



CURTEA DE CONTURI A REPUBLICII MOLDOVA

MD-2001, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt nr.69, tel. (+373 22) 26 60 02,

fax: (+373 22) 26 61 00, web: www.ccrm.md, e-mail: ccrm@ccrm.md

Sinteza analitică a rezultatelor de audit afereente domeniului achiziții publice în perioada 2019-2020

CUPRINS

PREFAȚĂ.....	3
LISTA ACRONIMELOR.....	3
I. INTRODUCERE	4
II. DEFICIENȚE SISTEMICE	7
2.1 Imperfecțiunea cadrului de reglementare	7
2.2 Autoritățile nu asigură eliminarea deficiențelor constatate de către AAP în cadrul monitorizării procesului de achiziții publice.	10
2.3. Problemele sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (SIA „RSAP”/MTender).....	11
III. DEFICIENȚE IDENTIFICATE ÎN CADRUL MINISTERELOR AUDITATE.....	12
3.1. Atribuțiile grupului de lucru și funcțiile fiecărui membru în parte nu sunt stabilite regulamentar.	12
3.2. Autoritățile contractante din cadrul sistemului unor ministere nu au asigurat respectarea condițiilor și principiilor de bază aplicate la planificarea achizițiilor publice.	13
3.3. Neconformități stabilite față de modul de întocmire a documentației de atribuire și a criteriilor de calificare și selecție stabilite.	14
3.4. Clauzele contractelor încheiate cu operatorii economici nu corespund cu specificațiile tehnice propuse de către câștigători în Formularul F 4.1, iar controlul recepționării bunurilor, lucrărilor și serviciilor conform contractului, este slab.	15
3.5. Autoritățile contractante continuă practica divizării achizițiilor publice.	17
IV. CONCLUZIE GENERALĂ	18
Anexă	22

PREFAȚĂ

Amploarea unui sistem eficient de achiziții publice este declarată ca unul dintre elementele fundamentale ale procesului de dezvoltare a Republicii Moldova¹. Totodată, domeniul achizițiilor publice deseori este supus riscurilor majore.

Experiența de audit din anii precedenți a elucidat menținerea multiplelor deficiențe și neregulili înrădăcinate de-a lungul anilor în acest domeniu, precum și probleme în dezvoltarea achizițiilor publice electronice. Anume din aceste considerente, **Curtea de Conturi** a planificat și a realizat, **în premieră, misiuni de audit frontale** privind conformitatea desfășurării achizițiilor publice în cadrul **celor 9 ministere cu instituțiile din subordine**. O atare abordare s-a dovedit a fi potrivită și eficientă din mai multe puncte de vedere, precum și a **scos în evidență** gravitatea problemei ce ține de procurările de valoare mică, care, la nivel de instituție, nu pare esențială.

Curtea de Conturi a constatat că, pe lângă cifra oficială a achizițiilor publice de **9,04 mlrd. lei** (4,4% în PIB) realizate în anul 2020, autoritățile contractante ale Republicii Moldova au mai procurat bunuri, lucrări și servicii, valoarea estimativă a cărora se cifrează la **9,01 mlrd. lei** și aceste procurări reprezintă, de fapt, **achizițiile publice de valoare mică**.

Cu toate că achizițiile publice de valoare mică aproape s-au egalat cu valoarea procedurilor competitive de achiziții publice, majoritatea autorităților **nu asigură desfășurarea** procedurilor de achiziție publică de valoare mică **prin SIA „RSAP” MTender** și **nu le raportează** la Agenția Achiziții Publice, din care motiv în Republica Moldova **nu există o statistică oficială** privind suma totală reală a achizițiilor publice realizate.

Reglementarea lacunară a achizițiilor publice de valoare mică, combinată cu posibilitatea acțiunii discreționare a autorităților contractante la efectuarea acestor achiziții, facilitează utilizarea netransparentă și, uneori, ineficientă a banilor publici, precum și, implicit, condiționează apariția riscului de fraudă.

LISTA ACRONIMELOR

AAP	Agenția Achiziții Publice
ANSC	Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor
AST	Agenția pentru Supraveghere Tehnică
BPN	Bugetul Public Național
DUAE	Document Unic de Achiziții European
HG	Hotărârea Guvernului
M Tender	Sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice”
PIB	Produsul Intern Brut

¹ HG nr. 1332 din 14.12.2016 „Cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia”.

TVA	Taxa pe valoarea adăugată
MEI	Ministerul Economiei și Infrastructurii
MF	Ministerul Finanțelor
MA	Ministerul Apărării
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
MADRM	Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului
MECC	Ministerul Educației, Culturii și Cercetării
MJ	Ministerul Justiției
MSMPS	Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale
MAEIE	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene

I. INTRODUCERE

Achiziția publică reprezintă procurarea, prin intermediul unui contract de achiziții publice, de bunuri, de lucrări sau servicii de către una sau mai multe autorități contractante de la operatorii economici selectați de acestea, indiferent dacă bunurile, lucrările sau serviciile sunt destinate sau nu unui scop public². Ca proces, „achiziția publică reprezintă o succesiune de etape și operațiuni prin care se dobândește definitiv sau temporar un produs, un serviciu sau o lucrare în urma atribuirii unui contract de achiziții publice, în scopul îndeplinirii unui interes public”³.

Participanții/subiecții procedurii de achiziție publică sunt *autoritățile contractante* (care achiziționează bunuri/lucrări/servicii) și *operatorii economici* (care livrează bunuri, execută lucrări și prestează servicii). Responsabile de efectuarea regulamentară și eficientă a achizițiilor publice sunt nemijlocit autoritățile contractante. Potrivit cadrului legal⁴, autoritățile contractante își exercită atribuțiile în domeniul achizițiilor publice prin intermediul grupurilor de lucru, create în acest scop.

Supravegherea, monitorizarea și coordonarea interramurală în domeniul achizițiilor publice este asigurată de Agenția Achiziții Publice, iar soluționarea contestațiilor formulate în cadrul procedurilor de achiziție publică, în conformitate cu Legea nr.131/2015, este asigurată de Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor.

Pentru a asigura transparența și digitalizarea achizițiilor publice, la finele anului 2018 a fost instituit Sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (în continuare – SIA „RSAP”/MTender)⁵, care urma să asigure realizarea prin mijloace electronice a întregului ciclu de desfășurare a procedurilor de achiziții publice, de la etapa de planificare până la ultima plată realizată la finalizarea executării contractelor de achiziții publice.

Procedurile de achiziții publice prin cererea ofertelor de prețuri și prin licitație deschisă organizate de către autoritățile contractante sunt desfășurate prin intermediul uneia din cele 3 platforme de achiziții electronice: e-licitatie.md; tender.md și yptender.md. Ministerul Finanțelor,

² Art.1 din Legea privind achizițiile publice nr.131 din 03.07.2015 (în continuare – Legea nr.131/2015).

³ Ghidul achizițiilor publice pentru autoritățile contractante. Publicație realizată în cadrul Proiectului „Îmbunătățiri inovative în sistemul de achiziții publice din Republica Moldova prin incluziune, creativitate și practici de respectare a legislației”.

⁴ Art.14 alin.(1) din Legea nr.131/2015.

⁵ HG nr.986 din 10.10.2018 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind modul de ținere a Registrului de stat al achizițiilor publice format de Sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (MTender)”. HG nr.705 din 11.07.2018 „Cu privire la aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (MTender)”.

în calitate de posesor al unității centrale de date a SIA „RSAP”/M Tender⁶, asigură implementarea, funcționarea și dezvoltarea acestuia.

Domeniul achizițiilor publice în Republica Moldova reprezintă domeniu-cheie în gestionarea finanțelor publice, de aceea neregularitatea procedurilor de achiziție publică implică costuri majore pentru bugetul public național.

