Anexă

la Hotărârea Curții de Conturi

nr. 79 din 24 decembrie 2020

****

**CURTEA DE CONTURI A REPUBLICII MOLDOVA**

|  |
| --- |
| MD-2001, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt nr.69, tel. (+373 22) 26 60 02, fax: (+373 22) 26 61 00, web: [www.ccrm.md](http://www.ccrm.md), e-mail: ccrm@ccrm.md |

**RAPORTUL**

**auditului conformității asupra alimentației copiilor în instituțiile de învățământ**

**preșcolar și școlar**

**Chișinău, 2020**

**Cuprins de actualizat**

[**LISTA ACRONIMELOR** 3](#_Toc59612476)

[**GLOSAR** 3](#_Toc59612477)

[**I.** **SINTEZA** 4](#_Toc59612478)

[**II.** **PREZENTARE GENERALĂ** 6](#_Toc59612479)

[**III.** **SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI** 7](#_Toc59612480)

[**IV.** **CONSTATĂRI** 9](#_Toc59612481)

[**Obiectivul specific I.**  **Au fost respectate normele de alimente la alimentarea copiilor din instituțiile de învățământ preșcolar?** 9](#_Toc59612482)

[***Obiectivul specific II.***  **A fost respectat normativul financiar pentru alimentarea copiilor din instituțiile de învățământ preșcolar?** 10](#_Toc59612483)

[**Obiectivul specific III: A fost respectat cadrul normativ la procurarea produselor alimentare pentru instituțiile preșcolare?** 12](#_Toc59612484)

[**Obiectivul specific IV. Prestarea serviciilor de alimentație a elevilor din instituțiile de învățământ general din mun. Chișinău a fost efectuat în mod regulamentar?** 14](#_Toc59612485)

[**Obiectivul specific V. Externalizarea serviciilor de alimentare a copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general (preșcolar și preuniversitar) din r-nul Strășeni a fost fundamentată din punct de vedere cost-eficiență?** 18](#_Toc59612486)

[V. CONCLUZIA GENERALĂ 22](#_Toc59612487)

[VI. RECOMANDĂRI 22](#_Toc59612488)

[VII. SEMNĂTURILE ECHIPEI DE AUDIT 23](#_Toc59612489)

[**Anexa nr.1** 24](#_Toc59612490)

**Anexa nr.2. Ponderea cantităților zilnice per copil de produse alimentare utilizate pentru asigurarea alimentației copiilor din instituțiile de învățământ preșcolar din mun. Chișinău în anul 2019**

**Anexa nr.3. Ponderea cantităților zilnice per copil de produse alimentare utilizate pentru asigurarea alimentației copiilor din instituțiile de învățământ preșcolar din mun. Ungheni, Comrat, Edineț, Soroca și orașele Ialoveni, Nisporeni, Fălești și Sângerei, comunei Bacioi și s. Măgdăcești în anul 2019**

**Anexa nr.4 Analiza respectării normei financiare pentru alimentarea copiilor din instituțiile timpurii din mun. Chișinău în anul 2019**

**Anexa nr.5 Analiza respectării normei financiare pentru alimentarea copiilor din instituțiile timpurii din mun. Ungheni, Comrat, Edineț, Soroca,** **orașelor Ialoveni, Nisporeni, Fălești și Sîngerei, comunei Bacioi și s. Măgdăcești în anul 2019**

**Anexa nr.6 Analiza prețurilor de procurare a produselor alimentare pentru alimentarea copiilor din instituțiile de educație timpurie din mun. Chișinău în anul 2019**

**Anexa nr.7 Analiza prețurilor de procurare a produselor alimentare pentru alimentarea copiilor din instituțiile de educație timpurie din mun. Ungheni, Comrat, Edineț, Soroca, orașelor Ialoveni, Nisporeni, Fălești și Sîngerei, comunei Bacioi și s. Măgdăcești în anul 2019**

**Anexa nr.8. Cheltuielile suportate din contul instituției de învățământ general din mun. Chișinău în anul 2019, pentru întreținerea blocului alimentar (cantinei)**

**Anexa nr.9. Procurarea produselor alimentare de către ÎS pentru prestarea serviciilor de alimentare a elevilor din instituțiile de învățămâânt general din mun. Chișinău în anul 2019**

**LISTA ACRONIMELOR**

|  |  |
| --- | --- |
| **Abrevierea**  | **Termenul abreviat**  |
| AAPL | Autorități ale administrației publice locale |
| ANSA | Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor |
| ANSP | Agenția Națională pentru Sănătate Publică |
| CMC | Consiliul municipal Chișinău |
| DETS  | Direcția Educație, Tineret și Sport  |
| DGETS  | Direcția Generală Educație, Tineret și Sport  |
| LT | Liceu Teoretic |
| mun. | municipiu  |
| MECC | Ministerul Educației, Culturii și Cercetării |

**GLOSAR**

***Învățământ general*** - a) educația timpurie: - grupele antipreșcolare, pentru copiii cu vârsta de la 0 la 2 ani; - grupele preșcolare, pentru copiii cu vârsta de la 2 la 6 (7) ani, inclusiv grupele pregătitoare; b) învățământul primar; c) învățământul gimnazial; d) învățământul liceal;

***Instituție de învățământ preuniversitar –*** instituție de învățământ general din: învățământul primar, învățământul gimnazial, învățământul liceal, alternativele educaționale;

***autoritate competentă pentru supravegherea sănătății publice*** *–* persoană juridică în subordinea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, care coordonează tehnic și metodologic activitatea de specialitate în vederea fundamentării, elaborării și implementării strategiilor privind protecția și promovarea sănătății, prevenirea și controlul bolilor transmisibile și netransmisibile, precum și a politicilor de sănătate publică din domeniile specifice la nivel național și/sau teritorial;

***autorizare sanitară*** – procedură de evaluare oficială a produselor, serviciilor și activităților din punctul de vedere al acțiunii lor asupra sănătății;

***autorizație sanitară de funcționare***– act emis în condițiile legii de către autoritatea competentă pentru supravegherea sănătății publice, care confirmă corespunderea uneia sau mai multor activități desfășurate de agentul economic cu legislația sanitară;

***control de stat în domeniul sănătății publice*** – parte a supravegherii exercitată de către autoritatea competentă pentru supravegherea sănătății publice în scopul prevenirii, depistării și eliminării încălcărilor legislației sanitare de către persoanele fizice și juridice;

***măsuri de sănătate publică*** – activități cu caracter administrativ, tehnico-ingineresc, medico-sanitar, veterinar etc. orientate spre protecția sănătății, prevenirea bolilor și promovarea sănătății;

***promovarea sănătății*** – proces de difuzare a informației, de instruire și educare în scopul formării unor cunoștințe și deprinderi individuale sănătoase, de consultare și implicare a publicului, de creare a parteneriatelor care oferă individului și colectivităților posibilitatea de a-și controla și îmbunătăți sănătatea din punct de vedere fizic, psihic și social și de a contribui la reducerea inechităților în domeniul sănătății;

***sănătate publică*** – ansamblu de măsuri științifico-practice, legislative, organizatorice, administrative și de altă natură destinate să promoveze sănătatea, să prevină bolile și să prelungească viața prin eforturile și alegerea informată ale societății, comunităților publice, celor private și ale indivizilor;

***supravegherea de stat a sănătății publice*** – activități întreprinse în numele statului, orientate spre colectarea continuă, analiza, interpretarea și difuzarea datelor privind starea de sănătate a populației și factorii care o determină, precum și activitățile controlului de stat în sănătatea publică în baza cărora sunt identificate prioritățile de sănătate publică și instituite măsuri de sănătate publică.

1. **SINTEZA**

Raportul de audit este destinat:

**Parlamentului și Guvernului Republicii Moldova** – pentru informare, luare de atitudine și utilizare a informațiilor la luarea deciziilor/inițiativelor aferente politicilor statului în domeniul alimentației copiilor în instituțiile de învățământ preșcolar și școlar;

**AAPL ale municipiilor Chișinău, Ungheni, Comrat, Edineț și Soroca, orașelor Ialoveni, Nisporeni, Fălești și Sângerei, comunei Bacioi și satului Măgdăcești,** **raionului Strășeni,** în calitate de fondatoare ale instituțiilor de învățământ preșcolar și școlar – pentru informare și utilizarea informațiilor în scopul conformării la prevederile legale;

**Ministerului Educației, Culturii și Cercetării**, ca organ central de specialitate în domeniul învățământului – pentru informare și utilizarea informațiilor în scopul conformării la prevederile cadrului normativ;

**Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale** – pentru evaluarea impactului implementării regimului alimentar în instituțiile de învățământ și posibila inițiere a modificării cadrului normativ în vederea eliminării deficiențelor stabilite de audit;

**societății civile, altor părți interesate.**

Raportul de audit furnizează destinatarilor informații relevante asupra asigurării de către responsabili a respectării normativului financiar și normelor zilnice de produse alimentare pentru un copil/elev în instituțiile de învățămînt preșcolar și școlar din mun.Chișinău, Ungheni, Comrat, Edineț și Soroca, orașelor Fălești, Ialoveni, Nisporeni și Sângerei, comunei Bacioi și satului Măgdăcești.

Generalizând constatările și concluziile formulate în procesul de audit, auditul prezintă rezumatul acestora prin prisma neconformităților identificate. Astfel,

