



DECIZIE nr. 5/2  
din iunie 2021

Proiect

Cu privire la implementarea proiectului-pilot  
de organizare a alimentației copiilor și elevilor  
în instituțiile de învățământ general din raionul Strășeni

În temeiul Hotărârii Curții de Conturi a Republicii Moldova nr. 79/2020 cu privire la aprobarea Raportului auditului conformității asupra alimentației copiilor în instituțiile de învățământ preșcolar și școlar, art. 43, art. 46 ale Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală, cu modificările și completările ulterioare, examinând Raportul cu privire la implementarea proiectului-pilot de organizare a alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general din raionul Strășeni, Consiliul raional DECIDE:

1. Se ia act de Raportul cu privire la implementarea proiectului-pilot de organizare a alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general din raionul Strășeni, se anexează.

2. Se stabilește că în perioada monitorizării implementării proiectului-pilot de organizare a alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general din raionul Strășeni s-au înregistrat neconformități, care afectează grav procesul de alimentație și bugetul raional.

3. Consiliul raional Strășeni:

- apreciază negativ implementarea proiectul-pilot de organizare a alimentației copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general prin achiziția de servicii sociale de alimentație lansat în raionul Strășeni la propunerea Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1260/2018 cu privire la aprobarea proiectului-pilot de organizare a alimentației copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general;

- consideră inoportună implementarea în continuare a proiectului și propune Guvernului Republicii Moldova abrogarea Hotărârii nominalizate.

4. Se desemnează responsabili de executarea prevederilor prezentei decizii șeful Direcției generale educație și cultură, vicepreședintele raionului.

5. Controlul asupra executării prevederilor prezentei decizii se pune în seama președintelui raionului (P. Tamaciuc).

6. Prezenta decizie intră în vigoare la data includerii în Registrul de stat al actelor locale.

Președinte al ședinței,

Contrasemnat:

Secretar al Consiliului raional,

Nina RUSU

## RAPORT

### **general de evaluare a implementării proiectului-pilot de organizare a alimentației copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general din raionul Strășeni**

Raportul este elaborat în baza următoarelor documente:

- *Raportul Agenției Achiziții Publice NR.29/259-347 din 17.04.2020.*
- *Raportul generalizat al Ministerului Educației Culturii și Cercetării.*
  - *Raportul Curții de Conturi a auditului conformității asupra alimentației copiilor în instituțiile de învățământ preșcolar și școlar din 24.12.2020.*
  - *Raportul Inspecției Financiare asupra rezultatelor efectuării controlului de contrapunere la Direcția Învățământ a Consiliului Raional Strășeni din 30.04.2021.*
- *Ordonanța Centrului Național Anticorupție din 08.10.2020.*
- *Petiția colectivă a unui grup de cetățeni din mun. Strășeni.*
- *Rezultatele Grupului de lucru pentru monitorizarea implementării proiectului-pilot și organizării alimentației de către prestatorul de servicii sociale de alimentație (mai-iunie 2019). Dispoziția nr. 94 din 25.04.2019.*
- *Rezultatele Comisiei de evaluare a implementării proiectului-pilot de organizare a alimentației copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general din raion (februarie-iunie 2021). Dispoziția nr.12 din 17.02.2021.*
- *Demersurile primarilor și a șefilor instituțiilor de educație timpurie.*

Guvernul Republicii Moldova, la propunerea Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, adoptă la data de 19 decembrie 2018 Hotărârea de Guvern nr. 1260 "Cu privire la aprobarea proiectului-pilot de organizare a alimentației copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general". Este lansat un nou proiect la nivel raional, în perspectiva externalizării, după un an de pilotare, în întreaga țară. Guvernul aprobă Hotărârea în lipsa unui studiu de fezabilitate, fără a fundamenta beneficiile economice, operaționale și sociale ale proiectului, și nu a indicat modul de eliminare a mai multor riscuri constatate la acest proiect comportând riscuri de sustenabilitate bugetară.

La inițierea proiectului-pilot, nici APL din raionul Strășeni și nici Ministerul Finanțelor nu au determinat valoarea reală a cheltuielilor aferente serviciilor de alimentare a copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general din raionul Strășeni, care să includă: cheltuielile suportate pentru procurarea alimentelor, valoarea cheltuielilor salariale și a contribuțiilor obligatorii ale persoanelor implicate în proces, valoarea cheltuielilor pentru servicii (apă și canalizare, energie electrică, energie termică, gaze naturale), valoarea amortizării/uzurii mijloacelor fixe și a bunurilor imobiliare utilizate, modul de includere în cost a TVA/calculare a TVA, în cazul prestării serviciului de instituția publică și de un agent economic. De menționat că autoritatea contractantă, fiind instituție bugetară, nu este plătitoare de TVA, iar la livrarea unor servicii procurate cu TVA, o include în costul serviciului, fără ca cumpărătorul să aibă dreptul la deducerea TVA, ceea ce cauzează majorarea valorii serviciilor prestate. Nu au fost organizate dezbateri publice și consultări cu autoritățile publice locale, instituțiile de învățământ, părinți, astfel fiind încălcate mai multe principii printre care și cel al autonomiei locale. Consiliul raional

Strășeni și primăriile din raion au fost selectate pentru implementarea proiectului fără a fi consultate în prealabil, ceea ce a dus la apariția unor probleme pe care Guvernul nu le-a prevăzut cum ar fi, transmiterea imobililor în comodat, plata chiriei, a serviciilor comunale, transmiterea utilajelor, raportul dintre administrația instituțiilor beneficiare, Consiliul raional și agentul economic, instituția ce va elabora meniul, atribuțiile asistentului medical, paza încăperilor, plata TVA ș.a.

