

Combaterea corupției în achizițiile publice: Ce factori sunt cruciali?

Comentariu analitic

Autor: Iurie Morcotilo

Decembrie 2018

Ce factori trebuie luați în calcul la combatere corupției în achizițiile publice?

Achizițiile publice sunt un domeniu expus extrem de mult riscurilor de corupție. Riscurile de corupție proliferază în acest domeniu grație sumelor imense alocate de către stat pentru procurarea bunurilor, serviciilor și lucrărilor. La nivel internațional țările alocă între 15% și 30% din PIB pentru achiziții publice, în Republica Moldova suma dată fiind puțin mai mică de aproximativ 10-12%. De asemenea, un factor important ce stimulează corupția în achizițiile publice este complexitatea și netransparența procedurilor, care sunt convențional împărțite în trei etape de la planificarea achiziției până la implementarea contractului. Nu ultimul rol în ecuația corupției din achiziții îl joacă calitatea și integritatea funcționarilor responsabili de acest domeniu, dar și a mediului privat care concurează pentru contractele publice. Astfel, riscurile de corupție din achizițiile publice depind de un set larg de factori, care necesită o abordare sistemică.

De obicei, pentru a reduce corupția în achiziții publice, se merge pe calea îmbunătățirii cadrului normativ, punându-se un accent sporit pe fortificarea transparenței. Ajustarea cadrului normativ de achiziții publice la cele mai bune practici internaționale este un pas necesar, dar nu suficient pentru diminuarea riscurilor de corupție din acest domeniu. Pentru aceasta sunt necesare eforturi din partea statului pe un front cu mult mai larg, ceea ce presupune și o coordonare între mai multe instituții publice responsabile nu doar de achiziții publice, dar de concurență și combaterea corupției. Ca politica de combatere a corupției în achiziții să aducă roade este necesară o abordare sistemică a problemei, care să cuprindă atât factorii de corupție interni sistemului de achiziții publice, cât și cei externi specifici și pentru restul domeniilor. Politicile țintite strict la diminuare corupției în domeniul achizițiilor trebuie să includă cel puțin următoarele condiții:

- **Cadru normativ de achiziții publice ajustat la cele mai bune practici internaționale.** De fapt, legislația privind achizițiile publice care conține prevederi simple, clare și transparente formează miezul politicilor de combatere a corupției în acest domeniu. Aceste reguli de joc trebuie să fie simple, clare și transparente atât pentru funcționarii din autoritățile contractante, cât și pentru agenții economice participanți la procedurile de achiziții. Oricare facilitare acordată unei părți participante la achiziție doar va stimula riscurile de corupție. De exemplu, dacă procedurile de

achiziții sunt prea greoaie pentru îndeplinire, atunci funcționarii vor avea o influență mai mare asupra companiilor de a cere mită pentru a facilita procesul de conformare la aceste proceduri;

- **Pregătirea profesională și integritatea funcționarilor responsabili de achiziții.** Orice îmbunătățire a cadrului normativ își pierde din valoare și utilitate dacă este implementată de un corp de funcționari prost pregătiți, incompetenți și lipsiți de integritate. Pregătirea proastă a funcționarilor responsabili de achiziții poate fi cauzată de mai mulți factori, precum promovarea pe criterii politice și nu meritocratice, lipsa cursurilor de profesionalizare în domeniu, fragmentarea sistemului de achiziții etc. Oricare a fi cauza acestei probleme, efectul este scăderea semnificativă a eficienței achizițiilor publice și sporirea corupției. Totuși, riscurile de corupție cresc preponderent atunci când recrutarea și promovare funcționarilor se face în baza oricăror altor criterii decât celor de profesionalism;
- **Concurența loială în mediul privat.** Concurența este un factor crucial pentru a avea un sistem de achiziții publice eficient și lipsit de corupție. În cazul unei dominații pe piață a unui număr redus de companii crește probabilitatea de comportament neconcurențial în achizițiile publice prin împărțirea pieței și influența asupra autorităților contractante, inclusiv prin diferite forme de corupție. Lipsa de concurență poate fi însă atribuită nu doar avantajelor tehnologice a companiilor, dar și legăturilor politice a unor agenți economici. În ultimul caz cresc cel mai mult riscurile de corupție în achiziții, deoarece aceste companii nu au alt avantaj comparativ decât legăturile strânse cu cercurile politice și unica opțiune a lor de a supraviețui este comportamentul lipsit de scrupule și etică în raport cu concurenții săi.

