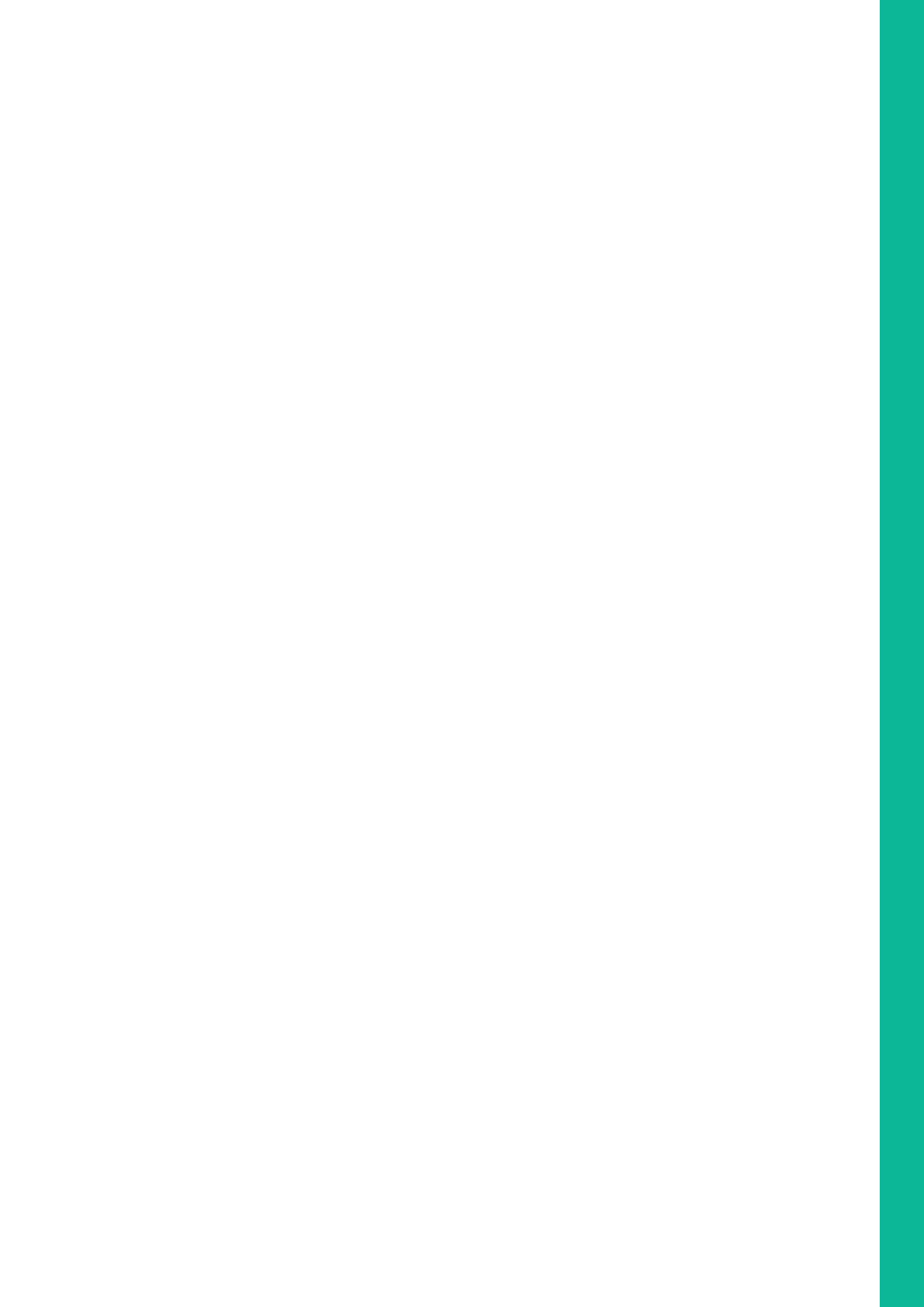




Government
Transparency
Institute

„Semnale de alarmă” ale corupției instituționalizate la nivel înalt în domeniul achizițiilor publice în România

Budapesta, Ungaria
Februarie 2016



„Semnale de alarmă” ale corupției instituționalizate la nivel înalt în domeniul achizițiilor publice în România¹

Mihály Fazekas²

Baze teoretice

Abordarea folosită pentru dezvoltarea indicatorilor se bazează în mare măsură pe metodologia de construire a indicatorilor compuși din mai multe elemente, avându-se în vedere o gamă largă de „semnale de alarmă” în domeniul achizițiilor publice (Charron, Dahlström, Fazekas, & Lapuente, 2015; Fazekas, Chvalková, Skuhrovec, Tóth, & King, 2014; Fazekas, Tóth, & King, 2016; Fazekas & Kocsis, 2015).

