Anexă

la Hotărârea Curții de Conturi

nr. 19 din 25.05.2022



**CURTEA DE CONTURI A REPUBLICII MOLDOVA**

|  |
| --- |
| MD-2001, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt nr.69, tel.: (+373) 22 23 25 79, fax: (+373) 22 23 30 20, [www.ccrm.md](http://www.ccrm.md);  e-mail: [ccrm@ccrm.md](mailto:ccrm@ccrm.md) |

**RAPORTUL**

**auditului performanței Proiectului**

**„Construcția penitenciarului din Chișinău”**

**CUPRINS**

LISTA ACRONIMELOR ..............................................................................................................................4

GLOSAR ...................................................................................................................................................5

I. SINTEZA ............................................................................................................................................... 7

II. PREZENTAREA GENERALĂ .................................................................................................................. 8

2.1. Temeiul auditului ............................................................................................................................ 8

2.2. Descrierea domeniului auditat ....................................................................................................... 9

2.3. Instituțiile responsabile de implementarea, administrarea și monitorizarea proiectului ............ 12

2.4. Bugetul și sursele de finanțare ...................................................................................................... 12

III. SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI ................................................................................................... 14

IV. CONSTATĂRI .....................................................................................................................................16

4.1. Obiectivul specific I: Instituțiile responsabile au asigurat un management eficient al proiectului menit să contribuie la atingerea rezultatului scontat? .........................................................................16

4.1.1. Subobiectivul I: Cadrul de reglementare și aranjamentele organizatorice au fost suficiente și adecvate pentru inițierea și implementarea proiectului? ..……………………………………………………………..16

*4.1.1.1. Atribuțiile și responsabilitățile Ministerului Justiției cât și competențele Administrației Naționale a Penitenciarelor nu au fost definite în cadrul proiectului, fiind ignorate și reglementările privind modul de creare și funcționare a Unității de implementare din Acordul-cadru de împrumut ..* 16

*4.1.1.2. Unitatea de implementare a fost instituită cu întârziere de la termenele stabilite, fiind angajate persoane care nu au întrunit unele criterii de calificare …………………………………………………………………..* 18

*4.1.1.3. Realizarea funcțiilor grupului de lucru pentru achiziții din cadrul Unității de implementare a fost afectată de lipsa de experiență și instruiri în domeniul achizițiilor, entitatea neavând capacitatea funcțională de a asigura continuitatea proiectului urmare demisiei personalului ....………………………..* 20

*4.1.1.4. Ministerul Justiției nu a asigurat organizarea și funcționalitatea consiliului sectorial în domeniul asistenței externe cu referire la proiectul inițiat ……………………………………………………………….* 21

4.1.2. Subobiectivul II: A fost instituit un sistem de management și control pe deplin funcțional și eficient pentru atingerea rezultatului scontat? ……………………………………………………………………………... 22

*4.1.2.1. Condițiile de organizare a sistemului de control intern în cadrul instituțiilor responsabile nu au asigurat implementarea unui management eficient al proiectului ………………………………………………….*22

*4.1.2.2. Comitetul de supraveghere al Unității de implementare nu a fost pe deplin funcțional, nefiind definite clar atribuțiile și responsabilitățile membrilor comitetului și a supleanților acestora …………* 25

4.2. Obiectivul specific II: În ce măsură activitățile realizate de către instituțiile responsabile au contribuit la implementarea eficace a proiectului și utilizarea eficientă a resurselor alocate? ……… 27

4.2.1. Subobiectivul I: Activitățile planificate în cadrul proiectului au contribuit la realizarea în termen a obiectivului și atingerea rezultatului scontat? ……………………………………………………………………………… 27

*4.2.1.1. Serviciile de asistență tehnică contractate de Unitatea de implementare au fost necalitative și executate cu întârziere, necontribuind la sprijinirea și consolidarea capacității de management al acesteia ………………………........................................................................................................................* 28

*4.2.1.2. Etapa de proiectare a fost afectată de problematici și deficiențe care au condiționat întârzieri considerabile în realizarea activităților proiectului ………………….…..………………………………………………...* 31

*4.2.1.3. Lucrările de construcție a penitenciarului nu au fost inițiate, nefiind atins rezultatul scontat al proiectului ….……*……………………………………………………………………………………………………………………………. 36

*4.2.1.4. Serviciile de supraveghere nu au fost achiziționate, urmând a fi inițiate concomitent cu executarea lucrărilor de construcție ………………………….……………………………………………………………………* 37

4.2.2. Subobiectivul II: Resursele alocate au fost utilizate în mod eficient în etapele de realizare a proiectului? *…………………………………………………………………………………………………………………………………..* 39

*4.2.2.1. Estimările de costuri pentru construcția penitenciarului au fost majorate adițional, fiind suportate și cheltuieli sub formă de dobînzi pentru deservirea împrumutului …………………….………….* 39

*4.2.2.2. Cheltuielile din bugetul de stat pentru salarizarea personalului Unității de implementare au înregistrat o creștere pe fundalul prelungirii termenului de implementare a proiectului …………………* 44

V. CONCLUZIA GENERALĂ …………………………………………………………………………………………………………….. 46

VI. RECOMANDĂRI ………………………………………………………………………………………………………………………… 47

VII. SEMNĂTURILE ECHIPEI DE AUDIT ………………………………………………………………………………………....... 48

ANEXE …………………………………………………………………………………………………………………………………………… 49

Anexa nr.1 …………………………………………………………………………………………………………………………………….. 49

Anexa nr.2 …………………………………………………………………………………………………………………………………….. 53

# **LISTA ACRONIMELOR**

|  |  |
| --- | --- |
| ANP | Administrația Națională a Penitenciarelor |
| BDCE | Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei |
| CEDO | Curtea Europeană pentru Drepturile Omului |
| CIM | Control Intern Managerial |
| CS | Cancelaria de Stat |
| CPT | Comitetul pentru Prevenirea Torturii |
| CV | Curriculum Vitae |
| DIP | Departamentul Instituțiilor Penitenciare |
| ÎS „SSVEPC” | Întreprinderea de Stat „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” |
| MF | Ministerul Finanțelor |
| MJ | Ministerul Justiției |
| MO | Monitorul Oficial |
| PNUD | Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare |
| TOR | Termeni de referință |
| UIP,  Unitatea | Unitatea de implementare a Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău |

**GLOSAR**

**Studiu de fezabilitate** –studiu care urmărește să verifice dacă proiectul este fezabil din punct de vedere tehnic și viabil din punct de vedere economic.

**Asistenţă financiară** – suport financiar sub formă de împrumuturi, granturi, inclusiv livrări de bunuri și/sau lucrări pentru implementarea proiectelor/programelor.

**Asistenţă tehnică** – suport sub formă de transfer de cunoştinţe, inclusiv tehnologii, metodologii şi tehnici în cadrul proiectelor/programelor.

**Împrumut** – relaţie contractuală prin care creditorul transmite în proprietatea statului mijloace, cu condiţia rambursării acestora de către stat la expirarea termenului pentru care au fost acordate.

**Grant** – asistenţă externă nerambursabilă transmisă de donator beneficiarului pentru implementarea unor proiecte/programe.

**Contribuția/ cofinanțarea Guvernului** – contribuție din bugetul de stat la finanţarea unui proiect/ program.

**Deservirea datoriei** – plata sumei principale, a dobânzii şi a altor sume aferente, prevăzute în contractele din care rezultă datoria.

**Coordonarea și managementul asistenţei externe** – activităţi/proceduri şi mecanisme puse în aplicare de către Guvern în vederea planificării, direcţionării şi utilizării eficiente şi eficace a asistenţei externe, având scopul de a maximiza impactul asistenţei externe asupra dezvoltării social-economice şi democratice a Republicii Moldova.

**Monitorizare** – metodă de colectare sistematică a informaţiei pe parcursul perioadei de implementare, creată în vederea analizei eficienţei, eficacităţii, impactului şi durabilităţii proiectului/ programului, cu scopul de a oferi, în timp util, informaţia administrativă necesară pentru a reacţiona din timp şi a întreprinde măsuri eficiente de optimizare/remediere.

**Achiziție** –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.

**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.

**Termeni de referință** – documente care definesc cerințele pentru selectarea unei persoane fizice și/sau juridice în cadrul unui concurs/ proceduri de achiziție în vederea îndeplinirii unei activități, prestării de servicii sau executării de lucrări, definind obiectivele, aranjamentele de lucru și responsabilitățile acestora.

**Inflație** – dezechilibru major prezent în [economia](https://ro.wikipedia.org/wiki/Economie) oricărei țări, reprezentat de o creștere generalizată a [prețurilor](https://ro.wikipedia.org/wiki/Pre%C8%9B) și de scăderea simultană a puterii de cumpărare a [monedei naționale](https://ro.wikipedia.org/wiki/Ban_(mijloc_de_plat%C4%83)).

**Manual operațional** –documentcare stabilește și descrie termenii și procedurile pentru managementul strategic, executiv și operațional al implementării proiectului, incluzând achizițiile/ procurările publice, planificarea și executarea financiară, monitorizarea și evaluarea obiectivelor, inclusiv de mediu, precum și auditarea activităților proiectului.

Planul de lucru RIBA 2013 – model definitiv pentru proiectarea și construcția clădirilor, care organizează procesul de informare, proiectare, construcție, întreținere, operare și utilizare a proiectelor de construcție într-un număr de etape-cheie. Modelul detaliază sarcinile și rezultatele necesare în fiecare etapă, oferind un cadru comun pentru organizarea și managementul proiectelor de construcție.

**Eurocoduri** – documente de referință europene recomandate pentru proiectarea structurală a lucrărilor și a părților acestora, pentru a facilita schimbul de servicii de construcții (lucrări de construcții și servicii de inginerie aferente) și pentru a îmbunătăți funcționarea pieței interne.

**Ghidul pentru procedurile de procurări ale BDCE, 2011** –document care prevede politicile și procedurile aplicabile achizițiilor de bunuri, lucrări și servicii necesare unui proiect finanțat integral sau parțial din împrumutul BDCE.

**Cadrul European Comun de Referință pentru Limbi: Învățare, Predare, Evaluare al CE** –document publicat de [CE](https://ro.wikipedia.org/wiki/Consiliul_Europei), în [2001](https://ro.wikipedia.org/wiki/2001), care definește nivelurile de posedare a unei limbi străine, în funcție de „ce știi să faci”, în diferite domenii de competență. Aceste niveluri constituie, în prezent, referința în domeniul învățării și al predării limbilor în numeroase țări.

**Destinatarii raportului:**

**Parlamentului și Guvernului Republicii Moldova,** pentru informare, luare de atitudine, dar și pentru utilizarea informațiilor la adoptarea deciziilor cu referire la Proiectul de construcție a penitenciarului din Chișinău, în vederea implementării politicilor guvernamentale în domeniul justiției privind îmbunătățirea condițiilor de detenție.

**Ministerului Justiției,** desemnat de către BDCE în calitate de Agenție de Implementare a Proiectului, care va implementa și administra Proiectul de construcție a penitenciarului din Chișinău.

**Unității de implementare a Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău,** instituită în scopul de a asigura organizarea şi coordonarea implementării eficiente a proiectului în conformitate cu Acordul-cadru de împrumut.

**Societății civile și altor părți interesate**

**I. SINTEZA**

Curtea de Conturi a efectuat auditul performanței Proiectului „Construcția penitenciarului din Chișinău” pentru a determina dacă acțiunile întreprinse de către instituțiile responsabile au contribuit în mod eficient și eficace la implementarea proiectului, precum și pentru a evidenția problemele și deficiențele care au afectat realizarea obiectivului general și atingerea rezultatului scontat.

Constatările şi concluziile auditului public extern denotă că acțiunile întreprinse de către instituțiile responsabile nu au contribuit în mod eficient și eficace la implementarea Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău, ceea ce afectează realizarea politicilor guvernamentale în domeniul justiției privind îmbunătățirea condițiilor de detenție.

Sistemul de management și control instituit în cadrul Ministerului Justiției și Unității de implementare nu a fost pe deplin funcțional și eficient pentru a asigura realizarea obiectivului proiectului și atingerea rezultatului scontat, fiind constatate întârzieri considerabile în realizarea activităților planificate, nevalorificarea eficientă a resurselor financiare alocate și neinițierea lucrărilor de construcție a penitenciarului.

**Ministerul Justiției, în calitate de instituție responsabilă de implementarea și administrarea proiectului,** nu a întreprins măsuri pentru a asigura pe deplin executarea prevederilor **Acordului-cadru de împrumut** și condițiile necesare pentru buna desfășurare a activității Unității de implementare, în vederea realizării obiectivului și atingerii rezultatului scontat al proiectului, urmare demisionării personalului acesteia. Unitatea de implementare, în calitate de instituție publică responsabilă de asigurarea organizării și coordonării implementării eficiente a proiectului, este în incapacitate funțională de a-și realiza atribuțiile, continuitatea proiectului fiind în incertitudine.

Observațiile auditului relevă că problematicile și deficiențele, care au compromis implementarea integrală a obiectivului Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău, se referă la:

* Nestabilirea expresă a atribuțiilor și responsabilităților Ministerului Justiției și a competențelor Administrației Naționale a Penitenciarelor în cadrul proiectului, precum și ignorarea reglementărilor cu privire la crearea și funcționarea Unității de implementare (4.1.1.1.);
* Instituirea cu întârziere a Unității de implementare și selectarea în cadrul concursurilor de suplinire a funcțiilor vacante a unor persoane care nu au întrunit unele criterii de calificare (4.1.1.2.);
* Angajarea personalului exclusiv din cadrul sistemului penitenciar, fără experiență relevantă în proiecte similare, fiind limitat dreptul persoanelor cu experiență din afara acestui sistem de a participa la concurs (4.1.1.2.);
* Lipsa de experiență și de instruiri în domeniul achizițiilor ale membrilor grupului de lucru din cadrul Unității de implementare (4.1.1.3.);
* Incapacitatea funcțională a Unității de implementare de a realiza activitățile proiectului, urmare demisiei managerului și a altor angajați, precum și neîntreprinderea promtă de către Ministerul Justiției, în comun cu Administrația Națională a Penitenciarelor, a măsurilor pentru buna desfășurare a activității acesteia (4.1.1.3.);
* Neasigurarea organizării și funcționalității consiliului sectorial în domeniul asistenței externe aferente proiectului inițiat (4.1.1.4.);
* Organizarea/implementarea insuficientă a sistemului de control intern, inclusiv abordarea riscurilor, pentru asigurarea unui management eficient al proiectului de către Ministerul Justiției și Unitatea de implementare (4.1.2.1.);
* Funcționalitatea redusă a Comitetului de supraveghere și nereglementarea clară a atribuțiilor și responsabilităților membrilor Comitetului și ale supleanților acestora (4.1.2.2.);
* Servicii de asistență tehnică necalitative și executate cu întârziere, contractate de Unitatea de implementare, care nu au contribuit la sprijinirea și consolidarea capacității de management al acesteia (4.2.1.1.);
* Problematicile și deficiențele la etapa de proiectare, care au condiționat întârzierea considerabilă a realizării activităților proiectului (4.2.1.2.);
* Neinițierea lucrărilor de construcție a penitenciarului, nefiind atins rezultatul scontat al proiectului (4.2.1.3.);
* Neachiziționarea serviciilor de supraveghere, care urmează a fi inițiate concomitent cu executarea lucrărilor de construcție (4.2.1.4.);
* Majorarea adițională a estimărilor de costuri ale proiectului cu 12,3 mil.euro și suportarea din bugetul de stat a cheltuielilor sub formă de dobânzi în sumă de 27,7 mii euro pentru deservirea împrumutului (4.2.2.1.);
* Nivelul redus de debursare a resurselor financiare din sursele externe de finanțare ale proiectului, care au însumat 1,0 mil.euro, sau 2% din valoarea totală, precum și valorificarea redusă a mijloacelor proiectului în sumă de 1,7 mil.euro, sau 3 % din costul total al proiectului;
* Creșterea cheltuielilor pentru salarizarea personalului Unității de implementare cu 7,0 mil.lei, din care 5,1 mil.lei - din contribuția Guvernului, și 1,9 mil.lei - din grantul oferit de BDCE, în urma prelungirii termenului proiectului (4.2.2.2.).

Raportul de audit are o importanță semnificativă pentru Parlament, Guvern și alte părți interesate, întrucât prezintă situația privind implementarea Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău, evidențiind cauzele care au afectat realizarea în termen a obiectivului general și atingerea rezultatului scontat, concomitent oferind recomandări orientate spre eliminarea deficiențelor și problemelor identificate de audit.

**II. PREZENTAREA GENERALĂ**

* 1. **Temeiul auditului**

Auditul a fost efectuat în temeiul art.31 și art.32 din Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova nr.260 din 07.12.2017 și în conformitate cu Programul activității de audit pe anul 2022[[1]](#footnote-1), având ca scop evaluarea performanței Proiectului „Construcția penitenciarului din Chișinău”, identificarea problemelor și deficiențelor în procesul de implementare și a impactului acestora asupra obiectivului stabilit, cu oferirea recomandărilor de îmbunătățire a domeniului auditat.

Responsabilitatea echipei de audit a constat în aplicarea unor proceduri pentru colectarea probelor de audit referitor la determinarea eficienței și eficacității acțiunilor întreprinse de către Ministerul Justiției și Unitatea de implementare pentru realizarea obiectivului de construcție a penitenciarului, în vederea îmbunătățirii condițiilor de detenție.

* 1. **Descrierea domeniului auditat**

În contextul aderării Republicii Moldova, la 13 iulie 1995, în calitate de membru, la Consiliul Europei și ratificării convențiilor internaționale în domeniul drepturilor omului și libertăților fundamentale[[2]](#footnote-2), Guvernul Republicii Moldova s-a angajat să asigure la nivel național prevenirea și combaterea torturii sau tratamentelor inumane și degradante în locurile de detenție.

În sistemul administrației penitenciare a Republicii Moldova funcționează 17 instituții penitenciare[[3]](#footnote-3), care asigură executarea pedepselor de către persoanele condamnate la închisoare sau la detenţiune pe viaţă, precum și detenţia provizorie a persoanelor în privința cărora a fost aplicată măsura arestului preventiv sau sancţiunea arestului contravenţional. La 31.12.2021, în cadrul instituțiilor penitenciare erau deținute, în total, 6407 persoane, cel mai mare număr de deținuți fiind la Penitenciarului nr.13 - Chișinău, care înregistrează anual un flux de circa 12000 de persoane, fiind izolatorul de urmărire penală cu cea mai mare fluctuație. La finele anului 2021, în cadrul acestui penitenciar, cu capacitatea de 570 de locuri, se aflau 948 de deținuți, sau cu 378 de persoane mai mult decât plafonul de detenție. Situații analogice de depășire a plafonului de detenție în cadrul penitenciarului[[4]](#footnote-4) se atestă și în perioadele anterioare ale anului 2021.

Fluxul mare de deținuți în cadrul Penitenciarului nr.13-Chișinău cauzează fenomenul suprapopulării, fapt ce contravine Standardelor internaționale de detenție, care prevăd acordarea a 4 m2 spațiu de detenție pentru fiecare deținut. În consecință, Republica Moldova a fost condamnată în multiple cazuri de Curtea Europeană pentru Drepturile Omului pentru încălcarea art.3 al Convenției Europene a Drepturilor Omului (prevenirea torturii, tratament inuman sau degradant), în baza hotărârilor CEDO, în perioada anilor 2014-2021, fiind dispusă încasarea de la bugetul de stat a sumei de 0,5 mil. euro. De asemenea, în perioada anilor 2019-2021, urmare instituirii și implementării la nivel național a mecanismului preventiv și compensator[[5]](#footnote-5) pentru încălcarea drepturilor privind condițiile de detenție, prin deciziile instanțelor judecătorești, s-a dispus încasarea de la bugetul de stat a sumei de 6,3 mil.lei.

Republica Moldova este constant monitorizată de Comitetul European pentru Prevenirea Torturii şi a Pedepselor sau Tratamentelor Inumane sau Degradante[[6]](#footnote-6), prin realizarea vizitelor sistematice de monitorizare a condițiilor de detenție, pentru a evalua modul în care sunt tratate persoanele private de libertate. Astfel, în baza rapoartelor de analiză, CPT a identificat următoarele probleme majore ale Penitenciarului nr.13 - Chișinău: (i) lipsa de spațiu în penitenciar; (ii) probleme de capacitate; (iii) infrastructura învechită; (iv) condiții de detenție necorespunzătoare; (v) tratament neadecvat al deținuților; (vi) deficiențe în organizarea instituțională; (vii) deficiențe în întreținerea clădirii penitenciarului.

În vederea asigurării condițiilor de detenție conform normelor și standardelor internaționale, Guvernul și-a asumat obiectivul de a construi un penitenciar modern, cu statut de izolator de urmărire penală pentru 1536 de deținuți cu statut de preveniți, care să substituie actualul Penitenciar nr.13-Chișinău. Acest deziderat, prevăzut în Planurile de acțiuni ale Guvernului[[7]](#footnote-7) și în alte documente de politici naționale[[8]](#footnote-8), rezidă din necesitatea de a ameliora fenomenul supraaglomerării penitenciarului, de a asigura respectarea drepturilor omului și, în consecință, de a evita condamnările Republicii Moldova la CEDO pentru neasigurarea condițiilor adecvate de detenție.

În acest context, Guvernul Republicii Moldova a inițiat în anul 2011 negocieri cu BDCE în scopul finanțării Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău cu statut de izolator, care va substitui Penitenciarul nr.13 - Chișinău. Urmare negocierilor, la 10 octombrie 2013, de către părți a fost semnat și, respectiv, de către Parlament a fost ratificat, prin Legea nr.295 din 12 decembrie 2013[[9]](#footnote-9), Acordul-cadru de împrumut dintre Republica Moldova și BDCE pentru realizarea Proiectului de construcție a Penitenciarului din mun. Chișinău, în valoare de 39,0 mil. euro, care prevedea și contribuția Guvernului Republicii Moldova de 4,5 mil. euro. Totodată, BDCE a oferit și un grant pentru finanțarea necesităților de asistență tehnică, în valoare de 1,0 mil. euro.

