

NOTĂ ANALITICĂ

ANALIZA UNOR PRACTICI DE ORGANIZARE ȘI RAPORTARE A ACHIZIȚIILOR PUBLICE DE VALOARE MICĂ ÎN PERIOADA IULIE 2023 - IUNIE 2024. SOLUȚII PENTRU ASIGURAREA TRANSPARENȚEI ȘI DIMINUAREA RISCURILOR DE CORUPȚIE ÎN CADRUL ACHIZIȚIILOR DE VALOARE MICĂ

Autori: Ala Revenco, Silviu Plopa

Introducere

Achizițiile publice de valoare mică reprezintă contractele care au ca obiect achiziția de bunuri, executarea de lucrări sau prestarea de servicii, planificate și încheiate de către autoritățile contractante, ale căror valoare estimată, fără taxa pe valoarea adăugată, nu depășesc pragurile prevăzute la art.2 alin (1) din Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice și art.1 alin (3) din Legea nr.74/2020 privind achizițiile în sectoarele energiei, apei, transportului și serviciilor poștale.

Deși sunt considerate achiziții de valoare mică, dacă sunt analizate ca și volum, acestea 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). Respectiv, în anul 2020, prin sistemul achizițiilor publice au trecut între peste 18 miliarde lei (ceea ce reprezintă circa 51% din cheltuielile bugetului public național).

În sinteza menționată, 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, din care motiv în Republica Moldova nu exista (la perioada auditului) o statistică oficială privind suma totală reală a achizițiilor publice realizate.

Problema privind raportarea achizițiilor de valoare mică persistă și în anul 2024, chiar dacă din 1 iulie 2023 este introdusă obligativitatea de raportare pe platforma MTender a achizițiilor de valoare mică efectuate prin factură de plată și contract direct, totuși nu există instrumente de verificare a gradului de publicare a rapoartelor, iar unele autorități contractante nu le-au publicat deloc.

Reglementarea lacunară a achizițiilor publice de valoare mică, combinată cu posibilitatea acțiunii discreționare a autorităților contractante la efectuarea acestor achiziții, facilitează utilizarea netransparentă și, uneori, ineficientă a banilor publici, precum și, implicit, condiționează apariția riscului de fraudă.

[Raportul privind activitatea în domeniul achizițiilor publice desfășurată în perioada semestrului I al anului 2024](#), publicat de către Agenția Achiziții Publice¹ contribuie, cel puțin parțial, la înțelegerea dimensiunilor AVM, dar și a problemelor identificate. Potrivit acestui raport, în prima jumătate a anului 2024, autoritățile contractante au realizat achiziții publice de valoare mică **cu publicarea**

¹ după prezentarea proiectului prezentei Note în ședința PNAP din 26 septembrie 2024

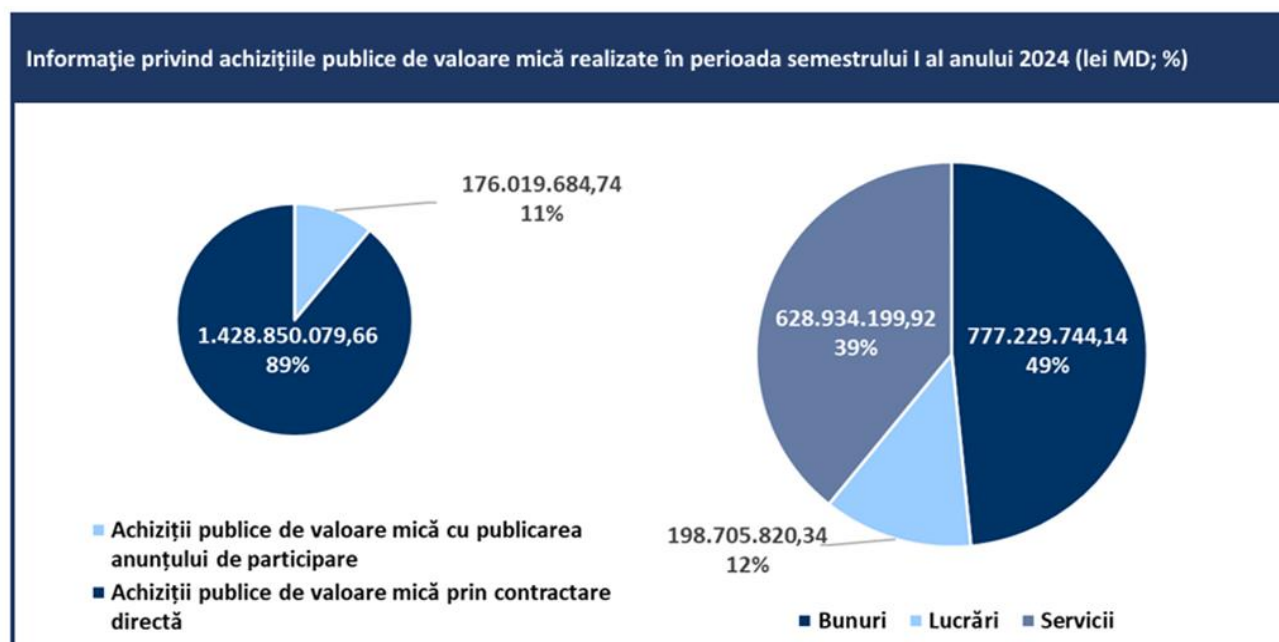
anunțului de participare în sumă de 176 019 684,74 lei (ceea ce reprezintă doar circa 11% din totalul AVM):