## **Probleme apărute în procesul de implementare**

### **1. Procedura de achiziții publice**

În cadrul monitorizării realizate de Agenția Achiziții Publice s-a constatat că procedura de achiziție a fost desfășurată cu abateri grave de la prevederile legale, înregistrându-se următoarele încălcări: Neîmpărțirea contractului de achiziție pe loturi - gruparea după localități din apropiere și/sau după tipul serviciului de alimentare acordat, ceea ce ar fi permis asigurarea unei concurențe reale și implicarea în cadrul proiectului-pilot a mai multor agenți economici naționali/locali; stabilirea în cadrul criteriului de atribuire raport calitate-preț a unor factori de evaluare și a metodologiei de punctare care nu pot fi cuantificați, aceștia la rândul lor ducând la imposibilitatea de apreciere obiectivă a ofertelor și de acordare a punctajului.

Drept exemplu, pentru factorul de evaluare „investiția în dotarea tehnică”, urmare a evaluării în prealabil a necesităților, autoritatea contractantă trebuia să indice expres în documentația de atribuire dotările și lucrările de reparații ce urmează a fi efectuate de către agentul economic. În lipsa necesităților stabilite și descrierea exactă și completă a obiectului achiziției, procedura de atribuire a contractului de achiziție nu putea fi inițiată, aceasta fiind regulă de bază și condiție obligatorie prevăzută de legislația din domeniul achizițiilor publice.

Referitor la factorul de evaluare „numărul personalului calificat”, este de menționat că autoritatea contractantă urma să indice un nivel minim de personal care urmează a fi implicat în executarea contractului de achiziție, reieșind din normele prevăzute la momentul eliberării autorizațiilor pentru blocurile alimentare care urmau a fi utilizate.

Întocmirea greșită a documentației de atribuire creează obstacole în procesul de înțelegere a obiectului achiziției, de evaluare și atribuire a contractelor.

Reieșind din cele menționate, procedura de achiziție urma a fi anulată de autoritatea contractantă, conform prevederilor art. 71 alin. (1) lit. g) al Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice pe motivul „existenței abaterilor grave de la prevederile legale care afectează rezultatul procedurii de atribuire sau face imposibilă încheierea contractului.

Atribuirea contractului de achiziții publice unui ofertant necalificat, fiind constatate următoarele încălcări:

1. În cadrul procedurii de achiziție publică oferta a fost prezentată de către „Pontem” UAB (Republica Lituania) ca fiind ofertantul cu care urma a fi încheiat contractul, iar „Pontem.X” SRL (Republica Moldova) fiind menționat în calitate de subcontractant. Prezentarea în cadrul ofertei a documentelor a doi operatori economici „Pontem” UAB (Republica Lituania) și „Pontem.X” SRL (Republica Moldova), semnate electronic doar de către „Pontem.X” SRL atrage după sine respingerea necondiționată a ofertei. Conform DUAE se declară că „Pontem.X” SRL este subcontractant, iar conform formularului F3.4 se declară lipsa unei asocieri. Astfel, în lipsa unei oferte comune, „Pontem” UAB trebuia să îndeplinească toate cerințele de calificare stabilite și să semneze electronic oferta și documentele aferente, fapt nerespectat. Mai mult ca atât, toate documentele ce constituie oferta, inclusiv oferta financiară și, în final, contractul de

achiziții publice au fost semnate olograf de către președintele consiliului de administrare al „Pontem” UAB Irmantas Norkus, deși extrasul din Registrul persoanelor juridice din 28.01.2019 al „Pontem” UAB precizează că directorul companiei este Donatas Garbauskas. Mai mult, pct. 7.1 din extras indică expres că persoana juridică este reprezentată de către director. Atât la momentul prezentării ofertei, cât și la momentul semnării contractului de achiziții publice nu a fost prezentată nici o împuternicire pentru persoana care a semnat documentele ce constituie oferta și pentru semnarea contractului de achiziție. Raporturilor juridice dintre persoanele juridice li se aplică dispozițiile legale cu privire la reprezentare și mandate. Nerespectarea acestor reguli duce la nulitatea actelor ju-ridice în condițiile prevăzute de Codul Civil;

2. Lipsa acordului de subcontractare a serviciilor de alimentare cu specificarea expresă a obligațiilor și părților din contract ce urmează a fi executate de către fiecare operator economic în parte;

3. Lipsa documentelor doveditoare referitor la disponibilitatea de bani lichizi sau capital circulant, de resurse creditare sau alte mijloace financiare în mărime de cel puțin 4 595 000 lei;

4. Lipsa graficului/planului de organizare a serviciului de catering – ceea ce determină imposibilitatea de determinare a modalității de organizare a alimentării copiilor și elevilor;

5. Planul de investiții propus de ofertant constă dintr-o declarație a acestuia de a investi suma de 4 milioane lei, fără precizarea utilajelor propuse, performanța acestora, lucrărilor de reparație ce urmează a fi efectuate, perioada de realizare sau valoarea acestora etc. Mai mult, nici contractul de achiziție semnat nu conține detaliile respective, suma și modul de realizare al acestora;

6. Lipsa subcontractanților pentru realizarea lucrărilor de reparație ce urmează a fi realizate în grădinițe, gimnazii și licee, or operatorul economic este specializat în prestarea serviciilor de alimentare și nu în executarea lucrărilor.

Astfel, autoritatea contractantă era obligată să respingă oferta depusă și conform art. 71 alin. (1) lit. c) și d) liniuța unu și liniuța trei ale Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice să anuleze, din proprie inițiativă, procedura de achiziție pe motiv că *„niciunul dintre ofertanți nu a întrunit condițiile de calificare prevăzute în documentația de atribuire, au fost depuse numai oferte care sânt neadecvate, inacceptabile sau neconforme și nu au fost elaborate și prezentate în conformitate cu cerințele cuprinse în documentația de atribuire”*.

