

Grzegorz Makowski
Collegium Civitas/Fundacja im. Stefana Batorego
e-mail: makgrzegorz@gmail.com

POSTĘPOWANIA JEDOOFERTOWE JAKO WSKAŹNIK RYZYKA KORUPCJI W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH¹

Abstract

Single-bidding as a Corruption Risk Indicator in Public Procurement

Public procurement is a huge sphere of activity of various types of public institutions (contracting authorities) and private organizations (bidders). It is also a specific market in which different values and logics of action collide – on the one hand, the pursuit of profit, on the other the primacy of saving and care for the „taxpayers money”. It is expected that, like every market, public procurement systems will operate according to the logic of open and free competition, which in turn will translate into rational behavior of both contracting parties and bidders. Practice shows, however, that syncretic nature of the procurement market is also the source of its problems. Public procurement is not only free from abuses and bad governance, but it is also traditionally identified as one of the main areas of risk of corruption. The risk of corruption in the public procurement market might be observed by identifying factors disrupting its basic feature – competitiveness. This text is a presentation of the possibility of applying a „single-bidder” (a situation in which only one valid bid appears in a competitive, open procurement procedure) as an indicator of corruption risk. The aim is also to draw a broader theoretical background on which the use of this indicator gains deeper meaning.

Keywords: corruption, particularism, public procurement.

Streszczenie

Zamówienia publiczne to ogromna sfera aktywności różnego rodzaju instytucji publicznych (zamawiających) oraz przedsiębiorstw (wykonawców). Zamówienia publiczne to także specyficzny rynek, na którym ścierają się różne wartości i logiki działania – z jednej strony dążenie do zysku, z drugiej prymat oszczędności i dbałości o przysłówkowy „publiczny grosz”.

¹ Tekst korzysta dorobku projektu Fundacji im. Stefana Batorego „Barometr Ryzyka Nadużyć w zamówieniach publicznych” (<http://barometryzyka.pl/>). Stanowi także rozwinięcie referatu *Pomiar ryzyka nadużyć w zamówieniach publicznych – nowy wskaźnik pomocniczy w ocenie skali korupcji*, wygłoszonego na XVI Ogólnopolskim Zjeździe Socjologicznym w Gdańsku, 15 września 2016 r.

Oczekuje się, że jak każdy rynek, tak też zamówienia publiczne będą działać według logiki otwartej i swobodnej konkurencji, co w rezultacie będzie się przekładać na racjonalne zachowania tak zamawiających, jak i wykonawców. Praktyka pokazuje jednak, że synkretyzm rynku zamówień jest jednocześnie źródłem jego problemów. Zamówienia publiczne nie tylko nie są wolne od korupcji i innych nadużyć, ale są wskazywane jako jeden z głównych obszarów ryzyka. Zagrożenie nieprawidłowościami na rynku zamówień publicznych możemy obserwować, identyfikując czynniki zakłócające jego podstawową cechę – konkurencyjność. Niniejszy tekst jest prezentacją możliwości zastosowania do pomiaru ryzyka korupcji tak zwanego wskaźnika „jednej oferty” (czyli sytuacji, w której w ramach procesu udzielania zamówienia publicznego, w konkurencyjnej, otwartej procedurze, pojawia się tylko jedna ważna oferta). Celem jest też pokazanie szerszego tła teoretycznego, na którym użycie takiego wskaźnika znajduje głębszy sens, oraz przykładów jego zastosowania.

Słowa kluczowe: korupcja, partykularyzm, zamówienia publiczne.

Korupcja nadużycia, uniwersalizm, partykularyzm i rynek zamówień publicznych

W ostatnich dwóch dekadach różne dziedziny nauki, od filozofii, przez nauki polityczne, nauki prawne, stosunki międzynarodowe, nauki o zarządzaniu, aż po ekonomię, socjologię czy psychologię wypełniły się dorobkiem poświęconym korupcji. Przegląd choćby kilku monografii z ostatnich lat, redagowanych przez bardziej znanych autorów, takich jak Arnold Heidenheimer, Michael Jonhson [2007], Alina Mungiu-Pippidi, Michael Jonhston [2017], Bo Rothstein [2017], Fredrik Galtung i inni [2006] czy Agata Stachowicz-Stanusch [2009], pozwala dostrzec bogactwo wiedzy. Nie ma jednak w istniejącym dorobku wielu pozycji inspirujących do poszukiwania nowych metod szacowania skali korupcji. Panuje tu pewna stagnacja. Niemniej na zewnątrz uformowanego już „kanonu” wiedzy o korupcji pojawiają się impulsy do nowych poszukiwań. Wiążą się one z przyrostem i zwiększającą się możliwością dostępu do różnego rodzaju danych. Na tej kanwie powstał również niniejszy tekst. Koncentruje się on na problemie korupcji w zamówieniach publicznych. Ten obszar jest interesujący nie tylko ze względu na to, że zamówienia stanowią ciekawe zagadnienie z pogranicza nauki o zarządzaniu, politologii, socjologii, czy ekonomii, ale przez to, że są tradycyjnie wskazywane jako ważny obszar ryzyka korupcji. Właśnie przez wzgląd na rosnący zasób danych o zachowaniach uczestników rynku zamówień stają się one niezwykle interesującym polem multidyscyplinarnych badań. Autor artykułu, zdając sobie sprawę z wielu możliwości podejścia do badania korupcji w obszarze zamówień publicznych, nie mogąc jednocześnie w tym miejscu dotknąć wszystkich możliwych wątków, świadomie ogranicza się do prezentacji tego zagadnienia z perspektywy z pogranicza socjologii i nauk politycznych. Jak okaże się w dalszej części artykułu, rozwinięcie poglądu (sięgającego jeszcze czasów Talcotta Parsonsa), ujmującego korupcję jako przejaw partykularyzmów w życiu społecznym, i połączenie go z analizą danych o rynku zamówień publicznych, może otwierać nowe, obiecujące pole do badań nad korupcją – także poza socjologią i naukami politycznymi.

Kilka słów o współczesnym rozumieniu korupcji na styku socjologii, nauk politycznych i prawa

Klasyyczna definicja korupcji powiada, że jest to działanie polegające na nadużyciu cieszącej się zaufaniem (ang. *entrusted*) władzy publicznej, w celu osiągnięcia osobistych korzyści [Tanzi, 1998; Rose-Ackerman, 2001]. Wychodząc od niej, mogliśmy objąć badaniami takie zachowania w sferze publicznej, jak przekupstwo urzędnicze, płatna protekcja, kumoterstwo, nepotyzm itd. Wymykają się jej jednak zachowania, które ewidentnie są nadużyciami władzy, ale nie o charakterze publicznym, jakkolwiek mającymi zawsze istotne publiczne konsekwencje. Przykładowo, przekupstwo menedżera firmy prywatnej przez menedżera innej może spowodować stratę dla jednej lub drugiej strony. To z kolei nie pozostanie bez wpływu na gospodarkę (zwłaszcza gdy mówimy o dużych podmiotach) czy też sferę publiczną. Takie zdarzenie może skutkować zwolnieniami pracowników, którzy zaczną korzystać z zasiłków wypłacanych przez państwo, albo zagrożeniem dla środowiska naturalnego, gdy na przykład w grę wchodzi duże projekty infrastrukturalne (tamy wodne, elektrownie, kopalnie itp.). Czyli, mimo że w przekupstwo zaangażowane będą wyłącznie prywatne podmioty, nie zmieni to ani faktu, że będziemy mieć do czynienia z rodzajem zachowania korupcyjnego, ani tego, że będzie to forma nadużycia władzy (tyle że wykonywanej w ramach zarządzania prywatną organizacją), ani tego, że skutki takiego zachowania mogą mieć istotne, społeczne znaczenie, tak jak w przypadku korupcji urzędniczej czy politycznej.

Wraz z rozwojem dociekań teoretycznych i badań nad korupcją (zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych XX w.) ekonomiści, politologowie i socjologowie doszli do wniosku, że pojęcia korupcji nie można zawężać do sfery publicznej [zob. Makowski, 2008: 160–181, 266–268]. Wyrazem tej zmiany w paradygmatach było na przykład znane równanie Roberta Klitgarda, sformułowane pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku, ujmujące korupcję jako sumę ogólnie pojętego monopolu i dyskrecjonalności rozstrzygnięć przy braku rozliczalności (ang. *accountability*), w skrócie: C (corruption) = M (monopoly) + D (discretion) – A (accountability) [Klitgaard, 1988]. Nie ma tu już mowy o tym, czy korupcja ma związek z wykonywaniem władzy publicznej. Dziś pogląd ten przekłada się na praktykę i wyraża między innymi w aktach prawa międzynarodowego czy przepisach prawa karnego.

W Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji z 2003 roku (która ustanawia uniwersalne standardy w zakresie legalnej definicji korupcji, zapobiegania i zwalczania tego zjawiska, w skrócie UNCAC), w rozdziale III wymienia się wiele form korupcji – przekupstwo funkcjonariuszy publicznych, ale także przekupstwo w sektorze prywatnym, malwersację środków publicznych i prywatnych, handel wpływami, nadużycie funkcji publicznej, nielegalne wzbogacenie się, pranie dochodów pochodzących z przestępstw. W tym katalogu widać już wyraźnie, że pojęciem korupcji został objęty także szeroko rozumiany sektor prywatny. Właśnie przez wzgląd na to, że korupcja w sektorze prywatnym może mieć czasem nawet dotkliwe konsekwencje społeczne.

W podobny sposób ewoluowało ujęcie korupcji na gruncie polskiego ustawodawstwa. Do 2002 roku, gdy ratyfikowano cywilnoprawną konwencję Rady Europy o korupcji, w polskim ustawodawstwie zasadniczo nie istniała definicja tego zjawiska². W kodeksie karnym były jedynie wymienione niektóre typy zachowań korupcyjnych, takie jak łapownictwo czy handel wpływami, związane ściśle z funkcjami publicznymi. Wraz z włączeniem przepisów konwencji cywilnoprawnej do polskiego systemu prawnego i przyjęciem tak zwanej „noweli antykorupcyjnej” (głębokiej reformy kodeksu karnego z 2003 r.)³, która znacznie poszerzała katalog przestępstw kwalifikowanych jako korupcja (między innymi o tak zwane przekupstwo menedżerskie w sektorze prywatnym), rozpoczął się dość dynamiczny proces rozszerzania prawnej definicji tego zjawiska. W czasie gdy powstawał niniejszy tekst, najszersza prawna definicja korupcji została sformułowana w Ustawie z 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁴. Artykuł 1, ustęp 3a tej ustawy zawierał cztery kategorie czynów polegających na uzyskiwaniu lub obiecywaniu nienależnych korzyści w toku wykonywania funkcji publicznych lub w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy publicznej. Z kolei w kompetencjach Biura leżało między innymi ujawnianie przypadków korupcji związanych z realizacją zamówień publicznych.

