



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Sistemul de indicatori de risc bazat pe conceptul „indicatorilor de alarmă/stegulețelor roșii”

*Extras din Raportul de evaluare a riscurilor de corupție
în sistemul achizițiilor publice în Republica Moldova*

februarie 2016

*Ilse Schuster
Serghei Merjan*

Acest raport a fost elaborat la comanda Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) în cadrul Proiectului "Consolidarea funcției de prevenire a corupției și a funcției analitice ale Centrului Național Anticorupție (CNA)" implementat cu suportul financiar al Ministerului Afacerilor Externe al Norvegiei.

Toate opiniile aparțin autorilor și nu reprezintă neapărat poziția oficială a PNUD-Moldova, Guvernului Republicii Moldova sau afiliaților acestuia.

1. Materialele analizate

Pentru definirea indicatorilor de risc ai corupției în domeniul achizițiilor publice, următoarele materiale au fost evaluate:

- Un studiu comandat de UE OLAF „*Identificarea și reducerea corupției în achizițiile publice în UE*” (2013), care identifică 23 indicatori de „steag roșu”. Studiul analizează proiectele UE în următoarele sectoare: construcții de drumuri și căi ferate; construcțiile urbane și în domeniul utilităților; Epurarea apelor uzate; și cercetare și dezvoltare
http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf
- Studiul Băncii Mondiale „*Cele mai des întâlnite „Steaguri roșii” ale fraudei și corupției în domeniul achizițiilor în proiectele Băncii Mondiale*” (2010) identifică 10 steaguri roșii.
http://siteresources.worldbank.org/INTDOII/Resources/Red_flags_reader_friendly.pdf
- Cartea Băncii Mondiale „*Multitudinea de fațete ale corupției: Urmărirea vulnerabilităților la nivel de sector*” (2007) a identificat patru categorii (plata în schimbul unui serviciu (откат), aranjarea unei licitații, utilizarea companiilor fictive, și interpretarea greșită a faptelor) și steagurile roșii corespunzătoare.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6848/399850REPLACEM101OFICIALOUSE00ONLY1.pdf?sequence=1>
- Pagina web a *Centrului Internațional de Resurse Anticorupție (IACRC)* oferă o listă completă de indicatori ai corupției, precum și indicatorii de alarmă/stegulețe roșii pentru alte fraude în cazul achizițiilor publice. Aceasta conține, de asemenea, definițiile principalelor categorii de fraude în domeniul achizițiilor.
<http://iacrc.org/our-services/combating-corruption-in-procurement/>
- Pagina web *Stegulețele Roșii și Indicatorii Fraudelor* a Oficiului Inspectoratului General al Departamentului SUA al Apărării care se bazează pe lista IARC, dar adaugă un număr de exemple practice bine definite.
<http://www.dodig.mil/resources/fraud/redflags.html#tab>
- Banca Mondială „*Manual privind sensibilizarea în domeniul fraudei și corupției - un manual pentru funcționarii publici implicați în achizițiile publice*” (2013) conține un set cuprinzător de definiții și steaguri roșii pe toate tipurile de fraudă, precum și definiții și exemple. Acesta analizează proiectele Băncii Mondiale, însă este aplicabil și pentru achizițiile publice.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/02/19437783/fraud-corruption-awareness-handbook-handbook-civil-servants-involved-public-procurement>

2. Indicatorii de alarmă/stegulețele roșii în funcție de tipul fraudei

Analiza tuturor materialelor menționate mai sus prezintă o clasificare similară a tipurilor de fraudă în achiziții și a indicatorilor de alarmă/stegulețe roșii corespunzătoare. Cu toate acestea, o clasificare structurată nu este întotdeauna simplă, deoarece de multe ori categoriile se suprapun, și cauzele și efectele sunt uneori confuze. Corupția - care este, în general, definită ca luarea mitei și a plăților pentru un anumit serviciu/comisioane ilegale (откат) - este de multe ori combinată cu alte categorii de fraudă.

Această secțiune conține o sinteză a materialelor analizate, și prezintă principalele categorii de fraudă în achiziții (cu un accent pe cele legate de corupție), în ceea ce privește definițiile și indicatorii steagurilor roșii.

2.1. Mita și comisioanele ilegale/plățile pentru un anumit serviciu (откат)

Mituirea are loc atunci când un funcționar public acceptă ceva de valoare (bani, cadouri, călătorie și divertisment, împrumuturi, etc.) în schimbul unui tratament preferențial față de un contractant, cum ar fi:

- Calificarea unei companii necalificate la licitație,
- Atribuirea contractelor necorespunzătoare sau necompetitive,
- Plata excesivă pentru produse sau servicii,
- Achiziționarea cantităților excesive, sau achiziționarea produselor necorespunzătoare,
- Acceptarea continuă a calității scăzute sau bunurilor, lucrărilor sau serviciilor neconforme.

Comisioanele ilegale/plățile pentru un anumit serviciu (откат) reprezintă o formă specifică de luare de mită în cazul în care o sumă de bani este oferită unui funcționar public în schimbul atribuirii unui contract sau a unui tratament preferențial. În funcție de industrie, comisioanele ilegale pentru atribuirea contractelor variază de obicei de la 5% până la 20% din valoarea contractului.

Taxe pot fi folosite pentru ascunderea plăților corupte. Aceste taxe iau adesea forma de implicare a unui intermediar inutil (broker, agent sau facilitator). Două scenarii comune:

- Un ofertant internațional angajează un agent local pentru a „ajuta” cu negocierile de pregătire a ofertei pentru licitație și negocierea contractului. Taxa plătită agentului local este adesea folosită pentru plata mitei convenite.
- O autoritate contractantă plasează o comandă pentru achiziționarea de bunuri, cu un intermediar, la un anumit preț pe unitate. Brokerul cumpără echipamentul de la o firmă locală la un preț mai mic pe unitate (sau cumpără un substituent mai ieftin) și păstrează profitul sau împarte profitul cu oficialii responsabili de achiziții.

Vezi de asemenea și: Companiile Fictive.