Tabelul nr.1

<i>Informații privind volumul achizițiilor publice raportat la Produsul Intern Brut (mil. lei)</i>			
Anul	PIB calculat la prețurile curente	Volumul achizițiilor publice	Cota-parte a achizițiilor publice din Produsul Intern Brut (%)
2010	71.885	5.64	7,85
2011	82.349	5.47	6,65
2012	87.847	5.87	6,69
2013	99.879	7.47	7,49
2014	112.050	10.83	9,67
2015	121.851	6.46	5,30
2016	134.476	7.52	5,60
2017	150.369	8.60	5,72
2018	190.016	10.50	5,53
2019	210.099	8.93	4,25
2020	206.352	9.04	4,38

Sursa: Darea de seamă a AAP pe anul 2020.

Datele din Tabelul nr. 1 relevă că valoarea achizițiilor publice realizate în anul 2020 a constituit **9,04 mlrd. lei**, înregistrând o pondere în PIB de 4,4%. Totuși, pe parcursul ultimilor 11 ani, cel mai bun indicator a fost înregistrat în anul 2014, adică înainte de aprobarea noii Legi privind achizițiile publice nr.131/2015, când cota maximă în PIB a achizițiilor publice a constituit 9,67%. Din 2015 și până în prezent, se atestă prezența trendului negativ al ponderii achizițiilor publice în PIB.

În anul 2019 indicii respectivi au înregistrat o scădere comparativă față de anul 2014 cu 5,42 p.p. și cu 1,3 p.p., față de anul 2018. Una din explicații privind această dinamică este **majorarea de 2,5 ori**, începând cu finele anului 2018 (de la 14.12.2018)⁷, a pragurilor valorice ale achizițiilor publice, care cad sub incidența Legii nr.131/2015. Astfel, după operarea modificărilor respective, pragurile valorice aferente achizițiilor publice au fost majorate pentru bunuri și servicii

⁶ Conceptul tehnic al Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice”(MTender), aprobat prin HG nr.705 din 11.07.2018.

⁷ Legea nr. 319 din 30.11.2018 pentru modificarea Legii nr.131/2015 privind achizițiile publice.

de la 80,0 mii lei până la 200,0 mii lei, fără TVA, și pentru lucrări de la 100,0 mii lei până la 250,0 mii lei, fără TVA.

Tabelul nr.2

<i>Indicatorii aferenți achizițiilor publice comparativ cu indicatorii Bugetului Public Național</i>										
	Anii	2020			2019			2018		
		Nr. de contracte	Suma contractelor/ alocațiilor (mil. lei)		Nr. de contracte	Suma contractelor/ alocațiilor (mil. lei)		Nr. de contracte	Suma contractelor/ alocațiilor (mil. lei)	
			Inițială/ precizată	Ajustată/ executată		Inițială/ precizată	Ajustată/ executată		Inițială/ precizată	Ajustată/ executată
1	Acord-cadru	2	3,96	1,95	20	3,90	3,90	481	21,20	21,26
2	Licitații deschise, desfășurate prin SIA RSAP MTender și SIA RSAP	4.663	7.778,21	7.569,40	5.186	7.463,88	7.418,22	7.694	8.250,29	7.992,26
3	Cererea ofertelor de prețuri, desfășurate prin intermediul SIA RSAP MTender și SIA RSAP	4.263	1.105,51	1.070,65	5.456	1.225,06	1.215,87	9.444	1.395,08	1.371,22
4	Negociere fără publicare	476	407,76	398,57	416	317,81	301,57	3.748	1.155,47	1.136,57
5	Alocații directe pentru servicii educaționale	28	404,08	403,71	33	1.160,53	1.160,27	43	865,14	865,14
6	Total	9.432	9.699,53	9.444,28	11.111	10.171,19	10.099,83	21.410	11.687,18	11.386,45
7	Cheltuieli și active nefinanciare totale ale Bugetului Public Național		78.750,1	73.269,80		70.631,30	65.975,60		64.580,30	59.608,90
8	Cheltuieli pentru bunuri și servicii și active nefinanciare, din care:		23.490,4	20.457,50		21.755,80	19.010,10		21.055,10	17.797,90
9	- din surse externe			2.010,50			1.430,50			920,50
10	- din surse locale			18.447,00			17.579,60			16.877,40
11=10-6	Valoarea procurărilor efectuate în lipsa procedurilor de achiziție			9.002,72			7.479,77			5.490,95
12=6/10	Ponderea achizițiilor în total procurări a BPN, %			51,20			57,45			67,47

Sursa: Dărilor de seamă ale AAP și MF pe anii 2018-2020.

Informația prezentată în Tabelul nr. 2 denotă o descreștere a numărului de contracte de achiziții publice declarate și înregistrate de AAP în ultimii 3 ani, de la 21,4 mii în anul 2018 până la 9,4 mii în anul 2020, sau de 2,3 ori mai puține contracte. Ponderea achizițiilor publice în totalul procurărilor efectuate din Bugetul Public Național a scăzut de la 67% în anul 2018 până la 51% în anul 2020. Astfel, valoarea procurărilor efectuate, care nu sunt reglementate de Legea nr.131/2015, s-a majorat de la **5,9 mlrd. lei în anul 2018 până la 9,0 mlrd. lei în anul 2020, sau de 1,7 ori mai mult**. Aceste achiziții, în marea lor majoritate, reprezintă de fapt **achizițiile publice de valoare mică**. Menționăm că în această sumă se regăsesc și o parte din achizițiile de servicii comunale, precum și derogarea legal susținută de la regulile generale pentru unele procurări în perioada pandemică.

Curtea de Conturi și-a propus să își orienteze eforturile asupra auditării acestui domeniu. Astfel, în Programele activității de audit ale Curții de Conturi pe anii 2020 și 2021 au fost incluse și realizate 9 misiuni de audit care au avut drept scop evaluarea conformității desfășurării achizițiilor publice în cadrul ministerelor. În baza constatărilor și concluziilor de audit, Curtea de

Conturi a înaintat 224 de recomandări, menite să asigure îmbunătățirea cadrului regulator aferent domeniului achiziții publice, maximizarea impactului scontat din utilizarea sistemului automatizat „MTender”, precum și evitarea în perspectivă a neconformităților identificate în cadrul misiunilor de audit cu scopul de a eficientiza utilizarea finanțelor publice alocate în acest sens.

II. DEFICIENȚE SISTEMICE

2.1 Imperfecțiunea cadrului de reglementare

2.1.1. Cadrul normativ aplicabil achizițiilor de valoare mică este ambiguu și incomplet, facilitează utilizarea netransparentă și ineficientă a banilor publici și nu permite monitorizarea achizițiilor publice în ansamblu.

Potrivit art.2 alin.(4) din Legea nr.131/2015, contractele de achiziții publice a căror valoare estimată, fără TVA, nu depășește pragurile menționate la alin.(1) din art.2 al Legii menționate (200,0 mii lei pentru bunuri, fără TVA, și 250,0 mii lei, fără TVA pentru lucrări), sunt reglementate de Regulamentul achizițiilor publice de valoare mică, aprobat de Guvern⁸. Astfel, achizițiile publice de valoare mică reprezintă contractele de achiziții publice, planificate și încheiate de către autoritățile contractante, ale căror valoare estimativă, fără TVA, conform regulamentului menționat, nu depășește 80,0 mii lei pentru bunuri și servicii și 100,0 mii lei pentru lucrări. Ca urmare, se relevă o neconcordanță între prevederile legii și regulamentului privind pragurile de achiziție.

Deși, Regulamentul menționat stipulează cerințe generale de realizare a achizițiilor publice de valoare mică⁹, acestea nu pot fi utilizate în calitate de criterii puternice de conformitate în scopul constatării corectitudinii efectuării achizițiilor de mică valoare. Cu toate că, valoarea totală a achizițiilor publice de valoare mică **constituie circa 9,0 miliarde lei**, aceasta aproape egalându-se cu valoarea procedurilor competitive de achiziții publice realizate de autoritățile contractante, reprezintă o valoare estimativă și, până în prezent, **nu există o statistică oficială** privind suma totală reală a acestora.

