



Support for Improvement in Governance and Management

A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU

Sinteza 27

Iulie 2013

Achiziții Publice

Monitorizarea Achizițiilor Publice

CUPRINS

- Definirea monitorizării
- Cerințele UE privind monitorizarea
- Rolul monitorizării
- Tipurile monitorizării
- Bibliografie suplimentară

Contractele de achiziții publice reprezintă o parte importantă a PIB-ului și bugetului cheltuielilor publice a oricărei țări. Conform datelor publicate de Comisia Europeană în recentul ei Raport de Evaluare (2011), achizițiile publice în UE reprezentau 2.100 miliarde EURO în anul 2009, sau 19% din PIB. Aceste cifre constituie, doar ele în sine, motive temeinice pentru analiza performanței procedurilor de achiziții publice la toate nivelurile.

Cum este definită monitorizarea?

Dicționarul Oxford de Engleză (DOE) definește verbul "a monitoriza" ca "a observa și a verifica progresul sau calitatea (a ceva) într-o perioadă de timp; a ține sub analiză sistematică". Potrivit DOE, "a monitoriza", provine dintr-un cuvânt latin, "monit", care înseamnă "avertizat". În conformitate cu o altă definiție, "monitorizarea" este "o serie intermitentă (periodică sau neregulată) de observații în timp, efectuate pentru a demonstra gradul de conformitate cu un standard stabilit sau gradul de abatere de la o normă așteptată¹". Monitorizarea este un exercițiu care va avea semnificație doar dacă se definește în prealabil situația care este dorită în termeni de obiective sau ținte. Rolul monitorizării este de a evalua dacă aceste obiective (ținte) sunt îndeplinite. Potrivit sursei citate mai sus, monitorizarea trebuie să fie deosebită de "supraveghere, care este un studiu repetat utilizând o metodologie standard utilizată să ofere o serie de observații în timp". Supravegherea poate genera informații valoroase, dar nu stabilește în sine dacă au fost îndeplinite obiectivele și standardele. Informația obținută în urma supravegherii poate fi utilizată, pe de altă parte, pentru a informa instanțele privind situația existentă.

În înțelesul acestei Sinteze, "monitorizarea achizițiilor publice" cuprinde fiecare și orice observație sistematică a sistemului de achiziții publice efectuată în mod coerent, pentru a evalua modul în care funcționează și se dezvoltă acest sistem în timp și pentru a stabili dacă starea dorită (vizată) definită de factorii de decizie politică a fost realizată.

Trebuie să se facă o distincție între conceptul de **monitorizare** așa cum este definit mai sus, precum și metodele și procedurile aplicate pentru a depista și remedia încălcarea normelor privind achizițiile publice (audit, inspecții, verificarea conformității). Deși depistarea și combaterea încălcărilor normelor privind achizițiile publice (prin intermediul unei **evaluări de conformitate**) este esențială pentru atingerea obiectivelor stabilite pentru achizițiile publice, monitorizarea este un concept mult mai larg, care nu se limitează la evaluarea conformității legale.

Monitorizarea achizițiilor publice implică de obicei activități, cum ar fi:

- Colectarea;
- Analiza; și
- Diseminarea datelor referitoare la diferite aspecte ale achizițiilor publice (de exemplu, transparență, deschidere, competitivitate și eficiență).

¹ Hellawell, J.M. (1991), "Elaborarea unui raționament pentru monitorizare" în: Goldsmith, F.B. (ed.), *Monitorizarea pentru Conservare și Ecologie*, Chapman și Hall, New York, pp.1-14.

Cum pot fi utilizate în practică rezultatele monitorizării?

Informația colectată prin intermediul monitorizării este utilă la elaborarea de politici, determinând avantajele și formulând concluzii cu privire la respectarea principiilor fundamentale ale achizițiilor publice și îndeplinirea obiectivelor și Țintelor predefinite. **Rezultatele monitorizării oferă o bază pentru pregătirea rapoartelor periodice privind funcționarea sistemului de achiziții și, în special, pentru elaborarea de recomandări și propuneri pentru dezvoltarea viitoare a sistemului de achiziții.** De exemplu, rapoartele anuale poloneze privind funcționarea sistemului de achiziții (discutate în detaliu mai jos) nu se limitează la prezentarea datelor statistice, ci încearcă să analizeze informațiile colectate, comparându-le cu datele colectate în perioada de raportare anterioară. Ultima parte a raportului, dedicată concluziilor și recomandărilor, include propuneri mai mult sau mai puțin detaliate privind acțiunile viitoare și o prezentare a activităților.