Z perspektywy niniejszego tekstu warto jednak wrócić do UNCAC, a zwłaszcza do artykułu 9. konwencji. Ten przepis tworzy wymogi dotyczące zwiększania przejrzystości i przeciwdziałania korupcji w zamówieniach publicznych, uzasadniając to koniecznością zapewnienia ich konkurencyjności. Wyznacza konkretne rozwiązania, które powinny być wprowadzane przez kraje-sygnatariuszy w zakresie prewencji korupcji w zamówieniach publicznych. W szczególności artykuł 9. mówi o potrzebie tworzenia systemów zamówień publicznych, które będą:

- opierać się na możliwie obiektywnych kryteriach oceny ofert;
- dostępne publicznie i bogate w informacje o przedmiotach zamówień, procedurach wyboru, oceny oraz realizacji publicznych kontraktów;
- zapewniać uczestnikom rynku odpowiedni czas na składanie ofert;
- umożliwiać prowadzenie skutecznej kontroli realizacji procedur zamówień i wykonywania kontraktów;
- obejmować szkolenia i odpowiednie przygotowanie funkcjonariuszy publicznych odpowiedzialnych za organizację zamówień;

Jakkolwiek treść tego przepisu może wydawać abstrakcyjna i daleka od realiów życia codziennego, to znajduje wyraz w konkretnych rozwiązaniach, prawnych i praktycznych, czyli w polityce państw, działaniach organów ścigania, instytucji, organizacji, firm itd. Żeby podać choćby jeden przykład transpozycji artykułu 9. UNCAC w praktyczne działania: Komisja Europejska, jako organizacja międzynarodowa, sygnatariusz Konwencji ONZ, przygotowała w 2014 roku specjalne dyrektywy zobowiązujące państwa członkowskie Unii Europejskiej m.in. do

² Dz.U. z 2004 r., Nr 244, poz. 2443.

³ Dz.U. z 2003 r., Nr 111, poz. 1061.

⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 1993.

reorganizacji systemów zamówień publicznych w sposób, który zmniejszy biurokratyzację procesu udzielania zamówień, zmniejszy ryzyka związane z występowaniem konfliktu interesów, podniesie jawność procedur [Nowak, 2016: 3]. Nacisk został położony na wykorzystanie nowych technologii, zarówno w celu usprawnienia komunikacji między zamawiającymi i wykonawcami, jak i na zewnątrz, w stronę opinii publicznej (co jest jednocześnie wyraźną zachętą do tworzenia platform elektronicznych zawierających możliwie dużo bieżących informacji o postępowaniach o zamówienia, umożliwiających prowadzenie społecznej kontroli nad rynkiem zamówień) [Makowski, 2017]. Sama Komisja oraz instytucje europejskie takie jak Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w ślad za tym rozwijają narzędzia wspomagające zarządzanie ryzykiem w zamówieniach publicznych. Przykładem tego może być unijny system ARACHNE – agregat baz danych o rynku zamówień publicznych, przestępczości, podmiotach gospodarczych i zamawiających. Pozwala on instytucjom publicznym w krajach członkowskich UE na szacowanie zagrożeń dla poszczególnych zamówień publicznych [Wensink, de Vet Maarten i in., 2013].

Podsumowując, współcześnie korupcja nie jest już zjawiskiem postrzeganym wyłącznie jako fenomen charakterystyczny dla sektora publicznego. Zarówno w dyskursie akademickim, jak i w sferze polityk publicznych, począwszy od poziomu globalnego, a na konkretnych państwach skończywszy, uznaje się, że korupcja może tak samo wynikać z działań podmiotów prywatnych, jak i instytucji państwa. W tym kontekście zamówienia publiczne jawią się jako szczególnie interesujący obszar badań. Spotykają się tu bowiem dwa światy – publiczny oraz sfera aktywności prywatnych podmiotów.

Między rynkiem a państwem — korupcja w zamówieniach publicznych — jak ją definiować i badać?

Zamówienia publiczne to rynek specyficzny, bo w dużym stopniu regulowany przez państwo. Co do idei ma on jednak naśladować funkcjonowanie wolnego rynku, na którym grę podejmują prywatne podmioty. Zamówienia publiczne powinny więc kierować się przede wszystkim zasadą konkurencyjności. Ma ona gwarantować racjonalne wydatkowanie publicznych pieniędzy, to jest uzyskiwanie jak najwyższej jakości usług w zamian za możliwie niską cenę. Z natury zamówienia publiczne są obszarem ścierania się różnych, nierzadko sprzecznych, wartości. Przede wszystkim dążenia do maksymalizacji zysku przedsiębiorstwa, właściwego sektorowi prywatnemu oraz postulatowi dbałości o finanse publiczne, który często sprowadza się do dążenia do ograniczania wydatków – w imię interesu podatników oczekujących, że państwo nie będzie trwonić ich pieniędzy.

Badając rynek zamówień publicznych pod kątem korupcji, właśnie z uwagi na jego publiczno-prywatny synkretizm, niezwykle ważne jest przyjęcie szerokiej definicji korupcji. Inaczej nie da się uchwycić interesujących nas zjawisk, które wymykają się ostrym podziałom na to, co jest legalne albo nielegalne, co jest transparentne albo utajnione. Swego czasu Alina Mungiu-Pippidi, znana aktywistka

rumuńska i badaczka korupcji, zwróciła uwagę, że wspomniane na wstępie klasyczne definicje mają silne zakorzenienie w uniwersalistycznym światopoglądzie na rzeczywistość społeczną [Mungiu-Pippidi, 2011: 3–7]. U ich podłoża leży mniej lub bardziej *explicite* wyrażone przekonanie, że o zachowaniu ludzi, działaniu instytucji czy strukturze relacji społecznych itd. decyduje jeden, wspólny dla wszystkich, zestaw norm. W szczególności chodzi tu o „uniwersalistyczne” przekonanie o tym, że istnieje realny, powszechnie zrozumiały i uznawany rozdział między sferą prywatną i publiczną. W rzeczywistości istnieje on jedynie tam, gdzie funkcjonują kulturowo zdefiniowane pojęcia obu tych sfer. Jak jednak z tej perspektywy identyfikować i analizować korupcję w społeczeństwach czy w strukturach społecznych, w których rozdział między sferą publiczną i prywatną nie istnieje lub jest rozmyty? Jak w takich warunkach stwierdzić, co jest nadużyciem wobec dobra publicznego czy wspólnego na rzecz prywatnego interesu? Jak zatem, przyjmując taką perspektywę, identyfikować i analizować korupcję w systemach zamówień publicznych, które mają, jak już zauważyliśmy wcześniej, dwoistą naturę i gdzie ścierają się różne logiki i wartości działania?

Dlatego też powinno się raczej zwrócić ku perspektywom bardziej wyważonym, takim, które pozwalają uchwycić interesujące zjawiska w jak najszerszym spektrum, ujawnią więcej niuansów lub przynajmniej będą dążyć do wykazania się samoświadomością i uczciwego zadeklarowania, z jakich pozycji ten lub inny fenomen społeczny jest analizowany [Becker, 1971: 24–35]. Krokiem w tym kierunku jest przyjęcie, że nie istnieje jeden uniwersalistyczny wzorzec, według którego można by w każdych warunkach orzekać zawsze i wszędzie, co jest korupcją, a co nią nie jest. Wówczas okaże się, że korupcją zwykle jest po prostu to, co ludzie zdecydują się określić tym mianem [Mungiu-Pippidi, 2011: 7; Makowski, 2008: 19–21, 107–120].

Badając korupcję w świetle uniwersalistycznych wzorców społeczeństwa, czy strukturę społeczną, taką jak rynek zamówień publicznych, w której nie istnieje klarowne rozróżnienie między sferą prywatną a publiczną, między dobrem wspólnym a prywatnym interesem (lub rozróżnienie takie istnieje wyłącznie na jakimś abstrakcyjnym, formalno-prawnym poziomie), trudno oczekiwać, że uda się zidentyfikować, zbadać i zrozumieć, czym w istocie jest to zjawisko. Na korupcję w tym obszarze warto więc spojrzeć jako na przejaw partykularyzmu – czyli takiej redystrybucji zasobów (pieniędzy, uprawnień, ról, funkcji itd.), która bazuje na arbitralnych decyzjach lub opiera się na regułach zawężających grupę potencjalnych odbiorców. Przy takim założeniu zagrożenie korupcją będzie mierzone poprzez ustalenie, na ile interesujący nas proces, struktura, instytucja, zachowanie, decyzja itp. są partykularystyczne, czyli zawężają krąg tych, którzy mogliby być jej beneficjentami.

Co konkretnie oznacza zatem partykularyzm w sferze zamówień publicznych? Biorąc pod uwagę genezę systemów zamówień publicznych i ich współczesny kształt [zob. Søreide, 2002; Khi Thai, 2009; Rytel, 2012] oraz wspomnianą wcześniej wykładnię instytucji międzynarodowych w tym zakresie, trzeba uznać, że zamówienia publiczne, w jakimkolwiek otoczeniu społecznym, politycznym czy prawnym by nie zaistniały, są podporządkowane logice konkurencyjności, a ta

z kolei ma gwarantować równość szans na rynku. Każdy podmiot starający się o jakieś zadanie publiczne powinien mieć zapewniony dostęp do rynku, na równych zasadach. *A contrario* każda okoliczność, działanie, mechanizm (np. rozwiązanie prawne), która tę równość ogranicza, powinna zostać uznana za czynnik sprzyjający partykularyzmowi – czyli za czynnik korupcjogenny.

