

Achizițiile publice în sistemul educațional din mun. Chișinău:

Raport de evaluare și monitorizare

Autor:

Iurie Morcotîlo

Chișinău, septembrie 2016



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
Bugetul mun. Chișinău pentru educație.....	6
Metodologia aplicată la monitorizarea achizițiilor	7
Competiția în achizițiile publice de lucrări de reparație	9
Competiția în achizițiile publice de alimente	13
Servicii alimentare	13
Produse alimentare.....	13
Rezultatele monitorizării achizițiilor publice.....	15
Concluzii și recomandări de politici	18
Anexe	22
Bibliografie	28

■ Lista de acronime

AAP - Agenția Achiziții Publice

AC – Autoritate contractantă

BAP – Buletinul Achizițiilor Publice

BOOST – Baza de date a cheltuielilor publice BOOST

BPN – Bugetul Public Național

COP – Cererea ofertelor de prețuri cu publicare

COPF – Cererea ofertelor de prețuri fără publicare

DCC - Direcția construcții capitale

DGETS - Direcția generală educație, tineret și sport

MF – Ministerul Finanțelor

SIA RSAP - Sistemul Informațional Automatizat Registrul de Stat al Achizițiilor Publice

■ Introducere

Achizițiile publice este unul din domeniile cele mai sensibile la factorul de corupție. Problemele generate de acest fenomen sunt multiple și se întâlnesc în majoritatea sferelor social-economice, una dintre ele fiind sistemul educațional. Transparența, eficiența și calitatea achizițiilor publice din acest sector au importanță critică nu doar ca factor economic prin investirea în infrastructură, dar și prin prisma sănătății și bunăstării elevilor. Și anume, de calitatea lucrărilor, alimentelor și serviciilor de alimentație depinde nu doar performanța elevilor, dar și sănătatea lor. Din aceste considerente este critic ca achizițiile din acest domeniu să fie maximum transparente și monitorizate în permanență pentru a asigura standardele de calitate.

Calitatea și eficiența achizițiilor publice, inclusiv din educație, depinde de doi factori majori precum competiția echitabilă și integritatea autorităților contractante. Raportul dat vine să contribuie la monitorizarea achizițiilor lucrărilor de reparație, a produselor și serviciilor de alimentație în sistemul educațional din mun. Chișinău prin analiza acestor doi factori cheie. La baza analizei și monitorizării a stat identificarea riscurilor majore atât din partea agenților economici, cât și a autorității responsabile de achiziții pentru a da un răspuns clar care sunt aspectele cele mai sensibile din domeniu.

Raportul analizează toate aspectele și etapele de achiziții publice de la planificare până la implementare. Analiza începe cu quantumul alocat sectorului educațional din capitală și cadrul instituțional responsabil de valorificarea alocărilor bugetare. Apoi urmează partea metodologică, în care se stipulează abordările cheie, în special, cum a fost menționat mai sus, principiile de riscuri în achizițiile publice. În baza metodologiei respective deja s-a analizat și monitorizat un set de dosare de achiziții publice. Finalmente, sunt stipulate concluziile cheie și recomandările de eliminare și redresare a problemelor depistate.

■ Bugetul mun. Chișinău pentru educație

Sectorul educațional consumă cele mai multe surse financiare ale bugetului mun. Chișinău. Ponderea cheltuielilor pentru acest sector a crescut temperat în ultimii ani și a atins nivelul aproximativ de 50% din total cheltuielile bugetare. Cele mai importante linii de cheltuieli sunt retribuirea muncii și procurarea mărfurilor, serviciilor și lucrărilor capitale, cărora le revine circa 87% din totalul cheltuielilor pentru învățământ (Tabelul 1)¹. Restul cheltuielilor merg către achitarea primelor de asigurare medicală, contribuții de asigurare socială, documente executorii și altele.

Tabelul 1. Alocările bugetare pentru educație în mun. Chișinău (mii lei)

	2012	2013	2014
Total cheltuieli bugetare	2 442 584.5	2 732 462.0	2 761 354.4
Învățământ, inclusiv	1 137 401.3	1 190 671.1	1 330 575.1
Învățământ (% total cheltuieli bugetare)	46.6	43.6	48.2
Retribuirea muncii	530 654.2	577 785.3	634 911.0
Plata mărfurilor, serviciilor și lucrărilor capitale	463 194.8	455 486.5	519 046.3
Total retribuirea muncii și plata mărfurilor, serviciilor și lucrărilor capitale	993 849.0	1 033 271.8	1 153 957.3
Retribuirea muncii și plata mărfurilor, serviciilor și lucrărilor (% din învățământ)	87.4	86.8	86.7

Sursa: BOOST, Ministerul Finanțelor

O parte semnificativă din sumele alocate pentru educație sunt folosite în procurarea alimentelor și lucrărilor de reparație. Cumulativ pentru procurarea alimentelor, serviciilor de alimentare și a lucrărilor de reparații (curente și capitale) merg circa 18-22 % din total alocările pentru sectorul dat. Totodată, volumul dedicat procurărilor de alimente și servicii alimentare este aproximativ de două ori mai mare decât suma achizițiilor de lucrări (Tabelul 2).

Tabelul 2. Volumul de achiziții publice în educație (mii lei)

	2012	2013	2014
Lucrări de reparație curentă și capitală	69 686.0	78 585.6	133 328.8
Alimente și servicii alimentare	132 606.1	152 319.1	159 995.4
Total învățământ	1 170 811.2	1 180 522.2	1 291 960.8
Reparații (% total învăț.)	6.1	6.6	10.0
Alimente, servicii alimentare (% total învățământ)	11.7	12.8	12.0

Sursa: BOOST, Ministerul Finanțelor

Există câteva autorități contractante responsabile de achizițiile publice în domeniul educației din mun. Chișinău. Executorii de buget sunt Direcția generală educație, tineret și sport (DGETS), cinci direcții de sector (DETS Botanica, Buiucani, Centru, Ciocana, Râșcani) și Î.M. "Direcția construcții capitale" (DCC). Ultima este responsabilă de o parte a achizițiilor ce țin de lucrările de reparație și investițiile capitale, în timp ce DETS-urile execută în totalitate procurarea de alimente și servicii alimentare, precum și o parte semnificativă de achiziții de reparații, atât capitale cât și a celor curente.

¹ Procurarea mărfurilor, serviciilor și lucrărilor capital include așa linii de cheltuieli ca Plata de mărfuri și servicii, Investiții capital, Procurarea mijloacelor fixe și Reparații capital.

■ Metodologia aplicată la monitorizarea achizițiilor

Numărul contractelor de achiziții publice este destul de impunător, ceea ce face obiectivul de monitorizare exhaustivă a acestora unul imposibil de atins. Drept exemplu, anual la nivel național sunt înregistrate de către Agenția Achiziții Publice (AAP) mii de contracte de achiziții publice.² Problema dată, însă, poate fi soluționată doar prin implementarea metodelor de evaluare a riscurilor în achiziții atât la nivel național, cât și în cadrul autorităților contractante (AC), unde ele sunt încă slab dezvoltate.³ Aplicarea acestei abordări permite identificarea zonelor de risc în achizițiile publice fără eforturi majore în baza unor indicatori bine definiți. Din aceste considerente, în raportul dat a fost folosită această abordare.

Metodologia aplicată de evaluare a riscurilor în sistemul educațional din mun. Chișinău are două etape distincte, de analiză a competiției și a contractelor individuale. La prima etapă se analizează competiția agenților economici în cadrul achizițiilor publice de lucrări de reparație, produselor și a serviciilor de alimentație în baza unor indicatori cantitativi. Acești indicatori, precum raportul dintre prețul companiei câștigătoare și prețul planificat, ponderea contractelor câștigate de o companie, caracterul ciclic de alocare a contractelor între diferiți agenți economici ș.a., pot scoate în evidență abateri de la competiția normală.⁴ Rezultatul aplicării acestor indicatori este o listă de companii care probabil câștigă contractele datorită coluziunii între ele sau corupției funcționarilor din AC, ele formând eșantionul pentru următoarea etapă.

