



BANII PUBLICI SUNT ȘI BANII MEI!

**Raportul Nr.2 de monitorizare a
achizițiilor publice**

Chișinău 2016

AGER



Autori:

Olesea Stamate, Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă (AGER)

Svetlana Șagova - responsabilă pentru colectarea datelor, Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă (AGER)

Autorii investigațiilor jurnalistice: Viorica Zaharia, Victor Moșneag, Anatolie Eșanu, Mariana Colun, Victoria Dodon, Vasile Roman, Elena Moldoveanu, Tudor Iașenco, Ion Perciun, Natalia Porubin, Svetlana Cernov, Anastasia Nani, Eugenia Pogor, Ruslan Mihailevschi

Coordonatoare de ediție: Olesea Stamate, Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă (AGER)



Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă AGER, Republica Moldova, or. Chișinău, str. M. Cibotari 28, tel. +37322227820, email info@ager.md, www.ager.md



Centrul de Investigații Jurnalistice din Moldova, Republica Moldova, or. Chișinău, str. G. Vieru 21, tel. +37322220844, email contact@anticoruptie.md, www.anticoruptie.md



Delegația Uniunii Europene în Republica Moldova, or. Chișinău, str. Kogălniceanu 12, tel. +37322505210, email [Delegation- Moldova@ec.europa.eu](mailto:Delegation-Moldova@ec.europa.eu), www.eeas.europa.eu



The National Endowment for Democracy (NED), USA, Washington, DC 20004, tel. (202) 378-9700, email info@ned.org, www.ned.org

Toate drepturile protejate. Conținutul Raportului poate fi utilizat și reprodus în scopuri non-profit și fără acordul prealabil al Asociației AGER cu condiția indicării sursei de informație.

Raportul a fost elaborat în cadrul proiectului “Banii Publici sunt și Banii Mei!”, implementat de către Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă, (AGER) și Centrul de Investigații Jurnalistice, realizat cu sprijinul financiar al Uniunii Europene și al National Endowment for Democracy.

Conținutul raportului reflectă opinia și poziția autorilor și în nici un caz nu reflectă opinia oficială a Uniunii Europene sau a National Endowment for Democracy.

Cuprins

Abrevieri	3
Introducere.....	5
Sumar executiv	8
Capitolul 1. Modificări de ordin legislativ și normativ	11
Capitolul 2. Transparența și planificarea achizițiilor publice	13
Capitolul 2. Desfășurarea procedurilor de achiziții publice	16
Capitolul 3. Implementarea contractelor de achiziție publică.....	19
Capitolul 4. Investigații jurnalistice	22
Concluzii și recomandări	28
Anexa 1	32
Anexa 2.....	34

Abrevieri

AAP – Agenția Achiziții Publice
AC – Autoritate Contractantă
ADR – Agenția pentru Dezvoltarea Regională
AGER – Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă
AO – Asociație Obștească
CEC – Comisia Electorală Centrală
CÎS – Camera Înregistrării de Stat
CMC – Consiliul Municipal Chișinău
COP – Cerere de oferte de prețuri
COPF – Cerere de oferte de prețuri fără publicare
CR – Consiliul Raional
IGP – Inspectoratul General al Poliției
IMSP – Instituția Medico-Sanitară Publică
IT – Informational Technologies
ÎM – Întreprinderea Municipală
LP – Licitatie Publică
MAI – Ministerul Afacerilor Interne
MMPSF – Ministerul Muncii Protecției Sociale și Familiei
Mln – milioane
MTIC – Ministerul Tehnologiei Informațiilor și Comunicațiilor
OMF – Oficiul Medicilor de Familie
ONG – Organizație Neguvernamentală
OSS – Achiziție dintr-o singură sursă
PCRM – Partidul Comuniștilor din Moldova
PDM – Partidul Democrat din Moldova
PIB – Prodes Intern Brut
PL – Partidul Liberal
PLDM – Partidul Liberal Democrat din Moldova
PPEM – Partidul Popular European din Moldova
PPPN – Partidul Politic “Partidul Nostru”
PSRM – Partidul Socialiștilor din Republica Moldova
SA – Societatea pe Acțiuni
SC – Societatea Comercială
SIS – Serviciul de Informații și Securitate

SRL – Societatea cu Răspundere Limitată

UE – Uniunea Europeană

UNIC – Magazin Universal Central

UTA – Unitatea Teritorială Autonomă

Introducere

Republica Moldova este unul din liderii europeni la capitolul corupție, plasându-se pe locul 103 din 175 de țări în Indicele de Percepere a Corupției 2014 potrivit Transparency International.¹ Combaterea corupției rămâne principala recomandare din partea partenerilor de dezvoltare și organizațiilor internaționale. În același timp, fenomenul corupției este prezent oriunde în Moldova afectând întreaga societate. Este greu de identificat domeniul cel mai afectat de corupție, fie cel al justiției, medicina sau educația. Însă, una din sferile unde corupția este cu siguranță prezentă, având un impact semnificativ asupra climatului de afaceri și concurenței, sunt achizițiile publice.

Pe parcursul ultimilor ani sistemul achizițiilor publice în Moldova a suferit o serie de schimbări, majoritatea acestora având un impact pozitiv. Astfel, Agenția Achizițiilor Publice a fost separată de Agenția Resurselor Materiale, Achiziții Publice și Ajutoare Umanitare. În 2010 experții UE au evaluat procesul de achiziții naționale și au formulat o serie de recomandări autorităților naționale cu scopul atingerii directivelor UE.² Mai recent, o nouă Lege privind achizițiile publice a fost adoptată și a intrat în vigoare din 01.05.2016. Aceasta prevede, inter alia, crearea unei entități separate pentru soluționarea contestațiilor, astfel eliminând confluctul de competență existent în prezent. Totuși, o serie de deficiențe se mențin în pofida amendamentelor legislative. În 2014 experții naționali au apreciat funcționarea legislației în domeniul achizițiilor și au identificat domenii cu risc sporit de fraudă.

Dintre cele mai frecvente fac parte:

- Planificarea ocazională a procesului de achiziții și realizarea achizițiilor care nu sunt în concordanță cu strategia de dezvoltare a sectorului sau a localității;
- Selectarea unor proceduri mai puțin transparente de achiziții, fie prin divizarea achizițiilor, fie prin încheierea ulterioară a contractelor adiționale pentru mărirea valorii achiziției;
- Probleme la stabilirea termenelor limită de prezentare a ofertelor și la stabilirea criteriilor de calificare ;
- Publicarea informației incomplete cu privire la atribuirea contractului și rezultatele achiziției;
- Aplicarea discriminatoare a prevederilor legale;
- Cazuri frecvente de nedeclarare a conflictului de interes;
- Modificarea clauzelor contractuale;

¹<http://cpi.transparency.org/cpi2014/results/>

²http://www.ncu.moldova.md/public/files/publication/armonizare/SLAG_PP_RO.pdf

- Respectarea nesatisfacătoare a condițiilor contractuale, și nesancționarea acestui fenomen.³

În 2013 au fost adoptate de către Parlament câteva măsuri anticorupție, inclusiv majorarea sancțiunilor, confiscarea extinsă. De asemenea în Codul Contravențional au fost incluse contravenții în domeniul achizițiilor: divizarea achizițiilor, împiedicarea accesului liber a concurenților la procesul de achiziții și altele. Sancțiunile stabilite pentru încălcările noi sunt foarte blânde. Pe de altă parte, pînă în prezent nici un funcționar public nu a fost condamnat pentru încălcări în domeniul achizițiilor. Recent se observă tot mai multe cazuri de executare proastă a contractelor de achiziții și dezvăluiri ale schemelor de fraudare a achizițiilor apărute în mass-media.

Responsabilitatea publică a autorităților contractante este redusă iar transparența procesului de achiziții – minimă. În rezultat, societatea civilă are pârghii limitate de a monitoriza cum sunt cheltuiți banii publici.

Scopul proiectului

Scopul general al proiectului este creșterea capacității societății civile de a monitoriza utilizarea banilor publici, în particular a achizițiilor publice.

