

Achizițiile publice în cadrul școlilor profesionale din mun. Chișinău:

Raport de evaluare și monitorizare

Autor:

Iurie Morcotîlo



Prezentul document a fost elaborat de Centrul Analitic Independent Expert-Grup în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: monitorizarea transparenței și promovarea controlului public” finanțat de Fundația Soros-Moldova.

Totodată, numai autorii sunt responsabili de afirmațiile din acest document, care nu sunt în mod necesar împărtășite de finanțator sau de persoanele care au făcut comentarii.

Expert-Grup nu adoptă poziții colective.

Cuprins

Lista de acronime	4
Introducere	5
Finanțarea școlilor profesionale din mun. Chișinău	6
Metodologia aplicată la monitorizarea achizițiilor	8
Rezultatele analizei și monitorizării achizițiilor publice	9
Concluzii și recomandări de politici	13
Anexe	15
Bibliografie	20

■ Lista de acronime

AAP - Agenția Achiziții Publice

AC – Autoritate contractantă

BAP – Buletinul Achizițiilor Publice

BOOST – Baza de date a cheltuielilor publice BOOST

CC – Consiliul Concurenței

CEIU – Centrul de excelență în industria ușoară

CÎS – Camera Înregistrării de Stat

COP – Cererea ofertelor de prețuri cu publicare

COPF – Cererea ofertelor de prețuri fără publicare

CVM – Contract de valoare mică

HG – Hotărâre de Guvern

ÎSAP – Întreprindere de stat de alimentare publică

ME – Ministerul Educației

SRL – Societate cu răspundere limitată

ȘP - Școală profesională

■ Introducere

În ultimii ani întregul sistem educațional din Republica Moldova a trecut printr-un proces de reformare destul de profund. Eforturile principale au fost orientate către ajustarea programelor de studii, optimizarea numerică a sectorului și capacităților instituționale ale Ministerului Educației. Totodată, sectorul dat rămâne unul dintre principalii beneficiari ai banilor publici, consumând peste 7% din PIB. Astfel, eficiența cheltuielilor în acest domeniu rămâne o prioritate în reformele derulate la moment.

O atenție sporită în cadrul reformelor educaționale a fost alocată și învățământului profesional-tehnic, datorită importanței lui pentru pregătirea unei forțe de muncă competitive. Acest sector, de asemenea, a trecut printr-un proces de comasare, ajustare a programelor și creștere a finanțării. Periodic, procesul de reformare și funcționarea a școlilor profesionale este supusă evaluării din mai multe aspecte, inclusiv și din punct de vedere a managementului finanțelor publice. Un rol important în evaluarea sectorului îl joacă Curtea de Conturi, care a estimat în anul 2014 impactul alocărilor bugetare pentru învățământul secundar profesional.¹

Totodată, puțină atenție a fost acordată în procesul de evaluare a sectorului menționat așa componente ca achizițiile publice. Achizițiile calitative și eficiente, însă, sunt un element critic pentru o performanță bună a școlilor profesionale și utilizare eficientă a banilor publici, destinați acestora. Din aceste considerente, raportul dat vine să acopere acest neajuns și să evalueze performanța achizițiilor publice în școlile profesionale, fiind selectate drept eșantion cele din mun. Chișinău.

Raportul dat are scopul să analizeze tot procesul de achiziții publice în școlile profesionale din municipiu. Pentru a înțelege importanța și rolul achizițiilor publice, raportul începe cu analiza volumului și structurii alocărilor bugetare pentru școlile respective (Capitolul 1). Apoi este dată o descriere scurtă a metodologiei de evaluare a achizițiilor (Capitolul 2), fiind urmată de constatările cheie identificate în procesul de analiză pe fiecare școală în parte (Capitolul 3). Se încheie raportul cu concluzii și recomandări de acțiuni pentru instituțiile cheie din sector (Capitolul 4). Totodată, în anexele la raport sunt prezentate rezultatele analizei achizițiilor publice pe fiecare dosar în parte, aranjate pe fiecare școală.

¹ <http://www.ccrm.md/hotarireview.php?idh=737&l=ro>

■ Finanțarea școlilor profesionale din mun. Chișinău

Actualmente în mun. Chișinău activează zece școli profesionale (ȘP), care se află în subordinea Ministerului Educației (ME).² Finanțarea școlilor respective a crescut permanent în ultimii patru ani și a ajuns la nivelul aproximativ de 120 mil. lei în anul 2015, ceea ce constituie aproximativ 21% din sumele alocate de către ME pentru educația secundară profesională la nivel național (Tabelul 1).

Tabelul 1. Alocările bugetare pentru școlile profesionale din mun. Chișinău (mil. lei)

	2012	2013	2014	2015
CEIU	13,6	15,8	17,3	19,1
ȘP nr. 2	17,7	19,7	17,2	17,8
ȘP nr. 3	11,0	12,5	14,1	13,2
ȘP nr. 4	6,8	7,4	7,0	6,6
ȘP nr. 5	11,0	11,5	11,8	12,6
ȘP nr. 6	11,3	13,1	13,3	14,4
ȘP nr. 7	6,7	8,0	10,4	10,7
ȘP nr. 9	13,2	14,5	14,8	14,8
ȘP nr. 10	5,6	6,5	6,5	6,5
ȘP nr. 11	3,8	3,5	3,9	4,2
Total	100,7	112,5	116,3	119,9

Sursa: BOOST, Ministerul Finanțelor

Notă: Centrul de excelență în industria ușoară (CEIU) a fost creat prin comasarea ȘP nr.1 și ȘP nr.8, iar ȘP nr.11 prin comasarea Școlii de meserii pentru nevăzători și slab-văzători cu Școala de meserii pentru surzi și hipoacuzi.