Dacă pentru **planificarea achizițiilor publice de valoare mică**, reglementările specificate cuprind regulile generale de calculare a valorii estimate a contractelor de achiziții publice, prevăzute de legislație, **atunci pentru atribuirea contractelor**, normele respective sunt evazive și nu conțin criterii clare de calificare, cerințe de selectare a ofertei și semnare a contractului.

Achizițiile de valoare mică efectuate în cadrul sistemelor unor ministere sunt netransparente, majoritatea cărora nu sunt raportate la AAP. Deși, Ministerului Finanțelor, prin adresarea (din 02.05.2017) către autoritățile contractante, i-a îndemnat, la realizarea achizițiilor publice de valoare mică, să asigure transparența în procesul respectiv, prin utilizarea sistemului electronic de achiziții publice, autoritățile contractante nu asigură desfășurarea procedurilor de achiziție publică

⁸ H.G.nr. 665 din 27.05.2016 privind aprobarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mica (în continuare Regulamentul).

⁹ Pct. 4 al HG nr.665 din 27.05.2016 „Utilizarea eficientă a resurselor financiare, transparența, obiectivitatea și imparțialitatea procesului de achiziție”.

de valoare mică prin SIA „RSAP” M Tender, fapt care limitează transparența și, implicit, apariția riscului de fraudă. Totodată, doar în cadrul unui minister¹⁰ 149 de instituții nu au prezentat regulamentul la AAP dările de seamă privind achizițiile de valoare mică.

Activitatea grupului de lucru și atribuțiile acestuia în exercițiul achizițiilor publice de valoare mică nu este prevăzută de Regulamentul în cauză, iar prevederile în acest sens a cadrului normativ aferent desfășurării procedurilor competitive de achiziții publice, nu este aplicabil acestui tip de achiziții publice. În consecință, achizițiile publice de valoare mică decad din competența grupului de lucru pentru achiziții publice, fiind atribuite exclusiv conducătorului entității.

În contextul celor relatate se denotă că, deși valoarea cumulativă a achizițiilor publice de valoare mică este una semnificativă, acestea nu sunt reglementate prin Legea de specialitate, ci doar prin Regulamentul aprobat prin HG nr.665 din 27.05.2016, care necesită a fi actualizat, completat și consolidat. Prin urmare, reglementarea lacunară a achizițiilor publice de valoare mică, combinată cu posibilitatea acțiunii discreționare a autorităților contractante la efectuarea acestor achiziții, facilitează utilizarea netransparentă și, uneori, ineficientă a banilor publici, precum și implicit, condiționează apariția riscului de fraudă.

2.1.2. Nearmonizarea unor prevederi a Hotărârilor Guvernului la prevederile Legii achizițiilor publice duce la tratarea diferită, de către autoritățile contractante, a aceleiași situații.

Regulamentul cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții¹¹ prevedea întocmirea procesului-verbal cu privire la rezultatele evaluării ofertelor depuse în cadrul procedurii de achiziție, însă această procedură nu se regăsește în Legea nr.131/2015.

Totuși, auditul atestă că acest document este util la dosarul de achiziții deoarece contribuie la transparența procesului de evaluare a ofertelor în aspectul analizei fiecărei oferte în parte, mai ales în cazul aplicării criteriului „oferta care are cel mai bun raport calitate-preț”.

Atragem atenția și asupra faptului că deși, cadrul normativ reglementa necesitatea de raportare a etapei de executate a contractului, lipsa unui Raport de executare formalizat nu permite utilizarea datelor din acesta cu ușurință pentru identificarea cazurilor de executare necorespunzătoare, de către operatorul economic, a contractului în trecut.

Autoritățile contractante, la elaborarea specificațiilor și stabilirea criteriilor de evaluare corespunzătoare, foarte rar utilizează criteriu raportul calitate-preț, sau raportul calitate-cost, deseori fiind ales criteriu de evaluare prețul cel mai scăzut. Aceasta se datorează lipsei sau insuficienței cunoștințelor și abilităților necesare pentru aplicarea corectă a acestor criterii mai mult în cazul unei licitații electronice aceste criterii nu pot fi aplicate, chiar dacă legea pe unele proceduri de achiziție publică prevede anume aceste criterii. În acest sens sunt necesare instruirii pentru dezvoltarea cunoștințelor și înțelegerea avantajelor aplicării acestor criterii.

Printre principalele cauze care au determinat concluziile expuse pot fi enumerate: insuficiența procedurilor de control intern managerial a factorilor de decizie din cadrul sistemului ministerial, neexecutarea exhaustivă a atribuțiilor delegate membrilor Grupului de lucru pentru

¹⁰MECC.

¹¹ Pct.14 din Regulamentul cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții, aprobat prin HG nr.667 din 27.05.2016.

achiziții publice, lipsa unor reglementări clare și distincte, nearmonizarea/neajustarea cadrului regulator secundar la prevederile Legii achizițiilor publice, capacitățile limitate ale sistemului de achiziții electronice, etc.. Cumulul celor constatate, a afectat întregul proces de achiziții publice, deficiențe și nereguli fiind prezente în toate etapele aferente unui proces de achiziții publice.

2.1.3. Mecanismul de aplicare a Legii nr.131/2015 privind achizițiile publice, în deosebi valoarea pragurilor de achiziție, nu a fost modificat în conformitate cu prevederile legale în vigoare.

Deși Legea nr.131/2015, privind achizițiile publice a fost modificată la finele anului 2018 și racordată la cadrul legal comunitar, până în prezent mecanismul de aplicare a legii stabilit prin Hotărâri de Guvern, în deosebi valoarea pragurilor achizițiilor de valoare mică, achizițiile prin cererea ofertelor de prețuri și achizițiile de lucrări nu a fost modificată în conformitate cu prevederile legii nominalizate, fapt care influențează organizarea conformă de către autoritățile contractante a procedurilor de achiziție publică. Alte lacune și deficiențe ale cadrului normativ sunt:

- neconcordanța actelor normative în aspectul definirii investițiilor capitale publice și reparațiilor curente și capitale duce la nedelimitarea clară a cheltuielilor recurente de cheltuielile pentru investiții capitale și la clasificarea eronată a acestora;
- cotele utilizate la elaborarea devizului de cheltuieli pentru achiziția de lucrări stabilite de Ministerul Economiei și Infrastructurii diferă semnificativ de cotele aplicate de ofertanți la elaborarea ofertei, situație ce duce la planificarea exagerată a resurselor bugetare necesare pentru acest tip de achiziții, nerespectarea principiului eficienței utilizării banilor publici și minimizarea riscurilor autorității contractante.

2.1.4. Lacunele cadrului de reglementare cu privire la formatul modelului contractului-cadru la achiziția publică de lucrări nu asigură legătura dintre procedura de desemnare a câștigătorului și contractul încheiat.

Conform prevederilor Legii nr.131/2015 a fost elaborată și aprobată documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice, care conține contractul-model cu clauzele contractuale obligatorii.

La examinarea modelelor contractelor-cadru aprobate, s-au constatat discrepanțe la capitolul „Părțile contractante”, și anume în contractele de achiziții de lucrări lipsește referința la decizia grupului de lucru de atribuire a contractului, pe când în contractele de achiziții de bunuri și servicii această referință se conține. Astfel, pentru a asigura uniformizarea și perceperea acestora, prevederile contractuale trebuie să fie similare pentru toate contractele de achiziții publice indiferent de obiectul achiziției.