Owe czynniki mogą mieć zarówno charakter, nazwijmy to, dewiacyjny czy nielegalny, jak i mogą być akceptowane w ramach danego układu i być całkowicie legalne. Przykładowo zmowa przetargowa czy przekupstwo urzędnika mającego wpływ na rozstrzygnięcie przetargu są oczywistą formą partykularystycznej dystrybucji środków ramach systemu zamówień publicznych, a zarazem przestępstwem, i według współczesnych standardów międzynarodowych po prostu jedną z form korupcji. Ale bywa, że ustawodawca, w imię lepiej lub gorzej uzasadnionych racji, kreuje regulacje sankcjonujące partykularystyczne praktyki wewnątrz systemu zamówień publicznych. Przykładowo, nie wszystkie tryby zamówień publicznych przewidziane w polskim prawie można nazwać konkurencyjnymi. Przetarg ograniczony już w samej nazwie zakłada, że zlecający ma możliwość zawężenia grupy potencjalnych wykonawców. W czasie gdy powstawał niniejszy tekst, trwały prace nad zmianami w prawie zamówień publicznych. Jedną ze zmian budzących największe kontrowersje było rozszerzenie formuły tak zwanych zamówień *in-house*, czyli trybu pozwalającego (głównie) samorządom na udzielanie własnym spółkom komunalnym zamówień bez przetargów. Abstrahując od politycznej debaty, czy to dobrze, czy to źle, z przyjętej przez nas perspektywy jest to oczywisty przejaw usankcjonowanego prawnie partykularyzmu. Można się więc zastanawiać, czy poszerzenie stosowania tego mechanizmu podniesie przykładowo efektywność wykorzystania publicznych pieniędzy, czy też raczej wzmocni to lokalne, klientelistyczne układy i zwiększy ryzyko korupcji politycznej (np. w postaci handlu stanowiskami w tak „wzmocnionych” spółkach komunalnych), a więc pogłębi partykularystyczną redystrybucję różnych dóbr. Na tej samej zasadzie czynnikiem korupcjogennym będzie na przykład, zgodne z prawem, konsekwentne, raz za razem, skracanie przez zamawiających terminów składania ofert. Taka praktyka może mieścić się w ramach prawa, ale jednocześnie może to być wskaźnik, że ten czy ów zlecający stosuje pewien „wybieg”, aby ograniczyć liczbę wykonawców i wybierać tylko tych, których preferuje z jakichś poza merytorycznych (np. politycznych) względów.

„Jedna oferta” jako wskaźnik ryzyka korupcji

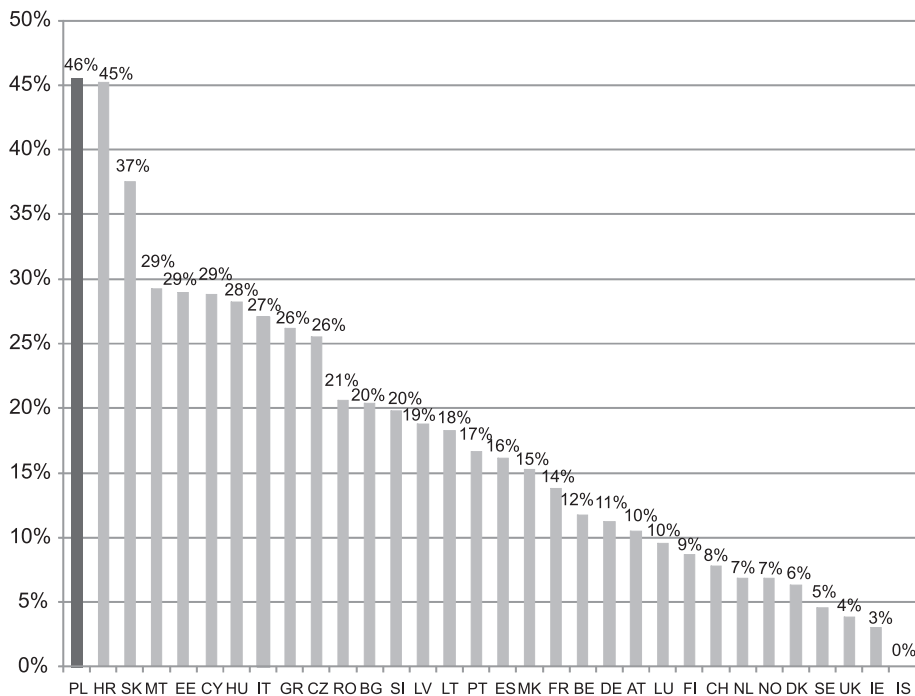
Poszukując zatem wskaźników nieprawidłowości i korupcji na rynku zamówień publicznych, trzeba skoncentrować się na przypadkach, w których dochodzi do zakłócenia konkurencji lub po prostu jej nie ma [zob. Fazekas, Kocsis, 2015; Fazekas, Tóth, King, 2013; Pesendorfer, 2000; Czibik et al., 2014]. Takim wskaźnikiem jest właśnie „jedna oferta”, czyli sytuacja, w której przy zleceniu zadania w ramach konkurencyjnych i otwartych procedur, pojawia się tylko jeden wykonawca składający jedną ważną ofertę. O tym, jak interesujący jest to wskaźnik,

świadczyć może chociażby szacunek, iż w Polsce w sytuacjach, w których występuje jedna oferta, cena zamówienia jest przeciętnie o 14% wyższa niż wtedy, gdy wykonawców jest choćby dwóch. Brak konkurencji podnosi więc koszty usług publicznych, czyli zwiększa też obciążenia podatników. Ergo jest niekorzystny z punktu widzenia interesu publicznego.

Nie jest to oczywiście ani jedyny, ani idealny wskaźnik ryzyka nadużyć. Jego krytycy przekonują, że „jedna oferta” nie musi być równoznaczna z zaistnieniem sytuacji korupcyjnej, a na przykład z tym, że na rynku istnieje faktycznie tylko jeden dostawca. Jednak szacuje się, że w rozwiniętych systemach zamówień publicznych (jak w Polsce, czy w ogóle w Europie), gdzie *gros* kontraktów dotyczy typowych usług, dóbr czy robót budowlanych, sytuacja, w której istnieje tylko jeden wykonawca zdolny zrealizować zamówienie, dotyczy co najwyżej kilku procent postępowań [Czibik et al., 2014]. Jeśli zatem zjawisko to ma większą skalę (czy to na poziomie całego rynku, czy w przypadku konkretnych zlecających lub wykonawców), to powinno to wzbudzić czujność i kazać zadać sobie pytanie – czy jest to skutek obiektywnych uwarunkowań, czy też może świadomych manipulacji o charakterze korupcyjnym? Jak pokazują punktowe badania, w większości przypadków pojawienie się „jednej oferty” jest rezultatem działań motywowanych chęcią osiągnięcia nienależnych korzyści (czy to przez skorumpowanych urzędników, czy przez przedsiębiorców). Zwykle sprowadzają się one do różnego rodzaju „zawężeń” na poziomie ogłoszeń o zamówieniach, określających nadmiernie wygórowane, szczegółowe wymogi – skrojone pod jednego, preferowanego wykonawcę. W badaniach z użyciem wskaźnika „jednej oferty” problem ten minimalizuje się również poprzez eliminowanie obserwacji, o których wiadomo, że dotyczą z natury niekonkurencyjnych sektorów rynku zamówień (zob. w dalszej części artykułu).

Drugi najczęściej pojawiający się zarzut wobec „jednej oferty” jako przesłanki do oceny skali zagrożenia korupcją kwestionuje założenie, iż pojedynczy wykonawcy i zamawiający mają skłonność do praktyk korupcyjnych. Jednak, analizy sieciowe dotyczące zmów przetargowych i wpływu polityki na dystrybucję środków w ramach systemów zamówień publicznych udowadniają, że właśnie w konfiguracji zamawiający–jeden wykonawca najczęściej mamy do czynienia z przypadkami przekupstwa i innych praktyk korupcyjnych [zob. Søreide, 2002; Fazekas, Tóth, King, 2013; Fazekas, Tóth, 2014]. Wskazuje na to całkiem spora ilość badań jakościowych i ilościowych poświęconych problematyce korupcji w zamówieniach publicznych. „Jedna oferta” to jedna z najczęściej stosowanych „czerwonych flag” przy analizach, których celem jest identyfikacja zagrożeń dla prawidłowego przebiegu zamówień publicznych [Czibik et al., 2014; Wensink, de Vet Maarten i in. 2013].

Na korzyść zastosowania tego wskaźnika przemawia jeszcze jeden argument – źródło. Jest on pozyskiwany nie z sondaży opinii (jak większość funkcjonujących na gruncie badań nad korupcją wskaźników), a z rejestrów, w których publikowane są twarde dane o rynku zamówień publicznych. Jest to zatem wskaźnik o wysokim poziomie obiektywności, a w dodatku w niewielkim stopniu obciążony typowymi wadami danych oficjalnych, ponieważ ryzyko błędu wynikającego



Wykres 1. Przekiętny udział postępowañ jednoofertowych w rynekach zamówień państw europejskich, w latach 2010–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych projektu DIGIWHIST.

z dyskrecjonalności tych, którzy przekazują informacje o zamówieniach do rejestrów, jest niewielkie. Jest to dość prosta informacja, której prawdziwość jest wielostopniowo i na bieżąco weryfikowana (kwestia ta zostanie jeszcze omówiona w *Podsumowaniu*). Dodatkowo większość rozwiniętych państw gromadzi i upublicznia dużo informacji o rynku zamówień publicznych. W Polsce, podobnie jak w innych państwach UE, istnieje już od lat elektroniczny Biuletyn Zamówień Publicznych (BZP), w którym na bieżąco są publikowane ogłoszenia o przetargach oraz ich wynikach. Mimo pewnych wad tego publikatora, jest to niezwykle cenny zasób danych o funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych. Informacji w BZP jest wystarczająco dużo, aby na ich podstawie podejmować próby przekrojowych analiz pod kątem zagrożeń nadużyciami i korupcją.

W dalszej części artykułu analizowane będą dane właśnie z polskiej publicznej platformy przetargowej. Są one nadzwyczaj interesujące z jednego względu. Polska, zwłaszcza na tle państw członkowskich Unii Europejskiej, gdzie dąży się do ujednoczenia rynku zamówień publicznych, a przez to zagwarantowania na nim możliwie dużej konkurencyjności, zajmuje wyjątkowe miejsce. Ponad 90% zamówień publicznych rozpisywanych w Polsce to przetargi nieograniczone, a więc przynajmniej w teorii zamówienia realizowane w najbardziej otwartej

i konkurencyjnej formule. Jednocześnie w Polsce występuje największy w UE odsetek postępowań jednoofertowych – to już od wielu lat blisko połowa wszystkich zamówień.

W dalszej części tekstu zostanie zaprezentowane, w jakich obszarach systemu zamówień publicznych w Polsce mamy do czynienia z najczęstszym występowaniem sytuacji „jednej oferty” i co pomiar tego zjawiska może nam powiedzieć o zagrożeniu korupcją i innymi nieprawidłowościami.