Garanția de bună execuție a contractului de achiziție prezentată conform contractului de asigurare facultativă de răspundere contractuală nr. 59/19 din 25.04.2019 încheiat între „Pontem” UAB și „Asterra Grup” S.A. a fost depusă după semnarea contractului de achiziție nr. 2 din 29.03.2019, contrar prevederilor legislației care specifică că aceasta se prezintă la momentul semnării contractului de achiziție, iar neprezentarea acesteia constituie temei de respingere a ofertei și reținere a garanției pentru ofertă. Totodată, garanția are un termen de valabilitate de un an, deși contractul de achiziție este încheiat pe un termen de 5 ani, iar cuantumul acesteia este mai mic de 3% din valoarea contractului de achiziție. De asemenea, contractul de asigurare urma a fi încheiat trilateral, or Aparatul președintelui raionului Strășeni este beneficiarul, iar pct. 1.1 din contract specifică că la producerea riscului asigurat, despăgubirea se va achita asiguratului „Pontem” UAB. Respectiv, nu este clar cum se va reține garanția respectivă în caz de nerespectare a prevederilor contractuale. În asemenea situație constatăm de fapt lipsa garanției de bună execuție în sensul prevăzut de legea care guvernează modul de încheiere a contractelor de achiziții publice, punând în imposibilitate autoritatea contractantă de a beneficia de această garanție.

Potrivit datelor din documentația de atribuire, valoarea estimată de către autoritatea contractantă constituie 116 109 500 lei, iar oferta prezentată de către „Pontem” UAB este în valoare de 150 783 531,27 lei fără TVA. Argumentele prezentate de ofertant nu justifică temeinic prezentarea unui preț cu 29,9% mai mare decât valoarea estimată a achiziției. Prin urmare, procedura de achiziție trebuia anulată de către autoritatea contractantă, din proprie inițiativă, conform prevederilor art. 71 alin. (1) lit. d) liniuța patru al Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice pe motiv că a fost depusă oferta care *„conține, în propunerea financiară, prețuri care nu sânt un rezultat al liberei concurențe și care nu sânt justificate temeinic”*.

Totodată, reieșind din faptul că valoarea ofertei „Pontem” UAB depășește cu 29,9% valoarea achiziției, iar o ofertă al cărei preț depășește bugetul autorității contractante, stabilit și documentat înainte de inițierea procedurii de achiziție publică reprezintă o ofertă inacceptabilă, respectiv, autoritatea contractantă urma să o respingă. Astfel, potrivit prevederilor art. 71 alin. (1) lit. d) liniuța unu și liniuța opt ale Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice, autoritatea contractantă, din proprie inițiativă, trebuia să anuleze procedura de achiziție pe motivul *„prezentării ofertelor neadecvate, inacceptabile sau neconforme”*, și respectiv, pe motiv că *„prin valoarea inclusă în propunerea financiară, depășesc valoarea fondurilor alocate pentru îndeplinirea contractului de achiziții publice”*. În asemenea condiții, având în vedere faptul că bugetul autorității contractante a fost calculat reieșind din necesitățile reale ale acesteia pentru alimentarea copiilor, încheierea unui contract de achiziții publice cu încălcarea prevederilor menționate supra, precum și a prevederilor Legii nr. 181/2014 privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale care prevede că asumarea angajamentelor de către autoritățile/instituțiile bugetare se permite doar în scopurile și în limitele alocațiilor bugetare, reprezintă o încălcare gravă, prejudiciind în acest fel bugetul autorității contractante/beneficiarilor.

Așa dar, în cadrul monitorizării realizate a procedurii de atribuire a contractului de achiziție, Agenția a constatat mai multe abateri grave de la prevederile legislației din domeniul achizițiilor publice, abateri care în final viciază rezultatul procedurii de atribuire a contractului de achiziții, angajând astfel banul public în cadrul unui contract pasibil de anulare.

## **2. Executarea contractului**

Potrivit Anexei nr.1 la Contractul de achiziție semnat, valoarea serviciilor prestate în anul 2019 (9 luni) a constituit *20,7 mil. lei*. Totodată, agentul economic a livrat servicii în valoare totală **de 21,1 mil. lei**, ceea ce este cu *0,4 mil. lei* mai mult decât prevederile contractului.

Alocațiile planificate și cele executate (cheltuielile efective) pentru alimentarea copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general din raionul Strășeni au constituit: în anul 2019 – *31,1 mil. lei* (alocații precizate) și, respectiv, *29,5 mil. lei* (cheltuieli efective), ceea ce este mai mult cu *4,9 mil. lei* (plan precizat) și, respectiv, cu *6,7 mil. lei* (cheltuieli efective) decât în anul 2018, una din explicații fiind majorarea salariului personalului blocurilor alimentare din instituțiile de învățământ. Ceea ce reprezintă un fals. Personalul blocurilor alimentare a fost remunerat cu salarii mai mici decât cel stabilit prin Legea nr.270/2018; nu a fost achitat sporul pentru performanță și pentru condiții speciale, din care cauză au demisionat 20 de persoane, ceea ce a dus la închiderea temporară a mai multor grădinițe din cauza suspendării procesului de alimentare, încălcare gravă a contractului.

Analiza valorii serviciilor de alimentare livrate în anul 2019 în funcție de numărul de zile/copii și a normativului financiar per copil/elev/zi pentru procurarea alimentelor, aprobat prin

cadrul normativ, a stabilit că valoarea serviciilor de alimentare urma să constituie *14,9 mil. lei*, sau cu *6,2 mil. lei* mai puțin decât a facturat agentul economic.

Potrivit actelor de prestare a serviciilor, anexate la facturile fiscale emise de către agentul economic, valoarea serviciului include și un adaos de 29,9% din suma calculată în funcție de numărul de zile/copil/elev frecventate și normativul financiar aprobat, care în anul bugetar încheiat a constituit *4,5 mil. lei*, precum și în 7 perioade (lunile mai-noiembrie) la serviciile livrate a fost aplicată și TVA de 10% în valoare totală de *1,3 mil. lei*, iar în luna aprilie și în luna noiembrie, TVA în valoare de *0,4 mil. lei*, a fost inclusă în valoarea livrărilor, fiind indicată numai în Actele de primire-predare a serviciilor.

Agentul economic își desfășoară activitatea utilizând blocurile alimentare, cantinele și depozitele pentru păstrarea produselor alimentare ale instituțiilor de învățământ preșcolar și preuniversitar transmise acestuia în locațiune.