Astfel, proiectul are două componente de bază. Prima se referă la monitorizarea procedurilor de achiziții în 30 de autorități contractante (dintre care 10 în Chișinău și altele 20 – la nivel local); cea de-a doua – la desfășurarea investigațiilor jurnalistice pe marginea cazurilor de abuz sau fraudă depistate în procesul monitorizării. În timp ce cele 10 autorități contractante din Chișinău sunt monitorizate de experții AGER, pentru celelalte 20 de autorități contractante la nivel local au fost oferite granturi mici pentru 10 organizații neguvernamentale locale, în cadrul unui concurs public. Astfel, cele zece organizații neguvernamentale și cele 20 de autorități contractante monitorizate sunt:

1. AO Asociația Femeilor de Afaceri, or. Bălți – Spitalul de Psihiatrie Bălți, Primăria mun. Bălți;
2. AO Centrul Regional de Dezvoltare Socio-Economică, or. Cahul – Primăria Comunei Pelinei r-ului Cahul, Primăria Cahul;
3. AO Centrul pentru Comunicare Internațională și Drepturile Omului, or. Ialoveni – Consiliul Raional Ialoveni, Agenția pentru Dezvoltarea Regională Centru ADR;
4. Asociația Obștească Socio-Ecologică Civis, s. Brăviceni, r-ul Orhei – Primăria Mitoc, s. Mitoc, r-ul Orhei; Consiliul Raional Orhei; Primăria Brăviceni, s. Brăviceni, r-ul Orhei;

³<http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/969-achizitii-publice-moldova>

5. AO Concordia, s. Inești, r-ul Telenești – Consiliul Sătesc Inești, s. Inești, r-ul Telenești; Consiliul Raional Telenești;
6. Fundația Culturală Mihai Eminescu în parteneriat cu Gazeta de Sud, or. Cimișlia – Primăria Cimișlia, Consiliul Raional Cimișlia;
7. AO Generația Mea în parteneriat cu Portalul Informativ colonita.eu, com. Grătiești – Primaria Colonița, s. Colonița, mun. Chișinău; Primăria Grătiești, com. Grătiești, mun. Chișinău;
8. AO Agenția pentru Dezvoltarea Regională Habitat, or. Rezina – Primăria Rezina, Consiliul Raional Rezina;
9. AO Hlina Victorion, s. Hlina, r-ul. Briceni – Direcția Învățământ, Tineret și Sport Briceni, Primaria Satului Hlina, s. Hlina, r-ul. Briceni;
10. Organizația Necomercială Localinvest, or. Rîșcani – Primăria Rîșcani, Spitalul Raional Rîșcani.

La nivel central sunt monitorizate procedurile de achiziții în următoarele 10 autorități contractante:

1. Ministerul Sănătății;
2. Ministerul Afacerilor Interne;
3. Cancelaria de Stat;
4. Agenția Relații Funciare și Cadastru;
5. Primăria Chișinău;
6. Direcția Construcții Capitale;
7. Direcția Generală Locativ Comunală;
8. Banca Națională a Moldovei;
9. Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale;
10. Compania Națională de Asigurări în Medicină.

Adițional, partenerii proiectului monitorizează, selectiv, anumite contracte în cadrul altor autorități contractante, care nu sunt menționate în lista de mai sus, în funcție de importanța social-economică a domeniului sau contractului nemijlocit.

Sumar executiv

În perioada decembrie 2015 – aprilie 2016 organizațiile partenere ale proiectului au monitorizat în total 358 de proceduri de achiziții publice, dintre care: 183 licitații deschise (LP), 141. cereri ale ofertelor de prețuri (COP), 27 cereri ale ofertelor de prețuri fără publicare (COPF) și 7 achiziții dintr-o singură sursă (OSS). Acest număr este mai mic decât cel planificat. O bună parte din procedurile de achiziții care erau preconizate de a fi evaluate, nu au putut fi analizate din motiv că autoritățile contractante au refuzat să ofere acces la informația din dosarele de achiziții. Curios este faptul că din zece autorități monitorizate în Chișinău, trei au considerat oportun să ne ofere acces la dosare, iar altele șapte au refuzat, fiecare invocând motive diferite, cum ar fi, de exemplu, secretul comercial sau că legea nu-i obligă să ne ofere asemenea informație. AGER a înaintat cereri de chemare în judecată împotriva autorităților care au refuzat să ofere acces la informația cu privire la achiziții.

În pofida dificultăților întâmpinate, organizațiile implicate în proiect, au reușit să analizeze un număr suficient de dosare care le permite constatarea anumitor fapte referitoare la problematica achizițiilor în Moldova.

Astfel, principalele curențe ale procedurilor de achiziții pot fi clasificate în două mari categorii. Prima se referă la cele de ordin legislativ, iar a doua – de ordin funcțional. Astfel, chiar în cazurile în care legislația este imperfectă, procedurile de achiziții pot fi desfășurate într-o manieră eficientă, dacă există bună voința autorității contractante. Din păcate, constatăm însă, că autoritățile contractante, în mare parte, utilizează aceste curențe în interesul propriu și nu spre binele public.

Din categoria curențelor legislative putem menționa următoarele:

1. Reglementări ambigue cu privire la accesul la informație privind achizițiile publice.

Această curență a fost descrisă detaliat în raportul precedent de monitorizare. Este una esențială, care împiedică buna desfășurare a proiectului, însă, mai cu seamă, pune sub pericol dreptul cetățeanului de a avea acces la informații cu caracter public.

Trebuie să menționăm că Ministerul Finanțelor a inițiat revizuirea Legii noi a achizițiilor publice, în vederea ajustării acesteia la cerințele Acordului de Asociere. În afară de modificarea prevederilor de țin de Agenția de Soluționare a Contestațiilor, proiectul de lege s-a referit și la oferirea accesului public la datele de seamă privind achizițiile. Proiectul a fost aprobat de Guvern la 27 aprilie 2016, și ne exprimăm

speranța că acesta va fi aprobat și de Parlament, cât de curînd, cel puțin în varianta actuală.

2. Posibilitatea încheierii contractelor pe întregul volum de lucrări/servicii, fără garanția unei acoperiri financiare

Astfel, am constatat că sunt multe cazuri de contracte încheiate pentru întregul volum de lucrări în timp ce acoperirea financiară este suficientă pentru 10-15% din acestea. Astfel antreprenorul execută partea de lucrări pentru care este plătit, iar cealaltă urmează a fi continuată în momentul apariției resurselor financiare. Între timp însă, lucrările efectuate pierd din calitate/actualitate sau chiar relevanță, iar banii sunt iroșiți. În acest context, art. 72 (1) al Legii 131 stipulează următoarele "Pentru achizițiile de bunuri, lucrări și servicii a căror perioadă de realizare este mai mare de un an, contractul poate fi încheiat pentru întreaga achiziție, însă realizarea lui urmează a fi asigurată în limitele alocațiilor anuale prevăzute în aceste scopuri și precizate anual în contract". Deși, din punct de vedere formal, această prevedere este potrivită, și contribuie și la asigurarea limitării divizării achizițiilor, din punct de vedere practic, implementarea acesteia ridică probleme și necesită o reglementare mai detaliată.

La categoria deficiențelor funcționale se referă:

1. Atitudinea iresponsabilă a grupului de lucru vizavi de documentația de achiziții

În perioada de referință au fost constatate multiple cazuri de completare și/sau păstrare neglijentă a dosarelor de achiziție. Aici ne referim la semnarea "în alb" a procesului verbal de deschidere a licitațiilor sau completarea necorespunzătoare a acestuia; neglijență în anexarea declarațiilor de imparțialitate la dosar; lipsa unor documente obligatorii din dosare, și prezentarea lor ulterioară, după semnalarea de către monitori; amînarea vizitelor observatorilor din motivul ca dosarul nu este "cusut".

2. Supravegherea slabă asupra respectării legislației

Cazurile de neplanificare sau planificare inadecvată a achizițiilor rămîn neobservate și nesancționate, chiar dacă Codul Contravențional prevede sancțiuni în acest sens. Prin insistența conjugată a partenerilor proiectului, cîteva autorități contractante au elaborat planurile de achiziții pentru anul 2016, însă acestea sunt doar cîteva din miile de autorități contractante din țară.

La fel și cazurile de divizare a achizițiilor, care ar trebui să fie mai atent supravegheate de către Agenția Achiziții Publice care înregistrează contractele de achiziții, persistă, în pofida sancțiunilor stabilite de Codul Contravențional.

Una dintre cele mai importante se referă la implementarea propriu-zisă a contractelor de achiziție. Aici se pare că în afara interesului propriu a autorității contractante și a bunei-credințe a agentului economic, nu există pîrghii eficiente de supraveghere a realizării prevederilor contractuale.⁴ Astfel, asistăm la cazuri cînd contractele se implementază diferit în practică de ceea ce a e prevăzut în contract, nu se finalizează lucrările sau nu se implementează deloc.

Garanția de bună execuție este un aspect problematic. În perioada de referință am întîlnit un număr mult mai mare de contracte în care nu este stipulată garanția de bună execuție, chiar dacă conform legii aceasta este obligatorie în contractele respective. Astfel, în contracte foarte mari ca valoare lipsește garanția de bună execuție, or, acesta este un remediu important, pînă la soluția judiciară, de a asigura executarea contractului sau compensa anumite pierderi în cazul neexecutării. Vedem aici un rol important al Agenției Achiziții Publice care trebuie să refuze înregistrarea unor asemenea contracte, însă nu este clar de ce nu o face.

3. Alte încălcări în cadrul procedurilor de achiziții

Aici menționăm acele încălcări care apar în pofida existenței prevederilor legale suficiente.

Una dintre acestea este elaborarea unor specificații tehnice fie prea vagi, fie prea specifice, fapt care poate limita concurența, sau induce participanții la licitație în eroare.

Aplicarea tendențioasă a anumitor prevederi legale la evaluarea ofertelor. Astfel, aceeași prevedere legală este aplicată diferit față de diferiți participanți la procedura de achiziție, sau, aceeași prevedere este aplicată diferit față de același agent economic în cadrul a două proceduri distincte.

⁴ Cu excepția auditului Curții de Conturi, care însă nu reușește să acopere toate autoritățile contractante din țară.

