

Korupcija u javnim nabavama i posljedice na politički reizbor

Primjer lokalne samouprave u Hrvatskoj

mr.sc. Vuk Vuković

Zagrebačka škola ekonomije i managementa

Istraživanje financirala Hrvatska Udruga Banaka

Radionica o javnoj nabavi i koncesijama, Pula

10. studeni 2014.

Uvod

- Političari na lokalnoj vlasti u Hrvatskoj mogu do određene razine pobjeđivati na izborima bez smanjenja opsega svog koruptivnog djelovanja
- Imaju veće šanse za reizbor ukoliko stvaraju sustav koji potiče korupciju
- Tek kada političar pređe granicu od četvrtine sumnjivo alociranih javnih nabava, smanjuje im se vjerojatnost reizbora
- Prvi pokušaj kvantificiranja lokalne korupcije u Hrvatskoj kroz korištenje sumnjivih aktivnosti u javnim nabavama kao proxy varijable za korupciju

Pregled izlaganja

- 1 Uvod
 - Teorijski okvir
- 2 Pregled javnih nabava u Hrvaskoj
- 3 Empirijska analiza
 - Mjerenje korupcije
 - Empirijska strategija
 - Rezultati
- 4 Prijedlozi rješenja
 - Ograničenje mandata
 - Racionalizacija broja općina
 - Izrada indeksa lokalne korupcije

Motivacija

- Ukupna šteta od korupcije u Europskoj uniji jednaka je godišnjem EU proračunu, pri čemu je korupcija u javnoj nabavi njezin najrašireniji oblik
- U Hrvatskoj prevladava percepcija o raširenosti korupcije, i po pitanju one administrativne i sitne (UNOCD, 2011), ali i po pitanju političke (TI, 2013; Europska komisija, 2013; 2014) \implies 64% poduzetnika smatra da je korupcija iznimno velika u procesima javnih nabava
- **Hipoteza:** zbog povezanosti i međusobne ovisnosti lokalnih poduzetnika i političkog establishmenta, političari na lokalnoj vlasti u Hrvatskoj mogu pobjeđivati na izborima bez smanjenja opsega svog koruptivnog djelovanja

Teorija političkog opstanka

- Hipoteza se temelji na *teoriji političkog opstanka*, četvorice američkih političkih znanstvenika Buena De Mesquite, Smitha, Siversona i Morrowa (2005) \implies teorija selektorata (pobjedničke koalicije)
- Koalicija se ne odnosi na stranačku koaliciju već na spregu sa lokalnim poduzetnicima i ostalim utjecajnim organizacijama i udrugama, tako da osigurava dovoljno veliko koruptivno uvezano biračko tijelo koje će podržati reizbor političara
- Mala vs. velika pobjednička koalicija

Teorija političkog opstanka

- Nedostatak (manjak) odgovornosti političara spram birača temeljni je razlog uspjeha malih pobjedničkih koalicija u uzurpaciji javnih sredstava (uvezivanje ključnih članova)
- Na lokalnoj razini veće su mogućnosti stvaranja sustava ovisnosti lokalne zajednice o političaru (stranci) na vlasti (manjak transparentnosti i odgovornosti)
- Hrvatski " *klijentelistički kapitalizam*": personalizacija institucija kroz stvaranje umreženih skupina

Javne nabave u Hrvatskoj

- Unatoč *de iure* obveza transparentnosti, *de facto* je sustav i dalje podložan malverzacijama i zlouporabama
- Izvori podataka: neovisni portali vjetrenjaca.org i integrityobservers.eu preko službenih institucija, Narodne novine, FINA, registri Trgovačkih sudova
- Podaci o javnim nabavama obavljenima od 07.2009. do 11.2011.: 80 milijardi kn, 13,000 poduzeća
- Bilo je moguće izdvojiti tek 26 milijardi kn i 4845 poduzeća koja su obavljala natječaje u promatranom periodu (problemi neispravnih OIB-a)
- Mogućnost podcjenjivanja opsega korupcije u javnim nabavama

