

INVESTIGAȚIE

Anomalii în achizițiile publice pentru servicii de ajutor social: studiu de caz asupra cantinei de ajutor social operată de restaurantul Crasteia-Aurica, finanțată de DGASSPF Bălți

Ciolac Valeria, expertă

Asociația pentru Drepturile Omului Lex XXI

Introducere

Această investigație este un produs al proiectului „Monitorizarea și Promovarea Transparenței Achizițiilor Publice în Sectorul Asistenței Sociale din Republica Moldova”, desfășurat de Asociația pentru Drepturile Omului Lex XXI, în calitate de beneficiar de sub-grant al proiectului „Consolidarea integrității în achizițiile publice”. Proiectul este implementat de către Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”, în colaborare cu Fondul de Parteneriat pentru Transparență (SUA). Proiectul urmărește susținerea reformelor în domeniul achizițiilor publice în Moldova, care vor spori transparența și corectitudinea achizițiilor publice prin abilitarea cetățenilor de a responsabiliza instituțiile relevante. Opiniile exprimate și responsabilitatea pentru conținutul acestui produs aparțin autorului și nu reflectă neapărat opinia IDIS „Viitorul” și a donatorului.

Activitățile de monitorizare descrise în acest articol s-au desfășurat în lunile noiembrie-decembrie 2023, concentrându-se pe o procedură de achiziție recentă (mai exact, „Achiziționarea serviciilor de alimentare a persoanelor social-vulnerabile pentru perioada 01.08.2023 – 30.12.2023” – procedură desfășurată de către Direcția Generală Asistență Socială, Sănătate și Protecție a Familiei Bălți în calitate de autoritate contractantă). Echipa de monitorizare a urmărit această procedură de achiziții publice la diferite etape: începând cu etapa de planificare a achizițiilor, continuând cu etapa de elaborare a documentației de atribuire, etapa de lansare a achiziției, depunere și deschidere a ofertelor, dar și etapa de evaluare a ofertelor și atribuire a contractului. Cea mai mare atenție a fost acordată etapei de implementare și monitorizare a contractului, din motiv că desfășurarea acestei proceduri de achiziție publică ridică mai multe semne de întrebare la nivelul analizei cost-beneficiu.

La *etapa de planificare a achizițiilor*, au fost utilizate următoarele instrumente de monitorizare: au fost analizate prețurile de piață ale serviciilor planificate spre achiziționare; s-au analizat contractele de achiziții istorice și posibilele conexiuni dintre responsabilii din cadrul autorității contractante și compania contractantă; s-au analizat contractele de achiziții incluse în Planul anual de achiziții al autorității contractante.

Totodată, au fost utilizate următoarele instrumente în cadrul *etapei de elaborare a documentației de atribuire*: a fost analizată documentația de atribuire, caietul de sarcini cu specificații tehnice; s-au examinat eventualele depuneri de contestații asupra documentației de atribuire, inclusiv pretențiile operatorilor economici. Nu în ultimul rând, în cadrul *etapei de lansare a achiziției, depunere și deschidere a ofertelor*, monitorul a apelat la următoarele metode de identificare a

stegulețelor roșii: a analizat detaliat toate documentele achiziției; a analizat întrebările de clarificare publicate și răspunsurile autorității contractante publicate în sistemul electronic; s-au analizat eventualele conexiuni dintre membrii grupului de lucru și fondatorii/administratorii companiilor care au depus oferte. Spre final, *etapa de evaluare a ofertelor și atribuire a contractului* a fost monitorizată prin intermediul următoarelor mecanisme: au fost verificate potențialele conflicte de interese care ar putea exista; au fost analizate eventualele contestații depuse având drept obiect anularea procedurii de achiziție.

Nu în ultimul rând, întru monitorizarea etapei de implementare și monitorizare a contractului, au fost utilizate următoarele instrumente: analiza îndeplinirii obligațiilor contractuale de către contractant (prin solicitarea de informații de la autoritatea contractantă prin cereri de acces la informație); confruntarea informațiilor din mai multe surse (inclusiv prin discuții cu alte Direcții de Asistență Socială din Moldova care gestionează cantine de ajutor social); consultarea unui specialist în domeniu pentru analiza situației și constatarea neregulilor etc.

Cum s-a desfășurat procedura de achiziție vizată?

Pe data de 30 iunie 2023, Direcția Generală Asistență Socială, Sănătate și Protecție a Familiei Bălți a încheiat [contractul nr. 51](#) din 30 iunie 2023 cu SRL *Crasteia – Aurica*, reprezentată prin directorul companiei, Elena Maciucă.