Metoda de studiu axată pe măsurare se bazează pe ideea conform căreia acordarea contractelor de achiziții în mod repetat aceluiași companii care formează o rețea coruptă duce la așa numita „mare corupție” instituționalizată. Acest comportament are loc numai dacă este ocolită în mod voit legea concurenței. Prin urmare, este posibil să identificăm partea de **input** a faptelor de corupție care constă în tehnicile folosite pentru limitarea concurenței (spre exemplu stabilirea unor termene prea strânse astfel încât ofertanții nu își pot pregăti și/sau depune ofertele), precum și partea de **output** sau indiciile concurenței limitate: primirea unei singure oferte în condițiile unei piețe în general competitive.

Prin măsurarea gradului de limitare a concurenței în domeniul achizițiilor publice, putem obține un indicator indirect al corupției. Acest indicator, numit **Corruption Risk Index (Indicele de Risc de Corupție – IRC)**, reprezintă probabilitatea – măsurată pe o scală de la 0 la 1 – atribuirii corupte a unui contract în cadrul unui proces de achiziție publică.

Componente

Componentele IRC, adică „semnalele de alarmă” care indică riscul de corupție în domeniul achizițiilor publice, au fost identificate în baza unor interviuri cu specialiști axate pe subiectul corupției în achizițiile publice din Ungaria și a analizei literaturii de specialitate relevante (OECD, 2007; Pricewaterhouse Coopers, 2013; World Bank, 2009).

Dintr-o listă largă de componente, în IRC au fost incluse doar acelea care s-au dovedit a fi indici predictivi semnificativi din punct de vedere statistic al licitațiilor cu un singur participant în conformitate cu modelul propus de noi al extracției de rente (modelele de regresie sunt detaliate mai jos).

Astfel, am stabilit 6 componente³ ale IRC pentru România (vezi **Tabelul 1**). Vom detalia, pe scurt, fiecare dintre acestea⁴.

¹ Acest policy brief a fost redactat și publicat cu sprijinul Open Society Foundations, programul „Technological innovation for policy research for think tanks”

² Universitatea din Cambridge și Government Transparency Institute. E-mail: mfazekas@govtransparency.eu

³ La IRC ar putea fi adăugată încă o componentă: partea deținută de câștigător din piața organizatorului licitației (acest subiect necesită o cercetare mai amplă care este în curs de desfășurare).

⁴ Pentru mai multe detalii, vezi Fazekas, Tóth, & King, 2013.



1. **Primirea unei singure oferte:** unul dintre „semnalele de alarmă” cele mai clare. În condițiile în care noi examinăm numai piețe competitive, lipsa concurenței este cea care face posibilă atribuirea unor contracte peste prețul pieței și cererea de mită.
2. **Lipsa cererilor de oferte:** dacă cererile de ofertă nu sunt publicate în jurnalul de achiziții publice, potențialilor concurenți le este mai dificil să pregătească o ofertă. Acest „semnal de alarmă” este luat în considerare numai în cazul licitațiilor restrânse pentru că, în cazul licitațiilor deschise, publicarea este obligatorie.
3. **Tipul de procedură:** folosirea unor tipuri de proceduri mai puțin deschise și transparente, spre exemplu licitațiile pe bază de invitație, pot indica limitarea deliberată a concurenței și, deci, riscuri de corupție.
4. **Criterii diferite de evaluare, ce exclud prețul:** criteriile subiective, care sunt dificil de cuantificat, creează deseori posibilitatea luării unor decizii discreționare și limitează mecanismele de responsabilizare. Acestea deseori însoțesc procedurile de evaluare trucate.
5. **Durata perioadei de depunere a ofertelor:** dacă numărul de zile dintre publicarea cererii de oferte și termenul limită pentru depunerea ofertelor este prea mic pentru pregătirea unei oferte corespunzătoare, acest lucru poate servi unor interese corupte prin faptul că organizatorul licitației (autoritatea contractantă) ar putea înștiința în mod informal compania cu care se află în legătură cu privire la oportunitatea respectivă.
6. **Durata perioadei de decizie:** dacă perioada între momentul primirii ofertelor și decizie este prea scurtă sau este prelungită în urma unor contestații, aceasta poate semnala riscuri de corupție. Deciziile pripite pot indica faptul că au avut loc înțelegeri în prealabil, iar contestarea în justiție și prelungirea perioadei de decizie poate sugera încălcarea directă a prevederilor legale.