Lipsa corelării dintre contract și decizia de atribuire periclitează posibilitatea urmăririi corectitudinii realizării achiziție publice și nu asigură transparența procesului de atribuire și semnare a contractului. Mai mult ca atât, aceasta nu permite urmărirea modului de realizare a deciziilor ANSC în aspectul anulării deciziilor de atribuire a contractelor.

Notă: Prin Ordinul MF nr.69 din 07.05.2021 au fost operate modificări în Documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice de lucrări, totuși aceste modificări nu asigură corelarea menționată mai sus și, respectiv nu remediază deficiența constatată.

2.1.5. În contextul în care sunt atestate multiple și grave cazuri de nerespectare a legalității procesului de achiziții publice, se resimte lipsa unor sancțiuni eficace și de răspundere pentru încălcarea legislației privind achizițiile publice.

Prevenirea și/sau aplicarea constrângerii sub formă de răspundere contravențională în cazul admiterii erorilor și fraudelor în cadrul achizițiilor publice nu este funcțională. Se atrage atenția asupra faptului că, prin Legea nr.295 din 21.12.2017¹² au fost efectuate modificări la art.402 din Codul contravențional, în rezultatul cărora, constatarea și aplicarea faptelor contravenționale prevăzute prin art.327¹ din Cod contravențional începând cu 12.01.2018, a fost exclusă din competența autorităților administrative din subordinea Ministerului Finanțelor¹³.

De asemenea, lipsesc norme legale care ar face posibilă constatarea și aplicarea răspunderii civile și/sau penale pentru cazurile de încălcare a cadrului normativ privind achizițiile publice, săvârșite de către persoanele fizice, juridice, cu statut special etc.

Cu toate că la autoritățile contractante sunt constatate abateri frecvente, lipsa măsurilor corespunzătoare de aplicare a răspunderii juridice pentru încălcarea reglementărilor stabilite, acțiunile întreprinse de autoritățile competente, în circumstanțele create, nu au impact și nu sunt eficiente.

Atribuirea directă ilegală a contractelor poate fi considerată drept una dintre cele mai grave încălcări în domeniul achizițiilor publice din partea unei autorități contractante, pentru combaterea căror ar trebui să se prevadă sancțiuni eficace, proporționale și descurajante. O sancțiune, considerată drept cea mai eficientă, este ca contractul care este rezultatul unei atribuirii directe ilegale să fie considerat lipsit de efecte.

În contextul dat, lacunele cadrului normativ în vigoare, pe de o parte, minimizează efectele scontate și plusvaloarea controalelor efectuate de către AAP în vederea respectării rigorilor aferente domeniului achizițiilor publice, iar pe de altă parte, constituie un impediment în asigurarea disciplinei și creșterii responsabilității persoanelor de răspundere implicate în procesul achizițiilor publice.

2.2 Autoritățile nu asigură eliminarea deficiențelor constatate de către AAP în cadrul monitorizării procesului de achiziții publice.

Potrivit modificărilor legislative (din a.2017), AAP nu exercită atribuții de control ex-ante și ex-post al procedurilor de achiziții publice. Prin urmare, aceasta nu mai verifică documentația privind achizițiile (*de la etapa de inițiere până la atribuirea contractului*), întocmită de către autoritățile contractante, și rezultatele procedurii de achiziție publică, asigurând doar înregistrarea dărilor de seamă aferente procedurilor, iar responsabilitatea pentru corectitudinea acestora fiind atribuită în exclusivitate autorităților contractante.

¹² Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr.295 din 21.12.2017 (MO nr.7-17/58 din 12.01.2018).

¹³ Agenția Achiziții Publice, Inspekția Financiară.

Monitorizarea procedurilor de achiziție publică este efectuată de către AAP în mod selectiv. Astfel, aspectele de planificare a procedurilor de achiziții publice, de selectare a tipului procedurii și de inițiere a acestora nu constituie subiectul controlului efectuat de AAP.

Conform competențelor sale, AAP doar monitorizează conformitatea desfășurării procedurilor de achiziție publică (*cu excepția achizițiilor publice de valoare mică*). În cazul identificării abaterilor de la legislație, se întocmesc Rapoarte de monitorizare individuale cu titlu de recomandare, cu informarea autorităților contractante.

Tabelul nr. 3

Rezultatul acțiunilor întreprinse de către autoritățile contractante urmare a rapoartelor de monitorizare în perioada anului 2019-2020						
Acțiunile întreprinse	Documentația de atribuire		Rezultatele procedurii de atribuire/ modificare a contractelor		Total	
	număr	%	număr	%	număr	%
ANUL 2020						
Remediat	186	45	42	26	228	39
Neremediat	160	39	103	62	263	46
Parțial remediat	67	16	20	12	87	15
Total	413	100	165	100	578	100
ANUL 2019						
Remediat	515	39	60	19	575	35
Neremediat	634	48	235	73	869	53
Parțial remediat	164	13	26	8	190	12
Total	1.313	100	321	100	1.634	100

Sursa: Darea de seamă a AAP pe anul 2020.

Datele Tabelului nr.3 indică faptul ignorării de către autoritățile contractante a solicitărilor AAP de remediere a deficiențelor constatate în cadrul monitorizării achizițiilor publice. Astfel, doar 35% și respectiv, 39% din deficiențe au fost remediate în anii 2019-2020.

Cadrul legal în vigoare limitează AAP în dreptul de a interveni în aceste situații, pentru înlăturarea neconformităților, respectiv, nu poate fi dispusă reexaminarea rezultatelor procedurii de achiziție sau anularea acesteia, deoarece rapoartele de monitorizare nu sunt cu titlu obligatoriu, fapt stabilit prin Ordinul Ministrului Finanțelor, respectiv neexecutarea raportului de monitorizare nu împiedică înregistrarea dării de seama.

2.3. Problemele sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (SIA „RSAP”/MTender).

Sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice”/MTender este unul fragmentat, nu sprijină regulamentar și documentar toate procedurile de achiziții publice prevăzute de cadrul legal, precum și limitează dreptul operatorilor economici nerezidenți să participe la procedura de achiziție publică. Astfel, Sistemul nu acoperă 6 proceduri de achiziție din 8 prevăzute de cadrul legal, precum și limitează dreptul operatorilor economici nerezidenți de a participa la procedura de achiziție publică, fiindcă nu recunoaște semnăturile electronice ale persoanelor nerezidente, dat fiind faptul că la moment nu există acorduri în acest sens între Republica Moldova și alte state, ceea ce favorizează participarea intermediarilor la procedurile de achiziții publice și la achiziția bunurilor de către autoritățile contractante la prețuri exagerate.

Alte imperfecțiuni ale sistemului informațional sunt:

- necorelarea informațiilor înregistrate pe 3 platforme de informații publice e-licitatie.md; tender.md și yptender.md , toate gestionate de entitățile din subordinea Ministerului Finanțelor care nu sunt supuse controalelor de sistem;
- lipsa interconexiunii între SIA „RSAP”/MTender și bap@tender.gov.md nu asigură publicarea în termene legale pe platforma informațională a dărilor de seamă privind procedura de achiziție publică desfășurată de autoritățile contractante.
- versiunea actuală a M-Tender nu permite generarea unor datele adecvate privitor la monitorizarea achizițiilor publice. Unele documente sunt formalizate, iar altele sunt încărcate în format PDF sau în alt format, ceea ce face dificilă sistematizarea și generalizarea lor precum și utilizarea în diferite analize sistemice sau specifice a unor informații cheie.
- lipsește o interconexiune unică, un loc unic de stocare a informațiilor aferente procesului și procedurilor de achiziții publice. Diferite informații fiind plasate sau pe pagina web a Agenției Achiziții Publice (de exemplu Lista de interdicție, anunț de intenție, etc.), sau pe pagina web a autorității contractante (Planul de achiziții), sau în M-Tender, sau în SI utilizat de Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor.

