



EIROPAS PUSGADA TEMATISKĀ FAKTU LAPA

PUBLISKAIS IEPIRKUMS

1. IEVADS

Katru gadu publiskā sektora iestādes Eiropas Savienībā aptuveni 14 % no IKP izlieto publiskajam iepirkumam. Tas ir vairāk nekā 1,9 triljoni eiro¹. Publiskā iepirkuma nozare tās apmēra dēļ neapšaubāmi ir ļoti svarīga konkurētspējai. Tas īpaši attiecas uz tādām nozarēm kā enerģētika, transports, aizsardzība, IT un veselības aprūpes pakalpojumi, kurās publiskais sektors ir galvenais pieprasījuma avots.

Efektīvam publiskajam iepirkumam ir izšķiroša nozīme, lai atrisinātu daudzus būtiskus politikas jautājumus Eiropas Savienībā. Cita starpā tie ir izaugsme un darbvieta, fiskālā disciplīna, valsts pārvaldes modernizācija, cīņa pret korupciju un slepenām norunām, MVU piekļuve tirgum, iedzīvotāju ticība valsts pārvaldes struktūrām un demokrātijai, kā arī inovācija un ekoloģiski un sociāli ilgtspējīga izaugsme.

Produktīvs finansējuma izlietojums un ienesīgi publisko līdzekļu ieguldījumi ir nozīmīgi instrumenti, lai atjaunotu ekonomikas izaugsmi, jo īpaši laikā, kad valstu budžeti ir ierobežoti. Dalībvalstīm publiskais iepirkums ir būtisks instruments, lai īstenotu valsts politiku un sasniegtu valsts stratēģiskos mērķus. Labi funkcionējoši publiskā iepirkuma

¹ Tā ir jaunākā aplēse, neņemot vērā sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju izdevumus. Iepriekšējās aplēses, kas ietver sabiedrisko pakalpojumu iepirkumu, ir aptuveni 19 % no ES IKP, proti, aptuveni 2,3 triljoni eiro.

tirgi veicina valstu konkurētspēju, jo uzlabojas publisko līdzekļu izlietojums un ieguldījumi, kā arī tiek sniegti kvalitatīvāki pakalpojumi, piemēram, saistībā ar infrastruktūru vai e-pārvaldi.

Publiskie līgumi, kuru summas pārsniedz ES līmenī noteiktās robežvērtības², ir jāpublicē ES mēroga platformā *Tenders Electronic Daily (TED)*³. Mērķis ir integrēt iepirkuma tirgus visā Eiropas Savienībā, uzlabot konkurētspēju un efektīvāk izlietot publiskos līdzekļus. Kopumā 2015. gadā Eiropas Savienībā ir publicēta informācija par uzaicinājumiem iesniegt piedāvājumus 450 miljardu eiro vērtībā.

2. BŪTISKĀKĀS POLITIKAS PROBLĒMAS

Publiskā iepirkuma stiprināšanai ir ļoti būtiska nozīme publiskā sektora iestāžu darbībā, lai veidotu taisnīgāku sabiedrību, pamatojoties uz vienlīdzīgām iespējām, ilgtspējīgu ekonomikas izaugsmi un aktīvu līdzdalību tirgū. Vienlaikus efektīva publiskā iepirkuma sistēma var sniegt būtisku devumu publisko finanšu ilgtspējas nodrošināšanā.

² ES tiesību akti paredz obligātos saskaņotos noteikumus par iepirkuma procedūrām, kuru vērtība naudas izteiksmē pārsniedz konkrētu robežvērtību. Šie noteikumi ir pieejami šeit: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en.

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

Saskaņā ar spēkā esošo ES tiesisko regulējumu publiskā iepirkuma sistēmu kvalitātes un efektivitātes novērtēšanai ir ļoti būtiska nozīme, lai noteiktu dalībvalstu priekšrocības un trūkumus.

Šādiem novērtējumiem būtu jārosina korektīvas darbības un stratēģijas. Mūsdienīga publiskā iepirkuma pamatā ir vairāki būtiski elementi:

- saimnieciskais labums — ekonomiski izdevīga, efektīva un lietderīga nepieciešamo preču, darbu un pakalpojumu nodrošināšana;
- pārredzamība — ar publiskā iepirkuma procedūrām saistītās informācijas saprotama, pieejama un laikus atklāšana;
- godīgums — publiskā iepirkuma procesam jābūt objektīvam un jānodrošina vienlīdzīgas iespējas visiem piedāvājumu iesniedzējiem;
- laba pārvaldība — iepirkumu nevajadzētu uzskatīt par administratīvu procesu; tā ir iespēja sasniegt dažādus sabiedrībai svarīgus mērķus, pārdomāti izlietojot finansējumu. Laba pārvaldība var veicināt uzticību valdībai, vides aizsardzību, sociālo aizsardzību vai inovāciju.