Achiziții publice de valoare mică cu publicarea anunțului de participare		
176.019.684,74 lei		
Bunuri	Lucrări	Servicii
•104.891.338,88 lei	•29.289.823,48 lei	•41.838.522,38 lei
•59,59 %	•16,64 %	•23,77 %

Concomitent, autoritățile contractante au realizat achiziții publice de valoare mică **prin contractare directă** în sumă totală de 1 428 850 079,66 lei (circa 89% din totalul AVM):

Achiziții publice de valoare mică prin contractare directă		
1.428.850.079,66 lei		
Bunuri	Lucrări	Servicii
•672.338.405,26 lei	•169.415.996,86 lei	•587.095.677,54 lei
•47,05 %	•11,86 %	•41,09 %

Astfel, în perioada semestrului I al anului 2024, autoritățile contractante au realizat **achiziții publice de valoare mică în sumă de 1 604 869 764,40 lei.**



I. Cadrul legal privind achizițiilor de valoare mică în perioada 2015 - 2023

Reforma majoră a sectorului achizițiilor publice în Republica Moldova a demarat efectiv în vara anului 2015, după lungi consultări publice, prin aprobarea [Legii privind achizițiile publice nr.131 din 03.07.2015](#), care a intrat în vigoare la 1 mai 2016. În varianta inițială, legea menționată 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. Reglementarea prevedea expres faptul că *Autoritatea contractantă este obligată să întocmească și să prezinte anual, până la data de 1 februarie a anului următor, inclusiv în varianta electronică, Agenției Achiziții Publice o dare de seamă privind contractele de achiziții publice de valoare mică semnate și înregistrate în perioada de referință*. Cadrul legal și normativ nu conținea nici o prevedere privind obligațiunile de publicare în spațiul public a informațiilor despre achizițiile de valoare mică realizate.

De la prima aprobare, pragurile pentru achizițiile de valoare mică, prevăzute în Legea achizițiilor publice au fost modificate de câteva ori.

Tabel nr.1: Modificarea pragurilor contractelor de achiziții asupra cărora se aplică Legea 131/2015 privind achizițiile publice

Obiectul contractului	Pragurile contractelor de achiziții publice, conform Legii 131/2015, MDL, fără TVA		
	Anul 2015	Anul 2018 ²	Anul 2023 ³
Bunuri și servicii	80 000	200 000	300 000
Lucrări	100 000	250 000	375 000

Pe de altă parte, pragurile stabilite în [Regulamentul cu privire la achizițiile publice de valoare mică](#) (HG 665/2016) au rămas neschimbate până la abrogarea Hotărârii de Guvern respective în anul 2022⁴. Acest fapt a lăsat un interval neclar de reglementare pentru contractele de achiziții publice cu valori între pragurile stabilite prin Legea și Regulamentul menționat, pe o perioadă de peste patru ani.

Un alt pas important în reformarea sectorului achizițiilor publice a avut loc în octombrie 2018, când au fost aprobate o serie de hotărâri de guvern și acte ale Ministerului Finanțelor⁵, vizând lansarea Sistemul Informațional Automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” MTender (SIA „RSAP”).

Unul din principiile fundamentale ale noului sistem „RSAP” MTender este principiul „**toți văd totul**”⁶. Acest principiu a fost aplicat obligatoriu odată cu lansarea MTender în anul 2018 pentru achizițiilor de valoare mare: *Cererea ofertelor de prețuri și Licitațiile deschise*. Pentru realizarea *achizițiilor de valoare mică* în MTender a fost dezvoltat parțial un funcțional care prevedea printre altele și generarea digitală, în sistemul MTender, a contractului de achiziții, inițiativă care din păcate nu a fost finalizată și

² [modificări aprobate prin Legea Parlamentului 319 din 30.11.2018, MO 480-485 din 14.12.2018 art. 804](#)

³ [modificări aprobate prin Legea Parlamentului 7 din 02.02.2023, MO53-56/18.02.2023 art.94; în vigoare 01.07.2023](#)

⁴ [prin HG nr. 870 din 14.12.2022 de aprobare a unui nou Regulament cu privire la achizițiile de valoare mică](#)

⁵ [Comunicat privind publicarea în Monitorul Oficial a unor hotărâri ale Guvernului și acte ale Ministerului Finanțelor privind achizițiile publice](#)

⁶ [MTender – un nou nivel al achizițiilor publice în Republica Moldova](#)

respectiv, ulterior s-a renunțat la acest funcțional. **Pentru achizițiile de valoare mică nu a fost prevăzută obligativitatea realizării și raportării în SIA „RSAP”.**