Analiza detaliată a contractelor de achiziții publice este necesară pentru a confirma sau a infirma ipoteza de risc pentru companiile identificate la prima etapă de analiză a competiției. Etapa a doua se începe prin selectarea unui set de contracte câștigate de către companiile din eșantionul de risc identificat. Contractele date se analizează, de asemenea, în baza unor indicatori de risc bazați pe conceptul de "stegulețe roșii" care identifică riscurile pentru fiecare etapă de achiziție publică (Anexa 1).⁵

În Republica Moldova, însă, există constrângeri statistice pentru aplicarea metodologiei bazate pe identificarea riscurilor în achiziții. În primul rând, nu există un sistem de date bine structurat de achiziții publice. Cele două baze de date deținute de către AAP, una fiind Sistemul Informațional Automatizat Registrul de Stat al Achizițiilor Publice (SIA RSAP) și baza de date a contractelor atribuite nu oferă date complete pentru toate aspectele de achiziție.⁶ În special ele nu oferă așa informație critică precum lista completă a companiilor care au participat în concurs și prețurile oferite de ele, nemaivorbind de accesul la rapoartele de evaluare. În al doilea rând, nu este acces facil la datele statistice ale AC, inclusiv dosarele de achiziții publice. De asemenea, majoritatea autorităților contractante nu publică planurile de achiziții sau ele sunt prea agregate, ceea ce nu permite de comparat prețurile planificate cu cele oferite de către companiile câștigătoare.

Constrângerile statistice limitează la momentul actual spectrul de indicatori de risc care pot fi aplicați pentru analiza și monitorizarea achizițiilor publice. Luând în considerare structura bazelor de date de la AAP, analiza achizițiilor publice a reparațiilor capitale din mun. Chișinău se va face doar în baza indicatorului de concentrare a pieței. Și anume, prin

² http://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_aap_2015.pdf

³ J. Schuster, S. Merjan "Raport de evaluare a riscurilor de corupție în sistemul achizițiilor publice în Republica Moldova", PNUD, 2016.

⁴ 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.

⁵ "Procurement Monitoring Guide: A Tool for Civil Society", Transparency International, 2012.

⁶ <http://tender.gov.md/ro/contracte-atribuite>

identificarea frecvenței cu care anumite companii câștigă licitațiile, dacă există anumite legături între companiile participante și dacă se păstrează aceeași structură de competiție pe parcursul anilor. În cazul în care se identifică că anumite companii au legături strânse între ele și constant câștigă un procent determinat de contracte atunci există riscul major de coluziune între aceste companii și/sau risc de corupție în autoritatea contractantă. De asemenea, se va compara și ponderea contractelor câștigate a companiilor din grupul de risc în cadrul unei singure piețe relevante, în cazul nostru a achizițiilor inițiate de DETS-uri, cu contractele câștigate la alte AC terțe. Dacă se adevărește că companiile din grupul de risc câștigă preponderent doar pe o singură piață de licitații, în timp ce cele din afara grupului au o structură diversificată a numărului de contracte câștigate din punct de vedere instituțional, acest fapt doar va fortifica supoziția că companiile respective participă în coluziune sau există factorul de corupție în AC din educație.

Pentru identificarea riscurilor în achizițiile publice sunt luați în considerare toate valorile indicatorului de concentrare a pieței, inclusiv și când companiile din grupul de risc câștigă o pondere destul de mică din valoarea totală a contractelor. În acest caz se poate de adus argumentul că competiția nu a fost subminată și nu există pericole pentru buna desfășurare a achizițiilor. Într-adevăr, conform art. 8 al Legii nr. 183 din 11.07.2012 privind concurența, acestea pot fi considerate acorduri anticoncurențiale de importanță minoră dacă nu depășesc anumite praguri de cel mult 15% dintr-o anumită piață și, respectiv, nu sunt interzise. Totodată, dacă se demonstrează ca companiile date au participat cu oferte trucate în cadrul licitațiilor publice, chiar și cu cotă redusă al pieței, ele cad sub incidența art. 9 alin. (1) litera d) al aceleiași Legi și sunt strict interzise. Aceste aspecte sunt verificate la etapa de monitorizare a contractelor individuale utilizând "stegulețele roșii", inclusiv și următorii factori:

- **Participarea companiilor din grupul de risc la licitații diferite.** În cazul dat, dacă companiile cu relații vizibile între ele nu participă la aceleași runde de achiziții, dar câștigă cumulativ un procent din valoarea totală a contractelor, care se află sub pragurile stabilite în art. 8 al Legii privind concurența se poate vorbit de **acorduri anticoncurențiale de importanță minoră**;
- **Participarea companiilor din grupul de risc la aceleași licitații.** În astfel de cazuri crește brusc **probabilitatea coluziunii și mimării competiției**. Se analizează raportul dintre ofertele comerciale ale companiilor respective, precum și comportamentul acestora în cadrul tenderului (dacă este o retragere după câștig în favoare companiei partenere, tipul greșelilor comise în oferta comercială pentru a fi descalificate, prețul cu care a fost câștigată licitația, etc.);
- **Invitația de participare transmisă de către AC la companiile din grupul de risc.** Dacă AC constant transmit invitații de participare la companiile din grupul de risc să participe la aceeași achiziție crește **riscul de corupție în cadrul autorității**. Totodată, cadrul normativ, numărul limitat de concurenți pe piață sau pregătirea proastă a persoanelor responsabile de achiziții în cadrul AC, de asemenea pot să ducă la astfel de evenimente;
- **Comportamentul tuturor ofertanților în cadrul achiziției.** Accesul direct la dosarele de achiziție oferă posibilitatea de a identifica **rețeaua de coluziune**, care poate să fie mult mai largă decât cea identificată în grupul de risc. Astfel, compararea ofertelor comerciale, cauzelor de descalificare la toți competitorii pot scoate în evidență la comportamentul deviator de la competiția normală a unor companii terțe, pasibile să fie și ele incluse în grupa de risc și factorul decidenților din AC ca **factor de corupție**.

■ Competiția în achizițiile publice de lucrări de reparație

Analiza contractelor atribuite în profil de executori a bugetului pe învățământ scot în evidență un risc major de coluziune și de împărțire a pieței de către un număr de companii. Relația dintre companiile participante și câștigătoare s-a identificat în baza datelor deschise ale Registrului de stat ale Camerei Înregistrării de Stat (CÎS).⁷ Astfel, principalele companii identificate cu risc major de coluziune pe fiecare direcție sunt următoarele:

- **DGETS.** În cadrul concursurilor de achiziții publice de lucrări lansate de această Direcție s-a depistat trei perechi de companii care au anumite puncte de legătură între ele și care au câștigat o pondere semnificativă din contracte. Prima pereche de companii este "Aquaparc Capitala" SRL și "Sondicom" SRL, ele având în comun aceleași persoane ca fondatori (Staver Dmitrii și Vasiliu). A doua pereche este "Aurora – Stroi" SRL și "Nepaconplast" SRL, ele având în comun aceeași adresă juridică mun. Chișinău, sec. Centru, str. M. Lomonosov 2. Iar a treia pereche este "Vanro – Com" SRL și "Sardis - Exim" SRL, de asemenea având în comun adresa juridică mun. Chișinău, sec. Râșcani, str. Florilor 6/2, ap. 22. Fiecare combinație din aceste companii a câștigat stabil în ultimii ani peste 10% din suma contractelor de reparații, iar cumulativ ajungând la peste 30% (Tabelul 3).