Drept temei pentru finanțarea proiectului a servit Studiul de fezabilitate din 15.07.2013 și Planul operațional din 21.06.2013[[10]](#footnote-10), elaborate de către o companie spaniolă, selectată de către BDCE, care a suportat costul serviciilor în sumă de 125,0 mii euro. Potrivit Studiului de fezabilitate și Planului operațional, elaborate în vederea proiectării și construcției unui nou penitenciar în mun. Chișinău, costurile totale ale proiectului au fost estimate la 44,5 mil. euro.

Obiectivul general al Proiectului este construcția unui penitenciar în Chișinău pentru 1536 de deținuți cu statut de preveniți, care va înlocui actualul Penitenciar nr.13 - Chișinău. Proiectul inițiat va contribui la realizarea obiectivului Guvernului privind îmbunătățirea condițiilor de detenție, asigurând noi standarde în materie de siguranță, securitate și disciplină, în conformitate cu normele și standardele internaționale în domeniul executării sentințelor și recomandările instituțiilor internaționale[[11]](#footnote-11).

Totodată, prin construcția, managementul, echiparea și întreținerea noului penitenciar sunt stabilite următoarele obiective specifice: 1) Îmbunătățirea condițiilor de detenție în conformitate cu Standardele europene în domeniul detenției și recomandările CPT; 2) Condiții îmbunătățite de acordare a serviciilor medicale (acordarea asistenței medicale primare și tratamentul Tuberculozei); 3) Sistemul de securitate în instituția penitenciară va întruni standardele europene și prevederile Regulamentului European pentru Penitenciare; 4) Condiții de muncă îmbunătățite în conformitate cu standardele internaționale și instruirea tuturor angajaților viitorului penitenciar de către experții internaționali; 5) Implementarea recomandărilor CPT în domeniul spațiilor de detenție, educației, acordării serviciilor medicale calitative și protecției deținuților.

În aspect social, realizarea proiectului va duce la modernizarea principalei instituții de detenție preventivă din țară, introducând o nouă abordare managerială, orientată spre îmbunătățirea tratamentului deținuților, reformarea organizării și managementului penitenciar. Proiectul va aduce o îmbunătăţire considerabilă a condiţiilor de detenţie pentru deţinuţii din Penitenciarul nr.13 - Chișinău, instituind un standard de aplicare diferit pentru instituțiile de detenţie din Republica Moldova, în conformitate cu Regulile Penitenciare Europene. Administrația Națională a Penitenciarelor își va îmbunătăți metodele de lucru, iar personalul care va activa în cadrul penitenciarului va fi instruit pentru a administra infrastructura în conformitate cu noua abordare și va beneficia de consolidarea capacităților și de condiții moderne de lucru. Beneficiarii finali ai Proiectului sunt angajații sistemului administrației penitenciare și deținuții.

În scopul realizării obiectivului, conform Legii nr.97 din 12 iunie 2014[[12]](#footnote-12), terenul cu suprafața de 44,6 ha de lângă satul Bubuieci, mun.Chișinău, a fost transmis în administrarea MJ, pentru construcția Penitenciarului din Chișinău, considerându-se de uz public, şi trecut în categoria de terenuri destinate industriei, transporturilor, telecomunicaţiilor şi cu alte destinaţii speciale. Penitenciarul va fi construit pe un teren de 11,07 ha, suprafața clădirilor urmând să constituie 44,651 m2.

**2.3.** **Instituțiile responsabile de implementarea, administrarea și monitorizarea Proiectului**

**Ministerul Justiției**, desemnat de către BDCE în calitate de Agenție de Implementare a Proiectului, care va implementa și administra Proiectul de construcție a penitenciarului din Chișinău.

**Unitatea de implementare a Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău,** instituită în scopul de a asigura organizarea şi coordonarea implementării eficiente a proiectului în conformitate cu Acordul-cadru de împrumut.

**Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei,** asigură monitorizarea implementării proiectului și a utilizării împrumutului în conformitate cu Acordul-cadru de împrumut.

**2.4. Bugetul și sursele de finanțare**

Proiectul de construcție a penitenciarului din Chișinău a fost finanțat prin intermediul următoarelor surse: (i) Acordul-cadru de împrumut, în valoare de 49,0 mil. euro; (ii) Acordul de contribuție, în valoare de 1,0 mil. euro; și (iii) Cofinanțarea/ contribuția Guvernului RM, în valoare de 6,8 mil. euro. Informația detaliată privind costurile totale ale proiectului, în aspectul surselor de finanțare, se prezintă în Diagrama nr.1.

**Diagrama nr.1**

mil. euro

***Sursa****: Rapoartele financiare și dările de seamă ale Unității de implementare pe anii 2014-2021.*

Datele prezentate în Diagramă relevă că, în totalul surselor de finanțare și al costurilor proiectului de 56,8 mil.euro, ponderea majoră revine împrumutului de 86,3% (49,0 mil. euro), urmată de contribuția Guvernului de 11,9% (6,8 mil. euro) și grantul de 1,8% (1 mil. euro). Resursele financiare destinate proiectului au fost repartizate pe componente, care se prezintă în Tabelul nr.1.

**Tabelul nr.1**

**Repartizarea costurilor în cadrul Proiectului de construcție**

**a penitenciarului din Chișinău**

mil. euro

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Nr. d/o | Denumirea componentelor | Costurile pe componente |
| 1. | Design și monitorizarea designului | 1,02 |
| 2. | Construcție și echipament | 51,94 |
| 3. | Supravegherea construcției | 0,70 |
| 4. | UIP și costuri operaționale | 0,72 |
| 5. | Suport pentru implementarea proiectului | 0,42 |
| 6. | Contingență | 2,0 |
| **Bugetul total estimat** | | **56,8** |

***Sursa:*** *Anexa nr.1 la Amendamentul nr.1 al Acordului-cadru de împrumut semnat la 10 octombrie 2013 dintre Republica Moldova și Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei.*

În perioada supusă auditării, debursările la împrumut au constituit 0,7 mil.euro, sau 1,4% din valoarea totală a împrumutului (49,0 mil.euro), soldul valorificat însumând 0,6 mil.euro. Debursările la grant au constituit 0,3 mil.euro, sau 30% din valoarea totală a grantului (1,0 mil.euro), soldul valorificat însumând 0,3 mil.euro. Totodată, din contribuția Guvernului au fost valorificate 0,8 mil. euro, sau 11,8% din valoarea totală a cofinanțării (6,8 mil.euro). Sursele pentru finanțarea proiectului se prezintă în Tabelul nr.2.

**Tabelul nr.2**

**Sursele de finanțare pentru implementarea Proiectului de construcție**

**a penitenciarului din Chișinău în perioada anilor 2014-2021**

mil. euro

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Sursele de finanțare** | **Valoarea** | **Debursări** | **Nivelul de debursare**  **(%)** | **Utilizat din suma debursată/**  **alocată** | **Sold nedebursat/ neutilizat** |
| Acordul-cadru de împrumut | 49,0 | 0,7 | 1,4 | 0,6 | 48,3 |
| Acordul de contribuție | 1,0 | 0,3 | 30,0 | 0,3 | 0,7 |
| Contribuția Guvernului | 6,8 | - | **-** | 0,8 | 6,0 |
| **Total** | **56,8** | **1,0** | **-** | **1,7** | **55,0** |

***Sursa****: Rapoartele financiare și dările de seamă ale Unității de implementare pe anii 2014-2021.*

Datele prezentate în tabel relevă un nivel redus de debursare a mijloacelor din sursele externe de finanțare a proiectului, constituind în total 2%, sau 1,0 mil.euro din valoarea acestora (50,0 mil.euro), precum și valorificarea a 1,7 mil.euro, sau 3% din costul total al proiectului (56,8 mil.euro), din lipsa de progrese în executarea lucrărilor de construcție a penitenciarului.

**III. SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI**

Auditul public extern s-a desfășurat potrivit Cadrului Declarațiilor Profesionale ale INTOSAI, aplicat de Curtea de Conturi[[13]](#footnote-13), cadrului de reglementare intern, precum și bunelor practici în domeniu.

**Scopul auditului** a constat în evaluarea acțiunilor întreprinse de către instituțiile responsabile pentru implementarea Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău și valorificarea resurselor financiare alocate.

**Obiectivul general al auditului** a constat în determinarea faptului dacă acțiunile întreprinse de către instituțiile responsabile au contribuit în mod eficient și eficace la implementarea Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău și la utilizarea resurselor financiare alocate în acest scop.

Pentru realizarea obiectivului general de audit, au fost determinate următoarele obiective specifice ale auditului (întrebările specifice de audit și subîntrebările):

**1. Instituțiile responsabile au asigurat un management eficient al proiectului menit să contribuie la atingerea rezultatului scontat?**

1.1. Cadrul de reglementare și aranjamentele organizatorice au fost suficiente și adecvate pentru inițierea și implementarea proiectului?

1.2. A fost instituit un sistem de management și control pe deplin functional și eficient pentru atingerea rezultatului scontat?

**2. În ce măsură activitățile realizate de către instituțiile responsabile au contribuit la implementarea eficace a proiectului și la utilizarea eficientă a resurselor financiare alocate?**

2.1. Activitățile planificate în cadrul proiectului au contribuit la realizarea în termen a obiectivului și la atingerea rezultatului scontat?

2.2. Resursele alocate au fost utilizate eficient în etapele de realizare a proiectului?

Obținând răspunsurile la aceste întrebări, misiunea de audit consideră că rezultatele auditului performanței vor fi în atenția părților interesate (Parlament, Guvern etc.), asigurându-se că autoritățile însărcinate cu guvernanța proiectului demonstrează responsabilitatea corespunzătoare în materie de realizare eficientă a politicilor guvernamentale în domeniul justiției privind îmbunătățirea condițiilor de detenție și valorificarea eficientă a resurselor financiare alocate. Concomitent, recomandările oferite vor contribui la consolidarea sistemului de management și control intern pentru realizarea obiectivului și atingerea rezultatului scontat al proiectului.

**Abordarea de audit**

Reieșind din scopul și obiectivele auditului, abordarea de audit a fost orientată (i) pe sistem, pentru evaluarea sistemului de control intern în cadrul instituțiilor responsabile de implementarea și administrarea proiectului; (ii) pe rezultate, pentru a analiza acțiunile întreprinse de instituțiile responsabile în vederea atingerii rezultatului scontat; (iii) pe probleme, pentru a identifica problemele și deficiențele care au avut impact asupra realizării obiectivului proiectului.

**Metodologia de audit**

În cadrul auditului au fost utilizate metode pentru colectarea, analiza și interpretarea datelor în scopul de a răspunde la întrebările de audit, precum analiza actelor legislativ-normative; intervievarea persoanelor responsabile de implementarea și administrarea proiectului din cadrul entităților auditate; întocmirea chestionarelor pentru evaluarea sistemului de control intern, identificarea riscurilor, problemelor și deficiențelor în domeniu; compararea planurilor și rapoartelor de activitate ale UIP în scopul analizei rezultatelor obținute în raport cu obiectivele stabilite în cadrul proiectului. Domeniul de aplicare și metodologia auditului sunt specificate în Anexa nr.1 la prezentul Raport de audit.

**Criteriile de audit și sursele acestora**

Pentru evaluarea realizării obiectivului și atingerii rezultatului scontat al proiectului au fost identificate criteriile de audit și sursele acestora, prezentate detaliat în Anexa nr.1 la prezentul Raport de audit.

**Responsabilitățile părților**

Responsabilitatea conducerii entităților auditatea constat în implementarea unui sistem de control intern eficient menit să contribuie la realizarea obiectivului și atingerea rezultatului scontat al proiectului.

Responsabilitatea echipei de audit a constat în obținerea probelor de audit suficiente și adecvate pentru susținerea constatărilor și a concluziei generale, în scopul de a evalua dacă acțiunile întreprinse de către instituțiile responsabile au contribuit în mod eficient și eficace la implementarea Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău. Totodată, auditorul nu este responsabil de prevenirea și gestionarea fraudelor.

**Independența auditului.** Curtea de Conturi își formulează opiniile/concluziile de audit independent de entitățile care fac obiectul auditării și de alte influențe externe. Curtea de Conturi respectă în activitatea sa principiile „Declarației de la Mexic privind Independența ISA”, așa cum se conține în INTOSAI-P 10[[14]](#footnote-14) și conform descrierii de la Congresul XIX al Organizației Internaționale a Instituțiilor Supreme de Audit, desfășurat în Mexic, precum și principiile de etică în conformitate cu cerințele Codului etic al Curții de Conturi.

**IV. CONSTATĂRI**

**4.1. Obiectivul specific I:** „Instituțiile responsabile au asigurat un management eficient al proiectului menit să contribuie la atingerea rezultatului scontat?”

**4.1.1. Subobiectivul I**: „Cadrul de reglementare și aranjamentele organizatorice au fost suficiente și adecvate pentru inițierea și implementarea proiectului?”

*Deficiențele cadrului de reglementare și aranjamentele organizatorice neadecvate au afectat realizarea unui management eficient al proiectului menit să contribuie la atingerea rezultatului scontat. Cele menționate au fost cauzate de inacțiunea MJ privind elaborarea reglementărilor adecvate pentru organizarea procesului de implementare a proiectului, precum și de inconsecvența cadrului de reglementare aprobat.*

***4.1.1.1. Atribuțiile și responsabilitățile Ministerului Justiției, precum și competențele Administrației Naționale a Penitenciarelor nu au fost definite în cadrul proiectului, ignorându-se și reglementările privind modul de creare și funcționare a Unității de implementare din Acordul-cadru de împrumut.***

*Nestabilirea clară a atribuțiilor și responsabilităților MJ și ale ANP privind activitatea Unității de implementare, precum și crearea și funcționarea UIP în afara structurii organizaționale a entităților menționate au limitat competențele instituționale de exercitare a controlului și de monitorizare a activității UIP, pentru a asigura implementarea eficientă și eficace a proiectului.*

Pentru inițierea Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău, realizarea obiectivelor și atingerea rezultatului scontat, la 10 octombrie 2013 a fost semnat Acordul-cadru de împrumut dintre Republica Moldova și BDCE, ratificat prin Legea nr.295 din 12 decembrie 2013[[15]](#footnote-15), prin care s-au stabilit condițiile ce țin de implementarea și monitorizarea proiectului și a împrumutului. BDCE a desemnat Ministerul Justiției în calitate de Agenţie de Implementare a Proiectului, care va implementa și administra proiectul. Totodată, prin Hotărârea Guvernului nr.173 din 12.03.2014, a fost instituită Unitatea de implementare a Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău, cu aprobarea regulamentului de activitate și a structurii acesteia.

Deși Legea nr.295 din 12.12.2013 prevede că Guvernul va întreprinde măsurile necesare pentru realizarea **Acordului-cadru de împrumut**, iar Hotărârea Guvernului nr.173 din 12.03.2014 - că Ministerul Justiției va asigura condiţiile necesare pentru buna desfăşurare a activităţii UIP şi va exercita controlul asupra executării hotărârii, nu au fost reglementate clar și exhaustiv atribuțiile și responsabilitățile MJ în cadrul proiectului. De asemenea, potrivit Acordului-cadru de împrumut, în cadrul Departamentului Instituțiilor Penitenciare al MJ va funcționa o Unitate de implementare, care are drept sarcini implementarea zilnică, managementul fizic şi financiar, precum și continuarea proiectului. Cu toate că Unitatea urma a fi instituită în cadrul DIP (reorganizat în ANP), aceasta, de fapt, a fost creată ca instituție publică în sfera de competență a ANP a MJ[[16]](#footnote-16), care își desfășoară activitatea pe principiile autonomiei administrative și financiare, nefiind definite competențele ANP cu referire la activitatea acesteia. În circumstanțele date, se denotă o limitare a competențelor instituționale ale ANP și MJ în vederea exercitării controlului și monitorizării activității UIP prin prisma funcțiilor atribuite de norma legală[[17]](#footnote-17), pentru a asigura implementarea eficientă și eficace a proiectului.

Auditul menționează că instituirea UIP în cadrul DIP a fost susținută și de către MF, care, urmare examinării propunerilor MJ de creare a unei unități de implementare a Proiectului de construcție a Penitenciarului nr.13 din Chișinău, a considerat rațională constituirea unei direcții, a cărei funcție de bază va fi implementarea tuturor proiectelor în domeniul reparațiilor și investițiilor capitale în cadrul DIP[[18]](#footnote-18).

Analiza comparativă, efectuată de către auditul public extern, a cadrului de reglementare[[19]](#footnote-19) aferent proiectelor de construcție implementate de BDCE în Republica Moldova denotă abordări diferite în privința modalității de instituire a unităților de implementare. Astfel, spre deosebire de proiectul auditat, în cadrul „Proiectului de construcție a locuințelor pentru păturile socialmente vulnerabile II”, finalizat în anul 2021 urmare atingerii obiectivului, UIP a fost creată ca instituție publică în subordinea autorității publice centrale[[20]](#footnote-20), la fel, desemnată de BDCE, responsabilă de implementarea și administrarea proiectului.

Deficiențele constatate de audit au fost confirmate și de către instituțiile responsabile de implementarea și administrarea proiectului. Astfel, potrivit răspunsului la chestionarul auditului, MJ a informat că „în cadrul Ministerului nu au fost stabilite atribuții cu referire la implementarea și administrarea proiectului, proceduri de delegare a responsabilităților și proceduri operaționale. În cadrul MJ nu există o subdiviziune cu atribuții de control asupra implementării și administrării proiectului, nefiind stabilite în fișele postului responsabilități și atribuții aferente. Atribuțiile de implementare și administrare privind desfășurarea activităților în cadrul Proiectului au fost puse în sarcina UIP, conform Regulamentului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.173 din 12.03.2014. Instituirea Unității de implementare pe principiile autonomiei administrative (în afara structurii organizaționale a MJ și ANP) nu a asigurat în deplină măsură buna funcționare a procesului de implementare și administrare a proiectului de către Minister. Cu referire la aprecierea nivelului de comunicare și conlucrare dintre MJ, UIP și BDCE în realizarea Proiectului, deși erau stabilite liniile de comunicare, transmiterea informațiilor se realiza cu intermitențe de către diferite persoane și nu se asigura consecvența și continuitatea informațiilor. Ministerul nu a realizat acțiuni de control al implementării și administrării Proiectului, anumite verificări privind utilizarea resurselor finaciare au fost efectuate de Curtea de Conturi, la realizarea misiunilor anuale privind Rapoartele financiare consolidate”. Totodată, potrivit răspunsului UIP la chestionarul auditului, „modul de instituire a UIP a creat problematici și a afectat conlucrarea și interoperabilitatea în realizarea activităților cu MJ în cadrul implementării Proiectului, datorită fluctuației personalului Ministerului din sfera de control al Proiectului”.

***4.1.1.2. Unitatea de implementare a fost instituită cu întârziere față de termenele stabilite, fiind angajate persoane care nu au întrunit unele criterii de calificare.***

*Organizarea concursului de selectare a managerului de proiect și lansarea activității UIP s-au realizat cu întârzieri față de termenele stabilite, Unitatea devenind funcțională peste 10 luni de la aprobarea Acordului-cadru de împrumut. Selectarea personalului UIP exclusiv din cadrul sistemului penitenciar a limitat dreptul persoanelor cu experiență din afara acestui sistem de a candida la concurs. Totodată, la organizarea concursului în cadrul UIP, comisia pentru ocuparea funcțiilor vacante nu a ținut cont de unele cerințe înaintate față de candidați, selectând persoane care nu au întrunit unele criterii de calificare.*

Pentru realizarea Proiectului de construcţie a penitenciarului din Chişinău, prin Hotărârea Guvernului nr.173 din 12.03.2014, a fost aprobată structura Unității de implementare, cu 9 unităţi de personal [[21]](#footnote-21), din care 7 – finanţate din bugetul de stat, iar 2 – din contul grantului oferit de BDCE. MJ, în termen de o lună, urma să organizeze concursul de selectare a managerului de proiect şi să lanseze activitatea UIP, precum și să asigure condițiile necesare pentru buna desfăşurare a activităţii acesteia. Managerul de proiect şi personalul UIP, cu excepţia poziţiei de specialist în achiziţii și coordonator tehnic, sunt selectaţi din rândul colaboratorilor sistemului penitenciar[[22]](#footnote-22). Concursul de selectare a managerului de proiect, precum şi a personalului UIP se desfășoară în baza Regulamentului aprobat prin ordinul ministrului justiţiei, care prevede expres cerinţele față de candidați, acestea derivând din Acordul-cadru de împrumut și fiind coordonate cu BDCE.

Deși, potrivit Hotărârii Guvernului nr.173 din 12.03.2014, MJ urma, în termen de o lună, să organizeze concursul de selectare a managerului de proiect şi să lanseze activitatea UIP, abia la 28.05.2014 a aprobat Regulamentul privind ocuparea funcțiilor vacante în cadrul UIP și a instituit comisia de concurs[[23]](#footnote-23), iar la 06.06.2014, sau cu întârziere de circa 1,6 luni, a demarat procedura propiu-zisă, cu publicarea anunțului în Monitorul Oficial. Suplinirea funcțiilor vacante în cadrul UIP s-a realizat în perioada 04.07.2014 - 03.11.2014, întârzierile fiind cauzate de organizarea unor concursuri repetate, urmare neselectării candidaților în cadrul concursurilor inițiale. De asemenea, se remarcă că suplinirea funcțiilor vacante în cadrul UIP, cu excepţia poziţiei de specialist în achiziţii și coordonator tehnic, s-a efectuat din rândul colaboratorilor sistemului penitenciar, fapt care a limitat dreptul persoanelor cu experiență din afara acestui sistem de a participa la concurs.

