



RAPORT

privind evaluarea integrității instituționale în cadrul
**Î.S. Administrația de Stat a
Drumurilor**

Centrul Național Anticorupție

Chișinău, 2023



CUPRINS:

ABREVIERI ȘI ACRONIME	3
REZUMAT EXECUTIV	4
ASPECTE METODOLOGICE	9
IMPLEMENTAREA MĂSURILOR DE PREVENIRE A CORUPȚIEI	11
Angajarea și promovarea în bază de merit și integritate profesională.....	11
Respectarea regimului juridic al declarării averii, intereselor personale și a incompatibilităților	15
Respectarea regimului juridic al conflictului de interese	16
Respectarea regimului juridic al restricțiilor și limitărilor în legătură cu	18
încetarea raporturilor de muncă și cu migrarea în sectorul privat	18
Restricții și interdicții în exercitarea activității în cadrul ASD	22
Neadmiterea favoritismului.....	23
Respectarea regimului juridic al cadourilor	23
Neadmiterea, denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare	24
Protecția avertizorilor de integritate.....	25
Transparența activității întreprinderii și accesul la informații.....	26
Respectarea normelor de etică și deontologie	27
Linia specializată anticorupție.....	27
Controlul intern managerial și controlul integrității.....	28
ÎNTREȚINEREA CURENTĂ A DRUMURILOR	31
EVALUAREA ACTIVITĂȚII DE ACHIZIȚII	46
RESPONSABILII TEHNICI	86
CONTRACTAREA SERVICIILOR JURIDICE	102
EVALUAREA RISCURILOR	109
RECOMANDĂRI GENERALE	110



ABREVIERI ȘI ACRONIME

APP – Agenția Proprietății Publice
ASD - Administrația de Stat a Drumurilor
BAP - Buletinul achizițiilor publice
CC – Curtea de Conturi a Republicii Moldova
CNA - Centrul Național Anticorupție
HG - Hotărârea Guvernului
IF – Inspekția Financiară
ÎS – Întreprindere de Stat
MMPS - Ministerul Muncii și Protecției Sociale
SNCI – Standarde naționale de control intern
GPS - Sistem de navigație prin satelit și unde radio
alin. – alineat
art. – articol
lit. – litera
p. (pag.) – pagina
p/v – proces-verbal

REZUMAT EXECUTIV

Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” (ASD) este fondată de Agenția Proprietății Publice, iar politicile implementate în domeniul infrastructurii drumurilor sunt elaborate de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova.

ASD este responsabilă de administrarea eficientă a resurselor financiare alocate din Bugetul de Stat, Fondul Rutier și Surse Externe pentru reabilitarea, dezvoltarea, modernizarea și întreținerea rețelei de drumuri publice naționale a Republicii Moldova. Pentru întreținerea rețelei drumurilor publice naționale ASD, are încheiate contracte de antrepriză cu S.A. „Drumuri” din teritoriu.

Evaluarea integrității instituționale în cadrul Î.S. Administrația de Stat a Drumurilor a fost realizată în condițiile Legii privind evaluarea integrității instituționale nr.325/2013 și a Metodologiei de identificare a riscurilor de corupție, aprobată prin Ordinul CNA nr.50/20.03.2018.

De menționat că CNA a efectuat o evaluare complexă (sectorială) privind integritatea instituțională a entităților de interes public din domeniul drumuri, parte componentă a căreia sunt 10 SA „Drumuri” cu capital majoritar de stat, inclusiv Î.M. Regia „EXDRUPO”, rezultatele căreia au fost reflectate în rapoarte separate.

Scopul acestui proces constă în identificarea și evaluarea riscurilor de corupție, precum și recomandarea măsurilor de diminuare sau înlăturare a riscurilor de corupție în activitatea entităților din domeniul drumuri, dar și sporirea responsabilității conducătorilor pentru implementarea și consolidarea climatului de integritate instituțională.

Valoarea adăugată a rezultatelor evaluării a fost dovedită pe parcurs, astfel că unele deficiențe identificate în activitatea ASD au fost înlăturate în cadrul desfășurării acestui exercițiu. Totuși, cea mai mare parte a problemelor/factorilor ce afectează integritatea instituțională a entității rămân a fi nesoluționate.

Prin urmare, pe parcursul evaluării au fost identificați factori de risc externi și interni, generatori de riscuri tipice și specifice de corupție, precum: *riscul coruperii active/pasive, riscul abuzului/depășirii atribuțiilor de serviciu, riscul fraudării procesului de recrutare, încălcării regimului juridic al conflictelor de interese și al regimului juridic al restricțiilor de postangajare, riscul favorizării anumitor persoane juridice la repartizarea lucrărilor și atribuirea contractelor civile, riscul camuflării unor erori premeditate ori neglijente în procesul monitorizării executării lucrărilor; riscul favorizării prin diverse metode a anumitor operatori economici ori acordare de prioritate nejustificată anumitor sectoare/lucrări în detrimentul siguranței circulației*

rutiere; riscul utilizării iraționale a mijloacelor fondului rutier, riscul organizării de licitații aranjate în favoarea unui anumit agent economic (trucări de licitații) etc.

Riscurile identificate supra sunt generate de multiple circumstanțe de ordin intern și extern ce pot duce la apariția manifestărilor de corupție la organizarea și desfășurarea proceselor de lucru în cadrul ASD, care în mod direct duc la utilizarea irațională sau frauduloasă a mijloacelor *Fondului rutier*, iar în mod indirect afectează siguranța în trafic și lezează dreptul inalienabil al oricărei ființe umane la viață și sănătate.

Printre problemele de ordin extern și intern identificate pot fi menționate:

- **implementarea deficitară a măsurilor anticorupție**, acțiuni izolate menite să răspundă parțial obligațiilor ce vizează implementarea măsurilor de asigurare a integrității instituționale, și anume: *proceduri de angajare, inclusiv a personalului cu funcții de conducere netransparente, nesolicitarea Certificatelor de cazier privind integritatea profesională; reglementări lacunare privind conflictul de interese, formele de manifestare și obligativitatea declarării oricărei situații de conflict de interese potențial și/sau real; desfășurarea activității de serviciu în condiții de subordonare directă a membrilor aceleiași familii; inexistența măsurilor de prevenire a situațiilor de pantuflaj (încheierea, în perioada de prohibiție/restricție, a tranzacțiilor cu operatorul economic condus și reprezentat de fostul director general interimar al ASD); reglementările privind regimul juridic al cadourilor, influențelor necorespunzătoare și avertizarea de integritate nu sunt ajustate la standardele naționale în domeniu; neimplementata măsurilor de consolidare și control intern al integrității;*
- **insuficiența mijloacelor financiare alocate din bugetul Fondului rutier** pentru administrarea și dezvoltarea infrastructurii rutiere, ceea ce duce la asumarea, la nivel de ASD a angajamentelor contractuale în lipsa unor resurse financiare aprobate corespunzător de Guvern;
- **lipsa unui raport echitabil dintre disponibilitatea resurselor bugetare și capacitatea de implementare a lucrărilor asumate de ASD;**
- **lipsa de reglementări interne cu privire la planificarea și ajustarea lucrărilor** de întreținere a drumurilor. Entitatea nu dispune de o procedură distinctă ce ar reglementa procedeele aplicate pentru etapa de planificare a achizițiilor. Astfel, achizițiile publice la nivelul ASD-ului sunt efectuate în lipsa unei etape conforme de planificare;
- **lipsa unor proceduri clare și aplicabile cu privire la repartizarea mijloacelor financiare** pentru întreținerea curentă a drumurilor;
- **nevalorificarea proiectelor de execuție elaborate**, ca rezultat al procedurilor nereglementate și netransparente de stabilire a nevoilor și planificării achizițiilor de lucrări/servicii și a unor viziuni incerte cu privire la eficacitatea proiectelor de execuție, continuitatea și finalitatea implementării lor. În consecință, o sumă impunătoare din

bugetul public s-a utilizat ineficient, fără vreun aport la dezvoltarea și modernizarea rețelei rutiere naționale. *Astfel, potrivit informațiilor prezentate de ASD, entitatea dispune de 50 de proiecte de execuție cu privire la reconstrucția, reparația drumurilor și a construcțiilor inginerești neimplementate, valoarea cărora depășește cifra de 15 miliarde lei;*

- **imixtiunea ASD-ului în afacerile SA Drumuri** prin promovarea sistematică a materialelor de construcție fabricate de anumiți agenți economici/parteneri desemnați în cadrul exercițiului de „apărare a prețurilor”. Astfel, în vederea realizării contractului de antrepriză încheiat anual cu ASD privind executarea lucrărilor de întreținere curentă și administrare a drumurilor publice naționale, SA Drumuri urmează să procure bunuri de la agenții economi indicați/recomandați de ASD;
- **aplicarea netransparentă, lacunară și defectuoasă a exercițiului de „apărare a prețurilor”** pentru ofertele înaintate de anumiți operatori economici, fapt care poate duce la restrângerea concurenței și lezării intereselor legitime ale societăților comerciale cu genuri similare de activitate, inclusiv la favorizarea unor agenți economici;
- **nerespectarea de către ASD a propriilor reglementări**, ceea ce afectează plenitudinea și corectitudinea raportării executării lucrărilor de către SA Drumuri;
- **lipsa unei metodologii transparente de identificare și prioritizare** a documentației de proiectare pentru infrastructură rutieră;
- **inexistența reglementărilor/unei proceduri interne** cu privire la organizarea activităților de identificare și prioritizare a obiectivelor pe tipuri de lucrări, cu stabilirea responsabilităților conform domeniilor de competență a direcțiilor, precizarea calendarului activităților preconizate etc.;
- **inexistența procedurilor interne** cu privire la asigurarea executării lucrărilor de construcție, reparație și întreținerea periodică și curentă a drumurilor;
- **inexistența reglementărilor/procedurilor aprobate** cu privire la organizarea și desfășurarea de licitații publice (achiziții publice);
- **Regulamentul privind modalitatea de distribuire a mijloacelor financiare** alocate pentru întreținerea drumurilor publice naționale, aprobat prin Ordinul ASD nr.84/03 iunie 2022 nu asigură transparența și obiectivitatea procesului de distribuire;
- **lipsa unui calendar realist privind achizițiile**, atât pentru determinarea consecutivității expunerii obiectelor de achiziție, cât și a desfășurării întregului proces de achiziție, inclusiv etapa de atribuire și de execuție a contractului;
- **ordinele de creare a grupurilor de lucru nu nominalizează** responsabilul pentru elaborarea planurilor anuale și trimestriale de achiziții;
- **ignorarea prevederilor art.9 alin.(1) lit. o) din Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr.246/2017**. Entitatea achiziționează bunuri, lucrări și servicii fără a obține acordul prealabil al fondatorului și în lipsa deciziei consiliului de administrație;

- **aplicarea standardelor duble** la atribuirea contractelor de achiziții publice realizate de ASD din mijloacele fondului rutier, și anume când entitatea evaluată, efectuează achiziții peste limitele alocațiilor bugetare, depășind valoarea fondurilor alocate și atunci când unele oferte sunt respinse din motiv că propunerea financiară a operatorului economic depășește valoarea fondurilor alocate. Practici care pot fi asociate cu lipsa de imparțialitate, acordând un tratament preferențial unor agenți economici;
- **premise de specificații și/sau licitațiile aranjate** „sub cineva” în baza anumitor înțelegeri secrete între părți sau în favoarea unui anumit agent economic;
- **fragmentarea achiziției lucrărilor de instalare a pilonilor pentru stațiile meteo** cu transmiterea lucrărilor la 5 SA din domeniul drumuri cu cota majoritară a statului pentru subcontractare de lucrări de la un anumit agent economic. În sensul dat, au fost identificați factori coruptibili aferenți procedurii de achiziție a stațiilor meteo, în cadrul căreia pilonii sunt instalați în baza contractelor directe, iar utilajul meteo prin procedura de achiziții publice, în ambele cazuri parte contractantă fiind același agent economic;
- **atribuirea prin rotație a contractelor de licitații** publice privind reparația/remedierea degradărilor podurilor unor ofertanți, decizii care ar putea fi condiționate de posibile înțelegeri între părți în privința coordonării ofertelor și atribuirii contractelor;
- **acte și regulamente interne lacunare și ambigui** cu privire la procesul de monitorizare a executării contractelor de antrepriză, semnate ca urmare a licitațiilor pentru achiziții publice, precum și lipsa reglementărilor privitoare la interrelaționarea între subdiviziuni cu privire la segmentul dat al achiziției. Cadrul de reglementare intern nu garantează un nivel adecvat de responsabilizare a personalului implicat la monitorizarea executării contractelor. Fișele de post a personalului implicat în monitorizarea executării contractelor de antrepriză nu reflectă cu suficientă claritate atribuția în cauză;
- **lipsa reglementărilor privind constituirea, împuternicirile și responsabilitățile** grupului tehnic instituit în format ad-hoc din reprezentanți părților contractante, procesele-verbale ale căruia stau la baza deciziilor grupului de lucru privind achizițiile de modificare și de rezoluțiune a contractului;
- **lipsa argumentelor justificative în unele decizii de modificare** a termenului de executare a contractului de antrepriză;
- **conformarea parțială la prevederile art.22 lit.d) și art.25 alin.(4) din Legea** privind calitatea în construcții nr.721/1996 și pct.47 din Regulamentul cu privire la verificarea proiectelor și a execuției construcțiilor și expertizare tehnică a proiectelor și construcțiilor aprobat prin HG nr.361/1996;
- **lipsa reglementărilor privind rolul responsabililor tehnici**, atribuțiile și responsabilitățile acestora în tot procesul de întreținere, reparație și construcție a drumurilor și executare a lucrărilor. Împuterniciri discreționare ale responsabilului

tehnic ce țin de repartizarea volumului de lucru, monitorizarea și controlul executării lucrărilor. Fișele de post ale responsabililor tehnici sunt lacunare și ambigui, cu stabilirea de atribuții ce permit derogări și interpretări abuzive;

- **utilizarea eronată a codului funcțiilor în fișele de post** pentru funcția de „consultant” și „specialist principal”, deși în ambele cazuri ocupația dată vizează responsabilii tehnici;
- **distribuirea diferențiată a sarcinilor de muncă** cu acordarea unui statut mai puțin favorabil anumitor responsabili tehnici. Inexistența unui mecanism de control cu privire la volumul de lucru și complexitatea sarcinilor încredințate unui responsabil tehnic într-o perioadă determinată de timp. Lipsa reglementărilor privind procedura de completare și prezentare a dărilor de seamă a responsabilului tehnic.
- **lipsa reglementărilor** cu privire la procedura și modalitățile de raportare a responsabililor tehnici, nefiind instituționalizate programul 1C, aplicațiile Road Recorder și GPS, instalate la telefoanele mobile de serviciu utilizate de responsabilii tehnici;
- **ambiguitatea procedurii de evaluare a performanțelor profesionale** individuale ale salariaților ASD;
- **lipsa reglementărilor privind sfera de competență** și domeniile de activitate încredințate directorilor adjuncți etc.
- **contractarea unor servicii de asistență juridică prin intermediul unui cabinet** de avocați în lipsa unei necesități justificate și proceduri transparente. Astfel, pe parcursul anilor 2018-2020 au fost semnate circa 20 de contracte de prestare a serviciilor care au generat cheltuieli suplimentare, mai puțin justificate, în valoare de peste 1 milion de lei.

Într-un final, integritatea instituțională ca parte a culturii organizaționale a Î.S Administrația de Stat a Drumurilor, poate fi atinsă prin realizare de acțiuni complexe ce vizează cu precădere abordarea managerială pro-integritate, dezvoltarea de politici instituționale anticorupție, revizuirea cadrul normativ, ajustarea reglementărilor interne și responsabilizarea personalului.

ASPECTE METODOLOGICE

În conformitate cu prevederile art.6 din Legea cu privire la evaluarea integrității instituționale nr.325/2013, întreprinderile de stat, întreprinderile municipale și societățile pe acțiuni în care statul deține pachetul majoritar de acțiuni sunt subiecte a evaluării integrității instituționale.

Procedura de evaluare a fost inițiată în conformitate cu pct.5 din Metodologia CNA nr.50 din 20.03.2018 în baza următoarelor criterii:

Desfășurarea activităților vulnerabile la corupție

Potrivit Statutului, ÎS Administrația de Stat a Drumurilor este fondată pentru gestionarea, întreținerea, reparația, reabilitarea, dezvoltarea, modernizarea și administrarea drumurilor publice naționale, precum și a altor elemente de infrastructură rutieră definite conform legii, în scopul asigurării traficului rutier în condiții de siguranță, de fluentă și continuitate.

Totodată, ASD-ul se face responsabil de implementarea programelor de dezvoltare unitară a rețelei de drumuri publice naționale în concordanță cu Strategia de transport și logistică pe anii 2013 – 2022 a Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale conform cerințelor economiei naționale.

ASD-ul răspunde de administrarea eficientă a resurselor financiare alocate din Bugetul de Stat, Fondul Rutier și Surse Externe pentru reabilitarea, dezvoltarea, modernizarea și întreținerea rețelei de drumuri publice naționale a Republicii Moldova. Pentru întreținerea rețelei drumurilor publice naționale ASD-ul, are încheiate contracte de antrepriză cu S.A. „Drumuri” din teritoriu.

Prin urmare, activitățile ce rezultă din atribuțiile ASD-ului sunt activități vulnerabile la corupție.

În SNIA pentru anii 2017-2023, aprobată prin HP nr.56/2017, printre domeniile vulnerabile la corupție sunt specificate „drumurile”. Vulnerabilitatea acestui sector este confirmată și în rezultatele misiunilor de audit ale Curții de Conturi.

Criteriul statistic

În baza criteriului statistic sunt selectate entitățile publice cu privire la care există statistici despre nivelul perceput sau existent al corupției.

În gestiunea OUP a CNA sunt 9 cauze penale în care sunt vizate persoanele cu funcții de răspundere din cadrul entităților de interes public din domeniul drumuri. Alte 5 cauze penale au fost expediate conform competenței.

Cât privește nivelul perceput al corupției în domeniul drumuri, se remarcă multitudinea de studii efectuate de ONG și investigații jurnalistice despre gestionarea deficitară a fondurilor publice în acest sector.

Neasigurarea climatului de integritate instituțională

În baza criteriului dat sunt selectate entitățile publice în cadrul cărora nu se asigură climatul de integritate instituțională.

Ca urmare a vizualizării paginii web a ASD se constată curențe în: asigurarea transparenței procesului de recrutare; regimului juridic al cadourilor admisibile și inadmisibile; denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare; regimului juridic al limitărilor și restricțiilor postangajare. Entitatea nu menține și nu actualizează trimestrial pe pagina web Registrul de evidență a cadourilor admisibile și Registrul de evidență a cadourilor inadmisibile, după cum stabilește Regulamentul privind regimul juridic al cadourilor aprobat prin HG nr.116/26.02.2020.

Ca urmare a analizei portalului declarațiilor al ANI se constată depunerea cu întârziere a Declarației de avere și interese la numirea în funcție a subiectului declarației cu funcție de conducere în ASD.

Pe parcursul evaluării integrității instituționale au fost respectate orientările privind încadrarea factorilor generatori de riscuri pe categorii și anume:

Factori de risc externi (se află în afara controlului entității publice) – la acest tip de factori se specifică în principal deficiențele cadrul normativ aferent activităților desfășurate de entitățile evaluate, cadrul normativ învechit, terminologie neuniformizată.

Factori de risc legați de procesul de lucru (operaționali) - se referă preponderent la lipsa de proceduri sau procese neconforme, organizarea deficitară a procesului de lucru, mecanisme de control și supraveghere ineficiente.

Factori de risc interni (aflați sub controlul entității) – se referă la anumite deficiențe în implementarea mecanismelor anticorupție în cadrul entității și a sistemului de control public intern.

Factori de risc individuali – se raportează la lipsa integrității profesionale, inclusiv la pregătirea profesională insuficientă atât în domeniul de activitate cât și în domeniul integrității și anticorupției.

Suplimentar la cele relatate, în procesul de evaluare au fost utilizate diverse tehnici de colectare și analiză a informațiilor, accentul fiind plasat pe următoarele componente:

- Aplicarea Inventarului măsurilor de asigurare și consolidare a integrității instituționale la nivelul întreprinderii;
- Intervievarea personalului cu funcții de conducere;
- Analiza selectivă a regulamentelor de activitate ale subdiviziunilor precum și a fișelor de post în vederea confirmării corespunderii la atribuțiile desfășurate;
- Analiza selectivă a procedurilor de sistem ce vizează activitățile vulnerabile la corupție inclusiv a procedurii de achiziție publică;
- Examinarea publicațiilor în mass-media;
- Analiza informației prezentate de DGUP CNA;
- Examinarea rapoartelor Curții de Conturi etc.

IMPLEMENTAREA MĂSURILOR DE PREVENIRE A CORUPȚIEI

Legea integrității nr.82/25.05.2017 atribuie statut de entitate publică și, respectiv de subiect al legii, întreprinderilor de stat, întreprinderilor municipale și societăților pe acțiuni în care statul deține pachetul majoritar. Personalul entităților publice care desfășoară activități de deservire a populației în sfera publică, prin definiție, este agent public. (art.2 Legea nr.82/2017)

Legea integrității nr.82/2017 dispune cu privire la obligațiile conducătorului entității publice pentru implementarea măsurilor de asigurare, consolidare și control al integrității instituționale. Potrivit art.10 alin.(4) nerealizarea măsurilor atrage răspunderea disciplinară, indiferent de survenirea altor forme de răspundere juridică, precum cea contravențională sau penală.

ÎS ASD este subiect al Legii privind controlul financiar public intern nr.229/2010, cu obligația implementării sistemului de control intern managerial, instituirii și organizării subdiviziunii de audit intern.

Prezentul compartiment a fost elaborat ca urmare a analizei informației cu privire la punerea în practică a măsurilor de prevenire a corupției prezentate de ASD, a surselor deschise inclusiv pagina oficială ASD și a vizetelor de documentare efectuate la ASD. Ca urmare, **au fost identificate doar o serie de acțiuni izolate menite să răspundă parțial obligațiilor ce vizează implementarea măsurilor de asigurare a integrității instituționale.**

În cele ce urmează se prezintă rezultatele analizei măsurilor de asigurare a integrității instituționale stabilite de Legea integrității nr.82/2017 pentru entitățile publice cu forma organizatorico-juridică de întreprindere de stat.

Angajarea și promovarea în bază de merit și integritate profesională

Entitățile publice, conformându-se prevederilor art.11 alin.(3) din Legea integrității nr.82/2017, selectează personalul în baza criteriilor integritate profesională și meritocrație. Legea permite derogări în măsura în care sunt prevăzute de legislația specială, însă fără a aduce atingere obligației de respectare a criteriului de selectare în bază de integritate profesională.

Luând în considerație forma organizatorico-juridică a ASD, recrutarea, selecția și promovarea personalului urmează a fi efectuată în condițiile Codul muncii.

Entitatea nu s-a conformat SNCI 11 *Documentarea proceselor*¹ și nu are documentată procedura de ocupare a funcțiilor vacante în cadrul ASD, ceea ce constituie

¹ Standarde naționale de control intern în sectorul public aprobate prin ordinul MF nr.189/05.11.2015

un impediment în identificarea și gestionarea riscurilor, inclusiv de fraudă și corupție la nivel de întreprindere.

Prin ordinul directorului general al ASD nr.81/27.11.2017 „*Cu privire la modul de angajare și instituirea comisiei de concurs pentru ocuparea funcției vacante*” sunt stabilite următoarele modalități de angajare: transfer, negocieri directe, concurs. **Actul nu stabilește o claritate privind procedeele de transfer și negocieri directe, lăsând regulile de aplicare la discreția responsabililor din cadrul Serviciului resurse umane.**

Procedura de transfer este utilizată atât pe orizontală, precum transferul într-o funcție similară, cât și pe verticală ca modalitate de promovare în funcții, inclusiv în funcții de conducere.

Completarea funcțiilor vacante din surse externe este efectuată prin metoda negocierilor directe. De regulă, informația privind postul vacant este făcută publică pe pagina web ASD². În sensul dat, pe parcursul a.2022 entitatea a plasat 8 avize privind funcțiile vacante în raport cu 33 de persoane angajate în câmpul muncii. De menționat că întreprinderea nu a făcut publice avizele pentru suplinirea funcțiilor vacante de contabil șef și șef de Serviciu gestionarea fondurilor, angajați în câmpul muncii în anul 2022.

La fel, în perioada 2020 – I tr. 2023 nu au fost efectuate promovări/angajări în bază de concurs intern sau extern.

Administratorul întreprinderii asigură interimatul funcției în baza Ordinului directorului general al APP din 01.09.2021. Prin eludarea cadrului normativ în materia administrării proprietății publice și gestionării întreprinderilor de stat, APP desemnează administratorul interimar „*până la numirea administratorului întreprinderii prin concurs sau a unui nou administrator interimar, dar nu mai mult de 5 ani*”³.

În baza art.9 alin. (3) din Legea cu privire la întreprinderea de stat și municipală nr.246/2017, administratorul întreprinderii de stat este numit și eliberat din funcție de fondator la propunerea consiliului de administrație. Consiliul de administrație, la rândul său selectează prin concurs candidatura administratorului întreprinderii de stat/municipale și o propune fondatorului (art.8 alin. (7) Legea nr.246/2017).

Prin HG nr.484/2019 este aprobat Regulamentul model cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru ocuparea funcției vacante de administrator al întreprinderii de stat, potrivit căruia alegerea este efectuată după merit, prin selectarea, în baza rezultatelor obținute, a celei mai competente persoane (pct.3 (2)). Actul citat stabilește două categorii de criterii ce trebuie folosite în cadrul procedurii de selecție,

² <https://www.asd.md/categorie/posturi-vacante/>

³ Ordinul APP nr.34-p din 01.09.2021 Cu privire la desemnarea administratorului ÎS Administrația de Stat a Drumurilor

acestea fiind competențele (abilitați analitice, strategice, orientarea spre rezultate etc.) și trăsăturile (buna reputație personală și profesională, integritate, independență decizională și fără expunere politică), care, cu certitudine pot fi raportate la rigorile de meritocrație și integritate, instituite de Legea nr.82/2017.

În pofida faptului că cadrul normativ nu instituie condițiile în care intervine instituția interimatului, se constată aplicarea practicii de asigurare a interimatului funcției de administrator al entității de interes public. **Utilizarea opțiunii date pe perioade îndelungate, constituie o ignorare a criteriului de meritocrație și o încălcare a principiilor obiectivității și imparțialității.**

Neregulile admise de fondatori la numirea în funcție a administratorilor ASD au fost țintă mai multor investigații jurnalistice din a.2018-2020.

Extras din investigația jurnalistică din martie 2018⁴

Ministerul Economiei și Infrastructurii i-a prelungit contractul de muncă, fără să explice de ce nu a organizat un concurs

„Reieșind din cele expuse și din termenii stabiliți în documentele normative menționate a fost luată decizia de a prelungi durata de valabilitate a contractului de administrare cu administratorul ÎS “Administrația de Stat a Drumurilor”, dl. G.C., pe o perioadă de doi ani sau până la organizarea întreprinderii, pentru care în data de 12.02.2018 a fost semnat un acord adițional la contract, care prevede prelungirea acestuia pe un termen de doi ani, fără a modifica alte prevederi.”

Extras din investigația jurnalistică din aprilie 2020⁵

Schimbări în conducerea Administrației de Stat a Drumurilor. Numiri fără concurs. Noul director general interimar este urmărit penal pentru corupere pasivă

„Fostul șef adjunct al Agenției pentru Supraveghere Tehnică, V.P., aflat sub urmărire penală pentru corupere pasivă a fost numit director general interimar la ASD, o întreprindere care gestionează anual milioane de lei. Cel care l-a numit - directorul general al Agenției Proprietății Publice (APP), care spune că nu știe nimic despre urmărirea penală în privința lui V.P., chiar dacă ultimul a fost anterior reținut, apoi plasat în arest la domiciliu.

“Am fost puțin în situația să angajăm un director interimar. Nu am putut lăsa întreprinderea fără administrator. A depus dl ... CV-ul, m-am uitat din experiență, am

⁴ <https://www.moldovacurata.md/gheorghe-curmei-va-conduce-inca-doi-ani-asd-chiar-daca-i-a-expirat-contractul-de-munca-ministerul-economiei-nu-a-organizat-un-concurs-1-1613>

⁵ <https://www.moldovacurata.md/schimbări-in-conducerea-administrației-de-stat-a-drumurilor-numiri-fără-concurs-noul-director-general-interimar-este-urmarit-penal-pentru-corupere-pasiva-1-2384> a se vedea suplimentar și <https://www.zdg.md/stiri/stiri-justitie/dintr-o-functie-in-alta-un-functionar-vizat-intr-un-dosar-de-coruptie-numit-director-la-administratia-de-stat-a-drumurilor/>

analizat împreună cu Consiliul de Administrare al ASD și până la urmă s-a decis candidatura lui. – Dar au fost depuse și alte CV-uri? – Nu. Nu au fost alte CV-uri”, a fost răspunsul directorul general al APP.

În cadrul evaluării efectuate se constată că **în pofida schimbării autorităților publice ce reprezintă statul ca fondator, metoda utilizată la selecția și recrutarea administratorului rămâne aceleași - în lipsa concursului, ceea ce denotă interesul politicului pentru funcția dată.**

Cât privește criteriul integrității profesionale, datele prezentate de ASD dovedesc că deși există obligații clare privind solicitarea certificatului de cazier privind integritatea profesională, stabilite de art.11 alin. (2) din Legea nr.82/2017, entitatea evaluată nu le execută.

În corespundere cu cerințele art.57 alin. (1) lit. f) din Codul muncii, la încheierea contractului de muncă, persoana care se angajează depune declarația pe propria răspundere cu privire la faptul că, pe durata activității la locurile de muncă precedente, nu a încălcat prevederile art.7 alin.(2) din Legea nr.325/2013, cu excepția cazurilor când persoana se încadrează în câmpul muncii pentru prima dată.

Codul de conduită și etică al angajaților ÎS Administrația de Stat a Drumurilor⁶ instituie principiul „oportunități egale de angajare” ce presupune „angajarea persoanelor fără a se ține cont de rasă, culoarea pielii, sex, vârstă, religie, origine etnică sau națională, necesități speciale sau alt criteriu protejat de lege, acest principiu fiind aplicat în toate aspectele legate de domeniul relațiilor de muncă, inclusiv recrutarea, angajarea, instruirea, desemnarea sarcinilor de muncă, promovarea, transferul, încetarea, salarizarea, premierea”. **Rezultatele evaluării denotă ignorarea principiului dat, urmare a procedurilor de angajare netransparente și formulate ambiguu.** O situație identică se atestă și la numirea directorilor adjuncți și directorului executiv.

Prin Planul de integritate pentru anii 2022-2025 aprobat prin ordinul nr.169 din 30.09.2022⁷, ASD-ul își asumă realizarea acțiunii de asigurare a recrutării personalului potrivit aptitudinilor și integrității profesionale prin revizuirea și ajustarea, la necesitate, a fișelor vacante și celor existente. Se atestă, că entitatea invocă o problemă în textul fișelor de post ori lipsa lor, dar nu se axează pe un mecanism deficitar de recrutare și selecție, pornind de la o lipsă de transparență și echitate pentru accederea la funcții și nesolicitarea Certificatelor de cazier privind integritatea profesională a pretendentului.

Conform informației preluate din registrul riscurilor al ASD pentru a.2022, riscul de angajare a persoanelor nepotrivite pentru funcțiile existente este evaluat drept minor și poate fi minimizat prin efectuarea analizei detaliate a activității anterioare a angajatului în coraport cu cerințele funcției. În cazul dat, acțiunea de minimizare a

⁶ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2022/06/87-07.06.2022.pdf>

⁷ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2023/03/169-30.09.2022.pdf>

riscului pare a fi una irealizabilă și nu există o claritate cu privire la produsul analizei efectuate.

În ambele cazuri lipsește vreo legătură de cauzalitate dintre acțiunea planificată și rezultatul scontat ca urmare a atingerii indicatorilor de rezultat.

Suplimentar se atestă că agenții publici din cadrul ASD nu sunt informați despre posibilitatea de a fi supuși testului de integritate profesională, după cum dispune art.8 alin. (2) lit.c) din Legea nr.325/2013.

În concluzie: Ignorarea criteriilor de merit și integritate profesională în procesul selectării candidaților poate genera practici de favoritism și angajării ale persoanelor cu probleme de integritate.

Recomandare: *Conformarea la prevederile art.11 alin. (2) din Legea nr.82/2017 cu solicitarea certificatului de cazier privind integritatea profesională pentru personalul cu statut de agent public. Elaborarea procedurii de recrutare, selecție și promovare a personalului ASD.*

APP și Consiliul de administrație se vor conforma prevederilor actelor normative în vederea selectării candidatului în mod transparent, în baza criteriilor de merit și integritate profesională.

Respectarea regimului juridic al declarării averii, intereselor personale și a incompatibilităților

Potrivit art. 3 alin. (1) lit.3) din Legea nr.133/2016 subiecți ai prezentei legi sunt conducătorii organizațiilor publice și adjuncții acestora. ASD-ul raportează despre respectarea obligației de depunere a declarației de avere și interese personale de conducătorii vizați de legea citată: directorul general interimar, directorul executiv și directorii adjuncți.

Ca urmare a consultării paginii web ANI a fost identificat un caz de încălcare a regimului juridic al declarării averii și intereselor personale stabilit de Legea nr.133/2016, de către directorul executiv al ASD. Odată cu numirea în funcție prin Ordinul directorului ASD nr.16-p/01.02.2023 persoana devine subiect al legii citate și în condițiile art.6 alin. (2) din lege era obligat să depună declarația de avere și interese în termen de 30 de zile din data angajării.

Declarația de avere și interese la angajare, semnată de directorul executiv al ASD a fost depusă în data de 13.04.2023⁸, cu o întârziere de circa 40 de zile - risc de corupție materializat.

⁸ <https://public-pdf-declaratii.ani.md/pdf/get/819078/3>

Recomandare: subiecții Legii nr.133/2016 se vor familiariza în mod individual cu obligațiile ce le revin în vederea declarării averii și intereselor personale; consiliere prin intermediul Liniei instituționale de informare a ANI⁹.

Respectarea regimului juridic al conflictului de interese

În condițiile art.14 din Legea nr.82/2017, agenții publici, împreună cu conducătorul entității publice și, după caz, cu ANI, sunt obligați să identifice și să trateze conflictele de interese care apar în activitatea lor profesională în termenele și modul prevăzute de Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale. Legea integrității obligă conducătorii entităților publice să întreprindă acțiuni privitor la declararea, evidența și soluționarea situațiilor de conflict de interese real.

La rândul său, art.12 alin.(6) din Legea nr.133/2016 dispune obligativitatea înregistrării declarațiilor privind conflictul de interese real în Registrul declarațiilor privind conflictele de interese, ținut de către persoana desemnată de conducătorul organizației.

Subiecți ai declarării conflictului de interese în condițiile Legii nr.133/2016 este directorul general al ASD, directorul executiv și directorii adjuncți.

Pe de altă parte, Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr.246/2017, la art.16, instituie cerințe speciale în raport cu tranzacțiile cu conflict de interese. În caz de interes personal al membrului consiliului de administrație, al comisiei de cenzori, al administratorului, contabilului-șef sau oricărei alte persoane cu funcție de conducere din cadrul întreprinderii, acesta este obligată să comunice administratorului și consiliului de administrație despre existența conflictului de interese până la luarea deciziei privind încheierea tranzacției cu conflict de interese. Conform informației prezentate de ASD, în perioada anilor 2021-2022 nu a fost declarat nici un caz de tranzacție cu conflict de interese.

APP, în calitatea sa de reprezentant al fondatorului, nu și-a onorat obligația stabilită de aprobare a statutului întreprinderii în termenii și condițiile Legii nr.246/2017 și HG nr.484/2019. Mai mult, prin art.2 alin. (4) lit. k) din Legea nr.246/2017, statutul urmează să conțină reglementări privind modul de soluționare a conflictelor de interese. Statutul ÎS ASD a fost aprobat de fondatorul unic Ministerul Transporturilor și Gospodăriei Drumurilor la 12.09.2007 și înregistrat la organul abilitat la 12.02.2008. În circumstanțele invocate ***Statutul ÎS ASD este desuet și nu poate genera efecte juridice.***

Regulamentul privind regimul juridic al conflictelor de interese aprobat prin ordinul ASD nr.88/07.06.2022 stabilește procedura de raportare și tratare a conflictelor de interese a angajaților ASD. Prin ordin este instituit registrul declarațiilor de conflict de interese și desemnat responsabilul pentru evidența situațiilor de conflict de interese.

