



CURTEA DE CONTURI A REPUBLICII MOLDOVA

RAPORTUL

auditului conformității achizițiilor publice în cadrul sistemului Ministerului Afacerilor Interne în anii 2019-2020



Temeiul, metodologia și criteriile de audit

- Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova nr. 260 din 07.12.2017**
- Hotărârile Curții de Conturi nr.77 din 27.12.2019 și nr.62 din 10.12.2020 „Privind aprobarea Programelor activității de audit a Curții de Conturi pe anii 2020-2021”.**
- Standardele Internaționale ale Instituțiilor Supreme de Audit: ISSAI 100, ISSAI 400, precum și ISSAI 4000.**
- Legea privind achizițiile publice nr.131 din 03.07.2015.**
- Un set de acte normative care conțin revederi generale și specifice, îndreptate la asigurarea aplicării legii nominalizate.**



Scopul misiunii de audit

**Evaluarea conformității achizițiilor publice
în sistemul Ministerului Afacerilor Interne
cu prevederile cadrului normativ-legal și
emiterea concluziei generale de audit**



Obiectivele specifice ale misiunii de audit

1. Managerii autorităților contractante prin deciziile lor (ordine) au stabilit regulamentele atribuțiilor fiecărui grup de lucru și funcțiile fiecărui membru în parte necesare pentru exercitarea procedurilor de achiziții?

2. Autoritățile contractante au calculat și planificat regulamentele valoarea estimativă a contractelor de achiziție a bunurilor, lucrărilor și serviciilor incluse în planul anual de achiziții reieșind din necesitățile reale?

3. Documentația de atribuire publicată de autoritățile contractante este conformă și nu au fost stabilite unele criterii de calificare și selecție limitative și discriminatorii pentru unii operatori economici participanți la procedura de achiziție publică?

4. Clauzele contractuale încheiate cu operatorul economic corespund cu elementele ofertei desemnate câștigătoare, iar autoritățile contractante au recepționat bunurile, serviciile și lucrările conform condițiilor contractelor încheiate?

5. Entitățile nu au admis divizarea achizițiilor publice prin încheierea unor contracte de achiziții separate cu scopul aplicării altei proceduri de achiziție decât procedura legală?



Valoarea achizițiilor publice executate în cadrul sistemului MAI (1364,2)

Cod	Denumirea	Executat în anul 2019 (mil. lei)	Executat în anul 2020 (mil. lei)	Total executat (mil.lei)
1	2	3	4	5=3+4
Total cheltuieli și active nefinanciare		657,8	706,4	1364,2
22	Bunuri și servicii, inclusiv servicii comunale	221,3 64,6	217,7 59,4	439,0 124,0
31	Mijloace fixe	247,6	305,5	553,1
32	Rezerve materiale	14,8	3,0	17,8
33	Stocuri de materiale circulante	174,1	180,2	354,3



Deficiențe și neconformități în procesul de achiziții publice în cadrul sistemului MAI în 2019-2020

- Cadrul regulator intern aferent funcționării grupurilor de lucru pentru achizițiile publice **la 10 autorități contractante din 12 auditate nu a fost modificat** și consolidat cu stabilirea și divizarea clară a sarcinilor, atribuțiilor și responsabilităților între membrii grupului de lucru, iar **4 entități nu au descris regulamentar procesele operaționale privind achizițiile publice**, nefiind actualizate și/sau elaborate registrele riscurilor.
- La planificarea achizițiilor publice nu au fost respectate în totalitate principiile privind fundamentarea necesităților reale, de accesibilitate și de transparență. Chiar dacă și dispun de planuri de achiziții nu le revizuiesc la etapa modificărilor de buget ținând cont de majorarea sau micșorarea alocațiilor și nu le publică în modul stabilit, planurile de achiziții fiind denaturate per total cu circa **170,0 mil. lei.**



Deficiențe și neconformități în procesul de achiziții publice în cadrul sistemului MAI în 2019-2020