Paziņojamo datu pieejamībai un kvalitātei ir būtiska nozīme, lai analizētu iepirkumu un izstrādātu atbilstīgas darbības un rīcībpolitiku. Kvalitatīvāki un visām ieinteresētajām personām pieejamāki dati par iepirkumu dotu iespēju pētniecības aprindām pievērst lielāku vērību šim jautājumam (tādējādi sniedzot jaunas ierosmes, kā novērst konkrētas nepilnības) un optimizēt mijiedarbību ar sabiedrību kopumā (veidot uzticību un atbalstīt sabiedrības

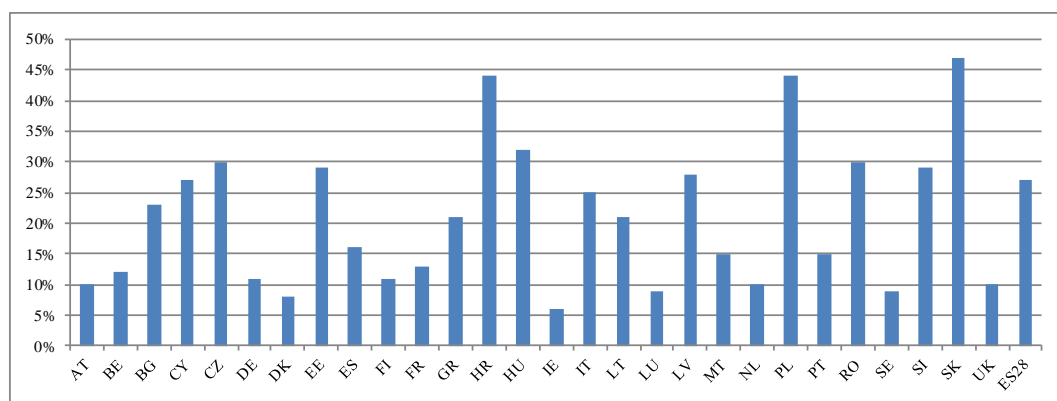
spiedienu uzlabot publiskā iepirkuma sistēmu darbību).

Saimnieciskais labums

2.1. Konkurence publiskā iepirkuma jomā

Paziņojumi par piešķirtajām līgumu slēgšanas tiesībām, kas publicēti TED, sniedz informāciju par iesniegto piedāvājumu skaitu. Tas ir būtisks rādītājs par konkurences līmeni publiskā iepirkuma tirgos. Tādu piedāvājumu iesniedzēju konkurence, kuri vēlas iegūt tiesības slēgt publiskos līgumus, ir viens no galvenajiem instrumentiem, lai sasniegtu publiskā iepirkuma politikas galīgo mērķi, proti, saimnieciski visizdevīgāko piedāvājumu. Laikposmā no 2006. gada līdz 2016. gadam tādu iepirkuma procedūru skaits, kurās iesniegts tikai viens piedāvājums, ir palielinājies no 14 līdz 29 %. Tas rāda, ka konkurences procesa vai nu nav, vai arī mazinās tā intensitāte; kopumā uzņēmumiem ir grūtāk piekļūt iepirkuma tirgiem. No ES 28 dalībvalstu līmenī sniegtajiem paziņojumiem 2006.–2016. gadā 27 % gadījumu bija iesniegts tikai viens piedāvājums. Augstākie rādītāji tika reģistrēti jaunajās dalībvalstīs. Augsts procentuālais īpatsvars bija arī Itālijā, un tas bija tuvs vidējam rādītājam ES 28 dalībvalstīs. Kopumā tādu ES dalībvalstu skaits, kurās ir augsts ar vienu piedāvājumu noslēgto līgumu īpatsvars, proti, nepietiekama konkurence, arvien palielinās (sk. 1. diagrammu).

1. diagramma. Tādu līgumu īpatsvars, saistībā ar kuriem iesniegts viens piedāvājums (izņemot pamatlīgumus) 2006.–2016. gadā



Avots: Eiropas Komisija, pamatojoties uz OV/TED datiem (Horvātija — 2013.–2016. gads, Rumānija un Bulgārija — 2007.–2016. gads).

