

Achizițiile publice La Punct. Care este costul și impactul corupției în achizițiile publice?

Comentariu analitic

Autor: Iurie Morcotîlo

Aprilie 2018

Cum se manifestă corupția în achizițiile publice?

Achizițiile publice sunt procesul de dobândire de către autoritățile publice a unor produse, lucrări sau servicii. De fapt, prin procesul de achiziții publice statul trebuie să obțină acel minim de produse, lucrări sau servicii care să-i garanteze buna sa funcționare, inclusiv pentru asigurarea populației cu servicii și bunuri publice. Printre aceste servicii și bunuri se numără medicina, învățământul, asigurarea ordinii publice, infrastructura, etc. Pentru procurarea și livrarea lor, statul utilizează banii colectați în formă de taxe și impozite de la cetățeni, **deci banii cheltuiți în procesul de achiziții publice sunt și banii fiecărui contribuabil.** În realitate însă această percepție dispare atât la cetățenii de rând cât și la funcționarii responsabili de achiziții, din cauza interpretării eronate a bugetului public ca fiind ceva abstract. Drept rezultat apare tentația pentru funcționari de a utiliza banii publici în propriile sale interese, iar cetățenii nu prea depun efort de a monitoriza cum se cheltuiesc banii lor. Astfel, se creează un mediu propice pentru corupția în domeniul de achiziții publice.

Alți factori importanți care stimulează corupția în achizițiile publice sunt netransparența și complexitatea procesului de procurare. Procesul de achiziții trece printre câteva etape și începe cu identificarea necesităților de procurare de către fiecare instituție publică, care stă la baza alocărilor bugetare pentru satisfacerea acestor necesități. Deja după alocarea surselor financiare urmează lansarea achiziției propriu zise prin publicarea anunțurilor de invitație sau contractarea directă a companiilor, alegerea procedurii depinzând de suma alocată pentru achiziție. În cazul achizițiilor mari se folosește de obicei licitația sau cererea ofertelor de preț pentru a atrage cât mai multe companii posibile în concurs, astfel asigurând-se o competiție mai mare. Achizițiile mici, sub anumite praguri valorice, sunt făcute prin contractarea directă a unei companii de către autoritatea publică fără a recurge la publicarea anunțurilor, deci sunt contracte de valoare mică.¹După publicarea anunțurilor, urmează procesul de evaluare a companiilor participante și atribuirea contractului de achiziție publică, după care compania câștigătoare începe procesul de implementare. Analiza și monitorizarea achiziției la toate etapele sale este îngreunată însă de lipsa informației publice, accesibile pentru toți cetățenii. În special, nu sunt publicate planurile de achiziție, lista companiilor câștigătoare, este îngreunat accesul la dosarele de achiziții publice din varii motive. Cumulativ, acești factori stimulează corupția și îngreunează depistarea ei în achizițiile publice.

¹ Aceste praguri valorice sunt 80 de mii lei pentru achizițiile publice de bunuri și servicii, și 100 de mii lei pentru lucrări.

Corupția în achizițiile publice poate avea loc la orice etapă, începând cu planificarea și terminând cu implementarea contractului atribuit. Principalele caracteristici a fenomenului de corupție la fiecare etapă de achiziție sunt următoarele:

- **La etapa de planificare**, de exemplu, în lista priorităților de achiziții publice sunt incluse proiecte care au utilitate scăzută pentru potențialii beneficiari sau nu sunt bine fundamentate din punct de vedere a relației cost-beneficiu. Un astfel de proiect poate fi considerat construcția drumului de acces spre satul Humulești din suburbia municipiului Chișinău, care a fost finanțat din bugetul municipal. Acest drum a fost planificat către un sat cu doar 200 locuitori și având costul de 30 milioane lei, în timp ce în oraș sunt multe drumuri care puteau fi reparate de suma dată și cu un trafic mai intens;²
- **La etapa de lansare a achiziției**, funcționarii responsabili de pregătirea documentației tehnice și criteriilor de selectare a companiilor pot include anumite prevederi discriminatorii. De exemplu, caracteristica tehnică a unor produse poate să conțină referință directă la unele mărci comerciale, ceea ce împiedică aplicarea la procedură de către companiile competitori. De asemenea, pentru a reduce competiția și transparența achiziției, autoritatea publică poate deliberat să divizeze viitoarea achiziție în mai multe loturi pentru a nu utiliza o procedură competitivă ca licitația, dar încheind contracte de valoare mică cu companii cunoscute. Un astfel de caz a fost depistat în cadrul achizițiilor de alimente în școala profesională nr. 9 din mun. Chișinău, unde un lot mare de procurare a fost divizat în câteva contracte de valoare mică;³
- **La etapa de evaluare și atribuire a contractului** unele companii care au depus dosarele în procesul de achiziții sunt eliminate deliberativ din concurs pe motive fictive, pentru a atribui contractul unei companii care este în cârdășie cu oficialii responsabili. De exemplu, în cazul licitației pentru procurarea lucrărilor de construcție a drumului de acces spre satul Humulești, compania care a oferit cel mai mic preț a fost descalificată pe motivul că nu a avut un minim necesar de contracte de valoare similară cu cel planificat. Autoritatea responsabilă însă nu a cerut informații suplimentare de la această companie privind contractele precedente cu tipologie similară de lucrări și costul acestora, preferând să o descalifice și atribuind contractul unei companii cu reputație dubioasă;⁴
- **La etapa de implementare a contractului**, de asemenea sunt riscuri majore de corupție și ele se manifestă în majorarea artificială a costurilor sau îndeplinirea necalitativă a lucrărilor, cu implicarea directă a funcționarilor publici. De fapt, în multe cazuri compania care este implicată în schema de corupție și își coordonează oferta cu funcționarii responsabili din autoritatea publică oferă deliberat cel mai mic preț pentru a scoate din joc alți concurenți, cunoscând că ulterior o să fie modificări și majorări a sumei contractului.

Cum putem estima corupția în achizițiile publice?

Ceea ce ține de percepția corupție în achizițiile publice din Republica Moldova, ea doar indică că acest fenomen s-a intensificat în ultimii ani. Fenomenul corupției este greu de cuantificat, inclusiv și în

² <http://expert-grup.org/ro/activitate/comunicate-de-presa/item/1277-monitorizare-drum-humulesti-comunicat>

³ http://expert-grup.org/media/k2/attachments/Raport_achizitii_scoli_profesionale.pdf

⁴ <http://expert-grup.org/ro/activitate/comunicate-de-presa/item/1277-monitorizare-drum-humulesti-comunicat>

achizițiile publice. Unul din puținele instrumente de a observa dinamica și anvergura acestui fenomen, deși imperfect, este percepția mediului de afaceri asupra corupției în achizițiile publice. Un astfel de instrument la scară atât internațională, cât și națională este Raportul de Competitivitate Mondială, care este pregătit de către Forumul Economic Mondial. Pentru compilarea acestui raport este folosit și un chestionar, care măsoară percepția mediului de afaceri asupra principalelor indicatori socio-economici, inclusiv și aceluia care sunt direct sau indirect relevanți pentru achizițiile publice. Acești indicatori sunt (i) delapidarea fondurilor publice; (ii) favoritismul în deciziile oficialilor publici, inclusiv și în atribuirea contractelor publice; (iii) plăți neoficiale și mite, inclusiv și în cadrul achizițiilor publice; (iv) ineficiența cheltuielilor publice. La toți acești indicatori, Republica Moldova are scoruri și clasamente extrem de mici, fiind în descreștere continuă din anul 2010 (Tabelul 1). Scăderea punctajului pentru acești indicatori indică asupra faptului că achizițiile publice în ultimii ani au devenit tot mai corupte și ineficiente din punct de vedere a companiilor autohtone. Mai mult decât atât, la acești indicatori noi suntem codași nu doar printre țările din regiune, dar și la nivel global, ocupând ultimele locuri în clasament.

