

Achiziții publice: costurile pe care le plătim din cauza corupției

Identificarea și reducerea
corupției în achizițiile publice
în Uniunea Europeană



Studiul "Identificarea și reducerea corupției în achizițiile publice în Uniunea Europeană", a fost comandat de **Comisia Europeană**, reprezentată de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și realizat de **PwC EU Services** și **Ecorys**, cu sprijinul **Universității din Utrecht**, în perioada martie 2012 - iunie 2013, pentru Comisia Europeană.

Monica Macovei, Europarlamentar, Membru al Comisiei pentru control bugetar și al Comisiei speciale pentru crimă organizată, corupție și spălare de bani, a furnizat sugestii suplimentare cu privire la abordarea cercetării, rezultatele preliminare și proiectele raportului final.

Un grup de experți externi, experți ai Curții de Conturi Europene și Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), precum și experți ai PwC, Ecorys și Universitatea din Utrecht au revizuit (părți ale) proiectelor raportului final.

Această broșură conține informații cu privire la principalele concluzii ale studiului, precum și tabele simplificate cu privire la metodologia utilizată pentru a estima costurile corupției și sectoarele vizate.

Pentru informații detaliate cu privire la studiu și concluziile sale, vă rugăm să consultați site-ul OLAF : http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/preventing-fraud/index_en.htm

În caz de discrepanțe între versiunile lingvistice, vă rugăm să rețineți că versiunea în limba engleză prevalează / este cea autentică.



Universiteit Utrecht

ECORYS
NKF is a member of the
ECORYS group



Cuprins

8 State Membre și 5 sectoare pentru a estima costurile corupției în achizițiile publice	04
Rezultatele pe scurt	05
Costuri directe cauzate de corupție în achizițiile publice	06
<ul style="list-style-type: none">• Probabilitatea corupției• Costurile corupției• Tipuri de corupție	
Practici pozitive identificate	10
Practici negative identificate	11
Achiziții publice cinstite pentru plăți cinstite: calea de urmat	12
<ul style="list-style-type: none">• Procesul de achiziții• Audit și (auto) evaluare• Aplicarea legii• Colectarea de date	
O metodologie completă pentru a estima costurile corupției	13
Experții noștri	16

8 State Membre și 5 sectoare pentru a estima costurile corupției în achizițiile publice

Importanța economică a achizițiilor publice în Europa este considerabilă: în 2010, un total de 2406 miliarde € - sau aproximativ 20% din PIB-ul UE - au fost cheltuite de guverne, sectorul public și furnizorii de servicii de utilități pentru lucrări publice, bunuri și servicii. Însă nu toate domeniile în care se fac cheltuieli publice sunt acoperite de norme/reguli privind achizițiile publice. Cu toate acestea, anunțuri privind achiziții publice în valoare de **447 miliarde €** (19% din totalul acestor cheltuieli) au fost publicate în Jurnalul Oficial și în baza de date TED în 2010. Baza de date TED este un pilon important al studiului, iar sumele și procentele menționate mai jos (Tabelul 1) se referă numai la această parte a achizițiilor publice.

Studiul **Identificarea și reducerea corupției în achizițiile publice în UE este inovator**. Datorită unei noi metodologii, este posibil pentru prima oară să se estimeze costurile corupției care afectează achizițiile publice în Uniunea Europeană. Potențialul metodologiei a fost testat în 8 state membre (Franța, Ungaria, Italia, Lituania, Olanda, Polonia, România și Spania) în 5 sectoare ale economiei:

Studiul definește corupția ca **abuzul de putere pentru un câștig privat**. Din moment ce corupția și înțelegerile subterane apar frecvent în tandem și în cele din urmă au același efect - un contract de achiziții publice se atribuie pe bază de concurență neloyală - atât corupția, cât și înțelegerile subterane sunt luate în considerare în acest studiu.