Pentru a lua decizii în cunoștință de cauză cu privire la dezvoltarea în continuare a sistemului de achiziții publice, guvernul trebuie să monitorizeze sistemul. Solicitățile pentru stabilirea instrumentelor și mecanismelor de monitorizare pot proveni și de la alte organisme, instituții sau persoane (de exemplu, parlamentul național, organizațiile societății civile, și sectorul de afaceri).

Inițiativa de a crea instrumente și mecanisme de monitorizare ar putea fi, de asemenea, luată de mediul academic interesat în probleme de achiziții publice, așa cum demonstrează cazul spaniol de mai jos.

Studiu de caz

În Spania a fost recent înființat **Observatorul Achizițiilor Publice** (*El Observatorio de Contratación Pública*, www.obcp.es). Observatorul nu este parte a administrației de stat, ci o organizație independentă, non-profit, care promovează cooperarea între academicienii interesați de problemele de achiziții publice. Acesta este destinat pentru a servi ca un laborator de idei cu privire la achizițiile publice, cu scopul de a elabora propuneri pentru îmbunătățirea funcționării sistemului de achiziții publice.

Obiectivele Observatorului sunt:

- Creșterea transparenței, competitivității și integrității sistemului de achiziții publice spaniol;
- Creșterea eficienței achizițiilor publice, în ce privește cererea, cât și oferta;
- Facilitarea accesului întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-urilor) la piața achizițiilor publice;
- Stimularea inovațiilor în sectorul achizițiilor publice;
- Promovarea participării întreprinderilor spaniole pe piața internațională de achiziții publice;
- Facilitarea și promovarea cooperării inter-administrative în domeniul contractelor de achiziții publice.

Unul dintre aspectele esențiale ale monitorizării este **diseminarea informațiilor colectate** în timpul procesului de monitorizare. În **Polonia**, de exemplu, Oficiul de achiziții publice (OAP) pregătește raportul anual cu privire la funcționarea sistemului de

achiziții, care este postat pe site-ul OAP (www.uzp.gov.pl), în urma aprobării de către Consiliul de Miniștri. Toate celelalte analize efectuate de OAP sunt, de asemenea, disponibile pe website. În plus față de rapoartele anuale, OAP pregătește și publică buletine săptămânale și lunare în care prezintă informații concise privind cele mai recente evoluții din sistemul de achiziții publice, precum și date agregate privind numărul de contracte publicate și atribuite într-o perioadă dată. **Observatorul spaniol** menționat mai sus, diseminează informații relevante pentru achizițiile publice din perspective naționale și internaționale, publică opiniile și punctele de vedere ale experților implicați în activitatea Observatorului, și elaborează și diseminează buletine care prezintă propuneri rezultate din analize și dezbateri efectuate de către experți.

Există anumite cerințe UE privind monitorizarea?

Legislația UE privind achizițiile publice nu definește sensul termenului "monitorizare". Directivele UE actuale privind contractul public nu prevăd cerințe specifice privind monitorizarea achizițiilor publice. Singura referire la monitorizare în textul Directivei Sectorului Public (2004/18) este prevăzută în titlul articolului 81 - "Mecanisme de monitorizare". Acest articol prevede: *"În conformitate cu Directiva 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și actelor administrative privind aplicarea procedurilor căii de atac la atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări, statele membre garantează aplicarea prezentei directive prin mecanisme eficiente, accesibile și transparente. În acest scop, statele membre pot, printre altele, să desemneze sau să înființeze un organism independent"*.

Directiva se referă de asemenea în preambul (considerentele 18-19) la monitorizarea atribuirii contractelor referitoare la serviciile definite în anexa IIB a directivei ("servicii neprioritare").