Referitor la cerințele de studii și experiență profesională solicitate în cadrul concursului, se menționează că, deși, potrivit cerințelor TOR, aprobate de MJ[[24]](#footnote-24), pentru poziția de manager de proiect s-a solicitat activitate de muncă în funcții manageriale de cel puțin 5 ani și cunoașterea limbii engleze, de fapt, la momentul angajării, candidatul selectat nu a întrunit cerința de experiență managerială solicitată, având 2,3 ani de experiență managerială, precum și nu poseda limba engleză, potrivit documentelor de concurs. Analogic, pentru funcția de specialist în securitate penitenciară s-a solicitat experiență profesională în serviciile securitate, regim și supraveghere sau pază și escortare ale sistemului administrației penitenciare de cel puțin 5 ani. La momentul angajării, candidatul selectat nu a întrunit cerința de experiență profesională solicitată, având 2,9 ani vechime în domeniul funcției respective. Pentru funcția de traducător s-au solicitat studii în filologie, limbi străine, relații internaționale, pedagogie, precum și experiență profesională în traducere, interpret și/ sau asistență executivă, relații internaționale. De fapt, candidatul selectat nu a întrunit cerințele solicitate, având studii în arhitectură și management în construcții și experiență profesională în domeniul arhitecturii, elaborarea proiectelor de case, obiective industriale, școli, clădiri.

În viziunea auditului public extern, un criteriu de calificare extrem de important pentru selectarea angajaților în cadrul unui proiect de construcție finanțat din surse externe reprezintă experiența relevantă în proiecte internaționale similare, care, deși a reprezentat o necesitate fundamentală în cadrul proiectului, nu a fost stabilită ca cerință a concursului. Se menționează că problema privind lipsa de experiență în proiectarea și construcția penitenciarelor a fost abordată în cadrul Studiului de fezabilitate, precum și pe parcursul derulării proiectului, stabilindu-se că MJ și UIP nu posedă experiența necesară pentru activitățile de administrare și implementare a proiectului, motiv din care s-a decis acordarea asistenței tehnice pentru a sprijini și a consolida capacitatea de management al UIP.

Analiza comparativă, efectuată de către auditul public extern, a criteriilor de calificare pentru selectarea angajaților unităților de implementare, prevăzute în cadrul de reglementare[[25]](#footnote-25) aferent proiectelor de construcție implementate de BDCE, denotă abordări diferite în privința cerințelor înaintate față de candidați. Astfel, spre deosebire de proiectul auditat, în cadrul „Proiectului de construcție a locuințelor pentru păturile socialmente vulnerabile II”, pentru candidatul la funcția de manager de proiect a fost solicitată experiență relevantă în gestionarea proiectelor internaționale, pentru inginerul civil – experiență relevantă în proiecte internaționale similare de investiții în infrastructură, iar pentru ceilalți candidați – experiență în proiecte internaționale. Mai mult decât atât, în Acordul-cadru de împrumut aceste criterii de calificare au fost prevăzute drept condiții de debursare a tranșelor în cadrul proiectului.

În ceea ce privește cerințele de cunoaștere a limbii engleze solicitate în cadrul concursului, auditul menționează că acestea nu au fost formulate cu suficientă precizie în cadrul TOR, după cum prevede Cadrul European Comun de Referință pentru Limbi al CE[[26]](#footnote-26), care include 6 niveluri de cunoaștere a limbii engleze. Se remarcă că în cadrul concursului nu au fost testate cunoștințele de limbă engleză pentru aprecierea nivelului de cunoaștere a acesteia, comisia limitându-se la informațiile din formularul de participare la concurs și din CV-urile candidaților, fără o asigurare prin documente confirmative.

Concomitent, se atestă că problema privind cunoașterea limbii engleze de către personalul UIP a fost abordată în cadrul ședinței organizate de ministrul justiției la 06 octombrie 2015, cu participarea angajaților Unității, în cadrul căreia s-a decis desfășurarea unei testări a cunoașterii limbii engleze pentru luna decembrie 2015, care nu a avut loc.

***4.1.1.3. Realizarea funcțiilor grupului de lucru pentru achiziții din cadrul Unității de implementare a fost afectată de lipsa de experiență și instruiri în domeniul achizițiilor, entitatea neavând capacitatea funcțională de a asigura continuitatea proiectului, ca urmare a demisiei personalului.***

*Membrii grupului de lucru pentru achiziții din cadrul UIP, cu excepția specialistului în achiziții, care au participat la evaluarea ofertelor și adoptarea deciziilor în cadrul procedurilor organizate, nu dispun de experiență profesională în domeniul achizițiilor și nu au beneficiat de instruiri în acest domeniu pe parcursul derulării proiectului, ceea ce a creat unele dificultăți în exercitarea funcțiilor stabilite. Începând cu anul 2021, grupul de lucru a fost în imposibilitate de a evalua ofertele și de a adopta decizii privind selectarea companiei pentru executarea lucrărilor de construcție și supraveghere, urmare demisionării managerului de proiect și a altor specialiști din cadrul UIP, ședințele nefiind deliberative. Cele menționate au fost cauzate de lipsa preocupărilor managerului de proiect în vederea organizării procesului de instruire profesională a personalului din subordine, precum și de neîntreprinderea de către MJ, în comun cu ANP, a măsurilor promte pentru suplinirea funcțiilor vacante în cadrul UIP, aflată în incapacitate funcțională, fapt care a compromis realizarea scopului Unității de a organiza și a coordona implementarea eficientă a proiectului.*

Potrivit cadrului de reglementare[[27]](#footnote-27), autoritatea contractantă îşi exercită atribuţiile prin intermediul unui grup de lucru pentru achiziţii, creat din funcţionari şi specialişti ai  autorităţii contractante cu experienţă profesională în domeniul achiziţiilor publice. Grupul de lucru iniţiază şi desfăşoară proceduri de achiziţie publică pentru satisfacerea necesităţilor autorităţii contractante, fiind obligat să asigure eficienţa achiziţiilor publice. Prin Ordinul managerului UIP[[28]](#footnote-28) a fost constituit grupul de lucru pentru achiziții în cadrul Unității, format din 7 membri, și s-au aprobat reglementări ce țin de activitatea grupului de lucru și funcțiile exercitate în procedurile de achiziții. Potrivit Regulamentului aprobat, ședințele grupului de lucru sunt deliberative, în prezența a cel puțin 50+1 din membrii numiți.

Deși membrii grupului de lucru pentru achiziții din cadrul UIP dispun de cunoștințe în domeniile de competență gestionate, la exercitarea funcțiilor în procedurile de achiziții, inclusiv la evaluarea ofertelor și adoptarea deciziilor în cadrul procedurilor, se atestă lipsa de experiență profesională, precum și neinstruirea membrilor în domeniul achizițiilor.

Referitor la funcționalitatea grupului de lucru, se menționează că, deși, urmare demisiei managerului de proiect, a fost desemnat, la 23 septembrie 2021, un manager interimar din rândul angajaților UIP, funcția acestuia de inginer civil (membru al grupului de lucru) a rămas vacantă. Totodată, la începutul anului 2021 a devenit vacantă funcția de mecanic/electrician, iar către finele anului - și funcția de specialist în achiziții - membri ai grupului de lucru. Se remarcă că, la începutul anului 2022, din cele 9 unități de personal ale UIP, doar 2 unități erau suplinite, ceea ce a condiționat nefuncționalitatea grupului de lucru și imposibilitatea exercitării funcțiilor stabilite în cadrul procedurilor de achiziții, situație care s-a menținut și în anul 2022.

Pentru asigurarea continuității activităților UIP, urmare demisiei în anul 2021 a managerului de proiect și a altor angajați ai Unității, de către MJ a fost elaborat un proiect de modificare și completare a Regulamentului de activitate al UIP, pentru a elimina blocajul instituțional, care a stopat procesul de implementare a proiectului. În acest context, a fost reglementată[[29]](#footnote-29) modalitatea de exercitare a funcției de manager interimar, până la finalizarea concursului de selectare a acestuia. Potrivit notei-informative la proiectul promovat de MJ, pozițiile vacante din cadrul Unității se datorează faptului că, din rândul funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare nu este posibil de selectat, la concursuri, persoane potrivite pentru un șir de poziții din UIP, acestea fiind incompatibile cu specificul formării profesionale în cadrul ANP. Prin urmare, pentru a remedia această deficiență, dar și pentru a extinde cercul potențialilor candidați cu experiență în domeniu, în baza proiectului de modificare și completare înaintat, s-a eliminat restricția ce ține de posedarea statutului de funcționar public cu statut special din sistemul administrației naționale a penitenciarelor.

***4.1.1.4. Ministerul Justiției nu a asigurat organizarea și funcționalitatea consiliului sectorial în domeniul asistenței externe aferente proiectului inițiat.***

*Mecanismul de coordonare și management al asistenței externe în cadrul MJ cu referire la Proiectul de construcție a penitenciarului din Chișinău a fost nefuncțional, fapt care a afectat realizarea eficientă și eficace a obiectivului proiectului și utilizarea resurselor financiare alocate.*

În scopul creşterii eficienţei, eficacităţii şi durabilităţii asistenţei externe acordate Republicii Moldova de către organizaţiile internaționale şi ţările donatoare, Guvernul a aprobat cadrul instituțional și mecanismul de coordonare a asistenței externe[[30]](#footnote-30). În cadrul mecanismului instituit, coordonatorul sectorial al asistenţei externe este autoritatea publică centrală, responsabilă de politica în sector, care asigură atingerea maximă a obiectivului general și/ sau a obiectivelor specifice ale proiectelor sectoriale, cu utilizarea eficientă a mijloacelor acordate; buna funcţionare a procesului de implementare şi monitorizare a proiectelor lansate în sectorul coordonat; conducerea comitetelor de supraveghere a proiectelor din sectorul coordonat și funcționarea eficientă și transparentă a acestora.

Coordonatorul sectorial instituie și asigură funcționarea eficientă a consiliului sectorial, care asigură suport în monitorizarea proiectelor de asistență externă, astfel încât proiectele să fie implementate în mod eficace și în termen; acțiunile și rezultatele planificate să contribuie la atingerea obiectivelor; mijloacele să fie utilizate în cel mai eficient mod. Consiliul sectorial recomandă măsuri de îmbunătățire/ remediere în cazul apariției unor probleme de ordin operațional și/ sau sesizează autoritățile responsabile privind riscurile implicate, examinează rapoartele proiectelor de asistență externă implementate în sector și acordă suport în asigurarea durabilității asistenței acordate în sector pentru atingerea obiectivelor strategice.

Astfel, în cadrul MJ nu a fost asigurată organizarea și funcționalitatea consiliului sectorial în domeniul asistenței externe aferente proiectului inițiat, ca rezultat, lipsind suportul necesar în monitorizarea proiectului și oferirea recomandărilor privind măsurile de îmbunătățire și remediere a problemelor de ordin operațional pentru a asigura implementarea obiectivelor și atingerea rezultatului scontat, fapt care a afectat implementarea și administrarea eficientă și eficace a proiectului de către MJ.

**4.1.2. Subobiectivul II:** ,,A fost instituit un sistem de management și control pe deplin funcțional și eficient pentru atingerea rezultatului scontat?”

***4.1.2.1. Condițiile de organizare a sistemului de control intern în cadrul instituțiilor responsabile nu au asigurat implementarea unui management eficient al proiectului.***

*Organizarea sistemului de control intern de către MJ și UIP nu a asigurat un management eficient al procesului de implementare a proiectului, fapt care a afectat eficiența și eficacitatea acestuia. Deși abordarea riscurilor în cadrul proiectului a constituit o cerință a cadrului de reglementare aplicabil, procesul de implementare a managementului riscurilor a fost nefuncțional. Sistemul CIM în cadrul MJ și UIP nu a fost pe deplin funcțional și eficient pentru a asigura realizarea în termen a obiectivului proiectului și atingerea rezultatului scontat. Se atestă întârzieri considerabile în realizarea activităților planificate și incapacitatea funcțională a UIP de a asigura implementarea eficientă a proiectului. Cele menționate au fost cauzate de nestabilirea atribuțiilor și responsabilităților MJ și de implicarea insuficientă a acestuia în implementarea și administrarea proiectului, de remanierile guvernamentale în cadrul MJ în perioada anilor 2014-2021[[31]](#footnote-31), de lipsa experienței locale în implementarea proiectelor similare, precum și de neefectuarea auditului anual extern al activității UIP.*

Potrivit cadrului de reglementare[[32]](#footnote-32), managerul entităţii publice este responsabil de organizarea și implementarea sistemului CIM în entitatea publică, pentru a asigura atingerea obiectivelor prin economicitatea, eficacitatea şi eficienţa operaţiunilor, conformitatea cu cadrul normativ şi cu reglementările interne. Managerul stabilește strategia de management al riscurilor, în baza căreia gestionează riscurile care pot afecta îndeplinirea obiectivelor și asigură documentarea proceselor de bază. Managerul desemnează persoana responsabilă de coordonarea activităţilor de organizare, menţinere și dezvoltare a sistemului CIM în cadrul entității, care asigură organizarea procesului de autoevaluare și raportare anuală a acestui sistem; identificarea lacunelor în sistemul CIM existent, ca rezultat al autoevaluării; planificarea acțiunilor de dezvoltare și de aliniere a acestuia la bunele practici. Managerul stabilește obiective, acțiuni și indicatori de performanță pentru activitatea entității publice, fiind responsabil de monitorizarea, realizarea și raportarea acestora. Activitatea Unităţii de implementare este supusă auditului anual extern de către un auditor selectat prin concurs şi acceptat de BDCE, MF și MJ.

Potrivit cerințelor TOR ai BDCE pentru selectarea coordonatorului tehnic în cadrul proiectului, furnizorul de asistență tehnică va conduce, în asociere cu specialiștii tehnici din UIP, managementul tehnic complet al proiectului, inclusiv managementul riscurilor: desfășurarea periodică a atelierelor de lucru privind riscurile și ținerea la zi a unui registru al riscurilor proiectului; urmărirea pentru a se asigura că măsurile de atenuare convenite au fost puse în aplicare.

Concomitent, potrivit Planului de lucru RIBA 2013, aplicat în cadrul proiectului la recomandarea BDCE, evaluarea riscurilor unui proiect ar trebui să ia în considerare circumstanțele individuale ale proiectului, identificarea riscurilor create și stabilirea modului în care acestea vor fi gestionate. Evaluarea riscurilor ia în considerare diferitele riscuri de proiectare și alte riscuri ale unui proiect, modul în care fiecare risc va fi gestionat și partea responsabilă pentru gestionarea fiecărui risc.

Deși Ministerul Justiției este responsabil de administrarea și implementarea proiectului, în cadrul instituției nu există o evaluare și administrare sistemică a riscurilor cu referire la implementarea și administrarea proiectului și nu este completat registrul riscurilor referitor la activitățile și riscurile aferente. Totodată, în cadrul UIP au fost stabilite unele deficiențe aferente organizării sistemului CIM, care se rezumă la (i) neidentificarea și nedocumentarea proceselor de bază în scopul desfășurării eficiente și eficace a activității, precum și gestionării optime a riscurilor; (ii) neinstituirea registrului riscurilor în cadrul UIP; (iii) nedesemnarea persoanelor responsabile de administrarea riscurilor proiectului, urmare expirării contractului încheiat cu coordonatorul tehnic; (iv) nedesemnarea unui coordonator responsabil de organizarea procesului de autoevaluare și raportare a sistemului CIM; (v) neefectuarea autoevaluării, în scopul determinării funcţionalităţii sistemului CIM; (vi) neelaborarea Raportului anual privind controlul intern managerial și neemitarea Declarației de răspundere managerială.

Deficiențele constatate la organizarea sistemului CIM au condiționat problematici majore[[33]](#footnote-33) în realizarea activităților proiectului, nefiind evaluate ca riscuri și gestionate corespunzător de către UIP prin instituirea unor măsuri de atenuare, fapt care a afectat implementarea proiectului în condiții de eficiență și eficacitate.

Deși în cadrul MJ și UIP au fost elaborate Planuri anuale de activitate, prin care s-au stabilit obiective/ subobiective și indicatori de rezultat în vederea implementării activităților proiectului, precum și s-au aprobat responsabilitățile UIP și ale personalului acesteia, se atestă întârzieri considerabile în realizarea proiectului, termenul de implementare a acestuia fiind prelungit până la 31 decembrie 2022[[34]](#footnote-34). În aceste circumstanțe, se constată neinițierea lucrărilor de construcție a penitenciarului și lipsa rezultatului final al proiectului. De asemenea, se remarcă incapacitatea funcțională a UIP de a asigura implementarea eficientă a proiectului, ca urmare a demisiei managerului de proiect și a altor angajați ai Unității pe parcursul anului 2021. Totodată, se remarcă faptul că activitatea UIP, din momentul creării acesteia, nu a fost supusă auditului anual extern, de către un auditor selectat prin concurs şi acceptat de BDCE, MF și MJ, după cum prevede cadrul de reglementare[[35]](#footnote-35).

Deficiențele constatate de audit cu referire la organizarea și implementarea sistemului CIM au fost confirmate de către instituțiile responsabile prin răspunsurile oferite la chestionarul auditului. Astfel, potrivit MJ, „în cadrul Ministerului nu există o evaluare și administrare sistemică a riscurilor cu referire la implementarea și administrarea proiectului și nu este completat registrul riscurilor cu referire la activitățile și riscurile în implementarea proiectului. Sistemul CIM din cadrul MJ nu include controlul asupra modului de implementare în termen a activităților proiectului, precum și verificarea modului de respectare a principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate la realizarea obiectivului și utilizarea fondurilor alocate”.

Totodată, potrivit răspunsului UIP, „în cadrul Unității nu există o evaluare și administrare sistematică a riscurilor cu referire la implementarea și administrarea proiectului, nefiind instituit registrul riscurilor cu referire la activitățile și riscurile în implementarea proiectului. Sistemul CIM din cadrul Unității nu include verificarea modului de respectare a principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate la realizarea obiectivelor proiectului și utilizarea fondurilor alocate. Sistemul CIM nu a fost pe deplin funcțional și eficient pentru atingerea în termen a rezultatului scontat, pe motiv că lipsa unui membru al UIP, sau a managerului de proiect duce la stoparea bunei desfășurări a activității, deoarece suplinirea acestora sau redistribuirea obligațiilor nu pot fi efectuate, decât doar cu unele excepții”.

***4.1.2.2. Comitetul de supraveghere al Unității de implementare nu a fost pe deplin funcțional, nefiind definite clar atribuțiile și responsabilitățile membrilor comitetului și ale supleanților acestora.***

*Deși s-a instituit Comitetul de supraveghere, nu au fost reglementate clar și exhaustiv atribuțiile și responsabilitățile membrilor Comitetului și ale supleanților acestora, care urmau a fi exercitate în cadrul ședințelor. De asemenea, se atestă neconvocarea în ședință a Comitetului conform periodicității stabilite, pentru soluționarea problemelor majore ale proiectului. Demisionarea secretarului general al MJ din funcția de președinte al Comitetului - în iulie 2019, și, respectiv, a managerului de proiect - în ianuarie 2021, a redus în mod considerabil participarea și rolul MJ la implementarea și administrarea Proiectului, creând un blocaj instituțional în activitatea UIP, fapt care a avut un impact negativ asupra capacității de implementare și management al proiectului, nefiind întreprinse măsuri promte de către MJ pentru a asigura condițiile necesare pentru buna desfășurare a activității UIP.*

Potrivit Regulamentului de activitate al UIP, conducerea Unităţii este asigurată de Comitetul de supraveghere şi de manager. Organul suprem de conducere al Unităţii este Comitetul de supraveghere, împuternicit să adopte decizii în toate problemele de activitate ale Unităţii care nu intră în atribuţiile managerului. De competenţa exclusivă a Comitetului sunt coordonarea generală a implementării proiectului; soluţionarea problemelor majore de politică ale proiectului; asigurarea transparenţei în utilizarea fondurilor; coordonarea deciziilor de politici şi a activităţilor, conform Proiectului de construcţie a penitenciarului din Chişinău. Comitetul se convoacă în şedinţe cel puţin o dată în trimestru, sau ori de câte ori este nevoie, la propunerea a cel puţin doi membri ai Comitetului sau a managerului Unităţii. Şedinţele Comitetului sunt deliberative dacă la ele participă 2/3 din membri, iar deciziile se adoptă prin majoritatea simplă de voturi ale membrilor prezenţi. Executarea deciziilor Comitetului de supraveghere şi conducerea operativă a activităţii Unităţii revin managerului acesteia.

Prin Hotărârea Guvernului nr.173 din 12.03.2014 a fost instituit Comitetul de supraveghere al UIP, care, la inițierea proiectului în anul 2014, includea reprezentanți ai 4 autorități publice[[36]](#footnote-36), președinția fiind asigurată de către MJ. Urmare reformei administrației publice centrale[[37]](#footnote-37), prin Hotărârea Guvernului nr.869 din 05.09.2018[[38]](#footnote-38), în componența Comitetului au fost incluse funcțiile de secretar general al MJ (președinte ale comitetului), secretar de stat al MF, consultant principal în Direcția coordonare politici și priorități din cadrul Cancelariei de Stat și directorul ANP.

Deși Regulamentul de activitate al UIP prevede că ședințele Comitetului se convoacă cel puţin o dată în trimestru, sau ori de câte ori este nevoie, la propunerea a cel puţin 2 membri ai Comitetului sau a managerului Unităţii, în anul 2014 au fost convocate doar 2 ședințe, iar în anul 2015 - o singură ședință, în cadrul cărora un membru desemnat de către MF în Comitet a fost înlocuit de către un supleant. În anul 2016 Comitetul nu s-a convocat în ședințe, iar în anul 2017 au fost convocate 9 ședințe, la care au participat supleanți ai membrilor desemnați de către MF și CS. În anul 2018 și în anul 2020 în cadrul Comitetului nu s-a convocat nicio ședință, iar în anul 2019 a fost convocată o singură ședință, la care au participat supleanți din cadrul MF și ANP. Auditul menționează că ședințele desfășurate în cadrul Comitetului în perioada anilor 2015-2019, cu participarea supleanților, nu au fost deliberative, întrucât nu s-a asigurat prezența a 2/3 din membri, astfel nefiind posibilă adoptarea deciziilor în problemele de activitate ale UIP.

