



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

## STRATEGIC FILE

NR 13 (134), SIERPIEŃ 2023 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Łukasz Kulesa, Wojciech Lorenz

### Możliwości wykluczenia rosyjskich wykonawców z zamówień ONZ

Piotr Dzierżanowski

Stefania Kolarz

Sekretariat i organizacje wyspecjalizowane ONZ prowadzą proces zakupowy, nie wykluczając wykonawców z Rosji mimo jej pełnoskalowej agresji na Ukrainę. Państwa potępiające inwazję starają się jednak ograniczyć podpisywanie przez Organizację kontraktów z rosyjskimi przedsiębiorstwami. Zablokowanie udzielania im zamówień jest obecnie możliwe w drodze wykluczania pojedynczych wykonawców z systemu zamówień ONZ. Brakuje jednak rozwiązania systemowego, tj. umożliwiającego odrzucanie wykonawców z konkretnego państwa, nawet jeśli w sposób rażąco narusza ono prawo międzynarodowe.

# PISM STRATEGIC FILE

Zamówienia udzielane przez ONZ mogą być podstawą modelu biznesowego przedsiębiorstw, a ich otrzymanie uznawane jest za oznakę prestiżu i ułatwia ekspansję na nowe rynki.

W minionym roku ONZ udzieliła zamówień na kwotę 29,6 mld dol.<sup>1</sup> Jest to wartość porównywalna z wielkością rynku zamówień publicznych w krajach średniej wielkości – np. w Polsce w 2021 r. wartość zamówień udzielonych z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych wyniosła 184,6 mld zł<sup>2</sup>, czyli ok. 45 mld dol. Nabywane produkty i usługi są wykorzystywane do zapewnienia obsługi administracyjnej Organizacji i jej agend

oraz do prowadzenia misji. Największymi kategoriami zamówień ONZ są: zdrowie (m.in. leki, sprzęt medyczny), żywność, roboty budowlane i utrzymanie budynków, usługi badawcze, usługi transportu i przechowywania, obsługa administracyjna oraz usługi medialne, informatyczne i komunikacyjne<sup>3</sup>. Choć więc zamówienia udzielane przez ONZ nie mają kluczowego znaczenia dla gospodarek krajów pochodzenia wykonawców, mogą być podstawą modelu biznesowego poszczególnych przedsiębiorstw, a ich otrzymanie uznawane jest za oznakę prestiżu i ułatwia ekspansję na nowe rynki.

## Udział wykonawców z Rosji w zamówieniach ONZ

Według danych za 2022 r. w bazie United Nations Global Marketplace (UNGM) zarejestrowanych było 1320 wykonawców z Rosji<sup>4</sup> – liczba ta wzrosła z 823 w 2019 r. (czyli w ostatnim roku przed rozpoczęciem trwającej do dziś serii kryzysów gospodarczych i politycznych spowodowanych pandemią COVID-19 i wojną na Ukrainie<sup>5</sup>). Łączna wartość zamówień udzielonych wykonawcom z Rosji w 2022 r. wyniosła 256,62 mln dol., co uczyniło ją trzydziestym największym dostawcą ONZ – w czołówce znalazły się USA (2 358,5 mln dol.), Belgia (1 748,3 mln dol.), Wielka Brytania i Dania (odpowiednio 1 305,5 mln dol. i 1 301,5 mln dol.)<sup>6</sup>. Jest to spadek w stosunku do 2019 r., gdy Rosja zajęła piętnaste miejsce, a wartość zamówień udzielonych jej przedsiębiorstwom wyniosła 291,21 mln dol. Największą kategorią zamówień u podmiotów rosyjskich są usługi transportowe, przechowywania i pocztowe – 136,7 mln dol., kolejnymi – dostawy żywności (52,8 mln dol.) i produktów farmaceutycznych, środków antykoncepcyjnych i szczepionek (51,7 mln dol.). W każdej z pozostałych kategorii wartość zamówień w 2022 r. nie przekroczyła 5 mln dol. Największymi zamawiającymi od rosyjskich firm był Światowy Program Żywnościowy (WFP, 100,3 mln dol.), Sekretariat (90,2 mln dol.) i UNICEF (46,5 mln dol.). Zamówienia dla wykonawców z Rosji są skoncentrowane – 95,9% ich wartości za 2022 r. (ponad 246 mln dol.) uzyskało 18 wykonawców (są oni wyszczególnieni w statystykach jako „dostawcy uzyskujący zamówienia o wartości rocznej powyżej 1 mln dol.”) wobec 226 pozostałych, którzy uzyskali zamówienia o łącznej wartości 10,5 mln dol. Tak wysoka koncentracja wśród kontrahentów z Rosji utrzymuje się od lat i jest większa niż w przypadku innych dużych gospodarek (np. USA, Chin, Francji czy Niemiec), gdzie wynosi zazwyczaj 80–90%.

Łączna wartość zamówień udzielonych wykonawcom z Rosji w 2022 r. wyniosła 256,62 mln dol., co uczyniło ją trzydziestym największym dostawcą ONZ.

