Утвержден

Постановлением Счетной палаты

№ 37 от 1 октября 2015 года

**ОТЧЕТ**

**аудита эффективности системы государственных закупок**

**СПИСОК АББРЕВИАТУР**

|  |  |
| --- | --- |
| **Сокращение** | **Сокращенный термин** |
| АГЗ | Агентство государственных закупок |
| АЛМИ | Агентство по лекарствам и медицинским изделиям |
| БАК | Бакалавр |
| НБМ | Национальный банк Молдовы |
| ЗЦО | Запрос ценовых оферт |
| ГУОМС | Главное управление образования, молодежи и спорта |
| УОМС | Управление образования, молодежи и спорта |
| IDNO | Государственный идентификационный номер юридического лица |
| ГИП | Генеральный инспекторат полиции |
| ПМСУ РМДЦ | Публичное медико-санитарное учреждение Республиканский диагностический медицинский центр |
| ГП „ASD” | Государственное предприятие „Administrația de Stat a Drumurilor” |
| МО | Министерство обороны |
| МСХПП | Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности |
| МП | Министерство просвещения |
| МФ | Министерство финансов |
| МЗ | Министерство здравоохранения |
| СУВД | Система управления внутренним документооборотом |
| АИС „RSAP” | Автоматизированная информационная система „Registrul de stat al achizițiilor publice” |
| НДС | Надбавка на добавленную стоимость |

# КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ

Счетная Палата Республики Молдова инициировала аудит эффективности, чтобы ответить на следующие цели аудита: **Цель I** ***„Выполняет эффективно АГЗ обязанности по регулированию, надзору и контролю в сфере государственных закупок?”***, и **Цель II *„Планировали, осуществляли и мониторизовали закупающие органы государственные закупки в соответствии с требованиями законодательства и лучшими практиками для обеспечения прозрачности и эффективности закупок?”***.

**Относительно Цели I, касающейся эффективного выполнения обязанностей АГЗ, нами установлено следующее:**

* *Информация относительно государственных закупок, включенных АГЗ в СУВД, не во всех случаях является полной и достоверной, в то же время были отмечены и возможности для совершенствования и развития этой системы.*
* *АГЗ не владеет полным и достоверным списком закупающих органов, в условиях, когда некоторые из них дублируются в СУВД.*
* *АГЗ не располагает нормативными положениями для случаев возврата договоров и отчетов, если они содержат нарушения, таким образом, затягиваются сроки регистрации и, соответственно, поставки товаров, работ и услуг.*
* *В некоторых случаях АГЗ не рассмотрело в предусмотренные законодательством сроки претензии, предъявленные экономическими операторами.*
* *Список квалифицированных экономических операторов, составленный АГЗ, включает ограниченное число экономических операторов.*
* *В некоторых случаях АГЗ не соблюдает сроки рассмотрения запросов о включении в Список запрещенных экономических операторов.*
* *АГЗ не владеет информацией о количестве рабочих групп по закупкам и, соответственно, о необходимости их подготовки, для того, чтобы планировать и эффективно организовать их обучение.*

**Относительно Цели II, касающейся прозрачности и эффективности проведения государственных закупок публичными органами, нами констатировано следующее:**

* *Закупающие органы не обеспечили описание и документирование операционных процессов, связанных с областью государственных закупок.*
* *Закупающие органы не планируют адекватно собственные потребности и не обеспечивают прозрачность государственных закупок путем составления и опубликования объявлений о намерении проведения государственных закупок.*
* *Некоторые закупающие органы запланировали процедуры закупок в отсутствие финансового покрытия или подтверждения их выделения, выбрали нерегламентировано процедуру закупки, провели процедуры закупок без их включения в годовой план закупок.*
* *Рабочие группы в рамках закупающих органов не составили и не подписали, во всех случаях, декларации о конфиденциальности и беспристрастности, протоколы вскрытия и оценки оферт, а в других случаях они были выполнены пост-фактум, не оценили должным образом оферты с учетом технического задания, не обеспечили поступление гарантий надлежащего выполнения договора, а также регламентированное заключение договоров небольшой стоимости и их отчетность в АГЗ.*
* *Закупающие органы не обеспечили соблюдение договорных условий экономическими операторами касаемо сроков поставки, договорной цены, а также иных требований по договору [.](#_Toc431128847)*
* *[Закупающие органы не применяют штрафные санкции к экономическим операторам за нарушение договорных обязательств.](#_Toc431128847)*
* *[В некоторых случаях, закупающие органы, в нарушение требований законодательства и договорных обязательств, осуществляют платежи авансом, понеся дополнительные неэффективные расходы](#_Toc431128847).*
* *Ни один из 12 закупающих органов, подвергнутых аудиту, не реализовал эффективные процедуры надлежащего мониторинга процесса государственных закупок.*

**Другие констатации, касающиеся проведения некоторых государственных закупок:**

* *Инициирование и проведение процесса аутсорсинга услуг по уборке, прачечной и проката чистого постельного белья МЗ осуществлялось в отсутствиесоответствующего технико-экономического обоснования.*
* *До настоящего времени не утверждена методика расчета платы за обучение, а в этих условиях не обеспечивается эффективное использование бюджетных средств, заключение договоров на эти услуги МП осуществлено по процедуре закупки из одного источника.*
* *МСХПП не обеспечило в полном объеме выполнение требований Постановления Правительства №958 от 17.11.2014 „О порядке распределения финансовых средств для частичной компенсации потерь сельхозпроизводителей, связанных с блокированием экспорта”, выраженное в: неспособности организации закупок яблок в разумные сроки; необеспечении яблоками всех учебных заведений дошкольного, начального, общего среднего и специального образования; неравномерном распределении яблок, установлены чрезмерные или недостаточные объемы, и др.*

# ВВЕДЕНИЕ

Государственные закупки играют все более важную роль в экономике Республики Молдова. Стоимость договоров о государственных закупках, зарегистрированных АГЗ в 2014 году, составила в целом 11 538,4 млн. леев, что составляет около 10,3% от Валового внутреннего продукта (11 757 млн. леев).

В зависимости от того, как закупающие органы проводят государственные закупки, определяется, в основном, эффективность управления государственными средствами, используемыми для достижения институциональных целей. Поэтому возможные потери от государственных закупок отрицательно влияют на развитие инфраструктуры и коммунальных услуг, одновременно ведут к ухудшению деловой среды и качества жизни граждан. Более того, государственные закупки представляют собой благоприятную среду для мошенничества и злоупотреблений, которые, посредством их многочисленных и объемлющих последствий, разъедают государство по всем направлениям, в частности, социальные, административные и юридические отношения в обществе. Таким образом, достижение высоких результатов в области государственных закупок может быть обеспечено путем совершенствования нормативно-законодательной базы, надзора и контроля государственных закупок.

Ответственным за область государственных закупок является АГЗ, которое, в качестве отраслевого административного органа в подчинении МФ, регулирует и координирует политику в области государственных закупок на национальном уровне. Предельная численность АГЗ, установленная Постановлением Правительства №747 от 24.11.2009 „Об утверждении Положения об организации и функционировании Агентства по государственным закупкам, а также его предельной численности”[[1]](#footnote-1), составляет 64 единицы, включая 2 единицы персонала по техническому обслуживанию. Управленческая структура состоит из генерального директора и двух заместителей директора, а исполнительная структура – из должностных лиц, обладающих статусом государственных служащих и вспомогательного персонала.

Для реализации возложенных на него основных функций, **АГЗ** выполняет следующие обязанности: ***(i)*** разрабатывает и вводит в действие стандартную документацию по процедурам государственных закупок; ***(ii)*** предоставляет закупающим органам методологическую и консультативную помощь в сфере государственных закупок; ***(iii)*** обеспечивает обучение персонала закупающих органов, участвующего в организации, проведении процедур государственных закупок, а также представителей экономических операторов; ***(iv)***  ведет Автоматизированный государственный реестр государственных закупок; ***(v)*** изучает и регистрирует документацию по торгам, представленную закупающими органами, отчеты о процедурах государственных закупок, договоры о государственных закупках, заключенные в результате проведения процедур закупок, за исключением договоров, заключенных посредством процедуры запроса ценовых оферт; ***(vi)***  рассматривает и разрешает споры между участниками процедур государственных закупок; ***(vii)*** составляет, актуализирует и ведет список квалифицированных экономических операторов и список экономических операторов, не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок и т.д.

Вместе с тем, в соответствии с Законом о государственных закупках[[2]](#footnote-2), ответственность за приобретение товаров, выполнение работ и оказание услуг за счет бюджетных средств для их потребностей возлагается на органы публичного управления, в качестве закупающих органов. Главным элементом в процессе государственных закупок является рабочая группа, в чьи полномочия входит рассмотрение и выявление потребностей закупающего органа, разработка годовых и квартальных планов закупок, отбор поставщиков, неся, по сути, ответственность перед законом и закупающим органом за полученные результаты. Основная проблема на уровне закупающего органа в отношениях с рабочей группой касается обеспечения независимости ее деятельности и ответственности каждого члена рабочей группы.

Отмечается тот факт, что в 2009 году Счетная палата провела аудит эффективности государственных закупок, в результате которого были выявлены многочисленные недостатки и проблемы, связанные с этой областью. Рассмотрения аудита свидетельствуют, что, хотя некоторые из выявленных проблем были решены, практически в ходе большинства проверок, проведенных впоследствии Счетной Палатой, было установлено наличие, в некоторых случаях, одних и тех же пробелов и недостатков, а также других нарушений и отклонений в данной сфере. Наиболее значительные проблемы связаны с: ***(i)*** дроблением договоров; ***(ii)*** необеспечением широкого участия экономических операторов; ***(iii)*** неадекватной оценкой оферт; ***(iv)*** несоблюдением условий договора; ***(v)*** отсутствием мониторинга договоров и т.д. В результате этих недостатков, не обеспечивается прозрачность государственных закупок, которая имеет решающее значение для существования хорошего уровня конкуренции участников торгов, и может повлиять на эффективность использования публичных средств *(см. приложение №1 к настоящему Отчету)*.

Аудиторская миссия была реализована при поддержке международного эксперта Джеймса Боннелла в рамках Проекта „Укрепление потенциала Счетной палаты Республики Молдова”, поддержанного Всемирным банком.

# ОБЛАСТЬ И ПОДХОД К АУДИТУ

Деятельность по аудиту системы государственных закупок была направлена на оценку системы государственных закупок и проверки соблюдения закупающими органами правил идентификации потребностей, организации и мониторинга государственных закупок.

Исходя из выявленных проблем, были определены следующие **цели аудита**:

***Цель I*** ***„Выполняет эффективно АГЗ обязанности по регулированию, надзору и контролю в сфере государственных закупок?”***, и

***Цель II „Планировали, осуществляли и мониторизовали закупающие органы государственные закупки в соответствии с требованиями законодательства и лучшими практиками для обеспечения прозрачности и эффективности закупок?”***

**Подход к аудиту** был ориентирован на проблемы, с выявлением, проверкой и анализом недостатков и слабых сторон области. Таким образом, аудит был сосредоточен на аспекте планирования закупок, в частности, на определении потребностей, организации и мониторинг закупок, что существенно влияет на эффективность использования государственных средств на эти цели.

*Область применения и методология аудита представлены в Приложении №2 к настоящему Отчету.*

Аудит был проведен в АГЗ, со сбором доказательств и в рамках 12 субъектов: Министерство просвещения, Министерство здравоохранения, Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности, Министерство обороны, Генеральный инспекторат полиции, ГП „Administraţia de Stat a Drumurilor”, Агентство „Apele Moldovei”, ПМСУ Республиканский диагностический центр, Главное управление образования, молодежи и спорта Муниципального совета Кишинэу, Управление образования, молодежи и спорта сект. Ботаника Муниципального совета Кишинэу, Управление образования, молодежи и спорта сект. Рышкань Муниципального совета Кишинэу, Управление образования, молодежи и спорта сект. Чентру Муниципального совета Кишинэу. Закупающие органы, подвергнутые аудиту, провели процедуры государственных закупок на сумму 2,4 млрд. леев, что составляет 21,2% от общей стоимости государственных закупок, зарегистрированных АГЗ в 2014 году *(см. приложение №3 к настоящему Отчету)*.

# КОНСТАТАЦИИ АУДИТА

# Цель I „Выполняет эффективно АГЗ обязанности по регулированию, надзору и контролю в сфере государственных закупок?”

*АГЗ обеспечивает эффективное исполнение некоторых обязанностей, таких как регистрация договоров закупок, однако существуют возможности для улучшения других аспектов, касающихся эффективного выполнения возложенных на него полномочий.*

## Обеспечивает АГЗ изучение и регистрацию в установленные сроки отчетов и договоров закупок и содержит СУВД достоверные и полные сведения о закупках?

*АГЗ регистрирует в установленные сроки большинство договоров государственных закупок, предложенных закупающими органами, однако информация, содержащаяся в СУВД, связанная с государственными закупками, не во всех случаях является полной и достоверной, были выявлены и возможности для совершенствования и развития этой системы. Кроме того, АГЗ четко не установило срок, предусмотренный для ситуаций, в которых определены замечания к тендерной документации, что приводит к затягиванию срока регистрации и, соответственно, поставки товаров, работ и услуг.*

### *АГЗ регистрирует, в основном, в предусмотренные сроки договоры закупок, выдвинутые закупающими органами.*

Присвоение регистрационного номера договорам о государственной закупке осуществляется в соответствии с Законом о государственных закупках[[3]](#footnote-3), который предусматривает, что „АГЗ *рассматривает и регистрирует договоры о государственных закупках, заключенные в результате проведения процедур закупок, в течение 15 календарных дней со дня подачи документации по торгам в Агентство и ее регистрации (за исключением договоров, заключенных посредством запроса ценовых оферт)”.*

Регистрация договоров закупок, отчетов и других документов, касающихся процедур закупок, осуществляется посредством 2-х информационных систем: СУВД и АИС „ RSAP”, используемых для учета процедур, проводимых традиционным методом на бумажных носителях и, соответственно, посредством информационной системы. В случае первой системы, АГЗ получает для регистрации отчеты и договоры о закупках, представленные закупающими органами на бумажном формате, после чего им присваиваются регистрационные номера. АИС „RSAP” используется с 01.10.2012, является комплексной информационной и телекоммуникационной системой, **которая характеризуется наличием единой точки доступа** к ресурсам, приложениям и информационным услугам, связанным с областью государственных закупок. Информационная система служит в качестве инструмента для поддержки услуг государственных закупок, применяя информационный обмен посредством коммуникационной среды. АИС „RSAP” должна допускать размещение заказов; создание, хранение и доступ к документам, касающимся процедуры закупки; разработку и размещение планов закупок; формирование и ведение регистра закупающих органов и экономических операторов; реализацию электронных процедур государственных закупок.

Для проверки соблюдения АГЗ предельного срока рассмотрения и регистрации договоров закупок и тендерных документов, была проанализирована информация из СУВД, относящаяся к аукционам, документация которых была составлена традиционным способом - на бумаге. Были проаудированы 16,5 тыс. договоров, зарегистрированных в Регистре заключенных договоров (выписка из СУВД), в случае 65 договоров, что составляет 0,4%, было установлено превышение предельного срока регистрации договора, в основном по причине подачи жолоб, ненадлежащего заполнения тендерной документации и т.д.

### *В некоторых случаях, АГЗ, не обеспечило достоверность данных при регистрации договоров закупок и отчетов по ним.*

Согласно положениям законодательства[[4]](#footnote-4), договор о государственных закупках представляется АГЗ в 5-дневный срок для рассмотрения и регистрации, а отчет о процедуре закупок составляется закупающим органом и представляется АГЗ в течение 5 дней со дня заключения договора.

Проверки аудита по той же выборке договоров (16,5 тыс. договоров) свидетельствуют о том, что в случае 19 аукционов, в результате которых были заключены 109 договоров на сумму 984,5 тыс. леев, ввод договоров в СУВД проведен раньше срока регистрации отчета от 6 до 51 дня. Согласно объяснениям ответственных лиц АГЗ *„это связано с тем, что в период январь - февраль 2014 года была обновлена версия информационной системы, в результате чего поле „дата ввода в АГЗ” не генерировалась правильно в территориальных бюро Рышкань, Ниспорень, Единец”.*

Выборочная проверка 91 дел закупок и сравнение данных из ***СУВД, предназначенной для закупок, оформленных на бумажном носителе, выявили наличие в системе недостоверных сведений.*** Таким образом, были выявлены 25 случаев, когда дата регистрации отчетов и договоров в СУВД не соответствует дате из дела, и 16 случаев, в которых дата регистрации договоров в СУВД не соответствует дате из дела.

Согласно объяснениям ответственных лиц АГЗ, *„сложившаяся ситуация объясняется большим объемом договоров, которые должны быть зарегистрированы в СУВД, в некоторых случаях они вводятся позже даты их фактической регистрирации, а также текучестью и недостаточностью персонала”.*

В результате констатирования аудитом недостоверности данных, АГЗ предприняло меры для исключения подобных ситуаций. Таким образом, начиная с 01.01.2015, были введены некоторые автоматизированные контроли, регистрационный номер для договоров и отчетов генерируется информационной системой, что обуславливает своевременный ввод информации, и исключает возникновение расхождений.

### *СУВД не регистрирует надлежащим образом данные, относящиеся к дополнительным соглашениям*

Изучение аудитом процедур государственных закупок, проведенных традиционным методом на бумаге, показало, что в случае, когда по договорам закупок составлены дополнительные соглашения на другой год, чем тот, который указан в основном договоре, в СУВД в разделе отчета указана дата основного договора. Таким образом, в отобранной выборке аудитом выявлены 3 дополнительных соглашений к договорам предыдущего года (2013 года), в то время как в СУВД была указана дата регистрации первого отчета (первоначального договора), а не отчета об изменении, связанного с дополнительным соглашением. В этом контексте приводим пример открытых торгов №2464/12 от 02.02.2013, когда отчет по соответствующему дополнительному соглашению зарегистрирован в СУВД с датой 04.03.2013, а дополнительные соглашения зарегистрированы с датой 31.01.2014, что определяет ситуацию превышения срока регистрации договоров более чем на 300 дней. В действительности, в соответствии с информацией из дела о закупке, регистрация измененного отчета в АГЗ была проведена 28.01.2014. Таким образом, согласно делу о закупке, дополнительное соглашение фактически было зарегистрировано через 3 дня после даты его получения, а не более 300 дней, как это представлено в информационной системе. АГЗ мотивирует эту ошибку человеческим фактором, а именно тем, что исполнитель ввел в СУВД неверные данные из-за большого объема работы.

### *АГЗ не располагает полным списком закупающих органов*

Хотя одной из целей АИС „RSAP” является создание, обновление и ведение списка закупающих органов и экономических операторов, аудитом установлено, что информация в этом регистре неполная, поскольку ввод в АИС „RSAP” закупающих органов и экономических операторов осуществляется поэтапно. Что касается списков закупающих органов и экономических операторов в СУВД, проверки аудита выявили случаи, когда одна и та же организация зарегистрирована 2 раза, один раз по полному наименованию и один раз по сокращенному, по обеим позициям зарегистрированы закупки. В связи с этим, следует отметить пример Главного управления образования, молодежи и спорта, за которым в 2014 году было зарегистрировано 58 договоров закупок на сумму 26,0 млн. леев, а за ГУОМС - 11 договоров на сумму 2,7 млн. леев. Данная ситуация вызвана несколькими причинами, одной из которых является указание учреждениями в документах, представленных АГЗ, различных наименований закупающего органа. В свою очередь, АГЗ принимает меры для исправления ошибок, одна из которых - выявление закупающих органов по IDNO коду. По данным АГЗ, по состоянию на 31.12.2014 было зарегистрировано около 5700 закупающих органов. Фактическое количество закупающих органов находится в постоянном колебании, потому что все больше и больше публичных учреждений приобретают статус закупающего органа.

### *Целостность и полнота сведений, включенных в автоматизированный Регистр государственных закупок, могут быть улучшены.*

Аудит отмечает, что информация, содержащаяся в АИС „RSAP” и СУВД, не включает все проведенные закупающими органами закупки, тем самым не обеспечены целостность и полнота данных, относящихся к государственным закупкам. Таким образом, некоторые договора закупок не представляются для регистрации в АГЗ, а также договора, объектами которых являются: *электрическая и тепловая энергия, природный газ, вода, наем и аренда, услуги государственной охраны, медицинские услуги, предоставляемые публичными медико-санитарными учреждениями*. Кроме того, не зарегистрированы в АГЗ договора по закупкам, проведенным в соответствии с международными нормами, а также закупок, осуществляемых посредством организаций по внедрению инвестиционных проектов в соответствии с международными правилами, а также другие виды договоров, предусмотренных ст.4 Закона о государственных закупках. В этом контексте, АГЗ мотивировало тем, что оно управляет только данными по договорам закупок, которых регистрирует, и не является ответственным за обобщение всех данных.

