



EUROPOS SEMESTRO TEMINĖS INFORMACIJOS SUVESTINĖ VIEŠIEJI PIRKIMAI

1. ĮVADAS

Kasmet valdžios institucijos Europos Sąjungoje apie 14 proc. BVP išleidžia viešiesiems pirkimams. Tai siekia daugiau kaip 1,9 trln. EUR¹. Viešieji pirkimai dėl savo apimtys akivaizdžiai yra svarbūs konkurencingumui. Tai ypač pasakytina apie tokius sektorius kaip energetikos, transporto, gynybos, IT ar sveikatos priežiūros paslaugų sektoriai, kuriuose viešasis sektorius yra pagrindinis paklausos šaltinis.

Efektyvūs viešieji pirkimai yra itin svarbi priemonė siekiant išspręsti daugelį pagrindinių politikos uždavinių, su kuriais susiduria ES. Tai apima ekonomikos augimą, darbo vietas, fiskalinę drausmę, viešojo administravimo modernizavimą, kovą su korupcija ir slaptais susitarimais, MVĮ galimybes patekti į rinką, piliečių pasitikėjimą valdžios institucijomis ir demokratija, taip pat inovacijas ir aplinkos bei socialiniu požiūriu tvarų augimą.

Produktyvios išlaidos ir viešųjų lėšų investavimas yra svarbiausi ekonomikos augimo atkūrimo svertai, ypač tokiais laikais, kai vyriausybės biudžetai yra suvaržyti. Valstybėms narėms viešieji pirkimai yra būtina priemonė, kad jos galėtų vykdyti vyriausybės politiką ir pasiekti nacionalinius strateginius tikslus. Gerai veikiančios viešųjų pirkimų rinkos didina nacionalinį konkurencingumą, nes

¹ Tai naujausias įvertis, kurį apskaičiuojant neįtrauktos komunalinių paslaugų įmonių išlaidos. Ankstesnis įvertis, į kurį buvo įtrauktas komunalinių paslaugų pirkimas, yra maždaug 19 proc. ES BVP, t. y. apytikriai 2,3 trln. EUR.

gerėja viešieji finansai, didėja investicijos ir teikiamos aukštesnės kokybės paslaugos, pvz., infrastruktūros ar e. valdžios srityse.

ES lygmeniu nustatytas ES ribas² viršijančios viešosios sutartys turi būti skelbiamos ES mastu platformoje *Tenders Electronic Daily* (TED)³. Taip siekiama viešųjų pirkimų rinkas integruoti visos ES mastu, padidinti konkurenciją ir pasiekti, kad išleistos viešosios lėšos teiktų daugiau vertės. Iš viso 2015 m. visoje ES buvo paskelbta 450 mlrd. EUR vertės kvietimų teikti pasiūlymus.

2. SVARBIAUSI POLITIKOS UŽDAVINIAI

Viešųjų pirkimų stiprinimas yra itin svarbus valdžios institucijų veiksmų aspektas, kad būtų kuriama sąžiningesnė visuomenė, grindžiama vienodomis galimybėmis, tvariu ekonomikos augimu ir plačiu dalyvavimu rinkoje. Kartu efektyvi viešųjų pirkimų sistema gali daug prisidėti prie tvarių viešųjų finansų.

Pagal dabartinę ES reglamentavimo sistemą, siekiant valstybėse narėse nustatyti pranašumus ir trūkumus, būtina įvertinti viešųjų pirkimų sistemų kokybę ir veiksmingumą.

² ES teisėje nustatytos minimalios suderintos taisyklės, taikomos pasiūlymams, kurių piniginė vertė viršija tam tikrą sumą. Jos pateikiamos adresu https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en.

³ <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

Remiantis šiuo vertinimu turėtų būti įvardyti taisomieji veiksmai ir strategijos. Modernūs viešieji pirkimai grindžiami kai kuriais pagrindiniais elementais:

- tinkamiausiu kainos ir kokybės santykiu: ekonomišku, efektyviu ir veiksmingu reikalaujamų prekių tiekimu, darbų atlikimu ir paslaugų teikimu;
- skaidrumu: su viešųjų pirkimų procedūromis susijusios informacijos suprantamu, prieinamu ir savalaikiu atskleidimu;
- sąžiningumu: viešųjų pirkimų procesas turėtų būti nešališkas ir juo turėtų būti užtikrintas vienodas požiūris į visus konkurso dalyvius;
- geru valdymu: viešieji pirkimai neturėtų būti laikomi administraciniu procesu; priešingai, tai yra galimybė išmaniai leidžiant lėšas pasiekti įvairius visuomeninius tikslus. Tai gali lemti didesnę pasitikėjimą valdžia, daugiau dėmesio ekologijai, socialiniams aspektams arba inovacijoms.

Siekiant išnagrinėti viešuosius pirkimus ir parengti tinkamus veiksmus bei atsakomąsias politikos priemones, būtina užtikrinti ataskaitose teikiamų duomenų prieinamumą ir kokybę. Jeigu duomenys apie visų suinteresuotųjų šalių viešuosius

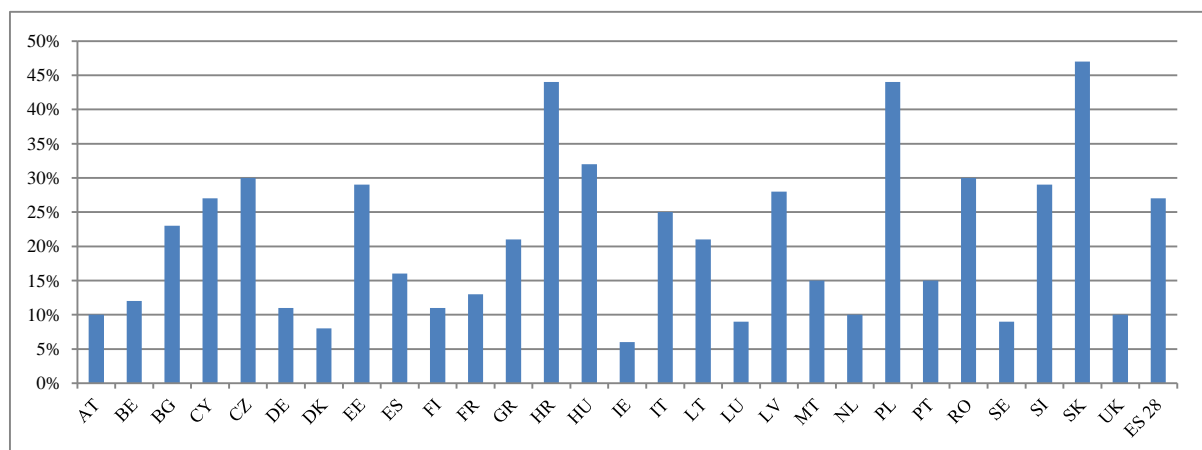
pirkimus būtų geresni ir labiau prieinami, šie klausimai galėtų sulaukti daugiau mokslinių tyrimų bendruomenės dėmesio (taip būtų galima gauti naujų idėjų, kaip įveikti tam tikrus trūkumus) ir būtų optimizuota sąveika su plačiąja visuomene (įgytas pasitikėjimas ir sukurtas visuomenės spaudimas gerinti viešųjų pirkimų sistemų rezultatyvumas).