2.2. Pārrobežu publiskā iepirkuma līmenis

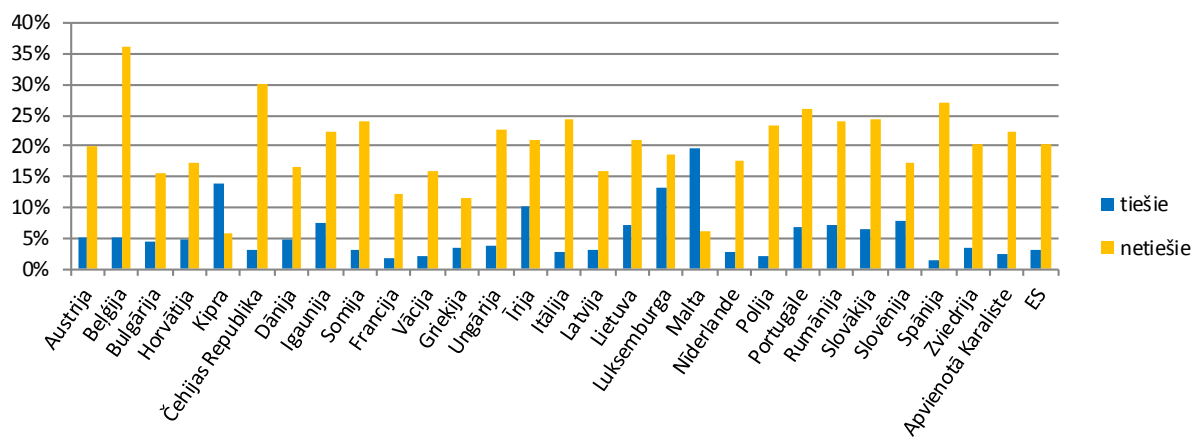
Bija gaidāms, ka nosacījumi, kādus radīja ES publiskā iepirkuma noteikumi, paaugstinās pārrobežu iepirkumu līmeni. Parasti izšķir divas pārrobežu iepirkuma formas, proti, tiešais⁴ un netiešais⁵ iepirkums. Laikposmā no 2009. gada līdz 2015. gadam tiešo pārrobežu iepirkumu līmenis kopumā palielinājās gan kā daļa no noslēgto līgumu kopējās vērtības (no 2,5 līdz 3,5 %), gan arī kā daļa no noslēgto līgumu kopskaita (no 1,5 līdz 2 %). Šajā periodā kopumā pieaugoša tendence bija vērojama arī netiešo pārrobežu iepirkumu jomā — šādu līgumu īpatsvars noslēgto līgumu kopskaitā palielinājās no 19,9 līdz 22,6 %, savukārt to vērtības īpatsvars noslēgto līgumu kopējā vērtībā palielinājās no 18,6 līdz 21,4 %. Taču jāņem vērā, ka šī pieauguma tendence ilgākā periodā nav bijusi stabila. Laikposmā no 2009. gada līdz 2015. gadam tiešo pārrobežu iepirkumu procentuālā daļa pēc noslēgto līgumu skaita pārsniedza 10 % tikai trīs valstīs, un tās bija Malta (12 %), Īrija (13 %) un Luksemburga (17 %).

Šķiet, ka šajās trijās nelielajās valstīs iekšzemes piedāvājums ir nepietiekams, lai nodrošinātu iepirkumu veicēju vajadzības. Lielākajā daļā ES 28 dalībvalstu tiešo pārrobežu iepirkumu īpatsvars no noslēgto līgumu kopskaita saglabājās zemāks par 5 % (sk. 2. diagrammu).

Laikposmā no 2009. gada līdz 2015. gadam netiešie pārrobežu iepirkumi pārsniedza 15 % līmeni lielākajā daļā dalībvalstu. Netiešo pārrobežu iepirkumu procentuālā daļa no noslēgto līgumu kopskaita ES 28 dalībvalstīs bija 2,1–34,8 % (no vērtības — 5,9 līdz 36 %).

Tas, ka netiešo pārrobežu iepirkumu līmenis bieži vien ir augsts laikā, kad tiešo pārrobežu iepirkumu līmenis ir zems, var norādīt uz faktiskiem vai šķietamiem šķēršļiem dalībai pārrobežu iepirkumā, kas liek uzņēmumiem pajauties uz vietējiem meitasuzņēmumiem, lai veiktu pārrobežu tirdzniecību⁶.