Более того, аудит отмечает, что ***АИС „RSAP” и СУВД не подключены к информационной системе Государственного казначейства***. Таким образом, поскольку после регистрации договоров в АГЗ закупающие органы представляют договоры на регистрацию в Государственное казначейство, возможное подключение к казначейской системе могло бы минимизировать затраты ресурсов и времени для регистрации договоров непосредственно в казначейскую систему (в программу Государственного казначейства, связанную с регистрацией и мониторингом исполнения договоров). В то же время, это подключение могло быть выгодным и для формирования и ведения регистра закупающих органов, посредством использования единого классификатора бюджетных учреждений. Согласно объяснениям АГЗ, подключение в настоящее время невозможно, поскольку информационные системы АГЗ и Государственного казначейства не совместимы, и это возможно только в случае возможного изменения информационной системы АГЗ.

### *АГЗ не располагает нормативными положениями для ситуаций возврата договоров и отчетов, в случае если они содержат нарушения*

Аудит отмечает, что нормативно-законодательная база не предусматривает предельный срок для представления исправленных/дополнительных документов, в случае его продления, а также с какого числа (кокого документа) начинает течь новый предельный срок для регистрации договора. В этой связи приводим пример открытых торгов №2129/13 от 23.12.2013, когда отчет и 5 договоров закупок были зарегистрированы 27.12.2013, а в конечном итоге - переданы закупающим органам 10.01.2014 для уточнения, с соответствующей отметкой только на первой странице отчета. Вместе с тем, остаются неясными замечания и сроки их корректировки. Таким образом, договоры были зарегистрированы 30.01.2014, или на 19 дней позже предельного срока в 15 дней, установленного в нормативной базе. Другой пример – ДОТ №6389/13 от 23.12.2013, когда при рассмотрении отчета перед АГЗ было выявлено, что количество по одной позиции не соответствовало количеству, указанному в тендерной документации, которая былы направлена на исправление закупающим органам. В конечном итоге, срок их регистрации был превышен на 23 дня. Это связано с отсутствием исчерпывающих положений в нормативной базе, связанной с государственными закупками, относительно предельного срока для исправления ошибок, выявленных в отчете или в договорах закупок, представленных на утверждение.

## Рассматривает АГЗ жалобы в соответствии с законодательной базой и в предусмотренные сроки, и данный процесс является прозрачным?

*АГЗ, в основном, рассмотривало жалобы в предусмотренные законодательством сроки, однако были выявлены и случаи превышения установленного для этого срока. Задержка рассмотрения жалоб затягивает процесс регистрации, а также исполнения договора. Кроме того, прозрачность процесса обжалования может быть улучшена путем публикации жалоб и решений АГЗ в результате их рассмотрения.*

Согласно своей компетенции[[5]](#footnote-5), АГЗ рассматривает жалобы, поданные экономическими операторами, участвующими в процедурах государственных закупок. Экономический оператор, который считает, что был ущемлен в своих законных правах в рамках процедуры закупок, в срок до 10 календарных дней со дня информирования о результатах аукциона, подает в АГЗ обоснованную жалобу. АГЗ рассматривает жалобу и принимает решение по ней в течение 20 рабочих дней со дня подачи заявления, с его последующей передачей в течение 3-х рабочих дней всем заинтересованным лицам.

Согласно информации, представленной АГЗ, в 2014 году экономическими операторами были поданы 1096 жалоб. Рассмотрение аудитом вынесенных решений по предъявленным жалобам выявило, что 542 жалобы были отклонены как не соответствующие требованиям и юридически необоснованные (49,5%), 286 процедур государственных закупок были отменены (26,1%), 50 процедур закупок были отменены частично (4,6%) и 41 жалоба (3,7%) была удовлетворена (с внесением соответствующих исправлений в тендерную документацию, продлением сроков подачи оферт, назначением авторов жалоб победителями процедуры закупки) и т. д.

Проверки аудита показывают, что количество жалоб, поступивших от экономических операторов, увеличилось в 2014 году по сравнению с 2011 и 2012 годом на 497 и, соответственно, 181 жалоб, и уменьшилось на 83 жалоб по сравнению с 2013 годом. В то же время, по сравнению с 2013 годом увеличилось на 48 случаев, или 20,2%, количество жалоб, в результате которых были отменены процедуры закупки. Этот факт был обусловлен несоответствующей организацией закупающими органами процедур государственных закупок, неправильной оценкой оферт, невозможностью их финансового покрытия и др. Вместе с тем, в результате анализа аудит отмечает, что в большинстве случаев экономические операторы подают жалобы с целью затягивания процедуры закупки и, соответственно, возникает необходимость повышения ответственности экономических операторов на этапе предъявления претензий путем выявления эффективного механизма в этом смысле.

Анализ аудита в отношении правильности рассмотрения жалоб и вынесения решений по ним свидетельствует о том, что некоторые жалобы были приняты к рассмотрению после приемлемого срока обжалования, а некоторые решения были приняты с опозданием. Таким образом, аудиторская проверка выборки из 110 жалоб показала, что в 3 случаях они были приняты к рассмотрению после истечения срока возможного обжалования, а в 14 случаях решения в результате рассмотрения жалоб были приняты с опозданием от 3 дней до 29 дней. Принятие с опозданием решений приводит к затягиванию регистрации договоров закупок, а также к неисполнению в срок работ, услуг и закупок товаров.

По мотивации АГЗ, эти отклонения являются результатом того, что ответы на запросы АГЗ в целях рассмотрения жалоб затягивались, а для принятия мер по их исправлению необходимо дополнительное время для предъявления окончательного решения, необходимы дополнительные сведения, полученные путем привлечения специалистов в данной области или официальной позиции уполномоченных органов в определенных областях и т. д., а также недостаточности персонала для рассмотрения и разрешения жалоб в установленный срок.

Исследования аудита показали, что в течение 2014 года экономические операторы оспаривали в компетентных судебных инстанциях 33 из решений, вынесенных АГЗ (3,0%). В результате, 5 исков были отклонены как необоснованные, 7 обращений были оставлены без рассмотрения, а остальные дела находятся в процессе рассмотрения.

АГЗ имеет базу данных по жалобам, поданным экономическими операторами, которые содержат информацию о предмете жалобы, сгруппированную в 3 категории, относящиеся к: ***(i)*** результатам процедуры; ***(ii)*** процессу проведения процедуры; ***(iii)*** приглашению на участие или тендерной документации. Аудит констатировал отсутствие подробной информации о причине жалобы (необоснованная дисквалификация офертанта, подозрительно низкая оферта цен, отсутствие конкуренции и т.д.), а также тот факт, что принятые решения по результатам рассмотрения жалоб не были опубликованы в полном объеме. Таким образом, для повышения прозрачности было бы целесообразным рассмотреть возможность размещения на веб-сайте АГЗ подробную информацию, относящуюся к различным стадиям процедуры государственной закупки (отчет, жалоба, решение АГЗ на поданную жалобу), эти данные должны быть открытыми и доступными различным пользователям. В этой связи АГЗ сообщило, что были внесены соответствующие изменения в законодательство (Закон №131 от 03.07.2015 о государственных закупках), с учетом наличия информации личного характера, коммерческой тайны и др.

## Обеспечивает АГЗ целостность и полезность информации из Списка квалифицированных экономических операторов и Списка экономических операторов, не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок?

*Список квалифицированных экономических операторов, которого ведет АГЗ, содержит очень небольшое число экономических операторов, а при включении в этот список не проверяется их опыт в области государственных закупок. Закупающие органы очень редко используют этот список, а для экономических операторов их включение в список не является приоритетом. Таким образом, в 2014 году включение в список было запрошено только одним экономическим оператором.*

*АГЗ рассматривает включение в Список экономических операторов, не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок, на основании заявлений закупающих органов и контрольных органов. Также, хотя АГЗ имеет функцию контроля в сфере закупок, оно не имеет право инициировать рассмотрение ситуации о включении в Список запрещенных экономических операторов.*

### *Список квалифицированных экономических операторов является ограниченным и неэффективным*

Согласно нормативной базе[[6]](#footnote-6), Список квалифицированных экономических операторов представляет собой записи названий и контактных данных экономических операторов – физических и юридических лиц, резидентов или нерезидентов, выполненные с целью ознакомления и обеспечения их доступа к процедурам государственных закупок. Для включения в Список квалифицированных экономических операторов экономический оператор должен представить заявление, после чего АГЗ в течение 15 дней проверяет информацию об экономическом операторе и выносит решение о принятии или отклонении заявления. АГЗ отклоняет заявление о включении экономического оператора в Список квалифицированных экономических операторов в случае, если в заявлении не отражена информация о видах его деятельности или его идентификационный код (IDNP/IDNO) либо если экономический оператор включен в Список экономических операторов, которые не должны быть допущены к участию в процессе закупочных процедур.

В этом контексте, аудит отмечает неэффективность процесса проверки АГЗ экономических операторов, которые должны быть включены в Список квалифицированных экономических операторов, в ситуации, когда проверяются только данные общего характера. Так, не рассматривается соответствующая информация относительно договоров закупок, исполненных экономическими операторами, а также: соблюдение договорных условий, наличие дополнительных соглашений и предмет их изменения (цена, количество, срок поставки и др.). По мотивации АГЗ, такие проверки потребуют использования значительных ресурсов времени и персонала, а с учетом того, что в Список квалифицированных экономических операторов включено небольшое число экономических операторов, в настоящее время эти контроли не целесообразны.

По данным АГЗ, в 2014 году в результате проверки информации в отношении экономических операторов, которые подали заявления для этой цели, АГЗ вынесло решение о включении операторов в Список квалифицированных экономических операторов и, соответственно, им были выданы подтверждающие сертификаты. По состоянию на 01.09.2015 в Список квалифицированных экономических операторов было зарегистрировано 150 экономических операторов, и это число недостаточно для поддержания закупающих органов в организации процедур государственных закупок.

### *В некоторых случаях АГЗ не соблюдает сроки рассмотрения заявлений о включении экономических операторов в Список экономических операторов, не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок*

Согласно Постановлению Правительства №45 от 24.01.2008[[7]](#footnote-7), АГЗ составляет и ведет Список запрещенных экономических операторов. Включение в этот список осуществляется в обязательном порядке в случае, когда в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения экономическим оператором условий договора закупающему органу был причинен материальный ущерб (дополнительные расходы) или нарушена его деятельность. Это предполагает представление АГЗ соответствующего заявления и решения рабочей группы или органа контроля, с приложением всех подтверждающих документов. Впоследствии, АГЗ рассматривает заявление и в течение 15 дней принимает решение о включении или невключении экономического оператора в Список. В случае установления отсутствия документов, указанных в п.9 вышеуказанного Постановления Правительства, АГЗ запрашивает информацию /отсутствующие или дополнительные документы у закупающего органа и, при необходимости, уточняющую информацию у экономического оператора и в 15-дневный срок с момента представления соответствующей информации /документов выносит решение о включении или не включении экономического оператора в Список запрещенных экономических операторов.

По состоянию на 31.12.2014 в Списке запрещенных экономических операторов числилось 29 операторов, 16 из них были включены в 2014 году. Изучение аудитом выборки из 8 случаев рассмотрения ситуаций по 8 операторам показало, что процедура включения в Список запрещенных экономических операторов является довольно сложным процессом и, в некоторых случаях, длительным по времени, по причине того, что как закупающие органы, так и экономические операторы, не представляют необходимую информацию.

Несмотря на многочисленные случаи ненадлежащего исполнения договоров (отмеченных в настоящем Отчете аудита), по состоянию на 01.09.2015, в Список запрещенных экономических операторов включены лишь 29 экономических операторов. Одной из причин может быть то, что закупающие органы не требуют от АГЗ включения экономических операторов в Список запрещенных экономических операторов.

Кроме того, аудитом установлено, что АГЗ рассматривает запросы, поступившие от закупающих органов или органов контроля о включении экономических операторов в Список запрещенных, но не имеет засматривать этот вопрос по собственной инициативе. Таким образом, необходимо дополнить Постановление Правительства №45 от 24.01.2008, с регламентированием права АГЗ инициировать включение некачественных экономических операторов в Список запрещенных, наряду с закупающими органами и органами контроля, а также создания эффективного механизма санкционирования экономических операторов за неисполнение или ненадлежащее исполнение условий договора.

## Обеспечивает АГЗ достаточное обучение лиц, действующих в рамках системы государственных закупок?

*АГЗ не владеет информацией о количестве рабочих групп по закупкам, в том числе об общем числе членов рабочих групп, и, соответственно, их потребностях в обучении, и эта ситуация не дает гарантии того, что лица, участвующие в государственных закупках, достаточно обучены для выполнения соответствующих обязательств и полномочий.*

### *АГЗ не оценивает и не проводит достаточное обучение для членов рабочей группы*

Согласно п.7 3) Постановления Правительства №747 от 24.11.2009, одной из обязанностей АГЗ является обеспечение обучения персонала закупающих органов, участвующего в организации, проведении процедур государственных закупок, а также представителей экономических операторов. Таким образом, в соответствии с Планом обучения персонала закупающих органов, участвующих в организации, проведении процедур государственных закупок и присвоении договоров государственных закупок на 2014 год, было проведено 32 обучающих семинаров, в которых приняли участие 1655 человек из 34 районов.

Проверки аудита выявили, что АГЗ не планирует организацию обучения в зависимости от потребностей в обучении лиц, участвующих в процессе закупок в рамках закупающих органов. В то же время, АГЗ не владеет данными о количестве членов рабочих групп, которые были и которые должны быть обучены, для обоснованного планирования проведения обучения, а также повышения эффективности функции по обучению персонала закупающих органов.

Вместе с тем, установлено, что отсутствует бюджет, предназначенный для обучения пользователей в рамках публичных органов, участвующих в государственных закупках. Хотя существует постоянный оборот работников в рамках публичных органов, не разработаны программы непрерывного обучения лиц, ответственных за закупки в рамках АГЗ и закупающих органов.

# Выводы:

*АГЗ рассматривает и регистрирует большинство договоров и отчетов, представляемых закупающими органами, в сроки, предусмотренные законодательством, однако информация, содержащаяся в СУВД относительно государственных закупок, не во всех случаях полная и достоверная.*

*Кроме того, было установлено отсутствие исчерпывающего перечня закупающих органов, учитывая, что некоторые из них дублируются в СУВД.*

*Государственный регистр государственных закупок не содержит данных о закупках, осуществленных на основании договоров закупок, которые, согласно законодательству, не регистрируется в АГЗ.*

*В некоторых случаях АГЗ не рассмотрело жалобы, в сроки, предусмотренные законодательной базой, что затягивает процесс регистрации, а также исполнения договоров. Вместе с тем, в ситуации, когда около 50% рассмотренных жалоб отклонены как неаргументированные и юридически необоснованные, АГЗ необходимо определить меры для повышения эффективности этого процесса. Кроме того, прозрачность процесса рассмотрения жалоб может быть улучшена путем опубликования принятых по ним решений.*

*Список квалифицированных экономических операторов и Список запрещенных экономических операторов, которых ведет АГЗ, имеют ограниченную полезность. Закупающие органы не используют Список квалифицированных экономических операторов очень часто, а для экономических операторов не является приоритетом их включение в список, таким образом, в 2014 году включение было запрошено только одним экономическим оператором. Хотя АГЗ наделено функциями контроля в сфере государственных закупок, оно не имеет право инициировать процедуру по включению в Список запрещенных экономических операторов, эта функция является компетенцией только органов контроля и закупающих органов.*

*АГЗ не располагает информацией о лицах, участвующих в процессе государственных закупок в рамках закупающих органов, в том числе об уровне их подготовки, в целях обоснованного планирования проведения их обучения, а также повышения эффективности функции по обучению персонала закупающих органов. В этой связи, было бы полезным создание базы данных в отношении членов рабочих групп по закупкам, а также уровня их подготовки.*

# Рекомендации Агентству по государственным закупкам:

**1.** Регламентировать процедуру по исправлению отчетов и договоров, представленных закупающими органами для проверки и регистрации в тех случаях, когда выявлены ошибки.

**2.** Выявить методы для стимулирования экономических операторов запрашивать включения в Список квалифицированных экономических операторов.

**3.** Представить предложения о внесении изменений в законодательную базу, чтобы позволить АГЗ инициировать процедуры включения экономических операторов в Список запрещенных.

**4.** Расширить Список закупающих органов, которые будут использовать в обязательном порядке АИС „RSAP”, для обеспечения прозрачности и эффективности процесса закупок.

**5.** Определить меры по повышению ответственности экономических операторов при подаче необоснованных жалоб, с целью повышения эффективности процесса закупок.

**6.** Обеспечить повышение эффективности процесса планирования обучения, основываясь на учете лиц, участвующих в процессе государственных закупок, а также уровене их подготовки.

# Цель II „Планировали, осуществляли и мониторизовали закупающие органы государственные закупки в соответствии с требованиями законодательства и лучшими практиками для обеспечения прозрачности и эффективности закупок?”

*В отсутствие основных операционных процессов, рабочих операций и процедур, связанных с процессом проведения государственных закупок, закупающие органы не обеспечили прозрачность на этапе планирования закупок путем неопубликования объявлений о намерениях или невключения в них всех закупок, что отрицательно влияет на эффективность государственных закупок.*

## Публичные органы описывают адекватно процессы и операции, как это предусмотрено нормативной базой?

*Ни один из 12 аудируемых субъектов не документировал/описал соответствующим образом основные операционные процессы, рабочие операции и процедуры, связанные с процессом проведения государственных закупок.*

Согласно положениям Закона о государственном внутреннем финансовом контроле[[8]](#footnote-8), менеджер публичного субъекта организует систему финансового менеджмента и контроля для получения гарантии того, что задачи публичного субъекта будут достигнуты посредством документирования и описания основных операционных процессов, рабочих операций и процедур. Исследования аудита показали, что ни у одного из субъектов, в которых были собраны аудиторские доказательства, не были задокументированы и описаны основные операционные процессы, рабочие операции и процедуры, связанные с процессом проведения государственных закупок, что способствует возникновению риска необеспечения эффективного внутреннего контроля и несоблюдения принципов надлежащего управления. Таким образом, закупающие органы лишены фундаментального внутреннего контроля, обеспечивающего соблюдение законодательства, а также эффективное использование государственных средств. Кроме того, отсутствие внутреннего контроля делает закупающие органы уязвимыми для мошенничества и злоупотреблений.

## Закупающие органы определяют должным образом потребности в закупоках, разрабатывают годовые и квартальные планы закупок, публикуют объявление о намерениях и гарантируют, что располагают финансовыми ресурсами для проведения закупок, как это предусмотрено требованиями законодательства?

*Закупающие органы не обладают достаточными навыками для выявления потребностей, оценки их стоимости, планирования бюджета учреждения и, соответственно, составления планов закупок и опубликования объявлений о намерении проведения государственных закупок в условиях прозрачности и эффективности.*

### *2.1. Нет четкой связи между планированием бюджета учреждения и выявлением потребностей в товарах, работах и услугах, на основании которой должен составляться план закупок*

Планирование закупок - это важный этап в процессе закупки, поскольку оно должно опираться на конкретные потребности, в установленных количестве, качестве и сроках/периодах, а его качество влияет на экономность и эффективность закупок.

Согласно нормативной базе[[9]](#footnote-9), условиями планирования договоров о государственных закупках являются следующие: 1) точное знание потребностей в товарах, работах и услугах; 2) наличие финансов или доказательств их выделения; 3) расчет оценочной стоимости договоров о государственных закупках. Исследования, проведенные в аудируемых учреждениях, свидетельствует, что потребности были определены на основании заявок/предложений управлений/отделов в их составе, и консолидированы членами рабочей группы по закупкам или определеными специализированными отделами. Однако, этот процесс не является достаточно прозрачным и эффективным, в результате чего во всех аудируемых учреждениях были отмечены случаи, когда некоторые закупки проводились без их планирования. Этот факт является также следствием отсутствия видимой связи между этапом планирования бюджета и составлением плана закупок. Аудит отмечает, что ежегодно, с учетом особенностей по разработке и представлению центральными публичными органами бюджетных предложений, публичные учреждения планируют свой бюджет, который должен быть основан на потребностях в расходах.

В этих условиях, проверки аудита выявили, в 5 случаях из 12, расхождения между ассигнованиями, предусмотренными для закупок согласно Отчету об исполнении бюджета публичного учреждения за счет основных расходов и Отчету о поступлении и использовании специальных средств по состоянию на 01.01.2015, и стоимостью договоров, предусмотренных в годовом плане закупок. Таким образом, стоимость закупок, предусмотренных в плане закупок МП на 2014 год, была на 38,5 млн. леев (8,0%) меньше, чем средства, выделенные для закупки товаров, работ и услуг. Также, ГИП запланировал закупки на сумму 41,0 млн. леев, или на 73,1 млн. леев (64,1%) меньше по сравнению с выделенными средствами. В случае МО было установлено, что фактически были проведены закупки на общую сумму около 73,6 млн. леев, или на 15,2 млн. леев больше, чем планировалось.