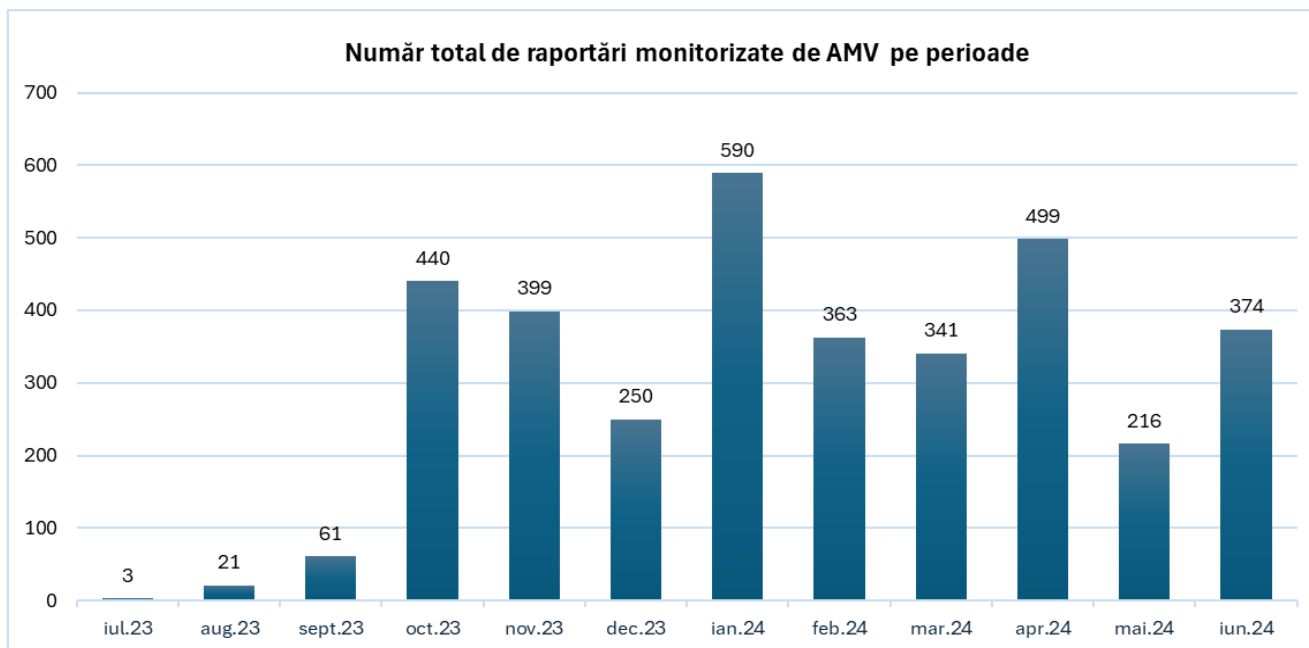
La finele anului 2022, prin Hotărâre de Guvern a fost aprobat un nou [Regulament cu privire la achizițiile publice de valoare mică](#) și termenul de intrare în vigoare al acestuia fiind stabilit pentru data de 1 iulie 2023.

Odată cu intrarea în vigoare a noului *Regulament*, toate AVM au fost reglementate corespunzător pragurilor stabilite în *Legea achizițiilor publice nr.131/2015*, modalitățile de achiziționare și pragurile aferente acestora sunt prezentate în tabelul următor:

Tabel nr.2: Modalitatea de achiziționare în cadrul procedurilor de achiziții de valoare mică, începând cu 01.07.2023

Modalitate de achiziționare	Obiectul achiziției	Prag fără TVA	Termen de depunere a ofertelor
Factura de plată	Bunuri	< 50 000 lei	X
	Servicii		
	Lucrări		
Contract direct	Bunuri	< 150 000 lei	X
	Servicii		
	Lucrări	< 200 000 lei	
	Servicii anexa 2 din Legea 74/2020	< 300 000 lei	
Prin intermediul SIA „RSAP”	Bunuri	< 300 000 lei	cel puțin 2 zile
	Servicii	< 375 000 lei	
	Lucrări		
	Servicii anexa 2 din Legea 74/2020	< 600 000 lei	

Astfel după un an de la intrarea în vigoare a noului regulament, conform analizei în care s-au monitorizat 23 de autorități contractante s-a constatat faptul că în primul trimestru de raportare obligatorie (iulie - septembrie 2023), au fost raportate cele mai puține achiziții, iar în prima luna, practic nu au fost raportate AVM, cu excepția la câteva cazuri. Totodată, comparativ cu anul 2023, în anul 2024 au fost raportate semnificativ mai multe achiziții directe. Din toate achizițiile raportate în perioada celor 12 luni analizate, circa 75% (ianuarie - iunie) au fost raportate în anul 2024 și doar 25% în anul 2023 (iunie - decembrie). Aceste date denotă că autoritățile au început să se conformeze noilor reguli de raportare abia după câteva luni de la intrarea în vigoare.



Sursa: www.mtender.md

II. Raportarea AVM conform condițiilor noului Regulament

Noul *Regulament* a introdus măsuri care sporesc parțial transparența AVM, instituind un mecanism nou de raportare a AVM: *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.*

La nivel tehnic, pentru modalitățile de achiziții în baza facturii de plată și contracte directe, în SIA „RSAP” (<https://mtender.gov.md/>) 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](#).

Menționăm faptul că instrumentele tehnice de raportare a AVM (factură de plată și contract direct) disponibile pe cele două platforme de achiziții (mtender.md și achizitii.md) sunt similare și presupun completarea de formulare digitale, care necesită același efort pentru completare, ca și în cazul achizițiilor publice de valoare mare (COP, LD).