2. diagramma. Ar ārvalstu uzņēmumiem noslēgto līgumu īpatsvars no kopējās līgumu vērtības (tiešie un netiešie iepirkumi) 2009.–2015. gadā



⁴ Izraudzītais pretendents neatrodas tajā pašā valstī, kurā atrodas līgumslēdzēja iestāde, un tas nepieder iekšzemes īpašniekiem.

⁵ Izraudzītais pretendents veic darījumdarbību tajā pašā valstī, kurā atrodas līgumslēdzēja iestāde, taču tas ir ārvalstu uzņēmuma meitasuzņēmums.

⁶ Tā kā uzņēmumi attīsta stratēģijas, lai iekļūtu pārrobežu tirgos, tie visbiežāk izveido meitasuzņēmumus ar mērķi pārvarēt grūtības saistībā ar konkrētu valstu prasībām. Pārrobežu pretendenti vietējo klātbūtni uzskata par priekšrocību arī tādēļ, ka tiek uzskatīts, ka līgumslēdzēja iestādes dod priekšroku darbuuzņēmējiem, kuri spēj sazināties vietējā valodā un neatrodas tālu.

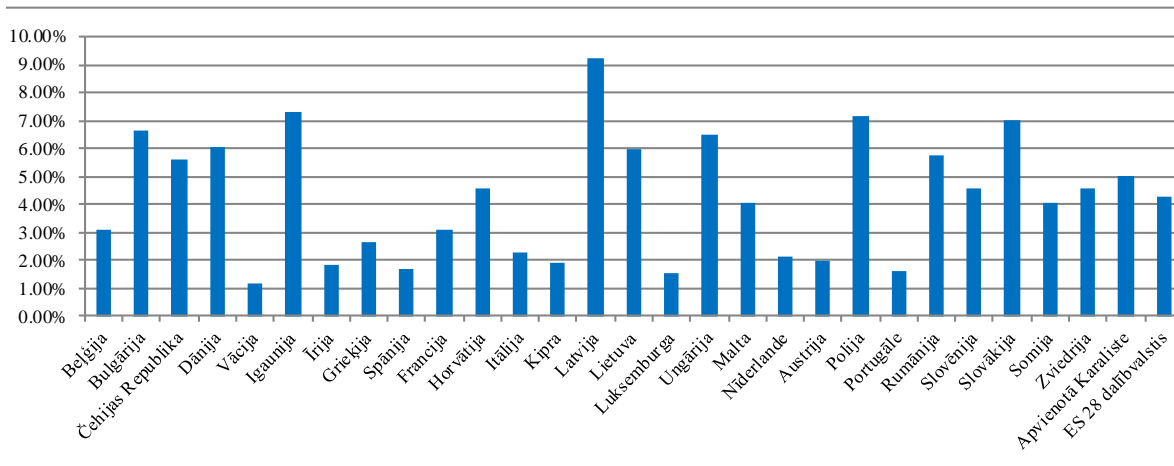
Pārredzamība un godīgums

2.3. Publisko iepirkumu publicēšana ES līmenī

Būtisks rādītājs ir ES līmenī publicēto iepirkumu skaits⁷. Vispārējā tendence pēdējos četros gados ir bijusi relatīvi stabila, taču publicēto iepirkumu līmenis dalībvalstīs būtiski atšķiras. Dažās valstīs publicēto iepirkumu vērtība attiecībā pret IKP ir krietni zemāka par ES vidējo rādītāju, kas ir 4,25 % (2012.–2015. gads; sk. 3. diagrammu).

Valstis, kurās publicēto iepirkumu vērtība ir salīdzinoši neliela attiecībā pret IKP, nevar izmantot ieguvumus, ko sniedz plašāka publicitāte, piemēram, samazinātas izmaksas saistībā ar paredzēto iepirkumu meklēšanu vai iespējamo dalībnieku skaita palielināšanu. Turklāt šādas valstis izmanto citu dalībvalstu tirgus atvērtību, taču nepiedāvā līdzvērtīgas iespējas citu Eiropas dalībvalstu uzņēmumiem; tas ir ļoti svarīgi attiecībās starp dalībvalstīm, kurās ir budžeta deficīts, un valstīm ar budžeta pārpalikumu. Vācija ir dalībvalsts, kurā reģistrēts zemākais publicēto iepirkumu līmenis Eiropas Savienībā (1,2 %).