В то же время, невыявление точных потребностей в товарах, работах и услугах приводит к увеличению или уменьшению стоимости договоров, в результате чего возникает необходимость дополнительных финансовых средств для завершения договоров, либо средства перераспределяются на другие закупки. Например, ГП „ASD” заключило 04.03.2014 договор на предоставление работ по горизонтальной маркировке на поверхности 111055 м2, стоимостью 6,59 млн. леев. Впоследствии, объемы работ были уменьшены, соответственно 16.12.2014 было подписано дополнительное соглашение с исключением работ на поверхности 26014 м2, стоимостью 1,55 млн. леев.

### *2.2.Закупающие органы не документируют расчеты по оценке стоимости договоров закупок*

Согласно нормативной базе[[10]](#footnote-10), планирование договоров о государственных закупках товаров осуществляется с учетом индексов среднерыночных цен, места поставки товаров, сложности товаров, целей закупок товаров, периода выполнения договоров, а расчет оценочной стоимости договора о государственных закупках основывается на общей стоимости к оплате, без НДС, установленной закупающим органом.

Проверки аудита показывают, что оценочная стоимость договоров во всех учреждениях не подтверждена задокументированными расчетами, этот факт, по мнению аудита, сказывается отрицательно на планирование закупок и эффективное использование бюджетных средств. В этих условиях, не может быть произведен анализ планирования ресурсов исходя из строгой необходимости, а также сравнение оценочной стоимости с договорной. Вместе с тем, было установлено отсутствие ряда исчерпывающих положений в законодательной базе относительно правил обоснования оценочной стоимости договоров. В этом контексте, аудит отмечает, что в отсутствие в регулирующей базе положений, касающихся разработки бюджета, в частности, натуральных (количественных) норм необходимых товаров, работ и услуг, на протяжении многих лет сложилась практика разработки бюджетов публичных учреждений, в основном исходя из параметров предыдущего бюджетного года.

Проверки аудита выявили случаи, когда оценочная стоимость закупки не является реальной, поскольку она либо недооценена, либо увеличена, в результате чего некоторые из лотов аукциона были отменены, с объявлением новых аукционов, а в других случаях было занижено количество товаров, для того чтобы оно вписывалось в пределы запланированных ассигнований. Аудит констатировал, что в некоторых случаях были произведены неправильные оценки, а в других оценки вообще не проводились, что может повлиять на экономичность использования бюджетных средств и достижение поставленных целей. Например, в ГИП: ***(i)*** стоимость договора в размере 413,9 тыс. леев о закупке работ по установке забора по ул.Тирасполь 11/1 превысила оценочную стоимость этого объекта на 63,9 тыс. леев, или на 18,7%; ***(ii)*** стоимости договора в размере 8,8 млн. леев для капитального ремонта здания по ул. Путна 10 на 3,8 млн. леев, или на 42,8% меньше чем оценочная стоимость; ***(iii)*** на приобретение оборудования для обустройства внутренней инфраструктуры здания по ул.Путна 10 стоимость оферты с НДС в размере 3,8 млн. леев больше по сравнению с оценочной суммой с НДС на 838,3 тыс. леев или 27,9%. В результате, вместо того, чтобы объявить повторный открытый аукцион, рабочая группа приняла решение уменьшить объемы по некоторым позициям, а по другим исключить их в случае, когда оферта превышала оценочную стоимость, а в случае, когда цена оферты была меньше – были включены дополнительные объемы или некоторые позиции, которые не были предусмотрены в техническом задании.

Аналогичные ситуации были констатированы и в ПМСУ РДМЦ, где в случае 4 из 22 проверенных процедур закупок было выявлено занижение стоимости закупок, в результате чего, в одном случае некоторые лоты были аннулированы, а по другим лотам был уменьшен запрашиваемый объем, для того, чтобы он вписывался в лимит ассигнований, предусмотренных в бюджете. Таким образом, в случае открытых торгов №331/14 от 12.03.2014 для закупки реагентов для иммунологических и биохимических исследований, оценочная стоимость договоров составила 1,0 млн. леев, в то время как цена оферт составила около 25,1 млн. леев, или в 25 раз больше. Отчет был отклонен АГЗ, поскольку общая стоимость заключенных договоров закупок превысила оценочную стоимость, указанную в письме-запросе. В результате, некоторые позиции из технического задания были уменьшены, а другие - аннулированы, в итоге общая стоимость договоров составила около 1,3 млн. леев. Аудиторские проверки показали, что заниженные и отмененные позиции с указанного аукциона позже были включены в другие открытые торги, некоторые из них закуплены по более высокой цене, чем предложенная цена на предыдущем аукционе, общая разница по цене, установленная аудитом, составили 21,8 тыс. леев. Случаи превышения оценочной стоимости договоров были выявлены и по 3 другим публичным торгам[[11]](#footnote-11), когда сумма оферт в 2-3 раза больше оценочной стоимости, а товары законтрактованы в полном объеме.

### *Были осуществлены закупки, которые не были включены в годовом плане закупок, как предусмотрено законодательством*

Согласно нормативной базе[[12]](#footnote-12), закупающий орган разрабатывает годовые и квартальные планы закупок, в которые включается совокупность потребностей в товарах, работах или услугах на весь бюджетный год, потребности, которые должны быть реализованы путем заключения одного или более договоров о государственных закупках, в зависимости от того, как они запланированы. Вместе с тем, договор о государственных закупках заключается в соответствии с процедурами закупок, на всю сумму, предусмотренную для одной закупки на год, на основании плана закупок, а для закупок небольшой стоимости, по причинам срочности, в случае возникновения непредвиденной необходимости или непредсказуемых событий, без их включения в план закупок.

Исследования аудита показали, что в случае 108 из 399 проверенных процедур, у всех аудитируемых субъектов закупки осуществлялись без их включения в планы закупок. Относительно договоров небольшой стоимости, был установлен низкий уровень планирования. Например, в МП на 2014 год были запланированы 21 договор небольшой стоимости на сумму около 0,6 млн. леев, а фактически было подписано более 100 договоров на общую сумму около 3,0 млн. леев. В ГУОМС на 2014 год было запланировано 6 договоров небольшой стоимости на сумму 278,0 тыс. леев, а фактически было заключено 319 договоров на общую сумму 9,6 млн. леев. Эти действия, по мнению аудита, ограничивают прозрачность государственных закупок.

Относительно квартальных планов закупок, проверки аудита показывают их отсутствие у всех учреждений, подвергнутых аудиту, ответственные лица мотивируют это их неуместностью, поскольку планы закупок содержат графу, где указывается месяц, в котором будут проводиться закупки.

### *Объявления о намерениях не во всех случаях были опубликованы, или в них не были включены некоторые закупки*

Согласно ст.19 (1) Закона о государственных закупках, закупающий орган обязан опубликовать в БГЗ объявление о намерении в отношении запланированных государственных. Объявление о намерении должно содержать все договоры о государственных закупках, которые должны быть присуждены до конца бюджетного года отдельно для товаров, работ и услуг и публикуется в срок не более 30 календарных дней со дня утверждения собственного бюджета. Проверки аудита показали, что у 3 из 12 закупающих органов не были разработаны и опубликованы в БГЗ объявления о намерениях, а у 3 других закупающих органов были выявлены случаи, когда некоторые процедуры закупок не были включены в объявление. Кроме того, выявлены случаи, когда оценочная стоимость из объявления о намерениях не соответствовала сумме, предусмотренной в плане закупок. Так, в МП суммы, предусмотренные в объявлении о намерениях для: „Газификации здания Профессионального училища города Чимишлия”; „Строительства общежития Профессионального училища города Ниспорень”; „Приобретения услуг по размещению для лагерей по подготовке олимпийских команд и республиканских олимпиад”, были уменьшены на 1,0 млн. леев, 0,5 млн. леев и, соответственно, 0,3 млн. леев по сравнению со стоимостью, отраженной в плане закупок. Эти расхождения явились следствием отражения стоимости закупок с НДС в плане закупок, и без НДС - в объявлении о намерениях, в то время как регламентировано, в обоих случаях, они должны быть отражены без НДС. В данных обстоятельствах аудит отмечает снижение прозрачности государственных закупок путем ограничения участия экономических операторов в процедурах государственных закупок.

Проверки, проведенные аудитом по данному аспекту в ПМСУ РМДЦ, указывают на отсутствие объявления о намерениях, в результате чего не обеспечена прозрачность процедур государственных закупок.

Рассмотрение аудитом порядка разработки годового плана закупок и публикации объявления о намерениях показало, что ГП „ASD” не опубликовало полностью объявление о намерениях в БГЗ, с учетом выделенных средств. Таким образом, в двух объявлениях о намерениях №7 от 24.01.2014 и №48 от 20.06.2014, опубликованных в БГЗ, указывается сумма 862,5 млн. леев, а фактически стоимость заключенных договоров составляет 956,8 млн. леев. Эта ситуация свидетельствует о том, что годовой план по закупке работ, услуг, материалов и специального оборудования не был разработан в соответствии с Программой распределения средств дорожного фонда на 2014 год, что снижает возможность обеспечения широкого участия экономических операторов и противоречит положениям ст.6 Закона о государственных закупках в том, что касается принципов обеспечения конкуренции и прозрачности использования публичных финансов.

### *Некоторые закупки были проведены в отсутствие финансового покрытия или доказательств их выделения*

В соответствии с Положением о методах расчета оценочной стоимости договоров о государственных закупках и их планировании[[13]](#footnote-13), одним их условий планирования договоров о государственных закупках является наличие финансов или доказательств их выделения.

Аудиторская проверка показала, что в 2 из 12 учреждений, подвергнутых аудиту 3 из 68 процедур закупок на сумму 52,7 млн. леев были включены в план закупок без их финансового покрытия. Так, ПМСУ РМДЦ в отсутствие финансового покрытия включил в план закупок и инициировал процедуру закупки для приобретения и установки медицинского оборудования с оценочной стоимостью 50,0 млн. леев. Открытый аукцион проводился 24.11.2014, договор закупки был заключен 26.11.2014, учредитель 19.12.2014 дал согласие на контрактацию кредита для оплаты оборудования, а кредитный договор был подписан 04.02.2015 *(см. приложение №4 к настоящему Отчету)*.

Также, МП провело 2 процедуры закупки, на основании которых были заключены 3 договора о закупке услуг по проведению внешних оценок качества высшего образования в Республике Молдова на сумму 6268,1 тыс. леев, в то время как для этого министерству были утверждены бюджетные средства в размере лишь 3,6 млн. леев. Соответственно, были законтрактованы услуги без финансового покрытия в размере около 2,7 млн. леев. Следует отметить, что финансирование этих услуг для разных лет должна была быть включена как в тендерной документации,так и в договорах закупок, с точным указанием средств на каждый бюджетный год.

## Рабочие группы закупающих органов выполняют надлежащим образом свои обязанности и полномочия в сфере государственных закупок?

*Рабочие группы закупающих органов не обеспечивают, во всех случаях, организацию государственных закупок в соответствии с законодательной базой при разработке качественной документации по торгам, выбор соответствующей процедуры закупки, подписание деклараций о конфиденциальности и беспристрастности и протоколов вскрытия и оценки оферт, адекватную оценку оферт, предоставление гарантии надлежащего исполнения, заключение и отчетность по договорам небольшой стоимости.*

### *3.1. Полномочия и обязанности членов рабочей группы не были распределены в установленном порядке*

В соответствии с Положением о деятельности рабочей группы по закупкам[[14]](#footnote-14), рабочая группа создается специальным постановлением (приказом) или распоряжением в составе не менее 5 человек, включая руководителя рабочей группы – лицо, имеющее право первой подписи в соответствующем учреждении, или лицо, уполномоченное данным учреждением и секретарем рабочей группы. Вместе с тем, закупающий орган в специальном решении (приказе) или в распоряжении о создании рабочей группы /рабочих групп четко устанавливает обязанности каждой рабочей группы (если созданы две или более) и функции каждого члена группы в отдельности, необходимые для выполнения в рамках процедур публичных закупок[[15]](#footnote-15).

Аудитом установлено, что для организации государственных закупок аудируемые субъекты создали рабочие группы, состоящие из 5-9 членов. Вместе с тем проверки аудита относительно полноты распределения полномочий рабочей группы показали, что у 3 из 12 проверенных субъектов обязанности членов рабочей группы не были распределены для каждого члена в отдельности. Одновременно, для рабочих групп остальных 9-ти учреждений не были распределены все обязанности, предусмотренные нормативной базой. Так, от случая к случаю, не были назначены лица, ответственные за инициирование процедур закупок, учет гарантий оферт и надлежащего исполнения, идентификацию экономических операторов, у которых будут закуплены товары, работы и услуги по договорам небольшой стоимости, мониторинг исполнения договорных обязательств (в том числе меры, которые должны быть предприняты), инициирование процедуры включения в Список запрещенных экономических операторов.

Эти нарушения влияют на способность членов рабочих групп по закупкам эффективно выполнять задачи, а отклонения, изложенные в настоящем Отчете, были допущены, в основном, в результате указанных недостатков.

### 3.2*. Документация для многих закупок неполная (или плохо разработана), что создает проблемы для адекватной оценки оферт и мониторинга эффективности подрядчиков*

Согласно требованиям законодательства[[16]](#footnote-16), стандартная документация включает в себя все сведения, связанные с предметом договора о государственных закупках и процедурой его присуждения, в том числе техническое задание или, при необходимости, документация описательного характера, а структура и содержание тендерных документов установлены в стандартной документации, утвержденной Правительством[[17]](#footnote-17). За разработку тендерной документации и других документов, применяемых в рамках процедур закупок, несет ответственность закупающий орган и, соответственно, рабочая группа по закупкам. От соответствующего составления тендерных документов зависит оперативность закупки товаров, работ и услуг, а также эффективность использования публичных средств.

Проверками аудита выявлены случаи, когда разработка тендерной документации не была на соответствующем уровне. Например, ГУОМС Муниципального совета Кишинэу и подведомственные учреждения ежегодно организуют аукционы для закупки *услуг по ремонту технологического и холодильного оборудования, услуг по ликвидации неисправностей*, для которых тендерная документация составлена с нарушениями, а в техническом задании не указаны все необходимые услуги и/или их детализация. В случае проведения аукциона на оказание услуг по ликвидации неисправностей, аудитом констатировано, что в техническое задание не были включены все потребности в услугах и используемых материалах. Например, в случае УОМС сект. Рышкань, проверки аудита относительно оценки оферт по закупке *услуг по ремонту технологического и холодильного оборудования* показали, что закупающий орган не составил подробный список всех услуг, для обеспечения их эффективной оценки. Таким образом, в технической спецификации тендерной документации запрашивались цены на целые разделы, как *электроплита, центрифуга и др. (всего 9 категорий)*, без указания видов конкретных необходимых услуг.

И в ГУОМС проверки аудита выявили, что не была составлена сметная документации, которая должна содержать все виды необходимых услуг. Таким образом, для контрактации услуг по ремонту технологического оборудования в подведомственных учебных учреждениях, в техническом задании было зпрошено представление ценовых оферт к выборочной смете по 21 видам работ, которые включали 162 позиции, и это лишь небольшая часть всех видов услуг в этой области. В рамках процедуры закупки были представлены оферты 2 экономических операторов на сумму 80,1 тыс. леев и, соответственно, 79,4 тыс. леев, и оба были квалифицированы. Рассмотрение аудитом оценки оферт свидетельствует о том, что они не были представлены в соответствии с требованиями технического задания. Так, в оферте экономических операторов были предложены общие цены для каждой категории, без указания цены для каждой позиции в отдельности, как это было запрошено в тендерной документации. Хотя, в соответствии с требованиями законодательства[[18]](#footnote-18) аукцион должен был быть отменен и объявлена другая процедура, договора о закупке были подписаны. В этих условиях аудит отмечает, что поскольку для каждой категории включены несколько позиций работ, невозможно рассчитать цену для каждой из них, соответственно, этот факт исключает возможность мониторинга стоимости оказываемых услуг, в связи с чем, существует риск неэффективного использования публичных средств.

Доказательством несоответствующего качества тендерных документов является и отмена процедур закупок в результате жалоб, поступивших от экономических операторов, которые мотивируют, что они не содержат точное и полное описание предмета закупки, чтобы требования и критерии, установленные закупающим органом, были правильно оценены и удовлетворены. Таким образом, в течение 2014 года на ГП „ASD” были отменены 44 открытых торгов из 125 организованных, из которых 8 открытых торгов - АГЗ на основании жалоб, поданных экономическими операторами.

### *Рабочая группа по закупкам планировала и инициировала некоторые процедуры закупок с допущением нарушений*

В соответствии с п.10 Положения МЗ №03/20-99 от 26.04.2006 „О публичных медико-санитарных учреждениях, включенных в систему обязательного медицинского страхования”, медико-санитарные учреждения имеют в качестве органов управления: Учредитель, административный Совет, МЗ и Главный врач (директор). В то же время, согласно п.14 f) Положения МЗ №03/20-99 от 26.04.2006, Административный совет имеет исключительное полномочие согласования и утверждения договоров о государственных закупках товаров, работ и услуг, стоимость которых превышает 50,0 тыс. леев.

Аудиторские проверки свидетельствуют о том, что приобретение диагностического комплекса ПМСУ РМДЦ не было рассмотрено в целях согласования и последующего утверждения Административным советом учреждения, хотя стоимость этой закупки значительна (42,0% от общей суммы запланированных закупок). Вместе с тем, это приобретение основывалось на технико-экономическом обосновании, несмотря на то, что его стоимость - 59,9 млн. леев, что составляет 72,0% от расходов на 2014 год, а на оплату оборудования был законтрактован банковский кредит.

Согласно ст.7 (1) h) Закона №92 от 26.04.2012 ,,О медицинских изделиях”[[19]](#footnote-19), ответственным за осуществление централизованных закупок медицинских изделий для публичных медико-санитарных учреждений является АЛМИ, подведомственное МЗ, наделенное функциями осуществления менеджмента медицинских изделий.

Аудиторские проверки выявили 2 случая, когда АЛМИ отказалось проводить закупку медицинских изделий, делегируя нерегламентировано организацию процедур закупок закупающим органам. Таким образом, 25.08.2014 ПМСУ РМДЦ запросило у МЗ разрешения на приобретение диагностического комплекса, в результате чего МЗ одобрило и направило ходатайство AЛМИ, для рассмотрения в первоочередном порядке. АЛМИ проинформировало ПМСУ РМДЦ о том, что ,,*медицинские приборы должны быть приобретены самостоятельно в строгом соответствии с требованиями законодательных и нормативных актов в области государственных закупок, с последующим представлением Отчета в АЛМИ*”. Впоследствии, ПМСУ РМДЦ приобрело самостоятельно диагностический комплекс, а рабочая группа, ответственная за разработку тендерной документации и оценку оферт состояла исключительно из сотрудников ПМСУ РМДЦ.

Аналогично, в случае ПМСУ Центральная военная клиническая больница МО, которому также была делегирована АЛМИ самостоятельная закупка медицинского оборудования.

### *В некоторых случаях, членами рабочей группы по закупкам не были зарегистрированы надлежащим образом дата и время приема оферт и не обеспечена безопасность этих записей*

Согласно положениям ст.39 (5) Закона о государственных закупках, закупающий орган в обязательном порядке выдает экономическому оператору расписку с указанием даты и времени получения оферты.

В ходе проверки относительно соблюдения срока подачи заявок, а также того, если все оферты желающих участвовать в торгах были зарегистрированы в Журнале регистрации полученных оферт, аудит столкнулся с трудностями. Аудитом констатировано у 2 из 12 проверенных закупающих органов отсутствие Регистра выдачи расписок офертантам, с указанием даты и времени получения оферты, а в Регистре для регистрации полученных оферт в некоторых случаях не указаны дата и время приема оферт. Таким образом, ГИП не выдал расписки офертантам, а получение оферт зарегистрировано в соответствующем Регистре с подписью в нем лица, подающего оферту. Также отмечается, что Регистр для регистрации полученных оферт не был пронумерован, прошнурован, опечатан. Аналогичная ситуация выявлена и в ПМСУ РМДЦ.

Аудит отмечает, что Регламент рабочей группы по закупкам не предусматривает положения, касающиеся лица, ответственного за ведение указанных Регистров, и отсутствует ряд положений, касающихся их типовых форм. В этих случаях не обеспечивается соблюдение основополагающего элемента внутреннего контроля, что повышает уязвимость процесса закупок.

### *Некоторые члены рабочей группы по закупкам не подписывают декларации о конфиденциальности и беспристрастности, согласно требованиям*

В соответствии с законодательством[[20]](#footnote-20), члены рабочей группы обязан подписать под личную ответственность декларацию о соблюдении конфиденциальности и беспристрастности, в которой обязуются неукоснительно соблюдать положения Закона о государственных закупках и одновременно подтверждают, что не является супругом (супругой), родственником до третьей степени включительно кого-либо из офертантов; за последние три года согласно записям в трудовой книжке не осуществлял деятельность на основе индивидуального трудового договора или договора о сотрудничестве с одним из офертантов или не состоял в административном совете или другом руководящем или административном органе офертанта; не состоит в долевом участии или не обладает акциями подписанного уставного капитала офертантов. Вместе с тем, если кто-либо из членов рабочей группы до заседания по вскрытию оферт обнаруживает, что находится в одной или нескольких из предусмотренных ситуациях, он обязан незамедлительно потребовать замены его в составе группы другим лицом.