Tabelul 1. Indicatorii cheie privind percepția mediului de afaceri asupra achizițiilor publice

Indicatorul	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Total țări în clasament</i>	139	142	144	148	144	140	138	137
Delapidarea fondurilor publice								
<i>Clasament</i>	96	101	108	123	123	126	130	120
<i>Scor</i>	2,8	2,7	2,6	2,4	2,4	2,3	2,2	2,4
Favoritismul în deciziile oficialilor publici								
<i>Clasament</i>	94	107	121	131	130	131	130	123
<i>Scor</i>	2,7	2,5	2,5	2,3	2,3	2,2	2,0	2,1
Plăți neoficiale și mite								
<i>Clasament</i>	102	102	103	114	116	113	116	111
<i>Scor</i>	3,3	3,3	3,4	3,2	3,0	3,0	3,0	3,1
Ineficiența cheltuielilor publice								
<i>Clasament</i>	89	82	87	111	102	101	97	98
<i>Scor</i>	3,0	3,0	3,0	2,6	2,6	2,6	2,6	2,7

Sursa: Raportul de Competitivitate Mondială

Notă: Scorul maxim pentru fiecare indicator este 7 și indică cea mai bună performanță, iar cel minim este de 1 și indică cea mai proastă performanță.

Corupția în achizițiile publice are și costuri monetare, care sunt direct proporționale cu valoarea și volumul de achiziții totale în țară. La nivel internațional, se consideră că **costurile de corupție în achizițiile publice variază între 20 – 25% din suma totală de procurări publice.**⁵ Desigur acest procentaj variază de la țară la țară, putând fi cu mult mai mare în țările cu un clasament jos în acest domeniu, precum Republica Moldova și astfel fiind mai rezonabil de aplicat cota de 25%. În cazul Republicii Moldova însă estimarea costurilor corupției în achizițiile publice este îngreunată de faptul că nu sunt date statistice pe toate achizițiile publice. Autoritatea care publică aceste date este Agenția Achiziții Publice, dar ea compilează statistica doar pentru procedurile competitive de achiziții publice și nu pentru contractele de valoare mică. De fapt, la momentul actual în Republica Moldova nu se cunoaște cu precizie care este volumul real de achiziții publice. Se poate de făcut niște estimări indirecte a volumului de achiziții publice cu ajutorul bazei de date a finanțelor publice BOOST, care poate indica asupra sumei totale de achiziții. În baza datelor

⁵ http://www.oecd-ilibrary.org/governance/implementing-the-oecd-principles-for-integrity-in-public-procurement_9789264201385-en

disponibile și aplicând procentul mediu al costului de corupție în achiziții de 25% se poate de estimat că în anul 2015 acest cost a variat de la 1,6 miliarde la 3 miliarde MDL, ceea ce constituie 1,3% și respectiv 2,5% din PIB (Tabelul 2). Aceste costuri de corupție în achizițiile publice sunt doar cele monetare și se datorează, în cea mai mare parte, costurilor ridicate de achiziții din cauza favorizării unor companii și lipsei de concurență în cadrul procedurilor de achiziții. Costurile date sunt acele pierderi ale bugetului public care puteau fi evitate într-un mediu transparent și concurențial de achiziții.

Tabelul 2. Valoare achizițiilor publice și costul estimativ al corupției în acest domeniu⁶

Indicatorul	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Achiziții publice raportate (mil. MDL)	5 895,0	4 559,0	5 642,0	5 477,0	5 878,0	7 476,0	10 839,0	6 461,0
% din PIB	9,4	7,5	7,8	6,7	6,7	7,4	9,7	5,3
Volumul estimativ al achizițiilor publice (mil. MDL)	7 920,0	7 117,6	8 126,0	8 842,1	9 711,1	11 041,8	13 071,8	12 093,4
% din PIB	12,6	11,8	11,3	10,7	11,0	11,0	11,7	9,9
Costul estimativ al corupției pentru achizițiile raportate (mil. MDL)	1 473,8	1 139,8	1 410,5	1 369,3	1 469,5	1 869,0	2 709,8	1 615,3
Costul estimativ al corupției pentru achizițiile estimate (mil. MDL)	1 980,0	1 779,4	2 031,5	2 210,5	2 427,8	2 760,4	3 267,9	3 023,3

Sursa: Calculele autorului în baza datelor Agenției Achiziții Publice și BOOST

Care este impactul corupției în achizițiile publice?