Urmare analizei de către audit a proceselor-verbale ale ședințelor Comitetului din perioada anilor 2014-2020, se denotă că activitatea acestuia nu s-a concentrat în mare parte pe soluționarea problemelor majore ale implementării proiectului. Deciziile adoptate în cadrul Comitetului în perioada anilor 2014-2015 au avut ca bază în majoritate subiectele discutate în cadrul ședințelor UIP, la care se adoptau decizii cu referire la activitățile curente ale proiectului[[39]](#footnote-39). De asemnea, se remarcă că, deși, în anul 2016, UIP s-a confruntat cu problema privind selectarea și conlucrarea cu compania de asistență tehnică, care s-a soldat cu rezilierea contractului, Comitetul nu s-a întrunit în ședințe pentru a propune soluții de remediere a situației. Analogic, în anii 2018 și 2020, Comitetul nu s-a întrunit în ședințe pentru a soluționa problemele apărute la etapa de proiectare a penitenciarului, la selectarea companiei de construcție și supraveghere, fapt care a generat întârzieri considerabile în implementarea Proiectului.

Pe parcursul anului 2021, Comitetul s-a întrunit în 4 ședințe, la 3 dintre care nu a participat niciun reprezentant al MJ, fiind prezenți doar directorul ANP, secretarul de stat al MF și reprezentantul CS. Conform proceselor-verbale, în cadrul ședințelor a fost abordat subiectul privind nivelul de implementare a proiectului, precum și măsurile necesare pe termen scurt pentru continuitatea activității UIP. De asemenea, s-a discutat subiectul privind apariția blocajului în procesul de organizare internă a UIP și identificarea soluțiilor de remediere. Concomitent, s-a menționat despre faptul că niciun reprezentat al MJ nu a participat la ședințele Comitetului desfășurate în anul 2021 și că ministerul nu și-a manifestat interesul față de progresul în implementarea proiectului, deși, potrivit Acordului-cadru de împrumut, MJ a fost desemnat responsabil de implementarea și administrarea proiectului.

Auditul relevă că, în cadrul ședinței Comitetului din 13.04.2021[[40]](#footnote-40), a fost abordată problema cu referire la modificarea procedurii de numire a managerului UIP, urmare cărui fapt, tocmai peste 5 luni de la ședința Comitetului, MJ a elaborat și a promovat proiectul Hotărârii Guvernului nr.182 din 15.09.2021[[41]](#footnote-41), **prin care s-a reglementat interimatul funcției de manager, în baza căruia,** prin Ordinul MJ din 23.09.2021, a fost desemnată persoana respectivă. De asemenea, se remarcă că, în temeiul aceleiași hotărâri de Guvern, a fost modificată și componența Comitetului, fiind exclusă funcția reprezentantului CS[[42]](#footnote-42), cu includerea funcției de secretar de stat al MJ, modificarea fiind motivată prin faptul că o perioadă îndelungată de timp în cadrul MJ funcția de secretar general (președinte al Comitetului) nu a fost suplinită, ceea ce a făcut activitatea UIP și mai puțin funcțională.

Potrivit răspunsului MJ la chestionarul auditului, „în cadrul sistemului de monitorizare a proiectului organizat la nivelul managementului superior al MJ, secretarul general este președinte al Comitetului de supraveghere al UIP, iar secretariatul ședințelor de coorodonare este asigurat de angajații UIP. Având în vedere schimbarea, la intervale relativ scurte de timp, a conducerii ministerului, precum și faptul că la ședințele respective nu erau implicați angajați din cadrul Aparatului central al MJ, nu a fost asigurată consecvența în monitorizarea modului de implementare a sistemului de management al proiectului”.

**4.2. Obiectivul specific II:** „În ce măsură activitățile realizate de către instituțiile responsabile au contribuit la implementarea eficace a proiectului și la utilizarea eficientă a resurselor alocate?”

*Deși au fost stabilite obiective instituționale privind construcția penitenciarului și indicatori de rezultat pentru evaluarea performanței proiectului, precum și instituită Unitatea de implementare,* activitățile realizate de către instituțiile responsabile nu au contribuit la implementarea eficace a obiectivului proiectului și la utilizarea eficientă a resurselor financiare alocate. Cele menționate au fost condiționate de neasigurarea unui management eficient al proiectului, de *tergiversările în realizarea activităților planificate, de prezentarea ofertelor care nu au corespuns criteriilor stabilite, de nefuncționalitatea grupului de lucru pentru achiziții și de incapacitatea funcțională a UIP de a organiza procedura de selectare a companiei de construcție, ca urmare a demisionării managerului de proiect și a altor angajați ai Unității.*

**4.2.1. Subobiectivul I**: „Activitățile planificate în cadrul proiectului au contribuit la realizarea în termen a obiectivului și la atingerea rezultatului scontat?”

Potrivit Studiului de fezabilitate și Planului de lucru RIBA 2013, pentru implementarea eficientă a obiectivului și atingerea rezultatului scontat, au fost determinate componentele de activități ale proiectului, care urmau a fi realizate în termenul stabilit de Acordul-cadru de împrumut, după cum urmează: 1) Proiectarea noului penitenciar; 2) Construcția penitenciarului; 3) Darea în exploatare a penitenciarului; 4) Transferarea condamnaților de la Penitenciarul nr.13 - Chișinău la noul penitenciar.

Pentru implementarea eficientă și în timp util, fiecare activitate include subactivități, puse în aplicare în același timp sau în paralel, care constau în achiziționarea serviciilor de consultanță; achiziționarea și executarea serviciilor de proiectare; verificarea și expertizarea proiectului; achiziționarea lucrărilor de construcție și supraveghere.

Pentru realizarea activităților proiectului și atingerea rezultatului scontat, MJ și UIP, începând cu anul 2015, au elaborat Planuri anuale de acțiuni, care prevăd obiectivele/ subobiectivele ce urmează a fi realizate, indicatorii de rezultat și perioadele de implementare. Totodată, au fost elaborate Planuri anuale de procurări pentru efectuarea achizițiilor în cadrul proiectului, desfășurate conform procedurilor BDCE[[43]](#footnote-43). Concomitent, pentru evaluarea performanței proiectului, în cadrul Studiului de fezabilitate au fost stabiliți indicatori cantitativi și calitativi, care vor fi monitorizați și urmăriți regulat cu ajutorul unui sistem de raportare a informației, ce va fi organizat ca parte a implementării proiectului de către UIP, precum și a unui sistem de monitorizare și control în instituția penitenciară.

Pentru a facilita implementarea activităților proiectului, Unitatea a elaborat Manualul operațional[[44]](#footnote-44) , care reprezintă un instrument de suport în vederea implementării proiectului pentru MJ, ANP, UIP și Comitetul de supraveghere. De asemenea, prin ordinul directorului DIP[[45]](#footnote-45), în scopul eficientizării activității de implementare a Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău, a fost constituit grupul de lucru în cadrul Penitenciarului nr.13 - Chișinău, pentru acordarea suportului tehnic către UIP.

***4.2.1.1. Serviciile de asistență tehnică contractate de Unitatea de implementare au fost necalitative și executate cu întârziere, necontribuind la sprijinirea și consolidarea capacității de management al acesteia.***

*Achiziționarea serviciilor de asistență tehnică a demarat cu întârziere față de termenele stabilite. Urmare contractării serviciilor de consultanță de către UIP, se atestă neîndeplinirea în termen a obligațiilor contractuale și acordarea unor servicii necalitative de către compania selectată, ceea ce a condiționat rezilierea contractului încheiat și suspendarea de către BDCE a plăților din împrumut și grant. Ca rezultat, până la finele anului 2017, activitățile de administrare și implementare a proiectului au derulat în lipsa suportului tehnic necesar și a consolidării capacităților de management al UIP. Cele menționate au fost cauzate de tergiversările în realizarea activităților planificate în cadrul proiectului, de prezentarea ofertelor care nu au corespuns criteriilor stabilite, de necunoașterea legislației naționale de către compania de consultanță, de prezentarea cu întârziere și incompletă a unor livrabile de către aceasta, de lipsa experienței UIP în gestionarea proiectelor internaționale și colaborarea cu companiile străine.*

Potrivit Studiului de fezabilitate, procedura de achiziție a serviciilor de asistență tehnică urma a fi efectuată în perioada martie-aprilie 2014, cu inițierea consultanței începând cu 01 mai 2014, pentru o perioadă de 12 luni, și finalizarea acesteia în luna aprilie 2015. Deși achiziționarea serviciilor de asistență tehnică a fost planificată inițial pentru perioada martie-aprilie 2014, urmare tergiversărilor în realizarea activităților proiectului, a fost revizuit termenul de contractare a acestora din Planul de procurări și Planul de acțiuni ale UIP.

Scopul contractării serviciilor de asistență tehnică a constat în acordarea asistenței tehnice pentru a sprijini și a consolida capacitatea de management al UIP, reieșind din faptul că, în contextul local al Republicii Moldova, MJ și UIP nu posedă experiența necesară pentru activitățile de administrare și implementare a proiectului.

Procedura de achiziție a serviciilor de consultanță a demarat în martie 2015, sau cu întârziere de circa 1 an față de termenul stabilit, iar contractul a fost încheiat la 18 decembrie 2015, sau peste 9 luni de la inițierea procesului de contractare a serviciilor. Astfel, în perioada aprilie-septembrie 2015, grupul de lucru pentru achiziții al UIP, în coordonare cu BDCE, au organizat, în baza legislației naționale, 3 licitații publice privind achiziționarea serviciilor de consultanță, ale căror rezultate au fost anulate din motivul necorespunderii ofertelor prezentate. Ca rezultat, BDCE a recomandat organizarea și desfășurarea procedurii de negociere, potrivit regulilor BDCE, excluzând aplicarea legislației naționale. Urmare acceptării de către MJ a propunerii înaintate și organizării procedurii de negociere cu companiile care au manifestat interes în cadrul procedurilor anterioare, la 18 decembrie 2015 a fost încheiat contractul pentru acordarea serviciilor de consultanță, în valoare de 410,0 mii euro, cu o companie americană, pe un termen de 12 luni. În temeiul obligațiilor asumate, compania selectată urma să asigure realizarea activităților și prezentarea livrabilelor în termenele stabilite de contractul încheiat. În perioada de acțiune a contractului, UIP a constatat neîndeplinirea obligațiilor[[46]](#footnote-46) asumate de către compania de consultanță, ceea ce a creat dificultăți în implementarea activităților proiectului, care a derulat în lipsa suportului pentru sprijinirea și consolidarea capacității de management al UIP.

Cu toate că părțile contractante au depus eforturi pentru remedierea situației în procesul de acordare a asistenței tehnice, la 16 iulie 2016, UIP a solicitat companiei rezilierea contractului începând cu 25 iulie 2016, nefiind efectuate plățile contractuale. În pofida solicitărilor companiei americane, înaintate către UIP, MJ și BDCE, de a fi efectuat transferul sumei de 102,5 mii euro (25% din suma totală a contractului), plățile nu s-au efectuat de către UIP, invocându-se neîndeplinirea obligațiilor contractuale pe parcursul a 7 luni de activitate. Concomitent, se remarcă că, la 25 ianuarie 2017, în adresa UIP a parvenit scrisoarea Ambasadei SUA din Ucraina, prin care s-a solicitat rezolvarea pe cale amiabilă a problemei privind achitările cu compania americană, menționându-se că nesoluționarea acesteia ar putea avea un impact negativ asupra agendei de dezvoltare a sistemului penitenciar. Ca răspuns, prin scrisoarea din 06 februarie 2017, adresată ambasadei, UIP a informat despre neîndeplinirea obligațiilor contractuale de către compania americană cu experiență internațională de peste 42 de ani, care nu a prestat servicii de calitate la nivelul experienței și așteptărilor în baza contractului de consultanță, din care motiv nu au fost efectuate plăți în baza contractului*.*

Potrivit răspunsului UIP la chestionarul auditului, „persoanele din cadrul companiei americane care au acordat asistență tehnică nu cunoșteau legislația națională a Republicii Moldova, ceea ce nu a adus la un rezultat și colaborare fructuoasă cu compania de consultanță”.

Conform raportului de activitate al UIP, urmare rezilierii la 25 iulie 2016 a contractului cu compania de consultanță, în adresa MJ și MF, la 28 septembrie 2016, a parvenit solicitarea BDCE privind necesitatea contractării serviciilor de asistență tehnică, pentru completarea capacității existente a UIP cu experiență tehnică superioară și experiență dovedită în managementul construcțiilor. În acest context, potrivit raportului de activitate al UIP, în opinia managerului de țară din partea BDCE, ,,angajații Unității nu dispun de suficientă experiență în domeniile proiectării și construcției penitenciarelor, asigurarea colaborării între companii și, respectiv, din aceste considerente, BDCE recomandă contractarea unei asistențe tehnice în persoana unui coordonator tehnic”. Având în vedere lipsa consultanței tehnice în cadrul proiectului, în temeiul scrisorii BDCE din 18.11.2016, a fost dispusă suspendarea tuturor plăților din împrumut și grant, fapt care a pus într-o situație dificilă implementarea activităților proiectului. În vederea remedierii situației, prin Hotărârea Guvernului nr.116 din 02.03.2017[[47]](#footnote-47), s-a modificat și completat Regulamentul de activitate al UIP, fiind introdusă funcția de coordonator tehnic, care a fost selectat, finanțat[[48]](#footnote-48) și delegat de către BDCE să susțină UIP. Urmare acestui fapt, BDCE, la solicitarea MJ, a revocat la 10.05.2017 suspendarea plăților, ministerul urmând să asigure crearea unor condiții adecvate de muncă și integrarea cât mai urgentă a coordonatorului tehnic în cadrul UIP.

Potrivit explicației managerului de țară din partea BDCE, prezentată auditului, „după eșecul cooperării cu compania contractată de UIP pentru acordarea asistenței tehnice, BDCE și UIP au reevaluat posibilitățile de susținere a Unității și au decis să precaute asistență tehnică în forma unui consultant individual local care să lucreze strâns cu echipa Unității. Consultantul a fost selectat competitiv și contractat de BDCE în baza cerințelor TOR, potrivit Ghidului de achiziții interne al BDCE, și delegat să susțină UIP. Activitatea consultantului în perioada noiembrie 2017-decembrie 2020 și plățile efectuate din resursele băncii au fost monitorizate de către BDCE. Contractul inițial a fost extins după necesitate, dat fiind buna executare a cerințelor TOR și cooperarea eficientă a consultantului cu echipa UIP. Monitorizarea activității consultantului s-a efectuat în baza rapoartelor de activitate și zile/om de prestări servicii ale consultantului, confirmate de managerul UIP pentru BDCE. Activitatea consultantului se prevede să fie reluată, printr-o nouă extindere a contractului cu BDCE, la momentul deschiderii ofertelor în cadrul achiziției publice pentru lucrările de construcție a penitenciarului, ce urmează a fi lansată de UIP”.

Conform explicațiilor prezentate auditului de către compania de consultanță americană, „decizia managerului de proiect de a rezilia contractul a fost inacceptabilă pe baza cheltuielilor profesionale și financiare semnificative pentru consultanță. Deși au existat probleme în ceea ce privește proiectul, acțiunile managerului UIP de a respinge în mod constant propunerile companiei și ale diferitor experți angajați în proiect și de a refuza plata chiar și în fața cererii BDCE erau complet nejustificate. Compania mai crede că consultanța ar fi putut continua, problemele de diferență au fost abordate satisfăcător, iar calendarul de avansare a proiectului spre construcția noului penitenciar a fost menținut. Acesta a fost un traseu pe care managerul de proiect și UIP, în ciuda sfaturilor BDCE, au ales să-l urmeze în defavoarea companiei, în defavoarea proiectului și a eforturilor Guvernului de reformă a închisorii”.

***4.2.1.2. Etapa de proiectare a fost afectată de problematici și deficiențe, care au condiționat întârzieri considerabile în realizarea activităților proiectului.***

*Achiziționarea serviciilor de proiectare a demarat cu întârziere față de termenele stabilite. Lipsa descrierii exacte și exhaustive a obiectului achiziției la inițierea procedurii, precum și a unui concept adecvat al penitenciarului, bazat pe cerințele locale, a determinat necesitatea elaborării unui program de cerințe pentru inițierea serviciilor de proiectare, care nu a fost prevăzut inițial în angajamentele companiei de proiectare. În procesul de executare a serviciilor se atestă unele problematici, care au condiționat neprelungirea contractului încheiat cu compania străină, în condițiile nedefinitivării documentației de proiect. Ca rezultat al contractării companiei autohtone pentru finalizarea proiectării, fără experiență în proiectarea obiectivelor similare, se atestă întârzieri în executarea obligațiilor asumate și neaplicarea de către UIP a sancțiunilor prevăzute de contract. Concomitent, toate documentele de proiectare elaborate de compania străină în baza legislației și bunelor practici europene au fost adaptate la cerințele legislației naționale, pentru a fi supuse verificării de specialitate. Circumstanțele respective au condiționat elaborarea cu întârziere a documentației de proiectare, prezentarea incompletă și tardivă a acesteia către verificator și prelungirea termenului de prestare a serviciilor de verificare. Cele menționate au fost cauzate de desconsiderarea cerințelor naționale privind deținerea separată în locurile de detenție la elaborarea Studiului de fezabilitate și Planului operațional, de divergențele în abordări dintre consorțiu și UIP privind aplicarea cadrului de reglementare relevant la elaborarea documentației de proiectare, de monitorizarea neadecvată a prevederilor contractuale de către UIP, de lipsa reglementărilor naționale privind proiectarea și construcția penitenciarelor, de nearmonizarea reglementărilor tehnice și a standardelor naționale în domeniul proiectării și construcțiilor cu legislația și standardele europene.*

Potrivit Studiului de fezabilitate, procedura de achiziție a serviciilor de proiectare urma a fi efectuată în perioada iunie-iulie 2014, cu inițierea proiectării începând cu 01 august 2014 și finalizarea acesteia în luna aprilie 2015. Deși achiziționarea serviciilor de proiectare a fost planificată inițial pentru perioada iunie-iulie 2014, urmare tergiversării activităților proiectului, contractarea acestora s-a transferat în repetate rânduri, fiind revizuit conform periodicității anuale termenul de achiziționare a acestor servicii din Planul de procurări și Planul de acțiuni ale UIP.

Procedura de achiziție a serviciilor de proiectare a demarat în aprilie 2016, sau cu întârziere de circa 1 an și 9 luni față de termenul stabilit, iar negocierile cu compania selectată au fost finalizate în luna septembrie 2016, sau peste 5 luni de la inițierea procesului de contractare a serviciilor. De fapt, serviciile de proiectare, preconizate pe un termen de 14 luni, s-au finisat la sfârșitul anului 2018, adică au durat circa 24 de luni, fiind urmate de verificarea documentației de proiect de către ÎS „SSVEPC” timp de aproximativ 8 luni de zile.

În cadrul procedurii de achiziție, organizată potrivit regulilor BDCE, urmare evaluării ofertelor prezentate, grupul de lucru a selectat oferta unei companii străine în consorțiu cu alte 2 companii[[49]](#footnote-49), încheind la 31 octombrie 2016 contractul de prestare a serviciilor de proiectare în valoare de 0,9 mil.euro, care includea servicii de design (0,8 mil.euro) și controlul de autor (0,1 mil.lei). Având în vedere imposibilitatea efectuării serviciilor de proiectare în baza Studiului de fezabilitate și Planului operațional, compania a considerat necesară existența unui Program de cerințe pentru inițierea serviciilor de proiectare, activitate care a fost inclusă suplimentar în obligațiile companiei, prin înlocuirea acesteia cu activitatea privind controlul de autor.

Potrivit contractului încheiat și graficului de executare, pe parcursul a 12 luni de activitate, consorțiul urma să execute serviciile de proiectare a construcției penitenciarului, cu inițierea activității din luna noiembrie 2016. În cadrul executării obligațiilor contractuale, la 01 februarie 2017, compania de proiectare a prezentat programul de cerințe și schița de proiect, cu estimarea costurilor pentru construcție de 58,0 mil.euro, ceea ce este cu 21,0 mil.euro mai mult decât suma prevăzută de Acordul-cadru de împrumut, proiectarea în detaliu a penitenciarului urmând a fi definitivată în luna noiembrie 2017. În contextul respectiv, pentru seviciile de proiectare executate de companie, în luna mai 2017 UIP a efectuat plăți contractuale în sumă de 0,4 mil.euro[[50]](#footnote-50), ce constituie 44,4 % din valoarea contractului.

Pentru a asigura continuitatea implementării proiectului potrivit Acordului-cadru de împrumut, UIP, în comun cu compania de proiectare, la 02 februarie 2017, au convenit asupra revizuirii programului de cerințe și schiței de proiect, fiind propuse unele soluții[[51]](#footnote-51) privind reducerea costurilor estimate pentru construcție și încadrarea în bugetul prevăzut al proiectului. Urmare ajustării calculelor de către compania de proiectare, cheltuielile de construcție a noului penitenciar au însumat 48,4 mil.euro, sau cu circa 10,7 mil. euro mai mult decât suma prevăzută de Acordul-cadru de împrumut, fiind incluse și cheltuielile pentru mobilier și echipament în sumă de 2,7 mil.euro. Pentru continuarea serviciilor de proiectare, la 21 septembrie 2017, compania a înaintat în adresa UIP unele modificări privind extinderea graficulului de executare a serviciilor de proiectare până în iunie-iulie 2018 și majorarea cu 0,3 mil.euro a costurilor la servicii, cu prezentarea motivației[[52]](#footnote-52). Urmare examinării de către părți a modificărilor înaintate și neidentificării soluțiilor comune de continuare a activităților de proiectare, la 14 decembrie 2017, după expirarea contractului încheiat, UIP a adresat companiei o scrisoare privind neprelungirea termenului de prestare a serviciilor de proiectare.