Capitolul 1. Modificări de ordin legislativ și normativ

Perioada de referință a fost caracterizată de o activitate intensă de elaborare a proiectelor de acte normative și legislative în domeniul achizițiilor publice.

În primul rând, un proiect de modificare a Legii 131 a fost propus de către Ministerul Finanțelor, și aprobat de Guvern la 27 aprilie. Acestea se referă, în mare parte la schimbarea modului de organizare și funcționare a Agenției Naționale de Soluționare a Contestațiilor, în contextul alinierii la prevederile Acordului de Asociere, prin oferirea unui statut de independență față de executiv. Totodată, același proiect prevedea, la art. 73 că „(2) Darea de seamă privind procedura de achiziție publică este un document public. Accesul persoanelor la aceste informații poate fi limitat numai în măsura în care aceste informații includ, în special, secrete tehnice sau comerciale și aspecte confidențiale ale ofertelor. Am sugerat concretizarea acestuia, pentru a evita aprecierea subiectivă din partea autorității contractante privind caracterul secret al anumitor informații. Astfel, în redacția adoptată de Guvern, acest alineat a fost completat cu următoarea sintagmă „(...) conform prevederilor Legii nr. 171 din 06.07.1994 cu privire la secretul comercial sau a Legii nr. 245 din 27.11.2008 cu privire la secretul de stat”. Această prevedere este un pas semnificativ pentru asigurarea transparenței procesului de achiziții publice. Sperăm că aceste prevederi vor rămâne neschimbate în varianta care va fi adoptată de Parlament. Totodată, trebuie să menționăm că în unele cazuri este necesară vizualizarea altor documente din dosarul de achiziții (de exemplu prezenta documentelor care sunt invocate lipsa sau neadecvate pentru descalificarea unor ofertanți, compararea condițiilor propuse în ofertă cu cele incluse în contractul final, etc.). În asemenea cazuri nu este clar cum va fi posibil de accesat informația. Ar fi bine ca legea să prevadă accesul extins la anumite informații, în caz de solicitare argumentată din partea persoanelor interesate.

Pe de o altă parte, deși Legea 131 a intrat în vigoare a 1 mai 2016, cadrul normativ pentru implementarea acesteia nu a fost adoptat în totalitate. Ministerul Finanțelor a elaborat și plasat spre consultare mai multe regulamente ce vizează implementarea noii legi. O parte dintre acestea au fost adoptate de către Guvern, altele urmează a fi adoptate curînd. Partenerii proiectului au formulat mai multe recomandări pe marginea acestor documente, unele dintre ele au fost acceptate și aprobate corespunzător de către Guvern. Una dintre recomandări se referea la Regulamentul privind activitatea grupului de lucru pentru achiziții, și anume la prevederile punctelor 34 și 35, după cum urmează:

(34) Reprezentanții societății civile, în calitate de membri ai grupului de lucru, vor informa obligatoriu autoritatea contractantă care a inițiat și desfășurat procedura de achiziție despre eliberarea informației în conformitate cu pct. 32 și 33;

(35) Autoritatea contractantă, își rezervă dreptul de a refuza participarea ulterioară a reprezentanților societății civile în componența grupului de lucru, în caz de nerespectare a prevederilor pct. 32, 33 și 34.

Am considerat aceste prevederi riscante, deoarece îi oferă autorității contractante pîrghii de influență asupra membrilor din partea societății civile. Or, rolul acestora este anume de a dezvălui informația pe care au obținut-o, în cazul în care procedura de achiziție s-a desfășurat cu încălcarea normelor legale. Astfel, salutăm faptul că în varianta aprobată de Guvern, aceste două puncte au fost excluse.

O altă noutate propusă în același Regulament se referă la obligația grupului de lucru de a asigura monitorizarea executării contractelor de achiziție publică, întocmind rapoarte în acest sens, trimestrial/semestrial și anual. Conform documentului în cauză, rapoartele respective, care vor include în mod obligatoriu informații cu privire la etapa de executare a obligațiilor contractuale, cauzele neexecutării, reclamațiile înaintate și sancțiunile aplicate, mențiuni cu privire la calitatea executării contractului etc., vor fi plasate pe pagina web a autorității contractante, iar în lipsa acesteia pe pagina oficială a autorității centrale căreia i se subordonează sau a autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea. Această prevedere este deosebit de binevenită în contextul constatărilor referitoare la implementarea deficientă a contractelor. Însă, mecanismul de control asupra implementării acestei prevederi lipsește, iar riscul ca aceasta să rămână "la discreția" autorităților contractante, la fel ca elaborarea planului de achiziții este evident.

Regulamentul cu privire la achizițiile de mică valoare a fost la fel aprobat de Guvern. Am recomandat ca acest regulament să prevadă accesibilitatea informației cu privire la achizițiile de valoare mică, dat fiind faptul ca acestea ar putea să nu cadă sub incidența articolului 72 în redacția propusă, deoarece autoritățile contractante nu trebuie să prezinte AAP vreodată de seamă în privința acestor tipuri de achiziții. Or, legea 131 a mărit considerabil pragurile pentru achizițiile de valoare mică, iar acest lucru înseamnă pe de o parte mai multă flexibilitate și operativitate în achizițiile desfășurate de autoritățile contractante mai mici (în special la nivel local), dar și un risc sporit de erori și fraude.

Totodată ținem să ne exprimăm aprecierea față de deschiderea manifestată de Ministerul Finanțelor în participarea la evenimentele organizate în cadrul proiectului și luarea în considerare a propunerilor înaintate de partenerii proiectului.

Capitolul 2. Transparența și planificarea achizițiilor publice

Organizațiile implicate în realizarea proiectului au continuat evaluarea gradului de transparență a autorităților contractante monitorizate în aspecte ce țin de planificarea achizițiilor publice. Unul din elementele transparenței achizițiilor publice este planificarea acestora și publicarea informației cu privire la planificare. Trebuie să menționăm că legea nouă nu a schimbat prea multe în sensul clarificării aspectelor ce țin de planificarea achizițiilor. Astfel, legea 131 reglementează suficient de detaliat anunțul de intenție:

Articolul 27. Anunțul de intenție

(1) Autoritatea contractantă este obligată să publice în Buletinul achizițiilor publice un anunț de intenție privind achizițiile publice preconizate. Autoritatea contractantă are obligația de a include în anunț cel puțin informațiile cuprinse în anexa nr. 3 și, dacă este necesar, alte informații considerate utile de către aceasta. (...)

(3) Anunțul de intenție va fi publicat în mod separat pentru bunuri, lucrări și servicii, în cel mult 30 de zile de la data aprobării bugetului propriu al autorității contractante respective.

(4) Anunțul de intenție va cuprinde toate contractele de achiziții publice preconizate a fi atribuite până la sfârșitul anului bugetar. Pentru contractele a căror valoare estimată pentru bunuri și servicii este mai mică de 400 000 de lei, iar pentru lucrări este mai mică de 1 500 000 de lei, publicarea anunțului de intenție nu este obligatorie.

(5) Publicarea anunțului de intenție nu obligă autoritatea contractantă să efectueze achiziția publică respectivă.

Despre planul de achiziție se menționează doar ocazional în articolul referitor la încheierea contractului de achiziție (Articolul 70 "Contractul de achiziții publice se încheie conform procedurilor de achiziție publică prevăzute de prezenta lege, pentru întreaga sumă atribuită unei achiziții pe an, în temeiul planului de achiziție și în limita alocațiilor aprobate"), și printre atribuțiile grupului de lucru (Articolul 14 "Grupul de lucru (...) elaborează planuri anuale și trimestriale de efectuare a achizițiilor publice). Astfel, deși legea prevede că contractul se încheie în temeiul planului de achiziție, în practică acest fapt nu este verificat, și cum vom arăta mai jos, un număr extrem de mic de AC elaborează planuri de achiziție.

Ținând cont de faptul că pentru achizițiile mai mici de 400,000 lei la bunuri și servicii și 1,500,000 la lucrări, nu se publică anunțul de intenție, iar pînă la limita de 150,000 lei pentru bunuri și servicii și 200,000 lei pentru lucrări se aplică proceduri de transparență redusă cum sunt achizițiile de valoare mică sau COPF, o bună parte din achizițiile efectuate de autoritățile contractante mai mici pot fi cu greu urmărite, doar post-factum, la publicarea listei contractelor atribuite.

În urma evaluării am constatat că doar 13 autoritati la nivel local (din 20) au elaborat planul de achiziții publice pentru 2016⁵. Doar 8 **dintre acestea l-au și publicat pe pagina web.**

Dintre autoritățile monitorizate la nivel central, 4 autoritati din 10 au publicat planul pentru 2016 comparativ cu 6 în 2015) au publicat planul de achiziții publice, și 5 în total dispun (comparativ cu 7 în 2015) dispun de un asemenea plan.

Organizațiile care desfășoară activitățile de monitorizare au informat autoritățile contractante cu privire la necesitatea elaborării și publicării planului de achiziții publice. Dacă în 2015, drept rezultat al acțiunilor proiectului mai multe autorități au elaborat și publicat planurile de achiziții pe paginile web, în 2016 acest lucru nu s-a întâmplat, explicația oferită de către autorități fiind neaprobarea bugetului național, care respectiv târăgănează aprobarea bugetelor locale, or planul de achiziții se aprobă după aprobarea bugetului.

