



PARTNERSHIP FOR
TRANSPARENCY



PĂRINȚI
SOLIDĂRI



www.viitorul.org

PRACTICI DE ORGANIZARE ȘI RAPORTARE A ACHIZIȚIILOR PUBLICE DE VALOARE MICĂ ÎN PERIOADA IULIE 2023 – IUNIE 2024.

26 septembrie 2024

Ala Revenco, directoare executivă
AO „Părinți Solidari”

Prezentarea este realizată în cadrul proiectului Creșterea integrității achizițiilor de valoare mică realizate de Direcțiile de educație din mun. Chișinău, în calitate de beneficiar de sub-grant a proiectului „Consolidarea integrității în achizițiile publice”. Proiectul este implementat de către Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”, în parteneriat cu Fondul de Parteneriat pentru Transparență (PTF). Proiectul urmărește susținerea reformelor în domeniul achizițiilor publice în Moldova, care vor spori transparența și corectitudinea achizițiilor publice prin abilitarea cetățenilor de a responsabiliza instituțiile relevante.

ÎNTRUCERE

- sunt considerate achiziții de valoare mică, dar ating sume impresionante de bani publici. Conform [Sintezei analitice a rezultatelor de audit aferente domeniului achizițiilor publice în perioada 2020 - 2021](#), Curtea de Conturi estimează valoarea achizițiilor de valoare mică realizate în anul 2020 la circa **9 miliarde lei**, în creștere cu 1,5 miliarde lei în raport cu anul 2019. Această valoare este aproape egală cu bugetul total pentru aceeași perioadă al achizițiilor publice din Republica Moldova (care nu include achizițiile de valoare mică).
- Curtea de Conturi a specificat că, cu toate că achizițiile publice de valoare mică **practic s-au egalat cu valoarea procedurilor competitive de achiziții publice**, în perioada analizată, majoritatea autorităților **nu au asigurat desfășurarea procedurilor de achiziție publică de valoare mică prin SIA „RSAP” MTender și nu le-au raportat la Agenția Achiziții Publice.**

Cadrul legal privind achizițiile publice de valoare mică

- **Legea nr. 131/2015** a fost punctul de plecare în reglementarea achizițiilor publice. Aceasta a intrat în vigoare la 1 mai 2016 se aplica contractelor de achiziții publice a căror valoare estimată, fără TVA, era egală cu sau mai mare decât următoarele praguri (fără TVA):
 - a) pentru contractele de achiziții publice de bunuri și servicii – **80 000 lei**;
 - b) pentru contractele de achiziții publice de lucrări – **100 000 lei**.
- Pentru contractele cu valori sub aceste praguri, cadrul legislativ secundar - **Regulamentul cu privire la achizițiile publice de valoare mică** a fost aprobat unsprezece luni mai târziu, prin HG nr.665 din 27.05.2016.
- Cadrul legal și normativ nu conținea nici o prevedere privind obligațiuni de **publicare în spațiul public** a informațiilor despre achizițiile de valoare mică realizate.

