

Raport privind activitatea de monitorizare și control ex-post pentru perioada semestrului I al anului 2018

I. Introducere

În conformitate cu prevederile art. 8 și 9 din Legea privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015 (modificată prin Legea Parlamentului nr. 229 din 23.09.2016), Agenția Achiziții Publice monitorizează și evaluează modul în care autoritățile contractante respectă procedurile de achiziție publică și de atribuire a contractelor de achiziții publice și efectuează controlul ex-post.

În partea ce ține de procesul de monitorizare a modului de desfășurare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică, Agenția Achiziții Publice examinează dările de seamă recepționate cu privire la rezultatul procedurii de achiziție, identifică erorile/abaterile de la legislația din domeniul achizițiilor publice, precum și procesează datele din acestea, plasând informațiile cu privire la contractele de achiziție publică încheiate pe pagina web a Agenției. De asemenea, Agenția efectuează monitorizări tematice. Cât privește atribuția de control ex-post, Agenția verifică procedurile de achiziție publică selectate ca urmare a procesului de monitorizare. Procedura de selecție a procedurilor de achiziție publică supuse controlului ex-post este stabilită prin reglementări interne.

II. Exercițarea atribuțiilor de monitorizare

În cadrul monitorizării, Agenția Achiziții Publice examinează toate dările de seamă recepționate privind rezultatele procedurilor de achiziție publică desfășurate, monitorizează îndeplinirea de către autoritățile contractante a măsurilor de remediere dispuse de către Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, precum și desfășoară monitorizări tematice (după obiectul de achiziție, tipul procedurii de achiziție, tipul contractului de achiziție, autoritate contractantă, aria geografică, etc.), întocmind rapoarte în acest sens.

În urma examinării dărilor de seamă, Agenția procesează informațiile privind rezultatul procedurilor de achiziții publice, iar datele privind contractele de achiziție publică atribuite fiind ulterior plasate pe pagina web a Agenției. Astfel, pagina web oferă tuturor celor interesați accesul liber cu privire la toate contractele de achiziții publice încheiate (cu excepția contractelor de achiziții publice de valoare mică), informație actualizată zilnic. Doar contractele de achiziție publică plasate pe pagina web a Agenției la rubrica „contracte atribuite”, ca urmare a procesării, pot fi înregistrate la Trezorerie, și corespunzător, efectuate plăți pe acestea.

La etapa de examinare a dărilor de seamă, Agenția verifică corectitudinea desfășurării procedurilor de achiziție publică prin prisma respectării prevederilor legale (inclusiv în corelare cu cerințele stabilite în anunțurile de participare) identificând toate erorile/abaterile ce rezultă din informațiile prezentate. Astfel, în urma examinării dărilor de seamă Agenția a constatat că la majoritatea procedurilor de achiziții publice au fost depistate diverse erori/abateri de la legislația în vigoare admise de către autoritățile contractante la toate etapele de desfășurare a procedurilor de achiziții publice, ceea ce afectează rezultatul de atribuire a contractelor de achiziții publice. Marea majoritate dintre acestea, prin gravitatea lor, constituie temei de anulare a procedurilor de achiziție în conformitate cu art. 67 alin. (1) al Legii privind achizițiile publice nr. 131/2015. În mare parte, pentru una și aceeași procedură au fost depistate mai multe erori/abateri de la legislație. Acest fapt denotă neîndeplinirea corespunzătoare a atribuțiilor membrilor grupurilor de lucru, nivelul redus de cunoștințe în domeniul achizițiilor publice, precum și desfășurarea formală a procedurilor de achiziție publică.

Este de menționat faptul că legislația nu stabilește nicio împuternicire a Agenției de a interveni în aceste situații, respectiv, nu pot fi înaintate obiecții, solicitări de corectare sau înlăturare a neconformităților, nu poate fi dispusă reexaminarea rezultatelor procedurii de achiziție sau anularea acesteia, or la data prezentării dării de seamă către Agenție, contractele de achiziție publică sunt deja semnate, iar autoritatea contractantă nu mai este în drept să-și modifice decizia. În așa fel, procesul de monitorizare a dărilor de seamă se rezumă la identificarea eventualelor erori/abateri comise de către autoritățile contractante și sistematizarea acestor informații pentru procedura de selecție a procedurilor de achiziții publice ce vor fi supuse controlului ex-post. Totodată, nr. procedurilor de achiziții publice verificate în cadrul controlului ex-post raportat la nr. de proceduri de achiziție cu abateri este foarte redus.