* AAPL auditate în anul 2019 nu au asigurat monitorizarea: (1) respectării meniului-model aprobat, de către persoanele responsabile de întocmirea meniurilor din cadrul instituțiilor de învățământ, (2) disponibilității produselor alimentare necesare pentru asigurarea respectării meniului-model, (3) cantității reale a produselor alimentare utilizate la prepararea bucatelor pregătite pentru copiii din instituțiile de învățământ, după cum prevede cadrul normativ, ceea ce a condiționat nerespectarea cantității zilnice necesare de produse alimentare pentru un copil din instituțiile preșcolare respective, prevăzute de cadrul normativ (pct. 4.1.);
* se atestă că AAPL auditate nu au asigurat un control riguros asupra respectării normelor financiare aprobate pentru alimentarea copiilor din instituțiile de învățământ preșcolar din subordine, ceea ce a condiționat neutilizarea mijloacelor financiare în sumă totală de 28,6 mil. lei, din care: 26,4 mil. lei din contul bugetului și 2,2 mil. lei din plata de întreținere în instituțiile de învățământ preșcolar, care trebuia achitată de către părinți (pct. 4.2.);
* autoritățile administrației publice centrale de specialitate, responsabile de asigurarea alimentării copiilor (MF, MECC, MSMPS), nu au fundamentat și nici nu au corelat normativele financiare stabilite pentru alimentația copiilor și elevilor cu valoarea de piață a alimentelor ce trebuie utilizate pentru respectarea meniului-model. Totodată, cadrul normativ nu prevede normative cantitative de alimente per zi, necesare conform vârstei elevilor din clasele I-IV și V-XII, ceea ce face imposibilă urmărirea respectării meniului-model și cantității de produse alimentare consumate;
* lipsa unor abordări unice și eficiente de selectare a vânzătorilor de produse alimentare a determinat că DETS din sectoarele mun. Chișinău și unele APL de nivelul I din aceeași regiune au procurat, în aceeași perioadă, aceleași produse alimentare la prețuri diferite, inclusiv de la unul și același furnizor (pct.4.3.);
* cadrul normativ aferent procedurilor de achiziție nu ține cont de specificul achiziției serviciilor de alimentare a elevilor/copiilor privind obligația primordială de a asigura alimentarea acestora imediat de la începerea sesiunii de instruire, precum și privind lipsa procedurilor concurențiale de stabilire a prețului serviciului prestat, din cauza că acesta este determinat de o formulă de calcul comună tuturor prestatorilor de serviciu, care constă din produsul dintre normativul financiar aferent alimentării unui elev per zi, aprobat anual prin ordinul comun al MF și MECC, cu numărul de zile-elevi planificat pentru alimentarea elevilor;
* criteriile determinate de autăritățile contractante pentru selectarea ofertei câștigătoare sunt „inventate”, ceea ce permite contestarea deciziei autorității contractante de selectare a ofertei câștigătoare la Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor și, respectiv, anularea acesteia. Deci, instituțiile de învățământ sunt puse în situația de a demara procesul de alimentare a elevilor în baza unor contracte de mică valoare, care se perpetuează până la faza când expiră toate termenele de contestare și de anulare a procedurii de achiziții și/sau se desfășoară o altă procedură de achiziție care nu este contestată (pct.4.3.2.);
* ÎM/ÎS din mun. Chișinău, care prestează servicii de alimentare în instituțiile de învățământ preuniversitar din mun. Chișinău, nu au asigurat o evidență contabilă conformă a serviciilor de alimentare pe tip și unitate de serviciu prestat (dejun, prânz, abonament etc.), auditul fiind limitat în determinarea costurilor reale ale serviciilor de alimentare a elevilor și corespunderii alimentelor consumate de elevii claselor I-IV meniurilor-model (pct.4.4.);
* faptul că se confundă noțiunea de „cantine școlărești”, care sunt **subdiviziuni** ale instituțiilor finanțate din buget, cu **agenții economic**i care prestează servicii de alimentare a elevilor în bază de contract, utilizând pentru aceasta imobilul cu denumirea de „cantină școlărească”, a creat situația când unele entități, indiferent de forma de proprietate (ÎS, ÎM, SRL, SA etc.), care prestează servicii de alimentare a elevilor în cantinele școlărești, sunt scutite neîntemeiat de TVA, ceea ce le favorizează vis-a-vis de alți agenți economici care desfășoară același gen de activitate, dar nu utilizează localul cantinei școlărești (pct.4.4.);
* încasările bănești în numerar fără utilizarea echipamentelor de casă și control, precum și evidența contabilă neconformă a produselor alimentare folosite la prepararea bucatelor, inclusiv a produselor comercializate prin intermediul bufetelor, creează riscul că nu toate mijloacele bănești încasate din vânzarea acestora sunt contabilizate de către ÎM/ÎS (pct.4.4.);
* la achiziționarea materiei prime (produselor alimentare), ÎS/ÎM nu aplică procedura de achiziție publică, dar achiziționează produsele alimentare pentru prestarea serviciilor de alimentare a elevilor din instituțiile de învățământ general din mun. Chișinău prin procurări directe, ceea ce determină riscul procurării produselor la un preț mai ridicat față de cel de piață, fapt ce poate atrage după sine și nerespectarea cantităților de produse alimentare zilnice necesare pentru un copil (pct.4.4.);
* ambiguitățile din cadrul normativ privind termenul pentru care ANSA eliberează autorizația sanitar-veterinară de funcționare a blocurilor alimentare creează riscul că Agenția nu monitorizează anual starea blocurilor alimentare și a depozitelor de păstrare a produselor alimentare ale instituțiilor de învățământ (pct.4.4.);
* la inițierea proiectului-pilot de organizare a alimentației copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general, nici AAPL din raionul Strășeni și nici Ministerul Finanțelor nu au determinat valoarea reală a cheltuielilor aferente serviciilor de alimentare a copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general din raionul Strășeni, care să includă: i) cheltuielile suportate pentru procurarea alimentelor; ii) valoarea cheltuielilor salariale și a contribuțiilor obligatorii aferente retribuirii muncii persoanelor implicate în procesul de fabricare; iii) valoarea cheltuielilor pentru serviciile comunale (apă și canalizare, energie electrică, energie termică, gaze naturale); iv) valoarea amortizării/uzurii mijloacelor fixe și a bunurilor imobiliare utilizate; v) modul de includere în cost a TVA/calculare a TVA, în cazul prestării serviciului de instituția publică și de un agent economic. De menționat că autoritatea contractantă, fiind instituție bugetară, nu este plătitoare de TVA, iar la livrarea unor servicii procurate cu TVA, îl include în costul serviciului, fără ca cumpărătorul să aibă dreptul la deducerea TVA, ceea ce cauzează majorarea valorii serviciilor prestate de alimentare a copiilor și elevilor (pct.4.5.);
* ținând cont de faptul că nicio entitate responsabilă și/sau implicată în procesul de prestare a serviciilor de alimentație a copiilor/elevilor din r-nul Strășeni nu a fundamentat beneficiile economice, operaționale și sociale ale proiectului, și nu s-a indicat modul de eliminare a mai multor riscuri constatate la acest proiect, decizia de extindere a acestui proiect la nivel de republică comportă riscuri de sustenabilitate bugetară (pct.4.5.).
1. **PREZENTARE GENERALĂ**

Procesul de alimentație în instituțiile de învățământ general se axează pe următoarele principii: 1) respectarea dreptului la sănătate al copilului/elevului; 2) asigurarea condițiilor optime pentru organizarea alimentației echilibrate și sănătoase; 3) corectitudinea și transparența în colaborarea instituției de învățământ cu furnizorii de produse și servicii alimentare; 4) principiul legalității; 5) colaborarea/consultarea/participarea beneficiarilor – copii, elevi, părinți.

Organizarea alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general include un complex de măsuri, cum ar fi:

* *planificarea nemijlocită a alimentației copiilor și elevilor* – elaborarea meniurilor-model de 10 zile, cu specific de sezon, coordonarea acestora, la începutul anului școlar, cu subdiviziunile teritoriale ale Agenției Naționale pentru Sănătate Publică și plasarea pe pagina web oficială a instituției, elaborarea meniurilor zilnice de repartiție și a sortimentului de produse;
* *prepararea și livrarea bucatelor copiilor și elevilor*;
* *controlul zilnic al calității* materiei prime recepționate și a bucatelor finite, precum și a servirii acestora, cu respectarea rațiilor/porțiilor alimentare per copil/elev;
* *profilaxia maladiilor provocate de produsele* alimentare, inclusiv a toxiinfecțiilor alimentare și a bolilor diareice acute;
* *colaborarea cu* structurile teritoriale de control al organizării alimentației și cu reprezentanții legali ai copiilor și elevilor etc.

În cadrul instituțiilor de învățământ, responsabilitatea de asistare la recepționarea produselor alimentare și a materiei prime la blocul alimentar; monitorizarea și evaluarea corespunderii sortimentului și a cantității produselor cu meniul zilnic de repartiție; monitorizarea corespunderii normei fiziologice de consum pentru fiecare copil/elev cu indicațiile meniului; aprecierea calității bucatelor finite după indicatorii organoleptici: culoare, stare exterioară, precum formă, transparență, consistență, miros și gust, cu 30 minute înainte de a fi repartizate copiilor/elevilor, este pusă în sarcina **comisiei de triere**, creată prin ordinul managerului instituției de învățământ.

Organizarea alimentației copiilor în instituțiile de educație timpurie este în responsabilitatea **primarilor și a directorilor de instituții**.

De organizarea alimentației elevilor în instituțiile de învățământ primar, gimnazial, liceal sunt responsabili membrii administrației autorității publice locale de nivelul al doilea, directorii instituțiilor de învățământ cu personalitate juridică, managerii combinatelor școlare de alimentație, după caz.

Autoritățile publice locale/organele locale de specialitate în domeniul învățământului/instituțiile de învățământ general cu personalitate juridică urmează să respecte cu strictețe normele financiare prevăzute pentru alimentația copiilor în instituțiile de educație timpurie, învățământ primar, gimnazial și liceal; să permită organizarea alimentației suplimentare a copiilor și elevilor, cu plată din partea părinților, doar în baza cererilor individuale ale părinților și a demersului administrației.

Managementul organizării alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general este realizat de către directorul instituției. În funcție de numărul de copii și elevi din instituție, directorul poate delega această responsabilitate lucrătorului medical, unuia dintre directorii adjuncți sau șefului de producție.

Responsabilitatea pentru asigurarea calității alimentației în instituțiile de învățământ general revine fondatorilor, agenților economici furnizori de produse alimentare și organizatorilor alimentației.

Alimentarea copiilor și elevilor din clasele I-IV din instituțiile de învățământ general este asigurată gratuit din mijloace bugetare alocate administrației publice locale din bugetul de stat, prin modalitatea de finanțare complementară[[1]](#footnote-1).

Potrivit prevederilor cadrului normativ în vigoare[[2]](#footnote-2), **Ministerul Educației, Culturii și Cercetării și Ministerul Finanțelor** stabilesc în fiecare an costul alimentării gratuite a elevilor în funcție de fluctuația prețurilor, precum și mărimea taxei de întreținere în instituțiile preșcolare pentru fiecare zi frecventată în mărime de 50 la sută din costul normelor de cheltuieli pentru alimentarea copiilor (elevilor), suportate de la buget, oferind dreptul administrațiilor publice locale, care au în subordinea lor instituții de educație preșcolară, de a scuti integral sau parțial de plata pentru întreținerea copiilor din familiile cu mulți copii și socialmente vulnerabile, precum și, în caz de necesitate, de a stabili o altă taxă de întreținere, dar nu mai mică decât în mărime de 50%.

Responsabilitatea evaluării alimentației și statutului nutrițional al copiilor din instituțiile de învățământ general îi revine ***Agenției Naționale pentru Sănătate Publică.***

Evaluarea calității produselor alimentare, livrate copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general, precum și acordarea autorizației sanitar-veterinare de funcționare a blocului alimentar al instituției de învățământ general este de competența ***Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor***[[3]](#footnote-3).

1. **SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI**
	1. **Mandatul legal și scopul auditului**

Misiunea de audit a fost desfășurată în temeiul prevederilor art.31 și art.32 din Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova[[4]](#footnote-4) și în conformitate cu Programul activității de audit a Curții de Conturi[[5]](#footnote-5), având drept scop evaluarea conformității normativului financiar și normelor zilnice de produse alimentare pentru un copil/elev în instituțiile de învățământ preșcolar și școlar din mun.Chișinău, Ungheni, Comrat, Edineț și Soroca, orașele Ialoveni, Nisporeni, Fălești și Sângerei, comuna Băcioi, satul Măgdăcești și din r-nul Strășeni.

Astfel, în contextul realizării scopului misiunii de audit, au fost determinate următoarele obiective specifice:

* **Au fost respectate normele de alimente la alimentarea copiilor din instituțiile de învățământ preșcolar?**
* **A fost respectat normativul financiar pentru alimentarea copiilor din instituțiile de învățământ preșcolar?**
* **A fost respectat cadrul normativ la procurarea produselor alimentare pentru instituțiile preșcolare?**
* **Prestarea serviciilor de alimentație a elevilor din instituțiile de învățământ general din mun. Chișinău a fost efectuat în mod regulamentar?**
* **Externalizarea serviciilor de alimentare a copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general (preșcolar și preuniversitar) din r-nul Strășeni a fost fundamentată din punct de vedere cost-eficiență?**

**3.2. Abordarea auditului**

Activitățile de audit au fost ghidate de Standardele Internaționale ale Instituțiilor Supreme de Audit – ISSAI 100, ISSAI 400, precum și de ISSAI 4000[[6]](#footnote-6).

Probele de audit obținute sunt suficiente și adecvate spre a furniza o bază pentru formularea concluziilor în cadrul prezentei misiuni de audit. Drept surse ale criteriilor de audit au servit actele normative care reglementează alimentarea copiilor/elevilor din instituțiile de învățământ (*Anexa nr.1 la Raportul de audit*).

Metodologia de audit a constat din acțiuni de colectare a probelor la fața locului și la distanță în cadrul AAPL din mun. Ungheni, Comrat, Edineț și Soroca, orașelor Ialoveni, Nisporeni, Fălești și Sângerei, comunei Bacioi și satului Măgdăcești aferente a 49 de instituții preșcolare de învățământ, 5 întreprinderi municipale[[7]](#footnote-7) care prestează servicii de alimentare a copiilor și elevilor din mun. Chișinău, 33 instituții de învățământ preuniversitar la autogestiune din mun. Chișinău, 130 instituții preșcolare de învățământ și 78 instituții de învățământ preuniversitar din subordinea DGETS a mun. Chișinău și DETS ale sectoarelor, 66 instituții de învățământ general din raionul Strășeni (41 de instituții preșcolare și 25 de instituții preuniversitare), prin observări la fața locului, intervievări, confirmări. Auditul la distanță a fost condiționat de restricțiile impuse de situația de urgență epidemiologică stabilită.

