

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul de hotărâre de Guvern pentru modificarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 870/2022

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ

Proiectul de hotărâre de Guvern pentru modificarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 870/2022 a fost elaborat de către Ministerul Finanțelor.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ

2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ

Proiectul actului normativ a fost elaborat în temeiul art. 6 lit. h) din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern, cu modificările ulterioare, care abilitază Guvernul să adopte documente de politici și acte normative, precum și în vederea punerii în aplicare a prevederilor Legii nr. 325/2025 privind achizițiile publice, care va abroga Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, impunând actualizarea corespunzătoare a cadrului normativ secundar, inclusiv a Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică.

De asemenea, proiectul este elaborat în vederea realizării acțiunii incluse în Planul de acțiuni pentru implementarea Programului național de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2023–2027, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 625/2023. Aceasta se regăsește la subacțiunea 1.2.5. din Obiectivul specific 1 „Armonizarea legislației în domeniul achizițiilor publice la acquis-ul Uniunii Europene, în special desemnarea clară a autorităților/entităților care aplică prevederile normative și modalitatea de contestare pentru fiecare mod de atribuire a contractelor”.

2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative

Necesitatea elaborării proiectului este determinată, în primul rând, de intrarea în vigoare a Legii nr. 325/2025 privind achizițiile publice, care impune revizuirea și alinierea cadrului normativ subsecvent. În acest context, se impune corelarea prevederilor Regulamentului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 870/2022 cu noile concepte, trimiteri legale, praguri valorice și mecanisme procedurale instituite de legea menționată. Totodată, intervenția normativă este justificată de necesitatea consolidării transparenței, concurenței și trasabilității în segmentul achizițiilor publice de valoare mică, precum și de standardizarea documentelor utilizate de autoritățile/entitățile contractante și de operatorii economici, în vederea reducerii neuniformităților de practică și sporirii predictibilității procesului de achiziții.

Regulamentul cu privire la achizițiile publice de valoare mică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 870/2022, a fost elaborat în baza Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice. Ulterior, adoptarea Legii nr. 325/2025 privind achizițiile publice a determinat necesitatea revizuirii corespunzătoare a actului normativ subsecvent, în vederea asigurării concordanței terminologice, procedurale și instituționale.

De asemenea, proiectul a fost elaborat ca urmare a identificării unor deficiențe și lacune normative în aplicarea practică a Regulamentului, semnalate de autoritățile/entitățile contractante și de Agenția Achiziții Publice în cadrul activității de monitorizare.

Analiza aplicării practice a Hotărârii Guvernului nr. 870/2022 a evidențiat următoarele aspecte problematice:

1. *Insuficientă publicitate* pentru unele achiziții de valoare mică cu valoare estimată relativ ridicată, ceea ce poate limita nivelul de concurență și accesul operatorilor economici.

2. *Lipsa unor formulare standardizate obligatorii* pentru anumite categorii de achiziții, în special pentru cele de lucrări și pentru achizițiile de valoare mică apropiate de pragurile procedurilor competitive, ceea ce generează practici neuniforme și dificultăți de evaluare comparabilă a ofertelor.

3. *Nivel redus de trasabilitate și raportare* pentru anumite etape ale procesului, inclusiv în materia publicării anunțurilor de participare și de atribuire.

4. *Necesitatea clarificării unor excepții* care, în practică, generează incertitudine juridică, inclusiv în cazul achiziției de licențe software standardizate, soluții de securitate informatică, spațiu publicitar digital și bilete de transport aerian.

5. *Necesitatea adaptării normelor privind documentele justificative și angajamentele juridice* la realitățile operaționale și la utilizarea soluțiilor electronice standardizate.

6. *Necesitatea unei mai bune corelări între exigențele procedurale și valoarea estimată a achiziției*, pentru a evita atât suprareglementarea achizițiilor foarte mici, cât și subreglementarea achizițiilor de valoare mică semnificativă,

Totodată, proiectul instituie un regim diferențiat în interiorul achizițiilor de valoare mică, prin delimitarea a două paliere:

1. achiziții de valoare mică „clasice”;

2. achiziții de valoare mică apropiate de pragurile procedurilor de achiziții publice, pentru care se introduc cerințe sporite de publicitate, documentare și formalizare.