- ❑ Excedentul de mijloace financiare planificat pentru achitarea serviciilor comunale și a altor servicii (30,6 mil. lei) a fost redistribuit la achiziția lucrărilor de reparații curente, cheltuieli care inițial nu au fost incluse în planurile anuale de achiziții pe anii 2019-2020.**
- ❑ 11 autorități contractante nu au valorificat mijloacele financiare destinate achizițiilor publice în sumă de 221,0 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.**
- ❑ Executarea achizițiilor publice pe tipuri de proceduri denotă că în anul 2020 mai mult de jumătate sau 54,5% (432,0 mil. lei) din volumul total de achiziții publice sau desfășurat în afara unui sistem de achiziții transparent.**



Tipurile de proceduri de achiziții publice executate în cadrul sistemului MAI

Tipul procedurii de achiziție	Anul 2019			Anul 2020		
	Numărul contractelor de achiziții	Valoarea contractelor (mil. lei)	Ponderea în totalul achizițiilor (%)	Numărul contractelor de achiziții	Valoarea contractelor (mil. lei)	Ponderea în totalul achizițiilor (%)
	1	2	3	4	5	6
TOTAL:	2404	443,5	100	2366	795,2	100
Licitație deschisă	267	262,9	59,3	282	334,1	42,0
Cererea ofertelor de prețuri	158	43,7	9,9	149	29,0	3,7
Negociere fără publicare	131	52,0	11,7	124	343,0	43,1
Achiziții de valoare mică	1848	84,9	19,2	1811	89,1	11,2



Deficiențe și neconformități în procesul de achiziții publice în cadrul sistemului MAI în 2019-2020

- Nerespectând regulile de descriere a bunurilor, au fost elaborate specificații tehnice restrictive cu referire la un anumit model de autoturism, fapt care a adus la limitarea concurenței și procurarea autoturismelor de la doi operatori economici afiliați, cu care în ultimii ani au fost încheiate **12 contracte de achiziție a autoturismelor în valoare 90,0 mil. lei.****
- MAI nu a aprobat norme de dotare a instituțiilor din subordine cu mijloace de transport de serviciu și transport de intervenție operativă, care ar sta la baza justificării cheltuielilor bugetare pentru achiziția autoturismelor de teren, cu tracțiune 4x4, care sunt mai costisitoare în defavoarea unor modele de autoturisme cu caracteristici tehnice similare dar mai ieftine, fiind ratate economii în sumă de **9,8 mil. lei.****



Deficiențe și neconformități în procesul de achiziții publice în cadrul sistemului MAI în 2019-2020

- ❑ 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 anunțarea majorată a valorii estimative a achiziției publice și procurarea unor automobile prin intermediari.
- ❑ Analiza prețurilor de achiziție a **90 autoturisme Dacia Duster Confort de teren, 4x4** în valoare totală de **32,9 mil. lei** în cadrul sistemului MAI, denotă că IGPF a procurat autoturismul cu prețul de **325,0 mii lei**, IGC - cu **342,7 mii lei**, iar IGP - cu **384,3 mii lei**. Diferența de preț față de prețurile de achiziție ale IGC per total este majorată cu **2,5 mil. lei** și ale IGPF - majorată cu **3,5 mil. lei**.
- ❑ IGSU a procurat cu prețul de **833,0 mii lei** un autoturism uzat **Toyota Tundra, 4x4** importat de o persoană fizică sau (adaos comercial de **57%** la valoarea procurată), iar un autoturism **Ford Ranger, 4x4** - cu **924,0 mii lei** (adaos comercial de **144%**) și fără concurență.