Проверками аудита установлено, что у 10 из 12 проаудированных субъектов, в 56 из 399 проверенных случаев, члены рабочей группы не подали декларации о конфиденциальности и беспристрастности. Отмечается, что во всех проверенных закупающих органах, в случае закупок из одного источника, когда это необходимо, не представляются декларации о конфиденциальности и беспристрастности.

Отсутствие деклараций о конфиденциальности и беспристрастности членов рабочей группы приводит к увеличению риска конфликта интересов и, соответственно, отсутствии уверенности в том, что присуждение договоров осуществлялось независимо и беспристрастно.

### *3.6. В некоторых случаях рабочая группа по закупкам не инициирует процедуры закупки в предусмотренные сроки*

Согласно Положению о методах расчета оценочной стоимости договоров о государственных закупках и их планировании[[21]](#footnote-21), закупающий орган устанавливает в плане закупок и в объявлении о намерениях период (месяц), в котором будет проводиться процедура закупки, которая должна быть согласована с ежемесячным распределением ассигнований. Проверки аудита показали, что в некоторых случаях процедуры закупок не были инициированы в соответствии с установленными сроками. Таким образом, было установлено, что в 5 из 12 проверенных субъектов, 9 процедур закупок были инициированы с задержкой от 2 до 5 месяцев.

В соответствии с планом закупок, МП должно было провести государственную закупку в январе, а фактически она была инициирована в июле 2014 года, или на 5 месяцев позже. Другая процедура закупки должна была быть проведена в апреле, а была инициирована в июле, или на 3 месяца позже и т.д. Иициирование с опозданием процедур закупок замедляет, в некоторых случаях, проведение реформ и/или может привести к образованию дебиторской/кредиторской задолженности и т.д.

У 4 из 12 аудируемых закупающих органов было установлено проведение государственных закупок в ноябре-декабре (продукты питания, услуги питания), перед отчетным годом, на который должны были проводиться закупки, с целью обеспечения товарами, работами и услугами с начала года. Вместе с тем, эти закупки не проводились в соответствии с законодательством, учитывая, что на момент их организации не существовали доказательства выделения финансовых средств. В то же время, некоторые закупающие органы (ГУОМС, УОМС сект.Рышкань, УОМС сект.Чентру, УОМС сект.Ботаника, MО) организуют закупки по приобретению услуг, связанных с авариями, услуг по ремонту технологического оборудования, приобретению авиа и железнодорожных билетов в феврале - марте отчетного года, для обеспечения бесперебойной работы учреждений. В этих случаях, закупающие органы заключают договоры небольшой стоимости или пользуются услугами до подписания договоров.

В случае, если закупающие органы пользуются услугами до подписания договоров, повышается риск фальсификации процедур государственных закупок, поскольку для осуществления оплаты необходимо назначить победившим именно экономический субъект, который поставил товары, оказал услуги или выполнил работы в начале года без заключения договора. В связи с этим, во избежание указанных ситуаций, должна быть скорректирована законодательная база, чтобы разрешить осуществление некоторых государственных закупок до начала отчетного года, обеспечивая непрерывность поставок.

Согласно законодательной базе[[22]](#footnote-22), для государственных закупок, оценочная стоимость которых, без НДС, равна или превышает 2500000 леев, срок представления оферт – не менее 40 календарных дней. В случае повторных договоров, а также в срочных случаях, срочность которых обоснована закупающим органом, срок представления оферт может быть сокращен, но не менее чем до 10 календарных дней. В связи с этим, приводится пример МЗ, с приобретением оборудования в соответствии с потребностями ПМСУ Институт Фтизиопульмонологии, лечебный корпус №2 с. Ворничень р-на Стрэшень, стоимостью 5,0 млн. леев, которое было инициировано и опубликовано в БГЗ №87 от 04.11.2014, или на 3 месяца позже с момента утверждения финансовых средств в государственном бюджете, открытые торги должены были проводиться до 12.12.2014. Впоследствии, в ходе заседания рабочей группы по закупкам в рамках МЗ было принято решение о разделении общей суммы в размере 5,0 млн.леев на две процедуры закупок, стоимость которых не будет превышать 2,5 млн.леев, в целях сокращения срока подачи и приема заявок на участие и оферт, мотивируя тем, что ,,*срок реализации очень маленький и не будет возможности реализовать и освоить выделяемые финансовые средства в результате изменения Закона о бюджете на 2014 год*”. В результате, были отменены первоначальные открытые торги и были организованы две другие. В этом контексте аудит отмечает, что МЗ не инициировало процедуры закупки в разумный срок с момента утверждения финансовых средств и не обеспечило подачу и прием заявок на участие и оферт в течение 40 дней, согласно действующему законодательству, тем самым, не была обеспечена возможность участия в торгах большего числа экономических операторов.

Другая проблема, связанная с процессом планирования и инициирования процедур государственных закупок, была выявлена на ГП „ASD”. Аудит отмечает, что ГП „ASD” инициирует процедуры закупок в соответствии с Программой распределения средств дорожного фонда, утвержденного Правительством, который зависит от ассигнований дорожного фонда, утвержденных Законом о государственном бюджете на год. Так, было установлено, что хотя Закон о государственном бюджете на 2014 год был утвержден 23.12.2013, Программа распределения средств дорожного фонда на 2014 год была утверждена только в марте месяце Постановлением Правительства №168 от 11.03.2014[[23]](#footnote-23). Таким образом, принимая во внимание тот факт, что работы по ремонту дорог зависят от климатических условий, аудит отмечает, что срок утверждения указанной Программы влияет на весь процесс планирования, организации и проведения процедур государственных закупок. По заключению аудит, утверждение Программы распределения средств дорожного фонда должно осуществляться в разумные сроки, для того чтобы работы по ремонту дорог можно было проводить в благоприятный период года.

### *3.7.В определенных случаях, некоторые члены рабочей группы по закупкам не подписали протоколы вскрытия и оценки оферт, а в других случаях эти документы разработаны пост-фактум*

В соответствии с п.16 Положения о деятельности рабочей группы по закупкам, каждый член рабочей группы обязан подписать протокол вскрытия оферт и протокол оценки оферт.

Проверки аудита выявили, что у 8 из 12 аудируемых субъектов, в случае 31 из 125 процедур закупок протоколы не были подписаны всеми членами рабочей группы, несмотря на то, что они участвовали в заседании, что свидетельствует о безответственности некоторых членов или формальности составления соответствующих документов. Вместе с тем, в рамках ПМСУ РМДЦ в 2 случаях из 22 проверенных было установлено формальное составление документов, относящихся к процедуре государственных закупок. Так, в случае одной закупки товаров договор закупки был подписан за 19 дней до направления приглашений на конкурс. В другом случае, товары были поставлены за 10 дней до составления протокола вскрытия оферт и за 13 дней до информирования экономических операторов о победившей оферте.

Для государственной регистрации транспортных средств, МП подписало 12.11.2014 с ГП Центр государственных информационных ресурсов „Registru” договор из одного источника на оказание услуг государственной регистрации в течение 30 дней со дня предварительной оплаты услуг. Проверки аудита относительно выполнения положений договора показали, что аванс был перечислен 09.12.2014, а услуги были оказаны, согласно налоговой накладной, 24.12.2014. Кроме того, при изучении отдельных свидетельств госрегистрации транспортных средств было установлено, что фактически эти услуги были оказаны до подписания договора, а свидетельства госрегистрации были оформлены 24.10.2014, или за 15 дней до проведения процедуры закупки и подписания договора, что свидетельствует о формальном проведении государственных закупок.

### *3.8. В некоторых случаях рабочая группа по закупкам не оценивала должным образом оферты*

Согласно законодательству[[24]](#footnote-24), закупающий орган имеет право признать оферту соответствующей требованиям, если в ней содержатся лишь незначительные отклонения от положений документации по торгам, ошибки или недочеты, которые можно устранить без ущерба для ее сути. Любые отклонения подобного рода должны выражаться, по возможности, количественно и учитываться при оценке и сопоставлении оферт.

Проверки аудита выявили, что в 7 случаях, в рамках 5 закупающих органов оценка оферт осуществлялась с отклонениями от нормативной базы.

В ГИП аудитом констатировано 2 случая, когда экономический оператор, который не соответствовал всем квалификационным требованиям, предусмотренным тендерной документацией, был назначен победителем без того чтобы рабочая группа отметила эти отклонения. Так, в случае 2-х открытых торгов согласно приглашению требовалось, чтобы экономический оператор имел опыт работы от 3 лет в области поставок или изготовления товаров. В результате проверок, проведенных аудитом, признанный победителем офертант имел опыт работы менее 2 лет, поскольку был учрежден лишь 19.02.2013.

Относительно организованных открытых торгов для изготовления забора по периметру здания ГИП, экономический оператор, который предложил наиболее низкую цену - 215,6 тыс. леев, был исключен из конкурса, одной из причин явилось невключение в оферту расходов по установке на заборе символа учреждения (льва), хотя в тендерной документации такой символ не требовался. В результате оценки оферт был определен в качестве победителя экономический оператор с офертой стоимостью 344,9 тыс. леев, или на 129,3 тыс. леев (60%) больше, чем объявленная наиболее низкая цена. Проведенная аудиторская проверка с выездом на места в отношении выполненных работ показала, что на самом деле символы учреждения не были установлены/изготовлены. Стоимость невыполненных работ невозможно определить, поскольку смета не предусматривает отдельные позиции (расходы) на установку символа ГИП. По мнению аудита, средства в размере 129,3 тыс. леев составляют неэффективные расходы.

В случае ЗЦО №14/00952 от 23.05.2014, организованного ГИП, были выявлены расхождения между данными, указанными в протоколе вскрытия оферт и протоколе оценки оферт. Так, в оферте экономического оператора, который был признан победителем, при вскрытии оферт рабочая группа не обнаружила график выполнения работ, а при их оценке он был найден. Также аудит отмечает, что экономический оператор с самой низкой ценой оферты был дисквалифицирован по причине отсутствия сметы (формы №3 и №5), графика выполнения работ и обеспечения специалистами. Проверками аудита установлено, что в деле о закупке содержится график выполнения работ и обеспечение специализированного персонала, а экономический оператор должен был быть дисквалифицирован только из-за отсутствия сметы. Вместе с тем аудитом установлено, что в соответствии с п.190 Постановления Правительства №834 от 13.09.2010[[25]](#footnote-25) и техническим заданием, экономические операторы должны были подать оферты в 2 экземплярах (оригинал и копия), в запечатанных конвертах, однако они были представлены только в одном экземпляре. Этот факт повышает риск выбора экономического оператора с офертой по более высокой цене, а также необеспечения прозрачности процедуры государственных закупок.

Что касается пакета документов, прилагаемых к оферте, аудит отмчает отсутствие регламентированных положений относительно списка представленных документов с указанием количества страниц, что могло бы исключить риск необоснованной дисквалификации некоторых участников из-за отсутствия каких-либо обязательных документов.

Другой пример касается УОМС сект.Рышкань, которое на открытых торгах нерегламентировано дисквалифицировало оферту одного экономического оператора, мотивируя это необеспечением конкуренции, хотя и не оценило оферты на некоторые товары в соответствии с требованиями законодательства. Таким образом, на торгах №1677/13 от 04.12.2013 по закупке продуктов питания на I квартал 2014 года, представили оферты 11 экономических операторов. Оценка оферт осуществлялась по каждой позиции в отдельности, но в результате были подписаны договоры закупок с 7 экономическими операторами. Аудит отмечает, что, хотя для некоторых позиций была предложена ценовая оферта одним экономическим оператором, она была отклонена рабочей группой, мотивируя необеспечением конкуренции.

Рассмотрение аудитом ситуации, связанной с оценкой оферт для контрактации услуг по ремонту технологического оборудования в учебных заведениях, в случае ГУОМС показало, что представленные оферты не соответствовали требованиям технической спецификации. Так, в оферте экономических операторов были предложены цены в общей сложности для каждой из 21 категорий, без указания цен по каждой позиции (162), как требовалось в тендерной документации. Хотя, в соответствии с требованиями законодательства[[26]](#footnote-26), торги должны были быть отменены и объявлена другая процедура, данное несоответствие не было упомянуто в протоколе оценки оферт. В результате, 18.03.2014 был подписан договор закупки. В этих условиях аудит отмечает, что, поскольку в каждую категорию включены несколько позиций работ, невозможно рассчитать цену для каждой из них, а это исключает возможность мониторинга стоимости оказываемых услуг, в связи с чем существует риск неэффективного использования публичных средств.

Другим примером является случай, когда ГП „ASD” квалифицировало и, соответственно, признало победившей оферту, которая не соответствовала всем условиям и спецификациям тендерной документации. Так, по данным публичных торгов №13/00568 от 30.08.2013, были закуплены работы по ремонту моста на дороге L290 „Ордэшей-Пиструень-Хыртоп”, 0+600 км, путем заключения договора подряда №11-18/264 от 20.09.2013 стоимостью 11,7 млн. леев, увеличенной впоследствии на 1,8 млн. леев путем заключения дополнительного соглашения. В результате проверки сметы расходов аудитом установлено, что она не разработана в соответствии с требованиями действующих технических нормативов[[27]](#footnote-27), с включением всех работ, предусмотренных в технической спецификации, с их соответствующей ценой и стоимостью. В случае включения в смету расходов всех работ, предусмотренных в технической спецификации, стоимость оферты превысила бы оценочную стоимость закупки на 16%, что позволяет рабочей группе отклонить оферту в соответствии с требованиями законодательства[[28]](#footnote-28).

Аудит отмечает, что согласно нормативным актам[[29]](#footnote-29), рабочая группа по закупкам, при оценке данной оферты, должна была оценить и уровень исполнения договоров в процессе реализации, технический потенциал и обеспечение необходимого персонала для выполнения работ.

В аспекте правильности оценки оферт, отмечаются и открытые торги №14/00876 от 16.06.2014, на которых рабочая группа признала победителем экономического оператора, с которым был заключен договор №11-18/422 от 31.07.2014 стоимостью 133,1 млн. леев, на закупку работ по ремонту трассы R3 „Кишинэу-Хынчешть-Чимишлия-Басарабяска”, 51+250 - 68+557 км I этап. Согласно пояснительной записке, представленной в рамках торгов этим экономическим оператором, стоимость договоров подряда в процессе исполнения составила 221,0 млн. леев. Кроме того, невыполненные договорные обязательства за 2014 год, исходя из лимита бюджетных ассигнований, для которых потребовалось продление сроков исполнения путем заключения дополнительных соглашений, составили 51,5 млн.леев.

Аудитом констатировано, что экономический оператор осуществляет ремонтные работы на основании нескольких договоров закупок, что может привести к задержке исполнения указанного договора. Таким образом, при оценке оферт рабочая группа должна рассмотреть эти ситуации, в целях исполнения договоров о закупках в установленные сроки.

В рамках рассмотрения процесса оценки оферт в рамках МО, в 2 протоколах по оценке оферт аудит выявил, что рабочая группа установила, что 2 экономических оператора представили поддельные документы в рамках процедур закупок, и было принято решение, что они должны быть включены в Список запрещенных. Последующие проверки показали, что рабочая группа запросила АГЗ включить в этот список только одного из них.

### *3.9. Рабочая группа по закупкам не обеспечили взыскание гарантий надлежащего исполнения обязательств*

Согласно законодательству[[30]](#footnote-30), закупающий орган устанавливает в документации по торгам требования гарантии должного обеспечения выполнения договора (форму, размер и другие основные условия), размер которой не должен превышать 15 процентов стоимости договора о закупках. На момент заключения договора, но не позднее истечения срока действия гарантии для оферты (если была запрошена), выигравший офертант должен представить гарантию надлежащего исполнения. Отказ победившего оферента представить гарантию надлежащего исполнения договора или подписать договора будет являться достаточным основанием для отмены присвоения и сохранения гарантии для оферты. В этом случае, закупающий орган может присвоить договор следующему офертанту с наиболее экономически выгодной офертой, предложение которого соответствует требованиям и которого закупающий орган считает квалифицированным для исполнения договора. Вместе с тем, закупающий орган вправе отклонить все остальные оферты.

В ходе рассмотрения аудитом представления гарантии надлежащего исполнения было установлено, что в 11 из 12 аудируемых учреждений не было обеспечено для всех договоров предоставление гарантии надлежащего исполнения. Таким образом, в случае 66 договоров закупок не была предоставлена гарантия надлежащего исполнения на общую сумму 20,8 млн. леев.

Проверки аудита выявили и случаи, когда гарантия надлежащего исполнения предоставлялась на срок меньше периода исполнения договоров. Таким образом, в случае МП, для обеспечения надлежащего исполнения договора о закупке 2 автомобилей для нужд Школьной инспекции, экономический оператор подал гарантию надлежащего выполнения договора в виде банковской гарантии, действующей до 16.11.2014, в то время как поставка должна была осуществляться до 12.12.2014, то есть, на 27 дней меньше по сравнению со сроком поставки товаров. Фактически, поставка легковых автомобилей была произведена 22.12.2014, или с опозданием на 9 дней по сравнению с условиями договора и через 35 дней после истечения срока действия гарантии надлежащего исполнения. Вместе с тем, отмечается, что автомобили были приобретены для Школьной инспекции, которая в действительности была сформирована лишь в июне 2015 года. Один из автомобилей используется для нужд МП, а другой - хранится на автобазе Государственной канцелярии, за который оплачиваются услуги парковки и мойки в сумме 750 леев ежемесячно, что свидетельствует о неэффективном использовании бюджетных средств. Аналогично, гарантия надлежащего исполнения на сумму 46,5 тыс. леев, предоставленная одним экономическим оператором для обеспечения исполнения договора по приобретению авиабилетов, имела срок действия до 12.06.2014, в то время как поставки должны были осуществляться до декабря 2014 года, или на 5 месяцев меньше срока предоставления услуг.

Другой пример - ГП „ASD”, в рамках которого было установлено, что при подписании дополнительных соглашений об увеличении стоимости договора, не было затребовано увеличение гарантии надлежащего исполнения договоров. Таким образом, по дополнительным соглашениям к 7 договорам закупок, гарантии надлежащего исполнения не были увеличены на сумму 648,0 тыс. леев. Также в 4 случаях, когда путем заключения дополнительных соглашений был продлен срок выполнения работ, период действия гарантии надлежащего исполнения в размере 2,06 млн. лей истек, без его последующего изменения. В 2 других случаях сумма гарантий надлежащего исполнения в размере 2,8 млн. лей была уменьшена на 1,6 млн. леев.

*Таким образом, по мнению аудита, в законодательной базе необходимо установить исчерпывающие положения в случае заключения дополнительных соглашений с увеличением суммы договора или продлением срока действия гарантии в случае продления сроков исполнения договоров.*

В соответствии с договором подряда №11-18/190 от 08.05.2014, ГП „ASD” закупило работы по ремонту участка дороги на сумму 26,6 млн.леев, экономический оператор регламентировано предоставил гарантию надлежащего исполнения в размере 70,5 тыс. евро. Впоследствии, согласно дополнительному соглашению №1 от 03.12.2014 к упомянутому договору, генеральный подрядчик был заменен другим предпринимателем, без предоставления им гарантии надлежащего исполнения.

В качестве примера в этом аспекте служит ПМСУ РМДЦ, которое, хотя в документации по торгам была предусмотрена, не во всех случаях запрашивало представления гарантии исполнения договора, не имея при этом рычагов для повышения ответственности экономического оператора по соблюдению договорных обязательств (соблюдение сроков поставки/исполнения, количества и качества товаров/услуг/работ, а также цены за единицу, указанных в договоре). Таким образом, в случае 21 из 33 проверенных договоров не была взыскана гарантия надлежащего исполнения, предусмотренная в документах по торгам, общая стоимость которой составила около 11,1 млн.лей.

Аудиторские проверки в рамках МО определили, что по 2 из 67 провереных договоров гарантии надлежащего исполнения, предоставленные экономическим оператором, не соответствуют форме, запрашиваемой МО в тендерной документации (банковская гарантия). Таким образом, в случае договоров №14/23 от 14.01.2014 и №14/460 от 31.03.2014, ГП „Центр по подготовке специалистов для Национальной армии”, единственным учредителем которого является МО, запросило принять за основу в качестве гарантии надлежащего исполнения уставный капитал предприятия.

Аудит отмечает наличие ситуаций, когда ГИП не во всех случаях взимает/получает от экономического оператора, назначенного победившим, гарантию надлежащего исполнения, в результате чего закупающий орган лишен рычагов для повышения ответственности экономического оператора за соблюдение договорных обязательств (соблюдение сроков поставки/исполнения, количества и качества товаров/услуг/работ, а также цены за единицу, указанных в договоре). Таким образом, в случае 15 договоров, заключенных в результате проведения 8 публичных торгов, не была взыскана гарантия надлежащего исполнения, предусмотренная в конкурсной документации, на общую сумму 1,0 млн. леев. леев.