Această abordare este justificabilă din perspectiva proporționalității: cu cât valoarea estimată este mai mare, cu atât se impun reguli mai apropiate de procedurile competitive standard.

În lipsa intervenției normative, s-ar menține necorelarea dintre regulament și legea nouă, ceea ce ar crea dificultăți de aplicare, riscuri de interpretare neuniformă și vulnerabilități în materia transparenței și concurenței.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul urmărește ajustarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică prin următoarele soluții normative principale:

1. Alinierea terminologică și juridică la noul cadru legislativ

✓ Se actualizează toate trimiterile din Regulament, prin substituirea referințelor la Legea nr. 131/2015 cu cele la Legea nr. 325/2025 privind achizițiile publice, inclusiv în cuprinsul anexelor din proiect.

Rezultatul scontat constă în asigurarea coerenței cadrului normativ secundar cu legea-cadru și eliminarea incertitudinii juridice în aplicarea practică.

2. Extinderea publicității procedurilor pentru anumite intervale valorice

Prin prezenta prevedere se introduce obligația de publicare în Sistemul Informatizat „RSAP” a unui anunț de participare detaliat, pentru noi categorii de praguri valorice. Aceasta reprezintă o abordare graduală și proporțională a transparenței, în funcție de valoarea achiziției. Scopul acestei măsuri este atragerea unui număr mai mare de ofertanți potențiali, o mai eficientă valorificare a fondurilor publice, precum și sporirea transparenței și a concurenței în special pentru achizițiile de mică valoare.

3. Introducerea caracterului obligatoriu al unor formulare standardizate

Pentru anumite achiziții de valoare mică apropiate de pragurile procedurilor competitive se introduce obligativitatea utilizării:

- propunerii tehnice;
- propunerii financiare;
- graficului de executare a lucrărilor;
- graficului de executare a documentației de proiect;
- formularului de deviz unificat;
- graficului de mobilizare a muncitorilor.

Această măsură urmărește standardizarea ofertei și sporirea comparabilității între oferte.

Utilizarea obligatorie a acestor formulare standardizate va uniformiza documentația de atribuire, va facilita evaluarea comparativă a ofertelor și va reduce riscul de adjudecare pe baze neclare sau subiective.

4. Introducerea obligației de solicitare a DUAE pentru anumite achiziții de valoare mică

Pentru achizițiile de bunuri și servicii, lucrări, respectiv servicii sociale și alte servicii specifice din intervalele valorice superioare menționate, se instituie obligația solicitării Documentului unic de achiziții european pentru noi categorii de praguri valorice, în scopul uniformizării verificării criteriilor de calificare și al pregătirii unei tranziții coerente către regulile generale aplicabile procedurilor de achiziții publice.

5. Reglementarea publicării anunțului de atribuire

Se introduce obligația publicării în SI „RSAP” a anunțului de atribuire, care include date privind autoritatea contractantă, procedura de atribuire, ofertanții câștigători, loturile atribuite, criteriul de evaluare utilizat și informații privind eventualele anulări de proceduri, pe baza unui model standardizat, sporind astfel transparența post-atribuire și trasabilitatea deciziilor de contractare.

6. Clarificarea excepțiilor și a cazurilor speciale

Proiectul clarifică aplicarea normelor pentru:

- achizițiile de drepturi de utilizare a produselor software standardizate și a soluțiilor de securitate informatică furnizate pe bază de licență, atunci când drepturile sunt deținute exclusiv și nu există alternativă concurențială reală;
- achizițiile de spațiu publicitar digital furnizat direct de operatorii platformelor digitale, în condiții contractuale standardizate și fără alternativă concurențială reală;
- asumarea angajamentului juridic pe bază de factură, confirmare electronică a comenzii sau alt document echivalent pentru cazuri punctuale;
- achiziția biletelor de transport aerian, în condiții excepționale, inclusiv prin cardul de plată de serviciu (business), în condițiile stabilite.