În plus, directiva prevede obligații de raportare a:

- Autorităților contractante - obligațiile privind elaborarea rapoartelor individuale legate de procedurile de achiziții publice specifice (articolul 43);
- Statelor membre ale UE - în ceea ce privește transmiterea către Comisia Europeană a informațiilor statistice anuale privind contractele atribuite într-un anumit an (articolele 75 - 76).

În conformitate cu articolul 75, obligația privind prezentarea informației statistice a fost impusă în scopul de a "permite evaluarea aplicării prezentei directive".

În noile directive UE privind achizițiile publice, care au fost prezentate în decembrie 2011 și sunt în prezent în curs de adoptare, au fost propuse mai multe obligații privind raportarea și monitorizarea.

Care este rolul monitorizării în domeniul achizițiilor publice?

Monitorizarea în domeniul achizițiilor publice are următoarele funcții:

- Evaluarea modului în care sistemul de achiziții publice se dezvoltă ca un întreg și direcția în care se îndreaptă - unele tendințe pot fi identificate numai după ani de observare - astfel oferind informații semnificative, care sunt esențiale pentru elaborarea politicilor;
- Identificarea necesității unor schimbări în sistem;
- Stabilirea priorităților pe termen scurt și lung și evaluarea dacă acestea au fost sau nu realizate;

- Analiza efectelor potențiale ale soluțiilor alternative;
- Furnizarea orientărilor pentru politica de achiziții publice și implementarea deciziilor adoptate;
- Furnizarea informațiilor relevante pentru deciziile luate de alți factori de decizie politică.

Ce condiții sunt necesare pentru a asigura o monitorizare eficace?

Pentru a se asigura că monitorizarea oferă rezultate semnificative, trebuie să fie îndeplinite o serie de condiții. În primul rând, obiectivele de politici și obiectivele sistemului de achiziții publice ar trebui să fie **coerente** în timp, altfel ar fi dificil de comparat rezultatele obținute prin procesul de monitorizare. În al doilea rând, este esențială disponibilitatea datelor corecte, de **încredere**. În al treilea rând, o monitorizare eficientă necesită ca personalul implicat în activități de monitorizare să posede **abilități analitice și de raportare**. Ei trebuie să cunoască ce fel de informații sunt utile, cum să colecteze aceste informații. Cum să proceseze datele obținute, cum să elaboreze concluzii și cum să prezinte rezultatele obținute în urma monitorizării. În al patrulea rând, eficiența monitorizării depinde de **sprijinul oficial, îndrumare și acțiuni**.

Ce tipuri de monitorizare sunt?

Pot fi identificate următoarele tipuri de monitorizare:

- Auditul de conformitate (conformitate procedurală);
- Măsurarea / evaluarea performanței;
- Monitorizarea conformității cu obiectivele de politici în domeniu.

Auditul de conformitate

Auditul de conformitate constă în verificarea dacă dispozițiile legale privind achizițiile publice au fost aplicate în mod corespunzător. Acest tip de monitorizare reprezintă verificarea acțiunilor autorităților contractante în ceea ce privește conformitatea lor formală (legală). Monitorizarea se realizează prin controale (inspecții) a legalității acțiunilor întreprinse de către autoritățile contractante (cum ar fi calificarea operatorilor economici sau selectarea celei mai bune oferte) sau omisiunile acestora (de exemplu, omisiunea de a publica un anunț de participare în cazul în care a fost necesară publicarea). Aceste controale nu se referă la evaluarea cheltuielilor publice din punct de vedere al gestionării corecte, eficienței, eficacității și integrității (deoarece acest rol revine instituțiilor independente de audit). Controalele sau inspecțiile nu sunt, de asemenea, preocupate de monitorizarea punerii în aplicare a politicii (a politicilor) de achiziții publice a guvernului. Totuși, verificările care au fost efectuate aprofundat și corect ar putea avea un rol esențial în realizarea obiectivelor stabilite de această politică. De exemplu, în cazul în care obiectivul de politică este de a crește deschiderea și transparența controalelor de achiziții publice care vizează detectarea (și sancționarea) cazurilor care implică aplicarea necorespunzătoare a procedurilor necompetitive și netransparente, atunci astfel de controale / inspecții ar trebui să descurajeze autoritățile contractante să abuzeze de dispozițiile care permit atribuirea directă a contractelor de achiziții publice. Rezultatul ar fi atunci o creștere a ponderii procedurilor concurențiale (în special dacă aceste controale sunt combinate cu măsuri legislative eficientizând procesele transparente și competitive de achiziții publice). În aceeași ordine de idei, în cazul în care o anumită politică de achiziții are drept obiectiv