În pofida creșterii cheltuielilor din ultimii ani, volumul alocărilor bugetare permite doar menținerea operațională a ȘP, în timp ce pentru modernizarea acestor instituții educaționale se alocă o sumă infimă. Astfel, ponderea cheltuielilor capitale este extrem de mică și în ultimii patru ani nu a depășit nivelul de 2% din totalul alocărilor bugetare pentru aceste instituții de învățământ. Cheltuielile de personal și cele ce țin de transferurile către populație (în mare parte bursele pentru studenți) constituie circa 70% din alocările totale (Tabelul 2). Restul alocărilor sunt destinate procurării mărfurilor și serviciilor, de asemenea destinate activității curente a ȘP (utilități, alimente, etc.).

Tabelul 2. Structura alocărilor bugetare pentru școlile profesionale din mun. Chișinău (mil. lei)

	2012	2013	2014	2015
Cheltuieli capitale	1,6	4,3	1,5	0,7
Procurarea mijloacelor fixe	0,7	0,8	0,7	0,6
Reparații capitale	0,9	3,6	0,8	0,1
Cheltuieli curente non-personal	42,5	49,9	48,8	45,6
Plata mărfurilor și serviciilor	31,2	34,8	32,1	29,8
Alimentație	7,9	8,1	7,6	7,3
Reparații curente a clădirilor	5,0	5,9	4,6	3,7
Transferuri către populație	11,3	15,1	16,7	15,8
Cheltuieli de personal	56,6	58,2	66,0	73,5
Retribuirea muncii	45,1	46,3	52,4	58,1
Contribuții de asigurări sociale	10,0	10,3	11,6	13,0
Prime de asigurare obligatorie de asistență medicală	1,5	1,6	2,0	2,4
Total	100,7	112,5	116,3	119,9

Sursa: BOOST, Ministerul Finanțelor

² <http://edu.gov.md/ro/content/invatamint-secundar-profesional>

Conform clasificăției economice a cheltuielilor bugetare, achizițiile publice efectuate de către ȘP cuprind cheltuielile capitale și plata mărfurilor și serviciilor (cheltuieli curente non-personal). În ultimii ani achizițiile publice (cheltuieli capitale plus plata mărfurilor și serviciilor) au variat în jurul ponderii de 30% din totalul cheltuielilor pentru școlile analizate. Majoritatea cheltuielilor curente sunt destinate pentru procurarea alimentației și efectuarea reparației curente a clădirilor, iar aceste două linii reprezintă circa 40% din alocările pentru procurarea mărfurilor și serviciilor (Tabelul 2).

Deoarece cea mai mare parte a alocațiilor pentru achizițiile publice din ȘP din mun. Chișinău sunt destinate pentru procurarea alimentelor și reparațiilor capitale/curente este rezonabil de concentrat eforturile de monitorizare anume asupra acestor domenii. În acest context, de la ȘP s-a solicitat informația și accesul la dosarele ce țin de procurarea alimentelor, serviciilor alimentare, precum și a lucrărilor de reparații capitale/curente.

■ Metodologia aplicată la monitorizarea achizițiilor

Metodologia aplicată la analiza și monitorizarea achizițiilor publice din școlile profesionale din mun. Chișinău coincide, în mare parte, cu cea aplicată de către "Expert-Grup" la monitorizarea achizițiilor din sistemul educațional primar și secundar municipal.³ La fel, a fost aplicată abordarea bazată pe identificarea factorilor de risc din chestionarele modele elaborate de către "Transparency International" și Ministerul Finanțelor Publice al României, care au fost ajustate la realitățile Republicii Moldova (Anexa 1).

În general, metodologia a constat din două etape distincte. La prima etapă s-a solicitat de la școlile profesionale informația privind cuantumul și structura achizițiilor publice din ultimii patru ani. Informația statistică a fost cerută pentru o perioadă mai lungă de timp pentru a analiza atât dinamica volumelor și procedurilor de achiziții aplicate, cât și indicatorii de risc ce țin de concentrarea pieței. S-au luat în calcul indicatori precum frecvența contractelor câștigate de anumiți agenți economici și interdependența instituțională dintre ei. Gradul de interdependență dintre participanții la achizițiile publice s-a estimat prin consultarea informației publice din Registrul de stat al persoanelor juridice și întreprinzătorilor individuali, deținut de către Camera Înregistrării de Stat (CÎS), care conține date despre fondatori și adresa juridică a acestora.⁴

În baza indicatorilor menționați, în faza inițială s-a identificat un set de companii și proceduri de risc, care urmau să fie analizate la următoarea etapă. Aceasta din urmă consta din accesarea și analizarea minuțioasă a dosarelor de achiziții publice din ȘP, iar în baza acestei informații se fortifică sau se respinge riscul identificat la etapa precedentă. Astfel, din dosarele de achiziții se analizează raportul dintre prețul planificat de către autoritatea contractantă (AC) și cel al companiei câștigătoare, participarea la aceeași rundă de achiziție a companiilor interdependente, transmiterea invitațiilor de participare companiilor respective, etc. Luând în considerare numărul total de ȘP în mun. Chișinău, a fost planificat de a solicita accesul la 3-4 dosare de achiziții publice de la fiecare școală.

Finalmente, accesul la dosarele de achiziții publice permite analizarea gradului de respectare de către școlile profesionale a cadrului legal din domeniu. De asemenea, modul de compilare și păstrarea a dosarului de achiziții indică asupra capacităților instituționale a fiecărei școli în planificarea și executarea calitativă a achizițiilor publice. Pentru a arăta atât starea lucrurilor, cât și discrepanța între școli pe acest subiect a fost examinat fiecare dosar în parte. Rezultatele sunt prezentate în Anexa 2, unde sunt descrise carențele procedurale de bază ce țin de corespunderea dosarelor analizate cu cadrul normativ existent, în special Regulamentului cu privire la întocmirea și păstrarea dosarului achiziției publice aprobat prin HG nr. 9 din 17.01.2008.

³ I. Morcotețiu "Achizițiile publice în sistemul educațional din mun. Chișinău: Raport de evaluare și monitorizare", Expert-Grup, 2016.