Pentru variabilele continue de mai sus, precum durata perioadei de depunere a ofertelor, a trebuit să stabilim praguri pentru a reflecta caracterul nelinear al corupției. Acesta se explică prin faptul că majoritatea variabilelor continue pot fi considerate drept reflecții ale practicilor diferite de pe piață, în timp ce anumite domenii de valori extreme sunt asociate mai strâns cu corupția. Pragurile au fost identificate prin folosirea analizei de regresie, în special analiza distribuțiilor reziduale (mai larg despre acest subiect, vezi Fazekas et al., 2013).

În cadrul analizei, am restrâns eșantionul la autorități contractante cu experiență în atribuirea de contracte în piețe competitive pentru a minimaliza riscul includerii unor greșeli comise fără rea-credință sau din lipsă de experiență în categoria de practici corupte. Astfel, ne-am concentrat pe licitații pe piețe în cadrul cărora au fost acordate cel puțin 10 contracte în perioada 2009-2014, unde piețele sunt definite prin tipul de produs (Cod CPV⁵ nivelul 3) și prin localizare (NUTS⁶ nivelul 1) în cadrul fiecărei țări.

⁵ Common Procurement Vocabulary: vocabularul uzual al achizițiilor publice. Pentru mai multe informații, vezi: http://simap.europa.eu/codes-and-nomenclatures/codes-cpv/codes-cpv_en.htm

⁶ Nomenclature of territorial units for statistics: nomenclatura unităților teritoriale pentru analize statistice. Pentru mai multe informații, vezi: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction



TABEL 1: REZUMATUL INDICATORILOR ELEMENTARI DE RISC DE CORUPȚIE („SEMNALELE DE ALARMĂ”)

Etapele procedurii de achiziție publică	Denumirea indicatorului	Valorile indicatorului
	Publicarea cererii de oferte (alt tip de procedură decât cea deschisă)	0 = publicarea cererii de oferte în jurnalul oficial 1 = cererea de oferte nu a fost publicată în jurnalul oficial
Depunerea ofertelor	Tipul de procedură	0 = deschisă 1 = alt tip decât deschisă (restrânsă, negociată, licitație fără concurență, dialog competitiv)
	Durata perioadei de depunere a ofertelor	Numărul de zile trecute între publicarea cererii de oferte și termenul de depunere a ofertelor
Evaluarea ofertelor	Ponderea criteriilor de evaluare ce exclud prețul	Ponderea criteriilor de evaluare care nu sunt legate de preț
	Durata perioadei de decizie	Numărul de zile trecute între termenul de depunere a ofertelor și publicarea deciziei cu privire la atribuirea contractului
Atribuire	Contract încheiat cu un singur ofertant (valid/primit)	0 = mai mult de 1 ofertă primită 1 = 1 ofertă primită

Sursă: compilație autor.

