



ACHIZIȚIILE PUBLICE

DIN EDUCAȚIE, SĂNĂTATE ȘI DOMENIUL SIGURANȚEI ALIMENTARE: RISCURI ȘI VULNERABILITĂȚI

STUDIU

Chișinău 2024



Acest studiu a fost elaborat cu suportul proiectului „Consolidarea Statului de Drept și a Mecanismelor Anticorupție în Republica Moldova”, cofinanțat de Uniunea Europeană și Ministerul Federal German pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (BMZ), și implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ).



Partener al proiectului este Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției care implementează proiectul “Sensibilizarea publicului și dezvoltarea de soluții digitale pentru consolidarea statului de drept și combaterea corupției”.

Studiul reprezintă un efort comun al echipei de experți Tatiana Savva, Serghei Merjan și Ilie Creciun, cu suportul furnizat de Viorel Pîrvan. Opiniile exprimate reflectă poziția autorilor și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al finanțatorului.

ACHIZIȚIILE PUBLICE

**DIN EDUCAȚIE, SĂNĂTATE ȘI
DOMENIUL SIGURANȚEI ALIMENTARE:
RISCURI ȘI VULNERABILITĂȚI**

STUDIU

CUPRINS

ABREVIERI	5
<hr/>	
SUMAR EXECUTIV	6
<hr/>	
I. INTRODUCERE, REPERE METODOLOGICE	9
<hr/>	
II. ACHIZIȚIILE PUBLICE ÎN EDUCAȚIE	11
2.1. Informații generale privind cheltuielile și achizițiile în educație	11
2.2. Analiza riscurilor din achizițiile publice în educație	14
<hr/>	
III. ACHIZIȚIILE PUBLICE ÎN SĂNĂTATE	24
3.1. Informații generale privind cheltuielile și achizițiile publice în sănătate	24
3.2. Analiza riscurilor din achizițiile publice în sănătate	26
<hr/>	
IV. ACHIZIȚIILE PUBLICE DE PRODUSE ALIMENTARE ȘI SIGURANȚA ALIMENTELOR	40
4.1. Riscurile din activitatea autorităților conexe cu achizițiile publice de produse alimentare	40
4.1.1. Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor	40
4.1.2. Agenția Achiziții Publice	49
4.1.3. Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor	52
4.1.4. Centrul Național anticorupție	54
4.2. Riscurile în achizițiile publice de produse alimentare identificate de instituțiile respondente la sondaj	55
<hr/>	
CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	58

ABREVIERI

AAP	Agenția Achiziții Publice
AGER	Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă
ANACEC	Agenția Națională pentru Achiziții și Contractare a Echipamentelor tehnologice
ANI	Autoritatea Națională de Integritate
ANSA	Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor
ANSC	Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor
AP	Autoritate Publică
APL	Autorități Publice Locale
BPN	Buget Public Național
CAPC	Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției
CAPCS	Centrul de Achiziții Publice Centralizate în Sănătate
CNA	Centrul Național Anticorupție
CNAM	Compania Națională de Asigurări în Medicină
CEEF	Centrul de Excelență în Educație
COP	Cererea Ofertelor de Prețuri
CPV	Vocabularul comun al achizițiilor publice
DETS	Direcție Educație Tineret și Sport
DGETS	Direcție Generală Educație, Tineret și Sport
DITS	Direcție Învățământ Tineret și Sport
DUAE	Document Unic de Achiziții European
FAOAM	Fondurile Asigurării Obligatorii de Asistență Medicală
HG	Hotărâre de Guvern
IMSP	Instituții Medico-Sanitare Publice
LP	Licitație Publică
MEC	Ministerul Educației și Cercetării
MECC	Ministerul Educației, Culturii și Cercetării
NFP	Negociere Fără Publicare
OGPAE	Oficiul de Gestionare a Programelor de Asistență Externă
PIB	Produsul Intern Brut
PNUD	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
SNC	Sistemul Conturilor Naționale a Organizației Națiunilor Unite
SRL	Societate cu Răspundere Limitată
TVA	Taxă pe Valoare Adăugată
VE	Valoare Estimată

SUMAR EXECUTIV

Prezentul studiu este un produs realizat de Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției care analizează și identifică riscurile aferente achizițiilor publice din cele trei domenii.

Cheltuielile pentru **educație** se situează pe locul al treilea ca pondere în cadrul Bugetului Public Național. Din totalul cheltuielilor destinate pentru educație, 22,6% sau circa 3,1 miliarde de lei sunt destinați pentru achiziții. Deși auditul Curții de Conturi din 2021 a depistat mai multe probleme în achizițiile publice din educație, progresele din acest sector sunt modeste.

Principalele riscuri identificate în studiu se referă la:

- Planificarea neconformă și netransparentă a achizițiilor în educație;
- Deficiențe la calcularea corectă a valorii estimate a contractelor pentru întregul sector;
- Divizarea achizițiilor în contracte separate, inclusiv pentru a fi clasificate drept achiziții de valoare mică;
- Organizarea și executarea neconformă a responsabilităților grupurilor de lucru;
- Ambiguitatea documentelor de licitație;
- Lipsa de transparență (14% au fost acordate prin proceduri necompetitive);
- Deficiențe în executarea și monitorizarea contractelor de achiziții publice.

Recomandările vizează planificarea mai detaliată a achizițiilor publice în educație, alinierea la bugetul aprobat, elaborarea de reglementări interne, profesionalizarea grupurilor de achiziții și asigurarea transparenței în procesul decizional. Pentru a redresa deficiențele identificate este esențial să fie implementate proceduri de control intern, evaluarea riscurilor de fraudă, monitorizarea și controlul riguros al executării contractelor.

Annual din Bugetul Public Național mai mult de 2 miliarde lei sunt cheltuiți pentru achizițiile în **sănătate**, aceste cheltuieli fiind în continuă creștere. Valoarea contractelor de achiziții publice în sănătate ajunge până la 23% din valoarea totală a contractelor de achiziții publice atribuite anual. Medicamentele și dispozitivele medicale, inclusiv transport sanitar, reprezintă circa 66-78% din valoarea totală a contractelor de achiziții publice în sănătate, restul sunt lucrări de construcție și reparație, produse alimentare, etc.

Principalele riscuri din evaluarea modului în care sunt cheltuiți banii pentru achizițiile în sănătate țin de:

- Lipsa finalității unei proceduri de achiziție (rata de succes ale achizițiilor variază între 58% și 63,5%);
- Estimarea imprecisă a valorii contractelor de achiziții publice (valoarea a circa 4.5 mii din loturi contractate depășește cu peste 30% valoarea estimată de către autoritățile contractante, valoarea diferenței fiind de circa 242 mil. lei);
- Atribuirea mai multor contracte fără competiție (peste 40% din valoarea loturilor publicate au fost contractate fără competiție efectivă);
- Contestațiile numeroase (ponderea a constituit 22-26% din numărul total de contestații depuse);
- Gestionarea majorității achizițiilor publice în sănătate de un număr restrâns de autorități contractante (circa 3-5% din autorități contractante au atribuit circa 50-79% din valoarea totală a contractelor de achiziții publice aferente sectorului);
- Contractele de achiziții publice în sănătate sunt accesibile pentru un număr restrâns de operatori economici (10 operatori economici au beneficiat de circa 48-54% din valoarea totală a contractelor de achiziții publice în sănătate).

Recomandările formulate în studiu se referă la necesitatea intervențiilor la nivel de reglementare și la nivel de eficientizare și transparentizare a proceselor în cadrul autorităților contractante; asigurarea publicării informațiilor aferente tuturor achizițiilor planificate și efectuate; examinarea oportunităților și riscurilor centralizării și externalizării achizițiilor în sănătate; eficientizarea activității autorităților de control și anticorupție, investigarea și aplicarea sancțiunilor pentru încălcarea legii, cu utilizarea indicatorilor de alarmă aferente achizițiilor publice.

Pentru achiziția **produselor alimentare** sunt cheltuiți anual de la jumătate pînă la circa 1 miliard de lei. Desfășurarea procedurilor de achiziții a produselor alimentare implică anumite reguli procedurale și reguli legate de traseul acestor produse în vederea păstrării calității și inofensivității lor.

Cadrul normativ și practicile autorităților contractante conțin mai multe carențe referitoare la asigurarea continuă a calității produselor alimentare – existența unei serii de GOST-uri sovietice care încă se mai aplică cu titlu de reguli obligatorii; nereglementarea uniformă a procedurii de recepționare a produselor alimentare; reglementarea lacunară a modalității de prelevare, examinare și returnare a mostrelor; utilizarea criteriului de atribuire "prețul cel mai scăzut" fără alte criterii de atribuire suplimentare.

În rezultatul chestionării autorităților contractante (100 autorități publice locale și instituții medicale) referitor la achizițiile de produse alimentare sunt evidențiate mai multe riscuri și vulnerabilități:

- Circa 73% au comunicat că nu au desemnată o persoană responsabilă de organizarea achizițiilor publice;
- Circa 58% au comunicat că persoanele care se ocupă de organizarea achizițiilor nu au o pregătire necesară și nu sunt instruite;
- Circa 81% au comunicat că nici un reprezentant al societății civile nu a participat în grupurile de lucru pe achiziții;
- Autoritățile contractante evit să demareze procedurile de includere a operatorilor economici în lista de interdicție;
- Nu sunt înregistrate conflicte de interese, deși membrii grupului de lucru cunosc despre obligația de declarare a acestuia;
- Circa 11% au comunicat că întâmpină dificultăți în utilizarea platformelor electronice pentru achiziții.

Recomandările din studiu se adresează mai multor autorități naționale pentru a-și îndrepta eforturile în asigurarea respectării normelor legale privind achiziționarea produselor alimentare și siguranța alimentară. Unele recomandări privesc îmbunătățirea cadrului normativ și reglementarea uniformă a procedurii de recepționare a produselor alimentare.



INTRODUCERE, REPERE METODOLOGICE

Anual, prin sistemul achizițiilor publice din Republica Moldova circulă sume imense de bani din Bugetul Public Național. Pentru procurarea bunurilor, serviciilor și lucrărilor sunt alocate aproximativ 10-12% din Produsul Intern Brut. Volumul achizițiilor publice este în creștere în ultimii ani. Datele statistice arată că în anul 2022 autoritățile publice din Republica Moldova au atribuit contracte de achiziții publice în valoare de 13,68 miliarde lei, mai mult cu 5,24 miliarde lei față de anul 2021 (creștere de 62%). Aceeași tendință se observă și în semestrul I al anului 2023, cu o creștere de 24.85% a volumului achizițiilor publice față de aceeași perioadă a anului precedent.

Este imperios necesar ca autoritățile publice să asigure utilizarea eficientă, transparentă și eficace a banilor publici, destinați pentru procurarea bunurilor, serviciilor și lucrărilor. Încălcarea cerințelor legale și principiilor de bază ale achizițiilor publice poate duce la riscuri și pierderi semnificative, care ne afectează pe toți. Cercetările arată că între 10-50% din banii destinați pentru achiziții pot fi pierduți prin achiziții inutile, aranjate, prețuri exagerate, calitatea joasă, nocivitatea achizițiilor, cantități reduse sau neexecutarea totală a contractelor, întâzieri în organizarea achizițiilor și executarea contractelor, tolerate de factorii de decizie și organele competente.

Sectorul achizițiilor publice este în proces de reformare în ultimii ani pentru a-l eficientiza, transparentiza și a reduce riscurile de fraudă și corupție. În pofida acestor eforturi, constatăm evoluții modeste. În continuare este invocată transparența limitată, în mod special a achizițiilor de valoare mică, cadrul legal inconsecvent, lipsa specialiștilor calificați, lacunele sistemului de achiziții electronice, ineficiența controlului din partea autorităților competente, dar și lipsa rezultatelor în ce privește prevenirea și lupta anticorupție în achizițiile publice.

Achizițiile publice continuă să fie unul dintre sectoarele cele mai vulnerabile la riscuri de fraudă și corupție, fapt demonstrat de evaluările organizațiilor internaționale (Raportul MAPS al Băncii Mondiale), de auditul instituțiilor responsabile (Curtea de Conturi), dar și de investigațiile mass-media și societății civile. Riscuri ridicate de corupție se atestă în achizițiile publice din domenii importante precum educația, sănătatea și siguranța alimentară, care au o pondere semnificativă în totalul cheltuielilor publice. Anual din Bugetul Public Național circa 3,1 miliarde de lei sunt cheltuiți pentru achiziționarea bunurilor, serviciilor și lucrărilor în educație și circa

2,2 miliarde lei sunt cheltuiți pentru achizițiile în sănătate, aceste cheltuieli fiind în continuă creștere.

Prezentul studiu are ca scop efectuarea unei analize a eficienței, transparenței și riscurilor aferente achizițiilor publice din domeniul educație, sănătate și siguranța alimentelor. Studiul analizează achizițiile din cele trei domenii, cu identificarea riscurilor de corupție, transparența procedurilor de achiziții, activitatea și rolul autorităților competente, deficiențele cadrului normativ în domeniu. Studiul se încheie cu o serie de recomandări pentru a spori transparența și utilizarea eficientă a resurselor financiare publice, îmbunătățirea cadrului legal și reducerea riscurilor identificate.

Pentru realizarea studiului, a fost efectuată analiza și evaluarea:

- cadrului normativ aferent – legi și acte normative subordonate;
- cadrului instituțional;
- procesului de achiziții publice în cele trei domenii.

În efectuarea analizei și evaluării au fost utilizate o multitudine de metode, esențiale fiind:

- expertizarea cadrului normativ din perspectiva vulnerabilității normelor de drept;
- observarea nemijlocită a procedurilor de achiziții publice în cele trei domenii;
- prelevarea și sinteza (generalizarea) datelor cantitative relevante scopului studiului;
- exemplificarea curențelor prin referințe la spețe.

Pornind de la scopul studiului, au fost utilizate următoarele surse de bază:

- informațiile furnizate de către autorități prin intermediul paginilor web oficiale;
- răspunsurile autorităților publice la chestionar și cererile de acces la informație;
- informațiile conținute în rapoartele (notele analitice) elaborate de către autorități;
- declarații, comunicate de presă și publicații mass-media;

Constatările și rezultatele studiului sunt destinate, în principal, autorităților publice relevante (Ministerului Finanțelor, Ministerului Educației și Cercetării, Ministerului Sănătății), instituțiilor publice care implementează și supraveghează implementarea cadrului legal în domeniul achizițiilor publice (autoritățile publice contractante, Centrul de Achiziții Publice Centralizate în Sănătate, Agenția Achiziții Publice, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, Centrul Național Anticorupție, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor) reprezentanților comunității organizațiilor internaționale, partenerilor de dezvoltare, precum și societății civile și celor interesați de achizițiile publice în Republica Moldova.



ACHIZIȚIILE PUBLICE ÎN EDUCAȚIE

2.1. Informații generale privind cheltuielile și achizițiile în educație

Potrivit informațiilor statistice¹, la finele anului 2021, în țară erau active 2.829 de instituții de învățământ, găzduind un număr total de 579.450 de copii, elevi și studenți, precum și 34.280 de cadre didactice. În mediul urban, raportul dintre numărul de copii și locuri în instituțiile de educație timpurie era de 94 de copii la 100 de locuri, în timp ce în mediul rural, această cifră se situa la 63 de copii la 100 de locuri. Pentru anul școlar 2022/2023, numărul total de elevi și studenți a fost de 437.200 de persoane, în scădere cu 20.000 de persoane față de anul 2016/2017.

Principalele rezultate ale sistemului de învățământ sunt elevii, studenții și viitorii angajați, și aceste rezultate sunt prezentate astfel:

- În anul 2022, 31.500 de elevi au absolvit învățământul gimnazial, iar 83,6% dintre ei au continuat studiile în învățământul secundar și post secundar, cu majoritatea optînd pentru învățământul liceal sau profesional tehnic.
- Învățământul profesional tehnic a fost organizat în 41 de școli profesionale, 36 de colegii și 13 centre de excelență, cu 45.900 de elevi în total.
- Învățământul superior a fost oferit de 21 de instituții, cu 56.800 de studenți în total. În perioada 2016-2022, numărul instituțiilor de învățământ superior s-a redus cu 9, iar numărul de studenți s-a diminuat cu aproximativ 18.000.
- În anul 2022, 8.300 de absolvenți ai învățământului superior au obținut diploma de licență, iar 5.500 de absolvenți au obținut diploma de master.
- În același an, 21 de școli doctorale au activat, cu 1.600 de studenți-doctoranzi și 0,3 mii de absolvenți.

Rezultatele sistemului de învățământ sunt gestionate în țara noastră prin intermediul unui set de politici specifice, care determină principiile și organizarea acestuia, cum ar fi Codul Educației², dar și de regulile generale de responsabilitate bugetar-fiscală. Cu alte cuvinte, instituțiile de învățământ funcționează în conformitate cu regulile bugetare aplicabile domeniului public, începînd cu planificarea bugetului anual, aprobarea sa, executarea și monitorizarea acestuia

¹ Raportul "Educația în Republica Moldova, Ediția 2023", elaborat de Biroul Național de Statistică

² Codul educației al Republicii Moldova nr.152/2014

de către autoritățile competente. În același timp, legea impune acestor instituții să opereze într-un cadru transparent, responsabil și echitabil. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale³ și Legea privind achizițiile publice⁴ sunt cele care determină modul în care sunt alocați și respectiv, sunt cheltuiți banii publici, dar și cine va fi responsabil de monitorizarea utilizării transparente și eficiente a banului public.

În continuare, analiza efectuată va răspunde cum sunt cheltuiți banii în învățământ pentru realizarea obiectivelor descrise mai sus; pentru ce și care priorități sunt cheltuiți acești bani, și mai important, în contextul acestei analize, care sunt riscurile de corupție în cheltuirea banilor publici la achizițiile din sector.

Cheltuielile alocate educației reprezintă una dintre prioritățile finanțate de Guvern, dar deși acestea au înregistrat o creștere pe parcursul ultimilor doi ani, banii alocați nu acoperă necesitățile sistemului sau sunt cheltuiți ineficient.

Învățământul se situează pe locul al treilea ca pondere în cadrul Bugetului Public Național, după sectoarele de protecție socială și îngrijirea sănătății. Între anii 2017-2022, procentul cheltuielilor publice alocate educației în raport cu PIB-ul a fluctuat între 5,4% și 5,8%, cu o creștere semnificativă de 6,3% din PIB în anul 2020, atunci când au fost redirecționate mijloace financiare pentru asigurarea procesului educațional în pandemie (vezi Tabelul 1). În același timp, ponderea acestor cheltuieli în Bugetul Public Național a scăzut de la 17,7% la 15,8% în aceeași perioadă. Menționăm că, deși în cifre absolute, cheltuielile publice pentru educație au înregistrat o creștere constantă, trecând de la 8557.7 milioane de lei în 2017 la 15,857.9 milioane de lei în 2022, totuși, investițiile realizate în ultimii ani nu au reușit să acopere pe deplin nevoile sectorului educațional.⁵

Tabelul 1. Cheltuieli pentru învățământ din Bugetul Public Național

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Cheltuieli și active nefinanciare în învățământ, milioane lei (în prețuri curente)	8,557.7	9,681.3	10,462.1	12,121.2	12,583.1	13,398.2	15,857.9
din total cheltuieli și active nefinanciare, %	17.7	17.8	17.6	18.4	17.2	16.3	15.8
din PIB, %'	5.4	5.5	5.5	5.9	6.3	5.5	5.8

Sursa: PIB elaborat în conformitate cu metodologia SCN-2008 / GDP elaborated according to the methodology SNA-2008

3 [Legea nr.181/2014](#) finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale

4 [Legea nr.131/2015](#) privind achizițiile publice

5 Raportul "Educația în Republica Moldova, Ediția 2023", elaborat de Biroul Național de Statistică

După cum putem vedea din datele prezentate în Tabelul 2, mai mult de 60% din totalul cheltuielilor continuă să fie direcționate spre acoperirea cheltuielilor salariale și utilităților, 22,6% sunt destinate achiziției diferitor bunuri și servicii și altor cheltuieli, iar restul banilor sunt cheltuiți pentru subvenții, granturi și prestații sociale.

