

Nazwa praktyki:

**Sygnaly
ostrzegawcze**

Kategoria praktyki:

- Sygnaly ostrzegawcze



Kontakt:

- K-Monitor,
PetaByte
i Transparency
International Hungary
- [Witryna internetowa:](#)
- [Adres e-mail](#)

Kraj:

Węgry

Przeciwdziałanie ryzykom nadużyć finansowych

- Unikanie procedur zamówień publicznych lub manipulowanie nimi
- Zmowa
- Inne

Kontekst i cele

W ostatnich latach opublikowano kilka badań i analiz na temat powiązań między zamówieniami publicznymi a korupcją.

Jednak dziennikarze i organizacje pozarządowe na Węgrzech, które chciały monitorować procesy zamówień publicznych, musiały to robić ręcznie, co wymagało poświęcenia dużej ilości czasu na sprawdzenie różnych baz danych z nimi związanych.

W ramach projektu „Zapobieganie i wykrywanie korupcyjnych zamówień poprzez analizę, sygnaly ostrzegawcze i działania następcze” Komisja Europejska przyznała Transparency International Hungary (TI), K-Monitor i PetaByte grant na stworzenie systemu ostrzegawczego, narzędzia Red Flags, które usprawnia walkę z korupcją i identyfikuje ryzyko nadużyć na wczesnych etapach procedur zamówień publicznych.

Narzędzie Red Flags powstało w 2015 r. i było częściowo inspirowane funkcjonalnościami narzędzia ARACHNE, które nie jest ogólnodostępne. Narzędzie Reg Flags jest publiczne i dostosowane do węgierskiego procesu zamówień publicznych. Umożliwia monitorowanie procesów zakupowych i ich realizacji przez dziennikarzy lub każdego zainteresowanego. W związku z tym ma na celu zwiększenie przejrzystości zamówień publicznych na Węgrzech i wspieranie walki z korupcją.

Narzędzie sprawdza dokumenty zamówienia i sygnalizuje ryzykowne okoliczności, kładąc nacisk na zapobieganie i wczesne ostrzeganie. Chociaż ryzykowne nie oznacza korupcyjne, a narzędzie nie mierzy korupcji, można sprawdzić oznaczone dokumenty przetargowe, a w przypadku stwierdzenia poważnego ryzyka sprawy są upubliczniane.

Opis praktyki

Program Red Flags to w pełni internetowe narzędzie o otwartym kodzie źródłowym. Codziennie automatycznie sprawdza dokumenty zamówienia z Tenders Electronic Daily (TED) i sygnalizuje ryzykowne zamówienia, stosując specjalne algorytmy. Był promowany za pośrednictwem sieci zespołu projektowego (np. TI Hungary) i jest używany głównie przez dziennikarzy i organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

TED to portal internetowy UE, który publikuje ogłoszenia o zamówieniach publicznych i ogłoszenia o udzieleniu zamówienia. Jest to otwarta platforma danych. W porównaniu z węgierskim portalem zamówień

publicznych, który był kilkakrotnie zmieniany w ciągu ostatnich kilku lat, TED jest znacznie bardziej stabilny. Z tego powodu został wybrany jako podstawa narzędzia Red Tools, aby uniknąć regularnych i kosztownych zmian narzędzia. Ogranicza jednak analizę zamówień na wysokim poziomie powyżej progów unijnych.

W oparciu o wcześniejsze i bieżące badania oraz dyskusje z grupami fokusowymi, w tym prawnikami, praktykami i prokuratorami, zespół projektowy opracował zestaw wskaźników. Były one oparte na doświadczeniach grupy i rodzajach korupcji, z którymi się zetknięto.

Wskaźniki te zostały przełożone na algorytmy przez dostawcę usług informatycznych oraz przetestowane.

Narzędzie było rozwijane przez dwa lata, z czego rozwój i testowanie IT trwały około roku. Budżet przeznaczony na rozwój narzędzi wynosił około 130 000 EUR, z czego połowę stanowił rozwój informatyczny.