În concluzie se atestă că, sistemul de achiziții electronice nu este funcțional pe deplin conform conceptului aprobat, precum și în unele cazuri nu este racordat ca prevederile Legii Achizițiilor Publice, fiind limitat doar la unele din proceduri de achiziții publice și la un singur criteriu de calificare a ofertelor (cel mai mic preț), fiind necesare măsuri de modificare/ajustare a funcționării SI la toate etapele ale procesului de achiziții.

Deși o parte de date sunt ușor accesibile și sunt plasate sau pe pagina web a Agenției Achiziții Publice sau în M-Tender, datele privind contractele de mică valoare lipsesc în mare măsură în ambele surse electronice, iar mare parte a documentelor nu pot fi citite sau prelucrate automatizat.

III. DEFICIENȚE IDENTIFICATE ÎN CADRUL MINISTERELOR AUDITATE

3.1. Atribuțiile grupului de lucru și funcțiile fiecărui membru în parte nu sunt stabilite regulamentar.

Managerii autorităților contractante din cadrul sistemului ministerelor prin deciziile lor nu au stabilit regulamentar atribuțiile grupului de lucru și funcțiile fiecărui membru în parte, necesare pentru exercitarea procedurilor de achiziție publică.

Conform prevederilor art.14 alin. (1) din Legea nr.131/2015, autoritatea contractantă își exercită atribuțiile prin intermediul unui grup de lucru, creat în acest scop din funcționari și specialiști cu experiență profesională în domeniul achizițiilor publice, din cadrul autorității contractante, în limitele personalului scriptic. În același timp, conform Regulamentului ¹⁴, autoritatea contractantă, în decizia specială (ordin) sau în dispoziția de creare a grupului de lucru,

¹⁴ Pct.18 din Regulamentul cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții, aprobat prin HG nr.667 din 27.05. 2016 (în continuare - Regulamentul aprobat prin HG nr.667 din 27.05.2016).

stabilește expres atribuțiile fiecărui grup de lucru (dacă sunt create două sau mai multe) și funcțiile fiecărui membru al grupului în parte, necesare pentru a fi exercitate în cadrul procedurilor de achiziții publice. Grupul de lucru își desfășoară activitatea asigurând conform prevederilor legale¹⁵ transparența, publicitatea, obiectivitatea, imparțialitatea și eficiența realizării achizițiilor publice.

Ca urmare a activităților de audit public extern desfășurate, s-a constatat că, cadrul regulator intern aferent funcționării grupurilor de lucru pentru achizițiile publice din cadrul unor autorități contractante din cadrul sistemului a **4 ministere**¹⁶ nu a fost modificat și consolidat cu stabilirea și divizarea clară a sarcinilor, atribuțiilor și responsabilităților între membrii grupului de lucru, iar alte autorități contractante nu au descris regulamentar procesele operaționale privind achizițiile publice, nefiind actualizate și/sau elaborate registrele riscurilor. La unele entități publice, actele normative interne nu sunt racordate la prevederile cadrului legal și la modificările structurale parvenite în timp.

3.2. Autoritățile contractante din cadrul sistemului unor ministere nu au asigurat respectarea condițiilor și principiilor de bază aplicate la planificarea achizițiilor publice.

Potrivit cadrului normativ¹⁷, planul de achiziții al autorității contractante reprezintă ansamblul necesităților de bunuri, lucrări și servicii pentru întregul an bugetar, necesități care urmează a fi realizate prin încheierea unuia sau mai multor contracte de achiziții publice, în funcție de modul de planificare a acestora. Planul de achiziții trebuie să corespundă principiilor anualității; fundamentării pe necesitățile reale; acoperirii financiare; accesibilității și transparenței. Totodată, la planificarea achizițiilor publice, grupul de lucru este obligat să respecte principiile asigurării concurenței, eficienței, transparenței, tratamentului egal, nediscriminării și nedivizării acestora¹⁸.

În contextul dat, auditul relevă că, în cadrul autorităților contractante din sistemul a **6 ministere**¹⁹, nivelul calității planificării achizițiilor publice a fost redus, iar modalitatea de elaborare/publicare a planurilor de achiziții publice respective a fost una neconformă. Astfel, aceste entități nu au asigurat realizarea achizițiilor publice în conformitate cu principiile expuse mai sus și au admis deficiențe și iregularități care au însumat per total **1244,7 mil. lei**. Printre acestea, se specifică:

- nepublicarea regulamentară a anunțurilor de intenție privind achizițiile publice preconizate în cadrul ministerelor în sumă de 258,8 mil. lei;
- neactualizarea și nepublicarea planurilor anuale de achiziții pe pagina web a autorităților contractante în valoare de 296,5 mil. lei, precum și desfășurarea unor proceduri de achiziții publice cu valoarea totală de 198,8 mil. lei neincluse în planurile anuale de achiziții;

¹⁵ Pct.17 din Regulamentul aprobat prin HG nr.667 din 27.05.2016.

¹⁶ MA, MAI, MADRM, MEI.

¹⁷ Pct.2, pct.5, pct.7, pct.8, pct.13 și pct.18 din Regulamentul cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziții publice, aprobat prin HG nr.1419 din 28.12.2016 (în continuare – Regulamentul aprobat prin HG nr.1419 din 28.12.2016).

¹⁸ Art.4 alin.(1) și alin. (2), art.39 alin. (1); art. 61 alin.(1) din Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice; pct.1, pct.5-8 din Regulamentul aprobat prin HG nr.1419 din 28.12.2016; pct.17 din Regulamentul aprobat prin HG nr.667 din 27.05.2016.

¹⁹ Deficiențe și neregularități stabilite privind planificarea achizițiilor publice: MEI în sumă de 43,3 mil. lei; MF – de 140,8 mil. lei; MJ – de 405,8 mil. lei; MAI – 170 mil. lei, MECC – 121,3 mil. lei, și MSMPS – 10,0 mil. lei.

- lipsa unor date exhaustive privind achizițiile de valoare mică (cele raportate la AAP au însumat 121,3 mil.lei), precum și lipsa unui sistem de monitorizare și interacțiune informațională a acestor achiziții publice la toate etapele de planificare, realizare, atribuire și raportare a contractelor;
- nevalorificarea de către unele autorități contractante din cadrul sistemului a **3 ministere**²⁰ a mijloacelor financiare destinate achizițiilor publice în sumă de 369,3 mil. lei, unele din cauze fiind alocarea la finele anului bugetar a mijloacelor financiare preponderent pentru lucrări, precum și capacitățile reduse de absorbție a fondurilor, inclusiv din surse externe;
- planificarea necorespunzătoare de către o autoritate contractantă²¹ a necesităților de mijloace financiare pentru medicamentele compensate (596,0 mil. lei), nu oferă date privind facilitarea acoperirii mai multor grupe de cetățeni care necesită compensarea medicamentelor.

Astfel, modalitatea elaborării și publicării planurilor de achiziții publice la nivelul ministerelor nu asigură existența unei viziuni clare, complete și transparente asupra modului în care sunt utilizați banii publici.

3.3. Neconformități stabilite față de modul de întocmire a documentației de atribuire și a criteriilor de calificare și selecție stabilite.

Documentația de atribuire publicată de autoritățile contractante din cadrul sistemului a 6 ministere²² nu este conformă cadrului legal, iar în unele cazuri sunt stabilite criterii de calificare și selecție limitative și discriminatorii pentru unii operatori economici participanți la procedura de achiziție publică.

