



IM.STEFANA
**FUNDACJA
BATOREGO**

RYZYSKO NADUŻYĆ W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH - CZY MOŻNA JE ZMIERZYĆ, CZY MOŻNA JE LEPIEJ KONTROLOWAĆ?

**Grzegorz Makowski, Fundacja im. Stefana Batorego,
Program Odpowiedzialne Państwo**

Warszawa, 4 kwietnia 2016 r.



Barometr Ryzyka Nadużyć w Zamówieniach Publicznych

Podstawowe założenia

PODSTAWOWE POJĘCIA

- **Nieco inaczej o korupcji – wszelkie formy partykularystycznej alokacji dóbr publicznych będące efektem nadużyć władzy oraz innych rodzajów wpływu → mówmy szerzej – o NADUŻYCIACH** (np. Mungiu-Pippidi, A., Uslaner E. M., Conley R. S., Parson, T., Shils, E.)
- Czynniki ograniczające dostęp do dóbr publicznych (np. konkurencję) w obszarach, które co do zasady powinny być otwarte (np. w systemie zamówień publicznych) są traktowane jako przejaw ryzyka korupcji / nadużycia.

CELE:

- **Pobudzanie debaty publicznej** o potrzebie przejrzystych procedur zamówień publicznych, podnoszeniu standardów i ograniczaniu ryzyka nadużyć i korupcji.
- **Stworzenie powszechnie dostępnego narzędzia, przydatnego do diagnozowania zagrożenia nieprawidłowościami w systemie zamówień publicznych** w makro-skali, tj. dla możliwie szerokiej grupy podmiotów zamawiających, zlecających, planujących zamówienia publiczne oraz dla dziennikarzy, ekspertów, badaczy i zainteresowanych obywateli.

BAROMETR

- Forma** – indeks zbudowany ze wskaźników, których wartość może zostać ustalona maszynowo, to jest poprzez automatyczne pozyskanie danych z baz Urzędu Zamówień Publicznych (BZP) i Komisji Europejskiej (TED).
- Sposób przygotowania** – dobór wskaźników pod kątem zagrożeń wynikających z samego systemu prawnego (ekspertyza prawna); analiza literatury; konsultacje z ekspertami (z instytucji publicznych, naukowcami i praktykami), współpraca doświadczonym partnerem - **Corruption Research Center Budapest**.



Barometr Ryzyka Nadużyć w Zamówieniach Publicznych

❑ Ostateczna lista składników BRN (po dyskusji w gronie ekspertów i analizie statystycznej)

1. pojedynczy oferent
2. tryb zamówienia
3. Szczegółowość (długość) opisu przedmiotu zamówienia w ogłoszeniu
4. Kryteria kwalifikowalności
5. Liczba wymaganych poświadczeń, certyfikatów, itp.
6. Wysokość wadium
7. Waga kryteriów poza-cenowych
8. Długość okresu od ogłoszenia zamówienia do zamknięcia naboru ofert
9. Długość okresu od zamknięcia naboru ofert do podjęcia decyzji o wyborze wykonawcy

❑ Podstawa wyliczenia BRN

- Informacje z Biuletynu Zamówień Publicznych z okresu 2010-2015
- Tylko postępowania zakończone ogłoszeniem o udzieleniu
- Postępowania tylko w „konkurencyjnych rynkach”, tj. w branżach, w których wygrało co najmniej 5 różnych wykonawców, w latach 2010-2015
- Zamówienia o wartości pow. 1000 EUR
- **WIODĄCY WSKAŹNIK – POJEDYNCZY WYGRANY (SINGLE BIDDING)**



Polski rynek zamówień publicznych wg danych z BZP (2)