Tabelul 3. Ponderea contractelor câștigate de companiile cu anumite relații între ele în cadrul DGETS (% din suma contractelor de reparații)

	2012	2013	2014	2015
"Aquaparc Capitala" SRL	6.8	12.0	8.0	8.0
"Sondicom" SRL	3.4	16.0	2.7	6.6
Total	10.2	28.0	10.7	15.6
"Aurora-Stroi" SRL	-	4.2	8.1	3.6
"Nepaconplast" SRL	-	-	7.6	1.1
Total	-	4.2	15.7	4.7
"Vanro-Com" SRL	8.5	8.3	7.4	7.1
"Sardis-Exim" SRL	2.3	4.8	5.8	7.0
Total	10.8	13.1	13.2	14.1
Total companii identificate	21.0	45.3	39.6	34.4

Sursa: DGETS

- **DETS Botanica.** În cadrul licitațiilor lansate de această Direcție tot au fost identificate unele companii identificate și la DGETS, precum și unele noi cu o pondere mai mică. Din companiile menționate mai sus au fost prezente "Aurora-Stroi" SRL/"Nepaconplast" SRL și "Vanro-Com" SRL/"Sardis-Exim" SRL. Noile cupluri de companii sunt "Adrian-Plus" SRL/"Marion-Plus" STL (fondator/conducător comun Șchirca Ion), "Foietaj Delicios" SRL/"Valea Beraca" SRL (fondator comun Ceban Serghei), "Frabo Grup" SRL/"Eusevas Cons" SRL (adresa juridică comună mun. Chișinău, sec. Buiucani, str. Alba-Iulia 202, ap. 60). Totodată, companiile noi identificate au câștigat doar în anul 2012 și 2015, în timp ce cele menționate și la DGETS au avut câștiguri în toți anii, deși și cu o pondere mai mică decât la Direcția generală (Tabelul 4).

Tabelul 4. Ponderea contractelor câștigate de companiile cu anumite relații între ele în cadrul DETS Botanica (% din suma contractelor de reparații)

	2012	2013	2014	2015
"Aurora-Stroi" SRL	7.9	7.6	-	3.1

⁷ <http://webinfo.cis.gov.md/company-search>

"Nepaconplast" SRL	2.8	4.7	2.2	2.1
Total	10.7	12.3	2.2	5.2
"Vanro-Com" SRL	-	5.8	1.1	1.8
"Sardis-Exim" SRL	8.0	8.0	2.9	3.0
Total	8.0	13.8	4.0	4.8
Total companii identificate	18.7	26.1	6.2	10.0

Sursa: DETS Botanica

- **DETS Buiucani.** Structura companiilor câștigătoare s-a schimbat la această Direcție. Aici se evidențiază, ca și la cele precedente, perechea de companii "Vanro-Com" SRL/"Sardis-Exim" SRL care deține o pondere semnificativă din cuantumul valoric al contractelor câștigate. La DETS Buiucani apare, însă, o altă combinație de companii înrudite, și anume "Danubius" SRL/"Crismirad" SRL/"Rugidava" SRL (fondator comun Marusic Nadejda), care totuși are o pondere mai mică decât primele două companii (Tabelul 5).

Tabelul 4. Ponderea contractelor câștigate de companiile cu anumite relații între ele în cadrul DETS Buiucani (% din suma contractelor de reparații)

	2012	2013	2014	2015
"Vanro-Com" SRL	23.4	20.6	5.3	12.6
"Sardis-Exim" SRL	9.0	20.7	9.8	14.7
Total	32.4	41.3	15.1	27.3
"Danubius" SRL	-	4.3	-	2.5
"Crismirad" SRL	-	2.0	2.4	7.7
"Rugidava" SRL	-	-	9.4	4.8
Total	-	6.3	11.8	15.0
Total companii identificate	32.4	47.6	26.9	42.3

Sursa: DETS Buiucani

- **DETS Centru.** Situația la această Direcție se deosebește radical de cele analizate mai sus. În primul rând, lipsesc aproape complet din lista câștigătorilor companiile care erau în top la restul direcțiilor. În al doilea rând, în ultimii ani constant au ocupat primele locuri ca pondere din cuantumul câștigat două companii "Tecterm" SRL și "Instalconstruct" SRL (fondator comun Narolskaia Irina). Ambele aceste companii au câștigat stabil peste o pătrime din valoare contractelor (Tabelul 5).⁸ Doar, în 2015 a apărut o combinație de companii, care au fost prezente și la DETS Botanica, și anume "Frabo Grup" SRL/"Eusevas Cons" când au câștigat circa 17.3% din valoarea totală a contractelor.

Tabelul 5. Ponderea contractelor câștigate de companiile cu anumite relații între ele în cadrul DETS Centru (% din suma contractelor de reparații)

	2013	2014	2015
"Tecterm" SRL	15.8	25.5	9.5
"Instalconstruct" SRL	17.7	22.6	17.3
Total	33.5	48.1	26.8

Sursa: DETS Centru

- **DETS Ciocana.** La această Direcție nu a fost o structură de companii câștigătoare cu relații între ele, deși au fost cazuri când au câștigat perechi de companii menționate mai sus. Doar în anul 2014 s-a înregistrat o activitate mai activă a două grupe de companii - "Aquaparc Capitala" SRL/"Sondicom" SRL și "Vanro - Com" SRL/"Sardis - Exim" SRL, care au câștigat respectiv câte 7,5% din valoare contractelor. Pe parcursul ultimelor

⁸ Calcularea valorii contractelor s-a făcut în baza informației de la AAP, din cauza că DETS Centru nu a livrat informație statistică privind numărul și valoarea contractelor de reparație capitală adjudecate.

patru ani o activitate stabilă a avut doar combinația de companii "Eusevas Cons" SRL și "Frabo Grup" SRL (Tabelul 6).

Tabelul 6. Ponderea contractelor câștigate de companiile cu anumite relații între ele în cadrul DETS Ciocana (% din suma contractelor de reparații)

	2012	2013	2014	2015
"Eusevas Cons" SRL	2.9	14.2	23.6	15.7
"Frabo Grup" SRL	-	-	-	3.8
Total	2.9	14.2	23.6	19.5

Sursa: DETS Ciocana

- **DETS Râșcani.** La licitațiile din cadrul acestei Direcții au fost identificate câteva companii menționate mai sus precum "Aurora Stroi" SRL și "Eusevas Cons" SRL, dar valoarea contractelor câștigate de ele a fost moderată și nu au fost identificate companii de rudenie. Totodată, există posibilitatea că în cadrul licitațiilor la care au câștigat companiile date să fi participat și companiile înrudite fără să fi câștigat. Verificarea acestui fapt se poate face doar prin accesul nemijlocit la dosarele de achiziții, ceea ce nu a fost asigurat din partea DETS Râșcani.
- **DCC.** În cadrul acestei direcții nu a fost identificată nici o companie câștigătoare care să aibă și una de rudenie în lista învingătorilor. Totodată, se evidențiază faptul că în lista companiilor câștigătoare nu a fost prezentă nici una din grupa de risc analizate mai sus, deși lucrările coordonate de această Direcție sunt echivalente cu cele de la DETS-uri.⁹ Această divizare evidentă în lista companiilor câștigătoare indică asupra unui risc major de coluziune și facilitare anumitor companii strict pe licitațiile din cadrul DETS-urilor.

Companiile din grupul de risc identificate au câștigat contracte, preponderent, în cadrul achizițiilor inițiate de DETS-uri. Numărul acestor contracte, în mediu, este disproporțional de mare în comparație cu cele câștigate în cadrul achizițiilor desfășurate de alte AC. Pentru a vedea dacă nu este o simplă coincidență s-a analizat aceeași statistică pentru unele companii care, de asemenea, au fost în topul câștigătorilor din cadrul DETS-urilor în anii precedenți (Tabelul 7). În cazul acestor companii, din afara grupului de risc, se observă o diversificare cu mult mai largă a contractelor câștigate. Distribuția respectivă a contractelor în profil instituțional confirmă riscul major de coluziune pe piața de reparații în sistemul educațional din mun. Chișinău.