Tinkamiausias kainos ir kokybės santykis

2.1. Konkurencija viešųjų pirkimų srityje

TED pateikiamuose skelbimuose apie sutarties skyrimą įrašomas pateiktų pasiūlymų skaičius. Tai yra svarbus konkurencijos lygio viešųjų pirkimų rinkose rodiklis. Konkurso dalyvių tarpusavio konkurencija dėl viešųjų sutarčių yra vienas iš pagrindinių būdų pasiekti galutinį viešųjų pirkimų politikos tikslą, t. y. tinkamiausią kainos ir kokybės santykį. 2006–2016 m. konkursų, kuriuose pateikiamas tik vienas pasiūlymas, padaugėjo nuo 14 proc. iki 29 proc. Tai rodo, kad konkurencinė procedūra nebenaudojama arba naudojama vis mažiau; apskritai įmonėms dabar sunkiau patekti į viešųjų pirkimų rinkas.

1 diagrama. Sutarčių, dėl kurių pateiktas vienintelis pasiūlymas (išskyrus preliminariąsias sutartis), dalis 2006–2016 m.



Šaltinis – Europos Komisija, remiamasi OL / TED duomenimis (Kroatija 2013–2016 m., Rumunija ir Bulgarija 2007–2016 m.)

28 ES valstybių narių lygmeniu 2006–2016 m. 27 proc. atvejų paskelbus konkursus pateiktas tik vienas

pasiūlymas. Didžiausi skaičiai buvo naujosiose valstybėse narėse. Didelė procentinė dalis buvo ir Italijoje – ji buvo

artima 28 ES valstybių narių vidurkiui. Iš viso vis daugiau ES valstybių narių didelę dalį sutarčių skiria per konkursus, kuriuose pateikiamas vienintelis pasiūlymas, t. y. konkurencija yra nepakankama (1 diagrama).

2.2. Tarpvalstybinių viešųjų pirkimų lygis

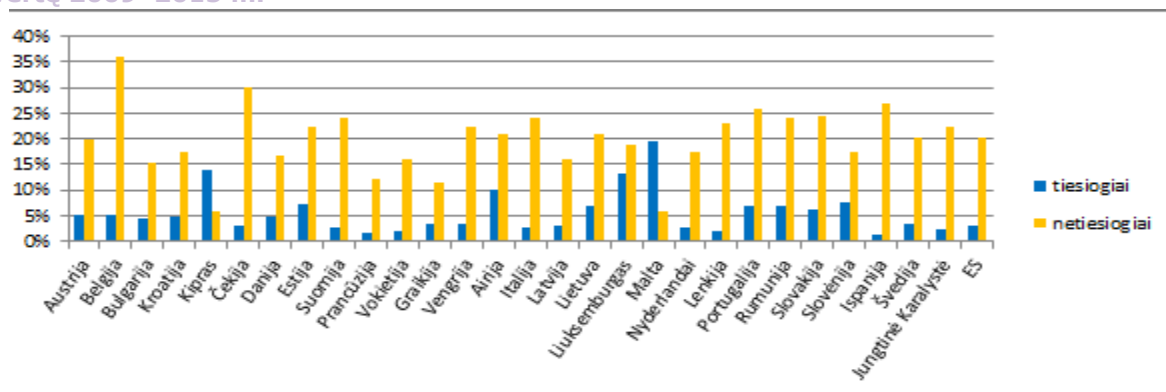
Buvo tikimasi, kad ES viešųjų pirkimų taisyklėmis sudarytos sąlygos lems didesnę tarpvalstybinių konkursų skaičių. Apskritai tarpvalstybiniai viešieji pirkimai yra dviejų skirtingų formų – tiesioginiai⁴ ir netiesioginiai⁵. 2009–2015 m. tiesioginių tarpvalstybinių viešųjų pirkimų apskritai daugėjo – didėjo ir jiems tenkanti skirtų sutarčių bendros vertės dalis (nuo 2,5 proc. iki 3,5 proc.) ir jiems tenkanti skirtų sutarčių bendro skaičiaus dalis (1,5–2 proc.). Tuo pačiu laikotarpiu netiesioginių tarpvalstybinių viešųjų pirkimų tendencija taip pat apskritai buvo didėjanti: skirtų sutarčių bendro skaičiaus dalis padidėjo nuo 19,9 proc. iki 22,6 proc., o skirtų sutarčių bendros vertės dalis padidėjo nuo 18,6 proc. iki 21,4 proc. Tačiau pažymėtina, kad ši augimo tendencija bėgant laikui nebuvo stabili.

2009–2015 m. tiesioginių tarpvalstybinių viešųjų pirkimų dalis pagal skirtų sutarčių skaičių 10 proc. viršija tik trijose šalyse: Maltoje (12 proc.), Airijoje (13 proc.) ir Liuksemburge (17 proc.). Atrodo, kad šiose trijose mažose šalyse vietinė pasiūla yra nepakankama pirkėjų poreikiams patenkinti. Daugumoje 28 ES valstybių narių tiesioginių tarpvalstybinių viešųjų pirkimų dalis pagal skirtų sutarčių skaičių ir toliau buvo mažesnė negu 5 proc. (2 diagrama).

2009–2015 m. netiesioginiai tarpvalstybiniai viešieji pirkimai daugumoje valstybių narių viršijo 15 proc. Netiesioginių tarpvalstybinių viešųjų pirkimų mastas, išreikštas skirtų sutarčių skaičiaus dalimi, 28 ES valstybėse narėse siekė nuo 2,1 proc. iki 34,8 proc. (pagal vertę – nuo 5,9 proc. iki 36 proc.).

Tai, kad netiesioginių tarpvalstybinių viešųjų pirkimų dalis dažnai yra didelė tada, kai tiesioginių tarpvalstybinių viešųjų pirkimų dalis yra maža, gali atspindėti tikras arba subjektyviai suvokiamas tarpvalstybinio pasiūlymų teikimo kliūtis, dėl kurių įmonės, siekdamos parduoti prekes ir paslaugas į kitą valstybę, remiasi vietos mastu įsteigtomis patronuojamosiomis įmonėmis⁶.

2 diagrama. Užsienio bendrovėms (tiesiogiai ir netiesiogiai) skirtų sutarčių dalis pagal vertę 2009–2015 m.



⁴ Kai konkurso laimėtojas įsisteigęs ne toje pačioje šalyje kaip perkančioji organizacija, o jo savininkas taip pat įsisteigęs ar gyvena ne perkančiosios organizacijos šalyje.

⁵ Kai konkurso laimėtojas įsisteigęs toje pačioje šalyje kaip perkančioji organizacija, tačiau yra užsienio bendrovės patronuojamoji įmonė.

⁶ Įmonės, rengdamos strategiją, kaip pasiekti tarpvalstybines rinkas, labiau linkusios steigti patronuojamąją įmonę, kuri vykdytų sudėtingus konkrečios šalies reikalavimus. Tarpvalstybinių konkursų dalyviai buvimą vietoje laiko pranašumu ir dėl to, jog subjektyviai manoma, kad perkančiosios organizacijos pirmenybę teikia tiems rangovams, kurie vartoja jų kalbą ir nėra geografiškai toli.