Tabelul 2. Executarea cheltuielilor în învățământ, la nivel central și local, conform clasificății economice.

Cheltuieli conform clasificății economice	Autoritate	Cheltuieli executate
Cheltuieli de personal		8,086,750,372.91
	Centrale	207,941,142.91
	Locale	7,878,809,230.00
Bunuri si servicii		1,094,824,061.90
	Centrale	186,928,431.89
	Locale	907,895,630.01
Subventii		2,132,802.44
	Centrale	867,905.44
	Locale	1,264,897.00
Granturi acordate		44,830,092.09
	Centrale	44,830,092.09
Prestatii sociale		118,620,149.50
	Centrale	2,992,009.75
	Locale	115,628,139.75
Alte cheltuieli		1,944,521,752.06
	Centrale	1,917,191,474.27
	Locale	27,330,277.79

Sursa: Baza de date deschise a Ministerului Finanțelor BOOST 2021

Cu excepția cheltuielilor de personal (care sunt reglementate de Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar⁶, vezi și Tabelul 4 pentru o imagine despre evoluția cheltuielilor salariale din 2017-2022) și celor pentru utilități (care sunt determinate de furnizor, de cele mai multe ori), putem spune cu un grad înalt de încredere că aproape 3,1 miliarde de lei sunt cheltuiți pentru achiziționarea bunurilor, serviciilor și lucrărilor.

6 Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar

Tabelul 3. Câștigul salarial mediu lunar brut în învățământ

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mediu pe economie, lei	5,084.0	5,697.1	6,446.4	7,356.1	8,107.5	9,115.9	10,529.1
În învățământ, lei	4,017.7	4,459.0	5,147.4	6,338.7	7,023.3	7,440.5	8,417.1
În % față de salariul mediu pe economie	79	78.3	79.9	86.2	86.6	81.6	79.9

Sursa: Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, Educația în Moldova, edițiile 2017-2022

2.2. Analiza riscurilor din achizițiile publice în educație

Evaluarea Curții de Conturi a modului în care sunt cheltuiți banii pentru achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor la nivel național constată că autoritățile responsabile de achiziții publice au o abordare neconformă a procesului de achiziții, ceea ce duce la o planificare inadecvată, probleme de transparentă, nereguli în evaluarea și atribuirea contractelor și deficiențe în execuția și monitorizarea contractelor.

În anul 2020, Ministerul Educației, Culturii și Cercetării și aproximativ 200 de instituții subordonate au fost evaluate de Curtea de Conturi⁷ în ceea ce privește respectarea reglementărilor privind achizițiile publice. Această evaluare a scos la iveală deficiențe în estimarea și planificarea proceselor de achiziții, precum și în etapele de atribuire a achizițiilor, executare și monitorizare a contractelor. Entitățile responsabile pentru aceste sarcini nu au reușit să asigure o evaluare corectă a nevoilor și să le alinieze cu bugetul alocat, ceea ce a dus la repercusiuni în planificarea achizițiilor și în etapele ulterioare. Aceste concluzii rămân valide doi ani mai târziu, iar în cele ce urmează, vor fi descrise succint care sunt riscurile de corupție care pot apărea la fiecare etapă a procesului de achiziții publice și ca urmare a iregularităților constatate de Curtea de Conturi în rapoartele sale, ale mențiunilor în rapoartele de monitorizare a AAP⁸, dar și ale altor organizații nonguvernamentale în publicațiile lor trimestriale⁹ în perioada 2021 – 2023.

7 Raportul auditului conformității achizițiilor publice în cadrul sistemului Ministerului Educației, Culturii și Cercetării în anul 2020, Hotărârea Curții de Conturi nr.54 din 28.09.2021

8 Rapoartele de activitate și Rapoartele privind exercitarea atribuțiilor de monitorizare, publicate pe [pagina web a AAP](#)

9 Rapoartele de monitorizare a achizițiilor publice, publicate pe [pagina web AGER](#)

► **O categorie mare de riscuri de corupție în procesul de achiziții în educație vizează planificarea neconformă și netransparentă a achizițiilor publice**

Una din principalele constatări se referă la modul în care sunt estimate necesitățile pentru achiziții și alocarea mijloacelor financiare. Acesta nu corespunde normelor legale pentru instituțiile bugetare sau nu este reglementat pentru instituțiile la autogestiune. Autoritățile contractante au posibilități limitate de a planifica în mod fiabil achizițiile într-o perspectivă pe termen mediu și de a desfășura achiziții în mod regulat pe tot parcursul anului și cu continuitate de la un an la altul. Aceasta se datorează limitărilor impuse de reglementările bugetare, care nu țin cont de particularitățile achizițiilor publice. În speță, Guvernul aprobă în fiecare an un cadru bugetar pe termen mediu care acoperă următorii trei ani¹⁰. Pe de altă parte, autoritățile contractante activează și se orientează la ciclul anual. Acestea nu pot iniția achiziții pînă cînd nu se confirmă că finanțarea este disponibilă, respectiv achizițiile pot începe foarte tîrziu pe parcursul anului. În același timp, autoritățile publice încheie contracte, de regulă, pînă la sfîrșitul anului și se grăbesc să epuizeze bugetul pînă la sfîrșitul anului pentru a nu "pierde" banii.

Astfel, achizițiile publice nu se desfășoară întotdeauna într-un ritm regulat de-a lungul anului, conform cu calendarul nevoilor reale, iar funcționarii pot fi tentați să utilizeze proceduri necompetitive pentru a se asigura că banii sunt cheltuiți suficient de rapid. În rezultat, nu există o legătură reală între planul anual de achiziții și bugetul instituției. În plus, entitățile nu au reușit să aprobe și să publice planurile lor de achiziții și nici modificările pentru a ține cont de noile nevoi de achiziții. Aceste deficiențe sunt înregistrate repetat și la mai mult de 70% din instituțiile analizate în rapoartele Curții de Conturi, fapt care limitează sever transparența în practicile de achiziții.

Tabelul 4. Riscurile de corupție la etapa de pre-licitare a achizițiilor publice în educație

RISC DE CORUPȚIE LA ETAPA DE PRE-LICITARE	CONSECINȚE
<ul style="list-style-type: none"> • Creșterea artificială a bugetului 	Achiziții nejustificate din punct de vedere economic
<ul style="list-style-type: none"> • Formularea și justificarea nevoilor reflectă interesul personal • Specificațiile tehnice (parametrii specificați) sunt concepuți pentru un agent economic concret • Nerespectarea confidențialității (informațiile sunt puse la dispoziția unor ofertanți) 	Favorizarea unui ofertant concret

¹⁰ Vezi [Legea nr.181/2014](#) finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale

<ul style="list-style-type: none"> • Divizarea unei achiziții mari în câteva achiziții mai mici pentru a obține achiziții în baza valorii minime 	Neinclusiunea în planurile anuale, nepublicarea și neprezentarea către AAP
	Favorizarea unui ofertant concret
<ul style="list-style-type: none"> • Planificarea defectuoasă a nevoilor 	Furnizare de calitate scăzută
<ul style="list-style-type: none"> • Documentația privind necesitățile nu specifică clar standardele de calitate 	Amenințare pentru siguranță (a alimentelor, medicamentelor, drumurilor) sau pentru mediu
<ul style="list-style-type: none"> • Documentele de licitație sunt incomplete, ambigue, prea complexe și creează confuzie 	Preț excesiv ca urmare a concurenței limitate sau inexistente

Sursa: Raport de evaluare a riscurilor de corupție în sistemul achizițiilor publice în Republica Moldova, UNDP, 2016

► **Lipsa unui program anual de achiziții publice nu permite calcularea corectă a valorii estimate a contractelor pentru întregul sector și nu asigură transparența cheltuirii banilor publici**

Lipsa unui Program anual de achiziții publice¹¹, fundamentat corespunzător, cu referințe la notele de fundamentare ale tuturor necesităților de produse, lucrări și servicii identificate de entitatea publică, nu asigură calcularea conformă a valorii estimate a contractelor de achiziții publice, publicarea anunțului de intenție în Buletinul achizițiilor publice și pe pagina oficială a Agenției Achiziții Publice. În Raportul Curții de Conturi s-a constatat că numai 25 din cele 87 de instituții bugetare auditate planificaseră achiziții pentru anul 2020. Planurile de achiziții ale unor instituții nu erau întocmite conform legii, nu indicau codul CPV (situație care se repetă și în 2023 pentru 121,7 milioane lei, sau 7,6% din totalul procedurilor analizate) sau nu menționau data aprobării. Astfel, auditul a constatat că Agenția Națională pentru Achiziții și Contractare a Echipamentelor tehnologice (ANACEC) nu a inclus în planul său toate procedurile de achiziții planificate pentru anul 2020, ceea ce a creat o discrepanță semnificativă. Un alt exemplu este și Centrul de Excelență în Educație (CEEF), unde planul de achiziții a fost aprobat în 2020, iar valoarea achizițiilor preconizate a fost de aproximativ 5,878,9 mii lei. Totuși, bugetul prezentat de Serviciul contabil indica achiziții în valoare de 6,386,6 mii lei, ulterior ajustate la 6,506,6 mii lei. Planul de achiziții aprobat de directorul instituției prevedea achiziții de 4,194,3 mii lei. Bugetul și planul de achiziții nu au fost actualizate după majorarea comenzii de stat în octombrie și decembrie 2020 cu suma de 2,166,0 mii lei.

Unul din progresele înregistrate a fost faptul că unele din direcțiile generale de învățământ vizate în 2020 și-a îmbunătățit performanța la acest capitol. De exemplu,

¹¹ Regulamentul cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziții publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1419/2016

pe [pagina web](#) a Direcției generale de învățământ Cantemir este publicat în 2023 planul actualizat și planul inițial cu o descriere a principalelor schimbări. La fel, aceeași pagină are o descriere destul de comprehensivă a categoriilor de cheltuieli, procedurii alese, buget, sursa de finanțare. În același timp, pe parcursul anului, planul a fost modificat de 5 ori, incluzând suplimentarea pe partea de cheltuieli pentru lucrări de reparație și construcție, rechizite de birou și evenimente sportive. Toate au fost achiziții cu valoare mică, dar care consolidat, ar fi putut constitui obiectul unei alte proceduri de procurări.

Deși pot exista cauze obiective ale divizării achizițiilor (întârzierea transferurilor cu destinație specială de la Bugetul de Stat, întârzierea deciziilor la nivelul consiliului raional, instabilitate bugetară), putem presupune în egală măsură că planurile de achiziții sunt mai mult formale, nu corespund necesităților și ele sunt revizuite ad-hoc, în funcțiile de necesitățile urgente sau discreția funcționarilor publici.

► Achizițiile publice au fost deseori divizate în contracte separate, în ciuda reglementărilor care solicită proceduri de achiziție publică unice

Divizarea unei achiziții mari în câteva achiziții mai mici pentru a obține achiziții în baza valorii minime sau pentru a putea fi eligibilă unor altor proceduri de achiziții sunt practici frecvente cu risc de corupției ridicat. În plus, documentația tehnică este una cu formulări ambigue, care lasă loc de interpretare privind parametrii tehnici a bunurilor achiziționate.

În anul 2020, potrivit informației din Sistemul informațional MTender, MECC a inițiat achiziția tehnicii de calcul prin 7 proceduri (2 – LD, 3 – COP și 2 – VM)¹², cu valoarea totală estimată în sumă de 22,2 mil. lei, dar s-au efectuat 5 proceduri (2 – LD și 3 – COP), fiind achiziționată tehnică de calcul în valoare de 16,9 mil. lei, inclusiv 3231 de laptopuri în sumă de 16752,3 mii lei¹³. La achiziția tehnicii de calcul, MECC nu a aplicat principiul valorii estimate cumulative a tuturor bunurilor și procedura de achiziție unică¹⁴, fiind efectuate 4 proceduri de achiziție separată, prin 2 proceduri de licitație deschisă pentru 3180 de laptopuri în sumă de 16290,5 mii lei, fără TVA, și prin 2 proceduri de cerere a ofertelor de prețuri pentru 51 de laptopuri în sumă de 461,6 mii lei, fără TVA. Divizarea achiziției publice prin încheierea unor contracte separate în scopul aplicării altei proceduri de achiziție decât cea care ar

12 1) LD MD-1590400570931 din 03.07.2020; 2) COP MD-1600238804956 din 29.09.2020; 3) COP MD-1604045796616 din 10.11.2020; 4) LD MD-1598449803801 din 07.10.2020; 5) COP MD-1606817156303 din 10.12.2020; 6) VM MD-1606308180051 din 03.12.2020 anulată; 7) VM MD-1607601656296 din 16.12.2020 anulată.

13 LD din 03.07.2020 – 2500 buc. în sumă de 12440,0 mii lei; LD din 07.10.2020 – 680 buc. în sumă de 3850,5 mii lei; COP din 10.11.2020 – 6 buc. în sumă de 53,3 mii lei; COP din 10.12.2020 – 45 buc. în sumă de 408,3 mii lei.

14 Vezi art.4 din [Legea nr.131/2015](#) privind achizițiile publice

fi fost utilizată conform actelor normative constituie contravenție sancționată de Codul contravențional¹⁵. De menționat că, din 5 proceduri de achiziție a tehnicii de calcul, numai la o singură procedură au participat 4 operatori economici, iar la celelalte 4 – numai câte un operator economic, ceea ce nu a asigurat respectarea principiului de concurență.

Același principiu de divizare a achizițiilor în contracte separate este aplicat și la contractarea lucrărilor de construcție. De exemplu, în primăvara anului 2023 au fost contractate și efectuate lucrări de reparație capitală a clădirii gimnaziului din Logănești, Hîncești, unde soluția aleasă a fost ca achiziția să fie separată în trei loturi separate pentru lucrările de reparație a acoperișului, a clădirii și a ferestrelor, primele proceduri fiind evaluate la aproape jumătate de milion de lei, iar a treia procedură, de peste 600 mii lei.¹⁶ Din păcate, nici pagina instituției, nici pagina DETS Hîncești nu are informații suplimentare despre cum au fost executate aceste contracte, în baza căror criterii, iar lipsa datelor despre membrii grupurilor de lucru nu ne permit să evaluăm dacă activitatea grupurilor de lucru a fost una conformă sau nu.

► **Divizarea unei achiziții pentru a putea fi clasificată drept achiziție de valoare mică deși era vorba de același tip de lucrări sau bunuri și servicii este o practică prin care sunt cheltuiți peste 1 miliard de lei în învățământ**

Curtea de Conturi a constatat că nu au fost întocmite documentații pentru achiziții publice de valoare mică și că acestea nu au fost raportate corect, limitînd capacitatea de supraveghere a acestor achiziții.¹⁷ Aceste informații nu pot fi identificate decît monitorizînd în mod independent instituțiile contractante, pagina mtender.md oferind informații despre sumele globale cheltuite, iar rapoartele AAP prezintă o imagine generalizată. De exemplu, din 32 de DETS raionale, mai puțin de 1/3 prezintă date istorice (2015-2022), așa numită **Darea de seamă privind achizițiile de valoare mică**, iar mai puțin de jumătate dintre acestea le au publicate pentru anul 2022.

De exemplu, DETS Hancești a inclus procurarea unui automobil pentru șefa direcției prin intermediul acestei proceduri, lucrările de întreținere curentă ale mijloacelor de transport au fost divizate în 6 loturi, procurarea tehnicii de calcul – în 3 loturi,

15 Vezi art.327¹ alin.(3) din [Codul contravențional nr.218/2008](#)

16 Vezi portalul e-licitatii.md "Achiziție – achiziționarea lucrărilor de reparație capitală a acoperișului blocului administrativ al Instituției Publice Gimnaziul Logănești din satul Logănești raionul Hîncești"

17 Raportul auditului rapoartelor financiare consolidate ale MEC încheiate la 31 decembrie 2022, prezentat MEC la 28.07.2023

procurarea combustibilului în 4 loturi.¹⁸ În municipiul Bălți, unde procurările pentru instituțiile de învățământ sunt făcute de DITS Bălți, acest raport este publicat pe pagina primăriei (ultimul raport fiind publicat pentru anul 2021, în 31 ianuarie 2022), de unde aflăm că DITS Bălți a făcut achiziții de valoare mică pentru prestarea lucrărilor de reparație capitală, individual, pentru fiecare dintre instituțiile de învățământ din subordine. Mai mult, serviciile de supraveghere tehnică au fost la fel contractate separat pentru mai mult de 10 contracte lucrări de reparație capitală¹⁹. Achiziționarea tehnicii de calcul, a serviciilor de telefonie, internet, deservirea tehnicii de calcul, sunt făcute individual pentru fiecare instituție din subordine. Lipsa informației despre membrii grupului de lucru nu ne permit să facem evaluarea corectitudinii și conformității alegerii anume al acestui tip de procedură.

► **Autoritățile responsabile de achiziții publice au eșuat în organizarea și executarea responsabilităților grupurilor de lucru**

Aceste grupuri de lucru nu aveau roluri bine definite pentru membrii lor și nici justificări financiare adecvate pentru soluțiile de achiziții aplicate, contribuind astfel la ineficiențele în procesul de achiziții. De exemplu, majoritatea covârșitoare a instituțiilor analizate, în special Direcții generale raionale, au publicat componența și regulamentele grupurilor de lucru. Însă, acestea sunt publicate cu întârzieri de 3-6 luni, perioadă în care au fost făcute procurări (un exemplu este și cel al DETS Cantemir)²⁰. La fel, **membrii grupurilor de lucru nu declară în mod constant conflictele de interese**. De exemplu, Ministerul Educației nu a prezentat informații despre conflictul de interese în achiziția de manuale, precum încheierea de contracte cu o companie cu legături de rudenie cu un fost ministru al educației.

► **Documentele de licitație sunt incomplete, ambigue, prea complexe și creează confuzie**

De exemplu, în procedura de achiziție a manualelor, acestea au achiziționat “dreptul de autor asupra manualelor” și “servicii de tipărire” într-o manieră care a generat deficiențe în determinarea valorii estimate de achiziție și criteriile de selecție a câștigătorului. În plus, procedurile au fost divizate, iar achizițiile nu au fost transpuse într-o modalitate clară și formalizată²¹. Deși Ministerul Educației a

18 **Darea de seamă** privind realizarea achizițiilor publice de valoare mică pentru anul 2021, întocmită de Direcția Învățământ Hîncești

19 **Darea de seamă** privind realizarea achizițiilor publice de valoare mică pentru anul 2021, întocmită de DITS Bălți

20 **Ordin din 14.07.2023** cu privire la constituirea grupului de lucru pentru organizarea și desfășurarea procedurii în domeniul achiziției publice

21 Rapoartele de monitorizare a achizițiilor publice, publicate pe [pagina web AGER](#)

elaborat un regulament privind evaluarea, selecția și achiziționarea manualelor școlare, acesta nu a fost publicat pentru a putea da o evaluare despre legalitatea și conformitatea acestuia.

Aceeași situație intervine în mod curent la procurarea tehnicii de calcul sau a sistemelor informaționale. Direcțiile generale de învățământ sau școlile se limitează la crearea și publicarea unor documente de licitație formale sau intervin cu specificații extrem de specifice pentru același tip de tehnică de calcul²². De exemplu, la procurarea laptopurilor pentru grădinițe și licee (lotul 42) în anunțul de participare publicat de către DETS Botanica pe 7 iulie 2020, într-un caz specificațiile tehnice se refereau de facto la un producător specific²³ sau făceau referință la un model și producător specific (în acest caz formularea era: Notebook/Laptop echivalentul – ASUS, urmat de specificațiile tehnice ale unui model existent Asus) iar în alt caz erau foarte generale.