Tabelul 7. Numărul contractelor de bază câștigate în perioada 2013 – 2016 în profil instituțional¹⁰

	DETS-uri	Restul instituțiilor
Grupul de risc		
"Vanro Com" SRL	27	1
"Sardis-Exim" SRL	26	0
"Frabo-Grup" SRL	7	1
"Eusevas-Cons" SRL	15	29
"Aquaparc Capitala"	9	0
"Sondicom" SRL	9	0
"Aurora-Stroi" SRL	11	6
"Nepancoplast" SRL	5	2

⁹ Analiza datelor statistice privind companiile câștigătoare în cadrul DCC s-a făcut în baza datelor accesate de pe pagina AAP.

¹⁰ Datele au fost preluate din baza de date a AAP privind contractele atribuite. Numărul real de contracte câștigate de către companiile analizate poate să fie mai mare, fiindcă unele din ele nu au fost incluse în baza de date. Totodată este simptomatic că alte companii cu contracte câștigate la DETS-uri, dar nu din grupa de risc, au fost identificate cu mai multe contracte la alte instituții publice.

"Instalconstruct" SRL	14	0
"Tecterm" SRL	21	0
Grupul de control		
"Staci Grup" SRL	6	20
"Gricons - Impex" SRL	10	14
"Consar - Prim" SRL	27	8
"Darconstruct MRVD" SRL	5	15

Sursa: AAP

Aplicarea tuturor indicatorilor de risc privind coluziunea pe piață a scos în evidență anumite structuri de concentrare și subminare a competiției pe piața lucrărilor de reparație în sistemul de învățământ din mun. Chișinău. Rezultatul dat este confirmat atât de datele statistice privind valoarea contractelor câștigate de unele companii cu anumit grad de interdependență, cât și de numărul contractelor câștigate în profil instituțional. Se evidențiază faptul că companiile din grupul de risc manifestă activitate intensă, în mare parte, doar pe această piață de achiziții publice.

■ Competiția în achizițiile publice de alimente

Servicii alimentare

Piața de servicii alimentare este dominată de un număr redus de companii și care, cel mai probabil, au împărțit cotele. În total sunt șapte companii care participă la astfel de licitații, dintre care cinci sunt de stat. Caracterul anticoncurențial al competiției reiese nu din numărul redus al companiilor participante, dar din ponderile aproape constante care le revin companiilor respective. Acest lucru se observă foarte clar pentru achizițiile desfășurate de DGETS, în urma cărora clasamentul câștigătorilor nu s-a modificat de loc în ultimii patru ani cu mici variații în ponderea contractelor obținute. Ceea ce ține de Direcțiile de sector, aici tot se observă o potențială împărțire între companiile competitori a AC în care trebuie să câștige (Tabelul 8). La fiecare DETS este, preponderent, doar câte o singură companie câștigătoare, în pofida faptului că rezultatele sunt în urma competiției în cadrul licitațiilor publice.

Tabelul 8. Ponderea contractelor câștigate în achizițiile de servicii alimentare (% din valoarea totală)

	2012	2013	2014	2015
DGETS				
"Savuros - Prim" SRL	-	-	-	0.2
I.I. Sevastian Alfa	-	2.1	2.0	2.3
ISAP "Adolescența"	0.1	4.6	4.4	4.5
IM "Piața Centrală"	12.9	14.5	13.4	14.1
ISAP "Bucuria"	18.9	15.3	15.0	15.2
ISAP "Râșcani"	23.2	30.2	28.9	25.9
ISAP "Liceist"	44.9	33.2	36.2	37.9
DETS Botanica				
"Premium Prod" SRL	37.4	31.3	38.4	29.5
ISAP "Bucuria"	62.6	68.7	61.6	70.5
DETS Buiucani				
ISAP "Liceist"	100	100	100	100
DETS Centru				
IM "Piața Centrală"	100	100	100	100
DETS Ciocana				
ISAP "Adolescența"	100	100	100	100
DETS Râșcani				
ISAP "Râșcani"	100	100	100	100

Sursa: DGETS și DETS-urile de sector

Produse alimentare

Situația cu concurența în domeniul achizițiilor de alimente, în mediu, este mai bună decât în procurarea lucrărilor de reparație. S-a identificat doar o singură pereche de companii care au relații între ele și au câștigat sistematic ponderi semnificative din valoarea contractelor atribuite. Aceste companii sunt "Crinic Grup" SRL și "Cordacom" SRL (fondator comun Nicorici Ghenadie) și au obținut constant contracte în cadrul achizițiilor desfășurate de către DETS Buiucani (Tabelul 9). La achizițiile din restul Direcțiilor nu au fost identificate companii interdependente sau dacă au fost depistate, ele nu au câștigat contracte de livrare a produselor alimentare mai des decât într-un singur an.

Tabelul 9. Ponderea contractelor câștigate de companiile interdependente în cadrul DETS Buiucani (% din valoare contractelor)

	2012	2013	2014	2015
"Crinic Grup" SRL	8.3	6.5	6.1	16.0
"Cordacom" SRL	13.5	19.0	19.6	18.6
Total	21.8	25.5	25.7	34.6

Sursa: DETS Buiucani

Ca și în cazul achizițiilor de lucrări, piața achizițiilor din cadrul DETS este importantă pentru companiile din grupul de risc. Din total contracte câștigate de companiile respective în ultimii ani, circa jumătate le revin celor din domeniul educației municipale (5 din 9 pentru "Crinic Grup" SRL și 13 din 27 pentru "Cordacom" SRL).¹¹ Pentru alte companii lideri în achiziții din acest domeniu, portofoliul achizițiilor câștigate este cu mult mai larg din punct de vedere instituțional.

¹¹ Datele privind numărul total al contractelor câștigate au fost preluate de la AAP. Astfel, numărul real de contracte câștigate este mai mare, din considerentul că nu toate sunt au fost introduse în baza de date cu contractile atribuite. Dar este simptomatic însăși faptul că companiile din afara grupului de risc au o bază mai diversificată de contracte câștigate.

■ Rezultatele monitorizării achizițiilor publice

În baza grupurilor de risc pe companii identificate, s-a făcut solicitarea la DGETS și DETS-urile de sector a avea acces la un anumit set de dosare de achiziții publice. Toate Direcțiile de educație, cu excepția DGETS Râșcani, au oferit accesul la dosarele de achiziții publice. În total au fost analizate 22 contracte de achiziții publice de lucrări de reparație (Anexa 2) și 19 contracte de achiziție a serviciilor și produselor alimentare (Anexa 3). În urma analizei dosarelor respective și procesului de achiziții în cadrul Direcțiilor au fost depistate următoarele abateri și factori de risc:

Etapă de pre-tender

- Nu sunt publicate planurile de achiziții ale tuturor Direcțiilor de educație, excepție fiind cel pentru anul 2016 și 2014 ale DGETS.¹² Deși nu sunt publicate, planurile au fost prezentate de către majoritatea instituțiilor, unica care nu a putut prezenta a fost DETS Buiucani. De asemenea, o caracteristică importantă ale unor planuri de achiziții este modul lor agregat de planificare, e.g. nu sunt prezente în plan toate achizițiile de lucrări de reparații capitale pe fiecare tip de instituție de învățământ, dar pur și simplu sunt adunate la titlul de reparații capitale totale. Astfel de planuri agregate sunt compilate de DGETS și DETS Ciocana.