Potrivit prevederilor capitolului 7 din Contract, *prestatorul se obligă să doteze cantinele instituțiilor de învățământ cu utilaj și echipament necesar bunei funcționări, precum și de a asigura reparația spațiilor destinate cantinelor instituțiilor de învățământ*. Însă, nu a fost întocmit și coordonat cu beneficiarul un plan de dotare/reparație, unde ar fi indicată instituția de învățământ, perioada de efectuare a reparației/dotării, suma acestora, ce se va întâmpla cu utilajul procurat după încetarea contractului – va fi transmis beneficiarului sau nu etc.

Agentul economic informează că în 2019 a făcut investiții în valoare de cca 2,2 milioane lei în dotarea și organizarea procesului de alimentație și executarea calitativă a contractului de achiziție. Urmare a informațiilor prezentate se constată că acestea sunt incomplete, cu caracter general, ceea ce nu asigură o informare corespunzătoare cu privire la etapa de implementare a angajamentelor asumate de către prestatorul de servicii în conformitate cu prevederile contractului de achiziții publice încheiat.

Deși agentul economic a transmis o listă cu investițiile efectuate (reparații capitale și curente ale blocurilor alimentare, procurarea veselei pentru cantine etc.), la Consiliul Raional Strășeni nu a prezentat documente confirmative, cum ar fi acte de recepție finală a reparațiilor capitale. Potrivit datelor din Declarația cu privire la impozitul pe venit pentru anul 2019 (Forma VEN 12) prezentată de către agentul economic, acesta a declarat cheltuieli aferente reparației mijloacelor fixe utilizate conform contractului de arendă (locațiune) în sumă de 848,1 mii lei, precum și achitarea la 5 persoane a sumei de 193,7 mii lei (sursa de venit FOL), venituri obținute de către persoanele fizice care nu desfășoară activitate de întreprinzător de la transmiterea în posesie și/sau folosință (locațiune, arendă, uzufruct) a proprietății mobiliare și imobiliare. Acest fapt denotă că blocurile alimentare ale instituțiilor de învățământ din raionul Strășeni nu sunt unicele imobile preluate în locațiune în care agentul economic putea să efectueze lucrări de reparație.

Serviciile de alimentare sunt prestate în 66 instituții de învățământ, dintre care: 41 de instituții de educație timpurie și 25 de instituții de învățământ preuniversitar. Potrivit prevederilor pct. 9 din Hotărârea Guvernului nr. 1260/2018, AAPL de nivelul I din raionul Strășeni li s-a recomandat transmiterea în comodat APL de nivelul II a blocurilor alimentare și a depozitelor pentru păstrarea produselor alimentare din instituțiile de educație timpurie.

Astfel, Consiliul raional Strășeni a transmis în locațiune agentului economic imobile cu suprafața totală de 2 937,65 m<sup>2</sup> și bunuri materiale (utilaje și materiale din dotarea cantinelor) în valoare de 2 960,2 mii lei. De menționat că, până la sfârșitul anului 2019, 5 APL de nivelul I nu și-au dat acordul de sublocațiune a bunurilor imobile ce aparțin la 18 instituții de învățământ, cu suprafața totală de 1 784,99 m<sup>2</sup>, și a bunurilor materiale în valoare de 2 201,5 mii lei, care sunt utilizate de agentul economic pentru prestarea serviciului de alimentare a copiilor și elevilor. În

anul 2019, acesta a achitat pentru locațiune 735,2 mii lei, din care: 220,6 mii lei – pentru locațiunea bunurilor imobile, și 514,6 mii lei – pentru locațiunea bunurilor materiale. La rândul său, Consiliul raional nu a repartizat AAPL de nivelul I aceste mijloace, ci le-a direcționat pentru achitarea serviciilor de alimentare. De asemenea, agentul economic a achitat plata pentru serviciile comunale (energia electrică, gaze naturale, apa și canalizarea) utilizate, în anul 2019 suma achitată constituind *0,9 mil. lei*, care au fost repartizate ulterior proprietarilor de imobile. De menționat că APL de nivelul I care nu au transmis bunurile imobile Consiliului raional nu achita plata pentru chirie, surse care fac parte din bugetul pentru alimentație.

Ținem să menționăm că Ministerul Educației, Culturii și Cercetării a prezentat Raportul generalizat privind modul de organizare a alimentației copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general din r-nul Strășeni, în care a indicat mai multe probleme în derularea proiectului-pilot, cum ar fi:

- în unele instituții, personalul blocurilor alimentare a fost remunerat cu salarii mai mici decât cel stabilit prin Legea nr.270/2018; nu a fost achitat sporul pentru performanță și pentru condiții speciale, din care cauză au demisionat 20 de persoane;

- mai multe zile la rând agentul economic nu a avut personal (bucătari) la pregătirea bucatelor, instituțiile de învățământ fiind nevoite să sisteze activitatea sau să soluționeze în mod autonom situația creată, agentul economic neputând-o rezolva, precum și nu răspundea la apelurile telefonice;

- nu este clar cine asigură integritatea bunurilor transmise în locațiune agentului economic;

- potrivit prevederilor cadrului normativ, în instituțiile de învățământ este creată comisia de triere. Fără aprecierea bucatelor finite și fără mențiunea respectivă în registrul de triaj al produselor culinare finite pe fiecare fel de bucate se interzice distribuirea bucatelor finite. Însă, contractul de achiziție a serviciilor sociale de alimentare a elevilor semnat nu conține prevederi cu referire la comisia de triere, astfel nefiind clar cine monitorizează calitatea bucatelor finite repartizate elevilor. Persoanele responsabile de alimentarea copiilor/elevilor din instituția de învățământ (directorul și asistentul medical) nu au acces la blocurile alimentare, nefiind clar care este responsabilitatea acestora.