Pe lângă identificarea pragurilor pentru variabilele continue, am folosit analiza de regresie pentru a ne asigura că „semnalele de alarmă” într-adevăr măsoară corupția și indicatorul este comparabil în cazul diferitelor sectoare și țări (unde ar putea fi folosite tactici și tehnici diferite în atribuirea coruptă a contractelor). **În ceea ce privește analiza de față, considerăm că „semnalele de alarmă” indică corupție numai dacă prezic contracte cu un singur ofertant.**

De asemenea, în cadrul regresiilor am efectuat și operațiuni de control cu privire la un anumit număr de factori de confuzie probabili. Controalele au fost următoarele:

1. dotări instituționale măsurate în funcție de tipul autorității contractante (de ex. municipal, național),
2. particularitățile pieței de produse și specificitățile tehnologice ale produselor achiziționate măsurate în funcție de codul lor CPV (vocabularul uzual al achizițiilor publice),
3. valoarea contractului (în logaritmul natural al valorii contractului în EUR),
4. modificări legislative semnalate prin anul în care a avut loc atribuirea contractului.



Rezultatele analizei de regresie indică faptul că, **în perioada 2009-2014, în România a existat o limitare considerabilă a accesului pe piață și, astfel, probabil și corupție instituționalizată la nivel înalt, bazată, în general, pe aceleași tehnici și „trucuri”**. Aceste rezultate indică, în sine, faptul că, în domeniul achizițiilor publice, corupția este larg răspândită. Faptul că am ajuns la modele de regresie solide, cu o putere de explicație considerabilă pentru România, prin folosirea acelorași condiții de plecare și variabile ca în cazul altor țări din Uniunea Europeană indică și fezabilitatea comparațiilor dintre diferitele țări.

Logica analizei noastre este următoarea: dacă evitarea publicării cererii de oferte în jurnalul oficial pentru proceduri deschise este asociată cu o probabilitate mai mare a acordării contractului unui ofertant unic, atunci este probabil ca nepublicarea transparentă și ușor accesibilă a unei noi cereri de oferte să indice intenția de limitare a concurenței. Acest lucru ar implica faptul că nepublicarea cererii de oferte în jurnalul oficial face parte din IRC.

Pentru a oferi un alt exemplu, dacă am descoperi că perioadele mai scurte de 5 zile pentru depunerea ofertelor sunt asociate cu o probabilitate mai mare de acordare a contractului unui licitator unic față de perioadele mai lungi de 20 de zile calendaristice (o categorie de referință stabilită mai mult sau mai puțin arbitrar), acest aspect ar fi un indiciu că perioadele extrem de scurte stabilite pentru trimiterea ofertelor sunt folosite frecvent pentru limitarea concurenței. Prin urmare, această situație ar oferi o bază suficientă pentru includerea în rândul variabilelor IRC a categoriei de „5 zile sau mai puțin” pentru luarea deciziei. Urmând această logică, pe lângă variabila dependentă a regresii (ofertantul unic), în IRC sunt incluse numai acele variabile și categorii de variabile care sunt compatibile cu o logică a extragerii de rente și care s-au dovedit a fi factori de predicție semnificativi și puternici.

Odată ce lista indicatorilor elementari ai riscului de corupție a fost stabilită cu ajutorul regresii, fiecărei variabile și categorii de variabile i se acordă o anumită pondere. Întrucât nu cunoaștem în detaliu ce tehnică elementară de corupție reprezintă o condiție necesară sau suficientă pentru apariția corupției, vom acorda o pondere egală fiecărei variabile, iar valorile coeficienților de regresie sunt folosite numai pentru stabilirea ponderii fiecărei categorii în cadrul variabilelor. De exemplu, dacă există patru categorii semnificative diferite ale unei variabile, acestora li se vor atribui ponderile de 1, 0.75, 0.5 și 0.25, care reflectă clasarea categoriei în funcție de mărimea coeficientului. Ponderile sunt stabilite în așa fel încât **IRC-ul observat să fie între 0 și 1**. Definițiile complete ale componentelor și ponderilor acestora sunt disponibile în **Anexa A**.

Punctul forte al acestei abordări bazate pe indicatori compuși constă în faptul că, deși strategiile individuale ale corupției se pot modifica pe măsură ce și mediul se schimbă, acestea vor fi cel mai probabil înlocuite cu alte tehnici. Prin urmare, indicatorul complex reprezintă un proxy (indicator indirect) al corupției pentru perioade lungi de timp mult mai solid decât o abordare bazată pe o singură variabilă.