Constatările şi concluziile asupra aspectelor auditate în cadrul acestei misiuni de audit sunt redate în compartimentele respective ale prezentului Raport de audit**.**

**3.3. Responsabilitatea echipei de audit** a constat în colectarea unor probe de audit suficiente, pertinente și fiabile, care ar permite susținerea și justificarea constatărilor și concluziilor de audit referitor la conformitatea normativului financiar și normelor zilnice de produse alimentare pentru un copil/elev în instituțiile de învățământ preșcolar și școlar din subordinea APL de nivelul I și de nivelul II.

1. **CONSTATĂRI**

## **Obiectivul specific I. Au fost respectate normele de alimente la alimentarea copiilor din instituțiile de învățământ preșcolar?**

***În anul 2019 AAPL auditate nu au asigurat monitorizarea respectării meniului-model aprobat, nu au verificat cantitatea reală a produselor alimentare, utilizate la prepararea bucatelor pentru copiii din instituțiile de învățămînt preșcolar, și nici personalul medical nu a respectat principiile de întocmire corectă a meniurilor și nu a evaluat alimentația și statutul nutrițional al copiilor, după cum prevede cadrul normativ, ceea ce a condiționat nerespectarea cantității zilnice necesare de produse alimentare pentru un copil din instituțiile preșcolare respective, prevăzute de cadrul normativ. Ca urmare, se atestă și nerespectarea normativului financiar per copil pentru zilele de frecvență efectiv înregistrate.***

Prin Ordinul ministrului Sănătății nr. 638 din 12.08.2016[[8]](#footnote-8) (Anexa nr.1, tabelul nr.1) a fost aprobată cantitatea zilnică necesară de produse alimentare pentru un copil din instituțiile de învățământ. Auditul a constatat că, în anul 2019, personalul medical din instituțiile de învățământ preșcolar din ***UAT auditate*** nu au respectat, la întocmirea meniurilor, pentru unele produse, cantitatea zilnică pentru un copil, pentru unele fiind micșorată, iar pentru altele majorată.

**Puține instituții preșcolare de învățămînt respectă cantitatea zilnică de produse alimentare aprobată per copil la unele poziții (pește, carne, fructe proaspete, produse lactate etc.), la alte poziții fiind asigurate cu depășirea cantităților aprobate (crupe, pâine, leguminoase, sare iodată etc.).**

Astfel,auditul constată că 125 de instituții preșcolare de învățământ din mun. Chișinău nu au asigurat normativul zilnic aprobat per copil pentru 17 produse alimentare, cum ar fi: ***Pește și carne***- de la 40 și, respectiv, 59 la sută până la 96-97 la sută, pentru***Fructe uscate și fructe proaspete, legume*** - de la 17,3 și, respectiv, 46 la sută până la 94-97 la sută[[9]](#footnote-9). Deși ***lactatele*** fac parte din produsele alimentare care urmează a fi promovate în instituțiile de învățământ, în anul 2019, numai 15 din 125 de instituții preșcolare din mun. Chișinău au asigurat cantitatea zilnică pentru un copil de **produse lactate**. Restul 110 instituții nu au atins acest normativ, astfel gradul de asigurare zilnică a copiilor cu produse lactate a variat între 62% și 97% față de necesarul aprobat.

Totodată, în majoritatea instituțiilor preșcolare se atestă supranormativuli zilnic pentru un copil la pozițiile ***crupe, pâine, leguminoase, brânză tare, sare iodată etc[[10]](#footnote-10)****.* Deși ***biscuiții*** fac parte din produsele alimentare care urmează a fi limitate până la una – două ori pe săptămână, în 100 de instituții a fost atestat supraconsumul zilnic per copil, care a variat de la 102 până la 294 la sută. Analiza detaliată a respectării normativului zilnic pentru un copil la nivel de fiecare instituție preșcolară de învățământ din mun. Chișinău este reflectată în *Anexa nr. 2 la Raportul de audit*.

Aceleași nereguli au fost constatate și de Agenția Națională pentru Sănătate Publică, în cadrul monitorizărilor trimestriale efectuate pe parcursul anului 2019, despre care a fost informată Primăria mun. Chișinău; Direcția Generală Educație, Tineret și Sport a mun. Chișinău, precum și Direcțiile Educație, Tineret și Sport din sectoare, care sunt resporsabile de asigurarea alimentației copiilor din instituțiile preșcolare din subordine. Cu toate acestea, situația a rămas neschimbată pe parcursul întregului an.

O situație similară celei constatate în instituțiile preșcolare de învățământ din mun. Chișinău s-a înregistrat și la 49 de instituții preșcolare de învățământ din 10 APL de nivelul I auditate[[11]](#footnote-11). Analiza detaliată a respectării normativului zilnic pentru un copil la nivel de fiecare instituție preșcolară din subordinea APL de nivelul I este reflectată în *Anexa nr. 3 la Raportul de audit.*

## ***Obiectivul specific II.* A fost respectat normativul financiar pentru alimentarea copiilor din instituțiile de învățământ preșcolar?**

***AAPL din 10 UAT de nivelul I și din mun. Chișinău nu au asigurat un control riguros asupra respectării normelor financiare aprobate pentru alimentarea copiilor din instituțiile de învățământ preșcolar din subordine, ceea ce a condiționat neutilizarea mijloacelor financiare în sumă totală de 28,6 mil. lei, din care: 26,4 mil. lei – din contul bugetului, și 2,2 mil. lei – din plata de întreținere în instituțiile de învățământ preșcolar, care trebuia achitată de părinți.***

Conform prevederilor cadrului normativ[[12]](#footnote-12) în vigoare, AAPL de nivelul I este responsabilă de gestionarea și întreținerea instituțiilor preșcolare. Normele financiare, asigurate din mijloacele bugetare, pentru alimentarea copiilor/elevilor din instituțiile de învățământ pentru anul 2019 au fost aprobate prin Ordinul comun al ministrului Educației, Culturii și Cercetării și al ministrului Finanțelor nr. 13/6 din 11.01.2019[[13]](#footnote-13), în funcție de tipul instituției de învățământ, și constituie pentru instituțiile de învățământ preșcolar cu programul de activitate de 9 - 10,5 ore – ***17,5 lei/zi per copil,*** și cu programul de activitate de 12 ore – ***19,1 lei/zi per copil***. În anul 2019 normativul financiar a fost menținut la nivelul celui aprobat pentru anul 2018, fără a se ține cont de inflația prognozată pentru acest an. De menționat că autoritățile administrației publice centrale de specialitate, responsabile de asigurarea alimentării copiilor (MF, MECC, MSMPS), nu au fundamentat și nici nu au corelat normativele financiare stabilite pentru alimentația copiilor și elevilor cu valoarea de piață a alimentelor ce trebuie utilizate pentru respectarea meniului-model. Consiliul Municipal Chișinău, prin Anexa nr.24 la Decizia nr. 9/4 din 19.12.2018, a aprobat suplimentar, din bugetul municipal, majorarea normativului aprobat prin Ordinul comun menționat, cu câte ***3 lei/zi/per copil*** din instituțiile de învățământ preșcolar din subordine. Taxa de întreținere în instituțiile de învățământ preșcolar, care este achitată de către părinți, este de 50 la sută pentru fiecare zi frecventată, din costul normelor de cheltuieli pentru alimentarea copiilor suportate din buget. Consiliul Municipal Soroca, prin Decizia sa, a majorat taxa de întreținere în instituțiile de învățământ preșcolar din localitate până la ***12 lei/zi/per copil*** frecvență, ceea ce constituie 68,6% din costurile suportate din buget.

Pentru alimentarea a **24 351** de copii din **130** de instituții de învățământ preșcolar din mun. Chișinău au fost utilizate **139,6 mil. lei**, din care: **92,7 mil. lei** ***–*** din contul bugetului (din transferuri și din bugetul municipal), și **46,9 mil. lei** ***–*** din contul taxei achitate de către părinți, ceea ce este cu **22,1 mil. lei** mai puțin decât urma a fi realizat în funcție de numărul de zile/copii efectiv înregistrat, din care: **21,1 mil. lei** – din contul bugetului, și **1,0 mil. lei *–*** din contul taxei achitate de părinți.

Alocațiile nevalorificate pentru alimentarea copiilor din învățământul preșcolar din mun. Chișinău pe sectoare, sunt prezentate în următorul tabel:

***(mii lei)***

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Nr.******Ord.*** | ***DETS sect. mun. Chișinău*** | ***Nr. instituții de învățământ preșcolar deservite*** | ***Numărul mediu de copii în anul 2019*** | ***Cheltuieli efective înregistrate*** | ***Cheltuieli efective care urmau a fi înregistrate*** | ***Diferența*** |
| ***total*** | ***din contul bugetului de stat și municipal*** | ***din contul părinților*** | ***total*** | ***din contul bugetului de stat și municipal*** | ***din contul părinților*** | ***total*** | ***din contul bugetului de stat și municipal*** | ***din contul părinților*** |
| ***1*** | ***2*** | ***3*** |  | ***4=5+6*** | ***5*** | ***6*** | ***7=8+9*** | ***8*** | ***9*** | ***10=4-7*** | ***11=5-8*** | ***12=6-9*** |
| ***1*** | Botanica | 31 | 5856 | ***31986*** | 20777,6 | 11208,4 | ***39685,72*** | 27805,87 | 11879,85 | ***-7699,72*** | *-7028,27* | *-671,45* |
| ***2*** | Buiucani | 26 | 4501 | ***26563,51*** | 17375,96 | 9187,55 | ***31049,4*** | 21861,85 | 9187,55 | ***-4485,89*** | *-4485,89* | *0* |
| ***3*** | Centru | 23 | 3092 | ***22484,8*** | 15692,9 | 6791,9 | ***23660,75*** | 16611,98 | 7048,77 | ***-1175,95*** | *-919,08* | *-256,87* |
| ***4*** | Ciocana | 18 | 4434 | ***26353,3*** | 17286 | 9067,3 | ***30908,77*** | 21736,98 | 9171,79 | ***-4555,47*** | *-4450,98* | *-104,49* |
| ***5*** | Râșcani | 32 | 6468 | ***32235,7*** | 21588 | 10647,7 | ***36425,94*** | 25778,21 | 10647,73 | ***-4190,24*** | *-4190,21* | *-0,03* |
|  | ***TOTAL*** | ***130*** | ***24351*** | ***139623,3*** | ***92720,46*** | ***46902,9*** | ***161730,58*** | ***113795*** | ***47935,7*** | ***-22107,27*** | ***-21074*** | ***-1032,84*** |

Analiza respectării normativului financiar zilnic per copil a stabilit că, din 130 de instituții de învățământ preșcolar din mun. Chișinău, numai o singură instituție[[14]](#footnote-14) a respectat acest normativ. De menționat că, în instituțiile de învățământ preșcolar din subordinea DETS a sect. Botanica, normativul financiar a fost diminuat de la 5,2 lei/zi/copil până la 11,24 lei/zi/copil. Cea mai mică diminuare a normativului financiar a fost înregistrată în instituțiile de învățământ preuniversitar din sect. Centru – de la 0,58 lei/zi/copil până la 2,57 lei/zi/copil. O analiză detaliată a respectării normativului financiar la nivel de fiecare instituție de învățământ preșcolar este reflectată în *Anexa nr. 4 la Raportul de audit.*

Aceeași situație a fost constatată și la nivel de ***49*** de instituții de învățământ preșcolar[[15]](#footnote-15) din subordinea a 10 APL de nivelul I auditate din diferite zone ale țării. Astfel, pentru alimentarea în anul 2019 a ***8147 de copii***[[16]](#footnote-16) au fost utilizate mijloace financiare în sumă totală de ***34,6 mil. lei***[[17]](#footnote-17), din care: ***21,5 mil. lei***[[18]](#footnote-18) – din contul mijloacelor bugetare, și ***13,1 mil. lei***[[19]](#footnote-19) – din contul taxei care trebuia achitată de către părinți. Din cele 49 de instituții, numai la o singură instituție preșcolară[[20]](#footnote-20) a fost respectat normativul financiar zi/copil. În celelalte 48 de instituții preșcolare normativul financiar a fost diminuat de la 1,08 lei/zi/copil (or. Sângerei) până la 10,24 lei/zi/copil (or. Nisporeni).