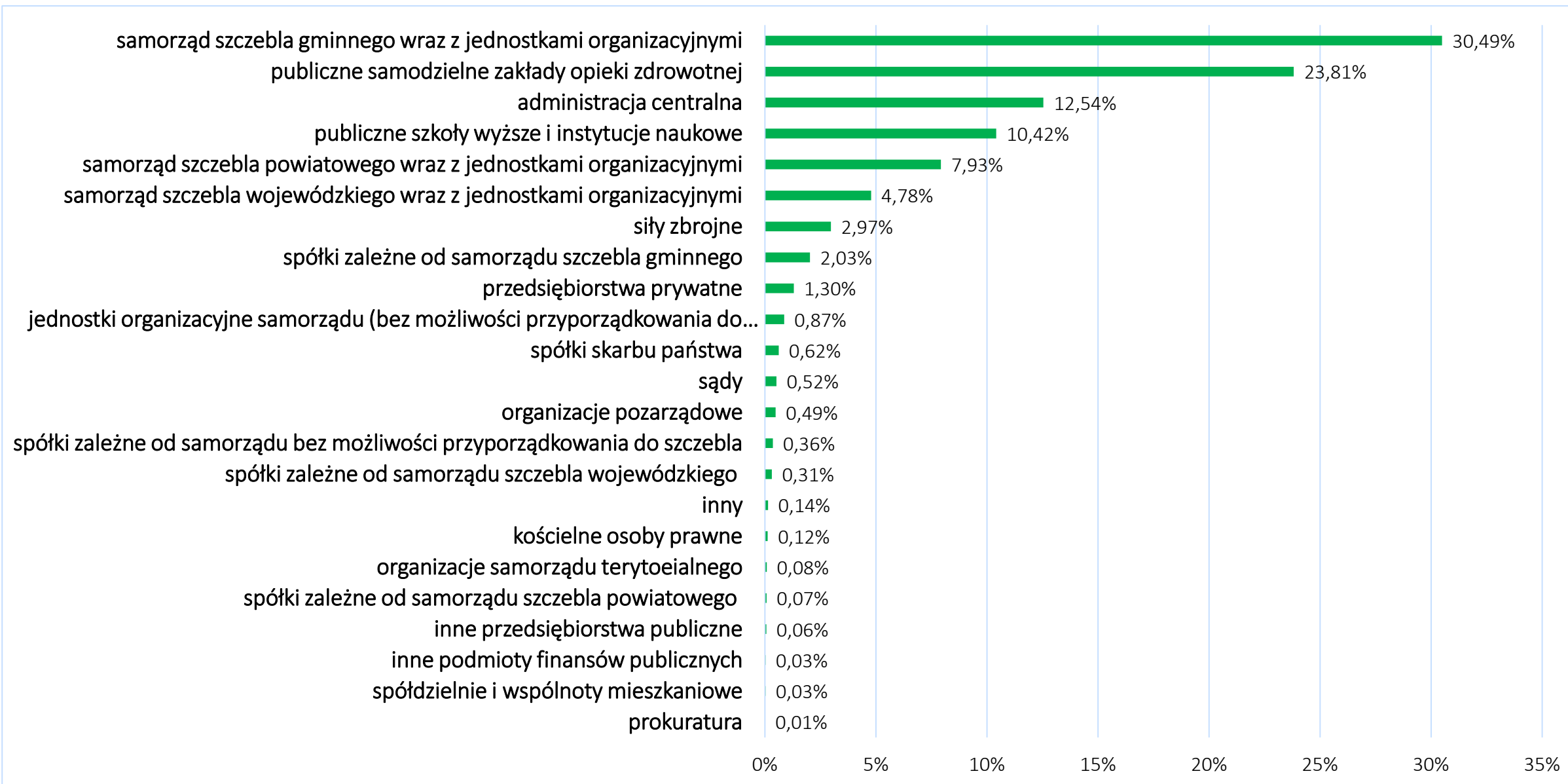
- ❑ **Podstawa analiz** – dane bezpośrednio z BZP, z lat **2010-2015**, łącznie **2 289 634** przypadki postępowań (w zdecydowanej większości zakończonych ogłoszeniem o udzieleniu zamówienia):
 - **Przypadki poniżej tzw. progów unijnych** (tj. poniżej 134 tys. EUR dla dostaw i usług oraz poniżej 5,2 mln EUR dla robót budowlanych) i powyżej limitów podlegania PZP (od 2014 pow. 30 tys. EUR).
 - łączna kwota udzielonych zamówień (wg ogłoszenia): **343 970 328 686 PLN**
 - **Ze względu na liczbę postępowań: 42,6% dotyczyło usług; 40,1% dostaw; 17,3% prac budowlanych.**
 - **W ujęciu kwotowym na prace budowlane przeznaczono 65,3%; 18,4% na usługi i 16,3% na dostawy (całej kwoty z lat 2010-2015).**
 - **Przetargi w trybie nieograniczonym to 93,3% wszystkich analizowanych przypadków; 5,2% to zamówienia z wolnej ręki; pozostałe tryby, stanowiły łącznie 1,6% wszystkich przypadków (wciąż było to jednak ponad 36 tys. przypadków).**

- ❑ **UWAGA!** Są rozbieżności między obrazem rynku wyłaniającym się z danych BZP, a danymi pochodzącymi ze sprawozdawczości zamawiających. Prawdopodobne przyczyny rozbieżności to: inne zakresy danych źródeł; inny tryb informowania; błędy w uzupełnianiu danych przez zamawiających.

- ❑ **POSTULAT!** Otwórzmy wszystkie dane dot. zamówień publicznych... → dostęp do źródłowych danych ze sprawozdawczości do UZP powinien być taki sam jak do BZP.

