Aprobat prin

Hotărârea Curții de Conturi

nr.48 din 30 iulie 2021

****

**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, [www.ccrm.md](http://www.ccrm.md); e-mail: [ccrm@ccrm.md](mailto:ccrm@ccrm.md) |

**RAPORTUL**

**auditului conformității asupra achizițiilor publice**

**în cadrul sistemului Ministerului Finanțelor în anii 2019-2020**

Cuprins

[LISTA ACRONIMELOR 4](#_Toc79073187)

[Glosar 4](#_Toc79073188)

[I. SINTEZA 5](#_Toc79073189)

[II. PREZENTAREA GENERALĂ 7](#_Toc79073190)

[2.1. Domeniul auditat 7](#_Toc79073191)

[2.2. Cadrul instituțional 8](#_Toc79073192)

[2.3. Achizițiile publice în cadrul sistemului MF 9](#_Toc79073193)

[2.4. Responsabilitățile conducerii în domeniul achizițiilor publice 10](#_Toc79073194)

[III. SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI 10](#_Toc79073195)

[3.1. Mandatul legal și scopul auditului 10](#_Toc79073196)

[3.2. Abordarea auditului 10](#_Toc79073197)

[Responsabilitatea auditorului 11](#_Toc79073198)

[IV. CONSTATĂRI 11](#_Toc79073199)

[4.1. Au asigurat autoritățile contractante conformitatea etapei de planificare şi publicitatea procedurilor de achiziţie publică ? 11](#_Toc79073200)

[4.1.1. Deși au fost elaborate planuri anuale şi trimestriale de achiziții publice, acestea nu corespund în totalitate prevederilor legale. 12](#_Toc79073201)

[4.1.1.1. Planurile anuale n-au fost coordonate cu bugetul autorității contractante. 12](#_Toc79073202)

[4.1.1.2. Entitățile supuse auditului nu în toate cazurile s-au conformat condițiilor privind calcularea și transmiterea spre publicare a valorii estimative a achizițiilor publice. 12](#_Toc79073203)

[4.1.1.3. Planurile anuale de achiziții publice nu sunt elaborate și publicate în mod regulamentar. 13](#_Toc79073204)

[4.1.2. Autorităţile contractante estimează neadecvat necesităţile, nefiind studiată suficient piața. 14](#_Toc79073205)

[4.1.2.1. Nu au fost reglementate procedura și modalitatea de documentare de către autoritățile contractante a studiului pieței, fiind identificate și unele rezerve în acest domeniu. 14](#_Toc79073206)

[4.1.2.2. La determinarea necesităților de către entitățile auditate au fost relevate unele deficiențe. 15](#_Toc79073207)

[4.1.3. Anunţurile de intenţie nu sunt elaborate și nici publicate conform prevederilor legale. 16](#_Toc79073208)

[4.1.3.1. Autoritățile contractante n-au publicat, sau, în unele cazuri, au publicat cu întârziere anunțurile de intenție. 16](#_Toc79073209)

[4.1.3.2. Entitățile n-au elaborat conform cadrului legal anunțurile de intenție. 17](#_Toc79073210)

[4.1.3.3. Actele normative cu referire la planificarea achizițiilor publice nu sunt aduse în concordanță cu prevederile legale. 17](#_Toc79073211)

[4.2. Procedurile de atribuire și de monitorizare a contractelor de achiziții publice s-au desfășurat conform prevederilor legale ? 18](#_Toc79073212)

[4.2.1. Se atestă unele deficiențe în activitatea grupului de lucru pentru achiziții. 18](#_Toc79073213)

[4.2.2. În procedurile de negociere se atestă unele abateri de la cadrul legal. 19](#_Toc79073214)

[4.2.2.1. Aplicarea procedurii de negociere, în unele cazuri, nu corespunde criteriilor legale. 19](#_Toc79073215)

[4.2.2.2. Auditul atestă prevederi normative contradictorii referitor la achiziționarea formularelor tipizate de documente primare cu regim special. 19](#_Toc79073216)

[4.2.3. Autorităţile contractante nu respectă, în unele cazuri, cerinţele privind organizarea și desfășurarea achizițiilor competitive. 20](#_Toc79073217)

[4.2.3.1. Aplicarea neregulamentară a procedurilor de achiziție diminuează achizițiile competitive. 20](#_Toc79073218)

[4.2.3.2. Auditul atestă necesitatea conformării la prevederile legale a unor aspecte/situații care vizează întocmirea şi conţinutul documentelor de licitaţie. 21](#_Toc79073219)

[4.2.3.3. În unele cazuri, se atestă neinformarea unor operatori economici despre rezultatele procedurii de achiziție publică. 21](#_Toc79073220)

[4.2.3.4. Unele proceduri de achiziție publică au fost anulate, fiind contestate și rezultatele acestora. 22](#_Toc79073221)

[4.2.4. Unele neconformități se atestă la realizarea achizițiilor de valoare mică. 23](#_Toc79073222)

[4.2.4.1. Se atestă reglementarea insuficientă a achizițiilor de valoare mică și o dinamică ascendentă a procedurii respective. 23](#_Toc79073223)

[4.2.4.2. În unele cazuri, nu au fost argumentate temeiurile de contractare a achizițiilor de valoare mică. 24](#_Toc79073224)

[4.2.5. Unele contracte de achiziții au fost întocmite și monitorizate neadecvat. 25](#_Toc79073225)

[4.2.5.1. Contractele de achiziții publice au fost încheiate cu abateri de la planul aprobat. 25](#_Toc79073226)

[4.2.5.2. Auditul atestă cazuri de stabilire în documentația de atribuire a unor termene restrânse de executare a contractelor, fapt care a dus la nevalorificarea mijloacelor și la neachiziționarea bunurilor. 26](#_Toc79073227)

[4.2.5.3. Auditul a relevat nepublicarea anunțurilor de atribuire a contractelor, nereținerea garanției de executare a contractelor și documentarea neadecvată a modificărilor la contract. 26](#_Toc79073228)

[4.3. Autoritățile competente, cu funcții de reglementare, supraveghere și control al achizițiilor publice asigură îndeplinirea responsabilităților prevăzute de lege ? 27](#_Toc79073229)

[4.4. Sistemul informaţional automatizat „Registrul de stat al achiziţiilor publice” (MTender) oferă funcționalitate deplină/sigură, la toate etapele, procesului de achiziții publice ? 30](#_Toc79073230)

[CONCLUZIE GENERALĂ 34](#_Toc79073231)

[RECOMANDĂRI 34](#_Toc79073232)

[ANEXA nr. 1 36](#_Toc79073233)

[ANEXA nr.2 37](#_Toc79073234)

[ANEXA nr.3 38](#_Toc79073235)

[ANEXA nr.4 41](#_Toc79073236)

# LISTA ACRONIMELOR

|  |  |
| --- | --- |
| AAP | Agenția Achiziții Publice |
| ANSC | Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor |
| BERD | Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare |
| IP „CTIF” | Instituția Publică „Centrul de Tehnologii Informaționale în Finanțe” |
| COP | Cererea ofertelor de prețuri |
| IF | Inspecția Financiară |
| SV | Serviciul Vamal |
| MF | Ministerul Finanțelor |
| SIA „RSAP”  (MTender) | Sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor  publice” (MTender) |
| SFS | Serviciul Fiscal de Stat |
| BAP | Buletinul achizițiilor publice |

# Glosar

**Achiziție publică –** procurare de bunuri, executare de lucrări sau prestare de servicii pentru necesitățile unei sau mai multor autorități contractante, prin atribuirea unui contract de achiziție publică.

**Autoritate contractantă –** orice autoritate a administrației publice centrale sau locale, instituție publică sau autoritate/instituție autonomă care gestionează mijloace ale bugetului public național.

**Documentație de atribuire** – documentație care cuprinde toate informațiile legate de obiectul contractului de achiziţii publice și de procedura de atribuire a acestuia, inclusiv caietul de sarcini sau, după caz, documentația descriptivă.

**Grup de lucru -** grup de specialiști în cadrul autorității contractante care realizează proceduri de achiziție publică pentru autoritatea respectivă.

**Ofertă -** act juridic prin care operatorul economic își manifestă voința de a se angaja din punct de vedere juridic într-un contract de achiziții publice. Oferta cuprinde propunerea tehnică și propunerea financiară.

**Ofertant –** operator economic care a prezentat o ofertă în cadrul procedurii de atribuire a unui contract de achiziţii publice**.**

**Operator economic –** furnizor de bunuri, executant de lucrări și/sau prestator de servicii, care poate fi orice persoană fizică sau juridică, orice entitate publică sau asociație a acestor persoane și/sau entității, care furnizează pe piață bunuri, execută lucrări și/sau prestează servicii.

**Abateri grave** - prin abateri grave de la prevederile legale[[1]](#footnote-1) , care afectează rezultatul procedurii de atribuire sau face imposibilă încheierea contractului, se înțelege faptul că pe parcursul analizei, evaluării şi/sau finalizării procedurii de atribuire se constată erori sau omisiuni, autoritatea contractantă aflându-se în imposibilitatea de a adopta măsuri corective fără ca acestea să ducă la încălcarea principiilor achizițiilor publice.

**Destinatarii raportului:**

**Parlamentului și Guvernului Republicii Moldova,** pentru informare, luare de atitudine, dar și pentru o posibilă utilizare a informațiilor la adoptarea deciziilor/lansarea inițiativelor aferente promovării politicilor statului în domeniul achizițiilor publice;

**Ministerului Finanțelor,** ca autoritate publică centrală care asigură gestionarea finanțelor publice în conformitate cu principiile bunei guvernări, prin implementarea sistemului de control intern managerial, inclusiv în cadrul entităților publice din subordine;

**societății civile și altor părți interesate.**

# I. SINTEZA

Curtea de Conturi a Republicii Moldova a iniţiat auditul conformității achiziţiilor publice, pentru a constata dacă MF și instituțiile din subordine, în anii 2019-2020, au respectat prevederile legislativ-normative la planificarea, desfășurarea achizițiilor publice și monitorizarea contractelor încheiate. Motivaţia acţiunilor de audit ține de respectarea prevederilor cadrului legislativ într-un domeniu de importanţă majoră, nivelul sporit de risc aferent volumului semnificativ de resurse financiare publice utilizate anual la procedurile de achiziţii de către autorităţile contractante. Din aceste considerente, precum și date fiind neregulile și deficiențele identificate în cadrul misiunilor de audit precedente, Curtea de Conturi și-a propus să-și orienteze eforturile asupra auditării acestui domeniu. Astfel, în Programele activității de audit a Curții de Conturi pe anii 2020 și 2021[[2]](#footnote-2) a fost inclusă misiunea de audit care are drept scop evaluarea conformității achizițiilor publice în cadrul sistemului MF în anii 2019-2020. Auditul a fost efectuat la MF și la 4 instituții publice din subordine. Ținând cont de faptul că IF și AAP au efectuat doar achiziții de valoare mică în sumă nesemnificativă, auditul public extern s-a axat preponderent pe valoarea achizițiilor efectuate în cadrul MF, SFS și SV.

Raportul de audit furnizează destinatarilor informații privind conformitatea desfășurării achizițiilor publice în cadrul sistemului MF în anii 2019-2020, evidențiind neregulile și deficiențele constatate pe parcursul misiunii de audit.

Generalizând constatările și concluziile formulate, auditul public extern prezintă rezumatul acestora prin prisma neconformităților și deficiențelor admise de către entitățile vizate, a cauzelor constatate și a impactului produs.

Astfel, instituțiile supuse auditului, în calitate de autorităţi contractante, au admis abateri de la prevederile legale, și anume:

*-* neelaborarea de către entitățile auditate a planurilor anuale de achiziții înainte de aprobarea bugetului, în corespundere cu Strategia de dezvoltare. Planurile elaborate și aprobate, ulterior, în unele cazuri, nu au fost actualizate reieșind din modificările planului bugetar, fapt care limitează transparența achizițiilor publice (subpct.4.1.1.1.);

- valoarea estimativă planificată a achizițiilor publice a fost majorată la momentul lansării procedurii de către SV la 11 achiziții cu 3,6 mil. lei și micșorată de către SFS la 15 achiziții cu 4,8 mil. lei, fapt ce indică unele carențe în planificarea achizițiilor, precum și informarea eronată a ofertanților (subpct. 4.1.1.2.);

- nepublicarea regulamentară a modificărilor la planurile de achiziții, fiind redusă participarea largă a operatorilor economici la procedurile de achiziție, fapt care limitează transparența achizițiilor (subpct. 4.1.1.3.);

- studiul insuficient al pieței a condiționat anularea a 2 achiziții, nefiind valorificate mijloace financiare la achiziționarea bunurilor și lucrărilor preconizate în sumă de 135,5 mil. lei (subpct. 4.1.2.1.);

- carențele în procesul de identificare și planificare a necesităților în cadrul SFS și SV au generat cheltuieli suplimentare în sumă de 0,4 mil. lei (subpct. 4.1.2.2.);

- planificarea și inițierea unor proceduri de achiziție publică în valoare de 4,3 mil. lei în cadrul SV, și de 1,2 mil.lei - în cadrul SFS, în lipsa mijloacelor financiare (subpct. 4.1.2.2.);

- nu au fost publicate în mod regulamentar anunțurile de intenție privind achizițiile publice preconizate: de către SFS - la 15 achiziții în valoare de 115,8 mil. lei, SV - la 6 achiziții în valoare de 14,7 mil. lei, și MF - la 2 achiziții în valoare de 1,9 mil.lei (subpct. 4.1.3.1.);

- nu au fost semnate în termen și, în unele cazuri, nici întocmite declarațiile de imparțialitate și confidențialitate de către membrii Grupului de lucru pentru achiziții din cadrul SFS (pct.4.2.1.);

- achiziționarea unor bunuri și servicii prin procedura de negociere, care nu a corespuns întocmai criteriilor legale, astfel nefiind organizate: 1 procedură competitivă în valoare de 0,4 mil. lei de către SV, 3 proceduri în valoare de 1,8 mil. lei de către SFS și 1 procedură în valoare de 1,4 mil. lei de către MF (subpct. 4.2.2.1.);

- auditul atestă discordanțe normative cu referire la achiziționarea formularelor tipizate de documente primare cu regim special (subpct. 4.2.2.2.);

- includerea în documentația de atribuire a unor cerințe restrictive, fapt care a limitat concurența în procedurile de achiziție publică (subpct. 4.2.3.2.);

- în unele cazuri, se atestă neinformarea unor operatori economici despre rezultatele procedurii de achiziție publică (subpct. 4.2.3.3.);

- anularea de către unele entități auditate a unor proceduri de achiziție publică fără specificarea concretă a motivației (subpct. 4.2.3.4..);

- se atestă reglementarea insuficientă a achizițiilor de valoare mică și o dinamică ascendentă a procedurii respective (subpct. 4.2.4.1.);

- în unele cazuri, nu au fost argumentate temeiurile contractării achizițiilor de valoare mică, fiind identificate unele situații de divizare a achiziției (subpct. 4.2.4.2.);

- contractele de achiziții publice au fost încheiate cu abateri de la planul aprobat, datorită efectuării unor achiziții neplanificate sau nerealizării unor achiziții planificate (subpct. 4.2.5.1.);

- auditul atestă cazuri de stabilire în documentația de atribuire a unor termene restrânse de executare a contractelor, fapt care a dus la nevalorificarea mijloacelor și la neachiziționarea bunurilor (subpct. 4.2.5.2.);

- auditul a relevat nepublicarea anunțurilor de atribuire, nereținerea garanției de executare a contractelor și documentarea neadecvată a modificărilor la contract (subpct. 4.2.5.3.);

- monitorizarea incompletă de către organul responsabil de administrarea achizițiilor publice a legalității acțiunilor întreprinse de autoritățile contractante, sau a omisiunilor admise de acestea, situație cauzată de capacitățile instituționale reduse ale acestui organ (capitolul 4.3.);

- sistemul electronic de achiziții publice SIA „RSAP” (MTender) nu corespunde întocmai cerințelor legislației în domeniu, nefiind dezvoltate unele funcționalități, ceea ce creează dificultăți în activitatea autorităților contractante care inițiază proceduri de achiziție publică, precum și a entităților abilitate cu funcții de monitorizare și control asupra achizițiilor (capitolul 4.4.).

Urmare celor constatate, auditul public extern denotă că procesul de achiziții publice și utilizarea resurselor financiare în cadrul sistemului MF în anii 2019-2020 au fost afectate de unele nereguli și deficiențe, condiționate, în mare măsură, de implementarea insuficientă a sistemului de control intern managerial, precum și de nerealizarea de către grupurile de lucru pentru achiziții din cadrul acestor entități a atribuțiilor și funcțiilor stabilite. În baza constatărilor și concluziilor de audit, au fost înaintate recomandări, menite să asigure consolidarea și dezvoltarea sistemului de control intern managerial referitor la domeniile auditate.