Impactul și consecințele corupției în achizițiile publice nu se limitează doar la pierderile directe ale bugetul public, dar sunt cu mult mai largi și afectează toată populația. Printre principalele consecințe și impacturi negative ale corupției în acest domeniu pot fi menționate:

- **Costuri financiare pe termen lung pentru bugetul public.** Pierderile bugetului din cauza corupției în achizițiile publice nu se reduc la prețul umflat a unor lucrări, dar și la alocări mai mari pentru întreținerea lor ulterioară. Aceste sume pentru întreținere sunt necesare, deoarece din cauza corupției lucrările recepționate de către autoritățile publice pot să fie de proastă calitate. Un caz elocvent, fiind construcția străzii Alecu Russo din mun. Chișinău, care a început să se deterioreze curând după ce a fost dată în exploatare;⁷
- **Impact negativ asupra sănătății și securității populației.** Corupția în achiziții publice poate să ducă la faptul că autoritățile publice vor procura produse necalitative, inclusiv și a celor destinate consumului direct al populației. Aceste produse necalitative pot să fie alimentele pentru copiii din grădinițe și școli, precum și medicamente pentru pacienții din spitalele publice și pot duce la consecințe negative pentru sănătate consumatorilor. Drept exemplu, în anul 2016 au fost depistate că câteva companii private, care participau în licitațiile din mun. Chișinău privind achiziționarea produselor alimentare pentru grădinițe și școli, livrau produse necalitative și cu

⁶ Estimarea valorii totale de achiziții publice a fost făcută în baza datelor din BOOST, fiind utilizate următoarele articole de cheltuieli conform clasificăției economice (i) Plata mărfurilor și serviciilor; (ii) Investiții capitale; (iii) Procurarea de mijloace fixe; (iv) Reparații capitale.

⁷ <http://expert-grup.org/ro/activitate/comunicate-de-presa/item/1289-rezultate-monitorizare-construcție-alecu-russo-chisinau>

termenul expirat. Aceste companii câștigau licitațiile cu ajutorul și cu implicarea funcționarilor din autoritățile publice responsabile de acest domeniu.⁸

- **Impact negativ asupra competiției.** Practicile de corupție devin cunoscute cu timpul mediului de afaceri, ceea ce îi descurajează pe mulți de a participa la achizițiile publice. Bariera de corupție afectează în primul rând companiile mici și mijlocii, care au nevoie de experiență și resurse financiare pentru a crește în continuare. Această inhibare afectează negativ numărul locurilor de muncă create, investițiile în inovare și perspectivele de creștere a companiilor care nu au acces direct la funcționarii publici și resursele bugetare.

Diminuarea corupției în achizițiile publice poate fi atinsă doar printr-o abordare sistemică a fenomenului la nivel de politici și acțiuni. Corupția în acest domeniu poate fi redusă doar prin efortul comun atât al autorităților de combatere a corupției și a celor responsabile de managementul achizițiilor, dar și a populației. Este important ca efortul acestor trei categorii de actori să coincidă, altfel rezultatele vor fi doar parțiale sau minime. Dar aceste eforturi pot fi amplificate și stimulate prin implicarea mai activă a populației în procesul de monitorizare și creșterea presiunii asupra autorităților de a deschide informația despre achiziții, pentru a face procesul cât mai transparent.

⁸ <http://cna.md/libview.php?l=ro&idc=5&id=1374&t=/Presa/Comunicate-de-presa/23-de-persoane-sunt-banuite-intr-un-dosar-de-aranjare-a-unor-licitatii-privind-achizitionarea-produselor-alimentare-pentru-scoli-si-gradinite/>