Tabel 1 Indicatori de alarmă pentru mituire și comisioanele ilegale

Steagurile roșii pentru mită și comisioanele ilegale (откат)	
Capacitate financiară sporită	• Creșterea inexplicabilă a bunăstării funcționarului public¹ (funcționarul public din domeniul achizițiilor publice sau un alt funcționar public guvernamental implicat în atribuirea contractelor). • Funcționarul public nu prezintă declarația financiară completă (declarație care urmează să fie prezentate la CNI). • Funcționarul public comunică cu ofertantul (actual sau viitor), și acceptă cadouri sau divertisment nepotrivit. • Funcționarul public discută despre angajare cu un ofertant. • Ofertantul desfășoară activitatea pe proprietatea personală a funcționarului public
Intermediari	• Implicarea unui intermediar (broker, agent local) fără nici-o valoare evidentă pentru executarea contractului. Vezi de asemenea: Companiile fictive
Atribuirea repetată a	• Atribuirea repetată a contractelor aceluiași ofertant la un preț mai mare decât prețul de pe piață,

¹ În textul de mai departe, „funcționar public” înseamnă un funcționar angajat al guvernului implicat în achizițiile publice sau care este un factor de decizie în atribuirea contractului.

contractelor	• Atribuirea repetată a contractelor ofertanților cu o performanță slabă (acceptarea continuă a bunurilor și lucrărilor de calitate joasă, sau furnizarea cu întârziere a acestora), • Funcționarul public din domeniul achizițiilor publice insistă asupra faptului ca furnizorii să folosească anumiți sub-contractor
Probleme sistematice	• Grupul de lucru are aceeași compoziție de mai mulți ani, • Funcționarul public din domeniul achizițiilor publice în aceeași funcție de mai mulți ani, • Funcționarul public din domeniul achizițiilor publice respinge promovările în funcții care nu țin de achizițiile publice, • Funcționarul public din domeniul achizițiilor publice acționează în depășirea sferei îndatoririlor sale normale atunci când gestionează achizițiile (control excesiv al procesului de selectare), • Lipsa separării sarcinilor între membrii personalului de achiziții publice pentru: inițierea achizițiilor publice; atribuirea unui contract; acceptarea bunurilor și serviciilor; plata; și inspecția sau monitorizarea executării.

2.2. Conflictul de interes

Conflictele de interese apar atunci când funcționarii publici din domeniul achizițiilor publice au interese care nu sunt dezvăluite sau legături cu un ofertant:

Conflicte de interese personale apar atunci când funcționarul public din domeniul achizițiilor publice este în măsură să ia decizii care pot îmbunătăți situația financiară a acestuia. Articolul 74 din noua Lege privind achizițiile publice definește conflictul de interese pentru membrii grupului de lucru, după cum urmează (pe scurt):

- nu este soț/soție, rudă sau afin, până la gradul al treilea inclusiv, cu una sau mai multe persoane angajate ale ofertantului/ofertanților ori cu unul sau mai mulți fondatori ai acestora;
- în ultimii 3 ani, nu a activat în baza contractului individual de muncă sau a altui înscris care demonstrează relațiile de muncă cu unul dintre ofertanți ori nu a făcut parte din consiliul de administrație sau din orice alt organ de conducere sau de administrație al acestora;
- nu deține acțiuni sau cote-părți în capitalul social subscris al ofertanților.

Conflictele organizaționale de interese apar atunci când o companie este parte a procesului de elaborare sau a procesului de specificații pentru o achiziție publică.

Notă: Comisioanele ilegale (откат), sau, în general, luarea de mită, poate fi urmărită penal ca un conflict de interes. Prezența unui caz de conflict de interes ar putea fi mai ușor dovedit decât comisioanele ilegale plătite de fapt.

Tabel 2 Indicatori de alarmă pentru conflictul de interese

Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru conflictul de interes	
Legăturile dintre funcționarul public și furnizor	• Potrivirea datelor de contact ale funcționarilor publici și cele ale ofertanților (informațiile privind înregistrarea întreprinderii, adresele, numerele de telefon, informațiile de pe paginile web, relațiile de familie). Această potrivire ar trebui să includă membrii familiei funcționarului public și subcontractorii ofertantului. • Funcționarul public și membrii familiei acestuia care dețin cote de participare în capitalul statutar al ofertantului sau a unui subcontractor

	• Un angajat senior al ofertantului este un fost funcționar public
Aspecte sistematice	• Contractele-cadru sau acorduri de alte tipuri pe termen lung • Socializarea între funcționarul public și ofertant în timpul perioadei de licitare • Funcționarul public nu depune formularul privind conflictul de interese

2.3. Licitație cu o înțelegere secretă(în complicitate) / falsificarea licitațiilor

Licitația cu o înțelegere secretă/în complicitate, de asemenea, cunoscută ca „falsificarea licitațiilor”, apare atunci când ofertanții sunt de acord în secret să prezinte oferte complementare mari (sau de altfel placide), pentru a permite ofertanților pre – selectați să câștige contractele, spre exemplu, pe bază de rotație, sau să împartă contractele după teritorii, sau să ia alte măsuri pentru a învinge procesul competitiv în scopul împărțirii volumului achizițiilor publice într-o anumită industrie între acestea.

Licitația cu o înțelegere secretă/în complicitate duce la creșterea prețurilor în industria afectată. În unele industrii unde prevalează licitațiile cu o înțelegere secretă/în complicitate, prețurile ofertei sunt adesea cu 30% sau mai mult peste estimările de cost. Cel mai frecvent aceasta se întâlnește în industriile cu costuri ridicate de start-up și de intrare și relativ puțini ofertanți, cum ar fi construcția de drumuri și de evacuare a deșeurilor.

În cazul licitațiilor cu înțelegere secretă/în complicitate, câștigătorul desemnat coordonează ofertele celorlalți participanți - dictând prețurile ofertei altora, pentru asigurarea faptului că oferta câștigătorului desemnat este cea mai mică. Aceasta include de multe ori coordonarea pregătirii ofertelor în numele ofertanților cu înțelegere secretă/ în complicitate. Câștigătorul desemnat poate utiliza, de asemenea, filiale sau companiile afiliate sau fictive (firme care sunt înființate ca un front pentru activități ilegale) pentru depunerea ofertelor complementare.

Manipularea cererilor de ofertă sunt însoțite adesea de scheme de comisioane ilegale (откат).

Tabel 3 Indicatori de alarmă pentru licitația cu o înțelegere secretă

Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru licitație cu o înțelegere secretă/în complicitate	
Ofertanți asociați	• Conexiuni aparente între ofertanți: date de contact care se potrivesc (adrese, numere de telefon), personal comun, etc. • Deținerea în comun a proprietății asupra companiilor de licitare sau legături de familie (nume similare ale personalului-cheie și proprietarilor sau membrilor familiei) • Diferite oferte de licitație conțin erori similare tipografice, adrese, numere de telefon, foi cu antet, sau sunt imprimate pe articole de papetărie similare • Diferite oferte sunt transmise prin fax de la același aparat de fax sau prin poștă de pe aceeași adresă de e-mail • Garanție de bună execuție licitate secvențiale (care indică faptul că o persoană dispune de valori mobiliare la aceeași bancă, aceeași filială, și în aceeași zi)
Stabilirea prețurilor	• Modele neobișnuite de ofertă (vezi detalii mai jos) • Câștigarea licitației la un preț prea mare în comparație cu estimările de costuri, mediile industriale sau contractele similare • Toate ofertele de licitație la un preț mai mare decât estimările de cost, mediile pe industrie sau contractele similare