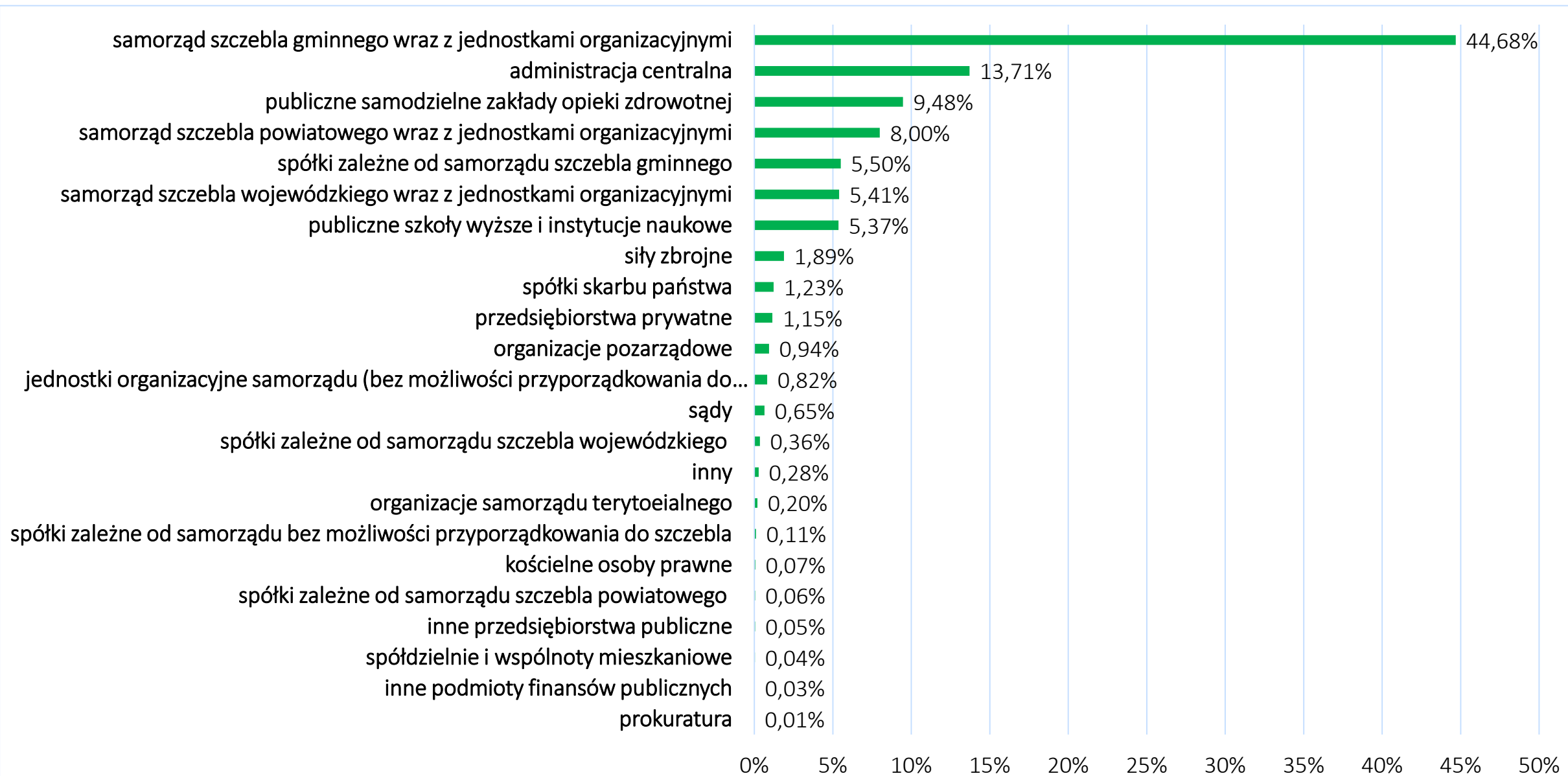


Polski rynek zamówień publicznych wg danych z BZP – udział poszczególnych typów zamawiających wg liczby zamówień, w latach 2010-2015





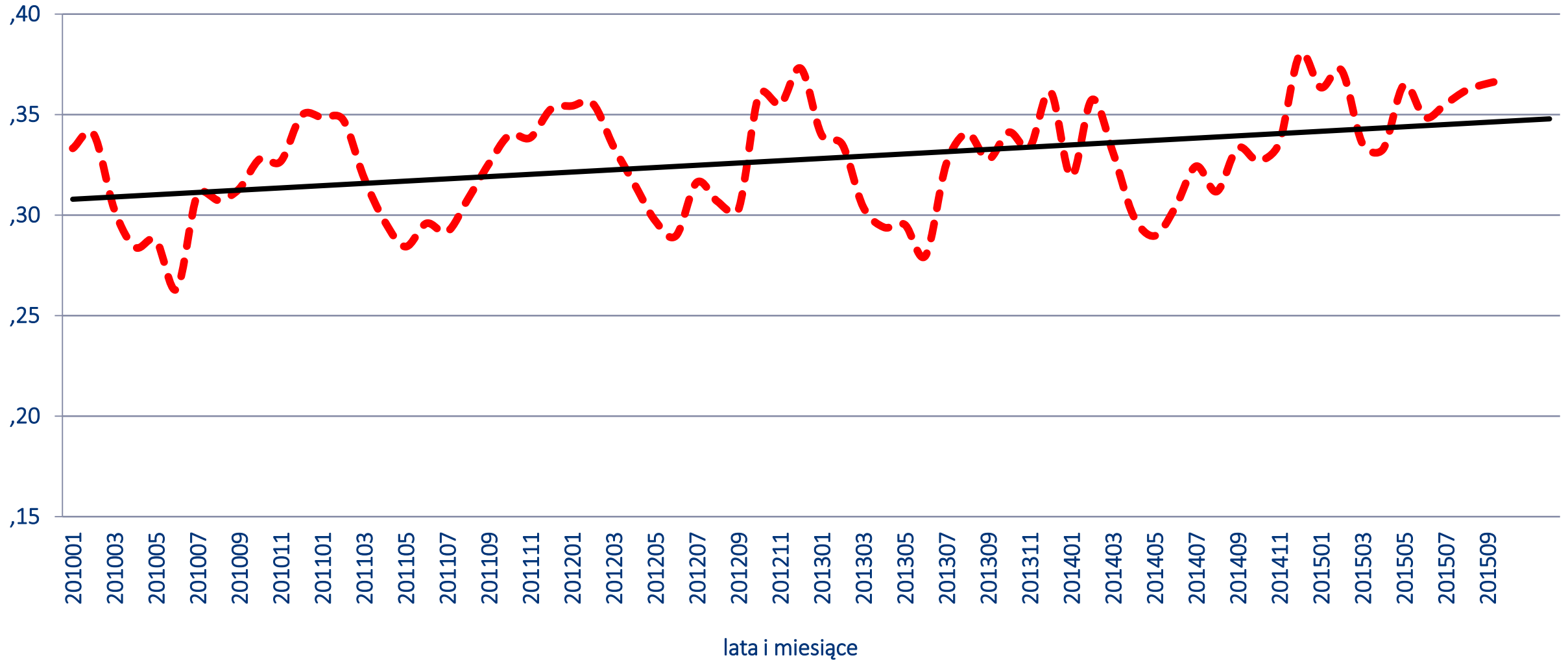
Polski rynek zamówień publicznych wg danych z BZP – udział poszczególnych typów zamawiających wg kwoty udzielonych zamówień, w latach 2010-2015