Corupția generează pagube în bugetul public. În acest studiu **sunt avute în vedere doar costurile materiale directe ale corupției**: consecințele financiare imediate pentru bugetele naționale (inclusiv bugetele regionale și locale) și pentru bugetul UE, atunci când sunt implicate și fonduri UE. Pagubele din bugetul public care au fost investigate reprezintă estimarea valorii financiare a pierderilor prin corupție cauzate de lipsa de **eficacitate** (adică un proiect nu își atinge (în totalitate) obiectivele) sau de **ineficiență** (adică rezultatele unui proiect nu corespund investițiilor în proiectul respectiv, e.g. costurile proiectului sunt mai mari decât prețul pieței sau rezultatele sunt de calitate inferioară).

447
miliarde €

- Drumuri și căi ferate
- Apă și deșeuri
- Construcții urbane / utilitare
- Formare profesională
- Cercetare și Dezvoltare / High-tech / Produse medicale



Rezultatele pe scurt

- **Pagubele publice directe** întâlnite în **cazurile de corupție** și **cazurile gri** (cazuri cu indicatori mai slabi de corupție) analizate se ridică la 18% din bugetele totale ale proiectelor în cauză, din care **13% pot fi atribuite corupției**.
- Astfel de pagube directe în cazuri de corupție / cazuri gri rezultă, de obicei, din:
 - Depășiri de costuri;
 - Întârzieri în implementare și / sau;
 - Pierderi în eficacitate (inclusiv calitate inferioară și utilitate îndoielnică).
- Ponderea bugetelor pierdute prin corupție tinde să fie **mai mare în cazul proiectelor mici** decât în cazul proiectelor mari; cu toate acestea, **sumele totale pierdute sunt, evident, mai mari în cazul proiectelor mari**.
- În termeni relativi, cele mai mari pierderi directe din bani publici sunt în **cazul proiectelor de formare profesională** (44% din volumul bugetului a fost pierdut în proiecte afectate de corupție), urmate de toate celelalte sectoare (29% în construcții urbane / utilitare, 20% în drumuri și căi ferate, 16 % în apă și deșeuri și 5% în cercetare și dezvoltare).

Costuri directe cauzate de corupție în achizițiile publice

Probabilitatea corupției

Metodologia permite estimarea probabilității corupției pentru grupuri de produse. Studiul concluzionează că grupurile de produse cu cea mai mare probabilitate de corupție sunt serviciile în domeniul formării personalului (**23-28%**) și construcția stațiilor de tratare a apelor reziduale (**22-27%**).

Probabilitatea corupției este estimată a fi mai scăzută pentru achiziția materialelor de construcții feroviare (**15-19%**), precum și pentru lucrări de construcții de autostrăzi (**11-14%**), pentru achiziția de materiale de radioterapie, mecanoterapie, electroterapie și fizioterapie (**11-14%**) și lucrări de construcții de pistă (aeropot) (**11-13%**).

Costurile corupției

Metodologia permite estimarea costurilor directe ale corupției în cele 5 sectoare.

Pe ansamblu, **costurile totale directe ale corupției în achizițiile publice în 2010** pentru cele cinci sectoare studiate în 8 state membre sunt estimate între 1,4 și 2,2 miliarde €.

