



Cofunded by  
the European Union



Implemented by

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



# REDUCEREA RISCURILOR ÎN ACHIZIȚIILE PUBLICE DIN DOMENIUL EDUCAȚIEI

## POLICY BRIEF

Chișinău 2024



Acest Policy Brief a fost elaborat cu suportul proiectului „Consolidarea Statului de Drept și a Mecanismelor Anticorupție în Republica Moldova”, cofinanțat de Uniunea Europeană și Ministerul Federal German pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (BMZ), și implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ).

Partener al proiectului este Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției care implementează proiectul “Sensibilizarea publicului și dezvoltarea de soluții digitale pentru consolidarea statului de drept și combaterea corupției”.

Documentul este elaborat de experta Tatiana Savva. Opiniile exprimate reflectă poziția autorului și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al finanțatorului.

## INTRODUCERE

Cheltuielile pentru educație se situează pe locul al treilea ca pondere în cadrul Bugetului Public Național. Anual se alocă până 15% din resursele totale ale acestuia sau între 15 și 17 miliarde de lei. Din totalul cheltuielilor destinate pentru educație, peste 20% sau circa 3,1 miliarde de lei sunt destinați pentru achiziții, mai mult de 60% sunt dedicați plății salariilor, iar restul banilor sunt cheltuiți pentru subvenții, granturi și prestații sociale. Cheltuielile destinate pentru achiziția diferitor bunuri, servicii și lucrări sunt desfășurate potrivit cadrului normativ existent, prin proceduri care trebuie să asigure transparența și eficiența cheltuirii banilor publici.

În 2021, Curtea de Conturi a efectuat un audit menirea căruia a fost să identifice problemele și potențialele soluții în domeniul achizițiilor publice în învățământ. Concluziile auditului au atras atenția la o serie de provocări printre cele mai importante fiind: lipsa de capacitate, planificarea defectuoasă a achizițiilor, probleme la etapa de atribuire a contractelor, probleme ce țin de executarea contractelor de achiziții, lipsa unui cadru de monitorizare la nivelul întregului sistem și lipsa de transparență și responsabilizare la toate etapele procesului de achiziții. La trei ani de la publicarea raportului anterior al Curții de Conturi, constatăm că progresele sunt modeste, iar măsurile implementate nu abordează eficient problemele cheie din acest sector.

În studiul recent, realizat de către Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției, referitor la achizițiile în educație se menționează despre planificarea inadecvată, probleme de transparență, nereguli în evaluare și atribuirea contractelor, precum și deficiențe în execuție și monitorizare. Recomandările vizează planificarea mai detaliată a achizițiilor publice în educație, alinierea la bugetul aprobat, elaborarea de reglementări interne, profesionalizarea grupurilor de achiziții și asigurarea transparenței în procesul decizional. Pentru a redresa deficiențele identificate și îmbunătățirea sistemului de achiziții publice în educație este esențial să fie implementate proceduri de control intern, evaluarea riscurilor de fraudă, monitorizarea și controlul riguros al executării contractelor.

Prezentul Policu Brief enumeră și detaliază principalele provocări identificate din analiza efectuată asupra achizițiilor publice din domeniul educației. Tot aici sunt formulate principalele recomandări care se adresează mai multor autorități naționale pentru a-și îndrepta eforturile în reducerea riscurilor identificate, pentru a îmbunătăți cadrul legal în domeniul achizițiilor publice, pentru a spori transparența și utilizarea eficientă a resurselor financiare publice.

## I.

**RISURILE ȘI VULNERABILITĂȚILE DIN ACHIZIȚIILE PUBLICE ÎN EDUCAȚIE****❖ Planificarea neconformă și netransparentă a achizițiilor publice în educație**

Modul în care sunt estimate necesitățile pentru achiziții și alocarea mijloacelor financiare nu corespunde normelor legale pentru instituțiile bugetare, nefiind reglementat pentru instituțiile la autogestiune. Autoritățile contractante au posibilități limitate de a planifica în mod fiabil achizițiile într-o perspectivă pe termen mediu și de a desfășura achiziții în mod regulat pe tot parcursul anului și cu continuitate de la un an la altul. Aceasta se datorează limitărilor impuse de reglementările bugetare, care nu țin cont de particularitățile achizițiilor publice. În speță, Guvernul aprobă în fiecare an un cadru bugetar pe termen mediu care acoperă următorii trei ani. Pe de altă parte, autoritățile contractante activează și se orientează la ciclul anual. Acestea nu pot iniția achiziții pînă cînd nu se confirmă că finanțarea este disponibilă, respectiv achizițiile pot începe foarte tîrziu pe parcursul anului. În același timp, autoritățile publice încheie contracte, de regulă, pînă la sfîrșitul anului și se grăbesc să epuizeze bugetul pînă la sfîrșitul anului pentru a nu "pierde" banii.