Etapă de tender

- S-a identificat participarea la aceeași procedură de achiziție publică a companiilor cu anumite relații de dependență între ele și incluse în grupa de risc din capitolul precedent. De asemenea, autoritățile contractante în cadrul procedurilor cererilor ofertelor de prețuri cu publicare (COP) și fără publicare (COPF) au transmis invitațiile la astfel de companii, și anume la companii cu aceeași adresă juridică sau cu aceeași fondatori. În astfel de cazuri este extrem de mare probabilitatea ca oferta companiei înrudite să fie pur fictivă și să simuleze doar competiția.
- Ofertele comerciale ale unor companii câștigătoare au fost aproape egale sau cu mici devieri de la prețul indicat în planul de achiziții. În cazurile când prețul câștigător este mai mare sau egal de 0,95 din prețul planificat este mare probabilitatea de coluziune.¹³ Astfel de comparație s-a putut face doar la achizițiile din cadrul Direcțiilor care dispun de un plan de achiziții detaliat, deci la Botanica și Centru.
- Alt indicator de coluziune este perfectarea eronată a documentației de ofertă de către companiile participante. Drept rezultat companiile cu cereri fictive sunt discalificate. Probabilitatea coluziunii crește atunci când greșelile comise de companiile fictive au ceva în comun, e.g. unii parametri tehnici nu sunt conform caietului de sarcini și se repetă aproape la toate din ele. Un exemplu ar putea fi COP nr. 15/02178 din 28.09.2015 desfășurată de DETS Botanica, unde se identifică astfel de comportament al companiilor participante la tender (Tabelul 10). Cum se observă, toate companiile discalificate din motivele că oferta lor tehnică nu corespunde normativelor și reglementărilor tehnice, precum și standardelor au indicat multe devieri comune.

¹² Acest fapt contravine prevederilor Regulamentului cu privire la modul de calculare a valorii estimative a contractelor de achiziții publice și planificarea acestora.

¹³ S. S. Padhi, P. K. J. Mohapatra "Detection of collusion in government procurement auctions", Journal of Purchasing & Supply Management 17 (2011) 207-221.

Probabilitate unei astfel de coincidențe simple este extrem de mică. În plus, compania câștigătoare a oferit un preț cel mai apropiat de cel planificat de AC (+8,2%), ceea ce este un indiciu în plus asupra coluziunii în această achiziție. Compania câștigătoare în această achiziție poate fi inclusă în grupul de risc, fiind susținută și de alți indicatori statistici. Anume, ea a fost liderul în ultimii doi ani la valoare contractelor câștigate în cadrul DETS Botanica, iar în baza de date a AAP toate contractele sunt doar în cadrul sistemului educațional municipal.

Tabelul 10. Motivele de descalificare a companiilor din cadrul COP nr. 15/02178

Normativul tehnic	"Camonir" SRL	"Elinatcons" SRL	"Tinichigiu" SRL	"Romiconslux" SRL
F3; P.1 este micșorată norma de la 1650,0 h-om la 275,0 h-om	Nu	Nu	Nu	Da
F3; P.3. este micșorată norma de la 342,88 h-om la 334,06 h-om	Da	Da	Da	Nu
F3; P.5. este micșorată norma de la 3323,99 h-om la 1755,99 h-om	Da	Da	Da	Nu
F3; P.10. este micșorată norma de la 6,79 h-om la 6,09 h-om	Da	Da	Nu	Da
F3; P.11. este micșorată norma de la 552,88 h-om la 269,95 h-om	Da	Da	Da	Da
F3; P.12. este micșorată norma de la 8,73h-om la 8,25 h-om	Da	Da	Da	Da
F3; P.14. este micșorată norma de la 242,36 h-om la 222,0 h-om	Da	Nu	Da	Da
F3; P.1. este majorată norma de la 119,47 kg la 118,375 kg	Nu	Da	Nu	Nu
F3; P.1. este majorată norma de la 10,28 m3 la 21,385 m3	Nu	Da	Nu	Nu
F3; P.3. este micșorată norma de la 342,88 h-om la 161,563 h-om	Nu	Nu	Nu	Da
F3; P.5. este micșorată norma de la 3323,99 h-om la 267,4 h-om	Nu	Nu	Nu	Da
F3; P.7. este micșorată norma de la 2460,35 h-om la 578,75 h-om	Nu	Nu	Nu	Da
F3; P.14. este micșorată norma de la 18,75 h-om la 50,0 h-om	Nu	Nu	Nu	Da

Sursa: DETS Botanica

- Perfectarea eronată a ofertelor a fost identificată și pentru companiile din grupul de risc. În cazul COP nr. 15/01361 din 08.06.2015 din cadrul DETS Ciocana pentru procurarea lucrărilor de reparație a acoperișului și schimbarea tâmplăriei la liceul "M.Berezovschi" s-a identificat faptul că majoritatea absolută a companiilor descalificate au avut un punct comun eronat indicat în devizul de cheltuieli (Tabelul 11). Din lista companiilor descalificate din motivul tehnic a fost și compania "Frabo Grup" SRL care are adresă comună cu compania câștigătoare S.C. "Eusevas Cons" SRL, ceea ce indică asupra unei mimări a competiției. Totodată, este simptomatic că alte companii înrudite și indicate în grupul de risc "Sardis Exim" SRL și "Vanro Com" SRL au prezentat un certificat expirat privind lipsa sau existența restanțelor față de Bugetul Public Național (BPN). Astfel de coincidență în structura erorilor poate indica asupra faptului că unele companii din grupul de risc își coordonează activitățile, precum și asupra existenței unor companii din afara acestui grup de risc care intră în acorduri de coluziune.

Tabelul 11. Principalele motive comune de descalificare a companiilor din cadrul COP nr. 15/01361

	Neluarea în calcul a coeficienților la poziția 1- RpCF k=6 și 16-CF50B k=4	Certificatul privind lipsa sau existența restanțelor față de BPN este cu termen expirat
"Feodora Construct" SRL	Da	Da
"Sardis Exim" SRL	Nu	Da
"Vanro Com" SRL	Nu	Da
"Consar Prim" SRL	Da	Nu
"Frabo Grup" SRL	Da	Nu
"Foremcons" SRL	Da	Nu
"Foietaj Delicios" SRL	Da	Nu
"Astoria Plus" SRL	Da	Nu

Sursa: DETS Ciocana

- Cum a fost menționat în capitolul precedent cotele de piață pentru serviciile de alimentație în sistemul de educație din mun. Chișinău este împărțit între câteva companii publice. În urma analizei dosarelor de achiziție s-a confirmat că companiile din afara sectorului municipal depun oferte cu anumite erori comune și care puteau fi evitate, luând în considerare experiența lor vastă în domeniul achizițiilor publice. Drept exemplu poate servi Licităția publică nr. 15/02776 din 24.12.2015 din cadrul DETS Ciocana, când au fost depuse trei oferte de către ÎSAP "Adolescența" și "Bucuria-EI", precum și Î.M. "Piața Centrală". Ultimele două companii au avut câteva erori în aplicare, dar una comună ca lipsa garanției pentru ofertă și au fost descalificate.
- Alt risc de corupție depistat în achiziționarea produselor alimentare este transmiterea invitațiilor companiilor recent înregistrate și câștigarea de către acestora a contractelor respective. Astfel, în cazul COP nr. 15/01775 din 20.07.2015 desfășurată de DETS Botanica a fost transmisă invitația către o astfel de companie "Profcar Trade" SRL (data înregistrării 20.02.2015), care și a câștigat un lot din cadrul achiziției respective.

Etapa de post-tender

- O caracteristică comună este nepublicarea în Buletinul Achizițiilor Publice (BAP) a anunțurilor de atribuire a contractelor. La majoritatea contractelor analizate astfel de anunțuri nu au fost publicate în BAP.¹⁴Din total 41 contracte analizate, anunțul de atribuire în BAP a fost publicat doar pentru patru din ele (Anexa 2 și 3).
- Nu au fost făcute de către AC rapoarte de monitorizare a procesului de executare a contractelor de achiziții publice de către agenții economici. Doar recent pe pagina oficială a DGETS au fost publicate astfel de rapoarte pentru primul semestru al anului curent.¹⁵Dar au fost publicate doar de DGETS și DETS Botanica.