Javne nabave u Hrvatskoj

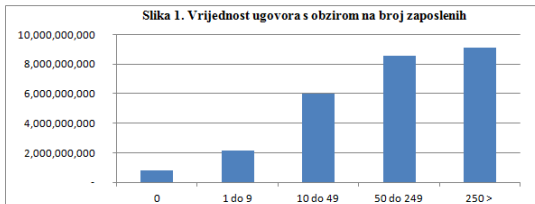
- Sumnjivi natječaji: poduzeća bez zaposlenih kao jedini ponuditelj, poduzeća koja dobivaju od 2 do 100 puta veće ugovore od prihoda, poduzeća koja ostvaruju gubitak, potpišu ugovor sa državom po iznosu nekoliko puta većem od vlastitih kapaciteta, te u idućoj poslovnoj godini završe sa pozitivnim rezultatima

Javne nabave u Hrvatskoj

- Vrijednost ugovora s obzirom na broj zaposlenih

Tablica 1. Vrijednost ugovora s obzirom na broj zaposlenih

Broj zaposlenih (obje godine)	Ukupno vrijednost ugovora	Vrsta poduzeća	Broj takvih poduzeća
0	783.737.024	Bez zaposlenih	327
1 do 9	2.150.542.380	Mikro	1787
10 do 49	6.005.155.171	Mala	1737
50 do 249	8.560.869.289	Srednja	728
250 >	9.088.785.126	Velika	266
UKUPNO	26.589.088.990		4845

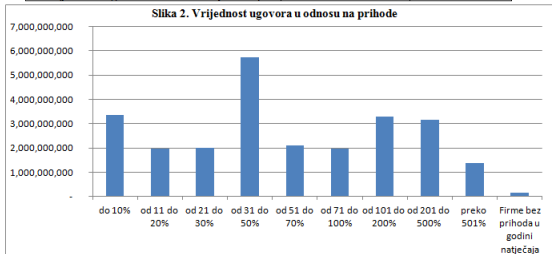


Javne nabave u Hrvatskoj

- Vrijednost ugovora u odnosu na prihode

Tablica 2. Vrijednost ugovora u odnosu na prihode

	Ukupna vrijednost ugovora	Broj poduzeća
do 10%	3.367.726.636	2403
od 11 do 20%	1.985.008.957	577
od 21 do 30%	2.012.790.672	333
od 31 do 50%	5.733.244.517	410
od 51 do 70%	2.094.285.071	234
od 71 do 100%	1.963.941.872	190
od 101 do 200%	3.292.071.338	214
od 201 do 500%	3.171.321.851	99
preko 501%	1.388.130.539	81
Poduzeća bez prihoda u godini natječaja	149.844.158	109
UKUPNO (poduzeća sa preko 50% udjela vrijednosti ugovora u odnosu na prihode)	12.059.594.829	927

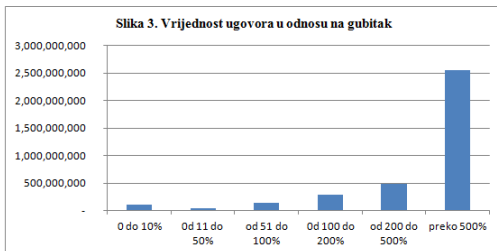


Javne nabave u Hrvatskoj

- Vrijednost ugovora u odnosu na gubitak

Tablica 3. Indirektne subvencije gubitašima

Vrijednost ugovora u odnosu na gubitak	Ukupna vrijednost ugovora	Broj takvih poduzeća
0 do 10%	108.152.031	104
od 11 do 50%	50.014.015	96
od 51 do 100%	146.302.052	57
od 101 do 200%	285.914.219	58
od 201 do 500%	479.519.327	74
preko 501%	2.557.218.139	118
UKUPNO	3.627.119.783	507



Javne nabave u Hrvatskoj

- Deskriptivna analiza pokazuje:
 - (1) Na natječajima poslove često dobivaju poduzeća kojima su poslovi iz javne nabave vjerojatno core business, što znači da nisu nužno tržišno orijentirana već služe za ciljano kanaliziranje javnih sredstava
 - (2) Prisutnost pojave da na javnim natječajima pobjeđuju poduzeća bez zaposlenih, bez poslovnih referenci i sa gubicima indicira da se ne koriste tržišni kriteriji ili načela pouzdanosti, kvalitete i efikasnosti u odabiru, već da pretežu politički ili koruptivni faktori odlučivanja