Cazul I

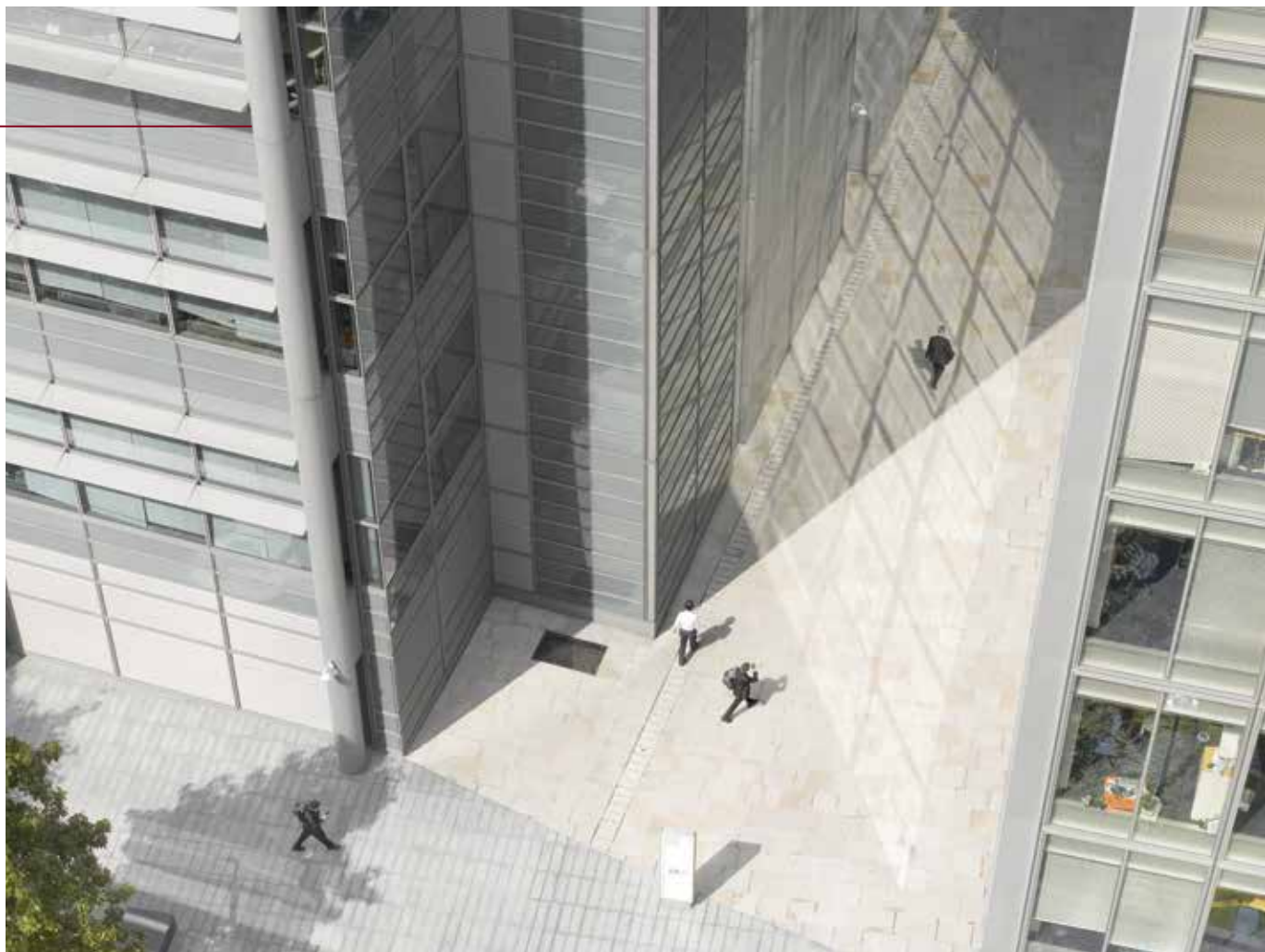
O unitate a administrației publice a anunțat licitația pentru construcția a două clădiri.

Compania desemnată câștigătoare a primit 600 000 € pentru consultanță tehnică și control. În același timp, alte companii private au prezentat oferte pentru aceleași servicii cerând 400. 000 €. Depășirea costului este estimată a fi cu 50% mai mare decât prețul normă (600 K €/400 K €).

Tabel 1

Costuri directe ale corupției în achizițiile publice		
Sectorul	Costurile directe ale corupției (în milioane de EURO)	% din valoarea totală a achizițiilor în sectorul respectiv în cele 8 state membre
Drumuri și căi ferate	488 - 755	între 1.9 % și 2.9%
Apă și deșeuri	27 - 38	între 1.8% și 2.5%
Construcții urbane / utilitare	830 - 1 141	între 4.8% și 6.6%
Formare profesională	26 - 86	între 4.7 % și 15.9%
Cercetare și Dezvoltare	99 - 228	între 1.7% și 3.9%

Costurile directe ale corupției în achizițiile publice pentru anumite sectoare din statele membre studiate (2010), în milioane de euro și procente din valoarea totală a achizițiilor.