► Lipsa de transparență în procedurile de achiziții publice și discrepanțe în timpul evaluării ofertelor și în faza de atribuire a contractelor

În conformitatea cu constatările Curții de Conturi, imparțialitatea și obiectivitatea grupurilor de lucru implicate în evaluarea ofertelor au fost compromise. Au fost, de asemenea, detectate nereguli în timpul executării contractelor, rezultate din monitorizarea insuficientă a echipelor de achiziții, care nu au reușit să asigure respectarea de către furnizori a termenilor și condițiilor de livrare. Mai mult decât atât, aceste instituții nu au reușit să stabilească un sistem eficient pentru urmărirea nivelului de execuție a contractelor și pentru raportarea datelor privind achizițiile.

Analiza prezentată pe platforma mtender.md a peste 2876 proceduri de achiziții publice cu valoarea de circa 1,9 miliarde LEI, din perioada Ian: 2021 – Sep: 2023, în 152 de instituții de învățământ, 10 Direcții Raionale și 4 DETS din mun. Chișinău, confirmă aceste concluzii. Doar 86% din totalul loturilor au fost acordate prin proceduri competitive, 36% din valoarea totală a achizițiilor a fost acordată în 21 de loturi. Pentru 4 cele mai mari categorii de cheltuieli (vezi Tabelul 5), cu o valoare a contractelor încheiate de peste 1,2 miliarde lei, poate fi observat o supraconcentrare a alocațiilor. Astfel de la 2 pînă la 7 furnizori au câștigat contracte care constituie 40% din valoarea totală a contractelor acordate.

22 Vezi pe portalul achizitii.md achiziția publică "Utilaj și tehnica de calcul conform necesităților instituțiilor de învățământ subordonate DETS Botanica anul 2020"

23 Vezi pe portalul achizitii.md achiziția publică "Laptop Școala –grădiniță 90"

Tabelul 5. Numărul furnizorilor care au obținut 40% din Valoarea totală a contractelor pentru 2876 proceduri de achiziții publice în perioada ianuarie 2021 – septembrie 2023

Clasificarea CVP	Numărul procedurilor	Ponderea în valoarea totală a contractelor încheiate	Valoarea Totală a contractelor, LEI	Numărul furnizorilor care au obținut 40% din Valoarea totală a contractelor
Lucrări de construcții complete sau parțiale și lucrări publice	424	27,9	464121	4
Diverse produse alimentare	251	20,2	335121	2
Lucrări de finisare a construcțiilor	213	6,1	100207	7
Servicii de cantină și servicii de catering	84	11,8	323823	2

Sursa: mtender.md

Aceste probleme pun în pericol legalitatea și eficiența achizițiilor publice și necesită corecții pentru a asigura transparența, concurența și conformitatea cu procedurile reglementate.

► **MEC și entitățile subordonate nu au respectat normele legale pentru monitorizare și asigurarea executării și gestionării contractelor de achiziții publice în termenele și condițiile prevăzute**

Aceasta a dus la neexecutarea obligațiilor de monitorizare a contractelor și de raportare a rezultatelor, ceea ce a dus la admiterea unor neconformități în execuția contractelor și la neaplicarea măsurilor de constrângere de către entități. Aceste deficiențe au fost evidențiate în cazuri specifice, cum ar fi construcția Teatrului Republican Muzical-Dramatic “B.P. Hașdeu” din Cahul și repararea acoperișului Școlii Internat Speciale pentru Copii Orbi și Slab Văzători din Bălți. MECC și instituțiile subordonate, de asemenea, au acordat avansuri pentru achiziționarea de bunuri, servicii și lucrări în valoare de 26,92 milioane de lei în 2020, din care 5,84 milioane de lei au fost alocați pentru servicii comunale și telecomunicații, încălcând prevederile art.66, alin.(5) din Legea nr.181/2014.

Conform cadrului normativ, un grup de lucru trebuia să asigure monitorizarea executării contractelor de achiziție și să întocmească rapoarte detaliate care să includă informații despre stadiul de executare a obligațiilor contractuale, cauzele nerealizării, reclamațiile depuse și sancțiunile aplicate. Aceste rapoarte ar fi trebuit să fie publicate pe pagina web a autorității contractante sau, în caz de absență a acesteia, pe pagina oficială a autorității centrale subordonate. În cazul **Direcției generale educație, tineret și sport (DGETS)**, care face **controale inopinate** anual,

în special pentru a identifica eventualele probleme care ar rezulta drept urmare a procurării produselor alimentare de proastă calitate, nu sunt rapoarte publicate, nu există un plan de măsuri de atenuare a efectelor, deși se mediatizează intens controlul, fără o finalitate.

De asemenea, în evidența contabilă a MECC s-a constatat că nu s-a ținut o evidență corectă pentru construcțiile în curs de execuție, ceea ce a dus la o lipsă de informații cu privire la gradul de finalizare și volumul de mijloace necesare pentru finalizarea investițiilor. De exemplu, pentru un contract de construcție a unui teatru au fost constatate întârzieri și riscul unei finalizări necalitative a lucrărilor. Aceasta a dus la depășirea valorii contractate și plățile în avans nejustificate. De exemplu, mai multe entități, precum Muzeul Național de Literatură „Mihail Kogălniceanu” și Școala Sportivă Specializată de Ciclism, au efectuat plăți în avans pentru servicii care nu au fost încă prestate la terminarea termenului limită de executare a contractului cu achitarea nejustificată a serviciilor neprestate. S-au găsit și situații în care s-au semnat procese-verbale de recepție, care au indicat modificări nejustificate ale volumelor lucrărilor, cu potențiale consecințe asupra calității lucrărilor. A fost, de asemenea, raportată neconcordanța dintre serviciile prestate și remunerația aferentă, inclusiv în cazul serviciilor juridice. Au existat și situații în care calitatea serviciilor de proiectare nu a fost verificată corespunzător, ceea ce a dus la suplimentarea costurilor²⁴. Toate aceste aspecte au dus la cheltuieli nejustificate și la un control slab al contractelor de achiziții publice și a contractelor cu furnizorii, ceea ce a generat riscuri financiare și de calitate.

Toate iregularitățile și riscurile de corupție în achiziții în acest sector pot fi argumentate prin lipsa personalului calificat și lipsei de capacitate, mai ales în instituțiile din afara mun.Chișinău

Analiza componenței a peste 30 de grupuri de lucru, instituite la nivel raional, dar și a instituțiilor de învățământ, arată că de cele mai multe ori, doar o persoană din cadrul instituției are cunoștințe economic-financiare și anume contabilă.

În ultimii trei ani mai mult de 60% din directorii instituțiilor de învățământ au intrat în sistem pentru prima dată în cariera acestora, iar majoritatea din ei nu au primit formarea profesională necesară. Aceasta a fost cauzată de pandemie, fie MECC nu a reușit să organizeze tradiționalele seminare specializate la acest subiect. Totodată, reprezentanții APL, părinții, profesorii, adesea nu au cunoștințele nece-

²⁴ Vezi Raportul auditului conformității achizițiilor publice în cadrul sistemului Ministerului Educației, Culturii și Cercetării în anul 2020, Hotărârea Curții de Conturi nr.54 din 28.09.2021

sare pentru a putea face o planificare corectă a achizițiilor, să cunoască procesul bugetar, de a putea face o alegere a procedurii. De cele mai multe ori, se merge fie pe recomandarea Direcțiilor Generale, fie pe instrucțiunile succinte oferite de AAP. În ce privește procurarea lucrărilor și serviciilor, caietele de sarcini sunt mai degrabă consultate informal cu alți directori de școală care au avut experiențe similare. Deși platforma tender.md oferă anumite tempate-uri, pînă cînd nu vom avea personal calificat, a căror profesie și funcție administrativă ar fi procurarea în sistemul educațional, nu este corect și nici realist să avem așteptări că acest proces va fi unul eficient, corect și transparent.



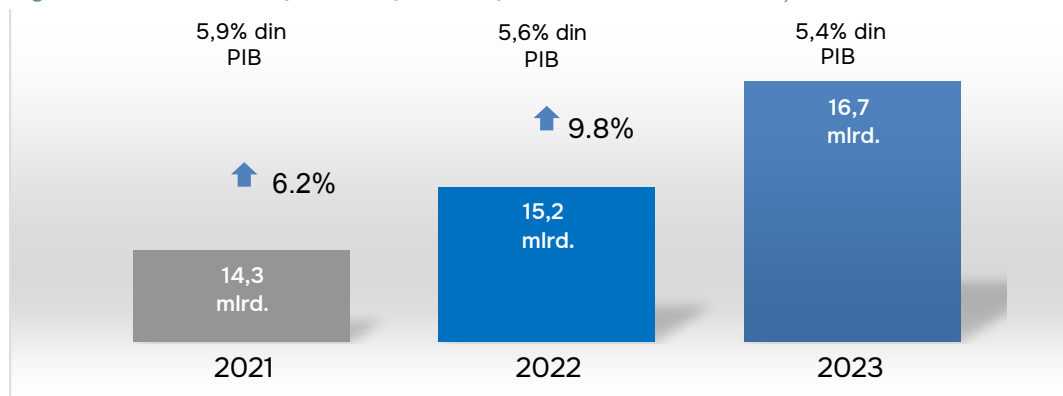
ACHIZIȚIILE PUBLICE ÎN SĂNĂTATE

3.1. Informații generale privind cheltuielile și achizițiile publice în sănătate

Potrivit datelor oficiale, pentru finanțarea sectorului "ocrotirea sănătății" din bugetul public național se alocă mijloace considerabile. Astfel, în anul 2023, suma aprobată a cheltuielilor bugetare a constituit 16698.7 mil.lei sau circa 15,36% din suma totală a cheltuielilor bugetului public național sau 5,4% din PIB-ul estimat. Raportat la cap de locuitor, suma cheltuielilor aprobate pentru anul 2023 pentru sănătate și servicii medicale a constituit circa 5.1 mii lei.

În anii 2021-2022, pentru ocrotirea sănătății în bugetul public național au fost aprobate mijloace în valoare de 14318,7 mil.lei (5,92% din PIB) și respectiv de 15201,6 mil.lei (5,58 % din PIB) fiind executate față de valoarea aprobată la nivel de 94,4% (în 2021) și 89,8% (în 2022).

Figura nr.1 Cheltuielile publice aprobate pentru ocrotirea sănătății în anii 2021-2023



Aparent, cheltuielile publice pentru sănătate sunt în continuă creștere, cu 6,2% în 2022 față de 2021, și cu 9,8% în 2023 față de 2022. Totuși, avînd în vedere rata inflației, de 29,3% în 2022 și 15,7% prognozată pentru 2023, cheltuielile reale pentru ocrotirea sănătății au fost în descreștere în perioada analizată.

Partea majoră a cheltuielilor bugetului public național pentru ocrotirea sănătății constituie cheltuielile fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală. În anul 2023, suma aprobată în acest sens constituie 14138,6 mil.lei, sau 84,7% din

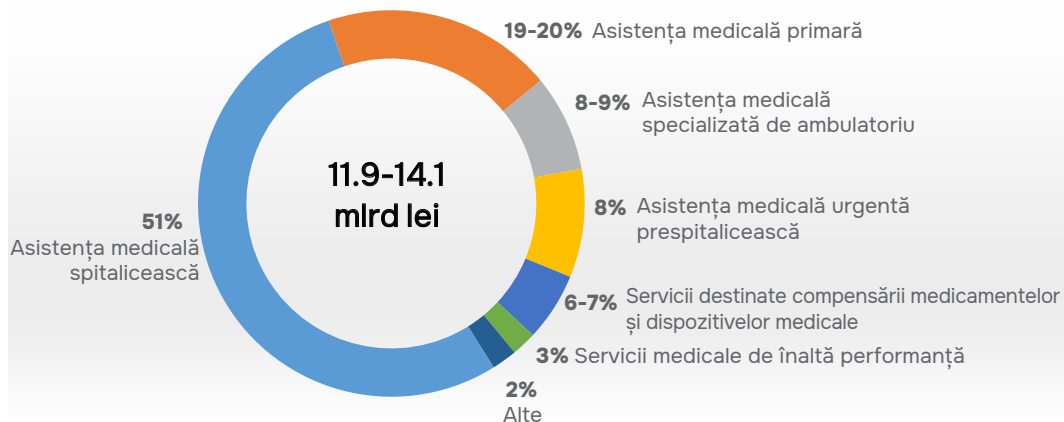
cheltuielile bugetului public național pentru sectorul nominalizat.

În domeniul ocrotirii sănătății funcționează 21 instituții finanțate din mijloacele bugetului de stat și 455 instituții medicale prestează servicii în baza contractelor semnate cu CNAM. Dintre acestea 357 sunt instituții medico-sanitare publice sau departamentale.

Contractele CNAM sunt finanțate din fondurile de asigurare obligatorie de asistență medicală, care reprezintă peste 80% din totalul cheltuielilor bugetului public național pentru ocrotirea sănătății. Cheltuielile aprobate ale FAOAM au crescut de la 11.9 mlrd. lei pînă 14.1 mlrd. lei în 2023.

Principalele direcții de utilizare ale FAOAM sunt:

Figura nr.2 Informații privind direcțiile de utilizate ale FAOAM în perioada 2021-2023



Instituțiile finanțate din bugetul de stat, precum și instituțiile medico-sanitare publice menționate mai sus, pentru prestarea serviciilor publice și serviciilor medicale, achiziționează bunuri, lucrări și servicii, semnează contracte în acest sens, care pot fi împărțite în următoarele categorii:

- contractele de achiziții publice atribuite utilizând procedurile de achiziții publice;
- contractele semnate cu aplicarea regulilor prevăzute în acorduri de asistență externă;
- contractele de achiziții de valoare mică;
- alte tipuri de contracte.

În cadrul acestui studiu, **vor fi examinate doar contractele atribuite în rezultatul procedurilor de achiziții publice**, pentru care datele relevante sunt publicate de către Agenția Achiziții Publice și pe portalul guvernamental mtender.gov.md. Lipsa

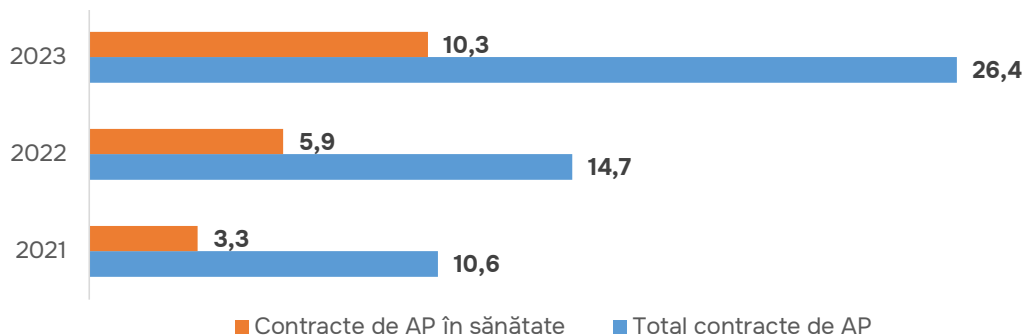
În surse deschise a informațiilor depline și detaliate privind contractele semnate și procedurile desfășurate nu permite examinarea celorlalte 3 categorii. Luând în considerație, că în spațiu public lipsesc datele depline privind executarea contractelor de achiziții publice în domeniul sănătății, iar informații relevante disponibile nu pot fi prelucrate în mod automat (sunt copiile scanate ale documentelor întocmite pe suport de hârtie) majoritatea constatărilor, concluziilor și recomandărilor sunt bazate pe informații aferente etapei de inițiere/publicare a achiziției și atribuire a contractelor. Transparența limitată a achizițiilor crează mediu favorabil pentru delapidarea mijloacelor financiare publice și manifestarea riscurilor de corupție, cu impact asupra calității serviciilor medicale și serviciilor conexe acordate populației, eficienței funcționării sectorului, inclusiv instituțiilor medicale.

3.2. Analiza riscurilor din achizițiile publice în sănătate

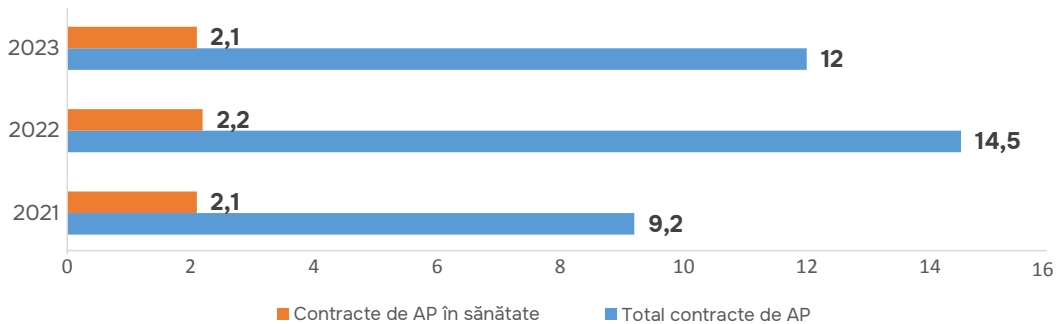
Potrivit datelor publicate de către Agenția Achiziții Publice, autoritățile contractante, în perioada ianuarie 2021-decembrie 2023, au atribuit circa 51.7 mii de contracte de achiziții publice în valoarea totală de circa 35.8 mlrd.lei, dintre care circa 19.5 mii de contracte în valoarea totală de circa 6.5 mlrd.lei sunt aferente sistemului de ocrotire a sănătății.

Figura nr.3 Numărul contractelor de achiziții publice atribuite în anii 2021-2023

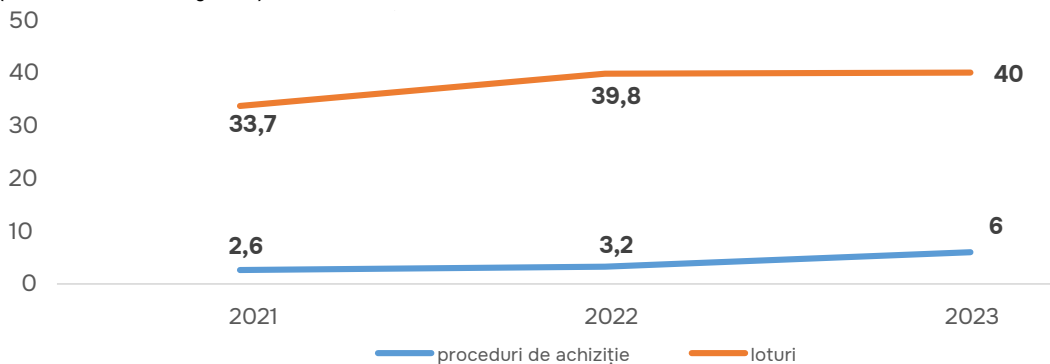
(Sursa: www.tender.gov.md)



Astfel, în anul 2021 au fost atribuite 3,3 mii de contracte de achiziții publice aferente sectorului de ocrotire a sănătății, în valoarea totală de circa 2,1 mlrd.lei, sau circa 23% din valoarea totală a contractelor de achiziții publice atribuite în anul respectiv. În anul 2022, numărul contractelor de achiziții publice semnate de către autoritățile din domeniul ocrotirii sănătății a constituit circa 5,9 mii, însumând circa 2.2 mlrd.lei, sau 15,6% din valoarea totală a contractelor de achiziții publice, în anul 2023, ponderea valorică a contractelor atribuite de către autoritățile contractante din ocrotirea sănătății a constituit circa 17.5%

Figura nr.4 Valoarea contractelor de achiziții publice atribuite 2021-2023, mlrd. lei .(Sursa: www.tender.gov.md)

Potrivit datelor publicate pe portalul mtender.gov.md, în perioada examinată, autoritățile contractante din domeniul ocrotirii sănătății au publicat circa 11.8 mii de proceduri de achiziții publice, care au cuprins 113.5 mii de loturi.