Echipa proiectului a continuat să monitorizeze paginile web ale autorităților contractante, pentru a vedea în ce măsuri acestea dispun de o rubrică dedicată achizițiilor și dacă aceasta conține informație la zi. Comparativ cu perioada de monitorizare precedentă, două dintre autoritățile monitorizate (CR Telenesti și Bălți) au creat pe paginile sale web rubrici dedicate achizițiilor publice, și de asemenea au început să plaseze informații. Acest lucru s-a întâmplat la insistența organizațiilor care desfășoară monitorizarea în teritoriu.

Un alt aspect al monitorizării a vizat analiza prezenței achiziției anunțate în Planul de achiziții al autorității respective. Astfel, am constatat că, în mare parte, achizițiile efectuate erau incluse în Planul de achiziții al autorității, evident, în cazul în care autoritatea dispunea de un Plan de achiziții. Totuși, au fost constatate cazuri în care achizițiile nu erau incluse în planul de achiziții. De exemplu, la Consiliul Raional Telenesti, procedura 2809-OP-15, lucrări de construcție a blocului curativ n. r4, în planul de achiziție nu este stipulată. Consiliul Raional Ialoveni a achiziționat 4 automobile, achiziția ne fiind planificată, justificarea autorității rezumându-se la faptul că au beneficiat de o promoție. Întrebarea este

⁵ Vezi Anexa 1 pentru detalii

daca această promoție poate justifica desfășurarea unei achiziții neplanificate, fără luarea în calcul a priorităților locale, fără o consultare a cetățenilor? Totodată, s-a încercat evaluarea relevanței achizițiilor desfășurate în contextul planurilor de dezvoltare a sectorului sau a localității, după caz. La nivel local, în mare parte achizițiile au fost considerate drept relevante de către organizațiile implicate în monitorizate, bazându-se pe documentele strategice existente, sau, în cazul lipsei acestora, pe evaluarea subiectivă personală a monitorului. Totuși, în unele cazuri, achizițiile nu au fost considerate fiind relevante pentru localitate sau sector.

Un alt aspect ce ține de transparență este oferirea accesului la informații din dosarele de achiziție. Astfel, organizațiile care au desfășurat monitorizarea au solicitat accesul la dosarele de achiziții (sau anumite părți ale acestora) de la autoritățile contractante. La nivel local, în mare parte, organizațiile nu au întâmpinat dificultăți în obținerea informației. În unele cazuri AC a târăganat procesul de oferire a informației, însă în final aceasta a fost oferită. La nivel central, însă, situația este mai dificilă. Doar 3 din 7 autorități contractante selectate au oferit acces la dosarele de achiziție, acestea sunt: Primaria mun. Chișinău, Direcția Generală Locativ-Comunală și Agenția Relații Funciare și Cadastru (doar parțial). Trebuie să menționăm faptul că cea mai bună colaborare s-a stabilit cu Direcția Generală Locativ-Comunală, care a fost destul de receptivă la solicitările noastre și nu am întâmpinat dificultăți în vizualizarea dosarelor solicitate. Primaria mun. Chișinău, deși a acceptat să ne ofere informația solicitată, reușim cu greu să stabilim data când putem să mergem să analizăm dosarele, din diverse motive ce țin de activitatea funcționarilor responsabili din cadrul Primăriei. Totodată, un aspect care merită menționat este faptul că niciuna dintre aceste AC nu permit efectuarea de poze la conținutul dosarelor (cel puțin selectiv), fapt ce îngreunează analiza dosarelor, deoarece consumă foarte mult timp notarea de mână a tuturor aspectelor importante, și nu poate fi făcută decât la sediul AC.

Celelalte 7 AC la nivel central au refuzat oferirea accesului a informație deși Legea Nr. 982 din 11.05.2000, cu privire la accesul la informație, prevede că instituțiile publice (furnizorii de informații) pun la dispoziția solicitantului de informații orice informație oficială, cu excepția celor cu accesibilitate limitată. Articolul 7 al acestei legi stabilește exhaustiv care sunt informațiile oficiale cu accesibilitate limitată, iar dosarele de achiziții nu cad sub incidența acestui articol. Alineatul (4) al acestui articol prevede următoarele: *"Nu se vor impune restricții ale libertății de informare decât dacă furnizorul de informații poate demonstra că restricția este reglementată prin lege organică și necesară într-o societate democratică pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanei sau protecției securității naționale și că prejudiciul adus acestor drepturi și interese ar fi mai mare decât interesul public în cunoașterea informației"*.

Legislația în domeniul achizițiilor nu interzice oferirea informației din dosarele de achiziții, însă, nici nu prevede expres obligativitatea oferirii acestei informații, sau, nu stabilește care informație poate fi sau nu poate fi oferită.

Astfel, Hotărîrea Nr. 9 din 17.01.2008 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la întocmirea și păstrarea dosarului achiziției publice, prevede următoarele:

”Cu excepția cazurilor în care instanța de judecată o cere, autoritatea contractantă nu divulgă informația privind datele de calificare ale ofertanților, prețul ofertei sau temeiul determinării lui, expunerea succintă a altor condiții esențiale ale fiecărei oferte și ale contractului de achiziție, rezumatul evaluării și comparării ofertelor (ținându-se cont de aplicarea marjei preferențiale), rezumatul demersurilor în care s-au solicitat explicații referitoare la documentele de preselectie sau la documentele de licitație, rezumatul răspunsurilor la ele, precum și expunerea rezumativă a oricăror modificări operate în aceste documente, dacă divulgarea acestora contravine legislației și intereselor statului, prejudiciază interesele comerciale legitime ale părților sau împiedică concurența loială (pct. 12).”

Această prevedere și este utilizată mai des de către autoritățile contractante pentru a motiva refuzul accesului la informație. Totuși, alte acte normative din sfera achizițiilor, conțin prevederi diferite, cum de exemplu HG Nr. 763, care menționează în pct. 26.1 din Anexa 1, următoarele:

”Informațiile ce țin de examinarea, evaluarea, compararea și postcalificarea ofertelor nu vor fi dezvăluite ofertanților sau altor persoane ce nu sînt oficial implicate în acest proces, pînă la momentul înregistrării contractului în modul stabilit.”

Din prevederea de mai sus rezultă că acest tip de informație poate fi oferit personalor neimplicate în procesul de achiziție după înregistrarea contractului.

Astfel, în cazul celor șapte AC care au refuzat accesul la informație, AGER a înaintat cereri de chemare în judecată pentru a apăra dreptul la informație și a scoate din ”secretizare” sectorul de achiziții publice.

Capitolul 2. Desfășurarea procedurilor de achiziții publice

Planificarea și desfășurarea ședințelor de deschidere a ofertelor

Organizațiile ce au desfășurat monitorizarea procedurilor de achiziții publice au participat și la ședințele de deschidere a ofertelor, în cazul licitațiilor publice. Acest lucru le-a permis să evalueze măsura în care

aceste ședințe se desfășoară în conformitate cu cadrul legal. Am constatat, în acest sens, că ședințele de deschidere a ofertelor se desfășoară, în mare măsură, conform prevederilor legale.

La capitolul planificarea și desfășurarea ședințelor de deschidere a ofertelor observăm fraude în Colegiul Pedagogic "Vasile Lupu" din Orhei. Conform rezultatelor monitorizării organizației Civis, în colegiu nu au loc ședințe pentru licitații conform legii, din cauza lipsei specialiștilor în domeniu, autoritatea contractantă în cauză încalcă legislația, au desfășurat o singură ședință la începutul anului 2016. Totuși, invitații de participare sunt publicate în BAP, contracte de achiziție se încheie, însă procese verbale de deschidere a ședințelor de licitație precum și de evaluare a ofertelor lipsesc (!).

Completarea și păstrarea documentelor de licitație

Atitudinea membrilor grupului de lucru față de completarea și păstrarea dosarelor de achiziții lasă mult de dorit. Astfel, încălcările pe care le-am observat în perioada precedentă au fost mai frecvente în perioada de referință, totodată a fost observate altele noi.

Astfel, sunt multiple cazurile când procesele verbale sunt semnate "în alb", sau nu conțin minimum de informație solicitată de lege. Au fost constatate cazuri de necorespondere a numărului de semnături a membrilor grupului de lucru de pe oferte cu cele de pe Procesul Verbal de deschidere a ofertelor.

Sunt cazuri în care dosarele nu sunt "cusute", iar din acest motiv este amânată vizita monitorilor. La fel, lipsesc anumite documente din dosar, iar la solicitarea monitorului de a fi prezentate, sunt adaugate la dosar la vizita următoare (!).