Wreszcie, dla narzędzia Red Flags zachowano 40 wskaźników, z czego 31 dotyczy ogłoszeń o zamówieniach, a 9 – ogłoszeń o udzieleniu zamówienia. Ze względu na prewencyjne podejście systemu, narzędzie nie monitoruje na bieżąco realizacji kontraktu.

Wskaźniki rozróżniają sygnały ostrzegawcze koloru czerwonego i różowego (tzw. flagi). Czerwone flagi sygnalizują, że ryzyko lub potencjalne naruszenie wymogu prawnego można zidentyfikować w oparciu o konkretne cechy danego postępowania o udzielenie zamówienia, zawarte w ogłoszeniu lub pominięte.

Różowe flagi oznaczają potencjalne ryzyko w oparciu o ogólne informacje lub ryzyka zidentyfikowane wcześniej na rynku zamówień publicznych w związku z danym ogłoszeniem. Różowe flagi nie są więc wynikiem oceny samego postępowania, ale uszczegółwiają obraz, np. informują, czy instytucja zamawiająca była wcześniej skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwa związane z zamówieniami publicznymi lub jaką ma reputację na rynku. Kwestia potencjalnych działań kartelowych oraz informacji i danych firmowych związanych z wygrywającymi podmiotami gospodarczymi jest również oceniana pod kątem różowych flag.

Przykładami wskaźników stosowanych w ogłoszeniach o zamówieniach są:

- umowy ramowe z oferentem (czerwona flaga): chociaż jest to prawnie dopuszczalne, duża umowa ramowa wyklucza konkurencję na dłuższy czas.
- szacunkowa całkowita wartość umowy ramowej (wysoka) (czerwona flaga): potencjalne ryzyko jest związane z wielkością zamówienia, a czerwona flaga jest nadawana w przypadku zamówień o wartości powyżej 1,5 mld HUF (ok. 4,2 mln EUR) na roboty budowlane i powyżej 1 mld HUF (ok. 2,8 mln EUR) na towary i usługi.
- przedmiot zamówienia publicznego (ryzyko kartelu) (różowa flaga): tego potencjalnego ryzyka nie można wywnioskować z danych dotyczących konkretnej procedury, ale raczej z działań danych podmiotów rynkowych w przeszłości. Po dokonaniu przeglądu ostatecznych decyzji węgierskiego urzędu ds. konkurencji, konkretne przedmioty ogłoszeń, takie jak budowa dróg, torów kolejowych czy rozwój systemów informatycznych, zostały zakwalifikowane jako potencjalne ryzyko kartelowe i tym samym oznaczone różowymi flagami.

Przykładami wskaźników dla ogłoszeń o udzieleniu zamówienia są:

- procedury bez uprzedniej publikacji (czerwona flaga): ustawa o zamówieniach publicznych (zgodnie z regulacjami unijnymi) umożliwia zastosowanie tego typu procedury tylko wtedy, gdy zaistnieją określone przesłanki. Jego przejrzystość jest najczęściej zapewniana z perspektywy czasu na podstawie danych zawartych w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia, które samo w sobie wiąże się z ryzykiem.
- liczba otrzymanych ofert (niska) (czerwona flaga): wskaźnik ten sygnalizuje, że w postępowaniu złożono mniej niż trzy oferty, co oznacza, że konkurencja jest na niskim poziomie lub w ogóle jej brakuje.
- informacje dotyczące zwycięskiego podmiotu gospodarczego (różowa flaga):

ta flaga wskazuje, że istnieje potencjalne ryzyko w oparciu o wcześniejsze działania i dane korporacyjne oferentów, np. oferenci otrzymali zakaz (od Urzędu Zamówień Publicznych), zostali skazani za udział w kartelu (przez Węgierski Urząd ds. Konkurencji); „firmy o bliskich powiązaniach z partią”; „regularnie wygrywające firmy”; nowo utworzone firmy; itp.)