Prin acest contract, SRL *Crasteia – Aurica* s-a obligat să presteze servicii de alimentare a persoanelor social-vulnerabile pentru perioada 01.08.2023 – 30.12.2023”, pentru o valoare a contractului de 494.000,00 MDL (cu TVA). Serviciile urmau a fi prestate pentru 325 persoane pe zi (9880 persoane în total). Pentru mai multe detalii, vă invităm să vizualizați Anexa 1.

Totodată, menționăm că această achiziție este inclusă în Planul anul de achiziții publice al Direcției Generale Asistență Socială, Sănătate și Protecția Familiei, însă pentru o perioadă diferită de timp: iulie-septembrie 2023, și octombrie-decembrie, respectiv. Valoarea estimată a achiziției, indicată în Planul anul de achiziții publice al Direcției Generale Asistență Socială, Sănătate și Protecția Familiei, este de 470.600 MDL fără TVA pentru perioada iulie-decembrie 2023, comparativ cu valoarea contractului de 466.039,60 MDL fără TVA pentru perioada august-decembrie 2023.

Rapoarte de monitorizare ori dări de seamă de atribuire a contractului, nu am putut identifica pe pagina web a Primăriei.

Încălcarea procedurilor legale?

Conform [Legii](#) Nr. 131 din 03-07-2015 privind achizițiile publice în versiunea intrată în vigoare la data de 24.03.2023 (relevantă pentru perioada desfășurării procedurii de achiziție monitorizată), contractele de achiziții publice care au ca obiect servicii sociale și, ale căror valoare estimată, fără taxa pe valoarea adăugată, este mai mică decât pragul de 400.000 de lei, sunt catalogate drept contracte de valoare mică și sunt reglementate de Regulamentul achizițiilor publice de valoare mică, aprobat de Guvern.

Acest prag a fost modificat începând cu 1 iulie 2023, fiind majorat cu 50%.

Cu toate acestea, la momentul încheierii contractului nr. 51 din 30 iunie 2023 între Direcția Generală Asistență Socială, Sănătate și Protecție a Familiei Bălți și SRL *Crasteia – Aurica*, erau în vigoare pragurile specificate în versiunea legii intrată în vigoare la data de 24.03.2023: în cazul dat, de 400.000 MDL.

În acest sens, dată fiind valoarea fără TVA a contractului de 466.039,60 MDL, contractul dat nu se încadrează în categoria contractelor de valoare mică; respectiv, Regulamentul achizițiilor publice de valoare mică, aprobat de Guvern, nu este aplicabil asupra procedurii de achiziție vizată, și procedura trebuia inițiată în SIA „RSAP”. Așadar, autoritatea contractantă nu a aplicat Legea 131/2015 privind achizițiile publice, care prevede obligativitatea inițierii achizițiilor de servicii sociale ce depășesc valoarea de 400.000 MDL fără TVA în SIA „RSAP”.

Însă, după cum putem observa pe portalul AAP, tender.gov.md, unde se publică „contractele atribuite”, în baza legii 131/2015, Direcția Generală Asistență Socială, Sănătate și Protecție a Familiei Bălți nu a publicat niciun contract cu SRL *Crasteia - Aurica* în SIA „RSAP”. Sunt publicate doar 3 contracte mai vechi (din 2011 și 2016), încheiate între Primăria mun. Bălți și operatorul economic vizat (Anexa 2).

Din aceste considerente, **neinițierea achiziției date în cadrul Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (SIA „RSAP”)** reprezintă o încălcare vădită a [Legii](#) Nr. 131 din 03-07-2015 privind achizițiile publice, subminând astfel transparența și concurența loială¹.

Prin intermediul cererii de acces la informație nr. 231/23 din 20.11.2023, echipa noastră de monitorizare a solicitat autorității contractante copia declarației privind lipsa conflictelor de interese semnată de către membrii grupului de lucru pentru achiziție responsabili de încheierea contractului monitorizat. La această cerere, Direcția Generală Asistență Socială, Sănătate și

¹ Mai mult decât atât, noul Regulament cu privire la achizițiile publice de valoare mică, intrat în vigoare la data de 1 iulie 2023, prevede obligativitatea autorității contractante de a iniția achiziția în cadrul Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (SIA „RSAP”).