S-a constatat că autoritatea contractantă, fosta conducere a raionului și a Direcției Învățământ nu au urmărit corespunzător executarea conformă a contractului de achiziții publice. Totodată, dotările și reparațiile efectuate de operatorul economic sunt efectuate la latitudinea acestuia, or după cum s-a menționat mai sus, autoritatea contractantă nu a evaluat în prealabil necesitățile beneficiarilor prioritizându-le după gradul de urgență. Mai mult decât atât, au fost înregistrate plângeri din partea beneficiarilor referitor la nivelul de implementare a contractului de achiziție contrar declarațiilor autorității contractante despre executarea conformă și calitativă a acestuia. Măsurile de verificare și înlăturare efectuate de fosta administrație erau superficiale iar rapoartele incomplete și parțiale, agentul economic fiind direct protejat de către semnatarii contractului. Fapt ce a cauzat interpretarea eronată a procesului de alimentație creându-se impresia de implementare reușită, or rapoartele menționate mai sus demonstrează contrariul.

Astfel, în rezultatul examinării rapoartelor instituțiilor vizate mai sus s-a constatat că proiectul-pilot de organizare a alimentației copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general prezintă mai multe neajunsuri și riscuri constatate atât în partea ce ține de desfășurarea procedurii de achiziție, cât și în partea ce ține de implementarea conformă a contractului. În forma actuală, aplicarea noului model de organizare a alimentației la nivel de țară, pe un termen de 5 ani, conține unele riscuri atât pentru beneficiarii finali ai acestui proiect, cât și pentru autoritățile contractante.

### 3. Probleme economice

Sursele de acoperire a costurilor proiectului-pilot sunt următoarele:

1. Transferurile cu destinație specială alocate din bugetul de stat;
2. Taxa de întreținere în instituțiile de educație preșcolară/contribuția părinților pentru alimentație;
3. Plata de la аренда încăperilor și utilajului (instituțiile din mun. Strășeni și s. Căpriană nu achită chiria, pierderile Consiliului raional fiind de 1,5 milioane în 5 ani);
4. Bugetul raionului – achitarea TVA (30 milioane în 5 ani);
5. Bugetul raionului – au fost instituite 3 unități de contabil pentru serviciile de alimentație a copiilor (1,5 milioane în 5 ani).

Conform calculelor estimative a Consiliului raional, suma anuală pentru achitarea serviciilor de alimentație conform normelor stabilite de legislație constituie 29663,5 mii lei, mijloace planificate în buget, fără Taxa pe valoare adăugată, însă în contract au fost prevăzute mijloace financiare în sumă de 36188,1 mii lei, inclusiv cu Taxa pe valoare adăugată.

În contextul celor menționate și reieșind din prevederile legislației în vigoare, prestatorul fiind plătitor de TVA, suntem impuși să ne onorăm obligațiunea prevăzută în contract, anual fiind necesare suplimentar 6500,0 mii lei. Astfel, bugetul consiliului raional va avea pierderi de 30 000, mii lei pe perioada de cinci ani a implementării proiectului pilot.

Pentru colectarea banilor din plata pentru alimentație achitată de părinți, Direcția Învățământ a creat trei noi funcții de contabil la fel salarizați din bugetul raional, cheltuielile fiind de 300 mii lei anual.

Sumele obținute în urma dării în chirie a blocurilor alimentare este inclusă în suma totală preconizată pentru alimentație, mai multe primării inclusiv municipiul Strășeni nu au transmis blocurile alimentare către consiliul raional ceea ce duce la neîncasarea plății chiriei de la agentul economic și la ratarea veniturilor în sumă de 270 197 lei în perioada 2019-2020.

Până la implementarea proiectului Taxa pe valoare adăugată era inclusă în costul normei de alimentație. La fel, mijloacele financiare nevalorificate de la alimentația copiilor în instituțiile preșcolare erau utilizate de autoritățile publice locale de primul nivel în alte scopuri în aceeași instituție pe când după implementarea proiectului urmează a fi modificată Legea bugetului de stat pentru direcționare de la nivelul II la nivelul I.

În comparație cu perioada precedentă, de până la 1 aprilie 2019, costurile pentru alimentație au crescut considerabil. În anul 2017 pentru servicii de alimentație a copiilor și elevilor în toate instituțiile de învățământ au fost planificate transferuri cu destinație specială în sumă totală de 22697,5 mii lei. Pe perioada anului de gestiune au fost efectuate cheltuieli în sumă de 20568,5 mii lei sau cu 2189,0 mii lei mai puțin, reieșind din frecvența înregistrată dintre care: 1599,7 mii lei în instituțiile preșcolare, 489,2 mii lei în gimnazii și 100,1 mii lei în licee. Norma de alimentație în grădinițe a constituit 23,25 lei, iar în școli 7,80 lei.

Conform Raportului pentru anul 2018 privind executarea bugetului pentru cheltuielile de alimentație a copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ preșcolar și școlar au fost prevăzute mijloace financiare în sumă de 26143,2 mii lei. De facto, reieșind din situația reală s-au executat 22468,9 mii lei sau cu 3674,3 mii lei mai puțin, dintre care: 2597,8 mii lei în instituțiile preșcolare, 766,5 mii lei în gimnazii și 308,8 mii lei în licee. Norma de alimentație a constituit 26,25 lei pentru grădinițe și 8,80 lei pentru școli.



Atât în anul 2017, cât și în 2018, transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat au fost alocate integral, respectiv suma mijloacelor financiare economisite au rămas în gestiunea instituțiilor. După implementarea proiectului-pilot, instituțiile nu mai pot gestiona economiile, astfel bugetele acestora fiind lipsite de posibile economii.

Menționăm că serviciile comunale necesare funcționării blocurilor alimentare (energia electrică, termică, gaz, apă și canalizare, evacuarea deșeurilor) nu au fost separate de la unele instituții, respectiv, acestea se confruntă cu situația de a achita utilitățile din bugetele localităților. Inclusiv, unele instituții au menționat despre lipsa detergentilor, dezinfectanților necesari păstrării curățeniei. Prin urmare, neachitarea utilităților de către agentul economic, prejudiciază bugetul contrar prevederilor contractului și al conceptului proiectului-pilot.