Figura nr.5. Numărul de proceduri de achiziții publice pentru ocrotirea sănătății și loturi aferente, 2021-2023(Sursa: www.mtender.gov.md)

Astfel, în anul 2021 pe portalul mtender.gov.md au fost publicate 2.6 mii de proceduri de achiziții care au cuprins circa 33.7 mii de loturi, sau în mediu circa 12.9 loturi per procedură. În anul 2022 se atestă o creștere cu circa 23% a numărului de proceduri publicate, constituind circa 3.2 mii, inclusiv 39.8 mii loturi (în mediu 12.4 loturi per procedură).

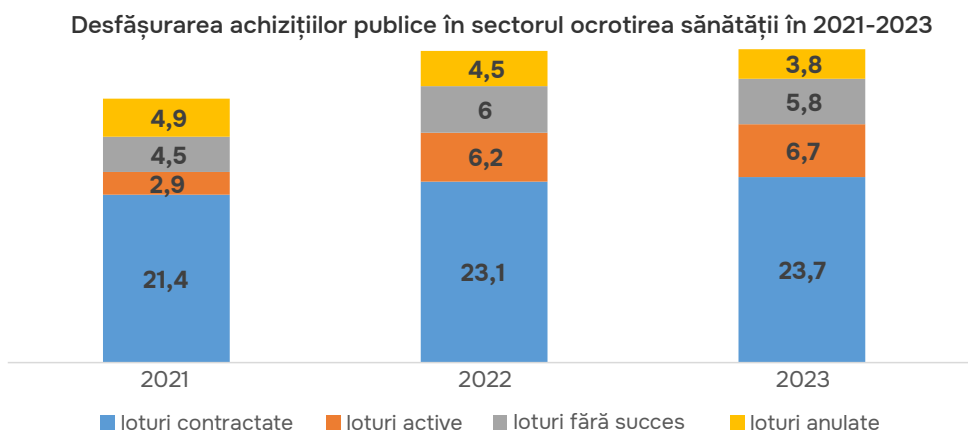
În anul 2023 autoritățile contractante din domeniul ocrotirii sănătății au publicat pe portalul mtender.gov.md circa 6 mii de proceduri de achiziții, care au cuprins 40 mii de loturi (sau în mediu 6.6 loturi per procedură).

► Lipsa finalității procedurilor de achiziție în sănătate

Obiectivul procedurii de achiziție publică este atribuirea contractului, cu respectarea cadrului legal și cerințelor documentației de atribuire. Luând în considerație faptul că organizarea achizițiilor publice implică utilizarea resurselor instituționale (umane, financiare, etc), precum și a resurselor participanților la procedură, **lipsa finalității unei proceduri de achiziție reprezintă irosirea resurselor publice, afectează funcționalitatea instituției, ar putea avea efecte negative asupra calității serviciilor prestate de instituție sau per sectorul întreg, precum și are impactul negativ asupra imaginii autorității contractante și/sau întregului sector public.**

Figura nr.6 Informații privind loturile aferente achizițiilor publice din ocrotirea sănătății

(Sursa: www.mtender.gov.md)



Potrivit datelor publicate pe portalul mtender.gov.md, în perioada ianuarie 2021 – decembrie 2023, **rata de succes ale achizițiilor publice pentru ”ocrotirea sănătății” a variat între 58% și 63,5%**. Astfel, în anul 2021 din 33.7 mii de loturi anunțate doar 63,5% au fost contractate, iar 27,9% din loturi au fost fără succes, fără oferte depuse sau anulate de către autoritățile contractante din diferite motive.

În anul 2022 se atestă o dinamică negativă, doar 58% din circa 39.8 mii de loturi anunțate au fost contractate pînă la finele anului respectiv, iar 26,4% din loturi au fost fără succes, fără oferte depuse sau anulate de către autoritățile contractante din diferite motive.

În anul 2023, achizițiile publice desfășurate pentru ocrotirea sănătății pe portalul mtender.gov.md au cuprins 40 mii loturi. Pentru circa 59,2% de loturi au fost atribuite contracte de achiziții, 24,0% din loturi au fost fără succes sau anulate.

► Estimarea imprecisă a valorii contractelor de achiziții publice

Potrivit cadrului legal, înainte de inițierea procedurii de atribuire, autoritatea contractantă determină valoarea estimată a contractului de achiziții publice. Determinarea corectă, conform bunelor practici, a valorii estimate, duce la creșterea eficienței procedurii de achiziții publice, sporind totodată rata de succes a acesteia. Pe de altă parte, **o subestimare** poate duce la necesitatea anulării procedurii din cauza lipsei participanților ori depunerii ofertelor inacceptabile, iar, în condițiile cerințelor inadecvate, afectează calitatea serviciilor, bunurilor sau lucrărilor. **Supraestimarea**, în special în lipsa concurenței, ar putea rezulta în irosirea banului public, prin achitarea prețurilor exagerate sau imposibilitatea de a satisface alte necesități de bunuri, lucrări și servicii din cauza "blocării" alocațiilor bugetare.

Potrivit mtender.gov.md, în anul 2021 pentru circa 6.7 mii de loturi aferente contractelor din sănătate, valoarea ofertelor (fără TVA) a depășit valoarea estimată cu circa 96.1 mil.lei. În anul 2022 se atestă o scădere în eficiență a procesului de estimare a valorii contractelor de achiziții publice. Astfel, 7.9 mii de loturi au fost contractate cu un surplus de 145,9 mil. lei față de valoarea estimată. Pe parcursul anului 2023 această diferență a constituit 259,6 mil. Lei, fiind în creștere cu circa 78%

Figura nr.7 Informații privind eficiența autorităților contractante în estimarea valorii contractelor de achiziții publice (Sursa: www.mtender.gov.md)



Potrivit datelor de pe mtender.gov.md, în anii 2021-2023, valoarea contractată a circa 4.5 mii de loturi atribuite în domeniul sănătății a depășit cu peste 30% valoarea estimată a acestora, diferența totală constituind 242 mil.lei, sau în mediu din banii publici s-a achitat circa 54 mii de lei mai mult decât a fost planificat pentru fiecare din loturile prenotate.

► Alegerea unei metode de achiziție necompetitive și mai puțin transparente

Transparența este o condiție importantă a unor achiziții eficiente, asigură o competiție sporită, crește raportul preț-calitate ale achizițiilor și reduce incidența riscu-

rilor de corupție în procesul de achiziții publice. Alegerea unei metode de achiziție competitive este un element al transparenței.

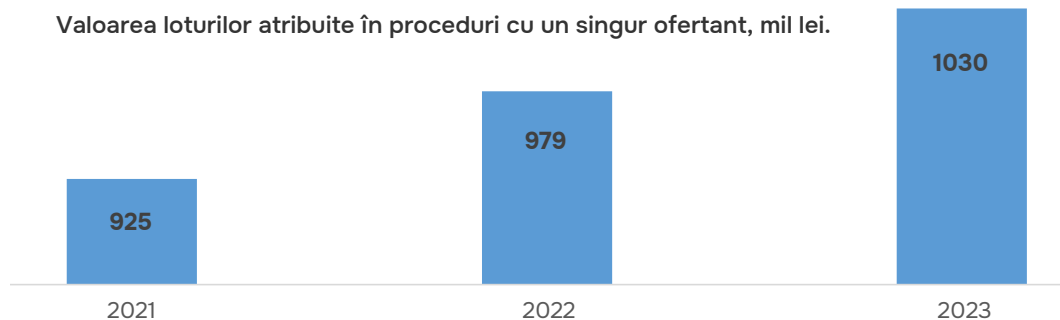
Figura nr.8 Informații privind valoarea contractelor atribuite urmare procedurii de negociere fără publicare prealabilă a unui anunț de participare (Sursa: www.tender.gov.md)



Potrivit datelor publicate de AAP, în anul 2021 valoarea contractelor atribuite urmare a aplicării procedurii de negociere fără publicare prealabilă a unui anunț de participare (NFP) a constituit 75,3 mil.lei. În anul 2022 se atestă o creștere cu 37.6% a valorii contractelor semnate urmare a procedurilor necompetitive. În anul 2023, potrivit datelor publicate pe tender.gov.md, în rezultatul procedurii de NFP au fost semnate contracte în valoare de circa 28.4 mil.lei.

Totodată, analiza datelor aferente procedurilor competitive, publicate pe mtender.gov.md, denotă atribuirea mai multor contracte fără competiție.

Figura nr.9 Informații privind valoarea loturilor atribuite în cadrul procedurilor "competitive" cu un singur ofertant (Sursa: www.mtender.gov.md)



Astfel, în anul 2021, circa 7.5 mii de loturi în valoare totală de circa 925 mil. lei (fără TVA) au fost atribuite în cadrul procedurilor "competitive" cu participarea unui singur ofertant. În anul 2022, numărul loturilor atribuite fără competiție a crescut cu circa 17% față de anul 2021, atingând o valoare de circa 979 mil. lei. În anul 2023, potrivit datelor publicate pe mtender.gov.md, 8,1 mii de loturi în valoare de circa

1030 mil. Lei au fost contractate fără competiție. Reieșind din cele constatate, în perioada examinată, 34-38% din loturi publicate în cadrul procedurilor aferente sistemului de ocrotire a sănătății au fost contractate în cadrul procedurii cu un singur participant.

Astfel, per ansamblu, fără a lua în calcul contracte de valoare mică, care preponderent se semnează fără concurs, se atestă că **41-45% din valoarea contractelor din banii publici pentru ocrotirea sănătății sunt atribuite fără competiție efectivă**. Acest lucru ar putea semnaliza mai multe probleme în organizarea achizițiilor, inclusiv existența riscurilor de fraudă și corupție, manifestate prin specificații și/sau cerințe aranjate, împărțirea pieței bunurilor/serviciilor/lucrărilor sau existența altor forme de acțiuni ilegale în raport cu potențialii participanți la procedura de achiziții sau autorități contractante.

► **Gestionarea majorității achizițiilor publice în sănătate de un număr restrâns de autorități contractante**

Autoritățile contractante și furnizorii din sistemul de ocrotire a sănătății sunt principalii actori ai procesului de achiziții publice.

Valoarea fondurilor publice angajate în contracte de achiziții publice diferă de la o autoritate contractantă la altă, însă partea majoră a achizițiilor, din punct de vedere valoric, este gestionată de câteva autorități contractante. Astfel, **3-5% din autorități contractante** din domeniul ocrotirii sănătății, care desfășoară proceduri de achiziții publice, în perioada examinată, **au atribuit circa 68-74% din valoarea totală a contractelor** de achiziții publice aferente sectorului.

Tabelul 6. Informații privind TOP-5 autorități contractante în domeniul ocrotirii sănătății

	2021		2022		2023	
	Autoritate Contractantă	%	Autoritate Contractantă	%	Autoritate Contractantă	%
I.	Centrul pentru achiziții publice centralizate în sănătate	57	Centrul pentru achiziții publice centralizate în sănătate	53	Centrul pentru achiziții publice centralizate în sănătate	51
II.	IMSP Centrul Național de Asistență Medicală Urgentă Prespitalicească	7	Centrul Național de Asistență Medicală Urgentă Prespitalicească	5	IP Oficiul de gestionare a programelor de asistență externă	9
III.	IMSP Institutul de Medicina Urgenta	4	IMSP Spitalul Clinic Republican Timofei Moșneagă	4	IMSP Centrul Național de Asistență Medicală Urgentă Prespitalicească	7

IV.	Universitatea de Stat de Medicina si Farmacie N Testemitanu	4	IMSP Institutul Neurologie si Neurochirurgie Diomid Gherman	3	IMSP Institutul de Medicina Urgenta	4
V.	IMSP Spitalul Clinic Republican Timofei Moşneagă	3	IP Oficiul de gestionare a programelor de asistență externă	3.0	IMSP CENTRUL REPUBLICAN DE DIAGNOSTICARE MEDICALĂ	3

Constant, în topul clasamentului este Centrul pentru achiziții publice centralizate în sănătate (CAPCS), care organizează în mod centralizat procedurile de achiziții de medicamente și dispozitive medicale pentru mai multe autorități contractante. În topul clasamentului se regăsește și o altă autoritate contractantă, neafiliată sistemului de ocrotire a sănătății, care a atribuit în perioada examinată contracte în valoare de peste 200 mil. lei, având ca obiectul de achiziție echipamente și dispozitive medicale, precum și lucrările de amenajarea spațiului pentru instalarea dispozitivelor medicale. În perioada examinată, unele achiziții pentru instituțiile medico-sanitate au fost desfășurate și de către fondatorii acestora (autoritățile administrației publice locale sau centrale) sau alte instituții publice neafiliate sistemului medical. Această practică generează mai multe riscuri, în special ce vizează respectarea principiilor de reglementare ale achizițiilor publice, precum și o suprapunere de funcții cu CAPCS, care a fost instituit pentru planificarea și desfășurarea procedurilor de achiziții publice de medicamente și dispozitive medicale pentru necesitățile sistemului de sănătate.

► **Contractele de achiziții publice în sănătate sunt accesibile pentru un număr restrâns de operatori economici**

Asigurarea concurenței și combaterea practicilor anticoncurențiale în domeniul achizițiilor publice, tratament egal, imparțialitate, nediscriminare în privința tuturor ofertanților și operatorilor economici sunt printre principiile fundamentale ale achizițiilor publice, care trebuie respectate în procesul de achiziții publice.

Anual, peste 600 de operatori economici beneficiază de contracte de livrare a bunurilor, serviciilor și lucrărilor instituțiilor din sistemul sănătății. Datorită valorii totale anuale ale achizițiilor și varietății obiectelor de achiziții, sectorul ar trebui să fie atractiv pentru mediul de afaceri, iar competiția "sănătoasă", cu respectarea tuturor regulilor de joc, ar fi benefică pentru autoritățile contractante, care ar putea să utilizeze eficient resursele publice, obținând calitatea înaltă la preț rezonabil. Totodată, mediul de afaceri ar avea posibilitate să ofere prețuri competitive, care asigură o profitabilitate adecvată și să contribuie la dezvoltarea economiei naționale. Societatea ar beneficia de servicii calitative, în cantitate suficientă, la timpul necesar, precum și în condiții corespunzătoare tuturor standardelor.

Analiza denotă că contractele în sistemul de ocrotire a sănătății sunt accesibile pentru un număr restrâns de operatori economici, care în continuu absorb majoritatea resurselor financiare publice.

Astfel, în perioada examinată, 10 operatori economici sau circa 2% din numărul total de furnizori ai sistemului medical (în rezultatul procedurilor de achiziții publice) au beneficiat de circa 48-54% din valoarea totală a contractelor de achiziții publice atribuite de autoritățile contractante din sistemul de ocrotire a sănătății. Cota valorică a fiecărui din acești 10 operatori economici variază între 2% și 20% din valoarea totală a contractelor de achiziții publice din sistemul de ocrotire a sănătății. Restul 98% de companii beneficiază de 46-52% din valoarea totală atribuită sau circa 0.1-0.2% în mediu per companie.

În anul 2021, top-10 companii au furnizat bunuri, servicii și lucrări în proporție de circa 54% din valoarea totală a achizițiilor pentru ocrotirea sănătății. Se atestă o mică reducere a acestei proporții, în perioadele ulterioare. În anul 2022, valoarea contractelor a top-10 companii practic s-au egalat cu cea a contractelor semnate de restul 98% din companii. În anul 2023, ponderea valorică a contractelor atribuite la top-10 companii s-a redus pînă la 48%.

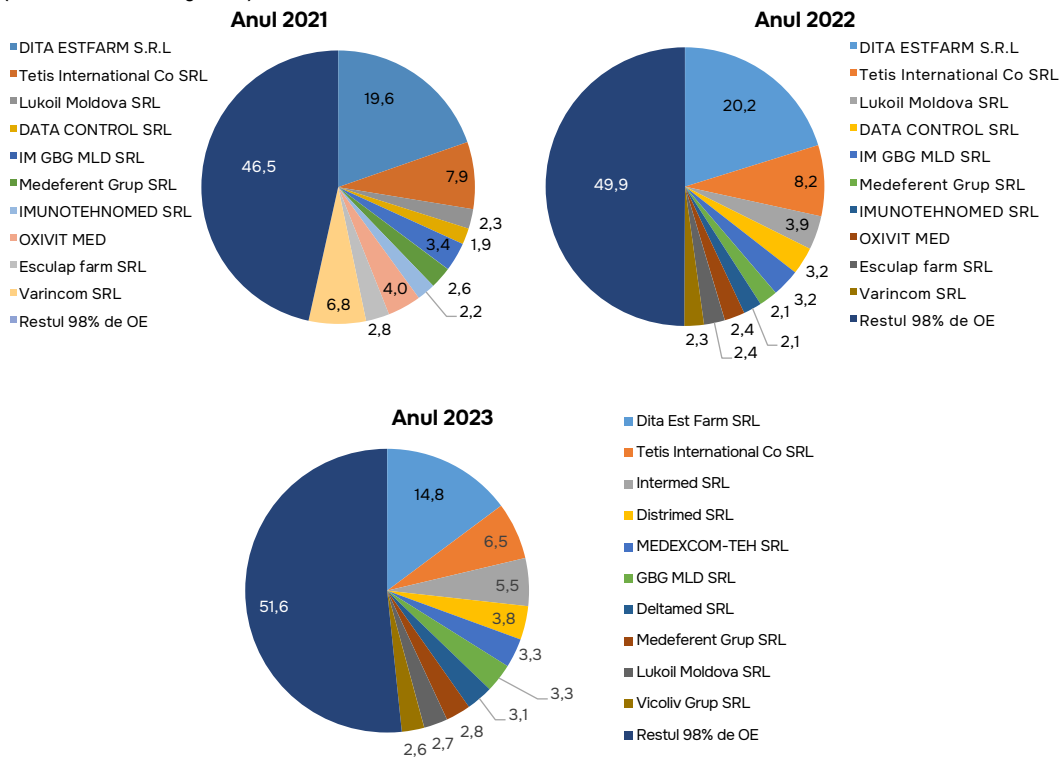
Totodată, următoarele 10 companii din clasament valorifică resursele în proporție de 11.3%-17.7% din suma totală a contractelor de achiziții publice din sistemul sănătății. Astfel, primele 20 de companii din clasament beneficiază de circa 60-66% din valoarea totală a mijloacelor alocate pentru contractele de achiziții publice sau de circa 1.3-1.4 mlrd. lei anual. Peste 80% din aceste companii sunt furnizori de medicamente și dispozitive medicale, restul sunt companii de construcții și furnizori de produse petroliere.

Reieșind din datele aferente anilor 2021-2022, 75% din top-20 de companii din anul 2021 s-au regăsit în topul clasamentului în 2022. Totodată, în anul 2023 se atestă apariția noilor furnizori de dispozitive medicale, care nu au fost activi pe piața achizițiilor publice din RM, unele din top au majorat de 5-10 ori vânzările către autoritățile contractante din sistemul de ocrotire a sănătății.

Astfel, putem conchide, că **necesitățile de bunuri și servicii ale sistemului de ocrotire a sănătății sunt acoperite în mare parte de un număr restrâns de companii**, ceea ce pune sub semnul întrebării respectarea principiilor de bază stabilite în legislația națională privind achizițiile publice.

Figura nr.10 Informații privind distribuția contractelor în sistemul de ocrotire a sănătății în anii 2021-2023, top-10 și restul,%

(Sursa: www.tender.gov.md)



Imaginile de mai sus denotă **monopolizarea achizițiilor publice pentru sectorul ocrotirea sănătății**, în special a medicamentelor și a dispozitivelor medicale. Unul din factorii care ar putea "facilita" monopolizarea este centralizarea achizițiilor.