Średnie wskazania BRN w latach 2010-2015

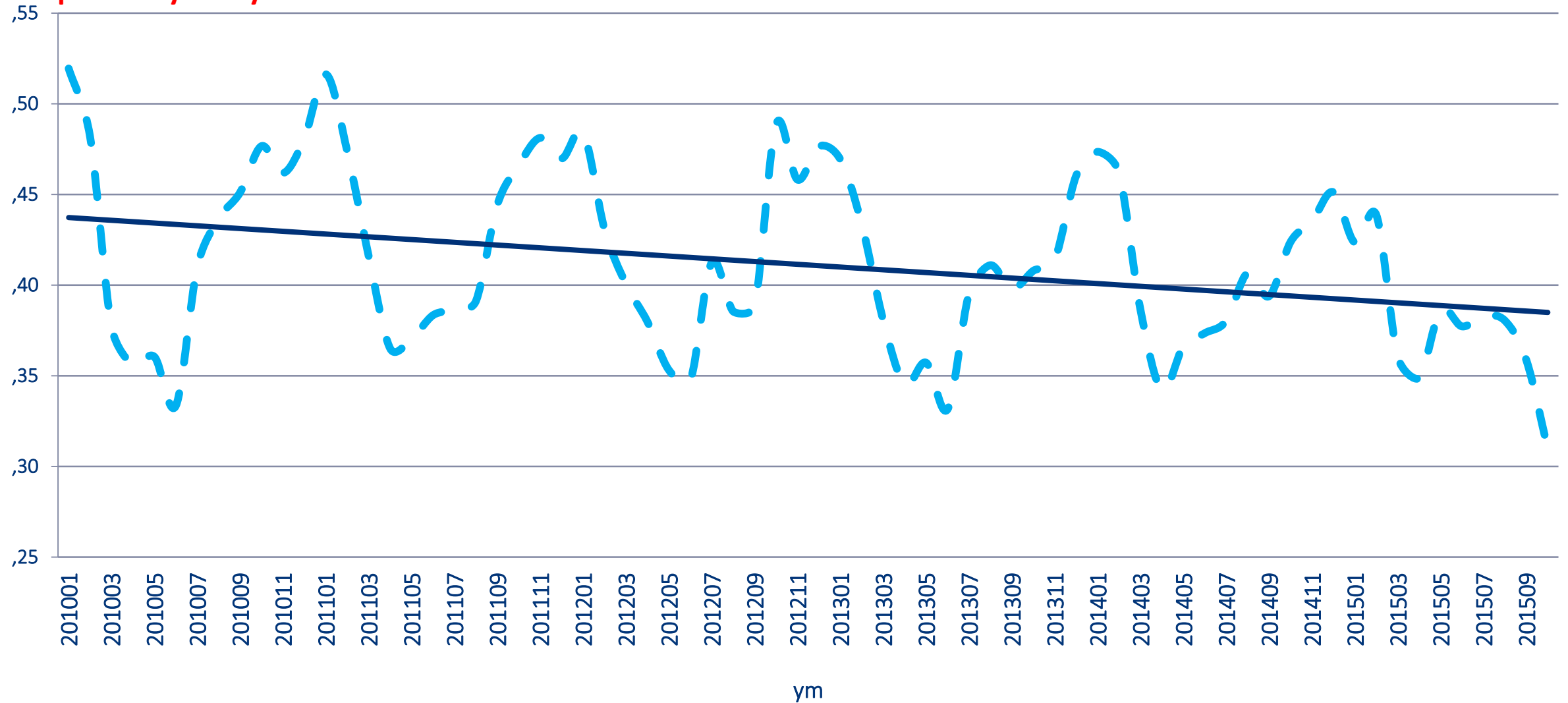
☐ Średnia wartość w całym okresie to **0,32 pkt.**, relatywnie dobry wynik, choć trend jest negatywny





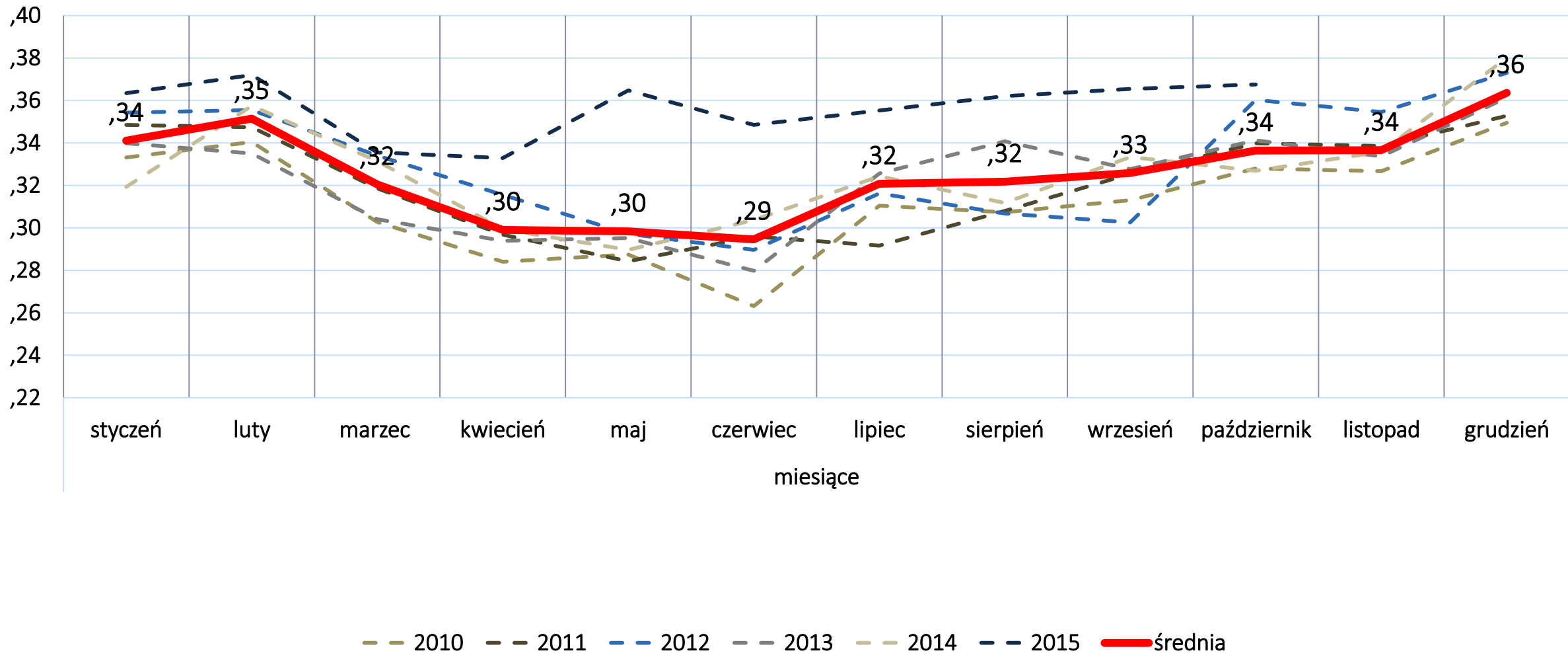
Wskaźnik pojedynczego oferenta w latach 2010-2015