Companiile fictive	• Pierderea licitației vin de la ofertanții necalificați, necunoscuți sau companiile fictive. Vezi „Companiile fictive”. • Doar o singură ofertă este în conformitate cu caietul de sarcini în timp ce altele sunt slab pregătite. • Garanție de bună execuție frauduloase (care indică faptul că ofertantul care prezintă oferta știa că nu va câștiga)
Rotația și subcontractarea	• Modelul de rotație a ofertanților câștigători pe ramuri de activitate sau zonă geografică: Anumiți ofertanți câștigă în mod repetat contracte cu o autoritate contractantă, însă nu în altă parte pentru produse sau servicii similare. • Ofertanții respinși sunt angajați în calitate de subcontractori (cu sau fără cunoașterea acestui fapt de către autoritatea contractantă) • Ofertanții calificați nu reușesc să liciteze și să devină subcontractori • Ofertantul cu cel mai mic preț se retrage și devine un subcontractor
Constrângerea	• Substanțial mai puține oferte primite decât în licitațiile anterioare similare (care indică un sistem de reținere a ofertelor). • Ofertanții calificați își retrag ofertele (presiune din partea autorității contractante sau a altor companii, inclusiv prin intimidare și amenințări fizice) • Ofertanții calificați au inițiat procesul de participare la licitație (au achiziționat documentele de licitație), însă ulterior s-au abținut de la depunerea ofertelor • În caz de licitație repetată, atunci când ofertele originale au fost respinse ca fiind la un preț prea mare: Imposibilitatea ofertanților inițiali de a participa din nou la licitație, sau un clasament identic al acelorași ofertanți în cazul licitației repetate.

Tabel 4 Modele neobișnuite de oferte de licitație

Modele neobișnuite de oferte de licitație	
Modele neobișnuite de oferte cu un singur ofertant	• Ofertele sunt prea aproape, adică, mai puțin de 1% diferență între oferta cu cel mai mic preț și următoarea ofertă cu cel mai mic preț pentru un anumit produs unde sunt așteptate unele variații (spre exemplu, lucrări, servicii de consultanță). Acest lucru indică asupra faptului că ofertanții își cunoșteau prețurile reciproc. • Ofertele sunt prea departe una de alta, adică mai mult de 10% diferență între oferta cu cel mai mic preț și următoarea ofertă cu cel mai mic preț, chiar și pentru același tip de articol • Ofertele sunt distincte una de alta cu un procent sistemic, adică, 1%, 3% 10% • Prețurile de ofertă care pierd licitația sunt numere rotunde sau nenaturale, spre exemplu: 355.000 USD sau 65.888.000 USD.
Modele neobișnuite de oferte în timp	• O anumită companie oferă prețuri semnificativ mai înalte pentru anumite licitații decât pentru alte licitații comparabile. • Ofertanții modifică prețurile aproximativ în aceeași perioadă de timp și în aceeași măsură. • Model aparent de oferte cu preț redus apar în mod regulat, cum ar fi o anumită companie fiind mereu ofertantul cu cel mai mic preț într-o anumită zonă geografică, sau într-o rotație fixă cu alți

	ofertanți. • Anumiți ofertanți mereu participă la licitație unul împotriva celuilalt sau, dimpotrivă, unii ofertanți nu participă la licitații unul împotriva celuilalt. • Prețurile de ofertă scad atunci când un nou ofertant sau un ofertant care nu participă frecvent depune o ofertă.
--	---

2.4. Companiile fictive/ Companiile Shell

Companiile Shell sunt companiile fictive (de multe ori firme de consultanță), de asemenea, numite „companii-paravan”, care nu sunt entități legale, create în următoarele scopuri:

- Create pentru obținerea contractelor în moduri ne-transparente.
- Înființate de către funcționarii publici ai autorității contractante pentru emiterea facturilor false.
- Ca „ofertanți din umbră” care depun oferte la prețuri mai mari pentru facilitarea alegerii câștigătorului desemnat și pentru a crea impresia de concurență.

Considerații despre firmele shell/fictive trebuie aplicate față de ofertanți și toți subcontractorii.

Tabel 5 Indicatori de alarmă pentru companii fictive

Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru companiile shell/fictive	
Datele contractuale	• Compania cu adresa cutiei poștale de la oficiul poștal, sau localizată la o reședință sau o locație non-business • Compania fără facilități corporative (spațiu de birou, personal, pagină web, etc.) • Compania care nu este listată în registrele de companii • Numerele de telefon oferite sunt numere personale sau serviciu de răspuns automatizat • Discrepanța dintre adresa companiei și codul zonei numărului de telefon • Compania înregistrată în paradise fiscale și /sau plățile sunt efectuate în conturile deținute de către companii înregistrate în paradise fiscale. • O diferență mică în ortografia denumirii companiei în documente
Evidența	• Compania recent înregistrată fără nici-o evidență în industrie (furnizor neautorizat) • Compania cu structură de proprietate neclară • Compania oferă o mare varietate de diferite bunuri și servicii (de multe ori, la prețuri mai mari decât prețurile de pe piață)

2.5. Divulgarea informației privind oferta

Divulgarea informației privind oferta apar atunci când un funcționar public implicat în procesul de achiziții publice face schimb de informații cu ofertanții favorizați pentru a le oferi un avantaj inechitabil, spre exemplu: permițându-le să - și adapteze oferta pentru asigurarea atribuirii contractului. Aceasta include:

- Divulgarea informației privind ofertele concurente
- Oferirea informației confidențiale înainte de prezentarea ofertei (estimările de costuri)

Astfel de scheme apar de obicei în legătură cu mita.

Tabel 6 Indicatori de alarmă pentru divulgarea informației privind oferta

Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru scurgerea de informații privind oferta	
Oferte suspicioase	• Oferta câștigătoare are un preț foarte puțin sub prețul următoarei oferte cu cel mai mic preț • Oferta câștigătoare are un preț foarte puțin sub estimarea de costuri a autorității contractante. • Oferta câștigătoare conține date bazate pe informații care nu sunt accesibile publicului (oferanții câștigători au participat la elaborarea caietului de sarcini) • Implicarea intermediarilor (broker-lui, agentului local) cu nici-o valoare evidentă pentru executarea contractului. Vezi, de asemenea: companiile Shell/fictive • Ofertantul care a depus oferta mai târziu este ofertantul câștigător cu preț scăzut
Încălcarea procedurii	• Termenul licitației este prelungit fără vre-un motiv obiectiv • Acceptarea ofertelor după expirarea termenului limită • Contractul este supus licitației repetate fără vre-un motiv obiectiv

2.6. Licitarea dezechilibrată

O schemă legată de „Divulgarea informației privind ofertele/licitația” reprezintă o **licitație dezechilibrată**. În cadrul acestei scheme, funcționarii publici responsabili de achiziții oferă unui ofertant favorizat informații interne care nu sunt făcute disponibile altor ofertanți și care permit companiei să-și reducă prețul sau să-și adapteze oferta pentru a învinge concurenții săi neinformați. Exemple de astfel caz ar fi:

- Informații precum că anumite unități din solicitarea de oferte nu vor fi solicitate după atribuirea contractului.
- Informații precum că o anumită soluție de cost redus va fi acceptabilă.
- Oferirea ofertantului favorizat a informației pentru satisfacerea termenilor vagi sau ambigui din cererea de ofertă în limitele bugetului estimat.