#### **4. Investiții, dotări, reparații**

Conform contractului prestatorul se obligă în punctual 7.1 litera e) să doteze cantinele instituțiilor de învățământ cu utilajul și echipamentul necesar bunei funcționări, precum și de a asigura reparația spațiilor destinate cantinelor instituțiilor de învățământ. În urma verificărilor efectuate de către Consiliul raional în perioada 2019-2021 s-a constatat că antreprenorul nu și-a onorat obligațiunile contractuale. Urmare a necesităților stabilite de instituțiile de învățământ, „Pontem” UAB trebuia să efectueze lucrările de reparații, iar instituțiile beneficiare să le recepționeze. Menționăm că orice reparații efectuate, curente sau capitale, necesită un act de recepție la terminarea lucrărilor, prin care se declară că se acceptă și se preia lucrarea definitivă și că aceasta poate fi dată în folosință, executantul asumându-și, totodată, pentru lucrările executate răspunderea prevăzută de legislație. Reparații curente nu au fost efectuate în nici o cantină cu unele excepții unde au fost doar văruiți pereții. În majoritatea blocurilor alimentare reparația curentă a fost făcută de administrația instituției din resurse proprii. Conform proceselor verbale întocmite de comisia de control, unele cantine sunt într-o situație igienico-sanitară precară punând în pericol sănătatea copiilor. Astfel, majoritatea cantinelor nu au mai fost reparate din 2018. La fel, comisia a depistat lipsa echipamentelor (cuptoare, mașini electrice de tocat carne ș.a.) precum și a veselei și ustensilelor (crațițe, tocătoare, cuțite, răzătoare ș.a) în unele cazuri ustensilele lipsă fiind aduse de acasă de către bucătari. În perioada 2019-2021 agentul economic, cu excepția Gimnaziului ”M. Viteazul” și a Liceului Teoretic ”M. Eminescu” din mun. Strășeni, nu a întreprins nimic pentru a îmbunătăți baza tehnico-materială și condițiile pentru desfășurarea normală a procesului de alimentație așa cum prevăd clauzele contractului.

#### **5. Personalul, activitatea cantinelor**

Societatea privată pe acțiuni UAB „PONTEM” în activitatea sa de prestare a serviciilor de alimentație în raionul Strășeni admite abateri grave de la stipulările contractuale încheiate între părți. Se înregistrează nemulțumiri din partea administrațiilor instituțiilor de învățământ și a părinților ce țin de organizarea alimentației, asigurarea cu cadre de specialitate la blocurile alimentare și a fluctuației mare a personalului din considerentele salariilor mici. La data de 11 mai 2021, la Gimnaziul Bucovăț, nu au fost livrate produsele necesare preparării bucatelor pentru elevi. Bucătarul a adus de acasă 3 kg de cartofi, 1 pachet de orez și paste de tomate pentru a putea prepara supă de orez cu legume. Produsele alimentare care urmau să fie livrate pe data de 10 mai au ajuns abia pe data de 11 la amiază după ce copii au luat masa, dar facturile a fost prezentată cu data de 10. În perioada 29.01.2020-12.02.2020 în Grădinița Nr. 2 din s. Vorniceni nu a fost bucătar. Astfel, serviciile de alimentație și anume pregătirea și distribuirea bucatelor a fost lăsată totalmente pe seama administrației instituției. Agentul economic nu a întreprins

măsurile necesare pentru a rezolva problema și nici nu a venit cu o explicație, astfel fiind din nou nerespectate clauzele contractului. Începând cu data de 19 aprilie și până pe 17 mai 2021 în grădinița din s. Micleușeni nu a activat cantina, alimentele fiind aduse de la Grădinița Negrești distribuite și servite în grupe de către personalul instituției, directoare, educatoare și asistenta medicală, ceea ce constituie o încălcare. Din data de 04 mai până pe 17 mai 2021 a fost suspendată activitatea grădiniței de copii din satul Lupa – Recea din cauza lipsei de bucătari.

Problema menționată se datorează faptului că personalul blocurilor alimentare a fost remunerat cu salarii mai mici decât cel stabilit prin Legea nr.270/2018, nu a fost achitat sporul pentru performanță și pentru condiții speciale, li s-au mărit atribuțiile și volumul de lucru.

Adițional, s-a constatat că bucătarii au atribuții suplimentare (efectuarea lucrărilor de reparație, completarea registrelor, depozitar, hamal, etc), ceea ce creează impedimente în prestarea conformă a serviciului de alimentare. La fel, este necesară instruirea personalului, echiparea cu vestimentație, precum și asigurarea blocurilor alimentare cu apă caldă pentru spălarea vaselor.

Din cele expuse mai sus se constată că agentul economic a încălcat clauzele contractului și conform articolului 9, litera b) contractual este pasibil de reziliere. Până în prezent antreprenorul nu a venit cu o explicație.

## 6. Meniul

Societatea privată pe acțiuni UAB „ PONTTEM ” în calitate de prestator prepară bucatele conform meniurilor elaborate de către ei. Chiar de la începutul implementării proiectului-pilot au apărut nemulțumiri din partea conducătorilor instituțiilor dar și a părinților asupra calității hranei, cu toate acestea agentul economic a continuat să alimenteze copii în baza meniurilor neconforme. Astfel, au fost trimise pe adresa Direcției Învățământ mai multe petiții ale grupurilor de părinți care reclamau, calitatea, cantitatea dar și conținutul meniurilor. Petiții ale părinților au fost depuse și la CNA și Poliție. În urma verificărilor efectuate de către comisiile raionale au fost întocmite procese verbale cu constatarea următoarelor abateri:

Insuficiența în meniu a laptelui și produselor acidolactice;

Insuficiența legumelor. Este servită doar varză și castraveți murați. Legumele proaspete, rădăcina de țelină, varza de pechin cu toate că figurează în meniu, nu sunt servite;

Cantitatea insuficientă de carne, în meniu se regăsește piept de pui și carne de vită. În urma verificărilor s-a constatat că carnea de vită este înlocuită nejustificat cu cea de pui. Astfel, copii sunt alimentați doar cu un singur fel de carne;

La compartimentul biscuiți în asortiment se servesc doar covrigi;

Din fructe proaspete la copii ajung doar mere, de cele mai multe ori de calitate inferioară;

Lipsește din meniu, dar care sunt recomandate, următoarele produse:

Carne: fileu și pulpă de curcan, carne de iepure, carne de porc degresată, carne de vițel calitate superioară.