7. *Revizuirea unor termene și reguli procedurale*

Se stabilesc termene minime pentru depunerea ofertelor și pentru solicitarea clarificărilor, în funcție de complexitatea și valoarea achiziției, cu scopul de a asigura un echilibru între celeritate și concurență efectivă.

8. *Actualizarea modelelor de documente*

Se introduc noi anexe la Regulament, inclusiv:

- modelul anunțului de participare;
- modelul propunerii tehnice;
- modelul propunerii financiare;
- formulare specifice achizițiilor de lucrări;
- modelul anunțului de atribuire.

9. *Uniformizarea terminologică*

Se asigură utilizarea unitară a terminologiei, inclusiv prin actualizarea denumirii sistemului informațional („SI „RSAP”), în concordanță cu denumirea oficială curentă a sistemului informațional.

Prezenta hotărâre intră în vigoare la 1 ianuarie 2027, cu excepția punctelor 8), 9) și 29) care vor intra în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Intrarea în vigoare diferențiată a unor prevederi este justificată de necesitatea pregătirii instituționale și tehnice pentru aplicarea noilor cerințe documentare și de publicitate.

3.2. *Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare*

În procesul de elaborare a proiectului au fost analizate următoarele opțiuni:

Opțiunea 1: Menținerea cadrului normativ actual fără intervenții

Această opțiune a fost exclusă, întrucât nu ar asigura corelarea Regulamentului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 870/2022 și Legea nr. 325/2025, menținând neconcordanțele normative și generând dificultăți de aplicare și interpretări neuniforme, care afectează transparența și concurența.

Opțiunea 2: Revizuirea minimă, limitată doar la actualizarea trimiterilor la noua lege
Această opțiune nu a fost considerată suficientă, deoarece nu ar soluționa problemele de fond privind publicitatea redusă, documentarea neuniformă și lipsa unor formulare standard pentru categoriile de achiziții de valoare mică cu impact financiar mai ridicat.

Opțiunea 3: Aplicarea integrală a regulilor procedurilor de achiziții publice și pentru toate achizițiile de valoare mică

Această opțiune nu a fost reținută din considerente de proporționalitate, întrucât ar genera sarcini administrative excesive pentru autoritățile contractante și operatorii economici, în special pentru achizițiile de mică valoare, afectând eficiența și celeritatea.

Opțiunea 4: Abrogarea Regulamentului și adoptarea unui act normativ nou

Această opțiune a fost analizată și respinsă, deoarece structura generală a Regulamentului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 870/2022 s-a dovedit funcțională în practică, iar intervenția necesară vizează ajustări punctuale și completări, nu o reformă structurală de ansamblu.

Opțiunea 5: Modificarea punctuală a Regulamentului existent

Această opțiune a fost selectată ca fiind cea mai optimă, deoarece permite realizarea tuturor ajustărilor necesare (aliniere la legea nouă, sporirea transparenței,

standardizarea documentelor, clarificarea DUAE) cu un impact administrativ minim și cu asigurarea continuității cadrului normativ aplicabil autorităților/entităților contractante.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Proiectul va avea un impact pozitiv asupra sectorului public prin sporirea clarității, previzibilității și uniformității regulilor aplicabile achizițiilor publice de valoare mică. Modificările propuse contribuie la consolidarea disciplinei documentare, la creșterea trasabilității procesului de achiziție și la facilitarea activităților de monitorizare, control intern și extern.

Totodată, proiectul reduce riscul interpretărilor neuniforme și al erorilor procedurale, prin standardizarea unor documente și prin detalierea regulilor aplicabile pentru anumite categorii de achiziții, inclusiv pentru cele situate în intervale valorice apropiate de pragurile procedurilor de achiziții publice.