De exemplu, cifra de afaceri din achizițiile publice a majorității companiilor din topul clasamentului este constituită preponderent din livrările efectuate în cadrul contractelor atribuite de CAPCS, iar în anul 2023 și de Oficiul de Gestionare a Programelor de Asistență Externă (OGPAE). La unele companii, ponderea valorică a unor asemenea contracte semnate constituie anual 80-98% din valoarea totală a contractelor de achiziții publice atribuite în domeniul sănătății. În acest context, fondatorii și instituțiile cu atribuții relevante ar trebui să examineze efectele centralizării achizițiilor și dacă centralizarea are rezultatele pozitive asupra achizițiilor în sănătate, din punct de vedere eficienței și eficacității, să elaboreze și să implementeze măsuri necesare, inclusiv de prevenire a riscurilor de limitare a concurenței.

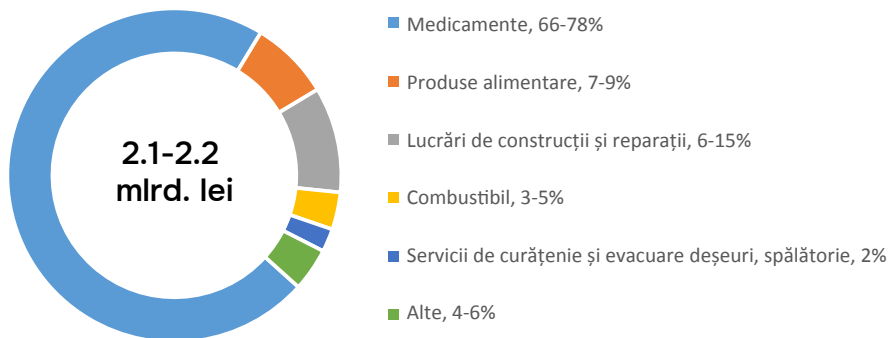
Autoritățile contractante din domeniul ocrotirii sănătății, în afară de medicamente și dispozitive medicale achiziționează și alte bunuri, lucrări și servicii. Astfel, pe

Îngă medicamente și dispozitive medicale, cele mai mari achiziții după cota valorică sunt: produse alimentare, lucrări de construcție și reparație, combustibil, servicii de curățenie, spălătorie și evacuare a deșeurilor.

Figura nr.11 Informații privind principalele obiecte ale contractelor de achiziții publice pentru ocrotirea sănătății atribuite în perioada ianuarie 2021 – decembrie 2023.

(Sursa: www.tender.gov.md)

Contractele de achiziții publice pentru ocrotirea sănătății în 2021-2023



Potrivit datelor publicate de AAP, în perioada examinată 66-78% din valoarea totală a contractelor de achiziții publice în domeniul ocrotirii sănătății au fost atribuite pentru **livrarea medicamentelor, dispozitivelor medicale, transportului sanitar, precum și a serviciilor de deservire și mentenanță a dispozitivelor medicale**. Astfel, în anul 2021, valoarea acestor contracte a constituit circa 1.7 mlrd.lei (78%), în anul 2022 – 1.6.0 mil. lei (72%), iar în anul 2023, 1.4 mlrd.lei (66%). Principalii furnizori de medicamente și dispozitive medicale pentru sistemul sănătății, precum și unele riscuri aferente achizițiilor publice de medicamente și dispozitive medicale au fost menționate mai sus.

Achiziții de lucrări de construcții și reparații, precum și a materialelor de construcție pentru efectuarea acestora au constituit în perioada examinată circa 583 mil. lei, inclusiv 122.1 mil. lei (5,6%) în 2021, 218.4 mil.lei (9,9%) în 2022 și 329.4 mil. lei (15,2%) în anul 2023. În perioada examinată, unele instituții medico-sanitare publice republicane și municipale au efectuat achiziții de lucrări pentru modernizarea infrastructurii, ceea ce a determinat sumele semnificative ale alocațiilor.

În anul 2021, circa 48% din alocațiile pentru efectuarea lucrărilor și achiziției materialelor de construcții pentru sistemul de ocrotire a sănătății au fost gestionate de 3 autorități contractante: IMSP Institutul de Medicina Urgentă – 29.2 mil.lei, IMSP Centrul Național de Asistență Medicală Urgentă Prespitalicească – 15.3 mil.lei, IMSP Institutul Mamei și Copilului – 13.6 mil.lei. Aproximativ 38% din valoarea totală a contractelor de achiziție de lucrări și a materialelor de construcții au revenit la 3 operatori economici: Eurostil Construct SRL – 20.9 mil.lei (contractul semnat

cu IMSP Institutul de Medicina Urgentă), Verilarproiect SRL contracte în valoarea totală de circa 12.8 mil.lei semnate cu 5 IMSP, UNICONS AI SRL – 12.2 mil.lei (contractul semnat cu IMSP Institutul Mamei și Copilului). Pe parcursul anului au fost semnate acorduri de majorare a contractelor în valoarea totală de circa 3.2 mil.lei.

În anul 2022, Partea semnificativă a contractelor pentru achiziția lucrărilor pentru sectorul de ocrotire a sănătății atribuite au revenit la 2 companii: Varincom SRL – 50.1 mil.lei (circa 23%), care a fost contractată pentru executarea lucrărilor la IMSP Spitalul Clinic Republican Timofei Moșneagă, și Unicons AI SRL – 22.0 mil.lei (10%), care a fost selectată pentru executarea lucrărilor la IMSP Spitalul de Dermatologie și Maladii Comunicabile și IMSP Institutul Mamei și Copilului. Pe parcursul anului 2022 au fost semnate acorduri de ajustare și de majorare a contractelor de achiziție a lucrărilor în valoarea totală de circa 26.7 mil.lei.

În anul 2023, 132.8 mil.lei sau circa 40% din valoarea totală a contractelor de achiziție a lucrărilor reprezintă contractele semnate cu 3 operatori economici Vicoliv Grup SRL – 55.8 mil.lei, Eurostil Construct SRL – 44.3 mil.lei, Valdcongrup SRL – 32.7 mil.lei. Valoarea acordurilor de ajustare și de majorare a contractelor a constituit 28 mil.lei.

Unele contracte de valoare semnificativă au fost atribuite operatorilor economici **fără asigurarea corespunderii întocmai cerințelor de calificare stabilite**, ceea ce generează **riscuri de neexecuție în termen și calitativă a lucrărilor**, precum riscuri de solicitare a majorărilor de contracte. Cerințele de calificare și selecție nu constituie o formalitate simplă, ci un factor relevant ce asigură eficacitatea și eficiența achizițiilor, trebuie să fie proporționale obiectului de achiziție, iar autoritățile contractante odată ce au stabilit asemenea cerințe sunt obligați să verifice corespunderea ofertei desemnate câștigătoare cerințelor date.

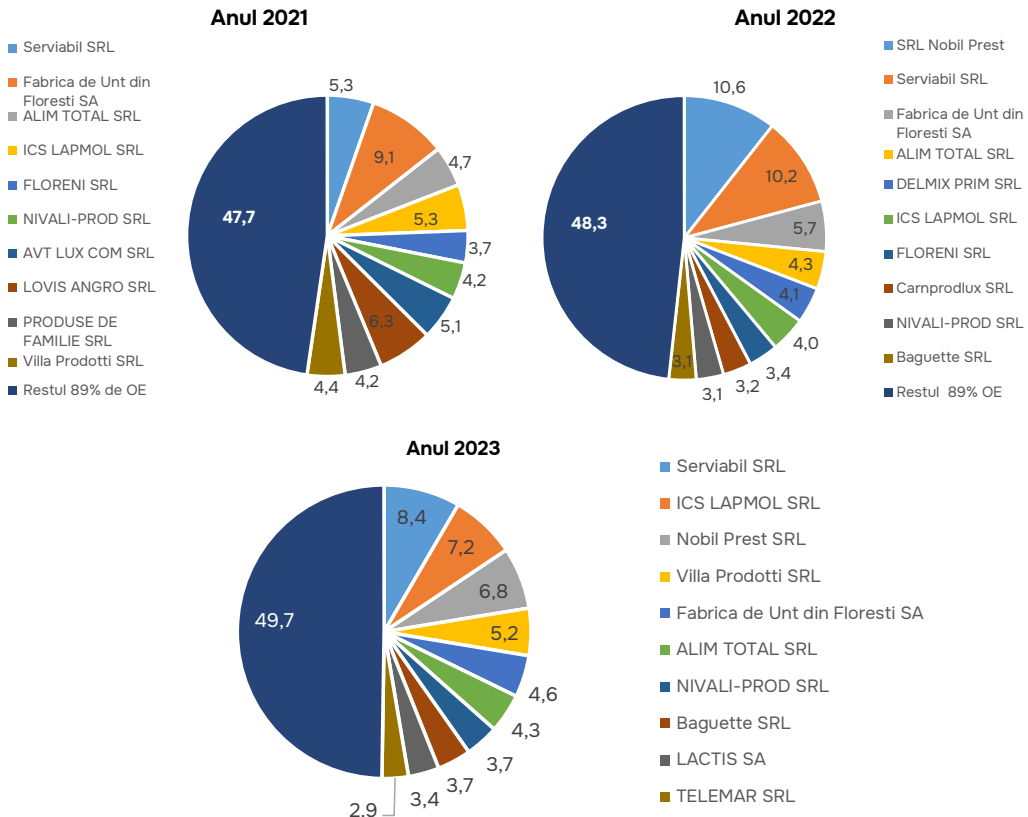
Achiziții de **produse alimentare** reprezintă o cotă semnificativă în valoarea totală a contractelor de achiziții publice atribuite de instituțiile medico-sanitare publice. În perioada examinată au fost semnate contracte pentru achiziția produselor alimentare în valoarea totală de circa 506 mil. lei, inclusiv 148,6 mil.lei în 2021, 174,2 mil.lei în 2022 și 183,1 mil.lei în anul 2023.

Datele AAP pentru anii 2021-2023 denotă că în rezultatul procedurilor de achiziție publică, anual circa 80-90 operatori economici au beneficiat de contracte pentru livrarea produselor alimentare instituțiilor ce activează în domeniul ocrotirii sănătății. Unii din operatorii economici se bucură de mai multe contracte sau contracte de valori semnificative pentru furnizarea produselor alimentare.

Astfel, top-10 furnizori (11-15% din numărul total) livrează circa 50-52% din valoarea totală a produselor alimentare contractate de către sectorul de ocrotire a sănătății în rezultatul procedurilor de achiziții publice.

Figura nr.12 Informații privind distribuția contractelor de achiziție a produselor alimentare în sistemul de ocrotire a sănătății în anii 2021-2023, top-10 și restul,%

(Sursa: www.tender.gov.md)

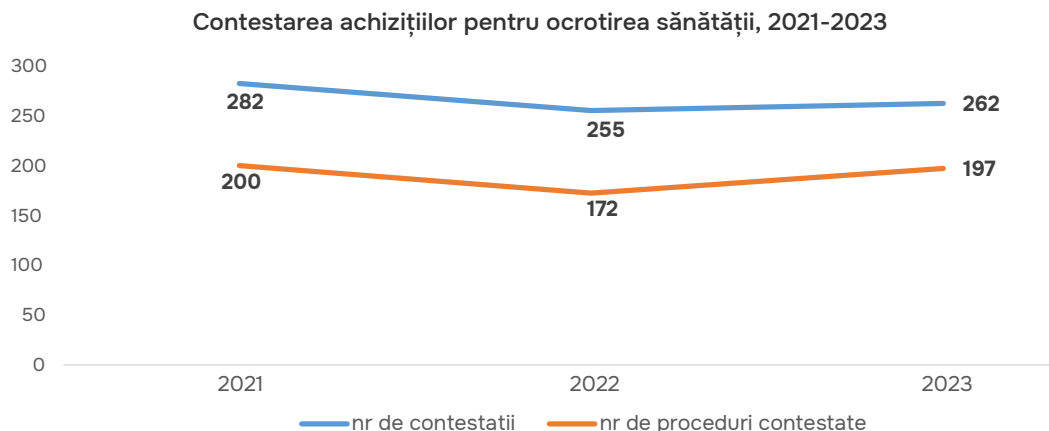


În anii 2021-2022, 91-95% din combustibilul necesar sistemului de ocrotire a sănătății a fost contractat de la 2 furnizori de produse petroliere.

► Contestațiile numeroase pot fi un indiciu al eventualelor ilegalități sau omisiuni ale autorităților contractante în procesul de achiziții publice

Reieșind din analiza datelor deschise, ponderea contestațiilor aferente procedurilor de achiziții publice pentru ocrotirea sănătății în Republica Moldova, în perioada examinată, a constituit 22-26% din numărul total de contestații depuse.

Figura nr.13 Informații privind numărul contestațiilor și procedurilor contestate aferente ocrotirii sănătății



Astfel, în anul 2021 au fost contestate 200 de proceduri de achiziții publice aferente ocrotirii sănătății, fiind depuse 282 de contestații. În anul 2022, numărul de proceduri contestate a scăzut cu 14%, fiind înregistrate 255 de contestații. În anul 2023, ponderea contestațiilor aferente achizițiilor publice pentru ocrotirea sănătății a crescut constituind circa 24% din totalul contestațiilor depuse. Pe parcursul anului 2023 au fost contestate 197 de proceduri de achiziții pentru ocrotirea sănătății.

În anul 2021 au fost contestate procedurile organizate de 43 autorități contractante, în 2022 contestațiile au fost depuse împotriva deciziilor/acțiunilor a 45 autorități contractante, iar în anul 2023, 58 de autorități contractante au fost vizate în contestațiile depuse.

Tabel 7. Informații privind TOP-5 autorități contractante contestate și numărul de contestații aferente

	2021		2022		2023	
	Autoritate Contractantă	Nr.	Autoritate Contractantă	Nr.	Autoritate Contractantă	Nr.
I.	Centrul pentru achiziții publice centralizate în sănătate	114	Centrul pentru achiziții publice centralizate în sănătate	125	Centrul pentru achiziții publice centralizate în sănătate	116
II.	IMSP Institutul de Medicina Urgenta	22	IMSP Spitalul Clinic Republican	13	IMSP Institutul de Medicina Urgenta	8
III.	Universitatea de Stat de Medicina și Farmacie N Testemitanu	14	IMSP Institutul de Medicina Urgenta	11	IP Oficiul de Gestionare a Programelor de Asistență Externă	7

IV.	IMSP Spitalul Clinic Republican	13	IP Oficiul de Gestionare a Programelor de Asistență Externă	9	IMSP Institutul de Cardiologie	6
V.	IMSP Centrul National de Asistența Medicală Urgentă Prespitaliceasca	12	IMSP Institutul Oncologic	8	IMSP Institutul Oncologic	6

Datele denotă că 57-65% de contestații vizează 5 autorități contractante. În perioada examinată, în topul clasamentului este amplasat CAPCS, care este vizat în 40-49% din contestații depuse în cadrul procedurilor de achiziții publice pentru ocrotirea sănătății.

Contestațiile pot fi un indiciu al eventualelor ilegalități sau omisiuni ale autorităților contractante în procesul de achiziții publice, dar și o manifestare a acțiunilor defectuoase ale operatorilor economici. Acestea trebuie examinate în contextul întregului proces de achiziții publice, pentru a identifica și a proba ilegalitățile admise de mediul de afaceri sau beneficiarii efectivi ale companiilor implicate în proces.

IV.**ACHIZIȚIILE PUBLICE DE PRODUSE ALIMENTARE ȘI SIGURANȚA ALIMENTELOR****4.1. Riscurile din activitatea autorităților conexe cu achizițiile publice de produse alimentare****4.1.1. Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor**

În perioada 2019 – 2022, Republica Moldova a cheltuit în medie estimativ 842 milioane de lei pentru procurarea produselor alimentare, ceea ce reprezintă aproximativ 2 % din bugetul public național. În anul 2019 au fost atribuite contracte pentru produse alimentare în sumă de 901,5 mln lei, în anul 2020 au fost cheltuite 555,5 mln lei, în anul 2021 suma a fost de 778,5 mln lei, în anul 2022 – 1132,5 mln lei, iar în primele 5 luni ale anului 2023 aceste achiziții au însumat 611,8 mln lei²⁵. Cei mai mari achizitori de produse alimentare sunt următoarele autorități contractante: Agenția Rezerve Materiale, Centrul Național de Transfuzie a Sângelui, Centrul Sportiv de Pregătire a Loturilor Naționale, Direcțiile Educație Tineret și Sport din Chișinău, Administrația Națională a Penitenciarelor.

Importanța analizei acestor achiziții publice este dictată, în primul rând de cota parte din buget cheltuită pentru achizițiile de produse alimentare și, în al 2-lea rând, de riscurile generate de calitatea produselor alimentare, controlul calității acestora și impactul asupra sănătății publice.

Referindu-ne la controlul calității și impactul asupra sănătății publice, autoritatea abilitată să monitorizeze este Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor. Aceasta, la moment, dispune de un efectiv-limită de 1194 de unități, dintre care 255 pentru aparatul central, 148 pentru posturile de inspecție la frontieră și 791 pentru subdiviziunile teritoriale.

Pentru anul 2022 ANSA a avut planificată efectuarea a 6218 de controale²⁶ de stat

25 Informații privind contractele atribuite disponibile pe pagina [web tender.gov.md](http://web.tender.gov.md)

26 Ordinul ANSA nr.435 din 19.11.2021 cu privire la aprobarea Planului anual ANSA al controalelor de stat pentru anul 2022

asupra activității de întreprinzător în domeniul siguranței și calității alimentelor și 3417 de controale²⁷ asupra obiectelor și unităților care nu practică activitate de întreprinzător. Pentru anul 2021 au fost planificate 1732 de controale²⁸ de stat asupra activității de întreprinzător în domeniul siguranței și calității alimentelor și 2424 de controale²⁹ asupra obiectelor și unităților care nu practică activitate de întreprinzător. Pentru anul 2020 – 1655 de controale de stat³⁰ asupra activității de întreprinzător în domeniul siguranței și calității alimentelor (cu luarea în considerare că în anul 2020 a fost implementat moratoriul controalelor de stat asupra activității de întreprinzător) și 3361 de controale³¹ asupra obiectelor și unităților care nu practică activitate de întreprinzător.

Controalele respective nu țintesc doar alimentele procurate în cadrul achizițiilor publice, ci și cele din sfera privată: restaurante, magazine, piețe etc. Prin urmare, deși numărul controalelor efectuate de ANSA pare a fi impunător, de ordinul miilor, totuși **nu se observă o preocupare deosebită pentru controlul siguranței alimentelor achiziționate prin intermediul achizițiilor publice.**

Importanța abordării siguranței (inofensivității) alimentelor, prin prisma achizițiilor publice, consistă în faptul că consumatorii produselor alimentare achiziționate prin intermediul achizițiilor publice au anumite particularități. În primul rând, aceștia sunt vulnerabili și dependenți de autoritatea contractantă, or copiii, bătrânii, bolnavii, condamnații ș.a. au posibilități limitate de a-și apăra drepturile de consumator în ceea ce privește siguranța alimentelor. În al 2-lea rând, aceștia sunt limitați în posibilitatea de verificare a conformității alimentelor, această verificare realizându-se de către personalul autorității contractante (de regulă 1-2 persoane) în interesul tuturor consumatorilor în cauză. Așadar, s-ar impune o atenție mai pronunțată din partea ANSA.