Cadrul legal privind achizițiile de valoare mică în perioada 2015 - 2023

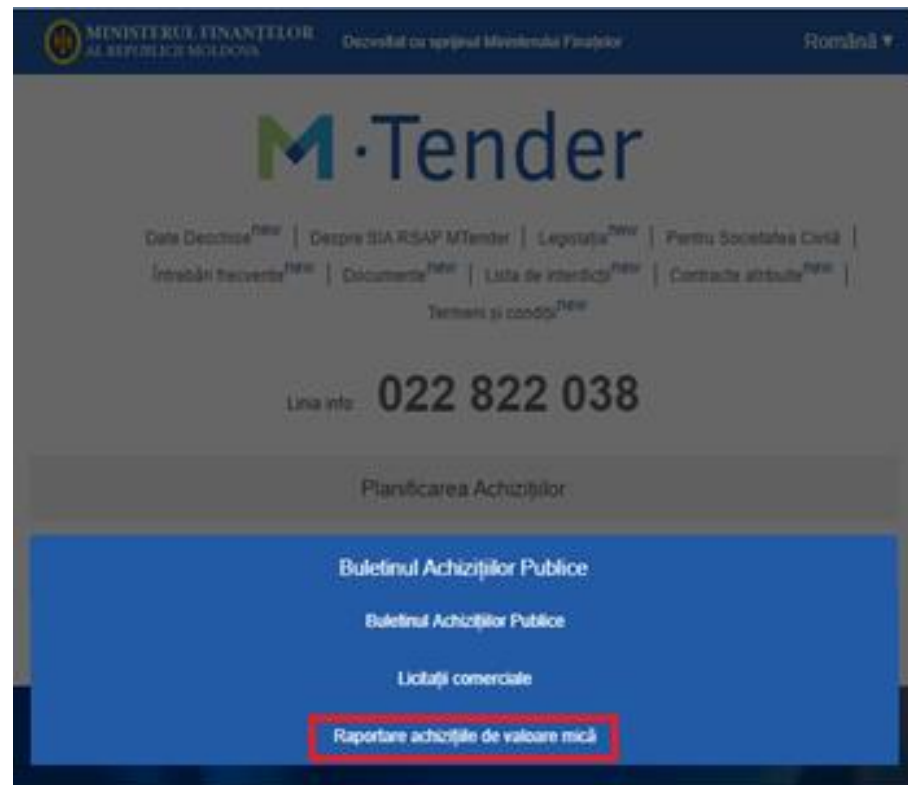
- **Un nou regulament**, aprobat la 14.12.2022, intrat în vigoare la 01.07.2023;
- **Creșterea pragurilor** pentru achizițiile de valoare mică argumentate prin inflația ridicată și nevoii de flexibilitate.
- Noile praguri sunt:
 - **300 000 lei** pentru bunuri și servicii,
 - **375 000 lei** pentru lucrări.

Modalitate de achiziționare	Obiectul achiziției	Prag fără TVA
Factură de plată	Bunuri	< 50 000 lei
	Servicii	
	Lucrări	
Contract direct	Bunuri	< 150 000 lei
	Servicii	< 200 000 lei
	Lucrări	
	Servicii anexa 2 din Legea 131/2015	< 300 000 lei
Atribuirea prin intermediul SIA "RSAP"	Bunuri	< 300 000 lei
	Servicii	< 375 000 lei
	Lucrări	
	Servicii anexa 2 din Legea 131/2015	< 600 000 lei

II. Raportarea achizițiilor de valoare mică conform condițiilor noului Regulament

II. Raportarea achizițiilor de valoare mică conform condițiilor noului Regulament

- **Regulamentul 870/2022** a introdus măsuri care sporesc parțial transparența achizițiilor publice de valoare mică, instituind un mecanism nou de raportare a achizițiilor publice de valoare mică: *trimestrial, până la data de 15 a lunii următoare, în Sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice”*, datele fiind disponibile pentru vizualizarea tuturor persoanelor interesate;
- pentru achizițiile în baza facturii de plată și a contractelor directe, în SIA „RSAP” **a fost creată o nouă rubrică** unde se publică informația respectivă, aceasta fiind plasată în meniul principal - Buletinul Achizițiilor Publice - *Raportare achizițiile de valoare mică*.



II. Raportarea achizițiilor de valoare mică conform condițiilor noului Regulament

- La nivel practic, condițiile necesare pentru raportare (funcționalul tehnic, instrucțiuni pentru realizarea procesului de raportare și activitățile de instruire a personalului responsabil) au fost lansate cu întârziere de circa 3 luni de la data intrării în vigoare a noului Regulament, și au devenit disponibile cu mai puțin de două săptămâni până la data primului termen limită de raportare (15 octombrie 2023).
- Instrumentul tehnic de raportare a achizițiilor publice de valoare mică (factură de plată și contract direct) presupune completarea de formulare digitale foarte voluminoase - **peste 50 de câmpuri de date**.
- Necesitate de completare a datelor în mare parte **în mod manual**, iar cea mai mare parte a câmpurilor sunt obligatorii pentru a fi completate.