<sup>1</sup> 2022 Annual Statistical Report on UN Procurement, ONZ, [www.ungm.org](http://www.ungm.org).

<sup>2</sup> Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2021 r., [www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl).

<sup>3</sup> 2022 Annual Statistical Report, *op. cit.*

<sup>4</sup> Procurement data by supplier country, ONZ, [www.ungm.org](http://www.ungm.org).

<sup>5</sup> P. Dzierżanowski, *Przeciwdziałanie zaburzeniom w międzynarodowych łańcuchach dostaw*, „Biuletyn PISM”, nr 44 (2665), 17 kwietnia 2023 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl); P. Dzierżanowski, Z. Nowak, *Kryzys energetyczny a ochrona przedsiębiorstw i konsumentów w UE*, „Biuletyn PISM”, nr 69 (2690), 6 czerwca 2023 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>6</sup> 2022 Annual Statistical Report, *op. cit.*, s. 12.

## PISM STRATEGIC FILE

Po rosyjskiej inwazji w lutym ub.r. Ukraina w otwartym liście do Sekretarza Generalnego ONZ Antonio Guterresa wezwała ONZ do „zaprzestania finansowania rosyjskiej agresji za pośrednictwem transakcji biznesowych”<sup>7</sup>. Choć liczba i wartość udzielanych rosyjskim wykonawcom zamówień spadają, nie zostały one całkowicie wyeliminowane ze względu na brak rozwiązania umożliwiającego wykluczenie wykonawców z państwa naruszającego prawo międzynarodowe. Część tych zamówień ma ponadto charakter wieloletni, a statystyki uwzględniają ich wartość razem z nowymi kontraktami. Najbardziej widoczne są w tym zakresie wciąż realizowane zamówienia na usługi transportu śmigłowcowego zawarte jeszcze przed rosyjską pełnoskalową agresją na Ukrainę w 2022 r. Pojawiają się też inne trudności, w tym bierna postawa Sekretariatu i obawy o ciągłość dostaw potrzebnych dla prawidłowego funkcjonowania organizacji. Udzielając zamówień Sekretariat przyjmuje neutralną (tj. niezmienioną w wyniku pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę), a zdaniem państw potępiających rosyjską inwazję – nazbyt zachowawczą postawę wobec rosyjskich wykonawców. Rzecznik prasowy ONZ Stéphane Dujarric w kwietniu ub.r. wyjaśniał, że udzielanie

**Ukraina wezwała ONZ do „zaprzestania finansowania rosyjskiej agresji za pośrednictwem transakcji biznesowych”.**

**Sekretariat przyjmuje neutralną, a zdaniem państw potępiających rosyjską inwazję – nazbyt zachowawczą postawę wobec rosyjskich wykonawców.**

zamówień przez Organizację nie jest uzależnione od polityki, ale „wynika z mandatu udzielonego przez Zgromadzenie Ogólne i przebiega zgodnie z regulacjami finansowymi ONZ, które wymagają, by były udzielane w oparciu o najlepszy stosunek jakości do ceny, sprawiedliwość, uczciwość i przejrzystość oraz z zapewnieniem międzynarodowej konkurencji”<sup>8</sup>. W praktyce oznacza to, że tak długo, jak rosyjscy

wykonawcy wywiązują się ze swoich zobowiązań, Sekretariat z własnej inicjatywy nie podejmuje działań ukierunkowanych na ograniczenie współpracy z nimi.

Do tej pory najbardziej dotkliwe dla Rosjan działania podjęła Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO), która prócz potępienia agresji na Ukrainę wskazała na naruszanie przez Rosję konwencji chicagowskiej z 1944 r. w postaci podwójnej rejestracji maszyn. Zgodnie z konwencją każdy obiekt może być zarejestrowany tylko w jednym państwie, zaś 14 marca ub.r. Rosja przyjęła prawo umożliwiające lokalną rejestrację maszyn, które zostały jej użyczone, w tym leasingowane<sup>9</sup> (np. w 2022 r. znaczna liczba wykorzystywanych przez nią samolotów była zarejestrowana w Irlandii i na Bermudach<sup>10</sup>). Ponieważ tylko państwo, w którym dokonano ważnej rejestracji, może decydować o dopuszczeniu maszyn do lotu z punktu widzenia bezpieczeństwa, jednostronne działanie Rosji jest sprzeczne z prawem i uniemożliwia uznanie maszyn za bezpieczne. Obawy o bezpieczeństwo rosyjskiego sprzętu są szczególnie uzasadnione w kontekście jego serwisowania i problemu z dostępem do części zamiennych ze względu na nałożone na agresora sankcje. W związku z tym ONZ zdecydowała o zawieszeniu korzystania z rosyjskiego sprzętu poza sytuacjami wyjątkowymi, m.in. gdy od jego użycia zależy ludzkie zdrowie i życie. Choć faktyczny wpływ działań ICAO i decyzji ONZ na sytuację rosyjskich wykonawców będzie w pełni widoczny dopiero w statystykach dotyczących zamówień za 2023 r., czyli latem 2024 r., stanowi dobry punkt wyjścia do podejmowania dalej idących działań przeciwko rosyjskim wykonawcom w dziedzinie transportu lotniczego. Kluczowe będzie kontrolowanie ścisłego przestrzegania przyjętych zasad i utrudnianie wykonawcom ich obchodzenia.