Cadrul normativ conține mai multe curențe referitoare la asigurarea continuă a calității produselor alimentare. Reglementările juridice și practicile autorităților contractante care sunt de natură să compromită atât achizițiile publice, în general, cât și asigurarea siguranței alimentare, în special, pot fi rezumate la următoarele:

27 Ordinul ANSA nr.489 din 21.12.2021 cu privire la aprobarea Planului controalelor ANSA asupra obiectelor și unităților care nu practică activitate de întreprinzător pentru anul 2022

28 Planul anual ANSA al controalelor de stat pentru anul 2021

29 Planul anual al controalelor pentru anul 2021, asupra obiectelor, unităților și deținătorilor de animale care nu practică activitatea de întreprinzător

30 Ordinul Nr. 483 din 21 noiembrie 2019 Cu privire la aprobarea Planului anual ANSA al controalelor de stat pentru anul 2020

31 Planul anual ANSA al controalelor oficiale pentru 2020

1. Notăm existența unei serii de GOST-uri sovietice care încă se mai aplică cu titlu de reguli obligatorii și în prezent

Autoritățile contractante indică în documentația de atribuire aceste GOST-uri, iar nerespectarea acestora poate conduce la descalificarea ofertanților. Spre exemplu: ГOCT 3948-90 și ГOCT 3848-2016 pentru fileul de pește neglazurat³²; GOST 23670-79 pentru salam Doctorski³³; GOST 10853-88 pentru miez de floarea soarelui și semințe de in³⁴; GOST 171-81 pentru drojdie proaspătă³⁵; GOST 17594-81 pentru frunze de dafin³⁶; GOST 4929-84 pentru chefir³⁷; GOST 23760-79 pentru crenvurști³⁸; GOST 13865-2000 pentru conserve de pește în ulei³⁹; GOST 26545-85 pentru cartofi⁴⁰; GOST 25391-82 pentru șold de pui dezosat⁴¹ etc. Mai mult decât atât, o simplă căutare a acestora pe internet, cu ajutorul motoarelor de căutare, nu permite identificarea acestor GOST-uri în limba română.

Potrivit Institutului de Standardizare din Moldova⁴², în anul 2020 existau 102 de standarde interstatale în vigoare (GOST-uri), 99 dintre acestea fiind din domeniul industriei alimentare.

Problematica acestor GOST-uri rezidă în următoarele:

- lipsa garanțiilor de accesibilitate;
- incertitudinea corespunderii conținutului acestor standarde cu nivelul actual de dezvoltare;

32 Vezi pe mtender.md documentația de atribuire pentru achiziția DGETS "Produse alimentare necesare pentru instituțiile de educație timpurie din mun.Chișinău, pentru perioada anului ianuarie-iunie 2023"

33 Vezi pe mtender.md documentația de atribuire pentru achiziția IMSP Spitalul Clinic de Psihiatrie "Produse alimentare pentru semestrul II, anul 2023"

34 Vezi pe mtender.md documentația de atribuire pentru achiziția DGETS " Produse alimentare necesare pentru instituțiile de educație timpurie din mun.Chișinău, pentru perioada anului iulie-decembrie 2023"

35 Vezi pe mtender.md documentația de atribuire pentru achiziția DGETS " Produse alimentare necesare pentru instituțiile de educație timpurie din mun.Chișinău, pentru perioada anului iulie-decembrie 2023"

36 Vezi pe mtender.md documentația de atribuire pentru achiziția IMSP Spitalul Raional Cahul "Produse alimentare pentru iulie -decembrie a. 2023"

37 Vezi pe mtender.md documentația de atribuire pentru achiziția I.Î. Centrul de Excelență în Securitatea Frontierei "Produse alimentare pentru trimestrul II – III"

38 Vezi pe mtender.md documentația de atribuire pentru achiziția I.Î. Centrul de Excelență în Securitatea Frontierei "Produse alimentare pentru trimestrul II – III"

39 Vezi pe mtender.md documentația de atribuire pentru achiziția Academia „Ștefan cel Mare” a MAI "Produse alimentare (Reci)"

40 Vezi pe mtender.md documentația de atribuire pentru achiziția Centrul Municipal de Plasament si Reabilitare a Copiilor de Virsta Frageda "Procurarea produselor alimentare pentru 2023 trimestru 2"

41 Vezi pe mtender.md documentația de atribuire pentru achiziția Centrul Municipal de Plasament si Reabilitare a Copiilor de Virsta Frageda "Procurarea produselor alimentare pentru 2023 trimestru 2"

42 **Anunțul ISM din 25.11.2021** privind intenția de anulare a standardelor GOST depășite tehnic din domeniul industriei alimentare și diferite domenii cu termen prelungit de 12 luni <https://standard.md/?p=6681>

- neclaritatea regimului juridic al acestor standarde din perspectiva aprobării/acceptării sau a impunerii de către autoritățile publice.

Autoritățile publice urmează să depună eforturi pentru adoptarea standardelor naționale sau ratificarea unor standarde internaționale, care ar corespunde necesităților consumatorilor și agenților economici, tehnologiile existente și nivelului de dezvoltare economică, dar și vor fi în unison cu aspirațiile Republicii Moldova de a se integra în spațiul comunitar european.

2. Nu este reglementată uniform procedura de recepționare a produselor alimentare de către autoritățile contractante sau de către entitățile pentru care s-a organizat achiziția publică:

- pentru instituțiile de învățământ general procedura este reglementată de Instrucțiunea privind organizarea alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general⁴³;
- pentru penitenciare – Regulamentul privind organizarea alimentației deținuților în penitenciare⁴⁴;
- pentru instituțiile medico-sanitare publice există mai multe ordine ale Ministerului Sănătății.

Pornind de la faptul că procedura de recepționare a produselor alimentare și de verificare a acestora de către persoanele ce recepționează este similară, iar riscurile siguranței alimentelor sunt aceleași pentru orice sector în care se organizează achiziția publică, considerăm oportun elaborarea unui act normativ (o hotărâre a Guvernului) care să reglementeze toate etapele procesului aferent recepționării produselor alimentare. Astfel, aceleași probleme identificate vor fi tratate în același mod în toate sectoarele, iar operatorii economici vor cunoaște preventiv toate operațiunile la care se angajează.

3. Este reglementată lacunar modalitatea de prelevare, examinare și returnare a mostrelor de către reprezentanții autorității contractante la evaluarea ofertelor și executarea contractului

STUDIU DE CAZ

(procedura de achiziție publică nr. MD1667908996861 din 16.12.2022, privind achiziția „Produse alimentare necesare pentru instituțiile de educație timpurie din mun. Chișinău, pentru perioada anului ianuarie-iunie 2023” inițiată de către DGETS)

43 Hotărârea Guvernului nr. 722/2018 pentru aprobarea Instrucțiunii privind organizarea alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ genera

44 Ordinul Ministrului Justiției nr. 512/2007 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea alimentației deținuților în penitenciare

Grupul de lucru, ca urmare a evaluării, comparării și examinării ofertelor depuse de 3 ofertanți pentru „Fileu de pește neglazurat”⁴⁵ a solicitat tuturor ofertanților prezentarea mostrelor. În rezultatul analizei au apărut suspiciuni privind calitatea produselor și din acest motiv s-a decis de a înainta Centrului de Metrologie Aplicată și Certificare, mostrele prezentate de către toți ofertanții participanți, în vederea supunerii acestora rapoartelor de încercări. Mostrele au fost recepționate de la ofertanți la data de 22.12.2022, însă au fost remise laboratorului peste 5 zile. Respectiv, timp de 5 zile mostrele de fileu de pește neglazurat au fost păstrate de autoritatea contractantă în condiții de păstrare ce nu sunt reglementate și netransparente. Rezultatele expertizei mostrelor cu siguranță sunt contestabile și chiar au fost contestate⁴⁶.

Aceeași problemă se atestă la etapa recepționării produselor alimentare de către autoritatea contractantă, care este pusă în dificultate în cazul în care are suspiciuni privind calitatea produselor.

Pct. 31 din Instrucțiunea privind organizarea alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general stabilește următoarele: „În cazul necorespunderii cantității și sortimentului real al produselor cu datele facturii fiscale sau în cazul depistării produselor alterate, lipsei etichetelor pe ambalaj ori a prezenței etichetelor duble, lipsei termenului de valabilitate pe ambalaj, persoana responsabilă de recepționarea produselor alimentare și lucrătorul medical sau bucătarul-șef/bucătarul sînt obligați să întocmească un act de constatare privind neregulile atestate și să anunțe agentul economic furnizor, solicitînd înlocuirea produsului/produselor. Acesta/acestea se returnează agentului economic furnizor, însoțit/însoțite de o copie a actului de constatare a produsului necalitativ (anexa nr.2) și/sau a actului de constatare a încălcărilor (anexa nr.3), semnate de ambele părți”. Potrivit pct. 32 din aceeași Instrucțiune, „Condițiile de returnare a produsului/produselor ce nu corespund cerințelor obligatorii stabilite în documentația de atribuire privind calitatea produselor alimentare sunt specificate în contractul semnat cu agentul economic”.

Paradoxul constă în faptul că în contractele de achiziție publică, cuprinse în documentația de atribuire a autorităților contractante, nu sunt prescrise condițiile de returnare. Autoritățile contractante utilizează în activitatea lor modelul contractului de achiziții publice așa cum este aprobat prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 115/2021⁴⁷ fără a-l suplimenta cu prevederi contractuale suplimentare specifice achiziționării produselor alimentare.

45 Vezi pe mtender.md achiziția DGETS "Produse alimentare necesare pentru instituțiile de educație timpurie din mun.Chișinău, pentru perioada anului ianuarie-iunie 2023"

46 Vezi [Decizia ANSC Nr. 03D-99-23 din 10.02.2023](#)

47 [Ordinul Ministrului Finanțelor nr.115/2021](#) cu privire la aprobarea Documentației standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri și servicii

Reieșind din cele menționate, în lipsa cadrului legal uniform și suficient de detaliat și predictibil, precum și în lipsa documentelor cu acces public a autorităților contractante suntem îndreptățiți să considerăm că practica autorităților este neuniformă și fiecare complicație care apare la recepționarea produselor alimentare se soluționează în baza unor criterii subiective.

4. Instrucțiunea privind organizarea alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general cuprinde norme care generează incertitudine și contradicții

Actul normativ care reglementează cel mai detaliat procedura de recepționare a produselor alimentare este Instrucțiunea privind organizarea alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 722/2018. Analiza prevederilor acestei instrucțiuni scoate în evidență 3 situații care generează incertitudine și contradicții:

- Potrivit pct. 31 din Instrucțiunea nominalizată, în cazul depistării produselor necalitative⁴⁸ persoana responsabilă de recepționarea produselor alimentare și lucrătorul medical sau bucătarul-șef/bucătarul sunt obligați să întocmească un act de constatare privind neregulile atestate. Acest act este remis pentru informare subdiviziunilor teritoriale pentru siguranța alimentelor, iar acestea la rândul lor înaintează Agenției Achiziții Publice o solicitare pentru înscrierea agentului economic în lista de interdicție a operatorilor economici.
- Incertitudinea se conturează în jurul actului care va constitui motiv pentru includerea agentului economic în lista de interdicție: actul de constatare întocmit de **persoana responsabilă de recepționarea produselor alimentare și lucrătorul medical sau bucătarul-șef/bucătarul** sau actul de expertiză a ATSA. Problema este mai serioasă din cauza că ambele soluții prezintă carențe. Dacă agentul economic urmează a fi inclus în lista de interdicție în baza actului de constatare **a persoanei responsabile de recepționarea produselor alimentare și lucrătorul medical sau bucătarul-șef/bucătarul**, atunci apare problema calificării persoanelor în cauză de a se expune asupra calității produselor alimentare. Dacă agentul economic urmează a fi inclus în lista de interdicție în baza actului de expertiză a ATSA, atunci pot fi contestabile acțiunile reprezentanților autorității contractante de păstrare a produselor necalitative sau de prelevare a mostrelor, având în vedere lipsa reglementărilor în acest sens. În plus, ANSA a reglementat procedura de prelevare a

48 Exemple de produse necalitative: cartofii stricați, încolțiți, de culoare verde; peștele mărunț, cu paraziți în țesutul muscular; carnea este cu miros strident, de culoare vineție, biscuiții fărmicioși, ouăle murdare, fără ștampilă, expirate, crupele de hrișcă sînt cu iz de mucegai, etc.

probelor de produse alimentare⁴⁹ și Metode de prelevare a probelor pentru controlul oficial al reziduurilor de pesticide de pe și din plante și produse de origine vegetală⁵⁰ (**procedura specifică PS-SA-PP-07/01**). Însă, aceste reguli sunt valabile doar pentru inspectorii ANSA.

- A 2-a situație este generată de contradicțiile dintre prevederile Instrucțiunii nominalizate. Pe de o parte, conform pct. 33, în cazul organizării achiziției de către autoritatea publică locală sau de organul local de specialitate în domeniul învățământului și constatării necorespunderii calității produselor alimentare, Agenția Achiziții Publice este sesizată de ATSA privind înscrierea agentului economic în lista de interdicție. Pe de altă parte, conform pct. 34, în cazul organizării achiziției nemijlocit de către instituția de învățământ, Agenția Achiziții Publice este sesizată nemijlocit de instituția de învățământ respectivă privind înscrierea agentului economic în lista de interdicție. Prin urmare, Guvernul a stabilit o distincție neclară pentru situații factice identice.
- Un alt aspect interesant este că în toate cazurile persoanele care constată necorespunderea calității produselor alimentare nu pot sesiza direct ATSA, nici la momentul recepționării produselor necalitative și nici ulterior, ci trebuie sesizată mai întâi administrația instituției de învățământ, iar aceasta la rândul ei va sesiza ATSA. Mai mult decât atât, ANSA, în Procedura generală privind modul de înregistrare și examinare a petițiilor (PG-16/2) a reglementat modalitatea de reclamare a produselor de calitate necorespunzătoare și chiar, deși lacunar, prezentarea mostrelor produsului reclamat. Însă, o asemenea procedură nu este stabilită decât doar pentru consumatori, dar nu și pentru autoritățile contractante sau cei ce nemijlocit recepționează produsele alimentare.

Aceste situații ne arată cum un agent economic poate fi înscris în lista de interdicție în baza constatării a 2 persoane: magazinierului și bucătarului instituției de învățământ; limitarea celor ce recepționează și verifică nemijlocit produsele alimentare de a sesiza direct ATSA; precum și cadrul legal necoerent în privința proceselor de verificare și probare a calității produselor alimentare.

În concluzie, considerăm necesară modificarea Instrucțiunii privind organizarea alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 722/2018, în vederea clarificării tuturor aspectelor enunțate.

49 Procedura de prelevarea probelor de produse alimentare (procedura generală PG-08/01)

50 Metode de prelevare a probelor pentru controlul oficial al reziduurilor de pesticide de pe și din plante și produse de origine vegetală (procedura specifică PS-SA-PP-07/01)

5. În toate achizițiile publice de produse alimentare, analizate în prezentul studiu, autoritățile contractante stabilesc criteriul de atribuire a contractului prețul cel mai scăzut, care poate genera dificultăți dacă nu sunt alte criterii de atribuire suplimentare în anunțurile de participare

Criteriul de atribuire a contractului ”prețul cel mai scăzut” este unul facil de evaluat și nu necesită aplicarea unor formule sau analize complicate. Totuși, dacă acest criteriu nu este suplinit de anumite **subcriterii**, e posibil să genereze riscul anulării achiziției publice, fără posibilități de remediere. În speță, e cazul ofertelor cu propuneri de prețuri identice.

STUDIU DE CAZ

(procedura de achiziție publică nr.MD-1668499447745 din 16.12.2022, privind achiziția „Produse alimentare 2023”, inițiată de către IMSP Spitalul raional Căușeni „Ana și Alexandru”)

În speță, 4 agenți economici au depus ofertele pentru lotul **pește congelat**, trei dintre aceștia propunând prețuri identice: 202666,67 lei – „Șchiopu Ludmila” ÎI și 160000 lei – „Marialexprim” SRL, „Telemar” SRL și „Viocris-Impex” SRL. Autoritatea contractantă, în baza informației din anunțul de inițiere conform căruia criteriul de evaluare a ofertelor era **prețul cel mai scăzut**, a desemnat câștigătoare oferta agentului economic „Marialexprim” SRL. Deși în anunțul de participare nu erau consemnați factori de evaluare și nici un criteriu de atribuire suplimentar, autoritatea contractantă a justificat alegerea unui anumit ofertant, dintre acei cu prețuri egale, pe motivul că denumirea agentului în cauză era plasată prima în lista prezentată de sistemul MTender. La data de 26.01.2023 ANSC⁵¹ a dispus anularea procedurii de achiziție publică, în partea ce ține de lotul **pește congelat**, privind achiziția de produse alimentare de către Spitalul raional Căușeni⁵² din motivul existenței unor **abateri grave** de la prevederile legale.

În cazul majorității achizițiilor publice de produse alimentare, autoritățile contractante se limitează să indice în anunțul de participare că criteriul de evaluare aplicat pentru adjudecarea contractului este **prețul cel mai scăzut**. Mai mult decât atât, fiecare autoritate contractantă, într-un mod superfluu, încearcă să fie cât mai originală la formularea acestui criteriu, fiind depistate următoarele redacții:

- cel mai mic preț fără TVA cu respectarea cerințelor solicitate;
- cel mai mic preț cu respectarea cerințelor din Documentații standard;
- corespunderea cerințelor, caietului de sarcini, cel mai mic preț pe loturi;
- prețul cel mai scăzut fără TVA, pe lot cu corespunderea cerințelor solicitate;
- cel mai mic preț, pe lotul în întregime, corespunderea cerințelor tehnice de calificare;

51 Vezi Decizia ANSC Nr. 03D-63-23 din 26.01.2023

52 Vezi pe mtender.md achiziția IMSP SR Căușeni „Ana și Alexandru” ”Produse alimentare 2023”

- prețul cel mai scăzut pe loturi, corespunderea specificației tehnice și prezentarea documentelor solicitate obligatoriu;
- cel mai mic preț per lot și în conformitate cu criteriile de atribuire, stabilire de către autoritatea contractantă;
- cel mai mic preț fără TVA pe fiecare lot în parte cu respectarea cerințelor tehnice și îndeplinirea tuturor cerințelor de calificare;
- prețul cel mai scăzut fără TVA, pe fiecare lot în parte și corespunderea cerințelor de evaluare;
- evaluare pe lot, la cel mai mic preț, în corespundere cu specificațiile tehnice solicitate;
- pe loturi, prețul cel mai scăzut al lotului, toate pozițiile din lot să corespundă tuturor parametrilor specificației tehnice (fără TVA) și prezentarea documentelor solicitate obligatoriu.

În ciuda originalității (și neuniformității) formulării criteriului **prețul cel mai scăzut**, autoritățile contractante nu uzează de prevederile art. 26 alin. (18) Legea nr. 131/2015 care stabilesc următoarele: **„În cazul în care două sau mai multe oferte sunt echivalente, autoritatea contractantă aplică un criteriu de atribuire suplimentar, fapt care este menționat explicit în anunțul de participare”** și nici de cele ale alin. (2) din același act: **„În sensul prevederilor alin. (1), autoritatea contractantă stabilește oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic pe baza criteriului de atribuire și a factorilor de evaluare prevăzuți în documentația de atribuire”**. Respectiv, fiecare achiziție publică se desfășoară sub riscul anulării din cauza lipsei factorilor de evaluare și a criteriului de atribuire suplimentar în anunțurile de participare, ceea ce, cum a consemnat ANSA, constituie o abatere gravă.