creșterea participării IMM-urilor la achizițiile publice, monitorizarea conformității cu normele privind selectarea și cu normele privind calificarea (cerințe minime, nivelurile de capacitate, documente solicitate, etc.) ar trebui să conducă la eliminarea barierelor cu care se confruntă IMM-urile care concurează pentru contracte publice.

Agenția Bulgară de Achiziții Publice, Oficiul Polonez de Achiziții Publice (OPA), Biroul pentru Achiziții Publice în Slovacia, și Autoritatea Națională Română pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice sunt exemple de instituții care desfășoară audituri de conformitate.

Măsurarea / evaluarea performanței

“Evaluarea performanței caută să răspundă întrebării fundamentale în ce măsură sistemul și procedurile achizițiilor publice asigură un rezultat final în conformitate cu principalele obiective stabilite”. (a se vedea *Măsurarea performanței*, SIGMA Achiziții Publice, Sinteza 21, 2011).

Acest tip de monitorizare se concentrează pe evaluarea funcționării sistemului de achiziții în ceea ce privește **eficiența și eficacitatea** acestuia. Pentru a efectua această evaluare, organismele implicate în monitorizare trebuie să colecteze și să opereze cu o gamă largă de date cu privire la procesele de achiziții publice. Aceste date pot fi denumite împreună ca **indicatori** de achiziții publice. În mod normal, indicatorii ar trebui să includă:

- Informații despre numărul procedurilor de achiziții publice publicate și / sau lansate pe parcursul unei perioade de raportare dată (necesare pentru evaluarea competitivității și deschiderea pieței);
- Durata medie de timp între momentul publicării anunțului de achiziții publice și încheierea unui contract de (aceste informații permit să se tragă concluzii cu privire la eficiența sistemului);
- Valoarea estimativă a contractului și prețurile ofertelor selectate (indicator al dimensiunii pieței achizițiilor publice);
- Numărul de oferte depuse în cadrul unei proceduri date (măsurarea competitivității procedurilor de achiziții publice);
- Numărul de oferte respinse în procesele de achiziții (un indicator util al competitivității pieței achizițiilor –ofertele respinse nu sunt luate în considerare în procesul atribuirii, și, prin urmare, lista finaliștilor din care autoritatea contractantă poate alege este mai mică);
- Numărul de reclamații (contestații) depuse în comparație cu numărul total al procedurilor de achiziții desfășurate;
- Durata medie a procedurii de soluționare a căilor de atac și evaluări de performanță similare (pentru a evalua eficiența sistemului de soluționare a căilor de atac).

Analiza indicatorilor oferă informații care permit organismului de monitorizare să concluzioneze următoarele:

- Transparența procedurilor de achiziții, așa cum este exprimată în cota de proceduri deschise și transparente în numărul total de proceduri; procentul mai mic de proceduri inițiate fără publicarea anunțurilor de participare indică un sistem de achiziție publică mai deschis și transparent;
- Competitivitatea procedurilor de achiziții, măsurată prin numărul de oferte depuse, în medie, ca răspuns la anunțurile publicate pentru concurs; un număr

redus de oferte nu va duce numai la prețuri mai mari plătite de autoritatea contractantă pentru bunuri, servicii sau lucrări achiziționate (presiune competitivă mai mică), dar ar trebui să facă organismul de monitorizare să analizeze în ce măsură această situație rezultă din pregătirea specificațiilor tehnice pârinoare, care limitează în mod artificial concurența, din stabilirea unor cerințe prea mari privind niveluri minime de capacitate așteptate de la candidați (oferanți) sau din activități similare ale autorităților contractante

- Eficiența și eficacitatea proceselor de achiziții, măsurată prin durata medie a proceselor de achiziții publice, calculată din momentul publicării anunțului de participare până la decizia de atribuire a contractului sau încheierea unui contract;
- Eficiența proceselor de soluționare a căilor de atac efectuate de organismele de examinare, măsurată prin numărul de zile trecute de la primirea unui recurs până la decizia (hotărârea) adoptată de organismul respectiv ;
- Conformitatea procedurilor specifice de achiziții publice principiului efectivității, măsurat prin economiile obținute de către autoritățile contractante.