⁹ Pentru mai multă informație a se vedea <https://ani.md/>

Regulamentul definește noțiunile de conflict de interese, conflict de interese potențial și real, interes public și interes privat etc., stabilește procedura de declarare și soluționare a situațiilor de conflict de interese, dispune cu privire la gestionarea registrului de evidență a conflictului de interese și pune la dispoziție o blanchetă de Declarație de conflict de interese real raportat de angajatul ASD.

Analiza Regulamentului privind regimul juridic al conflictelor de interese relevă că documentul nu instituie o procedură clară și ușor aplicabilă privind declararea situațiilor de conflict de interese potențial. În circumstanțele în care o parte din angajații ASD dețin un al doilea loc de muncă sau activează în bază de contracte de prestări servicii în domeniul drumuri, există suficiente premise pentru existența situațiilor de conflict de interese potențial, care rămân a fi nedeclarete.

Au fost constatate, de asemenea, cazuri de executare a atribuțiilor de serviciu în situații de conflict de interese nedeclarat. În speță, unul din conducătorii entității, fiind subiect al Legii nr.133/2015, este totodată și fondator al unei societăți comerciale (SRL XXX), specializată în servicii de proiectare, consultanță, verificare și expertizare în construcții. Până la numirea în funcția de conducere la ASD (septembrie 2021), era administrator al SRL-ului dat.

Anterior, în septembrie 2020, ca urmare a licitației publice desfășurate de ASD, societatea comercială câștigă procedura de achiziție a lucrărilor de proiectare pentru executarea lucrărilor de reparație a unei porțiuni de drum. Contractul în valoare de circa 5 milioane lei a fost semnat între “beneficiar” directorul ASD în funcție la acel moment și directorul SRL XXX. Conform clauzelor, contractul era valabil până la 31.12.2021.

În septembrie 2021, directorul SRL XXX este numit în funcție de conducere în cadrul ASD. În Declarația de avere și interese depusă la numirea în funcție, subiectul declarării menționează salariul și dividendele obținute de la SRL XXX, însă evită să declare interesele personale ca asociat unic al firmei date. Odată cu trecerea la ASD, conducerea SRL XXX este preluată de un membru al familiei, cu efectuarea modificărilor în documentele de constituire.

Recepția lucrărilor contractate a fost efectuată în 2 etape: decembrie 2020 și martie 2022. Achitățile pentru serviciile de proiectare prestate au fost efectuate prin virament bancar în lunile ianuarie 2021 și martie 2022. Două din 3 ordine de plată bancare efectuate în martie 2022 în favoarea SRL XXX, au fost semnate de către unul din conducătorii ASD, care totodată este și fondator al SRL XXX. Valoarea ordinelor de plată (cu indicii conflictului de interese nedeclarat) este de peste 3 milioane lei.

Nu a fost constatată vreo declarație cu privire la situația de conflict de interese raportată fondatorului, Consiliului de administrație ori înregistrată în Registrul conflictelor de interese ținut de ASD. În consecință, **se prezumă încălcarea**

prevederilor art.12 din Legea nr.133/2016 prin nedeclararea situației de conflict de interese real de către subiectul declarării.

Suplimentar la cele relatate, se constată un risc eminent de abuz de funcție (desfășurare a atribuțiilor de serviciu în situații de conflict de interese nedeclarat) în cazul desfășurării activității de serviciu în condiții de subordonare directă a membrilor aceleiași familii.¹⁰

În pofida faptului că entitatea a stabilit reguli de urmat pentru neadmiterea situațiilor de conflict de interese, documentul nu a generat viabilitatea mecanismului, situație explicată prin lipsa unei idei clare privind conflictul de interese, formele de manifestare și obligativitatea declarării oricărei situații de conflict de interese real.

În concluzie: măsură neimplementată, risc sporit de exercitare a atribuțiilor de serviciu în situații de conflict de interese, ceea ce ar putea determina materializarea riscului abuzului de serviciu, favoritismului, influențelor necorespunzătoare etc.

Se recomandă revizuirea și dezvoltarea măsurii date de asigurare a integrității instituționale cu antrenarea specialiștilor/expertiilor în domeniu, prin asigurarea faptului că personalul ASD cunoaște și respectă cadrul normativ național și/sau instituțional în domeniu.

Respectarea regimului juridic al restricțiilor și limitărilor în legătură cu încetarea raporturilor de muncă și cu migrarea în sectorul privat

Reglementările de ordin general cu privire la normele ce urmează a fi respectate de un agent public după încetarea raporturilor de muncă sunt stabilite în art.19 și 20 din Legea nr.133/2016 și art.24 din Legea integrității.

În raport cu normele ce relevă respectarea regimului juridic al limitărilor și neadmiterea pantuflajului, Legea integrității¹¹ obligă conducătorul entității publice să întreprindă următoarele acțiuni:

a) să dispună acțiunile administrative necesare pentru ca timp de un an, să evite conflictele de interese în cadrul entității publice în legătură cu angajarea fostului agent public prevăzut la alin.(1) în cadrul organizațiilor comerciale și necomerciale după încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu;

b) să evite, timp de un an, încheierea contractelor comerciale cu organizația comercială în care fostul agent public prevăzut la alin.(1) sau persoanele apropiate

¹⁰ Pentru mai multă informație a se vedea compartimentul “Restricții și interdicții în exercitarea activității în cadrul ASD”

¹¹ Art.24 alin. (4) Legea integrității nr.82/2017

acestui dețin cote în capitalul social ori lucrează în structuri de conducere sau de revizie;

c) să dispună acțiunile administrative necesare pentru ca, timp de un an, să fie refuzată reprezentarea de către fostul agent public prevăzut la alin.(1) a intereselor persoanelor fizice și juridice în fața entității publice pe care o conduce.

De menționat, că din întreg personalul ASD, subiecți ai respectării regimului juridic al pantuflajului și limitărilor de reprezentare sunt conducătorul entității și adjuncții acestuia.¹² Entitatea nu are stabilite careva reglementări interne cu privire la neadmiterea pantuflajului și respectarea limitărilor de reprezentare.

Prin art.38 din Legea integrității nr.82/2017 organizațiile comerciale sunt obligate:

a) să evite, **timp de un an**, angajarea fostului agent public, care a avut, pe parcursul ultimului an, înainte de încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu, atribuții directe de supraveghere și/sau control al respectivelor organizații comerciale;

b) să evite, **timp de un an**, acordarea împuternicirilor de reprezentare în fața unei entități publice persoanei care, pe parcursul ultimului an, a activat în cadrul acestei entități.

Constatările arată că deși există restricții clare ce vizează foștii angajați, ASD-ul încheie tranzacții cu operatorul economic condus și reprezentat de fostul director general interimar al entității evaluate.

La sfârșitul lunii august 2021, directorul general interimar al ASD demisionează din funcția pe care o deține din aprilie 2020.¹³ După eliberare fostul agent public se încadrează în câmpul muncii la SA Lxxxn, una din companiile specializate în construcții de rețele, drumuri, servicii de utilaje de construcții. Important că în perioada în care ex-directorul asigura interimatul la ASD, agentul economic dat a executat unele din cele mai costisitoare lucrări de reabilitare și întreținere periodică a drumurilor publice naționale în baza contractelor semnate cu ASD.

La 10 iunie 2020, în urma procedurii de achiziție publică, ASD și SA Lxxxn semnează contractul de antrepriză pentru efectuarea lucrărilor de reabilitare a drumului R31 R30-Tudora-Palanca-fontiera cu Ucraina km 0+000-11+000 în valoare de peste 113 milioane lei. Din informația preluată din Raportul ASD privind monitorizarea contractelor de achiziții publice pentru a.2022¹⁴ valoarea contractului a fost ajustată de câteva ori. Termenul de executare a contractului a fost extins cu 1,5 ani. Informația privind executarea contractului se prezintă astfel (extras din raportul ASD):

¹² art.3 alin.(1) lit.e) Legea privind declararea averii și intereselor personale nr.133/2016

¹³ <https://noi.md/md/societate/seful-administratiei-de-stat-a-drumurilor-a-demisionat>

¹⁴ <https://www.asd.md/monitorizarea-contractelor-2022/>

	ocds-b3wdp1-MD-1588768193935	cu Ucraina, km 57							
8	29.05.2020	Lucrări de reabilitare a drumului R31 R30-Tudora-Palanca - frontiera cu Ucraina, km 0+000 – 11+000		06-14/210 din 10.06.2020	113 129 801,17 + 1 273 272.06 - 1 273 272.06 (AA nr.1 din 31.03.2021) -1 007 904,37 (AA3 din 01.03.2022) -191 412,51 (AA4 din 30.06.2022) -1 222 772,91 (AA6 din 13.12.2022) +3 074 912.86 Ajustare (AA7 din 14.12.2022)	Decembrie 2021 Iunie 2022 (AA2 din 24.12.2021) 31.08.2022 (AA4 din 30.06.2022)			Finalizat
						Dec. 2020			

La 18 iunie 2021, ca urmare a procedurii de achiziție publică desfășurată, între ASD și SA Lxxxn este semnat un contract de antrepriză, în valoare de peste 15 milioane lei, pentru lucrări de întreținere periodică a drumurilor publice naționale cu îmbrăcăminte rutieră din beton asfaltic în raioanele Anenii Noi, Căușeni, Ștefan Vodă. Contractul a fost executat fără abateri.

Tot prin licitație publică, SA Lusmecon este declarat câștigător pentru prestarea lucrărilor de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul G-100 R33-Sofia-Cărpineni-Mingir-R34, km 0-3. Contractul în valoare de peste 35 milioane lei a fost semnat la 29.07.2021.

Ulterior demisiei din funcție, fostul agent public devine administrator al SA Lxxxn. În sensul dat, **există suficiente premise pentru a presupune că obținerea funcției noi este datorată celei deținute anterior, inclusiv informațiilor de serviciu obținute în exercitarea funcției respective, ceea ce constituie o încălcare a cadrului normativ în domeniu.**

Mai mult, la 24 iunie 2022, în baza procedurii de achiziție publică ASD-ul și SA Lxxxn semnează contractul de antrepriză pentru efectuarea lucrărilor de întreținere periodică a drumurilor publice naționale amplasate în raioanele Hâncești, Ialoveni, Nisporeni, cu suma de peste 8 milioane lei.

Tot la 24 iunie 2022 SA Lxxxn câștigă un contract pentru executarea lucrărilor de întreținere a drumurilor publice naționale amplasate în mun. Chișinău și raioanele Anenii Noi, Criuleni, Dubăsari. Valoarea contractului depășește cifra de 8 milioane lei.

Din partea SA Lxxxn, ambele contracte sunt semnate de ex-directorul general interimar al ASD, care a demisionat din funcția respectivă în august 2021.

Analiza efectuată denotă suficiente premise a încălcării limitărilor de reprezentare:

- ex-directorul general interimar după încetarea raporturilor de muncă cu ASD nu putea reprezenta, timp de un an, interesele SA Lxxxn în entitatea publică în care au activat - condiție impusă de art.20 din Legea nr.133/2016;
- SA Lxxxn, în conformitate cu cerințele art.38 din Legea nr.82/2017, urma să evite, timp de un an de zile, angajarea fostului director general interimar al ASD și să nu acorde împuterniciri de reprezentare în fața ASD;

- ASD-ul, contrar prevederilor art.24 alin. (4) din Legea nr.82/2017 nu a dispus măsuri administrative și nu a evitat timp de un an, încheierea contractelor comerciale cu organizația comercială în care activează fostul administrator.

Potrivit art.47 alin. (4) din Legea integrității nr.82/2017, actele juridice încheiate între organizațiile comerciale și entitățile publice cu încălcarea limitărilor de reprezentare stabilite pentru foștii agenți publici **sunt lovite de nulitate absolută**, cu excepția cazurilor în care anularea acestora ar aduce daune interesului public.

Cât privește SA Lxxxn, Ziarului de Gardă în articolul „**Miliardele pentru drumuri, în conturile firmelor afiliate unor foști sau actuali funcționari**” a publicat mai multe informații.¹⁵

În investigația jurnalistică, Ziarul de Gardă menționează despre un alt caz de nerespectare a restricțiilor postangajare de către un fost director al ASD, care a avut loc în a.2014.

Legea cu privire la conflictul de interese nr.16/2008, în vigoare la acel moment, prin art.20 alin.(2), interzicea subiecților legii “*să obțină beneficii neprevăzute de lege sau de contractul individual de muncă datorită funcției deținute anterior, inclusiv datorită informațiilor de serviciu obținute în exercitarea funcției respective, în special atunci când sînt în căutarea unui loc de muncă sau a altei funcții...*”. Cu privire la cazul dat, Comisia națională de Integritate (în prezent Autoritatea Națională de Integritate) a constatat un conflict de interese consumat, *vezi extrasul de mai jos.*

Extras din investigația “Miliardele pentru drumuri, în conturile firmelor afiliate unor foști sau actuali funcționari”¹⁶

„În 2014, „Rxxxr” l-a angajat în calitate de specialist principal pe V.P., fost manager al ASD, instituție cu care „Rxxxr” semnase, în 2010-2013, mai multe contracte. Plecarea lui V.P., de la instituția care organiza licitațiile la principala firmă care câștiga aceste licitații, a intrat în vizorul fostei Comisii Naționale de Integritate (acum Autoritatea Națională de Integritate), care a constatat un conflict de interese atunci când V.P a semnat un contract de milioane, după care a primit o ofertă de muncă de la contractant. „Încălcarea s-a manifestat prin faptul că acesta nu a informat organul ierarhic superior despre oferta de muncă primită de la o societate comercială. Ofertă pe care a acceptat-o imediat după semnarea unei serii de contracte în valoare de circa 207 milioane de lei, în special după ultimul, cel mai valoros contract, în sumă de 128 milioane de lei”, se menționa într-un comunicat al CNI. În ultimii 7 ani, firma Rxxxr a câștigat contracte în valoare de 730,1 milioane

¹⁵ <https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/doc-miliardele-pentru-drumuri-in-conturile-firmelor-afiliate-unor-fosti-sau-actuali-functionari/>

¹⁶ Ibidem

de lei, dintre care 551 milioane din fondul rutier și 179 milioane din împrumuturi externe contractate de Republica Moldova.”

În concluzie: Măsură neimplementată. Cazurile de pantuflaj constatate denotă o probabilitate înaltă de materializare a restricțiilor postangajare și pe viitor. Se recomandă dispunerea de măsuri administrative în vederea conformării la cerințele art.24 din Legea nr.82/2018.

Restricții și interdicții în exercitarea activității în cadrul ASD

Legea integrității nr.82/2017 prin art.12 îngrădește posibilitatea desfășurării activității profesionale în raporturi ierarhice nemijlocite cu o rudă directă sau cu o rudă prin afinitate în cadrul aceleiași entități publice. Restricția vizează doar acea parte a agenților publici care dețin o funcție publică, inclusiv o funcție publică cu statut special sau o funcție de demnitate publică. În sensul celor reglementate, agenții publici din cadrul ASD nu cad sub incidența normei în cauză.

Codul de conduită și etică al angajaților ÎS ASD aprobat prin Ordinul directorului general interimar nr.87 din 07.06.2022 nu conține careva prevederi ce ar viza restricțiile și interdicțiile în exercitarea activității.

La momentul evaluării ASD-ul avea circa 190 de angajați, 15 dintre ei fiind rude directe, prin afinitate ori soți. Se constată cazuri în care soții, fiind angajați în cadrul aceleiași subdiviziuni structurale sunt în raport de subordonare directă: unul din ei fiind șef interimar de serviciu și celălalt soț - în subordine directă, în cadrul aceluiași serviciu.

De asemenea, nu a fost constatăte reglementări în sensul restricțiilor în ierarhie, stabilită de fondator ori consiliul de administrație, și destinată directorilor adjuncți și directorului executiv, numiți în funcție de directorul general al ASD în lipsa vreo unei selecții transparente.

Situația constatată este cauzată de lacunele din cadrul legislativ și nivelul redus de conștientizare a riscurilor determinate de situațiile de subordonare directă între membrilor de familie, de implicare a lor în componența aceluiași grup de lucru, interdependența pe verticală ori orizontală în raporturile de muncă etc.

ASD-ul nu are înregistrat careva declarații privind situația de conflict de interese în sensul dat.

În concluzie: întru evitarea practicilor de favoritism, promovare a intereselor personale sau de familie, abuzurilor de funcție se impune necesitatea elaborării reglementărilor interne cu privire la restricțiile și interdicțiile în exercitarea activității în cadrul ASD.

Neadmiterea favoritismului

Legea integrității nr.82/2017 definește favoritismul drept acel sprijin acordat în exercițiul funcțiunii de către agentul public persoanelor fizice sau juridice la soluționarea problemelor acestora, indiferent de motive, care nu este prevăzut de actele normative și care nu întrunește elementele unui conflict de interese sau elementele unei infracțiuni.

Codul de conduită a angajaților ASD instituie principiul oportunității egale pentru toți angajații și se aplică în toate aspectele relațiilor de muncă, inclusiv recrutarea, angajarea, instruirea, desemnarea sarcinilor de muncă, promovarea, transferul, încetarea raportului de muncă, salarizarea și premierea.

După cum este menționat supra, actuala politică de personal a ASD denotă carențe în conformarea la criteriile de meritocrație și de integritate profesională la etapa de selecție și de promovare a personalului. Cele identificate constituie factori de risc de corupție ce ar putea determina materializarea riscului de favorizare a anumitor salariați în detrimentul altora.

De asemenea, entitatea nu a instituit norme de neadmitere a situațiilor de favoritism prin prisma raporturilor cu exponenții externi, cum ar fi persoanele fizice și juridice prestatoare sau beneficiare de servicii, inclusiv în procesul valorificării drepturilor și obligațiilor contractuale.

În perioada 2021-2022 entitatea nu a denunțat cazuri de favoritism la CNA.

În concluzie: Cultura organizațională a entității predispune la practici de favoritism atât pe interior, manifestate prin angajări și promovări netransparente, subordonare directă a rudelor etc., cât și pe exterior în procesul selectării personalului și a partenerilor pentru contractele ce nu cad sub incidența procedurii de achiziție publică. În contextul activităților vulnerabile desfășurate, probabilitatea de manifestare a riscului de favoritism rămâne a fi una înaltă.

Respectarea regimului juridic al cadourilor

Legea integrității nr.82/2017 (art.16) susținută de Regulamentul privind regimul juridic al cadourilor aprobat prin HG nr.116/26.02.2020, stabilesc cerințe în vederea asigurării respectării regimului juridic al cadourilor legate direct ori indirect de desfășurarea activității profesionale a agenților publici.

Reglementările interne cu privire la regimul juridic al cadourilor ale ASD datează cu a.2019¹⁷ și nu au fost revizuite și conformate la cadrul normativ în vigoare.

¹⁷ Ordinul ASD nr.83/27 noiembrie 2019

Pe de altă parte, Codul de conduită și etică al angajaților ASD¹⁸ dedică capitolul IX regimului cadourilor, conținutul căruia este parțial adaptat la cadrul normativ în vigoare relevant subiectului dat. Astfel, unele reglementări vin în contradicție cu politica națională de integritate și anticorupție și anume: „*orice cadouri oferite voluntar angajaților Întreprinderii, în calitatea lor oficială, sunt percepute drept cadouri pentru întreprindere și nu trebuie acceptate fără permisiune*” sau „*cadourile de politețe și de protocol, precum și cele de valoare nominală redusă de sub (1000,0 MDL), refuzul cărora ar putea fi perceput ca nepolitic, pot fi acceptate în mod excepțional, solicitând de la persoana responsabilă de etică, consimțământul în scris și imediat (în decurs de 5 zile lucrătoare de la ofertă) pentru acceptarea cadourilor*”.

Registrele cadourilor admisibile și inadmisibile nu sunt publicate pe pagina web după cum dispune art.16 alin. (5) lit.g) din Legea nr.82/2017.¹⁹

În concluzie: ASD nu a ținut cont de modificările operate în cadrul normativ național cu privire la regimul juridic al cadourilor în sectorul public și nu a ajustat reglementările interne la subiectul dat.

Neadmiterea, denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare

În baza art.17 alin.(1) lit.b) din Legea nr.325/2013, nedeunțarea influențelor necorespunzătoare, în egală măsură cu nedeclararea cadourilor ori a situațiilor de conflict de interese, constituie rezultat negativ al testului de integritate profesională.

Întru neadmiterea, denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare, Legea integrității nr.82/2017 prin art.17 alin.(2) stabilește obligații pentru conducătorul entității publice ce țin de adoptarea actelor administrative de stabilire a regulilor de organizare a activităților de denunțare și tratare a influențelor necorespunzătoare de către agenții publici cu asigurarea evidenței într-un registru special.

Analiza informației prezentate de ASD ca urmare a completării Chestionarului de integritate și a indicatorilor de rezultat la acțiunea nr.5 din Planul de integritate al ASD pentru a.2022,²⁰ **denotă că în cadrul entității sunt confundate standardele de neadmitere a situațiilor de influența necorespunzătoare cu cele de denunțare a practicilor ilegale.** În sensul dat pentru acțiunea „Asigurarea neadmiterii, denunțării și tratării influențelor necorespunzătoare” sunt stabiliți următorii indicatori de performanță „Ținerea în cadrul Î.S. „ASD” a Registrului avertizărilor de integritate”.

Constatare: Entitatea nu a întreprins acțiuni pentru a se conforma la prevederile art.17 din Legea nr.82/2017.

¹⁸ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2021/02/ordin-230.2020.pdf>

¹⁹ Conform situației din data de 03.04.2023

²⁰ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2023/03/169-30.09.2022.pdf>

Protecția avertizorilor de integritate

Legislația privind avertizorii de integritate²¹ instituie obligații de urmat în egală măsură atât pentru entitățile din sectorul public, cât și din sectorul privat. Legea obligă conducătorii să instituie canale ușor accesibile pentru dezvăluirea practicilor ilegale. Angajații întreprinderilor de stat, municipale și societăților comerciale cu cota statului pot solicita și beneficia de protecție împotriva represaliilor, în caz de avertizare de integritate.

La nivel de entitate, prin Ordinul nr.266/17.11.2020 a fost aprobat Regulamentul privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale și desemnată subdiviziunea responsabilă de înregistrarea, examinarea și verificarea dezvăluirilor ilegale.

Legislația privind avertizorii de integritate prevede că angajații **au dreptul** să depună dezvăluiri privind încălcări ale legii, să fie recunoscuți în calitate de avertizori de integritate și să beneficieze de protecție în condițiile prevăzute de legislație. Prin derogare de la aceste prevederi, angajații care au calitatea de agenți publici, în cazul unor influențe necorespunzătoare exercitate asupra lor, precum și în cazul altor încercări de a-i implica în manifestări de corupție în sensul Legii integrității nr.82/2017 și al Legii nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, **sunt obligați** să le denunțe.

Codul de conduită și etică a angajaților ASD **obligă angajatul** „să informeze cu bună-credință despre comiterea actelor de corupție și a celor conexe corupției, a faptelor de comportament corupțional, beneficiind de măsuri de protecție conform legii”(pct.10.1) și garantează eliberarea de răspundere disciplinară (pct.10.2). Corespunzător, evidențiem că norma în cauză **prezintă riscuri semnificative de corupție prin limitarea neîntemeiată a drepturilor omului și instituirea de obligații excesive** pentru angajații ASD.

De menționat că norma citată supra vine în contradicție cu prezumția nevinovăției stabilită în art.21 din Constituția Republicii Moldova **și dreptul fundamental la un proces echitabil**.

În temeiul art. 21 CPP și art. 377 Cod Contravențional nimeni nu poate fi silit să mărturisească împotriva sa.

Curtea Constituțională a Republicii Moldova, în Hotărârea nr.28/2014 stabilește că „dreptul la tăcere constituie un element al dreptului la apărare ca parte a unui proces echitabil, iar garanțiile unui proces echitabil în materie penală, stabilite de către Curtea Europeană, sunt aplicabile în egală măsură și procedurilor disciplinare”.

²¹ Din 26.10.2023 este în vigoare Legea privind avertizorii de integritate nr.165/22.06.2023, până atunci Legea nr.122/2018.

După cum a fost relatat mai sus, în cadrul entității sunt confundate standardele de neadmitere a situațiilor de influență necorespunzătoare cu cele de denunțare a practicilor ilegale.

În concluzie: există o neînțelegere la nivel de concept de avertizor de integritate, ceea ce determină deficiențe în implementarea măsurii date de asigurare a integrității instituționale.

Transparența activității întreprinderii și accesul la informații

Transparența este unul din principiile ce guvernează activitatea entităților publice, respectarea căruia garantează deschiderea către public și constituie un indicator al eficienței funcționării entității.

ASD dispune de personal responsabil pentru efectuarea procedurilor de furnizare a informațiilor oficiale – Serviciul comunicarea cu mass-media și IT, format din 4 persoane.

Contrar prevederilor expuse în art.18 alin. (1) din Legea nr.246/2017 întreprinderea nu a plasat pe pagina web: *regulamentele interne, rapoartele de audit pentru anii 2020 și 2021, rapoartele anuale a întreprinderii.*

De menționat că plasarea pe pagina web²² a rapoartelor anuale ale întreprinderii ar permite accesul persoanelor interesate la următoarea informație: *numărul personalului Întreprinderii, despre locurile de muncă nou-create și salariul mediu lunar pe Întreprindere; membrii organelor de conducere și control ale Întreprinderii, funcția deținută (președinte/membru), mărimea indemnizației stabilite de fondator, precum și denumirea Întreprinderilor în care aceștia reprezintă concomitent interesele statului; informația privind asistența financiară de care beneficiază Întreprinderea, garanțiile oferite de Guvern, angajamentele financiare și obligațiile asumate de întreprindere etc.*

Cât privește transparența procedurilor de achiziții, informația ce ține de achizițiile naționale²³ și internaționale²⁴ poate fi accesată pe pagina web ADS. În funcție de obiectul achiziției, a creat 6 grupuri de lucru, atribuțiile fiecărui membru a grupului de lucru fiind indicate în mod expres în ordinul de constituire a grupului. Entitatea face publică informația privind achizițiile atât pe pagina web ASD cât și în Buletinul Achizițiilor Publice.

²² Pct. 102-104 din Anexa nr.1 la HG nr.484 din 18 octombrie 2019

²³ <https://www.asd.md/categorie/achizitii-curente2023/>

²⁴ <https://www.asd.md/categorie/tendere-internationale/>

Conform Raportului anual privind controlul intern managerial pentru a.2022²⁵, entitatea admite situația conformării parțiale la *SNCI 13. Informația și SNCI 14. Comunicarea*.

Neglijarea măsurii date determină probabilitatea înaltă de materializare a riscului tănuirii de informații și gestionării iresponsabile a patrimoniului ASD.

Respectarea normelor de etică și deontologie

Conducându-se de prevederile art.23 din Legea nr. 82/2017, fiecare entitate publică urmează să instituie și să implementeze norme de etică și deontologie ținând cont de specificul activității, să desemneze subdiviziunea responsabilă de monitorizarea respectării de către agenții publici a normelor de etică și deontologie; să asigure instruirea agenților publici cu privire la normele de etică și deontologie și să publice pe pagina web normele de etică și deontologie adoptate.

Codul de conduită și etică al angajaților ÎS ASD a fost aprobat prin Ordinul directorului general interimar nr.87 din 07.06.2022 și este publicat pe pagina web ASD²⁶. Aducerea la cunoștința angajaților a fost efectuată prin intermediul sistemului electronic e-Cancelaria.

Prin aplicarea *SNCI 1 Etică și Integritate*, entitatea asigură faptul că *angajații acesteia cunosc standardele corespunzătoare de comportament etic, inclusiv reglementările cu privire la prevenirea fraudelor și corupției, raportarea fraudelor și neregularităților, influențelor necorespunzătoare precum și altor încălcări. Angajații nu pot avea un comportament integru, dacă nu cunosc standardele etice ce trebuie aplicate.*

Entitatea nu a asigurat instruirea agenților publici cu privire la normele de etică și deontologie aprobate în iulie 2022.

Mai mult, Codul urmează a fi revizuit și ajustat la rigorile cadrului normativ național în domeniul integrității și anticorupției.

În concluzie: măsură implementată parțial. Se impune necesitatea revizuirii Codului de conduită și desfășurarea, cu regularitate, a întrunirilor/ instruirilor pentru a cunoaște și respecta normele de etică și conduită stabilite.

Linia specializată anticorupție

Linia specializată anticorupție a ASD cu numărul de telefon 022 740770 a fost instituită prin ordinul directorului nr.230/23.09.2020.²⁷ În baza ordinului șefa

²⁵ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2023/03/f-n-17.03.2023.pdf>

²⁶ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2022/06/87-07.06.2022.pdf>

²⁷ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2021/02/ordin-230.2020.pdf>

Serviciului resurse umane este desemnată responsabilă pentru recepționarea, gestionarea și raportarea apelurilor telefonice la linia specializată anticorupție. În perioada a.2022 – trimestrul I a.2023 la linia specializată anticorupție nu a fost efectuat nici un apel telefonic, respectiv nu există înscrieri în registrul specializat.

În conformitate cu pct.11.4 din Codul de conduită și etică a angajaților ASD, Serviciul Control Intern are „*competența de a monitoriza buna activitate a întreprinderii și neadmiterea actelor de corupție, conexe corupției, fapte de comportament corupțional și conflicte de interes a angajaților acesteia, inclusiv pentru asigurarea corespunderii lui cu dispozițiile prezentului Cod și transmiterea rezultatelor Comisiei de disciplină, după caz pentru adoptarea deciziei de aplicare sau neaplicare a sancțiunii, în condițiile prezentului Cod.*” **În cazul în care Linia specializată anticorupție nu se află în gestiunea Serviciului de control intern, există suficiente premise ce ar duce la încălcarea principiilor celerității și confidențialității în activitatea exponenților serviciului dat.**

Totodată, entitatea ar urma să întreprindă acțiuni de promovare a liniei specializate anticorupție atât pe intern cât și în raport cu agenții economici cu care au relații contractuale.

Controlul intern managerial și controlul integrității

În baza art.14 alin. (4) din Legea privind controlul financiar public intern nr.229/2010 managerul entității publice asigură coordonarea și monitorizarea organizării, menținerii și dezvoltării controlului intern managerial în cadrul entităților publice subordonate.

Cu referire la măsura dată, Legea integrității nr.82/2017 include cerințe privitoare la instituirea funcțiilor de auditor intern, asigurarea independenței acestora, implementarea sistemului de control intern cu emiterea anuală a Declarației de răspundere managerială.

Conform Declarației de răspundere managerială pentru a.2022,²⁸ sistemul de control intern managerial are la bază managementul riscurilor și este parțial conform Standardelor naționale de control intern în sectorul public.

Potrivit **SNCI 9 Managementul riscurilor**, entitatea publică evaluează expunerea la riscuri, generată de posibile evenimente viitoare, determină nivelul acceptabil al riscurilor reziduale și asigură menținerea acestora în limitele nivelului de toleranță. Managerul entității publice asigură elaborarea unei strategii de management al riscurilor în baza căreia se identifică, înregistrează, evaluează, controlează, monitorizează și raportează sistematic riscurile, inclusiv riscurile de fraudă și corupție.

²⁸ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2023/01/Declaratie-Bejan-15.01.2023.semnat-2.pdf>

***Spre exemplu:* problema aprovizionării cu produse neconforme ori contrafăcute este susținută prin lipsa clauzelor contractuale privind termenul de garanție pentru marcajele rutiere aplicate ori alte tipuri de lucrări de întreținere a drumurilor; problema nerespectării procedurilor privind evidența contabilă duce la necontabilizarea betonului asfaltic frezat și generează neclarități privitor la evidența și înstrăinarea masei lemnoase; întocmirea unui buget neechilibrat duce la aprobarea cu regularitate a acordurilor adiționale la contractele de antrepriză semnate cu SA Drumuri etc.**

În pofida realizării măsurilor de ordin administrativ, se deduce ***o tendință de subestimare a sistemului de management al riscurilor, inclusiv a celor de fraudă și corupție, precum și evitarea adoptării unui set de măsuri eficiente pentru a interveni asupra zonelor vulnerabile.***

ÎNȚREȚINEREA CURENTĂ A DRUMURILOR

Întreținerea curentă și administrarea drumurilor publice face parte din categoria de lucrări și servicii contractate în mod direct de ASD, îndată după aprobarea de către Guvern a programului anual de repartizare a mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale. Pentru acest gen de lucrări sunt încheiate contracte de antrepriză cu 10 societăți pe acțiuni cu cota majoritară a statului în domeniul drumuri (SA Drumuri³⁰).

Pentru analiza factorilor de risc ce ar putea afecta buna executare a rapoartelor contractuale au fost întreprinse vizite de documentare ca ASD și SA Drumuri.

Analiza cuantumului mijloacelor financiare alocate pentru întreținerea de rutină a drumurilor publice naționale în perioada anilor 2019-2023 denotă o creștere semnificativă a cuantumului alocațiilor pentru această categorie de lucrări pentru anul 2023.

Anul	Alocații pentru anul de gestiune (mii lei)
a.2019	322.211,1
a.2020	416.477,6
a.2021	394.473,8
a.2022	494.413,9
	Întreținerea pe timp de iarnă 70.000,0
a.2023 (I-VII)	întreținerea pe timp de vară 462.241,3 întreținerea pe timp de iarnă 90.000,0

În comparație cu anii precedenți, *Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru a.2023*³¹ divizează cheltuielile pentru întreținerea curentă a drumurilor în două categorii de articole de bază: *întreținerea de rutină/curentă pe timp de vară și întreținerea de rutină/curentă pe timp de iarnă*.