Pentru definitivarea proiectării și elaborarea proiectului tehnic și de execuție la etapele RIBA 3 și RIBA 4, UIP, în coordonare cu BDCE, a inițiat negocieri pentru semnarea unui nou contract cu companiile care au făcut parte din consorțiu, urmare căruia doar compania autohtonă, care nu are experiență în proiectarea obiectivelor similare, a confirmat disponibilitatea continuării activităților. Astfel, la 21 februarie 2018, UIP a semnat contractul de prestare a serviciilor de proiectare în valoare de 0,5 mil.euro, care prevedea termenul de finisare a documentației de 6 luni. În cadrul executării obligațiilor contractuale, compania a elaborat și a prezentat UIP, în iunie 2018, documentele de proiectare elaborate integral pentru etapa RIBA 3, fiind efectuate plăți contractuale de 0,2 mil. euro.

La 22 august 2018 UIP a semnat contractul de achiziționare a serviciilor de verificare și expertizare a proiectului cu ÎS ,,SSVEPC”, în valoare de 18,0 mii euro, în baza căruia, UIP, până la 21 octombrie 2018, urma să prezinte integral, potrivit graficului elaborat și semnat în comun cu compania de proiectare, documentația de proiect, pentru verificare. Deși compania de proiectare s-a obligat, în temeiul contractului din 21 februarie 2018, încheiat cu UIP, să definitiveze documentația de proiectare a construcției în termen de 6 luni, obligațiile contractuale nu au fost executate în termenele stabilite. Astfel, prin scrisoarea din 19 septembrie 2018, în contextul neprezentării unor compartimente ale documentației de proiectare[[53]](#footnote-53), care urmau a fi remise ÎS ,,SSVEPC” spre verificare, UIP a informat compania despre nerespectarea obligațiilor contractuale, fapt care împiedică implementarea activităților proiectului. Totodată, prin scrisoarea din 20 septembrie 2018, ÎS ,,SSVEPC” a informat UIP despre prezentarea incompletă și cu întârziere a documentației de proiectare și despre necesitatea prelungirii termenului de prestare a serviciilor de verificare[[54]](#footnote-54) cu numărul de zile întârziate.

Deși prin scrisoarea din 08 noiembrie 2018, UIP a informat compania despre executarea tardivă a obligațiilor contractuale și aplicarea penalităților de 0,1% pentru fiecare zi de întârziere, începând cu 21 august 2018, prin amendamentul nr.1 din 15 august 2018, părțile au extins termenul de executare a contractului până la 21 noiembrie 2018. Ulterior, prin amendamentele nr.2 din 08 noiembrie 2018 și nr.3 din 14 februarie 2019, părțile au extins perioada executării contractului până la 21 februarie 2019, iar ulterior - până la 21 aprilie 2019, definitivând și ajustând integral documentele de proiectare pentru etapa RIBA 4, care au fost prezentate UIP și verificatorului, cu efectuarea plăților contractuale de 0,3 mil. euro.

Totodată, se remarcă că, în procesul de proiectare, au fost efectuate unele modificări în conceptul noului penitenciar de către compania de proiectare, din motiv că la elaborareaStudiului de fezabilitate și a Planului operational, la care a participat și grupul de lucru instituit prin Ordinul directorului DIP[[55]](#footnote-55), unele compartimente ale penitenciarului[[56]](#footnote-56) nu corespundeau rigorilor naționale privind deținerea separată în locurile de arest preventiv[[57]](#footnote-57).

Probele colectate de auditul public extern în cadrul ÎS „SSVEPC” confirmă prezentarea incompletă și cu întârziere de către UIP a documentației de proiectare spre verificare, cauzată de neprezentarea în termen a acesteia de către compania de proiectare. Acest fapt a condiționat divizarea în 2 etape a verificării documentației de proiect de către ÎS „SSVEPC” și emiterea a 3 rapoarte de verificare a proiectului de execuție[[58]](#footnote-58), prin care au fost înaintate obiecții și propuneri de efectuare a modificărilor necesare în documentația de proiectare. Urmare verificării documentației de deviz, corectării obiecțiilor și înlăturării neconformităților constatate, suplinirilor și modificărilor efectuate de proiectant, costul orientativ de deviz a constituit 1123,6 mil.lei, care include lucrări de construcție în valoare de 612,4 mil.lei, lucrări de montare - de 115,5 mil.lei, utilaje - de 361,9 mil.lei, alte cheltuieli - de 33,6 mil.lei.

Prin Hotărârea Guvernului nr.933 din 12.11.2014[[59]](#footnote-59), a fost aprobat Planul de acțiuni privind armonizarea reglementărilor tehnice și a standardelor naționale în domeniul construcțiilor cu legislația și standardele europene pentru anii 2014-2020, cu desemnarea Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor ca responsabil de monitorizarea și coordonarea procesului de implementare. Planul aprobat prevedea crearea unui sistem de documente normative în construcții, bazat pe cerințe de performanță, implementarea integrală a directivelor și standadrelor europene în domeniul construcțiilor și revizuirea documentelor normative naționale în domeniul construcțiilor. Totodată, prin Hotărârea Guvernului nr.913 din 25.07.2016[[60]](#footnote-60), a fost aprobată Reglementarea tehnică cu privire la cerințele minime pentru comercializarea produselor pentru construcții, care prevede o perioadă de tranziție până la 31 decembrie 2020, dată până la care se va menține sistemul național existent de documente normative aplicate în domeniul construcțiilor.

Deși la nivel național a fost aprobat cadrul de reglementare privind armonizarea reglementărilor tehnice și a standardelor naționale în domeniul construcțiilor cu legislația și standardele europene, la etapa de elaborare a documentației de proiectare, se atestă divergențe în abordări dintre consorțiu și UIP privind aplicarea cadrului de reglementare relevant la elaborarea documentației, condiționate de nearmonizarea reglementărilor tehnice și standardelor naționale în domeniu cu legislația și standardele europene.

Astfel, cu toate că în cerințele TOR ale procedurii de achiziție a serviciilor de proiectare era prevăzută condiția de a respecta legislația națională, compania străină a elaborat documentele de proiectare în baza legislației și bunelor practici europene[[61]](#footnote-61), motivând cu caracterul învechit al legislației naționale. Situația dată a generat o problemă fundamentală la etapa de proiectare, care a constat în necesitatea adaptării la cerințele legislației naționale a tuturor documentelor de proiectare elaborate de compania străină, pentru a fi supuse verificării de specialitate, ceea ce a condiționat întârzieri considerabile în realizarea proiectului.

Potrivit explicației managerului de țară din partea BDCE, „la elaborarea Studiului de fezabilitate și Planului operațional de către compania spaniolă în baza legislației și bunelor practici europene a fost utilizat un model de penitenciar spaniol. Documentele respective au stat la baza semnării Acordului-cadru de împrumut, care a fost agreat de ambele părți”.

Potrivit răspunsului companiei autohtone de proiectare la chestionarul auditului, „în realizarea angajamentelor consorțiul s-a condus parțial de Studiul de fezabilitate și Planul operațional, calitatea acestora fiind nesatisfăcătoare. În contractul încheiat dintre UIP și consorțiu nu au fost clar delimitate responsabilitățile pe companii din cadrul consorțiului. Obiectul contractului privind achiziționarea serviciilor de proiectare încheiat între consorțiu și UIP a fost parțial clar, multe subiecte fiind clarificate în cadrul ședințelor comune ce au avut loc în procesul de elaborare a Programului de cerințe. Termenele de îndeplinire a obligațiilor contractuale nu au fost proporționale cu volumul și complexitatea acestora, consorțiul fiind nevoit să regândească conceptual filosofia de funcționare a noului penitenciar. Obligațiile asumate prin contract de consorțiu nu au fost realizate integral și în termenele prevăzute, din motivul complexității obiectivului, divergențelor în abordări dintre consorțiu și UIP privind elaborarea documentației de proiect, între cerințele locale și bunele practici europene, precum și referitor la calitatea livrabilelor la diferite etape. La elaborarea documentației de proiect, în perioada consorțiului se aplicau preponderent cerințele și bunele practici europene. Experiența experților europeni stătea la baza luării tuturor deciziilor. Angajamentele asumate de compania autohtonă au inclus definitivarea documentației de proiect și ajustarea la normativele naționale, astfel încât să fie posibile verificarea și expertizarea proiectului. Obligațiile contractuale asumate au fost realizate integral, dar nu în termenele stabilite, fiind semnate mai multe amendamente de modificare a termenelor. Circumstanțele care au influențat realizarea în termen a obligațiilor contractuale au fost complexitatea obiectului și nivelul de detaliere a proiectului de execuție la etapa RIBA 4 solicitat”.

Potrivit răspunsului ÎS „SSVEPC” la chestionarul auditului, „norme naționale privind construcția penitenciarelor în Republica Moldova nu există. În proiectul respectiv s-au aplicat norme tehnice din Federația Rusă, precum și condiții tehnologice speciale din Programul de cerințe al proiectantului. De asemenea, s-au utilizat o serie de norme naționale care au tangență asupra proiectării penitenciarelor (Normativul „Clădiri administrative” etc.), aprobate de organul public central de dirijare în domeniu. Documentația de proiectare nu a fost prezentată complet spre verificare la etapa inițială, cu respectarea termenelor stabilite în contract. Exigențele esențiale stabilite de legislaţie şi normativele în construcții la elaborarea documentației de proiectare au fost respectate parțial de compania de proiectare, deficiențele stabilite fiind înlăturate pe parcursul verificării documentației de proiect. Proiectul verificat este complex din punct de vedere tehnic, documentația de proiectare elaborată conținea deficiențe și neconformități, fiind efectuate modificări semnificative la compartimentele rezistență, arhitectură, instalații și devize în baza obiecțiilor și propunerilor înaintate de verificator”.

***4.2.1.3. Lucrările de construcție a penitenciarului nu au fost inițiate, nefiind atins rezultatul scontat al proiectului.***

*Procedura de achiziție a lucrărilor de construcție a demarat cu întârziere față de termenele stabilite. În procesul selectării companiei de construcție se atestă unele deficiențe, care au condiționat respingerea ofertelor prezentate în cadrul procedurilor de achiziție. Cele menționate au fost cauzate de tergiversările în realizarea activităților planificate în cadrul proiectului, de prezentarea ofertelor care nu au corespuns criteriilor stabilite, de nefuncționalitatea grupului de lucru pentru achiziții și de incapacitatea funcțională a UIP de a organiza procedura de selectare a companiei de construcție, ca urmare a demisionării managerului de proiect și a altor angajați ai UIP - membri ai grupului de lucru.*

Potrivit Studiului de fezabilitate, lucrările de construcție a penitenciarului urmau a fi demarate începând cu 01 mai 2015 pentru perioada de 20 de luni, cu finisarea acestora la 31 decembrie 2016. Deși achiziționarea lucrărilor de construcție a fost planificată inițial pentru luna mai 2015, urmare tergiversărilor în realizarea activităților proiectului, contractarea acestora a fost transferată în repetate rânduri, fiind revizuit conform periodicității anuale termenul de achiziționare a lucrărilor din Planul de procurări și Planul de acțiuni ale UIP.

Procedura de achiziție a lucrărilor de construcție a demarat în februarie 2019, sau cu întârziere de circa 3 ani și 8 luni față de termenul stabilit, și a durat până în decembrie 2020, sau circa 1 an și 10 luni de la inițierea procesului de contractare a lucrărilor. Astfel, pe parcursul anilor 2019-2020, s-au organizat 2 proceduri de achiziții conform regulilor BDCE pentru selectarea companiei de construcție, ale căror rezultate au fost anulate, din motivul necorespunderii ofertelor prezentate cu cerințele documentației de licitație, care se referă în special la specificațiile tehnice pentru utilaj.

Având în vedere că ofertele prezentate nu au corespuns cerințelor tehnice solicitate, iar în procesul de negociere directă cu companiile, în pofida eforturilor depuse prin mai multe runde de clarificări și negocieri, deficiențele nu au putut fi depășite, BDCE a recomandat organizarea unei noi proceduri în anul 2021, pentru a evita întârzierile inutile, cu condiția optimizării caietului de sarcini. Concomitent, BDCE a recomandat realizarea unor activități de informare până la anunțarea ofertei, pentru a încuraja și a stimula participarea companiilor calificate.

Pentru organizarea procedurii de achiziție a lucrărilor de construcție, la începutul anului 2021, UIP a revizuit criteriile de selecție[[62]](#footnote-62) și a elaborat documentele de licitație, coordonate cu BDCE, urmând să desfășoare activități de informare a companiilor despre cerințele documentației elaborate. De fapt, acestea au fost desfășurate tocmai la 28 octombrie 2021, după desemnarea managerului interimar al UIP de către MJ, urmare demisionării managerului de proiect, care a creat un blocaj instituțional în cadrul Unității în perioada ianuarie-septembrie 2021. Concomitent, se menționează că demisia unor angajați din cadrul UIP pe parcursul anului 2021 a condiționat nefuncționalitatea grupului de lucru pentru achiziții și incapacitatea funcțională a Unității în vederea organizării rundei de precalificare și a procedurii de selectare a companiei pentru executarea lucrărilor de construcție, situație care s-a menținut și în anul 2022.

***4.2.1.4. Serviciile de supraveghere nu au fost achiziționate, urmând a fi inițiate concomitent cu executarea lucrărilor de construcție.***

*Achiziționarea serviciilor de supraveghere a demarat cu întârziere față de termenele stabilite, serviciile urmând a fi efectuate concomitent cu executarea lucrărilor de construcție a penitenciarului, care de fapt nu au fost inițiate. În procesul de selectare a companiei de supraveghere se atestă unele problematici, care au condiționat revizuirea bugetului de proiect pentru serviciile de supraveghere și amânarea contractării acestora după selectarea companiei de construcție. Cele menționate au fost cauzate de tergiversările în realizarea activităților planificate în cadrul proiectului, de nedepunerea ofertelor în cadrul procedurii de achiziție, precum și de valoarea estimativă mică a serviciilor de supraveghere în raport cu volumul obligațiilor, apreciată de companii.*

Potrivit Studiului de fezabilitate, procedura de achiziție a serviciilor de supraveghere a lucrărilor de construcție urma a fi efectuată în perioada martie-aprilie 2015, cu inițierea supravegherii începând cu 01 mai 2015, pentru o perioadă de 36 de luni, concomitent cu executarea lucrărilor de construcție a penitenciarului și finisarea acestora în luna aprilie 2018. Deși achiziționarea serviciilor de supraveghere a fost planificată inițial pentru perioada martie-aprilie 2015, urmare tergiversărilor în realizarea activităților proiectului, contractarea acestora s-a transferat în repetate rânduri, fiind revizuit conform periodicității anuale termenul de achiziționare a acestor servicii din Planul de procurări și Planul de acțiuni ale UIP.

Obiectivul serviciilor constă în supravegherea executării lucrărilor, administrarea contractului prin expertiză eficace și eficientă, rezultând în remiterea unui certificat de recepție la terminarea lucrărilor și a certificatului de recepție finală pentru contractul de lucrări, în limitele bugetului și duratei definite în planul de achiziții al proiectului.

Procedura de achiziție a serviciilor de supraveghere a demarat în februarie 2019, sau cu întârziere de circa 3 ani și 10 luni față de termenul stabilit, iar negocierile cu compania selectată au fost finalizate în noiembrie 2020, sau peste 9 luni de la inițierea procesului de contractare a serviciilor. Astfel, pe parcursul anului 2019 au fost organizate 3 proceduri de achiziții conform regulilor BDCE pentru selectarea companiei de supraveghere, ale căror rezultate s-au anulat, ca urmare a neprezentării ofertelor în cadrul procedurilor, companiile intervievate de către UIP motivând acest fapt prin valoarea estimativă mică a serviciilor de supraveghere în raport cu volumul de obligații solicitat. În anul 2020 a fost organizată o procedură de achiziții prin negociere directă, la recomandarea BDCE, urmare cărui fapt, o companie străină a depus oferta în valoare de 2,3 mil. euro, care depășește semnificativ (de circa 2,3 ori) bugetul disponibil pentru supravegherea lucrărilor (0,7 mil.euro), prevăzut în cadrul proiectului. Urmare evaluării de către grupul de lucru a ofertei tehnice și continuării procedurii de achiziție în baza recomandării BDCE, la 09 iunie 2020, după evaluarea ofertei financiare, UIP a solicitat operatorului economic revizuirea bugetului și posibilitatea de a micșora suma propusă pentru serviciile de supraveghere în limitele valorii estimate în cadrul procedurii. Ca rezultat, compania a înaintat unele propuneri[[63]](#footnote-63) privind revizuirea ofertei, datorită constrângerilor bugetare, precum și posibilitatea negocierii contractului. Astfel, la 06 noiembrie 2020, operatorul economic a redus costul serviciilor de supraveghere la 1,9 mil.euro, sau cu 0,4 mil.euro mai puțin, confirmând disponibilitatea prelungirii termenului de valabilitate a ofertei, la solicitarea UIP, până la selectarea companiei de construcție. În vederea identificării soluțiilor pentru achiziționarea serviciilor de supraveghere, UIP a înaintat unele propuneri[[64]](#footnote-64) către BDCE, inclusiv posibila implicare a unei organizații internaționale din Moldova[[65]](#footnote-65), informând MJ despre necesitatea organizării unei ședințe cu reprezentanții BDCE și ai organizației internaționale, care de fapt nu a avut loc. Urmare coordonării acțiunilor cu BDCE și MF în vederea contractării serviciilor de supraveghere, UIP, din contul bugetului total al proiectului, a revizuit valoarea estimativă a serviciilor de supraveghere, care a fost majorată de la 0,7 mil.euro până la 1,9 mil.euro, sau cu 1,2 mil.euro, contractarea acestora urmând a fi efectuată după selectarea companiei pentru executarea lucrărilor de construcție.

**4.2.2. Subobiectivul I**: „Resursele alocate au fost utilizate eficient în etapele de realizare a proiectului?”

***4.2.2.1. Estimările de costuri pentru construcția penitenciarului au fost majorate adițional, fiind suportate și cheltuieli sub formă de dobânzi pentru deservirea împrumutului.***

*Lipsa de progrese în vederea inițierii lucrărilor de construcție a penitenciarului a determinat nivelul redus de debursare și valorificare a mijloacelor acordate de către BDCE, precum și din contribuția Guvernului. Concomitent, tergiversările și problematicile constatate au generat majorarea adițională a estimărilor de costuri ale proiectului și suportarea din bugetul de stat a cheltuielilor sub formă de dobânzi pentru deservirea împrumutului. De asemenea, prognozele inflației din perioadele următoare influențează prețurile la materialele de construcție estimate, fapt care ar putea determina necesitatea reactualizării costurilor proiectului.*

Pentru fundamentarea tehnico-economică a necesităților, aprecierea durabilității financiare și rentabilității Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău, BDCE a contractat servicii de elaborare a Studiului de fezabilitate din 15.07.2013, în baza căruia au fost estimate costurile totale ale proiectului de 44,5 mil. euro. În acest context, necesitățile proiectului au fost finanțate prin intermediul următoarelor surse: (i) Acordul-cadru de împrumut, în valoare de 39,0 mil. euro, care a fost majorat până la 49,0 mil. euro; (ii) Acordul de contribuție, în valoare de 1,0 mil. euro; și (iii) Contribuția Guvernului RM în valoare de 4,5 mil. euro, care a fost majorată până la 6,8 mil. euro. În totalul surselor de finanțare și a costurilor estimate de 56,8 mil.euro, finanțarea BDCE deține ponderea de 88%, sau 50,0 mil. euro, iar contribuția Guvernului – de 12%, sau 6,8 mil. euro.

Potrivit Acordului-cadru de împrumut, data de încheiere a proiectului este 30 iunie 2018. Perioada de rambursare a împrumutului nu va depăși 20 de ani, incluzând o perioadă de grație de 5 ani. BDCE va debursa împrumutul în minimum 2 tranșe, suma fiecăreia va fi determinată în conformitate cu stadiul de progres al lucrărilor și/ sau stadiul planificat de progres. Pentru fiecare tranșă, valoarea, rata dobânzii, data de debursare, perioada de rambursare și conturile de plată ale fiecărei părți vor fi stabilite de comun acord. Un acord de debursare, care precizează aceste condiții, va fi întocmit la momentul fiecărei debursări.

Deși, potrivit Acordului-cadru de împrumut, lucrările de construcție a penitenciarului urmau a fi finisate la 31 decembrie 2017, iar darea în exploatare a penitenciarului era planificată pentru luna iulie 2018, auditul denotă că până la 31.12.2021 lucrările de construcție nu au fost inițiate. În baza Proiectului de organizare a șantierului, s-a estimat că lucrările de construcție vor dura aproximativ 36 de luni. Din acest motiv, la 14.01.2019, MF a intervenit către BDCE cu solicitarea de a extinde perioada de implementare a proiectului, aceasta fiind prelungită de către Consiliul de administrare al BDCE până la 31 decembrie 2022. Cele menționate, dar și alte problematici specificate în capitolele respective ale Raportului de audit au influențat nivelul de valorificare a resurselor financiare acordate de către BDCE, precum și din contribuția Guvernului. Informația detaliată privind nivelul de debursare și valorificare a împrumutului în cadrul proiectului se prezintă în Diagrama nr.2.