Completarea datelor solicitate este realizată

preponderent manual, iar cea mai mare parte a câmpurilor sunt obligatorii pentru a fi completate. Astfel, pentru raportarea unei achiziții directe în SIA „RSAP” MTender, premergător este necesar de a:

1. Crea **linie de buget**: *Denumirea obiectului achiziției, Persoana de contact, Perioada desfășurării procedurii de achiziție, Cod CPV,*



2. Completa rubrica **Sursă de finanțare**: *Sursă de finanțare, Plătitor, IBAN (opțional), Argumentarea finanțării (opțional), Valoarea estimată fără TVA, Perioada desfășurării procedurii de achiziție,*
3. Completa rubrica **Planificare**: *Tipul procedurii, Denumirea obiectului achiziției, Descrierea succintă a achiziției, Perioada desfășurării procedurii de achiziție, IBAN / Suma alocată (opțional),*

Pentru înregistrarea datelor propriu-zise privind contractul/factura ca urmare a unei AVM, se cere completarea următoarelor rubrici:

4. Datele despre instituție: *Denumirea instituției, Localitatea, IDNO, Adresa, Telefonul de contact, Număr de fax, Adresa de internet, Email,*
5. Informații despre persoana de contact: *Nume Prenume, Telefonul de contact, Email,*
6. Documentația de atribuire,
7. Informații privind procedura de achiziție: *Denumirea obiectului achiziției, Cod CPV, Achiziția a fost inclusă în planul de achiziții al autorității/entității contractante, Valoarea estimată fără TVA,*
8. Informația despre loturi: *Denumirea obiectului lotului, Prețul total (fără TVA), Prețul total (inclusiv TVA), Denumirea Operator Economic, Codul fiscal/IDNO, Regiune, Localitate, Adresa, Cod poștal,*
9. Contractul de achiziție încheiat / factura de plată: *Numărul contractului / facturii de plată, Valoarea contractului / facturii de plată fără TVA, Valoarea contractului / facturii de plată inclusiv TVA,*
10. Perioada valabilitate contract încheiat/ factura: *De la, Până la, Codul CPV, Denumirea bunurilor, serviciilor, lucrărilor, Unitate de măsură, Cantitatea, Prețul unitar (fără TVA).*

În cazul achizițiilor cu mai multe loturi, o parte dintre aceste rubrici se completează pentru fiecare lot în parte.

Funcționalitatea de raportare a AVM și instruirea autorităților contractante

La 3 iulie 2023, Ministerul Finanțelor a anunțat lansarea funcționalității de raportare a AVM prin intermediul platformei electronice de achiziții mtender.md⁷. De asemenea, a fost publicat un **Ghid de utilizare**⁸ care oferă instrucțiuni și orientări clare privind modul de utilizare a platformei pentru raportarea corectă a achizițiilor. Este de remarcat faptul că proprietățile fișierului PDF al ghidului indică data de creare 12 septembrie 2023.

Primele instruiri privind noile condiții de raportare a AVM, planificate pentru 3 octombrie 2023, au fost anunțate de Agenția Achiziții Publice în data de 27 septembrie 2023. Menționăm acest fapt cu considerația că, primul termen de raportare a AVM realizate în trimestrul anterior (15 octombrie 2023), expira la mai puțin de două săptămâni de la instruirea menționată.

⁷[I.P. „CTIF”, de comun cu Ministerului Finanțelor, anunță lansarea funcționalului de raportare a achizițiilor de valoare mică prin intermediul platformei electronice de achiziții „MTender.md”](#)

⁸ [Ghid de utilizare](#)

Ulterior, Agenția Achiziții Publice a mai publicat pe pagina sa web câteva Comunicate privind raportarea AVM: la 30 octombrie 2023⁹, 11 ianuarie 2024¹⁰, 24 aprilie 2024¹¹, prin care atenționează autoritățile contractante referitor la necesitatea și modalitățile de raportare a AVM realizate.

În același timp, doar una din platformele private de achiziții publice - achizitii.md - a dezvoltat **funcționalitatea de raportare a AVM**, iar pe platformă informațiile date pot fi accesate în [rubrica Contracte](#) de pe pagina principală. În data de 20 octombrie 2023, platforma achizitii.md a desfășurat o prezentare online a funcționalității noi de raportare a AVM. În invitațiile la evenimentul dat a fost inclus și un link către *Ghidul tehnic pentru Cumpărători*¹². Un alt eveniment a fost realizat în data de 14 iunie 2024 - prezentare online gratuită dedicată raportării în conformitate cu HG 870/2022, în cadrul căreia au fost descriși pașii necesari pentru raportarea unui contract direct sau a unei achiziții prin factură pe platforma achizitii.md. Invitațiile la ambele evenimente au fost expediate prin email doar către companiile înregistrate pe platforma data.