Astfel, achizițiile publice nu se desfășoară întotdeauna într-un ritm regulat de-a lungul anului, conform cu calendarul nevoilor reale, iar funcționarii pot fi tentați să utilizeze proceduri necompetitive pentru a se asigura că banii sunt cheltuiți suficient de rapid. În rezultat, nu există o legătură reală între planul anual de achiziții și bugetul instituției.

**❖ Lipsa unui program anual de achiziții publice nu permite calcularea corectă a valorii estimate a contractelor pentru întregul sector și nu asigură transparența cheltuirii banilor publici**

Lipsa unui Program anual de achiziții publice, fundamentat corespunzător, cu referințe la notele de fundamentare ale tuturor necesităților de produse, lucrări și servicii identificate de entitatea publică, nu asigură calcularea conformă a valorii estimate a contractelor de achiziții publice, publicarea anunțului de intenție în Buletinul achizițiilor publice și pe pagina oficială a Agenției Achiziții Publice.

Evaluările efectuate constată că instituțiile bugetare fie nu planifică achizițiile anuale, fie planurile nu sunt întocmite conform legii sau acestea sunt mai mult formale, nu corespund necesităților și ele sunt revizuite ad-hoc, în funcție de necesitățile urgente sau discreția funcționarilor publici.

### ❖ **Achizițiile publice au fost deseori divizate în contracte separate, în ciuda reglementărilor care solicită proceduri de achiziții publice unice**

Divizarea unei achiziții mari în câteva achiziții mai mici pentru a obține achiziții în baza valorii minime sau pentru a putea fi eligibilă unor altor proceduri de achiziții sunt practici frecvente cu risc de corupției ridicat. În plus, documentația tehnică este una cu formulări ambigue, care lasă loc de interpretare privind parametrii tehnici a bunurilor achiziționate.

Atât în privința autorităților centrale, cât și celor locale au fost identificate cazuri când nu au aplicat principiul valorii estimate cumulative a tuturor bunurilor și procedura de achiziție unică, fiind efectuate mai multe proceduri de achiziție separată, fiind preferate achizițiile de valoare mică.

Divizarea unei achiziții pentru a putea fi clasificată drept achiziție de valoare mică deși era vorba de același tip de lucrări sau bunuri și servicii este o practică prin care sunt cheltuiți peste 1 miliard de lei în învățământ. Riscurile sunt sporite în privința achizițiilor de valoare mică, deoarece s-a constatat că nu sunt întocmite documentații pentru această procedură și că acestea nu au fost raportate corect, limitând capacitatea de supraveghere a acestor achiziții de către autoritățile publice responsabile și publicul interesat.

Notăm că divizarea achiziției publice prin încheierea unor contracte separate în scopul aplicării altei proceduri de achiziție decât cea care ar fi fost utilizată conform actelor normative constituie contravenție sancționată de Codul contravențional.

### ❖ **Autoritățile responsabile au eșuat în organizarea și executarea responsabilităților grupurilor de lucru în achizițiile publice**

Analizele desfășurate arată că aceste grupuri de lucru nu au roluri bine definite pentru membrii lor și nici justificări financiare adecvate pentru soluțiile de achiziții aplicate, contribuind astfel la ineficiențele în procesul de achiziții. Majoritatea instituțiilor analizate au publicat componența și regulamentele grupurilor de lucru cu întârzieri, deși în aceste perioade au fost efectuate achiziții. La fel, membrii grupurilor de lucru nu declară în mod constant conflictele de interese.

### ❖ **Documentele de licitație sunt incomplete, ambigue, prea complexe și creează confuzie**

De exemplu, în procedura de achiziție a manualelor, acestea au achiziționat "dreptul de autor asupra manualelor" și "servicii de tipărire" într-o manieră care a generat deficiențe în determinarea valorii estimate de achiziție și criteriile de selecție a câștigătorului. În plus, procedurile au fost divizate, iar achizițiile nu au fost transpuse într-o modalitate clară și formalizată. Deși Ministerul Educației a elaborat un regulament privind evaluarea, selecția și achiziționarea manualelor școlare, acesta nu a fost publicat pentru a putea da o evaluare despre legalitatea și conformitatea acestuia.

Aceeași situație intervine în mod curent la procurarea tehnicii de calcul sau a sistemelor informaționale. Direcțiile generale de învățământ sau școlile se limitează la crearea și publicarea unor documente de licitație formale sau intervin cu specificații extrem de specifice pentru același tip de tehnică de calcul.