Analiza comparativă a cheltuielilor efective realizate pentru alimentarea copiilor în instituțiile preșcolare din cele 10 UAT cu necesarul de mijloace financiare care urma a fi cheltuit în acest scop relevă că acestea nu au utilizat 6,5 mil. lei, din care: 5,4 mil. lei – din contul bugetului de stat, și 1,1 mil. lei – din taxa care trebuia achitată de către părinți. Sumele cele mai mari ale cheltuielilor nerealizate au fost înregistrate la UAT Soroca – 1,3 mil. lei, din care: mijloace bugetare – 1,1 mil. lei, și 0,2 mil. lei – din contul părinților, și la UAT Ungheni – 1,3 mil. lei, din care: mijloace bugetare – 1,2 mil. lei, și 0,1 mil. lei – din contul părinților. O analiză detaliată este prezentată în *Anexa nr. 5 la Raportul de audit.*

## **Obiectivul specific III: A fost respectat cadrul normativ la procurarea produselor alimentare pentru instituțiile preșcolare?**

***În aceeași perioadă, aceleași produse alimentare sunt procurate de către DETS ale sectoarelor din mun. Chișinău de la unul și același furnizor la preț diferit. APL de nivelul I din aceeași regiune, în aceeași perioadă, procură produsele alimentare la prețuri care diferă semnificativ.***

* + 1. ***Prețurile de procurare a produselor alimentare pentru alimentarea copiilor din instituțiile de învățământ preșcolar din mun. Chișinău***

Analiza prețurilor de procurare a peștelui, cărnii, legumelor și fructelor pentru alimentarea copiilor din instituțiile de învățământpreșcolar a relevat unele deficiențe, cum ar fi:

* ***același produs alimentar este procurat de către DETS de sector, pentru alimentarea copiilor din instituțiile preșcolare, în aceeași perioadă, de la unul și același furnizor la preț diferit[[21]](#footnote-21).***
* ***DETS de sector din mun. Chișinău au procurat peștele și carnea, pentru alimentarea copiilor din instituțiile preșcolare, prin divizarea procedurii de achiziție, încheind mai multe contracte de achiziție.*** Potrivit prevederilor art. 76 alin. (1) din Legea nr.131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice, *autoritatea contractantă nu are dreptul să divizeze achiziția prin încheierea de contracte de achiziții publice separate în scopul aplicării unei alte proceduri de achiziție publică decât procedura care ar fi fost utilizată în conformitate cu legea achizițiilor publice în cazul în care achiziția nu ar fi fost divizată.* Astfel, DETS, în anul 2019, au procurat unul și același produs alimentar prin încheierea mai multor contracte, care au fost încheiate lunar/trimestrial sau semestrial cu același agent economic sau cu diferiți agenți economici[[22]](#footnote-22). Asemănător, este procurată și carnea (de bovină, file de găina, de porcină).

Analiza detaliată a prețurilor de procurare a peștelui, cărnii, fructelor și legumelor în anul 2019 este prezentată în *Anexa nr.6 la Raportul de audit.*

Analiza prețurilor de achiziție a unor produse alimentare la 10 APL de nivelul I relevă aceleași neconformități ca și în mun. Chișinău.

***Auditul a mai constatat că APL de nivelul I din aceeași regiune, cum ar fi or. Ialoveni și com. Băcioi, în aceeași perioadă, au procurat produse alimentare la prețuri care diferă semnificativ[[23]](#footnote-23).***

Analiza detaliată a prețurilor de procurare a peștelui, cărnii, fructelor și legumelor în anul 2019 de către AAPL de nivelul I este prezentată *în Anexa nr.7 la Raportul de audit.*

* + 1. ***Achiziționarea serviciilor de alimentare a elevilor din instituțiile de învățământ preuniversitar din mun. Chișinău***

În instituțiile de învățământ preuniversitar, alimentarea elevilor este asigurată de către următoarele ÎM/ÎS ale căror fondator este CMC, declarate învingătoare în urma procedurilor de achiziție desfășurate:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Nr. ord.** | **Denumirea entității** | **Numărul instituțiilor de învățământ deservite** | **Valoarea contractelor de achiziție a serviciilor de alimentare a elevilor în anul 2019 (mii lei)** |
| 1 | ÎS „Adolescența” | 16 | 12617,6 |
| 2 | ÎS „Bucuria-El” | 28 | 20829,6 |
| 3 | ÎS „Liceist” | 21 | 17566,8 |
| 4 | ÎS „Rîșcani- SC” | 29 | 20953,4 |
| 5 | ÎM „Piața Centrală” | 15 | 12562,8 |
|  | ***TOTAL*** | ***109*** | ***84530,2*** |

Astfel, în anul 2019, în mun. Chișinău ÎS/ÎM au prestat servicii de alimentare a elevilor din circa 109 instituții, valoarea contractelor constituind circa 84 530,2 mii lei.

***Unele instituții de învățământ general la autogestiune din mun. Chișinău au contractat servicii de alimentare a elevilor, de la unul și același agent economic, încheind mai multe contracte de achiziție, astfel divizând suma acesteia.***

În mun. Chișinău, 5 instituții preuniversitare la autogestiune[[24]](#footnote-24) au contractat servicii de alimentare în sumă totală de 4 174,1 mii lei, de la 3 agenți economici[[25]](#footnote-25), cu care au fost încheiate mai multe contracte. Astfel, ***LT „Academia Copiilor”*** a încheiat 3 contracte de achiziție a serviciilor de alimentare a elevilor din clasele I-IV, în perioada 04.03 – 31.12.2019, cu același agent economic, ***SRL „Tractexim”,*** în valoare totală de 493,8 mii lei, din care: 2 contracte de valoare mică în sumă de 83,5 mii lei și 29,1 mii lei. Ca urmare a procedurii de achiziție prin cererea ofertei de preț, la care a participat un singur ofertant, la 18.04.2019 a fost încheiat contractul de achiziție în valoare de 381,2 mii lei. Valoarea serviciilor de alimentare livrate în anul 2019 a constituit 462,8 mii lei, din care **valoarea TVA (20%) în sumă de 77,1 mii lei.**

***Auditul atestă o situație confuză în domeniul alimentației elevilor din instituțiile de învățământ general, care pornește de la obligativitatea acestora de a organiza licitații publice în vederea achiziționării serviciilor de alimentare și obligația de importanță primordială, indispensabilă statutului instituției, de a alimenta elevii instantaneu din data de la care începe anul de studii.*** Ipoteză la prima vedere clară și indiscutabilă, atrage după sine o serie de dificultăți la aplicarea în practică, și anume: 1) numărul agenților economici specializați și interesați în prestarea unor astfel de servicii este minim; 2) prețul pentru serviciile de alimentare livrate este determinat de o formulă de calcul comună tuturor, care reprezintă produsul dintre normativul financiar elev/zi, aprobat anual prin Ordinul comun al ministrului Finanțelor și ministrului Educației, Culturii și Cercetării, cu zile copii planificate pentru alimentarea elevilor.

Astfel, pentru o perioadă similară, va rezulta inevitabil același rezultat, fapt care și se întâmplă, concurenții/operatorii economici prezentând oferte echivalente la preț. Faptul descris creează, pentru autoritatea contractoare, un specific în activitatea de selecție și desemnare a câștigătorului, solicitându-i abilități în inventarea unor criterii cu totul speciale incluse în caietul de sarcini, pentru a putea diferenția participanții. Acest fapt însă atrage după sine situații contradictorii, care sunt contestate de concurenții perdanți și susținute de Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, aceasta din urmă anulând deciziile de achiziție.

În cele descrise, problema nu constă în aplicarea în sine a normelor prevăzute de lege, cât faptul că termenele prevăzute de aceste norme privind desfășurarea procedurilor ulterioare anulării procedurii de achiziție publică plasează autoritățile contractante în imposibilitatea de a exercita în termen obligațiunile care le revin în baza statutului funcțional. Și mai grav este faptul că, în esență, motivele care servesc temei de contestație nu se referă la preț sau la calitatea serviciilor, care trebuie să fie obiectul procedurii de achiziție publică, dar la abaterile nesemnificative de procedură care nu servesc sub nicio formă intereselor entităților publice, însă complică atât buna activitate a autorităților contractante, cât și a operatorilor economici. Micile abateri de procedură la care ne referim nu sunt de natură să afecteze interesele autorității contractante, sunt admise de entități mai cu seamă în tendința de a selecta cel mai disciplinat sau cel mai atent participant, fapt care, în final, este în detrimentul procedurii desfășurate. Criteriile importante, cum ar fi prețul, care atrage după sine și calitatea serviciilor, lipsind cu desăvârșire.

 În cazurile în care instituțiile de învățământ au intrat în anul financiar în lipsa unui contract de achiziție a serviciilor de alimentare a elevilor, acestea sunt plasate în situația de a demara procesul de alimentare a elevilor în baza unor contracte de mică valoare, cu termen limitat, care se perpetuează până la faza când expiră toate termenele de contestare, de anulare a procedurii de achiziție sau se desfășoară alta care nu este contestată. *Ca exemplu,* ***LT „M. Berezovschi”*** a desfășurat procedura de achiziție a serviciilor de alimentare a elevilor la data de 02.01.2019. La 09.01.2019 decizia autorității contractante a fost contestată la Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, care la data de 04.12.2019 a emis decizia privind anularea procedurii de achiziție din 02.01.2019.

 Faptul descris poate fi interpretat ca o acțiune de divizare a achiziției, ceea ce contravine prevederilor Legii nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice și nu oferă alte mecanisme pentru unele cazuri speciale, corespunzătoare celor enunțate. Ținând cont de cele expuse, auditul consideră că procesul de achiziție a serviciilor de alimentație în instituțiile de învățământ preuniversitar necesită o reglementare specială.

## **Obiectivul specific IV. Prestarea serviciilor de alimentație a elevilor din instituțiile de învățământ general din mun. Chișinău a fost efectuat în mod regulamentar?**

***ÎS/ÎM care prestează servicii de alimentare a elevilor din instituțiile de învățământ preuniversitar din mun. Chișinău nu au asigurat evidența contabilă conformă a serviciilor de alimentare pe tip și unitate de serviciu prestat (dejun, prânz, abonament de alimentare etc.), auditul fiind limitat în a determina costurile reale pentru alimentarea elevilor.***

Norma financiară pentru anul 2019[[26]](#footnote-26), asigurată din mijloacele bugetare, pentru alimentarea gratuită a elevilor claselor I-IV din instituțiile de învățământ constituie ***10,80 lei/zi/elev***. CMC, prin Anexa nr.24 la Decizia nr. 9/4 din 19.12.2018 „Cu privire la aprobarea bugetului municipiului Chișinău pe anul 2019” a aprobat suplimentar, din mijloacele proprii, câte 2,85 lei/zi/elev. Astfel, normativul pentru alimentarea unui elev din instituțiile de învățământ din mun. Chișinău în anul 2019 a constituit ***13,65 lei/zi/elev.***

Pentru alimentarea gratuită a elevilor claselor I-IV din instituțiile de învățământ și a elevilor claselor V-IX[[27]](#footnote-27) (din familiile social vulnerabile) din mun. Chișinău au fost utilizate mijloace financiare în sumă totală de circa ***80 074,1 mii lei***.