Mjerenje korupcije

- Korupciju je iznimno teško precizno mjeriti (naročito *petty*, sitnu korupciju)
- No korupcija širokih razmjera (*grand-scale*), odnosno politička korupcija, može biti aproksimirana kroz pažljivo nadgledanje javnih natječaja
 - Brojni primjeri aproksimiranja korupcije; Ferraz i Finan (2011) za Brazil, Reinikka i Svensson (2004) za Ugandu, Olken (2007) za Indoneziju, Bandiera, Prat i Valletti (2008) za Italiju, Di Tella i Schargrotsky (2003) za Argentinu
- Ovaj rad kroz korištenje baze javnih nabava aproksimira korupciju i povezuje ju sa vjerojatnošću reizbora lokalnih političara slijedeći pretpostavke BdM2S2 teorije (2005) gdje na lokalnoj razini vlasti političar može maksimizirati svoj ostanak na vlasti izgradivši si dovoljno čvrstu koaliciju ključnih glasača

Mjerenje korupcije

- Definiranje sumnjivih natječaja (proxy za korupciju) kroz tri kategorije:
 - (1) ako ukupna vrijednost dobivenih ugovora za pojedino poduzeće čini 70% ili više njegovog ukupnog prosječnog prihoda
 - (2) poduzeća s 0 zaposlenih koja su bila jedini ponuditelj na natječaju
 - (3) poduzeća koja su 2009. ostvarivala gubitak a nakon potpisa ugovora u 2010. ostvaruju dobit (mjera indirektnih subvencija)

$$k_i = \frac{\sum s_j}{\sum u_j}; s_j \subseteq u_j \quad (1)$$

- Proxy varijabla je u sva tri slučaja udio sumnjivih (s_j) u ukupnim natječajima (u_j) odrađenim u obje promatrane godine za lokalnu jedinicu i

Mjerenje korupcije

- Iz navedenih varijabli sastavljena su i tri dodatna indeksa...
 - (4) Indeks 1: vrijednost ugovora $\geq 100\%$ od ukupnih prihoda + $\geq 100\%$ od ukupnog gubitka + 0 zaposlenih + jedini ponuditelj
 - (5) Indeks 2: jedini ponuditelj sa višestrukim dobivenim natječajima + vrijednost ugovora $\geq 70\%$ ili više od ukupnih prihoda + sva poduzeća u gubicima
 - (6) Ukupni indeks ponderira jednako sve spomenute indikatore sumnjivih natječaja u jedan, zajednički indeks.
- ...te dvije varijable infrastrukturne korupcije, prema ideji Maura (1998) te Tanzija i Davoodia (1997) da su javni infrastrukturni izdaci najlakše podložni koruptivnim praksama \implies nabava nefinancijske imovine
 - (7) udio izdataka za nefinancijsku imovinu u ukupnim proračunskim rashodima
 - (8) izdaci za nabavu nefinancijske imovine po glavi stanovnika

Empirijska strategija

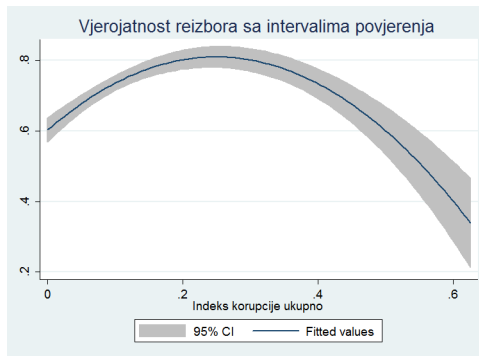
- Binarni model ograničene zavisne varijable (*limited dependent variable*)

$$P(R_{i=1} | k_i, u_i) = G(\beta_0 + \beta_1 k_i + \beta_2 k_i^2 + \mu \mathbf{I}_i + \eta \mathbf{E}_i + \vartheta \mathbf{D}_i + \varepsilon_i) \quad (2)$$

- Uključen set političkih (I), ekonomskih (E) te demografskih (D) kontrolnih varijabli:
 - Političke: % glasova za HDZ i SDP na parlamentarnim izborima 2011., minimalna potrebna stranačka koalicija u lokalnom vijeću, razlika u podršci gradonačelnika u prvom krugu za 2009. i 2013.
 - Ekonomske: Nezaposlenost, dohoci p/c, plaća načelnika
 - Demografske: % Hrvata u JLS, prosječna starost, godine obrazovanja, udio invalida domovinskog rata na 1000 stanovnika, veličina naselja, te regionalna dummy varijabla za Istru

Rezultati

- Povećanjem razine korupcije (rastućim udjelom sumnjivih javnih natječaja u ukupnima), povećava se vjerojatnost reizbora političara
- Ipak nakon određene razine glasači će kazniti pretjerivanje u koruptivnom ponašanju gdje su političari previše distribuirali sebi i svojim podanicima



Rezultati

● Probit regresije

Tablica 6.