Cu toate acestea, unele autorități contractante încearcă să enunțe criterii suplimentare chiar dacă într-un mod neiscusit. Exemple în acest context servesc achizițiile publice organizate de Primăria satului Budești⁵³ și a satului Tohatin⁵⁵ din mun. Chișinău, care în anunțul de participare consemnează că, criteriul de evaluare aplicat pentru atribuirea contractului este **Prețul cel mai scăzut** și expun următorul criteriu suplimentar: **„Conform art.26 alin.18, Legea nr.131/2015, privind achizițiile publice, în cazul în care două sau mai multe oferte sunt echivalente va fi aplicat un criteriu de atribuire suplimentar-capacitatea economică și financiară ((art.18,**

53 Vezi pe mtender.md achiziția desfășurată de Primăria satului Budești "Produse alimentare pentru grădinița de copii Viorel și Viorica din satul Budești-trimestrul II anul 2023"

54 Vezi pe mtender.md achiziția desfășurată de Primăria satului Budești "Produse alimentare pentru grădinița de copii Viorel și Viorica din satul Budești - trimestrul I anul 2023"

55 Vezi pe mtender.md achiziția desfășurată de Primăria Tohatin "Produse alimentare pentru trim. I anul 2023 la gradinița nr. 223 din com. Tohatin"

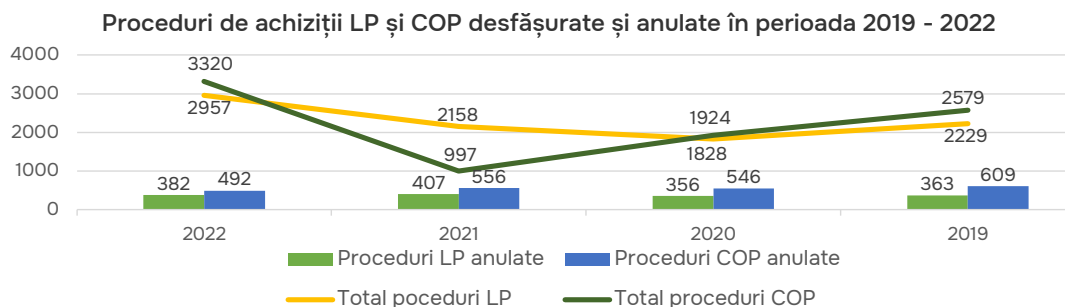
lit.c), Legea 131/2015). Ofertantul clasat pe primul loc va prezenta în termen de 3 zile, la solicitarea autorității contractante, documentele justificative actualizate prin care va demonstra îndeplinirea tuturor criteriilor de calificare și selecție, în conformitate cu informațiile cuprinse în DUAE”. Nici într-un caz operatorii economici nu au solicitat clarificări în această privință.

Prin urmare, în vederea asigurării uniformității în achizițiile publice de produse alimentare, a evitării anulării achizițiilor și respectiv asigurarea eficienței acestora, considerăm oportun ca în documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri și servicii să fie expres menționat că în cazul alegerii criteriului **prețul cel mai scăzut** este obligatorie consemnarea cel puțin a unui criteriu suplimentar de atribuire și/sau a factorilor de evaluare, iar în modelul anunțului de participare să se insereze un panou pentru text care să fie completată cu criteriul suplimentar de atribuire și factorii de evaluare de către autoritățile contractante. După caz, în documentația standard aprobată de Ministerul Finanțelor pot fi expuși factori de evaluare și un criteriu de atribuire suplimentar care se vor aplica din oficiu.

4.1.2. Agenția Achiziții Publice

Un rol important în asigurarea bunei desfășurări a proceselor de achiziții îi revine Agenției Achiziții Publice, care este autoritate administrativă de specialitate, constituită în scopul fortificării capacităților autorităților contractante și dezvoltării abilităților mediului de afaceri în domeniul achizițiilor publice, în scopul monitorizării conformității desfășurării procedurilor de achiziții publice, precum și al efectuării analizei sistemului de achiziții publice.

Figura nr.14 Numărul procedurilor de achiziții prin LP și COP desfășurate și anulate în 2019 – 2022

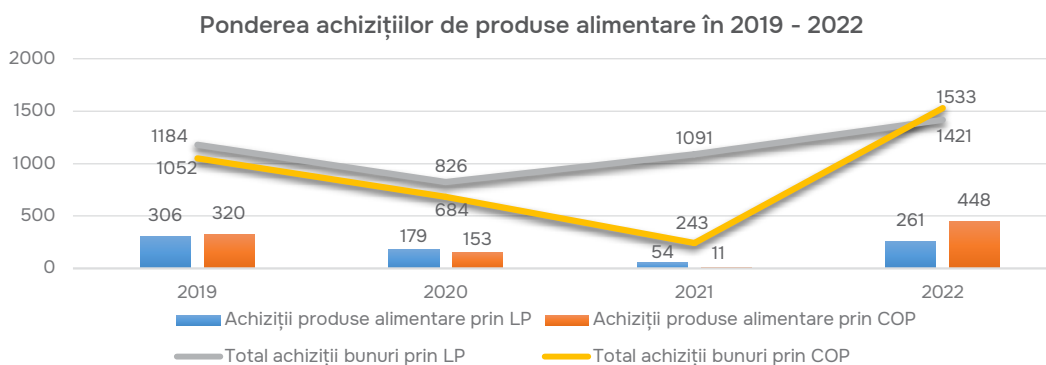


Potrivit figurii nr.11, în perioada 2019-2022 au fost organizate peste 18 000 de proceduri de achiziții, din care 9172 licitații publice (LP) și 8820 cereri de oferte și prețuri (COP). Din totalul de 9172 de LP au fost anulate 1508 proceduri sau

aproximativ 15%, iar din totalul de 8820 COP au fost anulate circa 25% sau 2203 proceduri.

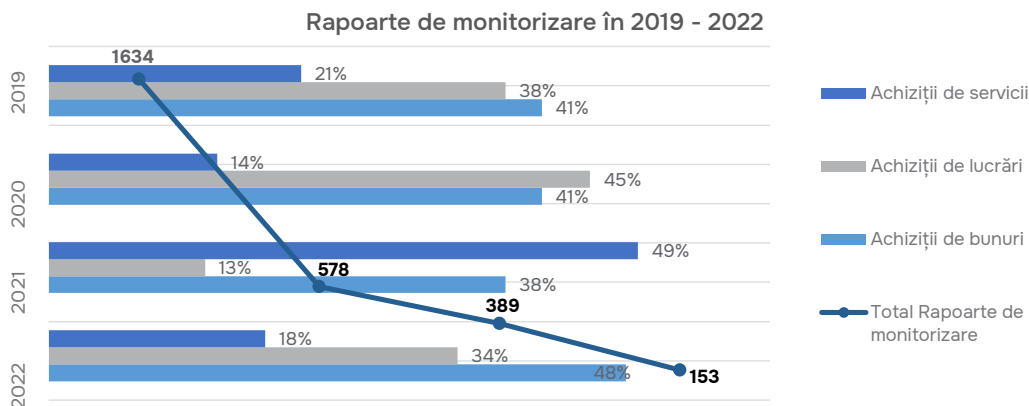
Achiziționarea produselor alimentare de către autoritățile contractate de cele mai dese ori are loc prin procedura LP sau COP. Potrivit figurii nr.12, din totalul de 8034 de proceduri pentru achiziționarea de bunuri prin LP și COP, organizate în perioada 2019-2022, 1732 de proceduri au fost achiziții de produse alimentare, ceea ce reprezintă aproximativ 21%. Per tip de procedură, din 4522 de achiziții de bunuri prin LP, 800 au fost achiziții de produse alimentare sau aproximativ 17%, iar din 3512 proceduri COP de achiziții de bunuri, 932 au fost achiziții de produse alimentare sau aproximativ 26 %.

Figura nr.15 Ponderea achizițiilor de produse alimentare din totalul achizițiilor de bunuri prin LP și COP în 2019 – 2022



Analizînd procesul de monitorizare efectuat de AAP, putem evidenția faptul că în perioada 2019 -2022 au fost realizate 2754 de Rapoarte de monitorizare a achizițiilor. Potrivit figurii nr.13, cele mai multe rapoarte au fost realizate în 2019 (1634 rapoarte de monitorizare), iar în următorii ani numărul a **scăzut drastic pînă la 153 Rapoarte de monitorizare în anul 2022.**

Figura nr.16 Numărul rapoartelor de monitorizare efectuate de AAP în 2019 – 2022

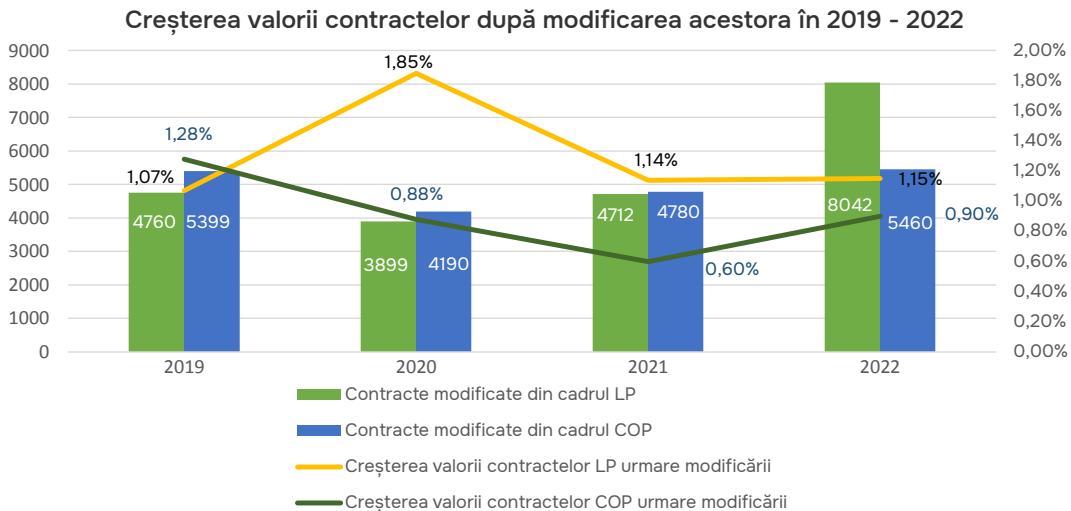


Una din cauzele care au dus la reducerea numărului rapoartelor de monitorizare este **reforma efectuată în anul 2019**, care a avut un impact asupra activității Agenției Achiziției Publice.

Rolul AAP în monitorizarea achizițiilor publice este esențial, chiar dacă acesta a fost redus, urmare a reformelor efectuate. În figura nr.14 poate fi văzut volumul contractelor care au suferit modificări după procedura de achiziții desfășurată, fapt scos în evidență în rapoartele de monitorizare ale Agenției Achiziției Publice.

Reieșind din informațiile analizate în perioada anilor 2019 – 2022, observăm o creștere a valorii contractelor față de bugetul stabilit inițial, urmare modificărilor. Cel mai mult a crescut valoarea contractelor în anul 2020, pentru cele din cadrul LP a crescut cu 1,85 %, ceea ce constituie aproximativ 2.1 mln MDL din totalul de 113 mln MDL, iar pentru contractele din cadrul COP a crescut cu 0,88%. În ceilalți ani creșterea s-a situat în jurul valorii de 1 %, ceea ce constituie 84.5 mii MDL din totalul de 9.6 mln MDL.

Figura nr.17 Creșterea valorii contractelor după modificarea acestora constatate în rapoartele de monitorizare efectuate de AAP în 2019 – 2022



Un aspect important în activitatea AAP îl constituie sesiunile de informare a autorităților contractante și a agenților economici care participă la proceduri de achiziții publice. Potrivit tabelului nr.8, în perioada 2019 – 2022 AAP a realizat 137 de instruirii în cadrul cărora au fost instruite circa 7828 de persoane. Potrivit rapoartelor de activitate ale AAP, o parte din instruirii s-au desfășurat online.

Tabel 8. Numărul instruirilor desfășurate de Agenția Achiziții Publice în perioada 2019 – 2022

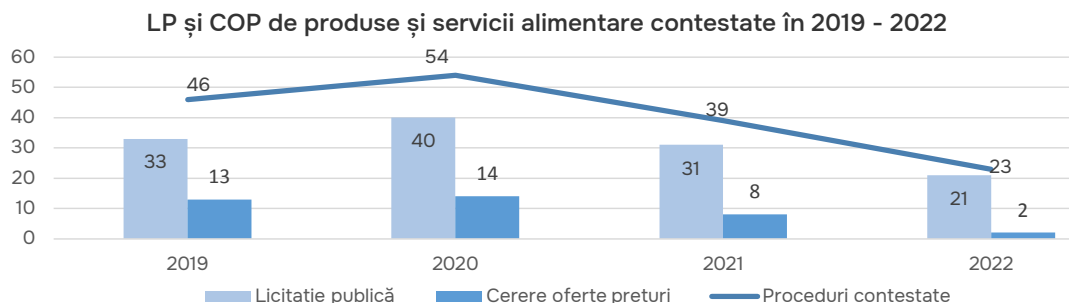
Anul	Nr instruirii planificate	Nr de instruirii realizate	Nr persoanelor instruite
2019	51	47	1323
2020	13	30	1210
2021	44	30	2593
2022	20	30	2702

4.1.3. Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor

Orice persoană care are sau a avut un interes în obținerea unui contract de achiziție publică și care consideră că în cadrul procedurilor de achiziție publică un act al autorității contractante a vătămat un drept al său recunoscut de lege, în urma cărui fapt a suportat sau poate suporta prejudicii, această persoană este în drept să conteste actul respectiv în modul stabilit de lege. Cu acest scop a fost instituit mecanismul de contestare a actelor din cadrul procesului de achiziții publice, prin crearea unei autorități publice autonome și independente față de alte autorități publice, față de persoane fizice și juridice, care examinează contestațiile formulate în cadrul procedurilor de achiziție publică. În acest sens, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor are rolul de a asigura respectarea procedurii achizițiilor publice și drepturile participanților la acest proces.

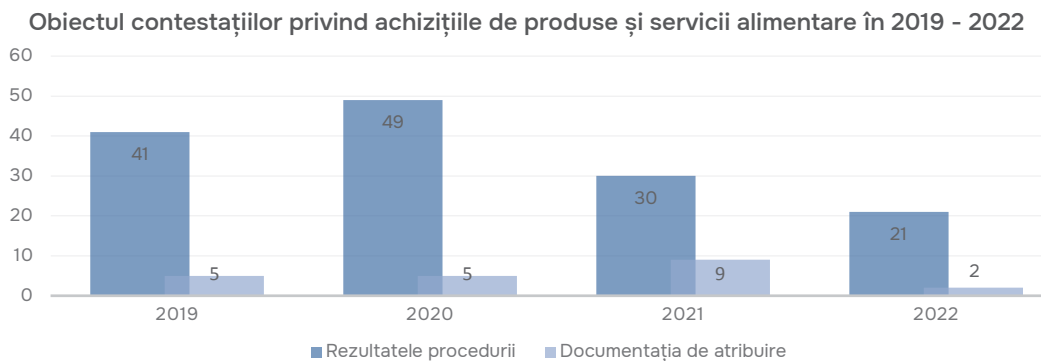
Urmare a analizei contestațiilor depuse și a deciziilor ANSC pe marginea procesului de achiziții publice a produselor și serviciilor alimentare în perioada 2019-2022, pot fi evidențiate următoarele rezultate relevante. În total, au fost examinate și emise 162 decizii cu privire la contestarea procedurilor de achiziții publice de către părțile interesate. În ultimul an se înregistrează un număr mai redus al contestațiilor depuse și respectiv al deciziilor emise. Comparativ cu anul 2019 numărul contestațiilor s-a redus cu 41%, iar cu anul 2020 s-a redus cu aproximativ 49%.

Figura nr.18 Procedurile de achiziții publice de produse și servicii alimentare contestate în 2019 – 2022



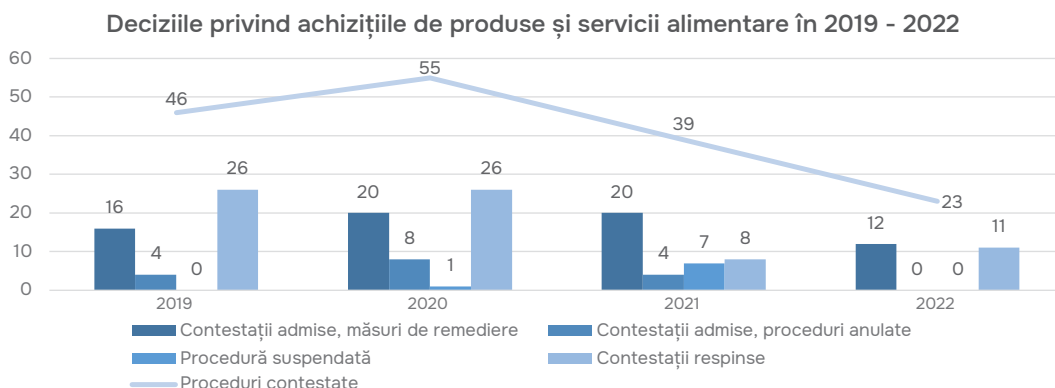
În figura de mai sus observăm un raport net superior al contestațiilor procedurii de achiziții ”Licitație publică (LP)” față de procedura ”Cererea oferte prețuri (COP)”, fapt ce demonstrează că procedura de licitație publică este mai frecvent aplicată de autoritățile contractante. Către anul 2022 a scăzut raportul dintre LP și COP contestate, dacă în 2019 și 2020 procedurile COP contestate reprezentau peste 30 %, în 2022 acesta este sub 10%. De asemenea, în 2022 se atestă o descreștere a numărului total de contestări a achizițiilor de alimente, fapt ce se poate datora reformei și digitalizării procesului de achiziții.

Figura nr.19 Obiectul contestațiilor examinate de ANSC privind achizițiile de produse și servicii alimentare în 2019 – 2022



Datele din figura nr.16 arată că, în mare parte, obiectul contestației îl reprezintă rezultatele procedurii de achiziție a produselor și serviciilor alimentare în perioada 2019 – 2022, cu un raport de aproximativ 90% în anii 2022, 2020 și 2019. Doar în anul 2021 contestațiile care au avut ca obiect documentația de atribuire au atins un nivel de aproximativ 30%.

Figura nr.20 Deciziile ANSC privind achizițiile de produse și servicii alimentare în 2019 – 2022



Potrivit figurii nr.17 ponderea contestațiilor admise a fost mai mare în anul 2022 și 2021, cu un raport 50-60 % față de cele respinse. Anii 2020-2019 oferă o imagi-

ne diferită, unde au fost respinse mai multe contestații decât admise. În perioada studiată au fost anulate 16 proceduri și suspendate 7 proceduri. În total au fost respinse 71 de contestații sub motivul că nu au fost întemeiate sau depuse tardiv.

4.1.4. Centrul Național anticorupție

Autoritatea specializată în prevenirea și combaterea faptelor de corupție la nivel național este Centrul Național Anticorupție. Așa cum fraudarea procesului de achiziții publice survine în rezultatul unor manifestări de corupție, rolul CNA în curmarea acestor manifestări este esențial.

În lipsa unor informații și date detaliate privind activitatea CNA în investigarea cazurilor de corupție în achizițiile publice de produse alimentare, aducem la cunoștință informațiile prezentate de CNA în răspunsul la solicitarea Centrului de Analiză și Prevenire a Corupției.

Astfel, potrivit răspunsului CNA, în perioada anilor 2019-2022 au fost recepționate 8 petiții și sesizări privind achizițiile publice de produse alimentare în sectorul de învățământ, care au fost sistate fără pornirea proceselor verbale contravenționale sau penale. În această perioadă CNA s-a autosesizat în 7 cazuri, în baza rapoartelor de autosesizare a ofițerilor de investigație, în legătură cu săvârșirea acțiunilor ilegale în cadrul achizițiilor publice de produse alimentare în beneficiul instituțiilor de învățământ, ca rezultat, fiind inițiate 6 cauze penale. Aceste cauze penale au fost pornite în baza următoarelor articole, cum ar fi: art.328 Cod Penal (a.2020); art.324, art.325 și art.327 Cod penal (a. 2022). Subiecții care figurează pe cauzele penale sunt: 2 directori de întreprindere și 3 agenți economici.