Contractele de achiziții conțin informații incomplete. Sunt luate modele tipizate, completate foarte vag, deseori nu conțin nici numele administratorului întreprinderii cu care se încheie contractul. Informațiile referitoare la termenul de execuție a lucrărilor, prestării serviciilor sau achiziționare de bunuri lipsesc cu desăvârșire din toate contractele. Totodată nici date referitoare la garanție nu există.⁶

Alte abateri ce țin de conținutul dosarului au fost semnalate la Primăria Rezina (894/15 LP; lucrari de reparatie a drumurilor publice locale), nu există toate actele necesare solicitate de legislația în vigoare, de exemplu lipsește contractul de antrepriză, încheiat și îndeplinit în ultimii 3 ani (Formularul DO-7). În dosarul 693/15 LP (Inventar moale) Primaria Rezina, lipsesc ofertele și actele necesare pentru desfășurarea procedurii în conformitate cu prevederile legale⁷. O altă situație observată la CR Rezina

⁶ Din raportul de monitorizare al Asociației Obștești Hlina Victorion

⁷ Din raportul de monitorizare al Asociației Obștești Agenția pentru Dezvoltarea Regională Habitat, or. Rezina

este în cazul COP Nr. 5890-op/13 unde în dosar lipsesc procesele verbale de deschidere a licitației, și de evaluare a ofertelor; 3 declarații ale membrilor de lucru sunt semnate, 3 sunt anexate și nesemnate.

Din dosarul de achiziție nu este clar, de multe ori, dacă devizele estimative a lucrărilor au fost verificate/expertizate în modul corespunzător.

În unele cazuri declarațiile de imparțialitate și confidențialitate nu au fost semnate (de exemplu în cazul Primăriei Rezina, Primăriei Brăviceni, Instituția Medico-Sanitară Publică Centrul de Sănătate Brăviceni). Însă cel mai grav lucrurile stau la Colegiul Pedagogic "Vasile Lupu" unde dosarele nu le conțin deloc.

O astfel de atitudine față de documentele de licitație este îngrijorătoare deoarece denotă lipsa de responsabilitate față de procesul de achiziție în sine.

Conținutul documentelor de participare

În ceea ce ține de conținutul invitației de participare, nu au fost semnalate abateri frecvente de la cerințele legale, acestea conținând toate elementele necesare. Termenul de prezentare a ofertelor în cadrul procedurilor monitorizate s-a încadrat în limitele legale, fiind, totodată apreciat de monitori drept suficient pentru achizițiile respective ținând cont de specificul acestora. Totuși, ținem să menționăm că au fost foarte rare cazurile în care termenul de prezentare a ofertelor să depășească minimul stabilit de lege. Și chiar în cazul achizițiilor destul de complexe termenul a fost fixat cel minim prescris de lege (15 zile în cazul licitațiilor deschise, uneori fiind micșorat la 10 zile).

De regulă termenul cerut pentru executarea lucrărilor sau prestarea serviciilor/livrarea bunurilor corespunde specificului achiziției. Totuși, au fost observate și cazuri diferite. De exemplu selectarea unei perioade nepotrivite pentru desfășurarea lucrărilor de reparație (ex. Colegiul Pedagogic "Vasile Lupu", sau în școala primara nr. 21 din mun. Bălți), atunci când elevii sunt la ore și sunt supuși mirosurilor toxice dar și disconfortului general provocat de reparație, sau oferirea unei perioade mult prea scurte pentru realizarea anumitor lucrări (constatate la CR Rezina și Ialoveni).

Conținutul invitației de participare și a documentelor adiacente la capitolul descrierea bunurilor sau a lucrărilor suferă deficiențe. Au fost întâlnite mai multe cazuri când unul dintre operatorii economici interesați a depus contestație referitoare la descrierea bunurilor/lucrărilor și în rezultat au fost operate modificări în anunțul din BAP. De multe ori, din cauza lipsei de cunoștințe tehnice specifice a membrilor grupului de lucru în caietul de sarcini nu se specifică toate lucrările care necesită a fi efectuate, sau, se menționează incomplet, sau de o altă calitate, astfel rezultând în modificarea ulterioară a contractului, sau îndeplinirea necalitativă/nefinalizarea lucrărilor.

Nu am constatat cazuri de excludere nemotivata a participanților din competiție. Totuși anumite situații ridică semne de întrebare. De exemplu, la CR Ialoveni se întâmplă frecvent ca majoritatea ofertanților să fie excluși din competiție din motivul neconformității cu condițiile concursului. De exemplu, în procedura 16/00795, 5 din 6 ofertanți au fost excluși pe motiv că devizele au fost întocmite cu greșeli, iar în procedura 16/00003, toate cele 4 oferte depuse au fost excluse din motiv că nu au corespuns documentelor de calificare. În asemenea cazuri, întrebarea logică este dacă într-adevăr pregătirea operatorilor economici lasă de dorit, sau, invitația de participare nu este formulată suficient de clar.

Evaluarea ofertelor

Deși în cele mai multe cazuri, la analiza post-factum a dosarelor nu au fost constatate erori grave în evaluarea ofertelor, totuși în câteva dosare s-a observat un tratament preferențial aplicat unor operatori economici. De exemplu, la Colegiul Pedagogic "Mihai Viteazul" (2048/14 LP, lucrari de reparatie a invelitoareii a blocului de studii nr. 2), firma contractata la data licitatie avea licenta expirata, la fel și licența dirigintelui de santier; acestea constituind un temei cert de excludere, însă nu a fost cazul, din contra, aceasta ofertă a și fost desemnată câștigătoare și a fost semnat contractual în baza acesteia.

Un alt caz a fost observat la Rezina. Observatorii au comunicat urmatoarele: "în procedura LP Nr.711/13 din 8 mai 2013, sub influența unui deputat câștig de cauză i s-a dat SRL "Capital", cu un termen de execuție de 3 luni, ceea ce nu este real. În urma contestației SRL "Litarcom", și neindeplinirii rugămintii deputatului de către directorul AAP, licitația a fost reexaminată/reevaluată, câștig de cauză a obținut SRL "Litarcom", dar a fost și sfatul unui ministru care a recomandat SRL "Litarcom", toate aceste afirmații ni le-a furnizat primarul de Sârcova dna Nadejda Ciobanu"

Capitolul 3. Implementarea contractelor de achiziție publică

Una dintre etapele procedurilor de achiziție care este verificată/evaluată cel mai puțin este implementarea propriu-zisă a contractului. Astfel, campania de monitorizarea și-a propus să evalueze contractele și din perspectiva finalității acestora.

Un prim mijloc de asigurare a executării contractului este stabilirea și reținerea garanției de bună execuție, cel puțin în contractele pentru care legea obligă acest lucru. Din păcate, însă, majoritatea contractelor analizate, nu conțineau garanția de bună execuție nici la nivel de prevedere în contract.

De exemplu în cazul unor contracte încheiate de Primaria Răzeni, membrii grupului de lucru au recunoscut că nu știau despre această cerință și nu cereau de la ofertanți garanție de bună execuție. Astfel, se pare că de multe ori aceasta nu este aplicată din necunoașterea membrilor grupului de lucru.

Totodată, am observat în câteva cazuri condiții diferite în contract față de cele din oferta desemnată câștigătoare. Unu din asemenea exemple este în cazul procedurii 1963/12 de la Primaria Răzeni, unde termenul de executare din contract este de 12 luni (comparativ cu 2,5 luni în ofertă), garanția pentru lucrări este de 2 ani (comparativ cu 5 ani în ofertă), iar garanția de bună execuție nu este stipulată.⁸

În cazul contractelor de lucrări se atestă cele mai frecvente întârzieri în executarea obligațiilor contractuale. Din datele furnizate de organizațiile ce monitorizează achizițiile la nivel local, evidențiem următoarele exemple:

- Primaria Saharna Noua LP Nr. 949/14 din 11 iunie 2014 (Lucrări de construcție alimentare cu apă potabilă și canalizare). Până în aprilie 2016, conform proceselor verbale: nr.2 de recepție a lucrărilor executate, din decembrie 2014; nr. 3/1 din octombrie-noiembrie 2014; Nr.3 din mai 2015 și Nr.3/4 valoarea lucrărilor executate este de 963390,00 MDL, termenul de executare nu este respectat;
- Primăria Comunei Sîrcova, LP Nr.711/13 din 8 mai 2013, Contractul de Antrepriză Nr. 08 din 14.06.2013 nu a fost executat în termenul stabilit, din motivul restanței de finanțare de către Fondul Ecologic Național (FEN). În dosar sunt anexate și acorduri adiționale dintre FEN și primăria Sîrcova, care prelungesc termenul de execuție. Acordul adițional Nr. 646 din 20. 03.2013 prelungeste termenul până la 01.09.2014. Prin contractul 2/3430-4854 se prelungeste termenul până la 31.12.2014. Acordul adițional Nr. 736 din 08.07. 2014 prelungeste termenul de execuție până la 01.10.2015. Prin Contractul Nr. 3/3774-5267 din 03.07.2015 se prelungeste termenul până la 01.07.2016.
- Primăria Saharna Nouă, LP Nr. 569/14 din 14 aprilie 2014, Contractul de antrepriză Nr.20 din 05.05.2014, prevedea un termen de execuție de șase luni, care a fost prelungit până la 31 august 2015 prin acordul adițional Nr.1 din 19 decembrie 2014. Însă nici până în prezent lucrările nu sunt finalizate.

Din totalul de proceduri monitorizate nu am observat niciun caz de aplicare a penalităților de întârziere față de operatorul economic în cazul în care întârzierea nu se face din vina AC.