**Diagrama nr.2**

mii euro

*Sursa: Rapoartele financiare și dările de seamă ale Unității de implementare pe anii 2014-2021.*

***Nivelul de debursare și valorificare a împrumutului în cadrul Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău în perioada anilor 2014-2021***

Datele prezentate în diagramă relevă că, din valoarea totală a împrumutului de 49,0 mil. euro, au fost debursate doar 0,7 mil. euro, sau 1,4%. Soldul valorificat din suma debursată a însumat 0,6 mil.euro, sau 85,7 %, soldul nevalorificat însumând 0,1 mil.euro, sau 14,3%. Potrivit informațiilor despre evidența și gestionarea împrumutului, prezentate în cadrul auditului de către MF, la solicitarea Curții de Conturi, la 16.03.2016 a fost debursată prima tranșă din contul împrumutului acordat în sumă de 120,0 mii euro, cu rata dobânzii fixe de 0,67% anual, rambursarea sumei principale începând din 16.03.2022, data finală de rambursare a tranșei fiind 16.03.2026. De asemenea, la 11.08.2017 a fost debursată a doua tranșă din contul împrumutului, în sumă de 565,5 mii euro, cu rata dobânzii fixe de 1,03% anual, rambursarea sumei principale începând din 11.08.2023, data finală de rambursare a tranșei fiind 11.08.2027. Pe parcursul perioadei 28.01.2014[[66]](#footnote-66) - 31.10.2021, din bugetul de stat, pentru deservirea împrumutului, a fost achitată dobânda în sumă de 27,7 mii euro, din care pentru prima tranșă – 4,4 mii euro, și pentru a doua tranșă – 23,3 mii euro. Termenul-limită de debursare a mijloacelor financiare este 31.12.2022, care reprezintă data de închidere a proiectului. Totodată, la situația din 01.01.2022, soldul datoriei pentru împrumutul acordat constituie 685,5 mii euro.

Pentru finanțarea necesităților de asistență tehnică, BDCE a oferit grantul în valoare de 1,0 mil. euro, în baza Acordului de contribuție dintre Republica Moldova și BDCE, semnat la 24 martie 2014. Informația detaliată privind nivelul de debursare și valorificare a mijloacelor grantului se prezintă în Diagrama nr.3.

**Diagrama nr.3**

mii euro

***Nivelul de debursare și valorificare a grantului în cadrul Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău în perioada 2014-2021.***

***Sursa****: Rapoartele financiare și dările de seamă ale Unității de implementare pe anii 2014-2021.*

Datele prezentate în diagramă relevă că, din valoarea totală a grantului de 1,0 mil. euro, au fost debursate 0,3 mil.euro, sau 30%. Soldul valorificat din suma debursată a însumat 0,3 mil.euro, sau 30%, soldul nevalorificat însumând 0,04 mil.euro, sau 10,8%.

Pentru finanțarea necesităților planificate, din contribuția Guvernului au fost alocate 6,8 mil. euro. Informația detaliată privind nivelul de valorificare a resurselor financiare destinate finanțării proiectului din contribuția Guvernului se prezintă în Diagrama nr.4.

**Diagrama nr.4**

mii euro

***Sursa****: Rapoartele financiare ale Unității de implementare pe anii 2014-2021.*

Datele prezentate în diagramă relevă că, din valoarea totală a mijloacelor alocate de 6,8 mil.euro, au fost valorificate 0,8 mil.euro, sau 11,8%, soldul nevalorificat însumând 6,0 mil.euro, sau 88,2%. Astfel, pe parcursul anilor 2014-2021, prin legile bugetare anuale[[67]](#footnote-67), pentru implementarea proiectului, au fost precizate alocații în sumă totală de 217,0 mil.lei. Sinteza mijloacelor alocate și executate pentru implementarea Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău pe anii 2014-2021 se prezintă în Tabelul nr.3.

**Tabelul nr.3**

***Sinteza mijloacelor alocate și executate pentru implementarea Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău pe anii 2014-2021***

mii lei

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Perioada** | **Precizat, inclusiv:** | | | **Executat, inclusiv:** | | |
| **Investiții capitale** | **Cheltuieli**  **de personal** | **Alte**  **cheltuieli** | **Investiții capitale** | **Cheltuieli**  **de personal** | **Alte**  **cheltuieli** |
| *1* | *2* | *3* | *4* | *5* | *6* | *7* |
| 2014 | 16163,2 | 2228,8 | - | - | 777,9 | - |
| 2015 | 16221,8 | 2228,8 | 371,20 | - | 2137,7 | 371,2 |
| 2016 | 7700,0 | 2228,8 | 5037,7 | - | 2173,4 | 18,0 |
| 2017 | 21393,4 | 2228,8 | 6519,8 | 8330,2 | 2103,5 | 243,6 |
| 2018 | 36740,0 | 2228,8 | 71,2 | 4816,6 | 2096,5 | 30,0 |
| 2019 | 5400,0 | 2228,8 | 71,2 | 5095,8 | 2140,4 | 29,4 |
| 2020 | 0 | 2228,8 | 2144,80 | - | 2201,6 | 5,5 |
| 2021 | 79428,0 | 2228,8 | 1943,2 | - | 1523,3 | 19,2 |
| **Total** | **183046,4** | **17830,40** | **16159,10** | **18242,60** | **15154,3** | **716,9** |

***Sursa****: Rapoartele financiare ale Unității de implementare pe anii 2014-2021.*

Datele prezentate în tabel relevă că, din totalul mijloacelor de 217,0 mil. lei, alocate pentru implementarea Proiectului, 183,0 mil.lei, sau 84,3%, au fost destinate pentru investiții capitale, 17,8 mil.lei , sau 8,2% - pentru cheltuieli de personal, și 16,2 mil.lei, sau 7,5% - pentru alte cheltuieli operaționale. La 01.01.2022, cheltuielile executate au însumat în total 34,1 mil. lei, sau 15,7 % față de suma totală precizată. În totalul cheltuielilor executate, ponderea majoră o dețin cheltuielile pentru investiții capitale - de 18,2 mil. lei (53,4%), precum și cheltuielile pentru salarizarea personalului UIP - de 15,2 mil.lei (44,6%).

La finele anului 2018 a fost definitivată documentația de proiectare în baza căreia urmează a fi achiziționate și realizate lucrările de construcție a penitenciarului, costul orientativ de deviz însumând 1123,6 mil.lei. Costurile proiectului includ ajustările influențate de creșterea anuală a ratei inflației în perioada anilor 2013-2018, în medie, cu circa 5,9 %, unele modificări ale conceptului de construcție și dezvoltarea unor aspecte de infrastructură potrivit standardelor internaționale.

Urmare acestui fapt, în baza devizului general ajustat de proiectant, MJ, la 30.05.2019, a solicitat MF inițierea procedurii de majorare a împrumutului din partea BDCE. În acest context, la data de 05.07.2019, BDCE a aprobat majorarea cu suma de 10,0 mil.euro a împrumutului, fiind elaborat în acest sens Amendamentul nr.1 la Acordul-cadru de împrumut, semnat la 10 octombrie 2013. Valoarea totală a împrumutului a însumat 49,0 mil.euro, iar Guvernul a majorat contribuția cu 2,3 mil.euro, valoarea acesteia însumând 6,8 mil.euro. În baza Hotărârii Guvernului nr.507 din 01.11.2019[[68]](#footnote-68), s-au inițiat negocierile asupra proiectului Amendamentului nr.1 la Acordul-cadru de împrumut, care a fost ratificat de Parlament prin Legea nr.76 din 21.05.2020[[69]](#footnote-69). Ca rezultat, cheltuielile pentru construcția penitenciarului au fost majorate cu 12,3 mil.euro, costul proiectului însumând în total 56,8 mil. euro.

Auditul menționează că, valoarea inflației în perioada trimestru I 2019 - trimestru I 2022, care a însumat cumulativ circa 27%[[70]](#footnote-70), cât și prognozele inflației ale Băncii Naționale a Moldovei pentru următorii 2 ani[[71]](#footnote-71), care relevă o dinamică ascendentă, au o tendință generală de creștere a prețurilor estimate la materialele de construcție și manoperă, fapt care ar putea determina necesitatea reactualizării costurilor proiectului. În acest context, se menționează că, potrivit studiului pieței, realizat de către UIP în perioada noiembrie 2021-aprilie 2022, se atestă o creștere a prețurilor estimate la principalele materiale de construcție și o majorare a manoperei din documentația de deviz a proiectului. Informația privind rezultatele studiului pieței realizat de către UIP se prezintă detaliat în Tabelul nr.4.

**Tabelul nr.4**

***Informația privind rezultatele studiului pieței realizat de către UIP în perioada***

***noiembrie 2021-aprilie 2022***

lei

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Nr. d/o | Denumirea | Preț deviz | Preț (noiembrie-decembrie) 2021 | Preț (martie-aprilie) 2022 | Creșterea, % |
| 1. | Ciment (t) | 1800 | 2300 | 3000 | 60,0 |
| 2. | Beton (m3) | 900-1458 | 1020-1500 | 1280-1600 | 56,2 |
| 3. | Oțel/armătură (t) | 12900-18000 | 19700-25000 | 34000 | 52,9 |
| 4. | Cherestea (m3) | 3500-4200 | 7590 | 8490 | 49,5 |
| 5. | Nisip (t) | 212 | 440-530 | 600-700 | 30,3 |
| 6. | Piatră spartă (m3) | 226,8 | 380-420 | 750 | 30,2 |
| 7. | Manopera (om/h) | 57,84 | 64,66 | 84,97 | 68,0 |

***Sursa****: Informația Unității de implementare prezentată echipei de audit.*

Datele prezentate în tabel relevă o creștere semnificativă a prețurilor de la 30,2% până la 60%, precum și o majorare a costului manoperei cu circa 68%, fapt ce influențează semnificativ creșterea costurilor estimate ale proiectului.

***4.2.2.2. Cheltuielile din bugetul de stat pentru salarizarea personalului Unității de implementare au înregistrat o creștere în urma prelungirii termenului de implementare a proiectului.***

*Deși Comitetul de supraveghere, în anul 2014, a stabilit salariul lunar al personalului UIP, o asemenea împuternicire legală a fost acordată Comitetului abia în anul 2017. De asemenea, se atestă o creștere a cheltuielilor de întreținere a personalului UIP, ca urmare a prelungirii termenului de implementare a proiectului. Concomitent, personalul UIP a beneficiat de premii unice, în condițiile în care Comitetul, la stabilirea salariului lunar, nu s-a expus asupra dreptului de a beneficia de astfel de premii.*

Potrivit Regulamentului de activitate al UIP, cu modificările și completările efectuate prin Hotărârea Guvernului nr.116 din 02.03.2017, Comitetul de supraveghere stabilește salariul lunar al personalului UIP. În acest context, prin decizia Comitetului din anul 2014, a fost aprobată mărimea plăților salariale ale angajaților Unității, achitate din contribuția Guvernului (bugetul de stat) și din grantul oferit de BDCE. Astfel, potrivit procesului-verbal nr.1 din 01 august 2014, Comitetul a decis stabilirea salariului lunar al personalului UIP, care a variat de la 13,5 mii lei până la 27,0 mii lei, cu argumentarea[[72]](#footnote-72) necesității de a compensa pierderea unor drepturi de către salariații UIP, selectați din cadrul sistemului penitenciar. Informația detaliată privind fondul anual de salarizare și cuantumul lunar al salariilor angajaților UIP se prezintă în Tabelul nr.5 din Anexa nr.2 la prezentul Raport.

Datele prezentate în tabel relevă că fondul de salarizare din contribuția Guvernului pentru 7 unități de personal însumează 1,6 mil.lei, iar cel din grant pentru 1 unitate de personal - 24,4 mii euro. Totodată, în aspect comparativ, salariile stabilite angajaților UIP achitate din contribuția Guvernului sunt cu 16,1-74% mai mari decât cele pe care le aveau în cadrul sistemului penitenciar, fiind chiar și mai mari decât salariile lunare din anul 2014 ale ministrului justiției și directorului DIP, care însumau 11,5 mii lei și, respectiv, 11,7 mii lei.

În perioada anilor 2014-2021, pentru remunerarea personalului UIP au fost precizate cheltuieli în sumă totală de 17,8 mil.lei, dar s-au executat cheltuieli de 15,2 mil.lei (85,4%), din care 11,4 mil.lei - din contribuția Guvernului, și 3,8 mil.lei - din contul grantului oferit de BDCE. Informația privind mijloacele precizate și executate pentru remunerarea muncii angajaților UIP pe anii 2014-2021 se prezintă în Tabelul nr.6 din Anexa nr.2 la prezentul Raport.

Auditul a relevat o creștere în dinamică a cheltuielilor salariale ale personalului UIP în totalul cheltuielilor executate în cadrul proiectului, având tendința de a atinge valoarea investițiilor efectuate. Astfel, în condițiile neinițierii lucrărilor de construcție, la 01.01.2022 cheltuielile pentru remunerarea muncii angajaților UIP au însumat 15,2 mil.lei, sau 44,6 % din totalul cheltuielilor executate, pe când cheltuielile pentru investiții capitale au însumat 18,2 mil.lei (53,4%), sau cu doar 3,0 mil.lei (16,5%) mai mult.

Potrivit Acordului-cadru de împumut, data de încheiere a proiectului stabilită a fost 30 iunie 2018, până la care personalul urma să beneficieze de plăți salariale de 8,2 mil.lei. Cheltuielile suplimentare pentru salarizarea personalului în urma prelungirii de către BDCE a termenului proiectului până la 31.12.2022, suportate în perioada 1 iulie 2018 - 31 decembrie 2021, au însumat 7,0 mil.lei, din care 5,1 mil.lei din contribuția Guvernului și 1,9 mil.lei din grantul oferit de BDCE.

Concomitent, se remarcă că, în perioada anilor 2014 -2020, personalul UIP, din contul economiilor formate, a beneficiat de premii unice în sumă de 0,4 mil.lei, prevăzute în contractele de muncă, în condițiile în care Comitetul de supraveghere, la stabilirea salariului lunar, nu s-a expus asupra dreptului angajaților de a beneficia de astfel de premii.

**V. CONCLUZIA GENERALĂ**

**Generalizând cele constatate, se concluzionează că** acțiunile întreprinse de către instituțiile responsabile nu au contribuit în mod eficient și eficace la implementarea Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău, ceea ce afectează realizarea obiectivului Guvernului privind îmbunătățirea condițiilor de detenție.

Sistemul de management și control instituit în cadrul Ministerului Justiției și Unității de implementare nu a fost pe deplin funcțional și eficient pentru a asigura realizarea obiectivului proiectului și atingerea rezultatului scontat, fiind constatate întârzieri considerabile în realizarea activităților planificate, nevalorificarea eficientă a resurselor financiare alocate și neinițierea lucrărilor de construcție a penitenciarului.

**Ministerul Justiției, în calitate de instituție responsabilă de implementarea și administrarea proiectului,** nu a întreprins măsuri pentru a asigura pe deplin executarea prevederilor **Acordului-cadru de împrumut** și condițiile necesare pentru buna desfășurare a activității Unității de implementare în vederea realizării obiectivului și atingerii rezultatului scontat al proiectului, urmare demisionării personalului acesteia.

Unitatea de implementare, în calitate de instituție publică responsabilă de asigurarea organizării și coordonării implementării eficiente a proiectului, este în incapacitate funțională de a-și realiza atribuțiile, continuitatea proiectului fiind în incertitudine.

Problematicile și deficiențele constatate de auditul public extern în realizarea activităților proiectului au compromis implementarea integrală a obiectivului planificat, condiționând nivelul redus de debursare a resurselor financiare din sursele externe de finanțare ale proiectului, care au însumat 1,0 mil.euro, sau 2% din valoarea totală, precum și valorificarea redusă a mijloacelor proiectului în sumă de 1,7 mil.euro, sau 3 % din costul total al proiectului, din lipsa progreselor în inițierea lucrărilor de construcție. Tergiversările constatate au condiționat creșterea cheltuielilor pentru salarizarea personalului Unității de implementare cu 7,0 mil.lei, majorarea costurilor estimate pentru construcția penitenciarului cu 12,3 mil.euro, precum și suportarea cheltuielilor din bugetul de stat sub formă de dobânzi de 27,7 mii euro pentru deservirea împrumutului. Situațiile menționate denotă utilizarea ineficientă a resurselor financiare, care poate duce la risipă de bani publici.

Cele menționate au fost determinate de lipsa unui management eficient al proiectului în vederea atingerii rezultatului scontat, de remanierile guvernamentale în cadrul Ministerului Justiției, care au afectat continuitatea și consecvența în monitorizarea proiectului, de funcționalitatea redusă a Comitetului de supraveghere, de demisiile personalului Unității de implementare, precum și de lipsa de experiență locală în gestionarea proiectelor similare.

**VI. RECOMANDĂRI**

**CONDUCERII MINISTERULUI JUSTIȚIEI:**

1. Să elaboreze și să înainteze propuneri de modificare și completare a cadrului regulator pentru:

1.1. revizuirea modalității de organizare a activității Unității de implementare desfășurată pe principiul autonomiei administrative (4.1.1.1.);

1.2. stabilirea atribuțiilor și responsabilităților clare ale părților implicate în implementarea și administrarea proiectului (4.1.1.1.);

1.3. asigurarea funcționalității Comitetului de supraveghere pentru adoptarea deciziilor în problemele de activitate ale Unității de implementare (4.1.2.2.).

2. Să organizeze activitatea și funcționarea eficientă a consiliului sectorial în domeniul asistenței externe (4.1.1.4).

3. Să consolideze capacitățile funcționale ale Unității de implementare prin angajarea managerului de proiect cu experiență relevantă în domeniu (4.1.1.3.).

**CONDUCERII ADMINISTRAȚIEI NAȚIONALE A PENITENCIARELOR:**

4. Să organizeze concursul de selectare a personalului Unității de implementare cu implicarea managerului Unității, prin angajarea specialiștilor cu experiență relevantă în domeniu (4.1.1.2.).

**CONDUCERII UNITĂȚII DE IMPLEMENTARE:**

5. Să elaboreze Registrul riscurilor de proiect și să asigure implementarea procesului de management al riscurilor aferente (4.1.2.1.).

6. Să efectueze autoevaluarea, în scopul determinării funcţionalităţii sistemului CIM, și emiterea Declarației de răspundere managerială (4.1.2.1.).

7. Să organizeze concursul de efectuare a auditului anual extern al activității Unității de implementare (4.1.2.1.).

8. Să organizeze procesul de instruire profesională în domeniul achizițiilor a membrilor grupului de lucru din cadrul Unității de implementare (4.1.1.3.).

9. Să asigure reactualizarea costurilor estimate ale proiectului, precum și valorificarea eficientă a resurselor financiare alocate (4.2.2.1.).

10. Să inițieze procedurile de achiziție în vederea selectării companiei pentru executarea lucrărilor de construcție și a serviciilor de supraveghere, în scopul realizării construcției penitenciarului (4.2.1.3.-4.2.1.4.).

**VII. SEMNĂTURILE ECHIPEI DE AUDIT**

Membrii echipei de audit:

Auditor public principal Tudor Suhan

Auditor public principal Tudor Sula

Auditoare publică superioară Natalia Cabac

Șeful echipei de audit,

Șeful Direcției audit I în cadrul Direcției generale de audit I Ion Bulmaga

Responsabilă de audit,

Șefa Direcției generale de audit I Natalia Trofim

**ANEXE**

**Anexa nr.1**

**Domeniul de aplicare și metodologia de audit**

**Domeniul de aplicare**

Curtea de Conturi, în conformitate cu Programul activității de audit pe anul 2022[[73]](#footnote-73) (cu modificările ulterioare), a realizat misiunea de audit al performanței Proiectului „Construcția penitenciarului din Chișinău”. Auditul a avut ca scop evaluarea eficienței și eficacității acțiunilor întreprinse de instituțiile responsabile de implementarea și administrarea Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău pentru a asigura realizarea în termen a obiectivului proiectului și atingerea rezultatului scontat.

Pe parcursul misiunii de audit, la efectuarea activităților aferente, echipa de audit s-a ghidat de Cadrul Declarațiilor Profesionale ale INTOSAI[[74]](#footnote-74) , care include:

1. ISSAI 100 „Principiile fundamentale pentru auditul sectorului public”;
2. ISSAI 300 „Principiile fundamentale ale auditului performanței”;
3. ISSAI 3000-3899 „Standarde ale auditului de performanță”;
4. GUID 3900-3999 Linii directorii suplimentare privind auditul de performanță (GUID 3910 „Concepte de bază privind auditul performanței”, GUID 3920 „Procesul de audit al performanței”);
5. GUID 5202 „Dezvoltare durabilă: Rolul instituțiilor supreme de audit”;
6. GUID 9000 „Audituri cooperative între Instituțiile Supreme de Audit”.

De asemenea, echipa de audit a consultat și s-a ghidat de Manualul de audit al performanței 2022 (spre testare), precum și de actele legislativ-normative naționale aferente domeniului auditat.

**Metodologia auditului**

Pentru obținerea unor probe relevante și rezonabile, care să susțină concluzia generală și credibilitatea constatărilor expuse în Raportul de audit, echipa de audit a utilizat mai multe proceduri de audit, cum ar fi:

* analiza actelor legislativ-normative, a consecvenței și completitudinii acestora;
* intervievarea persoanelor responsabile de implementarea și administrarea proiectului din cadrul entităților auditate, precum și întocmirea chestionarelor pentru evaluarea sistemului de control intern, identificarea riscurilor, problemelor și deficiențelor în domeniu;
* examinarea notelor de activitate ale UIP, a proceselor-verbale ale Comitetului de supraveghere, în scopul analizei activității acestora;
* compararea planurilor și rapoartelor de activitate ale UIP, în scopul analizei rezultatelor obținute în raport cu obiectivele stabilite în cadrul proiectului.

În vederea obţinerii probelor de audit suficiente, relevante şi credibile, care să susțină constatările auditului, precum şi reieşind din raţionamentul profesional, activitățile auditului au constat în combinarea diferitor tipuri de teste de audit: teste integrale, proceduri de fond, proceduri analitice. Probele de audit au fost acumulate la MJ, MF, ANP, UIP, ÎS „SSVEPC”, prin examinarea planurilor și rapoartelor de activitate, dărilor de seamă și altor documente/informații ce țin de implementarea și administrarea proiectului.