Protecție a Familiei Bălți ne-a răspuns la data de 08.12.2023 prin intermediul scrisorii nr. 01-13/868 (Anexa 3), confirmându-ne că au încheiat contract de valoare mică pentru o achiziție care, conform prevederilor de până la 1 iulie 2023, trebuia publicată și desfășurată prin Mtender, ceea ce nu s-a realizat.

Așadar, prin intermediul acestui răspuns, Direcția Generală Asistență Socială, Sănătate și Protecție a Familiei Bălți admite că, dat fiind faptul că contractul vizat a fost încheiat până la data de 1 iulie 2023, legalitatea acestuia este reglementată de către actele în vigoare până la data de 1 iulie 2023.

În acest sens, este regretabilă ignorarea, de către autoritatea contractantă, a pragurilor privind achizițiile publice de valoare mică în vigoare la acel moment (mai exact, pragul de 400.000 MDL reglementat de Legea Nr. 131 din 03-07-2015 privind achizițiile publice în versiunea intrată în vigoare la data de 24.03.2023).

Cât de eficientă a fost alocarea acestui contract din perspectiva analizei cost-beneficiu?

În Republica Moldova, activează 93 de cantine de ajutor social (CAS) care prestează anual servicii de alimentare pentru circa 16.000 de persoane. Aceasta este concluzia [studiului](#) „Parteneriate pentru servicii de cantină socială incluzive și durabile”, finanțat de Uniunea Europeană, co-finanțat și implementat de I.P. „Keystone Moldova”, A.O. „Concordia. Proiecte Sociale” și I.R.M.S. „Diaconia”.

Conform aceluiași studiu, costul unui prânz cald oferit de serviciile CAS variază între 15 MDL și 60 MDL, aproximativ jumătate dintre servicii operând cu costuri între 20 MDL și 35 MDL. Prețul unui prânz cald oferit de către operatorul economic contractat de către Direcția Generală Asistență Socială, Sănătate și Protecție a Familiei Bălți este de 50 MDL (cu TVA), situându-se astfel într-o percentilă superioară a distribuției prețurilor observate pentru prânzurile calde oferite de serviciile CAS (Anexa 4).

De menționat mai este faptul că operatorul economic contractat, SRL *Crasteia – Aurica*, este, de fapt, un restaurant luxos de nunți din municipiul Bălți, cunoscut pentru sălile și bucatele sale rafinate (Anexa 5).

Tocmai de aceea, deschiderea unei cantine de ajutor social pentru persoanele vulnerabile într-un restaurant de nunți este o alegere mai puțin convențională, și care generează semne de întrebare în raport cu relația cost-beneficiu aferentă contractului de achiziție monitorizat.

Prin intermediul cererii de acces la informație nr. 231/23 din 20.11.2023, echipa noastră de monitorizare a solicitat poziția autorității contractante pe marginea acestor concluzii. La această

cerere, Direcția Generală Asistență Socială, Sănătate și Protecție a Familiei Bălți ne-a răspuns la data de 08.12.2023 prin intermediul scrisorii nr. 01-13/868, comunicându-ne că această companie prestează servicii similare de mai mulți ani, și **că obiecții sau plângeri din partea beneficiarilor privind calitatea serviciilor prestate nu au fost semnalate și înregistrate** (Anexa 6).

Fiind nesatisfăcuți de acest răspuns generic, am mers mai departe și am încercat să identificăm contracte istorice similare, încheiate între Direcția Generală Asistență Socială, Sănătate și Protecție a Familiei Bălți și SRL Crasteia – Aurica. Astfel, am identificat un contract similar încheiat între părțile vizate în anul 2019, conform căruia SRL Crasteia – Aurica urma să presteze servicii de alimentație (prânzuri calde) pentru 9630 persoane din grupuri vulnerabile. Este un număr de persoane similar cu cel prevăzut în contractul monitorizat (9880 persoane).

Cu toate acestea, în timp ce contractul din 2019 are o valoare de 258.833 MDL (fără TVA) pentru un număr de 9630 prânzuri calde, atunci contractul monitorizat (din 2023), are o valoare aproape dublă, de 466.039,60 MDL, pentru un număr similar de 9880 prânzuri calde (Anexa 7).

Vorbim aici despre o creștere de 44%, în condițiile în care, conform [datelor Băncii Naționale](#) a Moldovei, valoarea inflației în perioada vizată a fost de 10,76% (Anexa 8).