# II. PREZENTAREA GENERALĂ

## 2.1. Domeniul auditat

Tot ce se cumpără din bani publici înseamnă achiziţie publică. Achizițiile publice reprezintă totalitatea proceselor de planificare, stabilire a priorităților, organizare, publicitate a procedurilor, în vederea realizării procurărilor de către organizațiile care sunt finanțate total sau parțial de [bugete](https://ro.wikipedia.org/wiki/Buget) publice.

În termeni economici, achiziţiile publice reprezintă o parte substanţială a PIB în toate ţările cu economie de piaţă. În Republica Moldova achiziţiile publice deţin, în medie, circa 10% din PIB, important fiind faptul ca responsabilii implicaţi în achiziţiile publice să acţioneze într-un mod ce formează şi menţine încrederea în abilitatea şi dorinţa lor de a cheltui corect banii publici.

În procesul de evaluare, entitățile menționate au fost supuse auditului ca autorități contractante. Totodată, potrivit cadrului legal[[3]](#footnote-3), MF este organul de specialitate al administrației publice centrale care elaborează şi implementează politicile statului în domeniul achiziţiilor publice, asigură un cadru legal funcţional, eficient şi transparent în domeniul achiziţiilor publice, inclusiv prin armonizarea acestuia la Directivele UE şi standardele internaţionale. La rândul său, AAP este o autoritate administrativă din subordinea MF, constituită în scopul fortificării capacităților autorităților contractante și dezvoltării abilităților mediului de afaceri în domeniul achiziţiilor publice, monitorizării  conformității desfășurării procedurilor de achiziție publică, precum și al efectuării analizei sistemului de achiziţii publice. Astfel, în contextul celor expuse, auditul va evalua parțial și conformitatea acțiunilor întreprinse de către MF și AAP în vederea reglementării și monitorizării domeniului auditat.

## 2.2. Cadrul instituțional

Auditul asupra conformității achizițiilor publice în cadrul sistemului MF în anii 2019-2020 s-a desfășurat la MF și în instituțiile din subordine. Cadrul instituțional aferent domeniului auditat este prezentat în Anexa nr.1 la Raportul de audit.

În condiţii de piaţă, combinaţia dintre concurenţa sporită, profesionalism şi procedurile de achiziţii eficace poate oferi preţuri cu mult mai joase, o calitate mai înaltă şi, prin urmare, o îmbunătăţire a eficienţei costurilor în sectorul public, prin prestarea la timp către publicul larg a unui număr sporit de servicii calitative.

Luând ca bază aceste consideraţii, precum şi urmărind scopul conformării la standardele internaţionale și la cele mai bune practici în sistemele de management al cheltuielilor publice şi achiziţiilor publice, în Republica Moldova a fost elaborată și aprobată de către Parlament Legea privind achiziţiile publice[[4]](#footnote-4).

Obiectivele Legii nominalizate țin de intensificarea transparenţei proceselor de realizare a achiziţiilor publice şi de combatere a concurenţei neloiale, stabilirea regulilor exprese pentru activitatea autorităţilor contractante şi operatorilor economici, în vederea excluderii conflictelor de interese dintre acestea; introducerea procedurilor moderne de achiziţii publice etc. Cu toate că Legea cu privire la achizițiile publice pare a fi o bază pentru un sistem bun de achiziții publice, se mai înregistrează o serie de riscuri în implementarea și aplicarea acestei legi. Una dintre cele mai mari deficiențe este că multe din reglementările legii încă nu sunt definitivate. Unele reglementări și documente de licitație care se folosesc curent nu sunt pe deplin compatibile cu actuala Lege privind achizițiile publice.

#### Astfel, Guvernul, în termen de 9 luni de la data publicării legii nominalizate, urma să aducă actele sale normative în concordanţă cu legea și să asigure elaborarea şi aprobarea actelor normative prevăzute de aceasta. Totodată, pentru o bună executare a Legii privind achiziţiile publice, este necesară o susţinere instituţională, care se realizează prin activitatea pe lângă Guvern a unui organ unic, independent şi calificat în domeniul achiziţiilor, pentru supravegherea, monitorizarea şi dezvoltarea cadrului normativ privind achiziţiile. De facto, acest organ este AAP,instituită în subordinea Ministerului Finanțelor, ale cărei funcții, din diferite motive, sunt limitate, fapt despre care se va menționa în capitolele următoare ale prezentului Raport.

În scopul executării prevederilor Legii nr.131 din 03.07.2015 și în vederea implementării unui sistem electronic eficient și transparent de realizare, evidență și control al achizițiilor publice în Republica Moldova, Guvernul a aprobat Conceptul tehnic al Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (MTender). Ministerul Finanțelor, în calitate de posesor, urma să asigure implementarea, funcționarea și dezvoltarea Sistemului nominalizat în conformitate cu legislația și acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte.

## 2.3. Achizițiile publice în cadrul sistemului MF

În perioada anilor 2019-2020, autoritățile contractante în cadrul sistemului MF au efectuat achiziții publice în valoare totală de 484,4 mil.lei, cu organizarea a 56 de licitații deschise, 49 de proceduri ale cererii ofertelor de prețuri, 1908 contracte de valoare mică, 49 de proceduri de negociere fără publicarea anunțului de participare. Informația detaliată privind numărul procedurilor de achiziții publice și valoarea cheltuielilor executate de către MF și instituțiile subordonate în anii 2019-2020 se prezintă în Anexa nr.1 la Raportul de audit.

Astfel, în totalul cheltuielilor executate pentru achiziții publice, ponderea majoră o deține SV - de 253,6 mil.lei, sau 52,4 %, urmată de SFS - de 160,9 mil.lei, sau 33,2 %, MF – de 64,6 mil.lei, sau 13,3 %, IF - de 3,3 mil.lei, sau 0,7 %, și AAP – de 2,0 mil.lei, sau 0,4 %. Evoluția în dinamică a cheltuielilor pentru achiziții publice în anul 2020 față de anul 2019, în aspectul instituțiilor din sistemul MF, se prezintă în Diagrama care urmează.

**Diagrama nr.1**

mil.lei

Sursa: Registrele contractelor de achiziții pe anii 2019-2020

Cele mai semnificative achiziții au fost efectuate la procurarea serviciilor în sumă de 273,5 mil. lei, ce constituie 56,4 % din totalul achizițiilor efectuate. După tipul procedurilor aplicate, în perioada anilor 2019-2020, autoritățile contractante supuse auditului au realizat achiziții publice, după cum urmează:Licitație publică, Cererea ofertelor de prețuri, Negociere fără publicarea unui anunț de participare și Achiziții de valoare mică. Dintre criteriile de selectare prevăzute de lege, a fost aplicat doar un singur criteriu - „preţul cel mai scăzut”.

## 2.4. Responsabilitățile conducerii în domeniul achizițiilor publice

Potrivit Legii nr.131 din 03.07.2015, autoritatea contractantă, prin intermediul grupului de lucru sau, după caz, al specialistului certificat în domeniul achizițiilor publice, este obligată să asigure: a) eficienţa achiziţiilor publice; b) obiectivitatea şi imparţialitatea în cadrul procedurilor de achiziţie publică; c) publicitatea şi transparenţa procedurilor de achiziţie publică; d) să transmită, la solicitarea AAP, orice informaţie privind încheierea şi executarea contractelor de achiziţii publice. Concomitent, managerului entității publice, potrivit cadrului legal[[5]](#footnote-5), i se atribuie răspunderea managerială pentru gestionarea optimă a resurselor conform obiectivelor entităţii publice, pe baza principiilor bunei guvernări.

# III. SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

## 3.1. Mandatul legal și scopul auditului

Misiunea de audit public extern a fost desfășurată în temeiul prevederilor art.3 alin.(1), art.5 alin.(1) lit.a) și art.31 alin.(1) lit.b) din Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova[[6]](#footnote-6), în conformitate cu Programele activității de audit a Curții de Conturi pe anii 2020 și 2021[[7]](#footnote-7), având scopul de a evalua conformitatea achizițiilor publice în cadrul sistemului MF în anii 2019-2020. Pentru realizarea scopului misiunii de audit, s-au stabilit următoarele obiective specifice de audit:

1. Au asigurat autoritățile contractante conformitatea etapei de planificare şi publicitatea procedurilor de achiziţie publică ?

2. Procedurile de atribuire și de monitorizare a contractelor de achiziții publice s-au desfășurat conform prevederilor legale ?

3. Autoritățile competente, cu funcții de reglementare, supraveghere și control al achizițiilor publice asigură îndeplinirea responsabilităților prevăzute de lege ?

4. Sistemul informaţional automatizat „Registrul de stat al achiziţiilor publice” (MTender) oferă funcționalitate deplină/sigură, la toate etapele, procesului de achiziții publice ?

Informația privind sfera și abordarea auditului este prezentată în Anexa nr. 3 la prezentul Raport de audit.

## 3.2. Abordarea auditului

Misiunea de audit public extern s-a realizat în conformitate cu Standardele Internaționale ale Instituțiilor Supreme de Audit, în special, ISSAI 100, ISSAI 400, precum și ISSAI 4000[[8]](#footnote-8). Metodologia de audit public extern a constat din activități de colectare a probelor la fața locului și la distanță[[9]](#footnote-9), prin verificarea tranzacțiilor și documentelor aferente domeniilor achiziții publice și investiții capitale, contrapunerea și generarea informațiilor din diferite sisteme informaționale utilizate în acest scop, prin observații, investigații, intervievări și confirmări.

Abordarea de audit s-a bazat pe evaluarea conformității procesului de achiziții publice instituit în cadrul sistemului MF. Auditul s-a axat pe analiza politicilor, procedurilor și regulilor interne aferente fiecărei etape de realizare a procesului de achiziții publice din cadrul sistemului MF, în coraport cu deciziile și acțiunile conducerii entității și ale Grupului de lucru pentru achiziții.

Pentru evaluarea conformității achizițiilor publice și utilizării resurselor financiare în cadrul sistemului MF în anii 2019-2020, având în vedere riscurile identificate la etapa de planificare, auditul public extern a supus verificării achizițiile publice și cheltuielile executate de către MF, SFS, SV și AAP, care au însumat 481,1 mil.lei, ce constituie 99,3 % din totalul cheltuielilor pentru achiziții publice în cadrul sistemului MF.

Drept surse ale criteriilor de audit au servit actele legislativ-normative în domeniile achiziții publice, finanțe publice și control financiar public intern, prezentate în Anexa nr.2 la prezentul Raport de audit.

Probele de audit obținute sunt suficiente și adecvate pentru susținerea constatărilor și concluziilor formulate în prezentul Raport de audit.

## Responsabilitatea auditorului

Responsabilitatea auditorului constă în evaluarea faptului dacă un obiectiv/aspect specific anumit este în conformitate cu criteriile definite, obținând în acest sens probe de audit suficiente și adecvate pentru susținerea constatărilor și concluziilor de audit.

# IV. CONSTATĂRI

## 4**.1. Au asigurat autoritățile contractante conformitatea etapei de planificare şi publicitatea procedurilor de achiziţie publică ?**

Conform prevederilor Legii nr.131 din 03.07.2015[[10]](#footnote-10), resursele financiare aprobate pentru achiziții urmau a fi utilizate în baza Planului anual de achiziţii publice, care trebuie fundamentat în mod real, în concordanță cu bugetul entității și în corespundere cu strategia de dezvoltare a instituţiei. Totodată, în procesul elaborării şi definitivării Planului, entitatea trebuie să acorde o atenţie specială prevederilor legale privind estimarea valorii contractelor de achiziţii publice şi să publice anunţul de intenţie privind achiziţiile publice preconizate.

Deși entităţile auditate au publicat anunţuri de intenţie și au elaborat planuri de achiziții publice, auditul atestă prezenţa unor rezerve la elaborarea, publicarea şi conţinutul planului de achiziții şi anunţului de intenţie, dar și la calcularea valorii estimative a contractelor, condiționate de îndeplinirea cu unele abateri a atribuțiilor și funcțiilor stabilite, precum şi a unor discordanțe între actele legislativ-normative în domeniul achizițiilor publice. Ca rezultat, n-a fost asigurată pe deplin transparenţa şi participarea largă a operatorilor economici la procedurile de achiziţie publică, astfel persistând riscul de anulare a unor proceduri de achiziții sau de operare a modificărilor în conținutul contractelor de achiziție, precum și unele problematici în realizarea achizițiilor publice.

## 4.1.1. Deși au fost elaborate planuri anuale şi trimestriale de achiziții publice, acestea nu corespund în totalitate prevederilor legale.

Unul dintre obiectivele politicii bugetare îl reprezintă creșterea eficienței şi transparenței cheltuielilor bugetare, precum şi stabilirea unui sistem coerent de priorităţi în cadrul acestora. În acest context, reieșind din prevederile legale[[11]](#footnote-11), resursele financiare publice aprobate urmează a fi utilizate în baza Planului anual de achiziţii publice, care trebuie fundamentat în mod real, cu respectarea principiilor conformității şi transparenţei.

### 4.1.1.1. Planurile anuale n-au fost coordonate cu bugetul autorității contractante.

Conform prevederilor normative[[12]](#footnote-12), planul de achiziţii publice urma să fie coordonat cu bugetul entității publice în corespundere cu strategia de dezvoltare a entităţii, să fie întocmit, într-o primă variantă, înainte de elaborarea propunerii de buget și să fie definitivat după aprobarea bugetului propriu al autorităţii contractante, ceea ce nu s-a realizat întocmai de către entitățile auditate. Astfel, niciuna dintre entitățile auditate n-a elaborat planuri anuale de achiziții înainte de aprobarea bugetului, iar cele aprobate ulterior nu corespund întocmai strategiei de dezvoltare. La modificarea planurilor de achiziții, entitățile n-au ținut cont de modificările efectuate în planul de alocații privind achiziția bunurilor, serviciilor și lucrărilor.

Astfel, în cadrul MF, planul de alocații a fost micșorat cu 450,0 mii lei, iar planul de achiziții pentru toată perioada anului 2019 a rămas neschimbat. Totodată, deși în anul 2020 planul de alocații a fost micșorat cu 4,7 mil. lei, planul de achiziții a fost majorat în urma modificărilor cu 5,6 mil. lei.

În cadrul SFS, alocațiile pentru perioada anului 2019 s-au micșorat cu 39,2 mil. lei, iar planul de achiziții a fost majorat cu 5,1 mil. lei. De asemenea, în anul 2020, planul de achiziții a fost majorat cu 5,0 mil. lei, iar planul de alocații a fost micșorat cu 9,6 mil. lei.

În cadrul SV, planul de alocații pentru anul 2019 a fost micșorat cu 44,6 mil. lei, iar planul de achiziții a rămas neschimbat. Totodată, în anul 2020, planul de alocații a fost micșorat cu 94,8 mil. lei, iar planul de achiziții a fost micșorat cu 129,0 mil. lei.

Situațiile constatate au fost determinate de necoordonarea modificărilor din planurile respective de către Direcțiile financiare cu Direcțiile de achiziții din cadrul entităților auditate. Ca rezultat, divergențele create pot genera efectuarea unor achiziții neplanificate și/sau anularea unor proceduri de achiziții.

### 4.1.1.2. Entitățile supuse auditului nu în toate cazurile s-au conformat condițiilor privind calcularea și transmiterea spre publicare a valorii estimative a achizițiilor publice.

Conform cadrului legal[[13]](#footnote-13), pentru planificarea achiziţiilor publice, autorităţile contractante urmau să calculeze valoarea estimativă a contractelor de achiziţii publice, care, potrivit normei legale[[14]](#footnote-14), trebuia să fie valabilă la momentul transmiterii spre publicare a anunțului de participare. Auditul a constatat că valoarea estimativă a contractelor din planurile anuale nu corespunde celei înaintate în procesul de inițiere a achiziției (în anunțul de participare).

Astfel, conform planului de achiziții al SV pentru anul 2020, valoarea estimată a 4 achiziții de lucrări[[15]](#footnote-15) constituia 9,1 mil. lei, iar în anunțul de participare - 11,3 mil. lei. Totodată, potrivit planului de achiziții pentru anul 2019, valoarea estimată a 7 achiziții de lucrări constituia 14,9 mil. lei, față de 16,3 mil. lei - înaintată la licitație.

În cadrul SFS, conform planului de achiziții pentru anul 2020, la 4 proceduri de licitație, valoarea estimativă constituie 5,2 mil. lei, iar în anunțul de participare - 4,1 mil.lei, sau cu o diferență de 1,1 mil.lei. Totodată, conform planului de achiziții pentru anul 2019, în cadrul a 11 proceduri, valoarea estimată constituie 14,4 mil. lei, iar în anunțul de participare - 10,4 mil. lei, sau cu o diferență de 3,7 mil. lei. De asemenea, în cazul altor 4 proceduri de achiziție, valoarea estimată în planul de achiziție constituie 2,6 mil. lei, iar în anunțul de participare - 3,1 mil.lei, sau cu 0,5 mil.lei mai mult.