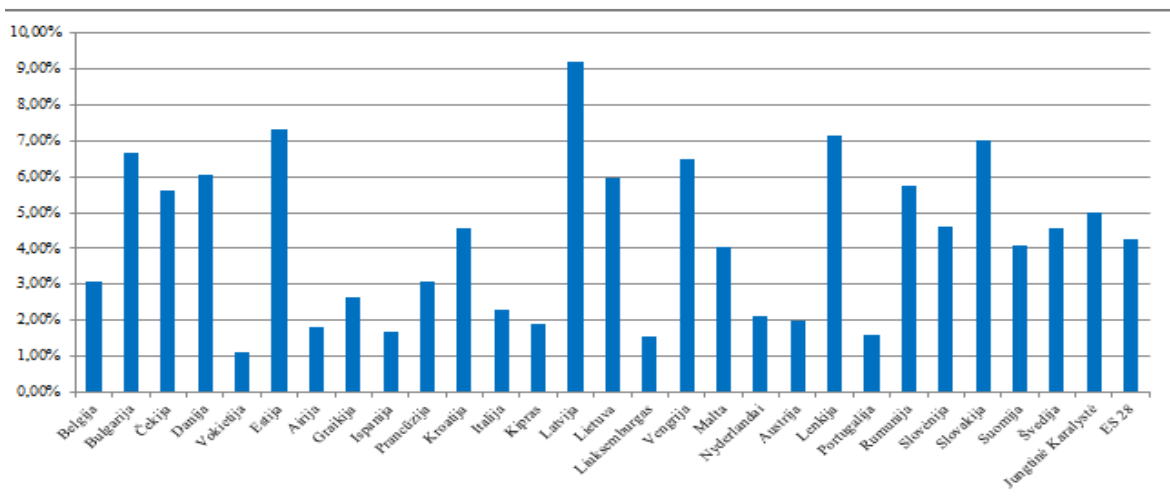
Skaidrumas ir sąžiningumas

2.3. Viešųjų konkursų skelbimas ES lygmeniu

Vienas iš svarbiausių rodiklių – ES lygmeniu skelbiamų viešųjų konkursų skaičius⁷. Bendra tendencija pastaruosius ketverius metus yra gana stabili, tačiau įvairiose šalyse skelbiamas labai nevienodas konkursų skaičius. Kai kuriose iš jų paskelbtų viešųjų pirkimų vertės santykis su BVP yra daug mažesnis už 4,25 proc. ES vidurkį (2012–2015 m., 3 diagrama).

Šalys, kuriose paskelbtų konkursų vertės santykis su BVP yra gana mažas, nesinaudoja didesnio viešumo teikiamais pranašumais, pvz., mažesnėmis paieškos sąnaudomis, kai ieškoma būsimų viešųjų pirkimų arba siekiama išplėsti galimų dalyvių rezervą. Be to, šios valstybės narės naudojasi kitų valstybių narių rinkų atvirumu, tačiau nesuteikia lygiaverčių galimybių Europos verslo įmonėms iš kitų valstybių narių; tai labai aktualu deficitą ir perteklių turinčioms valstybėms narėms. Vokietija yra valstybė narė, kurioje skelbiama mažiausiai konkursų Europos Sąjungoje (1,2 proc.).

3 diagrama. Paskelbtų kvietimų teikti pasiūlymus vertė, išreikšta BVP procentine dalimi, pagal valstybes nares 2012–2015 m.



Šaltinis – Europos Komisija, remiamasi OL / TED duomenimis (Kroatija 2013–2015 m.)

2.4. Viešiesiems pirkimams naudojamų procedūrų atvirumas

Skaidrios viešųjų pirkimų rinkos yra labai atviros ir teikia didelės konkurencijos galimybių, o tai reiškia, kad konkursus laimi įmonės, tiekiančios geriausią produktą geriausia kaina, pritaikyta geriausiems rezultatams pasiekti.

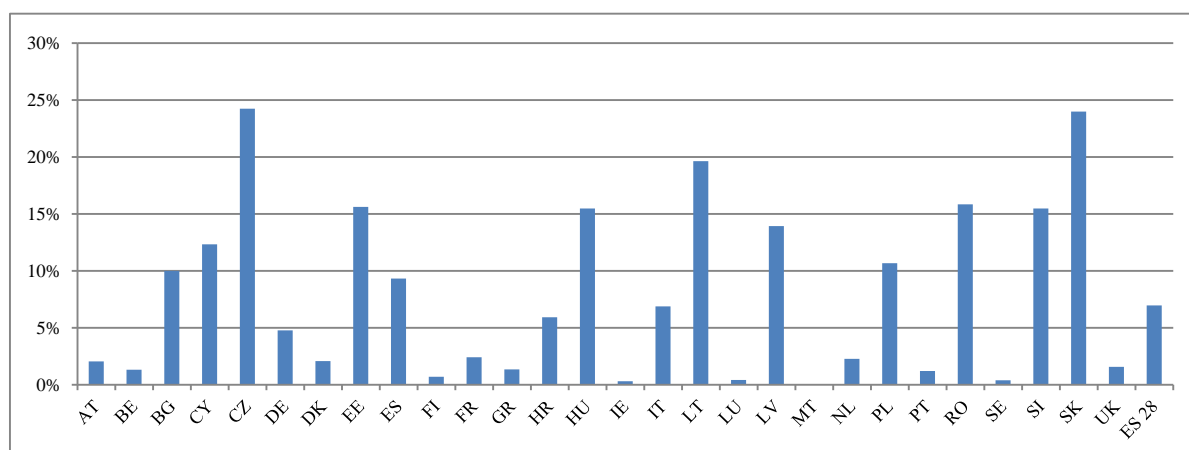
Vienas iš svarbiausių skaidrumą rodančių elementų yra naudojamų procedūrų rūšis. Kai naudojami atviri konkursai, labiau tikėtinas didelis skaidrumas ir konkurencija.

O kai naudojamos derybos be išankstinio skelbimo apie pirkimą, tikėtina, kad skaidrumas ir konkurencija bus daug mažesni.

Skelbimų apie sutarties skyrimą dalis, kai buvo naudojamos derybos be išankstinio skelbimo apie pirkimą, 28 ES valstybėse narėse 2006–2016 m. sudarė 7 proc. (žr. 4 diagramą). Tai rodo, kad stebima viešųjų pirkimų dalis yra gana skaidri. Bendra tendencija nuo 2006 m. yra gana stabili, tačiau tarp valstybių narių yra didelių skirtumų. Vis dėlto tam tikri sektoriai išsiskiria dėl labai dažno derybų be išankstinio skelbimo apie pirkimą naudojimo. Taip yra, pavyzdžiui, IT sprendimų viešųjų pirkimų sektoriuje, kuriame dažnas reiškinys – paslaugų teikėjų susaistymas.

⁷ Įskaitant komunalines paslaugas ir gynybą.

4 diagrama. Skelbimų apie sutarties skyrimą dalis, kai buvo naudojamos derybos be išankstinio skelbimo apie pirkimą, 2006–2016 m.



Šaltinis – Europos Komisija, remiamasi OL / TED duomenimis (Kroatija 2013–2016 m., Rumunija ir Bulgarija 2007–2016 m.)