3. diagramma. Publicēto iepirkumu vērtība procentos no IKP dalībvalstīs 2012.–2015. gadā



Avots: Eiropas Komisija, pamatojoties uz OV/TED datiem (Horvātija – 2013.–2015. gads).

2.4. Publiskajā iepirkumā izmantoto procedūru atklātība

Pārredzamos publiskajā iepirkuma tirgos ir augsts atklātības līmenis, un tiem piemīt efektīvas konkurences potenciāls, — tas nozīmē, ka uzņēmumi, kuri iegūst tiesības slēgt līgumus, piedāvā labāko produktu par labāko cenu, lai sasniegtu labāko rezultātu.

Būtisks elements, kas norāda uz pārredzamības līmeni, ir izmantoto procedūru veids. Izmantojot atklātas procedūras, pastāv lielāka iespēja nodrošināt pārredzamību un konkurenci.

Savukārt, ja tiek izmantota sarunu procedūra bez paziņojuma par līgumu publicēšanas, pārredzamības un konkurences līmenis parasti ir daudz zemāks.

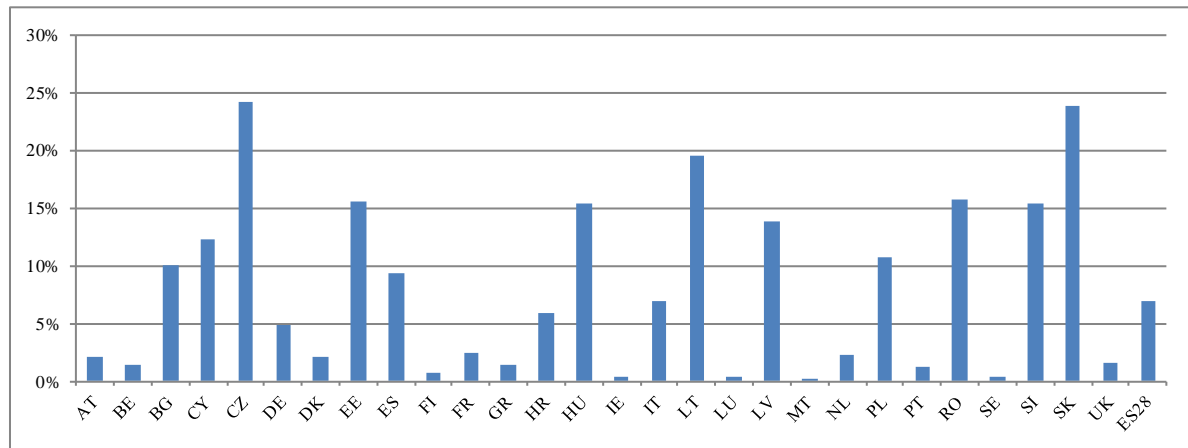
ES 28 dalībvalstīs tādu paziņojumu par noslēgtajiem līgumiem īpatsvars, kuros izmantota procedūra bez paziņojuma par līgumu publicēšanas, 2006.–2016. gadā bija 7 % (sk. 4. diagrammu). Tas parāda, ka vērā ņemama publisko iepirkumu daļa ir diezgan pārredzama. Kopējā tendence kopš 2006. gada ir relatīvi stabila, taču dalībvalstīs pastāv ievērojamas atšķirības. Tomēr dažas

⁷ Ieskaitot sabiedrisko pakalpojumu un aizsardzības jomā.

nozāres izceļas ar to, ka procedūras bez paziņojuma par līgumu publicēšanu tiek izmantotas ļoti bieži. Šāda situācija ir,

piemēram, IT risinājumu iepirkuma jomā, kurā izplatīta parādība ir piesaiste konkrētiem piegādātājiem.

4. diagramma. Tādu paziņojumu par piešķirtajiem līgumiem īpatsvars, kuros izmantota procedūra bez paziņojuma par līgumu publicēšanas, 2006.–2016. gads



Avots: Eiropas Komisija, pamatojoties uz OV/TED datiem (Horvātija — 2013.–2016. gads, Rumānija un Bulgārija — 2007.–2016. gads).