În cadrul SV nu s-a ținut cont de prevederile legale[[16]](#footnote-16), potrivit cărora, dacă durata contractului este stabilită şi e mai mare de 12 luni, valoarea estimată trebuie calculată prin însumarea valorii totale a ratelor platibile pe întreaga durată a contractului respectiv. Astfel, valoarea planificată pentru anul 2019 privind serviciile bancare pe perioada de 36 de luni a constituit 6,8 mil. lei, pe când cea înaintată la procedura de achiziții - 22,7 mil. lei, sau cu 15,9 mil.lei mai mult. Analogic, serviciile de suport al sistemului informațional integrat vamal „Asycuda World” pentru perioada anilor 2019 - 2021 în planul de achiziții au fost estimate în sumă de 16,9 mil lei, iar la procedura de achiziții a fost înaintată suma de 54,4 mil. lei, sau cu 37,5 mil.lei mai mult. Situația constatată a fost cauzată de nefuncționalitatea unor controale-cheie instituite la planificarea achizițiilor publice.

### 4.1.1.3. Planurile anuale de achiziții publice nu sunt elaborate și publicate în mod regulamentar.

Conform prevederilor legale[[17]](#footnote-17), autoritatea contractantă este obligată să publice pe pagina sa web planul provizoriu/anual în termen de 15 zile de la aprobarea acestuia sau în 5 zile de la modificarea acestuia. Analiza efectuată denotă că, deși entitățile supuse auditului au publicat planurile de achiziții, nu toate au publicat și modificările efectuate, sau planurile și modificările la acestea au fost publicate cu nerespectarea termenelor prevăzute.

Astfel, SV a publicat planul inițial de achiziții pentru anul 2020 la 21.05.2020, iar modificările din 29.06.2020 și 22.12.2020 au fost publicate la 29.12.2020.

În cadrul SFS, modificările planului aprobat, operate la 01.03.2019 și, respectiv, la 05.08.2019, au fost publicate pe pagina web la 27.01.2020. Totodată, planul anual de achiziții pentru anul 2020, aprobat la 15.01.2020, a fost publicat pe pagina web la 02.07.2020, iar planul de achiziții modificat, aprobat la 02.11.2020, a fost publicat de către SFS la 13.01.2021. Entitatea a informat despre publicarea planului anual de achiziții pe panoul său informativ.

Denumirile serviciilor menționate în planurile anuale de achiziții ale SV nu în toate cazurile corespund celor din dările de seamă privind achizițiile publice. Astfel, în planul de achiziții s-a indicat „Dezvoltarea sistemelor informaționale, mentenanță, supraveghere video și sistemului radiologic”, în sumă de 14,2 mil. lei, iar în darea de seamă privind procedurile de achiziții prin negocieri - „Servicii informaţionale ce ţin de elaborarea, administrarea şi asigurarea funcţionării Sistemului Informaţional Integrat Vamal „Asycuda” și a serviciilor de mentenanță și reparație a sistemelor de depistare a substanțelor radioactive”.

La planificarea unor achiziții în cadrul SFS, nu se stabilea cu precizie procedura care urma să se aplice, fiind prevăzută de plan efectuarea achiziției prin 2 proceduri (COP, VM) etc., precum și nu se indica cu exactitate perioada de desfășurare a achiziției, nefiind determinată o perioadă fixă (de exemplu: august-decembrie) etc. Entitatea a motivat situația dată prin faptul că în procesul de executare a achizițiilor se pot forma economii de resurse financiare care vor putea fi utilizate la încheierea contractelor de valoare mică.

## 4.1.2. Autorităţile contractante estimează neadecvat necesităţile, nefiind studiată suficient piața.

Identificarea necesităţii de bunuri, servicii şi lucrări reprezintă un element esenţial pentru efectuarea achizițiilor publice. În rezultatul estimării neadecvate a necesităților, sunt utilizate ineficient mijloacele publice. Totodată, persistă riscul direcţionării resurselor financiare, pe parcursul anului, în alte scopuri decât cele preconizate iniţial.

### 4.1.2.1. Nu au fost reglementate procedura și modalitatea de documentare de către autoritățile contractante a studiului pieței, fiind identificate și unele rezerve în acest domeniu.

Potrivit art. 38 din Legea nr.131 din 03.07.2015, înainte de iniţierea procedurii de atribuire, autoritatea contractantă are dreptul de a organiza consultări ale pieţei, în vederea pregătirii achiziţiei, prin raportare la obiectul contractului de achiziţii publice, şi pentru a informa operatorii economici despre planurile de achiziţie şi cerinţele avute în vedere în legătură cu acestea, făcând cunoscut acest lucru prin intermediul BAP, precum şi prin orice alte mijloace.

Auditul a relevat nereglementarea de către cadrul legislativ-normativ în domeniul achizițiilor publice a procedurii și modalității de documentare de către autoritățile contractante a studiului pieței, ceea ce limitează posibilitatea de a confirma o consultare adecvată a pieței.

Totodată, auditul a atesat unele problematici la estimarea necesităților, ca urmare a studiului insuficient al pieței de către autoritățile contractante, care au condiționat neexecutarea contractului și anularea unor proceduri de achiziții. Astfel, în cadrul SV a fost lansată achiziția [Servicii de inspecție non-intruzivă a mărfurilor și mijloacelor de transport](https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1603961994616) din 21.12.2020, în sumă de 135,0 mil.lei, iar în perioada de lansare au fost primite de la ofertanți peste 80 de clarificări, care, contrar cadrului legal[[18]](#footnote-18), au rămas fără răspuns, în cele din urmă, achiziția nefiind desfășurată.

În cadrul altei proceduri lansate de către SFS, suma estimată este mai joasă decât valoarea depusă de către ofertanți. Astfel, procedura de achiziționare a serviciilor de elaborare a studiului de fezabilitate și eliberare a documentației de proiect pentru reconstrucția și modernizarea imobilului din str. C. Tănase 9 și garajelor, lansată la 21.08.2020, inițial a fost estimată cu 30 % mai puțin decât ofertele prezentate în procedura de achiziție, ca urmare, procedura fiind anulată. Entitatea a motivat situația dată prin faptul că alocațiile bugetare au fost limitate.

Se ia act că, prin Ordinul MF nr.105 din 12.08.2020[[19]](#footnote-19), au fost reglementate modalitatea, condițiile și procedura de organizare și desfășurare a consultării pieței în vederea pregătirii achiziției publice.

### 4.1.2.2. La determinarea necesităților de către entitățile auditate au fost relevate unele deficiențe.

Conform cadrului normativ, cunoașterea exactă a necesităților de bunuri, lucrări sau servicii și existența surselor financiare sau a dovezii alocării acestora sunt condițiile necesare pentru planificarea contractelor de achiziții publice. Testele efectuate de audit au relevat unele deficiențe la determinarea necesităților de către entitățile supuse auditului, fiind efectuate achiziiții suplimentare la aceleași proceduri de achiziții realizate.

Astfel, în cadrul SV, în perioada anului 2020, suplimentar la licitația din 13.03.2020 privind achiziționarea uniformei de serviciu, a fost încheiat un contract de valoare mică în sumă de 237,6 mii lei. Totodată, în același an, pentru procurarea uniformei, SV a lansat licitația publică la 12.02.2020, în sumă de 4,3 mil. lei, la care au participat 3 ofertanți, câștigătorului fiindu-i atribuită oferta de 4,3 mil. lei, însă SV a încheiat contractul cu suma de 1,7 mil.lei, din lipsa mijloacelor financiare. În astfel de cazuri, în viziunea auditului, persistă riscul apariției unor litigii judiciare și al încasării unor penalități pentru neexecutarea conformă a contractului de către SV.

De asemenea, se menționează că, suplimentar la licitația de achiziționare a lucrărilor de construcție a Zonei de control la Postul vamal Costești, realizată la 31.07.2020, în sumă de 1,4 mil. lei, la 05.11.2020 a fost încheiat un contract de achiziții de valoare mică, în sumă de 215,5 mii lei, privind achiziționarea lucrărilor la obiectivul menționat.

SFS, la 03.05.2019, în cadrul licitației publice, a achiziționat hârtie A4, în sumă de 2,0 mil. lei, iar la 31.10.2019, suplimentar prin COP, a achiziționat hârtie A3, în sumă de 25,0 mii lei. Entitatea a motivat situația constatată prin faptul că a utilizat economiile formate de la efectuarea unor achiziții publice.

Unele rezerve la determinarea necesităților pentru achiziționarea serviciilor de reparare și întreținere a autovehiculelor au fost constatate în cadrul SFS. Astfel, achiziția respectivă s-a realizat prin încheierea la 14.02.2019 a unui contract de achiziții de valoare mică (nr. 81/19), în sumă de 240,0 mii lei, și a 2 contracte, prin organizarea la 29.07.2019 și 09.12.2019 a achiziției prin COP, în sumă de 233,1 mii lei (inclusiv acord adițional,în sumă de 34,9 mii lei) și, respectiv, de 116,9 mii lei. Analogic, în anul 2020, de la același operator economic, au fost achiziționate servicii de reparare și întreținere a autovehiculelor SFS, prin încheierea la 21.01.2020 a unui contract (nr. 7/20) de achiziții de valoare mică, în sumă de 240,0 mii lei, și a altui contract, prin organizarea achiziției prin COP, în sumă de 174,5 mii lei (inclusiv acord adițional, în sumă de 22,7 mii lei).

Pentru achiziționarea serviciilor de reparare și întreținere a echipamentelor multifuncționale în perioada anului 2020, SFS, pe lângă contractul încheiat în rezultatul licitației publice, în sumă de 2383, 8 mii lei, a încheiat și un contract de achiziții de valoare mică, în sumă de 184,8 mii lei. Totodată, la achiziționarea consumabilelor pentru aparatele multifuncționale, pe lângă achiziția desfășurată la 30.09.2019, în sumă de 1 571, 4 mii lei, a fost încheiat, la 11.09.2019, un contract de achiziții de valoare mică, în sumă de 235,0 mii lei, iar pe lângă achiziția din 24.12.2019, în sumă de 2 272, 4 mii lei, a fost încheiat contractul de achiziții de valoare mică, în sumă de 239,0 mii lei.

Entitatea a motivat situația constatată prin alocarea insuficientă a resurselor financiare la planificarea achiziției publice.

Auditul atestă că la achiziționarea serviciilor respective pentru anul 2020 nu s-a respectat și condiția necesară, prevăzută de cadrul normativ[[20]](#footnote-20),referitor la faptul că autoritatea contractantă planifică achizițiile publice dacă există surse financiare. Astfel, în iulie 2020, SFS a inițiat achiziția prin COP, în valoare de 267,0 mii lei, fără a se asigura că la momentul inițierii procedurii de achiziție mijloacele financiare sunt alocate și destinate exclusiv achiziției în cauză. Este necesar de menționat că la procedura dată, pe lângă operatorul economic câștigător, în perioadele anterioare anilor 2019-2020, a participat și un alt operator economic, care a devenit câștigător cu cel mai mic preț, dar achiziția a fost anulată din cauza insuficienței de resurse financiare.

## 4.1.3. Anunţurile de intenţie nu sunt elaborate și nici publicate conform prevederilor legale.

Articolul 28 din Legea nr.131 din 03.07.2015 obligă autoritatea contractantă să publice în BAP anunţul de intenţie privind achiziţiile publice preconizate. Anunţul trebuie să conțină, cel puţin, informaţiile cuprinse în Anexa nr. 4 a legii şi, dacă este necesar, alte informaţii considerate utile de către aceasta şi urmează a fi publicat în cel mult 30 de zile calendaristice de la data aprobării bugetului propriu.

### 4.1.3.1. Autoritățile contractante n-au publicat, sau, în unele cazuri, au publicat cu întârziere anunțurile de intenție.

Auditul a atestat că, pentru perioada anilor 2019-2020, nu toate entitățile supuse auditului (SFS, SV, Aparatul central al MF) au publicat anunțurile respective privind toate procedurile preconizate. Astfel, pentru anul 2019, anunțurile de intenție ale SFS privind 11 achiziții în sumă de 52,2 mil.lei[[21]](#footnote-21) și, respectiv, pentru anul 2020 – privind 4 achiziții în sumă de 63,6 mil. lei[[22]](#footnote-22) nu sunt publicate în BAP, deși acestea se regăsesc în dosarele de achiziții.

De asemenea, SV, pentru anul 2019, n-a inclus în anunțul publicat 6 achiziții, în sumă de 14,7 mil. lei[[23]](#footnote-23). Analogic, MF n-a publicat anunțurile de intenție privind 2 proceduri de achiziție, cu valoarea de 1,9 mil.lei.

Conform cadrului legal[[24]](#footnote-24) , anunțurile de intenție privind achiziţiile publice preconizate se publică în mod separat pentru fiecare procedură de achiziție, în cel mult 30 de zile de la data aprobării bugetului propriu al autorităţii contractante respective. Astfel, pentru anul 2019, SV a publicat un anunț de intenție, în care au fost incluse 10 denumiri de achiziții, care s-au inclus concomitent și în planul de achiziții, cu depășirea termenului de publicare cu 25 de zile. De asemenea, deși pentru anul 2020 au fost publicate de către SV anunțuri pentru fiecare procedură, nu s-au publicat anunțuri pentru 7 achiziții, în sumă de 18, 3 mil.lei[[25]](#footnote-25) .

### 4.1.3.2. Entitățile n-au elaborat conform cadrului legal anunțurile de intenție.

Autoritatea contractantă are obligația[[26]](#footnote-26) de a include în anunțul de intenție cel puțin informațiile cuprinse în Anexa nr. 3 la Legea nr.131 din 03.07.2015 și, dacă este necesar, alte informații considerate utile de către aceasta. După cum a constatat auditul, anunțurile publicate de către entitățile auditate nu corespund modelului prevăzut, nefiind indicate natura și amploarea lucrărilor, natura și cantitatea sau valoarea bunurilor, natura și amploarea serviciilor. Acestea conțin doar o descriere generală ca lucrări sau servicii, îndeosebi, la achiziționarea lucrărilor și serviciilor informatice, de deservire și reparație.

### 4.1.3.3. Actele normative cu referire la planificarea achizițiilor publice nu sunt aduse în concordanță cu prevederile legale.

Conform prevederilor Legii privind achizițiile publice[[27]](#footnote-27), în termen de 9 luni de la data publicării, Guvernul urma să aducă actele sale normative în concordanță cu legea menționată. Auditul a atestat unele discordanțe între prevederile Legii privind achizițiile publie[[28]](#footnote-28) și a Regulamentului cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziții publice[[29]](#footnote-29) cu referire la conținutul anunțului de intenție și a valorii estimative obligatorie pentru publicarea anunţului de intenţie a achizițiilor. Prin urmare, MF și AAP n-au înaintat propuneri de modificare a Regulamentului menționat și aducerea în corcordanță a acestuia cu Legea menționată. Cele constatate au fost cauzate de insuficiența controlului intern managerial în cadrul entităților vizate, fapt care generează neconformități la întocmirea anunțurilor de intenție de către entitățile auditate, limitând astfel transparența achizițiilor efectuate.

## 4.2. Procedurile de atribuire și de monitorizare a contractelor de achiziții publice s-au desfășurat conform prevederilor legale ?

Entitățile supuse auditului, în calitate de autorități contractante, urmau să achiziționeze bunuri, servicii și lucrări în corespundere cu Legea privind achiziţiile publice şi cu Regulamentele elaborate şi aprobate de Guvern. În acest sens, au fost create grupuri de lucru pentru achiziţii, au fost stabilite conform planurilor procedurile care urmau a fi lansate, au fost publicate anunțuri de participare, a fost elaborată documentația de atribuire, care s-au atașat în SIA „RSAP” (MTender). Cu toate acestea, auditul evidențiază unele abateri în activitatea grupului de lucru pentru achiziții, la documentarea procesului de achiziții, la adoptarea deciziilor de atribuire, fapt care a afectat conformitatea și transparența procesului de achiziții publice.

## 4.2.1. Se atestă unele deficiențe în activitatea grupului de lucru pentru achiziții.

Conform cadrului legal[[30]](#footnote-30), autoritatea contractantă își exercită atribuțiile prin intermediul unui grup de lucru, creat în acest scop din funcționari şi specialiști cu experiență profesională în domeniul achizițiilor publice, din cadrul autorității contractante, în limitele personalului scriptic. Testele de audit denotă că, deși toate entitățile auditate au creat grupuri de lucru, au elaborat regulamente interne de funcţionare, se atestă unele neconformități în exercitarea atribuțiilor prevăzute de cadrul legal[[31]](#footnote-31), exprimate prin nedocumentarea conformă şi neverificarea situaţiilor de incompatibilitate, neîntocmirea adecvată a planurilor anuale de efectuare a achiziţiilor publice și a anunțurilor de intenție și de atribuire, nerespectarea termenelor de întocmire şi de prezentare a documentaţiei de licitaţie, situații menționate în capitolele prezentului Raport.

