych szpitali³¹. Analizując stan szpitali, w szczególności w Charkowie, dochodzimy do wniosku, że żadne z prac za miliony hrywien nie zostały wykonane, a korupcja w zamówieniach publicznych w sferze ochrony zdrowia jest na bardzo wysokim poziomie. Wiele firm rejestruje się także w celu

³¹ Г. Каневський, *Бідні, бо дурні, або як підвищити ефективність витрат лікарень*, Економічна правда, 13.01.2017, [online] eprawda.com.ua [dostęp: 20.02.2017].

wykonania konkretnych zamówień. Również w tym przypadku nie można mówić o dobrej jakości czy też w ogóle wykonaniu jakichkolwiek prac zgodnie z zamówieniem. Firmy tworzone są wyłącznie w celu realizacji korupcyjnego schematu uzyskania środków pochodzących z zamówienia publicznego. Jak zaznacza autor badania, firmy, przeciwko którym wytoczono sprawy karne za podwyższenie wartości prac w szpitalach, dostają nowe środki z zamówień publicznych, co powoduje kolejne okradanie budżetu.

Rozwiązaniem jest przeprowadzenie wszystkich zamówień publicznych dotyczących robót oraz towarów i usług od 10 tys. hrywien (około 1500 zł) przez system „ProZorro”. Na drobne wydatki (na przykład bandaż dla szpitali) należy zostawić minimalną kwotę, by można było dokonywać zamówień bez konkursu. Jest to wymagane ze względu na czas realizacji zamówienia przez system „ProZorro” i zarazem pilne zapotrzebowanie na rzeczy pierwszej potrzeby dla szpitali.

Wnioski

Przeciwdziałanie korupcji w zamówieniach publicznych jest ważnym krokiem demokratyzacji państwa, poprawy stanu gospodarki i zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej. System e-zamówień „ProZorro” w krótkim czasie wykazał na Ukrainie efektywność. Międzynarodowe nagrody i wysoki stopień oszczędności budżetu państwa są potwierdzeniem skutecznego przeciwdziałania korupcji w zamówieniach publicznych. Również harmonizacja nowych regulacji dotyczących zamówień publicznych na Ukrainie ze standardami UE jest ważnym krokiem europejskiej integracji tego kraju.

COUNTERACTING CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT AND NEW E-PROCUREMENT SYSTEM PROZORRO IN UKRAINE

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze mechanisms of counteracting corruption in public procurement. E-procurement is of the most effective instrument fighting corruption in public procurement. The main aim of e-procurement is implementation and real action principles of transparency, access to information, integrity and efficiency. Public procurement was one of the most corrupted spheres in Ukraine. It has big negative influence on state budget and condition of state and municipal property. New e-procurement system ProZorro in a short time presented efficiency in fighting corruption in public procurement and saving state budget funds. Ukraine rollout e-procurement system in less two years. In 2014 were adopted setting out new rules for the counteraction corruption in public procurement. The main innovation of the directives is new rules of e-procurement in EU countries. E-procurement will be man-

datory for all contracting authorities and procurement procedures by October 2018. Corruption in public procurement has an influence on many spheres of public life by state budget expenditures in private interests, a destruction of the infrastructure, an economy remains not attractive to investors and social trust to public authorities reduces. E-procurement intended to solve corruption problems in public procurement and ensure a development of the state.

KEYWORDS

public procurement, corruption, e-procurement, system ProZorro

BIBLIOGRAFIA

1. *A strategy for improving public procurement*, International Trade Centre UNCTAD, Switzerland 1999.
2. Ades A., Di Tella R., *Rents, Competition and Corruption*, "American Economic Review" 1999, Vol. 89, No. 4.
3. Bhatnagar, S. *Transparency and Corruption: Does E-Government Help?*, CHRI Report Open Sesame: Looking for the Right to Information in the CommonWealth, 2003, [online] <http://www.iimahd.ernet.in/~subhash/pdfs/CHRIDraftPaper2003.pdf> [dostęp: 7.02.2017].
4. *Curbing corruption in public procurement: a practical guide*, Transparency International 2014.
5. Della Porta, D., Vannucci A., *Corrupt exchanges: Empirical themes in the politics and political economy of corruption*, paper prepared for conference, Bielefeld, May 2001.
6. Dyrektywa 2004/17/EC z dnia 31 marca 2004 roku koordynująca procedury udzielenia zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.U.L. 134 z 30.04.2004).
7. Dyrektywa 2004/18/WE z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielenia zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi. (Dz. U. UE L z 30.04.2004).
8. Dyrektywa 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, (Dz. Urz. UE L 216 z 20.8.2009 r., str. 76, z późn. zm.).
9. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji, (Dz. Urz. UE L 94 z 28.3.2014 r., str. 1, z późn. zm.).
10. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.3.2014 r., str. 65, z późn. zm.).
11. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U.U.E.L. 2014.94.65).
12. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.3.2014 r., str. 243, z późn. zm.).

13. Konwencja o Zwalczeniu Przekupstwa Zagranicznych Funkcjonariuszy Publicznych w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych, podpisana w Paryżu 17 grudnia 1997 r. (Dz. U. Z 2001 r. Nr 23, poz. 264).
14. Lamsdorff J., *Making corrupt deals: contracting in the shadow of the law*, "Journal of Economic Behaviour and Organisation" 2001 (forthcoming).
15. *Non-binding principles on government procurement*, APEC overnment Procurement Expert Group, [online] WT/WGTGP/W/24 on <http://docsonline.wto.org> [dostęp: 15.02.2017].
16. Porozumienie w sprawie zamówień rządowych WTO, [online] https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_01_e.htm [dostęp: 7.02.2017].
17. Public Procurement Service, Korea, [online] <https://www.pps.go.kr/eng/index.do> [dostęp: 15.02.2017].
18. Public Works and Government Services Canada, [online] <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/contexte-context-eng.html> [dostęp: 15.02.2017].
19. Rekomendacje OECD w sprawie poprawy uczciwości w zamówieniach publicznych, [online] <http://www.oecd.org/governance/ethics/41549036.pdf>. [dostęp: 15.02.2017].
20. Rose-Ackerman S., *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*, Cambridge 1999.
21. Transparency International, *Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement*, 2006, [online] http://www.transparency.org/whatwedo/activity/curbing_corruption_in_public_procurement. p.17 [dostęp: 7.02.2017].
22. Ustawa Modelowa w sprawie zamawiania towarów, robót budowlanych i usług, [online] [ghhttp://www.bzgp.pl](http://www.bzgp.pl) [dostęp: 15.02.2017].
23. Ustawa Ukrainy z dnia 10 kwietnia 2014 r. o dokonaniu zamówieniach publicznych, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 24, ст. 883.
24. Ustawa Ukrainy z dnia 25 grudnia 2015 r. o zamówieniach publicznych, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 9, ст. 89.
25. *World Procurement Awards*, [online] <https://www.procurementleaders.events/world-procurement-awards/shortlist> [dostęp: 20.02.2017].
26. Каневський Г., *Бідні, бо дурні, або як підвищити ефективність витрат лікарень*, Економічна правда, 13.01.2017, [online] eprawda.com.ua [dostęp: 20.02.2017].