Compararea indicatorilor actuali cu indicatori din perioadele de raportare anterioare permite efectuarea concluziilor cu privire la modul în care evoluează sistemul (de exemplu, dacă crește sau scade nivelul concurenței sau transparenței și dacă sistemul devine mai eficient).

Studiu de caz

Oficiul Polonez de Achiziții Publice (OPA) este obligat să prezinte Consiliului de Miniștri rapoarte anuale privind funcționarea sistemului de achiziții publice. Raportul prezentat într-un anumit an rezumă principalele evoluții în sistemul de achiziții publice care au avut loc în anul precedent. Conținutul raportului poate varia de la an la an, totuși, rapoartele anuale prezintă caracteristici comune.

De regulă, raportul anual include:

- Date statistice referitoare la sistemul de achiziții publice, pe baza datelor disponibile, cum ar fi, valoarea și numărul contractelor publicate și atribuite (atât sub cât și peste pragurile UE);
- Alte date specifice referitoare la achizițiile publice (numărul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice, împărțite în funcție de tipurile de achiziții prevăzute în legea achizițiilor publice; ponderea contractelor atribuite companiilor străine și numărul contractelor atribuite în străinătate întreprinderilor poloneze; durata medie a unui anumit tip de procedură de achiziții; numărul mediu de oferte depuse în procesul de licitație; numărul mediu de criterii de atribuire utilizate de către autoritățile contractante; numărul de recursuri depuse și examinate; numărul de controale efectuate de OAP și rezultatele lor, etc.);
- Descrierea activităților majore ale OAP efectuate în perioada de raportare (legate de legislație, monitorizare, servicii de consiliere, informare și formare, instruire);
- Descrierea cadrului juridic relevant și prezentarea amendamentelor adoptate în cursul anului de raportare, precum și activitățile și sarcinile planificate de OAP pentru anul următor.

Niveluri de măsurare ale performanței în sistemul de achiziții publice:

- **Nivelul național** – evaluând performanța sistemului național de achiziții publice ca întreg;
- **Nivelul autorității contractante** – evaluând performanța operațiunilor autorității contractante;
- **Nivelul managementului contractului** – evaluând rezultatul unui contract individual.

Monitorizarea la nivel național este de obicei una din funcțiile de bază efectuate de administrațiile centrale de achiziție, împreună cu activități cum ar fi definirea politicii de achiziții și elaborarea legislației primare, dezvoltarea legislației secundare (conceperea instrumentelor de punere în aplicare și pregătirea manualelor, instrucțiuni, ghiduri, etc.), și cooperarea internațională în domeniul achizițiilor publice. Uneori, două sau chiar trei instituții diferite îndeplinesc aceste funcții (de exemplu, în Republica Cehă, Franța și Ungaria).

Studii de caz

În **Spania** administrația centrală responsabilă pentru problemele de achiziții publice este Consiliul consultativ privind achizițiile publice administrative (Junta Consultativa de Contratación Administrativa – “Consiliul”), din cadrul Ministerului Finanțelor și Administrației.

Consiliul oferă publicului, printre altele, următoarele documente:

- Avize juridice și rapoarte emise de către Consiliu;
- Lista antreprenorilor cărora li s-a interzis să încheie acorduri contractuale sau clasificați drept suspendați;
- Lista oficială a companiilor atestate;
- Registrul public al contractelor.