### ❖ **Lipsa de transparență în procedurile de achiziții publice și discrepanțe în timpul evaluării ofertelor și în faza de atribuire a contractelor**

În conformitatea cu constatările auditului, imparțialitatea și obiectivitatea grupurilor de lucru implicate în evaluarea ofertelor au fost compromise. Au fost, de asemenea, detectate nereguli în timpul executării contractelor, rezultate din monitorizarea insuficientă a echipelor de achiziții, care nu au reușit să asigure respectarea de către furnizori a termenilor și condițiilor de livrare. Mai mult decât atât, aceste instituții nu au reușit să stabilească un sistem eficient pentru urmărirea nivelului de execuție a contractelor și pentru raportarea datelor privind achizițiile.

Potrivit unei analize efectuate în privința a peste 2876 proceduri de achiziții publice cu valoarea de circa 1,9 miliarde LEI (perioada Ian: 2021 – Sep: 2023), în 152 de instituții de învățământ, 10 Direcții Raionale și 4 DETS din mun. Chișinău, doar 86% din totalul loturilor au fost acordate prin proceduri competitive, 36% din valoarea totală a achizițiilor a fost acordată în 21 de loturi. Pentru 4 cele mai mari categorii de cheltuieli, cu o valoare a contractelor încheiate de peste 1,2 miliarde lei, poate fi observat o supra concentrare a alocațiilor. Astfel, de la 2 pînă la 7 furnizori au câștigat contracte care constituie 40% din valoarea totală a contractelor acordate.

### ❖ **Ministerul și entitățile subordonate nu au respectat normele legale pentru monitorizare și asigurarea executării și gestionării contractelor de achiziții publice în termenele și condițiile prevăzute**

Neexecutarea obligațiilor de monitorizare a contractelor și de raportare a rezultatelor duce la admiterea unor neconformități în execuția contractelor și la neaplicarea măsurilor de constrângere de către entități.

Conform cadrului normativ, un grup de lucru trebuia să asigure monitorizarea executării contractelor de achiziție și să întocmească rapoarte detaliate care să includă informații despre stadiul de executare a obligațiilor contractuale, cauzele nerealizării, reclamațiile depuse și sancțiunile aplicate. Aceste rapoarte ar fi trebuit să fie publicate pe pagina web a autorității contractante sau, în caz de absență a acesteia, pe pagina oficială a autorității centrale subordonate.

**Toate iregularitățile și riscurile de corupție în achiziții în acest sector pot fi argumentate prin lipsa personalului calificat și lipsei de capacitate, mai ales în instituțiile din afara mun.Chișinău**

Analiza componenței a peste 30 de grupuri de lucru, instituite la nivel raional, dar și a instituțiilor de învățământ, arată că de cele mai multe ori doar o persoană din cadrul instituției are cunoștințe economico-financiare și anume contabilă. În plus, în ultimii trei ani mai mult de 60% din directorii instituțiilor de învățământ au intrat în sistem pentru prima dată în cariera acestora, iar majoritatea din ei nu au primit formarea profesională necesară. Astfel, la procurarea lucrărilor și serviciilor, la întocmirea caietelor de sarcini, mai degrabă se consultă informal cu alți directori de școală care au avut experiențe similare. Deși platforma tender.md oferă anumite tempate-uri, pînă cînd nu vom avea personal calificat, a căror profesie și funcție administrativă ar fi procurarea în sistemul educațional, nu este corect și nici realist să avem așteptări că acest proces va fi unul eficient, corect și transparent.

## RECOMANDĂRI

**Autoritățile și instituțiile din educație**

1. **Planificarea achizițiilor publice și documentarea corespunzătoare a nevoilor referitoare la calitatea și cantitatea bunurilor, lucrărilor și serviciilor, inclusiv în cazul:**
  - **serviciilor de formare continuă:** justificarea costurilor estimate în funcție de planul-cadru de instruire și perfecționare, numărul de ore pentru o grupă, necesitatea materiilor prime și a materialelor de instruire, costul serviciilor necesare pentru întreținerea cursurilor de perfecționare;
  - **investițiilor capitale:** luând în considerare nevoile actualizate pentru finalizarea lucrărilor de construcție, reconstrucție sau reparații capitale începute anterior; excluzând necesitățile autorităților publice care nu sunt însoțite de estimările cheltuielilor, evaluările tehnice și financiare ale fiecărui obiectiv, precum și estimările cheltuielilor anuale și termenele de executare a lucrărilor;
  - **alimentelor și serviciilor de alimentație:** justificarea costurilor estimate financiar prin calculații bazate pe norme naturale de consum și limitându-se la alocările bugetare aprobate.
2. **Asigurarea alinierii și ajustării planului de achiziții la bugetul aprobat/indicat.** Se impune de asemenea alinierea practicilor existente la modificările recente ale cadrului primar, care permite planificarea cheltuielilor de investiții într-un cadru multianual.
3. **Elaborarea unor reglementări interne** care să justifice inițierea unei achiziții în documentația de achiziție, în funcție de includerea acesteia în planul anual de achiziții publice, anunțurile de intenție, etc.
4. **Desemnarea corespunzătoare a echipei de achiziții și stabilirea atribuțiilor specifice fiecărui membru, inclusiv pentru achizițiile de valoare mică și monitorizarea respectării clauzelor contractuale, cu evaluarea proceselor de organizare și derulare a activității echipei și a desemnării câștigătorilor.**
5. **Implementarea proceselor operaționale și a procedurilor eficiente de control intern, care să asigure conformitatea întregului proces de achiziții publice la toate etapele execuției lucrărilor capitale.**
6. **Monitorizarea și controlul executării contractelor de achiziții publice, cu desemnarea persoanelor responsabile, precum și calcularea penalităților în**