Pentru perioada semestrului I al anului 2018 din totalul dărilor de seamă examinate, cele mai frecvente încălcări sunt următoarele:

Încălcări	Număr de proceduri
Date inexacte/contradictorii/insuficiente în darea de seamă	646
Nerespectarea termenelor pentru încheierea contractelor de achiziții publice, reglementate la art. 31 din Legea privind achizițiile publice nr. 131/2015	520
Nerespectarea termenelor de prezentare a dărilor de seamă	388
Nerespectarea termenului minim pentru depunerea ofertelor	230

Necompletarea sau completarea defectuoasă sau discriminatorie a tuturor cerințelor obligatorii din anunțul de participare și/sau fișa de date și nerespectarea regulilor de publicare	299
Lipsa numărului minim de ofertanți prevăzut pentru fiecare procedură	70
Aplicarea necorespunzătoare a procedurii de negociere fără publicarea anunțului de participare	36
Stabilirea eronată a clasamentului ofertelor	34
Divizarea procedurilor de achiziție publică	30
Nerespectarea tipului procedurii de achiziție conform art. 44 alin. (1) al Legii privind achizițiile publice nr. 131/2015	28
Neinformarea ofertanților în termenul stabilit despre deciziile grupului de lucru	27
Utilizarea criteriului de atribuire “oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere tehnico-economic” cu includerea unor factori de evaluare nerelevanți și/sau necuantificabili	27

În perioada de referință se constată că cele mai multe încălcări sunt cele referitoare la *prezentarea datelor inexacte, contradictorii sau insuficiente în darea de seamă (646 de cazuri)*. Este de menționat că dările de seamă nu sunt acte administrative, ci sunt rapoarte informative privind rezultatul procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică și nu tot timpul reflectă realitatea, cu atât mai mult, prezentarea dărilor de seamă incomplete fac imposibilă aprecierea corectitudinii desfășurării procedurilor de achiziție și stabilirea unei concluzii.

Nerespectarea termenelor pentru încheierea contractelor de achiziții publice (502 cazuri) este a doua cea mai frecventă încălcare. Respectiv, se stabilește că contractele de achiziții publice se încheie înainte de expirarea termenilor de așteptare, termen acordat pentru depunerea contestațiilor cu privire la deciziile grupului de lucru, iar încheierea contractelor urmând a fi suspendată de către Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor până la examinarea cauzei.

Nerespectarea termenului minim pentru depunerea ofertelor pentru procedurile fără publicare prealabilă a unui anunț de participare în Buletinul Achizițiilor Publice constituie altă încălcare frecventă (230 cazuri). Astfel, se constată că nu se acordă timpul minim stabilit de legislație pentru pregătirea ofertelor de achiziții publice, respectiv, aceasta contribuie la limitarea numărului

de participanți care depun oferte, precum și creează premise pentru favorizarea un anumit operator economic.

O altă încălcare frecventă constituie *necompletarea sau completarea defectuoasă sau discriminatorie a tuturor cerințelor obligatorii din anunțul de participare și/sau fișa de date și nerespectarea regulilor de publicare (299 cazuri)*. Astfel, s-a stabilit că la formularea cerințelor minime obligatorii de calificare și/sau tehnice, autoritățile contractante nu respectă prevederile legale și principiile achizițiilor publice consfințite la art. 6 al Legii privind achizițiile publice nr. 131/2015, or acestea sunt incomplete și nu oferă potențialilor ofertanți o informație deplină asupra obiectului contractului de achiziție publică. În final, stabilirea incorectă a cerințelor obligatorii afectează întreaga procedură de atribuire a contractului de achiziții publice, precum și determină depunerea contestațiilor.