III. Analiza problemei

Probleme și riscuri identificate de Curtea de Conturi în anul 2021

- **Cadrul normativ aplicabil achizițiilor de valoare mică este ambiguu și incomplet, facilitează utilizarea netransparentă și ineficientă a banilor publici și nu permite monitorizarea achizițiilor publice în ansamblu;**
- *Neraportarea achizițiilor de valoare mica;*
- **Lipsa de transparență a achizițiilor de valoare mica;**
- *Lipsa unor sancțiuni eficace și de răspundere pentru încălcarea legislației privind achizițiile publice;*
- **Autoritățile contractante continuă practica divizării achizițiilor publice, etc.**

Premize pentru elaborarea noului Regulament

- Nota informativă a Ministerului Finanțelor invocă preponderent **necesitatea armonizării cadrului legal** drept condiție, care impune elaborarea unui nou *Regulament cu privire la achizițiile de valoare mică*;
- Necesitatea realizării acțiunilor, prevăzute de Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană:
„asigurarea transparenței procesului de inițiere, desfășurare și atribuire a contractelor de achiziții publice de valoare mică”. În calitate de indicator de monitorizare pentru acțiunea menționată este specificat *„Regulamentul cu privire la achizițiile publice de valoare mică a intrat în vigoare”*.

Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană

aprilie 2021.					
7.	Finalizarea reformei gestionării finanțelor publice, inclusiv îmbunătățirea achizițiilor publice la toate nivelurile de guvernare	1. Asigurarea transparenței procesului de inițiere, desfășurare și atribuire a contractelor de achiziții publice de valoare mică.	Regulamentul cu privire la achizițiile publice de valoare mică a intrat în vigoare	Ministerul Finanțelor	Octombrie 2022
		2. Stabilirea unei proceduri de identificare a proiectelor de investiții publice eligibile și extinderea sferei de acoperire a cadrului existent de	Hotărârea Guvernului cu privire la proiectele de investiții capitale	Ministerul Finanțelor	Septembrie 2022

17

		gestionare a investițiilor publice pentru a include proiecte implementate de bugetul de stat, proiecte cu finanțare externă și fonduri extrabugetare.	publice a intrat în vigoare		
		3. Aprobarea unei noi Strategii de dezvoltare a managementului finanțelor publice bazată pe dovezi și pe principiile bunei guvernance.	Strategia a intrat în vigoare	Ministerul Finanțelor	Decembrie 2022

Probleme și riscuri identificate ca urmare a monitorizării achizițiilor de valoare mică realizate de 6 direcții educație în perioada iulie 2023 – iunie 2024

- **Prin prisma rezultatelor monitorizării** a 6 direcții de educație din municipiul Chișinău, pe durata unui an după intrarea în vigoare a noilor reglementări cu privire la achizițiile de valoare mică, putem afirma că, cel puțin pentru o parte din autoritățile publice, **riscurile enumerate de Curtea de Conturi în anul 2021, au rămas actuale, iar domeniul de achiziții publice de valoare mică se confruntă cu aceleași probleme ca și cu 3-4 ani în urmă.**
- Rezultatele monitorizării indică faptul că practicile cu riscuri înalte de fraudă pot fi pe larg utilizate de autoritățile contractante

➤ **Utilizarea excesivă a achizițiilor de valoare mică în baza facturii de plată sau a contractului direct**

Pe durata perioadei de monitorizare, cele 6 direcții de educație au efectuat **1437 proceduri** de achiziție de valoare mică în valoare totală de **81 859,18 mii lei**. Dintre acestea, doar **21 de proceduri** (ce constituie 1,5%) au fost realizate prin platforma MTender, valoarea acestor proceduri a constituit **2 852,64 mii lei**.

	DGETS	DETS Botanica	DETS Buiucani	DETS Centru	DETS Ciocana	DETS Râșcani
TOTAL Achiziții de valoare mică						
Număr proceduri	162	80	127	487	150	431
Valoarea estimată, mii lei fără TVA	14785,96	11769,76	9267,78	30347,75	5229,35	8365,93
AVM modalitatea factură de plată și contract direct						
Număr proceduri	159	69	124	487	147	430
Pondere proceduri în total AVM, %	98,15 %	86,25 %	97,64 %	100 %	98,00 %	99,77 %
Valoarea estimată, mii lei fără TVA	14025,96	10500,07	8987,11	30347,75	4972,07	8080,93
Pondere valorii estimate în total AVM, %	94,86 %	89,21 %	96,97 %	100 %	95,08 %	96,59 %
AVM publicat în MTender						
Număr proceduri	3	11	3	0	3	1
Pondere proceduri în total AVM, %	1,85 %	13,75 %	2,36 %	0 %	2,00 %	0,23 %
Valoarea estimată, mii lei fără TVA	760,00	1269,69	280,67	0	257,28	285,00
Pondere valorii estimate în total AVM, %	5,14 %	10,79 %	3,03 %	0 %	4,92 %	3,41 %