În conformitate cu prevederile legale[[32]](#footnote-32), pe parcursul desfăşurării procedurii de atribuire, grupul de lucru pentru achiziții are obligaţia de a lua toate măsurile necesare pentru a evita situaţiile de natură să determine apariţia unui conflict de interese şi/sau manifestarea concurenţei neloiale. Respectiv, înainte de termenul-limită de depunere și deschidere a ofertelor, membrii grupului de lucru urmează să semneze obligatoriu, pe propria răspundere, o declaraţie de confidenţialitate şi imparţialitate. Analiza efectuată de audit a constatat că în cadrul SFS la 2 proceduri de achiziții n-au fost semnate declarațiile de către membrii grupului de lucru, iar la alte 4 proceduri unii membri nu au semnat declarațiile respective. De asemenea, la 10 proceduri de achiziții unii membri au semnat declarațiile după deschiderea ofertelor, în baza art.79 din Legea nr.131 din 03.07.2015.

Situațiile constatate au fost cauzate de insuficiența activităților de control intern, precum şi de unele rezerve în activitatea grupului de lucru pentru achiziții, ceea ce poate determina aplicarea unor proceduri neadecvate și apariția conflictelor de interese.

## 4.2.2. În procedurile de negociere se atestă unele abateri de la cadrul legal.

### 4.2.2.1. Aplicarea procedurii de negociere, în unele cazuri, nu corespunde criteriilor legale.

Pentru perioada anilor 2019-2020, prin procedura de negociere fără publicarea anunțului de participare, entitățile supuse auditului au achiziționat de la IP „CTIF” (instituție subordonată MF) servicii informaționale ce țin de elaborarea, administrarea şi asigurarea funcționării sistemelor informaționale, inclusiv SV - în sumă de 17,4 mil. lei (a. 2019) și de 19,8 mil. lei (a. 2020); SFS - în sumă de 47,9 mil. lei (a.2019) și de 67,1 mil. lei (a.2020); MF - în sumă de 18,5 mil. lei (a.2019) și de 27,7 mil.lei (a.2020).

Testele auditului denotă că achiziționarea serviciilor informaționale de la ofertantul menționat s-a bazat pe prevederile legale[[33]](#footnote-33), potrivit cărora, autoritatea contractantă poate utiliza procedura de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunţ de participare dacă, din motive tehnice, de creaţie sau referitoare la protecţia drepturilor exclusive, un singur operator economic dispune de bunurile, lucrările şi serviciile necesare, şi nu există o altă alternativă.

Totodată, auditul atestă că unele achiziționări de bunuri și servicii prin procedura de negociere nu se încadrează în prevederea legală menționată, și anume: i) achiziționarea de către SV a serviciilor de reproiectare a lucrărilor la punctul de trecere a frontierei de stat Sculeni, în sumă de 436,8 mii lei; ii) achiziționarea de către SFS a serviciilor de instruire, în sumă de 0,4 mil. lei, și a serviciilor de abonare și reparație, în sumă de 1,4 mil. lei; iii) achiziționarea de către MF a serviciilor de instruire în domeniul finanțelor publice, în sumă de 1,4 mil. lei.

### 4.2.2.2. Auditul atestă prevederi normative contradictorii referitor la achiziționarea formularelor tipizate de documente primare cu regim special.

Auditul a relevat o situație problematică la achiziționarea formularelor tipizate de documente primare cu regim special. Astfel, conform cadrului normativ[[34]](#footnote-34), s-a pus în sarcina SFS tipărirea centralizată a 9 tipuri de formulare. Totodată, o altă prevedere a actului respectiv[[35]](#footnote-35) indică că tipărirea formularelor tipizate de documente primare cu regim special se va efectua de către tipografii, la comanda Întreprinderii de Stat Editura „Statistica” și a Instituţiei Publice „Centrul de Tehnologii Informaționale în Finanțe”, în baza tenderelor.

Astfel, pe parcursul anilor 2019-2020, SFS a achiziționat formularele respective, prin aplicarea procedurii de negociere fără publicare, de la IP „CTIF”, care, la rândul său, organiza cu Tipografia Centrală proceduri de achiziții. Auditul atestă că în anul 2019 IP „CTIF” a obținut mijloace financiare în sumă de 4,5 mil. lei, pentru acoperirea cheltuielilor sale, de la realizarea a 7,4 milioane de formulare de facturi fiscale, iar în anul 2020 - de 3,4 mil. lei de la realizarea a 5,2 milioane de formulare de facturi fiscale.

Conform aceleiași prevederi a cadrului normativ, s-a pus în sarcina SV tipărirea centralizată a formularelor tipizate de documente primare cu regim special - Declaraţia vamală în detaliu şi Certificatul de origine preferențială a mărfurilor. Totodată, se menționează că Declaraţiile vamale au fost achiziționate la licitațiile organizate de către IP „CTIF” și realizate de către aceasta brokerilor vamali, fără implicarea SV în procesul de tipărire centralizată a formularelor tipizate, precum și fără ca SV să țină o evidență a formularelor respective.

Cele menționate au fost cauzate de discordanțele normative și de interpretarea neunivocă a acestora, astfel persistând riscul de efectuare a unor cheltuieli suplimentare din mijloace bugetare.

## 4.2.3. Autorităţile contractante nu respectă, în unele cazuri, cerinţele privind organizarea și desfășurarea achizițiilor competitive.

### 4.2.3.1. Aplicarea neregulamentară a procedurilor de achiziție diminuează achizițiile competitive.

Conform Legii privind achiziţiile publice[[36]](#footnote-36), principiile de bază în efectuarea achizițiilor țin de eficienţa utilizării fondurilor publice prin aplicarea procedurilor de atribuire competiţională/ concurențiale în vederea obţinerii raportului optim între calitate şi preţ. Testele de audit denotă că entitățile auditate au încheiat contracte de achiziţii publice atribuite prin realizarea procedurilor de licitaţie deschisă, cererea ofertelor de preţuri și proceduri negociate. Totodată, în comparaţie cu anii 2019-2020, s-a micșorat numărul procedurilor competitive desfăşurate, nefiind asigurată o mai mare concurență şi eficienţă a utilizării resurselor financiare publice.

Astfel, Aparatul central al SV, în anul 2020, a realizat 19 licitații în sumă de 37,2 mil. lei, comparativ cu 19 licitații publice realizate în anul 2019, în sumă de 121,5 mil.lei.

SFS, în anul 2020, a realizat 5 licitații publice în sumă de 8,3 mil. lei și 3 proceduri prin COP în sumă de 1,1 mil.lei, comparativ cu 7 licitații publice în sumă de 12,5 mil. lei și 24 de proceduri prin COP în sumă de 5,9 mil. lei - în anul 2019, și cu 25 de licitații publice în sumă de 31,6 mil. lei și 26 de proceduri prin COP în sumă de 7,2 mil. lei - în anul 2018. Pe de o parte, micșorarea numărului de proceduri a fost influențată de situația epidemiologică provocată de pandemia COVD-19, iar pe de altă parte, micșorarea volumului și numărului de contracte de achiziții publice în anul 2019, comparativ cu anul 2018, se explică prin majorarea pragurilor de aplicare a Legii nr.131 din 03.07.2015. Astfel, o parte din achizițiile care anterior se încadrau în COP s-au transformat în achiziții publice de valoare mică, care sunt reglementate de Regulamentul cu privire la achiziţiile publice de valoare mică[[37]](#footnote-37), nu cad sub incidența Legii nr.131 din 03.07.2015 și, respectiv, nu sunt raportate de autoritățile contractante către AAP ca achiziții competitive.

### 4.2.3.2. Auditul atestă necesitatea conformării la prevederile legale a unor aspecte/situații care vizează întocmirea şi conţinutul documentelor de licitaţie.

Auditul relevă atribuirea permanentă a unor contracte de achiziții publice unuia și aceluiași operator economic, fapt cauzat de includerea în documentele de atribuire a unor cerințe restrictive.

Astfel, în cadrul SV, în anul 2019, au fost achiziționate, cu participarea unui singur participant, servicii de suport al Sistemului informațional integrat vamal (SIIV) „Asycuda World” pentru perioada anilor 2019 – 2021, în sumă de 55,0 mil. lei, precum și module și livrabile pentru SIIV „Asycuda World”, în sumă de 5,7 mil.lei, cu participarea aceluiași ofertant[[38]](#footnote-38), dar și Acceleratorul liniar pentru echipamentul de scanare în valoare de 220,0 mii dol. SUA (4,9 mil. lei).

Pentru anul 2020 au fost achiziționate servicii de întreținere, de reparare și înlăturare a defecțiunilor pentru 5 sisteme de control al containerelor și camioanelor cu mărfuri prin scanare cu raze X-Rapiscan eagle M4507, în sumă de 800,0 mii dol. SUA (13,6 mil. lei), și module și livrabile pentru SIIV „Asycuda World” în sumă de 1,9 mil. lei. Această situație se datorează includerii în documentația de atribuire a unor cerințe restrictive, pe care doar unii dintre ofertanți le pot îndeplini, fapt ce limitează concurența în procedurile de achiziții. În acest sens, exemplificăm licitația privind sistemele de scanare Rapiscan, la care participă permanent un agent economic cu sediul în SUA. Astfel, în documentația de atribuire se cere ca ofertantul să dispună de un centru de deservire autorizat de firma menționată, pe care îl poate deține doar un singur ofertant. Mai mult decât atât, după cum a specificat și AAP în raportul de monitorizare, la inițierea licitației respective, se constată necompletarea integrală a documentației de atribuire, inclusiv formularul specificației tehnice F 4.1., formularul specificației de preț F 4.2., astfel fiind încălcate prevederile art.40 alin.(1) din Legea nr.131 din 03.07.2015, potrivit cărora, autoritatea contractantă are obligația de a stabili în documentația de atribuire orice cerință, criteriu, regulă și alte informații necesare pentru a asigura ofertantului/candidatului o informare completă, corectă și explicită cu privire la modul de aplicare a procedurii de atribuire.

Analogic, în cadrul SFS, la procedura de achiziții privind procurarea pieselor consumabile pentru aparatele multifuncționale, în sumă de 2,1 mil.lei, din anul 2020, a fost inclusă ca cerință obligatorie prezentarea certificatului de la producător, a certificatului de partener autorizat de producător în Republica Moldova, a minimum 3 certificate de ingineri calificați. În situația respectivă, ANSC, în cadrul examinării contestației depuse de către un participant, a obligat autoritatea contractantă să modifice documentația de atribuire prin excluderea cerințelor restrictive.

### 4.2.3.3. În unele cazuri, se atestă neinformarea unor operatori economici despre rezultatele procedurii de achiziție publică.

Nerespectând prevederile legale[[39]](#footnote-39), SV a informat necorespunzător operatorii economici despre deciziile referitoare la rezultatul procedurii de atribuire a contractului de achiziții publice. Astfel, nu în toate cazurile acesta a informat despre motivele concrete care au determinat respingerea ofertelor sau nedeclararea drept câștigătoare/acceptate a ofertelor sau a candidaturilor, unicul argument, menționat în scrisoarea de informare, fiind „respins din motiv că nu corespunde criteriilor de calificare sau în baza art.71”. În această ordine de idei, prin neinformarea operatorului economic, SV a încălcat cadrul normativ în vigoare[[40]](#footnote-40), fapt care se transpune într-o transparență insuficientă a autorității contractante în acțiunile sale în procesul de evaluare a ofertelor. Astfel, pe parcursul anului 2019, nici la una dintre cele 17 licitații publice n-au fost în mod adecvat informați ofertanții, iar în anul 2020 doar 4 ofertanți, din cadrul celor 15 licitații desfășurate, au fost informați în mod regulamentar.

### 4.2.3.4. Unele proceduri de achiziție publică au fost anulate, fiind contestate și rezultatele acestora.

Pe parcursul anilor 2019-2020, entitățile auditate au anulat unele proceduri din proprie inițiativă. Astfel, SV, în anul 2019, a anulat, din proprie inițiativă, 16 proceduri de licitație publică, în sumă totală de 32,6 mil. lei, iar în anul 2020 - 12 proceduri, în sumă de 152,2 mil. lei. În cadrul SFS, în anul 2019, au fost anulate 19 proceduri de licitație publică, în sumă de 4,2 mil. lei, iar în anul 2020 - 13 proceduri, în sumă de 11,8 mil.lei. Și în aceste cazuri, SV a informat necorespunzător participanții despre motivele concrete care au stat la baza anulării, făcând trimitere doar la art.71 din Legea nr. 131 din 03.07.2015. Problemele identificate denotă că autorităţile contractante au anulat unele proceduri competitive, motivând cu lipsa concurenţei, sau a acoperirii financiare. Astfel, SV, pe parcursul anului 2019, a anulat 2 licitații în sumă de 6,2 mil. lei din lipsa concurenței, iar pe celelate - în baza art. 71 din legea menționată, fără a indica motivul concret, iar în anul 2020, din lipsa concurenței, au fost anulate 6 licitații, în sumă de 6,8 mil. lei, celelalte - fără indicarea motivului.

În anul 2019, în cadrul SFS, 3 proceduri de licitație publică, în sumă de 1,2 mil. lei, au fost anulate din lipsa mijloacelor financiare, iar 8 proceduri, în sumă de 1,6 mil. lei - din lipsa concurenței. Totodată, în anul 2020, o procedură de achiziție publică, în sumă de 0,3 mil. lei, a fost anulată din lipsa mijloacelor financiare, iar o procedură, în sumă de 0,3 mil. lei - din lipsa concurenței.

Auditul atestă abateri de la legislație, care au dus la contestarea procedurilor și, respectiv, la anularea lor de către ANSC. Astfel, SV, la licitația din 12.08.2019 privind achiziționarea tehnicii de calcul, neținând cont de prevederile legale[[41]](#footnote-41), a expediat scrisoarea de informare privind rezultatele procedurii de atribuire a contractului de achiziții publice la o altă adresă de e-mail decât cea indicată de operatorul economic, ceea ce a generat nerecepționarea de către acesta a scrisorii nominalizate prin intermediul mijloacelor electronice. Tot în cadrul acestei proceduri nu a fost prelungită valabilitatea tuturor ofertelor, inclusiv a garanției pentru ofertă, prin aplicarea principiului asumării răspunderii în cadrul procedurilor de achiziție publică, conform prevederilor cadrului legal[[42]](#footnote-42), astfel neasigurându-se profesionalismul, legalitatea, tratamentul egal, imparțialitatea și independența deciziilor adoptate.

Conform cadrului legal[[43]](#footnote-43),ofertantul urma să elaboreze oferta în conformitate cu prevederile din documentația de atribuire, iar autoritatea contractantă, potrivit cadrului legal[[44]](#footnote-44), nu acceptă oferta în cazul în care aceasta nu corespunde cerințelor expuse în documentația de atribuire.

În cadrul procedurii de achiziționare a lucrărilor de construcție a Zonei de control la Postul vamal Costești din 31.10.2019, SV, prin decizia grupului de lucru pentru achiziții publice, neîntemeiat a acceptat oferta unui operator economic, desemnat câștigător, care nu corespundea cerințelor tehnice înaintate în documentația de atribuire, în lipsa unei lucrări prevăzute în specificația tehnică. Analogic, în cadrul licitației privind achiziționarea tehnicii de calcul din 23.11.2019, a fost acceptată oferta unui operator economic care nu a corespuns cerințelor tehnice înaintate de autoritatea contractantă în documentația de atribuire.

În total, pe parcursul anului 2019, împotriva SV au fost depuse 7 contestații în sumă totală de 13,5 mil. lei, dintre care 5 au fost admise și 2 respinse, iar în anul 2020 au fost depuse 5 contestații în sumă de 2,8 mil. lei, dintre care 2 au fost admise, 2 retrase și 1 respinsă.

În anul 2019, împotriva SFS au fost depuse 6 contestații în sumă de 5,4 mil.lei, dintre care 5 au fost respinse și 1 retrasă, iar în anul 2020 au fost depuse 3 contestații în sumă de 4,2 mil.lei, dintre care 2 au fost admise parțial și 1 retrasă.

În anul 2019, împotriva MF au fost depuse 4 contestații în sumă de 2,7 mil. lei, dintre care 1 retrasă, 2 respinse și 1 admisă.

## 4.2.4. Unele neconformități se atestă la realizarea achizițiilor de valoare mică.

Deşi achiziţiile de valoare mică nu fac parte din procedurile competitive, în anii 2019-2020, această procedură a fost destul de utilizată de către autorităţile contractante. Însă, există probleme privind modul de aplicare a procedurii date, nu s-au stabilit toate criteriile de practicare, sunt invocate motive necorespunzătoare pentru argumentarea utilizării procedurii, toate acestea fiind cauzate de faptul că nu s-au modificat actele normative guvernamentale, iar autorităţile contractante nu întotdeauna respectă condiţiile legale de aplicare a acestei proceduri.

### 4.2.4.1. Se atestă reglementarea insuficientă a achizițiilor de valoare mică și o dinamică ascendentă a procedurii respective.

Achiziția de valoare mică nu este reglementată de Legea nr.131 din 03.07.2015, modalitatea de realizare a acestei proceduri de achiziţie fiind reglementată prin actul normativ aprobat de Guvern[[45]](#footnote-45), care urma să fie adus în concordanţă cu legea menționată în termen de 9 luni după publicare. Astfel, conform Regulamentului, până la momentul actual, modul de efectuare a acestor achiziţii se consideră sub pragurile vechi: de 80,0 mii lei (pentru bunuri şi servicii) şi de 100,0 mii lei (pentru lucrări), nefiind actualizat în urma modificărilor cadrului legal din anul 2015.