Co „jedna oferta” może nam powiedzieć o zagrożeniu korupcją? Kilka ilustracji

Metoda i podstawa analiz

Przedmiotem analizy są publicznie dostępne dane pochodzące z Biuletynu Zamówień Publicznych (tzw. BZP, <http://bzp.uzp.gov.pl>), dotyczące zamówień poniżej tak zwanych „progów unijnych”⁵. Są to ogłoszenia o zamówieniach oraz ogłoszenia o udzieleniu zamówienia lub części zamówienia (najmniejszą jednostką obserwacji jest część zamówienia). W analizie nie uwzględnia się zamówień powyżej progów publikowanych w Europejskim Dzienniku Zamówień Publicznych (tzw. TED-dzie). W momencie przygotowywania niniejszego tekstu, autor dysponował zbiorem ponad 1,5 mln przypadków, z lat 2010–2015. Wszystkie zmienne prezentowane w niniejszym tekście zostały opracowane na podstawie tego zbioru. Na potrzeby kilku analiz krzyżowych wykorzystano dodatkowo ogólnodostępne dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Zgodnie z wcześniej wspomnianymi wskazówkami co do zastosowania wskaźnika „jednej oferty”, ograniczono się do analizy typów zamówień, które spełniają minimalne kryterium konkurencyjności. Oznacza to, że latach 2010–2015, w ramach danego typu zamówień (determinowanego przez kody CPV, czyli Wspólny Słownik Zamówień), musiało wystąpić co najmniej pięciu różnych wykonawców. Ponadto analiza ogranicza się także do zamówień o wartości powyżej tysiąca euro (według ogłoszenia o wyborze wykonawcy). W ten sposób w dużym stopniu zniwelowany zostaje jeden z głównych zarzutów formułowanych wobec wskaźnika „jednej oferty”, który sprowadza się do twierdzenia, że może być on cechą specyficzną dla „niekonkurencyjnych” rynków.

W związku z problemem podniesionym przez jednego z recenzentów, konieczne jest jeszcze jedno zastrzeżenie. Mimo ogromnej liczby obserwacji nie jest możliwa analiza w każdym interesującym nas zakresie. Przykładowo, ciekawym

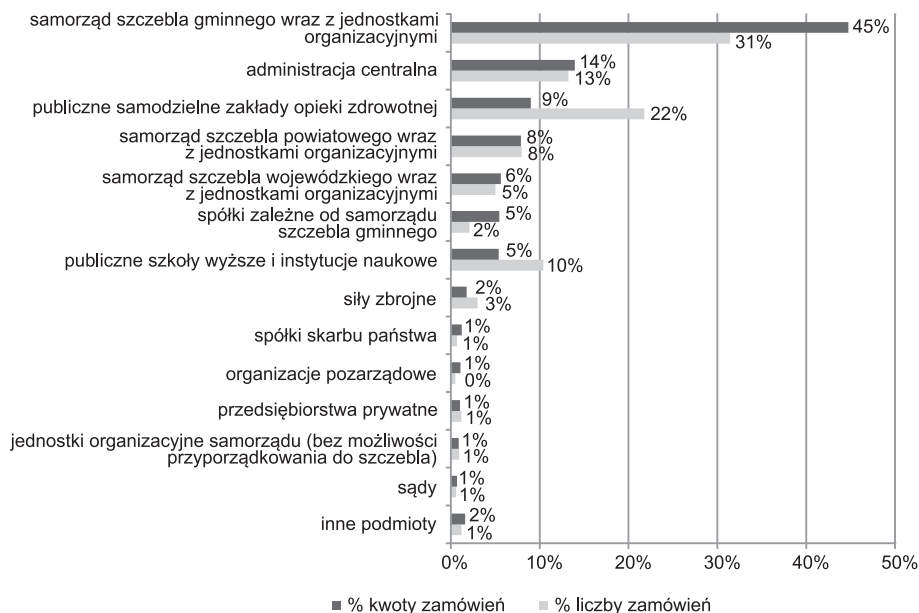
⁵ Uwzględniając analizowany okres, są to przede wszystkim zamówienia o wartości do 134 tys. euro dla dostaw i usług oraz do 5,2 mln euro dla robót budowlanych. Wymienione kwoty to główne progi dotyczące większości zamówień. Progi są zróżnicowane na jeszcze kilka kategorii, ze względu na obszar zamówień (np. bezpieczeństwo) i typy zamawiających. Szczegółowe informacje na ten temat znajdują się w corocznych sprawozdaniach Urzędu Zamówień Publicznych.

zagadnieniem byłaby problematyka zamówień z wolnej ręki. Nie istnieje prawny wymóg zamieszczania ogłoszeń z wolnej ręki w BZP, i jak pokazuje praktyka, większość zamawiających tego nie robi. I mimo że w analizowanym zbiorze znajduje się kilkadziesiąt tysięcy takich ogłoszeń, to trzeba założyć, że „ciemna liczba” niezgłoszonych zamówień z wolnej ręki jest zbyt duża, aby mieć podstawy do jakichkolwiek uogólnień lub choćby hipotez wyjaśniających. Trzeba też podkreślić, że zamówienia z wolnej ręki są niekonkurencyjnym trybem, nieregulowanym prawem zamówień publicznych. Niniejszy tekst koncentruje się natomiast na analizie problemów głównego segmentu rynku zamówień publicznych – tam, gdzie stosowane są tryby konkurencyjne. Główne pytanie dotyczy bowiem tego, czy zakłócenia konkurencyjności tam, gdzie jest ona główną zasadą, mogą być wskaźnikiem ryzyka korupcji. Tak przez wzgląd na brak danych zatem, ale przede wszystkim ze względu na przyjęte założenia, pomijamy w niniejszym tekście problematykę zamówień z wolnej ręki.

Sam wskaźnik „jednej oferty” jest prosty. Oblicza się go dla każdego zamówienia z osobna (lub części zamówienia) publikowanego w BZP i przyjmuje wartość 1, gdy występuje „jedna oferta”, lub 0, gdy ofert jest więcej. Po zagregowaniu (np. do poziomu konkretnego zamawiającego), uśrednieniu i normalizacji wskaźnik przyjmuje wartość od 0 do 1, gdzie 1 oznacza całkowity brak konkurencji w danym zbiorze przypadków. Wartości pośrednie mniej więcej odpowiadają odsetkom postępowań, w których złożono tylko jedną ważną ofertę w ramach dowolnych zbiorów, przykładowo w zbiorze wszystkich postępowań inicjowanych przez konkretnego zamawiającego czy w zbiorze wszystkich postępowań w ramach danej kategorii zamawiający (np. samorządach), czy w rozmaitych innych przekrojach. Z uwagi jednak na odrzucenie w analizie zamówień o niskiej wartości oraz przypadków dotyczących sektorów o niskiej konkurencyjności, wskaźnik nie jest tożsamy po prostu z odsetkiem zamówień jednoofertowych – co jest istotne, wzięwszy pod uwagę ogromną liczbę obserwacji.

Podstawowe fakty o rodzimym rynku zamówień publicznych w Polsce

Zgodnie z danymi z Biuletynu Zamówień Publicznych, rynek zamówień publicznych w Polsce odpowiada za mniej więcej 6–8% PKB. Łączna kwota udzielonych zamówień publicznych w latach 2010–2015 (dokładnie do końca września 2015 r.) to około 271 mld złotych. Ze względu na liczbę postępowań, 16% dotyczyło usług budowlanych, 34% dostaw, a 39% usług (około 11% zamówień nie można sklasyfikować z uwagi na błędy w BZP). W ujęciu kwotowym odpowiednio odsetki te wyniosły 59%, 14% i 17%. Przetargi nieograniczone to 91% wszystkich analizowanych przypadków, 6% to zamówienia z wolnej ręki, pozostałe tryby to 3% wszystkich przypadków. Największym zamawiającym na polskim rynku zamówień publicznych, zarówno z punktu widzenia liczby, jak i wartości udzielonych zamówień, są samorządy.



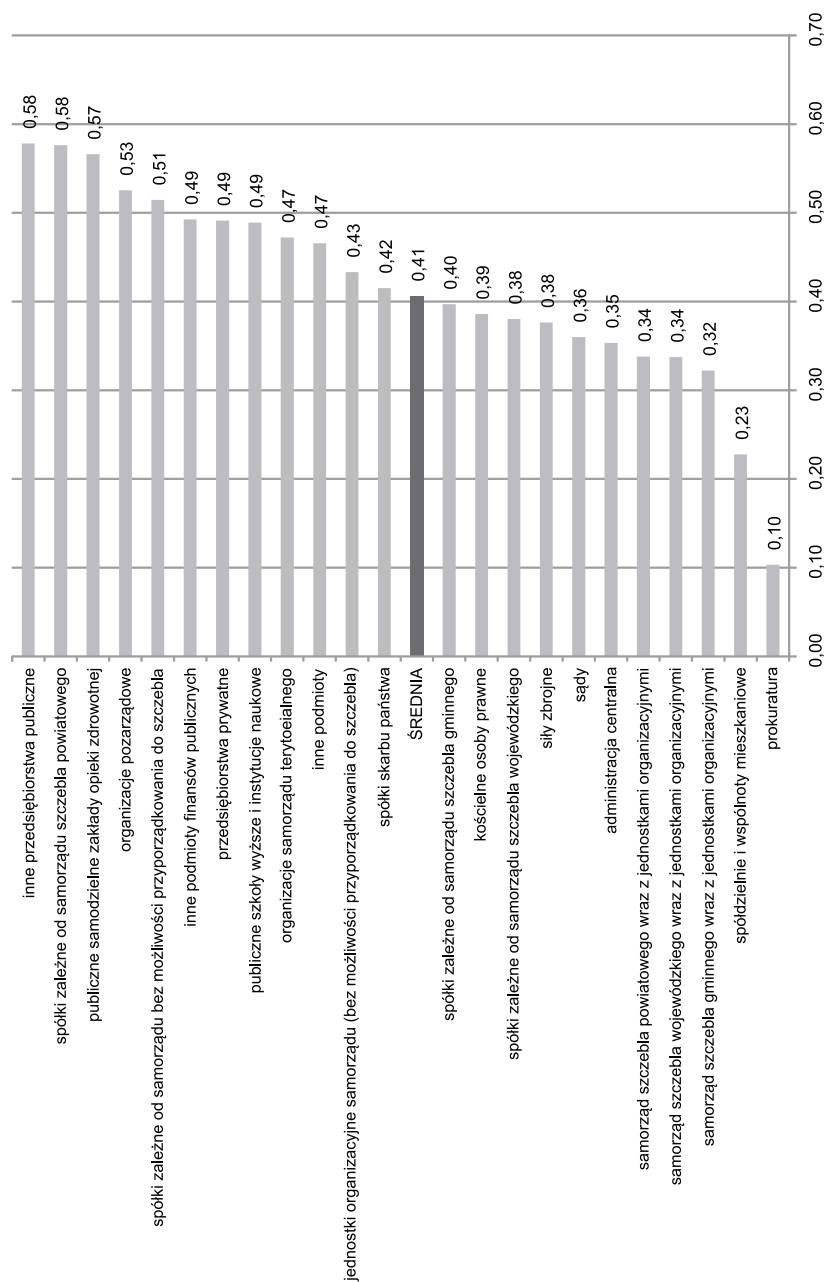
Wykres 2. Udział poszczególnych typów zamawiających w polskim rynku zamówień publicznych (poniżej progów UE), w latach 2010–2015

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych z BZP z lat 2010–2015.