Din perspectivă instituțională, proiectul nu presupune reorganizări structurale ale administrației publice. În același timp, rolul Agenției Achiziții Publice se consolidează prin extinderea mecanismelor de informare și monitorizare, inclusiv prin remiterea deciziei de atribuire în termenul stabilit, fapt care va permite o supraveghere mai eficientă a achizițiilor publice de valoare mică.

Sub aspect operațional, implementarea noilor prevederi va necesita, în etapa inițială, ajustarea unor procese interne la nivelul autorităților/entităților contractante, inclusiv în ceea ce privește:

- publicarea anunțurilor de participare în SI „RSAP” pentru anumite intervale valorice;
- utilizarea formularelor standardizate;
- solicitarea Documentului unic de achiziții european, în cazurile prevăzute de regulament;
- întocmirea și publicarea anunțurilor de atribuire.

Acest efort administrativ suplimentar este apreciat ca fiind limitat și proporțional cu finalitatea urmărită, respectiv creșterea transparenței, a concurenței și a eficienței procedurilor de achiziții publice de valoare mică.

Pe termen mediu și lung, se estimează că uniformizarea documentației, creșterea nivelului de publicitate și consolidarea trasabilității procedurilor vor contribui la reducerea neclarităților de aplicare, la diminuarea riscului de litigii și la o utilizare mai eficientă a fondurilor publice.

Prevederile proiectului vizează toate autoritățile și entitățile contractante care realizează achiziții publice de valoare mică, inclusiv autoritățile publice centrale și locale, instituțiile publice și alte entități obligate să aplice cadrul normativ în domeniul achizițiilor publice.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Implementarea prezentului proiect nu generează cheltuieli bugetare suplimentare. Prevederile propuse urmează a fi aplicate în limitele resurselor financiare aprobate autorităților și instituțiilor implicate prin legile bugetare anuale.

Costurile administrative estimate se referă la:

- adaptarea tehnică a SI „RSAP” pentru integrarea noilor tipuri de anunțuri și a formularelor standardizate nou-introduse, care va fi realizată etapizat, în funcție de disponibilitățile tehnice și financiare ale administratorului sistemului;
- instruirea personalului autorităților/entităților contractante cu privire la noile obligații procedurale;
- ajustarea procedurilor interne și a modelelor documentare utilizate la nivelul autorităților contractante.

Aceste costuri sunt apreciate ca proporționale și justificate, urmând a fi compensate pe termen mediu prin:

- reducerea neuniformităților procedurale și a erorilor de aplicare;
- diminuarea numărului de contestații și litigii generate de practici divergente;
- creșterea concurenței ca efect al extinderii publicității procedurilor;
- îmbunătățirea comparabilității ofertelor și a calității procesului de evaluare.

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Proiectul va avea un impact pozitiv asupra sectorului privat, în special asupra operatorilor economici care participă la achiziții publice de valoare mică, prin:

- sporirea accesului la informații privind oportunitățile de contractare;
- creșterea transparenței și previzibilității condițiilor de participare;
- standardizarea formularelor de ofertare;
- facilitarea participării operatorilor economici noi sau mai puțin familiarizați cu practicile neuniforme ale autorităților contractante.

Extinderea publicității procedurilor va avantaja operatorii economici în mod special IMM-urile, care în prezent au acces limitat la informații privind achizițiile de valoare mică ale autorităților publice. Reducerea fragmentării informaționale va contribui la creșterea participării IMM-urilor în achizițiile publice.

Proiectul nu introduce bariere de acces pe piață, ci instituie cerințe proporționale cu valoarea achiziției.

4.4. Impactul social

4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen

Nu este aplicabil.

4.5. Impactul asupra mediului

Nu este aplicabil.

4.6. Alte impacturi și informații relevante

Nu este aplicabil.

5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională

Proiectul nu are ca obiect transpunerea directă a unui act juridic al Uniunii Europene. Cu toate acestea, soluțiile propuse sunt conforme cu principiile generale promovate de acquis-ul UE în domeniul achizițiilor publice, în special cele privind transparența, tratamentul egal, concurența, proporționalitatea și utilizarea mijloacelor electronice în procedurile de achiziții.