Tipuri de corupție

Pe parcursul realizării studiului au fost întâlnite 4 tipuri principale de practici corupte în 96 de cazuri de corupție / cazuri gri:

- **Fraudarea licitației:** contractul este “promis” unui contractor, cu sau fără acordul funcționarului public care face oferta. Fraudarea licitației se face prin suprimarea licitației, oferte suplimentare, rotația licitației și subcontractare.
- **Comisioane ilicite:** funcționarul public cere sau este receptiv la mită, care va fi luată în considerare pe parcursul licitației, inclusiv în procedurile administrative.
- **Conflict de interese:** funcționarul public are interese personale în cadrul companiei câștigătoare.
- **Altele- inclusiv management defectuos intenționat/ignorantă:** funcționarul public nu a efectuat corect verificările sau nu a urmat procedurile necesare și/sau tolerează/ignoră în mod evident managementul defectuos intenționat al unui contractor.

Cazul II

Trei companii licitează pentru un proiect de cercetare de 1,7 milioane €.

Oferta câștigătoare este cu 180 € sub limita bugetului anunțat. Apoi, funcționarul public modifică contractul prelungindu-i durata inițială de trei ani cu încă trei ani, dublând perioada de investiții din proiect. Activitatea autorității publice care implementează proiectul trebuie să ea amânată.

Tabel 2

Tipuri de corupție pe sectoare de activitate

Sectorul	Fraudarea licitației	Comisioane ilicite	Conflict de interese	Management defectuos intenționat
Construcții urbanism/ utilitare	19	14	11	3
Drumuri și căi ferate	10	8	4	1
Apă și deșeuri	15	6	3	0
Formare profesională	1	3	2	1
Cercetare-Dezvoltare	12	4	2	0
Total*	57	35	22	5

Statul Membru

Franța	6	3	5	1
Ungaria	9	2	4	0
Italia	12	3	4	0
Lituania	11	2	1	1
Olanda	0	0	1	0
Polonia	10	6	2	1
România	4	8	4	1
Spania	5	11	1	1
Total*	57	35	22	5

Tipuri de corupție pe sectoare de activitate și State Membre (număr de cazuri înregistrate pe un eșantion de 96 de cazuri analizate). *În unele cazuri s-au înregistrat tipuri multiple de corupție; se explică astfel faptul că numărul de cazuri de corupție observate (119) depășește numărul total de cazuri analizate (96).

Per total, studiul estimează că **fraudarea licitației** se practică în aproape jumătate (48%) din practici și este cea mai prezentă în proiectele din **Apă – Deșeuri și Cercetare – Dezvoltare**. Fraudarea licitației apare cel mai des în **Ungaria, Polonia, Lituania și Italia**.

Comisioanele ilicite apar în aproximativ 1 caz din 3. Această practică apare ca fiind răspândită în mod egal în toate sectoarele. Comisioanele ilicite sunt forma de corupție cea mai des întâlnită în **Spania și România**.