În cadrul entităților auditate (SV, SFS și MF), prin această procedură, în anul 2019 s-au încheiat 962 de contracte, în valoare de 39,9 mil.lei, iar în anul 2020 - 825 de contracte, în valoare de 41,0 mil.lei, faţă de 593 de contracte, în valoare de 15,3 mil lei - în anul 2018. Atât numărul procedurilor, cât și valoarea lor, față de anul 2018, sunt în creștere cu 369 de proceduri, în valoare de 24,6 mil. lei - în anul 2019, și cu 232 de proceduri, în valoare de 25,7 mil. lei - în anul 2020. Deși numărul achizițiilor de valoare mică efectuate în anul 2020, față deanul 2019, s-a micșorat cu 137 de proceduri, valoarea lor a crescut cu 1,1 mil. lei.

În cadrul unor entități auditate, achizițiile de mică valoare efectuate în perioada anului 2020 depășesc valoarea achizițiilor competitive. Astfel, valoarea achizițiilor competitive în cadrul SFS a constituit 9,4 mil. lei, față de 12,0 mil. lei – a achizițiilor de valoare mică, iar în cadrul MF achizițiile competitive au constituit 2,9 mil.lei, față de achizițiile de valoare mică - de 3,1 mil. lei.

Majorarea numărului de proceduri de achiziții de valoare mică se datorează majorării pragurilor de aplicare a Legii nr.131 din 03.07.2015[[46]](#footnote-46) privind achizițiile competitive, care încep de la 200,0 mii lei - pentru bunuri, și de la 250,0 mii lei - pentru lucrări.

### 4.2.4.2. În unele cazuri, nu au fost argumentate temeiurile de contractare a achizițiilor de valoare mică.

În achizițiile de valoare mică principalul motiv folosit de către entităţi este faptul că bunurile au fost achiziționate ca necesitate urgentă. Conform cadrului normativ[[47]](#footnote-47), motivele de urgenţă urmau a fi stabilite de către grupul de lucru pentru achiziții printr-un proces-verbal. Testele auditului denotă că în cadrul instituțiilor auditate grupurile de lucru n-au stabilit prin procese- verbale motivele de urgență la efectuarea achiziției de valoare mică.

Analiza efectuată de audit atestă că, în scopul evitării procedurilor de achiziții competitive, entitățile contractează prin achiziții de valoare mică bunuri la valoarea maximă permisă de lege la aplicarea acestora. Astfel, în anul 2019, SV a încheiat 19 contracte de achiziții de valoare mică la limita plafonului de 200,0 mii lei, în sumă totală de 4,3 mil. lei, iar în anul 2020 - 14 contracte în sumă de 3,3 mil. lei. SFS, în anul 2019, a încheiat 10 contracte în sumă de 2,4 mil.

lei, iar în anul 2020 - 19 contracte în sumă de 4,4 mil. lei. În anii 2019-2020, MF a încheiat 2 contracte de achiziții de valoare mică, în sumă de 0,4 mil. lei.

În unele cazuri, entitățile au încheiat contracte de achiziții de valoare mică la procurarea unor bunuri sau la executarea lucrărilor, deși, după valoarea lor, urmau a fi efectuate achiziții competitive, prin COP sau licitații. Astfel, SV, în anul 2020, a achiziționat lucrări de amenajare a parcării pentru mijloace de transport în sumă de 297,7 mii lei și lucrări de schimbare a pavajului în sumă de 299,6 mii lei la același obiect.

Conform Regulamentului cu privire la achiziţiile publice de valoare mică[[48]](#footnote-48), nu se permite divizarea achiziţiilor planificate de bunuri, lucrări şi servicii în scopul aplicării prevederilor prezentului Regulament şi evitării procedurii de achiziţie publică stabilite de legislaţia cu incidenţă în domeniul achiziţiilor publice. Testele auditului denotă cazuri de divizare contrar prevederilor legale a unor achiziții. Astfel, SV, în anul 2019, în baza a 5 contracte, a achiziționat de la diferiți furnizori uniformă de serviciu în valoare de 1,1 mil. lei și, în baza a 3 contrate, de la un agent economic - anvelope și baterii în sumă de 270,1 mii lei. Tot în această perioadă, entitatea a achiziționat de la un agent economic servicii de analiză macroeconomică și studiu de fezabilitate pentru 3 terminale vamale, prin încheierea a 2 contracte de achiziții de valoare mică în sumă de 180,0 mii lei și, respectiv, 200,0 mii lei.

Divizarea achizițiilor indică evitarea procedurilor concurențiale și efectuarea nejustificată a achizițiilor prin încheierea contractelor de achiziții de valoare mică și nerespectarea cerințelor de transparență și informare. Acestea ignoră cerințele de competitivitate, prezentând deseori justificări puțin convingătoare pentru a aplica procedura achiziționării de bunuri, servicii și lucrări de valoare mică, divizându-le așa încât să nu atingă plafonul pentru procedurile competitive, exceptând în acest fel necesitatea efectuării unei proceduri deschise de achiziție publică în vederea stabilirii ofertantului câștigător.

## 4.2.5. Unele contracte de achiziții au fost întocmite și monitorizate neadecvat.

Procesul de achiziţii publice, care începe cu activitatea de planificare, nu se încheie odată cu atribuirea contractului. Cea mai importantă etapă a achiziţiei publice începe cu semnarea contractului şi se încheie cu executarea ultimelor plăţi pentru bunurile, serviciile şi lucrările achiziţionate şi, respectiv, cu recepţionarea acestora. Legea nr. 131 din 03.07.2015 se referă mai puţin la etapa de administrare a contractului, aici intervenind, în principal, alte reglementări, de natură contabilă, bugetar-financiară, sau legislaţia comună în materie civilă.

Scopul activităţii de administrare a contractului este obţinerea bunurilor, serviciilor şi lucrărilor prevăzute în contract, în sensul respectării principiului utilizării eficiente a fondurilor publice. Un aspect foarte important este faptul că administrarea contractului depinde, în mare măsură, de cele realizate înainte de aceasta. O bună planificare a achiziţiei şi o aplicare corectă a procedurilor sunt premisele fundamentale ale administrării eficiente a contractului. Administrarea contractului poate fi abordată din următoarele perspective: managementul obţinerii rezultatelor scontate; managementul relaţiilor dintre părţile contractante; aspectele legale, financiare, contabile ale administrării contractului; utilizarea informaţiilor din contract pentru îmbunătăţirea procesului de achiziţii publice.

### 4.2.5.1. Contractele de achiziții publice au fost încheiate cu abateri de la planul aprobat.

Conform prevederilor legale[[49]](#footnote-49), pentru satisfacerea necesităţilor de bunuri, lucrări şi servicii, autoritatea contractantă este obligată să planifice contracte de achiziţii publice, care urmează a fi încheiate ca rezultat al desfăşurării procedurilor de achiziţie publică. Testele auditului denotă că contractele încheiate nu corespund întocmai planului elaborat, datorită executării de către entitățile supuse auditului a achizițiilor neplanificate.

În perioada anului 2019 au fost efectuate, în total, 13 achiziții neplanificate, în sumă de 1,1 mil. lei, inclusiv SV - 6 achiziții în sumă de 0,4 mil. lei, SFS - 1 achiziție în sumă de 0,2 mil.lei, și MF - 6 achiziții în sumă de 0,5 mil. lei. În anul 2020 s-au efectuat, în total, 17 astfel de achiziții, în sumă de 17,5 mil. lei, inclusiv SV - 11 achiziții în sumă de 17,4 mi.l lei, și MF - 2 achiziții în sumă de 0,1 mil. lei.

Totodată, n-au fost realizate în total 28 de achiziții, în sumă de 7,8 mil. lei, prevăzute în plan, inclusiv SV - 18 achiziții în sumă de 4,7 mil. lei, SFS - 3 achiziții în sumă de 0,4 mil. lei, MF - 7 achiziții în sumă de 2,7 mil. lei. În anul 2020 s-au efectuat 10 astfel de achiziții, în sumă totală de 34,9 mil. lei, inclusiv SV - 6 achiziții în sumă de 34,5 mil. lei, și MF - 4 achiziții în sumă de 0,4 mil. lei.

### 4.2.5.2. Auditul atestă cazuri de stabilire în documentația de atribuire a unor termene restrânse de executare a contractelor, fapt care a dus la nevalorificarea mijloacelor și la neachiziționarea bunurilor.

Conform prevederileor legale[[50]](#footnote-50), autoritatea contractantă are obligaţia de a asigura, în orice situaţie, un termen rezonabil în funcţie de complexitatea solicitării de prezentare, care se va calcula luând în considerare complexitatea achiziţiei preconizate, cantitatea subcontractată anticipat şi timpul real solicitat pentru producerea, stocarea şi transportarea bunurilor de la punctele de furnizare sau pentru prestarea serviciilor. Astfel, SV, la 28.10. 2020 (trimestrul IV), a lansat licitația publică privind achiziționarea tehnicii de calcul în valoare de 2,3 mil. lei, deși, conform planului, achiziția urma a fi efectuată în trimestrul II. În documentația de atribuire a fost stabilit termenul de executare de 1 lună de zile. În cadrul procedurii, 4 ofertanți, din cei 5 care au depus ofertele, au fost respinși, pe motiv că termenul de livrare era de 75-90 zile, depășind termenul indicat în documentația de atribuire. Al cincilea ofertant, care a acceptat termenul solicitat și, respectiv, a fost declarat drept câștigător, peste 10 zile a refuzat semnarea contractului, pe motiv că „nu poate garanta livrarea bunurilor în termenele solicitate de SV", deși în contract a fost stabilit un termen cu 4 zile mai mare decât cel prevăzut în documentația de atribuire. Mai mult decât atât, nu s-a respectat, conform cadrului legal[[51]](#footnote-51),termenul de așteptare pentru încheierea contractului. Totodată, grupul de lucru pentru achiziții, contrar legii[[52]](#footnote-52), a întocmit și a prezentat AAP darea de seamă de atribuire a contractului, procedura fiind considerată ca desfășurată, deși a fost anulată, în pofida faptului că, potrivit art. 71 alin. (2) din Legea nr.131 din 03.07.2015, după data transmiterii comunicării privind rezultatul aplicării procedurii de achiziţie publică, anularea procedurii se efectuează doar de către ANSC.

Totodată, conform cadrului legal[[53]](#footnote-53), în cazul în care după expirarea acestui termen ofertantul care a primit comunicarea de acceptare a ofertei nu a semnat contractul de achiziţii publice, sau nu a prezentat garanţia de bună execuţie a contractului, autoritatea contractantă este în drept să respingă oferta şi să atribuie contractul următorului ofertant clasat. În acest caz, SV n-a atribuit contractul următorului ofertant clasat, procedura respectivă fiind preconizată pentru anul 2021.

### 4.2.5.3. Auditul a relevat nepublicarea anunțurilor de atribuire a contractelor, nereținerea garanției de executare a contractelor și documentarea neadecvată a modificărilor la contract.

Conform prevederilor legale[[54]](#footnote-54), autoritatea contractantă este obligată să publice în BAP anunţul de atribuire a contractului de achiziţii publice în termen de 30 de zile calendaristice de la data încheierii acestuia. Testele auditului au relevat că în anii 2019-2020 SV și MF n-au publicat în BAP anunțurile de atribuire a contractelor.

Auditul denotă cazuri de neexecutare din partea unor ofertanți a clauzelor contractuale. Astfel, ofertantul desemnat câștigător la achiziția de lucrări privind construcția blocului sanitar Vulcănești a executat lucrări în sumă de 427,9 mii lei, sau 55% din suma contractată de 782,6 mii lei, înregistrând la 31.12.2020 un sold pe contract neexecutat în mărime de 354,7 mii lei. Totodată, autoritatea contractantă, contrar prevederilor legale[[55]](#footnote-55), n-a reținut garanția care urma a fi calculată conform contractului, prin reținerea succesivă din facturile parțiale pentru situațiile de lucrări în cuantum de 5% din valoarea atribuită.

Se atestă modificarea contractului de achiziții prin încheierea unui contract de achiziții de valoare mică, desi, conform deciziei grupului de lucru pentru achiziții, urma a fi încheiat un acord adițional. Astfel, în cadrul licitației publice din 31.07.2020 privind achiziționarea lucrărilor de construcție a Zonei de control a Postului vamal Costești (drum de acces și zid de protecție raze scaner), a fost încheiat contractul din 26.08.2020, conform căruia, valoarea lucrărilor constituie 1,4 mil.lei, care a fost majorată cu 0,2 mil.lei, prin încheierea unui contract de achiziții de valoare mică, deși, prin decizia grupului de lucru din 23.10.2020, modificarea contractului urma să se efectueze prin acord adițional.

## 4.3. Autoritățile competente, cu funcții de reglementare, supraveghere și control al achizițiilor publice asigură îndeplinirea responsabilităților prevăzute de lege ?

MF este autoritatea centrală responsabilă de dezvoltarea generală a sistemului de achiziţii publice în Republica Moldova şi de elaborarea de politici şi legi în domeniul achiziţiilor publice. Prin intermediul Direcției achiziții, ministerul urma să asigure un cadru legal funcțional, eficient și transparent în domeniul achizițiilor publice, inclusiv prin armonizarea acestuia cu Directivele Uniunii Europene și standardele internaționale. Auditul a atestat neexecutarea unor acțiuni conform Planului de acțiuni pentru anul 2020, inclusiv, există o serie de prevederi legislative/ normative, ce reglementează domeniul privind achizițiile publice, care necesită a fi modificate și care sunt incluse deja în proiectul de modificare a unor acte normative.

Conform cadrului legal[[56]](#footnote-56), AAP este o autoritate administrativă în subordinea MF, constituită în scopul fortificării capacităților autorităților contractante și dezvoltării abilităților mediului de afaceri în domeniul achiziţiilor publice, în scopul monitorizării conformității desfășurării procedurilor de achiziții publice, precum și al efectuării analizei sistemului de achiziţii publice. AAP are spre exercitare 13 atribuții, printre care elaborarea propunerilor de modificare şi completare a legislaţiei, monitorizarea conformității desfășurării procedurilor de achiziție publică,  acordarea ajutorului metodologic şi a consultaţiilor, organizarea seminarelor de instruire în domeniul achiziţiilor publice, elaborarea, dezvoltarea și punerea în aplicare a mecanismelor de certificare a persoanelor din cadrul autorităţilor contractante și a furnizorilor de servicii de achiziţie, editarea BAP, menținerea paginii web oficiale privind achiziţiile publice ale Republicii Moldova.

Testele auditului denotă că, în perioada anilor 2019-2020, AAP a înaintat MF propuneri de modificare şi completare a legislaţiei în domeniul achizițiilor publice, iar în mai 2020 AAP a înaintat MF viziunea de propuneri și argumentări referitor la necesitatea de revizuire completă a Legii nr. 131 din 03.07.2015. Totodată, peste 12 prevederi ale legislației[[57]](#footnote-57) privind achizițiile publice necesită a fi corelate/ajustate/îmbunătățite, pentru a asigura aplicarea lor uniformă/ univocă și pentru a evita interpretările diferite în legislația din domeniu, inclusiv un șir de Regulamente care au fost elaborate în baza legilor vechi, necesare la momentul actual pentru aplicare, cum ar fi Regulamentul cu privire la achizițiile publice de valoare mică, Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, Regulamentul cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții, Regulamentul cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziţii publice etc.

Auditul atestă că, începând din anul 2017, AAP în permanență este supusă reorganizării. Prin operarea modificărilor legislative, din anul 2017 s-au exclus atribuțiile preventive de control ex-ante al procedurilor de achiziții ale AAP, urmare cărui fapt, aceasta nu mai verifică documentația în achiziții, începând cu etapa de inițiere și până la atribuirea contractului, întocmită de către autoritățile contractante, asigurând înregistrarea dărilor de seamă aferente procedurilor, iar responsabilitatea pentru corectitudinea acestora în exclusivitate este atribuită autorităților contractante. Din anul 2018 AAP nu mai efectuează controale ex-post. Atribuția AAP de efectuare a controlului ex-post a fost exclusă prin Legea nr. 169 din 26.07.2018 pentru modificarea Legii nr. 131/2015 (în vigoare din 01.10.2018). Astfel, în temeiul art. 10 lit. c) al Legii nr. 131 din 03.07.2015, AAP doar monitorizează conformitatea desfășurării procedurilor de achiziție publică și efectuează analiza sistemului de achiziții publice.