⁴ <http://webinfo.cis.gov.md/company-search>

■ Rezultatele analizei și monitorizării achizițiilor publice

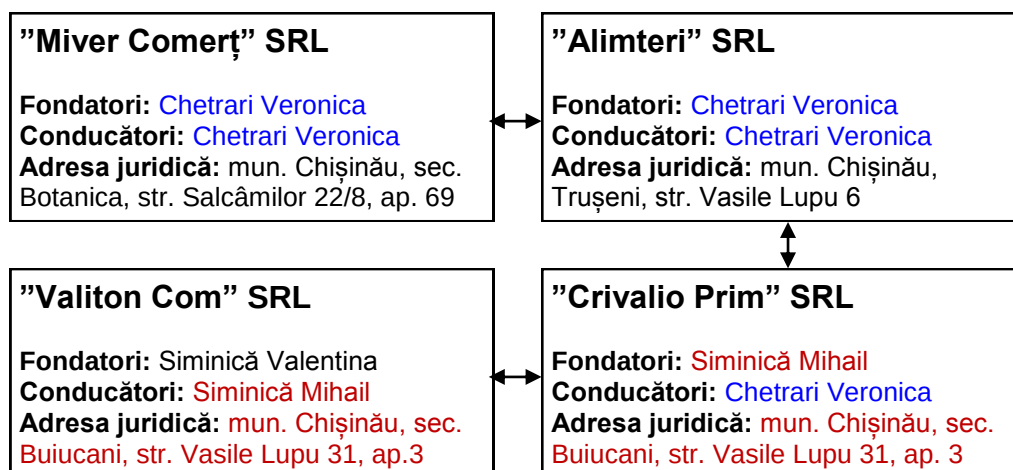
În procesul de monitorizare și analiză a achizițiilor publice din cadrul ȘP municipale au fost analizate 22 dosare de achiziții. Din cele 10 ȘP de la care s-a solicitat informația, accesul la dosare a fost asigurat de 7 instituții. Mai jos sunt prezentate rezultatele monitorizării achizițiilor pe fiecare școală, iar în Anexa nr. 2 sunt prezentate descrierile pe fiecare dosar în parte.

Centrului de excelență în industria ușoară

La Centrul de excelență în industria ușoară (CEIU) au fost analizate 4 dosare de achiziții publice a serviciilor de alimentare a elevilor din ultimii doi ani. Planificarea și executarea procedurilor de achiziții publice în cadrul școlii respective corespunde cadrului normativ existent, iar abaterile depistate țin de publicarea planurilor de achiziții.

Principalele riscuri în cadrul achizițiilor analizate se referă la coluziune și divizarea pieței de către agenții economici participanți. Astfel, din analiza informației statistice și a dosarelor prezentate de către CEIU s-a depistat că în cadrul achizițiilor de servicii alimentare participă și câștigă constant patru companii interdependente – "Miver Comerț" SRL, "Alimteri" SRL, "Valiton Com" SRL și "Crivalio Prim" SRL. Aceste patru companii au fondator comun sau adresă juridică comună, iar acest fapt denotă un risc major de coluziune între firmele respective (Figura 1).

Figura 1. Relațiile instituționale între companiile câștigătoare în cadrul achizițiilor de servicii alimentare desfășurate de CEIU



Sursa: CEIU, CÎS

De asemenea, s-a stabilit că prețul ofertei comerciale a companiei câștigătoare coincide cu cel din planul de achiziții al AC. Deși se presupune că prețul ofertei coincide cu minimul de cheltuieli de 10 lei per elev, compararea cu companiile care livrează produse alimentare către alte ȘP arată că pot fi obținute economii reale față de sumele planificate (diferența dintre suma din planul de achiziții și cea obținută în urma licitației).

Altă abatere procedurală constă în faptul că licitațiile publice în cadrul cărora au fost depuse doar o singură ofertă nu au fost anulate în prima rundă. Teoretic, în lipsa unei alternative pe piață se poate accepta o abatere de la prevederile cadrului legal în domeniu, dar cu aprobarea din partea Agenției Achiziții Publice (AAP). O scrisoare de aprobare în acest sens din partea Agenției nu a fost depistată.

Școala profesională nr. 2

Școala respectivă a prezentat doar informația statistică privind achizițiile publice de alimentație și lucrări de reparație pe perioada 2014-2016. Din păcate, accesul la dosarele de achiziții publice a fost refuzat.

Școala profesională nr. 3

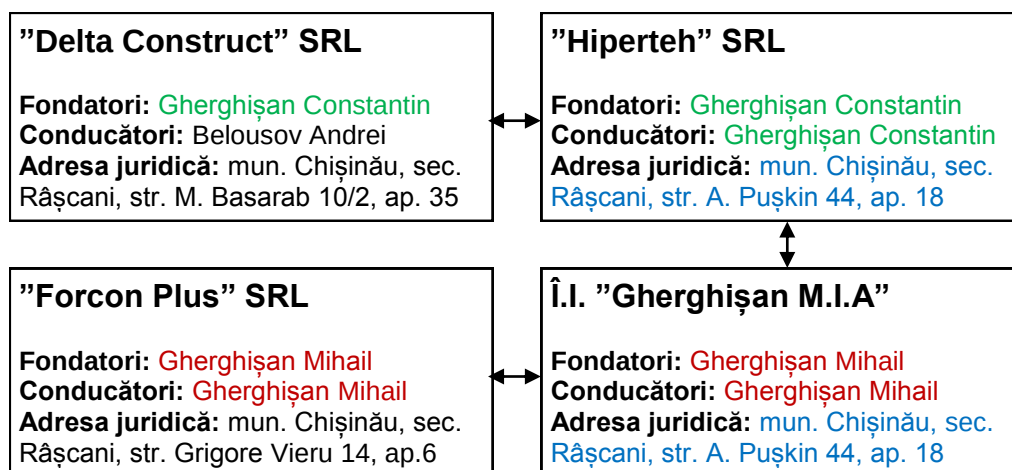
ȘP nr. 3 nu a prezentat nici informația statistică solicitată, nici nu a permis accesul la dosarele de achiziții publice.