2.5. Ataskaitose pateikiamų duomenų kokybė

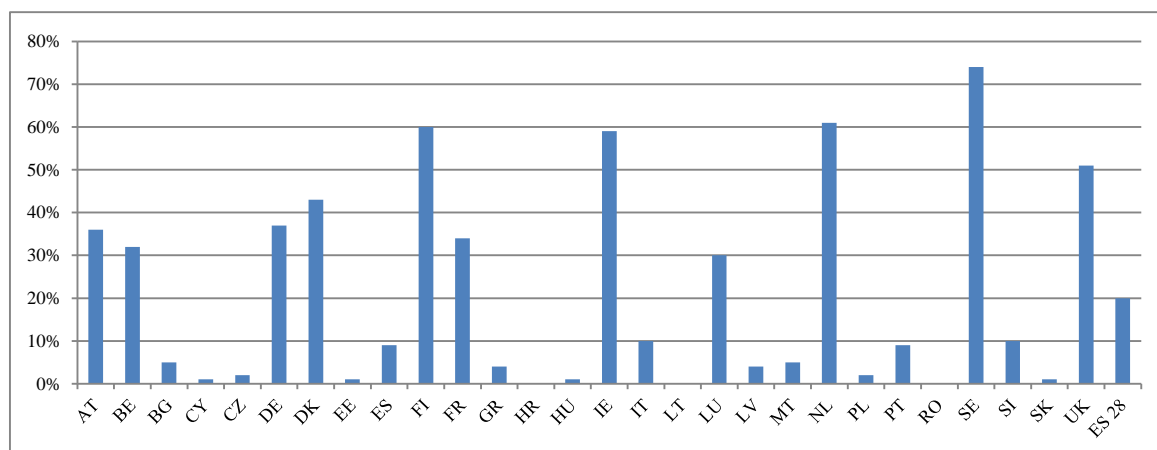
Dėl duomenų svarbos visuotinai sutariama. EBPO, pavyzdžiui, nurodė, kad nors šalys narės renka vis daugiau bazinių duomenų apie viešuosius pirkimus, tik nedaugelis jų sistemingai nagrinėja šią informaciją, kad įvertintų viešųjų pirkimų sistemos rezultatyvumą. Be to, Komisijos tyrimuose rekomenduojama gerinti viešųjų pirkimų duomenų ir duomenų apie teisių gynimo priemones kokybę. Kai kuriose valstybėse narėse, pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės, Švedijos ir Vokietijos vyriausybės užsakymu ir Čekijos, Kroatijos bei Vengrijos nevyriausybinių sektorių užsakymu, buvo atlikti tam tikri specialūs tyrimai.

Siūlomų sprendimų sąnaudos dažniausiai nėra didelės nei absoliučia išraiška, nei, tuo labiau, palyginus su viešųjų pirkimų išlaidomis. Pavyzdžiui, išlaidos sutarčių registrai Slovakijoje buvo mažesnės nei 25 000 EUR. Be to, jau teikiami audito duomenys, o tai reiškia, kad dabar labiausiai reikia pakeisti darbo procesus. Galiausiai kai kuriose valstybėse narėse iš kuklių nevyriausybinių organizacijų

(NVO) biudžetų buvo atlikta sudėtinga duomenų analizė.

Vienas iš rodiklių duomenų kokybei parodyti yra TED teikiamų skelbimų, kuriuose nenurodoma sutarties vertė, skaičius. ES lygmeniu nenurodytos vertės sutarčių dalis 2006–2016 m. sudarė 20 proc. Tačiau dešimtyje valstybių narių šis rodiklis buvo daug didesnis, o didžiausias jis buvo keturiuose valstybėse narėse – Švedijoje, Nyderlanduose, Suomijoje ir Airijoje. Be to, nemažai šalių, kuriose daug nenurodytos vertės sutarčių, ilgainiui savo rezultatų šiuo klausimu nepagerina – kraštutiniai atvejai yra Švedija ir Nyderlandai.

5 diagrama. Nenurodyta informacija apie sutarčių vertę, 2006–2016 m.



Šaltinis – Europos Komisija, remiamasi OL / TED duomenimis (Kroatija 2013–2016 m., Rumunija ir Bulgarija 2007–2016 m.)

Geras valdymas

2.6. Paklausos sutelkimas

Viešųjų pirkimų sistemai būdingas didelis pirkėjų skaičiaus susiskaidymas. Apytikriai vertinama, kad Europos Sąjungoje veikia daugiau kaip 350 000 pavienių perkančiųjų organizacijų. Tačiau daugelyje valstybių narių nėra patikimų duomenų apie perkančiųjų organizacijų skaičių, todėl šis skaičius laikomas orientaciniu.

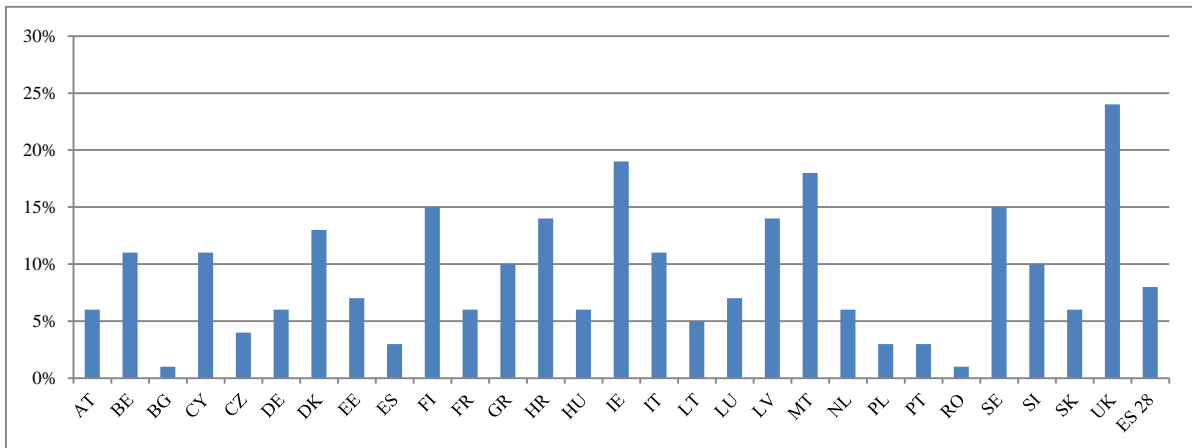
Finansiniai suvaržymai ir griežtesni visuomenės reikalavimai užtikrinti didesnę atsakomybę verčia valdžios institucijas centralizuoti ir standartizuoti viešuosius pirkimus. Kartu paklausos sutelkimas viešųjų pirkimų srityje gali padėti valdžios institucijoms pasiekti itin svarbius tikslus, pvz.:

- tinkamiausią kainos ir kokybės santykį, naudojantis didelio masto ekonomijos pranašumais;
- tikslinius socialinius ar ekologinius rodiklius;
- pirkėjų profesionalumą;
- užtikrinti efektyvesnį viešųjų pirkimų ciklo planavimą ir stebėjimą;
- įgyvendinti e. priemones.