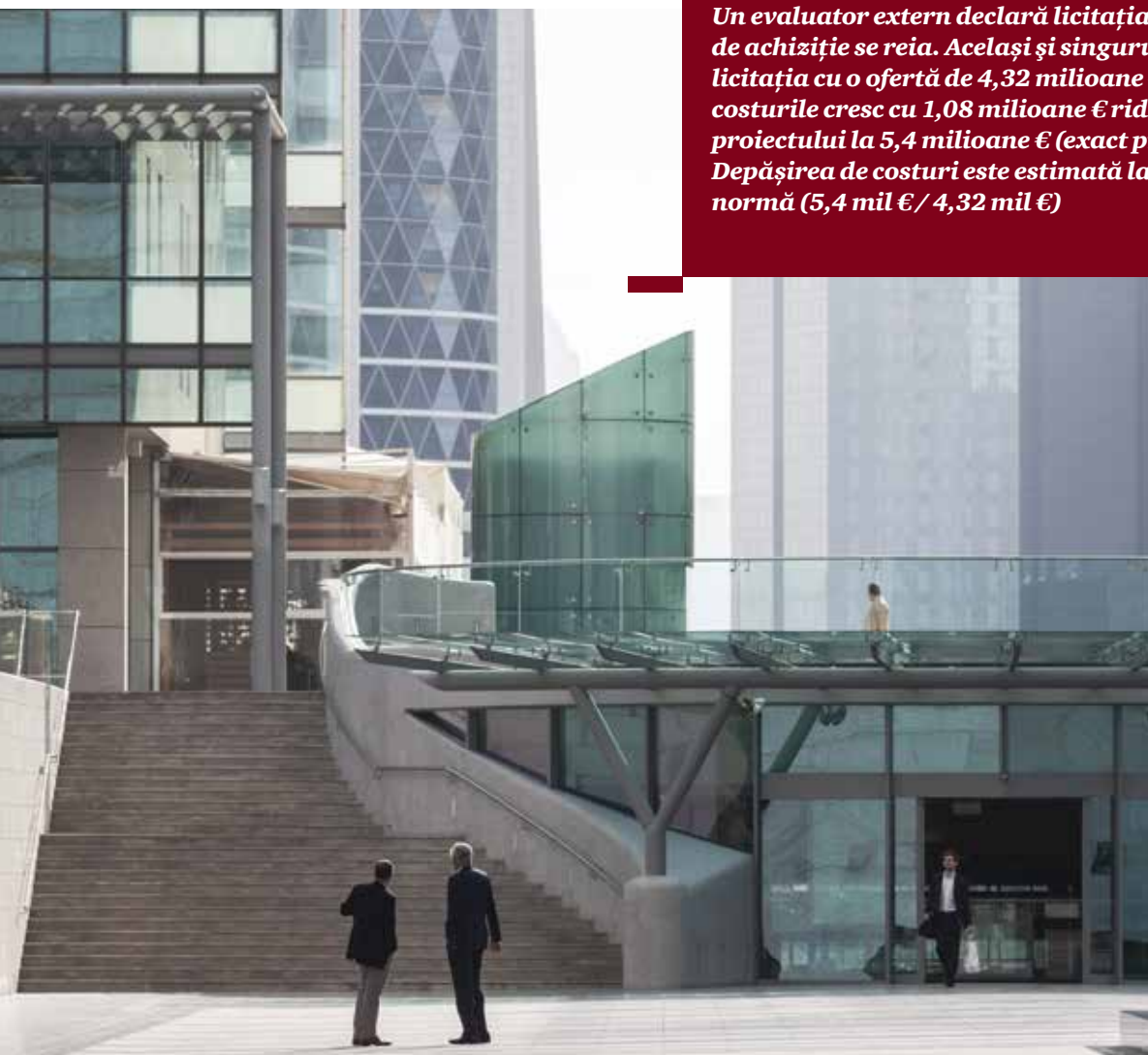
Conflictul de interese se înregistrează în cca 20% din cazuri și în toate sectoarele, cu o frecvență mai ridicată în domeniile **Formare profesională și Construcții urbane / utilitare**.

Managementul defectuos intenționat se înregistrează în cca 4% din toate practicile.

Cazul III

Contractul pentru reconstrucția unui centru istoric este plafonat la 4,32 milioane €.

Singurul ofertant înscris depune o ofertă de 5,4 milioane €. Un evaluator extern declară licitația invalidă și procedura de achiziție se reia. Același și singurul ofertant câștigă licitația cu o ofertă de 4,32 milioane €. În faza de execuție costurile cresc cu 1,08 milioane € ridicând costul total al proiectului la 5,4 milioane € (exact prețul licitat inițial). Depășirea de costuri este estimată la 25% față de prețul-normă (5,4 mil € / 4,32 mil €)





Practici pozitive identificate

Metodologia dezvoltată în acest studiu oferă pentru prima oară estimări ale nivelului de corupție din acest domeniu. Prin urmare, este dificil să se ajungă la concluzii clare cu privire la eficacitatea măsurilor și programelor anti-corupție, deoarece - chiar și luând în considerare rezultatele acestui studiu - cunoștințele factuale despre nivelul de corupție sau modificări ale nivelului corupției în achizițiile publice sunt limitate.