Jak widać, samorzady biją na głowę kolejne kategorie zamawiających, co będzie jedną z przesłanek do zawężenia dalszej analizy właśnie do tej grupy przypadków, jako najbardziej interesującej z punktu widzenia oceny ryzyka. Już tylko te parę ogólnych liczb uzmysławia, jak ogromnym i istotnym dla funkcjonowania państwa, gospodarki i społeczeństwa obszarem życia publicznego są zamówienia publiczne.

Główne obszary ryzyka korupcji w zamówieniach publicznych wg wskaźnika „jednej oferty”

Spośród różnych możliwości najciekawszy jest bodajże rozkład ryzyka mierzonoego wskaźnikiem „jednej oferty”, według typu zamawiających. Już na pierwszy rzut oka możemy dostrzec „typowego podejrzanego” – spółki publiczne. Nie jest to oczywiście precyzyjny termin, ale dla celów ilustracyjnych wystarczający. Chodzi o spółki, w których udziały ma bądź to skarb państwa, bądź samorzady. Zarówno w oczach opinii publicznej, jak i w oficjalnych raportach [NIK, 2009; NIK, 2012; NIK, 2013; NIK, 2016; CBA, 2013], czy w końcu na gruncie literatury akademickiej (nie tylko polskiej), tego rodzaju podmioty cieszą się złą sławą



Wykres 3. Rozkład wskaźnika „jednej oferty” według typów zamawiających, średnie wartości z okresu 2010–2015

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych z BZP z lat 2010–2015.

[zob. Afeltowicz, 2010; Kwiatkowski, 2013; Zybortowicz, Pilitowski, 2009; Wedel, 2009: 111–147; Jasiecki, 2010; Dzieniszewska-Naroska, Makowski, 2014]⁶.

W wielu analizach odnajdziemy mocne argumenty na rzecz tezy, iż tego rodzaju hybrydowe podmioty – należące (w całości, bądź częściowo) do państwa lub samorządów, a więc korzystające w jakimś zakresie z pieniędzy podatników, a zarazem uczestniczące w obrocie gospodarczym, są szczególnie narażone na ryzyko korupcji i innych nadużyć. Już sama ich dwoista natura powoduje, że znajdują się w permanentnym konflikcie interesów – między koniecznością realizacji celów publicznych a potrzebą działania dla zysku. Ale główny problem polega na tym, że spółki publiczne są ulubionym narzędziem decydentów w realizacji najróżniejszych, często niezgodnych z prawem, celów – począwszy od systemowej korupcji politycznej, na pospolitym przekupstwie czy klientelizmie skończywszy *State-Owned Enterprises...*, 2015; OECD, 2016]. Polska jest tu szczególnie wdzięcznym przykładem, z uwagi na dużą liczbę tego rodzaju podmiotów. Dla nikogo nie jest też tajemnicą, że przy każdej zmianie rządów czy władz samorządowych to właśnie spółki skarbu państwa i spółki samorządowe stają się pierwszym łupem politycznym nowej ekipy – wymieniane są zarządy i rady nadzorcze, a często także pracownicy, nawet na niskich stanowiskach. W ten sposób politycy spłacają swoje długi, zapewniając sobie jednocześnie mniej lub bardziej jawne źródło finansowania własnych działań. Z punktu widzenia oceny ryzyka korupcji główny problem ze spółkami publicznymi polega na tym, że wraz z wymianą ich organów zarządczych (która zazwyczaj ma zgodną z prawem, choć kontrowersyjną formę) częstokroć dobór nowych kadr jest dokonywany nie według klucza kompetencyjnego, a partyjnego. Stanowiska kierownicze zajmują więc ludzie bez odpowiedniego doświadczenia, za to z koneksjami i ambicjami politycznymi. Dodatkowo, z uwagi na to, że spółki publiczne cieszą się większą swobodą w porównaniu na przykład do administracji publicznej (która mimo wszystko podlega zawsze dokładniejszemu nadzorowi zarówno ze strony polityków, jak i społeczeństwa), a przy tym większą elastycznością działania, powstaje dodatkowy czynnik ryzyka różnego rodzaju nadużyć i korupcji, w tym w szczególności w przypadku decyzji pociągających za sobą konkretne skutki finansowe, a do takich niewątpliwie należą zamówienia publiczne. O ile wejście do zarządu takiej czy innej spółki lub objęcie stanowiska kierowniczego samo w sobie często jest formą renty ekonomicznej (w ten sposób w języku analiz ekonomicznych opisywana jest korupcja), o tyle osoby zajmujące stanowiska kierownicze w spółkach publicznych mogą kontynuować łańcuch odpłat, dając zarobić „swoim”, między innymi manipulując zamówieniami. Jak pokazują wspomniane wcześniej analizy i audyty poświęcone spółkom publicznym, to właśnie poprzez organizowane przez nie przetargi, częstokroć z naruszeniem prawa i reguł dobrego zarządzania, wyciekają poważne sumy pieniędzy.

Wskaźnik „jednej oferty” to kolejny argument potwierdzający, że spółki publiczne są w istocie ogniskiem ryzyka korupcji. Prawie wszystkie kategorie spółek

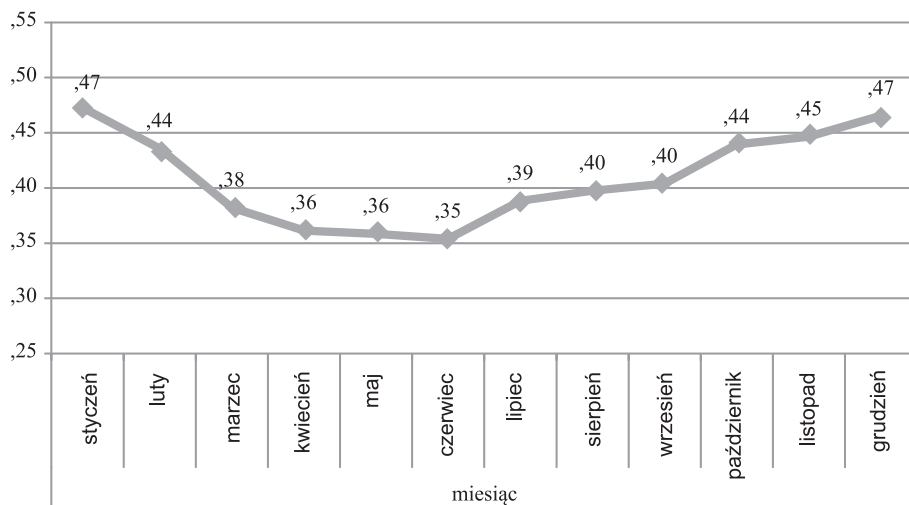
⁶ Interesującą kolekcję wieloaspektowych opracowań i analiz poświęconych tej tematyce udostępnia na swoich stronach dr Waldemar Walczak z Uniwersytetu Łódzkiego: <https://unilodz.academia.edu/WaldemarWalczak> [dostęp: 20.12.2016].

publicznych osiągają wynik powyżej średniej dla całego zbioru. W dodatku spółki wypadają dużo gorzej w porównaniu do podmiotów wchodzących w skład administracji – czy to samorządowej, czy to centralnej. Przeciętna wartość wskaźnika „jednej oferty” sięgająca 0,40 punkta, a w niektórych przypadkach 0,58 punkta, jest niepokojącym sygnałem. Ten wynik nie tylko potwierdza złą sławę spółek publicznych, ale pokazuje realną skalę zagrożenia. Być może z punktu widzenia całego rynku podmioty te nie są dominującym graczem. Łącznie w analizowanym okresie ich udział jako zamawiających to 7% w ujęciu liczbowym i 3% w ujęciu kwotowym. Niemniej jeśli dodać do tego, że w liczbach bezwzględnych jest to niemal 20 mld zł w analizowanym okresie oraz wspomnianą już zależność między kosztem zamówień a liczbą ważnych ofert w postępowaniu, widzimy jasno, z jakimi skutkami zaniedbań w tym sektorze możemy mieć do czynienia. I nawet jeśli większa część przypadków jednoofertowych postępowań nie jest *stricte* wynikiem przestępstwa korupcyjnego, ale zwykłą nieudolnością zamawiających, brakiem dbałości o procedury przetargowe czy też zbiegiem okoliczności, nie zmienia to faktu, że problem jest realny. Z jakichś powodów spółki publiczne kreują niekonkurencyjny rynek zamówień, co w ostatecznym rozrachunku jest niekorzystne z punktu widzenia obywateli.

Niestety, większość dostępnych analiz wskazuje, że nie ma tu raczej mowy o przypadkach. Za niską konkurencyjnością najczęściej stoi korupcja w przyjętym wcześniej rozumieniu, a w najlepszym przypadku – nieudolność podmiotów organizujących przetargi. I nie chodzi o wielkie skandale, o których możemy czasem przeczytać w mediach, ale o systemową, systematyczną i partykularystyczną redystrybucję pieniędzy publicznych przez te podmioty, która powoduje, że prywatne firmy same eliminują się z rynku zamówień, z góry zakładając, że szkoda czasu na starania o kontrakt, o którym zdecydują nie kryteria merytoryczne, ale orientacja polityczna czy osobiste interesy zarządzających tymi podmiotami. Oczywiście ostateczne potwierdzenie lub odrzucenie tej hipotezy wyjaśniającej wymagałoby przeprowadzenia dalszych pogłębionych badań o charakterze jakościowym. Niemniej wartości wskaźnika jednoofertowych postępowań są tu wielce wymowne i mogą być dobrym punktem do dalszych dociekań.

Każda z kolejnych kategorii zamawiających, których wynik przekracza średnią, w szczególności publiczne zakłady opieki zdrowotnej, publiczne szkoły wyższe i instytucje naukowe czy organizacje pozarządowe, jest warta odrębnej analizy. Ograniczenia co do objętości niniejszego tekstu nie pozwalają jednak nawet na pobieżne omówienie ich sytuacji. Niemniej już nawet ten jeden przykład pokazuje użyteczność „jednej oferty” jako pośredniego wskaźnika zagrożenia nadużyciami w obszarze zamówień publicznych. Wnioski z analizy na jego podstawie zbiegają się z innymi danymi o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu tych instytucji publicznych.

W podobny sposób, w jaki analizuje się rozkład wskaźnika „jednej oferty” ze względu na typ zamawiających, można też identyfikować inne obszary ryzyka. Przykładowo, dość interesująco prezentuje się rozkład wskaźnika ze względu na średnią miesięczną w skali roku.



Wykres 4. Rozkład wskaźnika „jednej oferty” oferenta według miesięcy zamawiających, średnie wartości z okresu 2010–2015

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych z BZP z lat 2010–2015.