Totodată, lucrările de întreținere curentă pe timp de vară sunt grupate după categoriile de lucrări ce urmează a fi efectuate, cu alocare de resurse pentru fiecare grupă de lucrări în parte. Prin urmare, **se remarcă tendința de transparentizare a repartizării banului public pentru întreținerea construcțiilor rutiere.**

În susținerea concluziei date, sunt prezentate extrase din programele privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru a.2022 și a.2023:

³⁰ SA Drumuri Edineț; SA Drumuri Strășeni; SA Drumuri Ialoveni; SA Drumuri Cahul; SA Drumuri Soroca; SA Drumuri Cimișlia; SA Drumuri Orhei; SA Drumuri Căușeni; SA Drumuri Criuleni; SA Drumuri Rîșcani

³¹ HG cu privire la aprobarea programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pentru a.2023 nr.73/22.02.2023, modificată prin HG nr.502/19.07.2023



Aprobat prin H.G. nr.41/2022

PROGRAM
privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pe anul 2022

Nr. crt.	Articolul de cheltuieli	Volumul de lucrări pentru drumurile naționale, mii lei
	Total	1 810 899,9
1.	Întreținerea drumurilor – total	987 548,9
1.1.	inclusiv: întreținerea de rutină a drumurilor (plombarea gropilor, profilarea părții carosabile cu adaos de material, întreținerea terasamentului și sistemelor de evacuare a apelor, lucrări neprevăzute: în caz de inundații, alunecări de teren, inclusiv contracte bazate pe performanță etc.)	494 413,9
1.2.	întreținerea periodică – drumuri pietruite și drumuri asfaltate (straturi de egalizare, straturi de uzură, tratamente bituminoase, straturi bituminoase subțiri executate la rece de tip "slurry seal" etc.)	149 137
1.3.	lucrări pentru asigurarea securității circulației rutiere (marcaj rutier, parapet metalic, înlocuirea și reparația indicatoarelor rutiere etc.)	89 624
1.4.	lucrări de întreținere, reparații curente ale lucrărilor de artă (poduri, podețe etc.)	33 940
1.5.	întreținerea drumurilor pe timp de iarnă (deszăpezirea, combaterea poleiului, inclusiv contracte bazate pe performanță)	70 000
1.6.	crearea de spații verzi în zonele de protecție a drumurilor (plantarea arborilor și arbuștilor și întreținerea lor)	400
1.7.	elaborarea documentelor normative, implementarea tehnologiilor moderne și efectuarea controlului calității	2 100
1.8.	administrarea drumurilor publice (inclusiv cheltuieli de arbitraj și judecată)	147 934

Aprobat prin H.G. nr.73/2023

PROGRAM
privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pe anul 2023

Nr. crt.	Articolul de cheltuieli	Volumul de lucrări pentru drumurile naționale, mii lei
	TOTAL mijloace financiare planificate din fondul rutier	2 221 348,4
	TOTAL întreținerea drumurilor publice naționale (pct. 1-4 și 7 din prezentul Program), inclusiv	1 541 919,4

1.	Întreținerea de rutină/curentă pe timp de vară – total, inclusiv:	462 241,3
1.1.	întreținerea de rutină a îmbrăcăminților asfaltice (înlăturarea denivelărilor și fâgașelor, plombări, colmatarea fisurilor și crăpăturilor, badijonarea suprafețelor poroase, corectarea în profil transversal și longitudinal cu mixturi asfaltice)	175 000,0
1.2.	întreținerea de rutină a îmbrăcăminților din beton de ciment (plombări, colmatări, refacere de rosturi, eliminarea fenomenelor de pompaj, refacere de dale)	8 560,0
1.3.	întreținerea de rutină a drumurilor pietruite/din macadam (greblarea pietrei neîmpănate cu reîntoarcere în partea carosabilă, astuparea gropilor și fâgașelor cu material pietros, scarificarea cu reprofilare și compactare cu adaos sau fără a materialului pietros)	57 500,0
1.4.	întreținerea de rutină a drumurilor din pământ (profilarea suprafeței carosabile, eliminarea gropilor și fâgașelor cu adaos de nisip sau balast, stabilizarea suprafețelor carosabile cu lianți hidraulici sau bituminoși)	3 005,0
1.5.	întreținerea de rutină comună a tuturor drumurilor (întreținerea zonei drumurilor, întreținerea trotuarelor, consolidarea localizată a acostamentelor, asigurarea scurgerii apelor din zona drumurilor, întreținerea mijloacelor pentru siguranța circulației rutiere și de informare, asigurarea esteticii drumurilor, întreținerea plantațiilor rutiere și a perdelelor de protecție)	205 176,3
1.6.	întreținerea de rutină, lucrări neprevăzute : în caz de inundații, alunecări de teren, inclusiv pentru contracte multianuale bazate pe performanță etc.	6 000,0
1.7.	întreținerea de rutină a lucrărilor de artă/podurilor și podețelor (menținerea stării tehnice corespunzătoare și a exigențelor esențiale, refacerea localizată a elementelor degradate ale podurilor și podețelor; calea podului: curățarea de vegetație, colmatarea fisurilor și crăpăturilor, reparații izolate ale carosabilului și elementelor de rezistență, lucrări de impermeabilizare; reparația și curățarea izolată a: gurilor de scurgere, parapetelor, aparatelor de reazem, suprastructurii, elementelor de rezistență, rampelor, albiei, apărărilor de maluri etc.)	7 000,0
2.	Întreținerea de rutină a drumurilor publice naționale pe timp de iarnă (pregătirea pentru sezonul de iarnă) – total, inclusiv:	90 000,0
2.1.	întreținerea de rutină pe timp de iarnă (pregătirea pentru sezonul de iarnă: amenajarea parazăpezilor, curățarea sistemelor de evacuare a apelor, asigurarea cu material antiderapant în depozite; dezăpezirea manuală și mecanică, răspândirea materialului antiderapant; achiziționarea utilajelor și mecanismelor pentru întreținerea de iarnă)	90 000,0
3.	Lucrări și servicii pentru întreținerea periodică – total, inclusiv:	155 135,0

Mai mult, programul pentru a.2023 exclude factorul comasării unor tipuri de lucrări de întreținere în același articol de cheltuieli, cum ar fi spre exemplu lucrările pentru asigurarea securității circulației rutiere (marcaj rutier, parapet metalic, înlocuirea

și reparația indicatoarelor rutiere etc.)³² care poate deveni parte atât a întreținerii curente, cât și a întreținerii periodice.

Problema în cauză este regăsită și în Regulamentul privind modalitatea de distribuire a mijloacelor financiare alocate pentru întreținerea drumurilor publice naționale, aprobat prin Ordinul ASD nr.84/03.06.2022.

Tipurile de lucrări ce vizează întreținerea curentă sau periodică a drumurilor sunt stabilite și definite de **CPD.02.24:2019 Clasificarea și periodicitatea executării lucrărilor de întreținere și reparație a drumurilor**³³.

Potrivit documentului, *lucrările de întreținere curentă a drumurilor și poduri diferă de alte tipuri de lucrări de reparații prin faptul că se execută în mod continuu pe tot parcursul anului la toate elementele și construcțiile pe toată lungimea drumului. Aceste lucrări se execută cel puțin o dată pe an. În vederea efectuării la timp a lucrărilor de întreținere a drumurilor și podurilor, inspectarea vizuală a lor se efectuează zilnic. Acest gen de lucrări nu necesită întocmirea documentației de proiect. Ele sunt planificate în limita mijloacelor pentru întreținere pe baza rezultatelor examinării drumurilor trecute în borderourile de defecțiuni.*

Totodată, CPD.02.24:2019 stabilește denumirile de activități, indicativul și subindicativul de lucrări și servicii privind întreținerea curentă a drumurilor publice. Cu titlu de exemplu se prezintă câteva subindicative de lucrări specifice doar întreținerii curente: *curățarea părții carosabile și acostamentelor de noroi adus de vehicule de pe drumurile laterale; aducerea la profil a acostamentelor; curățarea șanțurilor și rigorelor; întreținerea și spălarea indicatoarelor de circulație, înlocuirea indicatoarelor deteriorate; cosirea vegetației ierboase în zona drumului (acostamente, șanțuri, taluzuri, banda mediană), tăierea buruienilor, a lăstărișului, a drajonilor și mărăcinilor, curățarea plantației de ramuri uscate etc.*

Luând în calcul particularitățile lucrărilor de întreținere curentă, ASD-ul semnează anual cu SA Drumuri contracte de antrepriză pentru „*Lucrări de întreținere de rutină și administrare a drumurilor*”. Analiza contractelor, corelată cu realizarea propriu-zisă a drepturilor și obligațiilor asumate de părți, denotă multipli factori de risc, ce ar putea încuraja materializarea riscurilor de fraudă și corupție la planificarea și realizarea lucrărilor de întreținere curentă și anume:

1. Se constată că planificarea și repartizarea mijloacelor financiare pentru întreținerea curentă a drumurilor publice naționale este efectuată în baza

³² a se vedea pct. 1.3 din Programul privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pe anul 2022, în redacția HG nr.41/2022

³³ aprobat și pus în aplicare prin ordinul Ministrului Economiei și Infrastructurii nr. 94 din 12.04.2019 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2019, nr. 148-158, art. 706), cu aplicare din 26.04.2019

unui cadru normativ lacunar și ambiguu, în lipsa împuternicirilor ASD stabilite prin act legislativ.

În conformitate cu prevederile art.8 alin.(2) din Legea fondului rutier nr.720/1996, autoritatea administrației publice centrale în domeniul infrastructurii drumurilor se face responsabilă de administrare și utilizarea conform destinației a mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale.

Potrivit art.5 alin. (1) din Legea drumurilor nr.509/1995, organul central de specialitate în domeniul infrastructurii drumurilor exercită prerogativele rezultate din dreptul de proprietate publică a statului asupra drumurilor naționale și asupra suprafețelor de teren, proprietate publică a statului, aferente acestora.

La etapa evaluării integrității instituționale, administrarea drumurilor naționale se asigură de către MIDR prin intermediul ASD. Unul din obiectivele asumate de ASD, conform informației plasate pe pagina web rezidă în gestionarea eficientă a fondului rutier,³⁴ așa cum la întreținerea ASD sunt drumurile publice naționale, care au o lungime totală de 5951 km (drumuri expres, republicane și regionale).

De remarcat că cadrul normativ național în vigoare la momentul efectuării evaluării nu stabilește rolul și împuternicirile ASD cu privire la gestionarea mijloacelor financiare repartizate prin programul privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale.

Se menționează că acest vid legislativ va fi înlăturat odată cu reorganizarea ASD. Astfel, în conformitate cu modificările introduse prin Legea nr.118/25.05.2023 și care vor intra în vigoare din 21.03.2024, art.5 din Legea drumurilor nr.509/1995 este completată cu două alineate noi:

(1¹) Administrarea drumurilor naționale și a suprafețelor de teren, proprietate publică a statului, aferente acestora este asigurată de către organul central de specialitate în domeniul infrastructurii drumurilor, prin intermediul Societății pe Acțiuni „Administrația Națională a Drumurilor”.

(1²) Societatea pe Acțiuni „Administrația Națională a Drumurilor” este o societate comercială cu capital integral de stat, de interes strategic național, care realizează atribuțiile privind administrarea drumurilor naționale și a suprafețelor de teren, proprietate publică a statului, aferente acestora în condițiile contractelor de concesiune.

Cât privește reorganizarea Î.S. ASD în S.A. ASD și modificarea cadrului normativ în sensul dat, expertiza anticorupție efectuată de CNA a constatat mulți factori de risc și riscuri de corupție, expuse în Raportul de expertiză anticorupție nr.ELO23/8548 din 20.02.2023³⁵.

³⁴ <https://www.asd.md/misiuni-si-obiective/>

³⁵ https://www.cna.md/report_view.php?l=ro&id=8971

În acest sens, se recomandă MEI, APP și ASD să țină cont de riscurile ce au un potențial de stagnare a procesului de reorganizare a ASD, în special riscurile de fraudă și corupție.

2. ASD-ul repartizează mijloace financiare pentru întreținerea curentă a drumurilor fără a avea proceduri clare și aplicabile. Problemele de ordin operațional constatate ar putea condiționa materializarea riscului de abuz de funcție, influențe necorespunzătoare sau favoritism.

La nivel instituțional, distribuirea mijloacelor financiare alocate pentru întreținerea drumurilor publice naționale este efectuată în baza Regulamentului aprobat prin Ordinul Directorului general interimar al ASD nr.84/03.06.2022.

Cât privește modalitatea de distribuire a mijloacelor financiare alocate pentru întreținerea curentă a drumurilor, se constată preluarea *mot a mot* a conținutului art.1 alin. (2) din Legea fondului rutier nr.720/1996 și parțial din Metodologia privind ajustarea lungimii drumurilor publice la lungimea echivalentă, aprobată prin ordinul Ministerului Economiei și Infrastructurii nr.372/11.12.2017³⁶.

În conformitate cu art.1 alin. (1) din Legea nr.720/1996, mijloacele fondului pentru drumurile publice naționale se distribuie în funcție de numărul de kilometri echivalenți administrați. Legea stabilește distribuirea mijloacelor financiare alocate deja prin programul aprobat de Guvern prin utilizarea următoarei formule:

$P_{kmc} = FR / N_{kmc}$ unde:

P_{kmc} – mijloacele financiare care revin unui kilometru echivalent;

FR – mijloacele financiare alocate prin programul anual de repartizare a mijloacelor fondului rutier aprobat de Guvern

N_{kmc} – numărul de kilometri echivalenți.

Prin Metodologia privind ajustarea lungimii drumurilor publice la lungimea echivalentă a MEI este stabilită metoda de calcul a componentei N_{kmc} din formula supra. Regulamentul ASD privind modalitatea de distribuire a mijloacelor financiare alocate pentru întreținerea drumurilor publice naționale transpune formulele pentru calculul lungimii în kilometri echivalenți, a coeficienților privind lățimea părții carosabile, privind podurile și podețele.

De altfel, Regulamentului ASD privind modalitatea de distribuire a mijloacelor financiare alocate pentru întreținerea drumurilor publice naționale nu stabilește modalitatea de implementare a cadrului normativ în domeniu. Documentul nu relevă cu privire la termenii și perioadele de execuție, subdiviziunile responsabile, modalitatea de coordonare între subdiviziuni și cu superiorii, coordonarea cu „Antreprenorii”³⁷,

³⁶ https://www.legis.md/UserFiles/Image/RO/MEco/metodologia_372.doc

³⁷ În baza contractelor de antrepriză, „Antreprenor” este SA Drumuri care se obligă să execute lucrările de întreținere curentă a drumurilor

efectuarea modificărilor și ajustarea sumelor regăsite ulterior în acordurile adiționale la contractele de antrepriză etc.

Mai mult, fără proceduri interne, la semnarea contractelor de antrepriză, ASD-ul își rezervă dreptul de a majora sau micșora volumul mijloacelor financiare alocate pentru activitățile de administrare și întreținere a drumurilor, în dependență de starea drumurilor sau finanțarea din Fondul rutier.³⁸

3. Vulnerabilitatea sistemului de planificare a activităților de întreținere curentă rezidă din practicile de asumare a angajamentelor contractuale în lipsa unor resurse financiare aprobate corespunzător, ceea ce constituie un factor de risc extern în afara controlului ASD.

Obligațiile contractuale obligă antreprenorii să prezinte lunar Direcției tehnică și calitate din cadrul ASD-ului darea de seamă privind lucrările efectuate și materialele folosite la întreținerea drumurilor publice naționale.

În mod tradițional, persoanele cu funcții de conducere din cadrul SA Drumuri prezintă darea de seamă lunară la ASD, având o zi stabilită pentru fiecare societate pe acțiuni, începând cu data de 3 a fiecărei luni. Informația prezentată în darea de seamă cu calcule și facturi anexate este verificată de responsabilul din partea ASD și contrapusă cu datele Programului 1C Server³⁹ deținute de ASD. Unei verificări minuțioase este supusă informația despre materialele de construcție folosite în procesul de întreținere curentă a drumurilor.

Potrivit contractului, achitarea pentru lucrările efectuate este efectuată doar în baza procesului-verbal de recepție a lucrărilor executate semnate de către ambele părți contractante. Prin urmare, Antreprenorii eliberează pentru ASD factura fiscală pentru recepționarea volumului de lucrări executat în luna precedentă și accepta de ASD, inclusiv cu indicarea costului lucrărilor.

În baza clauzelor contractuale „Beneficiarul poate achita în avans până la 10% din suma lunară planificată și repartizată, restul sumei se va achita eșalonat, în termen de până la 30 de zile calculate din data recepționării facturii fiscale, în dependență de finanțarea din Fondul rutier, în limita mijloacelor disponibile”.

În cadrul vizitelor de documentare în teritoriu s-a constatat că ASD-ul nu efectuează achitări în avans, dar se conformează obligației și achită facturile în termen de 2-4 zile lucrătoare. Cu toate acestea, se constată cazuri în care ASD-ul își onorează obligațiile contractuale cu întârziere, cauza fiind lipsa mijloacelor financiare. De remarcat, că ASD-ul și-a rezervat dreptul dat în clauzele contractuale – „[...] în dependență de finanțarea din Fondul rutier, în limita mijloacelor disponibile”.

³⁸ Pct.2.4 din Contractul de antrepriză pentru a.2022

³⁹ pentru mai multă informație cu privire la Programul 1C, a se vedea pct.6 din compartimentul dat

În consecință, sunt afectate bugetele ASD și SA Drumuri.⁴⁰ Drept confirmare se prezintă un extras din comunicatul din 14 iulie 2023 intitulat “Peste 1500 de drumari nu și-au luat salariile de două luni. Printre ei, și cei care au reabilitat traseul spre Bulboaca.”

De două luni, peste 1500 de drumari din Moldova nu și-au luat salariile. Reprezentanții SA Drumuri Criuleni, care are contractat cu Administrația de Stat a Drumurilor susțin că, în loc de salarii, primesc doar promisiuni.

„- Eu sunt de la sectorul Anenii Noi, noi undeva 670 de mii de lei, numai sectorul nostru are de achitat pe lună. Înmulțim deja cate luni și câte sectoare sunt pe republică și asta e situația.

- Cei de la Administrație ce vă spun?

- Luni, marți, miercuri...”

Președintele Asociației drumarilor susține că a purtat nenumărate discuții cu reprezentanții guvernului, însă fără rezultat.

Printre cei care așteaptă ca statul să-și plătească datoriile se numără și cele patru companii de construcții, care au lucrat zi și noapte pentru ca drumul de la Sângera până în localitatea Bulboaca, pe care s-au deplasat participanții summitului din 1 iunie, să fie finalizat în termen. Lucrările au costat 225,7 milioane de lei, iar banii urmau să fie alocați din fondul rutier. Până acum, însă, a fost achitată doar jumătate din sumă.

„O parte s-a achitat din aceste mijloace, dar au mai rămas la ziua de azi undeva vreo 96 de milioane neachitate. Nici domnul prim-ministru nu ne-a promis că aceste mijloace financiare se vor achita. Toți au luat credite, toți au luat împrumuturi ca să execute lucrările, acum nu mai putem întoarce nici creditele și nici impozitele.”

Prin urmare, la etapa semnării contractelor, ASD-ul conștientizează problema indisponibilității resurselor bugetare, iar antreprenorii își manifestă deschiderea pentru acceptarea achitărilor efectuate tardiv. Executarea lucrărilor în circumstanțe de amenințare continuă privind lipsa de resurse financiare, poate condiționa efectuarea de lucrări de o calitate redusă ori parțială. **Lipsa unui raport echitabil dintre disponibilitatea resurselor bugetare și capacitatea de implementare a lucrărilor asumate afectează în mod direct obiectivele asumate de ASD pentru întreținerea calitativă a drumurilor publice naționale prin implementarea politicii statului în domeniul drumuri.**

În consecință, sunt neglijate principiile de bază privind garantarea siguranței traficului rutier, stabilite prin art.3 din Legea privind siguranța traficului rutier nr.131/2007, în special prioritatea vieții și integrității corporale a participanților la trafic.

La situația de 01 august 2023, ASD-ul înregistrează restanțe la achitarea plăților pentru lunile mai-iunie 2023 din motivul lipsei mijloacelor financiare. Reținerea achitării facturilor/plăților pentru lucrările prestate practic blochează activitatea SA Drumuri din teritoriu, prin acumularea datoriilor salariale, neachitarea impozitelor și taxelor, imposibilitatea procurării și achitării materialelor de construcție utilizate pentru întreținerea drumurilor și combustibilului pentru mijloacele de transport și altă tehnică pusă în funcțiune etc.

⁴⁰ <https://tv8.md/2023/12/07/peste-1500-de-drumari-nu-si-au-luat-salariile-de-doua-luni-printre-ei-si-cei-care-au-reabilitat-traseul-spre-bulboaca/234349>

Practica demonstrează că anual, SA Drumuri execută lucrări de întreținere a drumurilor, valoarea cărora depășește semnificativ volumul alocațiilor oferite de ASD în limitele Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale aprobat de Guvern. Îndată după aprobarea dărilor de seamă anuale și stabilirii diferenței de cost pentru volumul lucrărilor executate peste alocațiile obținute, cu fiecare din cele 10 societăți pe acțiuni sunt încheiate acorduri adiționale la contractul de bază. ASD-ul vine cu inițiativa de încheiere a acordurilor adiționale după ce Guvernul modifică Programul privind repartizarea mijloacelor fondului rutier prin suplینirea sumelor. Spre exemplu, pentru a.2022 cuantumul mijloacelor financiare alocate pentru întreținerea curentă a drumurilor a fost mărit cu circa 60%. Cu toate acestea, la planificarea și repartizarea alocațiilor din fondul rutier la început de an calendaristic, nu se ține cont de suma finanțărilor suplimentare efectuate pe parcursul anului. În sensul dat, deficitul de mijloace financiare este unul previzibil și care, în mod inevitabil, va duce la achitarea cu întârziere a lucrărilor și serviciilor prestate de SA Drumuri.

Prin compararea mijloacelor financiare repartizate de ASD la semnarea în perioada anilor 2020-2023 a contractelor de antrepriză pentru lucrări de întreținere curentă a drumurilor, se constată că sumele alocate în a.2023 sunt mai mici decât cele repartizate în a.2020. Drept confirmare, se prezintă informația prezentată de ASD cu privire la mijloace financiare alocate pentru întreținerea curentă a drumurilor publice naționale în perioada anilor 2020-2023 (mii lei):

	km în gestiune la data de 1.01.2023	a.2020		a.2021		a.2022		a.2023
		la semnarea contractului	la finele anului (A.A. nr.1)	pentru anul 2021 (A.A. nr.2)	la finele anului (A.A. nr.3)	la semnarea contractului	la finele anului (A.A.)	la semnarea contractului
SA Drum. Cahul	500,460	38 276,3	44 264,7	34 863,4	42 043,7	32 355,5	50 838,6 (+18 483,5)	32 740,6
SA Drum. Căușeni	452,29	29 529,0	32 612,8	28 564,1	33 525,9	25 153,9	41 289,8 (+16 136,9)	28 356,5
SA Drum. Cimișlia	439,85	29 385,0	32 090,4	24 453,4	31 000,7	25 240,7	45 734,5 (+20 502,8)	28 480,7
SA Drum. Criuleni	458,45	46 325,5	61 075,0	45 504,7	56 740,7	40 142,8	58 864,2 (+18 721,4)	42 598,8
SA Drum. Edineț	637,365	42 102,3	45 513,1	42 265,9	56 049,8	36 668,1	55 361,5 (+18 693,4)	40 639,7
SA Drum. Ialoveni	642,48	46 748,5	48 973,5	42 168,1	52 968,1	40 822,2	61 068,3 (+20 246,1)	38 569,8

SA Drum. Orhei	478,59	43 892,5	42 901,3	39 880,6	48 906,1	37 241,2	59 856,6 (+22 615,4)	37 972,6
SA Drum. Rîșcani	451,118	32 040,3	37 947,8	31 658,7	38 021,8	27 058,2	41 654,7 (+14 596,5)	29 455,8
SA Drum. Soroca	532,152	37 603,0	38 551,8	37 245,1	42 790,5	30 956,0	56 477,3 (+25 521,3)	33 877,2
SA Drum. Strășeni	565,84	41 648,1	48 225,0	36 793,7	51 174,3	36 671,8	59 774,6 (+23 102,8)	36 516,3

Problema în cauză a fost remarcată anterior și de Curtea de Conturi ca urmare a efectuării auditului conformității privind gestionarea patrimoniului public de către Întreprinderea de Stat „Administrația de Stat a Drumurilor” în anul 2020.

Extras din Raportul Curții de Conturi⁴¹

Auditul a determinat că ASD și MEI tratează SA Drumuri ca părți afiliate, având în vedere că majoritatea acestora sunt dependente financiar de întreprindere și minister. Această relație a determinat în anul auditat executarea de către SA Drumuri a unor lucrări de întreținere și reparație a drumurilor publice naționale, în valoare totală de 48.951,7 mii lei, neconform, în lipsa prevederilor contractuale, acordurile adiționale fiind întocmite și semnate ulterior la data de 30.12.2020. În contextul dat, de menționat și faptul că, contrar prevederilor legale, ASD și SA Drumuri au agreeat în contractele de antrepriză prelungirea automată a acestora, fapt ce a generat asumarea angajamentului părților de prelungire a relațiilor contractuale în anul auditat. Din această cauză, în perioada 01.01 – 15.05.2020, au fost solicitate, executate și recepționate lucrări de întreținere, în sumă de 155.492,3 mii lei, în lipsa resurselor financiare prevăzute, aprobate și contractate corespunzător cerințelor normative, volumul lucrărilor realizate fiind determinat de limita mijloacelor alocate pentru anul precedent.

Vulnerabilitatea sistemului de repartizare a mijloacelor fondului rutier pentru întreținerea drumurilor publice naționale, ca factor de risc extern este neglijată în mod continuu de ministerului de resort, Consiliul Fondului rutier, fondator și Guvern și afectează în mod direct calitatea drumurilor publice naționale, siguranța rutieră, eficiența și eficacitatea activității entităților publice, inclusiv a celor fondate de stat cu scopul desfășurării activității de întreprinzător în domeniul drumuri.

⁴¹ p. 24 Raportul auditului conformității privind gestionarea patrimoniului public de către Întreprinderea de Stat „Administrația de Stat a Drumurilor” în anul 2020 https://www.ccrm.md/ro/decision_details/1135/hotararea-nr58-din-26-noiembrie-2021-cu-privire-la-raportul-auditului-conformitatii-privind-gestionarea-patrimoniului-public-de-catreintreprinderea-de-stat-administratia-de-stat-a-drumurilor-in-anul-2020

4. Existența de relații contractuale în lipsa unei poziții de egalitate juridică. Imixtiunea ASD-ului în afacerile antreprenorului prin promovarea sistematică a materialelor de construcție fabricate de anumiți parteneri și lipsa de transparență a exercițiului de „apărare a prețurilor”.

În prim plan se atestă dependența SA Drumuri de alocațiile obținute din Fondul rutier, din motiv că activitatea de bază a întreprinderilor ține de contractele de întreținere curentă, semnate anual cu ASD. După cum este menționat mai sus, tratarea de către ASD și MEI a SA Drumuri ca parte afiliată ASD a fost remarcată și de auditorii Curții de Conturi.

Legislația recunoaște egalitatea participanților la raporturile civile și neadmiterea imixtiunii în afacerile private (art.1 alin.(1) Cod civil), datorită căruia nici una dintre părți nu poate impune celeilalte voința sa, ceea ce se exprimă în nesubordonarea unei părți față de cealaltă parte a raportului juridic respectiv, iar antreprenorul este liber în alegerea modului de efectuare a lucrărilor (art.1329 CC).

Ca urmare a analizei contractelor de antrepriză pentru lucrările de întreținere de rutină și administrare a drumurilor semnate între ASD de pe poziția de *Beneficiar* și SA Drumuri în calitate de *Antreprenor* nu se atestă careva prevederi care în mod direct ar contravine cadrului normativ național.

În cadrul vizetelor de documentare în teritoriu s-a constatat că ASD-ul emite cu regularitate pentru SA Drumuri “Recomandări” privind furnizorii materialelor de construcție. De remarcat că procedura în cauză nu este reglementată de vreun document intern al ASD, al fondatorilor ori a ministerul de ramură.

Cu titlu de exemplu se prezintă documentele întitulate “Recomandare privind utilizarea materialelor de construcție fabricate de antreprenori în anul 2022” elaborate pentru lunile iulie, august și septembrie 2022 și expediate antreprenorilor prin email de Serviciul recepție lucrări rutiere din cadrul Direcției tehnice și calitate a ASD. Regulamentele de activitate a subdiviziunilor menționate nu stabilesc careva drepturi ori obligații în sensul dat.

Recomandările vizează materiale de construcție precum: emulsia bituminoasă, betonul asfaltic cu criblura BA 16 și betonul asfaltic deschis cu pietriș concasat BAD 22,4, costul și producătorii recomandați. Luând în considerație că perioada de timp pentru transportarea betonului proaspăt este una limitată (circa 60 min.), antreprenorilor le sunt recomandate uzinele de producere amplasate la o distanță acceptabilă pentru transportare. Totodată, documentul conține informații cu privire la data **aprobării prețului** pentru fiecare producător în parte.

Prin urmare, se constată că pe de o parte ASD-ul recomandă lista producătorilor în baza propriilor analize efectuate, ce pare a fi în beneficiul SA Drumuri, iar pe de altă parte, nu dispune de o procedură în sensul dat. ASD nu face publice careva anunțuri

privitor la solicitarea ofertelor de prețuri pentru anumite categorii de emulsie/beton asfaltic. În cadrul vizitelor de documentare, responsabilii din cadrul ASD au infirmat faptul că ar influența deciziile SA Drumuri în vederea identificării și contractării furnizorilor de materiale de construcții. Ultimii își pot alege furnizorii în condițiile respectării calității și a cuantumului resurselor alocate.

Cu toate acestea, în cadrul vizetelor de documentare în teritoriu, SA Drumuri au confirmat că recepționează asemenea “Recomandări” cu privire la furnizori (de la care ar urma să procure materiale de construcție) și „prețul apărat”, fiind prezentate în acest sens ultimele recomandări recepționate prin mail de la ASD.

De menționat că contractul de antrepriză pentru lucrările de întreținere a drumurilor semnat de ASD cu fiecare din SA Drumuri în parte nu stabilește vreo clauză despre furnizorii și prețurile recomandate de ASD. Cu toate acestea, este stabilită răspunderea antreprenorului “pentru calitatea proastă a materialului **procurat de sine stătător și utilizat la executarea lucrărilor**” (pct.8.3), **enunț ce scutește de răspundere în caz de o calitate necorespunzătoare a materialului procurat la sugestia ASD.**

Potrivit informațiilor oferite în cadrul vizitelor de documentare, SA Drumuri prezintă lunar la ASD darea de seamă privind lucrările efectuate și materialele folosite la întreținerea drumurilor publice naționale. SA Drumuri afirmă că la prezentarea și verificarea dărilor de seamă sunt acceptați doar furnizorii care și-au „apărat prețurile” la ASD, procedură prin care exponenții sectorului privat, specializați în domeniul drumuri, prezintă la ASD cu regularitate și din proprie inițiativă ofertele de prețuri pentru materialele de construcție expuse spre comercializare. Prețurile în cauză pot fi negociate cu ASD, care îndată după “apărarea prețurilor” expediază informația prin email în teritoriu fără aplicarea vreo unei semnături sau ștampile ce i-ar oferi o valoare legală. O situație identică a fost stabilită și la procurarea nisipului, pietrișului, prundișului, pietrei concasate și a sării tehnice.

Constatările arată, că deși ASD-ul își dorește aplicarea unui mecanism de supraveghere a gestionării resurselor financiare alocate SA Drumuri, lipsa unei proceduri în sensul dat facilitează materializarea riscurilor de corupție precum: abuzul de funcție, depășirea atribuțiilor de serviciu, exercitarea atribuțiilor sub presiunea influențelor necorespunzătoare.

Aplicarea netransparentă, lacunară și defectuoasă a exercițiului de „apărare a prețurilor” în formula actuală ar putea duce la restrângerea concurenței și lezării intereselor legitime ale societăților comerciale cu genuri similare de activitate, inclusiv favorizarea unor agenți economici.

5. Lipsa de proceduri administrative cu privire la planificarea și ajustarea lucrărilor și serviciilor planificate sporește probabilitatea de a lua decizii subiective și arbitrare.

Din punct de vedere administrativ, activitățile de întreținere curentă se clasifică în:

- **lucrări și servicii executate în mod planificat** și
- **lucrări și servicii executate în regim de urgență**, o parte din care, sunt totuși previzibile.

Cea mai cunoscută metodă de planificare a lucrărilor de întreținere a drumurilor este metoda bazată pe borderoul de defecte, conform cărora se determină tipurile și volumele lucrărilor pe fiecare secțiune a drumurilor. Borderoul de defecte se întocmește în cadrul inspecțiilor periodice și evaluărilor calității întreținerii drumurilor.

În condițiile Contractului de antrepriză pentru lucrările de întreținere a drumurilor, „locul și volumul concret al lucrărilor necesare se determină de către Antreprenor prin coordonare cu responsabilul tehnic din teritoriu, desemnat de ASD”.

ASD-ul efectuează planificarea lucrărilor aferente întreținerii drumurilor în baza *CP D.02.24:2019 Clasificarea și periodicitatea executării lucrărilor de întreținere și reparație a drumurilor publice*. Potrivit documentului, evaluarea stării tehnice a drumurilor, stă la baza planificării categoriilor de lucrări de întreținere ce urmează a fi realizate. Evaluarea este efectuată de ASD, la finalizarea perioadei de iarnă, atunci când urmare a ploilor, lapoviței, ninsorilor, degradările sunt mult mai vizibile și permit inventarierea și evaluarea lor mai corectă. Deciziile pentru alegerea activităților de bază de întreținere se adoptă pe baza rezultatelor de diagnostic și de evaluare a stării drumurilor. Procesul de planificare este unul continuu. Programul de lucrări și modul de realizare urmează a fi actualizate sistematic, ținând cont de dezvoltarea deformațiilor și degradărilor, întârzierile și întreruperile lucrărilor rutiere, cauzate de factorii climaterici, schimbarea furnizorilor de materiale și utilaje, modificarea volumului de finanțare etc. Cea mai cunoscută metodă de planificare a lucrărilor de întreținere a drumurilor este metoda bazată pe borderoul de defecte, care se întocmește în cadrul inspecțiilor periodice și evaluărilor calității întreținerii drumurilor.⁴²

Se atestă că entitatea evaluată nu dispune de reglementări interne cu privire la organizarea etapei de planificare și ajustare a lucrărilor și serviciilor de întreținere a drumurilor.

În teritoriu, în corespundere cu *CP D.02.02-2013 Organizarea executării lucrărilor la întreținerea și reparația drumurilor. Ghidul maistrului rutier*,⁴³ antreprenorii delegă maiștrilor rutieri împuternicirile pentru elaborarea lunară a planul grafic de executare a lucrărilor pentru fiecare obiect sau sector de executare a lucrărilor. La baza elaborării planului stau inspecțiile efectuate de maiștrii tehnici privind starea drumurilor, lucrărilor de artă și a construcțiilor aferente care fac parte integrantă din

⁴² CP D.02.24: 2019

⁴³ https://www.asd.md/wp-content/uploads/2021/02/CP_D.02.02-2013-Ghidul-maistrului.pdf

drum în raza de activitate a sectorului de întreținere administrat de acesta. Defectele și necorespunderile nivelului de întreținere și cerințele normate, constatate în cadrul inspectării, se introduc de către maistrul rutier în registrul inspectărilor zilnice.

Proiectele de planuri sectoriale, elaborate de maiștrii tehnici, sunt coordonate cu șefii de sector, inginerul șef al societății pe acțiuni și ulterior cu responsabilii tehnici din teritoriu. Draftul de plan întocmit de antreprenor, are la bază proiectele de planuri sectoriale și este prezentat Direcției siguranță și întreținerea construcțiilor rutiere a ASD pentru coordonare și aprobare, de regulă, până la data de 3 a lunii în gestiune.

Cât privește ajustarea categoriilor de lucrări planificate, acestea sunt dirijate de responsabilul tehnic, în unele cazuri, prin utilizarea platformei Viber, fără a fi oficializate.

În circumstanțele invocate, împuternicirile discreționare ale responsabilului tehnic ar putea permite desfășurarea de lucrări arbitrare, fără a ține cont de necesități, prin favorizarea anumitor sectoare/lucrări în detrimentul siguranței circulației rutiere.

6. Raportarea executării lucrărilor este afectată de nerespectarea de către ASD a propriilor reglementări, practici ce condiționează apariția riscurilor de fraudă și corupție atât în interiorul ASD, cât și în carul SA Drumuri.

În conformitate cu clauzele contractuale, SA Drumuri sunt obligate să raporteze zilnic despre volumul de lucru executat prin intermediul „Programei 1C Server” deținută de ASD. Pentru executarea obligației de raportare, antreprenorii au numit una-două persoane responsabile de introducerea informației în programul 1C ținut de ASD. În cadrul vizitelor de documentare efectuate la SA Drumuri s-a constatat că informația este introdusă, de regulă, cu întârziere de câteva zile, din considerentul că responsabilii din teritoriu nu dispun de informația veridică privitor la lucrările executate la sfârșitul zilei de lucru. Situația este una explicabilă din motivul lungimii drumurilor publice deservite și a multitudinii de subindicative (lucrări minore), ce urmează a fi introduse în program. Mai mult, după cum au relatat responsabilii, programul 1C Server nu include toate tipurile de lucrări executate, cum ar fi spre exemplu lucrările de amenajare (grunduirea pereților etc.), în consecință raportarea prin 1C fiind una incompletă.

La rândul său, ASD-ul, emite dispoziții prin care obligă responsabilii tehnici să verifice zilnic lucrările executate de antreprenori și să le vizeze în programul 1C în termen de a doua zi lucrătoare până la orele 12:00, însă nu mai târziu de ziua de vineri a fiecărei săptămâni. După verificarea lucrărilor și volumelor în programul 1C responsabilul tehnic este obligat să blocheze accesul. În acest fel, ASD-ul oferă posibilitatea responsabililor din teritoriu de a completa/modifica datele raportate prin Programul 1C, cu admiterea tacită a raportărilor tardive.

Mai mult, în cadrul vizetelor de documentare au fost stabilite cazuri în care responsabilii din teritoriu aveau accesul deschis la raportările efectuate cu 2-3 săptămâni în urmă. Este inadmisibilă situația în care accesul la sistem nu a fost blocat pentru o perioadă mai mare de 2 luni, ceea ce ar putea permite modificarea/distorsionarea datelor raportate după prezentarea la ASD a dărilor de seamă lunare.⁴⁴

Analiza efectuată arată că în pofida includerii în clauzele contractuale, *Programul 1C Server* nu este un program instituționalizat la nivel de ASD. În circumstanțele date lipsește temeiul juridic pentru impunerea utilizării programului dat atât pentru personalul ASD, cât și pentru raportarea de către antreprenori a volumului de lucrări efectuate zilnic.

Se recomandă ASD-ului să elaboreze și să aprobe reguli interne cu privire la implementarea și aplicarea Programului 1C Server.

7. Utilizarea termenilor noi, care nu sunt definiți

În textul contractului se operează cu termeni nedefiniți precum „*întreținere de rutină*”.