Achizițiile Inspectoratului General de Carabinieri

(Dacia Duster Confort cu prețul unitar 342,7 mii lei)





Achizițiile Inspectoratului General al Poliției (Dacia Duster Confort cu prețul unitar 384,3 mii lei)



Foto Moldpres



Foto Moldpres



Deficiențe și neconformități în procesul de achiziții publice în cadrul sistemului MAI în 2019-2020



- ❑ La achiziția dispozitivelor pentru măsurarea vitezei (radar) în valoare de **4,4 mil. lei** și a echipamentelor pentru măsurarea alcoolemiei în sumă de **1,3 mil. lei** au fost elaborate specificații tehnice restrictive la care a participat un singur ofertant.
- ❑ S-au admis adaosuri comerciale exagerate la alcoolteste în sumă **1,0 mil. lei sau 329%** la prețul de achiziție și sau ratat economii la achiziția radarelor (**0,6 mil. lei**), procurările fiind efectuate prin intermediari.



Deficiențe și neconformități în procesul de achiziții publice în cadrul sistemului MAI în 2019-2020

- Cadrul normativ ce reglementează achiziția echipamentelor pentru angajații din sistemul MAI, care a stat la baza întocmirii documentației de atribuire pentru organizarea licitațiilor publice este neuniform și imperfect, nu stabilește denumirea stofei și compoziția fibroasă în %.**
- În lipsa cadrului normativ de standardizare pentru domeniu/ramura industriei ușoară, grupurile de lucru, la elaborarea reglementărilor tehnice pentru procurarea echipamentului, aferente documentației de atribuire pentru licitațiile publice, au făcut referință la GOST-urile fostei URSS și Federației Ruse.**
- S-au procurat 20 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 criteriilor din oferta câștigătoare și specificațiile contractului încheiat.**



Deficiențe și neconformități în procesul de achiziții publice în cadrul sistemului MAI în 2019-2020

- S-au achiziționat unele poziții de echipamente cu unul și același conținut de fibre sintetice, dar la prețuri diferite, diferența de preț la **14 poziții de bunuri constituie 0,4 mil. lei.**
- Stocurile de echipamente din depozitele a **4 autorități contractante** se cifrează la **49,4 mil. lei**, fiind în creștere față de anul precedent cu **13,1 mil. lei**, dezafectând mijloacele bugetare pe o perioadă nedeterminată. Unele din cauze - **procurarea unor mărimi mari de echipamente care nu au fost solicitate de angajați, precum și stocarea unor echipamente învechite care nu corespund modelului aprobat.**



Echipamente achiziționate fără etichetă privind compoziția fibroasă în %





Echipamente achiziționate fără etichetă privind compoziția fibroasă în %





Stocurile de echipamente din depozitele IGP (26,4 mil.lei)





Stocurile de echipamente din depozitele IGP (26,4 mil.lei)





**16,5 mii bucăți costume de protecție în sumă de
1,6 mil.lei, IGP (ajutor umanitar)**



2021-1-20 14:00



12,5 mii bucăți de echipament în sumă 3,3 mil. lei (veste de vară, de iarnă și mănuși) IGP (ajutor umanitar)





Deficiențe și neconformități în procesul de achiziții publice în cadrul sistemului MAI în 2019-2020

- Organizarea procedurilor de achiziție a lucrărilor de construcții, reconstrucții și reparații capitale a clădirilor în valoare totală de 107,9 mil. lei s-a efectuat în lipsa unor proiecte și devize generale de cheltuieli, expertizate în mod regulamentar.**
- S-a admis achitarea neregulamentară a plăților pentru lucrări în avans unei organizații internaționale, care a depășit un termen de patru ani, fără a fi transmise lucrările de construcții în sumă de 28,7 mil. lei. Concomitent, unele mijloace financiare cheltuite pentru achiziția lucrărilor de construcții și reparații nu au fost planificate și alocate regulamentar la capitolul investiții capitale prin legile bugetare anuale.**



Deficiențe și neconformități în procesul de achiziții publice în cadrul sistemului MAI în 2019-2020

- Din cauza **lipsei proiectelor de execuție** și lipsei documentării lucrărilor ascunse la contractele de achiziție a lucrărilor de construcție, întocmite în rezultatul licitațiilor publice, **au fost încheiate acorduri adiționale**, fiind majorate volumele de lucrări cu **7,3 mil. lei**, iar termenele de execuție prelungite cu până la **35 luni** față de cele contractate.
- S-a admis tergiversarea procedurilor de achiziție a lucrărilor care s-a soldat cu nevalorificarea alocațiilor în sumă de **9,8 mil. lei**, iar la procedura de evaluare a ofertelor au fost desemnate câștigătoare oferte nesemnate de către operatorii economici.