**Obawy o bezpieczeństwo rosyjskiego sprzętu są szczególnie uzasadnione w kontekście jego serwisowania i problemu z dostępem do części zamiennych.**

<sup>7</sup> D. Clancy, *Russia's Powerful Perch at the UN Is Crumbling*, „Pass Blue”, 16 maja 2022 r., [www.passblue.com](http://www.passblue.com).

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Russia's Violations of Global Aviation Rules Could Leave the UN With Tough, Costly Choices*, „Pass Blue”, 16 sierpnia 2022 r., [www.passblue.com](http://www.passblue.com); D. Clancy, *Russia's Violations of Global Aviation Rules Could Leave the UN With Tough, Costly Choices*, „Pass Blue”, 16 sierpnia 2022 r., [www.passblue.com](http://www.passblue.com).

<sup>10</sup> *Resolutions Adopted by the Assembly*, International Civil Aviation Organization, październik 2022, [www.icao.int/Meetings/a41/Documents/Resolutions/a41\\_res\\_prov\\_en.pdf](http://www.icao.int/Meetings/a41/Documents/Resolutions/a41_res_prov_en.pdf).

# PISM STRATEGIC FILE

## Udzielanie zamówień przez ONZ

Udzielanie zamówień przez organy i organizacje wyspecjalizowane ONZ jest złożoną procedurą opartą na szeregu zasad (optymalnej efektywności kosztowej, uczciwości i przejrzystości, efektywnej konkurencji międzynarodowej oraz interesu ONZ) nie zaś na kryteriach politycznych. Proces zakupowy prowadzony jest zgodnie z regulacjami wewnętrznymi ONZ – Instrukcją Udzielania Zamówień (United Nations Procurement Manual, PM) i Zasadami Finansowymi ONZ (The United Nations Financial Regulations and Rules). Postępowania zakupowe prowadzą funkcjonariusze ONZ, którzy powinni być apolityczni, tj. działać na podstawie i w granicach przyznanych im uprawnień, nie zaś własnych preferencji politycznych czy ocen moralnych. Niemniej, ze względu na poziom skomplikowania i niejednoznaczności regulacji ich

**Postępowania zakupowe prowadzą funkcjonariusze ONZ, którzy powinni być apolityczni.**

rola w procesie udzielania zamówień jest większa niż w przypadku postępowań krajowych, np. prowadzonych na podstawie polskiej ustawy Prawo zamówień publicznych. W praktyce wyżsi funkcjonariusze ONZ (m.in. odpowiedzialni za wykluczanie wykonawców z systemu) w sytuacji braku jednoznacznej odpowiedzi w przepisach będą musieli podejmować decyzje z dużym marginesem uznania, a faktyczny zakres ich władzy może być bardziej pochodną praktyki niż przepisów dotyczących udzielania zamówień.

Centrum systemu zamówień jest funkcjonujący w ramach Sekretariatu ONZ Departament Wsparcia Operacyjnego (Department of Organizational Support, DOS), na czele którego stoi podsekretarz ds. wsparcia operacyjnego<sup>11</sup> (Under-Secretary-General for Operational Support). W skład tej jednostki wchodzi m.in. Wydział Zamówień (Procurement Division, PD)<sup>12</sup>. PD zajmuje się zarówno prowadzeniem postępowań, jak i strategicznym zarządzaniem systemem zakupowym (np. planowaniem). W ramach systemu działa również Komitet Nadzoru nad Wykonawcami (Vendor Review Committee, VRC), który w przypadku naruszeń zasad przedstawia podsekretarzowi ds. zarządzania, polityk oraz zgodności<sup>13</sup> (Under-Secretary-General for Management Strategy, Policy and Compliance) rekomendacje nałożenia sankcji<sup>14</sup>. Może proponować upomnienie, zawieszenie, wykluczenie wykonawcy z systemu zamówień lub „inne sankcje” według swojego uznania.