¹⁴ Nepublicarea anunțului de atribuire contravine art. 21 al Legii nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice sau art. 29 al Legii nr. 131 din 03.07.2015 în cazul contractelor încheiate după 01.05.2016.

¹⁵ <http://www.chisinauedu.md/node/76>

■ Concluzii și recomandări de politici

Monitorizarea achizițiilor publice din cadrul sistemului educațional al mun. Chișinău a scos în evidență un set de probleme, lacune și riscuri legate de transparența și de buna desfășurare a acestor achiziții. Printre principalele concluzii pot fi menționate următoarele probleme în domeniul juridic, instituțional, informațional al achizițiilor și un set de riscuri identificate în procesul de desfășurare ale acestora:

- **Transparența și accesul la informație.** Cadrul juridic atât în Legea achizițiilor publice veche, cât și în cea nouă limitează accesul la informația privind desfășurarea achizițiilor publice. Astfel, art. 70 alin. (3) din Legea nr. 96 din 13.04.2007 a fost completamente transferat în Legea nr. 131 din 03.07.2015 (art. 73 alin. (3)) și limitează accesul la darea de seamă privind procedura de achiziție publică doar agenților economici participanți, dar nu și altor persoane terțe sau societății civile. Drept rezultat, unele DETS-uri de sector din mun. Chișinău au invocat inițial acest articol pentru a nu oferi sau a oferi un acces limitat la dosarele sale de achiziții publice.
- **Sistemul informațional.** Sistemul informațional din achizițiile publice existent la momentul actual în Republica Moldova are două neajunsuri majore, inclusiv ce ține de asigurarea transparenței în acest domeniu. Primul neajuns este lipsa unei informații complete privind contractele atribuite în baza de date publicată pe pagina oficială a AAP. Al doilea neajuns ține de arhitectura informațională a SIA RSAP, care oferă informație doar despre lista participanților la rundele de achiziții publice, fără a fi posibil de lucrat cu acest sistem ca cu o bază de date. Ambele aceste neajunsuri creează bariere pentru analiza primară a datelor din domeniul achizițiilor publice, importanța sa crescând în cazurile când AC refuză accesul la dosarele de achiziții publice.
- **Abateri procedurale depistate.** Printre principalele devieri identificate de la cadrul normativ-legal al achizițiilor publice în sistemul educațional al mun. Chișinău sunt cele ce țin de planurile de achiziții și anunțurile de atribuire a contractelor. S-a depistat că majoritatea DETS-urile, deși dispun de planuri de achiziții publice, nu le publică pe pagina oficială web al instituției, în cazul nostru pe pagina DGETS, iar DETS Buiucani nu a putut prezenta planurile respective nici pe suport de hârtie. De asemenea, multe planuri de achiziții publice sunt prea agregate și nu indică detaliat toate achizițiile planificate. Altă abatere depistată este nepublicarea anunțurilor de atribuire a contractelor în BAP, fiind identificate doar câteva cazuri de publicare.
- **Riscuri de corupție și distorsionare a competiției în procurarea lucrărilor de reparație.** În cadrul analizei achizițiilor au fost identificate un grup de companii cu anumite legături între ele și care câștigă un procent semnificativ din numărul contractelor de lucrări de reparație. Aceste companii au fost plasate în grupul de risc de coluziune și de corupție. Rezultatul monitorizării directe și analizei dosarelor de achiziții publice a confirmat, în mare parte, ipoteza de risc în cazul acestor companii. Astfel, ele au participat în comun la rundele de achiziții, în care se văd clar elemente de mimare a competiției între ele. De asemenea, monitorizarea a scos în evidență nu doar problema mimării competiției de către companiile înrudite, dar și o coordonare între mai multe grupuri de companii, deci o împărțirea vădită a pieței. Totodată, anumiți indicatori de risc

indică și asupra unei probabile implicări a AC în câștigarea contractelor de achiziții publice, dar riscul de coluziune rămâne cel major.

- **Riscuri de corupție și distorsionare a competiției în procurarea produselor și serviciilor de alimentație.** În cazul procurărilor de servicii de alimentație s-a observat o divizare clară a cotelor de piață între principalii jucători, în cazul nostru, aproape exclusiv, companii publice. Dosarele de achiziții au arătat că aceste companii coordonează și mimează competiția între ele, pregătind ofertele lor cu anumite erori comune pentru a fi descalificate. Ceea ce ține de procurarea de alimente, deși nivelul de concentrare depistat este mai mic decât în cazul achiziționării de lucrări, sunt elemente de coluziune în cazul achizițiilor desfășurate de DETS Buiucani. Un risc de corupție identificat, însă, este transmiterea invitațiilor de participare unor companii recent înregistrate, care ulterior și câștigă o parte din volumul contractelor. Participarea acestor companii la achiziții este facilitată prin faptul că AC nu include în documentația de licitație a anumitor praguri de experiență minimă în domeniu, argumentul dat fiind relevant pentru toate procurările monitorizate din cadrul sistemului de învățământ.

Problemele, lacunele și riscurile identificate pot fi soluționate doar prin o abordare sistemică și consecventă a subiectului de achiziții publice nu doar la nivel de AC, dar și la cel municipal. Principalele propuneri și recomandări în plan instituțional pot fi:

Primăria mun. Chișinău și Consiliul Municipal

- Pentru a facilita transparența și a mări eficiența utilizării banilor publici se recomandă ca Consiliul Municipal să se implice mai activ în procesul de monitorizare a achizițiilor publice din mun. Chișinău. În special, să ceară ca toate direcțiile să includă în rapoartele lor informații despre procesul de achiziții, în care să fie reflectată performanța, problemele și potențialele soluții pentru acest sistem.
- Pentru a facilita competiția și atractivitatea achizițiilor publice din acest sector se recomandă de a concentra mai multe contracte cu valori mici în unul singur. Astfel, valoarea medie de achiziție a lucrărilor de reparație este în jur de 200-300 mii lei, aceste sume nefiind atractive pentru atragerea companiilor mai mari cu experiență bogată. În cazul când Direcțiile de educație nu practică astfel de concentrări, este datoria Primăriei și Consiliului de a cere de la aceste AC inițierea unui astfel de proces.
- La nivel municipal este imperativ de elaborat un plan de reparații capitale ale grădinițelor și școlilor. Acest plan trebuie să fie coordonat cu alte direcții de investiții capitale în municipiu, fiind clar stabilite prioritățile anumitor instituții educaționale în baza anumitor criterii bine stabilite (numărul de elevi, gradul de uzură, etc.). De asemenea, în acest plan să fie stipulat și posibilitatea unor împrumuturi pentru renovări capitale.
- Întreprinderile publice de alimentație publică din municipiu trebuie să fie reformate, fiindcă la momentul actual între ele nu există o concurență reală și ele simulează procesul de competiție în achizițiile publice. Înainte de lansare procesului, este necesar de studiat opțiunile de reformare a lor, e.g. transformarea lor în întreprinderi municipale sau în asociații obștești fără scop lucrativ, dar cu opțiunea de comasare a lor într-o singură unitate instituțională la nivel municipal.

- La momentul actual transparența bugetară a primăriei este destul de joasă, fiind publicate pe pagina sa oficială web doar o parte din rapoartele de executare a bugetului municipal. Astfel, se recomandă o publicare în timp a rapoartelor respective.
- Includerea în planul de integritate instituțională a primăriei mun. Chișinău, care se află la etapa de elaborare, a următoarelor aspecte ce țin de achizițiile publice în educație, ele fiind menționate mai jos la punctul DGETS și DETS de sector.