Cât privește alte activități desfășurate de Agenție în cadrul monitorizării, este de menționat că a fost supravegheată îndeplinirea măsurilor de remediere dispuse de Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor. Astfel, pe parcursul semestrului I al anului 2018, în adresa Agenției au fost remise copiile a 68 decizii ca rezultat al examinării contestațiilor, drept urmare în privința a 4 proceduri de achiziție publică a fost dispusă efectuarea controlului ex-post.

De asemenea, pe lângă monitorizarea tuturor dărilor de seamă înaintate Agenției, în perioada de referință au fost desfășurate monitorizări tematice, pe motivul identificării semnelor de încălcare a regulilor concurențiale în cadrul unor proceduri de achiziție publică, care au constituit drept temei de solicitare a procedurilor de achiziții publice spre controlul ex-post, precum și de a sesiza ulterior organele competente, după cum urmează:

- proceduri de achiziții publice de lucrări și servicii de proiectare desfășurate de către autoritățile contractante din raionul Criuleni;
- proceduri de achiziție a produselor alimentare (produse lactate) pentru instituțiile preșcolare din mun. Chișinău.

Obiectivele monitorizării au constituit:

- ✓ Analiza corectitudinii efectuării procedurilor de achiziții publice;
- ✓ Identificarea posibilelor abateri de la cadrul legal din domeniul achizițiilor publice;
- ✓ Constatarea unor factori ce ar fi putut dispersa concurența reală și tratamentul egal, imparțial și nediscriminatoriu în privința potențialilor participanți.

Astfel, au fost analizate detaliat 21 dări de seamă a procedurilor de achiziții publice desfășurate de către autoritățile contractante din raionul Criuleni (achiziționarea lucrărilor și serviciilor de proiectare). În cadrul monitorizării, s-a stabilit că la procedurile de achiziție publică (în mare parte fără publicare a unui anunț de participare în Buletinul Achizițiilor Publice) desfășurate de către autoritățile contractante din cadrul aceluiași raion, participă unii și aceeași operatori economici, drept rezultat, fiind desemnați câștigători doar 3 dintre aceștia.

Agenția Achiziții Publice s-a autosesizat ca urmare a unor probleme apărute și mediatizate cu privire la abaterile în cadrul procedurilor de achiziție privind procurarea produselor alimentare pentru instituțiile preșcolare din mun. Chișinău. Astfel, în cadrul atribuțiilor de monitorizare au fost analizate detaliat 20 de proceduri de achiziții publice desfășurate de către Direcțiile Educație, Tineret și Sport raionul Ciocana, Centru, Buiucani, Botanica, Râșcani, în perioada anilor 2015-2017. Verificările s-au axat în mod special pentru produsele lactate. Astfel, au fost analizate prețurile propuse de către ofertanți și dacă acestea diferă în dependență de DETS din mun. Chișinău, precum și a fost analizat gradul de participare a operatorilor economici în dependență de DETS. În rezultatul analizei, de asemenea s-au depistat semne de încălcare a regulilor concurențiale de către operatorii economici participanți.

Referitor la modificarea contractelor de achiziții publice în ceea ce privește ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziții publice, în perioada semestrului I al anului 2018 au fost înaintate Agenției spre înregistrare 21 dări de seamă privind încheierea acordurilor adiționale de majorare a valorii contractelor. În rezultatul monitorizării acestora, pentru cazurile pentru care s-au constatat abateri, Agenția Achiziții Publice a informat autoritățile contractante despre neconformitățile depistate, iar în cadrul sesiunii de instruire cu operatorii economici au fost aduse la cunoștință prevederile și aplicarea corectă a Regulamentului cu privire la ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziții publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de 1 an aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 640/2010, precum și a fost dispusă efectuarea controlului ex-post al unuia din procedurile de achiziție în cadrul căreia au fost depistate încălcări.

III. Exercițarea atribuțiilor de control ex-post

Obiectivul realizării controlului ex-post constă în verificarea respectării prevederilor legale și a principiilor achizițiilor publice în desfășurarea procedurii de atribuire a contractului și înaintarea recomandărilor de conformare.