Concluzii și recomandări în raport cu procedura de achiziție vizată

Concluzii

1. Procedura de achiziție vizată nu a fost publicată și realizată electronic prin sistemul Mtender, conform prevederilor Legii 131/2015, având în vedere că valoarea se încadra în pragurile din lege (peste 400.000 MDL pentru achizițiile de servicii sociale).
2. Contractul încheiat între Direcția Generală Asistență Socială, Sănătate și Protecție a Familiei Bălți și SRL *Crasteia – Aurica* nu a fost publicat în SIA „RSAP”, încălcând astfel transparența și regulile de achiziții publice aplicabile la momentul încheierii acestuia.
3. Prețul ridicat al prânzului cald oferit de SRL *Crasteia – Aurica* (50 MDL), în comparație cu prețurile practicate în majoritatea serviciilor de ajutor social din țară, dar și profilul restaurantului (local luxos, de nunți), ridică semne de întrebare cu privire la analiza cost-beneficiu aferentă acestui contract.

Recomandări

1. Autoritățile contractante ar trebui să respecte cu strictețe procedurile legale privind achizițiile publice, inclusiv publicarea contractelor relevante în sistemele dedicate, precum

SIA „RSAP”.

2. Este esențială o revizuire a analizei cost-beneficiu a acestui contract și a contractelor similare ce urmează a fi încheiate, pentru a asigura că prețul plătit pentru serviciile de ajutor social este justificat și conform cu practicile standard din domeniu.
3. Autoritățile trebuie să fie transparente în privința utilizării fondurilor publice și să raporteze în mod corespunzător în legătură cu deciziile financiare și justificarea costurilor pentru serviciile de ajutor social.
4. Realizarea unei evaluări a performanței pentru a compara calitatea și eficiența serviciilor furnizate de cantina de ajutor social vizată, în scopul de a asigura cele mai bune rezultate pentru persoanele vulnerabile.

Anexa 1

Anexa nr.1
la contractul nr. 51
din "30" iunie 2023

SPECIFICAȚII DE PREȚ

Obiectul achiziției: Servicii de alimentare a persoanelor social vulnerabile pentru perioada

01.08.2023-30.12.2023

Cod CPV: 55510000-8

№	Denumirea Bunului (Serviciului)	Cantit atea (unit. de măsur ă)	Prețul fără TVA lei	Prețul cu TVA lei	Suma totală lei fără TVA lei	Suma totală lei cu TVA lei	Alte
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Servicii de alimentare a persoanelor social vulnerabile	9880 pers/zi le (325 pers)	47.17	50.00	466039,60	494000,00	<p style="text-align: center;"><i>Pentru perioada 01.08.2023-30.12.2023</i></p> <p>Prânzuri din 3-4 feluri: – felul întâi (250 gr. pentru o persoană); – felul doi (garnir 200 gr. pentru o persoană și bucate din carne sau pește nu mai puțin de 100 gr. pentru o persoană); – coptură proaspătă nu mai puțin de 75 gr. pentru o persoană. (2-3 zile în săptămână) – salată din legume 200-250 gr porția (3-4 zile în săptămână) – fructe 200-250 gr (2 zile în săptămână)</p> <p>Cantitatea pâinii trebuie să fie nu mai puțin de 200 gr. pentru o persoană. Numărul de calorii-nu mai puțin de 1500/zi</p>
	Total				466039,60	494000,00	

Anexa 2

Tipul Contractului	Data documentului	Tipul documentului	Autoritatea Contractantă	Operator Economic	Obiectul Achiziției	Suma
De bază	01.04.2016	Licitație publică	✚ PRIMĂRIA MUNICIPIULUI BĂLȚI	S.R.L. CRASTEIA-AURICA	Servicii de alimentarea persoanelor social-vulnerabile pe a.2016(începînd cu 01.04.2016 pînă la 28.12.2016 cu excepția lunii iulie) conform necesităților Direcției Asistență Socială și Protecția Familiei a Primăriei mun.Bălți	296.912,00
Contract de achiziție	02.05.2019	LP MTender	✚ Directia Asistenta Sociala si Protecata Familiei a Primariei Balti	CRASTEIA-AURICA	Servicii de alimentare a persoanelor social-vulnerabile, conform necesităților DASPF a Primăriei mun. Bălți	610.560,00
Micșorare a valorii contractului	02.12.2016	Licitație publică	✚ PRIMĂRIA MUNICIPIULUI BĂLȚI	S.R.L. CRASTEIA-AURICA	Servicii de alimentarea persoanelor social-vulnerabile pe a.2016(începînd cu 01.04.2016 pînă la 28.12.2016 cu excepția lunii iulie) conform necesităților Direcției Asistență Socială și Protecția Familiei a Primăriei mun.Bălți	-58.322,00