În special, AAP efectuează monitorizarea documentației de atribuire și evaluarea corectitudinii deciziilor autorităților contractante referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică sau la anularea procedurii de achiziție, precum și a modificărilor la contractele de achiziții publice. În ultimii ani procedurile supuse monitorizării sunt în descreștere. În anul 2019, AAP a înregistrat 5179 de achiziții anunțate în SIA „MTender” și 132 în SIA „RSAP”, iar în anul 2020 – respectiv, 4355 și 264 de achiziții. AAP întocmește rapoarte de monitorizare doar la procedurile cu nereguli esențiale, care sunt în măsură să afecteze rezultatul procedurilor de achiziții. Astfel, pentru anii 2019 și 2020 au fost întocmite 1634 și, respectiv, 578 de rapoarte de monitorizare, ceea ce denotă că 31% și, respectiv, 12,5 % de proceduri de achiziții au fost lansate cu diverse abateri de la legislația în vigoare. Drept urmare, pentru neajunsurile/abaterile depistate în documentația de atribuire, în perioada anilor 2019-2020, au fost întocmite 1313 și, respectiv, 413 rapoarte de monitorizare, iar la rezultatele procedurilor de atribuire – respectiv, 321 și 165 de rapoarte de monitorizare.

De menționat faptul că, potrivit legislației din domeniu, procedurile de achiziție publică se desfășoară cu utilizarea Documentului Unic de Achiziție European. Respectiv, pentru realizarea monitorizării conformității desfășurării procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică, AAP are acces limitat la documentele aferente ofertelor operatorilor economici (documentele de calificare și selecție), prezentate prin intermediul SIA „RSAP” (MTender), precum și la alte informații/documente aferente procesului de examinare, evaluare și comparare a ofertelor. În acest fel, monitorizarea se realizează în baza documentelor disponibile în cadrul sistemului electronic sau a documentelor remise AAP, care nu permit realizarea unei monitorizări complete a legalității acțiunilor întreprinse de către autoritățile contractante (cum ar fi calificarea operatorilor economici și corectitudinea deciziei de atribuire a contractelor de achiziție publică), sau a omisiunilor admise de acestea. Urmare rapoartelor de monitorizare elaborate de către AAP, autoritățile contractante vor înlătura deficiențele și abaterile de la legislație constatate, prin modificarea/ajustarea documentației de atribuire și a altor documente aferente, sau prin revizuirea deciziilor grupului de lucru pentru achiziții, precum și vor informa AAP despre acțiunile întreprinse.

Conform informației prezentate de AAP, rapoartele sale de monitorizare sunt, în mare parte, ingnorate de către autoritățile contractante, AAP nefiind informată despre acțiunile întreprinse de către acestea. Drept urmare, se constată că doar pentru 35% - în anul 2019, și 39% - în anul 2020 dintre procedurile de achiziție desfășurate cu diverse abateri de la legislație, neajunsurile depistate au fost înlăturate în totalitate. Celelalte proceduri de achiziție au fost finalizate cu abateri de la prevederile legale, corespunzător, fiind afectat întregul proces de derulare a procedurii de achiziție, și cu încălcarea principiilor achizițiilor publice.

AAP desfășoară activități de instruire în domeniul achizițiilor publice conform graficului prestabilit pentru reprezentanții autorităților contractante și operatorii economici, inclusiv societatea civilă, precum și oferă instruiri adiționale conform solicitărilor parvenite pe parcurs. Dacă în perioada anilor 2017-2018 s-au desfășurat peste 100 de seminare, în anii 2019 și 2020 - 47 și, respectiv, 30 de activități de instruire.

Conform cadrului legal[[58]](#footnote-58), pentru încălcarea regulilor de inițiere și desfășurare a procedurilor de achiziții publice, față de persoanele cu funcții de răspundere sunt prevăzute sancțiuni. Pe parcursul anului 2019, în 3 cazuri reprezentații autorităților contractante au fost trași la răspundere contravențională de către AAP, cu aplicarea sancțiunilor sub formă de amendă contravențională, care au fost achitate în bugetul de stat în termen de 72 de ore. Pe parcursul anului 2020 nu au fost aplicate sancțiuni. Neaplicarea sancțiunilor se datorează modificărilor legislative[[59]](#footnote-59) operate în anul 2018, conform cărora nu se mai specifică că AAP este organul de specialitate competent să soluționeze cauzele contravenționale prevăzute la art. 327 ¹ din Codul contravențional. Cele menționate denotă activitatea dificilă desfășurată de către AAP, care nu este conformată cadrului legal.

De asemenea, auditul atestă o reducere semnificativă a numărului de personal în cadrul AAP. Astfel, efectivul-limită s-a micșorat de la 64 de unități de personal - în anul 2017, până la 25 de unități de personal - în anul 2020. Prin urmare, 25 de angajați ai AAP urmează să îndeplinească 13 atribuții prevăzute de Legea nr. 131 din 03.07.2015. Reorganizările care au avut loc și diminuarea numărului de personal cu experiență profesională în domeniu se răsfrânge negativ asupra activității AAP, iar funcțiile/ atribuțiile instituționale sunt realizate cu dificultate. Mai mult decât atât, entitatea nu dispune de resurse (financiare și umane) suficiente pentru exercitarea atribuției de implementare a mecanismului de certificare a specialiștilor în domeniul achizițiilor publice, precum și de implementare a atribuțiilor prevăzute de Legea nr.74 din 21.05.2020 privind achizițiile în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (în vigoare din iunie 2020). Direcția monitorizare (a cărei componență a fost redusă de la 26 de unități de personal - în anul 2018, până la 8 unități de personal - în anul 2020) realizează monitorizarea procedurilor de achiziții publice, precum și desfășoară lucrul tehnic de procesare a datelor privind procedurile de achiziții publice desfășurate și rezultatele acestora, deși monitorizarea conformității procedurilor de achiziții publice și analiza sistemului de achiziții publice reprezintă atribuția de bază a AAP. Concomitent, cu aceleași probleme, cauzate de reducerea numărului de angajați, s-au confruntat și alte Direcții din cadrul AAP. Pe lângă numărul insuficient de unități de personal necesar pentru exercitarea atribuțiilor, AAP se confruntă cu o fluctuație îngrijorătoare în ultimii ani a cadrelor cu experiență. Majoritatea angajaților AAP sunt persoane tinere, fără experiență suficientă în domeniul achizițiilor publice. De asemenea, unele dificultăți care persistă în activitatea AAP se datorează lipsei funcționalităților minime necesare și imposibilității SIA „RSAP” (MTender) de a genera datele și informațiile necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor AAP de monitorizare și de elaborare a analizelor și rapoartelor statistice referitor la sistemul de achiziții publice, sau de furnizare actorilor interesați a informațiilor relevante privind domeniul achizițiilor publice.

## 4.4. Sistemul informaţional automatizat „Registrul de stat al achiziţiilor publice” (MTender) oferă funcționalitate deplină/sigură, la toate etapele, procesului de achiziții publice ?

În scopul realizării prevederilor Legii nr. 131 din 03.07.2015, ale Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 şi a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.1332 din 14 decembrie 2016, precum și în vederea implementării unui sistem electronic eficient și transparent de realizare, evidență și control al achizițiilor publice în Republica Moldova, s-au aprobat Conceptul tehnic al SIA ”RSAP” (MTender), prin Hotărârea Guvernului nr. 705 din 11.07.2018, și Regulamentul privind modul de ținere a Registrului de stat al achizițiilor publice format de SIA ”RSAP” (MTender), prin Hotărîrea Guvernului nr.986 din 10.10.2018.

SIA ”RSAP” (MTender), începând cu luna octombrie 2018, a devenit un instrument obligatoriu pentru toate autoritățile contractante în procesul de inițiere și desfășurare a procedurilor de achiziții publice. SIA „RSAP” (MTender) a fost dezvoltat cu suportul Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare și este compus dintr-o bază de date centrală, unde se stochează toată informația (posesorul acesteia fiind Ministerul Finanțelor) și platforme electronice private pe care le dețin agenți economici privați, prin intermediul cărora, atât operatorii economici, cât și autoritățile contractante desfășoară/participă la proceduri de achizițe publică.

SIA„RSAP”(MTender) este destinat să asigure realizarea prin mijloace electronice a procedurilor de achiziție publică, de la etapa de planificare a achizițiilor până la ultima plată realizată la finalizarea executării contractelor de achiziții publice. Conform Hotărârii Guvernului nr. 705 din 11.07.2018 cu privire la aprobarea Conceptului tehnic al SIA ”RSAP” (MTender), MF urma să elaboreze şi să prezinte, în decurs de 2 luni, spre aprobare Guvernului, Regulamentul privind modul de ţinere a Registrului de stat al achiziţiilor publice format de SIA ”RSAP” (MTender), Regulamentul privind acreditarea platformelor electronice şi Regulamentul privind Metodologia de calculare şi aplicare a tarifelor la utilizarea SIA ”RSAP” (MTender).

Nerespectându-se prevederile menționate, n-a fost elaborat Regulamentul privind Metodologia de calculare și aplicare a tarifelor la utilizarea SIA ”RSAP” (MTender), situația dată fiind motivată de către MF prin faptul că proiectul inițial a fost avizat și expertizat cu factori de risc și s-a decis stoparea elaborării proiectului de act normativ până la înlăturarea tuturor deficiențelor în SIA „RSAP” (MTender) și trecerea sistemului de la exploatare experimentală la exploatare industrială. N-a fost creat de către MF nici Comitetul de coordonare, responsabil de implementarea etapei experimentale a SIA ”RSAP” (MTender). Deși a fost elaborat Regulamentul privind acreditarea platformelor electronice[[60]](#footnote-60) și creată Comisia de acreditare a platformelor electronice de achiziții[[61]](#footnote-61), la moment nu este acreditată nicio platformă electronică care activează, situație determinată de faptul că acestea dețin doar funcționalități minime necesare pentru un sistem electronic de achiziții.

În Programul de utilizare experimentală a Sistemului informational aprobat de către MF[[62]](#footnote-62) nu este specificat termenul concret de utilizare experimentală (fiind menționat că de la 17.09.2018). SIA ”RSAP”(MTender) este un instrument dedicat modalității speciale de atribuire a contractelor de achiziții publice, precum ar fi licitația electronică. Actualmente, SIA ”RSAP” (MTender) este lansat și utilizat în regim de exploatare experimentală, și nu a fost predat în exploatare de producție, pe motiv că nu s-au dezvoltat instrumente de extragere a datelor statistice. Respectiv, AAP dispune doar de datele extrase din dările de seamă transmise spre procesare de către autoritățile contractante. Totodată, se menționează că SIA „RSAP”(MTender) a fost predat de către BERD, recepționat de către MF la data de 16.12.2020 și contabilizat în anul 2021 în valoare de 14,0 mil. lei.

Testările și analiza efectuate de audit denotă că SIA ”RSAP” (MTender) nu oferă funcționalitate deplină/sigură, la toate etapele, procesului de achiziții publice, nu are dezvoltate toate funcționalitățile pentru a trece în exploatare industrială, care ar presupune desfășurarea întregului proces de achiziție publică, în conformitate cu Conceptul tehnic al SIA ”RSAP” (MTender), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.705 din 11.07.2018.

În linii generale, funcționalitățile oferite de către SIA ”RSAP” (MTender) nu corespund în totalitate funcționalităților pe care ar trebui să le dețină un sistem electronic de achiziții publice. SIA ”RSAP” (MTender) nu permite desfășurarea unui șir de proceduri de achiziție, precum licitația restrânsă, negocierile cu sau fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare, acordurile-cadru, sistemele de achiziții dinamice. Autoritățile contractante pot desfășura în SIA ”RSAP” (MTender) doar 2 proceduri de achiziție publică – licitația deschiză și cererea ofertelor de prețuri, ceea ce, de fapt, limitează mult autoritățile în acțiunile lor și le impune să identifice alte soluții de satisfacere a necesităților sale, în unele cazuri, cu încălcarea legislației în domeniu.

În cadrul SIA ”RSAP” (MTender) este posibilă aplicarea doar a criteriului de atribuire „cel mai mic preț”. Nu sunt dezvoltate funcționalități pentru aplicarea celorlalte 3 criterii de atribuire prevăzute de lege. Aceste situații diminuează posibilitățile autorităților contractante de procurare a bunurilor, serviciilor și lucrărilor calitative sau durabile, generând riscul de contestare a procedurii de achiziție de către operatorii economici, în cazul în care aceștia nu sunt desemnați câștigători. În alte cazuri, autoritățile contractante care au publicat în anunțurile de participare alt criteriu decât „cel mai mic preț” sunt nevoite să anuleze procedura de achiziție sau să o continue cu încălcarea legislației, deoarece în documentația de atribuire a fost stabilit un alt criteriu. SIA ”RSAP” (MTender) nu permite desfășurarea procedurii de achiziționare a produselor petroliere, unde se utilizează criteriul bazat nu pe cel mai mic preț, dar formulă pe bază de discount. Nu există în cadrul sistemului funcționalități pentru generarea automată a unui șir de documente ce țin de procedura de achiziție în baza datelor introduse de către specialiștii în achiziții, și anume: anunțul de participare, documentația de atribuire, procesul-verbal de deschidere a ofertelor, declarațiile de confidențialitate și imparțialitate a membrilor grupului de lucru, recipisele de primire a ofertelor, decizia de atribuire a contractului, darea de seamă privind desfășurarea procedurii de achiziție publică etc. Utilizatorii sunt nevoiți să creeze offline aceste fișiere și să le încarce manual. În acest caz, efortul pentru AC și AAP s-a dublat. AAP a modificat sistemul intern de activitate, pentru a putea lucra cu documentele intocmite și transmise de către autoritățile contractante.

Sistemul dat nu permite efectuarea de modificări în datele din sistem. Pentru a face careva modificări în documentele din sistem, autoritatea contractantă trebuie să creeze și să încarce un document nou, sau să anuleze procedura și să inițieze una nouă.

Sistemul nu publică anunțuri de modificare. Conținutul anunțului de intenții și al anunțului de participare nu corespund cerințelor specificate în Legea nr.131 din 03.07.2015. De asemenea, SIA ”RSAP” (MTender) nu are dezvoltate funcționalități pentru publicarea planurilor anuale, anunțurilor de intenție, de atribuire și de modificare a contractelor. Utilizatorii sunt nevoiți să creeze offline aceste fișiere și să le transmită către AAP pentru a le publica în BAP. AAP cheltuie resurse financiare pentru editarea și machetarea BAP, exercițiu care ar fi trebuit să fie aigurat de un sistem de e-achiziții.

Lipsesc funcționalități ce țin de planificarea procedurilor de achiziții publice. Conținutul planului de achiziții publice în SIA ”RSAP” (MTender) nu corespunde cu cerințele față de acesta expuse în legislația din domeniul achizițiilor publice. Legătură cu bugetul nu există. Utilizatorii sunt nevoiți să execute offline această activitate. În cazul anulării unei proceduri de achiziție publică, SIA ”RSAP” (MTender) nu asigură inițierea unei noi proceduri din planul de achiziții existent. Autoritățile contractante trebuie să introducă în plan o nouă procedură fără a menține conexiunea cu procedura anulată, ceea ce creează confuzie în utilizarea resurselor bugetate.

Sistemul generează probleme și operatorilor economici. Astfel, conform cadrului legal, operatorii economici urmează să depună oferta lor din momentul publicării anunțului de participare și până la data-limită de depunere a ofertei, care este publicată în anunțul de atribuire.

În sistem, operatorul economic nu poate depune oferta pe durata perioadei de clarificări și autoritatea contractantă nu poate efectua modificări la procedura de achiziție pe parcursul perioadei de depunere a ofertelor. Autoritatea contractantă nu poate să vizualizeze cine a depus clarificare la procedura de achiziție. În cazul în care autoritatea contractantă nu răspunde la clarificare, sistemul sistează procedura, având statutul de „procedură suspendată”, și nu se poate trece la etapa de depunere a ofertelor. După ce autoritatea contractantă a dat răspuns, sistemul automat prelungește perioada de clarificări, ceea ce poate dura la nesfârșit. Nu există interoperabilitate și schimb de date acceptate cu registrul fiscal și cazierul judiciar. Operatorii economici nu pot încărca garanții bancare, deoarece nu există posibilitatea ca operatorul economic să încarce astfel de documente. De asemenea, nu există nicio protecție a informațiilor cu caracter confidențial sau a datelor cu caracter personal.

Nu există funcționalități pentru evaluarea online a ofertelor depuse. Evaluarea se face offline și rezultatele sunt încărcate manual. Principiul de automatizare nu este asigurat. Nu există niciun mecanism de notificare a operatorilor economici care au depus oferta, pentru a-i informa că oferta a fost depusă cu succes sau nu, sau alte tipuri de notificări prescrise de Legea nr.131 din 03.07.2015 (răspuns la clarificare, decizie de atribuire etc.). Autoritatea contractantă este nevoită să asigure înștiințarea operatorilor economici folosind metode în afara SIA ”RSAP” (MTender). Nu există funcționalități pentru crearea automată a contractului de achiziții publice. Utilizatorii sunnevoiți să execute offline această activitate. Inclusiv, nu sunt disponibile funcționalități ce țin de modificările operate în contractele de achiziție, precum și de nivelul de executare a contractelor.