Z wykresu wynika, że wartość wskaźnika, a więc też i ryzyko nadużyć, wzrasta w ostatnich i pierwszych miesiącach roku. Jedno z prawdopodobnych wytłumaczeń tej prawidłowości jest takie, że zamawiającym zwykle śpieszy się z zamknięciem budżetu pod koniec roku. Organizują więc naprędce przetargi, żeby jak najszybciej wydać ostatnie pieniądze. W takich okolicznościach może dojść do nadużyć, preferowania określonych wykonawców, lub co najmniej niedbalstwa i dezorganizacji przy zlecaniu zadań, co skutecznie zmniejsza konkurencję. Problem ten w dużym stopniu mógłby zostać rozwiązany poprzez zmiany w zarządzaniu procesem zamówień publicznych, a nade wszystko poprzez skuteczne zmuszenie podmiotów mieszczących się w pojęciu jednostki sektora finansów publicznych (a przede wszystkim samorządów) do pracy według budżetów zadaniowych, a nie, tak jak dziś, do wydatkowania środków w układzie czasowym.

Samorządy a ryzyko korupcji w zamówieniach publicznych na poziomie lokalnym

Jak już wcześniej wspomniano, samorząd odpowiada za ponad 40% wszystkich zamówień publicznych. To właśnie zamówienia samorządowe ważą zatem także w największym stopniu na tym, jaka jest przeciętna liczba zamówień jednoofertowych w skali całego rynku. Samorządy nie są jednolitą strukturą. Istnieją chociażby różnice między wartością wskaźnika „jednej oferty”: dla gmin, powiatów, czy województw – odpowiednio 0,32 punkta i po 0,34 punkta. Samorząd to również wiele różnych podmiotów zależnych od lokalnej administracji, mających

przy tym także sporą swobodę działania i dysponowania środkami publicznymi – także w ramach zamówień publicznych: szkoły, szpitale, ośrodki pomocy społecznej itp.

Analizie zostanie poddany samorząd szczebla gminnego – z dwóch względów. Po pierwsze, dlatego że to gminy są największym zamawiającym. A po drugie, dlatego że to gminy są najbliższe przeciętnemu obywatelowi, a zatem próba identyfikacji obszarów ryzyka właśnie na tym poziomie wydaje się szczególnie interesująca.

I tak wewnątrz struktur samorządu gminnego najgorszą wartością naszego wskaźnika cechują się jednostki organizacyjne i podległe gminom (np. ośrodki pomocy społecznej, domy kultury itp.) – 0,35 punkta. Dużo gorszy wynik osiągają spółki samorządowe podległe gminom – 0,40 punkta, szkoły gminne – 0,36 – także wypadają nienajlepiej. Urzędy samorządowe jako zamawiający uzyskują relatywnie dobre wartości wskaźnika, 0,30 punkta, a więc nieco poniżej średniej tak dla całego zbioru, jak i dla wszystkich typów jednostek samorządowych.

Już tylko te ogóle wyniki prowokują wiele ciekawych hipotez wyjaśniających. Pierwsze spostrzeżenie jest takie, że samo centrum władzy, jeśli można to tak ująć, czyli administracja samorządowa, osiąga lepszy wynik niż pozostali samorządowi zamawiający. Jest to pewną wskazówką, na czym należało by się skoncentrować, chcąc usprawnić system zamówień publicznych na szczeblu gminnym. Dzieje się tak prawdopodobnie dlatego, że administracja samorządowa podlega większej i bezpośredniej kontroli (na przykład ze strony Regionalnych Izb Obrachunkowych, wojewodów czy Najwyższej Izby Kontroli), i stąd też jej większa dbałość o procedury, w tym także o nieco lepszą organizację przetargów. Zamówienia ogłaszane przez urzędy gmin generalnie są bardziej przejrzyste i przyjazne, co pozytywnie odbija się na ich konkurencyjności. Choć nie ma co popadać w zachwyty nad administracją gminną, uwzględniając to, że i tu wciąż w ponad jednej trzeciej przypadków mamy do czynienia z zamówieniami jednofertowymi.

Druga płaszczyzna, pod kątem której warto przyjrzeć się samorządowi, to rozkład wskaźnika „jednej oferty” względem typu zamówień. Już ogólna kategoryzacja na usługi, dostawy i prace budowlane skłania do refleksji. Otóż typem zamówień, w którym w gminach jest najmniej postępowań jednofertowych, a przez to najbardziej konkurencyjnym i potencjalnie obciążonym najmniejszym ryzykiem, są przetargi na roboty budowlane, osiągające wynik 0,19 punkta. Można uznać, że w sumie to oczywiste. Wartość tego rodzaju zamówień jest przeciętnie dużo wyższa niż w przypadku dostaw i usług. Zamówienia w trybie innym niż przetargi nieograniczone są tu wyjątkiem, a więc ten segment zamówień jest niejako z natury bardziej otwarty i konkurencyjny. Koniec końców, także przez wzgląd na wartość i naturę tego rynku, to zamówienia na roboty budowlane są lepiej nadzorowane i kontrolowane. Nic więc dziwnego, że samorządy się tu pilnują. To jedna, z możliwych interpretacji.

Druga nasuwa się, jeśli zestawić wynik dla zamówień dotyczących robót budowlanych z zamówieniami na usługi i dostawy. Dostawy i usługi teoretycznie powinny być bardziej konkurencyjne niż roboty budowlane. Niewątpliwie jest więcej dostawców wszelakich usług i towarów niż firm zajmujących się szeroko

pojętymi pracami budowlanymi (zwłaszcza dużych koncernów realizujących projekty infrastrukturalne). Ale też i o wiele większe są potrzeby; zamówienia na dostawy i usługi związane są po prostu z bieżącym funkcjonowaniem instytucji publicznych. W sensie liczby zamówień jest to zdecydowanie większy segment rynku niż roboty budowlane. Tymczasem, to właśnie zamówienia na roboty usługi i dostawy są mniej konkurencyjne. Wskaźnik „jednej oferty” jest tu niemal dwukrotnie wyższy niż dla robót budowlanych – odpowiednio 0,42 i 0,37.

Nie ma na ten moment wystarczających danych, żeby wytłumaczyć dokładnie, jakie są przyczyny tego stanu rzeczy. Z pewnością jednak należy odrzucić co najmniej jedną hipotezę – jakoby wpływ na wartość wskaźnika „jednej oferty” mogła mieć wartość kontraktów. Ktoś mógłby bowiem przypuszczać, że być może mniejsze zamówienia, na usługi i dostawy, przyciągają po prostu mniej wykonawców. Jednak okazuje, że jest wręcz przeciwnie. Wraz ze wzrostem wartości zamówień na dostawy i usługi wzrasta też wartość wskaźnika „jednej oferty”. Przykładowo dla zamówień o wartości powyżej 200 tysięcy zł dla usług wynosi on 0,53 punkta, dla dostaw – 0,49. Natomiast dla zamówień powyżej 500 tysięcy złotych skacze odpowiednio do 0,58 i 0,56. Bardziej lukratywne przetargi w tych dwóch segmentach są zatem jeszcze mniej konkurencyjne niż dużo mniejsze zamówienia. Mając przy tym w pamięci zależność między liczbą złożonych ofert a ostateczną ceną zamówienia na etapie podpisania umowy, można być pewnym, że za zamówienia na dostawy i usługi o większej wartości płaci się w gminach więcej.

Trudno oczywiście jedynie na tej podstawie stwierdzić, na ile wyniki te są skutkiem zachowań korupcyjnych w ścisłym sensie (tj. ustawiania przetargów, zmów, przekupstwa, protekcji itp.), a na ile biorą się na przykład z dezorganizacji po stronie zamawiających (np. złych praktyk przy ogłaszaniu zamówień, nietransparentności procedur, niewłaściwych opisów przedmiotu zamówienia itd.). Jednak z całą pewnością bardziej obiektywne czynniki, jak na przykład specyfika rynku, nie mają tu istotnego znaczenia. Coś złego musi się dzieć w tej części rynku zamówień publicznych na poziomie gminnym. Wskaźnik „jednej oferty” jest „czerwoną flagą” nie tylko dla badaczy korupcji, którzy powinni pochylić się na tym problemem, ale też dla organów instytucji nadzoru i kontroli, które winny baczniej przyjrzeć się tym przetargom.

Każde z postępowań opublikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych jest opisane według Wspólnego Słownika Zamówień (tzw. kodem CPV, używanym we wszystkich państwach Unii w celu kwalifikowania typów zamówień). Pozwala to na wgląd w problem podwyższonego ryzyka zamówień na usługi i dostawy pod jeszcze innym kątem. Niepokój powinien budzić przede wszystkim wskaźnik dla największej kategorii w dziale usługi, czyli dla usług edukacyjnych i szkoleniowych – 0,53 punkta. Oznacza to, że przy niewątpliwie ogromnej obfitości najróżniejszych dostawców wszelkich usług w tej branży (samorządy mogą przebierać w ofertach z całego kraju), w przeważającej liczbie przypadków mamy do czynienia tylko z jednym wykonawcą. Są to przy tym tego rodzaju zamówienia, w przypadku których dosyć łatwo manipulować parametrami, w szczególności opisem przedmiotu zamówień. I choć przeciętna ich wartość to zaledwie 21 tysięcy złotych (co, swoją drogą, można traktować jako dodatkowy czynnik ryzyka,

na zasadzie „a kto tam będzie się przejmować tym czy innym szkoleniem” za 20 tysięcy), to jednak w sumie w analizowanym okresie gminy wydały na tego rodzaju usługi ponad 862 mln złotych. Jest zatem aż nadto wskazówek, żeby bacznej przyjrzeć się właśnie tej branży, chcąc ustalić, gdzie i w jaki sposób wyciekają pieniądze w samorządach.

Można również zadać sobie pytanie, czy jakość systemu zamówień publicznych, której wskaźnikiem dla nas jest „jedna oferta”, ma wpływ na zasoby i zdolności rozwojowe samorządów. Tę z kolei można opisać z użyciem wskaźników statystyki publicznej. Wstępnej analizie poddano trzy: (1) wydatki gmin na zakupy materiałów, wyposażenia, oprogramowania, papieru, żywności, sprzętu, energii itp., czyli codziennego funkcjonowania urzędów samorządowych; (2) wydatki inwestycyjne i (3) koszty zadłużenia.

Wydatki na zakupy, z pozoru prozaiczne, niemniej rocznie, w skali kraju, gminy wydają co roku w tym obszarze między 8 a 9 mld złotych (przykładowo w 2014 r., według danych zgromadzonych przez portal mojanapolis.pl, kwota ta wyniosła 8,5 mld złotych). Ogromna część pieniędzy na tego rodzaju wydatki przechodzi właśnie poprzez zamówienia publiczne, a zatem należałoby oczekiwać, że w dobrze rozumianym interesie lokalnych społeczności i państwa gminy powinny dołożyć szczególnej staranności, wydając pieniądze podatników. Tym bardziej że, jak pokazują podstawowe analizy, wielkość wydatków gmin na zakupy jest pozytywnie skorelowana z wartością wskaźnika „jednej oferty”.