Dintr-o perspectivă comparativă la nivel internațional, un punct forte suplimentar al IRC este că indicele combină particularitățile naționale cu comparabilitatea internațională. Pe de o parte, oferă un indicator comparativ, din moment ce logica construirii indicatorului și indicatorii de bază sunt aceiași pentru fiecare țară. Pe de altă parte, ponderile componentelor și pragurile categoriilor de variabile reflectă diferitele contexte naționale (de ex. definirea procedurii accelerate în funcție de perioada stabilită pentru trimiterea de oferte diferă de la o țară la alta și de la un an la altul). Aceeași scală generală a IRC-urilor la nivel de țară (0-1) permite folosirea celor trei indici ca o singură scală, atât pentru analiză comună, cât și pentru studii comparative.

Validitatea indicatorilor de corupție

Pe lângă faptul că validitatea ambelor măsurători de risc provine din corespondența directă cu definiția corupției la nivel înalt, această validitate este sprijinită și de asocierea acestora, atât cu **indicatorii de nivel macro ai corupției**, bazați pe sondaje și utilizați pe scară largă, cât și cu **indicatori obiectivi de nivel micro ai riscului de corupție**. Mai jos, prezentăm testele de validitate bazate pe întregul eșantion european al datelor TED, care sprijină validitatea indicatorilor, nu numai pentru România, ci și pentru întregul continent.

Ambii indicatori ai riscului de corupție (mediile regiunilor NUTS între 2009-2013) se corelează conform așteptărilor cu indicele EQI (European Quality of Institutions; Calitatea Europeană a Instituțiilor), percepția populației referitoare la corupție și propria raportare a actului de mituire prezentată prin sondajului reprezentativ pentru aceeași regiune realizat în 2013 (Charron, Dijkstra, & Lapuente, 2010) (vezi **Tabelul 2**).

TABEL 2: CORELAȚIE PEARSON BIVARIATĂ ÎNTRE MĂSURĂTORILE „OBIECTIVE” ALE CORUPȚIEI REGIONALE ȘI INDICATORII BAZAȚI PE SONDAJE

Variabilă	% ofertant unic	IRC regional	N
% ofertant unic		0.69*	185
IRC regional	0.69*		185
EQI (2013)	-0.61*	-0.54*	185
Percepția corupției	0.55*	0.47*	185
Mituirea declarată	0.53*	0.59*	185