Wykonawcy, którzy chcą ubiegać się o zamówienia ONZ, zasadniczo (z wyłączeniem szczególnych kategorii – usług hotelowych, konferencyjnych i najmu nieruchomości – oraz zamówień o wartości poniżej 10 tys. dol.) muszą zarejestrować się w UNGM<sup>15</sup>. Przedsiębiorcy niezarejestrowani lub zawieszeni nie mogą brać udziału w postępowaniach i składać ofert. Rejestracja na poziomie podstawowym (dla zamówień do 150 tys. dol.) jest zautomatyzowana, na poziomach pierwszym (150–500 tys. dol.) i drugim (ponad 500 tys. dol.) odbywa się natomiast weryfikacja przez pracowników ONZ. Do rejestracji konieczne jest spełnienie warunków prekwalfikacji (Pre-Requisites for Eligibility), czego brak na dalszym etapie może stanowić również podstawę usunięcia z systemu. Podczas rejestracji w UNGM konieczne jest zaakceptowanie Kodeksu Postępowania Wykonawcy ONZ (UN Supplier Code of Conduct<sup>16</sup>), który obejmuje m.in. stosowanie przez wykonawcę odpowiednich standardów, np. praw pracowniczych i warunków pracy, zakazu dyskryminacji, BHP, poszanowania praw człowieka, zakazu udziału

**Kodeks Postępowania Wykonawcy ONZ obejmuje m.in. stosowanie przez wykonawcę odpowiednich standardów, np. praw pracowniczych i warunków pracy, zakazu dyskryminacji, BHP, poszanowania praw człowieka.**

<sup>11</sup> Od 1 stycznia 2019 r. funkcję tę sprawuje Atul Khare z Indii.

<sup>12</sup> *Procurement Manual*, ONZ, pkt 2.2.

<sup>13</sup> Od 1 września 2019 r. funkcję tę sprawuje Catherine Pollard z Gujany.

<sup>14</sup> *Procurement Manual*, ONZ, pkt 3.4.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pkt 3.1.1.

<sup>16</sup> *UN Supplier Code of Conduct*, ONZ, grudzień 2017.

# PISM STRATEGIC FILE

w produkcji lub sprzedaży min przeciwpiechotnych, ochrony środowiska i standardów etycznego postępowania.

Na późniejszym etapie, tj. już po rejestracji w UNGM, VRC prowadzi kontrolę, m.in. w zakresie wskazanych w Procurement Manual praktyk zabronionych (np. korupcji, oszustw, zachowań

**Nie ma przeszkód, by dowody były przekazywane przez państwa członkowskie ONZ, podmioty sektora prywatnego, aktywistów, a nawet anonimowo.**

antykonkurencyjnych), przestrzegania przez wykonawców postanowień umów i Kodeksu Postępowania Wykonawcy oraz spełniania przez nich warunków prekwalifikacji<sup>17</sup>. Procedura rozpoczyna się w związku z uzyskaniem przez ONZ dowodów na powstanie sytuacji, która może prowadzić do wprowadzenia sankcji. PM nie precyzuje jednak, w jaki sposób ONZ ma uzyskać dowody, zatem nie ma przeszkód, by były one

przekazywane przez państwa członkowskie ONZ, podmioty sektora prywatnego, aktywistów, a nawet anonimowo. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości Komitet może rekomendować m.in. usunięcie z systemu lub zawieszenie uczestnictwa, co w praktyce oznacza brak możliwości ubiegania się o zamówienia. Co istotne, rekomendacje przedstawiane są nie podsekretarzowi ds. wsparcia operacyjnego (nadzorującemu udzielanie zamówień), ale podsekretarzowi ds. zarządzania, polityk i zgodności, który może zdecydować o wprowadzeniu sankcji. Obecnie nie ma informacji, żeby podsekretarz ds. wsparcia operacyjnego podjął do tej pory działania przeciw wykonawcom z Rosji.

## Możliwe dalsze kroki wobec Rosji

Do tej pory nie zdarzyło się systemowe wykluczenie wykonawców z systemu zamówień ONZ ze względu na ich przynależność państwową i raczej nie jest to prawdopodobne w najbliższej przyszłości z powodu braku woli politycznej do podjęcia takich działań. Jednocześnie wykluczenie rosyjskich wykonawców z systemu zamówień ONZ byłoby szczególnie utrudnione, ponieważ Rosja ma silną pozycję w ONZ. Status stałego członka Rady Bezpieczeństwa i szerokie możliwości dyplomatyczne (które, choć słabną, pozostają znaczące) umożliwiają jej bezpośrednie dojścia do osób decyzyjnych i blokowanie zmian w procesie zamówień. Rozwiązaniem staje się działanie ukierunkowane na zablokowanie uzyskiwania przez rosyjskie firmy korzyści z najczęściej realizowanych przez nią zamówień. Biorąc pod uwagę dużą koncentrację wśród rosyjskich wykonawców, można też podjąć kroki w celu ich indywidualnego wykluczenia z systemu zamówień ONZ. Nawet pojedyncze sukcesy prowadziłyby do erozji pozycji Rosji i byłyby wyrazem braku przyzwolenia ONZ na naruszanie przez nią prawa międzynarodowego. Pierwszą sferą, w której wskazane jest podjęcie takich kroków, jest więc wpływanie na użytkowników rosyjskiego sprzętu transportowego, by ściśle stosowali się do zastrzeżenia ICAO i decyzji ONZ o przerwaniu korzystania z samolotów i śmigłowców dostarczanych przez podmioty z Rosji. Co za tym idzie, nie powinni oni korzystać z rosyjskich usług przewozu lotniczego poza sytuacjami zagrożenia zdrowia i życia (co obecnie może być interpretowane mniej lub bardziej restrykcyjnie, zwłaszcza w najtrudniejszych obszarach działania misji ONZ).