Cu toate acestea, studiul permite identificarea practicilor care în teorie pot avea un impact pozitiv. **Principalele practici pozitive identificate** în acest studiu, care pot ajuta la prevenirea și depistarea **stegulețelor roșii** cu un grad înalt de predictibilitate, sunt:

- **Audit și evaluări independente** efectuate în conformitate cu standardele generale de audit și evaluare ale UE.
- **Transparență optimă** în întregul proces de achiziții publice.
- Datele administrative cu privire la **licitații, ofertanți, proiecte și contractanți sunt colectate și stocate** în mod structurat și sunt disponibile pentru controale, investigații și analize.
- **Verificare adecvată** a contractanților și beneficiarilor, mai ales a proprietarilor finali care beneficiază de contract.

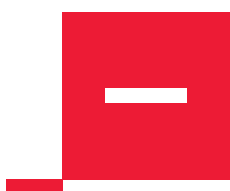
De aceea, se recomandă intensificarea cercetării privind modalitățile de a măsura eficacitatea instrumentelor și practicilor pentru prevenirea, depistarea și investigarea corupției.

- **Management al riscului corupției** care se concentrează nu numai pe **contractanți**, dar și pe subcontractanți și alte părți implicate în derularea corespunzătoare a contractului.
- **Personal de specialitate și bine instruit în achizițiile publice**, care face schimb de experiență și informații ale pieței între Statele Membre.

Unele rezultate ale cerințelor sistemelor de achiziții publice din Statele Membre sunt în mod special relevante pentru dezvoltarea de strategii. Acest studiu a identificat că este loc de îmbunătățiri în toate Statele Membre, mai ales pentru depistarea corupției în achizițiile publice, prin colectarea și analiza datelor, precum și utilizarea indicatorilor de corupție.

- Doar trei State Membre (Slovenia, Spania și Slovacia) raportează că platformele lor online de achiziții conțin un **model** conceput pentru **depistarea** corupției.
- Deși există baze de date centralizate și/sau locale pentru achizițiile publice în majoritatea celor 27 State Membre, jumătate dintre acestea (Austria, Bulgaria, Cipru, Estonia, Finlanda, Franța, Irlanda, Lituania, Portugalia, Slovacia, Slovenia, Spania și Suedia) **analizează astfel de date pentru practicile neobișnuite**.
- În Bulgaria, Estonia, Letonia, Malta, Polonia, România, Slovacia, Slovenia și Spania, indicatorii extrași din cazurile concrete de corupție sunt transmiși întregului personal din agențiile guvernamentale relevante.

1. Studiul a fost realizat înainte de aderarea Croației la UE.



Practici negative identificate

- Contextul corupției în **achizițiile publice este fragmentat**. Există mulți actori foarte diferiți implicați în etapele succesive de achiziții publice și în prevenirea, depistarea și investigarea corupției. Niciunul dintre acești actori nu are ca obiectiv exclusiv sau principal lupta împotriva corupției în achizițiile publice.
- **Nu există autorități la nivel național sau la nivelul UE care să facă legătura sau să integreze toate datele cu privire la achizițiile publice** relevante pentru prevenirea, depistarea și investigarea corupției.
- În ceea ce privește fondurile structurale ale UE, sistemele interne ale **Autorităților de Gestionare, Certificare și Audit** înființate în Statele Membre - pentru a preveni, depista și corecta neregulile și suspiciunile de fraudă și de a recupera sumele plătite în mod necuvenit - **nu sunt întotdeauna concepute pentru depistarea corupției**, iar evaluatorii acestor programe nu se concentrează întotdeauna în mod particular pe acest obiectiv.