Pavyzdžiui, energetika tapo vienu iš sėkmingiausių pavyzdžių, kaip bendradarbiaujant vykdomi viešieji pirkimai Jungtinėje Karalystėje. 2010 m. visi centrinės valdžios padaliniai buvo įgalioti energiją pirkti per vyriausybės viešųjų pirkimų tarnybą ir taip buvo sutaupyta 51 mln. GBP. Dvi paklausos sutelkimo galimybės yra i) pirkimas per įsteigtą centrinę perkančiąją organizaciją arba ii) vykdant bendrus viešuosius pirkimus su kitais subjektais. Geri pavyzdžiai – biržos prekės, pvz., elektros energija ir dujos, taip pat biuro baldai ir įranga.

28 ES valstybių narių lygmeniu vidutinė skelbimų apie sutarties skyrimą dalis, kai perkančioji organizacija perka kitų perkančiųjų organizacijų vardu, 2009–2015 m. buvo 8 proc. (6 diagrama), didžiausias rodiklis buvo Jungtinėje Karalystėje. Palyginti su 28 ES valstybių narių vidurkiu, bendri pirkimai arba centralizuoti pirkimai naudojami labai įvairiai. Vis dėlto gana stabilus pokytis per laikotarpį liudija, kad, nepaisant biudžetinių suvaržymų, valstybės narės nesinaudoja galimybe sutelkti paklausą (kai tai yra tinkama).

6 diagrama. Skelbimų apie sutarties skyrimą dalis, kai perkančioji organizacija perka kitų perkančiųjų organizacijų vardu (arba vykdydama bendrą pirkimą, arba per centrinės perkančiąsias organizacijas), 2006–2016 m.



Šaltinis – Europos Komisija, remiamasi OL / TED duomenimis (Kroatija 2013–2016 m., Rumunija ir Bulgarija 2007–2016 m.)

2.7. Skirtingas kokybės kriterijų naudojimas

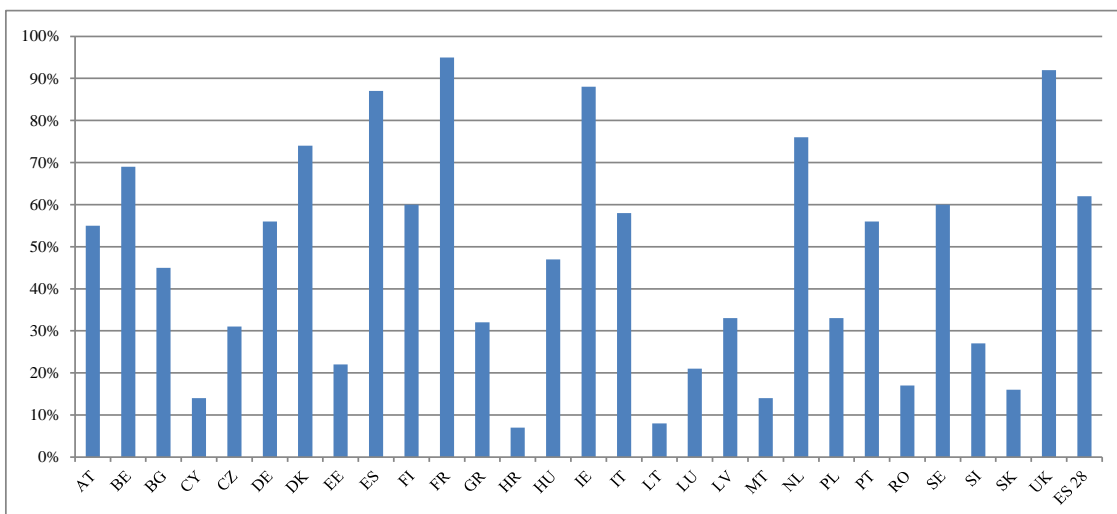
Tik kelios valstybės narės aktyviai įgyvendino aplinkos bei socialiniu požiūriu atsakingų viešųjų pirkimų arba inovacijų politikos priemones. Todėl mažiausia kaina pernelyg dažnai naudojama kaip sutarties skyrimo kriterijus, o tai ne visada lemia tinkamiausią kainos ir kokybės santykį.

Todėl Komisija skatina kokybės kriterijus integruoti į vadinamąjį ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo principą. Tačiau šį principą valstybės narės taiko labai

skirtingai (7 diagrama). Prancūzija ir Jungtinė Karalystė ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo principą taiko 90 proc. konkursų, o Kroatija ir Lietuva – mažiau negu 10 proc. ES vidurkis yra 62 proc.

Menkai taikydamos ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo principą, valstybės narės gali prarasti galimybę nemažas viešiesiems pirkimams išleidžiamas sumas panaudoti sumaniai ir strategiškai – sukurti didesnę ekonominę šalutinę poveikį. Šis klausimas itin aktualus centrinėse ir rytinėse Europos Sąjungos valstybėse narėse.

7 diagrama. Ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo kriterijų naudojimas pasiūlymams vertinti 2006–2016 m.



Šaltinis – Europos Komisija, remiamasi OL / TED duomenimis (Kroatija 2013–2016 m., Rumunija ir Bulgarija 2007–2016 m.)

3. SPRENDIMAI VALSTYBĖMS NARĖMS

3.1. Sprendimai

Aiškūs ir konkretūs veiksmai gali viešuosius pirkimus paversti veiksminga kiekvienos valstybės narės ekonominės politikos priemone ir labai pagerinti viešųjų pirkimų rezultatus. Taip teigiama 2017 m. spalio 3 d. priimtame Komisijos komunikate⁸; jame išdėstyta politikos programa, kaip pagerinti viešųjų pirkimų praktiką visoje ES; siūlomas metodas grindžiamas partneryste. Prioritetinių sričių veiksmams valstybėms narėms taip pat būtų sudarytos galimybės panaikinti pirmesniame skirsnyje išdėstytus trūkumus.

Kaip nurodyta komunikate, tokie veiksmai apima šešias prioritetines sritis:

- užtikrinti platesnį strateginių viešųjų pirkimų naudojimą;
- didinti viešųjų pirkėjų profesionalumą;
- sudaryti geresnes patekimo į viešųjų pirkimų rinkas galimybes;
- didinti skaidrumą, sąžiningumą ir duomenų kokybę;
- skatinti skaitmeninę viešųjų pirkimų pertvarką;
- bendradarbiauti siekiant pirkti kartu.

Kalbant apie **strateginius viešuosius pirkimus**, jie turėtų atlikti svarbesnį vaidmenį reaguojant į visuomeninius, aplinkos ir ekonominius uždavinius. Praktikoje tai reiškia integruoti inovacinius, žaliuosius ir socialinius kriterijus⁹, plačiau naudoti konsultacijas prieš pateikiant rinkai arba kokybinius vertinimus (ekonomiškai naudingiausias pasiūlymas¹⁰) ir novatoriškų sprendimų viešuosius pirkimus ikikomerciniu etapu. Kai kurios valstybės narės nustatė, kad vykdant viešųjų pirkimų procedūras būtina vadovautis ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo principu, įskaitant žaliuosius kriterijus. Bet kuriuo

atveju, siekiant geriausių viešųjų pirkimų rezultatų, strateginiai kriterijai turi būti taikomi sistemingai. Tą palengvintų plataus masto praktinė parama, pavyzdžiui, standartų ir lyginamųjų standartų metodikų platinimas, reguliarius ženklų ir vertinimo kriterijų atnaujinimas¹¹ ir galimybė naudotis gerosios patirties pavyzdžių biblioteka.