Măsurile de combatere a corupției doar în achiziții publice nu vor da roade dacă nu vor fi acoperite și alte domenii critice. Cel mai important factor extern achizițiilor publice, dar extrem de important pentru diminuare corupției în acest domeniu, este starea lucrurilor în justiție. Fără un sistem judiciar și de combatere a corupției profesionist, integru și transparent rezultatele la nivel de sector, inclusiv în achiziții o să fie doar parțiale.¹

La ce factori Republica Moldova trebuie să atragă atenția?

Asupra corupției în achizițiile publice influențează o multitudine de factori, dar nu toți din ei au aceeași „greutate” în stimularea sau combaterea acestui fenomen. Eforturile autorităților publice în combaterea corupției din achiziții trebuie să țină cont de importanța fiecărui factor și recente evoluții în domeniu. O astfel de abordare este critică pentru a calcula eforturile necesare și a identifica prioritățile de politici în acest domeniu. Aranjarea într-o listă de priorități a factorilor care influențează corupția în achiziții este importantă pentru a estima domeniile critice de intervenție, deoarece autoritățile statului dispun de resurse umane și financiare limitate pentru a acoperi în aceeași măsură toți factorii. Din acest considerent, este oportun de analizat periodic care sunt aspectele primordiale de intervenție în diminuarea corupției în achizițiile publice.

¹ Starea lucrurilor în justiție și conexiunea cu sistemul de achiziții publice a acestuia nu va fi subiectul unei analize mai detaliate în această notă din considerentul constrângerii formatului publicației.

Calitatea cadrului normativ de achiziții publice s-a îmbunătățit în Republica Moldova, dar acest aspect pare să nu joace un rol important în constrângerea corupției din acest domeniu. Conform recentului clasament al legislației din domeniul achizițiilor publice efectuat de către Banca Mondială, calitatea acesteia în Republica Moldova este destul de înaltă.² În 2016, anul pentru care s-a făcut evaluarea, Republica Moldova a obținut un scor mediu de 64,2 din 100 punct posibile, ceea ce este un punctaj peste media mondială.³ Această performanță destul de bună se datorează intrării în vigoare în 2016 a noii Legi privind achizițiile publice, ajustată la multe prevederi ale UE în acest domeniu. În următorii ani calitatea legislației naționale pe achiziții publice va continua să se îmbunătățească grație ajustării la cele mai recente prevederi ale UE, cum este stipulat în Acordul de Asociere. Totodată, comparația la nivel internațional a calității legislației și a nivelului de percepție a corupției în achiziții arată că nu există nici o corelație dintre ele (Figura 1). O explicație ar putea fi că nu toate componentele din legislație sunt critice pentru descurajarea corupției în achiziții, unele din ele cum ar fi aplicarea propriu zisă a legislației și cele ce țin de transparență putând fi mai importante. La capitolul transparenței în achizițiile publice Republica Moldova rămâne însă în urmă de vecinii săi ca Ucraina și Georgia.⁴ Un pas semnificativ în majorarea transparenței va fi implementarea cu succes a sistemului electronic de achiziții MTender, dar procesul o să dureze cel puțin un an până a fi finalizat din cauza unor întârzieri de la graficul inițial.⁵

Spre deosebire de legislație, profesionalismul și integritatea funcționarilor responsabili de achiziții are un rol important în diminuarea corupției din acest domeniu, dar Republica Moldova este codașă la acest capitol. Comparația țărilor după capacitatea guvernelor sale de a implementa politicile publice și nivelul de percepție a corupției în achiziții scoate în evidență o relație pozitivă și puternică între ele. Deci, țările cu funcționari profesioniști și integri tind să aibă un nivel mai redus de corupție în achizițiile publice (Figura 2). Astfel, această relație subliniază faptul că în lipsa unui corp de funcționari profesioniști și integri chiar și un cadru legal performant nu ajută în descurajarea corupției din achiziții. Republica Moldova este sub-performantă la acest capitol în comparație cu țările cu același nivel de „profesionalizare” al funcționarilor. Pentru a face progres în acest domeniu e critic ca Republica Moldova să accelereze procesul de profesionalizare și asigurare a integrității funcționarilor responsabili de achizițiile publice, menționate în Strategia de dezvoltare a acestui domeniu.⁶ Un pas nu mai puțin important în creșterea profesionalizării și integrității ar fi depolitizarea instituțiilor publice. Trebuie de menționat că fără o depolitizare a funcțiilor responsabile de gestionarea celor mai mari fonduri publice, progresul doar cu profesionalizarea funcționarilor va da roade nesemnificative la nivelul sistemului de finanțe publice.