CPD.02.24:2019 Clasificarea și periodicitatea executării lucrărilor de întreținere și reparație a drumurilor stabilește și definește termenii de întreținere curentă și întreținere periodică.

Un alt document normativ NCM D.2.04:2018 Drumuri și poduri. Normativ pentru întreținerea drumurilor naționale pe criterii de performanță, de asemenea nu operează cu termenul dat.

O problemă identică se constată în conținutul programelor anuale de repartizare a mijloacelor fondului rutier aprobate de Guvern. Concomitent cu utilizarea termenilor nedefiniți, se constată utilizarea neuniformă a termenilor „*întreținere de rutină*”, „*întreținerea de rutină/curentă pe timp de vară*” și „*întreținerea de rutină a drumurilor publice naționale pe timp de iarnă*” pe timp de iarnă”.

Întru excluderea dificultăților în aplicarea cadrului normativ enunțat ce generează lipsă de claritate și previzibilitate, se recomandă excluderea practicilor de utilizare a termenilor nedefiniți și a practicilor de utilizare neuniformă a termenilor.

⁴⁴ Situația dată este descrisă detaliat la compartimentul „Responsabili tehnici” din raport (pag.86)

ACTIVITATEA DE CONTRACTARE

EVALUAREA ACTIVITĂȚII DE ACHIZIȚII

1. Pre-licitație (identificare de necesități, planificare)

Din punct de vedere operațional, ASD-ul a optat pentru efectuarea achizițiilor de bunuri, lucrări și servicii aferente administrării drumurilor naționale în condițiile *Legii privind achizițiile publice nr.131/2015*.

În temeiul art. 13 alin. (5) din actul normativ sus menționat, *orice altă entitate care nu întrunește cumulativ cerințele de autoritate contractantă poate fi calificată autoritate contractantă, la dorința sau la decizia organelor de conducere competente, cu condiția efectuării achizițiilor în strictă conformitate cu prezenta lege.*

Achizițiile sunt efectuate din mijloacele Fondului rutier, cuantumul cărora este stabilit prin **Legea bugetului de stat** pentru anul respectiv. Prin *art. 2 alin. (1) din Legea bugetului de stat pentru a.2023 nr.359/22.12.2022*, pentru Fondul rutier sunt aprobate **alocații în sumă 1 485 348,4 mii de lei**.

Cât privește alocațiile oferite prin Legea bugetului de stat, este de menționat că pentru a.2023, suma oferită este mai mică cu circa 326 milioane lei comparativ cu a.2022 și mai mică cu peste 120 milioane lei, în comparație cu anul pandemic 2020.

<i>Cadrul normativ</i>	<i>Diferența (mii de lei)</i>
Legea bugetului de stat pentru a.2020, nr.172/19.12.2019 1 718 789,6 mii de lei, substituită ulterior cu 1 605 789,6mii lei⁴⁵	- 113 000
Legea bugetului de stat pentru a.2021, nr.258/16.12.2020 1 532 059,8 mii de lei	
Legea bugetului de stat pentru a.2022, nr.205/06.12.2021 1 485 348,4 mii de lei, substituită ulterior cu 1 810 899,9 mii lei⁴⁶	+ 325 551,5
Legea bugetului de stat pentru a.2023, nr.359/22.12.2022 1 485 348,4 mii de lei	

În acest mod se constată factori de risc externi precum alocarea insuficientă de mijloace financiare pentru administrarea și dezvoltarea infrastructurii rutiere. Pe fundalului creșterii prețurilor la combustibil, materia primă și a costului lucrărilor și serviciilor în domeniul drumuri, se deduce probabilitatea scăderii volumului de lucrări și servicii contractate de ASD și/sau a calității lor.

⁴⁵ Legea privind modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2020 nr. 172/2019, nr. 173/11.09.2020

⁴⁶ Legea privind modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2022 nr. 205/2021, nr. 260/ 08.09.2022

Problema invocată, ar putea influența riscuri de fraudă și corupție precum: *favorizarea anumitor agenți publici cu experiență în domeniu, practici de concurență neloyală, influențe necorespunzătoare, abuzuri de funcție, obținere de remunerații ilicite pentru finanțarea unui anumit proiect, introducerea de date denaturate în rapoartele prezentate etc.*

În situația creată probabilitatea de materializare a riscurilor de corupție în domeniul drumuri este direct proporțională cu quantumul deficitului de alocații bugetare pentru Fondul rutier.

În baza art.1 alin. (2¹) din Legea fondului rutier nr.720/1996, modul de distribuire a mijloacelor fondului pe capitole de cheltuieli pentru drumurile publice naționale se aprobă anual de Guvern. *Programul privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pentru a. 2023 a fost aprobat prin HG nr.73/22.02.2023 și prevede cheltuieli totale în valoare de 1 485 348,4 mii lei, în conformitate cu cheltuielile aprobate prin Legea bugetului de stat pentru a.2023.*

Odată cu aprobarea Legii bugetului, ASD-ul se face responsabil de elaborarea și înaintarea propunerilor în adresa MIDR pentru elaborarea Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile naționale, pe următoarele articole de cheltuieli:

1. *Întreținerea drumurilor publice naționale, divizată în: întreținerea curentă pe timp de vară/iarnă și lucrări și servicii pentru întreținerea periodică;*
2. *Lucrări privind reparația de drumuri și poduri;*
3. *Reparații capitale ale drumurilor și podurilor;*
4. *Elaborarea și adaptarea documentelor normative, a regulamentelor și a specificațiilor tehnice etc.;*
5. *Gestionarea drumurilor publice (inclusiv cheltuieli de arbitraj);*
6. *Executarea lucrărilor de proiectare, evaluarea drumurilor și podurilor, procurarea terenurilor;*
7. *Dezvoltarea bazei de producție a unităților care efectuează lucrări de întreținere a drumurilor S.A. "Drumuri", procurarea tehnicii și a utilajului pentru acestea;*
8. *Executarea lucrărilor de cercetare științifică, transfer tehnologic, aplicate la sectoare experimentale de drumuri și poduri;*
9. *Cofinanțarea proiectelor de reabilitare a drumurilor;*
10. *Procurarea utilajului și a echipamentului (dotarea laboratorului de încercări; măsurarea traficului pe drumurile naționale; extinderea sistemului de prognoze și control al condițiilor de circulație).*

Luând în considerație că ASD-ul nu dispune de reglementări/proceduri aprobate cu privire la organizarea și desfășurarea procedurii de licitație, evaluarea procedurii de achiziții a fost realizată în baza vizetelor de documentare efectuate la ASD și aplicarea metodei interviului membrilor grupurilor de achiziție a întreprinderii.

În cadrul vizetei de documentare efectuate la ASD s-a constatat că etapa de identificare și prioritizare a sectoarelor de drumuri pentru intervențiile ce urmează a fi efectuate în anul calendaristic următor, este una complexă și de durată. Activitatea este realizată prin aplicarea softurilor, tehnicii speciale, și necesită o colaborare activă și responsabilă efectuată între direcțiile de profil a entității evaluate. Procedura include în sine și un calendar de realizare a activităților, care de regulă începe în luna septembrie a anului de gestiune cu examinarea stării drumurilor.

La baza exercitării procedurii date sunt: *Regulile privind investigarea și evaluarea stării drumurilor, aprobate de MDRC în baza Codului Practic în construcții CP D.02.14 -2013*⁴⁷ și *Codul practic CP D.02.24:2019 Clasificarea și periodicitatea executării lucrărilor de întreținere și reparație a drumurilor publice*⁴⁸.

Investigarea drumurilor, potrivit CP D.02.14 -2013 constă în vizualizarea, colectarea și analiza informației privind parametrii, caracteristicile și condițiile de funcționare a drumurilor și construcțiilor rutiere, degradările și cauzele apariției acestora, caracteristicile fluxurilor de transport și a altei informații necesare pentru aprecierea și prognozarea evoluției stării tehnice a drumurilor și construcțiilor rutiere în procesul exploatării ulterioare.

Evaluarea stării funcționale este definită în Cod precum determinarea gradului de corespundere a proprietăților de serviciu a drumurilor, caracteristicilor și parametrilor de bază a acestora, cerințelor normative.

Scopul investigării și evaluării stării drumurilor constă în colectarea informației complete, obiective și veridice privind starea funcțională a drumurilor, condițiile de lucru a acestora și gradul de corespundere a proprietăților de utilizare efective, parametrilor și caracteristicilor cerințelor impuse de trafic. Totodată, Codul stabilește că investigarea și evaluarea stării drumurilor și construcțiilor rutiere se efectuează sistematic pe tot parcursul perioadei de exploatare în intervalele de timp stabilite.

Prin utilizarea procedeele de investigare și evaluare sunt stabilite sectoarele de drumuri care nu corespund cerințelor normative privind starea funcțională. Rezultatele acumulate servesc drept bază informațională pentru elaborarea proiectelor pentru reconstrucția, reparația capitală, reparația periodică și întreținerea drumurilor. Totodată, informația obținută servește pentru formarea și actualizarea sistematică a bazei automatizate de date rutiere (BADR).

Investigațiile pe teren se efectuează de ASD prin metoda combinată: (1) evaluarea vizuală cu măsurători simple care este pusă pe seama responsabililor tehnici ce activează în cadrul Direcției tehnice și calitate; (2) investigarea detaliată cu folosirea laboratoarelor specializate mobile, efectuată de Serviciul investigare și evidență rețea rutieră din cadrul Direcției evidența drumurilor și planificare lucrări.

⁴⁷ https://www.asd.md/wp-content/uploads/2021/02/CP_D.02.14-2013-Reguli_investig_evaluarea-starii-drumurilor.pdf

⁴⁸ https://www.asd.md/wp-content/uploads/2021/02/CP_D.02.24-2019.pdf

Analiza stării drumurilor este realizată cu ajutorul programelor analitice speciale computerizate HDM-IV și PAVER. De menționat că *Regulamentul de activitate a Serviciului planificare proiectări și devize din cadrul Direcției implementare proiecte a ASD*⁴⁹, stabilește drept unul din obiectivele subdiviziunii - elaborarea Programelor pentru proiectarea lucrărilor de reparație, reconstrucție, renovare și construcție a drumurilor naționale, a podurilor, a intersecțiilor și punctelor de trecere vamală, în baza analizei programei de prioritizare HDM-IV și PAVER. Programele date au fost implementate în cadrul realizării acțiunii nr.30 din *Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de transport și logistică pe anii 2013-2022, aprobată prin HG nr.827/28.10.2013* drept reacție la una din problemele definite în strategie - *lipsa unei metodologii transparente de identificare și prioritizare a proiectelor de infrastructură rutieră*.

În cadrul analizei efectuate se constată că problema **lipsei unei metodologii transparente de identificare și prioritizare a proiectelor de infrastructură rutieră este actuală și în a.2023. Factorul uman rămâne a fi decisiv.**

Informația obținută în baza analizei efectuate de programele analitice speciale computerizate este expediată prin mail șefilor de direcții din cadrul ASD pentru studiere și înaintare de propuneri la întocmirea proiectului programului de efectuare a lucrărilor pe drumurile naționale. Ulterior, întruniți în ședințe sub conducerea directoriului general adjunct al ASD, șefii de subdiviziuni prezintă propunerile de proiect spre dezbateri. Deciziile cu privire la propunerile de proiect (întreținere, reparație, construcție, reconstrucție etc.) detaliate, cu volumele preconizate de lucrări, a tipului de lucrări, costul lucrărilor etc. **sunt luate prin metoda excluderii obiectivelor** din informația livrată de programele analitice speciale. Suplimentar este întocmită o listă a proiectelor de așteptare. Sistematizarea informației per entitate este realizată de Serviciul drumuri din cadrul Direcției siguranța și întreținerea construcțiilor rutiere.

Propunerile de proiect sunt elaborate de ASD la solicitarea ministerului de ramură (MIDR).

Îndată ce Programul privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale este aprobat de Guvern, subdiviziunile structurale ale ASD-ului, conform domeniului de competență, ajustează propriile proiecte de programe. Programele elaborate în concordanță cu hotărârea Guvernului, sunt prezentate ministerului de ramură spre aprobare. Programele pentru anul curent au fost aprobate de MIDR în martie 2023.

Important că Caietele de sarcini, temele de proiectare, devizele estimative pentru achiziții sunt elaborate de membrii grupurilor de lucru responsabili de segmentul dat și coordonate cu președintele și vicepreședintele grupului de lucru, care totodată sunt superiorii direct și nemijlocit al executorului.

⁴⁹ Aprobat prin Ordinul directorului general interimar al ASD nr. 84 din 15.09.2022

Analiza cadrului intern de reglementare a determinat stabilirea următorilor factori de risc organizaționali:

- ✓ inexistența reglementărilor/unei proceduri interne cu privire la organizarea activităților de identificare și prioritizare a obiectivelor pe tipuri de lucrări, cu stabilirea responsabilităților conform domeniilor de competență a direcțiilor, precizarea calendarului activităților preconizate etc.
- ✓ fișele de post a personalului implicat, inclusiv a directorilor generali adjuncți, nu reflectă cu suficientă claritate atribuția în cauză;
- ✓ Regulamentul privind modalitatea de distribuire a mijloacelor financiare alocate pentru întreținerea drumurilor publice naționale, aprobat prin Ordinul directorului general interimar al ASD nr.84/03 iunie 2022 nu asigură transparența și obiectivitatea procesului de distribuire.

În concluzie: la nivel de ASD nu există o preocupare a managementului pentru crearea mecanismelor de control a activității de identificare și prioritizare a necesităților de întreținere, construcție și reparație a drumurilor și construcțiilor ingineresti.

De remarcat că probleme similare au fost reflectate în *RAPORTUL auditului conformității privind gestionarea patrimoniului public de către Întreprinderea de Stat „Administrația de Stat a Drumurilor” în anul 2020.*

Extras din Raportul auditului conformității privind gestionarea patrimoniului public de către ÎS ASD în anul 2020⁵⁰

Deși potrivit Programului privind repartizarea mijloacelor financiare pentru întreținerea drumurilor publice naționale MEI a aprobat alocații bugetare, în sumă de 3.000,0 mii lei [...], auditul a constatat că acestea au fost atribuite neconform, la propunerea ASD, în lipsa unor reglementări, justificări, calcule sau proceduri de achiziții aferente. ***Potrivit explicațiilor ASD, aceste alocații reprezintă o practică din trecut și nu reies în mod neapărat dintr-o metodologie, un sistem de calcul sau o cerință legală de atribuire.***

Extras din Raportul auditului conformității privind gestionarea patrimoniului public de către ÎS ASD în anul 2020⁵¹

MEI elaborează și aprobă anual programele interne și graficul de finanțare din fondul rutier al lucrărilor de întreținere și reparație a infrastructurii rutiere.

⁵⁰ https://www.ccrm.md/ro/decision_details/1135/hotararea-nr58-din-26-noiembrie-2021-cu-privire-la-raportul-auditului-conformitatii-privind-gestionarea-patrimoniului-public-de-catreintreprinderea-de-stat-administratia-de-stat-a-drumurilor-in-anul-2020

⁵¹ ibidem

Auditul atestă că procesul de elaborare a programelor interne aprobate de MEI a fost realizat în baza unor practici de lucru ale ASD, bazate pe inspectări periodice, **în lipsa unor proceduri specifice aferente, ceea ce a generat, în anul 2020, netransparență și neclaritate în privința criteriilor de selectare și prioritizare a obiectelor pentru întreținere periodică a drumurilor și reparație curentă a lucrărilor de artă.**

Conform informațiilor prezentate de ASD, entitatea **dispune de 50 de proiecte** de execuție cu privire la reconstrucția, reparația drumurilor și a construcțiilor ingineresti neimplementate, **valoarea cărora depășește cifra de 15 miliarde lei**. Cel mai vechi proiect neimplementat datează cu a.2010, pentru elaborarea căruia din bugetul fondului rutier a fost achitată suma de 200 milioane lei.

Proiectele de execuție nevalorificate sunt rezultatul procedurilor nereglementate și netransparente de stabilire a nevoilor și planificării achizițiilor de lucrări/servicii și a unor viziuni incerte cu privire la eficacitatea proiectelor de execuție, continuitatea și finalitatea implementării lor. În consecință, în condițiile insuficienței de mijloace financiare necesare pentru administrarea și dezvoltarea infrastructurii rutiere, circa 15 miliarde lei din bugetul public sunt consumați fără vreun aport la dezvoltarea și modernizarea rețelei rutiere naționale.

De fapt, proiectele de execuție finanțate din bugetul de stat ar trebui să fie elaborate, aprobate și gestionate în corespundere cu următoarele principii de bază:

principiul planificării strategice – potrivit căruia propunerile de proiecte vor fi supuse unui proces de stabilire a priorităților în ceea ce privește impactul asupra priorităților de politică și obiectivelor stabilite în documentele de planificare strategică pe termen mediu;

principiul performanței - potrivit căruia alocarea resurselor pentru proiecte și rapoartele de implementare a acestora se vor baza pe rezultatele previzionate, intermediare și finale;

principiul raportului cost-calitate – potrivit căruia beneficiarii proiectului trebuie să se asigure că vor utiliza resursele bugetare în mod economic, eficient și eficace, asigurând o rată cost-calitate înaltă;

principiul durabilității – potrivit căruia se va lua în considerare în planificarea și aprobarea proiectelor de execuție impactul și costurile;

principiul realismului – potrivit căruia disponibilitatea resurselor bugetare și capacitatea de implementare a proiectului se va lua în considerare în faza de planificare.

În aceste condiții, concluzionăm că ASD la elaborarea proiectelor de execuție cu privire la reconstrucția, reparația drumurilor și a construcțiilor ingineresti nu s-a ghidat

de principiile menționate supra, fapt care a atras nevalorificarea multiplelor proiecte de execuție, inclusiv utilizarea ineficientă a resurselor financiare publice.

Din aceste considerente, se recomandă ministerului de resort să elaboreze și promoveze un Regulamentul cu privire la proiectele de execuție privind reconstrucția, reparația drumurilor și a construcțiilor inginerești, care va fi aprobat prin HG și va stabili un mecanism de identificare, evaluare, planificare, aprobare, implementare, monitorizare și gestionare a proiectelor de execuție finanțate din bugetul de stat.

Probleme ce țin de distribuția neregulamentară și netransparentă a mijloacelor fondului rutier, care în consecință determină gestionarea ineficientă a acestuia sunt expuse și în investigația jurnalistică “Drumuri rele la “prețuri bune” efectuată în a.2018.

Extras Investigația jurnalistică “Drumuri rele la “Prețuri bune”⁵²

Potrivit auditorilor și experților, există multe nereguli, pierderi și riscuri de fraudă în gestionarea fondurilor publice destinate drumurilor. Distribuția neregulamentară și utilizarea ineficientă a Fondului Rutier în ultimii ani a rezultat în starea tot mai proastă a drumurilor naționale, iar situația drumurilor locale este și mai nesatisfăcătoare. **Reparația drumurilor atît la nivel național, cît și cel local nu are un caracter sistemic, alocarea mijloacelor se face în mod netransparent, discriminatoriu, iar investiții la scară largă se fac o dată la 4 ani, care, întâmplător sau nu, precedă alegerile parlamentare și locale.**

În cadrul evaluării se constată că în pofida lipsei de reglementări interne ce ar viza modalitatea de identificare și prioritizare a necesităților, ASD-ul nu identifică și nu analizează riscurile generate de problema dată.⁵³

Constatările arată, că **entitatea nu dispune de o procedură distinctă ce ar reglementa procedeele aplicate pentru etapa de planificare a achizițiilor.** Potrivit art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea privind achizițiile publice nr.131/2015, elaborarea planurilor anuale și trimestriale de efectuare a achizițiilor publice constituie una din atribuțiile grupului de lucru.

În funcție de domeniul în care urmează a fi efectuată achiziția, prin ordinul directorului general interimar al ASD au fost instituite **6 grupuri de lucru:**

1. Grupul de lucru pentru achiziția de lucrări și bunuri (lucrări curente, tratamente bituminoase, utilaje ș.a.) pentru întreținerea drumurilor publice, Ordinul nr. 07 din 06 ianuarie 2022;

⁵² Drumuri rele la “prețuri bune” <https://cpr.md/drumuri-rele-la-preturi-bune-2/>

⁵³ a se vedea Registrul riscurilor ASD pentru a.2023 <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2023/03/246-30.12.2022.pdf>

2. Grup de lucru pentru achiziția de utilaj și echipament destinat laboratorului de încercări și sisteme inteligente de dirijare a traficului rutier Ordinul nr. 08 din 06 ianuarie 2022;
3. Grupul de lucru pentru achiziția lucrărilor de proiectare, construcții și reconstrucții a drumurilor publice, Ordinul nr. 09 din 06 ianuarie 2022;
4. Grupul de lucru pentru achiziția serviciilor de executare a lucrărilor cadastrale în scopul atribuirii și achiziționării terenurilor Ordinul nr. 10 din 06 ianuarie 2022;
5. Grupul de lucru pentru realizarea procedurilor de achiziție a bunurilor, lucrărilor și serviciilor pentru necesitățile curente, producere, administrare și de asigurare a bazei tehnico-materiale a întreprinderii prin metoda licitației deschise, proceduri negociate și cererea ofertelor de prețuri Ordinul nr. 13 din 18 ianuarie 2022;
6. Grup de lucru pentru achiziția de servicii de cercetare și dezvoltare privind elaborarea documentelor normative Ordinul nr. 121 din 13 iulie 2022.

Ordinele fixează atribuțiile fiecărui membru al grupului de lucru, dispun cu privire la membrii supleanți și preluarea mandatului de către persoana numită în funcția respectivă, în caz de eliberare din funcție a membrului grupului de lucru.

Cât privește componența grupurilor de lucru: din 6 grupuri de lucru create, 4 sunt prezidate de 2 directori adjuncți ai întreprinderii și 2 grupuri de lucru - de persoane cu funcții de conducere cu statut de șefi de direcții, responsabili de domeniul respectiv prin fișele de post și regulamentele de activitate ale subdiviziunilor conduse.

În cazul directorilor adjuncți, **se constată o lipsă de reglementări privind sfera de competență și domeniile de activitate încredințate directorilor adjuncți.** Analiza fișelor de post a directorilor adjuncți **relevă sarcini, împuterniciri și responsabilități lacunare și formulate ambigui.** Sarcinile de bază ale funcției nu derivă din cele de ordin managerial și din domeniul de activitate subordonat, situație ce se extinde practic asupra tuturor compartimentelor fișei. **Pe fundalul de atribuții reale cu o sferă de acțiune mai largă decât cele formale, se constată inexistența instrumentelor de control din partea angajatorului și fondatorului privitor la activitatea directorilor adjuncți. În actualele circumstanțe, riscul abuzului de funcție ori depășirii atribuțiilor de serviciu este unul eminent.**

Contrar prevederilor stipulate în art.15 alin. (1) lit. a) din Legea nr.131/2015, **nici unul din ordinele de creare a grupurilor de lucru nu nominalizează responsabilul pentru elaborarea planurilor anuale și trimestriale de achiziții.** Mai mult, Regulamentul cu privire la activitatea grupului de lucru în domeniul achizițiilor publice aprobat prin HG nr.10/20.01.2020, în pct.27 sbpct.1) și 2) pune pe seama președintelui grupului de lucru sarcina de a examina, concretiza și aproba necesitățile autorității contractante de bunuri, lucrări și servicii în limitele mijloacelor financiare repartizate, precum și verificarea, aprobarea și semnarea planurilor anuale de efectuare a achizițiilor

publice. **În consecință, achizițiile publice la nivelul ASD-ului sunt efectuate în lipsa etapei de planificare.**⁵⁴

Conform *Regulamentului cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziții, aprobat prin HG nr.1419/2016, Planul de achiziții include ansamblul necesităților de bunuri, lucrări sau servicii pentru întreg anul bugetar, necesități care urmează a fi realizate prin încheierea unuia sau mai multe contracte de achiziții publice, în funcție de modul de planificare a acestora.*

În conformitate cu prevederile pct.18 din Regulamentul citat, *autoritatea contractată este obligată să publice pe pagina sa web planul provizoriu/anual de achiziții, în termen de 15 zile de la aprobarea acestuia sau în 5 zile de la modificarea acestuia.* Modelul planului de achiziție este aprobat prin Regulamentul menționat.

Începând cu anul 2022, entitatea nu face public Planul de achiziții, elaborat în corespundere cu cerințele stabilite de Regulamentul menționat supra.

În cadrul vizetelor de documentare efectuate la ASD s-a constatat că entitatea nu are elaborat și aprobat Planul de achiziții pentru a.2023 în conformitate cu regulamentul aprobat prin HG nr.1419/2016.

Pagina web a ASD face publice 18 *Planuri de achiziție pentru a.2023*⁵⁵ pe fiecare obiect de achiziție în parte, care nu pot fi considerate planuri de achiziții în sensul HG nr.1419/2016. Fiecare plan în parte este semnat de unul din președinții grupurilor de lucru, fiind aprobat de directorul general interimar sau directorul executiv al întreprinderii.

Entitatea nu dispune de un calendar realist privind achizițiile, atât pentru determinarea consecutivității expunerii obiectelor de achiziție, cât și a desfășurării întregului proces de achiziție, inclusiv etapa de atribuire și de execuție a contractului. **Eludarea exercitiului dat, poate conduce la eșecul procedurii de achiziții publice sau genera probleme ce țin de executarea contractului.**

În plus, **se constată ignorarea prevederilor art.9 alin. (1) lit. o) din Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr.246/2017, potrivit căruia administratorul întreprinderii solicită acordul prealabil al fondatorului și decizia consiliului privind achiziționarea de către întreprindere a bunurilor și serviciilor a căror valoare de piață constituie peste 25% din valoarea activelor nete ale întreprinderii, conform ultimei situații financiare, sau depășește suma de 400 000 de lei. Entitatea achiziționează bunuri, lucrări și servicii fără a obține acordul prealabil al fondatorului și în lipsa deciziei consiliului de administrație.**

De remarcat, că situația rămâne a fi neschimbată, în pofida faptului că în Raportul auditului Curții de Conturi pentru a.2020 problema în cauză a fost reflectată, iar

⁵⁴ A se vedea compartimentul Planificarea achizițiilor

⁵⁵ Planuri de achiziție pentru conform alocațiilor Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumuri publice naționale <https://www.asd.md/plan-de-achizitii-2023/>

întreprinderea și-a asumat obligația⁵⁶ de a aproba planurile de achiziții, cât și procurările de bunuri și lucrări în mod regulamentar.

Extras⁵⁷

Deși potrivit Legii cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, precum și reglementărilor în domeniul achizițiilor, fondatorul, CA și administratorul dețin atribuțiile de coordonare și aprobare a achizițiilor a căror valoare de piață constituie peste 25% din valoarea activelor nete ale întreprinderii, conform ultimei situații financiare, sau depășesc suma de 400,0 mii lei, auditul relevă nerealizarea pe deplin a acestor obligațiuni. **Astfel, atât planurile de achiziții, cât și procurările de bunuri și lucrări, realizate de ASD în anul 2020, nu au fost aprobate corespunzător legislației de fondator și CA sau, în anumite privințe, de MEI, ceea ce denotă un nivel redus de asigurare a conformității și garantare a bunei administrări a resurselor financiare publice, rezultate din neîndeplinirea atribuțiilor legale ale acestora.**

În concluzie:

În pofida existenței unei vulnerabilități sporite la corupție, etapa de prioritizare și planificare a necesităților de bunuri și servicii rămâne a fi afectată major de un cumul de factori de risc interni (lipsa mecanismelor) și operaționali (discreție excesivă și autonomie personală, procedură netransparentă), neglijate de echipa managerială. Factorii constatați *ar putea genera efectuare de achiziții neplanificate, inutile, elaborare de specificații aranjate, divizarea de achiziții sau efectuare de achiziții dintr-o singură sursă.*

2. Organizarea și desfășurarea licitațiilor

În lipsa unui exercițiu intern transparent de stabilire a necesităților de bunuri, lucrări și servicii, inițierea etapei de organizare și desfășurare a licitațiilor are loc îndată după intrarea în vigoare a Programului anual privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale, aprobat de Guvern. Grupurile de lucru pentru achiziții din cadrul ASD purced la elaborarea/ajustarea documentației de atribuire, care potrivit Legii nr.131/2015 *cuprinde cerințele, criteriile, regulile și alte informații necesare pentru a asigura operatorilor economici o informare completă, corectă și*

⁵⁶ A se vedea pct.13 din Planul de acțiuni pentru implementarea recomandărilor expuse în raportul auditului conformității privind gestionarea patrimoniului public de către Întreprinderea de Stat „Administrația de Stat a Drumurilor” în anul 2020, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr.58 din 26 noiembrie 2021
https://www.ccrm.md/rma_files/967/is_asd_cu_anexe.pdf

⁵⁷ p. 25-26 RAPORTUL auditului conformității privind gestionarea patrimoniului public de către Întreprinderea de Stat „Administrația de Stat a Drumurilor” în anul 2020
https://www.ccrm.md/ro/decision_details/1135/hotararea-nr58-din-26-noiembrie-2021-cu-privire-la-raportul-auditului-conformitatii-privind-gestionarea-patrimoniului-public-de-catre-intreprinderea-de-stat-administratia-de-stat-a-drumurilor-in-anul-2020

explicită cu privire la cerințele sau elementele achiziției, obiectul contractului și modul de desfășurare a procedurii de atribuire, inclusiv specificațiile tehnice ori documentul descriptiv, condițiile contractuale propuse, formatele de prezentare a documentelor de către ofertanți/candidați, informațiile privind obligațiile generale aplicabile.

Potrivit art. 28 din Legea nr.131/2015, autoritatea contractantă este obligată să publice în BAP un anunț de intenție privind achizițiile preconizate. Legea dispune că anunțul de intenție se publică în mod separat pentru fiecare procedură de achiziție, în cel mult 30 de zile de la data aprobării bugetului propriu al autorității contractante respective.

Transparența procedurilor de achiziție transpusă în obligația entității de a face publice intențiile, are drept scop atragerea ofertelor cu prețuri competitive pentru a executa un contract cu rezultate care să satisfacă nevoile autorității contractante. Odată cu publicarea anunțurilor de intenție este posibil de a beneficia de termene limită reduse pentru depunerea ofertelor.

Primele anunțuri de intenție pentru a.2023 sunt publicate în BAP nr.20 din 10.03.2023 și vizează lucrări de reparație a drumurilor.

Au fost identificate cazuri de **publicare a anunțului de intenție într-o perioadă ce depășește cele 30 de zile stabilite de lege.**

Exemple în raport cu a.2022

<i>BAP</i>	<i>Obiectul achiziției</i>	<i>Valoarea estimativă (lei)</i>	<i>Termen de execuție</i>
BAP nr.51/01.07.22	Lucrări de instalare și montare a parapetelor metalice de protecție deformabile de tip semigreu cu stâlpi și accesorii pe drumurile publice naționale	5.833.950,00	a. 2022
BAP nr.56/19.07.22	Servicii de elaborare a documentelor normative în construcții	2.278.837,00	2022-2023
BAP nr.60/02.08.22	Lucrări de reparație a drumului R26 Bender - Causeni - Cimislia, km 71+700 - 85+860 (sector km75+200 - 75+630)	24.260.510,00	2022-2023
BAP nr.74/20.09.22	Stații meteo rutiere	6.800.000,00	a.2022
BAP nr.79/07.10.22	Lucrări de proiectare întru elaborarea proiectului de execuție pentru reparația drumului R34 Hâncești –Leova-Cahul-Giurgiulești, km 124,835 – 180,600	20.631.947,00	2022-2023
BAP nr.95/02.12.22	Studiu de fezabilitate cu privire la identificarea soluțiilor de proiect pentru amenajarea	533.737,20	a.2023

	intersecțiilor denivelate care să asigure posibilitatea virării la stânga, după caz întoarcerii unităților de transport în intravilanul și extravilanul localităților		
BAP nr.98/13.12.22	Lucrări de reparație a podului de încrucișare poziționat pe drumul expres M5 Frontiera cu Ucraina-Criva-Bălți-Chișinău-Tiraspol-frontiera cu Ucraina, km 264,790	29.707.020,00	a.2023

Legea nr.131/2015 nu instituie sancțiuni pentru încălcarea termenului de 30 de zile stabilit pentru anunțurile de intenție. De precizat că executarea anumitor lucrări de proiectare, reparație și întreținere a drumurilor este posibilă doar în perioade determinate ale anului, în care condițiile meteorologice sunt favorabile.

Tergiversarea publicării anunțurilor de intenție ar putea avea efecte nefaste asupra rezultatului achiziției și înlesnește probabilitatea lipsei de ofertanți ori a lipsei de alternativă în situații de unic ofertant. Totodată, ar putea fi o cauză indirectă ce duce la nerealizarea obligațiilor asumate în termenii de execuție stabiliți⁵⁸ în contractele de achiziție.

Suplimentar, se constată că la expirarea a 7 zile lucrătoare din data aprobării Programului⁵⁹ ASD-ul deja preconizează tranzacții, valoarea estimativă a cărora depășește considerabil volumul alocațiilor admise de Guvern.

În 5 luni ale a.2023 entitatea evaluată a publicat în BAP 3 anunțuri de intenție privind reparația drumurilor, valoarea estimativă a achizițiilor fiind cu 106 413 380 lei (64%) peste limita alocațiilor bugetare.

<i>Nr. d/o</i>	<i>Denumirea obiectului</i>	<i>Termenul de execuție</i>	<i>Valoarea estimativă a achiziției (lei)</i>	<i>Alocații bugetare</i>
1.	Reparația drumului G125 Cimișlia – Iargara – Sărata Nouă (conform sectoarelor reproiectate) 2,40-7,70	2023	62 124 380	40 000 000
2.	Reparația drumului R21 Orhei – Bravicea – Călărași 21,20-27,83	2023-2024	91 945 640	10 000 000
3.	Lucrări de reparație a podului pe șoseaua peste râul Gârla mare, poziționat drumul public R16 Bălți – Fălești _ Sculeni – Ungheni, km 62,376	2023	9 843 360	7 500 000
			163 913 380	57 500 000

⁵⁸ A se vedea compartimentul cu privire la monitorizarea executării contractelor

⁵⁹ Program privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pe anul 2023, aprobat prin HG nr.73 din 22 februarie 2023



Spre exemplu: Prin Programul privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pentru a.2023, aprobat prin HG nr.73/2023, Guvernul alocă **52 milioane lei** pentru reparația drumului R21 Orhei-Bravicea-Calarași, km 21,2 - 27,83 și **40 milioane lei** pentru reparația drumului G125 Cimișlia - Iargara - Sărata Nouă (conform sectoarelor reproiectate) km 2,40-7,70.

Conform anunțului de intenție, valoarea estimativă a lucrărilor de reparație pentru R21 constituie **circa 92 milioane lei** și pentru drumul G125 **circa 62 de milioane lei**, în ambele cazuri fără TVA⁶⁰. Se constată o creștere de 75 și respectiv 50% din valoarea inițială.

Pentru detalii a se vedea documentele confirmative de mai jos:

Anexa nr.1
la Programul privind repartizarea
mijloacelor fondului rutier pentru
drumurile publice naționale
pe anul 2023

Reparația drumurilor și a construcțiilor ingineresti

Nr. crt.	Numărul drumurilor	Denumirea drumurilor	Tronsonul, km	Volumul total al alocațiilor, mii lei	Tipul lucrărilor
1	2	3	4	5	6
1.	M1	Frontiera cu România – Leușeni – Chișinău – Dubăsari – frontiera cu Ucraina (etapa a II-a)	95,3-96,3	35 000	Construcția podului și a pasajului peste calea ferată
5.	R15	M5 – Glodeni	17,79-18,26	4 500	Reparația drumului
6.	R21	Orhei – Bravicea – Călărași (tronsonul Vatici – Morozeni)	27,83-34,20	52 000	Reparația drumului
7.	R26	Bender – Căușeni – Cimișlia	75,2-75,63	32 000	Reparația drumului
12.	G125	Cimișlia – Iargara – Sărata Nouă (conform sectoarelor reproiectate)	2,40-7,70	40 000	Reparația drumului

⁶⁰ conform art.96 lit.a) din Codul fiscal, cota TVA constituie 20% din valoare impozabilă a lucrărilor



ANUNȚ DE INTENȚIE

ANUNȚ DE INTENȚIE Î.S., „Administrația de Stat a Drumurilor”

Nr. 01 din 02.03.2023

I. Informații generale despre autoritatea contractantă:

Denumirea autorității contractante	Î.S., „Administrația de Stat a Drumurilor”
IDNO	1003600023559
Adresa	MD 2004, or.Chîșinău, str. Bucuriei 12a
Numărul de telefon/fax	022 212296, 022 223179
Adresa de e-mail ale autorității contractante	achizitii@asd.md
Adresa de internet ale autorității contractante	www.asd.md
Persoana de contact, numărul de telefon/e-mail	[REDACTAT] 022 212296, e-mail: achizitii@asd.md
Adresa de e-mail sau de internet de la care se va putea obține accesul liber, direct, total și gratuit la documentația de atribuire	SIA“RSAP”MTender, www.mtender.gov.md www.asd.md/achizitii/naționale/curente
Tipul autorității contractante și obiectul principal de activitate <i>(Dacă este cazul, mențiunea că autoritatea contractantă este o autoritate centrală de achiziție sau că achiziția implică ori ar putea implica o altă formă de achiziție comună)</i>	Întreprindere de stat la autogestiune, activitatea de gestionare, întreținere, reparație, modernizare și exploatare a drumurilor.