**Criteriile de audit și sursele criteriilor de audit**

1) ,,MJ va implementa și administra Proiectul de construcție a penitenciarului din Chișinău”;

2) ,,MJ va asigura condiţiile necesare pentru buna desfăşurare a activităţii UIP şi va exercita controlul asupra executării Hotărârii Guvernului nr.173 din 12.03.2014”;

3) ,,În cadrul Departamentului Instituțiilor Penitenciare va funcționa o Unitate de implementare, care are drept sarcină implementarea zilnică, managementul fizic şi financiar, precum și continuarea Proiectului”;

4) ,,MJ în termen de o lună va organiza concursul de selectare a managerului de proiect, va lansa activitatea UIP, cât și va asigura condițiile necesare pentru buna desfăşurare a activităţii UIP”;

5) ,,Pentru poziția manager de proiect, candidatul trebuie să posede experiență de muncă în funcții manageriale de cel puțin 5 ani și cunoașterea limbii engleze”; ,,Pentru funcția de specialist în securitate penitenciară, candidatul trebuie să posede experiență profesională în serviciile securitate, regim și supraveghere sau pază și escortare ale sistemului administrației penitenciare de cel puțin 5 ani”; ,,Pentru funcția de traducător, candidatul trebuie să posede studii în filologie, limbi străine, relații internaționale, pedagogie, precum și experiență profesională în traducere, interpret și/ sau asistență executivă, relații internaționale”;

6) ,,Coordonatorul sectorial al asistenţei externe asigură atingerea maximă a obiectivului general şi/ sau a obiectivelor specifice ale proiectelor sectoriale, cu utilizarea eficientă a mijloacelor acordate; buna funcţionare a procesului de implementare şi monitorizare a proiectelor lansate în sectorul coordonat; conduce comitetele de supraveghere a proiectelor din sectorul coordonat și asigură funcționarea eficientă și transparentă a acestora”;

7) ,,Coordonatorul sectorial instituie și asigură funcționarea eficientă a consiliului sectorial, care asigură suport în monitorizarea proiectelor de asistență externă, astfel încît proiectele să fie implementate în mod eficace și în termen; acțiunile și rezultatele planificate să contribuie la atingerea obiectivelor; mijloacele să fie utilizate în cel mai eficient mod”;

8) ,,MJ și DIP nu posedă experiența necesară pentru activitățile de administrare și implementare al Proiectului, din acest motiv este esențial să se acorde asistență tehnică pentru a sprijini și consolida capacitatea de management al UIP; ,,Angajații UIP nu dispun de suficientă experiență în domeniile proiectării și construcției penitenciarelor, asigurarea colaborării între companii, și, respectiv din aceste considerente BDCE recomandă contractarea unei asistențe tehnice în persoana unui coordonator tehnic superior”;

9) ,,Managerul entităţii publice este responsabil de organizarea sistemului de control intern managerial în entitatea publică. Managerul stabilește strategia de management al riscurilor și asigură documentarea proceselor de bază”;

10) ,,Evaluarea riscurilor unui proiect ar trebui să ia în considerare circumstanțele individuale ale proiectului, identificarea riscurilor create și stabilirea modului în care acestea vor fi gestionate”;

11) ,,Furnizorul de asistență tehnică va conduce, în asociere cu specialiștii tehnici din cadrul UIP, managementul tehnic complet al proiectului, incluzând, managementul riscurilor: desfășurarea periodică a atelierelor de lucru privind riscurile și ținerea la zi a unui registru al riscurilor proiectului; urmărirea pentru a se asigura că măsurile de atenuare convenite au fost puse în aplicare”.

12) ,,Managerul entității publice elaborează un mecanism adecvat de management al riscurilor în cadrul entităţii publice, care include instituirea unui grup de lucru sau desemnarea unor persoane responsabili de identificarea, înregistrarea, evaluarea, controlul, monitorizarea şi raportarea riscurilor. Acesta desemnează persoana responsabilă de coordonarea activităţilor de organizare, menţinere și dezvoltare a sistemului CIM în cadrul entității care asigură organizarea procesului de autoevaluare și raportare anuală a acestuia; identificarea lacunelor în sistemul CIM existent, ca rezultat al autoevaluării; planificarea acțiunilor de dezvoltare și aliniere ale sistemului la bunele practici”;

13) ,,Managerul entităţii publice este responsabil de organizarea și implementarea sistemului CIM în entitatea publică pentru a asigura atingerea obiectivelor prin economicitatea, eficacitatea şi eficienţa operaţiunilor, conformitatea cu cadrul normativ şi cu reglementările interne”;

14) ,,Managerul stabilește obiective, acțiuni și indicatori de performanță pentru activitatea entității publice, fiind responsabil de monitorizarea, realizarea și raportarea acestora”;

15) ,,Activitatea Unităţii de implementare este supusă auditului anual extern de către un auditor selectat prin concurs şi acceptat de către BDCE, MF și MJ”;

16) ,,Organul suprem de conducere al Unităţii este Comitetul de supraveghere, împuternicit să adopte decizii în toate problemele de activitate a Unităţii care nu intră în atribuţiile managerului”;

17) ,,Comitetul de supraveghere se convoacă în şedinţe cel puţin o dată în trimestru sau ori de cîte ori este nevoie, la propunerea a cel puţin doi membri ai Comitetului sau a managerului Unităţii. Şedinţele Comitetului sînt deliberative dacă la ele sînt prezente 2/3 din membri, iar deciziile se adoptă prin majoritatea simplă de voturi ale membrilor prezenţi”;

18) ,,Pe parcursul a 12 luni de activitate consorțiul urma să execute lucrările de proiectare a construcției penitenciarului”;

19) ,,Compania de proiectare autohtonă și-a asumat responsabilitatea ca până în data de 21.10.2018 să prezinte toate albumele documentației de proiect în adresa UIP pentru coordonare și înaintarea lor ulterioară la verificare”;

20) ,,Planul de acțiuni privind armonizarea reglementărilor tehnice și a standardelor naționale în domeniul construcțiilor cu legislația și standardele europene pentru anii 2014-2020, prevedea crearea unui sistem de documente normative în construcții, bazat pe cerințe de performanță, implementarea integrală a directivelor și standadrelor europene în domeniul construcțiilor și revizuirea documentelor normative naționale în domeniul construcțiilor”;

21) ,,Obiectivul este de a construi un nou penitenciar în Chișinău pentru 1536 deținuți cu statut de preveniți, care va înlocui existentul Penitenciar nr.13 din Chișinău. Există o necesitate stringentă de a asigura depopularea Penitenciarului nr.13 - Chișinău, pentru a îmbunătăți condițiile de detenție și a oferi condiții adecvate de lucru angajaților penitenciarului”;

22) ,,Lucrările de construcție a penitenciarului urmau a fi finisate la 31 decembrie 2017, iar darea în exploatare a penitenciarului era planificată pentru luna iulie 2018”;

23) ,,Obiectivul serviciilor constă în supravegherea executării lucrărilor, administrarea contractului prin expertiză eficace și eficientă, rezultând în remiterea unui certificat de recepție la terminarea lucrărilor și a certificatului de recepție finală pentru contractul de lucrări, în limitele bugetului și duratei definite în planul de achiziții al proiectului”;

24) ,,Valoarea inflației în perioada trimestru I 2019 - trimestru I 2022 a însumat cumulativ circa 27%, prognozele inflației ale Băncii Naționale a Moldovei pentru următorii 2 ani au o tendință generală de creștere a prețurilor estimate la materialele de construcție și manoperă cu circa 33%”;

25) ,,Salariile stabilite angajaților UIP achitate din contribuția Guvernului sunt cu 16,1-74% mai mari decât cele pe care le aveau în cadrul sistemului penitenciar, fiind mai mari și decât salariile lunare din anul 2014 a ministrului justiției și directorului DIP care însumau 11,5 mii lei și respectiv 11,7 mii lei”.

Sursele criteriilor de audit pentru auditarea domeniilor-cheie reprezintă cadrul regulator privind inițierea și implementarea Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău, instituirea Unității de implementare, organizarea și implementarea sistemului de control intern în cadrul instituțiilor responsabile de guvernanța proiectului, și anume:

* strategiile, planurile de acțiuni ale Guvernului în domeniul respectării drepturilor omului și asigurării condițiilor adecvate de detenție;
* planurile de activitate ale MJ și UIP cu referire la obiectivele stabilite în domeniul construcției penitenciarului, indicatorii-cheie de performanță/ rezultat stabiliți în cadrul proiectului;
* cadrul de reglementare în domeniul achizițiilor, proiectării, verificării și expertizării construcțiilor;
* reglementările aprobate de MJ privind ocuparea funcțiilor vacante și instituirea comisiei de concurs ale angajaților UIP;
* contractele încheiate în cadrul proiectului privind achiziționarea serviciilor consultanță, executarea serviciilor de proiectare, verificare și expertizare a proiectului, actele de îndeplinire a serviciilor prestate;
* manualul de audit al performanței al Curții de Conturi 2022 (spre testare), precum și bunele practici ale Curții de Conturi în auditul performanței.

**Anexa nr.2**

**Tabelul nr.5**

***Informația privind fondul anual de salarizare și cuantumul lunar al salariilor angajaților UIP pe anii 2014-2021***

lei

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Nr.  d/o | Funcția | Fondul anual de salarizare per funcție | Salariul lunar aprobat, inclusiv contribuțiile de asigurări sociale și medicale achitate de angajator | Salariul calculat,  inclusiv contribuțiile de asigurări sociale și medicale achitate de salariat | Salariul lunar net | Sursa de finanțare |
| 1 | Manager | 324475,08 | 27039,59 | 21291,02 | 16000,20 | Bugetul de stat |
| 2 | Contabil | 253501,92 | 21125,16 | 16633,98 | 12500,43 | Bugetul de stat |
| 3 | Specialist în securitate penitenciară | 223065,60 | 18588,80 | 14636,85 | 10999,60 | Bugetul de stat |
| 4 | Mecanic/ electrician și specialist în instalații sanitare | 212942,40 | 17745,20 | 13972,60 | 10500,41 | Bugetul de stat |
| 5 | Inginer civil | 243356,40 | 20279,70 | 15968,27 | 12000,15 | Bugetul de stat |
| 6 | Specialist în resurse umane | 202797,0 | 16899,75 | 13306,89 | 10000,13 | Bugetul de stat |
| 7 | Traducător | 162237,60 | 13519,80 | 10645,51 | 8000,10 | Bugetul de stat |
| TOTAL | | 1622376,0 | 135198,0 | 106455,12 | 80001,02 |  |
| 8 | Specialist în achiziții (euro) | 24384,0 | 2032,0 | 1600 | 1202,40 | Grant |
| 9 | Coordonator tehnic (euro)[[75]](#footnote-75) | - | - | - | - | Grant |
| TOTAL | |  |  |  |  |  |

***Sursă****: Procesul-verbal nr.1 din 01 august 2014 al Comitetului de supraveghere.*

**Tabelul nr.6**

***Informația privind mijloacele precizate și executate pentru remunerarea muncii angajaților***

***UIP pe anii 2014-2021***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Perioada** | **Cheltuieli de personal** | |
| **Precizat, inclusiv** | **Executat, inclusiv:** |
| *1* | *2* | *3* |
| 2014 | 2228,8 | 777,9 |
| 2015 | 2228,8 | 2137,7 |
| 2016 | 2228,8 | 2173,4 |
| 2017 | 2228,8 | 2103,5 |
| 2018 | 2228,8 | 2096,5 |
| 2019 | 2228,8 | 2140,4 |
| 2020 | 2228,8 | 2201,6 |
| 2021 | 2228,8 | 1523,3 |
| **Total** | **17830,40** | **15154,3** |

mil.lei

***Sursă:*** *Rapoartele financiare ale Unității de implementare pe anii 2014-2021.*

1. Programul activității de audit pe anul 2022, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr.75 din 28.12.2021. [↑](#footnote-ref-1)
2. Hotărârea Parlamentului nr.473 din 31.05.1995 cu privire la aderarea Republicii Moldova la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 10 decembrie 1984; Hotărârea Parlamentului nr.1238 din 09.07.1997 privind ratificarea Convenției europene pentru prevenirea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante, precum și a protocoalelor nr.1 și nr.2 la această convenție, semnată la Strasbourg la 26 noiembrie 1987; Hotărârea Parlamentului nr.1298 din 24.07.1997 privind ratificarea Convenţiei pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, precum și a unor protocoale adiționale la această convenție, încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950. [↑](#footnote-ref-2)
3. Penitenciarul nr. 1 - Taraclia, Penitenciarul nr. 2 - Lipcani, [Penitenciarul nr. 3 - Leova,](https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1_S4d4EkiOkOPP1PZ5U0I5PxlDn1620M8&ll=46.4818463%2C28.254776100000072&z=11) Penitenciarul nr. 4 - Cricova, Penitenciarul nr. 5 - Cahul, Penitenciarul nr. 6 - Soroca, Penitenciarul nr. 7 - Rusca, Penitenciarul nr. 8 - Bender, Penitenciarul nr. 9 - Pruncul, Penitenciarul nr. 10 - Goian, Penitenciarul nr. 11 - Bălţi, Penitenciarul nr. 12 - Bender, Penitenciarul nr. 13 - Chişinău, Penitenciarul nr. 15 - Cricova, Penitenciarul nr. 16 - Pruncul, Penitenciarul nr. 17 - Rezina, Penitenciarul nr. 18 - Brăneşti. [↑](#footnote-ref-3)
4. Sursa: <https://www.anp.gov.md/rapoarte-de-bilant-date-statistice>. Potrivit datelor statistice privind dinamica persoanelor private de libertate, raportate de către Administrația Națională a Penitenciarelor, numărul deținuților în cadrul Penitenciarul nr. 13 - Chişinău la 01.01.2021 a constituit 773 de persoane, plafonul de detenție fiind depășit cu 203 locuri, pe parcursul anului 2021 au intrat 1688 de deținuți și au plecat 862 de deținuți; la 01.01.2020 numărul deținuților a constituit 842 de persoane, plafonul de detenție fiind depășit cu 272 locuri, pe parcursul anului 2020 au intrat 1526 deținuți și au plecat 1112 deținuți; la 01.01.2019 numărul deținuților a constituit 926 de persoane, plafonul de detenție fiind depășit cu 356 de locuri, pe parcursul anului 2019 au intrat 1714 deținuți și au plecat 1042 deținuți. [↑](#footnote-ref-4)
5. Legea nr.163 din 20.07.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. [↑](#footnote-ref-5)
6. Comitetul European pentru Prevenirea Torturii şi Tratamentelor sau Pedepselor Inumane sau Degradante a fost înfiinţat prin Convenţia europeană pentru prevenirea torturii şi a tratamentelor sau pedepselor inumane ori degradante a Consiliului Europei, care a intrat în vigoare în 1989. [↑](#footnote-ref-6)
7. Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2011-2014, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.179 din 23.03.2011; Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.289 din 07.05.2012; Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2015-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.680 din 30.09.2015; Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.890 din 20.07.2016; Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.636 din 11.12.2019; Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.235 din 13.10.2021; Planul de acțiuni în domeniul drepturilor omului pe anii 2004-2008, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.415 din 24.10.2003; Planul de acțiuni în domeniul drepturilor omului pe anii 2011-2014, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.90 din 12.05.2011; Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018-2022, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.89 din 24.05.2018. [↑](#footnote-ref-7)
8. Concepția reformării sistemului penitenciar și Planul de măsuri pe anii 2004-2020 pentru realizarea Concepției reformării sistemului penitenciar, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1624 din 31.12.2003; Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobată prin Legea nr.231 din 25.11.2011; Strategia de dezvoltare a sistemului administrației penitenciare pentru anii 2016-2020 și Planul de acțiuni, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1462 din 20.12.2016. [↑](#footnote-ref-8)
9. Legea nr.295 din 12.12.2013 privind ratificarea Acordului-cadru de împrumut dintre Republica Moldova și Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei pentru realizarea Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău. [↑](#footnote-ref-9)
10. Studiul de fezabilitate „Servicii de consultanță pentru pregătirea de construcție a penitenciarului din Chișinău, Republica Moldova” din 15.07.2013 și Planul operațional „Servicii de consultanță pentru pregătirea de construcție a penitenciarului din Chișinău, Republica Moldova” din 21.06.2013, elaborate de compania spaniolă Euroestudios S.L. (în continuare – Studiul de fezabilitate și Planul operațional). [↑](#footnote-ref-10)
11. Regulile Penitenciare Europene – EPR 2006 (2) și Recomandarea Comitetului de Miniștri ai statelor membre ale Consiliului Europei, referitoare la regulile penitenciare europene REC (2006) 2; Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi  a libertăţilor fundamentale, încheiată la Roma la 4 noiembrie  1950, ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr.1298 din 24.07.1997; Standardele minime de detenție adoptate de către Organizația Națiunilor Unite. [↑](#footnote-ref-11)
12. Legea nr.97 din 12.06.2014 privind modificarea anexei la Legea nr.668-XIII din 23 noiembrie 1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului. [↑](#footnote-ref-12)
13. Cadrul Declarațiilor Profesionale INTOSAI, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr.2 din 24.01.2020, include ISSAI 100 „Principiile fundamentale pentru auditul sectorului public”, ISSAI 300 „Principiile fundamentale ale auditului performanței”, ISSAI 3000-3899 „Standarde ale auditului de performanță”, GUID 3900-3999 Linii directorii suplimentare privind auditul de performanță (GUID 3910 „Concepte de bază privind auditul performanței”, GUID 3920 „Procesul de audit al performanței”), GUID 5202 „Dezvoltare durabilă: Rolul instituțiilor supreme de audit”, GUID 9000 „Audituri cooperative între Instituțiile Supreme de Audit”.