Școala profesională nr. 4

ȘP nr. 4 achiziționează servicii alimentare de la o singură companie ÎSAP "Bucuria EL", care este și singura participantă la rundele de achiziții publice lansate de către această AC. Totodată, din spusele reprezentanților școlii a fost primit acceptul AAC de a nu anula licitațiile la care s-a prezentat doar compania respectivă, ea fiind unicul furnizor în sectorul dat al orașului. Principalele neajunsuri țin de conformarea la cadrul legal. Astfel, nu este completat un set de documente indispensabile pentru finalizarea unei achiziții publice: în dosarele analizate lipseau procesul-verbal de deschidere a ofertelor și declarațiile de imparțialitate semnate de către membrii grupului de lucru.

În anul 2013 în ȘP nr. 4 au fost executate lucrări de reparație capitală a acoperișului. În runda de procurare a lucrărilor respective au depus ofertele patru companii – "Delta Construct" SRL, "Hiperteh" SRL, "Darconstruct MRVD" SRL și "Forcons Plus" SRL. Compania câștigătoare a fost desemnată "Forcons Plus" SRL, însă această firmă are fondatori sau adrese juridice comună cu firmele "Delta Construct" SRL și "Hiperteh" SRL (Figura 2).

Figura 2. Relațiile între companiile participante la achiziția lucrărilor de reparație desfășurate de către ȘP nr. 4



Sursa: ȘP nr. 4, CÎS

De asemenea, dosarul achiziției lucrărilor de reparație în care a câștigat compania "Forcon Plus" SRL este incomplet, în el lipsesc procesele-verbale de deschidere și de evaluare a ofertelor, precum și declarațiile de imparțialitate a membrilor grupului de lucru, iar în darea de seamă către AAP nu este informația despre companiile participante și ofertele lor comerciale.

Școala profesională nr. 5

Analiza dosarelor de achiziții din cadrul ȘP nr. 5 a scos în evidență conformarea la procedurile stipulate în cadrul legal. Au fost depistate unele abateri precum nesemnarea declarațiilor de imparțialitate de către unii membri grupului de lucru și modificarea componenței grupului de lucru în procesul de achiziție, fără menționarea acestui fapt în procesele-verbale corespunzătoare.

Totodată s-au depistat unele riscuri de favorizare în cadrul achiziției lucrărilor de reparație capitală a acoperișului și montarea sistemului de ventilare a căminului nr. 2. Astfel, în cadrul COP nr. 201211650 din 18.05.2012 a procurării lucrărilor menționate au fost transmise invitații la trei companii "Ruviconstruct" SRL, "Glistar Lux" SRL și SC "Ormoscons", toate fiind din aceeași localitate rurală - s. Văratice, Ialoveni. Ignorarea agenților economici din municipiu sau din alte localități scoate în evidență riscul de favorizare din partea AC a companiilor menționate.

Școala profesională nr. 6

Analiza dosarelor de achiziții din cadrul ȘP nr. 6 a scos în evidență în mare parte abateri procedurale. Astfel, școala dată nu elaborează planuri anuale de achiziții, iar membrii grupului de lucru nu semnează declarațiile de imparțialitate sau procesele-verbale de deschidere și evaluare a ofertelor.

Școala profesională nr. 7

În procesul de achiziționare a lucrărilor de reparație capitale și curente au fost depistați factori de risc ce țin de trucarea procedurilor de achiziție. Au fost analizate două proceduri de achiziționare a lucrărilor de înlocuire a ferestrelor și ușilor – COP nr. 1308-op/14 din 14.03.2014 și COPF din 02.07.2015. În ambele proceduri, deși au participat mai multe companii, au câștigat doi agenți economici înrudiți "AlimConstruct" SRL și "Anserplast" SRL, ce au un fondator comun pe Rădvan Serghei. Riscul major de trucare provine din faptul că aceste companii au câștigat contractele respective strict la prețul de deviz (planificat) al lucrărilor, cu o coincidență de 100%. În cadrul primei proceduri alte companii au fost descalificate, dar caracterul vag al dării de seamă oferite de către AC nu permite analiza mai amplă a motivelor de descalificare.

Ca și în cazul CEIU, ȘP nr. 7 achiziționează servicii de alimentare. În cadrul procedurilor de achiziții participă tot companiile descrise în Figura 1, deci există riscul de coluziune și a mimării competiției din partea acestor companii. Astfel, la COP nr. 650-op/16 din 22.03.2016 de procurare a serviciilor alimentare au depus ofertele "Alimteri" SRL, "Miver Comert" SRL și "Valiton Com" SRL, iar câștigătorul a fost ultima companie. Spre deosebire de CEIU, unde are loc alternarea companiilor menționate în procesul de câștigare a contractului, în cadrul achizițiilor desfășurate de ȘP nr. 7 câștigă exclusiv compania "Valiton Com" SRL. Aceste tendințe denotă o divizare a pieții de servicii alimentare. Analiza bazei de date a contractelor de achiziții publice atribuite, care este plasată pe pagina web a AAP, scoate în evidență că companiile respective câștigă doar contracte cu aceste două școli.⁵

Analiza dosarelor de achiziție din cadrul ȘP nr. 7 a scos în evidență și unele lacune procedurale. Se evidențiază faptul că nu sunt pregătite și incluse în dosar mai multe documente obligatorii, precum procesele-verbale de deschidere a ofertelor și declarațiile de imparțialitate a membrilor grupului de lucru.

⁵ <http://tender.gov.md/ro/contracte-atribuite>

Școala profesională nr. 9

Pentru ȘP nr. 9 au fost analizate doar achizițiile publice de alimente pentru prima jumătate a anului 2016. În perioada ianuarie – iulie a anului curent au fost încheiate zece contracte de mică valoare (CVM), echivalentul valoric fiind de 464 733,46 lei. Luând în considerare valoarea acestor contracte ȘP nr. 9 trebuia să facă licitație publică de achiziție a alimentelor. În cazul dat, AC a mers la divizarea contractelor, ceea ce contravine art. 72 alin. (1) al Legii nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice.