Achiziții publice cinstite pentru plăți cinstite: calea de urmat

Pe baza acestui studiu, cele mai importante recomandări pentru toate autoritățile UE și naționale responsabile pentru achizițiile publice și prevenirea, depistarea și investigarea corupției, sunt:

Procesul de achiziții

- Creșterea **transparenței** achizițiilor publice prin facilitarea accesului public la documentele și datele privind achizițiile publice.
- Autoritățile contractante trebuie să facă toate eforturile necesare pentru a se asigura că achizițiile publice sunt **bazate piață**, generând o cantitate suficientă (dar nu neapărat maximă) de oferte.
- Investiția în **organizații profesioniste și centralizate de achiziții**. Asigurarea că funcționarii care se ocupă de achiziții sunt bine pregătiți, cu experiență și plătiți în mod adecvat, și existența unei verificări periodice și rotația locurilor de muncă pentru acest personal.

Audit și (auto) evaluare

- Dezvoltarea și implementarea **instrumentelor și metodelor adecvate** de audit și evaluare pentru a recunoaște și semnala prezența corupției.
- Examinarea prin audit și evaluări de performanță a **conținutului proiectelor** cu precădere față de verificarea respectării procedurale, de exemplu prin monitorizare și evaluare bazate pe performanță.
- Extinderea obiectului analizei în cadrul auditului și evaluărilor de performanță de la achiziția efectivă la **etapa de pregătire și implementare**.
- Dezvoltarea și implementarea la nivelul UE a mai multor și mai bune **tehnologii de monitorizare, depistare, analiză și raportare** pentru combaterea fraudei și a corupției, și punerea acestora la dispoziția Statelor Membre.

Aplicarea legii

- Înființarea unor **agenții de anchetă competente și independente**, care să se concentreze pe investigarea corupției în achizițiile publice.
- **Împărtășirea informațiilor și a cunoștințelor** privind achizițiile publice la nivel național, între Statele Membre și cu instituțiile centrale ale UE, cum ar fi OLAF, Europol și Eurojust.
- Investiția în sisteme care funcționează bine pentru **avertizorii de integritate**, inclusiv protecția adecvată a avertizorilor de integritate.

Colectarea de date

- Asigurarea unei **colectări centralizate a datelor de achiziții publice**, ghidate totodată în mod explicit de obiectivul de a preveni, detecta și investiga corupția în achizițiile publice.
- Dezvoltarea unei **colectări centralizate de statistici semnificative, precise și detaliate cu privire la corupția în achizițiile publice**, pentru a contribui la creșterea înțelegerii generale a corupției și a efectului măsurilor de combatere a corupției, și a permite compararea și analiza lor la nivelul UE, precum și intervenții și politici naționale adaptate.
- **Adăugarea de câmpuri de date în bazele de date centralizate de achiziții** (inclusiv TED), care ar putea alerta în situații de steleț roșu corupția în achizițiile publice, și asigurarea că acestea sunt completate în mod rapid și complet.

Cercetare

- Extinderea acestui studiu pilot în **alte sectoare și State Membre**.
- Examinarea **efectelor indirecte ale corupției** în achizițiile publice, deoarece este foarte probabil ca studiul acestora să demonstreze și alte legături între corupție, economie și societate în ansamblu.
- Investiția în cercetarea modalităților de a **măsura cauzele și eficiența instrumentelor** și a practicilor de prevenire, detectare și investigare a corupției.

O metodologie completă pentru a estima costurile corupției

Metodologia comprehensivă a acestui studiu este mai presus de toate o metodologie econometrică bazată pe patru etape interdependente - așa cum este prezentată în *Figura 1*.

Studiul distinge **4 categorii de cazuri** în achizițiile publice în contextul corupției:

- **Cazuri de corupție** cu hotărâre judecătorească sau o mărturisire confirmată a uneia dintre părțile implicate,
- **Cazuri cu indicii puternice** de corupție,
- **Cazuri gri** cu indicii mai slabe de corupție,
- **Cazuri curate** cu niciun indiciu de corupție.