Algorytm umieszcza flagi na powiadomieniach, które zostały zidentyfikowane jako ryzykowne. Narzędzie wyświetla wszystkie powiadomienia, a użytkownik może sprawdzić czerwoną i różową flagę, klikając odpowiednią flagę obok powiadomienia. Użytkownicy mogą również subskrybować określone flagi i otrzymywać powiadomienia, a także filtrować informacje w celu wyszukania konkretnych instytucji zamawiających, przedziałów wartości lub zwycięzców.

Narzędzie jest regularnie monitorowane i utrzymywane przez zespół 5 osób. Jest sprawdzane średnio przez 20 osób dziennie i ma 700-800 zarejestrowanych użytkowników.

Jeśli ryzyko korupcji zostanie uznane za poważne, zespół publikuje informacje w mediach społecznościowych lub w gazetach, aby zwiększyć świadomość na temat danej sprawy. W niektórych przypadkach zwracają się również do zamawiającego z prośbą o dodatkowe informacje. Narzędzie i jego wyniki nie są jednak oficjalnie wykorzystywane przez agencje rządowe ani przekazywane prokuratorom ani policji.

Firma IT jest zatrudniana na zasadzie ad hoc, gdy potrzebne są zmiany. Od momentu powstania narzędzia w 2015 r. nie podejmowano większych zmian, a zespół projektowy skupił się na utrzymaniu narzędzia, w tym na dostosowaniu związanym ze zmianami prawnymi (np. progi unijne dla funduszy unijnych, dyrektywy unijne). Roczna konserwacja kosztuje ok. 1000 EUR.

Wyjątkowe funkcje

- Oparte na sieci i open source
- Codzienna aktualizacja informacji z TED
- Ocena ogłoszeń w celu nadania im czerwonych flag oraz ocena informacji uzupełniających na temat zaangażowanych stron w celu nadania im różowych flag
- Indywidualna konfiguracja dzięki zastosowaniu filtrów i subskrypcji
- Możliwość adaptacji w innych krajach dzięki wykorzystaniu ogłoszeń unijnych.

Wyniki i rezultaty

Dzięki temu narzędziu wykryto kilka przypadków nadużyć, o których informowano w mediach.

Nie doprowadziło to do żadnych dochodzeń, a rząd nie podjął żadnych kroków w celu zmiany procedur zamówień publicznych. Niemniej jednak narzędzie jest ważnym instrumentem służącym podnoszeniu świadomości i być może zapobieganiu praktykom korupcyjnym.

Kluczowe czynniki sukcesu

- Korzystanie z powiadomień z TED zapewnia stabilność narzędzia
- Algorytmy oparte na rzeczywistych doświadczeniach korupcyjnych w kraju
- Regularne monitorowanie czerwonych i różowych flag przez K-Monitor
- Łatwe do dostosowania w celu dodania nowych wskaźników

Napotkane wyzwania i wyciągnięte wnioski

- Brak wsparcia ze strony rządu dla opracowania narzędzia
- Zagrożenia są podawane do wiadomości publicznej, ale nie są zapewnione działania następcze ze strony prokuratury lub policji
- Korzystanie z TED ogranicza analizowane ogłoszenia pod względem progowym
- Ograniczony dostęp lub brak dostępu do innych baz danych, np. rejestru spółek, urzędu skarbowego lub osób zajmujących eksponowane stanowiska publiczne

Potencjał do przenoszenia

Każdy kraj może wdrożyć podobne rozwiązanie i czerpać z niego korzyści. Samo narzędzie Red Flags jest elastyczne i można je łatwo dostosować do środowiska innych krajów.

Opiera się przede wszystkim na węgierskich wskaźnikach korupcji pochodzących od grup fokusowych. Kraj, który chciałby powielić narzędzie, musiałby zdefiniować własne wskaźniki korupcji.

Niektóre kraje mogłyby nawet dołączyć i przeanalizować więcej informacji, gdyby miały dostęp do innych zewnętrznych baz danych.