**Do tej pory nie zdarzyło się systemowe wykluczenie wykonawców z systemu zamówień ONZ ze względu na ich przynależność państwową.**

**Dodatkową opcją jest poszukiwanie dowodów na naruszanie przez wykonawców z Rosji Kodeksu w innych obszarach.**

Drugą możliwością osłabienia pozycji wykonawców z Rosji w systemie zamówień ONZ jest wykorzystywanie narzędzi przewidzianych w Procurement Manual do podważania rejestracji poszczególnych wykonawców. Dotychczas podejmowano próby udowodnienia związków wykonawców z Rosji z siłami zbrojnymi FR lub podmiotami, które najpoważniej naruszały Kodeks Postępowania Wykonawcy

<sup>17</sup> Procurement Manual, ONZ, pkt 3.3.



## PISM STRATEGIC FILE

ONZ, np. biorącymi udział w produkcji lub sprzedaży min przeciwpiechotnych. Dodatkową opcją jest poszukiwanie dowodów na naruszenie przez wykonawców z Rosji Kodeksu w innych obszarach, np. praw pracowniczych, praw człowieka, etycznego postępowania czy ochrony środowiska. Ze względu na bardziej powszechny charakter takich naruszeń mogą być one łatwiejsze do udowodnienia, a sama metoda działania – bardziej skuteczna.

Ponieważ przepisy Kodeksu przypominają typowe postanowienia polityk Corporate Social Responsibility (CSR) – dotyczących społecznej odpowiedzialności biznesu i stosowanych w wielu państwach przez podmioty prywatne – można rozważyć wykorzystanie dostępnych na rynku narzędzi do weryfikacji wybranych wykonawców w tym zakresie<sup>18</sup>. Skorzystanie z nich przez funkcjonariuszy ONZ, państwa czy aktywistów może pozwolić na uzyskanie dowodów z niezbadanych wcześniej źródeł lub przynajmniej zidentyfikowanie potencjalnych naruszeń w celu dalszego rozpoznania.

**Można rozważyć wykorzystanie dostępnych na rynku narzędzi do weryfikacji wybranych wykonawców.**

Kolejnym źródłem informacji o niewłaściwych praktykach rosyjskich wykonawców mogą być sygnaliści – zarówno ich pracownicy, jak i kontrahenci. Wskazane jest więc, by na poziomie ONZ zainteresowane państwa starały się o utworzenie mechanizmu anonimowego przyjmowania zgłoszeń w tym zakresie. Są one bowiem podstawą

wszczęcia postępowania wyjaśniającego przez VRC i przedstawienia rekomendacji sankcji podsekretarzowi ds. zarządzania, polityk i zgodności.

Procurement Manual pozwala również na wykluczenie z całego systemu zamówień ONZ wykonawców zawieszonych lub usuniętych z listy zarejestrowanych dostawców jednego z podmiotów systemu ONZ. Trudno jednak stwierdzić, czy taka przesłanka wykluczenia będzie stosowana automatycznie – bez dokonywania przez VRC dodatkowej weryfikacji słuszności wykluczenia przez inny podmiot. Teoretycznie może bowiem zaistnieć sytuacja, w której podmiot systemu ONZ dokona wykluczenia wykonawcy, któremu nigdy nie udzielał zamówień, a co więcej – nie jest nimi nawet potencjalnie zainteresowany ze względu na zakres swojej działalności. W takiej sytuacji nie jest jasne, czy w praktyce VRC zarekomenduje wykluczenie wykonawcy z całego systemu, czy też nie weźmie pod uwagę decyzji innego podmiotu i zaproponuje mniej dotkliwe sankcje lub odstąpienie od ich zastosowania i jaką decyzję ostatecznie podejmie podsekretarz ds. zarządzania, polityk i zgodności. Niezależnie jednak od postawy Komitetu i odpowiedzialnego podsekretarza, którzy mają swobodę w zakresie proponowania i stosowania sankcji, wskazane jest przeanalizowanie sytuacji w organizacjach wyspecjalizowanych ONZ w celu zidentyfikowania tych, które mogłyby zdecydować się na dokładniejszą weryfikację wykonawców z Rosji i ich ewentualne wykluczenie. Dawałoby to VRC i podsekretarzowi ds. zarządzania, polityk i zgodności podstawę do ewentualnego nałożenia sankcji na danego wykonawcę.