Agenția Achiziții Publice

- Pentru a facilita procesul de monitorizare este imperativ de specificat clar în cadrul normativ-legal toate documentele de achiziții publice la care pot avea accesul persoanele terțe. Se recomandă ca toate documentele din dosarul de achiziții să fie publice, dar un minimum de transparență ar constitui contractul de achiziții publice, procesul verbal de deschidere a ofertelor, darea de seamă a grupului de lucru privind evaluarea ofertelor, precum și declarațiile de imparțialitate a membrilor grupului de lucru. Conform bunelor practici doar informația cu secret comercial poate să aibă un acces limitat.¹⁶
- De asemenea, este critic modernizarea sistemului informațional SIA RSAP prin includerea în el a următoarelor componente și aspecte – lansarea tuturor achizițiilor publice, indiferent de pragul lor valoric, prin sistemul informațional; plasarea tuturor documentelor din dosarul de achiziții publice în formă de atașamente electronice în sistemul informațional; interoperabilitatea cu alte baze de date (e.g. CÎS, Serviciul Fiscal, etc.); includerea și calcularea automată a unor indicatori de risc în baza de date elaborată.
- Pentru a mări transparența achizițiilor până la lansarea noii platforme informaționale modernizate, este recomandabil ca AAP să asigure completarea bazei de date a contractelor atribuite de pe pagina sa oficială. Din experiența monitorizării a achizițiilor publice din educația municipală s-a constatat că în baza de date respectivă nu sun toate contractele de achiziții publice ale autorităților contractante analizate.

Ministerul Finanțelor

- Ministerul Finanțelor (MF) împreună cu Consiliul Concurenței și Centrul Național Anticorupție trebuie să elaboreze un ghid practic privind riscurile de coluziune în achizițiile publice. În el trebuie să fie reflectat ce indicatori de risc trebuie de analizat, exemple ale practicilor și formelor cele mai frecvente de coluziune, un algoritm de comportament al AC în cazul depistării a astfel de practici anticoncurențiale, etc.
- Asigurarea predictibilității procesului de bugetare este critic pentru planificarea achizițiilor publice, rolul definitiv în acest aspect jucându-l MF. Specificul achiziționării lucrărilor și serviciilor în sistemul educațional este că ele, preponderent, trebuie făcute până la începerea noului an școlar. Astfel, în perioadele când se fac anumite blocări în alocarea

¹⁶ <http://www.nigp.org/docs/default-source/New-Site/global-best-practices/transparency.pdf?sfvrsn=2>

sumelor bugetare din anumite considerente¹⁷, trebuie făcută excepție pentru achiziționarea lucrărilor în domeniul educațional.

DGETS și DETS de sector

- Toate Direcțiile trebuie să asigure publicarea planurilor de achiziții, anunțurilor de participare și rapoartelor de monitorizare în formă detaliată pe pagina oficială a DGETS.
- Elaborarea unei politici de concentrare instituțională a achizițiilor publice din sistemul educațional municipal. Astfel, se recomandă ca unele tipuri de achiziții, identificate în procesul de elaborare a politicii de concentrare, să fie executate la nivelul DGETS. Pe lângă aspectul instituțional, se recomandă ca Direcțiile să înceapă procesul de concentrare a mai multor contracte de achiziții cu valoare nesemnificativă în unul singur, pentru a mări atractivitatea acestor contracte.
- Consolidarea capacităților personalului responsabil de achiziții, inclusiv în privința depistării, prevenirii și evitării practicelor anticoncurențiale. De asemenea, este important și eliminarea practicilor din cadrul AC care duc la distorsionarea competiției, e.g. transmiterea invitației companiilor cu anumite legături între ele.
- Asigurarea unei competiții cât mai largi în cadrul achizițiilor de către AC prin studierea pieței și identificarea cât mai multor companii fiabile, care să fie invitate să participe la achizițiile din acest domeniu.
- Crearea unei baze de date în cadrul AC care să conțină două categorii majore de informații – privind companiile potențiale și fiabile, precum și celor din grupul de risc. În prima categorie să fie inclusă companiile care au demonstrat o bună executare a lucrărilor în cadrul achizițiilor lansate de către AC, cât și a celor potențiale de pe o piață relevantă. În a doua categorie trebuie să fie incluse nu doar companiile cu o executare proastă a lucrărilor, dar și cele cu anumite legături între ele (fondator comun, adresă juridică comună, etc.).

Consiliul Concurenței

- În urma riscurilor majore de coluziune depistate este imperativ ca Consiliul Concurenței să lanseze o investigație de confirmare sau infirmare a acestor riscuri.

¹⁷ <http://tender.gov.md/ro/content/comunicat-privind-sistarea-temporar%C4%83-public%C4%83rii-%C3%AEn-buletinul-achizi%C8%99biilor-publice-0>

Anexe

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 dizabilități, 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 semnătura membrilor 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 (măsuri 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 (ajustat)

Anexa 2. Abaterile procedurale și riscurile depistate în dosarele de achiziție a lucrărilor de reparație

	Procedura	Pre-tender	Tender	Post-tender
		DGETS		
1	COP nr. 15/01250 din 29.05.2015	1. Planul de achiziții nu a fost publicat; 2. Planul de achiziții nu este detaliat.	A fost transmisă invitația la companii cu aceeași adresă juridică S.C. "Vanro-Com" SRL și "Sardis Exim" SRL. A câștigat una din aceste companii – "Vanro-Com" SRL.	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
2	COP nr. 15/01560 din 29.06.2015	1. Planul de achiziții nu a fost publicat; 2. Planul de achiziții nu este detaliat.	A fost transmisă invitația la companii cu fondatori comuni "Aquaparc Capitala SRL" și "Sondicom" SRL.	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
3	COP nr. 15/01561 din 26.06.2015	1. Planul de achiziții nu a fost publicat; 2. Planul de achiziții nu este detaliat.	A fost transmisă invitația la companii cu fondatori comuni "Aquaparc Capitala" SRL și "Sondicom" SRL. A câștigat una din aceste companii – "Aquaparc Capitala" SRL.	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
4	COP nr. 15/01268 din 01.06.2015	1. Planul de achiziții nu a fost publicat; 2. Planul de achiziții nu este detaliat.	A fost transmisă invitația la companii cu aceeași adresă juridică S.C. "Vanro-Com" SRL și "Sardis Exim" SRL. A câștigat una din aceste companii – "Vanro-Com" SRL. Compania parteneră "Sardis Exim" SRL a oferit cel mai mic preț, dar a prezentat un deviz de lucrări eronat și a fost descalificată.	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
5	COP nr. 15/01665 din 06.07.2015	1. Planul de achiziții	-	Nu a fost publicat

		nu a fost publicat; 2. Planul de achiziții nu este detaliat.		anunțul de atribuire.
6	COP nr. 15/01248	1. Planul de achiziții nu a fost publicat; 2. Planul de achiziții nu este detaliat.	A fost transmisă invitația la companii cu aceeași adresă juridică S.C. "Vanro-Com" SRL și "Sardis Exim" SRL Compania câștigătoare a fost "Vanro-Com" SRL, dar a renunțat la contract și a fost aleasă compania cu următorul cost după mărime "Sardis-Exim" SRL.	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
7	COP nr. 15/01320 din 09.06.2015	1. Planul de achiziții nu a fost publicat; 2. Planul de achiziții nu este detaliat.	A fost transmisă invitația la companii cu aceeași adresă juridică S.C. "Nepaconplast" SRL și "Aurora-Stroi" SRL, dar și S.C. "Vanro-Com" SRL și "Sardis Exim" SRL.	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
8	COP nr. 37-113/17 din 21.09.2015	1. Planul de achiziții nu a fost publicat; 2. Planul de achiziții nu este detaliat.	A fost transmisă invitația la companii cu fondatori comuni "Aquaparc Capitala SRL" și "Sondicom" SRL. A câștigat una din aceste companii – "Sondicom" SRL.	Anunțul de atribuire a fost publicat cu întârziere. ¹⁸
9	COP nr. 15/02085 din 18.09.2015	1. Planul de achiziții nu a fost publicat; 2. Planul de achiziții nu este detaliat.	-	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
DETS Botanica				
10	COP din 03.07.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat.	Oferta companiei câștigătoare S.C. "Elinatcons" SRL a fost aproape egală cu suma din planul de achiziții. S-a propus 83296,64 lei vs. 83333,3 lei fără TVA (99.9%).	Anunțul de atribuire a fost publicat cu întârziere. ¹⁹
11	COP nr. 15/02178 din 28.09.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat.	La companiile descalificate coincid, în mare parte, devierile tehnice depistate (Tabelul 10).	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
12	Licitația publică nr. 15/02340 din 10.11.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat.	Compania câștigătoare a oferit un preț anormal de scăzut. În explicație compania a indicat că are reduceri de la furnizorii materiei prime și salariile lucrătorilor sunt minimalizate (posibilitatea ca salariul oficial să fie cel minim pentru a mări competitivitatea).	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
13	COP nr. 15/01856 din 04.08.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat.	-	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
DETS Buiucani				
14	COP din 13.05.2015	1. Nu există plan de achiziții publice; 2. Ordinul de constituire a grupului de lucru a fost emis cu o zi înainte de deschiderea ofertelor	A fost transmisă invitația la companii cu aceeași adresă juridică S.C. "Vanro-Com" SRL și "Sardis Exim" SRL. A câștigat una din aceste companii – "Sardis-Exim" SRL.	Anunțul de atribuire a fost publicat cu întârziere. ²⁰