Licitarea dezechilibrată, de asemenea, de obicei apare în legătură cu mita.

Tabel 7 Indicatori de alarmă pentru licitația dezechilibrată

Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru licitația dezechilibrată	
Excluderea unităților de cost redus	• Anumite unități, care sunt estimate la costuri mici în mod nejustificat în comparație cu prețurile de piață, mai târziu sunt eliminate din lista de cerințe conform contractului. • Modificarea comenzilor emise în scurt timp după ce a fost atribuit contractul. • Disparitate vastă și inexplicabilă între prețurilor de ofertă luând în considerare tipul lucrărilor, bunurilor sau serviciilor care sunt procurate.

2.7. Manipularea procedurii de licitație

Un funcționar public responsabil de achiziții, ca urmare a corupției, manipulează frecvent procesul de licitare în beneficiul unui ofertant favorizat. Aceste manipulări includ divulgarea informației cu privire la ofertele concurente, acceptarea ofertelor întârziate, schimbarea ofertelor și licitația repetată. Vezi, de asemenea, „Divulgarea informației privind ofertele/licitația” și „Licitația dezechilibrată”.

Tabel 8 Indicatori de alarmă pentru manipularea procedurii de licitație

Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru manipularea procedurii de licitație	
Manipularea ofertelor	- Indicații de modificări ale ofertelor după depunerea acestora: corectări în formă scrisă, ștergeri/radieri, sau inserări de text printre rânduri care schimbă informațiile cheie (adică prețurile, perioada de valabilitate a ofertei). - Oferta câștigătoare este anulată pentru erori, iar licitația este repetată sau atribuită unei alte companii. - Ofertele nu sunt într-un plic sigilat - Ofertele nu sunt păstrate într-o locație sigură cu acces limitat - Ofertele nu au ștampila privind timpul.
Manipularea procedurii	- Acceptarea ofertelor întârziate - Termenul limită de prezentare a ofertelor este prelungit după ce unele dintre oferte au fost depuse - Ofertele prezentate „dispar” - Contractul nu a fost supus licitației repetate, chiar dacă au fost primite mai puține oferte decât numărul minim necesar - Lipsa de înregistrări scrise privind procesul de achiziții - Întârzieri în completarea evaluării sau întârzieri între publicarea anunțului privind ofertantul câștigător și semnarea contractului (poate indica negocierea condițiilor corupte)

2.8. Achiziții publice nejustificate dintr-o sursă unică, achiziții publice diferențiate și grupările neadecvate

Achizițiile publice nejustificate dintr-o sursă unică apar când funcționarii publici responsabili pentru achiziții publice, în complicitate cu un ofertant, direcționează contractele unor companii favorizate, evitând licitația competitivă. Aceasta se face prin două căi:

- Achiziții publice diferențiate:** O singură achiziție este ulterior divizată în două sau mai multe tranzacții, fiecare sub pragul licitației competitive, pentru a evita revizuirea sau selectarea competitivă.
- Extinderea semnificativă a domeniului contractului (de ex., activitate de consultanță) după conferirea contractului, trecând suma contractului de la „puțin sub” la „considerabil peste” pragul pentru licitația competitivă.

Repetarea acestei scheme, favorizând aceleași părți, poate fi un indicator puternic de corupție.

Abordarea opusă a diferențierii contractului, **gruparea neadecvată**, generează același rezultat de concurență redusă: Licitarea grupează o varietate mare de mărfuri care nu au nici o legătură între ele într-un singur lot (de ex., echipament de calculatoare, conductoare de cupru și echipament video), cu o dispoziție ce stipulează că loturile incomplete nu sunt permise. Producătorii unici sau dealerii autorizați nu vor satisface probabil criteriile întregului lot. Prin urmare, există o reducere

semnificativă a numărului ofertanților potențiali sau actuali din cauza grupării, iar contractul tipic va fi conferit ofertantului (brokerului) favorizat la un preț cu mult peste cel estimat.

Tabel 9 Indicatori de alarmă pentru achizițiile publice nejustificate dintr-o sursă unică, achizițiile publice diferențiate și grupările neadecvate

Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru achizițiile publice nejustificate dintr-o sursă unică, achizițiile publice diferențiate și grupările neadecvate	
Sursa unică nejustificată	- Suma contractului puțin sub limita licitației competitive - Solicitări pentru achiziții publice din sursă unică sau contract direct, atunci când există o bază disponibilă de vânzători care ar putea concura pentru contract. - Achiziții de urgență - Justificare neadecvată la solicitarea unei atribuirii necompetitive
Diferențierea	- Un număr mare de contracte puțin sub pragul unei licitații competitive - Două sau mai multe contracte similare din sursă unică atribuite aceluiași ofertant - Conferirile făcute sub limitele licitației competitive sunt urmate de abuzul schimbării comenzii ce depășesc aceste limite - Divizarea articolelor care în mod normal sunt achiziționate împreună (de ex., achiziția calculatoarelor și accesoriilor asociate este divizată în contracte separate)
Gruparea	- Articolele ce trebuie achiziționate în cadrul unui grup propus nu sunt asociate - Au fost primite puține oferte - Companii fictive (a se vedea “companii Shell/fictive”)

2.9 Specificații aranjate

Specificațiile aranjate apar când funcționarul public responsabil pentru achizițiile publice, deseori în complicitate cu un ofertant, elaborează o cerere de oferte ce conține specificații care sunt fie prea înguste, fie prea largi.

- Specificațiile înguste nejustificate permit calificarea doar a unui ofertant favorizat. În unele cazuri, funcționari publici responsabili pentru achizițiile publice permit ofertantului favorizat să elaboreze specificațiile.
- Specificațiile vaste nejustificate se folosesc la calificarea unui ofertant care de altfel nu se poate califica pentru a participa la licitație.

Tabel 10 Indicatori de alarmă pentru specificațiile aranjate

Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru specificațiile aranjate	
Specificații ajustate	- Indicații ale unui furnizor preferat (de ex., menționarea explicită a numelui mărcii în loc de caracteristicile generale ale produsului) - Specificațiile sunt semnificativ mai înguste decât în cererile de ofertă anterioare și similare. - Specificații ajustate: Similaritatea dintre specificații și produsul sau serviciile ofertantului câștigător - Specificațiile sunt semnificativ mai largi decât în cererile anterioare similare de oferte. - Criterii de evaluare neobișnuite
Oferte	Mai puține decât numărul normal sau preconizat al ofertanților

insuficiente	potențiali pentru pre-calificarea sau prezentarea ofertelor, în comparație cu licitațiile similare anterioare
--------------	---

2.10 Excluderea ofertanților calificați

Funcționarii publici responsabili pentru achizițiile publice pot facilita selecția unui ofertant favorizat prin excluderea nejustă a ofertanților calificați, adesea în complicitate cu un ofertant corupt. Aceasta se poate întâmpla în orice moment de la începutul elaborării documentelor de licitație până la primirea ofertelor.