Anexa 3

Totodată, Vă informăm, că declarația privind lipsa conflictelor de interese între membrii grupului de lucru pentru achiziții responsabili/responsabile de încheierea contractelor sus-menționate, în raport cu persoana doamnei Elena Maciucă, nu există. Declarația trebuie să fie prezentată de către agent economic, în baza Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 870 din 14.12.2022, care a intrat în vigoare de la 01.07.2023. Toate contractele pentru achiziționarea serviciilor de alimentare a persoanelor social-vulnerabile au fost încheiate pînă la data de 01.07.2023.

În cadrul direcției există raportul lunar privind numărul de beneficiari ai acestor servicii și frecvența beneficiarilor. Calitatea serviciilor oferite este verificată lunar de către specialist principal al direcției.

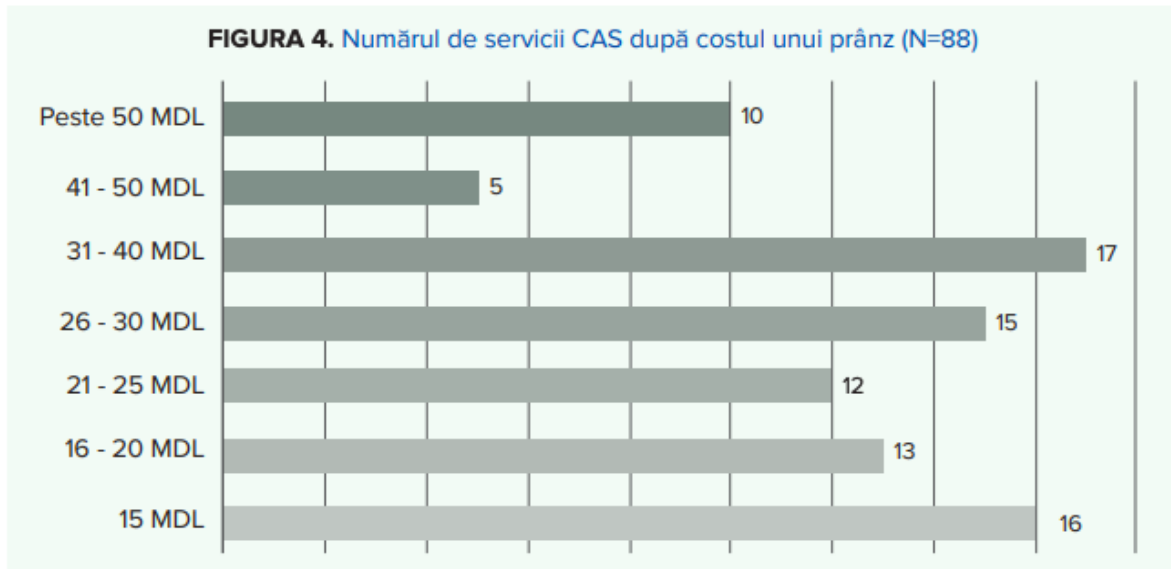
**Șef al Direcției generale asistență socială,
sănătate și protecția familiei**