Proiectul contribuie la consolidarea cadrului juridic intern necesar pentru aplicarea coerentă a legislației naționale în domeniul achizițiilor publice, în consonanță cu bunele practici europene.

5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE

Prezentul proiect contribuie la implementarea efectivă a principiilor din Directiva 2014/24/UE la nivelul achizițiilor sub praguri, în special prin:

- Extinderea transparenței procedurilor (publicarea anunțurilor de participare și de atribuire);
- Standardizarea documentației de atribuire;
- Instituirea unor termene minime de depunere a ofertelor, care asigură accesul efectiv al operatorilor economici la proceduri.

Aceste măsuri sunt în deplină concordanță cu recomandările Comisiei Europene privind bunele practici în achizițiile sub praguri (Comunicarea Comisiei Europene privind dreptul UE aplicabil achizițiilor care nu fac sau nu fac pe deplin obiectul directivelor privind achizițiile publice (2006/C 179/02) și cu angajamentele asumate de Republica Moldova în Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

Anunțul privind inițierea elaborării proiectului de hotărâre de Guvern pentru modificarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 870/2022 a fost publicat pe pagina web oficială a Ministerului Finanțelor la următorul link: https://mf.gov.md/ro/content/proiectul-de-hg-pentru-modificarea-regulamentului-cu-privire-la-achizi%C8%9Biile-publice-de_la_data_de_13.03.2026, cât și pe portalul www.particip.gov.md la următorul link: <https://particip.gov.md/ru/document/stages/proiectul-de-hotarare-de-guvern-pentru-modificarea-regulamentului-cu-privire-la-achizitiile-publice/16381>.

În conformitate cu art. 32 alin. (1), (2) și (3) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul de hotărâre de Guvern pentru modificarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 870/2022 urmează a fi remis spre avizare autorităților și instituțiilor interesate și supus consultărilor publice.

Totodată, în vederea respectării cerințelor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul de hotărâre, tabelul comparativ și nota de fundamentare vor fi plasate spre consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Finanțelor și pe portalul particip.gov.md.

7. Concluziile expertizelor

Potrivit art. 34 alin. (1), art. 36 și art. 37 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul de hotărâre de Guvern pentru modificarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică, însoțit de Tabelul comparativ și Nota de fundamentare, va fi remis Ministerului Justiției și Centrului Național Anticorupție pentru a fi supus expertizei juridice și anticorupție.

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

Prezentul proiect de hotărâre modifică Regulamentul cu privire la achizițiile publice de valoare mică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 870/2022 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2022, nr. 411- 412, art. 1001).

Modificările sunt încorporate direct în textul Regulamentului existent, prin tehnica substituirii, completării și abrogării punctuale a unor prevederi.

Prezentul proiect este corelat cu:

- Legea nr. 325/2025 privind achizițiile publice;
- Legea nr. 74/2020 privind achizițiile în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale.

Adoptarea proiectului nu implică abrogarea unui alt act normativ distinct.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Pentru implementarea prevederilor proiectului vor fi necesare următoarele măsuri:

- actualizarea, după caz, a funcționalităților SI „RSAP” pentru publicarea noilor modele de anunțuri și utilizarea formularelor standardizate;
- elaborarea și diseminarea de instrucțiuni metodologice pentru autoritățile/entitățile contractante;
- organizarea activităților de informare și instruire pentru personalul implicat în achiziții publice;
- actualizarea modelelor de documente utilizate de autoritățile contractante;
- monitorizarea aplicării noilor prevederi după intrarea lor în vigoare și identificarea eventualelor necesități de ajustare ulterioară.

Instituțiile implicate în implementare sunt, după caz: Ministerul Finanțelor; Agenția Achiziții Publice; administratorul SI „RSAP”; autoritățile/entitățile contractante.

Ministrul Finanțelor

Andrian GAVRILIȚĂ