Кроме того, отмечается, что нормативная база, связанная с гарантией надлежащего исполнения, не содержит положений о взыскании гарантии надлежащего исполнения в случае заключения дополнительных соглашений. Так, из общей суммы гарантии надлежащего исполнения, непоступившая сумма по дополнительному соглашению составила 52,6 тыс. леев.

Вместе с тем, непредоставление гарантии по обеспечению исполнения договора представляет собой риск в том, что касается количественного, качественного и своевременного выполнения договоров закупок.

Аудит констатировал отсутствие нормативных положений, связанных с государственными закупками в аспекте управления гарантией надлежащего исполнения. Кроме того, существует проблема, связанная с ведением учета банковских гарантий надлежащего исполнения и банковских гарантий для оферт касаемо мониторинга срока действия банковских гарантий. Банковские гарантии являются составной частью дел о закупках, однако они не взяты на бухгалтерский учет и никто не ведет учет срока их действия. Отсутствие такого учета со стороны рабочей группы, в случае продления срока выполнения работ, поставок или оказания услуг приводит к невозможности взыскания компенсации за несоблюдение условий договора за счет гарантии надлежащего исполнения.

Аудит отмечает, что из-за отсутствия мониторинга срока действия гарантии надлежащего исполнения, в случае затягивания/продления срока выполнения работ (независимо от объективных или субъективных причин), банк-эмитент банковской гарантии не уведомлен об этом и, соответственно, срок действия банковской гарантии не продлевается.

*Следует отметить, что в условиях, когда законодательство не предусматривает срок действия гарантии надлежащего исполнения для товаров (в случае банковской гарантии), закупающие органы в большинстве случаев принимают гарантии надлежащего исполнения на срок, который совпадает со сроком поставки товара, или, в некоторых случаях, на более короткий срок, тем самым, закупающие органы рискуют не иметь возможности использовать гарантии надлежащего исполнения. Таким образом, по мнению аудита, срок действия гарантии надлежащего исполнения должен совпадать со сроком действия договора, но не менее одного месяц после истечения срока поставки, для того чтобы у закупающих органов было достаточно времени, чтобы принять меры в случае несоблюдения договорных условий. Вместе с тем, после поставки товаров, для того чтобы экономический агент мог отменить досрочно банковскую гарантию в срок, установленный с момента поставки, закупающий орган должен выдать письмо, на основании которого экономический агент мог бы разблокировать гарантию надлежащего исполнения.*

### *3.10. В некоторых случаях рабочая группа по закупкам неправильно выбирала процедуры государственных закупок*

Согласно законодательству[[31]](#footnote-31), закупающий орган не имеет права дробить закупки путем заключения отдельных договоров с целью применения другой процедуры закупок, отличной от процедуры, которая была бы применена в соответствии с Законом о государственных закупках, если бы закупки не были раздроблены.

Аудиторские проверки показали, что 9 из 12 аудируемых закупающих органов допустили случаи дробления договоров, в большинстве случаев заключались несколько договоров небольшой стоимости вместо ЗЦО, или более ЗЦО вместо открытых торгов. В основном случаи дробления договоров были установлены в ГУОМС и подведомственных УОМС, причиной которых является большое количество подведомственных учреждений, отсутствие адекватного планирования, а также недостаточное сотрудничество между управлениями по планированию и рабочей группой по закупкам.

В случае MП, дробление закупок допущено при приобретении авиатранспортных услуг, для которых были подписаны 7 договоров небольшой стоимости на сумму 120,1 тыс. леев.

УОМС сект. Ботаника допущено 8 случаев дробления договоров закупок, из которых: ***(i)*** на приобретение спортивного инвентаря, путем заключения 2 договоров небольшой стоимости на общую сумму 86,8 тыс. леев; ***(ii)*** на приобретение товаров хозяйственного назначения, были заключены 2 договора небольшой стоимости на общую сумму 93,8 тыс. леев; ***(iii)*** на приобретение одежды и обуви, с заключением 5 договоров на сумму 225,4 тыс. леев; ***(iv)*** на приобретение консультационных услуг на базе 3 договоров небольшой стоимости на сумму 100,0 тыс. леев; ***(v)*** на приобретение мягкого инвентаря, были заключены 4 договора небольшой стоимости на сумму 186, 4 тыс. леев и др.

Подобные случаи дробления договоров закупок были выявлены в рамках УОМС сект. Чентру (3 случая) и УОМС сект. Рышкань (3 случая). Кроме того, в случае с МСХПП было установлено дробление закупок на приобретение услуг воздушной перевозки пассажиров, туда и обратно, были заключены 33 договора небольшой стоимости на общую сумму 385,0 тыс. леев.

В рамках ГИП также было установлено дробление государственных закупок на выполнение работ по капитальному ремонту здания по ул. Букурия №14 мун.Кишинэу, были проведены 3 процедуры закупки путем ЗЦО и заключены 3 договора на общую сумму 2,0 млн. долл. леев. Аудит отмечает, что исходя из общей суммы проведенных закупок, должна была быть применена процедура открытых торгов.

Допущение случаев дробления договоров закупок ограничивает участие экономических операторов в процедурах закупок и, соответственно, может влиять на эффективность использования публичных средств.

Аудит выявил случаи, когда рабочая группа не выбарала регламентировано процедуру закупки, а именно, выбрала менее прозрачную процедуру.

Согласно законодательству[[32]](#footnote-32), закупка из одного источника проводится, в случае, если: *(****i)*** в связи с настоятельной необходимостью, по причине максимальной срочности, вследствие непредвиденных для данного закупающего органа обстоятельств не могут быть соблюдены сроки открытых или переговорных процедур с опубликованием объявления об участии; ***(ii)*** по техническим причинам, или причинам, связанным с творческой деятельностью, или по причинам, относящимся к защите исключительных прав, либо по другим объективным причинам необходимыми товарами, работами и услугами располагает только один-единственный экономический оператор или один-единственный экономический оператор является обладателем исключительных прав на них и альтернативы не существует или экономический оператор определен законом и т.д.

Проверки аудита в рамках МП показали, что в 1 из 5 процедур, проводимых из одного источника, не было достаточно аргументации для того, чтобы использовать эту процедуру, а также в одном случае были допущены отклонения от процесса закупки, которые изложены далее.

MП была проведена процедура из одного источника на приобретение услуг по профилактике и созданию частной виртуальной сети для системы видеонаблюдения в центрах по бакалавру, обусловленная рабочей группой необходимостью обеспечения безопасности персональных данных, а также тем, что эти услуги не могут быть оказаны только одним экономическим оператором. Вышеперечисленные услуги были законтрактованы у ГП „Центр специальных телекоммуникаций”, на общую сумму 2,0 млн. леев, сроком на 12 месяцев. Аудиторская проверка показала, что фактически услуги по профилактике предоставлены другим экономическим субъектом, с которым ГП „Центр специальных телекоммуникаций” заключило для этой цели договор сроком на 12 месяцев. В этих условиях, решение рабочей группы относительно выбранной процедуры закупки – из одного источника, путем определения ГП „Центр специальных телекоммуникаций” в качестве единственного поставщика этой услуги, не кажется достаточно обоснованным. Аудит отмечает, что передоверие этих услуг противоречит и положениям нормативной базы[[33]](#footnote-33), поскольку реализация договора о государственных закупках из одного источника не может быть передана другому экономическому оператору.

Относительно периода оказания профилактических услуг, установлено, что экзамены на бакалавра проходили в июне, а повторная сессия - до июля-августа 2014 года. Аудит считает, что предоставление и, соответственно, оплата этих услуг в течение 12 месяцев создает неэффективные расходы.

МП 10.10.2014 получило от Правительства Румынии 100 единиц транспорта. Впоследствии, 28.10.2014, МП приобрело из одного источника услуги по внутреннему обязательному страхованию автогражданской ответственности транспортных средств, аргументируя это тем, что ограничено во времени для проведения открытой процедуры закупки. Проверки аудита показали, что эта закупка должна была быть осуществлена путем ЗЦО, с публикацией приглашения на участие в БГЗ, поскольку транспортные средства были получены 10.10.2014, а страховки были оформлены с 07.11.2014, следовательно, было достаточно времени для проведения процедуры. Таким образом, MП не обеспечило прозрачность проведенных закупок, ограничивая участие всех заинтересованных экономических субъектов в процедуре закупки.

### *3.11. Рабочая группа по закупкам не обеспечила заключение и соответствующую отчетность по договорам небольшой стоимости*

Согласно нормативным положениям[[34]](#footnote-34), выбор экономического оператора с целью присуждения договора о государственной закупке небольшой стоимости осуществляется при одновременном исполнении 11 требований, среди которых: ***(i)*** выбор на рынке экономического оператора осуществляется на основании его управленческой компетентности, опыта, хорошей репутации, обеспеченности квалифицированным персоналом, техническим оснащением, финансовыми возможностями, а также оплаты налогов и других обязательных выплат в соответствии с законодательством; ***(ii)*** выбранный экономический оператор доказал свою квалификацию, соответствующую объекту договора о государственной закупке, путем представления необходимых подтверждающих документов; ***(iii)*** оферта выбранного экономического оператора точно и полностью соответствует объекту закупки, с тем чтобы каждое требование и критерий, затребованные закупающим органом, были выполнены; ***(iv)*** оферта экономического оператора представляет собой самую экономически выгодную оферту, отличающуюся выгодной ценой, сроками поставки, условиями поставки, условиями оплаты и наивысшим качеством; ***(v)*** установленные цены и стоимость закупки не должны превышать средние цены, существующие на рынке на момент присуждения договора о государственной закупке.

В ходе аудиторских проверок ни у одного из аудируемых субъектов не были выявлены доказательства, подтверждающие тот факт, что рассматривались и другие экономические операторы для выбора самой экономически выгодной оферты или по другим требованиям, предусмотренным п.15 Постановления Правительства №148 от 14.02.2008, а в условиях, когда увеличены лимиты, до которых могут быть произведены закупки по договорам небольшой стоимости, увеличивается и риск неэффективного использования публичных средств.

В соответствии с положениями нормативной базы[[35]](#footnote-35), если на момент подписания договора о государственных закупках небольшой стоимости оценочная стоимость непредвиденно превышает, без учета НДС, 40000 леев для товаров и услуг и 50000 леев для работ, закупающий орган отказывается от данного договора и применяет одну из процедур государственных закупок, предусмотренных законодательством в области государственных закупок.

Аудиторские проверки в рамках МСХПП выявили отклонения, допущенные при заключении договоров небольшой стоимости, были заключены договоры на сумму, превышающую предел, допустимый нормативной базой. Таким образом, МСХПП закупило по договорам небольшой стоимости: услуги аренды актового зала - 75,6 тыс. леев, приобретение сувениров – 66,5 тыс. леев, ресторанные услуги – 66,5 тыс. леев, услуг общественного питания – 65,4 тыс. леев, приобретение канцелярских принадлежностей – 68,0 тыс. леев. Превышение порога закупок небольшой стоимости составляет в целом 391,0 тыс. леев, избежав, таким образом, процедуру публичных торгов путем ЗЦО, предусмотренного законодательством.

Согласно законодательным положениям[[36]](#footnote-36), закупающий орган обязан представлять АГЗ до 15 числа месяца, следующего за отчетным полугодием, отчет о договорах закупок небольшой стоимости.

Аудиторские проверки показывают, что 2 из 12 закупающих органов не составили и не представили отчеты о заключении и исполнении договоров небольшой стоимости за I и II полугодии 2014 года, что ограничивает прозрачность государственных закупок товаров/работ/услуг, осуществленных по договорам небольшой стоимости.

Аудит констатировал недостаточный контроль со стороны АГЗ путем непроведения мониторинга предоставления закупающими органами отчетов о заключении и исполнении договоров небольшой стоимости. В этой связи, АГЗ не располагает точной информацией о закупающих органах, которые осуществляли закупки по договорам небольшой стоимости.

## Мониторизирируют адекватно закупающие органы эффективность подрядчиков, чтобы гарантировать, что то, что было приобретено, будет поставляться в срок, по цене договора и согласно спецификации договора?

*Аудитом констатировано, что, хотя закупающие органы обязаны обеспечить, чтобы поставщики соблюдали требования договора, ни один из них не располагает эффективной системой или процедурами мониторинга исполнения договоров. В результате, у всех закупающих органов выявлены случаи несоблюдения договорных спецификаций некоторыми экономическими операторами (товары и услуги не были поставлены или оказаны в срок; не были предоставлены все необходимые услуги; были применены неправильные цены и др.). Более того, было установлено, что некоторые закупающие органы производили нерегламентировано авансовые платежи определенным экономическим операторам.*

### *4.1. Закупающие органы не обеспечивают соответствие приобретенных товаров, работ и услуг условиям/спецификации договора*

Согласно п.69 (5) Закона о государственных закупках, экономический оператор обязан неукоснительно выполнять условия заключенного договора, соблюдая требования в отношении качества и установленной цены. Количество, цена и характеристики поставленных товаров, работ и услуг должны быть выполнены в соответствии с требованиями договора.

Проверки аудита в этом аспекте выявили отклонения от требований договора. Таким образом, в соответствии с договором о закупках, МП должно было приобрести 6 авиабилетов по маршруту Кишинэу-Ханой-Кишинэу на общую сумму 137,5 тыс. леев, и 6 билетов на общую сумму 35,7 тыс. леев по маршруту Кишинэу – Белград – Кишинэу, но фактически билеты были приобретены по более высокой цене на 7,7 тыс. леев и, соответственно, на 5,5 тыс. леев, таким образом, были допущены дополнительные расходы в сумме 13,2 тыс. леев.

В соответствии с одним договором закупок, МП должно было поставляться оборудование (видеокамеры, UPS, коммутаторы, аксессуары и др.), а также работы по их монтажу, запуску, программированию в 37 центрах БАК, на сумму 2,2 млн. леев. Оборудование и указанные работы были приняты и впоследствии оплачены MП на основании налоговой накладной от 11.07.2014 и акта приема-передачи от 26.05.2014. Проверки аудита показывают, что фактически экономический оператор выполнил работы по монтажу, запуску, программированию только в 29 центрах БАК и, соответственно, нерегламентировано были выплачены средства в сумме 137,8 тыс. леев. В то же время, физический осмотр 5 центров БАК выявили отсутствие в 3 из них имущества на сумму 6,2 тыс. леев. Эти недостатки были обусловлены недостаточным мониторингом со стороны MП исполнения договора, что привело к неэффективному использованию бюджетных средств на общую сумму 137,8 тыс. леев, а также безответственность руководителей центров по бакалавру, которые не обеспечили целостность имущества, которыми пользовались.

Аудитом, проведенным в ГУОМС, установлены нарушения относительно исполнения 2-х договоров закупок, согласно которым было законтрактовано изготовление 12 межкомнатных дверей для гимназии №102 села Брэила, района Яловень, стоимостью 66,0 тыс. леев, с их установкой до 31.12.2014. Проверки аудита на месте от 23.02.2015 свидетельствуют о том, что были доставлены и установлены только 11 дверей в январе 2015 года, хотя, по данным первичных документов они были доставлены и оплачены в декабре 2014 года. Вместе с тем, в результате констатирования отсутствия одной двери, она была доставлена и установлена в марте 2015 года.

Проведенный аудитом анализ в рамках подведомственных учреждений ГУОМС в отношении некоторых протоколов выполнения ремонтных работ выявил случаи, когда к оплате в протоколах включались расходы на воду и электричество, в то время как, на самом деле, они потреблялись учреждениями, в которых были проведены ремонтные работы. По инициативе аудиторской группы, ГУОМС потребовало от экономических операторов возмещения указанных средств, в результате чего до конца аудита поступило 9,2 тыс. леев.

Проверки аудита в рамках ГУОМС и подведомственных УОМС относительно соблюдения договорных цен на ремонт технологического оборудования, систем водоснабжения и канализации, электрического оборудования в случае повреждения, не были возможны, поскольку им предоставлялись сотни или тысячи видов работ, а законтрактовано было 20-161 позиций. Вместе с тем, в большинстве случаев не была возможна проверка цен на используемые материалы из акта приемки, потому что они не были включены в спецификации договора. Таким образом, недостатки на этапе планирования аудита, путем неправильного выбора процедуры закупки, а также составления тендерной документации, создает большие риски для проведения мониторинга закупок и эффективного использования государственных средств.

В случае УОМС сект. Рышкань, исследования аудита относительно соблюдения договорных цен, путем выборочной проверки 28 из 49 протоколов приемки работ за услуги по ликвидации неисправностей систем водоснабжения, канализации и теплоснабжения, были выявлены случаи повышения цен, что привело к осуществлению дополнительных расходов в сумме 9,9 тыс. леев.

Проверки аудита в ПМСУ РМДЦ относительно соблюдения договорных условий выявили отклонения, связанные с приобретением диагностического комплекса. Таким образом, при сопоставлении данных, указанных в протоколах приемки работ, с офертой, было установлено завышение цен на некоторые виды работ по приспособлению помещений по 42 позициям, с дополнительной оплатой средств в размере около 147,5 тыс. леев.

Аналогичные ситуации были выявлены в ГИП, где путем сопоставления спецификаций договора о закупках с протоколами приемки, было выявлено, что принятые работы не полностью соответствуют спецификации договора, были идентифицированы невыполненные работы на сумму около 16,6 тыс. леев. Также были включены работы, не предусмотренные в спецификации, на сумму около 21,6 тыс. леев. Вместе с тем, в результате физического осмотра от 23.01.2015, по одному объекту недвижимости ГИП, на котором, по данным первичных документов ремонтные работы были завершены в декабре 2014 года, было установлено, что некоторые работы находятся в процессе выполнения, а другие, на сумму 78,8 тыс. леев, не были исполнены. В результате сопоставления спецификаций договора с протоколами приемки было установлено, что некоторые виды работ на сумму 305,0 тыс. леев не были исполнены, а были заменены другими, без документирования этих изменений. Кроме того, в нарушение ст.13 Закона №721–XIII от 02.02.1996[[37]](#footnote-37) и п.7 c) Постановления Правительства №834 от 13.09.2010, работы по капитальному ремонту были законтрактованы и выполнены в отсутствие проектной документации с приложением сметных расчетов, утвержденных и прошедших экспертизу в установленном порядке.

Проверки аудита в рамках МО выявили, в случае 3 из 105 провереных договоров, отклонения от требований договора. Таким образом, в целях приобретения услуг по авиаперевозке пассажиров на 2014 год, МО провело 2 открытых торга и заключило 2 договора на общую сумму 2,1 млн. леев. Аудитом установлено, что в случае обоих договоров авиабилеты были приобретены за 4 месяца до заключения договора с экономическим оператором. Таким образом, до вступления в силу одного из договоров были приобретены авиабилеты на сумму около 545,0 тыс. леев. Согласно объяснениям должностных лиц, „*МО не может прерывать график поездок из-за отсутствия договора, оформление которого длится 2-3 месяца, что заставляет его закупить заранее билеты в начале года*”.

Вместе с тем, выборочная проверка 52 приобретенных билетов показывает, что их стоимость не соответствует законтрактованным ценам, а увеличены в 2-4 раза, что обусловило дополнительные выплаты средств в размере около 313,1 тыс. леев.

Кроме того, проверками аудита в рамках МО установлено, что поставки *мороженой рыбы для нужд Национальной армии были начаты после заключения договора закупки, однако до его регистрации в АГЗ* (16 тонн мороженой рыбы на сумму 464,0 тыс. леев, или 17,8% от контрактованного товара). Таким образом, закупки были осуществлены на основе недействительного договора, в условиях, когда, согласно требованиям законодательства[[38]](#footnote-38), договор о закупках вступает в силу со дня его регистрации в АГЗ.

Согласно ст.44 (4) Закона о государственных закупках, для определения победившей оферты закупающий орган оценивает и сопоставляет представленные оферты, используя порядок и критерии, изложенные в документации по торгам. Аудитом установлено, что в 2014 году рабочая группа по закупкам ГП „ASD”, не соблюдая эти критерии, изменила в ходе выполнения работ первоначальные сроки и объем работ к исполнению, что в корне изменяет оферту, признанной победившей и которая предусматривает что экономический оператор беспрекословно выполняет условия заключенного договора[[39]](#footnote-39). Таким образом, хотя в заключенных договорах на срок более одного года указан объем финансовых средств, выделенных на 2014 год, договорные обязательства не были соблюдены, поскольку не были выполнены работы на сумму 185,1 млн. леев, в том числе 55,5 млн. леев, полученных из внешних источников. Кроме того, в 18 договорах на сумму 502,8 млн. леев, заключенных на протяжении 2013 года, исполнение которых продолжается более одного года, не были указаны предусмотренные на эти цели годовые ассигнования. Исходя из вышеизложенного, аудит отмечает, что часть средств дорожного фонда на 2014 год были использованы для финансирования ряда договоров, которые должны были быть завершены в 2013 году. Таким образом, ГП „ASD” заключило несколько договоров с экономическими операторами, однако не удостоверилось в том, что они располагают необходимыми возможностями для выполнения работ или поставки товаров. В результате, ГП „ASD” продлило сроки неисполненных своевременно договоров, вместо применения финансовых санкций, предусмотренных условиями договора. Рабочая группа по закупкам заключила новые договоры, в то время как предыдущие договоры не были исполнены.