În exercițarea controlului ex-post, funcționarii Agenției desemnați în acest sens, desfășoară următoarele activități:

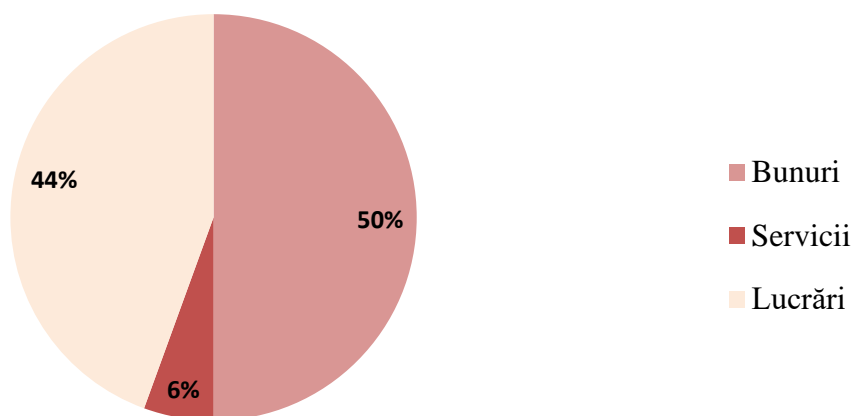
- verificarea respectării prevederilor legale referitoare la planificarea procedurilor de achiziții publice, selectarea tipului procedurii și de inițiere a acesteia;
- verificarea conformității derulării procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică/acordurilor-cadru cu legislația în domeniul achizițiilor publice;
- verificarea modului de respectare a prevederilor legislației privind achizițiile publice pe perioada de executare a contractului de achiziție publică/acordurilor-cadru;
- constatarea altor fapte prin care se încalcă sau se eludează alte prevederi legale în domeniul achizițiilor publice;
- constatarea faptelor care constituie contravenții potrivit legislației în vigoare, întocmirea proceselor-verbale cu privire la contravenții și aplicarea sancțiunilor contravenționale;
- întocmirea rapoartelor de control.

În perioada semestrului I al anului 2018 au fost efectuate 36 controale ex-post, după cum urmează:

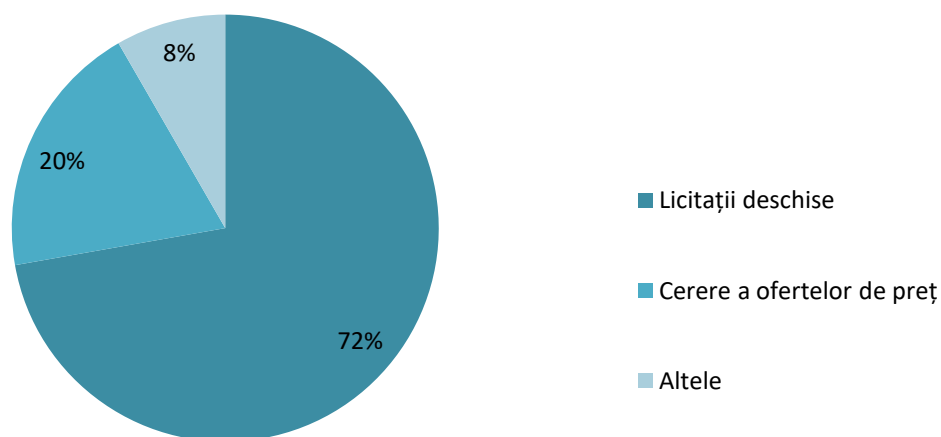
- Licitații deschise:
 - *achiziții publice de bunuri* – 15;
 - *achiziții publice de lucrări* – 11.
- Cerere a ofertelor de prețuri cu publicare prealabilă a unui anunț de participare în B.A.P.:
 - *achiziții publice de bunuri* – 3;
 - *achiziții publice de lucrări* – 2.
 - *achiziții publice de servicii* – 1;
- Cerere a ofertelor de prețuri fără publicare prealabilă a unui anunț de participare în B.A.P. (achiziții publice de lucrări) – 1.
- Negociere fără publicare prealabilă a unui anunț de participare:

- achiziții publice de servicii – 1;
- achiziții publice de lucrări (inclusiv procedura de licitație deschisă) – 1.
- Modificarea contractelor de achiziții publice prin încheierea acordurilor adiționale de majorare a valorii contractului de achiziție (ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziții publice de lucrări) – 1.