În situația descrisă, concluzionăm că, începând cu data de 1 iulie 2023 pentru autoritățile contractante a devenit obligatorie desfășurarea AVM în baza Regulamentului nou, care impune și prezentarea trimestrială, până la data de 15 a lunii următoare, pe platforma MTender, a informației cu privire la a AVM realizate. Doar că, la nivel practic, condițiile necesare pentru raportare (funcționalitatea tehnică și instrucțiunile pentru realizarea procesului de raportare și activitățile de instruire a personalului responsabil) nu au fost disponibile până aproape de data primului termen limită de raportare (15 octombrie 2024). Astfel, Guvernul Republicii Moldova nu a asigurat implementarea în termen a instrumentelor de raportare a AVM conform prevederilor noului Regulament, fapt care a creat confuzii, a întârziat și a complicat mult aplicarea noului instrument de raportare a AVM.

III. Analiza problemei

Conform informațiilor prezentate în capitolul I, constatăm că reglementarea AVM a început odată cu adoptarea [Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică prin HG nr.665 din 27.05.2016](#).

În perioada de aplicare a Regulamentului menționat, Curtea de Conturi, în [Sinteza analitică a rezultatelor de audit aferente domeniului achizițiilor publice în perioada 2020 - 2021](#), a scos în evidență gravitatea problemei ce ține de AVM, și a menționat mai multe deficiențe sistemice:

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

⁹ [Comunicat din 30 octombrie 2023 privind raportarea achizițiilor de valoare mică](#)

¹⁰ [Comunicat \(repetat\) din 11 ianuarie 2024 privind raportarea achizițiilor de valoare mică](#)

¹¹ [Comunicat din 24 aprilie 2024 privind raportarea achizițiilor de valoare mica](#)

¹² [Ghidul tehnic pentru cumpărători](#)

În concluzie, Curtea de Conturi a specificat că: „Reglementarea lacunară a AVM, combinată cu posibilitatea acțiunii discreționare a autorităților contractante la efectuarea acestor achiziții, facilitează utilizarea netransparentă și, uneori, ineficientă a banilor publici, precum și, implicit, condiționează apariția riscului de fraudă.”

Ar fi fost de așteptat că la inițierea elaborării unui nou Regulament cu privire la achizițiile publice, să se țină cont de problemele menționate de Curtea de Conturi, care coincid și cu cele scoase sistematic în evidență în analizele și rapoartele organizațiilor societății civile. Totuși, [Nota informativă a Ministerului Finanțelor](#) invocă preponderent necesitatea armonizării cadrului legal drept condiție, care impune elaborarea unui nou Regulament cu privire la AVM.

Deficiențele menționate în sinteza Curții de Conturi nu se regăsesc expres în textul Notei informative a Ministerului Finanțelor, dar în calitate de finalitate urmărită este menționat că noul Regulament cu privire la AVM **urmează să crească eficiența și transparența în vederea realizării achizițiilor de bunuri, servicii și lucrări prin contracte de mică valoare precum și o concurență loială.**

Un alt aspect necesar de scos în evidență este faptul că **acțiunile pentru „asigurarea transparenței procesului de inițiere, desfășurare și atribuire a contractelor de AVM”**, sunt parte a [Planului de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană](#). În calitate de indicator de monitorizare pentru acțiunea menționată este specificat „Regulamentul cu privire la achizițiile publice de valoare mică a intrat în vigoare”.

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	Hotărîrea 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 guvernante.	Strategia a intrat în vigoare	Ministerul Finanțelor	Decembrie 2022

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 AVM, 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 AVM se confruntă cu aceleași probleme ca și cu 3-4 ani în urmă.

Astfel, rezultatele monitorizării indică faptul că practicile cu riscuri înalte de fraudă pot fi pe larg utilizate de autoritățile contractante. Mai jos vom menționa câteva din astfel de situații:

- **Utilizarea excesivă a AVM prin contractare directă (în baza facturii de plată sau a contractului), fapt confirmat și de datele oficiale din raportul AAP.** Pe durata perioadei de monitorizare, cele 6 direcții de educație au efectuat 1437 proceduri de AVM în valoare totală de **81 859,18 mii lei**. Dintre acestea, doar 21 de proceduri (ceea ce constituie 1,5%) au fost realizate prin platforma MTender, valoarea acestor proceduri a constituit **2 852,64 mii lei**.

Tabel nr.3: Numărul și valoarea estimată a AVM realizate de 6 direcții de educație din mun. Chișinău

	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
Ponderea 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
Ponderea 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
Ponderea 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
Ponderea valorii estimate în total AVM, %	5,14 %	10,79 %	3,03 %	0 %	4,92 %	3,41 %

- **Deficiențe în planificarea AVM**

Chiar dacă cadrul normativ prevede că AVM se realizează de către autoritatea contractantă în baza planului anual de desfășurare a achizițiilor publice sau din motive de urgență, ca urmare a apariției unor necesități neplanificate sau evenimente imprevizibile, autoritățile contractante abuzează de posibilitatea de a realiza contracte în condiții de lipsă de concurență, dar și de planificare.

În cazul celor 6 autorități contractante menționate anterior, aceste deficiențe se manifestă prin fragmentarea înaltă a procurărilor, astfel circa 40 % din numărul total de AVM realizate prin factură sau contract direct au valori de până la 5 000 lei (fără TVA). Sunt constatate cazuri de procurări separate de bunuri cu valoare de până la 100 lei, și chiar cu valoare de sub 10 lei.