În urma analizei CVM sus menționate s-a depistat faptul că au fost încheiate contracte cu două companii asociate, și anume cu "Anelita Prim" SRL și "Vladipav-Com" SRL. Ambele companii au adresă juridică și fondator comun. Astfel fondatorul în ambele cazuri este Pavlovscăia Anelea, iar adresa de înregistrare a companiilor respective este mun. Chișinău, sec. Buiucani, str. N. Costin 3, ap. 6. Deci, este riscul de favorizare a agenților economici menționați.

Școala profesională nr. 10

În cazul ȘP nr. 10 a fost imposibil de efectuat o analiză amplă a achizițiilor publice, în pofida deschiderii spre colaborare a conducerii școlii. Dificultatea cheie a constat în lipsa dosarelor de achiziții publice în arhiva școlii pentru ultimii doi ani. De fapt, s-a constatat doar existența unor contracte de achiziții, care nu erau însoțite de restul documentelor necesare pentru efectuare oricărei proceduri de achiziții publice (proces-verbale, darea de seamă, etc.). Din discuțiile cu actualul director și contabil al școlii a rezultat că vinovații cheie pentru haosul în documentația de achiziții sunt foștii director și contabil, care au demisionat la începutul anului: persoanele respective nu au asigurat o transmitere bună a arhivei și au implementat necorespunzător procedurile de achiziții în anii precedenți.

Școala profesională nr. 11

În cea mai mare parte, analiza achizițiilor în cadrul ȘP nr. 11 au scos în evidență abateri procedurale. Astfel, în toate dosarele analizate lipsea un set de documente importante precum anunțul de intenție, procesele-verbale de deschidere și/sau evaluare și declarațiile de imparțialitate.

■ Concluzii și recomandări de politici

Analiza procedurilor de achiziții publice din ȘP municipale a scos în evidență un set de probleme, lacune și riscuri. Principalele probleme și lacune țin de cunoașterea insuficientă a cadrului normativ existent de către principalii executanți a achizițiilor publice, ceea ce se reflectă în completarea dosarelor de achiziții analizate. În majoritatea cazurilor, dosarele de achiziții nu conțin documente cheie, care sunt obligatorii pentru executanți, precum: anunțurile de intenție, procesele-verbale de deschidere și/sau evaluare, declarațiile de imparțialitate. Din discuția cu responsabilii de achiziții, s-a constatat că mulți din ei pur și simplu nu cunosc detaliat ce documente sunt necesare pentru a fi perfectate în cadrul achizițiilor publice.

Riscurile majore depistate țin de coluziunea agenților economici, precum și favorizare unora din ei de către AC. Riscurile de coluziune au fost depistate, în special, la procurarea serviciilor de alimentare de către CEIU și ȘP nr. 7, unde participă și câștigă constant trei companii asociate din punct de vedere juridic. De asemenea, au fost depistate cazuri când două companii asociate au câștigat contracte de executare a lucrărilor și prețul ofertelor lor comerciale a coincis completamente cu prețul din deviz, iar alți competitori au fost descalificați (ȘP nr. 4).

Finalmente, a fost depistat un caz de divizare a achizițiilor publice prin semnarea CVM în loc de licitația publică. Astfel, ȘP. nr. 9 a încheiat în jur de zece CVM pentru procurarea alimentelor pentru anul 2016 în valoare de peste 460 mii lei. O procurare de această valoare trebuia să fie organizată ca licitație publică, dar nu ca CVM. Această divizare a achiziției contravine art. 72 alin. (1) din Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice.

Pentru eliminarea lacunelor și problemelor, precum și diminuare riscurilor depistate se propun un set de măsuri:

Școlile profesionale

- **Fortificarea capacităților instituționale.** Directorii și persoanele responsabile de procedurile de achiziții publice trebuie să depună eforturi adiționale pentru îmbunătățirea capacităților personalului implicat în acest proces. Se recomandă de a participa mai activ la cursurile organizate de către AAP ce țin de cadrul legal-normativ din domeniu și/sau de a organiza pe intern analiza și studierea cadrului juridic.
- **Mărirea transparenței instituționale.** Școlile trebuie să se conformeze prevederilor legale ce țin de publicarea planurilor de achiziție, anunțurilor de intenție și anunțurilor de participare. Astfel, este imperativ ca toate ȘP să publice pe pagina lor web planurile de achiziții și anunțurile de participare, iar în Buletinul Achizițiilor Publice (BAP) anunțurile de intenție când este cazul. Dacă ȘP profesională nu dispune de pagină web, planurile de achiziții trebuie publicate pe pagina ME.
- **Conflictul de interese.** În majoritatea ȘP profesionale s-a depistat faptul că persoanele responsabile de achiziții nu doar că nu semnează declarațiile de imparțialitate și confidențialitate, dar pur și simplu nu cunosc despre această obligativitate. Astfel, este imperativ ca membrii grupurilor de lucru să semneze astfel de declarații.

Ministerul Educației

- **Concentrarea achizițiilor de alimente.** În lumina problemelor și riscurilor identificate în achizițiile publice de alimente în ȘP din mun. Chișinău, este oportun ca ME să analizeze posibilitatea concentrării achizițiilor respective într-o singură AC. Aceasta, la rândul său, va trebui să fie fortificată din punct de vedere instituțional și completată cu personal calificat, pentru a asigura un proces calitativ de achiziții.
- **Transparența informațională.** ME trebuie să asigure pe pagina sa web spațiu pentru publicarea planurilor de achiziții, anunțurilor de invitații, etc. pentru acele ȘP care nu dispun de pagini web. De asemenea, este imperativ ca ME să-și ajusteze informația ce ține de ȘP (denumirea, date de contact, etc.) la realitățile existente.⁶
- **Analiza cazurilor de divizare a contractelor.** Este imperativ ca ME și AAP să analizeze cazul de divizare a licitației publice în mai multe CVM de către ȘP nr. 9 în procurarea alimentelor pentru anul 2016.