Tabela 1.

Korelacja między wskaźnikiem „jednej oferty” z wielkością wydatków gmin na podstawowe zakupy

		Średnia wartość wskaźnika „jednej oferty” w latach 2010–2015	Wydatki gmin na zakupy, tj. materiałów i wyposażenia, oprogramowania, papieru, żywności, sprzętu, energii itd. w latach 2010–2015
Średnia wartość wskaźnika pojedynczego oferenta w latach 2010–2015	Korelacja Pearsona	1	,057**
	Istotność (dwustronna)		,008
	N	2181	2181
Wydatki gmin na zakupy, tj. materiałów i wyposażenia, oprogramowania, papieru, żywności, sprzętu, energii itd. w latach 2010–2015	Korelacja Pearsona	,057**	1
	Istotność (dwustronna)	,008	
	N	2181	2181

** Korelacja istotna na poziomie 0.01 (dwustronnie).

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych z BZP z lat 2010–2015 i GUS.

Oznacza to, że z im większym ogólnym ryzykiem w ramach zamówień publicznych mamy do czynienia w danej gminie, tym więcej wydaje ona na podstawowe zakupy sprzętu biurowego, materiałów, mebli itd. W ślad za tym automatycznie nasuwają się kolejne wnioski. Skoro tak jest, to władze samorządowi, organy nadzoru i kontroli powinni czym prędzej skoncentrować się właśnie na tej kategorii wydatków, chcąc ograniczyć nadużycia i zmniejszyć koszty funkcjonowania administracji samorządowej. Choć zdawać by się mogło, że nie są one aż tak istotne, ponieważ jednostkowa wartość tego rodzaju zamówień nie należy do największych. Niemniej to jest miejsce, w którym poprzez system zamówień publicznych „wyciekają” poważne pieniądze i dochodzi do utraty majątku poszczególnych samorządów i państwa jako całości, idącego w setki milionów, jeśli nie w miliardy złotych, które można by było spożytkować na inne cele.

Jeśli zatem poprzez ryzykowne przetargi na najprostsze zakupy w samorządach gminnych dochodzi do strat, to nie powinniśmy się dziwić kolejnej, pozytywnej niestety, korelacji między wartością wskaźnika „jednej oferty” a wskaźnikiem zadłużenia gmin liczonego w porównaniu do ogółu ich przychodów.

Tabela 2.

Korelacja między wskaźnikiem „jednej oferty” w wielkością zadłużenia gmin

		Średnia wartość wskaźnika „jednej oferty” w latach 2010–2015	Skala zadłużenia gmin w porównaniu do ogółu ich przychodów, w % w latach 2010–2015
Średnia wartość wskaźnika pojedynczego oferenta w latach 2010–2015	Korelacja Pearsona	1	,200**
	Istotność (dwustronna)		,000
	N	2181	2181
Skala zadłużenia gmin w porównaniu do ogółu ich przychodów w % w latach 2010–2015	Korelacja Pearsona	,200**	1
	Istotność (dwustronna)	,000	
	N	2181	2181

** Korelacja istotna na poziomie 0.01 (dwustronnie).

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych z BZP z lat 2010–2015 i GUS.

O tym, że zadłużenie samorządów to istotny problem nie tylko dla konkretnych gmin, ale i dla całego państwa, nie trzeba się długo rozwodzić. Według raportu Wspólnoty, już w 2014 roku wynosiło on ponad 70 mld złotych [Swianiewicz, Łukomska, 2015]. Nadmierne zadłużenie samorządów wpływa w istotny sposób na poziom długu publicznego całego państwa, inflację, i w oczywisty sposób na sytuację konkretnych jednostek samorządowych – zmniejszając ich zdolności

inwestycyjne i rozwojowe (jakkolwiek bowiem bez pożyczek nie jest możliwe przeprowadzenie wielu dobrych pomysłów rozwojowych, to jednak zbyt długie zadłużenie jest dysfunkcjonalne) [Rutkowski, 2015; Walczak, Pietrzak, 2011]. Dzięki „jednej ofercie” mamy wskazówkę, gdzie ewentualnie poszukiwać możliwości zmniejszania zadłużenia gmin.

To z kolei prowadzi do kolejnej krzyżowej analizy wyników „jednej oferty” ze wskaźnikami opisującymi kondycję samorządów, mianowicie ze statystyką dotyczącą działalności inwestycyjnej gmin (m.in. w majątek ruchomy i nieruchomości, akcje, obligacje, rezerwy finansowe itp.). Co do idei (z praktyką bywa różnie) samorządy inwestują po to, żeby zrealizować jakiś interes publiczny – lepiej dostarczać usług mieszkańcom, poprawić jakość ich życia, zaspokoić jakieś istotne potrzeby itd. *Gros* wydatków inwestycyjnych samorządów to koszt budowy, rozbudowy, remontów infrastruktury (w szczególności drogowej) [Szara, 2014]. Ich skala jest ogromna i sukcesywnie od lat rośnie, co jest oczywiście wynikiem napływu środków unijnych. W 2014 roku było to blisko 27,7 mld złotych. Skoro większość z tych wydatków dotyczy infrastruktury, a co za tym idzie, przechodzić musi przez system zamówień publicznych, zasadnym jest pytanie, czy nadużycia i korupcja nie przekładają się na zdolność inwestycyjną samorządów.

Tabela 3.

Korelacja między wskaźnikiem jednego oferenta w wielkością zadłużenia gmin

		Średnia wartość wskaźnika pojedynczego oferenta w latach 2010–2014	Wydatki gmin na inwestycje, tj. majątek, akcje, obligacje, wkłady i rezerwy inwestycyjne w latach 2010–2014
Średnia wartość wskaźnika pojedynczego oferenta w latach 2010–2014	Korelacja Pearsona	1	–,114**
	Istotność (dwustronna)		,000
	N	2181	2181
Wydatki gmin na inwestycje, tj. majątek, akcje, obligacje, wkłady i rezerwy inwestycyjne w latach 2010–2014	Korelacja Pearsona	–,114**	1
	Istotność (dwustronna)	,000	
	N	2181	2181

** Korelacja istotna na poziomie 0.01 (dwustronnie).

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych z BZP z lat 2010–2015 i GUS.

I znowu w danych jest potwierdzenie tych obaw. Istnieje bowiem tym razem istotna, negatywna korelacja między wskaźnikiem „jednej oferty” a wielkością wydatków gmin na działania inwestycyjne. Oznacza to, że tam gdzie zamówienia publiczne są obciążone większym ryzykiem nadużyć, samorządy wydają mniej na rozwój. Tłumaczyć tę zależność można na przykład tym, że skoro większe

ryzyko negatywnie wpływa na budżety operacyjne gmin (muszą wydawać więcej na zwykłe zakupy, a przy ogromnej liczbie zamówień jednoofertowych nie są też w stanie skorzystać niższych cen, które można byłoby uzyskać, gdyby istniała konkurencja), a do tego cena inwestycji na przykład majątkowych również rośnie (są one bowiem także związane z rynkiem zamówień publicznych). To samorządy, które są obciążone większym ryzykiem, dysponują mniejszymi środkami, które mogłyby w ten sposób ulokować w inwestycjach rozwojowych.

W ten sposób, wychodząc od wskaźnika jednego wykonawcy, możemy identyfikować obszary zagrożenia korupcją, nadużyciami, dezorganizacją lub innymi nieprawidłowościami nie tylko w ramach rynku zamówień publicznych, ale ogólnie – w sektorze publicznym, prywatnym, w poszczególnych branżach czy dla konkretnych zamawiających lub wykonawców – takich jak samorząd terytorialny.

Podsumowanie

Wskaźnik „jednej oferty” nie jest bezpośrednią miarą korupcji, a ryzyka korupcji. Ma swoje ograniczenia. Zastosowanie go jest konsekwencją przyjęcia szerokiej definicji korupcji jako przejawu partykularystycznej redystrybucji zasobów publicznych. Takimi dobrami są pieniądze podatników wydatkowane w ramach systemu zamówień publicznych. Drugie założenie wiąże się z uznaniem, że zamówienia publiczne są rynkami, co oznacza, że co do zasady są otwarte i konkurencyjne. Jeśli zgodzić się z tymi dwoma podstawowymi założeniami, to postępowania o zamówienia, w których pojawia się jedna oferta, uznać należy za „czerwoną flagę” – wskaźnik sygnalizujący nie tylko brak konkurencji, ale i związane z tym ryzyko wystąpienia korupcji, nadużycia, niedbalstwa lub innej okoliczności powodującej, że środki w ramach zamówień publicznych mogą być dystrybuowane w sposób partykularystyczny. Koncepcja ta nie jest czysto hipotetyczna. Znajduje swoje oparcie w istniejącym dorobku badawczym poświęconym nadużyciom i korupcji w tym obszarze (*vide bibliografia*).

Dotychczas w badaniach nad korupcją dominowały próby pomiaru skali korupcji na podstawie technik sondażowych [Fazekas, Tóth, King, 2013]. Nie ma potrzeby w podsumowaniu tekstu rozpoczynać dyskusji o wadach i zaletach tego podejścia. Dość powiedzieć, że panuje raczej powszechna zgoda co do tego, że techniki sondażowe, czy to generalne sondaże opinii publicznej, czy indeksy percepcji opierające się na sondażach wybranych grup ekspertów, czy sondaże wiktymizacyjne, czy to wszelkie inne badania prowadzone w tej konwencji, mają wiele ograniczeń. Są subiektywne, niemiarodajne i obarczone błędami w dwójnasób – ze względu na drażliwość problemu badawczego oraz błędami wynikającymi z samej specyfiki badań sondażowych. Częstość są wadliwe z powodu wyjściowych założeń co do natury i definicji korupcji [zob. Makowski, 2008; Sík, 2002; Sampford et al., 2006]. Powinny zatem podlegać triangulacji co najmniej na poziomie analizy, czyli łączeniu ich z danymi pochodzącymi z innych źródeł

i wspólnej ich interpretacji. Jednym z takich źródeł mogą być dane o rynku zamówień publicznych i wskaźniki takie jak „jedna oferta”.

Wskaźnik „jednej oferty” jest informacją o tyle cenną, że bezdyskusyjnie przedstawia pewien stan faktyczny, w przeciwieństwie do danych sondażowych, które są albo subiektywnymi opiniami respondentów, albo co najwyżej niedoskonałymi deklaracjami dotyczącymi ich własnych doświadczeń lub obserwacji zachowań innych. I nawet jeśli informacja o liczbie wykonawców startujących w przetargach nie wskazuje bezpośrednio na wystąpienie korupcji, to jest twardą daną. Taka informacja bezspornie pokazuje bezpośrednio jedno konkretne zjawisko – brak konkurencji przy udzielaniu zamówień publicznych, a więc faktyczną skalę partycularyzmu w dystrybucji istotnych zasobów publicznych. A z dużym prawdopodobieństwem *gros* przypadków, w których nie ma konkurencji, jest podszytych różnego rodzaju świadomymi praktykami, prowadzącymi do partycularystycznej dystrybucji zasobów wewnątrz systemu zamówień publicznych.