☐ Jednocześnie spada odsetek postępowań z pojedynczym oferentem → **wzrost ryzyka nadużyć wiąże się z pozostałymi czynnikami**



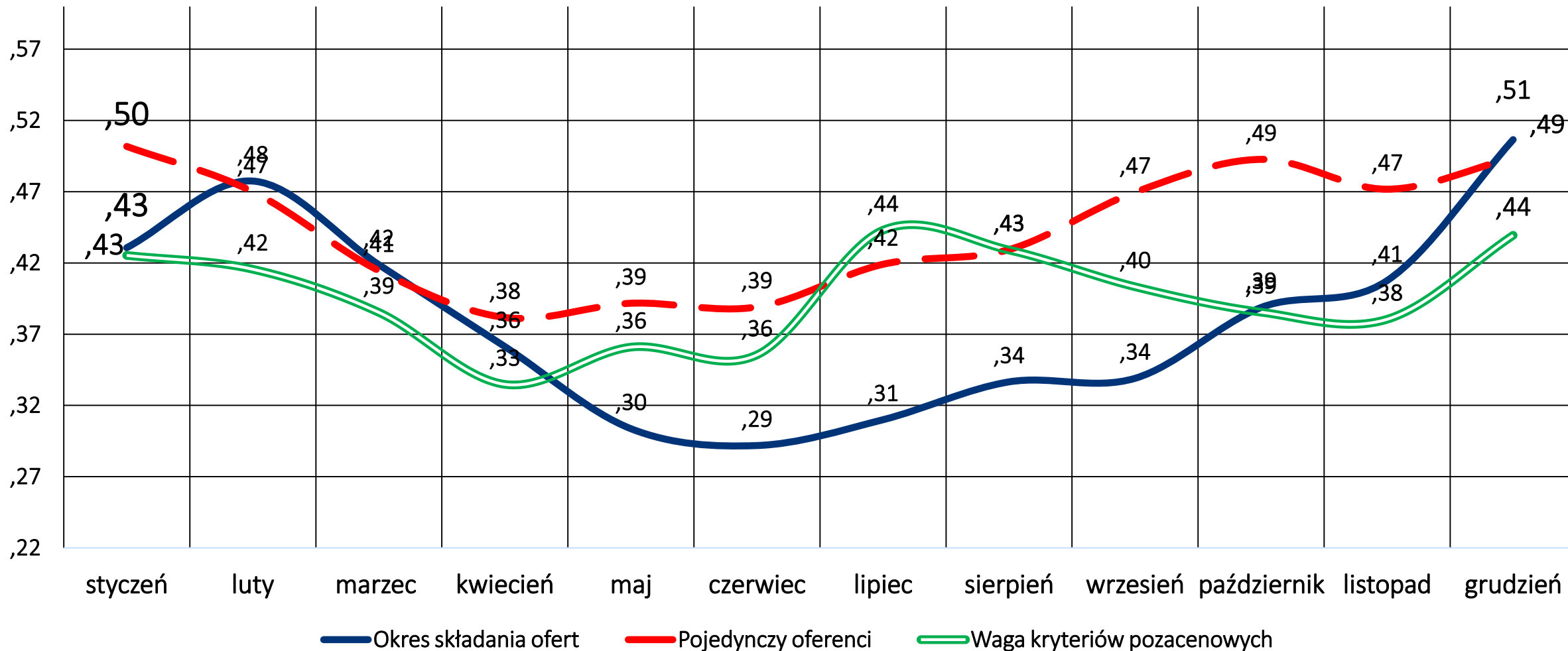
Średnie wartości BRN wg miesięcy (2010-2015)

☐ **Ryzyko rośnie z końcem roku** – pośpiech, konieczność realizacji budżetu, pokusa uznaniowych decyzji (liczba zamówień nie jest istotnie zróżnicowana w porównaniu z innymi miesiącami)