Exemple de tactici de excludere a ofertanților eligibili sunt:

- Cele deja descrise mai sus: „Achiziții publice dintr-o sursă unică / achiziții diferențiate” și „Specificații aranjate”
- Organizarea criteriilor înguste sau nejustificat de dificile de pre-calificare.
- Criterii de evaluare pătinoare: De exemplu, într-o licitație internațională competitivă ce solicită furnizarea mărfurilor într-o perioadă foarte scurtă a contractului, deoarece aceasta ar putea exclude mulți ofertanți internaționali a căror transportări ar dura mai mult.

Tabel 11 Indicatori de alarmă pentru excluderea ofertanților calificați

Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru excluderea ofertanților calificați	
Constrângerea și excluderea	• Un număr semnificativ de ofertanți calificați ce nu participă la licitație (Presiune din partea autorității contractante sau altor companii, inclusiv prin intimidare și amenințări fizice) • Companii extrem de calificare și-au exprimat interesul și nu sunt preselecate
Evaluarea dubioasă	• Cerințe de pre-calificare nerezonabile • Criterii de evaluare neobișnuite sau nerezonabile • Una sau mai multe companii preselecate nu au calificările potrivite
Descalificarea dubioasă	• Un număr mare de oferte a fost declarat neeligibil • Descalificările nu sunt bine justificate • Oferta cea mai mică a fost declarată neeligibilă, prin urmare, contractul a fost conferit unui ofertant preferat, care deseori oferă un preț mai mare • Schimbările comenzilor sau modificarea scorului arbitrar a ofertelor
Încălcarea regulilor de achiziții	• Oferirea unei perioade nejustificat de scurtă pentru a licita (încălcând legislația) • Criteriile de evaluare diferă de la cele emise în documentele de licitație. Ofertantul câștigător nu este pre-selectat
Oferta câștigătoare este slab justificată	• Specificațiile tehnice sunt copiate din documentele de licitație sau sunt incomplete • Oferta nu satisface cerințele (de ex., din punct de vedere al calității, cantității, calificărilor)

A se vedea de asemenea: „Specificațiile aranjate”, „Achizițiile publice nejustificate dintr-o sursă unică” și „Divulgarea informației despre ofertă”

2.11 Achiziții publice inutile

Achizițiile publice inutile, excesive sau nepotrivite de mărfuri sau servicii, sau reparația inutilă poate indica corupție sau achiziții pentru uz personal sau pentru revânzare.

Tabel 12 Indicatori de alarmă pentru achizițiile publice inutile

Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru achizițiile publice inutile

- Volumul mare de achiziții neobișnuite sau inexplicabile de produse sau servicii de la un furnizor anume
- Înlocuirea sau repararea după o perioadă de timp neobișnuit de scurtă
- Analiza neobișnuită sau superficială a necesităților și justificarea pentru a susține necesitate de achiziționare a mărfurilor (în cantitățile achiziționate)

2.12 Fraudă în materii de achiziții la implementarea contractului

Acest paragraf enumeră tipurile de fraude în materie de achiziții care în general sunt legate de corupție, însă devin vizibile doar pe parcursul implementării contractului.

Abuzul schimbării comenzii: Un ofertant, în complicitate cu funcționarul public responsabil pentru achiziții publice, prezintă o ofertă mică pentru a se asigura că câștigă contractul, după care, după ce contractul este conferit, solicită schimbarea nejustificată a comenzii (modificări la contract) pentru a majora profitul sau – din cauza corupției – pentru a achita costurile asociate cu comisioane ilegale (откат).

Nesatisfacerea specificațiilor contractuale: Un ofertant oferă lucrări, mărfuri sau servicii ce nu satisfac specificațiile contractuale, în termeni de cantitate și/sau calitate. Tipul specific de fraudă este **substituirea produsului**, și anume, atunci când ofertantul substituie cu produse de o calitate mai joasă decât cea specificată în contract, însă taxează ca pentru articole de o calitate mai înaltă pentru a majora profiturile sau a plăti comisioane ilegale (откат). Calitatea mai joasă poate, de asemenea, să rezulte din contrafacere, părți defecte sau uzate. Subsecvent, furnizorul poate prezenta documente false și poate da cadouri inspectorilor sau achita comisioane ilegale (откат) funcționarilor din autoritatea contractantă, pentru a ascunde aceste fapte.

Facturi false, umflate sau duplicate: Un ofertant prezintă în mod intenționat facturi false (adică, nici un serviciu nu este prestat), duplicate sau umflate. Schema implică un ofertant ce acționează singur sau în complicitate cu un funcționar public, care primește o parte din profituri.

Achiziții pentru uz personal sau revânzare: Funcționarul public responsabil pentru achiziții publice achiziționează din numele instituției sale publice mărfuri ce sunt intenționate pentru uz personal sau pe care funcționarul public intenționează să le revândă. Exemple frecvente sunt piese de schimb pentru calculatoare, automobile sau alte părți de schimb.

Tabel 13 Indicatori de alarmă la implementare

Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii la implementare

Abuzul schimbării comenzii	• Model de atribuire pentru oferte mici urmate de modificări care majorează prețul sau extind domeniul contractului sau perioada contractului • Specificații contractuale neclare urmate de modificări • Modificări substanțiale în domeniu/costurile lucrărilor
Nesatisfacerea specificațiilor	• Calitate joasă, mărfuri nefurnizate, performanță scăzută • Rate mari de defecte imediate sau de reparații

contractuale	• Rate înalte de refuzuri, returnări sau defectare • Volumul înalt de contestații din partea utilizatorilor • Ambalaj neobișnuit sau generic • Discrepanțe între descrierea și testele produsului sau rezultatele de inspecție (de ex., produsul „nou” pare să fie uzat) • Documentația de suport nu este oferită, nu este în original, este inadecvată sau modificată • Numerele de identificare ale produsului diferă de numerele publicate sau de catalog sau din sistemul de numerotare
Facturi false, umflate sau duplicate	• Mărfurile sau serviciile din facturi nu pot fi localizate în timpul inventarierii • Nu există raport de primire a mărfurilor sau serviciilor facturate • Sub semnul întrebării sau lipsa contractului (facturii de cumpărare) pentru mărfurile sau serviciile facturate • Facturi multiple cu aceleași sume sau sume similare (pentru mărfuri sau servicii similare sau aceleași) pentru ofertanți asociați sau aceeași ofertanți • Prețurile din facturi, sumele, descrierea articolului sau termenii depășesc sau nu corespund condițiilor contractului la primirea înregistrărilor sau la inventariere • Discrepanțe între documentele de suport și factură • Plățile totale către ofertant depășesc suma totală a contractului • Articolele achiziționate sunt „returnate” furnizorului fără credit sau rambursare
Achiziții pentru uz personal sau revânzare	• Volumul mare sau neobișnuit de achiziții de „articole de consum” sau articole potrivite pentru utilizarea personală sau revânzare • Achiziții comerciale de la vânzători ce vând produse de consum • Articolele achiziționate sunt furnizate către o altă locație (nu la sediul autorității contractante)

2.13 Contestații

Un steguleț roșu (indicator general de alarmă) pentru toate tipurile de iregularități menționate mai sus reprezintă **incidența contestațiilor** (formale sau neformale) din partea ofertanților necâștigători sau sub-contractanților.