Conform cadrului legal²³, atunci când autoritățile contractante descriu caracteristicile bunurilor, lucrărilor sau serviciilor solicitate, urmează să utilizeze descrierile generale ale parametrilor și ale funcțiilor, standardelor internaționale, europene sau naționale. Descrierea caracteristicilor solicitate ale unei lucrări, ale unui bun sau serviciu nu se referă la un producător specific ori la o sursă specifică, la un anumit proces sau la mărci, brevete, tipuri ori la o origine sau fabricație specifică. În acest sens,

- nu a fost asigurată conformitatea întocmirii documentației de atribuire la organizarea procedurilor de achiziție a bunurilor și lucrărilor în cadrul MAI, fiind întocmite specificații tehnice restrictive care au limitat concurența între operatorii economici, achizițiile de autoturisme în valoare de 50,0 mil. lei și a terminalelor radio cu valoarea de 14,8 mil. lei s-au efectuat neuniform per sistem;
- la procurarea a 106 autoturisme în valoare de 38,6 mil.lei a fost stabilit un adaos comercial în sumă de 8,4 mil.lei, care a variat de la 12% până la 144% la prețul de achiziție, cauza fiind

²⁰ MAI nu a valorificat alocații în sumă de 221 mil lei, MF - de 135,5 mil. lei, și MADRM – de 12,9 mil.lei.

²¹ CNAM.

²² MEI, MAI, MADRM, MSMPS, MJ și MECC.

²³ Art.37 alin.(5), alin.(6) și alin.(9) din Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice; Capitolul 8 „Achiziții publice”; pct.6 și pct.7 Atribuirea contractelor din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, aprobat prin HG nr.808 din 07.10.2014.

anunțarea majorată a valorii estimative a achiziției publice, lipsa unei concurențe de oferte și procurarea unor autoturisme prin intermediari;

- fără a evalua prețurile medii pe piață, a fost anunțată achiziția aceluiași model de terminal radio și de la același producător cu prețuri diferite, acestea fiind procurate per sistem cu prețuri care variază pentru terminalul portabil de la 12,1 mii lei până la 17,9 mii lei per unitate, iar pentru terminalul mobil – de la 18,0 mii lei până la 30,0 mii lei per unitate, neasigurând astfel economicitatea fondurilor publice;
- documentația de atribuire și contractele de achiziții de lucrări în valoare de 276,7 mil. lei au fost întocmite de către autoritățile contractante din cadrul a 3 ministere²⁴ în lipsa unor proiecte și devize generale de cheltuieli, expertizate în mod regulamentar;
- din cauza lipsei proiectelor de execuție și a devizelor generale de cheltuieli a lucrărilor, precum și planificării neregulamentare a contractelor de achiziții în 3 ministere²⁵, s-a admis majorarea cu 28,4 mil. lei a volumelor de lucrări față de cele contractate inițial la licitații, iar prin încheierea acordurilor adiționale s-a admis extinderea termenelor de execuție a lucrărilor;
- de către autoritățile contractante din cadrul sistemului a 3 ministere²⁶ nu a fost solicitată în mod regulamentar de la operatorii economici desemnați câștigători la încheierea contractelor de achiziție garanția de bună execuție a contractelor, sau de la 5% până la 15% din valoarea contractului de achiziție publică în sumă de 34,9 mil. lei;
- încheierea unui contract de achiziție a lucrărilor de restabilire a iluminatului electric exterior în sumă de 1,0 mil. lei cu un ofertant care la etapa de evaluare a ofertei a prezentat acte justificative eronate;
- neinformarea regulamentară a unor operatori economici despre rezultatele procedurii de achiziție publică, precum și stabilirea în documentația de atribuire a unor termeni restrânși privind executarea contractelor;
- neîntocmirea declarațiilor de imparțialitate și confidențialitate de către membrii grupului de lucru pentru achiziții din cadrul unei autorități contractante²⁷;
- din lipsa ofertelor calificate participante la licitație timp de 4,5 ani nu au fost inițiate lucrările de construcție a Penitenciarului din mun. Chișinău cu valoarea de 1123,6 mil. lei, deși lucrările urmau a fi finalizate la 31 decembrie 2017, iar darea în exploatare era planificată pentru luna iulie 2018²⁸.

3.4. Clauzele contractelor încheiate cu operatorii economici nu corespund cu specificațiile tehnice propuse de către câștigători în Formularul F 4.1, iar controlul recepționării bunurilor, lucrărilor și serviciilor conform contractului, este slab.

Clauzele contractelor încheiate cu operatorii economici nu corespund cu specificațiile tehnice din ofertele desemnate câștigătoare, iar autoritățile contractante din cadrul sistemului a

²⁴ MAI a întocmit contracte de achiziții de lucrări în lipsa proiectelor și devizelor generale de cheltuieli în valoare de 271,4 mil. lei, MADRM - de 3,4 mil. lei, MSMPs - de 1,9 mil. lei.

²⁵ MECC a majorat volumele de lucrări în sumă de 19,5 mil. lei, MAI - de 7,3 mil. lei, și MADRM - de 1,6 mil. lei.

²⁶ MAI - garanția de bună execuție în sumă de 21,2 mil. lei, MEI - de 11,5 mil. lei, MADRM - de 2,2 mil. lei.

²⁷ SFS.

²⁸ MJ.

7 ministere²⁹ nu au recepționat bunurile, lucrările și serviciile conform condițiilor contractelor încheiate, fiind admise deficiențe și neregularități per total în valoare de 403,2 mil. lei.

Managementul achizițiilor publice în cadrul sistemului unor ministere³⁰ este afectat de nereguli, care au impact negativ asupra efectuării unor procurări în condiții de economicitate, nefiind asigurată în mod regulamentar inițierea și desfășurarea procedurilor de achiziții publice. Astfel,

- aplicarea procedurii de achiziție și atribuire a contractului de procurare a echipamentelor pentru construcția rețelei de radiocomunicații în standard TETRA cu valoarea de 163,5 mil. lei prin metoda de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare cu referire la „motivul tehnic de creație” contravine Legii nr.131/2015³¹, autoritatea contractantă nerespectând principiile de legalitate, transparență, concurență, eficiență și economicitate;
- au fost admise costuri finale exagerate ale rețelei de radiocomunicații din cauza aplicării pe teritoriul vamal a unor adaosuri comerciale nelegitime, care la unele poziții de echipamente au atins cota maximă de 229% la prețul inițial de achiziție, fiind cheltuite din bugetul de stat cu 24,4 mil. lei mai mult, precum și fiind cauzate pierderi bugetare în sumă de 14,5 mil. lei;
- au fost efectuate plăți pentru lucrări în lipsa proceselor-verbale de recepție a lucrărilor de construcție a rețelei de radiocomunicații, a documentelor justificative etalonului cantitativ și valoric privind executarea lucrărilor de construcție a rețelei (30,6 mil. lei);
- nu a fost finalizată construcția rețelei de radiocomunicații pentru scopurile operaționale în cadrul Poliției, precum și a fost depășit cu 27,9 mil. lei bugetul achiziției aprobat conform Acordului de finanțare.

Grupurile de lucru nu asigură pe deplin monitorizarea executării contractelor atribuite. La organizarea procedurilor de achiziție publică a echipamentelor din cadrul MAI, cu întocmirea a 89 de contracte de achiziție publică în sumă de 76,7 mil. lei, s-au constatat următoarele:

- cadrul normativ ce reglementează achiziția echipamentelor pentru angajați și care a stat la baza întocmirii documentației de atribuire pentru organizarea licitațiilor este neuniform și imperfect, nu stabilește per sistem denumirea stofei și compoziția fibroasă în %;
- s-au procurat 20 de poziții de echipamente în sumă de 11,5 mil. lei fără etichetă privind compoziția fibroasă în % a stofei ori compoziția fibroasă a stofei de pe etichetă nu corespunde specificației tehnice propuse în oferta câștigătoare, fiind achiziționate echipamente cu un conținut înalt de fibre sintetice în defavoarea fibrelor naturale;
- stocurile de echipamente din depozitele care aparțin la 4 autorități contractante se cifrează la 49,4 mil. lei, fiind în creștere față de anul precedent cu 13,1 mil. lei, astfel mijloacele bugetare pe o perioadă nedeterminată fiind dezafectate în formarea de stocuri neutilizate;

²⁹ MADRM, MJ, MECC, MEI, MAI, MF, MAEIE.