    [↑](#footnote-ref-13)
14. ISSAI 10 „Declarația de la Mexic privind Independența ISA", pus în aplicare la efectuarea auditului public extern prin Hotărârea Curții de Conturi nr.2 din 24.01.2020. [↑](#footnote-ref-14)
15. Legea nr.295 din 12.12.2013 privind ratificarea Acordului-cadru de împrumut dintre Republica Moldova și Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei pentru realizarea Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău (în continuare – Legea nr.295 din 12.12.2013). [↑](#footnote-ref-15)
16. Pct.2 al Regulamentului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.173 din 12.03.2014 cu privire la Unitatea de implementare a Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău, cu modificările efectuate prin Hotărârea Guvernului nr.869 din 05.09.2018 privind aprobarea modificărilor ce se operează în unele hotărâri ale Guvernului și abrogarea unei hotărâri de Guvern. [↑](#footnote-ref-16)
17. Regulamentul privind organizarea și funcționarea Administrației Naționale a Penitenciarelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.437 din 15.05.2018; Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.698 din 30.08.2017. [↑](#footnote-ref-17)
18. Scrisoarea Ministerului Finanțelor nr.11-09/3625 din 15.11.2013. [↑](#footnote-ref-18)
19. Regulamentul de activitate al Unității de implementare a Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.173 din 12 martie 2014 (cu modificările și completările ulterioare) și Regulmentul de activitate al Unității de implementare a Proiectului de construcție a locuințelor pentru păturile socialmente vulnerabile II, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.988 din 24.12.2012 (cu modificările și completările ulterioare). [↑](#footnote-ref-19)
20. Potrivit Acordului-cadru de împrumut și Hotărârii Guvernului nr.988 din 24.12.2012, Unitatea de implementare a Proiectului de construcție a locuințelor pentru păturile socialmente vulnerabile II a fost subordonată Ministerului Dezvoltării Regionale şi Construcţiilor, iar urmare modificării și completării Hotărârii Guvernului nr.988 din 24.12.2012, prin Hotărârea Guvernului nr.724 din 18.07.2018, Unitatea de implementare a fost subordonată Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului. [↑](#footnote-ref-20)
21. Structura Unității de implementare, prevăzută în Anexa nr.2 la Hotărârea Guvernului nr.173 din 12.03.2014, include: manager de proiect, contabil, specialist în securitate penitenciară, mecanic/ electrician și specialist în instalații sanitare, inginer civil, specialist în resurse umane, traducător, specialist în achiziții și coordonator tehnic. [↑](#footnote-ref-21)
22. Pct.22 al Regulamentului de activitate al Unității de implementare a Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău, în redacția Hotărârii Guvernului nr.116 din 02.03.2017 cu privire la modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr.173 din 12 martie 2014. [↑](#footnote-ref-22)
23. Ordinul MJ nr.249 din 28.05.2014 privind aprobarea Regulamentului privind ocuparea funcțiilor vacante în cadrul Unității de implementare; Ordinul nr.250 din 28.05.2014 cu privire la constituirea Comisiei pentru ocuparea funcțiilor vacante în cadrul UIP. [↑](#footnote-ref-23)
24. Ordinul MJ nr.249 din 28.05.2014 privind aprobarea Regulamentului privind ocuparea funcțiilor vacante în cadrul Unității de implementare. [↑](#footnote-ref-24)
25. Acordul-cadru de împrumut dintre Republica Moldova și Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei pentru realizarea Proiectului de construcție a locuințelor pentru păturile socialmente vulnerabile II, ratificat prin Legea nr.182 din 11.07.2012, și Acordul-cadru de împrumut dintre Republica Moldova și Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei pentru realizarea Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău, ratificat prin Legea nr.295 din 12.12.2013. [↑](#footnote-ref-25)
26. Cadrul European Comun de Referință pentru Limbi al Consiliului Europei prevede nivelurile de utilizatori elementari (A1 și A2), utilizatori independenți (B1 și B2) și utilizatori experimentați (C1 și C2). [↑](#footnote-ref-26)
27. Art.14 alin.(1) din Legea nr.96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice, abrogată prin Legea nr.131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice; pct.2 și pct. 21 din Regulamentul cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1380 din 10.12.2007, abrogat prin Regulamentul cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.667 din 27.05.2016. [↑](#footnote-ref-27)
28. Ordinul managerului UIP nr.1 din 07 noiembrie 2014 privind constituirea grupului de lucru pentru achiziții al Unității de implementare a Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău și stabilirea funcțiilor membrilor acestuia, Ordinul managerului UIP nr.1 din 15 ianuarie 2018 privind constituirea grupului de lucru pentru achiziții al Unității de implementare a Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău. [↑](#footnote-ref-28)
29. Hotărârea Guvernului nr.182 din 15.09.2021 pentu modificarea Hotărârii Guvernului nr.173/2014 cu privire la Unitatea de implementare a Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău. [↑](#footnote-ref-29)
30. Hotărârea Guvernului nr.12 din 19.01.2010 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la cadrul instituțional și mecanismul de coordonare a asistenței externe acordate Republicii Moldova de organizațiile internaționale și țările donatoare; Hotărârea Guvernului nr.561 din 19.08.2015 cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismului de coordonare a asistenței externe acordat Republicii Moldova de organizațiile internaționale și țările donatoare, care a abrogat Hotărârea Guvernului nr.12 din 19.01.2010 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la cadrul instituțional și mecanismul de coordonare a asistenței externe acordate Republicii Moldova de organizațiile internaționale și țările donatoare; Hotărârea Guvernului nr.377 din 25.04.2018 cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismului de coordonare și management al asistenței externe. [↑](#footnote-ref-30)
31. Potrivit informației prezentate de către MJ, în perioada anilor 2014-2021, în cadrul ministerului au activat 14 persoane la nivelul conducerii ierarhice cu atribuții de monitorizare a sistemului administrației penitenciare. [↑](#footnote-ref-31)
32. Legea privind controlul financiar public intern nr.229 din 23.09.2021; Ordinul ministrului finanțelor nr.189 din 05.11.2015 cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public; Ordinul ministrului finanțelor nr.4 din 09.01.2019 cu privire la aprobarea Regulamentului privind autoevaluarea, raportarea sistemului de control intern managerial și emiterea Declarației de răspundere managerială (în continuare – Cadrul național de reglementare în domeniul CIM). [↑](#footnote-ref-32)
33. Întârzieri/ proceduri îndelungate de selectare a companiei de asistență tehnică și neîndeplinirea de către aceasta a obligațiilor contractuale; neprelungirea contractului cu compania de proiectare străină, în condițiile nefinisării documentelor de proiectare; lipsa de experiență a companiei de proiectare autohtonă și întârzieri în realizarea sarcinilor de către companie; discordanțele legislației naționale și standardelor internaționale în domeniul proiectării și construcțiilor; proceduri îndelungate de verificare a proiectului de construcție; întârzieri/ proceduri îndelungate de selectare a companiei pentru executarea lucrărilor de construcție; funcționalitatea redusă a Comitetului de supraveghere; incapacitatea UIP de a asigura continuitatea activităților proiectului, urmare demisiei managerului de proiect și a unor angajați; implicarea insuficientă a MJ la implementarea și administrarea proiectului, nefuncționalitatea grupului de lucru pentru achiziții. [↑](#footnote-ref-33)
34. BDCE a extins inițial, la solicitarea MF, termenul de realizare a proiectului până la 30 iunie 2019, iar ulterior - până la 31 decembrie 2022. [↑](#footnote-ref-34)
35. Pct.26 al Regulamentului de activitate al Unității de implementare a Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.173 din 12.03.2014. [↑](#footnote-ref-35)
36. Viceministrul justiției, președinte al Comitetului; viceministrul finanțelor; consultantul principal, Direcția monitorizare și evaluare a Direcției generale coordonarea politicilor, asistenței și reforma administrației publice centrale, Cancelaria de Stat; directorul Departamentului Instituțiilor Penitenciare al Ministerului Justiției. [↑](#footnote-ref-36)
37. În baza prevederilor art.XVIII din Legea nr.153 din 14.07.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, au fost excluse funcțiile de ministru și de viceministru. [↑](#footnote-ref-37)
38. Hotărârea Guvernului nr.869 din 05.09.2018 privind aprobarea modificărilor ce se operează în unele hotărâri ale Guvernului și abrogarea unei hotărâri de Guvern. [↑](#footnote-ref-38)
39. La ședința din 19.12.2014, Comitetul a decis: (i) suplinirea postului de mecanic/electrician și specialist în instalații sanitare; (ii) expedierea unui demers către Asociația Spații Verzi pentru a stabili la balanța cărei autorități se află arborii de pe teritoriul destinat construcției penitenciarului; (iii) expedierea unei scrisori către BDCE și obținerea unui răspuns de la Agenția Achiziții Publice pentru a clarifica problema ce ține de aplicarea legislației la contractarea companiei de asistență tehnică; (iv) solicitarea BDCE privind extinderea termenului de debursare a primei tranșe pe o perioadă de 3 luni; (v) antrenarea resurselor maxime pentru urgentarea demarării procesului de contractare a companiei de asistență tehnică; (vi) acceptarea planului de procurări ale bunurilor pentru UIP, în sumă de 529,6 mii lei. Analogic, în cadrul ședinței Comitetului din 17.03.2015 s-a decis: (i) ridicarea topografică a terenului pentru construția viitorului penitenciar va fi executată de către Compania de proiectare, care va efectua și restul lucrărilor în vederea schimbării destinației terenului din arabil în teren pentru construcții; (ii) companiile care vor solicita documentația de licitații în format electronic nu vor achita 200 lei; (iii) rezolvarea de către UIP, în comun cu MF, a problemei privind contul la care vor fi transferate mijloacele pentru documentația de licitație; (iv) solicitarea prin intermediul MF a extinderii termenului de debursare a primei tranșe; (v) UIP va stabili prioritățile de procurare a tehnicii de calcul pentru angajați; (vi) înaintarea unei solicitări către MF din numele MJ cu privire la urgentarea finanțării ordinelor de plată ale UIP; (vii) elaborarea și înaintarea propunerilor către BDCE în vederea discutării opțiunii de transfer al salariului membrilor UIP de la bugetul de stat la mijloacele din Grantul oferit de bancă. [↑](#footnote-ref-39)
40. Procesul-verbal al ședinței Comitetului de supraveghere al Unității de implementare a Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău nr.4 din 13 aprilie 2021. [↑](#footnote-ref-40)
41. Hotărârea Guvernului nr.182 din 15.09.2021 **pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr.173/2014** **cu privire la Unitateade implementare a Proiectului** **de construcție a penitenciarului din Chișinău.** [↑](#footnote-ref-41)
42. #### Prin intrarea în vigoare a Hotărârii Guvernului nr.458 din 25.09.2019 cu privire la unele măsuri de eficientizare a mecanismului de coordonare și management al asistenței externe și la modificarea unor hotărâri ale Guvernului, Ministerul Finanțelor este autoritatea responsabilă de mecanismul de coordonare și management al asistenței externe și îndeplinește rolul de punct unic de contact și control în relația cu partenerii externi de dezvoltare și autoritățile publice privind propunerile de proiecte/ programe de asistență externă. În acest context, Cancelaria de Stat a transmis Ministerului Finanțelor unitățile de personal din cadrul subdiviziunii cu atribuții în domeniul asistenței tehnice externe, fapt care a determinat excluderea reprezentantului Cancelariei de Stat din componența Comitetului de supraveghere**.**

    [↑](#footnote-ref-42)
43. Ghidul pentru procedurile de procurări ale BDCE, septembrie 2011. [↑](#footnote-ref-43)
44. Manualul operational pentru implementarea Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău, 2016. [↑](#footnote-ref-44)
45. Ordinul Directorului DIP nr.268 din 22 septembrie 2014 „Privind constituirea grupului de lucru în cadrul Penitenciarului nr.13 - Chișinău pentru acordarea suportului tehnic Unității de implementare a Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău”. [↑](#footnote-ref-45)
46. Potrivit Unității de implementare, compania de consultanță (i) a prezentat cu întârziere raportul de inițiere a lucrărilor, care a fost modificat de mai multe ori și prezenta abateri de la prevederile contractului semnat și de la termenii de referință înaintați companiei și expertului-cheie;(ii) unele livrabile care rezultă din contractul de prestare a serviciilor nu erau anexate la raport; (iii) fără coordonarea preventivă cu UIP și neținând cont de planul de activitate, compania a făcut schimbări atât în tabelul de prezență a experților pe termen scurt în Republica Moldova, cât și în componența acestora. Ca rezultat, compania nu a fost în stare să-și organizeze realizarea obligațiilor contractuale și nu a reușit să ofere suportul necesar UIP, care a fost privată de asistența necesară în elaborarea termenilor de referință pentru contractarea companiei de proiectare. [↑](#footnote-ref-46)
47. Hotărârea Guvernului nr.116 din 02.03.2017 cu privire la modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr.173 din 12 martie 2014. [↑](#footnote-ref-47)
48. Potrivit Acordului de Amendament nr.1 la Acordul de Contribuție din 24.03.2014 între Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei și Republica Moldova, părțile au convenit asupra amendării Acordului de Contribuție existent, suma nouă a Grantului CDS transferat către Țara Beneficiară în conformitate cu Acordul de Contribuție, semnat cu BDCE, este de 800,0 mii euro, iar suma de 200,0 mii euro a fost prevăzută pentru achitarea serviciilor de coordonator tehnic în cadrul Unității de implementare. [↑](#footnote-ref-48)
49. Consorțiul includea 2 companii olandeze (architect principal și inginer tehnic principal) și o companie din Republica Moldova (inginer general). [↑](#footnote-ref-49)
50. Din suma totală de 0,4 mil.euro achitată de UIP, 0,1 mil.lei au fost destinați pentru elaborarea programului de cerințe, iar 0,3 mil.lei - pentru schița de proiect. [↑](#footnote-ref-50)
51. Soluțiile au inclus optimizarea unui șir de încăperi, fiind luate în calcul normele și standardele internaționale prevăzute în Recomandările Comitetului de Miniștri ai Statelor Membre, referitoare la regulile penitenciare europene; Ansamblul de reguli minime ale Națiunilor Unite pentru tratamentul deținuților (Rezoluția adoptată de Adunarea Generală la 17 decembrie 2015), Recomandările Comitetului european pentru prevenirea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante, printre care: (1) Reducerea blocului medical. Studiul de fezabilitate și Planul operațional prevedeau 64 de locuri pentru boli somatice și 64 de locuri pentru tratamentul tuberculozei, recomandarea expertului străin în sănătate, reieșind din practicile europene, experiența Olandei și recomandările Organizației Mondiale a Sănătății, fiind de 30 de locuri pentru bolile somatice și 10 locuri pentru bolile infecțioase. Optimizarea luată în considerare este cea de a reduce blocul medical până la capacitatea de 56 de locuri; (2) Celulele de izolare pentru acomodare (carantina) din cadrul blocului de admisie - reduse cu 128 de locuri, acestea fiind prevăzute în una din aripile blocului rezidențial A1; (3) Ocuparea celulelor de către 4 deținuți în loc de 2 pentru blocurile rezidențiale A2, A3, B și C, având posibilitatea de a economisi din contul ușilor, ferestrelor, interfoanelor, dușurilor, senzorilor de incendiu; (4) Capacitatea parcării pentru viitorii angajați să fie redusă de la 300 până la maximum 100 de mașini, iar cea pentru vizitatori să rămână neschimbată (50 de mașini); (5) Blocul administrativ să nu mai conțină delimitarea pe zone de securitate, precum și încercarea de reducere a suprafețelor acestuia, reieșind din posibilitate; (6) Includerea în celulele prevăzute pentru deținuții cu dizabilități și a unui deținut fără dizabilități, pentru a le oferi incluziune socială, la recomandarea reprezentanților BDCE; (7) Excluderea atelierelor multifuncționale din exteriorul blocurilor rezidențiale și includerea acestora în locul unor încăperi multifuncționale din interiorul blocurilor, astfel urmând a fi economisite peste 2000 m2; (8) Micșorarea înălțimii primului gard din beton de la 6m la 5m, cu condiția dotării acestuia cu fire de înaltă tensiune, și excluderea unui inel de protecție din plasă de pe perimetrul penitenciarului. [↑](#footnote-ref-51)
52. Potrivit Raportului de activitate al UIP, modificările au fost argumentate de compania de proiectare prin majorarea bugetului pentru construcție de la 37,0 mil.euro până la 48,4 mil.euro, necesitatea de a proiecta două tipuri de celule, în loc de una, și 4 blocuri rezidențiale diferite, în loc de 12 blocuri rezidențiale similare. [↑](#footnote-ref-52)
53. Documentele de proiectare neprezentate din 9 volume includ materialele generale ale terenului de construcție (documentația pentru săptămânile 3-4 ale lunii septembrie); blocul rezidențial B; blocul multifuncțional (T); blocul serviciului de gospodărie (L); gardul exterior din beton armat; tunelul de trecere pentru comunicații inginerești; galeria supraterană; alimentare cu gaze și devize (documentația pentru săptămânile 3-4 ale lunii septembrie). [↑](#footnote-ref-53)
54. Prin Acordul adițional nr.1 din 10 ianuarie 2019 la contractul din 22 august 2018, încheiat între ÎS ,,SSVEPC” și UIP, s-au modificat termenul, condițiile de prestare și de plată a serviciilor de verificare a proiectului. [↑](#footnote-ref-54)
55. Ordinul Directorului DIP nr.104 d din 20 septembrie 2012 „Privind crearea grupului de lucru pentru elaborarea Studiului de fezabilitate și a Planului operațional al Penitenciarului nr.13 - Chișinău”. [↑](#footnote-ref-55)
56. Blocurile sanitare, cantina, încăperile multifuncționale, atelierele de lucru, curțile de plimbare și terenurile pentru jocuri sportive în aer liber au fost prevăzute pentru utilizare în comun. [↑](#footnote-ref-56)
57. Art.309 din Codul de executare, nr.443 din 24.12.2004. [↑](#footnote-ref-57)
58. Raportul de verificare nr.0426-08-18 din 21 ianuarie 2019 la proiectul de execuție „Construcția penitenciarului din mun. Chișinău, str. Uzinelor nr.251” (etapa I), Raportul de verificare nr.0426-08-18 din 26 aprilie 2019 la proiectul de execuție „Construcția penitenciarului din mun. Chișinău, str. Uzinelor nr. 251” (etapa II) și Raportul de verificare nr.0426-08-18 din 17 decembrie 2019 la proiectul de execuție „Construcția penitenciarului din mun. Chișinău, str. Uzinelor nr.251”. [↑](#footnote-ref-58)
59. Hotărârea Guvernului nr.933 din 12.11.2014 cu privire la armonizarea reglementărilor tehnice și a standardelor naționale în domeniul construcțiilor cu legislația și standardele europene. [↑](#footnote-ref-59)
60. Hotărârea Guvernului nr.913 din 25.07.2016 privind aprobarea Reglementării tehnice cu privire la cerințele minime pentru comercializarea produselor pentru construcții. [↑](#footnote-ref-60)
61. Eurocoduri. [↑](#footnote-ref-61)
62. Criteriile de selecție revizuite de Unitatea de implementare pentru etapa de precalificare includ:

    1) Experiență generală în construcții;

    2) Experiență specifică - contracte similare efectuate în trecut, fiecare cu o anumită valoare și suprafață construită (în m2) a proiectelor de construcții:

    a) se vor considera similare următoarele lucrări: clădire administrativă și rezidențială (cum ar fi penitenciare, clădiri de sănătate, clădiri industriale, clădiri de birouri sau complexe, clădiri rezidențiale) cu suprafața totală de 50.000 m2;

    b) cifra de afaceri medie în construcții în ultimii 3 ani (20,0 mil. euro pe an). Societatea asociată trebuie să îndeplinească următoarea cerință:

    (i) compania principală a societății asociate trebuie să îndeplinească nu mai puțin de 50% din cerința de bază a proiectului;

    (ii) fiecare alt membru trebuie să îndeplinească 20% din cerință;

    c) capacități financiare – active pentru a îndeplini cerințele privind fluxul de numerar din construcție (independent de orice plată în avans contractuală).

    ### d) raportul curent (active curente/datorii curente) ≥ 1.25

    ### e) rata datoriei (datoria totală/activele totale) ≤ 1.5

    Asocieri (până la trei membri), dar criteriul este deschis pentru discuții cu participanții. [↑](#footnote-ref-62)
63. Propunerile companiei au inclus ,,o posibilă implicare cu jumătate de normă a experților și o reducere a timpului de lucru pentru unii dintre experți, ceea ce poate conduce la o scădere a prețurilor, excluderea alocației pentru instruirea FIDIC a personalului și posibilitatea de a utiliza spațiile UIP ca birou de proiect. O modalitate distinctă de a obține o scădere a prețului poate fi obținută luând în considerare alți experți, decât cei propuși, dar care se potrivesc pe deplin cerințelor termenilor de referință, însă cu mai puțini ani de experiență, o modificare generală a componenței personalului, precum și o scădere a prezenței pe teren a unora dintre experți”. [↑](#footnote-ref-63)
64. Propunerile UIP au inclus posibilitatea identificării unei soluții, în coordonare cu reprezentanții MF, referitor la majorarea bugetului disponibil pentru contractarea serviciilor de supraveghere, implicarea PNUD în selectarea și contractarea unei companii pentru executarea serviciilor de supraveghere, deoarece expertiza acestei organizații se bazează pe cele mai bune practici în domeniul achizițiilor și gestionării unor astfel de proiecte. [↑](#footnote-ref-64)
65. Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare. [↑](#footnote-ref-65)
66. Data intrării în efectivitate a Acordului-cadru de împrumut. [↑](#footnote-ref-66)
67. Legea bugetului de stat pentru anul 2021 nr.258 din 16.12.2020;Legea bugetului de stat pentru anul 2020 nr.172 din 19.12.2019; Legea bugetului de stat pe anul 2019 nr.303 din 30.11.2018; Legea bugetului de stat pe anul 2018 nr.289 din 15.12.2017; Legea bugetului de stat pe anul 2017 nr.279 din 16.12. 2016; Legea bugetului de stat pe anul 2016 nr.154 din 01.07.2016; Legea bugetului de stat pe anul 2015 nr.72 din  12.04.2015; Legea bugetului de stat pe anul 2014 nr.339 din 23.12.2013.

    [↑](#footnote-ref-67)
68. Hotărârea Guvernului nr.507 din 01.11.2019 cu privire la inițierea negocierilor și aprobarea semnării Amendamentului nr.1 la Acordul-cadru de împrumut dintre Republica Moldova și Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei pentru realizarea Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău. [↑](#footnote-ref-68)
69. Legea nr.76 din 26.03.2020 cu privire la ratificarea Amendamentului nr.1 la Acordul-cadru de împrumut dintre Republica Moldova și Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei pentru realizarea Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău. [↑](#footnote-ref-69)
70. Calculul cumulativ al valorii inflației a fost efectuat de echipa de audit în baza datelor privind rata inflației ale Biroului Național de Statistică în perioada 01.01.2019-I trimestru 2022. [↑](#footnote-ref-70)
71. Sursă: <https://www.bnm.md/ro/content/rata-inflatiei-0>. Estimările inflației pentru perioada trimestrul I 2022 - trimestrul I 2024 ale Băncii Naționale a Moldovei relevă o creștere a prețurilor cu circa 33%. [↑](#footnote-ref-71)
72. Reieșind din faptul că în actele legislative și normative care reglementează remunerarea muncii în sectorul bugetar nu este prevăzută salarizarea funcțiilor specificate în Anexa nr.2 la Hotărârea Guvernului nr.173 din 12 martie 2014, Comitetul de supraveghere a decis aprobarea mărimilor salariale. La determinarea cuantumului remunerării lunare a personalului s-a ținut cont de:(i) structura UIP, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.173 din 12 martie 2014; (ii) suspendarea contractului individual de muncă al colaboratorilor sistemului penitenciar care s-au angajat în cadrul UIP; (iii) personalul suspendat nu va beneficia de promovarea în gradul special următor la expirarea termenului, promovarea în categorie de calificare superioară la expirarea termenului, transferul sau promovarea în funcție în cadrul sistemului penitenciar, calcularea vechimii în muncă cu înlesniri ce acordă dreptul la stabilirea penisiei, conform Legii cu privire la sistemul penitenciar nr.1036-XII din 17.12.1996, majorările salariale prevăzute de Anexa nr.13 la Hotărârea Guvernului nr.650 din 12.06.2006. Pierderea tuturor înlesnirilor menționate presupune sporuri și adaosuri la salariul personalului sistemului penitenciar, membrii UIP fiind lipsiți de aceste drepturi. Pentru păstrarea drepturilor salariale s-a luat în calcul salariul mediu net pentru anul 2013 și un coeficient cu tendința de creștere conform înlesnirilor menționate. Remunerarea specialistului în achiziții va fi finanțată din grantul acordat de BDCE. [↑](#footnote-ref-72)
73. Hotărârea Curții de Conturi nr.75 din 28.12.2021 „Privind aprobarea Programului activității de audit a Curții de Conturi pe anul 2022” (cu modificările ulterioare). [↑](#footnote-ref-73)
74. Cadrul Declarațiilor Profesionale INTOSAI, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr.2 din 24.01.2020. [↑](#footnote-ref-74)
75. UIP nu deține informația cu referire la salarizarea coordonatorului tehnic, având în vedere că acesta a fost contractat și remunerat de BDCE conform procedurilor sale. Totodată, potrivit Acordului de Amendament nr.1 la Acordul de Contribuție din 24.03.2014 între Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei și Republica Moldova, părțile au convenit asupra amendării Acordului de Contribuție existent, suma nouă a Grantului CDS transferat către Țara Beneficiară în conformitate cu Acordul de Contribuție, semnat cu BDCE, este de 800.000 euro, iar suma de 200 000 euro a fost prevăzută pentru achitarea serviciilor de coordonator tehnic în cadrul Unității de Implementare a Proiectului. [↑](#footnote-ref-75)