При рассмотрении аудитом дополнительных соглашений к 25 договорам подряда согласно которым были изменены объемы работ стоимостью 40,0 млн. леев, а также сроки исполнения, установлено, что в некоторых случаях АГЗ выражало несогласие и возвращало запросы без изменений. Однако при повторном представлении некоторых дополнительных соглашений с соответствующими объяснениями, они были одобрены АГЗ. Согласно объяснениям ответственных лиц ГП „ASD”, изменения принимаются в результате устранения несоответствий или недостатков, возникших в ходе выполнения работ, а также проектных упущений. Так, например, из договора о закупках на выполнение работ по ремонту дороги R30 „Анений Ной-Кэушень-Штефан Водэ-граница с Украиной” на участке 44,85-52,30 км стоимостью 53,4 млн. леев дополнительным соглашением от 15.04.2014 были исключены работы, предусмотренные в смете-оферте на сумму 3,1 млн.леев, и в то же время включены дополнительные работы на сумму 6,6 млн. леев. Аналогичная ситуация была установлена и при закупке работ по ремонту дорожного покрытия на пути „R20 Резина-Орхей-Кэлэрашь, 0-46 км” (участок 0-8,3 км) на сумму 97,9 млн. леев, где, путем дополнительных соглашений, из сметы-оферты были исключены работы на сумму 10,2 млн. леев, и одновременно включены дополнительные работы на сумму 19,3 млн. леев.

### *4.2. Закупающие органы не применяют штрафные санкции за непоставку товаров, услуг и работ в предусмотренные договором сроки*

Согласно нормативной базе[[40]](#footnote-40), экономические операторы должны поставить товар, выполнить работы и оказать услуги в сроки, предусмотренные в договоре, а в случае их преодоления, продавец несет материальную ответственность в размере 0,1% от суммы имущества непоставленных товаров и/или неоказанных услуг, за каждый день просрочки.

Проверки аудита выявили, что в 7 из 12 закупающих органов, подвергнутых аудиту, были выявлены случаи задержки поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг, без предпринятия мер для обеспечения поставки в срок и начисления штрафа в соответствии с условиями договора. Таким образом, в МП было установлено, что в 5 из 25 проверенных процедур закупок, срок поставки товара был превышен от 9 до 30 дней.

Кроме того, в ГИП аудитом установлено, в случае договора о выполнении работ по капитальному ремонту здания по ул. Путна 10, мун. Кишинэу, превышение срока выполнения ремонтных работ более чем на 30 дней, без начисления штрафа в соответствии с условиями договора. Несоблюдение срока исполнения было установлено и в случае других 4 договоров закупок, когда работы по капитальному ремонту были выполнены с опозданием от 1 до 3 месяцев, без начисления штрафных санкций в соответствии с условиями договора.

Проверки аудита в рамках МО в отношении исполнения договоров закупки определили, что 2 экономических оператора поставили товар с опозданием. Хотя МО в связи с этим направило в их адрес неоднократные уведомления с указанием задолженности и начислением шрафа, которые должны быть оплачены, в ходе аудита не установлено фактическое поступление штрафов за непоставку в срок законтрактованных товаров, учреждение мотивируя их непоступление наличием кредиторской задолженности перед экономическими операторами, хотя перед одним из них не были зарегистрированы задолженности.

Также, проверками аудита в рамках ПМСУ РМДЦ относительно соблюдения срока поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг выявлены отклонения в одном случае из 18 проверенных. Так, ремонтные работы по договору закупки были исполнены на 5 месяцев поздже по сравнению с установленным сроком, а ПМСУ РМДЦ не предприняло меры для обеспечения выполнения работ в срок и, соответственно, не начислило санкции в соответствии с условиями договора.

Проверки аудита, проведенные в ГУОМС, показали, что в 4 из 25 случаев срок поставки товаров, предусмотренный договором, превышен от 28 до 83 дней, а ГУОМС, в результате необеспечения мониторинга этих ситуаций, не приняло меры для поставки в срок и не начислило за каждый день просрочки в соответствии с условиями договора. Вместе с тем, аудит отмечает, что в некоторых договорах ГУОМС даже не указало сроки поставки товаров.

В нарушение требований ст.69 Закона о государственных закупках и договорных условий, за невыполнение договорных обязательств, в том числе за несоблюдение сроков выполнения работ ГП „ASD”, по большей части, не применяло штрафы и санкции, в условиях, когда сроки исполнения были продлены путем дополнительных соглашений. В течение 2014 года штрафы составили около 1,4 млн. леев.

### *4.3. В некоторых случаях закупающие органы, в нарушение договорных обязательств, осуществляют платежи авансом, понеся дополнительные расходы*

Стандартная документация для проведения государственных закупок товаров и услуг[[41]](#footnote-41) является примером метода и условий оплаты покупателем. Вместе с тем, требования должны быть рассмотрены закупающим органом и скорректированы в соответствии с нынешними требованиями.

Согласно законодательству[[42]](#footnote-42), от юридических и физических лиц, получивших от публичных учреждений финансовые средства в виде предоплаты, в том числе за товары и услуги на период, который превышает предусмотренный договором срок, но не более чем на 30 дней, взыскивается в соответствующий бюджет сумма, рассчитанная в зависимости от базисной ставки НБМ по основным операциям денежной политики на краткосрочный период. Эти положения были действительны до 31.12.2014, после чего Законом о государственном бюджете на 2015 год[[43]](#footnote-43) было запрещено проведение досрочных платежей (авансов) на приобретение товаров, услуг и работ, за исключением работ по строительству и капитальному ремонту, стоимость которых не будет превышать 10 процентов от годового лимита, предусмотренного на эти цели.

В ГИП аудитом установлено отвлечение бюджетных средств в виде авансового платежа, который превышает предельный срок в 30 дней. В этой связи приводим пример договора №101 от 18.09.2014, в случае которого, согласно договорным условиям, был оплачен аванс в размере 1,6 млн. леев, или 30% от общей стоимости договора. В соответствии с положениями первоначального договора закупки, срок поставки товаров превышал срок действия договора на 47 дней, в результате чего срок действия договора был продлен до конца 2015 года, а соответствующие поставки 2014 года должны были быть на сумму 1,6 млн.леев, что и составляет размер аванса. Аудит отмечает несоблюдение срока поставки товаров, в декабре 2014 года было поставлено товаров на сумму 0,5 млн.леев, или 30,9%, а на конец года осталась дебиторская задолженность в размере 1,1 млн. леев. Аудитом установлено, что товары не были поставлены в установленные сроки, часть товаров на сумму 0,7 млн. леев были поставлены в январе 2015 года, а оставшаяся часть товаров на сумму 417,6 тыс. леев - в апреле 2015 года.

В этих условиях аудит отмечает неприменение положений ст.55 (2) Закона №847–XIII от 24.05.1996, который предусматривает начисление пени в случае отвлечения бюджетных средств в виде аванса. Соответственно, не были начислены штрафы на отвлеченную сумму в размере около 10,8 тыс. леев.

В случае ПМСУ РМДЦ в соответствии с положениями договора на поставку диагностического комплекса стоимостью 59,9 млн. леев, экономическому оператору должна была быть произведена оплата: за оборудование – в течение 30 дней после ввода в эксплуатацию каждого оборудования в отдельности; а за работы по обустройству – 20% предоплаты в срок не более 30 дней после утверждения договора в АГЗ, остальная сумма - по ходу, для каждого вида работ в отдельности, при представлении документов об их завершении.

Аудитом установлено, что договор закупки был оплачен в полном объеме, несмотря на то, что экономическим оператором не было поставлено в полном объеме законтрактованное оборудование. Так, по состоянию на 05.02.2015 ПМСУ РМДЦ оплатило в полном объеме работы по обустройству и законтрактованное оборудование, хотя, согласно условиям договора, должна была быть выплачена сумма в размере 10,5 млн. леев, или на 49,4 млн. леев меньше, которые являлись авансовыми платежами. Также аудит отмечает, что, хотя оборудование должно было быть поставлено до мая 2015 года, по состоянию на 01.09.2015 экономическим оператором не было поставлено оборудование стоимостью 36,4 млн. леев.

Таким образом, в условиях, когда на оплату медицинского оборудования использовались средства, взятые в кредит в коммерческом банке, оплата работ и товаров до наступления срока уплаты привело к допущению неэффективных расходов на уплату процентной ставки. Проверки аудита свидетельствуют, что за медицинское оборудование и работы, оплаченные авансом, ПМСУ РМДЦ оплатил дополнительно, до ситуации на 31.08.2015, проценты за кредит в сумме около 3,07 млн. леев, из которых 3,01 млн. леев для медицинского оборудования и 0,06 млн. леев для работ.

*Для повышения прозрачности на этапе мониторинга и менеджмента исполнения договоров, поставщиками может быть составлен отчет о выполнении договорных обязательств, который периодически должен быть размещен на веб-сайте закупающего органа и на веб-сайте АГЗ, а также быть составной частью Государственного регистра государственных закупок и Списка квалифицированных экономических операторов.*

***Выводы:***

*В отсутствие документирования и описания операционных процессов, связанных с областью государственных закупок, закупающие органы не обеспечили прозрачность процедур государственных закупок, а также эффективность использования государственных средств. Таким образом, ни один из 12 аудитируемых субъектов не документировал/описал соответствующим образом операционные процессы, связанные с процессом проведения государственных закупок.*

*Закупающие органы не обладают достаточными навыками для выявления потребностей, оценки их стоимости, планирования закупок в соответствии с бюджетом учреждения и, соответственно, составления и опубликования объявлений о намерениях для проведения государственных закупок.*

*Некоторые закупающие органы запланировали процедуры закупок в отсутствие финансового покрытия или документа, подтверждающего выделение средств, нерегламентировано выбрали процедуры закупок, проводили процедуры закупок без их включения в годовой план закупок. Одной из причин, которые определили эти нарушения, явилось то, что не были установлены специально все полномочия для членов рабочей группы.*

*В этой связи, члены рабочей группы не зарегистрировали надлежащим образом дату время приема оферт и не обеспечили безовасность этих записей, не инициировали процедуры закупок в предусмотренные сроки, не подписали декларации о конфиденциальности и беспристрастности в соответствии с требованиями, не подписали протоколы вскрытия и оценки оферт, а в других случаях они были составлены пост-фактум, не оценили должным образом оферты, согласно спецификации, не обеспечили поступление гарантий надлежащего исполнения и регламентированное заключение договоров небольшой стоимости, и представление отчености по ним в АГЗ. Вместе с тем, документация по торгам, в некоторых случаях, не составлена качественно, что приводит к отмене процедур закупок и создает трудности для адекватной оценки оферт и мониторинга выполнения договоров закупок.*

*Одним из наиболее проблемных этапов процесса закупки является выполнение договоров закупок, которое не мониторизируется АГЗ. Таким образом, во многих случаях закупающие органы, в ущерб своим интересам, не обеспечивали соблюдение положений договора в части сроков поставки, контрактной цены, а также других требований договора. Кроме того, закупающие органы не применяют санкции к экономическим операторам за нарушение договорных обязательств. Были выявлены и случаи, когда закупающие органы, в нарушение требований законодательства и договорных обязательств, осуществляет платежи авансом, понеся неэффективные дополнительные расходы.*

***Рекомендации закупающим органам (МСХПП, MП, MЗ, MО, ГИП, AAM, ГП „ASD”, ПМСУ РМДЦ, ГУОМС, УОМС сект. Ботаника, УОМС сект. Чентру, УОМС сект. Рышкань.):***

**7.** Устанавливать конкретные полномочия и обязанности для каждого члена рабочей группы по государственным закупкам.

**8.** Обеспечить планирование реальных потребностей в товарах, работах и услугах, с обоснованием их оценочной стоимости расчетами, основанных на натуральных (количественных) нормах потребления и исходя из утвержденных лимитов ассигнований.

**9.** Включить в план закупок все институциональные потребности, с приведением плана закупок в соответствие с изменениями и дополнениями, внесенными в течение года в лимиты ассигнований.

**10.** Ограничить дробление государственных закупок, а допущенные случаи обосновать документально, что подтвердит, что их дробление не направлено на предотвратищение конкуренции.

**11.** Установить процедуры, предписанные для лиц, участвующих в государственных закупках, в целях мониторинга соблюдения договорных условий, а в случае их несоблюдения экономическими операторами, применять санкции.

***Рекомендации Агентству по государственным закупкам:***

**12.** Пересмотреть нормативно-законодательную базу, касающуюся государственных закупок, путем регулирования:

**12.1.** обязанности закупающих органов опубликовать информацию касаемо исполнения договоров закупок (изменение стоимости договора и срока исполнения, их соблюдение, начисление штрафных санкций и т.д.), которая должна быть доступна на веб-странице закупающих органов;

**12.2.** обязательности предоставления гарантии надлежащего исполнения на период, превышающий срок исполнения договора, а также указать на необходимость продления срока действия гарантии в случае продления срока исполнения договора;

**12.3.** обязательности рабочей группы по закупкам обеспечить мониторинг гарантий надлежащего исполнения путем составления регистров их учета;

**12.4.** исключения необходимости разработки планов закупок ежеквартально, учитывая, что в годовых планах закупок указывается месяц, в котором будет проводиться процедура закупки.

# ПРОЧИЕ КОНСТАТАЦИИ

## Аутсорсинг клининговых услуг и химчистки была инициирована и проведена с отклонениями от законодательных документов

Согласно п.13 Стратегии развития системы здравоохранения в период 2008-2017 гг.[[44]](#footnote-44), „*экстернализация немедицинских больничных услуг….может способствовать снижению определенных затрат с целью направления остающихся ресурсов на повышение качества медицинских услуг*”*.* Также, Стратегия включает План действий по ее реализации, согласно которому на 2009-2011 годы запланировано мероприятие „*Выявление возможностей для контрактации извне некоторых услуг*” *(прачечной, кухни, охраны и др.)* публичными медико-санитарными учреждениями, ответственным за выполнение данного мероприятия является МЗ. Показатели, Для мониторинга выполнения данного мероприятия установлены следующие показатели: ***(i)*** обоснование экстернализации услуг; ***(ii)*** перечень услуг, которые могут быть экстернализованы – разработан и утвержден; ***(iii)*** нормативная база регламентирована.

В целях идентификации мер, предпринятых МЗ, аудит рассмотрел Планы деятельности МЗ на 2009-2011 годы. Проверки аудита выявили, что МЗ не планировало и не осуществляло никакой деятельности в этом направлении.

Отмечается, что действия, которые должны быть предприняты для экстернализации услуг прачечной, уборки и питания, были включены в План деятельности МЗ только на 2013 год, на цели „*Развитие частно-государственного партнерства*”. В качестве показателей результивности этих действий были установлены нормативные акты, разработанные для каждого вида услуг в отдельности. Проверки аудита в этой связи выявили неразработку нормативных актов, которые бы регламентировали экстернализацию указанных услуг.

Проверки аудита свидетельствуют о том, что процесс аутсорсинга услуг прачечной, уборки был инициирован в 2012 году. В этом контексте аудит отмечает, что согласно распоряжению министра здравоохранения №381d от 15.10.2012, был назначен представитель МЗ, отвечающий за оценку объема работы по аутсорсингу услуг по уборке.

По запросу аудиторской группы, чтобы представить какие-либо исследования или расчеты, которые могли бы доказать эффективность аутсорсинга услуг по уборке и прачечной в медицинских учреждениях, они не были представлены МЗ, аудит констатируя их отсутствие.

Аудит отмечает, что общая сумма договоров закупки, связанные с услугами прачечной и проката чистого постельного белья, составляет 58,9 млн. леев, а их срок действия установлен до 31.12.2017.

***Выводы:***

*Инициирование и проведение процесса по экстернализации услуг по уборке, прачечной и проката чистого постельного белья были осуществлены с отклонениями от действующих нормативных и законодательных актов, которые выражаются в следующем:* ***(i)*** *экстернализация услуг по уборке, прачечной и прокату чистого постельного белья осуществлена в отсутствие каких-либо исследований, подтверждающих целесообразность инициирования аутсорсинга указанных услуг; техническое и экономическое обоснование проекта экстернализации услуг; основные характеристики, технико-экономические показатели, выявление и анализ рисков (политический, законодательный, финансовый и экономический риск, риск исполнения, среды);* ***(ii)*** *отсутствие мониторинга со стороны центрального публичного органа за процессом экстернализации услуг по уборке, прачечной и прокату чистого постельного белья.*

***Рекомендации Министерству здравоохранения:***

**13.** Разработать технико-экономическое обоснование для анализа стоимости и выгоды процесса экстернализации услуг по уборке, прачечной и прокату чистого постельного белья.

## Что касается централизованных закупок яблок в целях частичной компенсации потерь сельхозпроизводителей, связанных с блокированием экспорта

В 2014 году на основании Постановления Правительства №958 от 17.11.2014[[45]](#footnote-45), Правительство выделило МСХПП финансовые средства в сумме 19,5 млн. леев для частичной компенсации потерь сельхозпроизводителей, связанных с блокированием экспорта. Финансовые средства были распределены в целях приобретения осених/зимних яблок для удовлетворения потребностей учреждений дошкольного, начального, общего среднего и специального образования, а также воинских частей из административно-территориальных единиц. Впоследствии МСХПП должно было представить Правительству отчет о выполнении Постановления Правительства до 25.12.2014. Во исполнение этого постановления, МСХПП потребовало от MП и МО списки подведомственных учреждений, в том числе их количество человек. Вместе с тем, согласно оценке, проведенной МСХПП, было определено количество яблок, приходящееся на одного человека, которое составило по одому яблоку в день в течение 90 дней, а также их количество по каждому учреждению.

Проверками аудита установлено, что в 297 из 2800 учреждений количество яблок на одного человека варьировало от 0,16 кг до 66,5 кг по сравнению с предусмотренными 9,2 кг, соответственно, срок распределения яблок должен был быть от 2 дней до 665 дней.

Аудит отмечает, что данная ситуация была вызвана неправильным составлением МСХПП списков учреждений-получателей, неверно было указано/перенято количество человек и, соответственно, ошибочно было установлено количество.

Для закупки осених/зимних яблок, в период сентябрь-ноябрь 2014 года были организованы 38 открытых торгов, а оферты экономических операторов были представлены только для 12 торгов. В результате, для 451 из 2800 учреждений образования не были законтрактованы и, соответственно, поставлены яблоки из-за отсутствия ценовых оферт на открытых торгах для этих учреждений.

Аудит отмечает, что централизованная закупка яблок была новой практикой. Таким образом, хотя по состоянию на 01.01.2014 зарегистрировано 671 производителей яблок, в организованных открытых торгах участвовало их незначительное число - около 30 производителей, или 4,5%.

Аудит отмечает, что, хотя об организации открытых торгов было опубликовано объявление в БГЗ, непосредственное информирование производителей яблок об организации закупок обеспечили бы участие большего числа сельхозпроизводителей. Кроме того, поскольку для закупки и оплаты яблок были установлены конкретные сроки, а также в открытых торгах приняло участие ограниченное количество экономических операторов, это стало достаточной причиной для закупки яблок по договорам из одного источника, в целях распределения яблок для всех учебных учреждений, а также поддержки большего числа производителей яблок.

Таким образом, хотя, в соответствии с п.7 Постановление Правительства №958 от 17.11.2014, приобретенные яблоки должны были быть распределены учебным заведениям и воинским частям до 10.12.2014, проверки аудита выявили, что до этого срока было поставлено только около 20 % от их общего количества. Так, затягивание распределения яблок учреждениям обусловило заключение между МСХПП и экономическими операторами ряда договоров о хранении яблок, а их распределение следовало завершить до 31.03.2015. На запрос аудиторской группы от 23.04.2015, МСХПП не располагало информацией об уровне выполнения договоров о поставке яблок по состоянию на 31.03.2015, запас непоставленных яблок на момент обращения аудита составлял 258,7 тыс. тонн, или около 7,3% от общего объема законтрактованных яблок. В результате выезда на места на холодильный склад одного экономического оператора, аудит констатировал отсутствие 8,2 тонн яблок, которые должны были быть распределены учебным заведениям. Руководитель предприятия объяснил это тем, что некоторые детские сады находились в ремонте и, соответственно, отказались от получения последних траншей яблок, в результате яблоки испортились.

Аудиторская группа, в результате посещения некоторых учебных заведений, которым было распределено большее количество яблок, чем установленная потребность на человека, констатировала, что в некоторых случаях яблоки были распределены на дому, как детям, так и сотрудникам. Ответственные лица в рамках учреждений - бенефициаров мотивировали свое решение тем, что учреждения не имеют помещений для складирования и хранения яблок. Кроме того, аудит отмечает, что МСХПП не представило Правительству до 25.12.2014 Отчет о выполнении Постановления Правительства №958 от 17.11.2014.