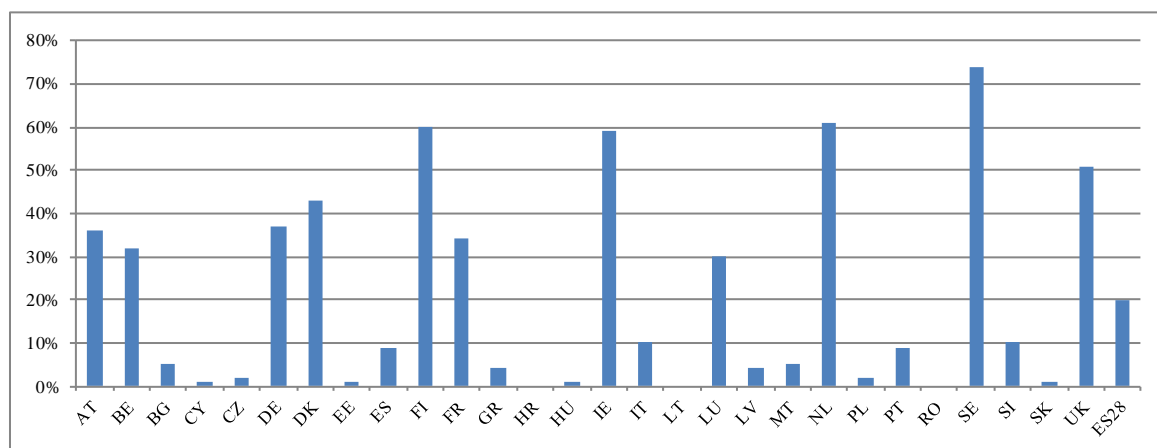
2.5. Paziņoto datu kvalitāte

Pastāv vispārēja vienprātība par datu nozīmi. Piemēram, ESAO ir noteikusi, ka, lai gan valstis arvien aktīvāk vāc pamatdatus par iepirkumu, tikai dažas valstis veic šīs informācijas sistemātisku analīzi, lai izvērtētu iepirkuma sistēmas darbības rezultātus. Arī Komisija savos pētījumos ir ieteikusi uzlabot kvalitāti datiem par iepirkumiem un tiesisko aizsardzību. Dažās dalībvalstīs ir veikti mērķtiecīgi pētījumi — šādus pētījumus pasūtījusi Apvienotās Karalistes, Vācijas un Zviedrijas valdība, kā arī Horvātijas, Čehijas un Ungārijas nevalstiskais sektors.

Viens no rādītājiem, ko izmanto, lai uzskatāmi parādītu datu kvalitāti, ir tādu paziņojumu īpatsvars platformā TED, kuros nav norādīta informācija par līguma vērtību. ES līmenī tādu līgumu īpatsvars, kuriem nav norādīta vērtība, 2006.–2016. gadā bija 20 %. Tomēr 10 dalībvalstīm bija daudz augstāki rādītāji, un četras valstis ar augstākajiem rādītājiem bija Zviedrija, Nīderlande, Somija un Īrija. Turklāt vairākas valstis, kurām ir augsts paziņojumu ar nenorādītām līgumu vērtībām īpatsvars, laika gaitā neuzlabo savu sniegumu šajā jomā — vissliktākā situācija ir Zviedrijā un Nīderlandē.

Ierosināto risinājumu izmaksas parasti nav lielas nedz absolūtā izteiksmē, nedz arī salīdzinājumā ar iepirkumu izdevumiem. Piemēram, līgumu reģistra izveides izmaksas Slovākijā nepārsniedza EUR 25 000. Turklāt revīzijas dati jau bija pieejami, un tas nozīmē, ka patlaban izmaiņas jāveic galvenokārt saistībā ar darba procesiem. Vairākās dalībvalstīs plaša datu analīze veikta, izmantojot pieticīgo nevalstisko organizāciju budžetu.

5. diagramma. Paziņojumi, kuros nav norādīta informācija par līgumu vērtību, 2006.–2016. gads



Avots: Eiropas Komisija, pamatojoties uz OV/TED datiem (Horvātija — 2013.–2016. gads, Rumānija un Bulgārija — 2007.–2016. gads).

Labā pārvaldība

2.6. Pieprasījuma apvienošana

Situāciju publiskā iepirkuma jomā raksturo pircēju skaita ievērojama sadrumstalotība. Tiek lēsts, ka ES darbību veic vairāk nekā 350 000 atsevišķu līgumslēdzēju iestāžu. Tomēr daudzās dalībvalstīs nav ticamu datu par līgumslēdzēju iestāžu skaitu, un tādēļ šis skaitlis ir uzskatāms par aptuvenu.