În mun. Chișinău alimentarea elevilor este asigurată, prin prestarea serviciilor de alimentare, de către 5 ÎS/ÎM[[28]](#footnote-28) (în anul 2020 au fost înregistrate ca ÎM) fondate de către CMC, care sunt desemnate câștigătoare ale procedurilor de achiziție în marea majoritate a instituțiilor de învățământ din municipiu. Aceste întreprinderi prestează serviciile de alimentare utilizând gratuit spațiile cantinelor din instituțiile de învățământ cu suprafața totală de circa ***30 454,85 m2.*** Totodată, din contul mijloacelor bugetare, sunt achitate și serviciile comunale utilizate de către agenții economici care prestează servicii de alimentare a elevilor, care în anul 2019 au constituit circa ***14 251,4 mii lei***, din care pentru: energia electrică – 8 127,9 mii lei; energia termică – 2 949,7 mii lei; gaze naturale – 626,7 mii lei, și apă și canalizare – 2 547,1 mii lei *(vezi Anexa nr. 8 la Raportul de audit).*

***Din cauza că ÎS/ÎM care prestează servicii de alimentare a elevilor din instituțiile de învățământ preuniversitar din mun. Chișinău nu au asigurat evidența contabilă conformă a serviciilor de alimentare pe tip și unitate de serviciu prestat (dejun, prânz, abonament de alimentare etc.), auditul a fost limitat în determinarea costurilor reale pentru alimentarea elevilor. Totodată, cadrul normativ nu prevede normative cantitative de alimente per zi, necesare conform vârstei elevilor din clasele I-IV și V-XII, ceea ce face imposibilă urmărirea respectării meniului-model și cantității de produse alimentare consumate.***

ÎS/ÎM prestatoare de servicii de alimentare a elevilor din instituțiile de învățămînt din mun. Chișinău nu au asigurat o evidență contabilă conformă a produselor alimentare pentru prepararea bucatelor. Urmând a fi contabilizate la contul 2111 „Materii prime și materiale de bază”, de facto acestea sunt înregistrate la contul 2171 „Bunuri procurate în vederea revânzării”, la care, în momentul intrării în depozitul central, li se aplică un adaos comercial în medie de 25% (la unele – 20%, la altele – 30%), astfel majorând valoarea materiei prime. Ulterior, fiind transmisă de la depozitul central către depozitele instituțiilor de învățământ, materia primă este contabilizată la contul 2172 „Produse transmise spre vânzare magazinelor proprii”, fiind asigurată evidența contabilă sintetică (doar în sumă).

Această modalitate de evidență contabilă nu oferă posibilitatea de a efectua inventarierea inopinată pentru confirmarea soldurilor cantitative ale produselor alimentare aflate în depozitele din instituțiile de învățământ; nu oferă posibilitatea monitorizării soldurilor de produse alimentare, existente la depozitele din instituțiile de învățământ, pentru o mai bună planificare a achiziționării/completării acestora, ceea ce poate crea situația în care unele produse să fie în cantități excesive, iar altele să lipsească/sau să nu fie în cantitățile necesare pentru asigurarea calitativă a alimentării elevilor; face imposibilă monitorizarea utilizării la timp a produselor cu termenul de păstrare mic (produse lactate, carne, pește etc.), acestea fiind utilizate ulterior pot cauza intoxicații în rândul elevilor alimentați, precum și casarea și utilizarea cantitativă a produselor alimentare la prepararea dejunurilor/prânzurilor/abonamentelor pentru alimentare și a celor comercializate prin intermediul bufetelor. Deși în politicile contabile ale ÎS/ÎM este prevăzută utilizarea conturilor de gestiune (clasa 8), acestea nu sunt aplicate, ceea ce nu asigură evidența numărului de porții preparate și a costurilor reale pentru prepararea unui dejun/prânz/abonament pentru alimentare, fiind asigurată numai evidența contabilă sumativă a produselor livrate.

La produsele finale livrate se adaugă un adaos comercial în mărime de 30%. Astfel, adaosul comercial total mediu aplicat constituie 55% (25% la intrarea materiei prime și 30% la livrarea produsului finit).

***• Faptul că se confundă noțiunea de „cantine școlărești”, care sunt subdiviziuni ale instituțiilor finanțate din buget, cu agenții economici care prestează servicii de alimentare a elevilor în bază de contract, utilizând pentru aceasta imobilul cu denumirea de „cantină școlară”, a creat situația când unele entități, indiferent de forma de proprietate (ÎS, ÎM), care prestează servicii de alimentare a elevilor în cantinele școlărești, sunt scutite neîntemeiat de TVA, ceea ce le favorizează în raport cu altele (SRL, SA etc.), care desfășoară același gen de activitate, servicii de alimentație, dar nu utilizează spațiul școlii. De asemenea, această situație determină imposibilitatea respectării cantității alimentelor folosite de diferiți agenți economici (unul scutit și altul ce achită TVA).***

Potrivit prevederilor art.103 alin.(1) pct.11 din Codul fiscal, „*sunt scutite de TVA* ***produsele de fabricație proprie ale cantinelor studențești****,* ***școlare și ale cantinelor altor instituții de învățământ****, ale spitalelor și instituțiilor preșcolare, ale cantinelor care aparțin altor instituții și organizații din sfera social-culturală* ***finanțate, parțial sau în întregime, de la buget****, precum și ale cantinelor specializate în alimentarea bătrânilor nevoiași din contul organizațiilor de binefacere”*. Astfel, *produs de fabricație proprie al cantinei studențești/școlărești,* finanțate de la buget, sunt produsele preparate de către personalul angajat (bucătarii) de către instituția de învățământ, aceasta asigurând achiziționarea produselor alimentare. Însă, instituțiile de învățământ general *contractează servicii de alimentare a elevilor*, care sunt prestate de către agentul economic desemnat învingător al procedurii de licitație.

 *În același timp, cota TVA aplicată de către agenții economici la prestarea serviciilor de alimentare a elevilor nu este univocă.* Astfel, SRL Valiton Com a prestat servicii de alimentare a elevilor din 2 instituții de învățământ din mun. Chișinău[[29]](#footnote-29) aplicînd TVA la cota de 10%, în timp ce SRL Tractexim, care în anul 2019 a prestat servicii LT „Academia Copiilor”, utilizând spațiile blocului alimentar, a aplicat TVA la cota de 20%.

***Încasările bănești în numerar fără utilizarea echipamentelor de casă și control, precum și lipsa evidenței contabile separate a cheltuielilor aferente serviciilor de alimentare prestate instituțiilor de învățământ, a alimentelor vândute prin abonament, precum și a produselor comercializate prin intermediul bufetelor, creează riscul că nu toate mijloacele bănești încasate din vânzarea acestora sunt contabilizate de către ÎS/ÎM, precum și că costul serviciilor de preparare a bucatelor nu este determinat corect.***

Potrivit prevederilor art.8 alin.(2) lit.c) din Codul fiscal, contribuabilul este obligat să țină contabilitatea conform formelor și modului stabilit de legislație, să întocmească și să prezinte Serviciului Fiscal de Stat și serviciului de colectare a impozitelor și taxelor locale dările de seamă fiscale prevăzute de legislație, să asigure integritatea documentelor de evidență în conformitate cu cerințele legislației, să efectueze încasările bănești în numerar prin intermediul echipamentelor de casă și de control, respectând reglementările aprobate de Guvern, inclusiv Lista genurilor de activitate al căror specific permite efectuarea încasărilor bănești în numerar fără aplicarea echipamentelor de casă și de control.

Astfel, potrivit cadrului normativ[[30]](#footnote-30), pentru genul de activitate „asigurarea alimentației elevilor și personalului din instituțiile de învățământ primar și secundar general pe durata anului de studii”, se permite efectuarea încasărilor bănești în numerar fără aplicarea echipamentelor de casă și de control. Ținând cont de faptul că ÎS/ÎM comercializează prânzuri contra cost (numite abonamente) și unele produse prin intermediul bufetului (unitate structurală a ÎM), lipsa echipamentelor de casă și control și neeliberarea bonului de casă cumpărătorului creează, în opinia auditului, riscuri sporite de fraudă.

***Nefiind declarate autorități contractante, la achiziționarea materiei prime – produselor alimentare, ÎS/ÎM nu aplică procedura de achiziție publică, ci contractarea directă, ceea ce determină riscul procurării produselor în mod netransparent și la un preț ridicat față de prețul de piață, ce atrage după sine nerespectarea cantităților zilnice de produse alimentare necesare pentru un copil/elev.***

În cadrul auditului au fost analizate prețurile medii de procurare a unor produse alimentare[[31]](#footnote-31) de către ÎS/ÎM în una și aceeași perioadă. Rezultatele obținute denotă că există divergențe semnificative între prețurile aceluiași tip de produs procurat în aceeași perioadă, ceea ce se reflectă asupra neasigurării cantității zilnice de produse alimentare necesare per elev[[32]](#footnote-32). Analiza detaliată a prețurilor de procurare a peștelui, cărnii, fructelor și legumelor în anul 2019 de către ÎS/ÎM este prezentată *în Anexa nr.9 la Raportul de audit.*

***Ambiguitățile din cadrul normativ, ce stabilește termenul pentru care Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor eliberează autorizația sanitar-veterinară de funcționare a blocurilor alimentare, creează riscul că Agenția nu monitorizează anual starea blocurilor alimentare și a depozitelor de păstrare a produselor alimentare ale instituțiilor de învățământ.***

 Potrivit prevederilor pct. 6 și pct.7 din Instrucțiunea privind organizarea alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 722 din 18.07.2018[[33]](#footnote-33), *blocul alimentar al instituției de învățământ general este supus controlului pentru acordarea autorizației sanitar-veterinare de funcționare nu mai târziu de 1 septembrie a anului în curs. Eliberarea autorizației se efectuează anual în urma controlului privind pregătirea instituției de învățământ pentru noul an de studii efectuat de către o comisie mixtă, cu participarea reprezentanților autorităților publice locale, organelor locale de specialitate în domeniul învățământului, a subdiviziunilor teritoriale ale Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor.* Totodată, potrivit datelor din Anexa nr.1 la Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, *autorizația sanitar-veterinară se eliberează pe perioadă nedeterminată*. Probele de audit denotă că Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor eliberează autorizații noi, instituțiilor de învățământ, la data expirării autorizației precedente, pe o perioadă nedeterminată.

## **Obiectivul specific V. Externalizarea serviciilor de alimentare a copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general (preșcolar și preuniversitar) din r-nul Strășeni a fost fundamentată din punct de vedere cost-eficiență?**

***Nicio entitate responsabilă și/sau implicată în procesul de prestare a serviciilor de alimentație a copiilor/elevilor din r-nul Strășeni nu a fundamentat beneficiile economice, operaționale și sociale ale proiectului, și nu a indicat modul de eliminare a mai multor riscuri constatate la acest proiect, decizia de extindere a proiectului la nivel de republică comportând riscuri de sustenabilitate bugetară.***

Conform Hotărârii Guvernului nr.1260 din 19.12.2018 „Cu privire la aprobarea proiectului-pilot de organizare a alimentației copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general”, raionul Strășeni a fost desemnat în calitate de raion-pilot al unui model nou de organizare a alimentației copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general, bazat pe externalizarea serviciilor de alimentație. Modelul nou presupune că de organizarea alimentației copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ se va ocupa un agent economic specializat în oferirea serviciilor de alimentare, căruia, AAPL de nivelul I și de nivelul II, îi vor transmite în gestiune blocurile alimentare, cantinele și depozitele pentru păstrarea produselor alimentare și personalul încadrat. Agentul economic este selectat prin procedură de achiziție.