² <http://pubdocs.worldbank.org/en/121001523554026106/BPP17-e-version-Final-compressed-v2.pdf>

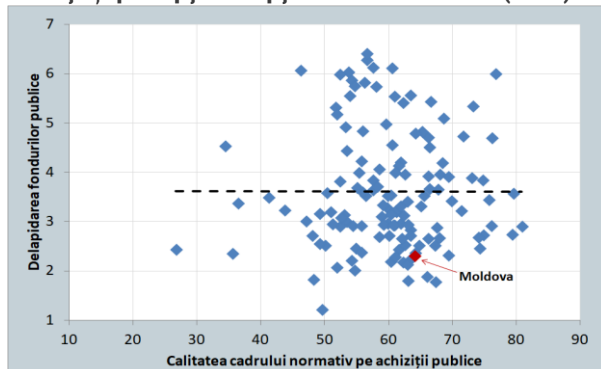
³ În evaluarea legislațiilor achizițiilor publice Banca Mondială nu dat un scor unic pentru fiecare țară și nu a făcut un clasament a țărilor. Conform metodologiei aplicate de către Bancă, a fost doar alocate anumite punctaje pentru anumit set de întrebări ce evaluează legislația țării bunelor practici internaționale. În această notă pentru a facilita comparația dintre țări s-a recurs la compilarea mediei aritmetice a tuturor sub-punctajelor pentru fiecare întrebare din evaluare.

⁴ <https://www.tpp-rating.org/>

⁵ <https://mtender.gov.md/>

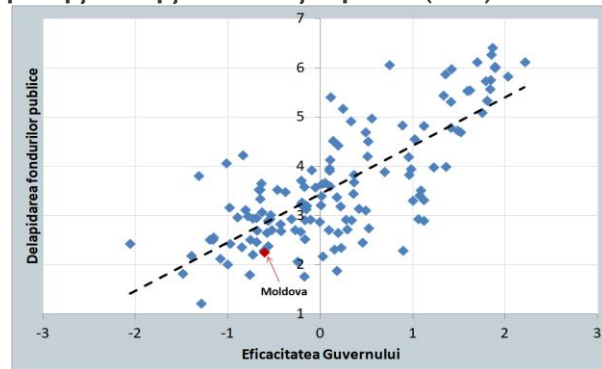
⁶ <http://lex.justice.md/md/368482/>

Figura 1. Relația dintre calitatea cadrului normativ pe achiziții și percepția corupției în acest domeniu (2016)⁷



Sursa: Calculele autorului în baza datelor Băncii Mondiale și IGC

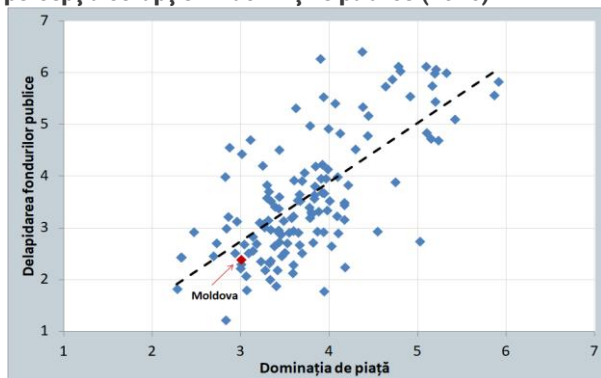
Figura 2. Relația dintre performanța autorităților publice și percepția corupției în achizițiile publice (2016)⁸