➤ **Deficiențe în planificarea achizițiilor publice de valoare mică.**

În cazul celor 6 autorități contractante menționate anterior, aceste deficiențe se manifestă prin fragmentarea înaltă a procurărilor, astfel circa **40 %** din numărul total de achiziții de valoare mică realizate prin factură sau contract direct au valori de până la 5000 lei (fără TVA). Se întâlnesc cazuri de procurări separate de bunuri cu valoare de până la 100 lei, și chiar cu valoare de sub **10 lei**.

➤ **Divizarea achizițiilor publice**

➤ **Favoritism și lipsă de transparență**

Achizițiile mari **sunt divizate** în mai multe contracte mici pentru a evita realizarea altei proceduri de achiziție decât cea, care ar fi fost utilizată. Ca exemplu, în semestrul II anul 2023, **DETS Centru** a încheiat **8 contracte** directe în valoare totală de peste **1,7 milioane lei** (inclusiv TVA) pentru lucrări de reparație în cadrul aceleiași instituții de învățământ.

➤ **Neraportarea sau raportarea incompletă a achizițiilor de valoare mică**

Acest risc apare ca urmare a **lipsei instrumentelor eficiente de monitorizare și control**, care ar avea ca scop responsabilizarea autorităților contractante și evitarea cazurilor de nerespectare a cadrului legal și normativ cu privire la achizițiile de valoare mică.

La momentul actual, după un an de implementare a noului Regulament, **există autorități care încă nu au raportat nici o procedură de achiziție de valoare mică**, realizată prin factură sau contract direct.

Nr. d/o	Autoritatea contractantă	IDNO	Număr de achiziții de valoare mică raportate 01.07.2023 - 04.09.2024
1	Primăria mun.Chișinău	1007601009484	0
2	Primăria satului Budești	1007601008384	309
3	Primăria or.Vadul lui Vodă	1007601010194	50
4	Primăria or.Vatra	1007601009554	177
5	Primăria or.Durlești	1007601009679	0
6	Primăria or.Codru	1007601010482	110
7	Primăria or. Cricova	1007601010183	110
8	Primăria or.Sîngera	1007601010596	199
9	Primăria com.Trușeni	1007601007398	304
10	Primăria com.Tohatin	1007601007815	2
11	Primăria com.Grătiești	1007601010219	30
12	Primăria com.Bubuieci	1007601010459	300
13	Primăria com.Stăuceni	1007601009990	302
14	Primăria com.Cruzești	1007601009392	136
15	Primăria com.Ciorescu	1007601010437	60
16	Primăria com.Băcioi	1007601010220	0
17	Primăria sat.Ghidighici	1007601009680	553
18	Primăria sat.Condrița	1007601007826	0
19	Primăria sat.Colonița	1007601006689	0

➤ **Lipsa sancțiunilor, care pot responsabiliza eficient autoritățile autoritățile în cazurile de încălcare a legislației privind achizițiile publice de valoare mică**

Art. 73 al Regulamentului cu privire la achizițiile de valoare mică (HG 870/2022) prevede următoarele: „Încălcarea prevederilor prezentului Regulament atrage răspunderea disciplinară, civilă, contravențională și penală în conformitate cu legislația”.

Însă odată cu adoptarea noilor condiții de realizare și raportarea achizițiilor de valoare mică, **nu a fost ajustat corespunzător cadrul normativ** aferent calificării infracțiunilor rezultate în urma neexecutării prevederilor Regulamentului.

Acest fapt creează incertitudine în activitate pentru alte organe de stat cu funcție de Agent Constatator în domeniul achizițiilor publice și, totodată, situația respectivă are potențialul de a încuraja nerespectarea Regulamentului adoptat.