Etapa IV - Test pe baza (bazele) de date de achiziții publice



Etapa III - Raportarea la un eșantion reprezentativ



Etapa II - Estimarea pagubelor cauzate de corupție



Etapa I - Construirea unui model de probabilitate a corupției



Figura 1

Overview of the comprehensive methodology to estimate the costs of corruption in public procurement

27 de indicatori – sau stegulețe roșii (tabel 3) – au fost identificate pe baza unei analize aprofundate a **96 de cazuri de corupție / gri** și 96 de cazuri curate în 5 sectoare și 8 state membre.

Pentru a evalua probabilitatea și costurile corupției, **cei 27 de indicatori** au fost ulterior **aplicați unor proiecte de achiziții selectate aleatoriu** în sectoarele studiate pe grupele de produse specifice.

27 de stegulețe roșii

Tabel 3

27 de stegulețe roșii privind corupția în achizițiile publice

1	Inerție puternică referitoare la componența echipei de evaluare	15	Contractul de atribuire are noi specificații
2	Conflict de interese al membrilor din echipa de evaluare	16	Modificări substanțiale în mărimea și costurile proiectului după atribuire
3	Puncte de contact multiple	17	Conexiunile dintre licitanți subminează competiția
4	Biroul de contact nu este subordonat furnizorului de ofertă	18	Toate ofertele mai mari decât costurile totale estimate
5	Persoană de contact nu este angajată de furnizorul ofertei	19	Nu toți ofertanții informați/nu toți ofertanții sunt informați de atribuire și motivele acesteia
6	Preferințe pentru furnizorul preferat	20	Contractul de atribuire și documentele de selecție sunt publice (e.g on line)
7	Timp redus pentru procesul de licitație	21	Neconcordanțe privind cifra de afaceri raportată / numărul de angajați
8	Licitație accelerată	22	Compania câștigătoare nelistată la Camera de Comerț
9	Licitație cu valoare deosebit de mare	23	Lipsa finanțării UE
10	Durata licitației nu corespunde legii	24	Lipsa finanțării din partea Statelor Membre
11	Oferte acceptate după termenul limită	25	Necompletarea tuturor câmpurilor de text în TED de către autoritatea de acordare
12	Numărul de oferte	26	Certificate de audit de la auditor fără acreditări
13	Oferte fictive	27	Presă negativă
14	Reclamații ale ofertanților necâștigători		

Privire de ansamblu a celor 27 de stegulețe roșii cumulate - inclusiv ipoteze cu privire la modelele de corupție

Contactați echipa noastră de experți

Dacă aveți întrebări în legatură cu studiul “Identificarea și reducerea corupției în achizițiile publice în Uniunea Europeană” sau doriți să continuați discuția despre unul dintre aceste subiecte, vă rugăm să apelați la noi:

Rudy Hoskens

Partner

Tel: +32 2 710 43 07

email: rudy.hoskens@be.pwc.com

Ine Lejeune

Managing Partner, PwC EU Services EEIG

Tel: +32 92 68 83 00

email: ine.lejeune@be.pwc.com

Wim Wensink

Senior Manager

Tel: +31 6 51 59 21 96

email: wim.wensink@nl.pwc.com

This brochure has been created by PwC EU Services as a simplified summary of the study “Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU” for communication purposes. This study was commissioned in 2011 by the European Commission’s anti-fraud office - OLAF. As such, PwC EU Services does not accept any liability nor responsibility towards any third parties. The information contained in this brochure is of a general nature and is solely for guidance on matters of general interest. This brochure is not a substitute for professional advice on any particular matter. No reader should act on the basis of any matter contained in this brochure without considering appropriate professional advice.

PricewaterhouseCoopers provides industry-focused assurance, tax, and advisory services to build public trust and enhance value for its clients and their stakeholders. More than 180,000 people in 158 countries across our network share their thinking, experience and solutions to develop fresh perspectives and practical advice.
© 2013 PwC EU Services EEIG. All rights reserved