¹⁸ http://tender.gov.md/ro/system/files/bap/2014/bap_nr97.pdf

¹⁹ http://tender.gov.md/ro/system/files/bap/2014/bap_nr74.pdf

²⁰ http://tender.gov.md/ro/system/files/bap/2014/bap_nr62.pdf

15	COP din 19.05.2015	Nu există plan de achiziții publice.	A fost transmisă invitația la companii cu aceeași adresă juridică S.C. "Vanro-Com" SRL și "Sardis Exim" SRL.	Anunțul de atribuire a fost publicat cu întârziere. ²¹
16	COP nr. 15/01482 din 15.06.2015	1. Nu există plan de achiziții publice; 2. Ordinul de constituire a grupului de lucru a fost emis în ziua deschiderii ofertelor	A fost transmisă invitația la companii cu aceeași adresă juridică S.C. "Vanro-Com" SRL și "Sardis Exim" SRL. A câștigat una din aceste companii – "Vanro-Com" SRL. Compania parteneră "Sardis Exim" SRL a oferit cel mai mic preț, dar a prezentat un deviz de lucrări eronat și a fost descalificată.	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
DETS Centru				
17	COP nr. 15/01549 din 26.06.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat	A fost transmisă invitația la companii cu aceeași adresă juridică S.C. "Vanro-Com" SRL și "Sardis Exim" SRL. A câștigat una din aceste companii – "Sardis-Exim" SRL. Prețul ofertei companiei câștigătoare coincide complet cu suma indicată în planul de achiziții.	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
18	COP nr. 15/01223 din 01.06.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat	1. A fost transmisă invitația la companii cu aceeași adresă juridică S.C. "Vanro-Com" SRL și "Sardis Exim" SRL. 2. Prețul ofertei companiei câștigătoare coincide complet cu suma indicată în planul de achiziții.	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
DETS Ciocana				
19	COP nr. 15/01361 din 08.06.2015	1. Planul de achiziții nu a fost publicat; 2. Planul de achiziții nu este detaliat.	1. A fost transmisă invitația la companii cu anumite legături între ele; 2. Companiile descalificate au indicat mai multe erori comune (Tabelul 11); 3. Compania câștigătoare S.C. "Eusevas Cons" SRL a avut și ea o companie înrudită "Frabo Grup" SRL (adresă juridică comună) care a fost descalificată (Tabelul 11).	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
20	COP nr. 15/01363 din 12.06.2015	1. Planul de achiziții nu a fost publicat; 2. Planul de achiziții nu este detaliat.	A fost transmisă invitația la companii cu anumite legături între ele.	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
21	COP nr. 14/02606 din 12.12.2014	1. Planul de achiziții nu a fost publicat; 2. Planul de achiziții nu este detaliat.	A fost transmisă invitația la companii cu anumite legături între ele.	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
22	COP nr. 15/01555 din 29.06.2015	1. Planul de achiziții nu a fost publicat; 2. Planul de achiziții nu este detaliat.	A fost transmisă invitația la companii cu anumite legături între ele.	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.

Sursa: DGETS și DETS-urile raionale

²¹ http://tender.gov.md/ro/system/files/bap/2014/bap_nr62.pdf

Anexa 3. Abaterile procedurale și riscurile depistate în dosarele de achiziție a produselor și serviciilor alimentare

	Procedura	Pre-tender	Tender	Post-tender
DGETS				
1	Licitația publică nr. 15/00363 din 02.03.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat.	-	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
2	Licitația publică nr. 15/02438 din 21.12.2015	-	-	
3	Licitația publică nr. 15/01575 din 18.08.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat.	O persoană din grupul de lucru nu a semnat declarația de imparțialitate	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
4	Licitația publică nr. 14/02417 din 31.12.2014	Planul de achiziții nu a fost publicat.	O persoană din grupul de lucru nu a semnat declarația de imparțialitate. Nu este indicat în procesul verbal cine a înlocuit membrii grupului de lucru absenți.	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
DETS Botanica				
5	Licitația publică nr. 15/02451 din 03.12.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat.	A depus oferta doar o singură companie ÎSAP "Bucuria-EI".	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
6	Licitația publică nr. 15/00962 din 08.06.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat.	-	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
7	COP nr. 15/01775 din 20.07.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat.	Invitația de participare a fost transmisă la o companie recent înregistrată "Profcar Trade" SRL (data înregistrării este 20.02.2015). Această companie a și fost una dintre câștigători.	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
8	COP nr. 15/02029 din 09.09.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat.	1.Au fost depuse doar două oferte; 2.Invitația de participare a fost transmisă la o companie recent înregistrată.	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
DETS Buiucani				
9	Licitația publică nr. 15/03049 din 21.12.2015	Nu există plan de achiziții publice.	-	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
10	Licitația publică nr. 15/01590 din 29.06.2015	Nu există plan de achiziții publice.	-	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
11	Licitația publică nr. 15/02215 din 07.10.2015	Nu există plan de achiziții publice.	Au participat la licitație două companii cu aceeași adresă juridică – "Artprest Grup" SRL și "Lovis Anglo" SRL. Cea din urmă a și câștigat un lot.	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
DETS Centru				
12	Licitația publică nr. 15/03227 din 04.01.2016	Planul de achiziții nu a fost publicat.	-	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
13	Licitația publică nr. 15/02598 din 16.12.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat.	A fost depusă doar o singură ofertă.	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
14	Licitația publică nr. 15/01545 din 02.07.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat.	-	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
15	Licitația publică nr. 15/01985 din 03.09.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat.	-	Nu a fost publicat anunțul de

				atribuire.
16	Licitația publică nr. 15/02552 din 25.11.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat.	-	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
DETS Ciocana				
17	Licitația publică nr. 15/00491 din 16.03.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat.	-	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
18	Licitația publică nr. 15/02668 din 21.12.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat.	-	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.
19	Licitația publică nr. 15/02776 din 24.12.2015	Planul de achiziții nu a fost publicat.	Pentru licitația de procurare a serviciilor alimentare au prezentat ofertele trei companii publice. Lipsa unor documente de calificare, în special al garanției pentru ofertă, indică asupra unui risc de simulare a competiției din partea agenților economici descalificați. A câștigat ÎSAP "Adolescența".	Nu a fost publicat anunțul de atribuire.

■ 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. I. Schuster, S. Merjan "Raport de evaluare a riscurilor de corupție în sistemul achizițiilor publice în Republica Moldova", PNUD, 2016;
4. 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;
5. S. S. Padhi, P. K. J. Mohapatra "Detection of collusion in government procurement auctions", Journal of Purchasing & Supply Management 17 (2011) 207-221.