**Wykluczenie wykonawcy jest też możliwe w przypadku prowadzenia przeciwko niemu postępowań krajowych w zakresie nieetycznych praktyk.**

Wykluczenie wykonawcy jest też możliwe w przypadku prowadzenia przeciwko niemu postępowań krajowych w zakresie nieetycznych praktyk (m.in. korupcji, oszustw, wymuszeń, zmów i utrudniania śledztw – przy czym katalog jest otwarty, a jego zawartość zależy od interpretacji odpowiedzialnych funkcjonariuszy ONZ) lub nałożenia za nie kary. Wskazane jest więc działanie państw nie tylko na poziomie międzynarodowym, ale też krajowym. Mogłyby one samodzielnie weryfikować w zakresie swojej jurysdykcji (również poza ich terytorium, jeśli stosują swoje prawo ekstraterytorialnie), czy są podstawy do wszczynania postępowań przeciwko konkretnym wykonawcom z Rosji ze względu na nieetyczne praktyki. Ważną rolę odgrywa tu rzetelna współpraca państw, m.in. w zakresie wymiany informacji i zbierania dowodów. Działania na szczeblu

<sup>18</sup> Przedsiębiorstwa zajmujące się analizami CSR posiadają obecnie oparte na sztucznej inteligencji narzędzia dokonujące analizy dostępnych publicznie – zarówno w obiegu medialnym, jak i otwartych rejestrach – informacji o konkretnych dostawcach.

# PISM STRATEGIC FILE

regionalnym mogłyby ułatwiać relacje państw w ramach Unii Europejskiej. Jako pierwszy poziom sprawdzania dostawców pomocna może okazać się weryfikacja rosyjskich kontrahentów poprzez sprawdzenie, czy znajdują się na unijnych listach sankcyjnych. Wiedza o przyczynach nałożenia sankcji mogłaby być przekazana VRC lub wykorzystana do wszczynania postępowań krajowych.

W podobny sposób zastosować można postanowienie o wykluczaniu wykonawców uczestniczących w praktykach naruszających konkurencję<sup>19</sup>. Prawo ochrony konkurencji wielokrotnie było stosowane eksterytorialnie (np. przez Unię Europejską), a Procurement Manual nie wskazuje, by praktyki te musiały mieć miejsce w związku z zamówieniami ONZ. W związku z tym ewentualne wykrycie naruszania prawa konkurencji przez organy krajowe państw członkowskich mogłoby być poważnym argumentem na rzecz wykluczania konkretnych wykonawców.

Trzecim rodzajem możliwych działań przeciwko wykonawcom z Rosji jest podjęcie starań w kierunku reformy Procurement Manual. Choć wprowadzenie zmian pozwalających na ogólne wykluczenie Rosjan z systemu zamówień ONZ prawdopodobnie zostałyby zablokowane, możliwe jest podjęcie działań na mniejszą skalę. Mogłoby to być m.in. wprowadzenie do PM obowiązku podpisywania przez wykonawców oświadczeń o sprzeciwie wobec wojen napastniczych i naruszeń integralności terytorialnej innych państw lub o popieraniu zasad wyrażonych w Karcie Narodów Zjednoczonych, ze

**Możliwe jest m.in. wprowadzenie do PM obowiązku podpisywania przez wykonawców oświadczeń o sprzeciwie wobec wojen napastniczych i naruszeń integralności terytorialnej.**

wskazaniem (lub bez) jej konkretnych postanowień. Choć takie oświadczenia nie będą prawnie wiążące, uzasadnienie ewentualnego sprzeciwu wobec takiego rozwiązania będzie dla Rosji trudne. Konieczność podpisania oświadczeń może też zniechęcać do ubiegania się o zamówienia ONZ tych rosyjskich wykonawców, którzy mogliby obawiać się negatywnej reakcji wewnątrz kraju. Ponadto w razie

dodania do PM takiego wymogu będzie można rozważać dalsze kroki, np. wprowadzenie możliwości usunięcia z systemu wykonawców otwarcie popierających łamanie Karty Narodów Zjednoczonych, co mogłoby w przyszłości być stosowane przeciwko wykonawcom nie tylko z Rosji, ale ze wszystkich państw nieprzestrzegających prawa międzynarodowego. Redukuje to jednocześnie ryzyko związane z przenoszeniem przez rosyjskich przedsiębiorców ich działalności do innych państw w celu uniknięcia bardziej szczegółowych kontroli.

## Potencjalne trudności

W najbliższym czasie zmiana sposobu udzielania zamówień przez ONZ jest mało prawdopodobna. Wynika to m.in. z problemów z przyjęciem przez Zgromadzenie Ogólne nowej rezolucji o łańcuchach dostaw, która określiłaby sposób, w jaki Sekretariat powinien działać w zakresie udzielania zamówień ONZ<sup>20</sup>. Mimo wieloletnich prób nie udało się sfinalizować prac nad przyjęciem tego aktu, choć z jego pomocą można byłoby m.in. przełamać regułę kierowania się przez ONZ kryterium optymalnej efektywności kosztowej (tj. w praktyce – ograniczyć wybieranie ofert rosyjskich wykonawców ze względu na ich najlepsze warunki finansowe) i znieść zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową wykonawcy, obowiązujący nawet gdy państwo jego pochodzenia w ewidentny sposób narusza prawo międzynarodowe.

**Mimo wieloletnich prób nie udało się sfinalizować prac nad przyjęciem nowej rezolucji o łańcuchach dostaw.**

Utrudnia to m.in. Rosja, która domaga się zawarcia w akcie obowiązku wyjaśnienia przez ONZ przegranym oferentom szczegółów zwycięskiej oferty (obecnie niewybrany wykonawca może jedynie

<sup>19</sup> Procurement Manual, ONZ, pkt 3.3. a.