II. Informații despre obiectul achiziției:

Nr. d/o	Cod CPV	Denumirea bunurilor, serviciilor sau lucrărilor	Cantitate / Unitate de măsură	Descriere a achiziției	Valoarea estimată, lei fără TVA
1	45200000-9	Lucrări de reparație a drumului G125, Cimișlia-largara-Sărata Nouă, sector km 2,40-7,70	1	Conform caietului de sarcini	62 124 380,00

ANUNȚ DE INTENȚIE Î.S., „Administrația de Stat a Drumurilor”

Nr. 02 din 03.03.2023

I. Informații generale despre autoritatea contractantă:

Denumirea autorității contractante	Î.S., „Administrația de Stat a Drumurilor”
IDNO	1003600023559
Adresa	MD 2004, or.Chîșinău, str. Bucuriei 12a
Numărul de telefon/fax	022 212296, 022 223179
Adresa de e-mail ale autorității contractante	achizitii@asd.md
Adresa de internet ale autorității contractante	www.asd.md
Persoana de contact, numărul de telefon/e-mail	[REDACTAT] 022 212296, e-mail: achizitii@asd.md
Adresa de e-mail sau de internet de la care se va putea obține accesul liber, direct, total și gratuit la documentația de atribuire	SIA“RSAP”MTender, www.mtender.gov.md www.asd.md/achizitii/naționale/curente
Tipul autorității contractante și obiectul principal de activitate <i>(Dacă este cazul, mențiunea că autoritatea contractantă este o autoritate centrală de achiziție sau că achiziția implică ori ar putea implica o altă formă de achiziție comună)</i>	Întreprindere de stat la autogestiune, activitatea de gestionare, întreținere, reparație, modernizare și exploatare a drumurilor.

II. Informații despre obiectul achiziției:

Nr. d/o	Cod CPV	Denumirea bunurilor, serviciilor sau lucrărilor	Cantitate / Unitate de măsură	Descriere a achiziției	Valoarea estimată, lei fără TVA
1	45200000-9	Lucrări de reparație a drumului R21 Orhei-Bravicea-Calarași, km 21,2 - 27,83	1	Conform caietului de sarcini	91 945 640,00

Suplimentar se constată că ASD-ul eludează și propriul program pentru realizarea serviciilor de actualizare a proiectelor de execuție, aprobat la MIDR. Conform informației plasate pe <https://e-licitatie.md/>⁶¹, în aprilie-mai 2023 entitatea anunță desfășurarea a trei licitații de achiziționare a serviciilor menționate, cu valoarea contractelor mult peste cele aprobate de MIDR.

<i>Obiectul achiziției</i>	<i>Valoarea achizițiilor În desfășurare (lei)</i>	<i>Suma planificată⁶² (lei)</i>	<i>Termen de execuție a lucrărilor</i>
Lucrări de actualizare a proiectului de execuție privind reabilitarea și modernizarea drumurilor care fac parte din Coridorul nr.5, R13 - Ivanovca - Izvoare - Vantița - Ocolina - R14.	4 815 184,23	450 000,00	31.10.2023
Lucrări de actualizare a proiectului de execuție privind reabilitarea și modernizarea drumurilor care fac parte din Coridorul nr. 24, R34 - Ciobalaccia - Tartaul - G132 - Baimaclia - Enichioi - R35	7 466 189,98	400 000,00	30.11.2023
Lucrări de proiectare pentru executarea lucrărilor de reabilitare și modernizare a drumului la Coridorul nr. 8.1, 8.2 (G88 Cornești-Boghenii Noi-Năpădeni, km.0,00-25,09, G86 G88-Dereneu G85, km 0,00-8,410)	3 535 991,00	300 000,00	30.09.2023
	15 817 365,21	1 150 000,00	
	- 14 667 365,21		

De remarcat că proiectele supra, nu se regăsesc în Lista proiectelor de execuție neimplementate, ținută de ASD din a.2022 ca urmare a recomandării auditului Curții de Conturi, ceea ce denotă o evidență realizată în mod parțial.

⁶¹ <https://e-licitatie.md/achizitii/49330/lucrari-de-actualizare-a-proiectului-de-executie-privind-reabilitarea-si>

⁶² Programul ASD a lucrărilor de proiectare pentru drumurile publice naționale, anul 2023 (în concordanță cu HG nr.73/22.02.2023), aprobat de MIDR la 13.03.2023

Prin eludarea Programul privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale, aprobat la nivel de act normativ, entitatea evaluată achiziționează lucrări neprevăzute în program și semnează contracte în detrimentul altor lucrări/servicii planificate și finanțate de stat.

Exemplu:

În BAP nr.72/17.09.2021 pag.46 este publicat Anunțul de intenție nr.23/14.09.2021, obiectul achiziției - ***Lucrări de reparație periodică a drumului R3 Chișinău-Hîncești-Cimișlia-Basarabeasca-frontiera cu Ucraina km 7,82-8,72; km 9,3-11,0*** cu valoarea estimativă **8 282 000 lei** și perioada executării lucrărilor - decembrie 2021.

Conform informației plasate pe portalul e-licitație⁶³, ASD-ul desfășoară licitație publică, stabilind la 08 octombrie 2021 data limită de depunere și de deschidere a ofertelor. Din 3 ofertanți, învingător este numit operatorul economic care a propus cea mai mică ofertă în valoare de 6,880,826.86 MDL. Contractul de achiziție este semnat la data de 28 octombrie 2021.

Obiectul achiziției nu se regăsește în Programul privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pentru a.2021, aprobat prin HG nr.924/2020 cu modificările ulterioare.

Pe de altă parte, la una din licitațiile desfășurate în a.2021⁶⁴, grupul de lucru pentru achiziții decide, în temeiul art.71 alin.(1) lit.d) din Legea nr.131/2015, anularea procedurii de atribuire a contractului, **din motiv că valoarea inclusă în propunerea financiară prezentată de operatorul economic SA Drumuri Criuleni, depășește valoarea fondurilor alocate pentru îndeplinirea contractului menționat.** Potrivit documentelor privind licitația, valoarea estimativă a achiziției constituia 20.188.00,00 lei (fără TVA), iar prețul oferit era de 25.924.077,95 lei (fără TVA).

La expirarea a 20 de zile din data deciziei de anulare, grupul de lucru face public anunțul de participare⁶⁵ pentru același obiect de achiziție, **doar că majorând valoarea estimată cu 1.122 mii lei**, ceea ce constituie 21.310.000,00 lei (fără TVA). În perioada expirată, ASD-ul nu a obținut vreo majorare de fonduri din partea Guvernului pentru obiectul dat. În conformitate cu decizia grupului de lucru, unica ofertă, în valoare de 27.496.049,69 lei (fără TVA) este respinsă, motivul fiind identic cu cel invocat la licitația anterioară - art.71 alin.(1) lit.d) din Legea nr.131/2015, propunerea **financiară**

⁶³ <https://e-licitatie.md/achizitii/27598/lucrari-de-reparatie-periodica-a-drumului-r3-chisinau-hincesti-cimislia>

⁶⁴ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2021/06/DS-1623050274460.pdf>

⁶⁵ <https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1626938095940?tab=contract-notice>

prezentată de operatorul economic SA Drumuri Criuleni, depășește valoarea fondurilor alocate pentru îndeplinirea contractului menționat.

În susținerea celor relatate se anexează informația preluată de pe pagina web. ASD⁶⁶.

Cifra de afaceri medie anuală, perioada ultimii trei ani					+
7. Informația privind corespunderea ofertelor cu cerințele solicitate:					
Denumirea lotului	Denumirea operatorului economic	Prețul ofertei (fără TVA)	Cantitate	Correspunde reea cu cerințele de calificare	Correspunderea cu specificațiile tehnice
Lucrări de reparație a podului pe drumul M5 Frontiera cu Ucraina–Criva–Bălți–Chișinău–Tiraspol–frontiera cu Ucraina, km 264+790	SA” Drumuri Criuleni”	27 496 049,69	1	+	+
8. Pentru elucidarea unor neclarități sau confirmarea unor date privind corespunderea ofertei cu cerințele stabilite în documentația de atribuire (inclusiv justificarea prețului anormal de scăzut) s-a solicitat:					
Data solicitării	Operatorul economic	Informația solicitată	Rezumatul răspunsului operatorului economic		
-	-	-	-		
9. Ofertanții respinși/descalificați:					
Denumirea operatorului economic	Motivul respingerii/descalificării				
SA” Drumuri Criuleni”	Valoarea inclusă în propunerea financiară prezentată de operatorul economic depășește valoarea fondurilor alocate pentru îndeplinirea contractului menționat				
10. Reevaluarea ofertelor: <i>(Se va completa în cazul în care ofertele au fost reevaluate repetat)</i>					
Motivul reevaluării ofertelor	-				
Modificările operate	-				
11. În urma examinării, evaluării și comparării ofertelor depuse în cadrul procedurii de atribuire s-a decis: Atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru:					
Denumirea lotului	Denumirea operatorului economic	Cantitate și unitate de măsură	Prețul total (fără TVA)	Prețul total (inclusiv TVA)	
-	-	-	-	-	
12. Informarea operatorilor economici despre deciziile grupului de lucru pentru achiziții:					
Denumirea operatorului economic	Data transmiterii	Modalitatea de transmitere			
SA” Drumuri Criuleni”	Nr. 06-22/5632 din 25.08.2021	e-mail			

De menționat că conform Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru a.2021, aprobat prin HG nr. 924/22.12.2020, la compartimentul obiecte noi, sub nr.4 figurează reparația podului de pe drumul M5 tronsonul 264, volumul alocațiilor din bugetul fondului rutier constituind 8.000.00,00 lei.

Așadar, grupul de lucru pentru achiziții expune de 2 ori, spre licitare deschisă achiziționarea lucrărilor valoarea cărora depășește de circa 2,5 ori valoarea fondurilor

⁶⁶ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2021/07/DS-anulare-1626938095940-1.pdf>

alocate și totodată anulează licitațiile din motiv că propunerea financiară a operatorului economic depășește valoarea fondurilor alocate.

În conformitate cu prevederile art.74 alin. (1) din Legea nr.131/2015, Contractul de achiziții publice se încheie conform procedurilor de achiziție publică prevăzute de prezenta lege, pentru întreaga sumă atribuită unei achiziții pe an, în temeiul planului de achiziție și în limita alocațiilor aprobate.

Astfel, se constată aplicarea standardelor duble în procedurile de achiziții publice realizate de ASD din mijloacele fondului rutier:

- **atunci când entitatea evaluată, de regulă, efectuează achiziții cu valori estimative peste limitele alocațiilor bugetare, adică depășind valoarea fondurilor alocate;**
- **și atunci când unele oferte sunt respinse din motiv că propunerea financiară a operatorului economic depășește valoarea fondurilor alocate.**

Aceste practici pot fi asociate cu lipsa de imparțialitate, acordând un tratament preferențial unor agenți economici. La modul practic toți ofertanții ar trebui să fie tratați în mod egal și să aibă încredere în procedurile desfășurate, care ar trebui să fie clare și corecte. Mai mult că standardele duble pot lua forma unor abuzuri sau de favoritism, din aceste considerente necesită a fi identificate și excluse la timp. Corectitudinea, integritatea și transparența sunt principiile care asigură ca procesele competitive de achiziție să fie echitabile, deschise și să se bazeze pe reguli stricte.

Important, că prin modificările operate la Programul privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru a.2021 în redacția HG nr.193/22.09.2021, obiectivul dat este exclus din lista obiectelor finanțate din mijloacele fondului rutier.

În a.2022 Guvernul alocă în mod expres 1 milion de lei⁶⁷ pentru lucrările de reparație a podului de încrucișare poziționat pe drumul expres M5 Frontiera cu Ucraina-Criva-Balți-Chișinău-Tiraspol-frontiera cu Ucraina, km 264,790. Anunțul de participare este făcut public la data de 16 decembrie 2022. Pentru licitația deschisă care urma să se desfășoare la 09.01.2023, valoarea estimativă a achiziției constituia deja 29.707.020,00 lei (fără TVA), **cu 9.519.020 lei mai mult**, comparativ cu valoarea estimativă stabilită pentru prima licitație, care a avut loc în iunie 2021 și a fost declarată nulă.

În 1,5 ani a crescut cu circa 50% valoarea estimativă a lucrărilor expuse la licitații publice și declarate nule de grupul de lucru .

În conformitate cu Decizia de adjudecare a procedurii de atribuire din 27.01.2023⁶⁸, câștigător, după criteriul celui mai mic preț, a fost declarat operatorul

⁶⁷ Program privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pe anul 2022, aprobat prin HG nr. 41 din 26 ianuarie 2022

⁶⁸ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2022/12/DS-1671095666530.pdf>

economic care a propus prețul de 31.487.295,13 lei (fără TVA). SRL A.B., declarată câștigătoare a fost unicul ofertant pentru licitația în cauză.

Prezintă semnale de alertă situația în care grupul de lucru pentru achiziții numește câștigătorul licitației în condițiile în care anterior a declarat nule două licitații pentru același obiect.

Programul de repartizare a fondului rutier pentru a.2023, potrivit căruia pentru lucrările în cauză sunt alocate 20 de milioane lei, a fost aprobat prin HG la data de 22.02.2023⁶⁹. Atât la data adjudecării, cât și după aprobarea Programului pentru a.2023, valoarea inclusă în propunerea financiară depășește valoarea fondurilor alocate pentru îndeplinirea contractului de antrepriză pentru reparația podului de încrucișare poziționat pe drumul expres M5 Frontiera cu Ucraina-Criva-Balți-Chișinău-Tiraspol-frontiera cu Ucraina, km 264,790.

În contextul celor relatate supra, **sunt stabiliți suficienți factori ce ar putea determina organizarea de licitații aranjate în favoarea unui anumit agent economic.**

Mai jos este prezentat un fragment din decizia de adjudecare din 27.01.2023 în favoarea SRL A.B.⁷⁰

7. Informația privind corespunderea ofertelor cu cerințele solicitate:

Denumirea lotului	Denumirea operatorului economic	Prețul ofertei (fără TVA)	Cantit.	Correspondența cu cerințele de calificare	Correspondența cu specificațiile tehnice
Lucrări de reparație a podului de încrucișare poziționat pe drumul expres M5 Frontiera cu Ucraina-Criva-Balți-Chișinău-Tiraspol-frontiera cu Ucraina, km 264,790	SRL [redacted]	31 487 295,13	1	+	+

8. Pentru elucidarea unor neclarități sau confirmarea unor date privind corespunderea ofertei cu cerințele stabilite în documentația de atribuire (inclusiv justificarea prețului anormal de scăzut) s-a solicitat:

Data solicitării	Operatorul economic	Informația solicitată	Rezumatul răspunsului operatorului economic
-	-	-	-

9. Ofertanții respinși/descalificați:

Denumirea operatorului economic	Motivul respingerii/descalificării
-	-

10. Reevaluarea ofertelor:

(Se va completa în cazul în care ofertele au fost reevaluate repetat)

Motivul reevaluării ofertelor	-
Modificările operate	-
-	-
-	-

11. În urma examinării, evaluării și comparării ofertelor depuse în cadrul procedurii de atribuire s-a decis:

Atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru:

Denumirea lotului	Denumirea operatorului economic	Cantitate și unitate de măsură	Prețul total (fără TVA)	Prețul total (inclusiv TVA)
Lucrări de reparație a podului de încrucișare poziționat pe drumul expres M5 Frontiera cu Ucraina-Criva-Balți-Chișinău-Tiraspol-frontiera cu Ucraina	SRL [redacted]	1	31 487 295,13	37 784 754,15

⁶⁹ Program privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pe anul 2023, aprobat prin HG nr.73 din 22 februarie 2023

⁷⁰ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2022/12/DS-1671095666530.pdf>

De remarcat, că în gestiunea ASD se află 877 de poduri poziționate pe drumurile publice naționale. Actualmente, în proces de reparație/reconstrucție se află peste 20 de poduri, iar peste 30 de poduri sunt la etapa de proiectare/expertizare/actualizare.⁷¹

Cât privește licitațiile pentru reparația/remedierea degradărilor podurilor se constată o rotație a ofertanților câștigători, decizii ce ar putea fi condiționate de anumite înțelegeri între părți în privința coordonării ofertelor și atribuirii contractelor. O analiză a informației privind achizițiile desfășurate de ASD în perioada anilor 2021-2023 denotă următoarele:

<i>Nr. d/o</i>	<i>Data evaluării ofertelor Obiectul licitației</i>	<i>Nr. de oferte</i>	<i>Ofertantul câștigător</i>	<i>Valoarea estimativă și valoarea contractului fără TVA (lei)</i>
1	16.06.23 Lucrări de remediere a degradărilor atestate la podul de sosea, poziționat pe drumul public R3 Chisinau - Hincesti - Cimisia - Basarabeasca - frontiera cu Ucraina, km 95,740	1	SRL 1	17.631.930,00 17.093.216,40
2	14.06.23 Lucrări de remediere a degradărilor atestate la podul de sosea, poziționat pe drumul public G109 Delacau – Bulboaca – R2, km 23,850.	1	SRL 2⁷²	14.335.380,00 14.293.589,96
3	27.01.23 Lucrări de reparație a podului de încrucișare poziționat pe drumul expres M5 Frontiera cu Ucraina-Criva-Balți-Chișinău-Tiraspol-frontiera cu Ucraina, km 264,790	1	SRL 1⁷³ Numit câștigător ca urmare a declarării nule a două licitații, incluse în pct.8 și 9 din prezenta tabelă	29.707.020,00 31.487.295,13
4	25.05.22 Lucrări de remediere a degradărilor atestate la podul de șosea poziționat pe drumul expres M1 Frontiera cu România	2	SRL 2⁷⁴ celălalt ofertant a oferit un preț ce depășește cu 30% valoarea estimativă a	14.107.670,00 16.765.901,07

⁷¹ <https://www.asd.md/comunicate-de-presa/asd-lucreaza-intensiv-la-reparatia-podurilor-de-pe-drumurile-nationale/>

⁷² <https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1684934309450?tab=bids>

⁷³ a se vedea mai sus modalitatea de expunere, în repetate rânduri, la licitații publice a lucrărilor pentru obiectul dat în perioada 2020-2023 și motivul anulării licitațiilor anterioare

⁷⁴ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2022/04/DS-1649833136784.pdf>



	– Leușeni- Chișinău-Dubăsari-Frontiera cu Ucraina, km 0+00 (completări)		achiziției, ceea ce în condițiile art.71 alin.(1) lit.d) din Legea nr.131/2015 constituie un indiciu a unei înțelegeri prealabile între ofertanți.	
5	27.04.22 Lucrări de reparație a podului de șosea peste râul Gârla Mare, poziționat drumul public R16 Bălți-Fălești-Sculeni-Ungheni, km 62,376	3	SRL 3⁷⁵ operatorul economic cu cel mai mic preț 8. 298. 534.92 a fost respins, experiența similară și capacitatea profesională nu corespunde cerințelor înaintate	9.843.360,00 10.776.803,72
6	04.04.22 Lucrări de remediere a degradărilor atestate la podul de șosea poziționat pe drumul expres M1 Frontiera cu România-Leușeni-Chișinău-Dubăsari-Frontiera cu Ucraina, km +00 (completări)		Anulată	
7	25.10.21 Lucrări de remediere a degradărilor depistate la lucrările de artă, poziționate pe drumul expres M5 frontiera cu Ucraina - Criva-Bălți-Chișinău-Tiraspol-frontiera cu Ucraina km 276+960	2	SRL 1⁷⁶ operatorul economic cu cel mai mic preț 12.427.010,14 a fost respins, din lipsa unui nivel minim de experiență similară în raport cu natura și complexitatea contractului	11.031.000,00 12.671.492,03
8	25.08.21 Lucrări de reparație a podului pe drumul M5 Frontiera cu Ucraina–Criva–Bălți–Chișinău–Tiraspol–frontiera cu Ucraina, km 264+790	1	SA Drumuri Criuleni Licitatie declarată nulă ⁷⁷ conform art. art.71 alin.(1), lit. d), Legea nr.131/2015. Valoarea de 27.496.049,69 lei inclusă în propunerea financiară prezentată de operatorul economic SA Drumuri Criuleni depășește valoarea fondurilor alocate pentru	21.310.000,00

⁷⁵ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2023/04/DS-1680682836213.pdf>

⁷⁶ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2021/09/DS-1630582551297.pdf>

⁷⁷ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2021/06/DS-1623050274460.pdf>



			îndeplinirea contractului menționat.	
9	02.07.21 Lucrări de reparație a podului pe drumul M5 Frontiera cu Ucraina–Criva–Bălți–Chișinău–Tiraspol–frontiera cu Ucraina, km 264+790	1	SA Drumuri Criuleni Licitație declarată nulă ⁷⁸ conform art. art.71alin.(1), lit. d), Legea nr.131/2015. Valoarea de 25.924.077,95 lei inclusă în propunerea financiară prezentată de operatorul economic SA Drumuri Criuleni depășește valoarea fondurilor alocate pentru îndeplinirea contractului menționat.	20.188.000,00
10	21.05.21 Lucrări de reparație a podurilor pe drumul M5 Frontiera cu Ucraina -Criva- Bălți-Chișinău-Tiraspol-Frontiera cu Ucraina, km 24,93 5 (Lotul I); km 38,34 (Lotul II)	1	SRL 3 ⁷⁹	Lot I- 15.144.000,00 Lot II - 1.425.000,00 Lot I- 15.208.561,77 Lot II - 12.029.863,88

Cele constatate denotă că ASD-ul a ignorat 2 din 3 condiții de planificare a contractului de achiziții publice, stabilite de pct. 5 din Regulamentul cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziții publice, aprobat prin HG nr.1419/2016.

Regulamentul stabilește următoarele condiții de planificare:

- 1) cunoașterea exactă a necesităților de bunuri, lucrări sau servicii;
- 2) existența surselor financiare sau a dovezii alocării acestora;
- 3) calcularea valorii estimate a contractului de achiziții publice, iar în cazul acordării simultane a contractelor sub formă de loturi separate – calcularea valorii cumulate a tuturor loturilor.

În prim plan, entitatea evaluată, având statut de autoritate contractantă, execută cu abateri etapă de identificare a nevoilor, în consecință, probabilitatea de comitere a erorilor este una înaltă. În plan secund ASD-ul nu dispune de un buget realist pentru contractare în raport cu estimările efectuate.

⁷⁸ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2021/06/DS-1623050274460.pdf>

⁷⁹ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2021/04/DS-16184841246446.pdf>

În pofida obiecțiilor Curții de Conturi expuse în Raportul auditului conformității privind gestionarea patrimoniului public de către Întreprinderea de Stat „Administrația de Stat a Drumurilor” în anul 2020, entitatea evaluată continuă aplicarea acestor practici defectuoase.

Cu referire la aceste aspecte, auditorii Curții de Conturi au menționat următoarele:⁸⁰

“Deși potrivit procedurii MEI de planificare și gestionare a resurselor financiare din fondul rutier și din bugetul de stat pentru infrastructura drumurilor, ministerul de resort, în baza Hotărârilor de Guvern aprobate, elaborează și aprobă programele interne și graficul de finanțare aferente lucrărilor rutiere planificate pentru proiectare, reparare sau construcție, auditul a constatat că, din cauza neincluzerii:

- i) unor cheltuieli pentru controlul de autor a obiectelor de construcții de către organizațiile de proiectare, în sumă totală de 2.366,0 mii lei,*
- ii) unor lucrări de verificare a documentației de proiectare în sumă totală de 807,3 mii lei, precum și*
- iii) altor plăți aferente serviciilor notariale, de înregistrare și evaluare, în sumă totală de 98,8 mii lei, plățile respective au fost realizate neconform, în lipsa resurselor financiare prevăzute în acest scop, din contul mijloacelor bugetate destinate pentru executarea lucrărilor de proiectare a drumurilor publice naționale. Din această cauză, programul lucrărilor de proiectare pentru anul 2020 nu a fost executat și realizat pe deplin, în conformitate cu obiectivele prestabilite.*

De menționat că, deși ASD a înaintat MEI propuneri de modificare a Programului lucrărilor de proiectare pentru anul 2020, acestea nu au fost aprobate, prin ce nu s-a asigurat ajustarea programelor și rectificarea bugetului aferent obiectivelor acestuia.”

În contextul celor expuse, se atestă că entitatea este deschisă pentru tranzacții peste limitele alocațiilor bugetare și se obligă, conform clauzelor contractuale, de a suporta plata despăgubirii în mărime de 0,1% din suma neachitată pentru fiecare zi de întârziere, care nu va depăși 10% din suma totală a contractului.

⁸⁰ p.22-23 RAPORTUL auditului conformității privind gestionarea patrimoniului public de către Întreprinderea de Stat „Administrația de Stat a Drumurilor” în anul 2020

https://www.ccrm.md/ro/decision_details/1135/hotararea-nr58-din-26-noiembrie-2021-cu-privire-la-raportul-auditului-conformitatii-privind-gestionarea-patrimoniului-public-de-catreintreprinderea-de-stat-administratia-de-stat-a-drumurilor-in-anul-2020

În pofida faptului, că serviciul juridic al ASD afirmă că nu au pe rol astfel de litigii, **riscul achitării despăgubirilor este unul eminent, dar neluat în considerație.** Din analiza Registrului riscurilor în cadrul ASD pentru a.2023⁸¹ a rezultat că entitatea nu a identificat și analizat problema insufienței mijloacelor financiare, însă stabilește și evaluează cu o probabilitate medie de materializare riscul *nevalorificării surselor financiare alocate anual pentru realizarea obiectivelor.*

Separarea bunurilor, specificațiile și/sau licitațiile aranjate „sub cineva” în baza anumitor înțelegeri secrete între părți constituie un indicator de alarmă privind riscurile de fraudă și corupție.

În sensul dat, au fost identificați factori coruptibili aferenți procedurii de achiziție a stațiilor meteo, în cadrul căreia pilonii sunt instalați în baza contractelor directe, iar utilajul meteo prin procedura de achiziții publice, în ambele cazuri parte contractantă fiind același agent economic.

Potrivit art.76 alin. (1) din Legea nr.131/2015, autoritatea contractantă nu are dreptul să divizeze achiziția prin încheierea de contracte de achiziții publice separate în scopul aplicării unei alte proceduri de achiziție publică decât procedura care ar fi fost utilizată în conformitate cu prezenta lege în cazul în care achiziția nu ar fi fost divizată.

La 10 ianuarie 2023, printr-un comunicat de presă ASD-ul anunță despre implementarea sistemului meteorologic rutier pe drumurile naționale.

Extras din comunicatul de presă⁸²

În scopul eficientizării întreținerii curente a drumurilor, fluidizarea transportului rutier și sporirea siguranței rutiere inclusiv pe timp de iarnă, în 15 locații din rețeaua drumurilor publice naționale se instalează stații meteo rutiere din necesitatea de extindere a sistemului de prognoză și control pentru condițiile de trafic.

Dispozitivele vor procesa datele meteorologice colectate și stocate, ceea ce ar permite o întreținere minimizată a drumurilor de către specialiștii în domeniu.

Lucrările de instalare a stațiilor meteo rutiere sunt executate de către compania S.C. „N..S..” S.R.L, cu o valoare contractuală de 9,3 mln. lei, bani alocați din mijloacele fondului rutier. Suma prevăzută include transportarea, lucrările de montare, testarea utilajului și instruirea personalului Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”.

De remarcat că primele două stații meteo rutiere au fost instalate pe drumurile publice naționale în a.2019.

În baza Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023, aprobat prin HG nr.636/11.12.2019 se preconiza *Extinderea sistemului de prognozare și control al*

⁸¹<https://www.asd.md/wp-content/uploads/2023/03/246-30.12.2022.pdf>

⁸²<https://www.asd.md/fara-categorie/implimentarea-sistemului-meteorologic-rutier-pe-drumurile-nationale/>

condițiilor de circulație prin multiplicarea stațiilor meteo rutiere prin instalarea a 30 de stații meteo rutiere funcționale până în noiembrie 2022. Însă, acțiunea dată nu se regăsește în Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022, aprobat prin HG nr.235/13.10.2021, prin care a fost abrogată hotărârea anterioară.

Prin HG nr. 924/2020 pentru aprobarea Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pe anul 2021, pentru extinderea sistemului de prognoze și control al condițiilor de circulație prin multiplicarea utilajelor meteo rutiere sunt alocate 5.000 mii lei.

Potrivit Planului de achiziție conform alocațiilor Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumuri publice naționale pentru a.2021, aprobat de directorul general interimar al ASD⁸³, întreprinderea planifică achiziționarea *utilajului meteo rutier pentru sistemul de prognoze și control al condițiilor de circulație* (extinderea sistemului de stații meteorologice) în valoare de 4.167,0 mii lei, prin licitație deschisă, în lunile iunie-iulie. Anunțul de intenție nr.15/09.02.2021 este plasat pe pagina web ASD.⁸⁴

Se constată, că pe parcursul a.2021 entitatea nu a achiziționat utilaj meteo rutier, însă a valorificat sursele financiare alocate prin intermediul societăților pe acțiuni drumuri pentru executarea lucrărilor de alimentație cu energie electrică și montarea pilonilor la stațiile meteo rutiere pe drumurile publice naționale, în baza contractelor de antrepriză.

De menționat, că ASD-ul încheie anual contracte de antrepriză cu societățile pe acțiuni în domeniul drumuri cu capitalul majoritar de stat. Obiect al contractului sunt *lucrările de întreținere de rutină și administrare a drumurilor naționale*, amplasate pe teritoriul deservit de semnatar.

Semnând contractul, SA, numită Antreprenor, se obligă:

Să desfășoare activități de întreținere de rutină și administrare a drumurilor publice naționale, clădirilor adiacente lor, obiectivelor de iluminare stradală, trecerilor pietonale iluminate, semafoarelor, sistemelor de prognozare și control al condițiilor de circulație (echipamentul de măsurare a traficului, stații meteo rutiere).

În conformitate cu CP D.02.24:2019, *întreținerea curentă (de rutină)* include lucrări care se execută permanent pentru menținerea curățeniei, esteticii, asigurarea

⁸³ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2021/02/Plan-2021.pdf>

⁸⁴ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2021/02/AI15.pdf>

scurgerii apelor sau pentru eliminarea unor degradări punctuale de mică amploare la drumuri, lucrări de artă, de siguranță rutieră și clădirilor anexe aferente drumurilor.⁸⁵

Lucrările de întreținere curentă nu sunt efectuate în mod planificat, pe când instalarea stâlpilor cu racordarea la sursele de energie electrică pentru ulterioara montare a camerelor meteo rutiere, este o activitate planificată și aprobată la nivel de Guvern.

Contractele de antrepriză pentru întreținerea de rutină și administrarea drumurilor publice naționale semnate între ASD și SA în domeniul drumuri nu generează împuterniciri pentru alt gen de servicii și lucrări, ce nu sunt din categoria întreținerii curente (de rutină).

În cadrul vizitelor de documentare efectuate la societățile pe acțiuni în domeniul drumuri cu cota majoritară a statului, s-a constatat că contractele pentru executarea lucrărilor de alimentație cu energie electrică și montarea pilonilor la stațiile meteo rutiere pe drumurile publice naționale au fost semnate la indicația ASD-ului. Astfel, în data de 30 noiembrie 2021, au fost semnate **5 contracte de antrepriză** cu același agent economic subantreprenor. Informația detaliată se prezintă astfel:

<i>Nr. d/o</i>	<i>Antreprenor</i>	<i>Date semnării contractului</i>	<i>Valoarea contractului (lei) inclusiv TVA</i>	<i>Perioada de executare a contractului, zile calendaristice</i>	<i>Note</i>
1	SA Dr. Edineț	30.11.2021	282.613,17	30	
2	SA Dr. Soroca	30.11.2021	78.720,79	30	31 mai 2022 ⁸⁶
3	SA Dr. Orhei	30.11.2021	167.633,00	30	
4	SA Dr. Căușeni	30.11.2021	83.320,90	30	
5	SA Dr. Cimișlia	30.11.2021	80.481,98	30	
			692.769,67 lei		

⁸⁵ pag. 2 Cod Practic în Construcții CP D.02.24:2019 Clasificarea și periodicitatea executării lucrărilor de întreținere și reparație a drumurilor publice https://www.asd.md/wp-content/uploads/2021/02/CP_D.02.24-2019.pdf

⁸⁶ Acord adițional cu privire la modificările contractului de antrepriză semnat la 30.12.2021



Numărul contractelor semnate este direct proporțional cu numărul antreprenorilor (S.A.) cărora ASD-ul le-a transmis în administrare drumurile naționale și amplasat km unde urmează a fi instalat pilonul pentru stația meteo rutieră.

Exemplu: Obiectul contractului de antrepriză semnat de SA Drumuri Căușeni, 30.11.2021, mun. Bălți

Subantreprenorul se obligă să execute lucrările de alimentare cu energie electrică și montarea pilonilor la stațiile meteo rutiere pe drumurile publice naționale și anume:

- R30 Anenii Noi-Căușeni-Ștefan Vodă-frontiera cu Ucraina, km 69,910, Ștefan Vodă, longitudinea 46.536697, latitudinea 29.676667, în conformitate cu prevederile proiectului de execuție/schița de proiect (după caz, cu detaliile de execuție, precum și a normativelor, standardelor și prescripțiilor tehnice în vigoare).

Important, că Devizul local pentru lucrări, ca parte componentă a contractului de antrepriză este aprobat de ASD, ceea ce este un indiciu al statutului de beneficiar al lucrărilor.

Formular Nr. 7
W/Cmctia

Alimentarea cu energia electrica a statiei meteo pe drumul national R30 Anenii Noi-Causeni-Stefan Voda-fr.cu Ucraina,km 69,91(Stefan Voda)
(denumirea obiectivului)

"Aprobat"
Director adjunct
AS "ASD"
Stefan G. Davaea

DEVIZ LOCAL № 10
Lucrari de alimentare cu energie electrica si montarea pilonilor
Valoarea de deviz 83 320,90 lei

Intocmit in prețuri curente 27.10.2021

№ crt.	Simbol norme și Cod resurse	Lucrări și cheltuieli	U.M.	Cantitate conform datelor din proiect	Valoarea de deviz, lei	
					Pe unitate de măsură incl. salariu	Total incl. salariu
1	2	3	4	5	6	7
1. Lucrari de constructie						
1.1. Linia 0,4 kV						
1	33-04-016-2	Transportarea constructiilor si materialelor sustinerilor LEA 0,38-10 kV pe magistrala: a sustinerilor din beton armat cu un singur picior	buc	2,0000	169,37 25,37	338,74 50,74
2		Transportarea constructiilor si				

Revenind la clauzele contractuale, este de menționat că contractele de antrepriză semnate pentru montarea pilonilor la stațiile meteo rutiere includ condiția **achitării în**

avans, până la începerea lucrărilor, a 50% din valoarea contractului. În cadrul vizetelor de documentare efectuate la societățile pe acțiuni în domeniul drumuri s-a constatat că achitarea lucrărilor și serviciilor până la recepția lor finală sunt niște condiții contractuale nepractice anterior, dar acceptate la indicațiile responsabililor din cadrul ASD.

De remarcat, că în baza contractelor de antrepriză pentru întreținerea curentă a drumurilor publice naționale semnate de ASD cu sub antreprenorii SA cu cota majoritară a statului, ASD-ul își rezervă dreptul de achita în avans 10% din suma lunară planificată, restul sumei urmează a fi achitată eşalonat, în termen de până la 30 zile calculate din data recepționării facturii fiscale, în dependență de finanțarea din Fondul rutier, în limita mijloacelor disponibile.