Franța are cel puțin două instituții cheie la nivel central pentru a efectua funcții de monitorizare. Direcția pentru Afaceri Juridice (Direction des Affaires juridiques – DAJ) din cadrul Ministerului Economiei și Finanțelor. Departamentul de Achiziții Publice al DAJ este responsabil pentru elaborarea legislației primare și secundare, documentele de licitație standard și documente contractuale standard. Deasemenea, este responsabilă de elaborarea politicii de achiziții și pregătirea orientărilor și instrucțiunilor. Sarcina Observatorului Economic al Achizițiilor Publice (L'Observatoire économique de l'Achat public – OEAP), creat în noiembrie 2005, este de a colecta și analiza datele referitoare la aspectele economice ale achizițiilor publice, în special informații furnizate de către autorități contractante privind contractele care au fost atribuite. Acesta funcționează în strânsă cooperare cu DAJ și este susținut în activitatea sa zilnică de către Secretariatul DAJ. OEAP colectează date privind contractele reglementate de Directivele 2004/18 și 2004/17, contractele cu o valoare mai mică decât pragurile UE, dar mai mare decât 90,000 EURO, ale tuturor autorităților contractante în cauză, contracte cu o valoare între 20,000 EURO și 90,000 EURO colectate de la autorități contractante care sunt selectate aleatoriu de către OEAP, contracte în domeniile apărării și securității, contracte ale parteneriatului public/privat (PPP).

Monitorizarea **la nivelul autorităților contractante** contribuie la asigurarea eficienței și eficacității operațiunilor, identifică punctele forte și punctele slabe în realizarea achizițiilor, și stabilește prioritățile de îmbunătățire. De asemenea, reprezintă un element-cheie de planificare și management strategic și operațional al autorității contractante.

Monitorizarea **la nivelul managementului contractului**:

- Contribuie la punerea în aplicare a obligațiilor contractuale;
- Contribuie la asigurarea faptului că obiectul achizițiilor este profitabil financiar;
- Cu condiția fixării parametrilor analogici permite comparația cu alte contracte și alte autorități contractante;
- Identifică punctele forte și punctele slabe în procesul de achiziții;
- Oferă inputuri pentru îmbunătățiri la niveluri mai ridicate.

Monitorizarea conformității cu politicile constă în evaluarea utilității proceselor de achiziții publice în realizarea obiectivelor specifice politicii de achiziții, cum ar fi achizițiile publice durabile, o mai mare participare a IMM-urilor, precum și utilizarea achizițiilor publice electronice). *Achizițiile publice durabile* acoperă includerea unor considerente legate de mediu (**achizițiile publice verzi** - APV) și considerente de ordin social (**achiziții social responsabile** - ASR) în procesele de achiziții publice. Achiziții publice durabile extind domeniul de aplicare al achizițiilor publice, prin includerea unei game extinse de consecințe externe potențiale, fie față de mediul înconjurător sau spre bunăstarea persoanelor care nu sunt în mod necesar părți la contractul de achiziții publice. Scopul general al APV este de a elabora strategii de achiziții în așa fel încât să reducă la minimum consecințele negative asupra mediului înconjurător. Cât de "verzi" au fost achizițiile publice poate fi măsurat, de exemplu, prin **procentul (exprimat în numărul și valoarea) contractelor de achiziții în care elementele legate de mediu au fost luate în considerare în criteriile de selectare sau de atribuire**. În același mod, **ASR pot fi măsurate prin procentul (numărul și valoarea) procedurilor de achiziții publice în care dimensiunile sociale au fost luate în calcul, fie în criteriile de selectare fie în cele de atribuire**. Având în vedere importanța IMM-urilor pentru economia și piața muncii a UE (acestea reprezintă 98% din întreprinderile din UE), factorii de decizie politică sunt tot mai preocupați de barierele potențiale pentru IMM-uri pe piețele de achiziții publice. În cazul în care politica guvernului este de a măsura și de a crește ponderea IMM-urilor (măsurată prin procentajul contractelor de achiziții publice atribuite IMM-urilor) în atribuirea contractelor de achiziții publice, astfel încât să reflecte importanța IMM-urilor pentru economie, organismul de control ar trebui să se concentreze pe colectarea de informații cu privire la numărul de contracte acordate IMM-urilor.

Studii de caz

Italia

Autoritatea de Supraveghere a Contractelor Publice (www.avcp.it) a fost înființată în 1994 cu scopul de a **supraveghea contractele publice** în vederea asigurării respectării principiilor transparenței, legitimității și concurenței operatorilor de pe piața de achiziții publice.