Alte probleme semnalate de organizațiile partenere sunt:

- Calitatea lucrărilor, a materialelor nu sunt controlate/verificate de către AC

⁸ Din raportul AO Centrul pentru Comunicare Internațională și Drepturile Omului, or. Ialoveni

- Supraveghetorul tehnic nu-si onoreaza obligatiunile și nu sunt pirghii pentru a-l sancționa

Capitolul 4. Investigații jurnalistice

În perioada februarie-mai 2016 în cadrul proiectului "Banii Publici sunt și Banii Mei!" au fost publicate 16 investigații jurnalistice în limbile română, rusă și engleză. Materialele au fost preluate de numeroase publicații naționale și regionale, portaluri web, postruri TV și radio.

Investigațiile au fost realizate de echipa Centrului de Investigații Jurnalistice, la unele articole existând o colaborare cu jurnaliști de la alte medii de informare – "Ziarul de Gardă", publicațiile regionale "Cuvântul" (Rezina), "Est Curier" (Criuleni), "Opinia" (Orhei), Radio Europa Liberă.

Selectarea subiectelor s-a făcut ținând cont de problemele de actualitate și subiectele de interes public major: neregulile și ilegalitățile în procedurile de achiziții, ineficiența utilizării banilor publici prin sistemul de achiziții publice, implicarea unor demnitari cu funcții de răspundere în scheme frauduloase de achiziții etc.

1. Licitații pentru familia șefului de la Achiziții - material semnat de o echipă de jurnaliști – Mariana Colun de la Centrul de Investigații Jurnalistice, Victor Moșneag și Anatolie Eșanu de la „Ziarul de Gardă”.

Autorii investigației au dezvăluit că firma familiei șefului Agenției Achiziții Publice a câștigat, doar în ultimii doi ani, licitații gestionate de instituția de stat, în valoare de aproape 35 de milioane de lei. Cele mai valoroase tendere adjudicate de această firmă au fost contestate de către concurenți, însă, în majoritatea cazurilor, reprezentanții Agenției au respins pretențiile agenților economici. Totodată, autorii au mai arătat că de contracte de zeci de milioane de lei au beneficiat în ultimii ani și partenerii de afaceri ai familiei șefului de la Achiziții.

După publicarea investigației, Comisia Națională de Integritate (CNI) a inițiat un control pe situația șefului de la Achiziții. Ulterior, CNI a stabilit lipsa unui conflict de interese. Centrul Național Anticorupție, la fel a pornit o cercetare, dar a stopat-o după decizia CNI. În luna martie, șeful Agenției de Achiziții Publice și-a dat demisia.

Detalii aici: <http://anticoruptie.md/ro/investigatii/achizitii-publice/licitatii-pentru-familia-sefului-de-la-achizitii>

2. Firmele deputatului Oleg Sârbu – favoritele unor instituții de stat -

autor Viorica Zaharia.

Investigația arată că două firme dintre cele nouă pe care le deține deputatul democrat Oleg Sârbu sunt furnizoare constante de produse alimentare și combustibil pentru trei internate psihoneurologice din nordul țării, toate fiind gestionate de Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei. Între anii 2013-2015 când ministerul a fost condus de colega de partid a lui Oleg Sârbu, Valentina Buliga, firmele deputatului au făcut livrări de mărfuri și servicii de milioane de lei către instituțiile statului.

Detalii aici: <http://anticoruptie.md/ro/investigatii/achizitii-publice/firmele-deputatului-oleg-sarbu-preferatele-unor-institutii-de-stat>

3. Achiziție dubioasă: cum s-a ales orașul Cahul cu o mașină de dezăpezire defectă – autor Viorica Zaharia

Articolul relatează despre o achiziție publică problematică făcută de Primăria orașului Cahul - un autocamion dotat cu utilaj de împrăștiere a materialului antiderapant. Autospeciala, veche de 9 ani, nu a funcționat cum se cuvine nici la achiziționare și nici în perioada următoare. Mașina a fost cumpărată de la SRL "Driving", care aparține fiicei liderului fracțiunii comuniștilor din Consiliul Orășenesc Cahul, Pavel Anton. Majoritatea surselor citate în articol au spus că cineva a vrut să scape de această mașină care nu mai funcționa la capacitatea necesară, de aceea ea a fost vândută Primăriei.

Detalii aici: <http://anticoruptie.md/ro/investigatii/achizitii-publice/achizitie-dubioasa-cum-s-a-ales-orasul-cahul-cu-o-masina-de-deszapezire-defecta>

4. Fost primar din Peticeni, cu brutărie pe seama copiilor de grădiniță – autor Victoria Dodon

Materialul relatează despre o schemă dubioasă de achiziții prin care blocul alimentară al grădiniței din satul Peticeni, r-nul Călărași a fost înstrăinat. Tranzacția s-a făcut cu permisiunea fostului primar din localitate, iar clădirea a ajuns în proprietatea soției acestuia. În ianuarie 2004, Consiliul local al satului Peticeni, Călărași (fostul județ Ungheni) emite o decizie de pe urma căreia blocul alimentară al grădiniței din sat este scos din proprietatea statului și vândut la licitație prin negocieri directe. Clădirea de aproape 230 de metri pătrați este cumpărată de către Hegemon Grup SRL. Firma, fondată cu jumătate de an mai devreme, fusese unicul ofertant de la licitație și, după cumpărare, a deschis în fostul bloc al grădiniței o mini-brutărie.

Detalii aici: <http://anticoruptie.md/ro/investigatii/achizitii-publice/fost-primar-de-peticeni-cu-brutarie-pe-seama-copiilor-de-gradinuta>

5. Cine dribleză legea în dosarul Stadionului Republican – autor Victoria Dodon

Investigația arată cauzele din care Stadionul Republican din centrul Capitalei stă în paragină de aproape zece ani. În 2006, guvernarea comunistă și-a propus să renoveze arena sportivă și, în lipsa unui concurs, a desemnat compania Basconslux să se ocupe de demolare, această etapă fiind evaluată la opt milioane de lei. Firma, câștigătoare a multor licitații publice, nu a fost însă plătită, deși a efectuat lucrările. În

2013, după o îndelungată corespondență cu autoritățile, Basconslux a acționat statul în judecată și a obținut câștig de cauză, Ministerul Finanțelor fiind obligat să scoată din hazna 14 milioane de lei, inclusiv dobânda de întârziere.

Detalii aici: <http://anticoruptie.md/ro/investigatii/achizitii-publice/dosarul-stadionului-republican-ministerul-finantelor-cauta-dreptatea-la-csm>

6. Un funcționar din Orhei organiza licitații pentru firma familiei – autor Vasile Roman

Investigația demonstrează că firma unui funcționar din Orhei a obținut, ani la rândul, contracte pe bani publici, fiind favorizată la mai multe concursuri de achiziții. Fostul șef al Secției Economie a Consiliului Raional Orhei, Vladimir Gurduza, tot el și vicepreședinte al grupului de lucru pentru achiziții, a facilitat SA "DCRR-Orhei", companie pe care a fondat-o și care era administrată la acel moment de feciorul său, la obținerea, între anii 2011-2014, a mai multor contracte de achiziție de la administrația publică locală.

Detalii aici: <http://anticoruptie.md/ro/investigatii/achizitii-publice/un-functionar-din-orhei-organiza-licitatii-pentru-firma-familiei>

7. Cum Primăria din Zîrnești „toacă” banii publici – autor Elena Moldoveanu

Materialul arată că primăria Zîrnești din Cahul a compromis mai multe proiecte din bani publici cu bugete de milioane de lei. Astfel, deși pentru reparația drumurilor din sat au fost alocați peste un milion de lei, acestea sunt în continuare pline de gropi. Probleme există și la casa de cultură, unde curge acoperișul care a fost reparat recent. La construirea pieței agricole Primăria a angajat o rudă a primarului, iar la efectuarea unor lucrări publice s-au folosit scheme dubioase.

Detalii aici: <http://anticoruptie.md/ro/investigatii/achizitii-publice/cum-primaria-din-zirnesti-toaca-banii-publici>

8. Firme și afaceri secrete la Rezina – autori Tudor Iașenco și Ion Perciun

Investigația arată că trei firme, administrate de aceeași persoană, sunt preferatele autorităților din raionul Rezina în materie de achiziții publice. Fiecare al doilea contract încheiat în domeniul reparațiilor și construcțiilor, în perioada septembrie 2013 – aprilie 2015, a fost atribuit uneia din cele trei firme unde în calitate de administrator sau fondator apare Liviu Jitari: Litarcom, AVI Borș și Capillati.

Detalii aici: <http://anticoruptie.md/ro/investigatii/achizitii-publice/firme-si-afaceri-secrete-la-rezina>

9.Reparație fără sfârșit timp de 15 ani la două grădinițe din raionul Criuleni – autori Natalia Porubin și Svetlana Cernov

Materialul demonstrează lipsa totală de eficiență de care dau dovadă autoritățile din Criuleni, care de 15 ani, repară în paralel două grădinițe din satul Cruglic. Autoritățile nu știu când vor fi terminate lucrările și nici câți bani au fost investiți până acum în cele două construcții. Între timp, micuții din sat se îngheșuie într-o clădire adaptată, unde lipsesc condițiile elementare pentru instruire.