Un șir de dificultăți există la atribuirea contractului de achiziții publice. Astfel, sistemul nu permite incheierea contractului de achiziții publice între 3 sau mai multe părți (în cazul procedurilor de achiziții centralizate), nu permite atribuirea unui contract cu o valoare mai mică decât cea prezentată de operatorul economic, adică modificarea cantităților atribuite nu este posibilă. În cazul în care un ofertant este desemnat câștigător pentru mai multe loturi, sistemul impune crearea contractelor separate pentru fiecare lot. Sistemul nu permite divizarea lotului la mai mulți operatori economici, atribuirea contractelor de achiziție dacă valoarea contactului depășește valoarea estimată. Autoritățile contractante nu pot utiliza dreptul de încheiere a contractului pentru o perioadă mai mare de un an. Din aceste considerente, în sistem există multe proceduri fără finalitate, care se opresc la etapele de depunere sau de evaluare a ofertelor.

Nu există niciun ghid de utilizare a sistemului. Pe paginile platformelor de achiziție sunt plasate doar scheme cum să inițiezi o procedură de achiziție. Lipsa unor funcționalități de bază, care nu au fost elaborate de către dezvoltator în cadrul proiectului, creează dificultăți în activitate atât autorităților contractante care inițiază proceduri de achiziție publică, cât și entităților abilitate cu funcții de monitorizare, extragere a datelor statistice, soliționarea plîngerilor depuse de ofertanți etc.

Astfel, deși sistemul urma să reducă numărul documentelor pe hârtie, de facto, autoritățile contractante sunt nevoite să execute manual, în format de hârtie, documentele ce țin de o procedură de achiziție și să le încarce în sistem, iar în final să le transmită către AAP (întrucât AAP nu are cabinet în sistem). Ca rezultat, SIA ”RSAP” (MTender) nu asigură automatizarea proceselor pentru care a fost creat (SIA „RSAP”( MTender)), creând un surplus de lucru pentru specialiștiii în achiziții publice.

# CONCLUZIE GENERALĂ

Generalizând cele menționate, se constată că, deși autorităţile contractante au creat grupuri de lucru pentru achiziții, au stabilit atribuțiile și funcțiile fiecărui membru al grupului în parte, auditul public extern evidenţiază prezenţa unor nereguli şi deficiențe la organizarea şi desfăşurarea procedurilorde achiziţie publică, cauzate de faptul că conducătorii entităților n-au asigurat un control intern managerial adecvat al proceselor aferente achiziţiilor publice, iar cunoştinţele insuficiente ale unor membri ai grupurilor de lucru au generat abateri de la prevederile legislaţiei privind achiziţiile publice la etapa de iniţiere şi desfăşurare a procedurilor de achiziţie publică, precum şi la atribuirea și monitorizarea executării contractelor. Totodată, auditul denotă monitorizarea incompletă de către organul responsabil de administrarea achizițiilor publice a legalității acțiunilor întreprinse de către autoritățile contractante, sau a omisiunilor admise de către acestea, situație cauzată de capacitățile instituționale reduse ale acestui organ. Sistemul electronic de achiziții publice SIA „RSAP” (MTender) nu corespunde întocmai cerințelor legislației în domeniu, nefiind dezvoltate unele funcționalități, ceea ce creează dificultăți în activitate atât autorităților contractante care inițiază proceduri de achiziție publică, cît și entităților abilitate cu funcții de monitorizare și control asupra achizițiilor.

# RECOMANDĂRI

**Conducerii MF, SV și SFS:**

1. să examineze rezultatele auditului public extern, cu aprobarea unui plan de măsuri de remediere a situațiilor constatate și implementarea recomandărilor de audit;

2. să actualizeze planurile anuale de achiziții și să asigure corelarea acestora cu bugetul aprobat al entității, în vederea planificării conforme a achizițiilor publice;

3. să elaboreze și să publice regulamentar anunțurile de intenție și planurile anuale de achiziții, în vederea asigurării transparenței procesului de planificare a achizițiilor publice;

4. să coreleze valoarea estimativă a contractelor de achiziții publice cu cea a anunțurilor de participare la procedura de achiziție publică;

5. să planifice regulamentar achizițiilor publice, prin studierea detaliată a pieței, în vederea gestionării resurselor financiare publice conform principiilor bunei guvernări;

6. să determine în mod adecvat necesitățile de achiziții, în scopul evitării încheierii contractelor neplanificate și suportării cheltuielilor suplimentare;

7. să întocmească și să depună în mod regulamentar declarațiile de imparțialitate și confidențialitate în cadrul procedurilor de achiziție publică;

8. să elimine practica de includere în documentația de atribuire a unor cerințe restrictive în cadrul procedurilor de achiziție publică, pentru a asigura participarea largă a operatorilor economici la procedurile de achiziții publice, conform legislației în vigoare;

9. să organizeze instruirea în domeniul achizițiilor publice a membrilor grupurilor de lucru pentru achiziții, în vederea ridicării nivelului de pregătire profesională a acestora;

10. să informeze în modul stabilit operatorii economici despre rezultatele procedurilor de achiziție publică, în vederea asigurării transparenței în cadrul achizițiilor publice;

11. să planifice regulamentar achizițiile publice, evitând divizarea acestora prin încheierea contractelor de achiziții de valoare mică;

12. să asigure încheierea contractelor și desfășurarea achizițiilor conform planului anual de achiziții aprobat;

13. să asigure calcularea, depunerea și reținerea garanției de bună execuție, în scopul executării depline a contractelor de achiziții publice de lucrări.

**Șeful echipei de audit:**

auditor public principal **Tudor Suhan**

**Membrii echipei de audit:**

auditor public superior **Natalia Cabac**

**Responsabili de audit:**

șeful Direcției audit I din cadrul

Direcției generale de audit I, auditor public **Ion Bulmaga**

șeful Direcției generale de audit I, auditor public **Natalia Trofim**

# **ANEXA** nr. 1

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Numărul de contracte atribuite de către Aparatul central al Ministerului Finanțelor și instituțiile din subordine în rezultatul desfășurării procedurilor de achiziție publică pentru anii 2019 – 2020** | | | | | | | | | | | | | | | | |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| ***Denumirea entității*** | ***Anul*** | ***Numărul de proceduri desfășurate, inclusiv pe tipuri, și numărul de contracte atribuite*** | | | | | | | | | | | | ***Total*** | | |
| ***Licitație publică*** | | | ***Cererea ofertelor de prețuri*** | | | ***Negociere fără publicarea anunțului de participare*** | | | ***Valoare mică*** | | | ***nr. proceduri*** | ***nr. contracte*** | ***valoarea (mil. lei)*** |
| ***nr. proceduri*** | ***nr. contracte*** | ***valoarea (mil. lei)*** | ***nr. proceduri*** | ***nr. contracte*** | ***valoarea (mil. lei)*** | ***nr. proceduri*** | ***nr. contracte*** | ***valoarea (mil.lei).*** | ***nr. proceduri*** | ***nr. contracte*** | ***valoarea (mil. lei).*** |
| **Serviciul Vamal** | 2019 | 19 | 20 | 121,5 | 6 | 8 | 1,7 | 5 | 5 | 17,6 | 557 | 557 | 25,9 | 587 | 590 | 166,7 |
| 2020 | 19 | 20 | 37,2 | 10 | 12 | 2,4 | 6 | 7 | 21,4 | 526 | 526 | 25,9 | 561 | 565 | 86,9 |
| Total | 38 | 40 | 158,7 | 16 | 20 | 4,1 | 11 | 12 | 39,0 | 1 083 | 1 083 | 51,8 | 1 148 | 1 155 | 253,6 |
| **Serviciul Fiscal de Stat** | 2019 | 7 | 7 | 12,5 | 24 | 24 | 5,9 | 13 | 13 | 68,2 | 271 | 271 | 10,3 | 315 | 315 | 96,9 |
| 2020 | 5 | 5 | 8,3 | 3 | 6 | 1,1 | 9 | 9 | 42,6 | 192 | 192 | 12,0 | 209 | 212 | 64,0 |
| Total | 12 | 12 | 20,8 | 27 | 30 | 7,0 | 22 | 22 | 110,8 | 463 | 463 | 22,3 | 524 | 527 | 160,9 |
| **Ministerul Finanțelor** | 2019 | 4 | 11 | 4,6 | 2 | 2 | 1,4 | 4 | 4 | 20,2 | 134 | 134 | 3,7 | 144 | 151 | 29,9 |
| 2020 | 2 | 2 | 2,3 | 2 | 6 | 0,6 | 4 | 4 | 28,7 | 107 | 107 | 3,1 | 115 | 119 | 34,7 |
| Total | 6 | 13 | 6,9 | 4 | 8 | 2,0 | 8 | 8 | 48,9 | 241 | 241 | 6,8 | 259 | 270 | 64,6 |
| **Inspecția Financiară** | 2019 | \_ | \_ | \_ | 1 | 1 | 0,3 | 4 | 4 | 0,2 | 44 | 44 | 1,2 | 49 | 49 | 1,7 |
| 2020 | \_ | \_ | \_ | 1 | 1 | 0,2 | 4 | 4 | 0,2 | 39 | 39 | 1,2 | 44 | 44 | 1,6 |
| Total | \_ | \_ | \_ | 2 | 2 | 0,5 | 8 | 8 | 0,4 | 83 | 83 | 2,4 | 93 | 93 | 3,3 |
| **Agenția Achiziții Publice** | 2019 | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | 21 | 21 | 1,2 | 21 | 21 | 1,2 |
| 2020 | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | 17 | 17 | 0,8 | 17 | 17 | 0,8 |
| Total | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | 38 | 38 | 2,0 | 38 | 38 | 2,0 |
| **Total pe instituții** |  | **56** | **65** | **186,4** | **49** | **60** | **13,6** | **49** | **50** | **199,1** | **1,908** | **1908** | **85,3** | **2062** | **2083** | **484,4** |

**Sursă:** Registrele contractelor de achiziții pe anii 2019-2020, dările de seamă privind atribuirea contractelor de achiziții publice pe anii 2019-2020.

# ANEXA nr.2

**Cadrul instituțional aferent domeniului auditat**

|  |  |
| --- | --- |
| Denumirea autorității | Rolul autorității în domeniul achizițiilor publice |
| Ministerul Finanțelor | Organ de specialitate al administrației publice centrale, care elaborează și promovează politica unică a statului în domeniul finanțelor publice. Ministerul Finanțelor asigură reglementarea politicii statului în domeniul achizițiilor publice prin elaborarea și promovarea cadrului legislativ și normativ care reglementează domeniul achizițiilor publice[[63]](#footnote-63). |
| Serviciul Vamal | Este autoritate administrativă din subordinea Ministerului Finanțelor, împuternicită să asigure securitatea economică a țării prin colectarea eficientă a taxelor și impozitelor, combaterea fraudelor vamale, facilitarea comerțului internațional și protejarea societății, aplicând uniform și imparțial legislația vamală[[64]](#footnote-64). |
| Serviciul Fiscal de Stat | Este autoritate administrativă din subordinea Ministerului Finanțelor, împuternicită să administreze impozitele, taxele și alte plăți în interesul statului[[65]](#footnote-65). |
| Inspecția Financiară | Instituție subordonată MF, care efectuează controlul financiar centralizat al MF privind conformitatea cu legislația a operațiunilor și tranzacțiilor ce țin de gestionarea resurselor bugetului public național și patrimoniului public[[66]](#footnote-66). |
| Agenția Achiziții Publice | Autoritate administrativă de specialitate în subordinea MF, constituită în scopul efectuării supravegherii, controlului ex-post și coordonării interramurale în domeniul achizițiilor publice. Misiunea AAPconstă în implementarea coerentă a politicii statului în domeniul achizițiilor publice și procesul de armonizare treptată a legislației naționale cu legislația comunitară[[67]](#footnote-67). |

**Sursă:** *Prevederile cadrului legislativ-normativ privind organizarea și funcționarea entităților respective.*

# ANEXA nr.3

**SFERA ȘI ABORDAREA DE AUDIT**

*Temeiul și scopul auditului*

Misiunea de audit public extern a fost desfășurată în temeiul prevederilor art.3 alin.(1), art.5 alin.(1) lit.a) și art.31 alin.(1) lit.b) din Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova[[68]](#footnote-68), în conformitate cu Programele activității de audit a Curții de Conturi pe anii 2020 și 2021[[69]](#footnote-69), având scopul de a evalua conformitatea achizițiilor publice și utilizării resurselor financiare în cadrul sistemului Ministerului Finanțelor în anii 2019-2020.

*Procesul de audit* a cuprins o succesiune de activități de audit logic structurate, orientate pe testarea criteriilor de audit definite, în scopul atingerii obiectivelor stabilite, fiind axat pe sistem și pe probleme.

*Abordarea de audit*. Misiunea de audit s-a realizat în conformitate cu Standardele Internaționale ale Instituțiilor Supreme de Audit, în special, ISSAI 100, ISSAI 400, precum și ISSAI 4000[[70]](#footnote-70). Abordarea de audit s-a bazat pe evaluarea controlului intern instituit pe domeniul achizițiilor publice în cadrul entităților supuse auditului, cu determinarea ulterioară a nivelului de risc de neconformitate (înalt, mediu, scăzut) aferent. Metodologia de audit public extern a constat din activități de colectare a probelor la fața locului și la distanță[[71]](#footnote-71), prin verificarea tranzacțiilor și documentelor aferente domeniilor achiziții publice și investiții capitale, contrapunerea și generarea informațiilor din diferite sisteme informaționale utilizate în acest scop, prin observații, investigații, intervievări și confirmări.

Abordarea de audit s-a bazat pe evaluarea conformității procesului de achiziții publice instituit în cadrul sistemului MF. Auditul a fost orientat pe analiza politicilor, procedurilor și regulilor interne aferente fiecărei etape de realizare a procesului de achiziții publice din cadrul sistemului MF, în coraport cu deciziile și acțiunile conducerii entității și ale grupului de lucru pentru achiziții.

Pentru evaluarea conformității achizițiilor publice și utilizării resurselor financiare în cadrul sistemului MF în anii 2019-2020, având în vedere riscurile identificate la etapa de planificare, auditul public extern a supus verificării achizițiile publice și cheltuielile executate de către MF, SFS, SV și AAP, care au însumat 481,1 mil.lei, ce constituie 99,3 % din totalul cheltuielilor pentru achiziții publice în cadrul sistemului MF.

***Obiectivele de audit***

Pentru realizarea scopului misiunii de audit, s-au stabilit următoarele obiective specifice de audit:

1. Au asigurat autoritățile contractante conformitatea etapei de planificare şi publicitatea procedurilor de achiziţie publică ?

2. Procedurile de atribuire și de monitorizare a contractelor de achiziții publice s-au desfășurat conform prevederilor legale ?

3. Autoritățile competente, cu funcții de reglementare, supraveghere și control al achizițiilor publice asigură îndeplinirea responsabilităților prevăzute de lege ?

4. Sistemul informaţional automatizat „Registrul de stat al achiziţiilor publice” (MTender) oferă funcționalitate deplină/sigură, la toate etapele, procesului de achiziții publice ?

***Sursele criteriilor de audit***, care au stat la baza constatărilor și concluziilor formulate, au fost prevederile actelor legislative și normative în vigoare aferente domeniului auditat, prezentate în Anexa nr.3 a Raportului de audit.

Pentru realizarea obiectivelor auditului și colectarea probelor de audit, au fost efectuate următoarele proceduri de audit:

* studierea cadrului legislativ-normativ aferent domeniului auditat;
* evaluarea conformității și analiza achizițiilor publice la fiecare etapă de desfășurare: planificare, executare, monitorizare și raportare;
* verificarea respectării realizării succesive a etapelor aferente desfășurării achizițiilor publice, inclusiv testarea riscului de fraudă;
* observația fizică la fața locului a obiectelor de achiziții publice;
* analiza datelor din SIA „RSAP” (MTender).

Aria auditului a cuprins testarea procedurilor de achiziție publică, cu aplicarea eșantionării, după cum urmează:

|  |  |
| --- | --- |
| **Denumirea procedurilor de achiziție publică** | **Dimensiunea eșantionului în totalul populației** |
| Licitație deschisă | 100% |
| Cererea ofertelor de prețuri | 100% |
| Achiziții publice de valoare mică | 50% |
| Negociere fără publicare | 100% |

***Procedurile de audit aplicate și responsabilitățile auditului****.* Rezultatele auditului se bazează pe analiza actelor normative privind achizițiile publice, consultarea paginilor web ale entităților și a practicilor în acest domeniu. În calitate de surse de informație privind procesul real de achiziții publice, au fost utilizate documentația de atribuire a grupurilor de lucru pentru achiziții; contestațiile către ANSC și deciziile aprobate etc.

Probele de audit acumulate au fost suficiente și adecvate pentru a formula o concluzie generală asupra domeniului auditat, care să sporească gradul de încredere a utilizatorilor Raportului de audit în evaluările efectuate.

***Responsabilitatea auditorului*** constă în evaluarea faptului dacă un obiectiv/aspect specific anumit este în conformitate cu criteriile definite, obținând în acest sens probe de audit suficiente și adecvate pentru susținerea constatărilor și concluziilor de audit.