Veronica MUNTEANU

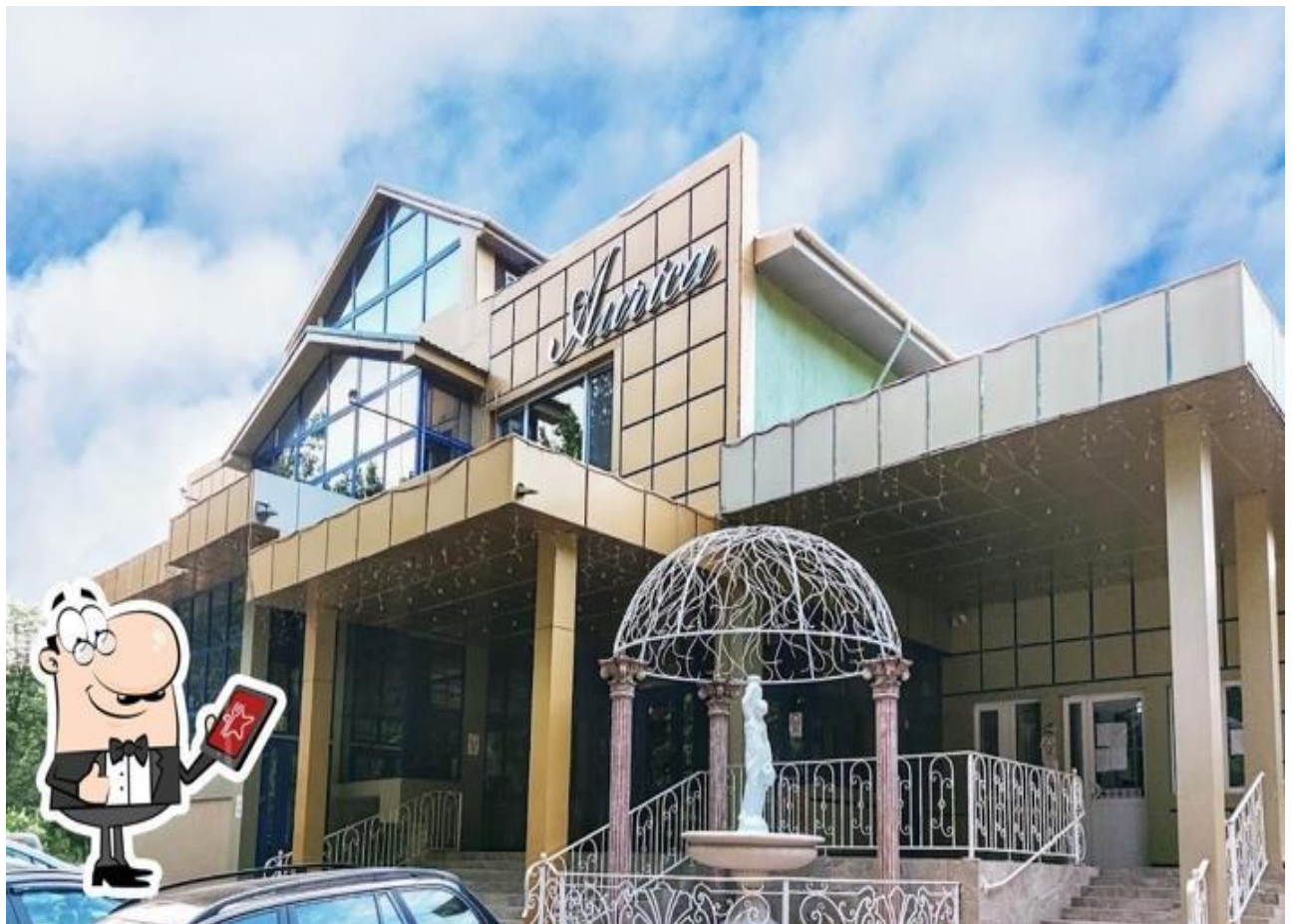
Ex.: Natalia Luchianiuc
contabil-șef
Tel.: (231) 63405

Anexa 4



Sursă: Prasolov, Ana (2023). Studiu privind evaluarea serviciilor de cantină de ajutor social din Republica Moldova

Anexa 5



Anexa 6

La cererea nr. 231/23 din 20.11.2023, înregistrată cu numărul de intrare 03-18/4065 din 21.11.2023, Direcția generală asistență socială și protecția familiei a Primăriei mun. Bălți, Vă informează:

Conform contractelor de achiziții publicate pe pagina oficială a Primăriei mun. Bălți nr. 21 din 3 ianuarie 2023, nr. 41 din 29 martie 2023, nr. 51 din 30 iunie 2023, pentru perioada 01.01.2023-30.06.2023 și 01.08.2023-30.12.2023 au fost achiziționate servicii de alimentare a persoanelor social-vulnerabile în valoare de circa 991.750 MDL.

În acest context, Vă informăm, că SRL Crasteia-Aurica a fost ales din motiv, că de mai mulți ani consecutiv serviciile de alimentare în cantina de ajutor social sunt prestate de către instituția sus menționată, iar obiecții sau plângeri din partea cetățenilor/beneficiarilor privind calitatea prestării serviciilor de alimentare cu prânzuri nu au fost semnalate și înregistrate. Majoritatea persoanelor în etate și încadrate în grad de dizabilitate locuiesc în sectorului cartierului 8, drept fapt amplasarea cantinei sociale este benefică pentru aceste persoane privind acordarea prânzurilor calde.

Anexa 7

**Contractele încheiate
între DGASSPF Bălți și
SRL Crasteia - Aurica**

2019

9630 prânzuri
calde

26.8 MDL/per
prânz

2023

9880 prânzuri
calde

47.2 MDL/per
prânz

Anexa 8