Dar vienas svarbus aspektas yra **profesionalumas**. Dėl dažniau naudojamų strateginių viešųjų pirkimų būtina plačiau taikyti lanksčią praktiką, išmanyti rinkas ir novatoriškas priemones. Viešasis sektorius turi parengti išsamią strategiją, kaip neutralizuoti nenorą rizikuoti ir pritraukti bei ugdyti įgūdžius visoje viešųjų pirkimų sistemoje. Profesionalumo lygis valstybėse narėse skiriasi. Keisdamosi patirtimi, jos įgis galimybę pagerinti savo viešųjų pirkimų praktiką; taip bus padidintas ir viešųjų pirkimų poveikis siekiant viešosios politikos tikslų. Ilgalaiškės nacionalinio lygmens profesionalumo strategijos yra būtinos siekiant turėti tinkamus darbuotojus, kurie turėtų tinkamų įgūdžių bei priemonių geriausiems rezultatams pasiekti.

Dar vienas svarbus aspektas susijęs su **galimybėmis patekti į viešųjų pirkimų rinkas**. MVĮ yra itin svarbus darbo vietų kūrimo, ekonomikos augimo ir inovacijų veiksnys, tačiau joms sunku dalyvauti viešuosiuose pirkimuose. Šiuo metu MVĮ tenka 45 proc. bendros sutarčių, kurios viršija nustatytas ES ribas, vertės – tiesiogiai arba kartu su kitais dalyviais arba subrangovais. Į 2014 m. direktyvas įtrauktos priemonės¹², kurios turėtų sudaryti geresnes galimybes MVĮ dalyvauti viešuosiuose pirkimuose. Apie šias padidintas galimybes dalyvauti viešuosiuose pirkimuose plačiau

⁸ COM(2017) 572 *final*.

⁹ Tai taip pat turėtų apimti įpareigojimą užtikrinti prieinamumą neįgaliesiems.

¹⁰ Ekonomiškai naudingiausias pasiūlymas, kuris leidžia didesnę svarbą teikti kokybei.

¹¹ Kaip antai, ekologinių ženklų, energijos vartojimo efektyvumo ženklavimo ar sąžiningos prekybos ženklų.

¹² Priemonės, kuriomis gerinama MVĮ galimybės patekti į viešųjų pirkimų rinkas, apima raginimą sutartis skaidyti į mažesnes dalis, apyvartos, kurią būtina pasiekti norint dalyvauti viešųjų pirkimų procedūroje, apribojimą ir dokumentų reikalavimų sumažinimą.

visuomenė, įmonės ir perkančiosios organizacijos turėtų būti aktyviau informuojamos. Tikslas – padidinti MVĮ viešųjų pirkimų dalį, kad ji atitiktų bendrą MVĮ svorį ekonomikoje.

Kitas būdas pagerinti šias galimybes yra didinti rinkos dalyvių, įskaitant MVĮ, pasitikėjimą, kuris skatintų dalyvauti viešųjų pirkimų procedūrose. Tam galima suteikti sąžiningas ir veiksmingas galimybes spręsti problemas ir užtikrinti nepriklausomą viešųjų pirkimų sprendimų peržiūrą. Be to, ES yra atviriausia viešųjų pirkimų rinka pasaulyje, tačiau kitos šalys mūsų įmonėms ne visuomet sudaro lygiavertę sąlygą. Pagrindiniai ES prekybos partneriai taiko diskriminacines priemones, kurios daro neigiamą poveikį ES įmonėms, suteikdami lengvatines sąlygas nacionaliniams konkurso dalyviams.

Viešųjų pirkimų valdymas priklauso nuo patikimų **duomenų** turėjimo. Patikimi duomenys yra būtini rengiant tinkamas atsakomas politikos priemones. Turėtų būti teikiami geresni ir prieinamesni duomenys apie viešuosius pirkimus¹³. Jie suteikia plačias galimybes geriau įvertinti viešųjų pirkimų politikos priemonių rezultatyvumą ir formuoti būsimus strateginius sprendimus. Be to, naudojant elektroninio viešojo pirkimo sistemas bus gauti duomenys, kurie taps ir priemone pažeidimams nustatyti.

Be to, prieiga prie viešųjų pirkimų duomenų turėtų suteikti galimybę užmegzti dialogą su pilietine visuomene ir didina vyriausybės atskaitomybę. Tokiu būdu valdžios institucijos tampa geriau pasirengusios kovoti su sukčiavimu ir korupcija¹⁴. Šiuo tikslu primygtinai

¹³ Kiek taikoma, geriant pagrindines teises, visų pirmą teisę į asmens duomenų apsaugą.

¹⁴ Remiantis Komisijos 2014 m. Kovos su korupcija ataskaita, korupcija ES visuomenei kainuoja maždaug 120 mlrd. EUR per metus. Remiantis 2013 m. tyrimu (PwC ir „Ecorys“ Europos Komisijos užsakymu), bendros tiesioginės korupcijos sąnaudos vykdant viešuosius pirkimus tik penkiuose sektoriuose (kelių, geležinkelių, vandens ir nuotekų, miestų ir komunalinės statybos, mokymo bei mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros) ir tik aštuoniose ES šalyse sudarė nuo 1,4 mlrd. iki 2,2 mlrd. EUR.

rekomenduojama sukurti viešai prieinamus sutarčių registrus¹⁵, užtikrinant skirtų sutarčių ir jų pakeitimų skaidrumą. Be to, galimybių pranešti apie korupciją suteikimas sukuriant veiksmingus pranešimo mechanizmus ir apsaugant informatorius nuo atsakomųjų veiksmų taip pat gali padėti didinti viešųjų pirkimų skaidrumą ir taupyti viešąsias lėšas¹⁶.

Naujos skaitmeninės technologijos suteikia daug galimybių racionalizuoti ir supaprastinti viešųjų pirkimų procesą diegiant elektroninį viešąjį pirkimą. Viešųjų pirkimų direktyvose numatyta, kad elektroninis pasiūlymų teikimas iki 2018 m. spalio mėn. taps privalomas. Tačiau visa e. viešojo pirkimo nauda bus gauta tik tuomet, jei bus **suskaitmenintas** visas viešųjų **pirkimų procesas**. Naujos technologijos suteikia galimybę iš esmės persvarstyti viešųjų pirkimų ir atitinkamų viešojo administravimo institucijų organizavimą. Tai unikali galimybė pertvarkyti atitinkamas sistemas.

Bendradarbiavimu grindžiamos viešųjų pirkimų procedūros pradėjo įsitvirtinti visoje ES¹⁷. Veikdamos kaip telkėjos, centrinės perkančiosios organizacijos (CPO) valdo vis didesnę viešųjų pirkimų rinkų dalį. Jos tampa svarbiais dalyviais skatinant viešųjų pirkimų reformą, taip pat įgyvendinant strateginį požiūrį. Jos sukuria galimybę padidinti viešųjų pirkėjų įtaką, o tai yra būtina kai kuriose rinkose, kuriose dominuoja nedidelis rinkos dalyvių skaičius. CPO gali būti steigiamos joms

¹⁵ Atsižvelgiant į tai, kad toks registras apims asmens duomenis, jis turės atitikti duomenų apsaugos teisės aktų reikalavimus.