# ANEXA nr.4

**Actele normative aferente domeniului auditat:**

***Acte legislative***

1. Legea privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015.
2. Legea bugetului de stat pe anul 2020 nr.172 din 19.12.2019.
3. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014.
4. Legea privind controlul financiar public intern nr.229 din 23.09.2010.

***Acte normative***

1. Hotărârea Guvernului nr. 667 din 27.05.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții.
2. Hotărârea Guvernului nr.669 din 27.05.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice de lucrări.
3. Hotărârea Guvernului nr. 9 din 17.01.2008 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la întocmirea şi păstrarea dosarului achiziției publice.
4. Hotărârea Guvernului nr. 544 din 12.11.2019 cu privire la unele măsuri de organizare a procesului de achiziții în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor.
5. Hotărârea Guvernului nr. 1129 din 21.11.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziții publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an.
6. Hotărârea Guvernului nr. 985 din 10.10.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului privind acreditarea platformelor electronice de achiziții în cadrul Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (MTender).
7. Hotărârea Guvernului nr. 986 din 10.10.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului privind modul de ținere a Registrului de stat al achizițiilor publice format de Sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (MTender).
8. Hotărârea Guvernului nr. 987 din 10.10.2018 pentru aprobarea Regulamentului privind achiziția bunurilor și serviciilor prin cererea ofertelor de prețuri.
9. Hotărârea Guvernului nr. 705 din 11.07.2018 cu privire la aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (MTender).
10. Hotărârea Guvernului nr. 134 din 09.03.2017 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Agenției Achiziții Publice și efectivul-limită al acesteia.
11. Hotărârea Guvernului nr. 1332 din 14.12.2016 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziţii publice pentru anii 2016-2020 şi a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia.
12. Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28.12.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici.
13. Hotărârea Guvernului nr.1419 din 28.12.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziţii publice.
14. Hotărârea Guvernului nr. 1420 din 28.12.2016 pentru aprobarea Regulamentului privind evidenţa Listei operatorilor economici calificați.
15. Hotărârea Guvernului nr. 665 din 27.05.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică.
16. Hotărârea Guvernului nr. 666 din 27.05.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achiziția bunurilor și serviciilor prin cererea ofertelor de prețuri.
17. Hotărârea Guvernului nr.599 din 12.08.2020 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice folosind procedura de negociere.
18. Hotărârea Guvernului nr.668 din 27.05.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice folosind procedura de negociere.
19. Hotărârea Guvernului nr. 804 din 10.10.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind realizarea achizițiilor publice prin dialog competitiv.
20. Hotărârea Guvernului nr. 766 din 26.09.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind achizițiile publice folosind sistemul dinamic.
21. Hotărârea Guvernului nr. 774 din 04.10.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind achiziţiile publice folosind licitaţia electronică.
22. Hotărârea Guvernului nr. 826 din 07.11.2012 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la acordul-cadru ca modalitate specială de atribuire a contractului de achiziție publică.
23. Hotărârea Guvernului nr. 694 din 23.09.2020 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la acordul-cadru ca modalitate specială de atribuire a contractelor de achiziții publice.
24. Hotărârea Guvernului nr. 640 din 19.07.2010 cu privire la aprobarea Regulamentului privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziţii publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an.
25. Hotărârea Guvernului nr. 355 din 08.05.2009 cu privire la aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al achiziţiilor publice” (MTender).

1. Art.71 alin. (1) lit. g) din Legea privind achizițiile publice nr.131 din 03.07.2015 (în continuare – Legea nr.131 din 03.07.2015). [↑](#footnote-ref-1)
2. Hotărârea Curții de Conturi nr.77 din 27.12.2019 „Privind aprobarea Programului activității de audit a Curții de Conturi pe anul 2020” (cu modificările și completările ulterioare); Hotărârea Curții de Conturi nr.62 din 10.12.2020 „Privind aprobarea Programului activității de audit a Curții de Conturi pe anul 2021” (cu modificările și completările ulterioare). [↑](#footnote-ref-2)
3. Regulamentul cu privire la organizarea şi funcţionarea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 696 din 30 august 2017. [↑](#footnote-ref-3)
4. Legea nr. 131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-4)
5. Legea privind controlul financiar public intern nr.229 din 23.09.2010, (în continuare - Legea nr.229 din 23.09.2010). [↑](#footnote-ref-5)
6. Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova nr.260 din 07.12.2017. [↑](#footnote-ref-6)
7. Hotărârea Curții de Conturi nr.77 din 27.12.2019 „Privind aprobarea Programului activității de audit a Curții de Conturi pe anul 2020” (cu modificările și completările ulterioare); Hotărârea Curții de Conturi nr.62 din 10.12.2020 „Privind aprobarea Programului activității de audit a Curții de Conturi pe anul 2021” (cu modificările și completările ulterioare). [↑](#footnote-ref-7)
8. Hotărârea Curții de Conturi nr. 2 din 24.01.2020 „Cu privire la Cadrul Declarațiilor Profesionale INTOSAI”. [↑](#footnote-ref-8)
9. Colectarea probelor de audit la distanță a fost condiționată de restricțiile impuse în legătură cu instituirea stării de urgență în sănătate publică pe întreg teritoriul Republicii Moldova. [↑](#footnote-ref-9)
10. Legea nr.131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-10)
11. Art.4 din Legea nr.131 din 03.07. 2015. [↑](#footnote-ref-11)
12. Pct. 13 din Regulamentul cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziţii publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1419 din 28.12.2016. [↑](#footnote-ref-12)
13. Pct. 5 din Regulamentul cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziţii publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1419 din 28.12.2016. [↑](#footnote-ref-13)
14. Art. 4 alin. (2) din Legea nr.131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-14)
15. Lucrările de construcție a Zonei de control la Postul vamal Giurgiulești (în planul de achiziții - 606,0 mii lei, în anunțul de participare - 637,8 mii lei); reabilitarea și modernizarea Postului vamal Giurgiulești (conform planului – 4,2 mil. lei, în anunțul de participare - 5,3 mil. lei); lucrările de construcție a Zonei de control la Postul vamal Costești (drum de acces și zid de protecție raze scaner; conform planului -1,4 mil. lei, în anunțul de participare – 1,5 mil. lei); lucrările de infrastructură a blocurilor sanitare (conform planului -2,9 mil. lei, în anunțul de participare – 3,8 mil. lei). [↑](#footnote-ref-15)
16. Art. 4 alin. (5) lit.b) din Legea nr.131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-16)
17. Pct. 18 din Regulamentul cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziții publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1419 din 28.12.2016. [↑](#footnote-ref-17)
18. Art 17 alin.(5), art. 35 din Legea nr.131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-18)
19. Ordinul MF nr.105 din 12.08.2020 „Cu privire la aprobarea Instrucțiunii privind modalitatea, condițiile și procedura de organizare și desfășurare a consultării pieței în vederea pregătirii achiziției publice”. [↑](#footnote-ref-19)
20. Pct. 5) al Regulamentului cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziții publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1419 din 28.12.2016. [↑](#footnote-ref-20)
21. Formulare tipizate de documente primare cu regim special, valoarea estimată – 1 499 995 lei; piese și consumabile pentru aparate multifuncționale, valoarea estimată – 1 925 000 lei; consumabile pentru aparate multifuncționale, valoarea estimată – 1 335 000 lei; pentru servicii de deservire și reparație a echipamentului multifuncțional pentru a. 2019, valoarea estimată – 2 012 246 lei;pentru produse petroliere pentru a. 2019, valoarea estimată – 2 380 300 lei;pentru servicii de pază a subdiviziunilor structurale ale SFS pentru a. 2019, valoarea estimată - 1 107 921 lei; mobilier de birou, valoarea estimată – 997 500 lei;servicii informatice de edificare a SI al SFS, valoarea estimată – 8 406 714 lei;servicii specializate de administrator tehnico-tehnologic al SI al SFS, valoarea estimată – 19 063 899 lei;servicii de administrator tehnico-tehnologic al SI al SFS, valoarea estimată – 12 468 613 lei; hârtie A4, valoarea estimată – 1 000 000 lei. [↑](#footnote-ref-21)
22. Anul 2020 - servicii de elaborare a studiului de fezabilitate și a documentației pentru proiect sediu C. Tănase 9 și garaje, valoarea estimată – 1 500 000 lei; formulare tipizate de documente primare cu regim special, valoarea estimată – 14 000 000 lei; servicii de administrator tehnico-tehnologic al SI al SFS, valoarea estimată – 14 895 767 lei; servicii de administrator tehnico-tehnologic al SI al SFS, valoarea estimată – 33 178 545 lei. [↑](#footnote-ref-22)
23. privind modulele și livrabilele pentru SIIV Asycuda World ocds-b3wdp1-MD-1556799672117, procedură realizată la 03.06.2019, în sumă de 5,7 mil. lei; lucrări de extindere și amenajare a Zonei de control pietonal la Postul vamal Otaci ocds-b3wdp1-MD-156500219562, realizate la 21.08.2019, în sumă de 2,0 mil. lei; servicii de telecomunicații (conexiune VPN) în sumă de 2,0 mil. lei; deservirea scanerului staționar, în sumă de 1,3 mil. lei; uniformă de serviciu, în sumă de 890,0 mii lei; lucrări privind infrastructura blocurilor sanitare, în sumă de 2,8 mil. lei. [↑](#footnote-ref-23)
24. Art. 28 alin. (3) din Legea nr.131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-24)
25. Servicii de telecomunicații (conexiune Dark Fiber), în sumă de 580000,0 lei; servicii de telecomunicații (conexiune Max Fiber), în sumă de 403060,0 lei; achiziționarea modulelor și livrabilelor pentru SIIV Asycuda World, în sumă de 1 700000,0 lei; echipamente pentru laborator, în sumă de 953200,0 lei; tehnică de calcul, în sumă de 2300000,0 lei; reabilitarea infrastructurii Postului vamal Leușeni, în sumă de 10065800,0 lei; executarea lucrărilor de reparație capitală a îmbrăcămintei din asfalt a părții carosabile la Biroul vamal Sud, în sumă de 2346235,6 lei. [↑](#footnote-ref-25)
26. Art. 28 alin. (1) din Legea nr.131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-26)
27. Art. 91 alin. (2) din Legea nr.131 din 03.07.2015 [↑](#footnote-ref-27)
28. Art. 91 alin. (2) din Legea nr.131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-28)
29. Regulamentul cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziţii publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1419 din 28.12.2016. [↑](#footnote-ref-29)
30. Art. 14 alin.(1) din Legea nr.131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-30)
31. Art. 15 din Legea nr.131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-31)
32. Art. 79 din Legea nr.131 din 03.07.2015 și capitolul VII al Regulamentului privind activitatea grupului de lucru pentru achiziții, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 667 din 27.05.2016. [↑](#footnote-ref-32)
33. Art.56 alin.(1) lit. c) din Legea nr.131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-33)
34. Pct. 3 alin.( 3) din Hotărârea Guvernului nr. 294 din 17.03.1998 cu privire la executarea Decretului Preşedintelui Republicii Moldova  nr.406-II din 23 decembrie 1997 „Privind unele  măsuri de asigurare a disciplinei financiare". [↑](#footnote-ref-34)
35. Pct. 4 din HG nr. 294 din 17.03.1998. [↑](#footnote-ref-35)
36. Art. 7 din Legea nr.131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-36)
37. Regulamentul cu privire la achiziţiile publice de valoare mică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 665 din 27.05.2016. [↑](#footnote-ref-37)
38. Achiziții efectuate în anul 2019 de către Bass Systems SRL, a căror legalitate se examinează de către Centrul Național Anticorupție. [↑](#footnote-ref-38)
39. Art. 31 alin. (5) din Legea nr. 131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-39)
40. Art. 7 lit. b) și art. 31 alin. (5) din Legea nr. 131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-40)
41. Art. 31 alin. (2) din Legea nr. 131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-41)
42. Art. 7 lit. k) din Legea nr. 131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-42)
43. Art. 44 alin. (1) din Legea nr. 131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-43)
44. Art. 69 alin. (6) lit. b) din Legea nr. 131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-44)
45. Regulamentul cu privire la achiziţiile publice de valoare mica, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.665 din 27.05.2016. [↑](#footnote-ref-45)
46. Legea nr.131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-46)
47. Pct. 7 din Regulamentul cu privire la achiziţiile publice de valoare mică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.665 din 27.05.2016. [↑](#footnote-ref-47)
48. Pct. 5 din Regulamentul cu privire la achiziţiile publice de valoare mică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.665 din 27.05.2016; pct. 14 din Regulamentul cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziţii publice, aprobat prin Ordinul MF nr. 1419 din 28.12.2016. [↑](#footnote-ref-48)
49. Pct. 1 din Regulamentul cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziţii publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 665 din 27.05.2016. [↑](#footnote-ref-49)
50. Art. 17 alin.( 5), art. 74 alin. (5) din Legea nr.131 din 03.05.2015. [↑](#footnote-ref-50)
51. Art. 32 alin. (1) din Legea nr. 131 din 03.05.2015. [↑](#footnote-ref-51)
52. Legea nr.131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-52)
53. Legea nr.131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-53)
54. Art. 30 alin.(1) din Legea nr.131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-54)
55. Art. 68 alin.(8) din Legea nr.131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-55)
56. Art. 9 din Legea nr. 131 din 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-56)
57. Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 – art. 327¹ și art. 402; Legea privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015 - necesită a fi revizuită în totalitate;Hotărârea Guvernului nr 665/2016 privind aprobarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică;Hotărârea Guvernului nr.1418/2016 privind aprobarea Regulamentului cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici;Hotărârea Guvernului nr. 667/2016 privind aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții;Hotărârea Guvernului nr. 134/2017 privind aprobarea Regulamentului privind organizarea şi funcţionarea Agenţiei Achiziţii Publice și efectivul-limită al acesteia;Hotărârea Guvernului nr. 1420 din 28.12.2016 pentru aprobarea Regulamentului privind evidenţa Listei operatorilor economici calificaţi – urmează a fi abrogată, deoarece Lista operatorilor economici calificați a fost exclusă din Legea privind achizițiile publice;Hotărârea Guvernului nr.1419 din 28.12.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziţii publice;Hotărârea Guvernului nr. 804 din 10.10.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind realizarea achizițiilor publice prin dialog competitiv;Hotărârea Guvernului nr. 766 din 26.09.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind achizițiile publice folosind sistemul dinamic;Hotărârea Guvernului nr. 774 din 04.10.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind achiziţiile publice folosind licitaţia electronică;Aprobarea actelor normative secundare necesare pentru punerea în aplicare a Legii nr. 74 din 21.05.2020 privind achizițiile în sectoarele energeticii, apei, transporturilor și serviciilor poștale. [↑](#footnote-ref-57)
58. Art. 3271 Cod contravențional. [↑](#footnote-ref-58)
59. prin Legea nr.295 din 21.12.2017. [↑](#footnote-ref-59)
60. Regulamentul privind acreditarea platformelor electronice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 985 din 10.10.2018. [↑](#footnote-ref-60)
61. Ordinul MF nr. 187/2018 ,,Cu privire la crearea Comisiei de acreditare a platformelor electronice de achiziții în cadrul Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice”. [↑](#footnote-ref-61)
62. Ordinul MF nr.157/2018 cu privire la Programul de utilizare experimentală a Sistemului informațional automatizat ,,Registrul de stat al achizițiilor publice”. [↑](#footnote-ref-62)
63. Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.696 din 30.08.2017. [↑](#footnote-ref-63)
64. Regulamentul privind organizarea și funcționarea Serviciului Vamal, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 4 din 02.01.2007. [↑](#footnote-ref-64)
65. Regulamentul privind organizarea și funcționarea Serviciului Fiscal de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 395 din 05.06.2017. [↑](#footnote-ref-65)
66. Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Inspecției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1026 din 02.11.2010. [↑](#footnote-ref-66)
67. Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Achiziții Publice și efectivul-limită al acesteia, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.134 din 09.03.2017. [↑](#footnote-ref-67)
68. Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova nr.260 din 07.12.2017. [↑](#footnote-ref-68)
69. Hotărârea Curții de Conturi nr.77 din 27.12.2019 „Privind aprobarea Programului activității de audit a Curții de Conturi pe anul 2020” (cu modificările și completările ulterioare); Hotărârea Curții de Conturi nr.62 din 10.12.2020 „Privind aprobarea Programului activității de audit a Curții de Conturi pe anul 2021” (cu modificările și completările ulterioare). [↑](#footnote-ref-69)
70. Hotărârea Curții de Conturi nr. 2 din 24.01.2020 „Cu privire la Cadrul Declarațiilor Profesionale INTOSAI”. [↑](#footnote-ref-70)
71. Colectarea probelor de audit la distanță a fost condiționată de restricțiile impuse în legătură cu instituirea stării de urgență în sănătate publică pe întreg teritoriul Republicii Moldova. [↑](#footnote-ref-71)