Rapoarte de control după tipul contractului de achiziție în perioada semestrului I al anului 2018 (în %)



Rapoarte de control după tipul procedurii de achiziție în perioada semestrului I al anului 2018 (în %)



În rezultatul controlului desfășurat pe parcursul semestrului I al anului 2018 s-a constatat că toate procedurile verificate au fost desfășurate cu un șir de abateri de la legislația în vigoare admise de către autoritățile contractante la toate

etapele de desfășurare a procedurilor de achiziții publice, abateri care au afectat rezultatul de atribuire a contractelor de achiziții publice, însă care nu mai pot fi remediate din motiv ce la momentul desfășurării controlului ex-post contractele de achiziție sunt deja semnate, în mare parte executate integral.

În majoritatea procedurilor verificate au fost identificate cel puțin una din încălcări care constituie temei de anulare a rezultatelor procedurii de achiziție prevăzute la art. 67 alin. (1) al Legii privind achizițiile publice nr. 131/2015, conform cărora, autoritatea contractantă era obligată să anuleze de sine stătător rezultatele procedurii de achiziție.

Totodată, au fost constatate încălcări grave care nu pot fi depistate la etapa de examinare a dărilor de seamă, acestea fiind circumstanțe ce pot fi depistate doar în cadrul controalelor ex-post, la verificarea integrală a dosarelor procedurilor de achiziții, cum ar fi:

- 22 cazuri – oferte desemnate câștigătoare care nu corespund cerințelor de calificare;
- 5 cazuri – prezentarea documentelor false de către ofertanți, și respectiv, includerea acestora în Lista de interdicție a operatorilor economici;
- 13 cazuri – prezentarea ofertelor neconforme cerințelor din documentația de atribuire.

De asemenea, în cadrul verificărilor ex-post se constată că numărul de încălcări/ abateri de la legislație depistate este mult mai mare decât numărul de încălcări/ abateri depistate în procesul de verificare a dărilor de seamă în cadrul activității de monitorizare. Astfel pentru cele 36 proceduri de achiziție publică verificate s-au constatat următoarele încălcări:

- 23 cazuri – nepublicarea anunțurilor de intenție;
- 16 cazuri – stabilirea cerințelor de calificare și/sau tehnice limitative;
- 15 cazuri – neîndeplinirea atribuțiilor grupului de lucru cu privire la semnarea ofertelor prezentate și/sau specificațiilor tehnice și de preț;
- 15 cazuri – în ordinele/dispozițiile de creare a grupurilor de lucru pentru achiziții nu au fost stabilite atribuțiile fiecărui membru al grupului de lucru;
- 9 cazuri – includerea datelor false în dările de seamă prezentate;
- 9 cazuri – divizarea procedurilor de achiziție publică contrar prevederilor art. 72 alin. (1) din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice;

- 8 cazuri – nerespectarea termenelor de așteptare pentru încheierea contractelor de achiziții publice reglementate la art. 31 alin. (1) al Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice;
- 6 cazuri – nepublicarea planului anual de achiziții pe pagina web;
- 6 cazuri – nesemnarea declarațiilor de imparțialitate și confidențialitate;
- 6 cazuri – respingerea neîntemeiată a ofertelor cu cel mai mic preț;
- 5 cazuri – neplanificarea achizițiilor publice;
- 2 cazuri – aplicarea formală/necorespunzătoare a procedurii de negociere fără publicare prealabilă a unui anunț de participare;
- 1 caz – nerespectarea termenului minim de depunere a ofertelor.