***Выводы:***

*МСХПП не обеспечило в полном объеме выполнение требований Постановления Правительства №958 от 17.11.2014, путем:* ***(i)*** *необеспечения участия в открытых торгах всех сельскохозяйственных производителей;* ***(ii)*** *неспособности организации закупок яблок в разумные сроки;* ***(iii)*** *необеспечения яблоками всех учебных заведений дошкольного, начального, общего среднего и специального образования;* ***(iv)*** *неравномерного распределения яблок, были установлены чрезмерные или недостаточные объемы;* ***(v)*** *непоставки яблок в запланированные сроки; (vi) непредставления отчетности Правительству об исполнением указанного постановления.*

***Рекомендации Министерству сельского хозяйства и пищевой промышленности:***

**14.** Представить Правительству Отчет о выполнении Постановления Правительства №958 от 17.11.2014.

## О контрактации из одного источника образовательных услуг для реализации плана (государственного заказа) по подготовке кадров

Постановлением Правительства №983 от 22.12.2012 было утверждено Положение о порядке функционирования государственных высших учебных заведений в условиях финансовой автономии, и был установлен переходный период - два финансовых года (2013, 2014 годы), за который профильные министерства должны были распределять ассигнования подведомственным высшим учебным заведениям, на основании процедуры проведения государственных закупок из одного источника. Одновременно, Постановлением Правительства предусмотрено, что MП совместно с отраслевыми министерствами в срок до 1 апреля 2013 года должны были разработать и представить Правительству на утверждение методику расчета платы за обучение.

Впоследствии, Постановлением Правительства №983 от 22.12.2012 были внесены некоторые изменения[[46]](#footnote-46), которыми были исключены положения о разработке и представлении Правительству на утверждение методологии исчисления платы за обучение МФ, в то же время был продлен на 2 года переходный период, за который профильные министерства должны были распределять ассигнования подведомственным высшим учебным заведениям, на основании процедуры проведения государственных закупок из одного источника.

Таким образом, в настоящее время финансирование образовательных услуг оказываемых в государственных вузах осуществляется на основе процедуры проведения государственных закупок из одного источника. На 2014 год MП закупило образовательных услуг от 11 высших учебных заведений на общую сумму 418,0 млн. леев.

После получения детальной информации к проекту бюджета на 2014 год, MП потребовало от высших учебных заведений представить свои потребности для обеспечения выполнения государственного заказа, с учетом что ими были запрошены средства на общую сумму 420,0 млн. леев. Представленные потребности касались финансирования заработной платы и стипендий, расходов на содержание и т.д. В результате рассмотрения заявок MП и в зависимости от лимитов расходов, установленных МФ, сумма ассигнований была скорректирована до 408,0 млн. леев, или на 12,0 млн. леев меньше. Согласно информации, представленной MП, распределение средств по учреждениям осуществлялось исходя из расходов за предыдущие годы, которые зависят от количества сотрудников, количества учебных корпусов, общежитий и в меньшей мере от число студентов. Таким образом, при расчете ассигнований не учитывается количество студентов, обучающихся в государственных высших учебных заведениях в соответствии с планом (государственным заказом) подготовки специалистов. Проверки аудита относительно динамики финансирования учреждений и количество студентов, включенных в план приема в высшие учебные заведения, показали рост ассигнований примерно на 4-5%, и снижение примерно на 5,0% числа студентов, финансировуемых из бюджета.

Аудит отмечает, что проект **Укрепление университетской автономии в Молдове – EUNIAM** стремится внести свой вклад в развитие и укрепление учреждений и систем образования на национальном уровне в Республике Молдова и направлен на повышение университетской автономии в Республике Молдова путем предложения внести законодательные изменения в нормативную базу в области высшего образования. Этот проект финансируется Европейским Союзом в рамках программы TEMPUS IV (2007-2013 годы) на период с 15 октября 2012 года по 14 октября 2015 года. В рамках этого проекта была разработана концепция реструктуризации сектора высшего образования в Республике Молдова, которая должна быть рассмотрена MП, МФ и другими заинтересованными сторонами. Одним из компонентов этого проекта относится к финансовой автономии государственных высших учебных заведений, была предложена формула, основанная на эффективности и результативности для обоснования стоимости договора между MП и государственными высшими учебными заведениями.

***Выводы:***

*Хотя государственные высшие учебные заведения, начиная с 01.01.2013, действуют в условиях финансовой автономии, до сих пор не утверждена методика расчета платы за обучение, основанной на эффективности и результативности, для обоснования стоимости договора. В этих условиях, государственные закупки продолжают и в настоящее время осуществляться по процедуре закупки из одного источника. Таким образом, использование бюджетных средств подвержено многим рискам.*

***Рекомендации Министерству просвещения:***

**15.** Обеспечить разработку и утверждение методики расчета платы за обучение в государственных высших учебных заведениях для обеспечения соблюдения законодательства в области государственных закупок и повышения эффективности использования государственных средств.

# ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

***АГЗ, в целом, выполняет свои обязанности в области государственных закупок, рассматривает и регистрирует в большинстве случаев договоры закупки и отчеты в установленные сроки. Вместе с тем, содержащаяся в СУВД информация относительно регистрации государственных закупок не во всех случаях является полной и достоверной. Одновременно, в некоторых случаях АГЗ не рассмотрело жалобы в сроки, предусмотренные законодательством, а Список квалифицированных экономических операторов и Список запрещенных экономических операторов, которых ведет АГЗ, не развиваются и, соответственно, имеют ограниченную полезность.***

***Закупающие органы, сквозь призму возложенных на них обязанностей, не обеспечили прозрачность процедур государственных закупок, а также эффективность использования публичных денежных средств путем допущения ряда недостатков, касающихся: (i)четкого определения всех полномочий для членов рабочей группы; (ii) выявления всех потребностей; (iii) включения всех процедур закупок в план закупок и в объявлении о намерениях; (iv) планирования процедур закупок в отсутствие финансового покрытия или документа, подтверждающего их выделение; (v) регламентированного выбора процедуры закупок; (vi) составления и подписания деклараций о конфиденциальности и беспристрастности и протоколов вскрытия и оценки оферт; (vii) взыскания гарантий надлежащего исполнения; (viii) применения санкций в отношении экономических операторов, которые нарушают положения договора.***

[***Таким образом, члены рабочей группы по закупкам не зарегистрировали надлежащим образом дату и время приема оферт и не обеспечили безопасность этих записей, не инициировали процедуры закупок в предусмотренные сроки, не подписали декларации о конфиденциальности и беспристрастности, в соответствии с требованиями, не подписали протоколы вскрытия и оценки оферт, а в некоторых случаях они были составлены пост-фактум, не оценили должным образом оферт, с учетом спецификаций, не обеспечили поступление гарантий надлежащего исполнения и регламентированное заключение договоров небольшой стоимости, а также представление отчетности по ним в АГЗ.***](#_Toc431128839)

***Подводя итоги вышесказанному и учитывая тот факт, что стоимость договоров о государственных закупках, зарегистрированных АГЗ в 2014 году, превысила 10% от ВВП, необходимо приложить усилия в целях улучшения деятельности, связанной с государственными закупками, путем устранения выявленных отклонений. Таким образом, в целях исключения установленных недостатков, необходимо их учесть при разработке нормативных положений по внедрению нового Закона о государственных закупках №131 от 03.07.2015.***

*Настоящий Отчет аудита был составлен на основании доказательств, накопленных в Агентстве по государственным закупкам и в 12 закупающих органах начальником Управления г-ном В. Мунтяну, главными государственными контролерами г-жами В. Кауш и С. Пурич, старшими государственными контролерами г-жами O. Кирилич, Т. Поповски, И. Буга и г-ном T. Сула, государственными контролерми г-жами И. Хаджиу, У. Негру, Н. Граур, И. Коваль.*

**Ответственность за выполнение аудита и консолидацию Отчета аудита:**

**руководитель аудиторской группы, главный государственный контролер**

***(публичный аудитор)* Аурел Киоса**

**Ответственный за мониторинг аудиторской миссии:**

**начальник I Главного управления аудита**

***(аудит государственного бюджета и имущества),***

***публичный аудитор* Наталья Трофим**

# Приложение №1 Что определили аудиторские отчеты и предыдущие исследования о государственных закупках в Республике Молдова

На протяжении последних лет были проведены несколько миссий аудита и исследования о государственных закупках в Республике Молдова. Этот документ представляет собой краткое изложение последних оценок в этой области и наиболее значимые результаты и выявленные проблемы.

**Отчет аудита эффективности, представленного Счетной Палатой в 2009 году**

В 2007 году Республика Молдова приняла новый Закон о закупках, целью которого было совершенствование системы государственных закупок. В 2009 году Счетная Палата провела аудит эффективности чтобы определить, если в ходе реализации нового Закона в 2008 году существовали проблемы, которые ограничивали эффективность операций, проведенных закупающими органами, экономическими агентами и другими лицами, если да, то какие действия были необходимы, чтобы повысить эффективность закупок. Аудиторский отчет под названием „Некоторые задачи Закона о государственных закупках были реализованы, однако еще необходимы улучшения” был был представлен в марте 2009 года.

Аудит был проведен в Агентстве материальных резервов, государственных закупок и гуманитарной помощи (АМРГЗГП), впоследствии замененное Агентством по государственным закупкам, 5 публичных органах республиканского уровня – Министерстве внутренних дел (и 3 подведомственных ему учреждениях - Департамент войск карабинеров, Служба гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций, Главное управление государственной охраны), Министерстве обороны, Министерстве социальной защиты, семьи и ребенка, Пограничной службе, Департаменте пенитенциарных учреждений, а также в 73 местных органах публичной администрации I и II уровня.

***Аудитом было установлено, что закупающие органы, экономические агенты, АМРГЗГП при выполнении закона столкнулись с проблемами, что ограничило эффективность закупок. Наиболее существенные выводы следующие:***

* Закупающие органы не разработали годовые и квартальные планы закупок и не публиковали объявления о намерениях, ограничив тем самым участие потенциальных экономических агентов в процедурах государственных закупок, не была обеспечена соответствующая транспарентность и принципы эффективности реализованных закупок.
* Деятельность большинства рабочих групп по закупкам закупающих органов была неудовлетворительной по причине слабой профессиональной подготовки персонала, задействованного в государственных закупках, отсутствия внутренних положений относительно специфических процедур, предусмотренных законом, а также отсутствия ясных требований, касающихся разграничения обязанностей, полномочий и ответственности между членами рабочей группы.
* При проведении открытых торгов не были установлены минимальные обязательные квалификационные требования к экономическим агентам, не были соблюдены требования, предусмотренные законом, относительно дела о государственных закупках, приглашения об участии в торгах, гарантии обеспечения оферты и исполнения договора, отчетов и др.; не была обеспечена максимальная транспарентность и борьба с нелояльной конкуренцией, равный подход ко всем офертантом, избежание рисков в неисполнение договоров, неэффективное и нерезультативное использование бюджетных средств, увеличение остатков неиспользованных ценностей и, соответственно, задолженностей перед пользователями.
* Некоторые закупающие органы требовали от экономических операторов предоставления завышенного количества обязательных документов, которые на момент подачи оферты играют не столь важную роль, отклонив тем самым оферты по наименьшей цене.
* Установлены случаи опоздания публичных властей с оплатой, что обусловлено недостаточностью финансовых средств и/или нефинансированием в установленные сроки бюджетных учреждений. Данные ситуации создают взаимозависимый замкнутый круг, когда экономические операторы не способны погашать налоговые обязательства перед бюджетом по причине неполучения в установленные сроки платежей за товары, поставленные бюджетным учреждениям, а последние не финансируются из бюджета из-за отсутствия средств, обусловленного и задолженностями соответствующих экономических операторов.
* Неудовлетворительная подготовка членов Рабочей группы по закупкам и отсутствие некоторых нормативных актов, которые следовало разработать после вступления в силу нового закона, обусловили необоснованное отклонение действительных оферт; необоснованное аннулирование тендеров; неоправданное внесение изменений в оферты; инициирование тендеров в отсутствии финансового покрытия.
* Несмотря на то, что согласно закону закупки, произведенные путем запроса ценовых оферт, могут применяться на условиях прямо установленных этим законом, именно такой вид закупок преобладает в общем объеме процедур. Вместе с тем, процедуры инициирования и проведения данных закупок не задокументированы в установленном порядке, что способствует проведению менее транспарентной процедуры (открытых торгов), путем дробления государственных закупок. Некоторые закупающие органы не оказывают должного внимания данной процедуре, применяя ее в качестве формального инструмента при проведении закупок. В результате, закупки не отличались эффективностью из-за их нетранспарентности, что обусловило вовлечение небольшого количества участников с малостоимостными офертами, ограничив тем самым возможность получения наилучшей цены.
* Существуют проблемы относительно порядка применения процедуры закупки из одного источника. Не установлены все критерии ее применения, созданы несоответствующие причины для аргументирования использования данной процедуры. Все это обусловлено фактом несвоевременной разработки нормативных правительственных актов, несоблюдением закупающими органами требований законодательства по применению данной процедуры, а ответственные лица не ознакомлены с действующими законоположениями. В результате, публичные средства могут быть использованы неэффективно, а некоторые экономические операторы – пользоваться преимуществом.
* Некоторые субъекты, подвергнутые аудиту, не осуществляли в соответствующем порядке мониторинг выполнения договоров. В результате не были соблюдены сроки заключения договоров, не были выполнены требования заключенных договоров, не применены санкции, предусмотренные в договорах, не предприняты меры по отношению к недобросовестным подрядчикам, некачественно выполнившим работы. Существующий порядок мониторинга выполнения договоров о централизованных закупках товаров и услуг требует улучшения.
* Ограниченные сроки, предусмотренные для разработки и/или изменения нормативных актов в части внедрения нового закона, нехватка персонала и его ротация в АМРГЗГП повлияли на ответственное выполнение всех задач и полномочий, предусмотренных новым законом, а также и на планы действий Правительства.

Отчет аудита Счетной палаты содержит ряд рекомендаций по улучшению эффективности закупок, направленных Правительству, Министерству финансов, АМРГЗГП и закупающим органам, которые должны будут способствовать наиболее эффективному использованию публичных средств.

**Отчет об оценке системы закупок на уровне страны, проведенной в июне 2010 года**

Всемирный банк оценил систему государственных закупок в Республике Молдова три раза – в 2003, 2008 и 2010 годах. При оценке, проведенной в 2010 году, использовалась методология OECD/DAC, согласно которой была присуждена оценка/балл „Умеренный риск”. Некоторые из проблем, выявленных в рамках оценки проведенной в 2010 году, являются:

* При том, что Закон о государственных закупках, казалось бы, является основой для создания эффективной системы закупок, с мощной практической законодательной базой, ряд рисков при внедрении и применении закона по-прежнему регистрируется. Один из самых больших недостатков является то, что многие положения закона еще не готовы. Некоторые нормативные положения и документы по торгам, которые используют в настоящее время, не полностью совместимы с нынешним Законом о государственных закупках.
* Мониторинг закупок и контроль решений закупки были централизованы путем делегирования полномочий по обязательному одобрению каждого договора (за исключением договоров небольшой стоимости) АГЗ и их регистрации в Государственном казначействе. Эта практика имела тенденцию перекладывать ответственность и ответственность с субъектов, осуществляющих закупки, на АГЗ.
* В рамках субъектов, которые осуществляют закупки процедуры внутреннего контроля еще разрабатываются и на данный момент еще не являются функциональными.
* Учреждение по борьбе с коррупцией применяет положения по борьбе с коррупцией, предусмотренные законом, и наказания в случае выявления нарушений, но эта практика не согласована в полном объеме таким образом, чтобы обеспечить успешное применение этих положений.

Эта оценка определила некоторые меры, которые требуют немедленного внимания Правительства, и именно:

* Внедрение стратегических мер, направленных на улучшение институциональных механизмов. Например, АГЗ может продолжить исполнять обязанность по оценке и утверждению договоров и постепенно отказаться от выполнения этой функции, сначала в среднесрочной перспективе, после чего на длительный срок.
* Укрепление АГЗ необходимыми ресурсами касаемо сотрудников и финансовых средств, но и ее создание как самостоятельное агентство с необходимой управленческой и финансовой автономией.
* Улучшение ситуации касающейся недостатков законодательства, например, путем изменения Закона о государственных закупках через призму изменения вторичного законодательства.
* Пополнение и обновление стандартной документации поторгам, в том числе стандартные формы договоров для различных процедур закупок.
* Улучшение официальной страницы АГЗ в целях обеспечения ее полной функциональности для публикации законов, возможностей участия в закупках, присуждения договоров и другие документы и сведения, которые могут быть доступны бесплатно заинтересованными сторонами, для обеспечения более высокого уровня прозрачности.
* Разработка рекомендаций и руководств, предназначенных для субъектов, которые осуществляют закупки, в целях улучшения администрирования и мониторинга договоров.
* Улучшение существующих программ обучения в том, что касается области применения и их частоты, а также разработка комплексной стратегии консолидации потенциала публичного персонала.

**Исследование, проведенное "Expert-Grup" в 2014 году**

В июне 2014 года Expert-Grup опубликовал свое исследование о государственных закупках в Молдове, под названием „Государственные закупки в Республике Молдова – Проблемы и решения”. Целью данного исследования было представление ситуации государственных закупок в Молдове не только через призму политики и регулирования в этой области, но и учитывая другие факторы, которые могут влиять на эффективность этой системы.

Результаты исследования были основаны на анализе законодательства в области государственных закупок, анализе официальных интернет-страниц публичных органов, международных организаций, в том числе доноров и международной практики в этой области. В качестве источников информации были использованы реальные процедуры закупки, отчеты аудитов, проведенных Счетной Палатой в период 2011-2013 годов (60 отчетов), отчеты от закупающих органов и петиции, поданные Агентством по государственным закупкам по запросу авторов, и опубликованные отчеты на http://tender.gov.md/. Кроме того, 30 местных органов I и II уровня были интервьюированы с целью оценки уровня сотрудничества между Агентством и местными публичными органами.

Согласно докладу, процедуры закупок могут быть разделены на три этапа: этап подготовки закупки, этап проведения закупки и этап после закупки. Самые большие ограничения, выявленные в ходе исследования, следующие: (1) члены рабочей группы по закупкам не обладают достаточными навыками для надлежащего планирования закупок, разработки качественных и объективных документов, заявок и спецификаций; (2) ненадлежащее установление обязанностей/полномочий членов рабочей группы и недостаточная ответственность в процессе закупок, а также в процессе применения законодательных положений; и (3) Агентство государственных закупок не осуществляет в достаточной мере внутренний контроль и мониторинг процедур государственных закупок.

***Другие важные проблемы, выявленные в ходе данного исследования,***

Наиболее острые проблемы, выявленные в рамках процесса проведения торгов в Молдове, связаны с выполнением обязанностей членов рабочей группы. Данное исследование определило, что среди зарегистрированных торгов не наблюдается высокий уровень конкуренции. Не предпринимаются необходимые меры для обеспечения прозрачности, беспристрастности, конфиденциальности участия рабочих групп.

* Проблемы, связанные с этапом после закупки вызваны ненадлежащим контролем со стороны закупающих органов. Отсутствие контроля повышает риск необоснованного роста стоимости договоров и уровня принятия товаров и услуг более низкого качества, что не соответствует условиям договоров.
* Уровень прозрачности государственных закупок необходимо повысить, чтобы добиться более высокого уровня конкуренции среди офертантов и в целях повышения ответственности учреждений и лиц, участвующих в процессе закупок. Исследование выявило, что многие закупающие органы проявляют низкую заинтересованность в надлежащем создании и администрировании соответствующими рубриками на веб-страницах, посвященных процедурам государственных закупок. Кроме того, они не размещают планы закупок и не предоставляют своевременно полную информацию о закупках, а также о результатах закупок. Серьезным препятствием в получении хороших результатов в сфере государственных закупок является невнедрение политики на добровольной основе для обеспечения прозрачности закупающими органами.

**Приложение №2**  *Область применения и методология*

***Область применения***

Счетная палата Республики Молдова, в соответствии с Программой аудиторской деятельности на 2015 год[[47]](#footnote-47), инициировала аудит эффективности системы государственных закупок в целях оценки контроля и регулирования АГЗ области государственных закупок, а также соблюдения закупающими органами процедур по государственным закупкам.

Аудит был проведен в Агентстве по государственным закупкам, 6 центральным публичным органам управления - Министерстве просвещения, Министерстве здравоохранения, Министерстве сельского хозяйства и пищевой промышленности, Департаменте оснащения Министерства обороны, Генеральном инспекторате полиции, Агентстве „Apele Moldovei”, 4 подведомственным учреждениям огранов местного публичного управления - Главном управлении образования, молодежи и спорта Муниципального совета Кишинэу, Управлении образования, молодежи и спорта сект. Ботаника Муниципального совета Кишинэу, Управлении образования, молодежи и спорта сект. Рышкань Муниципального совета Кишинэу, Управлении образования, молодежи и спорта сект. Чентру Муниципального совета Кишинэу. Одновременно, Счетная палата провела аудиторские миссии в области государственных закупок в Публичном медико-санитарном учреждении Республиканский медицинский диагностический центр и в ГП „Administraţia de Stat a Drumurilor”.