Din informațiile publice aflăm că în anul 2023 au fost intentate încă 2 dosare penale. Acestea se reeră la reprezentanții grupurilor de lucru în achiziții publice, cercetați sub bănuiala abuzului în serviciu⁵⁶, fie la fraudarea procesului de achiziții⁵⁷.

În conformitate cu răspunsul CNA, în perioada de referință a realizat analize strategice în sectorul achizițiilor publice, informația dată poate fi accesată pe pagina oficială a instituției. Suplimentar, se indică că au fost elaborate 4 rapoarte de analiză operațională, în care au fost vizate achizițiile publice din sectorul de învățământ, inclusiv achiziționarea produselor alimentare. Luînd în considerare faptul că aceste rapoarte au fost întocmite în legătură cu investigațiile efectuate de CNA, diseminarea conținutului acestora este imposibilă.

56 Comunicat CNA din 29.05.2023

57 Comunicat CNA din 31.01.2023

Numărul nu prea mare al dosarelor penale intentate nu arată că investigarea achizițiilor trucate ar reprezenta o prioritate pentru CNA în contextul în care cheltuielile pentru achiziții sunt în creștere. În schimb, acesta își îndreaptă eforturile preponderent spre efectuarea analizelor strategice și operaționale a procesului de achiziție în diferite domenii (acestea din urmă nu sunt publicate). La fel, au fost supuse evaluării integrității instituționale diverse entități publice și efectuate expertize ale cadrului normativ, în cadrul cărora au fost identificate și descrise riscurile de corupție, inclusiv în domeniul achizițiilor efectuate.

Urmează să vedem cum se vor schimba lucrurile în cazul modificărilor competențelor de investigare a infracțiunilor de către CNA și limitării activității CNA la cazurile de corupție sistemică.

4.2. Riscurile în achizițiile publice de produse alimentare identificate de instituțiile respondente la sondaj

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției a elaborat un chestionar online pentru a afla viziunea și poziția autorităților publice implicate în procesul de achiziții publice de produse alimentare, cât și autorităților care verifică și constată încălcările admise de participanții la procesul de achiziții.

În cadrul acestui exercițiu au fost chestionate aproximativ 100 de autorități contractante (APL și instituții medicale), care au informat despre situația actuală și au înaintat propuneri pentru îmbunătățirea procesului de achiziții publice de produse alimentare.

Rezultatele chestionării scot în evidență mai multe riscuri și vulnerabilități:

► **Autoritățile contractante nu au desemnat persoane responsabile de achiziții**

Din 93 de răspunsuri, aproximativ **73 %** au comunicat că **nu au desemnat o persoană responsabilă de organizarea achizițiilor publice** și doar 27 % au asemenea persoane responsabile.

► **Persoanele care se ocupă de achiziții nu au pregătirea necesară și nu sunt instruite**

Un aspect îngrijorător este faptul că circa **58 %** din autoritățile chestionate au comunicat că persoanele care se ocupă de organizarea achizițiilor **nu au o pregătire în acest sens**, 24,7 % din autorități au o persoană care are pregătire în achiziții

publice, 14 % comunică că dispun de 2 persoane cu pregătire și 3,2 % au mai mult de 4 persoane pregătite în achiziții publice. Cel mai des responsabili de organizarea achizițiilor sunt persoanele care au funcții manageriale (directori, primari, șefi gospodărie, etc.), contabili, juriști și în rare cazuri persoane cu funcții de execuție.

► **Reprezentanții societății civile nu solicită și nu participă la procedurile de achiziții**

Potrivit Legii 131/2015 privind achizițiile publice, autoritatea contractantă trebuie să includă în componența grupului de lucru și reprezentanți ai societății civile, dacă există asemenea cereri. **81% din autoritățile chestionate au comunicat că nici un reprezentant al societății civile nu a participat în grupurile de lucru pe achiziții**, unele autorități au comunicat că nici nu au fost asemenea cereri. 15 % din autoritățile contractante au confirmat participarea reprezentanților sectorului asociativ la ședințele grupului pe achiziții. Doar 3,2 % din autoritățile chestionate au comunicat că la toate ședințele grupului pe achiziții participă reprezentanți ai societății civile. Spre exemplu, primăria mun. Bălți în ultimii 6 ani are înregistrate 117 cereri de includere în grupul de lucru a reprezentanților OSC.

► **Autoritățile contractante evit să demareze procedurile de includere a operatorilor economici în lista de interdicție**

O singură autoritate contractantă a comunicat că a propus AAP includerea unui agent economic în lista de interdicție pe motivul livrării produselor necalitative. Este vorba despre LOVIS Agro SRL, care pe parcursul anului 2021 a câștigat mai multe licitații în diferite regiuni ale Moldovei. Potrivit deciziilor ANSC, în perioada studiată, LOVIS Agro SRL a contestat rezultatele a 4 proceduri de achiziții, în cazul a 2 proceduri i-a fost admisă contestația și întreprinse măsuri de remediere, în cadrul unei proceduri parțial a fost admisă și procedura anulată, iar o contestație a fost respinsă.

► **Nu sunt înregistrate conflicte de interese, deși membrii grupului de lucru cunosc despre obligația de declarare a acestuia**

Referitor la conflictul de interese, autoritățile contractante au comunicat marea majoritate că membrii grupului de lucru cunosc despre conflictul de interese și obligația de declarare a acestuia (circa 94,7 %) și doar **5,3 %** din autorități au comunicat că membrii grupului de lucru **nu cunosc despre conflictul de interese**. Totodată, autoritățile chestionate unanim au comunicat că nu au înregistrat nici un conflict de interese în perioada 2019-2022.

► Dificultăți în utilizarea platformelor electronice de achiziții

Întreabate dacă întâmpină dificultăți în utilizarea platformelor electronice pentru achiziții, 89,3 % au declarat că nu, iar 10,7 % din autoritățile contractante au comunicat că întâmpină dificultăți, menționând următoarele:

- este greu de utilizat;
- termenii de pre căutare;
- lipsa posibilității de generare automată a documentelor;
- imposibilitatea păstrării documentelor și dosarelor de achiziții în special contractele;
- tergiversarea procedurii de achiziție prin acordarea întrebărilor;
- prea mult timp consumă stabilirea ofertei câștigătoare la fiecare lot în parte;
- la etapa evaluării ofertelor după criteriul "cel mai bun raport calitate-preț, autoritatea contractantă nu poate evalua ofertele participanților la procedură, deoarece nu se pot vizualiza toate documentele din ofertă, pînă cînd nu trece în statutul „în considerare”, dar pentru aceasta AC este nevoită să descalifice ofertantul din motive ce nu se încadrează în cadrul legal.

V.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Educație

CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII

- La trei ani după publicarea raportului Curții de Conturi despre eficiența și corectitudinea procesului de achiziții în educație, progresele înregistrate sunt mai degrabă, modeste. Mai mult, nici una din măsurile implementate nu rezolvă de fapt problemele principale ale achizițiilor în învățământ și anume planificarea inadecvată, probleme de transparență, nereguli în evaluarea și atribuirea contractelor și deficiențe în execuția și monitorizarea contractelor și lipsa de capacitate a sistemului de a executa aceste achiziții.
- Deși cadrul legal primar este unul destul de comprehensiv, cel secundar este unul incomplet sau nu este aplicat corect. Au fost făcuți unii pași concreți pentru a adresa unele recomandări specifice ale auditului, de exemplu MEC a aprobat Ordinul nr.1726 din 30.12.2021, urmat de Regulamentul privind achizițiile publice de valoare mică, aprobat prin HG nr.870/2022 (intrat în vigoare la 1.07.2023), prin care autoritatea/entitatea contractantă este obligată să desfășoare achizițiile publice de valoare mică prin intermediul SIA „RSAP” (cu unele excepții). Chiar și așa, aceste norme sunt respectate mai mult formal.
- Reieșind din prevederile legale, obiectivul principal al procedurii de planificare a achizițiilor publice se limitează la estimarea valorii contractului. Reglementările existente definesc esența planificării achizițiilor publice precum și cerințele generale pentru aceasta, inclusiv obligația ca sumele bugetate să acopere viitoarele proceduri de achiziție. Însă, legislația nu reglementează suficient etapele pregătitoare procesului de planificare, cum ar fi identificarea nevoilor și stabilirea obiectivelor, studierea pieței, cerințele pe care piețele le pot îndeplini, pregătire, evaluare, selecție, bugetare, etc.
- Autoritățile contractante nu au personal pe deplin competent, profesionist dedicat proceselor administrativ – financiare, povara fiind împărțită de cele mai multe ori între un contabil, directorii școlilor și alt personal didactic. Nu există evidențe că MEC, în documentele sale de politici, are o viziune clară a acestei probleme și nici ale potențialelor soluții.
- Sistemele informaționale existente nu oferă posibilitatea și instrumente accesibile publicului de responsabilizare a autorităților contractante. Nici una din platformele existente nu oferă oportunitatea evaluării modului în care au fost executate contractele de achiziții. Este necesar să treci printr-un proces lung și greoi de solicitare a informației (care nu este digitalizată), să evaluezi indirect studiile de caz ale AAP. Procesul de monitorizare este unul imposibil de efectuat pentru publicul larg, dar și pentru cercetători și depinde de cele mai multe ori de bunăvoința instituțiilor contractante.

- Deși MEC afirmă că a fost elaborat registrul riscurilor de fraudă în sistemul de achiziții, cu introducerea unor criterii de detectare și prevenire a accesului, la fel au fost elaborate și implementate procesele operaționale și proceduri de control intern, nu au putut fi identificate documentele pe nici una din platformele publice pentru a le putea da o evaluare. În lipsa lor, dar și în contextul situației existente, considerăm oportun să reiterăm recomandările la acest subiect, în cele ce urmează.

Pentru a aborda provocările și riscurile identificate, pentru a îmbunătăți cadrul legal în domeniul achizițiilor publice, pentru a spori transparența și utilizarea eficientă a resurselor financiare publice, au fost formulate o serie de recomandări, care în mare parte, reiau recomandările Curții de Conturi făcute în raportul din 2021, dar și unele recomandări din [raportul MAPS](#) al Băncii Mondiale din 2021.

RECOMANDĂRI

- Planificarea achizițiilor publice și documentarea corespunzătoare a nevoilor referitoare la calitatea și cantitatea bunurilor, lucrărilor și serviciilor, inclusiv în cazul:
 - serviciilor de formare continuă: justificarea costurilor estimate în funcție de planul -cadru de instruire și perfecționare, numărul de ore pentru o grupă, necesitatea materiilor prime și a materialelor de instruire, costul serviciilor necesare pentru întreținerea cursurilor de perfecționare;
 - investițiilor capitale: luând în considerare nevoile actualizate pentru finalizarea lucrărilor de construcție, reconstrucție sau reparații capitale începute anterior; excluzând necesitățile autorităților publice care nu sunt însoțite de estimările cheltuielilor, evaluările tehnice și financiare ale fiecărui obiectiv, precum și estimările cheltuielilor anuale și termenele de executare a lucrărilor;
 - alimentelor și serviciilor de alimentație: justificarea costurilor estimate financiar prin calculații bazate pe norme naturale de consum și limitându-se la alocările bugetare aprobate.
- Asigurarea alinierii și ajustării planului de achiziții la bugetul aprobat/indicat. Se impune de asemenea alinierea practicilor existente la modificările recente ale cadrului primar, care permite planificarea cheltuielilor de investiții într-un cadru multianual.
- Elaborarea unor reglementări interne care să justifice inițierea unei achiziții în documentația de achiziție, în funcție de includerea acesteia în planul anual de achiziții publice, anunțurile de intenție, etc.
- Desemnarea corespunzătoare a echipei de achiziții și stabilirea atribuțiilor specifice fiecărui membru, inclusiv pentru achizițiile de valoare mică și monitorizarea respectării clauzelor contractuale, cu evaluarea proceselor de organizare și derulare a activității echipei și a desemnării câștigătorilor.

- Asigurarea transparenței procesului decizional al achizițiilor de valoare mică prin adoptarea unor reglementări cuprinzătoare, aplicabile la toate instituțiile subordonate și autogestiuine, privind obligația de a efectua achizițiile de valoare mică prin intermediul SIA „RSAP” MTender, inclusiv prelungirea termenului de derulare a achizițiilor incluse în planul anual de achiziții, prin intermediul acestui sistem comun.
- Implementarea proceselor operaționale și a procedurilor eficiente de control intern, care să asigure conformitatea întregului proces de achiziții publice la toate etapele execuției lucrărilor capitale.
- Evaluarea riscurilor de fraudă în cadrul sistemului de achiziții, cu introducerea unor criterii de detectare și prevenire a acestora, în vederea gestionării finanțelor publice conform principiilor buneii guvernări.
- Instituirea unor proceduri de control care să excludă divizarea achizițiilor publice, cu excepția cazurilor documentate care să justifice divizarea, asigurând astfel transparența și concurența.
- Monitorizarea și controlul executării contractelor de achiziții publice, cu desemnarea persoanelor responsabile, precum și calcularea penalităților în cazul depășirii termenului de livrare de către operatorii economici.
- Pentru a maximiza eficiența, transparența și corectitudinea achizițiilor este necesară revizuirea modului în care resursele umane sunt implicate în acest proces. Profesionalizarea/specializarea la nivel administrativ al personalului autorităților contractante va permite ca acesta să fie unul competent, profesionist, care lucrează într-un departament administrativ înființat în acest scop și are instrumente, sisteme și resurse corespunzătoare.
- Generarea, stocarea, colectarea și diseminarea sistematică a datelor privind achizițiile publice pentru toate etapele acestui proces, inclusiv executarea contractelor, asigurându-se disponibilitatea acestora prin sistemul de achiziții electronice. Doar în acest mod vom putea avea o imagine completă și clară despre modul în care autoritățile cheltuiesc fondurile publice și care sunt rezultatele.
- Revizuirea și armonizarea abordărilor și domeniului de activitate al autorităților de reglementare și de supraveghere implicate, direct sau indirect, în achizițiile publice, astfel încât să se reducă lacunele și să se evite conflictele de roluri și suprapunerile inutile și să se asigure că orice autoritate contractantă sau operator economic este tratat în mod echitabil și previzibil.

Sănătate

CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII

- Valoarea achizițiilor publice în sănătate reprezintă o cotă esențială a achizițiilor efectuate din banii publici. Având în vedere importanța socială și economică enormă a acestor achiziții, precum și constrângerile financiare, achizițiile pentru ocrotirea sănătății trebuie să fie desfășurate cât mai eficient, eficace și transparent.
- Analiza efectuată denotă eficiența redusă a achizițiilor în sănătate, care se caracterizează prin rata de succes de 58-63.5%, capacitățile slabe ale autorităților contractante în planificarea și desfășurarea procedurilor de achiziție, probleme de management al contractelor.

- Au fost identificate probleme la capitolul competiției și transparenței procedurilor de achiziție. Autoritățile aplică proceduri necompetitive și netransparente, iar mai multe contracte se semnează în cadrul procedurilor "deschise" cu un singur participant.
- Achizițiile centralizate pe lângă eventualele beneficii ridică mai multe semne de întrebări, în special referitor la aplicarea în practică a principiilor de bază ale achizițiilor publice.
- Potrivit datelor publice, în funcție de obiectul de achiziție, contractele se atribuie unui număr restrâns de companii și ar exista riscuri de monopolizare sau limitare a competiției, iar autoritățile publice nu contribuie la ameliorarea situației.

RECOMANDĂRI

- Problemele identificate necesită intervenții atât la nivel de reglementare a procesului de achiziții, cât și la nivel de eficientizare și transparentizare a proceselor de business în cadrul autorităților contractante.
- Guvernul și autoritățile cu atribuții în domeniul achizițiilor publice ar trebui să asigure respectarea principiilor de transparență a tuturor achizițiilor desfășurate în domeniul ocrotirii sănătății, inclusiv prin asigurarea publicării informațiilor aferente tuturor achizițiilor planificate și efectuate.
- Fondatorii și autoritățile competente ar trebui să examineze oportunitățile și riscurile centralizării și externalizării achizițiilor, cu asigurarea unor măsuri eficiente și funcționale de atenuare a riscurilor respective.
- Autoritățile de control și anticorupție trebuie să acorde atenție sporită analizei datelor privind achizițiile din domeniul ocrotirii sănătății cu aplicarea indicatorilor de alarmă aferente achizițiilor publice, să investigheze spețele cu risc sporit de fraudă și corupție, cu aplicarea măsurilor factorilor de decizie și autorităților care au eșuat în exercitarea atribuțiilor legale.

Produce alimentare și siguranța alimentelor

CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII

- Achizițiile publice de produse alimentare și controlul la care sunt supuse aceste achiziții, în perioada cuprinsă de studiu, nu au fost de natură să asigure la nivel maxim eficiența, transparența și nici integritatea. ANSC și CNA nu au demonstrat o atenție deosebită în raport cu acest domeniu vulnerabil, iar din informația furnizată de AAP, monitorizările desfășurate nu scot în vileag toate deficiențele proceselor de achiziții publice.
- Deși autoritățile centrale depun eforturi pentru eficientizarea achizițiilor publice de produse alimentare, cadrul normativ și practicile autorităților contractante au mai multe deficiențe care împiedică asigurarea calității produselor alimentare la toate etapele de realizare a achizițiilor publice și executare a contractelor.

RECOMANDĂRI

- Evitarea utilizării GOST-urilor în documentația de atribuire și adoptarea de standarde naționale sau ratificarea standardelor internaționale.
- Reglementarea uniformă a procedurii de recepționare a produselor alimentare de către autoritățile contractante sau de către entitățile pentru care s-a organizat achiziția publică.
- Reglementarea modalității de prelevare, examinare și returnare a mostrelor de către reprezentanții autorității contractante în cadrul evaluării ofertelor și la etapa de executare a contractului.
- Modificarea Instrucțiunii privind organizarea alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general:
 - cu prevederi referitoare la modalitatea de returnare a produselor ce nu corespund cerințelor obligatorii privind calitatea produselor alimentare, stabilite în documentația de atribuire;
 - în vederea îmbunătățirii proceselor în cazul constatării necorespunderii calității produselor alimentare.
- Autoritățile contractante:
 - vor stabili în documentația standard criteriile suplimentare de atribuire aferent criteriului prețului cel mai scăzut;
 - vor desemna angajații responsabili de desfășurarea procesului de achiziții publice și executarea contractelor, precum și vor asigura instruirea acestora;
 - vor implementa proceduri de divulgare a practicilor ilegale, utilizarea canalelor interne de raportare și a mecanismelor de protecție a avertizorilor.
- Inserarea unor norme exprese în cadrul legal care să reglementeze procedurile de raportare a cazurilor de fraudă, corupție și alte practici interzise în achizițiile publice.
- AAP, CNA și ANSA vor stabili în politicile de planificare a activității pentru anul 2024 activități specifice mandatului instituțional în domeniul achizițiilor publice de produse alimentare.
- Crearea condițiilor necesare (îmbunătățirea sistemului electronic de achiziții publice și îmbunătățirea reglementărilor și practicilor privind participarea societății civile la activitatea grupurilor de lucru în achiziții publice), furnizarea sprijinului necesar (inclusiv instruire), implementarea mecanismelor existente pentru a permite societății civile să monitorizeze achizițiile publice.
- Centrul Național Anticorupție are un rol impotrânt în:
 - instituirea unor practici viabile de protecție a persoanelor care denunță actele de corupție în achizițiile publice;
 - acordarea suportului consultativ și metodologic entităților publice și private privind implementarea standardelor și procedurilor de prevenire a corupției;
 - desfășurarea în comun cu AAP a activităților de instruire în domeniile integrității și anticorupției pentru funcționarii publici, agenții economici, organizațiile societății civile.