Legume: ardei dulci, roșii, dovleac, varză roșie, praz, broccoli, conopidă, vânăță, porumb, mărar verde, țelină.

Fructe: citrice, struguri, banane, alte fructe de sezon.

Nuci și semințe: nuci, migdale, in, floarea soarelui, susan.

Lactate: chefir, iaurt.

În urma examinării conținutului meniului s-au constatat combinații nefavorabile de alimente precum și necorespunderea normelor fiziologice de proteine, lipide, glucide și calorii.

Analizând aspectul cantitativ al alimentației în mai multe grădinițe pe parcursul lunilor aprilie-iunie, s-a constatat că la unele produse este insuficiență, iar la unele exces.

### Analiza aspectului cantitativ al alimentației

Nr.	Denumirea produselor	media per. copil in zi (g)	norma la un copil (g)	deviere de la norma, +- g	cota parte (%)
1.	pâine de grâu integrală	61,92	60	1,92	<b>103,19</b>
2.	pâine secară	54,31	40	14,31	<b>135,78</b>
3.	faina de grâu	13,82	20	-6,18	<b>69,09</b>
4.	crupe și alte derivate a cerealelor integrale	72,33	35	37,33	<b>206,66</b>
5.	paste făinoase	9,90	9	0,90	<b>110,05</b>
6.	cartofi	206,53	190	16,53	<b>108,70</b>
7.	legume	164,60	200	-35,40	<b>82,30</b>
8.	leguminoase	1,74	4	-2,26	<b>43,53</b>
9.	fructe proaspete	106,22	60	46,22	<b>177,03</b>
10.	fructe uscate	1,79	10	-8,21	<b>17,89</b>
11.	produse de cofetărie	8,55	10	-1,45	<b>85,46</b>
12.	zahăr	41,12	40	1,12	<b>102,80</b>
13.	unt	17,80	20	-2,20	<b>88,98</b>
14.	ulei	8,79	9	-0,21	<b>97,62</b>
15.	ouă	13,58	30	-16,42	<b>45,26</b>
16.	lapte și produse lactate	199,78	420	-220,22	<b>47,57</b>
17.	brânză semigrasă	29,90	40	-10,10	<b>74,77</b>
18.	brânză tare	4,02	5	-0,98	<b>80,38</b>
19.	carne	68,04	100	-31,96	<b>68,04</b>
20.	Pește	25,30	45	-19,70	<b>56,23</b>
21.	smântâna (15%)	4,98	5	-0,02	<b>99,68</b>
22.	ceai	1,42	0,2	1,22	<b>109,27</b>
23.	sare iodată	2,70	1,6	1,10	<b>168,73</b>
24.	drojdie	0,10	1	-0,90	<b>9,58</b>
25.	nuci și semințe	-	7,5	-7,5	<b>0</b>
26.	mazăre conservată	2,68	-	-	-
27.	magiun	4,55	-	-	-
28.	paste de tomate	2,64	-	-	-
29.	suc	13,10	-	-	-
30.	cacao pudră	0,329	-	-	-

Conform tabelului se observă creșterea cantităților de pâine, crupe, paste făinoase, cartofi și scăderea produselor de bază cum ar fi legumele proaspete, ouăle, laptele și produsele lactate, brânzeturile, carnea, peștele, iar semințele lipsind total.

Devierile prezentate în tabel conduc la modificarea normelor calorice zilnice, a cantităților recomandate per copil care afectează calitatea alimentației.

### Concluzii

Urmare a analizei efectuate au fost înregistrate și documentate un șir de încălcări. S-a stabilit că procedura de achiziții publice pentru implementarea proiectului-pilot de organizare a alimentației copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general din r-ul Strășeni a fost desfășurată cu abateri de la cadrul legal, inclusiv au fost eludate prevederile legislației la momentul încheierii contractului de achiziții publice, iar autoritatea contractantă (conducerea raionului de la acea dată) nu a ținut cont de obiecțiile și recomandările înaintate de către Agenția Achiziții Publice prin raportul de monitorizare. În ceea ce ține de implementarea corespunzătoare a proiectului-pilot, a fost evaluată executarea neconformă a contractului de achiziții publice, iar lipsa unor clauze contractuale exhaustive oferă operatorului economic libertate de decizie în executarea acestuia, fapt confirmat de mai multe instituții-beneficiare ale proiectului.

Din punct de vedere economic proiectul nu este sustenabil, costurile fiind mărite nejustificat din contul bugetului Consiliului raional. Cheltuielile totale însumate pe 5 ani constituie 30 mil TVA, 1,5 mil. salariul a trei contabili, 1,5 mil venituri neîncasate de la plata chiriilor, precum și imposibilitatea de a utiliza economiile pentru alimentație de către fiecare instituție în parte (în cinci ani constituie aproximativ 10 mil. lei).

Din punct de vedere al investițiilor stipulate în contract, agentul economic susține că a investit 2,2 mil lei în două instituții fără a prezenta acte doveditoare, în celelalte instituții situația a rămas la nivelul anului 2018.

Procesul de alimentație prezintă mari curențe, lipsa personalului a dus la stoparea activității și închiderea pentru o anumită perioadă a mai multor grădinițe. Angajații blocurilor alimentare au salarii mai mici decât permite legea și atribuții ce depășesc competențele lor. Asistenții medicali și conducătorii din instituții în multe cazuri au restricții de acces în blocul alimentar și la documentația aferentă procesului de alimentație, dar totodată îndeplinesc unele sarcini necesare desfășurării procesului alimentar care nu intră în obligațiunile lor de serviciu. Agentul economic nu-și onorează obligația de a achita serviciile comunale în termen, ceea ce creează datorii ale Consiliului raional către primării.