³⁰ MAI, MADRM, MJ, MECC.

³¹ Art.54 alin.(1) lit.(c) din Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice.

- contractele de achiziție a serviciilor de păstrare a cerealelor stocate în rezerva de stat cu valoarea de 27,3 mil. lei nu au fost încheiate de autoritatea contractantă din cadrul MAI în condiții de transparentă, concurență și eficiență a utilizării banilor publici, procedurile de negociere fiind formale și nedocumentate;
- s-a admis achitarea neregulamentară a plăților în avans pentru executarea unor lucrări unei organizații internaționale pe un termen mai mare de patru ani, fără transmiterea lucrărilor în sumă de 28,7 mil. lei³²;
- autoritățile contractante din cadrul sistemului a două ministere³³ nu au capitalizat lucrările executate la unele obiective în valoare totală de 46,3 mil. lei, precum și nu au efectuat regulamentar recepția la terminarea lucrărilor de reconstrucție în valoare de 38,3 mil. lei;
- unele autorități contractante din cadrul unui minister³⁴ au acceptat achiziția medicamentelor în valoare de 10,0 mil. lei cu un termen de valabilitate mai mic, decât cel stabilit în ofertă și în contractatul de achiziție publică încheiat;
- achiziționarea formularelor tipizate de documente primare cu regim special, cu abateri de la prevederile normative³⁵;
- la încheierea contractelor și achiziția unor bunuri în valoare de 2,0 mil. lei, destinate combaterii infecției Covid-19, nouă autorități contractante din cadrul unui minister³⁶ au aplicat neregulamentar în contracte cota TVA majorată de 20%, față de cota TVA de 8% pentru astfel de bunuri, în 61 de cazuri fiind achitate din buget cu 0,3 mil. lei mai mult;
- grupurile de lucru pentru achiziții nu au întocmit și nu au publicat regulamentar Rapoartele privind monitorizarea executării contractelor de achiziții publice, inclusiv în vederea combaterii infecției Covid-19³⁷.

3.5. Autoritățile contractante continuă practica divizării achizițiilor publice.

La organizarea unor proceduri de achiziție a bunurilor, lucrărilor și serviciilor, autoritățile contractante din cadrul sistemului a 6 ministere³⁸ au admis divizarea neregulamentară a achizițiilor cu valoarea totală de 40,7 mil. lei.

Conform cadrului legal³⁹, contractul de achiziții publice se încheie conform procedurilor de achiziție publică prevăzute de lege, pentru întreaga sumă atribuită unei achiziții pe an, în temeiul planului de achiziție și în limita alocațiilor aprobate, cu înregistrarea obligatorie la trezorerie. Autoritatea contractantă nu are dreptul să divizeze achiziția prin încheierea de contracte de achiziții publice separate în scopul aplicării unei alte proceduri de achiziție publică decât procedura care ar fi fost utilizată în conformitate cu prezenta lege, în cazul în care achiziția nu ar fi fost divizată⁴⁰.

³² MAI

³³ MJ nu a capitalizat lucrări în sumă de 31,0 mil. lei și MADRM - de 15,3 mil. lei.

³⁴ MSMPs.

³⁵ MF.

³⁶ MAI.

³⁷ MAEIE.

³⁸ MADRM - în sumă de 11,2 mil. lei, MECC - de 13,3 mil. lei, MEI - de 1,9 mil. lei, MAI - de 10,1 mil. lei, MSMPs - de 2,3 mil. lei, MAEIE - de 1,9 mil. lei.

³⁹ Art.74 alin. (1) din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice.

⁴⁰ Art.76 alin. (1) din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice.

Auditul public extern denotă că divizarea procedurilor de achiziție este constatată în multiple cazuri, această neregularitate nefiind luată în considerare și nici raportată ca problemă majoră și frecventă, inclusiv de către autoritățile de profil cu atribuții de control ex-post din cadrul Ministerului Finanțelor. Ca urmare a disfuncționalității procesului de planificare a contractelor de achiziție, în cadrul a 6 ministere s-a admis divizarea achizițiilor publice în 193 de contracte de mică valoare, în sumă de 40,7 mil. lei. Totodată, 4 autorități contractante din cadrul unui minister⁴¹ evită efectuarea procurărilor prin Sistemul electronic de achiziții MTender, achizițiile publice fiind efectuate pe suport de hârtie.

IV. CONCLUZIE GENERALĂ

Modul în care autoritățile contractante efectuează achizițiile publice determină, în mare parte, eficiența gestionării banilor publici utilizați la realizarea obiectivelor instituționale. Curtea de Conturi, repetat, *atenționează* asupra multiplelor deficiențe acumulate pe parcursul ultimilor ani în acest domeniu. Astfel, misiunile de audit desfășurate de către Curtea de Conturi asupra conformității achizițiilor publice executate în perioada 2019-2020 au relevat că autoritățile contractante cu atribuții și responsabilități în domeniul gestionării finanțelor publice nu au respectat prevederile regulamentare în cadrul procedurilor de achiziții publice de mărfuri, lucrări și servicii fiind redusă transparența procesului de achiziții, gradul de eficiență în utilizarea banului public, ceea ce s-a exprimat prin:

- nemodificarea și neconsolidarea cadrului regulator intern aferent funcționării grupurilor de lucru pentru achiziții publice cu stabilirea și divizarea clară a sarcinilor, atribuțiilor și responsabilităților;
- planificarea defectuoasă a achizițiilor de bunuri și servicii sau tergiversarea procedurilor de achiziții publice, soldată cu nevalorificarea alocațiilor, precum și nemodificarea planurilor anuale de achiziție pe paginile web deținute ținând cont de alocațiile precizate;
- elaborarea restrictivă a documentației de atribuire, inclusiv a specificațiilor tehnice, ceea ce a condus la limitarea concurenței și utilizarea neeficientă a mijloacelor publice;
- întocmirea documentației de atribuire și a contractelor de achiziție a lucrărilor în lipsa unor proiecte și devize generale de cheltuieli, expertizate în mod regulamentar;
- neasigurarea monitorizării și executării contractelor de achiziție publică în condițiile ofertei desemnate câștigătoare;
- încheierea acordurilor adiționale, prin care a fost majorat volumul achizițiilor de lucrări stabilite în oferta câștigătoare și în contractul încheiat, din cauza lipsei proiectelor de execuție, planificării neconforme a contractelor de achiziții, neasigurând și transparența lor;
- achitarea neregulamentară a plăților în avans pentru lucrări pe un termen nedeterminat;
- nesolicitarea regulamentară, de la operatorii economici desemnați câștigători, a garanției de bună execuție la încheierea contractelor de achiziție;

⁴¹ MADRM.

- achiziționarea de către autoritățile contractante a unor bunuri din bani publici la prețuri exagerate față de prețul inițial de achiziție;
- admiterea divizării contractelor prin achiziții publice în special de valoare mică;
- capacități reduse de absorbție a fondurilor, inclusiv din surse externe;
- alocarea mijloacelor pentru procurări la finele anului bugetar a creat impedimente pentru desfășurarea transparentă și eficientă a procedurilor de achiziții, soldată cu neexecutarea contractelor, extinderea termenelor de execuție și nevalorificarea alocațiilor;
- lacunele și necorelările cadrului normativ aferent domeniului achiziții publice provoacă neclarități la aplicarea unor proceduri;
- sistemul de achiziții electronice MTender nu încorporează toate procedurile de achiziție prevăzute în Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice, fiind limitat doar la licitațiile deschise și cererea ofertelor de prețuri, precum și limitează dreptul operatorilor economici nerezidenți de a participa la procedura de achiziție publică, fiindcă nu recunoaște semnăturile electronice ale persoanelor nerezidente;
- monitorizarea incompletă de către Agenția Achiziții Publice, ca organ responsabil de administrarea achizițiilor publice, a legalității acțiunilor întreprinse de autoritățile contractante sau a omisiunilor admise de acestea, situație cauzată de capacitățile instituționale reduse ale acestui organ. Nedezvoltarea de către Agenția Achiziții Publice, conform legii⁴², a mecanismelor de certificare a persoanelor din cadrul autorităților contractante și a furnizorilor de servicii de achiziție, responsabile de organizarea, desfășurarea procedurilor de achiziție publică și atribuirea contractelor de achiziții publice.