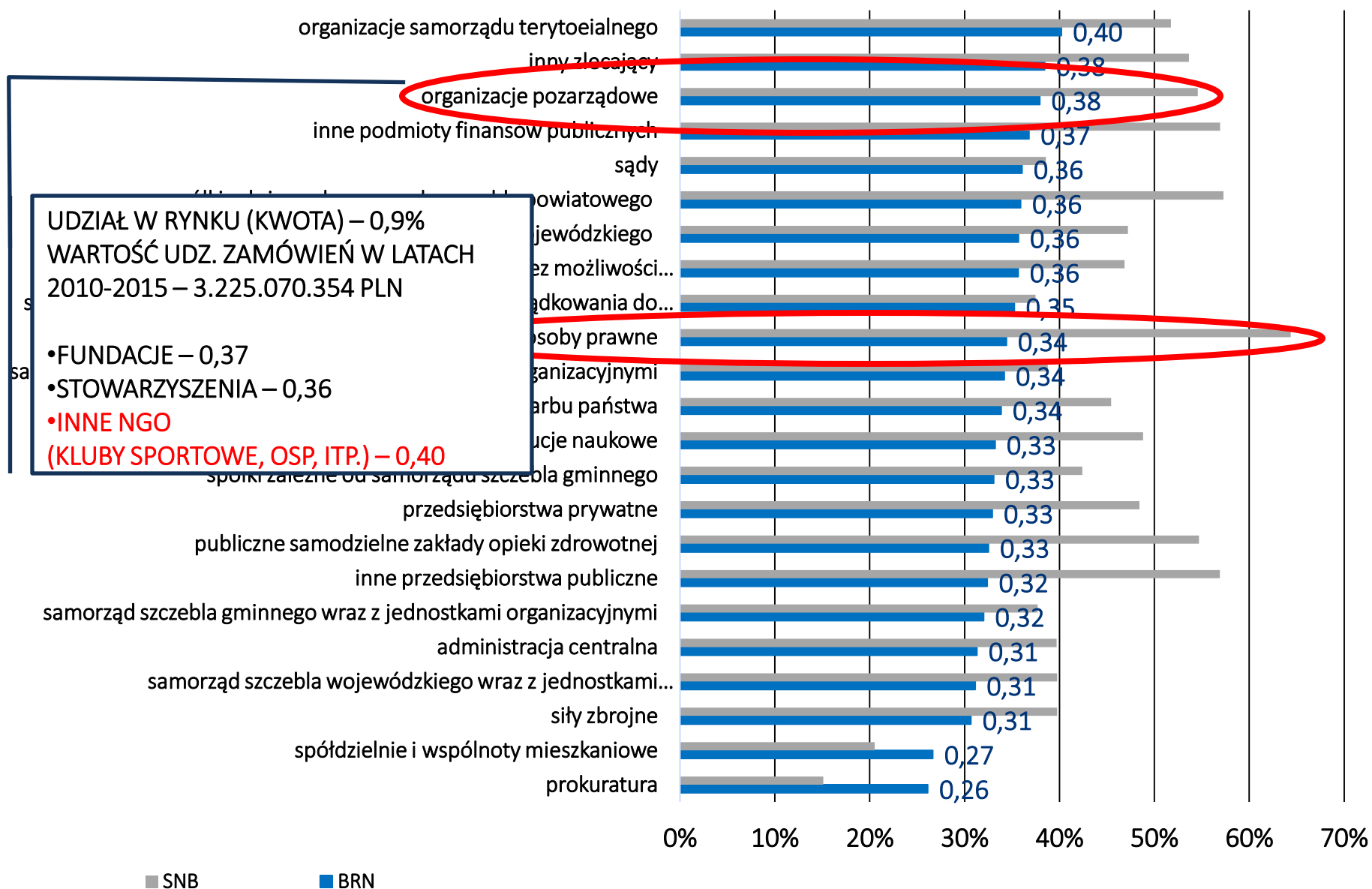
Średnie wartości BRN wg miesięcy (2010-2015)

- ☐ Ryzyko rośnie z końcem roku – najbardziej skraca się okres od ogłoszenia o zamówienia do złożenia oferty, symptomy manipulacji kryteriami oceny i częściej pojawiający się „pojedynczy oferenci”