Co więcej, wskaźnik „jednej oferty” może być rozwijany w stronę syntetycznego indeksu. Mihály Fazekas, węgierski badacz pracujący na wydziale socjologii Uniwersytetu Cambridge, jest autorem koncepcji pomiaru ryzyka korupcji na podstawie danych z rejestrów zamówień publicznych oraz właśnie głównego wskaźnika, jakim jest „jedna oferta”. Poza tym, tak jak w niniejszym opracowaniu, jego koncepcja zakłada, iż postępowania jednoofertowe są sygnałem partycularystycznej redystrybucji środków, umieszcza on ten wskaźnik jako element pewnego procesu, jakim jest udzielanie zamówień publicznych. „Jedna oferta” jest w jego perspektywie wynikiem (*output*) oddziaływania różnych czynników w ramach procesu decyzyjnego, czyli udzielenia zamówienia. Zbyt pośpieszne rozstrzygnięcie postępowań (mierzone np. terminami od ogłoszenia o zamówieniu do końca okresu przesyłania ofert). Zbyt zawiłe opisy zamówień (mierzone np. długością opisów zamówienia w znakach). Wygórowane wymagania wobec wykonawców (mierzone np. liczbą poświadczeń i certyfikatów, które muszą przedłożyć oferenci). Te i inne informacje mogą być skorelowane ze wskaźnikiem „jednej oferty” po to, by lepiej zrozumieć, jakie są uwarunkowania wystąpienia tej sytuacji w ramach zamówień publicznych. Niektóre z tych czynników pojawiają się na etapie ogłoszenia o zamówieniu, inne są związane z etapem oceny ofert. Indeks ryzyka korupcji Fazekasa wyłania się z analizy i sprawdzenia, które z nich uprawdopodobniają (stanowią wkład – *input*) końcowy rezultat tego procesu, jakim jest postępowanie jednoofertowe.

Zaletą takiego syntetycznego wskaźnika jest to, że ma on jeszcze większą moc wyjaśniającą. Fazekas pokazał, między innymi na przykładzie Węgier, łącząc wyniki swojego indeksu z danymi na tamtejszych temat przedsiębiorstw, jak bardzo wydatkowanie środków unijnych w tym kraju jest uzależnione od tego, jaka firma (wykonawca) wspiera finansowo którą partię polityczną (na Węgrzech przedsiębiorstwa prywatne mogą dotować ugrupowania polityczne). Przy pomocy tych danych Fazekas zobrazował korupcję polityczną dotyczącą tak newralgicznego obszaru, jakim jest redystrybucja środków unijnych [Fazekas, 2015]. Z jego analiz wynika jasno, że zmiana rządu czy władz samorządowych warunkuje poziom konkurencyjności węgierskiego rynku zamówień publicznych i promuje tych

wykonawców, którzy wspierają ugrupowania polityczne będące akurat u władzy. Dzięki syntetycznemu indeksowi można zatem analizować inne, bardziej horyzontalne zjawiska, takie jak klientelizm i korupcja polityczna.

Autor niniejszego artykułu koncepcję Fazekasa przeszczepia do Polski (zob. <http://barometrzyzka.pl/>). Jest ona też rozwijana w ramach międzynarodowego projektu DigiWhist (<http://digiwhist.eu/>), finansowanego ze środków UE w ramach programu Horizon 2020. Mimo niedoskonałości jest to kierunek wart uwagi badaczy. Być może w przyszłości wykorzystanie wskaźnika „jednej oferty” okaże się przełomowe dla kompleksowego pomiaru skali korupcji, także poza systemami zamówień publicznych.

Bibliografia

- Afelutowicz Ł. (2010), *Zawłaszczona państwa, sieci społeczne i wyobrażenia socjologiczne: krytyczna analiza koncepcji state capture*, „Studia Socjologiczne”, 1(196), s. 70–105.
- Becker H. (1971), *Whose Side Are We On?* [in:] H. Paul, B.L. Gerald (red.), *Studies in the Sociology of Social Problems*, Apple-ton-Century-Crofts, New York.
- CBA (2013), *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa.
- Czibik Á., Fazekas M., Tóth B., Tóth I.J. (2014), *Toolkit for Detecting Collusive Bidding in Public Procurement. With Examples from Hungary*, Corruption Research Center Budapest Working Paper Series, 2.
- Dziesięzewska-Naroska K., Makowski M. (2014), *Dysfunkcje samorządu a różnicowanie ról społeczno-zawodowych radnych* [w:] K. Dziesięzewska-Naroska, G. Makowski (red.), *Samorządowe unie personalne. Problemy różnicowania ról społeczno-zawodowych radnych*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Fazekas M. (2015), *The Political Economy of Grand Corruption in Public Procurement in the Construction Sector of Hungary* [in:] A. Mungiu-Pippidi (red.), *Government Favouritism in Europe*, „The Anticorruption Report”, vol. 3, Opladen, Berlin–Toronto.
- Fazekas M., Kocsis G. (2015), *Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Government Contracting Data*, Government Transparency Institute Working Paper Series, 2.
- Fazekas M., Tóth I.J. (2014), *From Corruption to State Capture: A New Analytical Framework with Empirical Applications from Hungary*, Corruption Research Center Budapest Working Paper Series, 1.
- Fazekas M., Tóth I.J., King L.P. (2013), *Anatomy of Grand Corruption: A Composite Corruption Risk Index Based on Objective Data*, Corruption Research Center Budapest Working Paper Series, 2.
- Heidenheimer A.J., Johnston M. (red.) (2007), *Political Corruption. Concepts and Contexts. Third Edition*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Huntington S. (2007), *Modernization and Corruption* [in:] A. Heidenheimer, M. Johnston (red.), *Political Corruption*, „Concepts & Contexts”, Transaction Publishers, New Brunswick.

- Jasiecki K. (2010), *Legitymizacja władzy i ograniczenia „słabej” merytokracji*, www.pte.pl/pliki/2/12/Legitymizacja_i_merytokracja%20_17.03.10.pdf, data dostępu: 23.03.2018
- Khi Thai V. (red.) (2009), *International Handbook of Public Procurement*, Auerbach Publications, Taylor & Francis Group, Boca Raton.
- Klitgaard R. (1988), *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley.
- Kwiatkowski M. (2013), *Konkurs jako instytucja fasadowa. Analiza ocen formulowanych przez uczestników procesów kadrowych w sektorze publicznym*, „Studia Socjologiczne”, 1(196).
- Makowski G. (2004), *Korupcja jako problem społeczny*, „Kultura i Społeczeństwo”, r. XLVII, no. 2.
- Makowski G. (2008), *Korupcja jako problem społeczny*, TRIO, Warszawa.
- Makowski G. (2015), *Działalność strażnicza – zadanie dla watahy, samotnych wilków czy może dla sfory psów?*, Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych Collegium Civitas, nr 3(20).
- Makowski G. (2017), *From Weber to the Web. Can ICT Reduce Bureaucratic Corruption?* [in:] A.A. Paulin, L. Anthopoulos, C.G. Reddick (ed.), *Beyond Bureaucracy: Towards Sustainable Governance Informatization*, Springer (w druku).
- Mungiu-Pippidi A., Johnston M. (red.) (2017), *Transitions to Good Governance: Creating Virtuous Circles of Anti-corruption*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Mungiu-Pippidi A. (red.) (2011), *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lesson Learned*, <http://www.oecd.org/countries/zambia/48912957.pdf>, data dostępu: 23.03.2018
- NIK (2009), *Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościami udziałem Skarbu Państwa*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2012), *Koszty pozaprodukcyjne w spółkach z udziałem skarbu państwa*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2013), *Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie Łódzkim*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2016), *Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Nowak H. (2016), *Przeciwdziałanie nieprawidłowościom w zamówieniach publicznych na gruncie przepisów prawa zamówień publicznych. Możliwości, problemy, postulaty*, <http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Zamowienia.pdf> [dostęp: 23.03.2018].
- OECD (2016), *Preventing Corruption Public Procurement*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Pesendorfer M. (2000), *A Study of Collusion in First-Price Auctions*, „Review of Economic Studies”, nr 67.
- Rose-Ackerman S. (2001), *Korupcja i rządy, Sic!*, Warszawa.
- Rothstein B., Varraich A. (2017), *Making Sense of Corruption*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rutkowski J. (2015), *Sytuacja finansowa samorządów w Polsce a nowe zasady limitowania zadłużenia – spojrzenia makroekonomiczne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 873.
- Rytel O. (2012), *Rozwój zamówień publicznych w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, nr 95.

- Sampford C., Shacklock A., Connors C., Galtung F. (red.) (2006), *Measuring Corruption*, Ashgate, Hampshire.
- Sík A. (2002), *The Bad, the Worse and the Worst: Guesstimating the Level of Corruption* [in:] A. Sajó, S. Kotkin (red.), *Political corruption in transition: a skeptic's handbook*, CEU Press, New York.
- Søreide T. (2002), *Corruption in Public Procurement. Causes, Consequences, and Cures*, Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, Bergen.
- State-Owned Enterprises Catalysts for public value creation?* (2015), PwC, London.
- Swianiewicz P., Łukomska J. (2015), *Zadłużenie samorządów. Ranking zadłużenia samorządów 2014 r.*, http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/pliki/reklamy_-_teksty/Ranking_-_zadluzenie_samorzadow.pdf, [data dostępu: 23.03.2018]
- Stachowiak-Stanusch A. (2009), *Organizational Immunity to Corruption. Building Theoretical and Research Foundations*, Polska Akademia Nauk, Katowice.
- Szara K. (2014), *Znaczenie finansów jednostki samorządowej w realizacji działań inwestycyjnych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 40(4).
- Tanzi V. (1998), *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, International Monetary Fund Working Papers, 98/63.
- Walczak D., Pietrzak M. (2011), *Dopuszczalne zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jako istotna determinanta ich prawidłowego funkcjonowania*, Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, nr 91.
- Wedel J. (2009), *Shadow Elite: How the World's New Power Brokers Undermine Democracy, Government, and the Free Market*, Basic Books, New York.
- Wensink W., de Vet Maarten J. i in. (2013), *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the UE*, PwC/Ecorys, Brussels.
- WHO (2011), *Health Systems in Transition. Poland*, World Health Organization, Copenhagen.
- Zybertowicz A., Pilitowski B. (2009), *Polityczna pogoń za rentą: peryferyjna czy strukturalna patologia polskiej transformacji*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, z. 14.