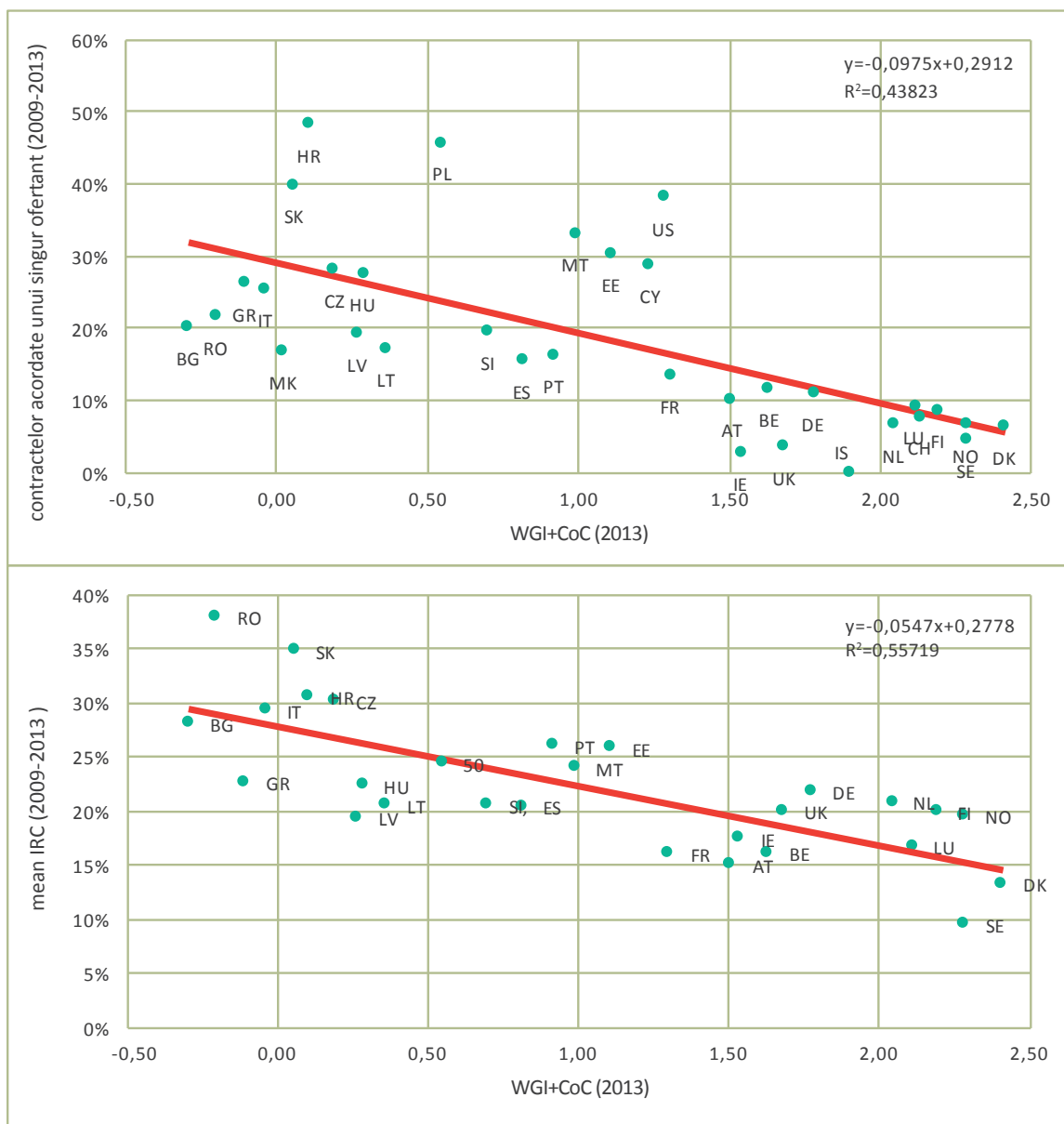
Sursa: TED și Charron, Dahlström, Fazekas, & Lapuente, 2015

Notă: * = semnificativ la nivelul de 5%



La nivel de țară, un indiciu simplu care arată că indicatorii de corupție sunt valizi constă în asocierea acestora cu indici recunoscuți și folosiți pe scară largă, precum indicatorul Băncii Mondiale de Control al Corupției (Figura 1: tabelul de deasupra pentru IRC și tabelul de jos pentru ponderea contractelor acordate unui ofertant unic). În timp ce testele confirmă validitatea în ambele cazuri, asocierea este mult mai puternică pentru indicatorul referitor la ofertantul unic decât pentru IRC.