Detalii aici: <http://anticoruptie.md/ro/investigatii/achizitii-publice/reparatie-fara-sfarsit-timp-de-15-ani-la-doua-gradinite-din-raionul-criuleni>

10. Lucrări de milioane, abandonate pe șantierul de la Președinție – autori Anastasia Nani și Eugenia Pogor

După protestele din 7 aprilie 2009 clădirea Parlamentului a fost renovată, în timp ce cea a Președinției zace în paragină. Renovarea a fost oprită încă în 2011, până atunci fiind cheltuiți 106 milioane de lei, ceea ce a fost suficient pentru jumătate din lucrări. Pentru că autoritățile nu au oferit bani pentru conservarea clădirii, nici ceea ce s-a făcut nu s-a păstrat ca nou. Între timp atât materialele de construcție, cât și manoperele s-au scumpit, astfel încât autoritățile nu exclud că vor organiza o nouă licitație.

Detalii aici: <http://anticoruptie.md/ro/investigatii/achizitii-publice/lucrari-de-milioane-abandonate-pe-santierul-de-la-presedintie>

11.Milioane îngropate în școli care se închid – autor Natalia Cozma

Materialul demonstrează că autoritățile pompează bani în școli care se închid. Astfel, în școala din Coada Iazului, Sângerei, închisă acum doi ani, s-au investit prin intermediul Fondului de Investiții Sociale din Moldova peste 772.000 de lei pentru geamuri termopan și acoperiș de țiglă metalică. Un alt proiect fără viitor în care s-au investit bani grei este școala din satul Biliceniei Noi, Sângerei. În această instituție a fost construită o centrală termică pe bază de biomasă costul căreia se ridică la [75.200 de dolari la care se adaugă peste 190.000 de lei](#) – în calitate de contribuție a comunității.

Detalii aici: <http://anticoruptie.md/ro/investigatii/achizitii-publice/milioane-ingropate-in-scoli-care-se-inchid>

12. Reparația drumurilor din Chișinău și interesele primarului Dorin Chirtoacă – autor Julieta Savițchi

Materialul arată că reabilitarea bulevardului Ștefan cel Mare și Sfânt și a străzilor Negruzzi și Alecsandri din Capitală se face de o firmă care are tangențe cu primarul Dorin Chirtoacă. Proiectul, care presupune reparația a circa șapte kilometri de drum, valorează 11,5 milioane de euro, bani împrumutați. Municipality ar fi plătit cu un milion și jumătate de euro mai puțin dacă licitația s-ar fi desfășurat fără încălcări, fapt confirmat atât de Comisia Națională de Integritate, cât și de o comisie specială de anchetă din cadrul Consiliului Municipal Chișinău.

Detalii aici: <http://anticoruptie.md/ro/investigatii/achizitii-publice/reparatia-drumurilor-din-chisinau-si-interesele-primarului-dorin-chirtoaca>

13. Autoritățile din Capitală, "eminente" la irosirea banilor pentru școli pustii – autori Natalia Cozma și Anastasia Nani

Investigația arată că din lipsa unei strategii de dezvoltare a rețelei de școli, autoritățile din Chișinău investesc ineficient milioane de lei în școli care au fost închise. Autorii au identificat cel puțin 10 instituții de acest fel care s-au închis în ultimii ani din cauza numărului mic de elevi și care continuă să înghită milioane de lei din bugetul municipal.

Detalii aici: <http://anticoruptie.md/ro/investigatii/achizitii-publice/autoritatile-din-capitala-eminente-la-irosirea-banilor-pentru-scoli-pustii>

14. Incompetența în achizițiile publice ne costă milioane – autori Natalia Porubin și Elena Moldoveanu

Materialul abordează o problemă gravă – lipsa de competență a persoanelor responsabile de achiziții. Din cauza că acestea nu au pregătirea necesară, erorile care se comit în procesul de achiziții publice ajung să ne coste milioane de lei. Investigația a fost realizată ca urmare a unei sesizări pe [Harta Coruptiei](#).

Detalii aici: <http://anticoruptie.md/ro/investigatii/achizitii-publice/incompetenta-in-achizițiile-publice-ne-costa-milioane>

15. Podul de la Suruceni: aproape un milion de lei într-o investiție abandonată de cinci ani – autor Julieta Savițchi

Materialul relatează despre problemele care au apărut la construcția unui pod pietonal din satul Suruceni, raionul Ialoveni. În șantierul care stă în paragină s-au investit până acum circa un milion de lei, iar autoritățile nu au bani ca să finalizeze podul. În același timp, locuitorii spun că nu au nevoie de această construcție. Podul, care are o lungime de peste 100 de metri, pornește de la casa viceprimarului din Suruceni, Vasile Culai, un activist PLDM.

Detalii aici: <http://anticoruptie.md/ro/investigatii/achizitii-publice/banii-statului-tocati-pe-un-santier-in-paragina>

16. Crenvurștii interziși ajung în continuare pe mesele copiilor în școli și grădinițe – autori Natalia Porubin, Elena Moldoveanu

Autorii investigației au făcut vizite inopinate în mai multe grădinițe din Chișinău și au constatat că tone de crenvurști ajung în continuare pe masa copiilor în pofida unui ordin al Ministerului Sănătății care interzice mezelurile prea grase în școli și grădinițe. Autoritățile și-au motivat decizia de a nu rezilia contractele de achiziții prin faptul că ordinul încă nu a fost publicat în Monitorul Oficial. În același timp, agenții economici susțin că desfacerea bruscă a contractului ar putea genera pierderi companiilor.

Detalii aici: <http://anticoruptie.md/ro/investigatii/achizitii-publice//crenvustii-interzisi-serviti-in-continuare-copiilor-din-scoli-si-gradinite>

Concluzii și recomandări

În mare parte, cea de-a doua perioadă de monitorizare a confirmat anumite concluzii formulate în primul raport. Anumite probleme de ordin legislativ sau normativ au fost parțial soluționate sau sunt în proces de soluționare prin modificarea cadrului legal aferent achizițiilor. Totuși, din observațiile noastre, cadrul legal perfect nu neapărat asigură funcționarea la fel de perfectă a sistemului de achiziții. În primul rând deoarece este vorba de factorul uman, care trebuie pregătit suficient să poate aplica corect legea și să aibă interes să o aplice anume așa. Iar în cel de-al doilea rând, mecanismele de asigurare a aplicării legii trebuie să fie dezvoltate și aplicate, or nu întotdeauna se poate miza pe responsabilitatea și buna-credința factorului uman.

Astfel, activitatea de monitorizare ne permite să formulăm următoarele concluzii:

1. Legislația în domeniul achizițiilor publice este în continuă perfecționare, însă lipsesc mecanismele de control al implementării acesteia

Un proiect de modificare a Legii 131, aprobat de Guvern, propune ca dările de seamă privind procedurile de achiziții să fie documente publice și să poată fi oferite persoanelor interesate la solicitare. Deși doar darea de seamă nu este întotdeauna suficientă pentru a evalua corectitudinea desfășurării procedurii de achiziție, această propunere este un pas înainte spre transparentizarea achizițiilor și ne exprimăm speranța ca Parlamentul va susține aceste modificări.

Regulamentul cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții a fost aprobat de Guvern, și prevede două modificări esențiale în viziunea noastră:

- a) Descrie modalitatea de participare a reprezentanților societății civile în cadrul grupurilor de lucru;
- b) Prevede obligația grupului de lucru de a asigura monitorizarea executării contractelor de achiziție publică, întocmind rapoarte în acest sens, trimestrial/semestrial și anual. Rapoartele respective, care vor include în mod obligatoriu informații cu privire la etapa de executare a obligațiilor contractuale, cauzele neexecutării, reclamațiile înaintate și sancțiunile aplicate, mențiuni cu privire la calitatea executării contractului etc., vor fi plasate pe pagina web a autorității contractante, iar în lipsa acesteia pe pagina oficială a autorității centrale căreia i se subordonează sau a autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea.

În timp ce prima modificare pare a fi una funcțională, și vom testa aplicarea acesteia deja din perioada imediat următoare de monitorizare, a doua este binevenită, însă în lipsa unor mecanisme de verificare a implementării acesteia, risă să rămână o clauză pe hîrtie, la fel ca și elaborarea și publicarea planurilor de achiziții.

2. Supravegherea respectării legislației în domeniul achizițiilor publice este imperfectă.

În afara celor menționate mai sus, ce țin de exemplu de lipsa vreunui control asupra elaborării și publicării planurilor de achiziție, am constatat alte aspecte pe care AAP ar trebui să le verifice și să nu le admită la momentul înregistrării contractelor. Printre acestea sunt, în primul rînd, înregistrarea contractelor costisitoare care nu conțin garanția de bună execuție, deși legea o prevede în mod obligatoriu.

Totodată Agenția admite, la publicarea invitațiilor de participare sau la înregistrarea contractelor de achiziție, cazuri de elaborare a unor specificații tehnice neadecvate precum și de divizare a achizițiilor.