Для получения релевантных и разумных доказательств, подтверждающих выводы и достоверность констатаций, изложенных в Отчете аудита, аудиторская группа использовала различные аудиторские процедуры, такие как: рассмотрение документов и отчетов, интервью, анкеты, расчеты и сравнения, а также прямые наблюдения.

В ходе аудиторской миссии при проведении соответствующих мероприятий, аудиторская группа Счетной палаты руководствовалась:

1. ISSAI 300 „Основополагающие принципы аудита эффективности”;

2. ISSAI 3100 „Руководство по аудиту эффективности – основные принципы”;

3. Пособием по аудиту эффективности[[48]](#footnote-48);

4. Действующими законодательными и нормативными актами в аудитируемой области.

**Методология**

Для выполнения **Цели I „Выполняет эффективно АГЗ обязанности по регулированию, надзору и контролю в сфере государственных закупок?”** были применены следующие техники, методики и процедуры:

* была проанализирована ситуация, касающаяся рассмотрения и регистрации тендерных документов, отчетов и договоров о закупках, по необходимости, представленных закупающими органами АГЗ, в том числе сроков их регистрации;
* были рассмотрены данные по Списоку квалифицированных экономических операторов и Списоку запрещенных экономических операторов, а также соответствие их внесения;
* была изучена ситуация в отношении согласования, мониторинга, оценки и контроля АГЗ соблюдения закупающими органами процедур государственных закупок и присуждения договоров о государственных закупках;
* были проведены обсуждения с представителями АГЗ в отношении недостатков в процессе регистрации тендерных документов, отчетов и договоров закупки.

Для достижения **Цели II *„Планировали, осуществляли и мониторизовали закупающие органы государственные закупки в соответствии с требованиями законодательства и лучшими практиками для обеспечения прозрачности и эффективности закупок?”,*** аудиторская миссия провела специфические мероприятия, были применены следующие техники аудита и методы сбора аудиторских доказательств:

***на этапе планирования закупок***

* была рассмотрена ситуация по выявлению потребностей в закупках и утверждению финансирования этих потребностей;
* было проверено наличие годовых и квартальных планов осуществления государственных закупок, утвержденных руководством;
* была проверена публикация объявлений о намерениях, с включением всех необходимых процедур закупок;
* была рассмотрена ситуация относительно обеспечения недопущения случаев дробления закупок путем заключения отдельных договоров в целях применения другой процедуры закупки;

***на этапе оценки порядка организации деятельности рабочей группы***

* был изучен порядок организации деятельности рабочей группы, в частности, наличие приказа о создании рабочей группы по закупкам и положения о ней;
* было проверено четкое определение обязанностей каждого члена рабочей группы;
* был рассмотрен порядок составления дел о закупке в соответствии с положениями законодательства;

***на этапе подготовки процедуры закупок***

* была рассмотрена ситуация, связанная с разработкой технического задания в соответствии с планом проведения закупок;
* была рассмотрена ситуация о регистрации оферт всех экономических операторов, которые хотели принять участие в процедуре закупки;

***на этапе проведения закупок***

* была рассмотрена ситуация в отношении подачи/подписания всеми членами рабочей группы деклараций о беспристрастности;
* было изучено положение о составлении рабочей группой протокола вскрытия оферт;
* была рассмотрена ситуация относительно подписания протокола вскрытия оферт как рабочей группой, так и представителями экономических субъектов;
* была рассмотрена ситуация относительно процедуры оценки и рассмотрения оферт экономических агентов, в частности, соответствия заявок требованиям тендерной документации, а также того, если победившее предложение отвечает всем требованиям, установленным в соответствии с критериями оценки, предусмотренными в приглашении;

***на этапе мониторинга исполнения заключенных договоров***

* была рассмотрена ситуация относительно соответствия количества, цен и, по необходимости, технических характеристик, указанных в договоре закупки и счете-фактуре;
* была рассмотрена ситуация относительно соблюдения сроков поставки товаров, услуг и работ и сроков оплаты (выданные авансы, платежи после поставки товара).

# Приложение №3. Анализ выявленных проблем в рамках проаудированных закупающих органов

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№ п/п** | **Выявленные проблемы** | **Проаудируемые субъекты** | | | | | | | | | | | | **Всего** |
| **МО** | **МЗ** | **МСХПП** | **МП** | **ГП „ASD”** | **ПМСУ РМДЦ** | **Агентство „Apele Moldovei”** | **ГИП** | **ГУОМС** | **УОМС, сект. Рышкань** | **УОМСсект. Чентру** | **УОМС сект. Ботаника** |
|  | **Общее количество процедур закупок, реализуемых в 2014 году** | **84** | **13** | **57** | **33** | **138** | **27** | **26** | **171,0** | **52** | **41** | **46** | **80** | **768** |
|  | **Общая стоимость осуществленных закупок, млн. леев** | **72,3** | **227,17** | **96,9** | **472,7** | **965,8** | **117,8** | **77,8** | **107,1** | **88,3** | **68,7** | **72,1** | **48,9** | **2415,6** |
|  | Протестируемая выборка, количество процедур | 27 | 6 | 17 | 22 | 45 | 18 | 16 | 23,0 | 22 | 15 | 12 | 20 | **243** |
|  | Стоимость провенных закупок, млн. леев | 32,5 | 175,17 | 82,4 | 438 | 437,2 | 112,7 | 76,8 | 66,3 | 41,2 | 55,2 | 25,3 | 48,1 | **1590,87** |
| Выявленные проблемы в рамках аудиторских миссий, количество договоров | | | | | | | | | | | | | | |
| 1 | Проведение закупок, не предусмотренных Планом закупок на бюджетный год, *случаев* | 18 | 5 | 31 | 3 | 2 | 5 | 8 | 3 | 1 | 3 | 1 | 1 | 81 |
| 2 | Невключение в объявление о намерениях закупок, предусмотренных Планом закупок | 18 | 5 | 31 | 3 | 2 | 18 | 8 | 3 | 3 | 3 | 0 | 0 | 94 |
| 3 | Неинициирование в срок государственных закупок, *случаев* | 1 | 0 | 0 | 6 | 0 | 5 | 0 | 3 | 0 | 0 | 2 | 2 | 19 |
| 4 | Непредоставление гарантии по обеспечению исполнения договора, *случаев* | 10 | 1 | 31 | 4 | 7 | 21 | 3 | 15 | 7 | 0 | 4 | 5 | 108 |
| 5 | Непредоставление гарантии по обеспечению исполнения договора, *млн. леев* | 1,2 | 0,1 | 0,9 | 0,5 | 0,6 | 11,1 | 5,4 | 1,0 | 0,3 | 0 | 0,1 | 1,1 | 22,3 |
| 6 | Необеспечение сохранности дел о государственных закупках | 14 | 0 | 0 | 6 | 10 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 0 | 36 |
| 7 | Неподача всеми членами рабочей группы деклараций о конфиденциальности и беспристрастности, *случаев* | 2 | 1 | 5 | 8 | 7 | 11 | 2 | 5 | 2 | 3 | 0 | 2 | 48 |
| 8 | Неподписание в надлежащем порядке протоколов и отчетов, *случаев* | 0 | 0 | 7 | 5 | 7 | 1 | 1 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 27 |
| 9 | Дробление договора о государственной закупке, *случаев* | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 6 | 2 | 2 | 5 | 18 |
| 10 | Превышение срока исполнения договора, *случаев* | 0 | 1 | 6 | 5 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2 | 0 | 0 | 2 | 20 |
| 11 | Превышение срока оплаты, *случаев* | 0 | 0 | 0 | 10 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 |
| 12 | Торги были инициированы в отсутствие финансового покрытия в бюджете или с частичным финансированием в бюджете, *случаев* | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| 13 | Изменилась стоимость в ходе исполнения договора, *случаев* | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 14 | Непредставление Отчета о договорах небольшой стоимости, *случаев* | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |

***Источник.*** Аудиторские справки по сбору аудиторских доказательств в аудируемых учреждениях.

# Приложение №4. Констатации аудита относительно договора закупки на приобретение комплекса диагностики ПМСУ РМДЦ

ПМСУ РМДЦ 26.06.2014 изменило План государственных закупок на 2014 год, включив для III квартала публичные торги для приобретения диагностического комплекса на сумму 50,0 млн. леев (без НДС).

Проверки аудита выявили, что планирование потребностей, связанных с приобретением комплекса диагностики, которое, по мнению аудита, является очень сложной процедурой, было произведено в ПМСУ РМДЦ в отсутствие разработки технико-экономического обоснования, которое включало бы технические параметры, экономическую и финансовую целесообразность, а также оценку экономической и финансовой стоимости рисков, связанных с соответствующей государственной закупкой.

В соответствии с п.13 Положения МЗ №03/20-99 от 26.04.2006 „О публичных медико-санитарных учреждениях, включенных в систему обязательного медицинского страхования”, Административный совет является органом управления и контроля деятельности учреждения. В то же время, согласно п.14 f) Положения МЗ №03/20-99 от 26.04.2006, Административный совет имеет исключительное полномочие по согласованию и утверждению договоров о государственных закупках товаров, работ и услуг, сумма которых превышает 50,0 тыс. леев.

Аудит отмечает, что договор на приобретение комплекса диагностики не был рассмотрен в рамках Административного совета, закупающий орган мотивируя тем, что „*запрашивал разрешения МЗ, в качестве учредителя ПМСУ РМДЦ, которое является высшим органом*”.

Согласно законодательной базе[[49]](#footnote-49), ответственное за осуществление централизованных закупок медицинских изделий для публичных медико-санитарных учреждений является AЛМИ. Аудитом установлено, что, фактически, AЛМИ отказалось организовать процедуры закупки, в результате она была проведена ПМСУ РМДЦ. В этом контексте, на запрос Счетной палаты AЛМИ мотивировало свой отказ организовать закупки тем, что „*финансовые средства должны были быть аккредитованы в банке, то есть не существовали на момент заявки проведения торгов и не было подтверждено наличие финансовых средств. Вместе с тем, была запрошена закупка изделий из одного лота, который включал, в свою очередь, и приспособление помещений для данных изделий, что касается профиля учреждения в данной области*”.

В соответствии с п.15 Постановления Правительства №1404 от 10.12.2008, одним из условий планирования договора о государственных закупках является наличие финансовых средств или документа, подтверждающего их отнесение. Проверки аудита в этой связи выявили, что ПМСУ РМДЦ нерегламентировано инициировал открытый аукцион в отсутствие финансового покрытия. Таким образом, после проведения открытых торгов ПМСУ РМДЦ взял кредит в банке на сумму 59,9 млн. леев, сроком на 60 месяцев с плавающей процентной ставкой 13,5% годовых.

Аудит, анализируя условия договора относительно расходов по обслуживанию банковского кредита, установил, что общая стоимость платежей по кредиту составит около 100,9 млн.леев (в том числе процентная ставка, единовременный административный комиссион и годовой комиссион). В связи с этим отмечается, что проведение дополнительных расходов по обслуживанию кредита, которые составляют ежемесячно 740,0 тыс. леев, будет иметь существенное влияние на бюджет учреждения, в частности, оплата последнего транша. Таким образом, согласно положениям кредитного договора, последний взнос должен быть выплачен 04.02.2020 и составляет 18,5 млн. леев, превысив в 3 раза текущие ежемесячные расходы ПМСУ РМДЦ.

Рассмотрения аудита свидетельствуют, что, хотя документы по торгам были запрошены у 15 экономических операторов, до истечения окончательного срока была представлена только одна оферта на сумму 59,9 млн. леев, которая была объявлена победившей. Таким образом, хотя согласно ст.59 (1) a) Закона о государственных закупках, закупающий орган имеет право отменить процедуру присуждения договора о государственных закупках, если не было возможности обеспечить удовлетворительный уровень конкуренции, ПМСУ РМДЦ не использовал это право.

Аудит отмечает, что хотя тендерной документацией было предусмотрено представление гарантии для обеспечения исполнения договора, ПМСУ РМДЦ не запросил у экономического оператора представления данной гарантии в размере 5,9 млн. леев.

***Проверки аудита относительно выполнения договорных условий, выявили множество значительных отклонений***

В соответствии с положениями договора, в срок, не превышающий 60 дней со дня регистрации договора в АГЗ, которая состоялась 19.12.2014, должны быть обустроены помещения, после чего в течение максимум 40 дней должно было поставляться и медицинское оборудование.

Проверками аудита установлено, что до истечения предельного срока выполнения работ по обустройству помещений - 19.02.2015, экономический оператор выполнил работы по обустройству лишь в объеме 20%. Установлено, что затягивание проведения работ по обустройству было обусловлено преимущественно из-за обращения с опозданием ПМСУ РМДЦ в Национальный центра общественного здоровья для подтверждения расчетов технико-радиологической эффективности охраны стационарных барьеров.

Согласно договорным условиям, оплата экономическому оператору должна была быть произведена: *для работ по обустройству – 20% предоплаты в срок не более 30 дней после утверждения договора в АГЗ, остальная сумма-по ходу, для каждого вида работ в отдельности, при представлении документов о их завершении; а для оборудования – в течение 30 дней после ввода в эксплуатацию каждого оборудования в отдельности.*

Проверки аудита определили, что договор закупки был оплачен в полном объеме, несмотря на то, что экономическим оператором не было поставлено в полном объеме оборудование по договору. Так, по состоянию на 05.02.2015 ПМСУ РМДЦ оплатил в полном объеме работы по обустройству и оборудование по договору, в то время как, согласно условиям договора, должна была быть выплачена сумма в размере 10,5 млн. леев, или на 49,4 млн. леев меньше. Также аудит отмечает, что, хотя оборудование должно было быть поставлено до мая 2015 года, по состоянию на 01.09.2015 экономический оператор не поставил оборудование на сумму 36,4 млн. леев.

В связи с этим, анализ аудита свидетельствует о том, что по состоянию на 01.09.2015, за оборудование и работы по обустройству, оплаченные в аванс, ПМСУ РМДЦ понесло дополнительные расходы по обслуживанию кредита в размере около 3,07 млн. леев.

*Аудит отмечает, что 08.04.2015 дело о закупке, связанное с указанными открытыми торгами, было изъято органами уголовного преследования Национального центра по борьбе с коррупцией.*

1. Постановление Правительства №747 от 24.11.2009 „Об утверждении Положения об организации и функционировании Агентства по государственным закупкам, а также его предельной численности” (далее - Постановление Правительства №747 от 24.11.2009). [↑](#footnote-ref-1)
2. Закон о государственных закупках №96-XVI от 13.04.2007 *(далее – Закон о государственных закупках).* [↑](#footnote-ref-2)
3. Ст.9 (1), f) и g) Закона о государственных закупках. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ст.67 и ст.70 Закона о государственных закупках. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ст.72, ст.73 и ст.74 Закона о государственных закупках. [↑](#footnote-ref-5)
6. Постановление Правительства №178 от 18.02.2008 „ Об утверждении Положения о порядке составления, актуализации и учета Списка квалифицированных экономических операторов”. [↑](#footnote-ref-6)
7. Постановление Правительства №45 от 24.01.2008 „Об утверждении Положения о порядке составления Списка запрещенных экономических операторов и ведения их учета”. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ст.6 и ст.14 (3) g) Закона о государственном внутреннем финансовом контроле №229 от 23.09.2010. [↑](#footnote-ref-8)
9. Постановление Правительства №1404 от 10.12.2008 „Об утверждении Положения о методах расчета оценочной стоимости договоров о государственных закупках и их планировании ” *(далее – Постановление Правительства №1404 от 10.12.2008).* [↑](#footnote-ref-9)
10. П.16 Постановления Правительства №1404 от 10.12.2008. [↑](#footnote-ref-10)
11. Окрытые торги №13/00786 от 05.12.2013 - на 1,6 млн. леев; окрытые торги №14/00569 от 15.04.2014 - на 0,9 млн. леев; окрытые торги №00962 от 24.02.2014 - на 2,8 млн. леев. [↑](#footnote-ref-11)
12. Постановление Правительства №1404 от 10.12.2008. [↑](#footnote-ref-12)
13. П.15 Постановления Правительства №1404 от 10.12.2008. [↑](#footnote-ref-13)
14. П.2 Постановления Правительства №1380 от 10.12.2007 „Об утверждении Положения о деятельности рабочей группы по закупкам ” *(далее – Положения о деятельности рабочей группы по закупкам).* [↑](#footnote-ref-14)
15. П.5 Постановления Правительства №1380 от 10.12.2007. [↑](#footnote-ref-15)
16. Закон о государственных закупках. [↑](#footnote-ref-16)
17. Постановление Правительства №763 от 11.10.2012 „Об утверждении Стандартной документации для проведения государственных закупок товаров и услуг” и Постановление Правительства №1121 от 10.12.2010 „Об утверждении Стандартной документации для проведения государственных закупок товаров и услуг”. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ст.59 (1) Закона о государственных закупках. [↑](#footnote-ref-18)
19. Закон о медицинских изделиях №92 от 26.04.2012 *(далее- Закон №92 от 26.04.2012).* [↑](#footnote-ref-19)
20. Ст.14 Закона о государственных закупках. [↑](#footnote-ref-20)
21. Постановление Правительства №1404 от 10.12.2008. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ст.26 (4) Закона о государственных закупках. [↑](#footnote-ref-22)
23. Постановление Правительства №168 от 11.03.2014 „Об утверждении Программы распределения средств дорожного фонда на 2014 год”. [↑](#footnote-ref-23)
24. Ст.44 Закона о государственных закупках. [↑](#footnote-ref-24)
25. Постановление Правительства №834 от 13.09.2010. [↑](#footnote-ref-25)
26. Ст.59 (1) Закона о государственных закупках. [↑](#footnote-ref-26)
27. П.119 c) Постановления Правительства №834 от 13.09.2010 и п.5.5.4 a) Постановления Правительства №1121 от 10.12.2010. [↑](#footnote-ref-27)
28. П.12 (c) Положения о деятельности рабочей группы по закупкам. [↑](#footnote-ref-28)
29. П.118 Постановления Правительства №834 от 13.09.2010. [↑](#footnote-ref-29)
30. Ст.42 alin.(9) Закона о государственных закупках. [↑](#footnote-ref-30)
31. Ст.69 Закона о государственных закупках. [↑](#footnote-ref-31)
32. Ст.53 Закона о государственных закупках. [↑](#footnote-ref-32)
33. П.26 Постановления Правительства №1407 от 10.12.2008 „Об утверждении Положения об осуществлении государственных закупок из одного источника”. [↑](#footnote-ref-33)
34. П.15 Постановления Правительства №148 от 14.02.2008 „Об утверждении Положения о государственных закупках небольшой стоимости ” *(далее – Постановление Правительства №148 от 14.02.2008).* [↑](#footnote-ref-34)
35. П.11 Постановления Правительства №148 от 14.02.2008. [↑](#footnote-ref-35)
36. П.25 Постановления Правительства №148 от 14.02.2008. [↑](#footnote-ref-36)
37. Закон о качестве в строительстве №721–XIII от 02.02.1996. [↑](#footnote-ref-37)
38. Ст.4 (3) Закона о государственных закупках. [↑](#footnote-ref-38)
39. Ст.69 (5) Закона о государственных закупках. [↑](#footnote-ref-39)
40. Постановление Правительства №763 от 11.10.2012 „Об утверждении Стандартной документации для проведения государственных закупок товаров и услуг ” и Постановление Правительства №1121 от 10.12.2010 „Об утверждении Стандартной документации для проведения государственных закупок товаров и услуг”. [↑](#footnote-ref-40)
41. Постановление Правительства №763 от 11.10.2012 „Об утверждении Стандартной документации для проведения государственных закупок товаров и услуг”. [↑](#footnote-ref-41)
42. Ст.55 (2) Закона о бюджетной системе и бюджетном процессе №847–XIII от 24.05.1996 *(далее – Закон №847–XIII от 24.05.1996).* [↑](#footnote-ref-42)
43. Закон о государственном бюджете на 2015 год №72 от 12.04.2015. [↑](#footnote-ref-43)
44. Постановление Правительства №1471 от 24.12.2007 „Об утверждении Стратегии развития системы здравоохранения в период 2008-2017 гг.”; [↑](#footnote-ref-44)
45. Постановление Правительства №958 от 17.11.2014 „О порядке распределения финансовых средств для частичной компенсации убытков сельскохозяйственных производителей в связи с приостановлением экспорта”. [↑](#footnote-ref-45)
46. Постановление Правительства №651 от 13.08.2014 „О внесении изменений в Постановление Правительства № 983 от 22 декабря 2012 г.”; Постановление Правительства №1031 от 30.12.2014 „О внесении изменений в Постановление Правительства № 983 от 22 декабря 2012 г.”. [↑](#footnote-ref-46)
47. Утверждена Постановлением Счетной палаты №57 от 08.12.2014; [↑](#footnote-ref-47)
48. Утверждена Постановлением Счетной палаты №37 от 17.06.2010. [↑](#footnote-ref-48)
49. Ст.7 (1) h) Закона №92 от 26.04.2012. [↑](#footnote-ref-49)