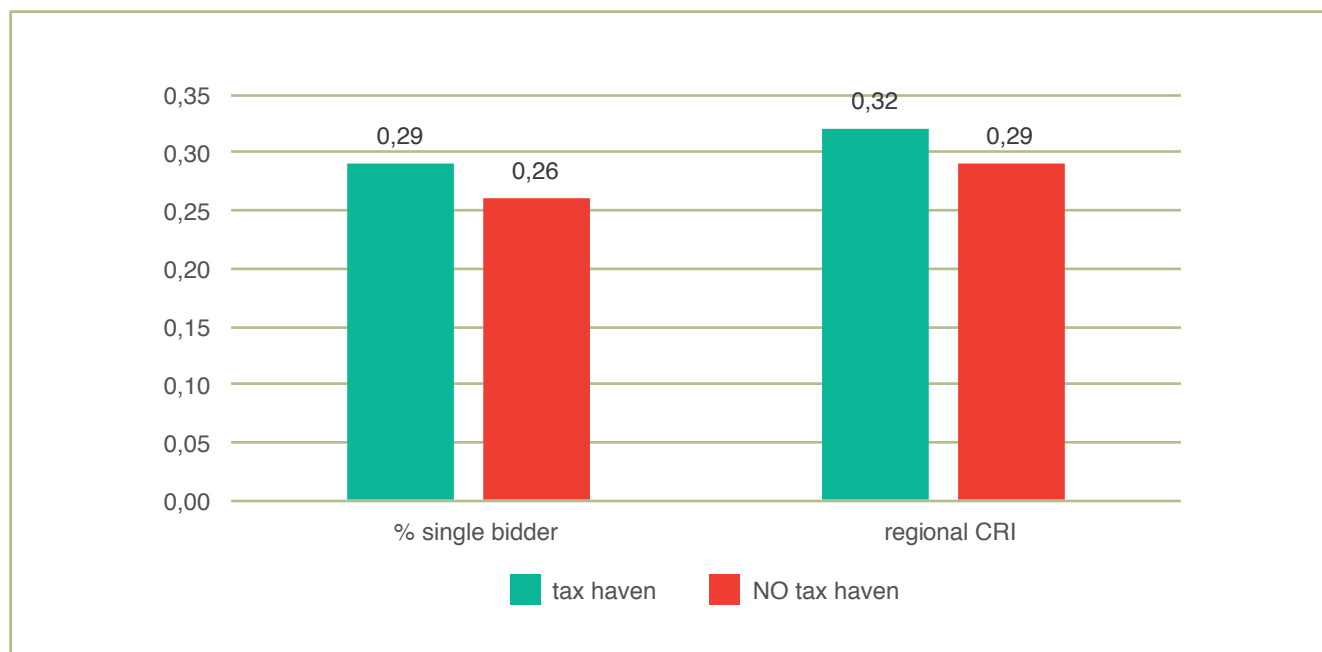
FIGURA 1: RELAȚIA BIVARIATĂ ÎNTRE CONTROLUL WGI AL CORUPȚIEI (2012) ȘI IRC ȘI PROPORȚIA CONTRACTELOR ACORDATE UNUI SINGUR OFERTANT (AMBELE SUNT VALORI MEDII PENTRU PERIOADA 2009-2013)



Sursa: TED

Pe lângă proba de nivel macro a validității, am luat în considerare și doi indicatori de risc „obiectivi” de nivel micro, în vederea evaluării suplimentare a validității: **țara de origine a furnizorilor și valorile contractelor**. Este de așteptat ca acele contracte care au un indicator de corupție mai ridicat să fie câștigate de companii înregistrate în state catalogate drept „paradisuri fiscale”, deoarece confidențialitatea permite ascunderea fluxurilor ilegale de bani (Shaxson & Christensen, 2014). Conform așteptărilor noastre, există o diferență marcantă și semnificată statistic cu privire la ambii indicatori (Figura 2).

FIGURA 2: RISCURI MEDII DE CORUPȚIE ALE FURNIZORILOR ÎNREGISTRAȚI ÎN PARADISURI FISCALE, UE 26 (2009-2013)



Notă: Numărul de contracte analizate = 14 909

Sursa: TED

[Textele în limba engleză din interiorul figurii: (stânga) % ofertant unic, paradis fiscal (portocaliu), țări care nu sunt paradisuri fiscale (verde); (dreapta) IRC regional, paradis fiscal (portocaliu), țări care nu sunt paradisuri fiscale (verde).

De asemenea, așteptarea noastră este ca prețurile să fie majorate din cauza corupției. În absența unor standarde de încredere de cost pe unitate, un indicator simplu, dar utilizat pe scară largă al prețurilor este raportul dintre valoarea reală a contractului și valoarea estimată inițial (Coviello & Mariniello, 2014). Conform așteptărilor, atât indicatorul referitor la unicul ofertant, cât și IRC sunt asociate cu un raport mai mare al prețurilor. **Contractele încheiate cu un ofertant unic sunt asociate cu o valoare cu 7% mai mare a contractului, iar contractele cu un IRC mai ridicat sunt asociate cu o valoare cu 9% mai mare a contractului (Tabel 3).**

TABEL 3: REGRESIE LINIARĂ CARE EXPLICĂ VALOAREA RELATIVĂ A CONTRACTELOR, UE26 (2009-2013)

Variabila dependentă:	Valoarea relativă a contractului (valoarea contractului atribuit /valoarea estimată)	
Variabilele independente:		
Contracte cu ofertant unic	0.071	
IRC		0.090
Nivel de semnificație statistică	0.000	0.000
fiecare regresie conține o constantă		
Controlate: sectorul entității contractante, tipul entității contractante, anul atribuirii contractului, țara în care s-a atribuit contractul, principala piață a produselor și serviciilor achiziționate, valoarea contractului		
N	164 711	164 711
R2	0.088	0.086