Agenția Achiziții Publice

- **Fortificarea capacităților instituționale a AC.** Deoarece în urma evaluării achizițiilor publice din ȘP s-a depista o ignoranță juridică la capitolul achiziții, este recomandabil ca AAP să amplifice numărul de instrucțiuni dedicat AC locale.
- **Informarea și consultarea AC.** Se recomandă ca AAP să elaboreze un ghid, care să fi oferit atât electronic, cât și pe suport de hârtie, în care să fie reflectate punctele cheie ce țin de pașii necesari ce trebuie întreprinși de către persoanele responsabile de achiziții (etapele, cadrul normativ, documentele cheie ce trebuie să conțină un dosar). Acest ghid va avea o funcție nu doar de informare, dar și de consultare pentru tinerii sau noi veniții specialiști. Necesitatea acestui ghid rezultă din cazuri concrete identificate în procesul de evaluare a achizițiilor în ȘP, când unele persoane responsabile de acest domeniu aveau doar cunoștințe generale, foarte vagi despre subiect.

Consiliul Concurenței

- **Concentrarea pieței și mimarea competiției.** Se recomandă Consiliului Concurenței (CC) analiza minuțioasă a licitațiilor publice de servicii alimentare din cadrul CEIU și ȘP nr. 7. În cazul dat, CC trebuie să stabilească în ce măsură este încălcată legislația de concurență, dacă există împărțirea pieței și mimarea competiției de către cele patru companii asociate – "Miver Comert" SRL, "Alimteri" SRL, "Valiton" SRL și "Crivalio Prim" SRL.

Centrul Național Anticorupție și Inspekția Financiară

- **Riscul de fraudă.** Se recomandă ca instituțiile respective să verifice cât mai urgent situația financiară a ȘP nr. 10, inclusiv și pe aspectele ce țin de achizițiile publice. Este imperativ de aflat cine este responsabil (în special de clarificat rolul personalului de conducere care a demisionat) de haosul administrativ, care se manifestă prin lipsa dosarelor și contractelor de achiziții din ultimii ani.

⁶ <http://edu.gov.md/ro/content/invatamint-secundar-profesional>

Anexa 1. Chestionar model

Întrebare	Comentariu
1. Pre-tender	
Identificarea necesităților	
În ce măsură programul de achiziții publice este fundamentat și corelat cu politica de realizare a obiectivelor entității publice?	
În ce măsură au fost luate în vedere necesitățile de acces a persoanelor cu dezabilități, pietoni, protecția mediului, bicicliști, accesul pe drumuri secundare, curți, etc.?	
Au fost identificate abateri în procesul alegerii procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică?	
Planul de achiziții	
Elaborează autoritatea contractantă planuri de achiziții?	
Sunt făcute publice planurile de achiziții?	
Corespunde structura planului de achiziții prevederilor normative?	
2. Tender	
Publicarea anunțului de intenție	
Respectă anunțul de intenție conținutul minim de informații?	
Cuprinde anunțul de intenție în comun achiziții de produse, lucrări și servicii?	
Este anunțul de intenție publicat în termenul legal?	
Promovarea informației despre tender	
Respectă anunțul de participare condițiile de conformitate?	
Anunțurile de participare publicate în alte mijloace de informare conțin informații diferite de cele apărute în BAP?	
Constituirea Documentației pentru elaborarea și prezentarea ofertei (DEPO)	
În ce măsură Caietul de Sarcini respectă necesitățile identificate?	
Respectarea cerințelor de mediu, sociale, sănătate și securitate	
Îndeplinește DEPO condițiile de conformitate?	
Cuprinde DEPO specificații redactate în favoarea unui anumit agent economic?	
Restricționează DEPO posibilitatea depunerii ofertelor de către toți ofertanții?	
Constituirea comisiilor de evaluare	
Îndeplinește decizia de numire a comisiei de evaluare condițiile de conformitate?	
Au membrii comisiei de evaluare pregătire profesională și experiență relevantă în domeniu?	
Există incompatibilitate între membrii comisiei de evaluare și ofertanți (nu toate declarațiile de confidențialitate și imparțialitate au semnată membrii comisiei de evaluare)?	
A fost constituită doar o singură comisie de evaluare pentru atribuirea mai multor contracte de achiziții?	
Completările la DEPO și dreptul de a solicita clarificări	
Au fost respectate termenele de răspuns la solicitările de clarificări?	
Au fost transmise clarificările și completările la DEPO tuturor ofertanților care au primit documentația inițială?	
Deschiderea și calificarea ofertelor	
Examinarea ofertelor s-a realizat la sediul autorității contractante?	
Respectă procesul-verbal de deschidere a ofertelor cerințele de conformitate?	

Au fost acceptate oferte nedepuse la termen?	
Au fost restricționate numărul ofertelor depuse?	
Au fost modificate/retrase oferte în perioada de valabilitate?	
Examinarea și evaluarea ofertelor	
Îndeplinește raportul de evaluare a ofertei și propunerea de atribuire a contractului condițiile de conformitate?	
Este comunicat rezultatul evaluării participanților?	
Încheierea contractului de achiziție publică	
Încheierea contractului de achiziție respectă condițiile de conformitate?	
Există diferențe între termenii prevăzuți în caietul de sarcini și termenii cuprinși în contractul de achiziție încheiat?	
Anunțul de atribuire	
Anunțul de atribuire respectă condițiile de conformitate?	
3. Post-tender	
Modificarea contractului	
Sunt careva modificări a contractului după procedura de atribuire, care au dus la majorări semnificative a costului și termenului final?	
Implementarea contractului	
Sunt înregistrate abateri ce țin de volumul lucrărilor/produselor livrate?	
Sunt respectate regulile de securitate (masuri protecție pietoni, vecini, zgomot, etc.)?	
Sunt respectate regulile/măsurile de protecție a mediului?	
Este asigurat accesul persoanelor cu dezabilități, pietonilor, bicicliștilor?	
Sunt înregistrate abateri ce țin de calitatea lucrărilor/produselor livrate?	