Rechizite de birou pentru grădinița nr.80

Rechizite de birou pentru grădinița nr.80

Valoarea estimată a achiziției (MDL)

8.33

Autoritate contractantă denumire:

 DIRECTIA EDUCATIE, TINERET SI
SPORT SECTORUL RISCANI

Raion:

mun.Chişinău

Tipul procedurii:

Raportare achizițiile de valoare mică

Numărul de notificări:

ocds-b3wdp1-MD-1696403235403

▪ Divizarea achizițiilor publice, favoritismul și lipsa 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. De fapt, prin aceste divizări a fost evitată realizarea achizițiilor prin proceduri transparente și competitive, în eventualitatea în care n-ar fi fost divizată procedura urmând a fi aplicată Cererea ofertelor de prețuri.

Fenomenul de divizare este conectat și cu cel de favoritism, astfel că contractele divizate pot fi distribuite ulterior companiilor favorite, fără ca să fie asigurată o competiție reală, dar și fără o transparență privind volumul de servicii sau lucrări, care urmează a fi executat.

Tabel nr.4: Contractele încheiate în perioada august – decembrie 2023 pentru lucrări de reparație în cadrul Gimnaziului „Andrian Păunescu”

Procedura de achiziție	Nume Operator Economic	Data începerii contractului	Data încheierii contractului	Valoarea estimată a achiziției fără TVA	Prețul total (inclusiv TVA)
1. Lucrări de reparație a rețelelor de canalizare în totalitate la Gimnaziul Adrian Păunescu	Set Service SRL	21.08.2023	31.12.2023	149699	179638
2. Lucrări de montare a pardoselelor la Gimnaziul Adrian Păunescu	Lis Company SRL	05.09.2023	31.12.2023	198825	238590
3. Lucrări de reparație generală a rețelelor electrice la Gimnaziul Adrian Păunescu	Set Servicii SRL	08.09.2023	31.12.2023	199898	239877
4. Lucrări de reparație a unui bloc sanitar la Gimnaziul Adrian Păunescu	Gorodenco Cons SRL	14.09.2023	31.12.2023	240000	240000
5. Lucrări de schimbare a sistemului de iluminat la Gimnaziul Adrian Păunescu și schimbarea pardoselei la Grădinița nr.226	Lis Company SRL	13.10.2023	31.12.2023	174418	209301
6. Lucrări de schimbare a sistemului de iluminat la Gimnaziul Adrian Păunescu	Ritm Cons SRL	13.10.2023	31.12.2023	183026	219631

și schimbarea pardoselei la Grădinița nr.226					
7. Lucrări de reparație a blocului sanitar la Gimnaziul Adrian Păunescu	Pro Blizko Cons SRL	01.11.2023	31.12.2023	182916	219500
8. Lucrări de reparație a holului la Gimnaziul Adrian Păunescu	Gorcons Lider SRL	06.12.2023	31.12.2023	166250	199500

- **Neraportarea sau raportarea incompletă a AVM**

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 AVM.

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

Tabel nr.5: Situația privind raportarea AVM de către primăriile din mun. Chișinău

Nr. d/o	Autoritatea contractantă	IDNO	Număr de AVM 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

Analiza datelor privind achizițiile directe (facturi și contracte), în cadrul unui studiu de caz care a monitorizat 23 de autorități contractante: câte 6 autorități publice locale de nivelul I și II din fiecare

regiune (Nord, Sud și Centru), un minister și 4 agenții la nivel centrale scoate în evidență o serie de probleme și provocări în asigurarea unui proces transparent și eficient de achiziție.

În total, în perioada 1 iulie 2023- 30 iunie 2024, autoritățile contractante analizate au raportat 3569 de AVM în valoare totală de 82.1 milioane lei. Dintre acestea, 1186 de achiziții directe în valoare de 21.9 milioane lei au fost raportate de cele autoritățile centrale analizate (MAI, ASD, ASP, AIPA și CNAS), iar restul de către cele 18 APL-uri (21.45 milioane - regiunea de nord, 18.1 - regiunea de sud, 20.8 - regiunea de centru).

Nr.	Autoritatea contractantă	IDNO	Număr de AVM raportate 1.07.2023-30.06.2024	Valoarea,mil. lei
1	or.Ocnița	1007601006922	178	3,10
2	s.Pelenia	1007601009244	81	2,26
3	s.Sudarca	1007601005110	0	0,00
4	or.Drochia	1023601000142	399	7,58
5	or.Briceni	1007601004973	89	7,44
6	r.Dorchia	1007601011445	97	1,08
7	or.Cimișlia	1007601005914	0	0
8	or.Leova	1023601000142	536	10,12
9	s.Varnița	1007601009060	262	3,20
10	or.Anenii Noi	1007601010231	135	2,36
11	s.Gura Galbenă	1007601008878	2	0,00
12	r.Cahul	1007601010297	75	2,42
13	s.Presecina	1007601003356	169	2,12
14	or.Cricova	1007601010183	97	4,09

15	mun.Strășeni	1008600027770	71	2,41
16	or.Durlești	1007601009679	0	0,00
17	s.Măgdăcești	1007601009934	86	9,30
18	r.Criuleni	1007601008557	106	2,88
19	Administrația de Stat a Drumurilor	1003600023559	14	1,93
20	Agencia de Intervenție și Plăți pentru Agricultură	1010601000092	62	1,41
21	Agencia Servicii Publice	1002600024700	310	4,12
22	Casa Națională de Asigurări Sociale	1004600030235	584	7,15
23	Ministerul Afacerilor Interne	1006601000130	216	7,24
	Total		3569	82,11