Achiziția echipamentelor pentru construcția rețelei de radiocomunicații în standard TETRA, prin procedura de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare nu s-a efectuat cu respectarea principiilor de legalitate, transparență, concurență și eficiență, fapt care a dus la costuri finale exagerate al rețelei de radiocomunicații.



Deficiențe și neconformități în procesul de achiziții publice în cadrul sistemului MAI în 2019-2020

- Aplicarea procedurii de achiziție și atribuirea 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 privind achizițiile publice.**
- Specificațiile tehnice și contractul de achiziții de lucrări au fost întocmite **în lipsa unui proiect și deviz general de cheltuieli**, expertizat în mod regulamentar, iar mijloacele financiare care au fost cheltuite pentru achiziția echipamentelor și construcția rețelei de radiocomunicații **nu au fost planificate și alocate regulamentar la capitolul investiții capitale prin legile bugetare anuale.**



Deficiențe și neconformități în procesul de achiziții publice în cadrul sistemului MAI în 2019-2020

- Datorită aplicării pe teritoriul vamal al Republicii Moldova a unor **adaosuri comerciale nelegitime, care la unele poziții de echipamente au atins cota maximă de 229%** la prețul inițial de import, au fost admise costuri finale exagerate al rețelei de radiocomunicații, iar din bugetul de stat s-a achitat **cu 24,4 mil. lei mai mult.**
- Responsabilul financiar a achitat plățile pentru lucrări **în sumă de 1,5 mil. euro în lipsa proceselor-verbale de recepție a lucrărilor executate și a documentelor primare etalonului cantitativ și valoric, care ar justifica executarea lucrărilor pe teritoriul Republicii Moldova pentru construcția rețelei de radiocomunicații.**
- Au fost cauzate **pierderi bugetare în sumă de 8,0 mil. lei** pentru înlocuirea fizică a Centrului de management și comutare, care tehnic era funcțional și respectiv **în sumă de 6,5 mil. lei pentru achitarea TVA la buget la lucrările executate pe teritoriul național de către 2 operatori economici.**



Centrul de management și comutare (SwMI) deținut de IGPF, tehnic era funcțional și a fost înlocuit fizic (valoarea de bilanț 10,6 mil.lei și uzura 50%)





Deficiențe și neconformități în procesul de achiziții publice în cadrul sistemului MAI în 2019-2020

- Datorită neasigurării unei concurențe de oferte la achiziția a 66 de stații de bază pentru rețeaua de radiocomunicații a fost înregistrată o diferență de preț de achiziție majorată cu 29,5 mil. lei pentru același tip de echipamente achiziționate.
- Construcția rețelei de radiocomunicații pentru scopurile operaționale în cadrul Poliției nu a fost finalizată pe deplin, însă bugetul achiziției, aprobat conform acordului de finanțare a fost depășit cu 27,9 mil. lei.
- A fost admisă dezafectarea mijloacelor bugetare pentru stocarea în depozit a unor piese pe un termen nedeterminat, în sumă de 4,0 mil. lei, precum și generarea unor cheltuielilor bugetare de 3,8 mil. lei, cauzate de instalarea echipamentelor de radiocomunicații pe turnuri de telecomunicații private neconstruite de MAI în cadrul proiectului.