➤ Lipsa instrumentelor de extragere și analiză automatizată a datelor din sistemul MTender

Chiar dacă începând cu 1 iulie 2023 autoritățile contractante raportează prin platforma MTender achizițiile de valoare mică realizate prin factură de plată sau prin contracte directe, la mai mult de un an de la intrarea în vigoare a noilor prevederi legale **nu este elaborată și implementată o soluție tehnică pentru extragerea din sistemul MTender** a informațiilor sistematizate despre achizițiile de valoare mică raportate.

Acest fapt constituie un impediment considerabil în activitățile de monitorizare, or monitorii achizițiilor de valoare mică sunt nevoiți **să extragă manual informațiile** accesând separat fiecare procedură raportată, activitate care necesită resurse de timp și umane considerabile.

IV. Recomandări

Recomandări

Recomandarea 1. Îmbunătățirea și completarea cadrului normativ privind achizițiile publice

Se recomandă revizuirea și completarea legislației pentru a elimina ambiguitățile și formulările, care pot fi interpretate. Printre acestea ar urma să se regăsească:

- **introducerea unui prag minim** (ca exemplu 10000 lei) pentru achizițiile care necesită a fi raportate;
- **obligativitatea publicării integrale a contractelor**, ar fi o măsură, care va crește considerabil nivelul de transparență, în special pentru achizițiile de lucrări;
- **obligativitatea intrării în vigoare a contractului din data publicării lui în SIA „RSAP” MTender;**
- **definirea clară a noțiunii de divizare a contractelor**, inclusiv cu stabilirea unor indicatori cantitativi, fapt care va simplifica identificare și descurajarea a astfel de cazuri, dar și contribui la responsabilizare autorităților contractante.

Recomandări

Recomandarea 2: Simplificarea și digitalizarea proceselor de raportare

Pentru a reduce erorile și povara administrativă, procedurile de raportare a achizițiilor de valoare mică trebuie simplificate și digitalizate, inclusiv prin integrarea cu alte sisteme informatice de stat, cum ar fi **eFactura** și **Registrul de Stat al Unităților de Drept**, va reduce volumul de muncă manuală și riscul de erori umane. Implementarea unui sistem automatizat de raportare și validare a datelor va asigura o monitorizare mai eficientă și va descuraja introducerea de date eronate.

Recomandări

Recomandarea 3. Elaborarea și implementarea aplicației pentru extragerea automatizată a datelor despre achizițiile publice de valoare mică

Dezvoltarea și implementarea aplicației digitale pentru **extragerea automatizată a datelor despre achizițiile de valoare mică**, instrument care va permite atât autorităților de control, cât și societății civile să analizeze eficient modul în care sunt efectuate achizițiile de valoare mică.

Recomandări

Recomandarea 4. Elaborarea și implementarea mecanismelor de identificare a situațiilor de risc în procesul de realizare și raportare a achizițiilor de valoare mică

Dezvoltarea unor instrumente de **monitorizare sistemică a achizițiilor de valoare mică este esențială pentru a detecta neregulile în timp util.**

Un sistem de monitorizare automatizat, care să ofere o imagine de ansamblu asupra tuturor achizițiilor și să semnaleze eventualele divizări ale contractelor sau depășiri ale pragurilor legale, va permite intervenția rapidă a autorităților de control.

Recomandări

Recomandarea 5. Completarea cadrului legal cu sancțiuni eficiente

Deoarece la momentul actual cadrul legal nu prevede sancțiuni contravenenționale pentru nerespectarea rigorilor de realizare și raportare a achizițiilor de valoare mica.

Pentru a dispune de instrumente de responsabilizare a autorităților contractante, este necesară completarea cadrului legislativ cu sancțiuni clare și eficiente pentru autoritățile contractante, care nu respectă prevederile legale sau care admit situații de divizare, favorizarea anumitor companii, etc.

Aceste măsuri vor descuraja practicile neconforme și vor asigura o mai bună responsabilizare a celor implicați.

Recomandări

Recomandarea 6. Intensificarea activităților AAP pe aspecte ce țin de îmbunătățirea și monitorizarea procesului de achiziție de valoare mică

- Monitorizarea conformității desfășurării achizițiilor publice de valoare mică,
- analiza statistică,
- consultarea și instruirea autorităților contractante.



PARTNERSHIP FOR
TRANSPARENCY



PĂRINȚI
SOLIDĂRI



Vă mulțumim
pentru atenție!