¹⁶ Remiantis 2017 m. tyrimu „Informatorių apsaugos viešuosiuose pirkimuose stiprinimo ekonominės naudos apskaičiavimas“ (*Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement*, Milieu Ltd, parengtas Europos Komisijai), galima veiksmingos informatorių apsaugos viešųjų pirkimų srityje nauda visoje ES kasmet svyruoja nuo 5,8 iki 9,6 mlrd. EUR.

¹⁷ Paklausos sutelkimas – perkančiosios organizacijos arba kitos institucijos, veikiančios bendradarbiaujant centrinėms perkančiosioms organizacijoms, kurios veikia kaip didmenininkai arba tarpininkai.

suteikiant bendruosius įgaliojimus nacionaliniu lygmeniu, konkrečiuose sektoriuose (pavyzdžiui, sveikatos priežiūros, IT) arba specializaciją regionų ar savivaldybės viešuosiuose pirkimuose.

Dideles centrinių perkančiųjų organizacijų viešųjų pirkimų apimtis būtų galima panaudoti strateginių viešųjų pirkimų svarbai didinti, pvz., nustatant inovacinio ar žaliojo viešojo pirkimo tikslus. Jų įžvalgos rinkoje taip pat yra itin svarbus viešųjų pirkimų profesionalumo didinimo elementas. Centrinę perkančiųjų organizacijų ekspertinės žinios sukuria šalutinį poveikį, nes jos dažnai teikia pagalbą kitoms perkančiosioms organizacijoms.

Lygiai taip pat daug naudos galima gauti glaudžiau tarpusavyje bendradarbiaujant perkančiosioms organizacijoms. Naujosiomis ES taisyklėmis labai palengvinami bendri tarpvalstybiniai viešieji pirkimai, kuomet perkančiosios organizacijos iš skirtingų šalių viešųjų pirkimų procedūras rengia kartu. Keli naujausi pavyzdžiai rodo, kad tokia partnerystė įmanoma.

3.2. ES reglamentavimo sistema

ES viešųjų pirkimų direktyvos taikomos konkursams, kurių vertė greičiausiai viršys nurodytą ribą, nors valstybės narės taip pat turi laikytis ES direktyvose nustatytų principų, taikomų ribos neviršijantiems konkursams. Pagrindiniai direktyvose nustatyti principai yra skaidrumas, vienodas požiūris, atvira konkurencija ir patikimas procedūrų valdymas. Jomis taip pat siekiama sukurti tokią viešųjų pirkimų rinką, kuri būtų konkurencinga, atvira ir gerai reguliuojama. Tai būtina norint tinkamai panaudoti viešąsias lėšas. Įgyvendinant direktyvas taip pat galima daug prisidėti prie tinkamo kainos ir kokybės santykio, skaidrumo, sąžiningumo ir gero valdymo tikslų įgyvendinimo.

Per 2014 m. reformą direktyvos buvo išsamiai pakeistos; naujosiomis taisyklėmis supaprastinamos viešųjų pirkimų procedūros, jos tampa lankstesnės. Tai bus naudinga ir

viešiesiems pirkėjams, ir verslo subjektams, ypač MVĮ. Tiksliau:

- perkančiosioms organizacijoms taikomomis paprastesnėmis procedūromis bus atverta ES viešųjų pirkimų rinka, užkirstas kelias išimtinai nacionalinių prekių ir paslaugų pirkimo politikai ir bus skatinamas laisvas prekių ir paslaugų judėjimas. Atitinkamai perkančiosios organizacijos užsitikrins geresnį kainos ir kokybės santykį.
- Naujosiomis taisyklėmis, įskaitant naująją elektroninę konkurso dalyvių savideklaraciją, atveriamas kelias viešųjų pirkimų skaitmeninimui, o tai gerokai padidins viešųjų pirkimų sistemos efektyvumą. Pavyzdžiui, visą dokumentaciją privalo pateikti tik laimėjusi įmonė, jeigu ji atitinka sutarties skyrimo kriterijus. Taip bus drastiškai sumažintas įmonėms atrinkti reikalingų dokumentų kiekis.
- Apribojus apyvartos reikalavimus ir naudojantis galimybe suskaidyti konkursus į dalis, MVĮ bus lengviau dalyvauti viešuosiuose pirkimuose.
- Viešieji pirkimai tampa politikos strategijos priemone. Pagal naujas taisykles viešųjų pirkimų procedūromis viešiesiems pirkėjams taip pat bus padedama įgyvendinti aplinkos politikos priemones ir socialinės integracijos bei inovacijų valdymo politikos priemones.

Viešųjų pirkimų direktyvas į nacionalinę teisę valstybės narės turėjo perkelti vėliausiai iki 2016 m. balandžio 18 d. 2017 m. rugsėjo mėn. duomenimis, trijų direktyvų dar buvo neperkėlusios keturios valstybės narės. Dar dvi valstybės narės yra neperkėlusios Koncesijų direktyvos.

4. SĖKMĖS PAVYZDŽIAI

Esama gerų pavyzdžių, kaip sprendžiami keli pirmesniuose skirsniuose minėti svarbiausi uždaviniai.

Kalbant apie **strateginius viešuosius pirkimus**, vienas iš gerosios patirties pavyzdžių yra Švedijos politika. Neseniai Švedijos vyriausybė patvirtino Nacionalinę viešųjų pirkimų strategiją.

Strategijos tikslas – sudaryti perkančiosioms organizacijoms sąlygas vykdyti strateginius viešuosius pirkimus. Strategijoje išdėstyti pasiūlymai imtis konkrečių veiksmų, aktualių visų rūšių viešojo sektoriaus veiklai. Strategija apima septynis politikos tikslus, tarp kurių yra aplinkos požiūriu atsakingi viešieji pirkimai. Tai verčia dažniau naudoti žaliuosius viešuosius pirkimus, ypač didelį poveikį aplinkai turinčių produktų kategorijose. Į aplinkosaugos problemas ir gyvavimo ciklo perspektyvą turėtų būti atsižvelgiama įvairiais viešųjų pirkimų proceso etapais. Įgyvendinti Nacionalinę viešųjų pirkimų strategiją ir imtis tolesnių veiksmų buvo pavesta 2015 m. įsteigta Nacionalinei viešųjų pirkimų agentūrai – nepriklausomai institucijai, kurios pagrindinis vaidmuo – teikti veiksmingą pagalbą šalies perkančiosioms organizacijoms, t. y. rengti gaires, mokymus ir kt.

Dar vienas strateginių viešųjų pirkimų aspektas – vadinamieji socialiniai viešieji pirkimai. Tai reiškia, kad viešaisiais pirkimais siekiama socialinių tikslų, pvz., įtraukti palankių sąlygų neturinčius asmenis. Savo 2015 m. Nacionaliniame tvarių viešųjų pirkimų veiksmų plane Prancūzija užsibrėžė tikslą iki 2020 m. bent į 25 proc. savo skelbiamų viešųjų konkursų įtraukti socialinius klausimus. Siekiant įgyvendinti šį tikslą, veiksmų plane išdėstomi nemažai veiksmų, rekomendacijų ir komunikacijos priemonių, kuriais siekiama didinti perkančiųjų organizacijų informuotumą.