O cauză care determină faptul ca să nu se raporteze AVM este faptul că procedura de raportare în sistemul electronic este complicată și consumatoare de timp care reprezintă o povară administrativă pentru autoritățile contractante, în particular cele mici - autoritățile publice locale - cărora le lipsesc capacitățile și personalul pentru a asigura conformarea cu prevederile legale. În sistemul electronic de achiziții, indiferent de valoarea achiziției (facturii sau contractului) procedura de raportare conține o mulțime de pași și etape în care informațiile și datele se dublează ceea ce descurajează autoritățile să raporteze.

- **Imperfecțiuni ale cadrului de reglementare**

La 1 iulie 2023 a intrat în vigoare Hotărârea Guvernului nr. 870 din 14.12.2022 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică. Iar la data de 02.02.2023, au fost adoptate modificările la Legea 131/2015 privind majorarea pragurilor pentru contractele de achiziții publice de valoare mică, drept urmare a inflației ridicate din ultima perioadă. Astfel, pentru contractele de achiziții de bunuri și servicii suma crește de la 200.000 lei până la 300.000 lei fără TVA; pentru contractele de achiziții de lucrări de la 250.000 lei la 375.000 lei fără TVA, iar pentru contractele de achiziții publice care au ca obiect servicii sociale de la 400.000 lei la 600.000 lei fără TVA.

- **Lipsa sancțiunilor, care pot responsabiliza eficient autoritățile în cazurile de încălcare a legislației privind AVM**

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

Datele referitoare la AVM raportate în MTender nu au fost integrate nici instrumentul de analiză a datelor din achizițiile publice din R. Moldova - bi.open-contracting.org/moldova.

Din datele preliminare asupra situației achizițiilor publice și pe care le-am obținut în urma monitorizării unui număr limitat de AC, rezultă că implementarea noului Regulament cu privire la achizițiile publice nu a adus rezultatele scontate, în contextul în care autoritățile nu au prevăzut și implementat instrumente de responsabilizare, monitorizare și control. Astfel, cadrul normativ insuficient, implementarea necorespunzătoare a procesului de AVM și monitorizarea inefficientă a acestui tip de achiziții, creează oportunități pentru **practici neconforme, favoritism, evitarea cadrului concurențial și pentru manifestări de corupție**, astfel subminând principiile de bună guvernare și utilizare eficientă a fondurilor publice. Consecințele acestor riscuri se reflectă atât asupra integrității procesului de achiziție, cât și asupra mediului de afaceri, limitând accesul la oportunități pentru agenții economici și distorsionând concurența.

La mai mult de 1 an de la intrarea lor în vigoare, actualmente constatăm lipsa exhaustivă a datelor statistice oficiale privind contractele de valoare mică atribuite prin AVM. Aceasta problemă este generată de faptul că autoritățile contractante raportează AVM, conform aceluiași regulament, exclusiv prin sistemul electronic MTender, iar Agenția Achiziții Publice nu dispune de instrumente de colectare și analiză a datelor din sistemul MTender. Mai mult, problema accesului limitat la date este valabilă și pentru AVM realizate cu publicare în MTender pentru care raportarea nu este necesară. Iar, din lipsa funcționalităților tehnice la etapa de contracting în sistemul MTender, lipsesc datele privind atribuirea contractelor. La modul practic, procedura se realizează prin MTender cu publicare dar lipsește finalitatea procesului și anume atribuirea contractului și date precum valoarea acestuia.

IV. Recomandări pentru diminuarea ilegalităților și riscurilor de corupție

În corespundere cu scopul prezentei analize - de a identifica soluții sistemice pentru diminuarea riscurilor de corupție și abuzurilor în procesul de AVM, a fost elaborată o listă din 6 recomandări, incluse în tabelul nr.6.

Atât prezenta analiză, cât și recomandările formulate pentru îmbunătățirea procesului de AVM, au fost prezentate și discutate în cadrul ședinței PNAP din 26 septembrie 2024. Membrii PNAP și-au expus opiniile cu privire la cele 6 recomandări, acestea fiind susținute de cea mai mare parte a participanților la ședință, informațiile date la fel fiind incluse în Tabelul nr.6. Lista recomandărilor pentru îmbunătățirea procesului de AVM.