cazul depășirii termenului de livrare de către operatorii economici.

7. **Generarea, stocarea, colectarea și diseminarea sistematică a datelor privind achizițiile publice** pentru toate etapele acestui proces, inclusiv executarea contractelor, asigurându-se disponibilitatea acestora prin sistemul de achiziții electronice. Doar în acest mod vom putea avea o imagine completă și clară despre modul în care autoritățile cheltuiesc fondurile publice și care sunt rezultatele.

### **Ministerul Educației și Cercetării**

8. **Asigurarea transparenței procesului decizional al achizițiilor de valoare mică** prin adoptarea unor reglementări cuprinzătoare, aplicabile la toate instituțiile subordonate și autogestiune, privind obligația de a efectua achizițiile de valoare mică prin intermediul SIA „RSAP” MTender, inclusiv prelungirea termenului de derulare a achizițiilor incluse în planul anual de achiziții, prin intermediul acestui sistem comun.
9. **Evaluarea riscurilor de fraudă în cadrul sistemului de achiziții**, cu introducerea unor criterii de detectare și prevenire a acestora, în vederea gestionării finanțelor publice conform principiilor bunei guvernări.
10. **Instituirea unor proceduri de control care să excludă divizarea achizițiilor publice**, cu excepția cazurilor documentate care să justifice divizarea, asigurând astfel transparența și concurența.

### **Ministerul Finanțelor**

11. **Revizuirea modului în care resursele umane sunt implicate în procesul achizițiilor**. Profesionalizarea și specializarea la nivel administrativ al personalului autorităților contractante va permite ca acesta să fie unul competent, profesionist, care lucrează într-un departament administrativ înființat în acest scop și are instrumente, sisteme și resurse corespunzătoare.
12. **Revizuirea și armonizarea abordărilor și domeniului de activitate al autorităților de reglementare și de supraveghere** implicate, direct sau indirect, în achizițiile publice, astfel încât să se reducă lacunele și să se evite conflictele de roluri și suprapunerile inutile și să se asigure că orice autoritate contractantă sau operator economic este tratat în mod echitabil și previzibil.

### ❖ NOTĂ: precizările Ministerului Finanțelor

În decembrie 20213 a fost aprobat Programul național de dezvoltare al sistemului de achiziții publice pentru anii 2023 - 2026 (în continuare - [Program](#)). În contextul dezvoltării unui sistem de achiziții publice eficient și transparent în Republica Moldova, Ministerul Finanțelor crede că acest document reflectă nevoile și cerințele specifice ale mediului de afaceri și al administrației publice. Planul de acțiuni privind implementarea Programului se axează pe câteva dimensiuni și dacă vor fi implementate și sprijinite de clasa politică, au menirea să rezolve probele de mai sus.

1. Re-engineering-ul sistemului electronic de achiziții, cu crearea infrastructurii capabile să acopere întregul ciclu de achiziții este o componentă vitală a acestui proces.
2. Crearea unui sistem integrat de achiziții, axat pe aspecte sociale, de mediu, inovare și performanță, necesită o abordare holistică și colaborativă. În acest sens, Ministerul își propune să implice toate părțile interesate în crearea mecanismelor de coordonare și monitorizare eficiente pentru a asigura atingerea obiectivelor propuse.
3. Promovarea unei politici unitare și a eficienței economice și sociale în achizițiile publice implică adoptarea unor practici și politici coerente și transparente, care să promoveze concurența și să maximizeze beneficiile pentru toți actorii implicați.
4. Dezvoltarea capacităților și profesionalizarea personalului responsabil de achiziții reprezintă o investiție esențială în viitorul sistemului de achiziții publice din Republica Moldova. Prin oferirea de traininguri și programe de certificare, Ministerul de Finanțe crede că personalul va fi pregătit să gestioneze în mod eficient și transparent procesul de achiziție, contribuind astfel la atingerea obiectivelor stabilite.

În concluzie, pentru a avansa în direcția unei achiziții publice mai eficiente și transparente, Ministerul Finanțelor își propune ca politicile publice în educație să se bazeze pe bune practici și să fie adaptate la specificul și nevoile Republicii Moldova.