Finanšu ierobežojumi un sabiedrības stingrākas prasības attiecībā uz atbildību liek publiskā sektora iestādēm centralizēt un standartizēt iepirkumu. Vienlaikus pieprasījuma apvienošana publiskā iepirkuma jomā var palīdzēt publiskā sektora iestādēm sasniegt galvenos mērķus, un tie ir šādi:

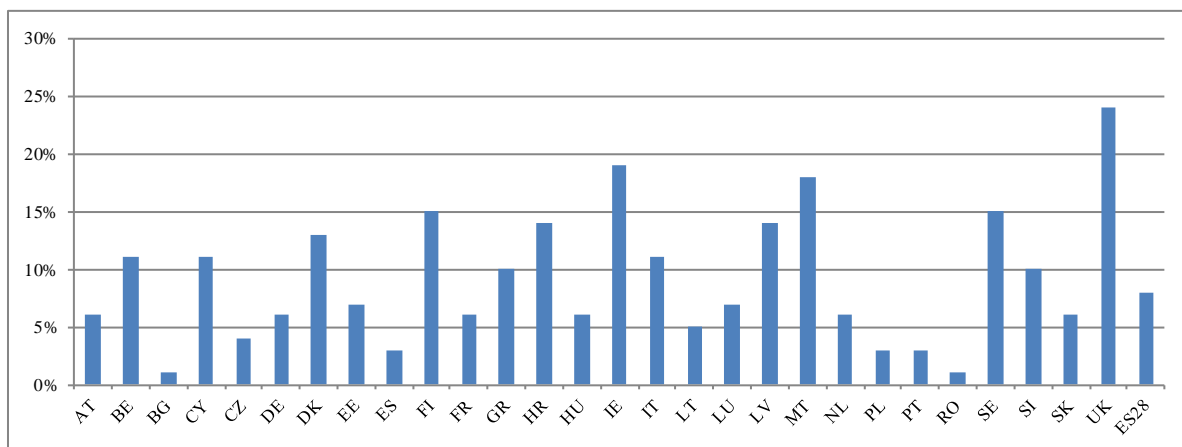
- saimnieciski visizdevīgākais rezultāts, izmantojot ieguvumus, ko sniedz apjomradīti ietaupījumi;
- sociālie mērķi vai mērķi vides jomā;
- iepirkuma veicēju profesionalizācija;
- publiskā iepirkuma cikla efektīvāka plānošana un uzraudzība;
- e-rīku izmantošana.

Piemēram, enerģētikas nozare ir kļuvusi par vienu no veiksmīgākajiem sadarbīgā

iepirkuma piemēriem Apvienotajā Karalistē. 2010. gadā visiem centrālās valdības departamentiem tika uzdots iepirkt enerģiju ar Valsts iepirkuma dienesta starpniecību, tādējādi ietaupot 51 miljonu GBP. Divas iespējas, kā apvienot pieprasījumu, ir i) veikt iepirkumu ar centralizēto iepirkumu struktūras (CIS) starpniecību vai ii) rīkot kopīgu iepirkumu kopā ar citām iestādēm. Labi piemēri šajā jomā ir tādu preču kā elektroenerģija un gāze, biroja mēbeles un aprīkojums iepirkums.

ES 28 dalībvalstu līmenī tādu paziņojumu par līgumu piešķiršanu vidējais īpatsvars, kuros bija norādīts, ka līgumslēdzēja iestāde veic iepirkumu citas līgumslēdzējas iestādes vārdā, 2009.–2015. gadā bija 8 % (sk. 6. diagrammu), un augstākais līmenis tika reģistrēts Apvienotajā Karalistē. Salīdzinājumā ar vidējo rādītāju ES 28 dalībvalstīs pastāv ievērojamas kopīgā iepirkuma vai centralizētas iegādes izmantošanas līmeņa atšķirības. Tomēr relatīvi stabilas izmaiņas laika gaitā norāda uz to, ka neatkarīgi no budžeta ierobežojumiem dalībvalstis pieprasījuma apvienošanu (ja tas ir iespējams) neizmanto.

6. diagramma. Tādu paziņojumu par līgumu piešķiršanu īpatsvars, kuros norādīts, ka līgumslēdzēja iestāde veic iepirkumu citu līgumslēdzēju iestāžu (kopīgā iepirkuma vai centralizēto iepirkumu struktūras) vārdā, 2006.–2016. gads



Avots: Eiropas Komisija, pamatojoties uz OV/TED datiem (Horvātija — 2013.–2016. gads, Rumānija un Bulgārija — 2007.–2016. gads).