Tabelul nr.6. Lista recomandărilor pentru îmbunătățirea procesului de AVM

Conținutul recomandărilor	Opiniile membrilor PNAP
<p>Recomandarea 1. Îmbunătățirea și completarea cadrului normativ privind achizițiile publice</p> <p>Se recomandă revizuirea și completarea legislației pentru a elimina ambiguitățile și formulările care pot fi interpretate. Printre acestea ar urma să se regăsească:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ introducerea unui prag minim (ca exemplu 10 000 lei) pentru AVM, 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 (cu posibilitatea efectuării plăților în baza acestui contract) aprobarea cheltuielilor 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 identificarea și descurajarea a astfel de cazuri, dar și contribui la responsabilizare autorităților contractante. 	<p>Recomandarea a fost susținută, inclusiv a fost menționată importanța majoră a publicării contractelor de achiziție publică, în special a celor de lucrări, în contextul modificărilor frecvente a specificațiilor din caietele de sarcini, după data semnării contractelor.</p>
<p>Recomandarea 2. Simplificarea și digitalizarea proceselor de raportare</p> <p>Pentru a reduce erorile și povara administrativă, procedurile de raportare a AVM trebuie simplificate și digitalizate, inclusiv prin integrarea cu alte sisteme informaționale de stat, cum ar fi eFactura și Registrul de Stat al Unităților de Drept, ceea ce 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.</p>	<p>Membrii PNAP s-au expus pozitiv în raport cu recomandarea de simplificare și digitalizare a procesului de raportare și au venit cu următoarele comentarii și propuneri:</p> <ul style="list-style-type: none"> - raportarea contractelor să fie efectuată sub formă de tabel, pentru mai multe proceduri de achiziții concomitent;

	<ul style="list-style-type: none"> - importarea informației despre contractele de valoare mică încheiate, stocate în prealabil într-un document excel; - interconectarea sistemelor electronice din sectorul de finanțe, fisc, facturi, registre, etc., este necesară pentru a ușura munca specialiștilor în achiziții publice; - elaborarea și includerea în anexe la Regulamentul privind achizițiile de valoare mică a trei modele de raportare, pentru cele trei tipuri de AVM
<p>Recomandarea 3. Elaborarea și implementarea aplicației pentru extragerea automatizată a datelor despre AVM</p> <p>Dezvoltarea și implementarea aplicației digitale pentru extragerea automatizată a datelor despre AVM, instrument care va permite atât autorităților de control, cât și societății civile să analizeze eficient modul în care sunt efectuate AVM.</p>	<p>A fost menționată importanța faptului ca datele publicate să fie în format deschis, calitative, întegre, accesibile, cu posibilitatea de descărcare în formate care permit analiza ulterioară (.xls; .csv).</p>
<p>Recomandarea 4. Elaborarea și implementarea mecanismelor de identificare a situațiilor de risc în procesul de realizare și raportare a AVM</p> <p>Dezvoltarea și implementarea unor instrumente de monitorizare sistemică a AVM 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, depășiri ale pragurilor legale sau alte nereguli, va permite intervenția rapidă a autorităților de control.</p>	
<p>Recomandarea 5. Completarea cadrului legal cu sancțiuni eficiente</p> <p>Deoarece la momentul actual cadrul legal nu prevede sancțiuni contravenționale pentru nerespectarea rigorilor de realizare și raportare a AVM. Respectiv, pentru a</p>	<p>În completarea recomandării a fost expusă propunerea ca pe lângă sancțiuni, să existe și măsuri de stimulare și de încurajare a celor, care</p>

<p>dispune de instrumente de responsabilizare a autorităților contractante, este necesară completarea cadrului legislativ cu sancțiuni clare și eficiente pentru nerespectarea termenelor și a procedurilor de executare și raportare a AVM. Autoritățile contractante care nu respectă prevederile legale sau care admit situații de divizare, favorizarea anumitor companii, etc., trebuie să fie sancționate corespunzător. Aceste măsuri vor descuraja practicile neconforme și vor asigura o mai bună responsabilizare a celor implicați.</p>	<p>doresc să respecte regulile.</p>
<p>Recomandarea 6. Intensificarea activităților AAP pe aspecte ce țin de îmbunătățirea procesului de AVM</p> <p>În contextul unui nivel scăzut de monitorizare din partea AAP a autorităților contractante și drept urmare a lipsei sancțiunilor pentru autoritățile care admit abuzuri sau încălcări în procesele de achiziție publică, este necesară întreprinderea acțiunilor de intensificare a monitorizării, identificării încălcărilor și aplicării sancțiunilor legale. În acest sens, propunem următoarele acțiuni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - creșterea numărului de autorități și proceduri pentru care se realizează activități de monitorizare a conformității desfășurării AVM; - colectarea permanentă a datelor privind AVM și efectuarea analizelor statistice; - instruirea sistematică a autorităților contractante. 	<p>În cadrul discuțiilor a fost menționată problema capacităților limitate a AAP în constatarea contravențiilor, deoarece există o singură persoană cu statut de agent constator - șeful AAP. Totodată, valoarea ne semnificativă a amenzilor, precum și asumarea achitării acestora de către agenții economici, care sunt în înțelegere cu autoritățile contractante, diminuează puternic eficiența aplicării sancțiunilor.</p> <p>În acest sens, a fost vociferată propunerea ca pe lângă amenzi să fie aplicate și suspendarea din funcție sau interdicția de a ocupa funcții publice sau în cadrul grupului de achiziții.</p>

Documentul a fost elaborat în cadrul proiectului „[Consolidarea integrității în achizițiile publice](#)” implementat de [Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale \(IDIS\)](#) „Viitorul”, în parteneriat cu [Parteneriat pentru Transparență \(PTF\)](#). Proiectul urmărește susținerea reformelor în domeniul achizițiilor publice în Moldova, care vor spori transparența și corectitudinea achizițiilor publice prin înputernicirea cetățenilor de a responsabiliza instituțiile relevante.