În cazul constatării abaterilor de la prevederile legale, s-a verificat dacă acțiunile membrilor grupurilor de lucru pentru achiziții ale autorităților contractante reprezintă sau nu contravenții administrative prevăzute la art. 327¹ al Codului Contravențional al Republicii Moldova nr. 218 din 24.10.2008. Astfel, în urma verificării procedurilor de achiziție, ca urmare a rapoartelor de control, au fost depistate un șir de contravenții, pe parcursul semestrului I al anului 2018 fiind întocmite 56 procese-verbale conform cărora s-au aplicat sancțiuni contravenționale.

Reprezentanții autorităților contractante au fost atrași la răspundere contravențională cu aplicarea sancțiunilor sub formă de amendă contravențională. Valoarea totală a amenzilor aplicate constituie 43 250 lei, acestea fiind achitate la bugetul de stat în termen de 72 ore (cu excepția unui caz, fiind achitat integral).

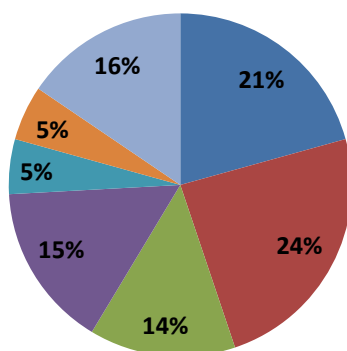
În unele cazuri, față de una și aceeași persoană cu funcție de răspundere au fost aplicate mai multe sancțiuni contravenționale, cea mai mare din acestea fiind pentru 4 contravenții în valoare de 87 unități convenționale în sumă de 4 350 lei.

Încălcărilor pentru care au fost aplicate amenzi contravenționale:

- 6 cazuri - art. 327¹ alin. (1) – „Încălcarea termenelor de prezentare a dărilor de seamă Agenției Achiziții Publice”;
- 14 cazuri - art. 327¹ alin. (2) – „Includerea de date false în dările de seamă prezentate Agenției Achiziții Publice”;
- 14 cazuri - art. 327¹ alin. (3) – „Neplanificarea achizițiilor publice sau planificarea acestora cu încălcarea prevederilor actelor normative (2 cazuri), nepublicarea anunțului de intenție (9 cazuri), divizarea achiziției publice prin încheierea unor contracte separate în scopul aplicării altei proceduri de achiziție decât cea care ar fi fost utilizată conform actelor normative (3 cazuri)”;

- 3 cazuri - art. 327¹ alin. (4) – „Restricționarea în orice mod a accesului operatorilor economici la procedura de atribuire a contractelor de achiziții publice”;
- 12 cazuri - art. 327¹ alin. (5) – „Nesemnarea declarațiilor de confidențialitate și imparțialitate de către membrii grupului de lucru;
- 8 cazuri - art. 327¹ alin. (7) – „Refuzul de a transmite Agenției Achiziții Publice informațiile privind procedurile de achiziții publice, solicitate de Agenție în scopul îndeplinirii funcțiilor și atribuțiilor sale;
- 1 caz - art. 327¹ alin. (8) – „Neexecutarea deciziilor Agenției Achiziții Publice emise cu privire la procedurile de achiziții publice”.

**Încălări pentru care au fost aplicate amenzi
contravenționale în perioada semestrului I al anului 2018 (în
%)**



- Nesemnarea declarațiilor de confidențialitate și imparțialitate de către membrii grupului de lucru
- Includerea de date false în dările de seamă prezentate A.A.P.
- Refuzul de a transmite AAP informațiile privind procedurile de achiziții publice, solicitate de Agenție în scopul îndeplinirii funcțiilor și atribuțiilor sale
- Nepublicarea anunțului de intenție
- Restricționarea în orice mod a accesului operatorilor economici la procedura de atribuire a contractelor de achiziții publice
- Divizarea achiziției publice prin încheierea unor contracte separate în scopul aplicării altei proceduri de achiziție decât cea care ar fi fost utilizată conform actelor normative
- Altele

Pe lângă sancțiunile contravenționale aplicate și constatarea abaterilor, Agenția Achiziții Publice a înaintat un șir de recomandări de înlăturare a neconformităților care pot fi încă înlăturate sau remediate, precum și recomandări de sporire a capacităților pentru viitor.