<sup>20</sup> P. Falk, *Ukrainian diplomats push U.N. to "stop financing Russian aggression" by buying Russian goods and services*, „CBS News”, 12 kwietnia 2022 r., [www.cbsnews.com](http://www.cbsnews.com).

# PISM STRATEGIC FILE

uzyskać informację, dlaczego zamówienie nie zostało mu przyznane), co mogłoby prowadzić do ujawnienia know-how i jest blokowane przez inne państwa. Na problem braku zgody wystarczającej liczby państw natrafią również próby zmiany wymogów stawianych wykonawcom. Przykładowo, na forum ONZ były już wysuwane propozycje dodania do rezolucji o łańcuchach dostaw odniesienia do standardów Międzynarodowej Organizacji Pracy, co spotkało się ze sprzeciwem m.in. niektórych państw afrykańskich.

Z perspektywy operacji ONZ znaczącym problemem pozostaje też uzyskanie odpowiednich zamienników dla sprzętu pozyskiwanego od rosyjskich wykonawców, co uwidoczni się m.in. w przypadku transportu lotniczego. Rosyjskie maszyny ze względu na swoją specyfikację (prosta konstrukcja, ograniczona ilość elektroniki) lepiej sprawdzają się w trudnych pogodowo i geograficznie warunkach (np. w Mali, Republice Środkowoafrykańskiej, Demokratycznej Republice Konga) i są łatwiejsze w utrzymaniu. Jednocześnie ich najbliższą konkurencją jest sprzęt ukraiński (zazwyczaj maszyny takiego samego typu), który ze względu na trwającą rosyjską agresję jest obecnie wykorzystywany przede wszystkim na potrzeby krajowe, a liczba maszyn dostępnych do operacji ONZ jest ograniczana (np. zostały one wycofane z Somalii<sup>21</sup>). Dodatkową trudnością jest wzrost kosztów w efekcie większego skomplikowania sprzętu oferowanego przez konkurentów, a także wykorzystywania przez nich trudnej sytuacji na rynku do podbijania cen. W tym kontekście rezygnacja z rosyjskich śmigłowców może utrudnić ONZ prowadzenie operacji w terenie, co byłoby negatywnie przyjęte przez miejscowych pracowników Organizacji i przez państwa Globalnego Południa. Wykluczanie rosyjskich wykonawców, którzy składają optymalne kosztowo oferty, może być przez nie postrzegane jako zagrożenie dla uzyskiwanej pomocy – również w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego. Istnieje więc ryzyko, że Rosja wykorzysta te obawy do rozwijania akcji dezinformacyjnej i propagandowej przeciw państwom Zachodu. Biorąc pod uwagę trudną sytuację państw rozwijających się<sup>22</sup>, rosyjskie oskarżenia mogą trafić na podatny grunt i być kosztowne politycznie dla państw zaangażowanych w działania przeciwko wykonawcom z Rosji.

**Istnieje ryzyko, że Rosja wykorzysta obawy państw Globalnego Południa do rozwijania akcji dezinformacyjnej i propagandowej przeciw państwom Zachodu.**

W razie działań wymierzonych w rosyjskich wykonawców należy też liczyć się z możliwością symetrycznej odpowiedzi Rosji. Ewentualne wykorzystywanie przez Rosjan niektórych organizacji systemu ONZ do wykluczania wykonawców z ich list lub wszczynanie postępowań krajowych prowadziłyby do eskalacji sporu na poziomie politycznym. W takiej sytuacji kluczowe byłyby stanowiska VRC oraz podsekretarza ds. zarządzania, polityk i zgodności, którzy musieliby podejmować decyzje w sytuacji braku jednoznacznych wytycznych zawartych w Procurement Manual.

**W razie działań wymierzonych w rosyjskich wykonawców należy też liczyć się z możliwością symetrycznej odpowiedzi Rosji.**

## Wnioski i perspektywy

Choć wykluczanie rosyjskich wykonawców z systemu zamówień ONZ ze względu na stosunkowo niską wartość kontraktów nie będzie dotkliwe dla rosyjskiej gospodarki jako całości, jest ono elementem wywierania nacisku politycznego na Rosję. Wprowadzenie zmian systemowych, tj. reforma Procurement Manual lub Kodeksu Postępowania Wykonawcy, jak też przyjęcie rezolucji w sprawie łańcuchów dostaw z niekorzystnymi dla Rosji postanowieniami, jest pożądane, choć na chwilę

<sup>21</sup> D. Clancy, *Russia's Powerful Perch at the UN Is Crumbling*, „Pass Blue”, 16 maja 2022 r., [www.passblue.com](http://www.passblue.com).