**La inițierea proiectului-pilot, nici AAPL din raionul Strășeni și nici Ministerul Finanțelor nu au determinat valoarea reală a cheltuielilor aferente serviciilor de alimentare a copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general din raionul Strășeni, care să includă: *i)* cheltuielile suportate pentru procurarea alimentelor; *ii)* valoarea cheltuielilor salariale și a contribuțiilor obligatorii ale persoanelor implicate în proces; *iii)* valoarea cheltuielilor pentru servicii (apă și canalizare, energie electrică, energie termică, gaze naturale); *iv)* valoarea amortizării/uzurii mijloacelor fixe și a bunurilor imobiliare utilizate; *v)* modul de includere în cost a TVA/calculare a TVA, în cazul prestării serviciului de instituția publică și de un agent economic. De menționat că autoritatea contractantă, fiind instituție bugetară, nu este plătitoare de TVA, iar la livrarea unor servicii procurate cu TVA, o include în costul serviciului, fără ca cumpărătorul să aibă dreptul la deducerea TVA, ceea ce cauzează majorarea valorii serviciilor prestate.**

De menționat că normativul financiar pentru alimentarea copiilor și elevilor per zi frecvență este aprobat anual prin Ordinul comun al ministrului Finanțelor și al ministrului Educației, Culturii și Cercetării și se prezumă că include deja TVA. De menționat că, anterior nici MECC, nici MF nu au putut prezenta CCRM informații exhaustive privind tipurile de cheltuieli (la nivel de ECO) care se finanțează din bugetul de stat prin transferuri cu destinație specială pentru învățământ.

Consiliul raional Strășeni, în urma licitației deschise pentru achiziția serviciilor sociale de alimentație în instituțiile de educație timpurie, primară, gimnazială și liceală din r-nul Strășeni, la data de 29.03.2019, cu începere de la 01.04.2019, a desemnat câștigător un agent economic nerezident – UAB „PONTEM”, pe un termen de 5 ani, valoarea estimată a serviciilor, conform caietului de sarcini, fiind de ***116,1 mil. lei*** ***(fără TVA)*** pentru toată durata de valabilitate a contractului. Potrivit ofertei depuse de agentul economic, valoarea totală a serviciilor constituie ***150,8 mil. lei (fără TVA),*** valoarea cu TVA constituind ***180,9 mil. lei***, la care a fost semnat contractul de achiziție a serviciilor sociale de alimentație în instituțiile de învățământ general din raionul Strășeni. Astfel, valoarea contractului a fost majorată cu ***34,7 mil. lei,*** sau cu ***29,9%*** față de valoarea specificată în caietul de sarcini. Autoritatea contractantă nu a fundamentat valoarea estimată a serviciilor, ca urmare nu se știe dacă s-a ținut cont de faptul că normele financiare pentru alimentarea copiilor/elevilor din instituțiile din învățământ au tendința de creștere de la an la an, iar numărul de zile/copii de alimentare este variabil.

Potrivit Anexei nr.1 la Contractul de achiziție semnat, valoarea serviciilor prestate în anul 2019 (9 luni) a constituit ***20,7 mil. lei.*** Totodată, agentul economic a livrat servicii în valoare totală de ***21,1 mil. lei***, ceea ce este cu ***0,4 mil. lei*** mai mult decât prevederile contractului.

Analiza alocațiilor planificate de AAPL din r-nul Strășeni pentru alimentarea copiilor și elevilor din instituțiile de învățămînt general (grădinițe, gimnazii și licee) pentru anul 2019 a stabilit că au fost planificate alocații totale în sumă de ***31,3 mil. lei***. Cheltuielile efective, în anul de referință, au constituit ***29,5 mil. lei.*** În perioada ianuarie-martie 2019, alimentarea copiilor și elevilor a fost asigurată de către instituțiile de învățământ (personalul blocurilor alimentare fiind angajat de către instituția de învățământ). Ulterior, pe parcursul anului, în urma semnării contractului de achiziție a serviciilor sociale de alimentație, toate alocațiile planificate pentru asigurarea de sine stătătoare de către instituțiile de învățământ a alimentației copiilor și elevilor pentru perioada aprilie – decembrie, care includ: alocațiile pentru retribuirea muncii angajaților blocurilor alimentare și contribuțiile obligatorii; alocațiile pentru serviciile comunale, consumate de blocurile alimentare; alocațiile pentru achiziționarea produselor alimentare pentru asigurarea alimentației copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general au fost precizate la contul 222990 „Servicii neatribuite altor alineate” în sumă de ***22,6 mil. lei.***

Alocațiile planificate și cele executate (cheltuielile efective) pentru alimentarea copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general din raionul Strășeni au constituit: în anul 2019 – ***31,1 mil. lei*** (alocații precizate) și, respectiv, ***29,5 mil. lei*** (cheltuieli efective), ceea ce este mai mult cu ***4,9 mil. lei*** (plan precizat) și, respectiv, cu ***6,7 mil. lei*** (cheltuieli efective) decât în anul 2018, una din explicații fiind majorarea salariului personalului blocurilor alimentare din instituțiile de învățământ.

Analiza valorii serviciilor de alimentare livrate în anul 2019 în funcție de numărul de zile/copii și a normativului financiar per copil/elev/zi pentru procurarea alimentelor, aprobat prin cadrul normativ, a stabilit că valoarea serviciilor de alimentare urma să constituie ***14,9 mil. lei***, sau cu ***6,2 mil. lei*** mai puțin decât a facturat agentul economic.

Potrivit Actelor de prestare a serviciilor, anexate la facturile fiscale emise de către agentul economic, valoarea serviciului include și un adaos de 29,9% din suma calculată în funcție de numărul de zile/copil/elev frecventate și normativul financiar aprobat, care în anul bugetar încheiat a constituit ***4,5 mil. lei,*** precum și în 7 perioade (lunile mai-noiembrie) la serviciile livrate a fost aplicată și TVA de 10% în valoare totală de ***1,3 mil. lei***, iar în luna aprilie și în luna noiembrie, TVA în valoare de ***0,4 mil. lei***, a fost inclusă în valoarea livrărilor, fiind indicată numai în Actele de primire-predare a serviciilor.

Potrivit informațiilor primite de la Agenția Națională pentru Sănătate Publică, care în anul 2019 a efectuat monitorizarea implementării proiectului-pilot în instituțiile de învățămînt din raionul Strășeni, pe domeniile de competență ale acesteia, acest proiect prevedea părți pozitive[[34]](#footnote-34). Totodată, au fost identificate unele probleme care încă nu au fost în totalitate soluționate, cum ar fi:

* nu în toate instituțiile de învățământ se respectă meniul-model coordonat, din punct de vedere calitativ, cantitativ și al sortimentului bucatelor;
* în instituțiile preșcolare de învățământ, în comparație cu anul 2018, s-a majorat în alimentația copiilor cantitățile pe unele produse alimentare, cum ar fi: fructe proaspete, legume, ouă, lapte și produse lactate acide lichide, carne[[35]](#footnote-35), dar concomitent s-a majorat și cantitatea de crupe[[36]](#footnote-36). Pe unele poziții, cum ar fi: cartofii, pește, paste făinoase, pâinea[[37]](#footnote-37), a fost înregistrată și diminuarea cantităților de produse alimentare necesare per copil.

De asemenea, au fost costatate probleme la respectarea tehnologiei de pregătire a bucatelor, igienei personale a angajaților blocului alimentar, igienizarea suprafețelor de către angajații din subordine, ceea ce supune riscului sănătatea copiilor din instituțiile preșcolare de învățământ.

Agentul economic își desfășoară activitatea utilizând blocurile alimentare, cantinele și depozitele pentru păstrarea produselor alimentare ale instituțiilor de învățământ preșcolar și preuniversitar transmise acestuia în locațiune.

Potrivit prevederilor capitolului 7 din Contract, *prestatorul se obligă să doteze cantinele instituțiilor de învățământ cu utilaj și echipament necesar bunei funcționări, precum și de a asigura reparația spațiilor destinate cantinelor instituțiilor de învățământ*. Însă, nu a fost întocmit și coordonat cu beneficiarul un plan de dotare/reparație, unde ar fi indicată instituția de învățământ, perioada de efectuare a reparației/dotării, suma acestora, ce se va întâmpla cu utilajul procurat după încetarea contractului – va fi transmis beneficiarului sau nu etc.

Deși agentul economic a prezentat o listă cu investițiile efectuate (reparații capitale și curente ale blocurilor alimentare, procurarea veselei pentru cantine etc.), CR Strășeni nu a prezentat documente confirmative, cum ar fi acte de recepție finală a reparațiilor capitale. Potrivit datelor din Declarația cu privire la impozitul pe venit pentru anul 2019 (Forma VEN 12) prezentată de către agentul economic, acesta a declarat cheltuieli aferente reparației mijloacelor fixe utilizate conform contractului de arendă (locațiune) în sumă de 848,1 mii lei, precum și achitarea la 5 persoane a sumei de 193,7 mii lei (sursa de venit FOL), venituri obținute de către persoanele fizice care nu desfășoară activitate de întreprinzător de la transmiterea în posesie și/sau folosință (locațiune, arendă, uzurfruct) a proprietății mobiliare și imobiliare[[38]](#footnote-38). Acest fapt denotă că blocurile alimentare ale instituțiilor de învățământ din raionul Strășeni nu sunt unicele imobile preluate în locațiune în care agentul economic putea să efectueze lucrări de reparație.

Serviciile de alimentare sunt prestate în 66 instituții de învățământ, dintre care: 41 de instituții de educație timpurie și 25 de instituții de învățământ preuniversitar. Potrivit prevederilor pct. 9 din HG nr. 1260/2018, AAPL de nivelul I din raionul Strășeni li s-a recomandat transmiterea în comodat APL de nivelul II a blocurilor alimentare și a depozitelor pentru păstrarea produselor alimentare din instituțiile de educație timpurie.

Astfel, CR Strășeni a transmis în locațiune agentului economic imobile cu suprafața totală de 2 937,65 m2 și bunuri materiale (utilaje și materiale din dotarea cantinelor) în valoare de 2 960,2 mii lei. De menționat că, până la sfârșitul anului 2019, 5 APL de nivelul I nu și-au dat acordul de sublocațiune a bunurilor imobile ce aparțin la 18 instituții de învățământ, cu suprafața totală de 1 784,99 m2, și a bunurilor materiale în valoare de 2 201,5 mii lei, care sunt utilizate de agentul economic pentru prestarea serviciului de alimentare a copiilor și elevilor. În anul 2019, acesta a achitat pentru locațiune 735,2 mii lei, din care: 220,6 mii lei – pentru locațiunea bunurilor imobile, și 514,6 mii lei – pentru locațiunea bunurilor materiale. La rândul său, CR Strășeni nu a repartizat AAPL de nivelul I aceste mijloace, ci le-a direcționat pentru achitarea serviciilor de alimentare. De asemenea, agentul economic a achitat plata pentru serviciile comunale (energia electrică, gaze naturale, apa și canalizarea) utilizate, în anul 2019 suma achitată constituind ***0,9 mil. lei***, care au fost repartizate ulterior proprietarilor de imobile. De menționat că APL de nivelul I care nu au transmis bunurile imobile agentului economic suportă cheltuielile pentru serviciile comunale din mijloacele proprii, care în anul 2019 au constituit ***0,6 mil. lei.***

Ținem să menționăm că Ministerul Educației, Culturii și Cercetării a prezentat, la data de 29.06.2020, Cancelariei de Stat Raportul generalizat privind modul de organizare a alimentației copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general din r-nul Strășeni, în care a indicat mai multe probleme în derularea proiectului-pilot, cum ar fi:

* în unele instituții, personalul blocurilor alimentare a fost remunerat cu salarii mai mici decât cel stabilit prin Legea nr.270/2018; nu a fost achitat sporul pentru performanță și pentru condiții speciale, din care cauză au demisionat 20 de persoane;
* 3 zile la rând agentul economic nu a avut personal (bucătari) la pregătirea bucatelor, instituțiile de învățământ fiind nevoite să soluționeze în mod autonom situația creată, agentul economic neputând-o rezolva, precum și nu răspundea la apelurile telefonice;
* nu este clar cine asigură integritatea bunurilor transmise în locațiune agentului economic;
* potrivit prevederilor cadrului normativ, în instituțiile de învățământ este creată comisia de triere. Fără aprecierea bucatelor finite și fără mențiunea respectivă în registrul de triaj al produselor culinare finite pe fiecare fel de bucate se interzice distribuirea bucatelor finite. Însă, contractul de achiziție a serviciilor sociale de alimentare a elevilor semnat nu conține prevederi cu referire la comisia de triere, astfel nefiind clar cine monitorizează calitatea bucatelor finite repartizate elevilor. Persoanele responsabile de alimentarea copiilor/elevilor din instituția de învățământ (directorul și asistentul medical) nu au acces la blocurile alimentare, nefiind clar care este responsabilitatea acestora.