Astfel, pentru contractarea lucrărilor planificate de montare a stâlpilor/pilonilor cu racordarea lor la sursele de energie electrică, au fost acordate condiții preferențiale pentru plată, cu achitarea în avans a 50% din valoarea lucrărilor, în lipsa unei proceduri transparente de selectare a subantreprenorului.

Conform Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pe anul 2022, aprobat prin HG nr.41/26.01.2022, pentru extinderea sistemului de prognoze și control al condițiilor de circulație prin multiplicarea utilajelor meteo rutiere **sunt alocate 5 milioane lei.**

Potrivit informației de pe pagina web ASD⁸⁷, în iulie 2022, entitatea expune la licitație publică lotul “*stații meteo rutiere cu instalare*” cu valoarea estimativă de 5.800.000 lei (fără TVA). Termenul limită de depunere a ofertelor este stabilită data de 08.08.2022. Conform relatărilor exponenților grupului de lucru pentru achiziții, procedura de atribuire a contractului a fost anulată din motiv că nu a fost depusă nici o ofertă. De remarcat că informațiile cu privire la licitația în cauză nu se regăsesc pe portalul public MTender ori e-licitație.md, iar pe pagina web asd.md nu oferă date cu privire la motivul anulării licitației.

La 15.09.2022, grupul de lucru pentru achiziții publică Anunțul de intenție pentru achiziția “*Stații meteo rutiere (cu instalare)*” cu valoarea estimativă 6.800.000,0 lei (fără TVA). Prin anunțul de participare din 23.09.2022, termenul limită pentru depunerea ofertelor este stabilit la data de 25.09.2022.

Conform relatărilor membrilor grupului de lucru pentru achiziții, valoarea estimativă a fost majorată cu 1,8 mln. lei în baza notei informative elaborate de Direcția evidență drumuri și planificare lucrări ai ASD. În prim plan, autorii fac trimitere la un act normativ căzut în desuetudine, și anume HG nr.848 din 30.11.2020, prin care sunt aprobate modificările ce se operează în Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023, aprobat prin HG nr. 636/2019, abrogată prin HG nr.235 din 13.10.2021. Mai mult,

⁸⁷<https://www.asd.md/anunturi-anii-precedenti-2022/statii-meteo-rutiere-cu-instalare/>

prețul total estimativ al setului de echipamente meteo în valoare de 6,8 mln lei nu este motivat suficient, mai mult, **lipsește un deviz estimativ, ce ar include și cheltuielile de instalare a echipamentului.**

Astfel, se constată eludarea modalității de calculare a valorii estimative a contractelor de achiziții care este stabilită în art.4 din Legea nr.131/2015, potrivit căruia “Calcularea valorii estimate a unui contract de achiziții publice se bazează pe valoarea totală spre plată, fără taxa pe valoarea adăugată, estimată de autoritatea contractantă. Structura valorii totale spre plată include orice formă de remunerare, inclusiv orice fel de premii, taxe, comisioane, profit obținut și/sau plata de prime sau plăți în beneficiul ofertanților, ținând cont, totodată, de orice formă de opțiune posibilă și de eventualele prorogări ale contractului.”

Notă informativă

privind stațiile meteo rutiere

Întru implementarea Hotărârii Guvernului 848 din 30.11.2020 p.4.21.8 (Extinderea sistemului de prognozare și control al condițiilor de circulație prin multiplicarea stațiilor meteo rutiere) și pentru optimizarea lucrărilor de întreținere pe timp de iarnă se propune procurarea cu instalare a 15 stații meteo rutiere în Republica Moldova.

O stație meteo rutieră este un set de echipamente meteorologice controlate de o singură unitate de procesare a semnalului și permite serviciilor rutiere să monitorizeze parametrii meteo și condițiile drumului pentru a răspunde rapid la condițiile meteorologice nefavorabile. Sistemul este conceput pentru colectarea automată a informațiilor meteorologice cu sistematizarea și analiza ulterioară a datelor folosind software specializat.

În cadrul acestui sistem se vor utiliza senzori cu caracteristici mai puțin complexe, dar care vor fi neapărat dotați cu senzori simpli de vizibilitate. Creșterea intensității traficului rutier atestat în ultima perioadă, precum și impactele asupra economiei a aglomerărilor înregistrate pe drumuri, au dus la necesitatea folosirii senzorilor cu caracteristici avansate precum și la necesitatea monitorizării condițiilor meteorologice pe drumuri. Acostamentele de obicei reprezintă medii destul de severe, care sunt poluate cu diverse substanțe chimice corozive care se dispersează în urma trecerii vehiculelor. Dispozitivul trebuie să monitorizeze nivelul de contaminare și simultan să raporteze nivelul de murdărie adunat, ceea ce ar permite o întreținere minimizată a drumurilor în timp ce randamentul sistemului informațional ar fi păstrat la nivelul optim.

Analizând și accesând informațiile de la producători a acestor echipamente, prețul total estimativ al setului de echipamente meteorologice constituie 6,8 mln. lei MLD fără TVA.

Șef serviciu analiza și planificare

Șef serviciu investigare și evidență rețea rutieră

Prin HG nr.669/29.09.2022, alocațiile pentru extinderea sistemului de prognoze și control al condițiilor de circulație prin multiplicarea utilajelor meteorutiere au fost majorate și constituiau 8,500 mii lei.

În conformitate cu decizia de adjudecare a procedurii de atribuire din 07.11.2022, din doi ofertanți, grupul de lucru a oferit întâietate operatorului economic SRL N.. S.. cu prețul ofertei de 7.718.000,00 lei (fără TVA) – operatorul care a instalat pilonii în baza contractelor directe cu cele 5 SA Drumuri.

Operatorul economic, care a oferit cel mai mic preț - 6.475.000,00 lei (fără TVA) a fost respins.

Extras din Decizia de adjudecare a procedurii de atribuire din 07.11.2022⁸⁸

Ofertanții respinși/motivul respingerii. *“Oferta nu este semnată electronic. Totodată s-a constatat că dotările specifice, personalul de specialitate nu sunt suficiente pentru cerințele înaintate față de obiectul ce urmează a fi atribuit și ulterior prestat, conform cerințelor înaintate în Anunțul de participare”.*

În condițiile art.71 alin. (4) din Legea nr.131/2015, participanții la procedura de achiziție publică au fost informați în scris despre decizia de atribuire a contractului cu invocare de motive. **Suma totală a contractului de achiziții publice semnat la 11 noiembrie 2022 constituie 9.381.600,00 lei inclusiv TVA.**

De menționat că prin modificările operate la Programul privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pe anul 2022 în redacția HG nr.950/28.12.2022, suma atribuită pentru extinderea sistemului de prognoze și control al condițiilor de circulație prin multiplicarea utilajelor meteorutiere a fost majorată până la **9.382 mln. lei.**

Astfel, urmare a informațiilor descrise supra, deducem că riscul trucării de licitații a fost unul materializat în trecut. Totodată, persistă unele suspiciuni privind divizarea premeditată a serviciilor de montare a pilonilor la stațiile meteo rutiere pe drumurile publice naționale, în vederea evitării procedurii de achiziție publică stabilită în baza Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice.

Astfel, prin eludarea cadrului normative menționat supra, ASD a admis unele practici abuzive de favorizare a unor agenți economici, care ar putea fi asociate cu unele riscuri tipice și specifice corupției, cu impact negativ asupra gestionării eficiente a mijloacelor din fondul rutier.

⁸⁸ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2022/09/DS-1663919483748-Netsistem.pdf>

În concluzie, cele constatate în raport cu achiziția și instalarea utilajelor meteorologice relevă factori și riscuri de fraudă și corupție precum:

- **divizarea/separarea bunurilor;**
- **favorizarea unui anumit agent economic;**
- **licitații “aranjate sub un anumit operator economic”;**
- **calcularea eronată a valorii estimative a bunului licitat etc.**

3. Monitorizarea executării contractelor

În conformitate cu art.15 alin. (1) lit.i) din Legea nr.131/2015, monitorizarea contractelor de achiziții publice este una din atribuțiile grupului de lucru.

În pofida faptului că toate ordinele de constituire a grupelor de lucru pentru achiziții stabilesc atribuțiile fiecărui membru în parte, doar în 2 din cele 6 ordine emise este menționată cu claritate atribuția “*monitorizează executarea contractelor*”. Alte 2 ordine stabilesc obligația de a “*duce evidența executării contractelor*”, ceea ce nu are o semnificație similară termenului de monitorizare a executării contractelor și poate crea confuzie la etapa aplicării normei date.

La nivel de ASD, monitorizarea executării lucrărilor și corespunderea termenilor de execuție și recepție a lucrărilor executate este pusă în sarcina Serviciului monitorizare proiecte din cadrul Direcției implementare proiecte.

Analiza Regulamentului de organizare și funcționare a serviciului dat nu instituie o suficientă claritate cu privire la atribuțiile specifice de monitorizare a executării contractelor de achiziții, acestea putând fi deduse din următoarele atribuții:

- *examinarea, în caz de necesitate, cu deplasarea specialiștilor pe teren, înaintează propuneri concrete de soluționare a demersurilor, solicitărilor și petițiilor persoanelor fizice și juridice ce țin de construcția și reparația drumurilor publice și construcțiilor aferente;*

- *alcătuirea programului alocațiilor pentru finanțarea investițiilor capitale la construcția și proiectarea drumurilor;*

- *executarea evidenței contractelor de antrepriză la lucrările de reparație, reabilitare și construcție a drumurilor publice;*

- *monitorizarea documentația de proiect și deviz, înregistrarea și arhivarea (după caz) a documentației de proiect;*

- *efectuarea controlului proceselor-verbale de recepție a lucrărilor executate;*

- *prezentarea lunară a dării de seamă la lucrările de reparație, reabilitare și construcție a drumurilor publice.*

Cât privește procesul de monitorizare a executării contractelor de antrepriză, semnate ca urmare a licitațiilor pentru achiziții publice, se atestă acte

și regulamente interne lacunare și ambigui, inexistența procedurilor de monitorizare descrise și clar definite, precum și lipsa reglementărilor privitoare la interrelaționarea între subdiviziuni cu privire la segmentul dat al achiziției.

Analiza deciziilor de modificare a contractului de achiziții publice a indicat că, grupurile de lucru operează modificări ce țin de:

- ajustarea valorii contractului prin includerea lucrărilor suplimentare;
- ajustarea valorii contractului prin excluderea anumitor lucrări;
- ajustarea valorii contractului prin actualizarea prețurilor;
- prelungirea termenului de executare/valabilitate a contractului.

Deciziile grupului de lucru privind achizițiile de modificare și cu privire la rezoluțiunea contractului, de regulă, sunt bazate pe procesele-verbale ale **grupului de lucru tehnic** instituit în format ad hoc din reprezentanți părților contractante.

Exemplu: extras din Anunțul privind modificarea contractului de achiziții publice publicat în BAP nr.87/2022 p. 132-134

II. Descrierea circumstanțelor care au făcut necesară modificarea:

Ca urmare a procesului verbal din 23.08.2022 al grupului de lucru (în componența:

- [] Șef Serviciu Monitorizare Proiecte al Î.S.„ASD”;
- [] Director S.R.L.„[]”;
- [] Inginer-șef proiect S.R.L. []
- [] responsabil tehnic al Î.S.„ASD”)

și a procesului verbal din 26.08.2022 al grupului de lucru (în componența:

- [] Șef Direcție Implimentare Proiecte Î.S.„ASD”;
- [] Șef Serviciu Monitorizare Proiecte al Î.S.„ASD”;
- [] Director S.R.L.„[]”;
- [] responsabil tehnic al Î.S.„ASD”)

a fost examinată situația la obiectul „Lucrări de reparație a îmbrăcăminte rutiere pe drumul R21 Orhei-Bravicea- Călărași (tronsonul Vatici-Morozeni), km 13-18” și s-au constatat următoarele:

1. În urma ploilor torențiale, la intrarea în curte de la PC 176+22 (dr.) apele pluviale de pe partea carosabilă se scurg în curte.

2. Podețul tubular cu Ø0,2m de la drumul lateral PC 175+20 (dr.) (construit de către locuitori s. Morozeni) nu asigură evacuarea debitului de calcul.

În acest context, s-au analizat posibilitățile de rezolvare a problemelor menționate și se propune includerea următoarelor lucrări:

- Montarea bordurii culcat la marginea părții carosabile, partea dreaptă pe sectorul de drum PC 175+30-PC176+75 (147 m.1.) și pe sectorul PC 176+80-PC 177+39 (62 m.1.) cu executarea casiluiului pe taluz la PC 175+80;

- Demolarea podețului existent tubular cu Ø0,2m și construcția unui podeț nou cu Ø0,6m, L=7,5m.

133

În acest sens s-a întocmit devizul la volumele de lucrări care urmează a fi incluse suplimentar în devizul general în prețurile ofertei adjudecate. Includerea volumelor de lucrări suplimentare în caietul de sarcini au dus la compromiterea termenului de execuție a lucrărilor. Prin urmare se propune întocmirea unui Acord Adițional în scopul prelungirii termenului de execuție și a majorării valorii contractului în scopul finalizării lucrărilor la acest obiectiv. Modificările intervenite sunt strict necesare în vederea executării contractului și au apărut în urma unor circumstanțe pe care Autoritatea Contractantă, Antreprenorul și Proiectantul nu au putut să le prevadă inițial.

ASD-ul nu dispune de reglementări cu privire la constituirea, împuternicirile și responsabilitățile grupului tehnic, rolul cărora este de a reduce riscul depășirii atribuțiilor de funcție sau abuzului de împuterniciri, a influențelor necorespunzătoare, precum și a introducerii informației denaturate în documentația prezentată.

Constatările formulate în deciziile de modificare a contractului de achiziții publice adoptate de grupele de lucru pentru achiziții în a.2022 au identificat că principalele impedimente în realizarea în termen a volumului de lucrări contractat sunt:

- *starea de urgență sanitară sau de securitate;*
- *creșterea semnificativă a prețurilor materialelor de construcții, a carburanților etc.;*
- *inclusiunea lucrărilor suplimentare datorate necorespunderii proiectului de execuție cu situația de facto și/sau omiterea unor volume de lucrări care nu s-au putut identifica la etapa de proiectare, însă fără de care este imposibilă continuarea lucrărilor.*

Totodată, un factor de risc extern constatat, este lipsa reglementărilor cu privire la ajustarea valorii contractelor în legătură cu creșterea semnificativă a prețurilor la materiale pentru construcții și carburanți, care urmau a fi revizuite de ministerul de ramură.

În consecință, antreprenorii manifestau reticență la executarea lucrărilor contractate. **În circumstanțele date, existau suficiente premise pentru scăderea calității serviciilor prestate, amânarea executării lucrărilor, creșterea costului lucrărilor pe fondul tergiversării elaborării mecanismului de ajustarea a valorii contractelor. Totodată, persistă riscul camuflării unor erori premeditate ori neglijente.**

Prin ordinul MIDR nr. 120 din 17.06.2022 a fost aprobată Modalitatea de calcul al coeficienților din formula actualizării prețurilor componentelor prețului de cost la ajustarea valorii contractului de achiziție publică de lucrări încheiat pe un termen mai mare de un an.⁸⁹ Odată cu intrarea în vigoare a actului normativ, ASD-ul a purces la modificări în vederea ajustării valorii contractelor de achiziții aflate în executare cu încheierea acordurilor adiționale în sensul dat.

Pentru claritate, se prezintă extrasul din anunțul privind modificarea contractului de achiziții publice cu ajustarea valorii contractului în baza actualizării prețului de cost cu 3.343.848,00 lei,⁹⁰ ceea ce constituie 11,4% din valoarea inițială a contractului. De menționat, că obiect al achiziției au fost stabilite lucrările de reparație a îmbrăcămintei

⁸⁹ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.194-200 din 1 iulie 2022 (740)

⁹⁰ BAP nr.88 din 08 noiembrie 2022, pag.183-185



rutiere pe drumul G27 R7 Chetrosu-Mosra de Piatră-Cubolta-R13, km 0-31,15 (etapa I, sector km 27,0-km 31,0) ori 4 km de drum public.

Temeiul juridic	- <i>Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice, art. 76 (7);</i> - <i>Hotărârea Guvernului nr. 1129 din 21.11.2018, cap. III.</i> - <i>Ordinul nr. 120/2022 al Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale</i>
Creșterea prețului în urma modificării	[nu se aplică]
Modificarea anterioară a contractului de achiziții publice/acordului-cadru (după caz)	<i>Acord adițional nr.1 din 28.04.2022 cu privire la micșorarea valorii contractului.</i> <i>Acord adițional nr.2 din 04.08.2022 cu privire la micșorarea valorii contractului.</i>
Alte informații relevante	-

V. Descrierea achiziției înainte și după modificare:

Contractul de achiziție încheiat este în proces de execuție.

VI. Descrierea circumstanțelor care au făcut necesară modificarea:

În conformitate cu Regulamentul privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziții publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an, aprobat prin HG nr. 1129/2018 și Ordinul Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale nr. 120/2022 cu privire la aprobarea modalității de calcul a coeficienților din formula actualizării prețului componentelor prețului de cost la ajustarea valorii contractului de achiziție publică de lucrări, încheiat pe un termen mai mare de un an, Antreprenorul a solicitat prin demersul Nr. 222 din 01.09.2022, ajustarea valorii contractului în baza actualizării prețurilor de cost, anexând în acest sens procesul verbal cu calculul efectuat în baza actualizării prețurilor componentelor prețului de cost potrivit formulei stabilite la punctul 31 din Regulament, pentru toate lucrările recepționate de către beneficiar (proces-verbal nr. 1 din iunie 2022), prin care argumentează necesitatea ajustării valorii contractului nr. 06-14/117 din 13.05.2021, cu o valoare ce constituie: + 3 343 848,00 lei.

Ca urmare a examinării solicitării de ajustare a valorii contractului depuse de S.C." [] S.R.L. și constatării întrunirii cumulative de către S.C." [] S.R.L. a cerințelor indicate la pct. 22 din Regulamentul privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziții publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an, aprobat prin HG nr. 1129/2018, precum și în conformitate cu modalitatea de calcul al coeficienților din formula actualizării prețurilor componentelor prețului de cost bazată pe actualizarea prețurilor la materiale de construcții și carburanți, prevăzute în Ordinul nr.120/2022, grupul de lucru consideră întemeiată solicitarea de ajustare a valorii contractului și respectiv stabilește necesitatea operării modificărilor în partea valorii contractului de antrepriză, prin ajustarea acesteia în baza actualizării prețurilor de cost (cap.III din Regulamentul indicat), corespunzător calculelor indicate în procesul verbal (se anexează), întocmit de către ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, care au fost efectuate pentru toate lucrările recepționate de către beneficiar (proces-verbal nr. 1 din iunie 2022), în valoare totală de: + 3 343 848,00 lei.

1. Informații de bază cu privire la calculul coeficientului de actualizare (Va), extrase din calculul anexat.

criterii	Procesului Verbal Nr. 1 din iunie 2022
Valoarea Procesului Verbal (inclusiv TVA)	6 326 888,40 lei
Valoarea lucrărilor executate în prețurile ofertei adjudecate, fără TVA, fără cheltuieli limitate și fără valoarea manoperei (L)	4 645 907,09 lei
Valoarea/ponderea care reprezintă partea neactualizabilă din valoarea lucrărilor executate (av)	38 286,92 lei 0,008241
Valoarea/ponderea materialelor de construcții, selectate pentru ajustare (c)	4 218 542,84 lei 0,908013
Valoarea/ponderea utilajelor sau mecanismelor pentru construcții selectat pentru ajustare (d)	389 077,33 lei 0,083746
Ponderea actualizată a materialelor de construcții selectate (C)	1,4783
Ponderea actualizată a utilajelor sau selectate (D)	0,11324
Coeficientul de actualizare (Va) obținut și justificat prin calculul anexat	1,599784

2. Prezentarea valorii de ajustare, lei

Valoarea lucrărilor executate în prețurile ofertei adjudecate, fără TVA, fără cheltuieli limitate și fără valoarea manoperei	4 645 907,09
Valoarea de ajustare 59,9784%	2 786 540,00
TVA 20%	557 308,00
Total (valoarea de ajustare cu TVA)	3 343 848,00

Modalitatea de ajustare a valorii contractului în baza actualizării prețurilor de cost, nu poate fi modificată pe durata executării prezentului contract.

VII. Rezultatele examinării:

În rezultatul examinării necesității de modificare a contractului de achiziție s-a decis încheierea acordului adițional nr. 3 din 12.09.2022 privind stabilirea modalității de ajustare a valorii contractului și ajustarea valorii contractului.

Denumire operator economic	Valoarea ajustată, lei inclusiv TVA
S.C. [] S.R.L.	ajustarea valorii contractului în baza actualizării prețurilor de cost + 3 343 848,00

Totodată, se constată decizii de ajustare a valorii contractelor de achiziții, încheiate în iunie 2019, cu termenul inițial de executare stabilit pentru decembrie 2020. Obiectul achizițiilor sunt lucrările de construcție a unei porțiuni din drumul R30 și respectiv lucrări de reparație a nodului rutier în preajma mun. Bălți. Ambele contracte figurează în Raportul ASD cu privire la monitorizarea contractelor de achiziții pentru a.2022⁹¹ drept cele mai vechi contracte restanțiere, cu termenul de execuție prelungit de 3 ori. În iulie 2023 contractele sunt încă în execuție.

Prin decizia grupului de lucru pentru achiziții din 16.02.2023⁹², este dispusă încheierea acordului adițional cu ajustarea valorii contractului pentru construcția drumului, în baza actualizării prețurilor în sumă de 16.643.357,17 lei, care în raport cu valoarea inițială a contractului de 127.959.699 lei, constituie 13 %.

Prin decizia grupului de lucru pentru achiziții din 20.02.2023⁹³, este dispusă încheierea acordului adițional cu ajustarea valorii contractului pentru reparația nodului rutier în preajma mun. Bălți, în baza actualizării prețurilor în sumă de 1.826.628,00 lei, care în raport cu valoarea inițială a contractului de 105.815.479,24 lei, constituie circa 2%.

Elaborarea procedurilor interne cu privire la modificarea contractelor de achiziții, inclusiv ajustarea valorii contractelor, este extrem de importantă pentru asigurarea calității drumurilor publice, siguranței rutiere și nu în ultimul rând gestionarea eficientă a banului public.

Cadrul de reglementare intern existent nu garantează un nivel adecvat de responsabilizare a personalului implicat, pe când sumele cu care se operează sunt impunătoare.

De menționat, că entitatea evaluată publică cu regularitate raportează cu privire la monitorizarea contractelor de achiziții pe pagina web.⁹⁴

După cum a fost relatat supra, erorile și ambiguitățile admise în procesul de identificare a nevoilor și planificare a achizițiilor pot genera probleme ce țin de executarea contractului. În sensul dat, se constată decizia grupului de lucru pentru achiziții din 04.10.2022 de modificare a valorii contractului din motiv, că o parte din lucrările expuse la licitație publică, au fost deja executate de un alt agent economic. Situația în cauză denotă probleme în ținerea evidenței lucrărilor executate.

Extras din anunțul privind modificarea contractului de achiziții publice⁹⁵

⁹¹ <https://www.asd.md/monitorizarea-contractelor-2022/>

⁹² pag. 122-126 https://tender.gov.md/ro/system/files/bap/2014/bap_nr_39_3.pdf

⁹³ pag. 127-131 https://tender.gov.md/ro/system/files/bap/2014/bap_nr_39_3.pdf

⁹⁴ <https://www.asd.md/monitorizarea-contractelor-2022/>

⁹⁵ pag. 160 https://tender.gov.md/ro/system/files/bap/2014/bap_nr_89_2.pdf

*Pe sectorul de drum M5 Frontiera cu Ucraina - Criva - Bălți - Chișinău - Tiraspol - frontiera cu Ucraina, km 243+580 - 244+000 (sector experimental) nu este posibil de executat tot volumul de lucrări de asfaltare de 3 150 m² conform caietului de sarcini, din motiv că, după evaluarea sectorului de drum executat s-a constatat micșorarea volumului de 197 m², deoarece **au fost executate lucrări de un agent economic pe porțiunea sectorului dat (32m).***

Extras din anunțul privind modificarea contractului de achiziții publice⁹⁶

*Volumele de lucrări s-au executat și măsurat de facto, astfel la finalizarea lucrărilor s-au depistat volume neexecutate în caietul de sarcini, **însă care nu necesită a fi executate, deoarece au fost executate în cadrul altor contracte.***

În acest context, se propune excluderea volumelor de lucrări prevăzute, rămase neexecutate în caietul de sarcini, însă care nu necesită a fi executate [...]

*Notă: **au fost excluse lucrări în valoare de 1.589.966,99 lei.***

Deciziile grupului de lucru privind modificarea termenului de executare a contractelor servesc drept cauză pentru scutirea de sancțiuni pentru neexecutarea clauzelor contractuale.

Dreptul discreționar al membrilor grupului de lucru ar putea genera riscuri de fraudă și corupție precum introducerea informației eronate în documentația de modificare pentru favorizarea operatorului economic.

Constatările în cadrul analizei etapei de monitorizare și executare a contractelor arată că unele decizii ale grupului de lucru cu privire la **modificarea termenului de executare a contractului sunt lipsite de vreun argument justificativ.**

Spre exemplu: La 01 ianuarie 2020, ASD-ul achiziționează prin licitație publică lucrări de proiectare pentru reparația drumului R34 Hîncești – Leova – Cahul – Giurgiulești, km 82,00 – 125,00 în valoare de 5.383.674,00 lei (fără TVA), termenul de execuție a contractului fiind stabilit la data de 30 septembrie 2021. În august 2022, “grupul de lucru a constatat că s-au format premise de acceptare a solicitării S.R.L. „U..j” privind prelungirea termenului de predare a proiectului până la data 30 septembrie 2022 și prelungirea termenului de valabilitate a contractului până la 31.12.2022”. **Important, că pe parcursul executării contractului, termenul de executare a fost prelungit de 6 ori, vezi imaginea de mai jos.**

⁹⁶ pag. 245 https://tender.gov.md/ro/system/files/bap/2014/bap_nr_05_0.pdf

15 NOIEMBRIE 2022, MARȚI

BULETINUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE NR. 90

Date cu privire la modificările necesare a fi efectuate:

Tipul modificărilor	Modificarea termenului de executare/ livrare/ prestare. Modificarea termenului de valabilitate a contractului .
Temeiul juridic	Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice, prevederile contractuale.
Modificarea anterioară a contractului de achiziții publice/ acordului-cadru (după caz)	Acord adițional nr. 1 din 31.03.2021 Termen de execuție - 31.01.2022; Acord adițional nr. 2 din 21.01.2022 Termen de execuție - 30.04.2022; Acord adițional nr. 3 din 28.04.2022 Termen de execuție - 15 iulie 2022. Acord adițional nr.4 din 08.07.2022 Termen de execuție - 31 august 2022.

Descrierea achiziției înainte și după modificare:

Contractul de achiziție încheiat este în proces de realizare.

II. Descrierea circumstanțelor care au făcut necesară modificarea:

Conform demersului nr. 10/02-06/5399 din 16.08.2022 al Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”, grupul de lucru a constatat că s-au format premise de acceptare a solicitării S.R.L. [redacted] privind prelungirea termenului de predare a proiectului până la data 30 septembrie 2022 și prelungirea termenului de valabilitate a contractului până la 31.12.2022.

Astfel, potrivit art. 76 alin. (7) pct. 2 al Legii privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015 și prevederilor pct. 11.3 al contractului de antrepriză, s-a stabilit modificarea contractului.

III. Rezultatele examinării:

În rezultatul examinării necesităților de modificare a contractului de achiziție s-a decis încheierea acordului adițional nr. 5 privind modificarea termenului de valabilitate și de execuție a contractului. Pentru lucrările realizate cu întârziere, Antreprenorul poartă răspundere conform prevederilor contractuale.

Denumire operator economic	Modificările contractului			
	Termen de execuție inițial	Termen de execuție modificat	Termen de valabilitate inițial	Termen de valabilitate modificat
S.R.L. „U[redacted]”	30 septembrie 2021 31 ianuarie 2022 30 aprilie 2022 15 iulie 2022 31 august 2022	30 septembrie 2022	31 august 2022	31 decembrie 2022

O altă decizie a grupului de lucru arată că deși recoltarea roadei pe terenurile agricole pe timp de vară este un fapt știut, totuși poate fi considerat un motiv rezonabil pentru extinderea termenului de executare a contractului de prestări servicii de proiectare.

Prin semnarea contractului la 18 mai 2022 operatorul economic își asumă obligația de a realiza studiul geologic pentru perioada de vară, însă lucrările au eșuat din

motiv că pe terenurile agricole private se aflau culturi, proprietarii cărora urmau să-și adune recolta.

22 NOIEMBRIE 2022, MARȚI

BULETINUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE NR. 92

Temeiul juridic	[Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice, art. 76 (7)]
Creșterea prețului în urma modificării	[nu se aplică]
Modificarea anterioară a contractului de achiziții publice/ acordului-cadru (după caz)	-
Alte informații relevante	-

II. Descrierea achiziției înainte și după modificare:

Contractul de achiziție încheiat este în proces de execuție.

III. Descrierea circumstanțelor care au făcut necesară modificarea:

În baza procesului-verbal din 27.09.2022, grupul de lucru tehnic în componența:

[] șef Direcția implementare proiecte a I.S., ASD*

[] șef Serviciul planificări proiectări și devize al I.S., ASD*

[] director S.R.L. „U[]”;

a examinat, situația creată în perioada de elaborare a proiectului de execuție “Servicii de proiectare pentru elaborarea detaliilor de execuție pentru construcția drumului de ocolire a or. Cimișlia” și a constatat următoarele:

- întreprinderea de proiectare S.R.L. „U[]” a repartizat executarea studiului geologic pentru perioada de vară, însă în această perioadă pe terenurile agricole private se aflau culturi, proprietarii cărora urmau să-și adune recolta. Astfel, s-a convenit ca studiile geologice să se execute după recoltarea culturilor agricole, ca inginerii geologi să aibă posibilitate și accesul de a efectua studiile în locurile desemnate, fără a distruge recoltele.

Luând în considerație cele expuse mai sus, se propune întocmirea unui acord adițional în scopul prelungirii termenului de predare a documentației de proiect pentru I-a etapă până la data de 31.10.2022 și pentru a II-a etapă până la 15.12.2022.

Ca rezultat al situației constatate, ținând cont de prevederile Legii privind achizițiile publice 131/2015 art. 76, al. 7(2), dar și prevederile contractuale, grupul de lucru stabilește necesitatea operării modificărilor în contractul de antrepriză ce ține de modificarea termenului de execuție, prin încheierea Acordului Adițional privind modificarea termenului de execuție.

IV. Rezultatele examinării:

În rezultatul examinării necesităților de modificare a contractului de achiziție s-a decis încheierea acordului adițional nr. 1 din 19.10.2022 privind modificarea termenului de execuție a contractului.

Denumirea operatorului economic	Modificările contractului	
	Termen de execuție inițial	Termen de execuție modificat
SRL „U[]”	I-a etapă - 15 septembrie 2022 a II-a etapă - 31 octombrie 2022	I-a etapă - 31 octombrie 2022 a II-a etapă - 15 decembrie 2022

Într-un final, principala constatare în cazul analizei procedurii de achiziții publice se referă la factorii de risc interni operaționali, precum lipsa procedurilor interne cu privire la organizarea și desfășurarea activității de achiziții publice.



În acest context, se deduce încălcarea principiilor de reglementare a relațiilor privind achizițiile publice, stabilite în art.7 lit. a); c) și h) din Legea nr.131/2015 și anume:

- utilizarea eficientă a banilor publici și minimizarea riscurilor autorităților contractante;

- asigurarea concurenței și combaterea practicilor anticoncurențiale în domeniul achizițiilor publice;

- tratament egal, imparțialitate, nediscriminare în privința tuturor ofertanților și operatorilor economici.

RESPONSABILII TEHNICI

Responsabilul tehnic este expertul autorizat din domeniul construcțiilor, care împreună cu proiectantul, dirigintele de șantier și restul echipei de ingineri implicați în lucrări, se asigură că proiectul, exigențele legislației în vigoare și nivelul de calitate sunt respectate, totodată se ocupă de aprobarea materialelor, procedurilor de lucru, recepționarea materialelor, recepționarea lucrărilor, verificarea calităților lucrărilor și întocmirea documentelor aferente.

Potrivit *art.7 din Legea privind calitatea în construcții nr.721-XIII din 02.02.1996*, obligațiile privind realizarea și menținerea pe întreaga durată de existență a construcțiilor, a exigențelor esențiale prevăzute la art.6 din legea vizată, revin factorilor implicați în conceperea, proiectarea, execuția și exploatarea construcțiilor, precum și în postutilizarea lor, potrivit responsabilităților fiecăruia, indiferent de tipul de proprietate a investitorului. Acești factori sînt investitorii, cercetătorii, proiectanții, verificatorii de proiecte atestați, fabricanții și furnizorii de produse pentru construcții, executanții, proprietarii, utilizatorii, **responsabilii tehnici**, experții tehnici, diriginții de șantier, personalul de specialitate din laboratoarele de încercări în construcții, specialiștii serviciului de control intern al calității al agenților economici cu activități în construcții, personalul ingineresc al serviciului de gestionare a fondului existent persoane fizice sau juridice, precum și autoritățile administrației publice locale și asociațiile profesionale de profil.

Sînt în drept să exercite activități de proiectare a construcțiilor, **dirijare și verificare a lucrărilor de construcții**, încercări de laborator, controlul intern al calității și **gestionarea fondului construit** specialiștii atestați ca persoane fizice în nume propriu sau ca angajați ai agenților economici care desfășoară aceste activități. Atestarea persoanelor vizate se efectuează o dată în 5 ani de către comisiile de atestare constituite de către Organul central de specialitate al administrației publice în domeniul construcțiilor.

În corespundere cu art.13 din Legea nr.721/1996 lucrările de construcții, precum și de modernizare, modificare, transformare, consolidare și de reparații se execută numai pe bază de proiect elaborat de către persoane fizice sau juridice **și verificat de către verificatorii de proiecte atestați**. Verificarea calității execuției construcțiilor este obligatorie și se efectuează de către investitori prin **responsabili tehnici atestați** sau agenți economici de consultanță specializați.

Conform art.25 alin. (2) din Legea nr.721/1996, **responsabilii tehnici atestați** și diriginții de șantier atestați **răspund, conform atribuțiilor ce le revin, pentru realizarea nivelului de calitate corespunzător exigențelor esențiale, la lucrările de construcții pentru care sînt angajați**, iar potrivit alin.(4) al aceluiași articol, obligațiile

specialiștilor atestați indicați la alin. (2) **se stabilesc prin regulamente elaborate în baza prezentei legi.**

Aceste reglementări sunt valabile inclusiv pentru întreținerea, reparația și construcția drumurilor și implică supravegherea tehnică a lucrărilor de către responsabilii tehnici, verificarea lucrărilor ce urmează a fi executate, controlul modului în care se efectuează lucrările/controlul calității, acceptarea execuției lucrărilor de construcție etc.

Obligațiunile **generale ale responsabilului tehnic sunt prevăzute la pct.47 din Regulamentul cu privire la verificarea proiectelor și a execuției construcțiilor și expertizare tehnică a proiectelor și construcțiilor aprobat prin HG nr.361/1996 și rezidă în:**

- a) *acceptarea execuției lucrărilor de construcție numai pe bază de proiecte și detalii de execuție, verificate și ștampilate de specialiști verificali de proiecte;*
- b) *verificarea și avizarea: proiectelor tehnologice privind execuția lucrărilor de construcție; procedurilor tehnice de execuție a lucrărilor; programelor de verificare a execuției; proiectelor de organizare a execuției (organizare de șantier); graficelor de execuție a lucrărilor aferente exigențelor esențiale; proceselor-verbale privind lucrările ascunse;*
- c) *exercitarea controlului execuției lucrărilor conform programului de verificare;*
- d) *controlul modul în care se efectuează recepția calitativă a materialelor și a elementelor de construcție;*
- e) *controlul calitatății elementelor de construcție ce se realizează în atelierele proprii;*
- f) *operarea execuției lucrărilor de construcție în cazul în care s-au produs defecte grave de calitate sau abateri de la prevederile proiectului de execuție;*
- g) *luarea măsurilor de corectare sau refacere a lucrărilor, constatate ca fiind necorespunzătoare;*
- h) *solicitarea avizului proiectantului pentru lichidarea deficiențelor care afectează exigențele esențiale la lucrările de construcție sau a abaterilor de la proiect;*
- i) *informarea operativă a conducerii organizației de construcție despre lichidarea deficiențelor constatate și măsurile întreprinse pentru a exclude repetarea lor;*
- j) *întocmirea și ținerea la zi a registrului de evidență a lucrărilor de construcție verificate.*

Totodată, pot fi evidențiate codurile practice în construcții emise de ministerul de ramură⁹⁷, care impun în mod prioritar standarde de calitate, **însă, o reglementare**

⁹⁷ <https://www.asd.md/normative/>

detaliată privind rolul responsabililor tehnici, atribuțiile și responsabilitățile acestora în tot procesul de întreținere, reparație și construcție a drumurilor și executare a lucrărilor nu a fost identificată.