Autoritatea supraveghează întregul sistem de achiziții publice la nivel de stat și regional pentru a asigura respectarea principiilor legitimității și transparenței în procedurile de atribuire și cu îndeplinirea efectivă a contractelor, precum și cu respectarea normelor de concurență. În special, aceasta supraveghează, prin anchete de sondaj, aplicarea corectă a legilor și reglementărilor, în timp ce verifică legalitatea procedurilor de atribuire și eficiența executării contractului. Autoritatea **raportează** Parlamentului și Guvernului cazurile deosebit de grave în ceea ce privește nerespectarea legislației privind achizițiile publice sau aplicarea distorsionată a acesteia; de asemenea, **propune** modificări legislative Guvernului și **sugerează** Ministerului Infrastructurii revizuirea reglementărilor implementate. În fiecare an, Autoritatea raportează Parlamentului cu privire la activitățile sale.

Autoritatea, prin intermediul Observatorului, **asigură colectarea și procesarea datelor privind achizițiile publice**.

În mod special, Observatorul:

- Prelucraza datele colectate și evaluează caracteristicile structurale ale pieței de achiziții publice și evoluția sa;
- Evaluează dacă criteriile de eficiență și rentabilitate sunt respectate în timpul procesului de achiziție;
- Identifică disfuncțiile și anomaliile pieței prin măsuri fixe: a) indici de evaluare

a rabaturilor excesive de ofertare, în comparație cu rabaturile medii; b) numărul de oferte prezentate în fiecare procedură de atribuire; c) localizarea companiei careia i s-a atribuit contractul în raport cu localizarea autorității contractante.

Portugalia

Obiectivele **Observatorului Muncilor Publice** (Observatório das Obras Públicas) sunt de a promova transparența și de a permite decizii mai informate și, în consecință mai eficiente, în orientarea politicilor pentru sectorul achizițiilor publice. Misiunea Observatorului este de a monitoriza cele mai importante aspecte din încheierea și executarea contractelor de lucrări publice și concesiuni.

Prin prelucrarea datelor colectate, Observatorul este capabil să obțină indicatori, rapoarte și statistici, astfel, îmbunătățind cunoștințele sale în ceea ce privește modul de funcționare a achizițiilor. Informația stocată în baza de date a Observatorului este în general furnizată sub formă de rapoarte solicitate autorităților contractante.

Care sunt sursele de informare utilizată în monitorizare?

- Anunțuri legate de achizițiile publice - anunțuri de participare, anunțuri de atribuire a contractelor, anunțuri *ex ante* facultative de transparență (adică anunțuri ale autorității contractante care indică intenția de a atribui un contract fără aplicarea procedurilor competitive și transparente);
- Rapoarte individuale, notificări ale autorităților contractante (informații privind aplicarea procedurilor de achiziții publice excepționale, înregistrări ale procedurilor);
- Rapoarte de sinteză întocmite în mod regulat (de exemplu anual) de către autoritățile contractante și furnizate Oficiului de achiziții publice sau Agenției / Autorității (OAP / AAP).

Ce instituții (actori) sunt implicate în monitorizare?

- Oficii de achiziții publice (agenții / autorități);
- Oficii de statistică;
- Autorități contractante;
- Organisme de soluționare a căilor de atac;
- Operatori economici;
- Oficii de audit de stat sau alte inspecții;
- Organizații non-guvernamentale (ONG-uri);
- Mediul academic (universități, savanți).

Monitorizarea poate fi efectuată la **nivel central și local**.

La nivel central, **oficiile de achiziții publice (agenții / autorități)** sunt cele ce efectuează, de obicei, monitorizarea. Una dintre funcțiile lor comune este de a monitoriza conformarea autorităților contractante (entităților) cu legislația privind achizițiile publice. Ele verifică în special dacă procedurile specifice de achiziții publice îndeplinesc cerințele legale. Astfel, ele efectuează **monitorizarea respectării**, așa cum este definită mai sus. OAP / AAP de asemenea, de obicei, colectează informații cu privire la procedurile de achiziții publice desfășurate într-o anumită perioadă de timp și analizează evoluțiile care au loc în domeniul achizițiilor publice. Aceste informații le

permit să concluzioneze cu privire la **respectarea politicilor** și să efectueze o **evaluare a performanțelor**.