3. Capacitatea dar și responsabilitatea redusă sau interesul ascuns al autorităților contractante influențează negativ utilizarea banilor publici

În acest sens menționăm completarea și păstrarea dosarului de achiziție drept un alt aspect care a fost observat în timpul monitorizării fiind unul problematic. Semnarea procesului verbal de deschidere a licitației "în alb", lipsa unor documente importante din dosarul de achiziție sunt printre problemele întâlnite frecvent în cadrul monitorizării.

Cazuri cînd contractul de achiziție conține prevederi mult prea diferite de cele stipulate în oferta cîștigătoare pur și simplu nu ar trebui admise.

Una dintre cele mai importante probleme se referă la implementarea propriu-zisă a contractelor de achiziție. Aici se pare că în afara interesului propriu a autorității contractante și a bunei-credințe a agentului economic, nu există pîrghii eficiente de supraveghere a realizării prevederilor contractuale. Astfel, asistăm la cazuri cînd contractele se implementază diferit în practică de ceea ce a e prevăzut în contract, nu se finalizează lucrările sau nu se implementează deloc.

Aplicarea tendențioasă și/sau selectivă a criteriilor de calificare a fost prezentă în cîteva dintre cazurile monitorizate, precum și mărturii despre influențarea grupului de lucru pentru achiziții de către persoane cu funcții importante în stat sunt îngrijorătoare.

Top-ul autorităților transparente

În vederea încurajării autorităților contractante de a manifesta mai multă transparență și deschidere vizavi de achizițiile publice, am întocmit o grilă cu punctaj (vezi Anexa 2). În funcție de scorul total obținut, am împărțit autoritățile monitorizate în trei categorii: transparente, puțin transparente și deloc transparente.

Autoritățile transparente (scorul total între 40 și 55 puncte) sunt:

Primăria mun. Chișinău, Direcția Generală Locativ Comunală, ADR Centru, Primaria Cahul, Primaria Pelinia, Primaria Cimișlia, Consiliul Raional Cimișlia, Primăria Grătiești, Primăria Rîșcani, Primăria Inești, Consiliul Raional Telenești, Consiliul Raional Orhei, Primaria Braviceni, Primaria Bălți, Spitalul de Psihiatrie Bălți.

Autoritățile puțin transparente (scor total între 20 și 40 de puncte) sunt:

Banca Națională a Moldovei, Cancelaria de Stat, Ministerul Sănătății, Agenția Relații Funciare și Cadastru, Centrul Național de Asigurări în Medicină, Consiliul Raional Ialoveni, Direcția de Învățământ și Sport Briceni, Primăria Hlina, Consiliul Raional Rezina, Primăria Rezina, Spitalul Raional Rîșcani.

Autoritățile deloc transparente (scor mai mic de 20 de puncte) sunt:

Ministerul Afacerilor Interne, Direcția Construcții Capitale, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, Primăria Colonița.

Recomandări

Reieșind din cele expuse în raport, autorii propun, la această etapă, următoarele recomandări:

De ordin legislativ sau normativ:

- Parlamentul Republicii Moldova să adopte proiectul de lege pentru modificarea Legii 131, în varianta aprobată de Guvern la 27 aprilie 2016, sau, eventual cu extinderea publicității și asupra altor documente din dosarul de achiziție;
- Agenția de Achiziții Publice să elaboreze mecanisme de supraveghere a implementării prevederilor referitoare la elaborarea și publicarea planului de achiziții de către AC precum și a rapoartelor privind monitorizarea executării contractelor;

- modificarea HG nr. 188, din 03.04.2012 cu privire la paginile oficiale ale administrației publice în rețeaua internet, instituind obligativitatea introducerii rubricii cu privire la achizițiile publice pe paginile web ale autorităților publice; totodată însă, scopul acestei hotărâri ar trebui de extins la nivel de lege pentru a acoperi și autoritățile administrației publice locale, care în prezent nu cad sub incidența acestui document.

De ordin funcțional:

- AAP să verifice mai minuțios invitațiile de participare precum și contractele transmise spre înregistrare pentru a identifica și preveni, sau, după caz, sancționa cazurile de stabilire a criteriilor de calificare inadecvate, cazurile de divizare a achizițiilor sau de neaplicare a garanției de bună execuție;
- Oficile teritoriale ale Trezoreriei de stat să nu admită înregistrarea contractelor de valoare mică care depășesc plafonul stabilit pentru acestea prin lege;
- Instruirea și fortificarea capacităților membrilor grupurilor de lucru pentru achiziții trebuie să constituie o prioritate pentru AAP, însă ținând cont de capacitățile insuficiente ale AAP de a asigura integral această necesitate, se recomandă identificarea altor soluții în acest sens (de exemplu prin instruirea la distanță, în colaborarea cu Academia de Administrare Publică).

Anexa 1

	Pagina web		Rubrica achizitii		PA elaborat		PA publicat		Oferirea accesului la dosare	
	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II
	Autoritati monitorizate									
<i>Centrale</i>										
Banca Națională a Moldovei	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Nu	Nu
Cancelaria de Stat	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Nu	Nu
Agentia Relatii Funciare si Cadastru	Da	Da	Da	Da	Da	Nu	Da	Nu	Da	Da
Ministerul Afacerilor Interne	Da	Da	Da	Da	Da	Nu	Da	Nu	Nu	Nu
Direcția Construcții Capitale	Da	Da	Da	Da	Da	Nu	Da	Nu	Nu	Nu
Direcția Generală Locativ Comunală	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Nu	Nu	Da	Da
Ministerul Sănătății	Da	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Da	Da
Primăria Chișinău	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale	Da	Da	Da	Da	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu
Centrul Național de Asigurări în Medicină	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Nu	Nu
Institutul National de Cercetari Economice		Da		Da		Nu		Nu		Da
Primaria Budesti		Da		Da		Nu		Nu		Da
Unitatea de Implementare a Proiectului de Constructie a Locuintelor pentru Paturile Socialmente Vulnerabile		Da		Nu		Nu		Nu		Nu
<i>Locale</i>										
Agenția de Dezvoltare Regională Centru	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Nu	Da	Da
Consiliul Raiona Ialoveni	Da	Da	Da	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	Da	Da
Primaria Cahul	Da	Da	Nu	Da	Da	Da	Nu	Da	Da	Da
Primaria Pelinei	Nu	Nu	Nu	Nu	Da	Da	Nu	Nu	Da	Da
Primaria Cimișlia	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
Consiliul Raional Cimișlia	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
Primăria Colonița	Da	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Da	Nu
Primăria Grătiești	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Da	Nu	Nu	Da	Da
Direcția de Învățământ și Sport Briceni	Nu	Nu	Nu	Nu	Da	Nu	Nu	Nu	Da	Da

Primăria Hlina	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Da	Da
Consiliul Raional Rezina	Da	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Da	Da
Primăria Rezina	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Da	Da
Spitalul Raional Rîșcani	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Da	Da
Primăria Rîșcani	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Nu	Nu	Da	Da
Primăria Inești	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
Consiliul Raional Telenești	Da	Da	Nu	Nu	Da	Da	Nu	Nu	Da	Da
Consiliul Raional Orhei	Da	Da	Nu	Nu	Da	Da	Da	Da	Da	Da
Primaria Bravcenii	Da	Da	Nu	Nu	Da	Da	Da	Da	Da	Da
Primaria Bălți	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
Spitalul de Psihiatrie Bălți	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da

Anexa 2

	Rubrica achizitii	PA elaborat	PA publicat	Acces la dosare	Scor total
Autoritati monitorizate	II	II	II	II	II
<i>Centrale</i>					
Banca Națională a Moldovei	10	10	5	0	25
Cancelaria de Stat	5	10	5	0	20
Agentia Relatii Funciare si Cadastru	5	0	0	20	25
Ministerul Afacerilor Interne	5	0	0	0	5
Direcția Construcții Capitale	5	0	0	0	5
Direcția Generală Locativ Comunală	5	10	0	30	45
Ministerul Sănătății	0	0	0	30	30
Primăria Chișinău	10	10	5	30	55
Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale	10	0	0	0	10
Centrul Național de Asigurări în Medicină	10	10	5	0	25
<i>Locale</i>					
Agenția de Dezvoltare Regională Centru	5	10	0	30	45
Consiliul Raional Ialoveni	5	0	0	30	35
Primaria Cahul	5	10	5	30	50
Primaria Pelinei	0	10	0	30	40
Primaria Cimișlia	5	10	5	30	50
Consiliul Raional Cimișlia	5	10	5	30	50
Primăria Colonița	0	0	0	10	10
Primăria Grătiești	0	10	0	30	40
Direcția de Învățământ și Sport Briceni	0	0	0	30	30
Primăria Hlina	0	0	0	30	30
Consiliul Raional Rezina	0	0	0	20	20
Primăria Rezina	0	0	0	30	30
Spitalul Raional Rîșcani	0	0	0	30	30
Primăria Rîșcani	10	10	0	30	50
Primăria Inești	5	10	5	30	50
Consiliul Raional Telenești	0	10	0	30	40

Consiliul Raional Orhei	0	10	5	30	45
Primaria Braviceni	0	10	5	30	45
Primaria Bălți	5	10	5	20	40
Spitalul de Psihiatrie Bălți	5	10	5	30	50