În primele luni ale procesului de implementare a proiectului au apărut mai multe nemulțumiri, plângeri și petiții ale părinților în privința scăderii calității alimentației. În mare parte problemele enunțate de petiționari au fost confirmate și documentate prin procese verbale de către comisia raională. În urma examinării conținutului meniului, s-au constatat combinații nefavorabile de alimente precum și necorespunderea normelor fiziologice de proteine, lipide, glucide și calorii. S-a observat creșterea cantităților de produse ieftine (pâine, crupe, paste făinoase, cartofi) și scăderea produselor de bază mai scumpe (legumele proaspete, ouăle, laptele și produsele lactate, brânzeturile, carnea, peștele, semințele ș.a.). Astfel, prin calcularea prețului de achiziție a produselor, a costurilor de preparare și a celorlalte cheltuieli aferente procesului de pregătire a bucatelor se constată că agentul economic cheltuie în medie mai puțin de 10,8 lei pentru un copil din clasele primare și mai puțin de 26,25 pentru un copil de grădiniță pe zi, ceea ce reprezintă o încălcare gravă.

Devierile prezentate conduc la modificarea normelor calorice zilnice, a cantităților recomandate per copil care afectează calitatea alimentației și pun în pericol sănătatea copiilor.

Agentul economic urmărind scopul profitului a elaborat un meniu care prezintă mari abateri de la normă. Sunt procurate cele mai ieftine produse și servite în cantități sub normă.

Așa dar, proiectul-pilot de organizare a alimentației copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general prezintă mai multe neajunsuri și riscuri constatate atât în partea ce ține de desfășurarea procedurii de achiziție, cât și în partea ce ține de implementarea conformă a contractului de achiziții publice.

În forma sa actuală, continuarea implementării noului model de organizare a alimentației la nivel de țară, pe un termen de 5 ani, conține unele riscuri pentru beneficiarii finali ai acestui proiect.

În rezultatul analizei tuturor rapoartelor menționate mai sus, a verificărilor efectuate de noi în instituțiile de învățământ, demersurile primarilor, precum și nenumăratelor petiții ale cetățenilor s-a ajuns la concluzia că proiectul-pilot reprezintă o schemă de estorcere de bani din bugetul național și cel local, elaborată de fosta conducere a Guvernului și pusă în aplicare de către conducerea anterioară a Consiliului raional. Acest fapt a condus la scăderea calității alimentației și creșterea riscului asupra sănătății copiilor.

Solicităm Guvernului Republicii Moldova abrogarea Hotărârii nr. 1260/2018 cu privire la aprobarea proiectului-pilot de organizare a alimentației copiilor și elevilor din instituțiile de învățământ general, în rezultat, Consiliul raional va înceta implementarea proiectului-pilot și va iniția procedura legală de reziliere a contractului de achiziționare a serviciilor sociale în instituțiile de educație timpurie, primar, gimnazial și liceal din raionul Strășeni.

**Vicepreședinte al raionului**

## NOTĂ INFORMATIVĂ

### la proiectul de decizie „Cu privire la implementarea proiectului pilot de organizare a alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general din raionul Strășeni”

#### 1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului

Direcția generală educație și cultură.

#### 2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite

Proiectul de decizie a fost elaborat în temeiul Legii nr. 436/2006 cu privire la administrarea publică locală, cu modificările și completările ulterioare, Hotărârii Curții de Conturi nr. 79 din 24 decembrie 2020 cu privire la aprobarea Raportului auditului conformității asupra alimentației copiilor în instituțiile de învățământ preșcolar și școlar.

Scopul și finalitățile urmărite constau în remedierea deficiențelor constatate și implementarea recomandărilor înaintate în Raportul de audit.

#### 3. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul deciziei ”Cu privire la implementarea proiectului pilot de organizare a alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general din raionul Strășeni” stabilește că în perioada monitorizării implementării proiectului-pilot de organizare a alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general din raionul Strășeni s-au înregistrat neconformități, care afectează grav procesul de alimentație și bugetul raional.

Proiectul de decizie este însoțit de Raportul cu privire la implementarea proiectului-pilot de organizare a alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general din raionul Strășeni.

#### 4. Fundamentarea economico-financiară

Implementarea prezentului proiect nu va necesita cheltuieli din bugetul raional.

#### 5. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

Proiectul deciziei se încorporează în sistemul actelor normative în vigoare.

#### 6. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În baza celor expuse și în conformitate cu art. 32 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul deciziei ”Cu privire la implementarea proiectului pilot de organizare a alimentației copiilor și elevilor în instituțiile de învățământ general din raionul Strășeni” a fost avizat de către Serviciul juridic, vicepreședintele raionului, Direcția finanțe, Direcția generală educație și cultură, secretarul Consiliului raional.

În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul deciziei este plasat pe pagina web oficială a Consiliului raional [www.crstraseni.md](http://www.crstraseni.md) la directoriul *Transparența decizională*, secțiunea *Consultări publice ale proiectelor*.

#### 7. Consultările expertizei anticorupție

În temeiul art. 35 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, art. 28 alin. (3) din Legea integrității nr. 82/2017, proiectul a fost supus expertizei anticorupție de către autor.

Proiectul de decizie corespunde normele juridice și exclude orice element care ar favoriza corupția.

#### 8. Constatările expertizei juridice

În temeiul art. 37 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul a fost expus expertizei juridice de către Serviciul juridic, subdiviziune a Consiliului raional. Proiectul deciziei este în concordanță cu Legea nr. 436/2006 cu privire la administrarea publică locală, cu modificările și completările ulterioare. Expertiza juridică se referă numai la modalitatea de elaborare a proiectului de decizie, dar nu și asupra raportului anexat. Expertiza juridică pe raportul anexat nu poate fi efectuată, pe motiv că asupra raportului a lucrat un grup de lucru constituit prin dispoziția președintelui, iar referitor la cele constatate se vor expune membrii grupului de lucru, fapt care ține de competența și obligația acestora.

Structura și conținutul actului corespund normelor de tehnică legislativă.

Proiectul deciziei se prezintă comisiilor consultative de specialitate pentru avizare și se propune Consiliului raional pentru examinare și adoptare în ședință.

Șeful adjunct al Direcției generale educație și cultură