3. Stegulețe roșii/indicatori de alarmă cu caracter general

În afară de indicatorii de alarmă (stegulețele roșii), ce sunt specifici anumitor tipuri de fraude, există și unele **caracteristici generale** ce sporesc probabilitatea acțiunilor de corupție și fraudulente într-o licitație:

- Ofertanți mari (valoarea medie plus devierea de la standard de două ori)
- Industree cu o reputație de corupție. În Moldova acestea sunt: lucrări de construcție și reparație, în particular, drumurile; produsele farmaceutice și echipamentul medical
- În cazul ofertanților externi: reputația țării ofertantului în conformitate cu Indicatorul de Percepție a Corupției

- Achiziții de către autoritățile publice locale (versus autoritățile publice centrale). Aceasta este specific pentru Republica Moldova. Cu cât este mai mică municipalitatea, cu atât este mai mare probabilitatea unui conflict de interese.

O altă problemă, care de fapt nu este specifică doar pentru Republica Moldova, sunt **donățiile către partidele politice**, ca o formă specifică de dare de mită. Donațiile făcute de companii vor fi, prin urmare, considerate tot la fel de importante ca și indicatorii de alarmă/stegulețele roșii.

4. Tehnici de colectare a datelor și analiza indicatorilor relevanți

Obiectivul acestui paragraf este de a propune mecanisme pentru identificarea prezenței stegulețelor roșii (indicatorilor de alarmă), după cum este descris mai sus, într-o tranzacție de achiziții publice.

Tabel 14 Colectarea și analiza datelor

Indicator de alarmă/steguleț roșu	Ce trebuie de verificat?	Cine trebuie să verifice?
Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii la darea/luarea de mită și a comisioanelor ilegale (откат)		
Capacitatea financiară îmbunătățită a funcționarilor publici	Controale la fața locului și controale în cazurile suspicioase (conestații, constatările auditului, rapoarte ale CNA sau ale Curții de Conturi) Pentru funcționarii publici și rudele lor: • Declarațiile a fi trimise la CNI • Conturi bancare (soldul, transfere) • Registrul proprietăților imobiliare • Înregistrarea autoturismului • Registrul companiei (existența acțiunilor în companii)	CNI
Intermediari	Informațiile de natură comercială complete despre ofertant și sub-contractorii pentru a identifica companiile fictive (înregistrarea companiei, declarațiile fiscale din trecut și contribuțiile de asistență socială) Recomandare: Sub-contractorii vor fi permiși doar dacă sunt indicați în ofertă și dacă rolul fiecăruia este clar justificat	AAP
Atribuirii repetate	Revizuirea obișnuită a paginii tender.gov.md pentru a identifica atribuirile repetate aceluiași ofertant, apoi revizuirea detaliilor (nivelul prețului, performanța implementării) cazurilor suspicioase	AAP Societatea civilă
Problemele sistemice	• Structura grupului de lucru trebuie raportată anual de către toate autoritățile contractante • Analiza distribuirii obligațiilor	AAP

Indicator de alarmă/steguleț roșu	Ce trebuie de verificat?	Cine trebuie să verifice?
	Recomandări: • Rotația membrilor • Achiziții colective în autoritățile contractante cu un număr suficient de angajați (în special la nivel local)	
Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru conflicte de interese		
Legăturile dintre funcționar și furnizor	Controale la fața locului și controale în cazurile suspicioase (conestații, constatările auditului, rapoarte ale CNA sau ale Curții de Conturi) • Revizuirea paginii tender.gov.md • Registrul companiei • Registrul civil, inclusiv rudele	AAP Inspekția financiară
Probleme sistemice	Formularele privind conflictul de interese se completează înainte de inițierea procedurii de achiziții	Trezoreriile, cu susținerea TI
Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru licitația în înțelegere secretă/în complicitate		
Ofertanții asociați	Controale la fața locului și controale în cazurile suspicioase (conestații, constatările auditului, rapoarte ale CNA sau ale Curții de Conturi) revizuire • Pagina tender.gov.md • Registrul companiei • Registrul civil, inclusiv rudele	AAP
Prețurile	• Revizuirea periodică a propunerilor câștigătoare pentru a descoperi schemele de licitație neobișnuită în conformitate cu indicatorii de alarmă/stegulețele roșii (controale periodice la fața locului; după depunerea contestațiilor; și în cazurile raportate de audit, inspekție, de CNA, etc.) • Verificarea prețului – a se vedea sfârșitul tabelului dat Recomandare: Se vor oferi estimările costurilor pentru fiecare articol din licitație	Inspekția financiară Societatea civilă
Companie fictivă sau paravan	Informații de natură comercială complete despre ofertant și sub-contractori pentru a identifica companiile paravan (înregistrarea companiei, declarațiile fiscale din trecut și contribuțiile de asistență socială) Recomandare: • Elaborarea unei liste de ofertanți calificați, verificați, ale căror calitate de membru este obligatorie pentru prezentarea ofertei • Interzicerea sub-contractării ofertanților ce s-au retras sau au pierdut	AAP Camera de Comerț va ține lista albă

Indicator de alarmă/steguleț roșu	Ce trebuie de verificat?	Cine trebuie să verifice?
	Interzicerea alianțelor companiilor pre-selectate	
Rotația, sub-contractarea și constrângerea	Revizuirea periodică a propunerilor câștigătoare pentru a descoperi modele ce indică rotația sau împărțirea teritorială Recomandare: Interzicerea sub-contractării ofertanților ce s-au retras sau au pierdut Sub-contractorii vor fi permiși dacă aceștia sunt indicați în ofertă	Societatea civilă
Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru companiile fictive		
Companiile fictive	Informații de natură comercială complete despre ofertant și sub-contractori pentru a identifica companiile fictive (înregistrarea companiei, declarațiile fiscale din trecut și contribuțiile de asistență socială)	AAP Camera de Comerț va ține lista albă
Bilanț de rezultate	Bilanțuri de rezultate, licențe pentru afaceri, autorizații Recomandare: Produsele de marcă vor fi achiziționate doar de la dealerii autorizați Cerința obținerii licenței pentru afaceri de la Camera de Comerț pentru servicii/lucrări cu caracter sensibil	AAP
Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru divulgarea informațiilor despre oferte/licitație		
Oferte suspicioase	- Revizuirea periodică a propunerilor câștigătoare pentru a descoperi modele de licitație neobișnuite în conformitate cu indicatorii de alertă/stegulețele roșii (controale obișnuite la fața locului; după depunerea contestațiilor; și în cazurile raportate prin audit, inspecție, de CNA, etc.) - Rolul intermediarului	Agenția de soluționare a contestațiilor
Încălcarea procedurii	Conformarea cu legea privind achizițiile publice	Curtea de Conturi Inspecția financiară
Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru licitația dezechilibrată		
Eliminarea unui element-rând la un preț mic	Revizuirea periodică a paginii web tender.gov.md pentru a identifica cazurile de modificări, în conformitate cu indicatorii de alertă/stegulețele roșii, precum și revizuirea acestora în detalii	Inspecția financiară Curtea de Conturi Societatea civilă
Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru manipularea procedurii de licitație		
Manipularea	Inspecția fizică a documentelor	Inspecția financiară