Deficiențe și neconformități în procesul de achiziții publice în cadrul sistemului MAI în 2019-2020



- ❑ Prețurile de achiziție în cadrul sistemului MAI pentru un terminal portabil variază de la **12,1 mii lei până la 17,9 mii lei** per unitate, iar pentru un terminal mobil **de la 18,0 mii lei până la 30,0 mii lei** per unitate.
- ❑ Achiziție terminalelor radio în standard TETRA s-a efectuat în baza unor specificații tehnice restrictive cu referire la un anumit model de terminal și producător, motiv pentru care documentația de atribuire a fost contestată la ANSC de mai multe ori.



Riscuri privind surparea fundamentului turnurilor, reieșind din faptul că Poliția de Frontieră nu poate asigura mentenanța bunurilor.



În rezultatul litigiului privind achiziția lucrărilor de construcție a „Rețelei de comunicații fixe și mobile pentru consolidarea managementului frontierei de stat pe segmentul Ungheni - Giurgiulești” persistă riscul înstrăinării a **28 de turnuri de telecomunicații proprietate publică în valoare de **31,2 mil. lei**.**



Riscuri privind surparea fundamentului turnurilor, reieșind din faptul că Poliția de Frontieră nu poate asigura mentenanța bunurilor





Deficiențe și neconformități în procesul de achiziții publice în cadrul sistemului MAI în 2019-2020

- La încheierea contractelor și achiziția unor bunuri în valoare de 2,0 mil. lei destinate combaterii infecției Covid-19, nouă autorități contractante **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 mai mult din buget cu **0,3 mil. lei.**
- Contractele de achiziție a serviciilor de păstrare a cerealelor stocate în rezerva de stat **nu au întrunit condiții de transparență, concurență și eficiența** a utilizării banilor publici, iar procedurile de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare au fost unele formale și nedocumentate.
- Urmare a disfuncționalității procesului de planificare a contractelor de achiziție s-a admis divizarea a **43 de contracte de mică valoare** în sumă de **10,1 mil. lei.**



Mecanismul de aplicare a Legii nr.131/2015 privind achizițiile publice nu a fost modificat în conformitate prevederile legii în vigoare

□ Deși Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice a fost modificată și racordată la cadrul legal comunitar, mecanismul de aplicare a legii stabilit prin Hotărâri de Guvern, timp de 3 ani nu a fost racordat pe deplin la prevederile legii, în special valorile pragurilor de achiziții, fapt ce creează incertitudini pentru autoritățile contractante întru executarea conformă a procedurilor de achiziție publică.



Rezultatele procedurilor de achiziție au fost contestate la ANSC de 72 ori

□ Documentația de atribuire și rezultatele procedurilor de achiziție privind evaluarea ofertelor întocmite de către 7 autorități contractante din subordinea ministerului au fost contestate la Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor de 72 ori, fiind adoptate 38 decizii (52,8%) prin care contestațiile operatorilor economici au fost admise și parțial admise, grupurile de lucru fiind obligate să-și revizuiască deciziile și să reevalueze ofertele, ori să modifice documentația de atribuire conform prevederilor legale, iar conform a 32 de decizii adoptate (44,5%) contestațiile operatorilor economici au fost respinse.



SIA „Registrul de stat al achizițiilor publice” MTender nu sprijină regulamentar toate procedurile de achiziții publice prevăzute de lege.

- Sistemul „MTender” este unul fragmentat, nu acoperă 6 proceduri de achiziție din 8 proceduri prevăzute de cadrul legal, nu cuprinde toate documentele și are o funcționalitate limitată la toate etapele unei proceduri de achiziție publică, inclusiv monitorizarea achizițiilor după unele criterii, oferind posibilitate autorităților contractante să negligeze unele cerințe de plasare a documentelor aferente unei proceduri de achiziție, ceea ce afectează legalitatea și transparența achizițiilor publice.**
- Sistemul MTender limitează dreptul operatorilor economici nerezidenți de a participa la procedura de achiziție publică, fiindcă nu recunoaște semnăturile electronice ale persoanelor nerezidente, deoarece nu există acorduri în acest sens între Republica Moldova și alte state. Participarea intermediarilor la procedurile de achiziții publice duc la achiziția bunurilor la prețuri exagerate.**