Această lacună ar putea crea premise pentru efectuarea unor lucrări necalitative de întreținere, reparație și construcție a drumurilor, inclusiv ar putea afecta instituția răspunderii pentru persoanele responsabile, în cazul dat responsabilii tehnici. Astfel, în lipsa unor reglementări clare, aceștia ar putea să se eschiveze de la anumite obligații, fapt pentru care ar putea să nu fie sancționați, deși, potrivit atribuțiilor generale ce le revin răspund pentru realizarea nivelului de calitate corespunzător exigențelor esențiale, la lucrările de construcții pentru care sînt angajați.

Conform datelor oficiale, după calitatea drumurilor, Moldova se află pe locul 132 din 138, acumulând un scor de 2,5 din 7 puncte posibile, ceea ce indică că avem o rețea de drumuri de o calitate proastă, care necesită intervenții urgente și eficiente. Denivelări și gropi, plombarea permanentă a drumurilor, în special după perioada rece (uneori când plouă), lipsa marcajului rutier sau starea lui inadecvată sunt doar câteva caracteristici ale gospodăriei drumurilor din Moldova.⁹⁸

Pentru a demonstra ineficiența și consecințele exercitării neconforme a sarcinilor puse în fața responsabililor tehnici vom face referire la studiu „*Drumuri rele, la „prețuri bune*”, realizat în anul 2018 de către Centrul de Politici și Reforme.⁹⁹

Potrivit studiului:

În anul 2018, Guvernul a lansat un program de reabilitare a Drumurilor Publice „Drumuri Bune pentru Moldova” în valoare totală de circa 1,6 mlrd lei, finanțat din Bugetul de Stat (1,1 mlrd lei) pentru drumuri locale și străzi, și din Fondul Rutier (0,5 mlrd. lei) pentru drumuri naționale. Gestionarea programului este efectuată de către Ministerul Economiei și Infrastructurii prin intermediul ASD, care trebuia să organizeze toate procedurile de achiziții și să asigure monitor Acest program, aprobat de Guvern în martie 2018, trebuia să rezulte cu reabilitarea a peste 1200 km de drumuri în circa 1240 localități.

În condițiile deficitului bugetar și efortului depus în 2017 pentru optimizarea cheltuielilor publice, investițiile anunțate urmau să fie un proiect de primă necesitate pentru țară și populație, iar banii publici alocați să fie utilizați țintit, cu o plus valoare maximă.

În paralel cu implementarea programului, unele APL-uri (de nivelul I și II) au inițiat, de sine stătător, achiziții de lucrări de reabilitare a drumurilor locale și străzilor din contul transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale. În mare parte, se achiziționau lucrări în localitățile deja incluse în programul „Drumuri Bune pentru

⁹⁸ Sursa: <https://cpr.md/drumuri-rele-la-preturi-bune-2/>

⁹⁹ Ibidem

Moldova”. Potrivit informațiilor privind contractele atribuite pentru reparația și întreținerea drumurilor, valoarea totală a alocațiilor bugetare în aceste scopuri (inclusiv alocate în cadrul programului) în anul 2018 a depășit 2 mlrd. lei.

Un aspect important în inițierea unui proiect de succes este realizarea studiului de fezabilitate, urmat de planificarea minuțioasă a activităților pentru a obține o plus valoare maximă din banii investiți. **Totodată, careva studii naționale sau regionale, precum și rapoarte de evaluare sau expertiză a stării drumurilor din localitățile selectate în acest program nu au fost identificate.** Nu au fost luate în calcul nici alocațiile anterioare oferite în cadrul proiectelor de asistență tehnică, lucrările efectuate anterior din contul mijloacelor fondului rutier și transferurilor din bugetul de stat.

Planificarea achizițiilor în cadrul programului nu a fost transparentă. Nu se cunoaște cum și când au fost elaborate cerințele tehnice pentru peste o mie de obiective și s-a estimat volumul alocațiilor aferente fiecărui obiectiv și programului în întregime. Nu este clar, de asemenea, care au fost sursele de finanțare și cine sunt prestatorii acestor servicii. Procedurile și contractele de achiziții publice, semnate cu această ocazie, nu au fost găsite în sursele deschise.

În lipsa lucrărilor de proiectare, cu măsurări la fața locului, întocmirea și expertizarea devizelor de cheltuieli, există riscul că bugetul aferent fiecărui obiectiv specificat în program și valorile estimate ale lucrărilor nu corespund situației reale. Acești factori ar putea rezulta în achiziții ineficiente, interesul scăzut al operatorilor economici, costuri suplimentare, fraude, etc.

După 7 zile de la publicarea în Monitorul Oficial a Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pe anul 2018 și a Programului de reparație periodică a drumurilor publice naționale (în limitele localităților), locale, comunale și a străzilor, ASD a anunțat primele licitații în cadrul programului, oferind un termen de 25-29 zile calendaristice pentru depunerea ofertelor.

Drumurile supuse reparației în cadrul programului au fost grupate în 34 pachete de achiziții, care au cuprins localitățile aferente raionului sau municipiului. Pentru raion sau municipiu a fost inițiată procedura de achiziții publice aparte, costul estimativ achiziției variind de la 6,8 mil lei până la 88.4 mil. lei, cu un termen de executare a lucrărilor de 4 luni calendaristice. Toți factorii menționați, plus amplasarea geografică a localităților incluse pachet au rezultat în cerințe de calificare foarte restrictive pentru majoritatea companiilor existente pe piața lucrărilor (ex. cifra de afaceri, experiența în implementarea unor asemenea contracte, etc). Formare pachetelor mari ca cantitate și valoare a afectat competiția, reducând, în mod automat, la minim lista potențialilor ofertanți.

Din 40 de companii care și-au exprimat interesul pentru licitațiile anunțate în cadrul programului și au solicitat documentația de tender, au depus oferte doar 22, inclusiv 12 întreprinderi S.A. Drumuri fondate de Ministerul Economiei și Infrastructurii.

Un program de asemenea amploare ar trebui să trezească un interes mai mare din partea mediului de afaceri, în special la nivel local. În realitate, datorită competiției limitate contractele pentru cele 34 de loturi au fost atribuite unui număr restrâns de 19 companii: 11 SA Drumuri și 8 companii fără capital majoritar de stat. Unele companii au câștigat câte 2-4 contracte în cadrul programului, valoarea totală variind de la 59 mil. lei la 185 mil. lei.

Cele 19 companii ce implementează lucrări în cadrul proiectului, au beneficiat în anul 2018 și de alte contracte valoroase în domeniul reabilitării infrastructurii drumurilor, semnate cu ASD, Agenții de Dezvoltare Regională (ADR) și APL-uri. Astfel, angajamentele contractuale ale unor antreprenori, asumate în anul 2018, au constituit circa 200-400 mil. lei, pe lângă contractele în curs de execuție, atribuite în anul 2017.

Existența altor angajamente în proces de executare, numărul de angajați și baza tehnico-materială neproportională volumului de lucrări necesare implementării unor asemenea contracte, ar putea afecta termenii și calitatea lucrărilor.

Însă acești factori au fost trecuți cu vederea atunci când s-au atribuit contractele. Unii din antreprenori contractați pentru executarea lucrărilor în 2-4 regiuni care includ în total între 50 (minim) și 167 (maxim) de localități situate la distanțe de zeci și sute de km, au avut oficial 100-220 angajați. Astfel, există riscul subcontractării de către companiile câștigătoare a altor companii sau a aplicării unor practici ilegale de angajare. În acest sens, formarea loturilor atât de voluminoase este una nejustificată. Lipsesc și informații despre companiile subcontractate.

Lucrările în cadrul programului nu au fost finalizate nici până la finele anului 2018, cu toate că termenul prevăzut în contracte a expirat în perioada august-octombrie 2018, în funcție de data semnării contractului.

Conform informațiilor publicate, la sfârșitul anului 2018 lucrările au fost finalizate în 17 din 34 raioane (municipii).

Lucrările în regiunile cu nivelul de executare mai scăzut sunt efectuate de către companiile care au beneficiat de mai multe contracte în cadrul programului. Printre ele se numără: Drumuri Bălți SA cu 3 contracte (mun. Bălți, r-l Sîngerei și r-l Fălești), în valoare totală de circa 92,2 mil. lei; Drumuri Soroca S.A. cu 2 contracte (r-l Soroca și r-l Șoldănești), în valoare totală de 104,3 mil. lei și Drumuri Strășeni SA cu 2 contracte (r-l Strășeni și r-l Cășărași) de 77,3 mil. lei. **Lucrările la unele obiective din cadrul acestor contracte nici nu au fost începute.** Situația respectivă demonstrează lipsa capacităților suficiente pentru executarea angajamentelor asumate de companii, precum și denotă riscul legat de calitatea și imparțialitatea procesului de achiziții.

S-a dovedit incapacitatea unor companii de a respecta angajamentele asumate. Insuficiența echipamentelor și a lucrătorilor, în condițiile unor termeni restrânși, au rezultat în haos în procesul de lucru. Materialele și tehnica au fost imprăștiate

concomitent în diferite localități, petru a „bifa” inițierea lucrărilor, iar ulterior au fost mutate între localități, fără a finaliza în termen lucrările începute.

Raportare falsă a progresului lucrărilor. Unele lucrări raportate ca finalizate erau în proces de executare, altele nu erau începute. Tehnica, materialele sau reprezentanți ai antreprenorului nu au fost identificați la fața locului.

Divergențe mari între volumul contractat și achitat al lucrărilor, și cel executat în realitate. Lungimea reală a fost măsurată și comparată cu cea indicată în specificații. Abaterile constatate variază de la câteva zeci de metri până la 1,5 km. **La circa jumătate din drumurile vizitate lungimea porțiunii reparate era mai mică decât cea indicată în program.**

Reparația altor drumuri-străzi decât cele indicate în proiect. În unele cazuri reparația se efectua în altă localitate decât cea indicată în program.

Testele de laborator au fost făcute selectiv și preponderent în nemijlocita apropiere a Chișinăului. Totodată, găurile rămase după testări nu au fost astupate și vor fi punctul de pornire al eroziei în perioada de iarnă.

A fost aplicat stratul de beton asfaltic pe porțiuni asfaltate anterior sau au fost construite „insulite” din asfalt de o lăgime de 200-1000 metri pe drumuri din pietris. În urma implementării programului, pe drumuri locale și străzi au apărut sectoare „reabilitate” care nu au nici un impact pentru trafic și reprezintă, mai degrabă, irosirea banilor din bugetul public. Asemenea lucrări au costat cel puțin 1000 lei pentru un metru liniar de drum.

Grosimea stratului de beton asfaltic era mai mică decât cea indicată în documentația de tender.

Denivelări și deteriorări ale porțiunilor reparate, apărute în scurt timp după finalizarea lucrărilor.

Necalitativ au fost executate și lucrările de reparație a unor drumuri în varianta albă.

Raportul scăzut preț-calitate.

Alte constatări:

Programul “Drumuri bune” a costat scump contribuabililor. Lucrările din cadrul programului sunt cu 20-100% mai scumpe decât aceleași lucrări contractate de autoritățile locale în anul 2018. Spre exemplu, lucrările de reparație a unui km de drum în varianta albă în s. Bolohan (r-l Orhei) în cadrul programului au fost estimate la 579 mii lei. Totodată, în satul Seliște (r-l Orhei) lucrările analogice după volum și tip achiziționate de APL au costat 247 mii lei.

Costul materialelor de construcții utilizate nu depășește 30-40% din valoarea totală a lucrărilor.

Lucrările de întreținere și reparație periodică a drumurilor în fiecare regiune au fost achiziționate și de autoritățile publice locale. De exemplu, în raionul Ocnița lucrările de întreținere și reparație periodică a drumurilor au fost efectuate în 2018 de 2 companii:

Drumuri Edineț SA, contractat de ASD și Drumuri Briceni SA, contractat de Consiliul Raional Ocnița. Astfel, există riscul de suprapunere a lucrărilor efectuate de diferite companii contractate, așa cum s-a întâmplat în anii precedenți (conform rapoartelor de audit), precum și riscul de fraudare a procesului de executare a contractelor.

Din momentul lansării lucrărilor, locuitorii au sesizat mai multe probleme legate de calitatea proastă a “drumurilor bune”, postînd materiale video și foto pe paginile web și rețelele de socializare.

Garanția pentru toate lucrările în cadrul programului este de 12 luni. În UE garanția minimă pentru construcția și reparația drumurilor este de cel puțin 3-5 ani.

În contextul acestor constatări, putem concluda că nici ASD, în calitate de autoritatea contractantă, care a gestionat fondurile publice în cadrul programului, nici responsabilii tehnici angajați pentru fiecare din cele 34 contracte de lucrări nu au asigurat monitorizarea implementării contractelor, precum și verificarea volumelor și calității lucrărilor executate de companii.

Concluzii:

– Calitatea drumurilor în țară este în continuă scădere. Cu toate acestea, nu se schimbă abordarea, în ceea ce privește, tehnologiile utilizate, termenii de garanție și monitorizarea lucrărilor.

– În domeniul drumurilor lipsește controlul calității și mijloacele publice nu sunt utilizate în mod eficient și eficace. Din banii publici plătim mai mult, cumpărăm mai puțin și mai necalitativ, fără a verifica cantitatea și calitatea lucrărilor. Totodată, se alocă bani publici fără a evalua impactul investiției sau a asigura continuitatea acesteia. Responsabilitatea de gestionare a banilor publici este delegată unor organizații netransparente, care nu se consideră obligate să ofere informațiile de interes public, legate de cum și pentru ce sunt cheltuiți banii contribuabililor.

– Lipsa monitorizării adecvate a implementării contractelor rezultă în volumul lucrărilor executat mai mic decât cel contractat și achitat. În cadrul programului abaterile vor putea ajunge la zeci de km, echivalent a zeci de milioane lei.

– Maximizarea impactului social și economic este unul din obiectivele principale ale cheltuielilor publice în țările dezvoltate. Majoritatea acestora se fac prin intermediul achizițiilor publice. Din păcate, potrivit constatărilor, achizițiile din programul “Drumuri bune” nu au urmărit aceste obiective. Investițiile au fost realizate fără estimarea impactului economic și social, mijloacele fiind distribuite în baza unor criterii subiective, care nu au fost anunțate publicului larg. Câștigătorii contractelor sunt aceleași companii favorizate. Pe piața lucrărilor de drumuri activează doar acei care „trebuie să activeze”, iar o posibilă concurență, care ar crește calitatea drumurilor și ar reducea prețurile lucrărilor, este prevenită încă la etapa de planificare a achizițiilor.

– Coincidență sau nu, dar drumurile se repară (nu se plombează gropile, ca în anii obișnuiți) în sate înainte de alegeri, superficial și în mare grabă. Unele din drumuri reparate ele nu rezistă nici o lună.

– Deși contribuie la formarea banului public, cetățenii nu monitorizează pentru ce sunt cheltuite resursele publice, care este impactul lucrărilor și dacă, într-adevăr, sunt realizate obiectivele declarate.

În corespundere cu fișele de post, responsabilii tehnici fac parte din cadrul Serviciului supraveghere și conlucrează pe intern cu Direcția siguranță și întreținerea construcției rutiere, Direcția implementare proiecte, iar pe extern cu S.A. „Drumuri”, Antreprenori, APL, Agenția pentru Supraveghere Tehnică.

Potrivit Regulamentului de organizare și funcționare a Direcției tehnice și calitate a ASD, Serviciul supraveghere include 23 de unități de personal. În conformitate cu Statele de personal și fișele de post, titlurile funcțiilor și ordinea de superioritate sunt următoarele: șef serviciu -1 unitate, consultant – 12 unități și specialist principal - 10 unități (adică 22 responsabili tehnici). De menționat că în actele și corespondența entității se practică utilizarea termenului de *responsabil tehnic* nu de consultant ori specialist principal.

Potrivit FIȘEI POSTULUI, care este Anexă la contractul individual de muncă și titlului funcției, responsabilii tehnici sunt calificați ca „*specialiști principali*” și „*consultanți*”, fiindu-le atribuite codul funcției 242215 și 263209.

Consultând Clasificatorul Ocupațiilor din Republica Moldova (CORM 006-2021) aprobat prin Ordinul MMPS nr.11 din 12.11.2021¹⁰⁰, se constată următoarele:

- **codul ocupației 242215** indicat în fișa postului pentru funcția de *specialist principal*, corespunde următorului tip de ocupație: *Controlor revizor/controloare revizoare în autoritățile publice și în subdiviziunile lor teritoriale*, astfel, făcând parte din grupa de bază cu codul 2422, ceea ce corespunde funcțiilor de specialiști/specialiste în domeniul politicilor administrative.

- **codul ocupației 263209** indicat în fișa postului pentru funcția de *consultant*, corespunde următorului tip de ocupație: *Cercetător științific/cercetătoare științifică în geografie*, astfel, făcând parte din grupa de bază cu codul 2632, ceea ce corespunde funcțiilor de sociologi/sociologe, antropologi/antropologe și asimilați/asimilate.

Astfel, pe de o parte se atestă că Î.S. ”Administrația de Stat a Drumurilor” a utilizat eronat codului funcțiilor vizate în fișele de post pentru funcția de „consultant” și „specialist principal”, deși în ambele cazuri ocupația dată vizează responsabilii tehnici.

¹⁰⁰ Clasificatorul Ocupațiilor din Republica Moldova (CORM 006-2021) stabilește denumirile ocupațiilor (funcțiilor și profesiilor) practicate de populația activă a Republicii Moldova și clasificarea lor pe grupe, în funcție de nivelul de omogenitate a activității desfășurate și de nivelul de competențe/abilități necesare pentru a practica ocupațiile respective.

Pe de altă parte se acontată că în actuala redacție CORM 006-2021 nu stabilește denumirea ocupației (funcției/profesiei) practicate de responsabilii tehnici, deși denumirile ocupațiilor, indicate în CORM, se aplică în mod obligatoriu de către toate organizațiile, indiferent de tipul de proprietate și forma de organizare juridică.

Această lacună de drept poate admite unele erori, inclusiv abuzuri la perfectarea documentelor privind angajarea, promovarea și transferul salariaților, pentru prezentarea documentelor ce țin de calculul indemnizațiilor/pensiei pentru limita de vârstă/prestațiilor sociale etc.

De menționat că CORM se aplică în toate domeniile de activitate economică și socială și este obligatoriu pentru toate autoritățile administrației publice centrale și locale, întreprinderile, organizațiile și instituțiile, indiferent de tipul de proprietate și forma de organizare juridică, și pentru alte persoane juridice și fizice, care își desfășoară activitatea pe teritoriul Republicii Moldova, la completarea documentelor oficiale, ori de câte ori se cere indicarea ocupației.

Din aceste considerente, se recomandă ca Î.S. "Administrația de Stat a Drumurilor" să vină cu propuneri către MMPS privind completarea Clasificatorului Ocupațiilor din Republica Moldova cu denumirea ocupației (funcției/profesiei) practicate de responsabilii tehnici și să revizuiască toate fișele de post care includ coduri similare în mod eronat.

Totodată, de specificat că *pct. 12 din Fișa postului* prevede **scopul general al funcției de „consultant” și „specialist principal”**. Astfel, în sensul celor prevăzute la pct.12, responsabilul tehnic participă la realizarea supravegherii directe a lucrărilor *de construcții care se vor executa în baza proiectului tehnic și în conformitate cu condițiile contractului, care urmează a fi semnat între Beneficiar și Antreprenor. Asigură execuția lucrărilor de construcție, reparație, întreținere a drumurilor cu respectarea legislației și normativelor tehnice.*

Prin urmare, scopul funcției și împuternicirile instituite ne atestă că funcția de „consultant” și „specialist principal” care înglobează ocupațiile practicate de responsabilii tehnici sunt funcții sensibile, deoarece integrează atribuții și responsabilități vulnerabile la riscurile de fraudă și corupție.

De menționat că ASD-ul și-a aprobat politica internă privind funcțiile sensibile prin Ordinul nr.75/26.05.2022¹⁰¹ la recomandarea auditorilor Curții de Conturi expuse în Raportul din noiembrie 2021¹⁰². Curtea a constatat neconformarea entității la SNCI

¹⁰¹ Ordinul nr.75 din 26 mai 2022 Cu privire la aprobarea Politicii interne privind funcțiile sensibile în cazurile supravegherii tehnice a lucrărilor de antrepriză a drumurilor publice naționale din cadrul serviciului supraveghere al Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”

¹⁰² https://www.ccrm.md/ro/decision_details/1135/hotararea-nr58-din-26-noiembrie-2021-cu-privire-la-raportul-auditului-conformitatii-privind-gestionarea-patrimoniului-public-de-catreintreprinderea-de-stat-administratia-de-stat-a-drumurilor-in-anul-2020

12 Divizarea obligațiilor și responsabilităților și anume neasigurarea separării funcțiilor de inițiere a unor decizii cu consecințe financiare și de monitorizare, verificare și raportare a validității finale a lucrărilor efectuate. În contextul expus au fost exemplificate sarcinile și împuternicirile responsabililor tehnici atestați, angajați ai ASD.

La etapa inițierii și realizării evaluării integrității instituționale, ASD nu dispunea de o politică internă privind funcțiile sensibile la nivel de entitate, documentul fiind elaborat doar pentru subdiviziunea ce întrunește responsabilii tehnici - Serviciul supraveghere. Planul de integritate al ASD pentru anii 2022-2025¹⁰³ nu conține activități derivate din Politica privind funcțiile sensibile.

Din analiza Ordinului nr.75/26.05.2022 și a Politicii interne privind funcțiile sensibile a rezultat că documentul își extinde aria de aplicare doar asupra cazurilor de supraveghere tehnică a lucrărilor de întreținere a drumurilor publice naționale din cadrul Serviciului supraveghere al ASD. Implementarea politicii este pusă în sarcina șefului serviciului supraveghere și șefului direcției tehnice și calitate.

Pe de o parte entitatea raportează că măsurile de gestionare a funcțiilor sensibile sunt stabilite numai în parte,¹⁰⁴ pe de altă parte se constată carențe majore în implementarea *Activităților de control* ca componentă principală a CIM. Lacunele procesului de identificare și gestiune a funcțiilor sensibile afectează întregul sistem de management al integrității și al riscurilor la nivelul ASD. Punerea în aplicare a politicii interne privind funcțiile sensibile nu dovedește identificarea și analiza riscurilor asociate funcțiilor sensibile ai Serviciului de supraveghere, ceea ce a dus la omiterea implementării unor activități/măsuri de control intern ce se impun.

La nivel instituțional, au fost depuse anumite eforturi pentru conformarea la SNCI 12 prin utilizarea rotației sectoarelor de activitate doar pentru lucrările de întreținere curentă a drumurilor naționale, cu emiterea ordinelor interne în sensul dat.

Pentru lucrările de întreținere periodică, reparația și construcția drumurilor, responsabilii tehnici sunt numiți prin ordinul emis în baza dreptului discreționar al conducerii ASD. În lipsa reglementărilor interne ce ar viza fiecare categorie de lucrări în parte (întreținerea, reparația și construcția drumurilor) este dificil de a deduce cu privire la volumul de lucru și complexitatea sarcinilor încredințate unui responsabil tehnic într-o perioadă determinată de timp. Pe această linie se poate afirma despre o probabilitate înaltă de ***distribuire diferențiată a sarcinilor de muncă cu acordarea unui statut mai puțin favorabil anumitor responsabili tehnici***. În această ordine de idei, se recomandă implementarea măsurilor de control ce ar exclude subiectivismul și arbitrarul echipei manageriale la repartizarea volumului de lucru pentru responsabilii tehnici.

¹⁰³ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2023/03/169-30.09.2022.pdf>

¹⁰⁴ Raportul anual privind controlul intern managerial 2022 <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2023/03/f-n-17.03.2023.pdf>

În lipsa reglementărilor interne activitatea responsabililor tehnici este fixată prin consuetudine. Inexistența regulilor scrise este condiționată de lipsa mecanismelor de control intern ori defectuoșitatea lor. Monitorizarea și controlul activității responsabilului tehnic se limitează la cerința de respectare a unor obișnuințe dobândite, care pe parcursul anilor s-au transformat în obligații nescrise și care foarte ușor ar putea fi neglijate sau executate neconform, iar aplicarea sancțiunilor disciplinare în acest sens ar putea fi problematică.

Potrivit Regulamentului cu privire la evaluarea performanțelor profesionale individuale ale salariaților ASD, aprobat prin ordinul nr.83 din 31 mai 2022, evaluarea performanțelor individuale ale personalului are loc în condițiile financiare pozitive ale întreprinderii și la necesitate. De remarcat caracterul echivoc al sintagmei “*se va efectua la necesitate și în condițiile financiare pozitive ale întreprinderii*”¹⁰⁵, ambiguitatea căreia lasă loc de discreție excesivă și interpretare în cursul aplicării prevederilor ori ar determina stagnarea implementării lor. Situația ar putea fi remediată prin utilizarea formulei “în condițiile rezultatelor financiare pozitive”. Pentru înlăturarea factorilor coruptibili din conținutul Regulamentului se recomandă excluderea ori definirea termenului “*necesitate*”.

După cum relatează responsabilii din cadrul ASD, din motivul neîntinerii condițiilor menționate supra, Regulamentul nu este aplicat. În mai 2023, la expirarea unui an din data aprobării, documentul nu produce efecte juridice. În aceste circumstanțe, se constată că la nivelul entității nu sunt stabilite obiective și criterii de performanță pentru salariați și nu există temei juridic pentru avansarea salariaților în treapta următoare de salarizare.

Acest fapt, periclitează mecanismul de monitorizare și evaluare a performanțelor în vederea aprecierii nivelului de realizare a obiectivelor/rezultatelor finale ale entității. De menționat că evaluarea performanțelor permite depistarea punctelor slabe, a potențialului și necesităților de pregătire. Evaluarea performanțelor este o componentă importantă a managementului organizațional, influențând bunul mers al lucrurilor, având tendința de a produce rezultate.

În consecință, deficiențele în aplicarea exercițiului de motivare financiară a responsabililor tehnici în raport reglementările lacunare și distribuția diferențiată a sarcinilor de lucru, pot duce la acțiuni generatoare de fraudă și corupție precum: *introducerea datelor denaturate în documentația de evidență și raportare, în procesele verbale de recepție a lucrărilor; nedocumentarea neregulilor; acțiuni individuale conform circumstanțelor; solicitare/primire de remunerație ilicită etc.*

¹⁰⁵ pct.1.1 și 1.7 din Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale individuale ale salariaților Î.S.”Administrația de Stat a Drumurilor”, aprobat prin ordinul Directorului general interimar nr.83/31.05.2022

Entitatea nu a stabilit reguli de verificare și evaluare la angajarea candidaților la funcțiile sensibile. ASD-ul, în calitate de angajator, nu deține reglementări clare privitor la recrutarea și selecția personalului, nu solicită certificatul de cazier privind integritatea profesională. Pagina web ASD nu oferă nici o informație cu privire la funcțiile vacante de responsabili tehnici, pe când cea mai recentă angajare a avut loc în aprilie 2023. Cele constatate determină probabilitatea înaltă de materializare a riscului “angajării persoanelor nepotrivite pentru funcțiile existente sau favorizarea acestora”¹⁰⁶ și angajării persoanelor cu probleme de integritate, ambele pe fundalul fraudării procedurii de recrutare și selecție, prin tănuire de informație privind posturile vacante. Adică, în aceste funcții ar putea accede doar persoane apropiate unor factori de decizie, inclusiv rudele acestora. Totodată, în lipsa informațiilor publice privind funcțiile vacante, persistă riscul angajării unor responsabili tehnici contra unor remunerații ilicite.

Legea privind calitatea în construcții¹⁰⁷ obligă investitorii (în speță ASD-ul) să asigure verificarea execuției corecte a lucrărilor de construcții prin responsabili tehnici atestați și totodată stipulează că obligațiile responsabililor tehnici sunt stabilite prin regulamente elaborate în baza legii date.

Urmare a activităților de evaluare desfășurate s-a constatat:

- ***inexistența și neaplicarea procedurii de verificare și evaluare, inclusiv la angajarea personalului și candidaților la funcțiile sensibile;***
- ***nepublicarea informației privind posturile vacante pe pagina web;***
- ***conformarea parțială la prevederile art.22 lit.d) și art.25 alin.(4) din Legea privind calitatea în construcții nr.721/1996 și pct.47 din Regulamentul cu privire la verificarea proiectelor și a execuției construcțiilor și expertizare tehnică a proiectelor și construcțiilor aprobat prin HG nr.361/1996;***
- ***inexistența procedurilor interne cu privire la asigurarea executării lucrărilor de: construcție, reparație și întreținerea periodică și curentă a drumurilor;***
- ***lipsa reglementărilor privind procedura de completare și prezentare a dărilor de seamă a responsabilului tehnic;***
- ***fîșe de post ale responsabililor tehnici lacunare și ambigui, cu stabilire de atribuții ce permit derogări și interpretări abuzive, nu sunt elaborate ținând cont de categoriile de lucrări în parte: întreținerea, reparația și construcția drumurilor;***
- ***inexistența unui mecanism de control cu privire la volumul de lucru și complexitatea sarcinilor încredințate unui responsabil tehnic într-o perioadă determinată de timp;***

¹⁰⁶ Risc evaluat cu impact și probabilitate scăzută de materializare. Registrul riscurilor ASD <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2023/03/246-30.12.2022.pdf>

¹⁰⁷ art.22 lit.d) și art.25 alin.(4) din Legea privind calitatea în construcții nr.721/1996

- *ambiguitatea procedurii de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale salariaților ASD;*

- *proceduri neclare privitor la raportarea intereselor personale etc.*

Cât privește obligațiile speciale ale responsabililor tehnici ai ASD, entitatea nu deține regulamente cu privire la activitatea responsabililor tehnici, elaborate pe categorii de lucrări.

Au fost identificate doar o serie de acțiuni izolate, întreprinse de Serviciul de supraveghere menite să asigure executarea sarcinilor trasate de politica privind funcțiile sensibile și anume:

- *Revizuirea fișelor de post;*
- *Emiterea ordinelor cu privire la monitorizarea - verificarea lucrărilor de întreținere și reparație periodică a drumurilor publice de către responsabilii tehnici și modificarea itinerarului.*

De menționat că Fișele de post reprezintă principalul act intern care enumeră sarcinile și împuternicirile responsabililor tehnici. Scopul general al funcției rezidă în realizarea **supravegherii** directe a lucrărilor de construcții [...] și **asigurarea executării** lucrărilor de construcție, reparație, întreținere a drumurilor. Sarcinile de bază, atribuțiile și responsabilitățile nu formează întru totul o continuitate a scopului general al funcției și nu sunt trasate consecutiv. Analiza efectuată însă a relevat următoarele:

- *Fișele de post sunt formulate identic pentru funcțiile de specialist principal și consultant, fără vreo diferență ce ar ține cont de complexitatea sarcinilor, atribuțiilor și responsabilitatea titularului funcției. Reglementările în cauză ar putea fi considerate discriminatorii în raport cu salariile de funcție și criteriile de evaluare a personalului.*

- *Sarcinile de bază nu reflectă direcțiile principale în corespundere cu scopul general al funcției: (1) construcția, (2) reparația, (3) întreținerea drumurilor. Sarcinile de funcție urmează a fi instituite în concordanță cu cadrul normativ în vigoare și obligațiile specifice, stabilite în raport cu misiunea entității și funcțiile subdiviziunii structurale.*

- *Oferirea de atribuții excesive. Ex.: Nu sunt clare limitele atribuțiilor de "Asigurare a reprezentării Î.S. "Administrația de Stat a Drumurilor" în teritoriu". Iar atribuția de "Monitorizare a activității întreprinderilor de exploatare a drumurilor, inclusiv modul de intervenție" depășește dimensiunea drepturilor și obligațiilor contractuale stabilite de ASD cu societățile comerciale.*

- *Formulări lacunare și ambigui regăsite în compartimentul 1.5 Responsabilitățile. Sunt confundate responsabilitate cu sarcinile sau împuternicirile de*

funcție. Ex.: “Să controleze calitatea elementelor de construcție [...]”, “Să solicite avizul proiectantului [...]”; “Să exercite controlul execuției lucrărilor [...] etc.;

- Confundarea drepturilor cu obligațiile. Ex.: “Este în drept să-și desfășoare activitatea conform legislației în vigoare în domeniul de activitate”.

- Cerințele față de studiile titularului sunt formulate în linii mari și neclar. Ex.: „Studii: superioare de licență, atestat în domeniul construcții de drumuri și poduri [...]”, ne fiind luată în calcul diversitatea domeniilor și specialităților studiilor superioare de licență și atestarea tehnico-profesională conform clasificării expuse în Regulamentul cu privire la atestarea tehnico-profesională a specialiștilor cu activități în construcții, aprobat prin HG nr.329/2009.

Câteva sarcini suplimentare sunt stabilite prin ordinele cu privire la monitorizarea - verificarea lucrărilor de întreținere și reparație periodică a drumurilor publice de către responsabilii tehnici și modificarea itinerarului, care sunt emise, de regulă, de două ori pe an.

Ordinele în cauză obligă responsabilul tehnic:

(1) să verifice “zilnic lucrările executate de întreprinderile de întreținere a drumurilor și le vizează în programul 1C în termen de a doua zi lucrătoare până la orele 12:00, însă nu mai târziu de ziua de vineri a fiecărei săptămâni [...]. După verificarea lucrărilor și volumelor în programul 1C responsabilul tehnic blochează accesul.”

(2) să prezinte “lunar un raport cu privire la activitatea sa pe parcursul lunii respective, prin intermediul aplicației Road Recorder [...]”.

În cadrul analizei procedurii de raportare a responsabililor tehnici s-a constatat că la nivel instituțional nu există reglementări cu privire la procedura și modalitățile de raportare a responsabililor tehnici, nu sunt instituționalizate programul 1C, aplicațiile Road Recorder și GPS, instalate la telefoanele mobile de serviciu utilizate de responsabilii tehnici.

Această situație ar putea admite practici de nerespectare a obligațiilor funcționale, a condițiilor și regimului de muncă, inclusiv alte încălcări.

Cu referire la programul 1C Server, se menționează că este utilizat pentru raportarea zilnică și lunară a volumului de lucrări executate de societățile pe acțiuni drumuri cu care ASD-ul semnează anual contracte de antrepriză pentru întreținerea de rutină și administrarea drumurilor publice, cu alocare de resurse financiare din bugetul fondului rutier. Asigurarea raportării prin intermediul Programei 1C Server este una din clauzele contractuale.

În cadrul vizetelor de documentare s-a constatat că societățile pe acțiuni din domeniul drumuri efectuează raportarea prin programul 1C ținut de ASD, însă practica

introducerii informației diferă și poate întârzia cu câteva zile sau raportarea se efectuează în ultima zi de lucru a săptămânii. Au fost identificate cazuri în care responsabilul tehnic nu a blocat accesul la program pentru 2-3 săptămâni, ba chiar 2 luni. În acest caz, persistă riscul efectuării unor modificări a informațiilor introduse în sistem, inclusiv introducerii premeditate a unor informații denaturate pentru a mări excesiv volumul lucrărilor executate. Corespunzător, prin mărirea frauduloasă a volumului lucrărilor în sistem, persistă riscul ca o parte din suma contractului de antrepriză să fie însușită ilegal prin diferite scheme, inclusiv prin intermediari. Astfel, unele lucrări ar putea fi vicios raportate în sistem ca fiind executate în baza unor contracte de subantrepriză, deși asemenea lucrări nu au fost realizate. Aceste practici ilegale ar putea avea loc prin diferite modalități, inclusiv prin înțelegeri directe și prelabile dintre unele SA din domeniul drumurilor și responsabilii tehnici care supraveghează aceste lucrări.

De menționat că pentru oferirea accesului la program în caz de rectificări ori completări se apelează la Serviciul recepție lucrări rutiere a ASD, nu și în cazul în care accesul la program nu este blocat. Deci, dacă accesul la program este blocat rectificările pot fi făcute doar prin intermediul Serviciul recepție lucrări rutiere a ASD cu justificările corespunzătoare, însă în cazul în care program nu este blocat aceste completări/rectificări pot fi făcute oricând, iar informația introdusă ar putea fi denaturată.