Sursă: TED



Bibliografie

- Charron, N., Dahlström, C., Fazekas, M., & Lapuente, V. (2015). *Meritocratic recruitment and high-level corruption risks in Europe* (No. in press). Gothenburg.
- Charron, N., Dijkstra, L., & Lapuente, V. (2010). *Mapping Quality of Government in the European Union: A Study of National and Sub-National Variation* (No. 2010:22). Gothenburg.
- Coviello, D., & Mariniello, M. (2014). Publicity requirements in public procurement: Evidence from a regression discontinuity design. *Journal of Public Economics*, 109, 76–100.
- Fazekas, M., Chvalková, J., Skuhrovec, J., Tóth, I. J., & King, L. P. (2014). Are EU funds a corruption risk? The impact of EU funds on grand corruption in Central and Eastern Europe. In A. Mungiu-Pippidi (Ed.), *The Anticorruption Frontline. The ANTICORRP Project, vol. 2.* (pp. 68–89). Berlin: Barbara Budrich Publishers.
- Fazekas, M., Tóth, I. J., & King, L. P. (2013). *Anatomy of grand corruption: A composite corruption risk index based on objective data* (No. CRC-WP/2013:02). CRC-WP/2013:02, Budapest: Corruption Research Centre.
- OECD. (2007). *Integrity in Public Procurement. Good Practice from A to Z.* Paris: OECD.
- Pricewaterhouse Coopers. (2013). *Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU.* Brussels: PricewaterhouseCoopers and Ecorys.
- Shaxson, N., & Christensen, J. (2014). *The Finance Curse. How Oversized Financial Centres Attack Democracy and Corrupt Economies.* Chesham, UK: Tax Justice Network.
- World Bank. (2009). *Fraud and Corruption. Awareness Handbook.* Washington DC: World Bank.



Anexa A – ponderea componentelor CRI

TABELUL A1. PONDEREA COMPONENTELOR CRI CARE REFLECTĂ IMPACTUL VARIABILELOR ȘI CATEGORIILOR ASUPRA REZULTATELOR DE CORUPȚIE, STANDARDIZATE ÎN AȘA FEL ÎNCÂT SĂ DEA SUMA DE 1

Variabil	Ponderea componentei
o singură ofertă primită/valabilă	0.167
lipsa cererii de oferte	0.167
tipul de procedură	
1 = negociat accelerat	0.125
2 = accelerat și restricționat	0.042
3 = acordat fără publicare	0.000
4 = dialog competitiv	0.083
5 = negociat cu concurență	0.000
6 = negociat fără concurență	0.167
7 = deschis	0.000
8 = restricționat	0.000
tipul de procedură lipsește	0.000
ponderea criteriilor de evaluare care exclud prețul	
1: $0 \leq$ ponderea criteriilor care exclud prețul ≤ 20	0.167
2: $20 <$ ponderea criteriilor care exclud prețul ≤ 49	0.083
3: $49 <$ ponderea criteriilor care exclud prețul ≤ 100	0.000
ponderea când lipsesc care exclud prețul	0.000
perioadă scurtă de depunere a ofertelor	
4: lungimea perioadei de depunere a ofertelor: 0-25 zile	0.000
3: lungimea perioadei de depunere a ofertelor: 26-40 zile	0.000
2: lungimea perioadei de depunere a ofertelor: 41-50 zile	0.167
1: lungimea perioadei de depunere a ofertelor: 51-1000 zile	0.000
5 lungimea perioadei de depunere a ofertelor lipsește	0.000
6 nu există cerere de oferte	0.000
durata pentru a lua o decizie	
1: durata pentru a lua o decizie: 0-17 zile	0.167
2: durata pentru a lua o decizie: 18-25 zile	0.110
3: durata pentru a lua o decizie: 26-56 zile	0.055
4: durata pentru a lua o decizie: 57-10000 zile	0.000
durata pentru a lua o decizie lipsește	0.110
nu există cerere de de oferte	0.000



Government
Transparency
Institute

www.govtransparency.eu