Probit regresije (granični efekti)

Zavisna varijabla: Reizbor (Ri)	Nezavisna varijabla (k_{it}):					
	(1) Vrijednost ugovora u odnosu na prihode > 0.7	(2) Jedini ponuditelj + 0 zaposlenih	(3) Poduzeća iz gubitka u dobitak	(4) Indeks 1	(5) Indeks 2	(6) Indeks ukupno
k_{it}	1.102 (0.324)***	0.609 (0.459)	1.413 (0.715)**	1.096 (0.386)***	1.022 (0.376)***	1.569 (0.448)***
k_{it}^2	-1.045 (0.353)***	-1.216 (0.893)	-1.655 (0.764)**	-1.851 (0.723)**	-1.606 (0.675)**	-2.902 (0.923)***
Kontrolne varijable	...	...	...	...	...	...
N	301	301	301	301	301	301
Pseudo R ²	0.1517	0.1207	0.1284	0.1394	0.1352	0.1482
Log pseudolikelihood	-152.75999	-158.35072	-156.95283	-154.977	-155.729	-153.387
% točno predviđenih	75.75%	73.42%	74.42%	73.75%	73.09%	73.42%

Rezultati

- Logit regresije

Tablica 7.

Logit regresije (granični efekti)

Zavisna varijabla: Reizbor (Ri)	Nezavisna varijabla (k_{it}):					
	(1) Vrijednost ugovora u odnosu na prihode > 0.7	(2) Jedini ponuditelj + 0 zaposlenih	(3) Poduzeća iz gubitka u dobitak	(4) Indeks 1	(5) Indeks 2	(6) Indeks ukupno
k_{it}	1.096 (0.337)***	0.554 (0.468)	1.502 (0.794)*	1.095 (0.385)***	1.0135 (0.385)***	1.553 (0.456)***
k_{it}^2	-1.042 (0.369)***	-1.12 (0.904)	-1.726 (0.815)**	-1.86 (0.698)***	-1.592 (0.689)**	-2.882 (0.944)***
Kontrolne varijable	...	...	...	...	...	...
N	301	301	301	301	301	301
Pseudo R ²	0.1499	0.1187	0.1282	0.1377	0.1334	0.1458
Log pseudolikelihood	-153.08	-158.696	-156.999	-155.285	-156.059	-153.82
% točno predviđenih	75.42%	73.42%	72.76%	73.75%	73.09%	73.75%

Rezultati

- LPM regresije

Tablica 8.

LPM regresije

Zavisna varijabla: Reizbor (R_i)	Nezavisna varijabla (k_{it}):					
	(1) Vrijednost ugovora u odnosu na prihode > 0.7	(2) Jedini ponuditelj + 0 zaposlenih	(3) Poduzeća iz gubitka u dobitak	(4) Indeks 1	(5) Indeks 2	(6) Indeks ukupno
k_{it}	0.945 (0.304)***	0.422 (0.305)	1.508 (0.66)**	0.939 (0.332)***	0.928 (0.394)**	1.591 (0.518)***
k_{it}^2	-0.899 (0.336)***	-0.877 (0.42)**	-1.753 (0.742)**	-1.52 (0.478)***	-1.506 (0.793)*	-3.06 (1.09)***
Kontrolne varijable	...	...	...	...	...	...
N	301	301	301	301	301	301
F-test	4.59	5.08	3.56	4.76	4.09	4.49
p-vrijednost	0	0	0	0	0	0
R ²	0.1584	0.1335	0.1431	0.1508	0.1455	0.16

Rezultati

- Nefinancijska imovina kao alternativna mjera korupcije

Tablica 9.