Mai mult, programul nu include toate tipurile de lucrări efectuate pentru întreținerea curentă a drumurilor, inclusiv lucrările de amenajare. Situația dată poate admite includerea eronată/lacunară a informațiilor privind lucrările efectuate, inclusiv a volumului acestora, fapt care ar putea implicat practici abuzive sau frauduloase la executarea contractului de antrepriză.

O altă problemă vizează situațiile de conflict de interese ce s-ar putea isca din munca prin cumul extern exercitată de responsabilii tehnici ai ASD, astfel, imparțialitatea și obiectivitatea ar putea fi afectată.

Recomandări:

- 1. Elaborarea și implementarea Politicii interne privind funcțiile sensibile la nivel de entitate;**
- 2. Stabilirea unui raport de cauzalitate dintre riscurile aferente funcțiilor sensibile identificate și acțiunile de control ce se impun;**
- 3. Elaborarea și aplicarea procedurii de angajare și promovare în bază de merit și integritate. Stabilirea regulilor de verificare și evaluare a candidaților. Publicarea informației privind funcțiile vacante pe pagina web ASD;**



4. *Regulamentele de activitate, procedurile de lucru, fișele de post urmează a fi elaborate ținând cont de categoriile de lucrări în parte: întreținerea, reparația și construcția drumurilor;*
5. *Revizuirea fișelor de post cu excluderea factorilor coruptibili constatați;*
6. *Înaintarea de propuneri către MMPS privind completarea Clasificatorului Ocupațiilor din Republica Moldova cu denumirea ocupației (funcției/profesiei) practicate de responsabilii tehnici și revizuirea fișelor de post care includ în mod eronat coduri improprii, aferente unor ocupații prevăzute în CORM, care nu au nimic în comun cu activitatea responsabililor tehnici.*
7. *Revizuirea politicii interne privind conflictele de interese, stabilirea procedurii de declarare a intereselor personale și a conflictelor de interese potențiale iscate din munca prin cumul extern ori contract prestare servicii.*
8. *Revizuirea Regulamentului cu privire la evaluarea performanțelor profesionale individuale ale salariaților ASD, aprobat prin ordinul nr.83 din 31 mai 2022 cu excluderea factorilor coruptibili constatați;*
9. *Implementarea măsurilor de control ce ar exclude subiectivismul și arbitrariul echipei manageriale la repartizarea volumului de lucru pentru responsabilii tehnici;*
10. *Instituționalizarea programei IC (întreținerea curentă a drumurilor), aplicațiilor GPS și Road Recorder, instalate la telefoanele mobile de serviciu utilizate de responsabilii tehnici și personalul ASD.*

CONTRACTAREA SERVICIILOR JURIDICE

În virtutea caracterului specific al litigiilor cu partenerii de peste hotare și necesitatea reprezentării intereselor statului în instanțele judecătorești și în instituțiile de arbitraj naționale și internaționale, ASD-ul beneficiază de servicii de asistență juridică externă. Organizarea și desfășurarea concursului pentru selectarea unui cabinet/birou asociat de avocați, inclusiv avocați străini/companii de avocați străine, pentru reprezentarea intereselor ASD este efectuată de Ministerul Justiției al RM în condițiile HG nr.764/12.10.2012¹⁰⁸.

Spre exemplu, în a.2021 MJ a anunțat organizarea și desfășurarea unui concurs de selectare a unui cabinet/birou asociat de avocați, inclusiv avocați străini/companii de avocați străine, pentru reprezentarea intereselor ASD. Interesele întreprinderii urmau a fi reprezentate într-o acțiune înaintată de către SC "P & C I.." SRL împotriva ASD, în fața Tribunalului arbitral de pe lângă Curtea Permanentă de Arbitraj Internațional, Haga, Țările de Jos.¹⁰⁹

Un alt concurs este anunțat de MJ în aprilie 2023. Potrivit paginii web a MJ, concursul este organizat în corespundere cu *ordinul ministrului justiției nr. 100 din 14 aprilie 2023* cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru selectarea reprezentanților intereselor Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” în fața instanțelor judecătorești din România și desemnarea componentei nominale a Comisiei Guvernamentale pentru selectarea reprezentanților intereselor statului în instanțele judecătorești străine și instituțiile de arbitraj internaționale (în continuare - Comisia de selectare), în cauza de inițiere a procedurii de recunoaștere și executare silită a Hotărârii Curții Permanente de Arbitraj, Paris, Franța din 26 ianuarie 2021 în fața instanțelor judecătorești din România.¹¹⁰

Analiza informației de pe Portalul Național al Instanțelor de Judecată denotă că entitatea evaluată contactează avocați pentru servicii de asistență juridică.

Ca exemplu de bune practici pot fi menționate acțiunile întreprinse pentru a obține asistență juridică calificată și reprezentarea întreprinderii în cadrul procedurilor de arbitraj.

Pe această linie, ASD-ul a înaintat cereri de prezentare a ofertelor în adresa mai multor birouri de avocați specializați în domeniu. Cele 4 oferte obținute au fost analizate în cadrul ședinței grupului de lucru format din directori adjuncți și conducători ai

¹⁰⁸ HG cu privire la reprezentarea intereselor statului în instanțele judecătorești și în instituțiile de arbitraj naționale și internaționale nr. 764 din 12.10.2012

¹⁰⁹ <https://www.bizlaw.md/drumurile-noastre-au-ajuns-in-fata-unui-tribunal-de-arbitraj-international-ministerul-justitiei-cauta-avocati-pentru-reprezentarea-intereselor-is-administratia-de-stat-a-drumurilor> 19.01.2021

¹¹⁰ <https://www.bizlaw.md/ministerul-justitiei-cauta-avocati-pentru-reprezentarea-intereselor-is-administratia-de-stat-a-drumurilor-in-fata-istantelor-judecatoresti-din-romania> 27.04.2023; pentru mai multă informație a se vedea și <https://justice.gov.md/ro/content/ministerul-justitiei-anunta-organizarea-si-desfasurarea-concursului-de-selectare-unui-18>

subdiviziunilor responsabile de litigiu dat. Decizia grupului de lucru cu privire la selecția cabinetului de avocați este una argumentată și documentată. Ofertele înaintate și procesul verbal al ședinței grupului de lucru privind achiziționarea serviciilor juridice sunt păstrate la serviciul juridic al ASD.

Drept confirmare, se prezintă două extrase din procesul-verbal al ședinței grupului.

Proces – verbal nr. 03
al grupului de lucru privind achiziționarea serviciilor juridice

mun. Chișinău

13.08.2020

Grupul de lucru instituit prin Ordinul Î.S. "Administrația de Stat a Drumurilor" nr. 126 din 07 iulie 2020, în conformitate cu prevederile art. 5 alin. (1) lit. c) a Legii nr. 131 din 03.07.2015 și scrisorii Ministerului Justiției a RM nr. 09/3959 din 29.05.2020 și întru asigurarea transparenței și rentabilității achiziției serviciilor juridice prestate de avocați și experți naționali și/sau internaționali în vederea reprezentării intereselor întreprinderii în cadrul procedurilor de arbitraj, a efectuat analiza ofertelor prezentate în următoarea componență:

Prezenți:
Președintele Grupului:
[] – viceprim director.
Membrii Grupului:
[] – director adjunct;
[] – șef serviciu juridic;
[] – șef serviciu patrimoniu și logistică;
[] – șef serviciu contabilitate.

Președintele grupului de lucru a precizat că ședința este deliberativă.

În cadrul ședinței s-a precizat că necesitatea achiziționării serviciilor juridice prestate de avocați în vederea reprezentării intereselor întreprinderii în cadrul procedurilor de arbitraj prin procedura cererii ofertelor de prețuri și negocieri directe reiese din faptul că Î.S. "Administrația de Stat a Drumurilor" este implicată într-un proces de arbitraj intentat de SRL [], pe contractul de lucrări LRIP/W1/01: Îmbunătățirea drumului local L376 km 0+000 până la km 33 + 491 Cornești, la intersecția cu L 405.

Procesul verbal conține descrierea și analiza fiecărei oferte în parte. Extrasul ce urmează vizează partea decisivă a ședinței.

În urma analizei ofertelor, s-a constatat că oferta prezentată de dl [] are cel mai mic preț.

În cadrul discuțiilor membrii au stabilit că deși anterior dl [] a reprezentat interesele pe acest dosar și este la curent cu detaliile și nuanțele acestuia, oferta prezentată este cu 100% mai mare decât cea prezentată de dl []

2

La fel, s-a menționat că fără a aduce atingere dispozițiilor legale sau administrative privind prețul anumitor bunuri ori remunerarea anumitor servicii, autoritatea contractantă atribuie contractul ofertantului care a depus oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic.

În urma evaluării ofertelor primite și analizei tuturor argumentelor, grupul de lucru a decis achiziționarea serviciilor juridice prestate de dl [] avocat, cu oferta prezentată în valoare de 200 000 lei, onorariu fix, în vederea reprezentării intereselor întreprinderii în cadrul litigiului arbitral intentat de Consorțiul ÎM [] SRL – [] SRL, în fața Curții de Arbitraj Comercial Internațional de pe lângă Camera de Comerț și Industrie a Republicii Moldova.

Membrii grupului de lucru:

[]

[]

[]

[]

De menționat că potrivit pct.8 din *Regulament privind modul de reprezentare a intereselor statului în instanțele judecătorești și în instituțiile de arbitraj naționale și internaționale aprobat prin HG nr.764/2012*, în calitate de reprezentanți ai intereselor autorităților sînt desemnați angajații care au statut de funcționar public și dețin diplomă de licențiat în drept sau echivalentul acesteia. **În calitate de reprezentanți ai intereselor instituțiilor și întreprinderilor monitorizate de autoritățile administrației publice centrale sînt desemnați angajații care dețin diplomă de licențiat în drept sau echivalentul acesteia.**

Astfel, luând în considerație aceste aspecte, concluzionăm că în calitate de reprezentanți ai Întreprinderii de Stat „Administrația de Stat a Drumurilor” urmau a fi desemnați angajații care dețin diplomă de licențiat în drept sau echivalentul acesteia. Adică, reprezentanții Serviciului Juridica, care potrivit statului de personal și organigramei ASD sunt în număr de **5 persoane**.

Cu toate acestea, s-a constatat că contrar pct.8 din *Regulament privind modul de reprezentare a intereselor statului în instanțele judecătorești și în instituțiile de arbitraj naționale și internaționale aprobat prin HG nr.764/2012*, ASD admite practica de încheiere a unor contracte de asistență juridică în lipsa unui concurs public cu un anumit cabinet/birou asociat de avocați.

Mai mult, pct. 9 din Regulamentul aprobat prin HG nr.764/2012 prevede că **în cazul în care în cadrul autorităților nu sînt angajați care corespund criteriilor stabilite la punctul 8, precum și în cazurile complexe care cad sub incidența punctului 15¹¹¹, reprezentantul urmează a fi angajat în baza unui contract de asistență juridică încheiat cu un cabinet/birou asociat de avocați selectat prin concurs.**¹¹²

Prin urmare, **contractarea sistematică a serviciilor de asistență juridică prin intermediul cabinetului de avocați în lipsa unei necesități justificate și în lipsa unor proceduri transparente constituie o sfidare a normelor de drept instituite prin HG**

¹¹¹ pct.15 din Regulamentul aprobat prin HG nr.764/2012 – „Prevederile prezentului capitol stabilesc o procedură specială de reprezentare a intereselor statului în litigiile:

- a) examinate în instanțele judecătorești sau în instituțiile de arbitraj naționale privind dreptul de proprietate asupra bunurilor imobile;
- b) examinate în instanțele judecătorești sau în instituțiile de arbitraj naționale care au o importanță deosebită pentru stat;
- c) examinate în instanțele judecătorești sau în instituțiile de arbitraj naționale cu participarea subiecților de drept din străinătate sau a investitorilor străini;
- d) examinate în instanțele judecătorești străine;
- e) examinate în instituțiile de arbitraj internaționale.

¹¹² pct.16 și 17 din Regulamentul aprobat prin HG nr.764/2012 – „În cazurile prevăzute la literele a)-c) din punctul 15, reprezentarea intereselor statului este asigurată de către reprezentanții autorităților conform domeniului litigiului, cu acordarea suportului metodologic și consultativ din partea subdiviziunii Ministerului Justiției. În cazurile prevăzute la literele d) și e) din punctul 15, reprezentarea intereselor statului este asigurată de către cabinete/birouri asociate de avocați și avocați străini/companii de avocați străine care sînt selectate potrivit prevederilor capitolului IV din Regulament”

nr.764/2012 și poate fi asociată direct cu riscul abuzului ori depășirii atribuțiilor de serviciu.

Astfel, se constată că în perioada anilor 2017-2020 ASD-ul contractează un cabinet de avocați din Chișinău pentru prestarea serviciilor de asistență juridică, în condiții mai puțin favorabile pentru o entitate publică și anume:

- ***Prestatorul de servicii este contractat în lipsa vreo unui concurs de oferte ori unui alt exercițiu ce ar duce la o selecție obiectivă și imparțială.*** Se constată cu același cabinet de avocați l-a reprezentat pe G.C., pe atunci ex-director general al ASD la Curtea Supremă de Justiție în cadrul examinării recursului la cererea de chemare în judecată depusă împotriva Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, intervenient accesoriu ASD, privind declararea nulității ordinului de concediere, restabilirea în funcție și recuperarea prejudiciului cauzat. Prin Decizia CSJ din 25 octombrie 2017¹¹³ recursul a fost satisfăcut. În mai puțin de o lună, la 20 noiembrie 2017, este încheiat contractul inițial de prestare a serviciilor juridice pentru ASD, semnat de directorul general al ASD restabilit recent în funcție și cabinetul de avocați care l-a reprezentat la CSJ.

- ***Sunt contractate servicii executarea cărora era pusă în sarcina Serviciului juridic al ASD. Serviciile contractate nu erau determinate de vreo complexitate majoră a sarcinii încredințate sau de vreun risc eminent de lipsă de experiență ori profesionalism.*** În pofida faptului că ASD-ul a avut dintotdeauna în structura sa organizațională o subdiviziune juridică, sunt contractate servicii, obiectul sau complexitatea cărora nu excede limitele atribuțiilor stabilite în Regulamentul de activitate și fișele de post în vigoare la data semnării contractelor.

Potrivit Regulamentului Serviciului juridic din 22 februarie 2012, printre atribuțiile de bază ale subdiviziunii sunt:

- Participarea la pregătirea actelor juridice de uz intern; Verificarea corectitudinii întocmirii actelor juridice;
- Verificarea și analiza contractelor încheiate între întreprindere și agenții economici;
- Reprezentarea intereselor întreprinderii în instanțele de judecată de orice nivel;
- Perfectează cereri de chemare în judecată, înaintează acțiuni reconvenționale.

În raport cu atribuțiile de bază ale Serviciului juridic, administrația ASD, în baza contractului din 20 noiembrie 2017, contactează servicii suplimentare pentru:

- Servicii de consultanță;
- Asistență juridică în soluționarea litigiilor de muncă;

¹¹³ http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=39806

- Asistență juridică la elaborarea proiectelor de acte normative în domeniul administrării, întreținerii, extindere și utilizării drumurilor;
- Asistență juridică exprimată în expertiza juridică a dosarelor civile aflate pe rolul instanțelor de judecată, în care ASD este parte în proces;
- *Servicii de contribuire la adunarea informației necesare activității întreprinderii inclusiv prin interpretări oficiale în temeiul art.53 alin. (1) lit. d) al Legii cu privire la avocatură nr.1260 din 19.07.2012.*

Mai mult, la 10 ianuarie 2018 părțile semnează, contra sumei de 30 mii lei, un nou contract, în baza căruia, ASD obține servicii de elaborare a actelor normative interne privind prelucrarea datelor cu caracter personal pentru înregistrarea ASD-ului în calitate de operator de date cu caracter personal la Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, deși aceste sarcini puteau fi exercitate de către Serviciul juridic.

Suplimentar, ASD-ul semnează pe parcursul anilor 2018-2020 circa 20 de contracte de prestare a serviciilor în cadrul cauzelor civile în fața instanțelor de judecată și o cauză penală aflată în gestiunea CNA și PA.

Tot la 10 ianuarie 2018 este semnat contractul de *acordare a asistenței juridice în calitate de intervenient accesoriu la examinarea cauzei civile în Curtea de Apel Chișinău, privind contestarea actelor administrative la acțiunea SA „Institutul pentru Proiectări Drumuri Auto” către Guvernul RM.*

La 10.04.20218, părțile semnează un alt contract pentru acordare de asistență juridică pe aceeași cauză, doar că la CSJ. Prestațiile avocatului au costat ASD-ul **60 de mii de lei**, achitate în terme de 3 zile din data semnării contractelor.

Mai mult, potrivit art. 67 și 68 din CPC, intervenientul accesoriu este limitat în drepturile sale procesuale, nu formulează pretenții proprii asupra obiectului litigiului, nu este în drept să modifice temeiul și obiectul acțiunii, să majoreze sau reducă cuantumul pretențiilor din acțiune, de a renunța la acțiune, de a recunoaște acțiunea sau de a încheia tranzacție, de a înainta acțiune reconvențională sau de a cere executarea silită a hotărârii, încheierii sau deciziei judecătorești.

În condițiile date, **ASD-ul efectuează cheltuieli de 60 mii lei pentru participare în cauza civilă, în care intervenient principal și cu drepturi depline este Guvernul Republicii Moldova.** Decizia Colegiului civil și de contencios administrativ a CSJ din 18.12.2018 poate fi consultată pe pagina web a CSJ¹¹⁴.

Un alt exemplu servește contractul încheiat la 14.02.2018 *pentru acordarea asistenței juridice clinetului în calitate de pârât la examinarea litiului de muncă în Judecătoria Chișinău.*

În baza contractelor din 10.01.2019 și 14.06.2019 ASD-ul beneficiază de asistență juridică pe aceeași cauză la Curtea de Apel Chișinău și respectiv la Cătea

¹¹⁴ http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=48583

Supremă de Justiție. **Cheltuielile suportate de ASD, de la instanța de fond până la CSJ, sunt de circa 50 mii lei.**

Totodată, la 10.06.2019 este semnat contractul pentru *acordarea asistenței juridice prin depunerea declarațiilor și participarea la acțiunile procesul penale (audieri, confruntări, prezentarea de acte etc.) solicitate de CNA, PA în cadrul examinării dosarului nr..... pornit pe faptul abuzului de serviciu comis în urma executării contractului de antrepriză nr.11-18/512 dintre ASD și SRL L., privind executarea lucrărilor de reparație a drumurilor R18 Florești-Nicolaevca-Sîngerei și L189 R18 Cașunca-Prodănești km 6-10.*

Ce ține de realizarea apărării în cauza penală în care este vizat ex - directorul ASD, menționăm că raporturile juridice dintre clientul/beneficiar și avocat nu au vizat reprezentarea intereselor ASD în instanțele judecătorești și în instituțiile de arbitraj naționale și internaționale, acestea ținând de asistența juridică calificată sau reprezentare juridică prin care s-a realizat dreptul la apărare a persoanei respective în vederea valorificării intereselor legale lezate și combaterii acuzațiilor ce i se aduc. Potrivit contractului de asistență juridică din 10.06.2019 încheiat între cabinetul avocatului din Chișinău și ASD, reprezentat de administratorul G.C. în calitate de client, obiectul contractului îl reprezintă acordarea asistenței juridice prin reprezentarea poziției clientului prin depunerea declarațiilor și participarea la acțiuni procesual penale solicitate de CNA și PA în cadrul examinării dosarului pornit pe abuz de serviciu.

Onorariul fix convenit potrivit contractului încheiat fiind de 20 000 lei, iar taxa de participare pentru fiecare audiere fiind stabilită în mărime de 1000 lei. Astfel, potrivit ordinului de plată din 14.06.2019 semnat de G.C și contabilul șef al ASD, în beneficiul cabinetului avocatului din Chișinău fiind achitată suma de 21 mii lei. Prin urmare, doar până la data de 14.06.2019 **serviciile în cauză au costat bugetul ASD-ului suma de 21 mii lei.**

Totodată, există unele bănuieli că numărul audierilor în cadrul cauzei penale să fi fost unul mai mare, respectiv suma totală achitată pentru serviciile cabinetului avocatului ar putea fi mai mare. În aceste condiții, se evidențiază riscul abuzului ori depășirii atribuțiilor de serviciu, care ar putea fi unul materializat în trecut.

Complementar, de menționează că *art. 63 din Legea cu privire la avocatură nr. 1260-XV din 19.07.2002* prevede norme cu privire la remunerarea activității de avocat. Astfel, potrivit art.63 alin.3 și 4 din Legea nr. 1260-XV/2002, *statul asigură avocaților retribuirea asistenței juridice acordate în conformitate cu Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat. Cheltuielile suportate de client în legătură cu acordarea de către avocat a asistenței juridice la apărarea drepturilor și intereselor lui legitime în cauzele penale, civile și administrative urmează a fi compensate integral și proporțional cerințelor admise (respinse) de partea adversă.*

În aceste circumstanțe, deducem că clientul, în cazul dat ex-director general al ASD, urma să-și asume personal cheltuielile pentru asistența juridică sau să solicite să-

i fie asigurată asistență juridică garantată de stat. Pentru realizarea principiului liberului acces la asistență juridică, statul asigură organizarea și funcționarea instituțiilor responsabile de acordarea asistenței juridice garantate de stat și alocă mijloacele bugetare necesare retribuirii serviciilor juridice prestate în conformitate cu Legea cu privire la asistență juridică garantată de stat nr. 198-XVI/2007.

Alte neconformități constatate:

- *ASD-ului acceptă clauze contractuale ce permit interpretări abuzive.* Spre exemplu, potrivit Acordului adițional din 15.01.2018, Avocatul prestator se obligă să acorde Clientului “Servicii de contribuire la adunarea informației necesare activității întreprinderii inclusiv prin interpretări oficiale în temeiul art.53 alin. (1) lit. d) al Legii cu privire la avocatură nr.1260 din 19.07.2012”.

În sensul dat, avocatul prestator nu are obligația de a colecta, de a solicita și de a obține informația necesară ori de a se implica plenar ci doar de a ajuta, de a fi parte a acțiunii date.

Mai mult, ASD-ul își asumă obligații, care odată ajunse la scadență, ar putea duce la interpretări de ordin subiectiv, determinate de achitarea “fiecărui serviciu de contribuire la adunarea informației necesare activității întreprinderii [...]” confuzia fiind creată de neclaritatea acțiunilor ce ar include îmbinarea de cuvinte în cauză.

- *Semnarea contractelor de prestare a serviciilor juridice a generat cheltuieli suplimentare, mai puțin justificate, în valoare de peste 1 milion de lei din bugetul Fondului rutier.*

Un calcul prealabil denotă următoarele cheltuieli suportate de ASD în baza contractelor semnate:

- a. 2017 – 26.772 lei
- a. 2018 - 413.776 lei
- a. 2019 – 506.904 lei
- a. 2021 – 23.000 lei

De obicei, cheltuielile nejustificate se manifestă în practică ca formă a abuzului, ducând la prejudicierea bugetului public.

- *Asumarea obligației de achitare anticipată pentru serviciile contractate.* Marea majoritate din contractele semnate obligă ASD-ul la achitarea în avans pentru serviciile contractate, ceea ce este o excepție în raport cu alte genuri de contracte civile în care ASD-ul este parte.

Termenul de achitare variază de la 3 la 15 zile pentru fiecare contract în parte, calculat din data semnării, care urmează a fi efectuat prin transfer bancar în decurs de 3, 5 sau 15 zile din data semnării contractului.

EVALUAREA RISCURILOR

Matricea evaluării riscurilor de corupție include o scală cu 3 trepte și 9 valori pentru expunerea la risc, bazată pe o combinație dintre probabilitate (pe orizontală) și impact (pe verticală).

3	Neasigurarea protecției avertizorului de integritate	Corupere activă/pasivă; Abuz de serviciu; Neglijență; Organizarea de licitații aranjate în favoarea unui anumit agent economic	Utilizarea irațională a mijloacelor fondului rutier; Favorizarea unor persoane juridice la atribuirea contractelor civile; Camuflarea erorilor la monitorizarea executării lucrărilor
2		Fraudarea procesului de recrutare; Acordare de prioritate anumitor sectoare, porțiuni de drum/lucrări;	Încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese; Încălcarea regimului juridic al limitărilor și restricțiilor postangajare;
1			
	1	2	3

	Grad de risc înalt
	Grad de risc mediu
	Grad de risc minor

RECOMANDĂRI GENERALE

Recomandări privind consolidarea climatului de integritate instituțională

1. Elaborarea procedurii de recrutare, selecție și promovare a personalului ASD. Stabilirea regulilor de recrutare și selectare pentru personalul cu funcții de conducere în cadrul aparatului administrativ, cu fixarea obligatorie a condițiilor de merit și integritate profesională;
2. Entitatea va asigura publicarea pe pagina web a informației privind funcțiile vacante și a condițiilor de ocupare a funcției;
3. Solicitarea certificatului de cazier privind integritatea profesională în cadrul procesului de angajare în funcție a agenților publici. Conformarea la prevederile art. 11 alin. (2) lit. a) din Legea nr.82/2017;
4. Instituirea unui mecanism de declarare, control și soluționare a situațiilor de conflict de interese;
5. Familiarizarea în mod individual a subiecților Legii nr.133/2016 cu obligațiile ce le revin în vederea declarării averii și intereselor personale, declarării situațiilor de conflict de interese;
6. Familiarizarea în mod individual a subiecților Legii nr.133/2016 cu prevederile regimului juridic al limitărilor de reprezentare și a restricțiilor postangajare;
7. Revizuirea Regulamentului privind regimul juridic al conflictelor de interese, aprobat prin ordinul ASD nr.88/07.06.2022, pentru instituirea unei proceduri clare și ușor aplicabile pentru declararea situațiilor de conflict de interese potențial și real;
8. Ținerea evidenței agenților publici care practică prestarea muncii prin cumul extern pentru neadmiterea cazurilor de desfășurare a activității de serviciu în situații de conflict de interese nedeclarat;
9. Sesizarea ANI cu privire la depunerea cu întârziere a Declarației cu privire la avere și interese ce către unul din conducătorii ASD;
10. Conformarea la prevederile art.19 și 20 din Legea nr.133/2016 și art.24 alin. (4) din Legea nr.82/2017. Dispunerea de acțiuni administrative pentru asigurarea respectării limitărilor de reprezentare și regimului juridic al pantuflajului;
11. Întru evitarea practicilor de favoritism, promovare a intereselor personale sau de familie, abuzurilor de funcție se impune necesitatea elaborării reglementărilor interne cu privire la restricțiile și interdicțiile în exercitarea activității în cadrul ASD;
12. Actualizarea politicii interne privind cadourile conform cerințelor HG privind regimul juridic al cadourilor nr.116/20.02.2020. Publicarea registrelor cadourilor pe pagina web;



13. Adoptarea reglementărilor interne de stabilire a regulilor de organizare a activităților de denunțare și tratare a influențelor necorespunzătoare de către agenții publici cu asigurarea evidenței într-un registru special. Conformarea la cerințele art.17 din Legea nr.82/2017;
14. Elaborarea și aprobarea reglementărilor interne privind procedurile de examinare și raportare internă a devăluirilor practicilor ilegale în conformitate cu cerințele Legii privind avertizorii de integritate nr.165/22.06.2023;
15. Menținerea unui climat favorabil pentru promovarea și asigurarea politicii de denunțare a manifestărilor de corupție, motivarea agenților publici de a dezvălui practici ilegale cunoscute, inclusiv asigurarea protecției avertizorilor de integritate,
16. Respectarea principiilor transparenței în activitate și accesului la informație. Completarea paginii oficiale a entității cu informații privind procedurile și regulamentele interne, rapoartele de audit pentru anii 2020 și 2021, rapoartele anuale ale întreprinderii, planurile anuale pentru achiziții; funcțiile vacante etc.;
17. Ajustarea Codului de conduită și etică al angajaților ASD la prevederile cadrului normativ național;
18. Respectarea și promovarea continuă a normelor de etică și deontologie în cadrul ÎS ASD;
19. Instituirea sarcinii de gestionare a Liniei specializate anticorupție Serviciului control intern al ASD;
20. Promovarea Liniei specializate anticorupție prin desfășurarea unor campanii sociale de informare, utilizând diverse mijloace de informare: materiale tipărite (afișe, broșuri, pliante etc.), bannere, spoturi video/audio, pagina web a entității;
21. În scopul gestionării eficiente a mijloacelor financiare alocate din bugetul Fondului rutier entitatea urmează să implementeze și să îmbunătățească continuu mecanismele de identificare și monitorizare a riscurilor de fraudă și corupție;
22. Extinderea politicii de gestionare a funcțiilor sensibile asupra tuturor subdiviziunilor structurale a întreprinderii. Stabilirea unui raport de cauzalitate dintre riscurile aferente funcțiilor sensibile identificate și acțiunile de control ce se impun. Stabilirea unor reguli de verificare și evaluare la angajarea candidaților la funcțiile sensibile;
23. Implementarea măsurilor de control intern a integrității, stabilite de art.25-27 din Legea nr.82/2017;
24. Organizare de instruirii în domeniul integrității și anticorupției. Conformarea la prevederile art.35 alin.(1) din Legea nr.82/2017;
25. Informarea contra semnătură a agenților publici din cadrul ASD despre posibilitatea de a fi supuși testului de integritate profesională, după cum dispune art.8 alin. (2) lit.c) din Legea nr.325/2013;

Recomandări în raport cu activitatea de contractare

26. Revizuirea Regulamentului ASD privind modalitatea de distribuire a mijloacelor financiare alocate pentru întreținerea drumurilor publice naționale pentru stabilirea modalității de implementare a cadrului normativ în domeniu. Documentul va include termenii și perioadele de execuție, subdiviziunile responsabile, modalitatea de coordonare între subdiviziuni și cu superiorii, coordonarea cu „Antreprenorii”, reguli pentru efectuarea modificărilor și ajustarea sumelor regăsite ulterior în acordurile adiționale la contractele de antrepriză etc.;

27. Identificarea cu regularitate și analiza riscurilor generate de vulnerabilitatea sistemului de planificare a activităților de întreținere curentă a drumurilor și asumarea angajamentelor contractuale în condiții de insuficiență a resurselor financiare;

28. Limitarea practicilor de asumare a angajamentelor contractuale în lipsa unor resurse financiare aprobate și obținute corespunzător;

29. Neadmiterea raporturilor contractuale cu SA Drumuri în lipsa unei poziții de egalitate juridică prin excluderea practicilor de imixtiune a ASD-ului în afacerile antreprenorului prin promovarea sistematică a materialelor de construcție fabricate de anumiți parteneri care și-au „apărat prețurile”;

30. Neadmiterea încălcării de către ofertanți a obligațiilor prevăzute de art.75 alin.(3) din Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice. Astfel, ASD va întreprinde măsuri de control privind identificarea încălcărilor de neraportare a lucrărilor/serviciile subcontractate de către operatorii economici cărora li s-a atribuit contractul;

31. Elaborarea și aprobarea reglementărilor interne cu privire la identificarea producătorilor/furnizorilor în baza analizei și studierii pieței, pentru a informa ulterior SA Drumuri. Procedura va include acțiuni precum publicare de anunțuri pe pagina web. privitor la solicitarea ofertelor de prețuri pentru anumite categorii de bunuri (ex.:emulsie/beton asfaltic, nisip, prundiș etc.);

32. Elaborarea procedurilor interne cu privire la planificarea și ajustarea lucrărilor și serviciilor planificate pentru lucrările de întreținere curentă a drumurilor;

33. Instituționalizarea programei 1C (întreținerea curentă a drumurilor), aplicațiilor GPS și Road Recorder, instalate la telefoanele mobile de serviciu utilizate de responsabilii tehnici și personalul ASD;

34. Elaborarea și aprobarea unei metodologii transparente de identificare și prioritizare a proiectelor de infrastructură rutieră;

35. Valorificarea etapizată a proiectelor de execuție elaborate cu privire la reconstrucția, reparația drumurilor și a construcțiilor ingineresti neimplementate;

36. Elaborarea și aprobarea de reglementări interne cu privire la rolul, împuternicirile și responsabilitățile responsabililor tehnici ai ASD în procesele de întreținere, reparație și construcție a drumurilor, podurilor și lucrărilor de artă;

37. Revizuirea fișelor de post a responsabililor tehnici pentru excluderea lacunelor și ambiguităților constatate, ținând cont de categoriile de lucrări în parte: întreținerea, reparația și construcția drumurilor;

38. Regulamentele de activitate, procedurile de lucru, fișele de post urmează a fi elaborate ținând cont de categoriile de lucrări în parte: întreținerea, reparația și construcția drumurilor, podurilor și obiectelor de artă;

39. Revizuirea Regulamentului cu privire la evaluarea performanțelor profesionale individuale ale salariaților ASD, aprobat prin ordinul nr.83 din 31 mai 2022, pentru excluderea lacunelor și ambiguităților constatate;

40. Sesizarea MMPS privind completarea Clasificatorului Ocupațiilor din Republica Moldova cu denumirea ocupației (funcției/profesiei) practicate de responsabilii tehnici;

41. Instituirea măsurilor de control ce ar exclude subiectivismul și arbitrariul echipei manageriale la repartizarea volumului de lucru în raport cu complexitatea sarcinilor încredințate unui responsabil tehnic într-o perioadă determinată de timp;

42. Conformarea la prevederile art.22 lit.d) și art.25 alin.(4) din Legea privind calitatea în construcții nr.721/1996 și pct.47 din Regulamentul cu privire la verificarea proiectelor și a execuției construcțiilor și expertizare tehnică a proiectelor și construcțiilor aprobat prin HG nr.361/1996;

43. Elaborarea și aprobarea unor proceduri interne cu privire la organizarea și desfășurarea de licitații publice (achiziții publice);

44. Elaborarea unui calendar practic, rezonabil și aplicabil privind achizițiile, atât pentru determinarea consecutivității expunerii obiectelor de achiziție, cât și a desfășurării întregului proces de achiziție, inclusiv etapa de atribuire și de execuție a contractului;

45. Instituirea în Regulamentul privind modalitatea de distribuire a mijloacelor financiare alocate pentru întreținerea drumurilor publice naționale, aprobat prin Ordinul ASD nr.84/03 iunie 2022, a principiilor de asigurare a transparenței, obiectivității și imparțialității în procesul de distribuire a mijloacelor financiare pentru întreținerea drumurilor publice naționale;

46. Includerea în Ordinele de creare a grupurilor de lucru a responsabililor pentru elaborarea planurilor anuale și trimestriale de achiziții;

47. Punerea în aplicare a prevederilor art.9 alin.(1) lit.o) din Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr.246/2017. Astfel, entitatea va solicita acordul prealabil al fondatorului și decizia consiliului privind achiziționarea de către întreprindere a bunurilor și serviciilor a căror valoare de piață constituie peste 25%

din valoarea activelor nete ale întreprinderii, conform ultimei situații financiare, sau depășește suma de 400 000 de lei;

48. Neadmiterea aplicării unor standarde duble la atribuirea contractelor de achiziții publice realizate de ASD din mijloacele fondului rutier, în situația când entitatea evaluată, efectuează achiziții peste limitele alocațiilor bugetare, depășind valoarea fondurilor alocate și atunci când unele oferte sunt respinse din motiv că propunerea financiară a operatorului economic depășește valoarea fondurilor alocate;

49. Neadmiterea și prevenirea unor situații care ar genera licitații aranjate „sub cineva” în baza anumitor înțelegeri secrete între părți sau în favoarea unui anumit agent economic și a unor “oferte de curtoazie” care admit declararea prin rotație a unor ofertanți ca câștigător al licitației pentru unele tipuri de lucrările de reparație sau remediere;

50. Neadmiterea situațiilor de fragmentare/divizare premeditată a achizițiilor publice prin încheierea unor contracte separate în scopul aplicării altei proceduri de achiziție decât cea care ar fi fost utilizată conform actelor normative;

51. Excluderea din actele și regulamente interne a lacunelor și ambiguităților identificate în procesul de evaluare privind procesul de monitorizare a executării contractelor de antrepriză, semnate ca urmare a licitațiilor pentru achiziții publice, precum și includerea unor reglementări cu privire la procesul de interrelaționare între subdiviziuni pe segmentul dat al achiziției;

52. Neadmiterea practicilor de contractare a serviciilor de asistență juridică în lipsa unei necesități justificate și în lipsa unor proceduri transparente.