Indicator de alarmă/steguleț roșu	Ce trebuie de verificat?	Cine trebuie să verifice?
ofertelor	Recomandare: Prezentarea electronică, prin urmare documentele electronice trebuie protejate de alterare (adresa MAC)	Curtea de Conturi
Manipularea procedurii	Auditul procedurii Recomandare: e-achizițiile vor reduce posibilitățile de manipulare	Inspecția financiară Curtea de Conturi
Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru achizițiile diferențiate		
Sursa unică nejustificată Diferențierea	Revizuirea periodică a paginii web tender.gov.md pentru a identifica schemele de diferențiere a sursei unice nejustificabile și revizuirea acestor cazuri în detalii	Inspecția financiară Curtea de Conturi
Gruparea	Revizuirea periodică a paginii web tender.gov.md pentru a identifica categoriile de produse nelegate într-un contract	Inspecția financiară Curtea de Conturi
Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru specificațiile aranjate		
Specificații ajustate	1. Specificațiile ajustate ce rezultă din lipsa de cunoștințe (de ex., achiziția produselor sofisticate de către primăriile mici): Recomandare: - Achiziții colective - Angajarea specialiștilor (străini) pentru elaborarea specificațiilor pentru produse sau servicii complexe 2. Specificațiile ajustate cu scopuri corupte: Aceasta se va reglementa de piață (contestațiile concurenților), însă necesită o agenție puternică și independentă de revizuire a contestațiilor	Agenția de soluționare a contestațiilor
Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru excluderea ofertanților calificați		
Constrângerea și excluderea Evaluarea dubioasă Oferta câștigătoare este slab justificată	Aceasta se va reglementa numai de piață (contestațiile concurenților)	AAP (Agenția de soluționare a contestațiilor)
Descalificarea dubioasă	Inspecția standard a procedurii de licitație atunci când un număr mare de oferte este declarat inacceptabil	Agenția de soluționare a contestațiilor
Încălcarea regulilor de achiziții	Auditul procedurii	Inspecția financiară Curtea de Conturi
Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru achizițiile inutile		

Indicator de alarmă/steguleț roșu	Ce trebuie de verificat?	Cine trebuie să verifice?
Achiziții inutile	Revizuirea periodică a paginii web tender.gov.md în baza planurilor anuale de achiziții ale autorităților contractante Recomandare: Publicarea obligatorie a Planurilor anuale de achiziții, iar modificările vor fi aprobate	Curtea de Conturi Societatea civilă
Indicatorii de alarmă/Stegulețele roșii pentru procesul de implementare		
Abuzul schimbării comenzii	Revizuirea periodică a paginii web tender.gov.md pentru a identifica cazurile de schimbare a comenzii, în conformitate cu indicatorii de alarmă/stegulețele roșii, precum și revizuirea acestora în detalii	Inspekția financiară Curtea de Conturi Societatea civilă
Imposibilitatea satisfacerii specificațiilor contractuale	Identificarea schemei ordinilor de reparație și a mărfurilor returnate (disponibil în SIMF ?) cu ajutorul verificărilor obișnuite la fața locului Recomandare - Pentru produsele cu caracter sensibil (medicamente, echipament medical, produse alimentare, autoturisme, etc.) cerința de a fi dealer autorizat, de a avea licențe pentru afaceri, autorizații pentru echipament emise de către instituțiile naționale de reglementare va fi o condiție pentru import. - Pentru alte produse, verificări la fața locului de către serviciile de inspekție	Servicii de inspekție specifice pentru sector
Facturi false, umflate sau duplicate	Revizuirea fiecărei plăți: - Contracte - Documente financiare - Inventarieri Recomandare: - Implementarea modulului de achiziții în SIMF va exclude aceste iregularități	Trezorerii Revizuirea ex-post de inspekția financiară
Achiziții pentru uz personal sau revânzare	- Revizuirea periodică (controale la fața locului) a paginii web tender.gov.md pentru a identifica categoriile de produse suspecte (produse de consum) - Revizuirea fiecărui contract prezentat Trezoreriilor pentru a verifica dacă adresa de livrare este adresa autorității contractante.	Societatea civilă Trezorerii
GENERAL		
Verificări ale prețului	- Stabilirea estimărilor costului în baza mediei din industrie pentru majoritatea bunurilor și serviciilor comune - Păstrarea bazelor de date ale elementelor de cost din propunerile câștigătoare - Identificarea devierilor atunci când este	

Indicator de alarmă/steguleț roșu	Ce trebuie de verificat?	Cine trebuie să verifice?
	prezentată o nouă ofertă Recomandare • Estimările costului vor fi incluse în planurile anuale de achiziții pentru fiecare articol	
Donații pentru partidele politice	Revizuirea periodică a paginii web tender.gov.md pentru a verifica donațiile publice pentru partidele politice	CNI Societatea civilă

Diferite riscuri care corespund steguleților roșii enumerate mai sus au probabilitatea diferită. Pentru evaluarea corectă a acestor probabilități este necesar de efectuat analiza a unui eșantion mai mare de cazuri. Totodată, în baza cazurilor disponibile, perceperea generală și experiența internațională o probabilitate pentru unele riscuri a fost determinată. Tabelul de mai jos de asemenea prezintă impactul apariției riscului. Evident ca acest impact depinde de volumul tranzacțiilor. Totodată, unele tipuri defraudă (ca divizarea achizițiilor) probabil că vor avea un impact financiar mai mic decât donațiile la partide politice (care de regulă servesc ca indicator pentru influența asupra contractelor de mare valoare). Tabelul de mai jos prezintă o matrice indicative de riscuri:

Tabel 15 Probabilitatea și impactul riscurilor de corupție

	Probabilitate	Impact
Mita și comisioanele ilegale	Înaltă	Mediu
Conflictul de interese	Înaltă	Mediu
Licitație cu o înțelegere secretă	Înaltă	Înalt
Companiile fictive	Medie	Mediu
Divulgarea informației privind oferta	mică	Mediu
Licitația dezechilibrată	mică	Mediu
Manipularea procedurii de licitație	mică	Mic
Achiziții divizate	Medie	Mic
Specificații aranjate	Medie	Mediu
Excluderea ofertanților calificați	Medie	Înalt
Achiziții inutile	mică	Mediu
Implementarea	Înaltă	Mediu
Donațiile la partide politice	Înaltă	Înalt

Unele mecanisme deja sunt implementate pentru evitarea anumitor scheme de corupție: pentru tendere ce depășesc un anumit plafon este necesară expertiza (estimarea costurilor), care trebuie să fie efectuată de o subdiviziune specializată a Ministerului de Dezvoltare Regională. Dacă prețul ofertei este cu 15% mai mic decât costul ², ofertantul este exclus din cauza riscului de calitate joasă. Dacă toate ofertele sînt mai ieftine (cu 15%) decât costul estimativ, licitație se repetă. Pe de altă parte, licitația poate fi anulată dacă toate ofertele depășesc costul estimativ cu 30%.