Organismele de soluționare a căilor de atac nu sunt implicate în mod normal în monitorizarea sistematică a achizițiilor publice, deoarece funcția lor de bază este de a efectua o examinare imparțială și independentă a contestațiilor (plângerilor) prezentate în cadrul unei proceduri de achiziții publice împotriva deciziilor autorităților contractante. Plîngerile (reclamațiile) sunt, de obicei, examinate prin proceduri provizorii, în care cele două părți - ofertantul prejudiciat (reclamantul) și autoritatea contractantă, care a efectuat acțiunea contestată - prezintă argumentele într-o instanță sau un alt organism de soluționare a căilor de atac independent. În acest caz, rolul organismului respectiv este de a soluționa litigiul dintre cele două părți. Chiar dacă organismele de soluționare a căilor de atac nu sunt implicate în monitorizarea achizițiilor publice, deciziile lor pot avea un rol în monitorizarea evoluțiilor în domeniul achizițiilor publice, deoarece acestea se referă la acțiuni sau omisiuni similare ale autorităților contractante.

Oficii de statistică sunt implicate în monitorizarea achizițiilor în principal prin furnizarea de informații utile cu privire la tendințele în domeniul achizițiilor publice.

Autoritățile contractante efectuează, de asemenea monitorizarea (la nivel local). Din motive practice ele pot monitoriza doar procesele (procedurile) proprii de achiziții.

Operatorii economici nu sunt implicați de regulă în monitorizarea (sistematică) a proceselor de achiziții publice, deoarece aceștia sunt de obicei preocupați de asigurarea că autoritatea contractantă respectă legea în timpul procesului de evaluare a cererilor sau a ofertelor. Ei vizează procedurile concrete în care ei participă sau ar putea participa și se adresează organismelor de soluționare a căilor de atac în cazul în care consideră că interesele lor au fost încălcate. Recursurile lor pot fi utile în elaborarea concluziilor cu privire la starea actuală a achizițiilor publice. De exemplu, un număr relativ mare de recursuri privind dispoziții speciale ale legislației privind achizițiile publice (de exemplu, respingerea ofertelor, specificațiile tehnice, oferte anormal de scăzute, anularea achizițiilor) poate fi un indiciu al problemelor în aplicarea normelor privind achizițiile publice la nivelul autorităților contractante sau al problemelor în însăși legislație.

Oficiile de audit de stat efectuează auditul activităților autorităților publice în ceea ce privește buna gestionare, eficacitatea, eficiența și integritatea.

Care sunt metodologiile monitorizării?

Diverse metodologii ale monitorizării sunt folosite, în funcție de nivelul la care acestea sunt realizate.

De exemplu, atunci când se realizează la nivel național, monitorizarea utilizează o combinație a următoarelor metode:

- Evaluări de tip peer review;
- Analiza impactului reglementării;
- Sondaje asupra părților interesate;
- Audit-uri externe.

Monitorizarea este un exercițiu semnificativ doar dacă este desfășurat pe o perioadă definită de timp și cu ajutorul unei metodologii identice sau similare sau o combinație de metodologii. Datele pot varia de la an la an, dar într-o perspectivă mai îndelungată tendințele trebuie să fie vizibile. Concluziile sunt valabile numai în cazul în care datele colectate sunt comparabile și dacă se compară în condiții similare (de exemplu, în timpul unei perioade specifice, dispozițiile privind achizițiile rămân mai mult sau mai puțin stabile în ceea ce privește anumite elemente, cum ar fi pragurile financiare pentru aplicarea legislației achizițiilor publice, perioade de timp, condițiile de aplicare ale diferitelor tipuri de proceduri de achiziții publice, taxele colectate de la ofertanți care solicită revizuire, etc.).

Bibliografie suplimentară:

- [Măsurarea Performanței](#) (SIGMA Achiziții Publice Sinteza 21, 2011).