Și Agenția Achiziții Publice, în Nota sa, a indicat mai multe iregularități la contractarea serviciilor sociale de alimentare a copiilor și elevilor din raionul Strășeni, **concluzionând** că *proiectul-pilot de organizare a alimentației copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general prezintă mai multe neajunsuri și riscuri constatate atât în partea ce ține de desfășurarea procedurii de achiziție, cât și în partea ce ține de implementarea conformă a contractului de achiziție. Organizarea serviciilor de alimentare bazat pe externalizarea serviciului, care ar urma să aibă drept scop îmbunătățirea alimentației copiilor, inclusiv realizarea anumitor investiții de către prestatorul de servicii, necesită o revizuire fundamentală atât prin prisma carențelor constatate, cât și a unui studiu de fezabilitate care urmează a fi efectuat prin implicarea mai multor instituții responsabile de diferite dimensiuni și cu tangență directă sau indirectă în domeniul alimentației publice. În forma actuală, implementarea noului model de organizare a alimentației la nivel de țară, pe un termen de 5 ani, conține unele riscuri atât pentru beneficiarii finali ai acestui proiect, cât și pentru autoritățile contractante.*

Cu toate acestea, Ministerul Educației, Culturii și Cercetării a concluzionat că, *per general, modelul de organizare a alimentației copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general prin achiziționarea de servicii de alimentare este unul benefic – atât pentru copii/elevi, cât și pentru cadrele manageriale și personalul instituției, cu condiția realizării acestuia în conformitate cu legislația în vigoare.*

**Ținând cont de faptul că nicio entitate responsabilă și/sau implicată în procesul de prestare a serviciilor de alimentație a copiilor/elevilor din r-nul Strășeni nu a fundamentat beneficiile economice, operaționale și sociale ale proiectului, și nu s-a indicat modul de eliminare a mai multor riscuri constatate la acest proiect, decizia de extindere a acestui proiect la nivel de republică comportă riscuri de sustenabilitate bugetară.**

# V. CONCLUZIA GENERALĂ

Verificând conformitatea alimentației copiilor în instituțiile de învățământ preșcolar și școlar din mun. Chișinău și 10 UAT, misiunea de audit denotă că APL nu au respectat cantitățile zilnice necesare de produse alimentare pentru un copil/elev, ceea ce a condiționat și nerespectarea normativului financiar aprobat. Totodată, modul de organizare a alimentației copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general nu este fundamentat economic, în acest sens lipsind evidența conformă a tuturor cheltuielilor aferente. De asemenea, achizițiile efectuate de întreprinderile municipale nu sunt transparente, iar prețurile de achiziție a unor alimente în aceeași perioadă diferă semnificativ.

# VI. RECOMANDĂRI

*Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale:*

1. să examineze oportunitatea ajustării prevederilorOrdinul ministrului Sănătății nr. 638 din 12.08.2016, asigurând stabilirea cantității alimentelor zilnic necesare pentru alimentarea elevilor din clasele I-XII, similar normelor stabilite pentru alimentarea copiilor din instituțiile de învățământpreșcolar (pct.4.2. și pct. 4.4.);

*Ministerului Finanțelor:*

1. de comun cu Ministerul Educației, Culturii și Cercetării și Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, să asigure corelarea normativului financiar cu costurile pentru asigurarea cantității zilnice necesare de produse alimentare pentru un copil din instituțiile de învățământ (pct.4.1. și pct. 4.2.);
2. de comun cu Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, să asigure fundamentarea economică a cheltuielilor ce trebuie acoperite prin normativul financiar pentru alimentarea copiilor/elevilor din instituțiile de învățământ, aprobat prin Ordinul comun al ministrului Educației, Culturii și Cercetării și al ministrului Finanțelor nr. 13/6 din 11.01.2019 (pct.4.2.);
3. să asigure fundamentarea economică și indicarea expresă a cheltuielilor aferente procesului de alimentare a copiilor/elevilor din instituțiile de învățământ, care urmează a fi suportate din bugetul de stat, în cazul contractării serviciilor de alimentare de la agenții economici, cu examinarea ulterioară a necesității modificării modului de finanțare din buget a acestor cheltuieli (pct.4.4.);
4. să coreleze cadrul normativ aferent achiziției publice la specificul achiziției serviciilor de alimentare a copiilor finanțate din bugetul de stat conform normativului financiar aprobat și priorității asigurării alimentării copiilor/elevilor(pct.4.4.);
5. să revizuiască prevederile Codului fiscal în sensul aplicării corecte și uniforme a scutirilor și/sau calculelor TVA aferente prestării serviciilor de alimentație finanțate din buget, de către toți agenții economici indiferent de forma organizatorico-juridică a acestora (ÎS, ÎM, SRL, SA etc.) (pct.4.4.);
6. de comun cu Serviciul Fiscal de Stat, să asigure aplicarea de către agenții economici a echipamentelor de casă și control la încasările bănești în numerar aferente prestării serviciilor de alimentare a elevilor din instituțiile de învățământ general (pct.4.4.);
7. de comun cu CR Strășeni, să asigure fundamentarea beneficiilor economice, operaționale și sociale ale proiectului de externalizare a serviciilor de alimentație a copiilor/elevilor din r-nul Strășeni, precum și a modului de eliminare a mai multor riscuri constatate la implementarea acestui proiect (pct.4.5.);

**Consiliului Municipal Chișinău, Primarului General al municipiului Chișinău; Consiliilor locale și Primarilor municipiilor Ungheni, Comrat, Edineț și Soroca; orașelor Ialoveni, Nisporeni, Fălești și Sângerei, comunei Băcioi, satului Măgdăcești, Consiliului raional și Președintelui raionului Strășeni:**

1. să asigure respectarea cantității zilnice necesare de produse alimentare pentru un copil/elev din instituțiile de învățământ, aprobate prin Ordinul ministrului Sănătății nr. 638 din 12.08.2016[[39]](#footnote-39), precum și a normativului financiar alocat din bugetul de stat și cel local pentru finanțarea alimentației copiilor (pct.4.1. și pct.4.2.);
2. să asigure aplicarea conformă a procedurilor de achiziție publică a alimentelor în scopul eliminării procurării unor produse alimentare la prețuri majorate (pct.4.3.);

**Consiliului Municipal Chișinău, Primarului General al municipiului Chișinău:**

1. să asigure eficientizarea modului de prestare a serviciilor de alimentație a elevilor din instituțiile de învățământ, inclusiv de către ÎS/ÎM a căror fondator este CMC, cu instituirea unei evidențe conforme și separate a cheltuielilor înregistrate pentru diferite servicii prestate/produse vândute (pct.4.4.).

# VII. SEMNĂTURILE ECHIPEI DE AUDIT

Notă: Prezentul Raport de audit a fost întocmit în baza probelor acumulate de către echipa de audit, în următoarea componență:

Aurelia Usatîi, auditor public principal, șef de echipă, Alla Leașoc, auditor public principal; Nicolai Ialamov, auditor public.

***Responsabil de elaborarea Raportului de audit:***

***Aurelia Usatîi****,*

*auditor public principal,*

*șef de echipă \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_*

***Responsabil de monitorizarea și asigurarea calității auditului:***

***Sergiu Știrbu,***

*șeful Direcției generale de audit V \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_*

**Anexa nr.1**

**Lista actelor normative care au servit drept surse ale criteriilor de audit**

Legea bugetului de stat pentru anul 2019 nr.303 din 30.11.2018;

Legea finanțelor publice și responsabilitățile bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014;

Legea nr.397-XV din 16.10.2003 privind finanțele publice locale;

Legea nr.435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă;

Legea nr.436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală;

Codul educației al Republicii Moldova nr.152 din 17.07.2014;

Hotărârea Guvernului nr.722 din 18.07.2018 „Pentru aplicarea Instrucțiunii privind organizarea alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general”;

Hotărârea Guvernului nr.868 din 08.10.2014 „Privind finanțarea în bază de cost standard per elev a instituțiilor de învățământ general din subordinea autorităților publice locale de nivelul al doilea”;

Ordinul ministrului Sănătății nr.638 din 12.08.2016 „Cu privire la implementarea Recomandărilor pentru un regim alimentar sănătos și activitate fizică adecvată în instituțiile de învățământ din Republica Moldova”;

Ordinul comun al ministrului Educației, Culturii și Cercetării și al ministrului Finanțelor nr.13/06 din 11.01.2019 „Cu privire la normele financiare pentru alimentarea copiilor/elevilor din instituțiile din învățămînt;

Decizia CMC nr. 9/4 din 19.12.2018 „Cu privire la aprobarea bugetului municipal Chișinău pe anul 2019”.