<sup>22</sup> P. Dzierżanowski, *Na krawędzi kryzysu zadłużenia państw rozwijających się*, „Biuletyn PISM”, nr 89 (2710), 7 lipca 2023 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl); P. Kugiel, *Wpływ wojny na Ukrainie na bezpieczeństwo żywnościowe państw rozwijających się*, „Biuletyn PISM”, nr 63 (2482), 14 kwietnia 2022 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).



## PISM STRATEGIC FILE

obecną mało prawdopodobne. W związku z tym wskazane jest podejmowanie działań w celu wykluczenia indywidualnych dostawców, a także prowadzenie dialogu z państwami blokującymi proces zmian systemowych. W tym zakresie istotne jest przede wszystkim wypracowanie konsensusu z państwami Unii Afrykańskiej i G77, które w znacznym stopniu wpływają na wyniki głosowań w ZO ONZ ze względu na swoją liczebność, ale prezentują zróżnicowane podejście do wojny na Ukrainie<sup>23</sup>.

Choć udział rosyjskich wykonawców w zamówieniach ONZ stopniowo maleje, rosyjskie firmy pozostają ważnymi dostawcami ONZ ze względu na niższe koszty i kwestie organizacyjne. W związku z tym można spodziewać się, że nawet w przypadku istnienia podstaw do ich wykluczenia (np. udokumentowanych naruszeń Kodeksu Postępowania Wykonawcy lub powstania procedur wykluczających poszczególne państwa), nie będzie to preferowane rozwiązanie w sytuacji braku alternatywnych wykonawców. Wykluczenie rosyjskich firm wymaga każdorazowo znalezienia odpowiedniego zastępcy. Ważnym elementem procesu

**Wykluczenie rosyjskich firm wymaga każdorazowo znalezienia odpowiedniego zastępcy.**

pozostanie aspekt komunikacyjny – wysłanie państwom, w których działają misje ONZ, jasnego sygnału, że ewentualne zmiany wykonawców nie wpłyną negatywnie na funkcjonowanie misji, szczególnie na dostępność i ceny produktów i usług. Poza podejmowaniem bezpośrednich kroków przeciwko rosyjskim wykonawcom wskazane jest więc nawiązywanie kontaktów z państwami Globalnego Południa w celu przekonania ich, że działania te nie są wymierzone w ich stabilność i bezpieczeństwo. Może wiązać się to z koniecznością udzielenia im dodatkowej pomocy przez kraje Zachodu. Jednocześnie niezbędne jest, by państwa zainteresowane wykluczeniem rosyjskich wykonawców z zamówień ONZ nawiązały dialog z wykonawcami ze swoich krajów i zachęcały ich do składania ofert konkurencyjnych cenowo i jakościowo wobec ofert wykluczanych wykonawców z Rosji, jako indywidualni wykonawcy bądź konsorcja, w tym międzynarodowe – by konsekwencji sporu nie ponosili obywatele państw rozwijających się i agencje ONZ. Można rozważyć np. bardziej aktywne podejście do kwestii zastępowania śmigłowców dostarczanych przez rosyjskich wykonawców maszynami tego typu dostępnymi w krajach byłego ZSRR oraz w tych, które importowały radziecki i rosyjski sprzęt.

**Niezbędne jest, by państwa zainteresowane wykluczeniem rosyjskich wykonawców z zamówień ONZ nawiązały dialog z wykonawcami ze swoich krajów i zachęcały ich do składania ofert konkurencyjnych cenowo i jakościowo wobec ofert wykluczanych wykonawców z Rosji.**

Polska we współpracy z innymi podobnie myślącymi państwami odgrywa ważną rolę w dążeniach do wykluczenia Rosjan z systemu zamówień ONZ. Prócz działań na rzecz zmian systemowych może m.in. wspierać weryfikację poszczególnych rosyjskich firm, gromadzić i przedstawiać organom ONZ odpowiedzialnym za udzielanie zamówień dowody na nieprzestrzeganie przez nie Kodeksu Postępowania Wykonawcy i kryteriów prekwalfikacji. W tym zakresie ważnym forum wymiany informacji pozostaje Unia Europejska. Państwa UE mogłyby koordynować weryfikację wykonawców i dokumentować ewentualne naruszenia na wspólnym rynku, a także wspólnie przedstawiać zgromadzone dowody na forum ONZ<sup>24</sup>. Wskazana jest także koordynacja działań z USA, Wielką Brytanią i innymi podobnie myślącymi państwami, zwłaszcza w zakresie rozwiązań politycznych, tj. przekonywania innych organizacji systemu ONZ do dokładniejszej weryfikacji rosyjskich wykonawców i ewentualnego wykluczenia ich z systemu, a także utrzymywania dobrych relacji roboczych z VRC.

<sup>23</sup> J. Czerep, S. Nowacka, *Fertile ground: How Africa and the Arab World found common language with Russia on Ukraine*, PISM Report, styczeń 2023.

<sup>24</sup> S. Kolarz, *Zjednoczeni w różnorodności: UE w systemie ONZ*, „PISM Strategic File”, nr 1 (109), styczeń 2022, [www.pism.pl](http://www.pism.pl).