Sursa: Calculele autorului în baza datelor Băncii Mondiale și IGC

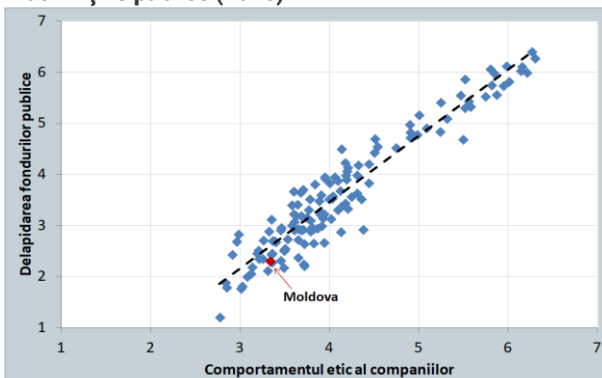
Calitatea mediului concurențial este alt factor crucial în descurajarea corupției din achiziției și la acest capitol Republica Moldova rămâne codașă. Pentru diminuarea corupției în achiziții contează nu atât concurența per se în economie între agenții economici (numărul total al agenților economici), ci calitatea acestei competiții. Aspectul calitativ al concurenței poate fi cuantificat prin percepția agenților economici asupra nivelului de dominație a pieței de anumiți jucători economic. Dacă unele companii au avantaje comparative tehnologice, dar mai curând politice, în comparație cu alții ele tind să monopolizeze piața, inclusiv din achizițiile publice. O astfel de dominație a pieței și subminare a concurenței duce și la creșterea semnificativă a riscurilor de corupției în achizițiile publice (Figura 3). Din nou, la capitolul de dominare a pieței de către anumiți agenți economici, Republica Moldova este codașă, ceea ce trebuie să pună pe gânduri Consiliul Concurenței.

Figura 3. Relația dintre percepția dominației de piață și percepția corupției în achizițiile publice (2016)



Sursa: Calculele autorului în baza datelor IGC

Figura 4. Relația dintre etica corporativă și percepția corupției în achizițiile publice (2016)



Sursa: Calculele autorului în baza datelor IGC

Mediul concurențial lasă și o amprentă vizibilă asupra eticii corporative, care este un factor extrem de important în combaterea corupției din achizițiile publice. Cum a fost deja menționat, companiile care își

⁷ Pentru cuantificarea percepției corupției în achizițiile publice a este utilizat sub-indicatorul „Delapidarea fondurilor publice” din Indicatorul Global al Competitivității (IGC) elaborat Forumul Economic Mondial. Scorul variază de la 1 (cea mai proastă performanță) la 7 (cea mai bună performanță).

⁸ Pentru cuantificarea profesionalismului personalului din achizițiile publice este utilizat indicatorul indirect „Eficacitatea Guvernului” din Indicatorii Globali de Guvernanță, compilați de către Banca Mondială. Scorul variază de la -2,5 (cea mai proastă performanță) la +2,5 (cea mai bună performanță).

dezvoltă avantajele sale concurențiale pe legăturile politice tind să submineze alți jucători prin metode „murdare” și transmit mesaje că comportamentul etic și moral de către restul companiilor nu va fi remunerat. Pentru a combate un astfel de comportament este necesar de stimulat transparența maximă a acționariatului, adoptarea standardelor internaționale de guvernanță corporativă, dar și adoptarea programelor de integritate în cadrul companiilor. Adoptarea acestor programe de integritate ar trebuie să devină un mecanism obligatoriu pentru companiile care doresc să participe la achizițiile publice, peste un anumit prag valoric.⁹ Cum arată datele la nivel internațional, fără a stimula mecanisme de integritate și comportament etic din partea mediului privat va fi greu de atins progrese semnificative în combaterea corupției din achizițiile publice (Figura 4). Desigur, etica corporativă nu este influențată doar de calitatea concurenței în mediul privat, dar și de alți factori importanți ca calitatea instituțiilor publice și a politicilor aprobate de acestea.

Concluzii

Corupția în achizițiile publice este stimulată de o multitudine de factori, iar pentru combaterea acestui fenomen este necesară o abordare sistemică. Abordarea sistemică în politicile de combatere a corupției în achiziții trebuie să se bazeze nu doar pe identificarea tuturor factorilor-cheie, dar și pe crearea unor priorități de intervenții. Lista de priorități, la rândul său, trebuie să conțină o analiză cât de puternic unii factori pot diminua corupția din acest domeniu, dar și efortul necesar din partea autorităților. O analiză fugitivă a acestor factori scot în evidență faptul că Republica Moldova necesită să acorde o atenție sporită nu doar perfectării cadrului legal de achiziții publice, dar cu precădere profesionalizării și asigurării integrității funcționarilor publici responsabili de acest domeniu și mediului de concurență în țară. De asemenea, este critic ca eforturile de îmbunătățire a concurenței să conțină și politici de stimulare a calității de guvernare corporativă. Totodată, toate eforturilor de combatere a corupției doar în achizițiile publice vor da rezultate nesemnificative, dacă nu vor fi întreprinse și măsuri concomitente în alte domenii critice ca cel al justiției.

⁹ R. Messick, S. Gawthorpe, "Corruption Risk Assessment in Public Procurement", technical paper prepared in the framework of the CoE/EU Partnership for Good Governance.