Sursa: Transparency International și Ministerul Finanțelor Publice al României (ajustat)

Anexa 2. Abaterile procedurale și riscurile depistate în dosarele de achiziție din cadrul ȘP

	Procedura	Pre-tender	Tender	Post-tender
Centrul de excelență în industria ușoară				
1	LP nr. 733/15 din 12.08.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat.	O singură companie a depus oferta; Licitația nu a fost anulată, deși nu era una repetată; Compania "Miver Comerț" SRL este asociată cu alte companii câștigătoare la serviciile de alimentare la CEIU. Risc de coluziune și împărțire a pieței. Prețul contractului coincide cu prețul planificat al achiziției.	Anunțul de atribuire a contractului nu a fost publicat.
2	LP nr. 1139/15 din 22.12.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat.	O singură companie a depus oferta; Licitația nu a fost anulată, deși nu era una repetată; Compania "Alimteri" SRL este asociată cu alte companii câștigătoare la serviciile de alimentare la CEIU. Risc de coluziune și împărțire a pieței. Prețul contractului coincide cu prețul planificat al achiziției.	Anunțul de atribuire a contractului nu a fost publicat.
3	LP nr. 445/16 din 30.08.2016	Planul de achiziții nu a fost elaborat și publicat.	O singură companie a depus oferta; Licitația nu a fost anulată, deși nu era una repetată; Compania "Valiton Com" SRL este asociată cu alte companii câștigătoare la serviciile de alimentare la CEIU. Risc de coluziune și împărțire a pieței. Prețul contractului coincide cu prețul planificat al achiziției.	Anunțul de atribuire a contractului publicat cu întârziere. ⁷

⁷ http://tender.gov.md/ro/system/files/bap/2014/bap_nr89_0.pdf

Școala profesională nr. 2				
Școala profesională nr. 2 nu a oferit acces la dosarele de achiziții publice				
Școala profesională nr. 3				
Școala profesională nr. 3 nu a prezentat nici informația privind achizițiile publice, nici accesul la dosarele respective.				
Școala profesională nr. 4				
4	LP nr. 960/15 din 07.12.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat. Anunțul de intenție nu a fost publicat.	ÎSAP "Bucuria EL" este unica companie care participă la achiziții de alimente la ȘP nr. 4; Declarațiile de imparțialitate nu au fost semnate de membrii grupului de lucru; În dosarul achiziției nu sunt incluse procesul-verbal de deschidere a ofertelor.	Anunțul de atribuire a fost publicat.
5	LP nr. 2239/14 din 17.12.2014	Planul de achiziții nu a fost publicat. Anunțul de intenție nu a fost publicat.	ÎSAP "Bucuria EL" este unica companie care participă la achiziții de alimente la ȘP nr. 4; Declarațiile de imparțialitate nu au fost semnate de membrii grupului de lucru; În dosarul achiziției nu sunt incluse procesul-verbal de deschidere a ofertelor.	Anunțul de atribuire a fost publicat.
6	COP nr. 2081-op/13 din 07.05.2013	Planul de achiziții nu a fost publicat.	În dosarul achiziției nu sunt incluse procesul-verbal de deschidere a ofertelor și darea de seamă către AAP; Declarațiile de imparțialitate nu au fost semnate de membrii grupului de lucru. Compania câștigătoare "Forcon Plus" SRL are relații de rudenie cu alte două companii participante la achiziția dată. Risc de coluziune.	Arhiva BAP este disponibilă din 01.01.2014 și nu s-a putut verifica dacă a fost publicat anunțul de atribuire.
7	LP nr. 2175/13 din 30.12.2013	Planul de achiziții nu a fost publicat.	ÎSAP "Bucuria EL" este unica companie care participă la achiziții de alimente la ȘP nr. 4; În dosarul de achiziții nu a fost inclus procesul-verbal de deschidere a ofertelor; Declarațiile de imparțialitate nu au fost semnate de membrii grupului de lucru.	Anunțul de atribuire publicat cu întârziere. ⁸
Școala profesională nr. 5				
8	COPF nr. 201211650 din 18.05.2012	Planul de achiziții nu a fost publicat.	Nu toți membrii grupului de lucru au semnat declarațiile de imparțialitate; Invitațiile în cadrul COPF au fost transmise la trei companii din aceeași localitate rurală și nici la una din municipiu. Risc de coluziune.	Anunțul de atribuire a fost publicat.
9	LP nr. 1070 din 28.12.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat; Anunțul de intenție nu a fost publicat.	Componența grupului de lucru la etapa de deschidere și de evaluare a ofertelor a suferit schimbări. Acest fapt nu a fost reflectat în procesul-verbal.	Anunțul de atribuire a fost publicat.
10	COP nr. 1182 –op/16 din 25.07.2016	Planul de achiziții nu a fost publicat.	Estimat (fără TVA) – 275 500 lei Realizat (fără TVA) – 262 216,67 lei	Anunțul de atribuire publicat cu întârziere. ⁹
Școala profesională nr. 6				
11	LP nr. 335/16 din 04.07.2016	Nu sunt elaborate și publicate planurile de achiziții.	Procesele-verbale de deschidere și de evaluare a ofertelor nu au fost semnate de toți membrii grupului de lucru; Nu au fost semnate declarațiile de imparțialitate; AAP a cerut reexaminarea licitației.	Anunțul de atribuire nu a fost publicat.