Kalbant apie **bendradarbiavimu grindžiamas viešųjų pirkimų procedūras**, Italija įgyvendino svarbią reformą – racionalizavo viešųjų pirkimų veikimą. Viešųjų pirkimų sistemos (kuriai Italijoje priklauso maždaug 36 000 perkančiųjų organizacijų) susiskaidymas yra dažnas ES viešųjų pirkimų sistemų trūkumas. Pernelyg didelis viešųjų pirkimų susiskaidymas lemia ne vieną problemą:

- nepakankamą masto ekonomiją ir mažesnę perkančiųjų organizacijų derybinę galią;
- nepakankamą pirkėjų profesionalumą ir nepakankamas žinias apie rinkas;

- dideles sandorių išlaidas;
- sunkiau suvaldomą ir didesnę pažeidimų riziką vykdant viešųjų pirkimų procedūras;
- pernelyg didelius įvairių subjektų perkamo to paties produkto kainų skirtumus.

Peržiūredama savo išlaidas, Italija nusprendė, kad 19 kategorijų prekių ir paslaugų (daugiausia sveikatos priežiūros sektoriuje) viešuosius pirkimus turi atlikti „organizacijų telkėjų“ grupė, daugiausia apimanti nacionalines arba regionines centrinės perkančiasias organizacijas. Be to, taip buvo sudarytos sąlygos sumažinti didelius skirtingų pirkėjų mokamų kainų skirtumus (pranešta, kad tame pačiame regione širdies stentų kainos skirtumai siekė daugiau kaip 300 proc.). Taip 2015 m. buvo sutaupyta nemažai lėšų: vidutiniškai 23 proc. jau užbaigtų viešųjų pirkimų procedūrų atveju, tai yra nuo 6 proc. iki 59 proc. Rezultatai taip pat pastebimi, nes dalyvaujančios šalys sukūrė sistemą, kaip planuoti ir koordinuoti atitinkamo produkto viešuosius pirkimus.

Viešųjų pirkimų skaitmeninimas sudaro geresnes sąlygas stebėti viešuosius pirkimus, o tai reiškia – stebėti nemažą viešųjų išlaidų dalį. Sutarčių registrai yra ekonomiškai priemonė sutartims administruoti ir **skaidrumui, sąžiningumui ir duomenų kokybei** pagerinti. Juose saugomos suskaitmenintos sutartys, jų struktūrizuotos santraukos, įskaitant sutarčių vykdymo sąlygas, pristatymo sąlygas ir vėlesnius pakeitimus. Kai kuriose šalyse su šiais registrais siejama nuostata, kad bet kuri registre nepaskelbta sutartis yra niekinė. Šie registrai padeda perkančiosioms organizacijoms administruoti savo sutartis ir pagerinti viešųjų pirkimų valdymą. Portugalijoje viešųjų pirkimų portale „Base“¹⁸ sudarytos sąlygos stebėti viešųjų pirkimų išlaidas ir kiekius, taip pat parengti pirkėjų tipož, įmonių laimėtų konkursų ir kt. statistinius duomenis.

¹⁸ <http://www.base.gov.pt>

Perėjimas prie **e. viešojo pirkimo** yra galimybė modernizuoti viešųjų pirkimų sistemą. Geroji šio proceso patirtis, pavyzdžiui, yra tokia:

- įsteigti vieną bendrą nacionalinio lygmens portalą, apimantį visus skelbimus, ir jį susieti su TED;
- turėti konkurencingą e. viešojo pirkimo paslaugų rinką;
- turėti sutarčių registrą, kuriame būtų atskleidžiama visa informacija apie skirtas sutartis;
- taikyti nesudėtingą reikalavimą dėl parašų. E. parašas naudojamas vis rečiau;
- įgyvendinti vienkartinio duomenų pateikimo principą.

Nemažiau svarbu tai, kad įmonės (arba piliečiai) informaciją visoms viešojo administravimo institucijoms turi pateikti tik vieną kartą. Vienkartinio duomenų pateikimo principas yra valstybės ir įmonių (arba piliečių) sąveikos praktika. Jis grindžiamas tuo, kad įmonių (arba piliečių) niekada neturėtų būti prašoma pateikti informacijos, kurią pagal įvairius identifikatorius (pvz., mokesčių mokėtojo identifikacinį numerį) galima gauti iš viešojo administravimo institucijos. Ją galima gauti arba tiesiogiai iš nacionalinių registrų (pvz., Estijoje), arba per telkimo sistemą (pvz., išankstinių kvalifikacijos reikalavimų sistemą), kurioje įmonė vieną kartą pateikia informaciją administravimo institucijoms.

5. IŠVADOS

Per pastaruosius kelerius metus viešųjų pirkimų sistema ir ES, ir nacionaliniu lygmenimis buvo gerokai patobulinta, tačiau tebėra iššūkių. Valstybės narės viešiesiems pirkimams išleidžia nemažą dalį savo viešųjų lėšų. Vis dėlto keliose šalyse skelbimų apie pirkimus dalis tebėra maža, o tai reiškia nepakankamą atvirumą tarpvalstybinėms verslo galimybėms. Viešųjų pirkimų procedūros, kuriomis ribojama konkurencija, pvz., derybos be išankstinio skelbimo apie pirkimą, kiekvienoje šalyje naudojamos labai skirtingu mastu ir sudaro nuo 0 proc. iki daugiau kaip 20 proc., o sutarčių, kurioms sudaryti buvo

pateiktas tik vienas pasiūlymas, dalis tebėra didelė. Tai itin aktualu kai kuriuose sektoriuose (pavyzdžiui, IT sektoriuje), kuriuose dažnas reiškinys – paslaugų teikėjų susaistymas. Visa tai rodo, kad viešųjų pirkimų bendroji rinka nėra pakankamai integruota, ir ją plačiau atvėrus būtų galima padidinti ekonomikos veiksmingumą ir augimą. Kokybės kriterijai skiriant sutartis įvairiose valstybėse narėse naudojami labai įvairiai – jų reikšmė Kroatijoje ir Lietuvoje sudaro mažiau nei 10 proc., o Prancūzijoje ir Jungtinėje Karalystėje – daugiau nei 90 proc. Apskritai daugelis valstybių narių Vidurio ir Rytų Europoje dažnai naudoja mažiausios kainos kriterijų, praleisdamos galimybę skatinti inovacijas ar siekti socialinių arba ekologinių tikslų.

Bendradarbiavimu grindžiamų viešųjų pirkimų procedūrų, vykdomų sutelkiant paklausą, pranašumus valstybės narės nagrinėja kaip priemonę padidinti savo viešųjų išlaidų efektyvumą. Tačiau dar daug ką galima tobulinti. Dar vienas uždavinys – poreikis didinti profesionalumą, o tai reiškia, kad viešuosius pirkimus turi vykdyti reikiamų įgūdžių, techninių žinių turintys arba procedūras išmanantys darbuotojai.

Elektroninis viešasis pirkimas yra būdas padidinti viešųjų pirkimų procedūrų skaidrumą ir efektyvumą. Jis valstybėse narėse diegiamas laipsniškai. Tačiau įdiegtų e. viešojo pirkimo paslaugų kokybę dar galima pagerinti.

Data: 2017 11 22