Pentru remedierea curențelor și neregulilor enunțate, Curtea de Conturi a înaintat **223 de recomandări de audit**, menite să remedieze lacunele cadrului regulator, să perfecționeze SIA „RSAP”/MTender, să fortifice capacitățile instituționale de planificare, realizare și monitorizare a procesului de achiziții instituite în cadrul entităților auditate. În linii mari, recomandările vizează:

ajustarea/îmbunătățirea cadrului legal și dezvoltarea SIA (Ministerului Finanțelor și Ministerul Sănătății):

- modificarea mecanismului de aplicare a Legii nr.131/2015 privind achizițiile publice, ținând cont de prevederile cadrului legal în vigoare, cu stabilirea valorii pragurilor de achiziții menite să asigure conformitatea procedurilor de achiziție publică, inclusiv asigurarea transparenței achizițiilor de valoare mică prin sistemul de achiziții electronice;
- dezvoltarea posibilităților funcționale ale SIA RSAP/MTender, cu includerea tuturor etapelor aferente unei proceduri de achiziție, care să asigure transparența maximă și mecanisme eficiente de monitorizare a întregului proces al achizițiilor publice și să permită desfășurarea eficientă și transparentă a tuturor tipurilor de achiziții publice, în concordanță cu legislația în vigoare, precum și elaborarea unui mecanism de recunoaștere a semnăturilor operatorilor economici nerezidenți, potențiali participanți la procedurile de achiziție publică;

⁴² Art.10 lit.(e) din Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice.

- asigurarea corelării SIA RSAP/MTender cu platforma www.tender.md (BAP) și cu alte platforme relevante;
- elaborarea ghidului utilizatorului SIA RSAP/MTender;
- asigurarea corelării noțiunilor din Ordinul ministrului Finanțelor nr.216 din 28.12.2015, la aspectul investiții/reparații capitale, cu prevederile actelor normative în domeniul construcțiilor;
- neadmiterea finanțării lucrărilor de reparații și investiții capitale prin proiecte și devize generale de cheltuieli nefundamentate și neexpertizate în modul stabilit, precum și în lipsa planificării și alocării regulamentare a mijloacelor financiare la capitolul investiții capitale prin legile bugetare anuale;
- Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale pentru ajustarea actelor normative care reglementează procesul de compensare a medicamentelor, în scopul evitării ambiguității actelor normative și excluderii riscului de interpretare incorectă a atribuțiilor Consiliului și ale Secretariatului la etapele de includere și de excludere a medicamentelor compensate.

consolidarea CIM/acțiunilor de control din partea autorităților contractante:

- Ministerului Economiei și Infrastructurii, pentru evaluarea prin prisma Standardelor de control intern în sectorul public aplicabile, a procesului de achiziție publică, în scopul identificării și gestionării ulterioare a lacunelor, deficiențelor și riscurilor identificate aferente acestuia;
- Ministerului Afacerilor Interne, pentru descrierea integrală a proceselor operaționale privind achizițiile publice, precum și actualizarea registrelor riscurilor aferente implementării sistemului de control intern managerial, care să garanteze conformitatea întregului proces de efectuare a achizițiilor publice;

altele:

- Guvernului Republicii Moldova, pentru examinare prin prisma competențelor privind dispunerea plafonării adaosurilor comerciale la bunurile, lucrările și serviciile achiziționate de autoritățile contractante cu achitare din bugetul public național;
- Ministerului Economiei, pentru asigurarea elaborării cadrului normativ de standardizare și reglementare tehnică pentru sectorul industriei ușoare pe teritoriul Republicii Moldova, precum și pentru actualizarea cotelor utilizate la determinarea valorii obiectivelor de construcții;
- Agenției pentru Supraveghere Tehnică, pentru efectuarea controlului volumelor și a costului lucrărilor executate la obiectele de construcții și reparații capitale în lipsa unor proiecte și devize generale de cheltuieli, expertizate în mod regulamentar și finanțate din bugetul de stat;
- Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, pentru identificarea unui mecanism de răspundere a operatorilor economici care fac abuz de dreptul de a contesta de nenumărate ori procedura de achiziție publică, ceea ce, în consecință, duce la tergiversarea și/sau la neîncheierea contractelor de achiziții și la nevalorificarea alocațiilor bugetare, cu impact asupra executării obiectivelor instituționale.

Sinteza analitică a rezultatelor de audit aferente domeniului achiziții publice în perioada 2019-2020 a fost întocmită de grupul de lucru în următoarea componență:

Președintele grupului de lucru:

Victor Munteanu,
șef al Direcției audit III
din cadrul Direcției generale de audit I

Membrii grupului de lucru:

Sergiu Știrbu,
șef al Direcției generale de audit V

Tatiana Caraman
șef al Direcției sinteză și raportare din
cadrul Direcției Generale Metodologie,
Planificare și Raportare

Coordonat:

Ecaterina Paknehad
șef al Aparatului Curții de Conturi

Lista misiunilor de audit realizate de CCRM în anii 2020-2021 asupra conformității procesului de achiziții publice în cadrul ministerelor

Nr. d/o	Raportul de audit	Hotărârea Curții de Conturi	Numărul de recomandări înaintate
1	Raportul auditului conformității achizițiilor publice în cadrul sistemului Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și la unele entități din subordine, precum și la alte părți implicate	Hotărârea Curții de Conturi nr.57 din 30 noiembrie 2020	44
2	Raportul auditului conformității achizițiilor publice în cadrul Ministerului Educației, Culturii și Cercetării și la unele entități din subordine	Hotărârea Curții de Conturi nr.73 din 22 decembrie 2020	19
3	Raportul auditului conformității asupra achizițiilor publice în cadrul Ministerului Economiei și Infrastructurii în anii 2019-2020	Hotărârea Curții de Conturi nr.17 din 29 aprilie 2021	38
4	Raportul auditului conformității achizițiilor publice în cadrul sistemului Ministerului Apărării în anii 2019-2020	Hotărârea Curții de Conturi nr.34 din 05 iulie 2021	13
5	Raportul auditului conformității asupra achizițiilor publice în cadrul sistemului Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene în perioada 2019-2020	Hotărârea Curții de Conturi nr. 38 din 19 iulie 2021	12
6	Raportul auditului conformității asupra achizițiilor publice în cadrul sistemului Ministerului Justiției în anii 2019-2020	Hotărârea Curții de Conturi nr. 40 din 23 iulie 2021	14
7	Raportul auditul conformității asupra achizițiilor publice în cadrul sistemului Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului în anii 2019-2020	Hotărârea Curții de Conturi nr.46 din 29.07.2021	19
8	Raportul auditul conformității asupra achizițiilor publice în cadrul sistemului Ministerului Finanțelor în anii 2019-2020	Hotărârea Curții de Conturi nr.48 din 30.07.2021	43
9	Raportul auditul conformității asupra achizițiilor publice în cadrul sistemului Ministerului Afacerilor Interne în anii 2019-2020	Hotărârea Curții de Conturi nr.50 din 10.09.2021	21
	Total		223