1. Art.145 din Codul educației al Republicii Moldova nr.152 din 17.07.2014. [↑](#footnote-ref-1)
2. Hotărârea Guvernului nr.234 din 25.02.2005 „Cu privire la alimentarea elevilor”. [↑](#footnote-ref-2)
3. Art.12 din Legea nr.78-XV din 18.03.2004 privind produsele alimentare; pct. 6 și pct. 7 din Instrucțiunea privind organizarea alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.722 din 18.07.2018. [↑](#footnote-ref-3)
4. Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova nr.260 din 07.12.2017. [↑](#footnote-ref-4)
5. Hotărârea Curții de Conturi nr.77 din 27.12.2019 „Privind aprobarea Programului activității de audit a Curții de Conturi pe anul 2020”. [↑](#footnote-ref-5)
6. Hotărârea Curții de Conturi nr.2 din 24.01.2020 „Cu privire la Cadrul Declarațiilor Profesionale ale INTOSAI”. [↑](#footnote-ref-6)
7. ÎS „Adolescența”; ÎS „Liceist”; ÎS „Rîșcani- SC”; ÎS „Bucuria – El”; ÎM „Piața Centrală”. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ordinul ministrului Sănătății nr.638 din 12.08.2016 „Cu privire la implementarea Recomandărilor pentru un regim alimentar sănătos și activitate fizică adecvată în instituțiile de învățământ din Republica Moldova” (în continuare – Ordinul ministrului Sănătății nr.638 din 12.08.2016). [↑](#footnote-ref-8)
9. *Peștele* - fiind asigurat în volume de la 40 la sută până la 96 la sută din cantitatea zilnică per copil; *carnea* – de la 59 până la 97 la sută (au fost însă și instituții preșcolare de învățământ care au asigurat cantitatea zilnică per copil cu depășirea cantității aprobate, care a variat de la 102 pînă la 178 la sută). *Fructele proaspete* – variind de la 3 pînă la 97 la sută din cantitatea zilnică per copil (la unele instituții preșcolare fiind asigurată supracantitatea zilnică de fructe proaspete care a variat de la 103 pînă la 174 la sută). *Fructele uscate* – de la 17 pînă la 94 la sută. *Cartofi* – de la 53 pînă la 97 la sută. *Legume* – de la 46 pînă la 97 la sută etc. [↑](#footnote-ref-9)
10. *Crupe și alte derivate ale cerealelor integrale* – între 103 și 188 la sută din cantitatea zilnică per copil aprobată, *pâinea de grâu* – între 105 și 188 la sută, *pâinea de secară* – de la 102 până la 203 la sută; *leguminoasele* – de la 103 până la 475 la sută, *brânza tare* – de la 103 până la 268 la sută, *sarea iodată* – cantitatea zilnică per copil a fost asigurată în exces, aceasta variind de la 101 până la 368 la sută etc. [↑](#footnote-ref-10)
11. *Cartofi* – la 47 instituții preșcolare de învățământ cantitatea zilnică per copil asigurată a variat de la 13 până la 96 la sută din cantitatea zilnică aprobată; *fructe uscate* – de la 4 până la 90 la sută; *ouă* – de la 9 la 95 la sută; *legume* – de la 11 până la 95 la sută; *lapte și produse lactate acide lichide* – de la 8 până la 97 la sută; *brânză semigrasă* – între 10 și 97 la sută; *carne* – de la 10 până la 97 la sută; *pește* – de la 22 până la 71 la sută etc. Supracantitatea zilnică per elev a fost asigurată la următoarele produse: *pâine de grâu* – de la 103 până la 332 la sută; *crupe și alte derivate ale cerealelor integrale* – de la 103 până la 219 la sută; *leguminoase* – de la 104 până la 592 la sută; *produse de cofetărie* – de la 105 până la 1628 la sută; *sare iodată* – de la 110 până la 642 la sută etc. [↑](#footnote-ref-11)
12. Art.4 alin.(1) lit.h) din Legea nr.435- XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ordinul comun al ministrului Educației, Culturii și Cercetării și ministrului Finanțelor nr.13/06 din 11.01.2019 „Cu privire la normele financiare pentru alimentarea copiilor/elevilor din instituțiile din învățământ”. [↑](#footnote-ref-13)
14. Grupele de grădiniță din cadrul școlii primare-grădiniță nr. 124 din sect. Botanica. [↑](#footnote-ref-14)
15. UAT:Ialoveni – 3 instituții; Ungheni – 6 instituții; Comrat – 7 instituții; Edineț – 6 instituții; Soroca – 9 instituții; Nisporeni – 3 instituții; Fălești – 6 instituții; Sângerei – 4 instituții; Băcioi – 4 instituții; Măgdăcești – 1 instituție. [↑](#footnote-ref-15)
16. UAT:Ialoveni – 1110 copii; Ungheni – 1959 copii; Comrat – 955 copii; Edineț – 714 copii; Soroca – 1011 copii; Nisporeni – 460 copii; Fălești – 535 copii; Sângerei – 794 copii; Băcioi – 403 copii; Măgdăcești – 206 copii. [↑](#footnote-ref-16)
17. UAT:Ialoveni – 3470,2 mii lei; Ungheni – 7674,5 mii lei; Comrat – 4161,0 mii lei; Edineț – 2295,2 mii lei; Soroca – 6155,0 mii lei; Nisporeni – 2025,9 mii lei; Fălești – 3148,3 mii lei; Sângerei – 2896,4 mii lei; Băcioi – 1566,6 mii lei; Măgdăcești – 1171,0 mii lei. [↑](#footnote-ref-17)
18. UAT:Ialoveni – 2737,2 mii lei; Ungheni – 4747,5 mii lei; Comrat – 2555,0 mii lei; Edineț – 1301,6 mii lei; Soroca – 3296,1 mii lei; Nisporeni – 945 mii lei; Fălești – 2127,6 mii lei; Sângerei – 1930,9 mii lei; Băcioi – 1051,8 mii lei; Măgdăcești – 792,6 mii lei. [↑](#footnote-ref-18)
19. UAT:Ialoveni – 733,0 mii lei; Ungheni – 2927,0 mii lei; Comrat – 1606,0 mii lei; Edineț – 993,6 mii lei; Soroca – 2858,9 mii lei; Nisporeni – 1080,9 mii lei; Fălești – 1020,7 mii lei; Sângerei – 965,5 mii lei; Băcioi – 514,8 mii lei; Măgdăcești – 378,4 mii lei. [↑](#footnote-ref-19)
20. UAT Măgdăcești, Grădinița „Floricica”. [↑](#footnote-ref-20)
21. SRL Victoris-Impex a livrat în aceeași perioadă (semestrul I) pește la prețuri diferite, de 37,5 lei/kg (la DETS Botanica) și, respectiv, 41,76 lei/kg (DETS Buiucani) și în semestru II – la prețul de 37,6 lei/kg (DETS Buiucani) și, respectiv, 43,01 lei/kg (DETS Ciocana); SRL Pascolina a livrat pește în semestrul II la prețul de 39,9 lei/kg (DETS Botanica) și, respectiv, 44,22 lei/kg (DETS Centru); file de găină (în semestrul I) – la prețul de 57,6 lei/kg (DETS Botanica) și, respectiv, 64,8 lei/kg (DETS Ciocana); SRL Asmager – a livrat pește în semestrul II la prețuri diferite, de 37,14 lei/kg (DETS Centru) și, respectiv, 43,3 lei/kg (DETS Râșcani). [↑](#footnote-ref-21)
22. Ca exemplu, DETS Buiucani a procurat pește încheind 4 contracte, câte 2 contracte cu 2 agenți economici (cu SRL Victoris-Impex, și cu SRL Fabi-Lina – pentru perioada octombrie – decembrie); DETS Centru, a procurat pește de la 2 agenți economici, încheind 3 contracte, dintre care unul de mică valoare (cu SRL Amager), și 2 contracte pentru una și aceeași perioadă - semestrul II, cu doi agenți economici la prețul per/kg diferit (SRL Pascolina cu 44,22 lei/kg și SRL Amager cu 37,14 lei/kg). [↑](#footnote-ref-22)
23. *Ca exemplu,* primăria or. Ialoveni și primăria com. Băcioi au procurat *peștele* în primul semestru al anului 2019 la prețul de 38,4 lei/kg (Ialoveni) și la prețul de 43,5 lei/kg (Băcioi); în semestrul întâi – *carnea de vită* la prețul de 107,4 lei/kg (Ialoveni) și la prețul de 99 lei/kg (Băcioi); *fileul de găină* – la prețul de 56,4 lei/kg (Ialoveni) și de 59,7 lei/kg (Băcioi); *banane* în trimestrele I și II la prețul de 28,6 lei/kg și în trimestrele III și IV – la prețul de 22,4 lei/kg (Ialoveni), iar primăria Băcioi – în trimestrele I, II și III, la prețul de 35 lei/kg, și în trimestrul IV – la prețul de 28 lei/kg; *dovlecei* – primăria Ialoveni, în semestrul II – la prețul de 6,92 lei/kg, pe când primăria Băcioi – în trimestrul III – la prețul de 50 lei/kg, și în trimestrul IV – la prețul de 26 lei/kg; *castraveți* – primăria Ialoveni a achiziționat, în trimestrele III și IV, la prețul de 32,6 și 10,9 lei/kg, iar primăria Băcioi, în aceeași perioadă, la prețul de 45 lei/kg (trimestrul III) și de 27 lei/kg (trimestrul IV); roșii – primăria Ialoveni a procurat, în trimestrele II, III și IV, la prețul de 29,8 și 9,9 lei/kg, iar primăria Băcioi – la prețul de 45 lei/kg (în trimestrele II și III) și de 29,9 lei/kg (în trimestrul IV) etc. [↑](#footnote-ref-23)
24. LT „Gaudeamus”; LT „Ginta Latină”; LT Budești; LT „M. Berezovschi” și LT „Academia Copiilor”. [↑](#footnote-ref-24)
25. SRL „Savuros-Prim”; ÎI „Costiuc Larisa” și SRL „Tractexim”. [↑](#footnote-ref-25)
26. Ordinul comun al ministrului Educației, Culturii și Cercetării și al ministrului Finanțelor nr.13/6 din 11.01.2019 „Cu privire la normele financiare pentru alimentarea copiilor/elevilor din instituțiile din învățământ”. [↑](#footnote-ref-26)
27. Acești elevi sunt alimentați gratuit din contul mijloacelor alocate din bugetul local de către CMC în cuantum de 13,65 lei/elev/zi. [↑](#footnote-ref-27)
28. ÎS „Adolescența”; ÎS „Liceist”; ÎS „Rîșcani – SC”; ÎS „Bucuria-El”; ÎM „Piața Centrală”. [↑](#footnote-ref-28)
29. Centrul de excelență în transporturi din mun. Chișinău și Școala profesională nr.4 din mun. Chișinău (probele de audit au fost acumulate în cadrul misiunii auditului financiar la MECC și preluate pentru comparație). [↑](#footnote-ref-29)
30. Pct. 16 din Lista genurilor de activitate al căror specific permite efectuarea încasărilor bănești în numerar fără aplicarea echipamentelor de casă și de control, anexată la Regulamentul cu privire la exploatarea echipamentelor de casă și de control pentru efectuarea decontărilor în numerar și/sau prin alt instrument de plată, care la rândul său este aprobat prin Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.141 din 27.02.2019 „Cu privire la aplicarea echipamentelor de casă și de control la efectuarea decontărilor”. [↑](#footnote-ref-30)
31. Legumele, fructele, carnea și peștele. [↑](#footnote-ref-31)
32. *De exemplu,* în perioada ***ianuarie-martie,*** prețul de procurare a *ardeiului* a variat de la 48 până la 55 lei/kg; prețul de procurare a *cartofului* – de la 7,4 până la 9 lei/kg; *ceapa* – 11-13 lei/kg; *morcovul* – 8,5-12 lei/kg; *roșiile* – 28,6-32,9 lei/kg; *varza* – 8,5-12,8 lei/kg; *carnea de bovină* – de la 82 până la 112 lei/kg; *fileul de pui* – 61-65 lei/kg etc. În perioada ***aprilie-iunie,*** prețul de procurare a *ardeiului* a variat de la 30 până la 65 lei/kg; *cartoful* – de la 9 până la 18 lei/kg; *castraveții* – de la 10 până la 34,6 lei/kg; *conopida* – 30-44 lei/kg; *dovleceii* – de la 15 până la 32 lei/kg; *roșiile* – 25-32,7 lei/kg; *varza* – de la 5,5 la 15,6 lei/kg; *lămâile* – de la 28 până la 40 lei/kg; *carnea de bovină* – de la 82 până la 116 lei/kg; *fileul de pui* – de la 62 până la 73,7 lei/kg; *peștele* – 54-58 lei/kg etc. În perioada ***septembrie-octombrie,*** prețul de procurare a variat: la *ardei* – de la 12 până la 27 lei/kg; *dovleceii* – de la 9 până la 13,7 lei/kg; *roșiile* – de la 5,4 până la 16,7 lei/kg; *varza* – 6,6-9,2 lei/kg; *lămâile* – 30,7-37,9 lei/kg; *carnea de bovină* – de la 82 până la 121 lei/kg; *fileul de pui* – de la 64,6 până la 74 lei/kg; *peștele* – de la 54 până la 57,4 lei/kg etc. În perioada ***noiembrie-decembrie,*** prețul de procurare a variat de la 16,3 până la 38 lei/kg la *ardei*; de la 9 până la 27,7 lei/kg la *dovlecei*; de la 25 până la 29,3 lei/kg la *roșii*; de la 6,6 până la 9,2 lei/kg la *varză;* de la 82 până la 117 lei/kg la *carnea de bovină;* de la 65,9 până la 72 lei/kg la *fileul de pui;* de la 54 la 64 lei/kg la *pește* etc. [↑](#footnote-ref-32)
33. Hotărârea Guvernului nr.722 din 18.07.2018 „Pentru aprobarea Instrucțiunii privind organizarea alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general”. [↑](#footnote-ref-33)
34. Prezența unui singur agent economic responsabil de organizarea alimentației; achiziționarea produselor alimentare de origine autohtonă cu excluderea intermediarilor; meniurile de repartiție să fie elaborate de inginerul tehnolog în alimentație publică etc. [↑](#footnote-ref-34)
35. Fructe proaspete – de la 78,5% la 133%; legume – de la 79% la 97,1%; ouă – de la 78% la 85%; lapte și produse lactate acide lichide – de la 68,8% la 73,5%; carne – de la 85,9% la 98,5%. [↑](#footnote-ref-35)
36. De la 141,4% la 166%. [↑](#footnote-ref-36)
37. Cartofi – de la 92% la 84,7%; pește – de la 74% la 40%; paste făinoase – de la 117,4% la 75%; pâine – de la 110% la 86,7%. [↑](#footnote-ref-37)
38. Nota de informare privind salariul și alte plăți efectuate de către patron în folosul angajaților, precum și plățile achitate rezidenților din alte surse de venit decât salariul și impozitul pe venit reținut din aceste plăți (Forma IALS18). [↑](#footnote-ref-38)
39. Ordinul ministrului Sănătății nr.638 din 12.08.2016. [↑](#footnote-ref-39)