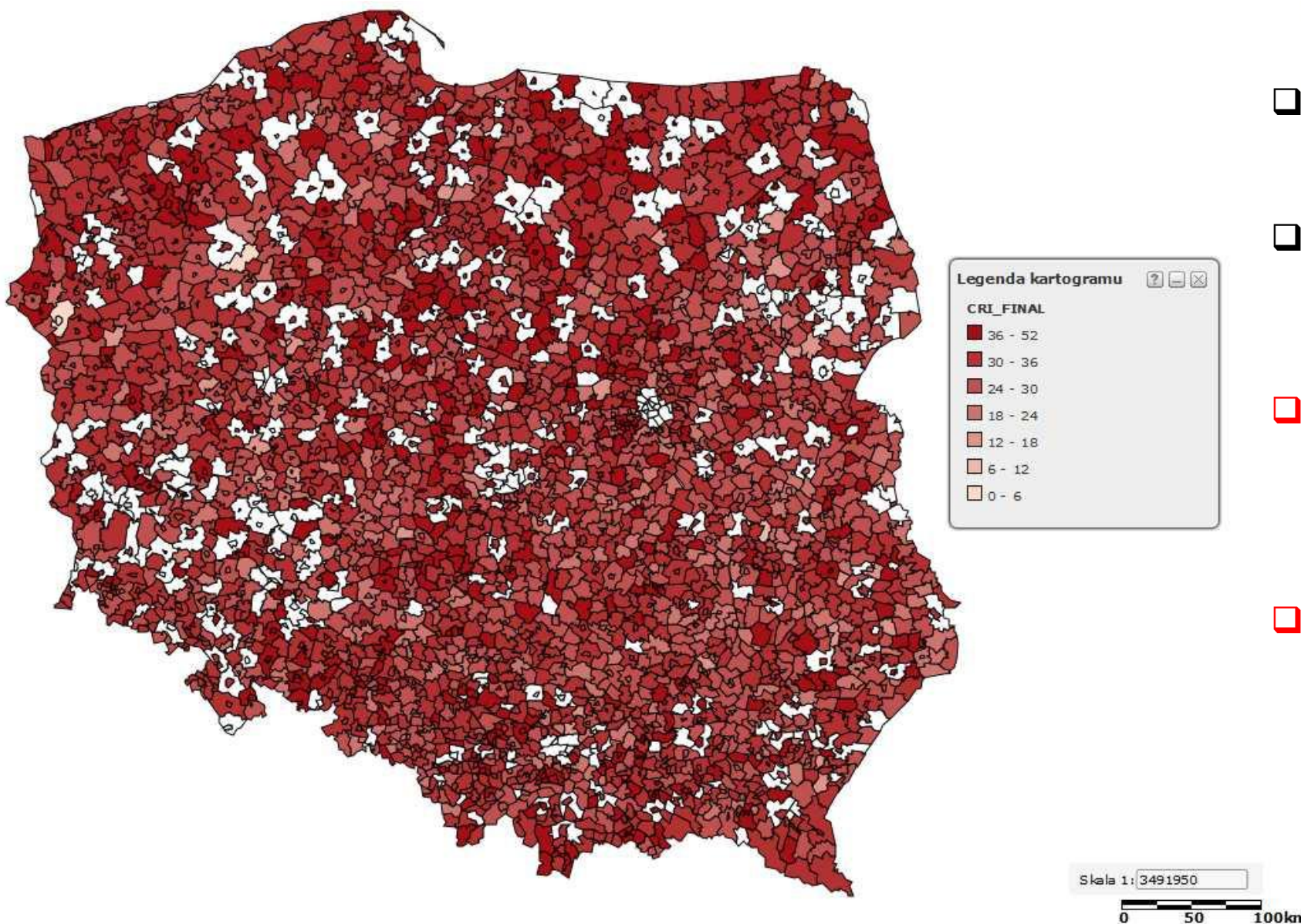
Średnie wartości BRN i pojedynczy oferty wg typów zlecających (2010-2015)



- ❑ Większość zlecających uzyskuje wynik BRN pow. średniej (0,32).
- ❑ Szczególna grupa ryzyka: spółki publiczne, w szczególności zależne od samorządów woj. i pow. i spółki skarbu państwa.
- ❑ **Ciekawostka** – kościelne osoby prawne: podwyższone ale nie najwyższe ryzyko, dominacja pojedynczych oferentów
- ❑ **Ciekawostka** – niski wynik organizacji pozarządowych, w szczególności powiązanych ściśle z samorządem (np. kluby sportowe, OSP, etc.)



BRN dla gmin – najważniejszych zlecających (2010-2015)



- ❑ Przeciętny wynik BRN gmin (wraz z podległymi im jednostkami to 0,32 p.)
- ❑ Nieco wyższy BRN gmin miejskich i m.n.p. – 0,33 p.
- ❑ Bogatsze gminy = większe ryzyko (istotna korelacja dochodów ogółem z BRN $r=0,151$, $p=0,000$, $\alpha=0,01$).
- ❑ **Ciekawostka** – nie ma zasadniczo różnicy co do ryzyka między gminami, w których rządzą inkumbenci, a gminami, gdzie rządzą nowo wybrani władarze
- ❑ **Ciekawostka** – w gminach miejskich zarządzanych przez burmistrzów z list partyjnych ryzyko jest nieco większe niż przypadku komitetów lokalnych (0,34 do 0,33 p.). W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich większe ryzyko generują władarze lokalni.

** Część analiz była możliwa dzięki pomocy dra Jarosława Flisa*



Ryzyko w gminach – kilka możliwych konsekwencji (2010-2015)

Korelacje

		BRN 2010-15	Skala zadłużenia gmin, w porównaniu do ogółu ich przychodów, w %
BRN 2010-15	Korelacja Pearsona	1	,087**
	Istotność (dwustronna)		,000
	N	523878	523878
Skala zadłużenia gmin, w porównaniu do ogółu ich przychodów, w %	Korelacja Pearsona	,087**	1
	Istotność (dwustronna)	,000	
	N	523878	523878

** Korelacja istotna na poziomie 0.01 (dwustronnie).

Korelacje

		BRN 2010-15	Wydatki gmin na inwestycje, tj. w majątek, akcje, obligacje, wkłady i rezerwy inwestycyjne
BRN 2010-15	Korelacja Pearsona	1	-,107**
	Istotność (dwustronna)		,000
	N	523878	523878
Wydatki gmin na inwestycje, tj. w majątek, akcje, obligacje, wkłady i rezerwy inwestycyjne	Korelacja Pearsona	-,107**	1
	Istotność (dwustronna)	,000	
	N	523878	523878

** Korelacja istotna na poziomie 0.01 (dwustronnie).

Korelacje

		BRN 2010-15	Wydatki gmin na zakupy, tj. materiałów i wyposażenia, oprogramowania, papieru, żywności, sprzętu, energii itd.
BRN 2010-15	Korelacja Pearsona	1	,159**
	Istotność (dwustronna)		,000
	N	523878	523878
Wydatki gmin na zakupy, tj. materiałów i wyposażenia, oprogramowania, papieru, żywności, sprzętu, energii itd.	Korelacja Pearsona	,159**	1
	Istotność (dwustronna)	,000	
	N	523878	523878

** Korelacja istotna na poziomie 0.01 (dwustronnie).

- Gminy o wyższej wartości BRN **bardziej się zadłużają.**
- Gminy o wyższej wartości BRN **wydają więcej na zakupy.**
- Gminy o wyższej wartości BRN **przeznaczają mniejszy budżet na inwestycje.**



KRÓTKA CHARAKTERYSTYKA AKTYWNOŚCI:

- Ogółem – 1187 postępowań, na łączną kwotę 7,3 mln zł
- Przeciętna kwota zamówienia (wg OOU) to 4,7 tys.
- 99% – to przetargi nieograniczone o przeciętnej wartości 5,5 tys. (sic!)
- 97% – postępowania dot. usług
- 11 przypadków „wolnej ręki” o średniej wartości 87 tys. zł (sic!)