² Art.65 și 66 din Legea privind achizițiile publice abordează problema ofertelor anormal de scăzute

5. Prevenirea riscurilor și controalele interne de către autorități contractante

Conform definiției, corupția înseamnă coluziune între furnizor și autoritate contractantă, și cazuri concrete și perceperea publică de asemenea demonstrează că inițiativa vine de la autoritățile contractante, în special din partea grupurilor de lucru.

Astfel, autoritățile contractante nu sînt predispuși pentru prevenirea și detectarea corupției prin activități de control.

Totodată, sunt careva pași a procesului de achiziții la care controalele interne pot fi consolidate. Pentru a demonstra acest lucru, initial, este util de a atribui stegulețe roșii identificați în compartimentul 5.2 la diferite faze a achiziției conform tabelului de cartografierea riscurilor din secțiunea 4.2. Setul de controale interne, bazat pe cele prezentate anterior în compartimentul 5.4 este propus în ultima coloana din dreptă a tabelului de mai jos:

Tabel 16 Controalele interne pentru atenuarea riscurilor de corupție

	Riscuri	Controale interne
Pre-tender		
Faza 1: Identificarea proiectului (evaluarea necesităților)	Achiziții inutile	Obligatoriu planuri anuale de achiziții trebuie să fie publicate și estimările de costuri obligatoriu trebuie să fie incluse la nivel de obiect cu justificare (de ex. Referință la lista de prețuri industriei) Modificările planurilor anuale de achiziții vor necesita obținerea aprobarea ministrului. Validarea tranzacțiilor de achiziții în aspectul corespunderii planului de achiziții trebuie să fie efectuată de Trezoreriile Teritoriale și susținute de un Modul de Achiziții în cadrul SIMF
	Specificații aranjate	Angajarea experților externi pentru elaborarea și/sau revizuirea specificațiilor tehnice în colaborare cu grupuri de lucru. Acesta va adăuga un nivel suplimentar de control și va îmbunătăți calitate. Coordonarea strînsă cu grupul de lucru va totodată necesară pentru reflectare adecvată a necesităților de achiziție estimate.
	Achiziții dintr-o singură sursă nejustificate/divizarea achizițiilor	Acest risc parțial ar putea fi exclus prin intermediul unui plan de achiziții corelat cu planificarea mijloacelor financiare (plan de finanțare) și implementarea modului de angajament în SIMF (care va contrapune panul de achiziții cu cu alocațiile). În acest caz, Trezoreriile Teritoriale ar avea posibilitatea să identifice cazuri de divizare a achizițiilor (aceasta ar fi o sarcină suplimentară pentru ei, care la moment ei nu o fac).
Tender		
Faza 2: Publicarea anunțului, precalificarea, pregătirea și depunerea ofertelor	- Divulgarea informațiilor despre tender - Licitația nebalansată	Acest lucru poate fi controlat din punct de vedere formal: - Declarații de confidențialitate - Declarații privind lipsa conflictului de interes. Aceste declarații urmează a fi anexate la evaluarea ofertelor a grupului de lucru ca document solicitat

	Riscuri	Controale interne
		pentru semnarea contractului.
Faza 3: procesul de contractare (revizuirea ofertelor, selectarea furnizorului, și atribuirea contractului)	• Coluziune în licitație • Trucarea ofertelor • Firme fantome	• AC trebuie să permit subcontractarea numai în cazul dacă ei sînt indicați în oferta • Documentele de tender urmează să interzică asocierea companiilor din lista scurtă • Mai multe documente urmează a fi solicitate de la furnizori în documentul de tender, de ex. istoria fiscală, informații privind plata contribuțiilor (pentru a exclude firme fantome)
	Excluderea ofertanților calificați din concurs	Aceasta cel mai bine poate fi eliminat prin agenția de contestații și grupul de lucru urmează să fie pregătit pentru justificarea deciziilor sale. În cazul identificării de Agenția de contestații a unor decizii inadecvate a grupului de lucru, autoritatea contractată va trebui să sancționeze membrii grupului de lucru.
Post-tender		
Faza 4: implementarea contractului și monitorizarea	Multiple solicitări de schimbare (acorduri adiționale)	Aceasta poate fi controlat de Trezoreriile teritoriale și susținut de Modulul de Achiziții în SIMF
	Nerespectarea specificațiilor (cerințelor, clauzelor) contractuale	Recepționarea bunurilor/procese-verbale de recepție pentru lucrări sînt remise Trezoreriei de Stat ca condiție pentru plată. Controlul de către Trezorerie, de natura formală, ar trebuie să fie consolidate și să fie mai complex. • Pentru nelivrarea bunurilor, controalele ar putea avea loc la nivelul unui modul de management al activelor în cadrul SIMF (care nu este implementat).
	Facturi false, umflate sau duplicate	• Acest lucru poate fi controlat de trezoreriile teritoriale și susținut de un Modul de Achiziții în SIMF
	Achiziții pentru uz personal sau revînzare	Acest lucru poate fi controlat la nivel de managementul activelor în SIMF
General	•	•
Conflictul de interese	•	Schimbări periodice în componența grupurilor de lucru

Concluzia este că, în general, inițierea și finalizarea procesului de achiziții sînt ariile unde controalele interne pot fi cele mai utile pentru prevenirea și detectarea fraudei și corupției, prin management adecvat a planurilor de achiziții, la început, și controlul facturilor, la finele procesului.

Pentru operaționalizarea acestor controale interne, ar fi necesar suportul TI, în primul rînd prin intermediul unui modulul de achiziții în SIMF. De asemenea, rolul Trezoreriilor teritoriale în controlul documentelor de achiziții și facturilor urmează a fi consolidat, pentru a fi nu numai focusat pe conformitate, dar să includă și unele verificări de performanță (valoare pentru bani). Ulterior, cînd controalele financiare vor fi descentralizate autorităților publice, aceste verificări ar putea fi efectuate de Direcțiile Financiare ale acestora.