⁸ http://tender.gov.md/ro/system/files/bap/2014/bapnr_7_2015.pdf

⁹ http://tender.gov.md/ro/system/files/bap/2014/bap_nr89_0.pdf

			Planificat 750 000 lei (fără TVA) Realizat 744 924.66 lei (fără TVA)	
12	COP nr. 175-op/15 din 30.01.2015	Nu sunt elaborate și publicate planurile de achiziții;	Procesele-verbale de deschidere și de evaluare a ofertelor nu au fost semnate de toți membrii grupului de lucru; Nu au fost semnate declarațiile de imparțialitate; Erori aritmetice în sumele contractelor atribuite;	Anunțul de atribuire a fost publicat cu întârziere. ¹⁰
13	LP nr. 825/15 din 28.09.2015	Nu sunt elaborate și publicate planurile de achiziții;	Procesele-verbale de deschidere și de evaluare a ofertelor nu au fost semnate de toți membrii grupului de lucru; Nu au fost semnate declarațiile de imparțialitate;	Anunțul de atribuire a fost publicat cu întârziere. ¹¹
Școala profesională nr. 7				
14	COP nr. 1308-op/14 din 14.03.2014	Nu sunt elaborate și publicate planurile de achiziții;	Procesul-verbal de evaluare a ofertelor nu a fost semnat de toți membrii grupului de lucru; Nu au fost semnate declarațiile de imparțialitate; Valoarea de deviz (planificată) a lucrărilor coincide cu valoarea contractului adjudecat (100%). Companie câștigătoare "AlimConstruct" SRL are legături instituționale cu "Anserplast" SRL, care a câștigat la COPF din 02.07.2015 cu coinciderea prețurilor. Risc de trucare a licitației.	Anunțul de atribuire nu a fost publicat.
15	COPF din 02.07.2015	Nu sunt elaborate și publicate planurile de achiziții;	În dosarul de achiziții lipsesc procesele-verbale de deschidere și de evaluare a ofertelor; Nu au fost semnate declarațiile de imparțialitate; Valoarea de deviz (planificată) a lucrărilor coincide cu valoarea contractului adjudecat (100%). Compania câștigătoare este "Anserplast" SRL. Risc de trucare a licitației.	Anunțul de atribuire a fost publicat cu întârziere. ¹²
16	COP nr. 650-op/16 din 22.03.2016	Nu sunt elaborate și publicate planurile de achiziții;	În dosarul de achiziții lipsesc procesele-verbale de deschidere și de evaluare a ofertelor; Nu au fost semnate declarațiile de imparțialitate; La procedura de achiziție au participat companii înrudite. Risc de coluziune.	Anunțul de atribuire a fost publicat.
17	CVM din 25.05.2016	Nu sunt elaborate și publicate planurile de achiziții;	CVM la aceleași servicii alimentare a fost încheiat la două luni după finalizarea COP nr. 650-op/16 din 22.03.2016.	
Școala profesională nr. 9				
18	CVM din 14.07.2016	Planurile de achiziții nu sunt publicate.		
19	10 CVM în perioada ianuarie – iulie 2016	Planurile de achiziții nu sunt publicate.	În perioada ianuarie – iulie 2016 au fost încheiate cel puțin 10 CVM de procurare a produselor alimentare pentru anul respectiv. Achizițiile respective au fost divizate în loturi mai	

¹⁰ http://tender.gov.md/ro/system/files/bap/2014/bap_nr61.pdf

¹¹ http://tender.gov.md/ro/system/files/bap/2014/bap_nr9.pdf

¹² http://tender.gov.md/ro/system/files/bap/2014/bap_nr74.pdf

			mici în loc să fie aplicată COP sau licitație publică; CVM cu companii înrudite – "Anelita Prim" SRL și "Vladipav Com" SRL. Risc de corupție.	
Școala profesională nr. 10				
Școala profesională nr. 10 nu a putut prezenta datele privind achizițiile publice și accesul la dosare. Păstrarea și evidența dosarelor de achiziții publice este defectuoasă, ele practic lipsind pentru ultimii doi ani .				
Școala profesională nr. 11				
20	COP nr.22-op/15 din 13.01.2015	Planurile de achiziții nu sunt publicate; Anunțul de intenție nu a fost publicat.	În dosarul de achiziții lipsesc procesele-verbale de deschidere și de evaluare a ofertelor; Nu au fost semnate declarațiile de imparțialitate;	Anunțul de atribuire publicat cu întârziere. ¹³
21	COP nr. 3775-op/15 din 10.11.2015	Planurile de achiziții nu sunt publicate; Anunțul de intenție nu a fost publicat.	În dosarul de achiziții lipsește procesul-verbal de evaluare a ofertelor; Nu au fost semnate declarațiile de imparțialitate;	Anunțul de atribuire publicat cu întârziere. ¹⁴
22	COP nr. 74/op/16 din 12.01.2016	Planurile de achiziții nu sunt publicate; Anunțul de intenție nu a fost publicat.	În dosarul de achiziții lipsește procesul-verbal de evaluare a ofertelor; Nu au fost semnate declarațiile de imparțialitate;	Anunțul de atribuire publicat cu întârziere. ¹⁵

Sursa: Școlile profesionale din mun. Chișinău

¹³ http://tender.gov.md/ro/system/files/bap/2014/bap_nr55.pdf

¹⁴ http://tender.gov.md/ro/system/files/bap/2014/bap_nr13.pdf

¹⁵ http://tender.gov.md/ro/system/files/bap/2014/bap_nr_29.pdf

■ Bibliografie

1. "Procurement Monitoring Guide: A Tool for Civil Society", Transparency International, 2012;
2. B. Toth, M. Fazekas, A. Czibik, I. J. Toth "Toolkit for detecting collusive bidding in public procurement: With examples from Hungary", CRC-WP /2014:02, Corruption Research Center Budapest;
3. Curtea de conturi, raportul auditului "Generează impact economic și social alocarea fondurilor publice pentru învățământul secundar profesional?", Hotărârea nr. 29 din 29.01.2015;
4. I. Morcotîlo "Achizițiile publice în sistemul educațional din mun. Chișinău: Raport de evaluare și monitorizare", Expert-Grup, 2016;
5. I. Schuster, S. Merjan "Raport de evaluare a riscurilor de corupție în sistemul achizițiilor publice în Republica Moldova", PNUD, 2016;
6. N. Cornelia, G. Marcel "Ghid practic. Misiunea de audit intern privind activitatea de achiziții publice", Ministerul Finanțelor Publice, Unitatea Centrală de Armonizare pentru Auditul Public Intern, București 2006;
7. S. S. Padhi, P. K. J. Mohapatra "Detection of collusion in government procurement auctions", Journal of Purchasing & Supply Management 17 (2011) 207-221.