Nezavisna varijabla (k_{it}):

Zavisna varijabla: Reizbor (Ri)	Nefinancijska imovina u ukupnim prihodima			Nefinancijska imovina p/c		
	(1) Probit	(2) Logit	(3) LPM	(4) Probit	(5) Logit	(6) LPM
k_{it}	0.769 (0.225)***	0.733 (0.232)***	0.743 (0.241)***	0.000086 (5.4x10 ⁻⁵)	0.00008 (5.7x10 ⁻⁵)	0.000073 (4.7x10 ⁻⁵)
k_{it}^2	-0.543 (0.161)***	-0.515 (0.156)***	-0.539 (0.186)***	-4.83x10 ⁻⁹ (3.75x10 ⁻⁹)	-4.12x10 ⁻⁹ (4.2x10 ⁻⁹)	-4.99x10 ⁻⁹ (3.04x10 ⁻⁹)
Kontrolne varijable	...	...	...	...	...	...
N	301	301	301	301	301	301
Pseudo R ²	0.1441	0.1404	0.1555	0.1235	0.1211	0.1351
Log pseudolikelihood	-154.129	-154.791	-	-157.831	-158.265	-
% točno predviđenih	71.76%	71.76%	-	72.76%	72.43%	-

Ograničenja rada

- Mogućnost nereprezentativnog uzorka (podcjenjivanje razine korupcije)
- Samo polovica mandata obuhvaćena (potrebno proširiti uzorak)
- Učinak lokalnih birokrata (možda su oni ti koji su glavni generator lokalne korupcije?)
- Nisu uzete u obzir specifične vještine i sposobnosti dugotrajnih političara na vlasti (karakter, dobra kampanja) koje privlače birače

Prijedlozi rješenja

- Provizorni zaključak rada: dugovječnost lokalnih političara na vlasti ovisi o njihovoj sprezi sa privatnim poduzetničkim interesima gdje u razmjenju za izbornu podršku ključnih birača, koji potom čine pobjedničku koaliciju političara na vlasti, političari generiraju namještene natječaje i tako zloupotrebljavaju javni novac
- Kako to spriječiti?
- Potrebno je provesti set izbornih, upravnih i institucionalnih reformi kojima bi se tržišnim rješenjima i jačanjem mehanizama međusobnog nadzora predstavničke i izvršne vlasti na lokalnoj razini (*checks and balances*) pokušao riješiti problem lokalne korupcije i regionalnog razvoja

Ograničenje mandata

- Uvesti instituciju ograničenja mandata na lokalnoj vlasti (*term limit*) na maksimalno 8 godina vlasti (dva mandata)
- Temelj za povećanje odgovornosti i bolje kontrole glasača nad institucijama vlasti
- 8 godina može biti dovoljno za stvoriti koruptivnu mrežu, no ovim bi se potezom barem djelomično onemogućila dugotrajna akumulacija moći "lokalnih šerifa"
- Ova reforma je tek prvi korak ka cilju reduciranja političke moći

Racionalizacija broja općina

- Povećanje potrebnih pobjedničkih koalicija = povećanje broja ljudi potrebnih da se pobjedi na izborima okrupljivanjem općina u veće administrativne jedinice
- U Hrvatskoj postoji preko 9600 karijernih političara samo na lokalnoj razini vlasti (bez administracije)
- Osim uštede i brojnih drugih koristi, ovim bi se potezom poremetili postojeći patronističko-klijentelistički odnosi
- Političarima bi bilo puno teže izgraditi jednako uspješnu i malu vladajuću koaliciju na većoj razini lokalne samouprave

Izrada indeksa lokalne korupcije

- **Završna faza rada:** proširiti bazu i izraditi indeks lokalne korupcije koji bi omogućio rangiranje svih hrvatskih gradova i općina prema razini korupcije koja ih karakterizira
- Uz indeks korupcije vezati pomoći iz središnjeg proračuna (13.7% prihoda lokalne države): direktno kažnjavanje korumpiranih čelnika
- Primjena principa *yardstick competition* (usporedba sa susjedima): lokalno stanovništvo uspoređuje svoje političare sa drugima
- Važna uloga medija u smanjenju asimetrije informacija: pokazuju glasačima koliko su novaca mogli dobiti za rješavanje lokalnih problema (kanalizacije, škole, vrtići, otpad, itsl.), a nisu jer im je čelnik korumpiran
- Ključno je provesti sve tri reforme simultano

Hvala na pažnji!

Pitanja i rasprava