ZNAKI ZAPYTANIA:

- 96% dostawców pochodzi z woj. zamawiającego
- 40 dostawców, którzy wygrali więcej niż 5 postępowań zdobyło ponad 2/3 kwoty
- w 91% postępowań tylko jeden oferent



HIPOTEZY WYJAŚNIAJĄCE:

- Błędne wpisy do Biuletynu Zamówień Publicznych
- Zamawiający nie zna prawa zamówień publicznych
- Zamawiający stosuje tryb przetargu nieograniczonego tam gdzie nie musi, po to żeby ukryć partykularystyczne praktyki w dysponowaniu środkami publicznymi

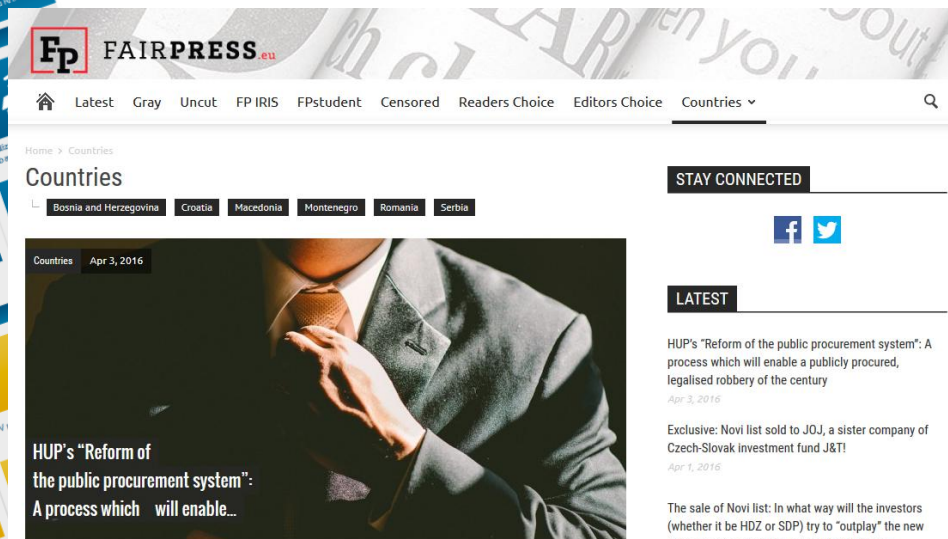


Barometr Ryzyka Nadużyć – bogactwo możliwych zastosowań

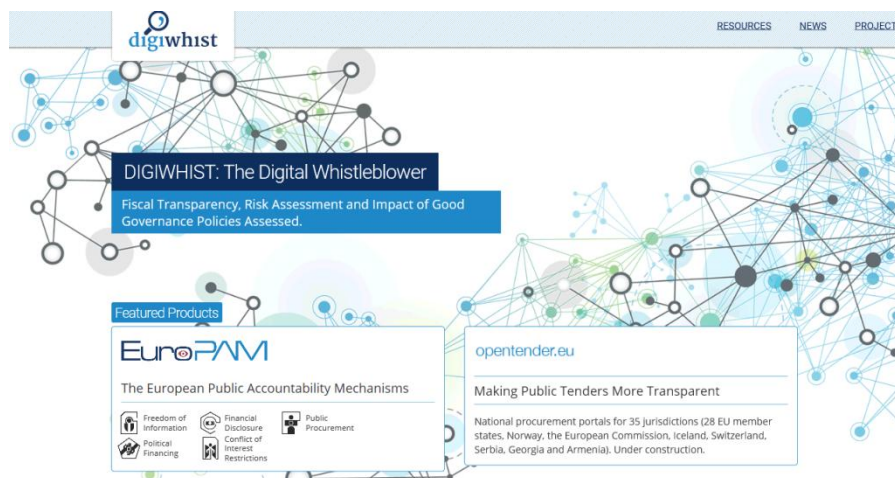
<http://integrityobservers.eu>



<http://www.fairpress.eu>



<http://digiwhist.eu/>



- ❑ **Dla obywateli** – punkt zaczepienia dla inicjatyw strażniczych, lokalnych (i nie tylko) mediów, wszystkich tych, którzy chcieliby, żeby w ich wspólnotach lepiej gospodarowano publicznymi pieniędzmi.
- ❑ **Dla oferentów** – narzędzie pomocne w ocenie własnych szans na rynku, motywujące do walki o wyższe standardy.
- ❑ **Dla zamawiających** – do autodiagnozy, refleksji, ulepszania własnej kultury organizacyjnej.
- ❑ **Dla regulatorów** – jeszcze jeden sygnalizator, że na rynku może dochodzić do nieprawidłowości.
- ❑ **Dla analityków** – cenny zasób danych umożliwiający prowadzenia badań naukowych i stosowanych, projektowanie rozwiązań (np. w sferze zarządzania organizacjami).



Dziękuję za uwagę !

gmakowski@batory.org.pl

www.batory.org.pl/