2.7. Kvalitātes kritēriju atšķirīgā izmantošana

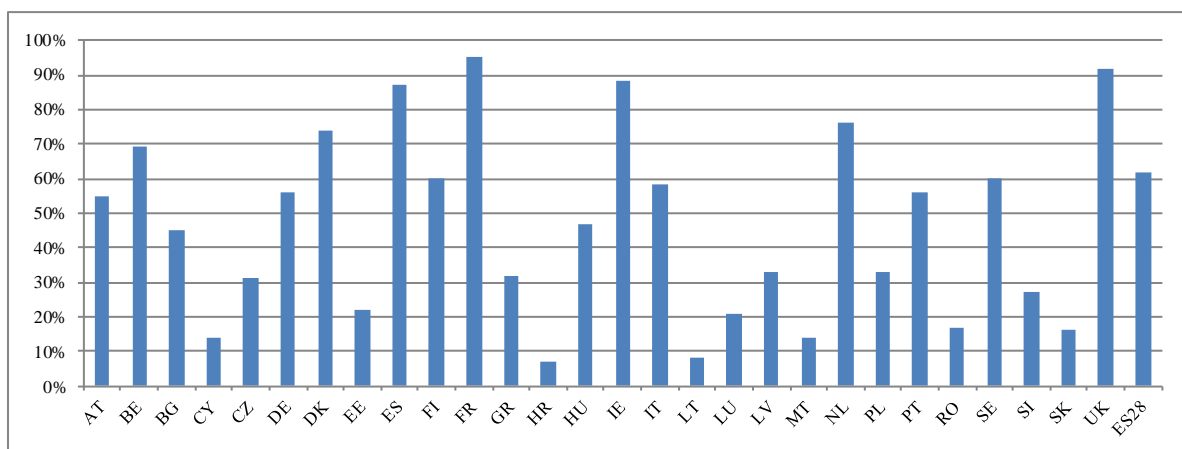
Tikai dažas dalībvalstis ir aktīvi ieviesušas videi nekaitīgu un sociāli atbildīgu publiskā iepirkuma vai inovācijas politiku. Tādējādi kā līgumu piešķiršanas kritērijs pārmērīgi bieži tiek izmantota zemākā cena, kas ne vienmēr nodrošina saimnieciski visizdevīgāko rezultātu.

Tā vietā Komisija aicina tā dēvētajā saimnieciski visizdevīgākā piedāvājuma (MEAT) principā integrēt kvalitātes kritērijus. Taču šā principa piemērošana

dalībvalstīs būtiski atšķiras (sk. 7. diagrammu). Francija un Apvienotā Karaliste MEAT principu izmanto vairāk nekā 90 % iepirkumu, savukārt Horvātija un Lietuva mazāk nekā 10 % gadījumu. ES vidējais rādītājs ir 62 %.

Tā kā dalībvalstis reti izmanto MEAT principu, tās, iespējams, zaudē iespēju pārdomāti un stratēģiski izmantot ievērojamos līdzekļus, ko atvēl iepirkumam, un panākt plašāku ietekmi ekonomikā. Šis jautājums ir īpaši būtisks Centrāleiropas un Austrumeiropas dalībvalstīs.

7. diagramma. MEAT kritērija izmantošana piedāvājumu izvērtēšanā 2006.–2016. gadā



Avots: Eiropas Komisija, pamatojoties uz OV/TED datiem (Horvātija — 2013.–2016. gads, Rumānija un Bulgārija — 2007.–2016. gads).

3. RISINĀJUMI DALĪBVALSTĪM

3.1. Risinājumi

Skaidra un konkrēta rīcība publisko iepirkumu var padarīt par spēcīgu instrumentu ikvienas dalībvalsts ekonomikas politikas pasākumu kopumā, nodrošinot ievērojamus ieguvumus attiecībā uz iepirkumu rezultātiem. Tas uzsvērts Komisijas 2017. gada 3. oktobra paziņojumā⁸; paziņojumā izklāstīts politikas satvars, lai uzlabotu iepirkuma procedūras Eiropas Savienībā; ierosinātās pieejas pamatā ir partnerība. Arī pasākumi prioritārajās jomās dotu iespēju dalībvalstīm novērst trūkumus, kas minēti iepriekšējā daļā.

Paziņojumā norādīts, ka šādi pasākumi aptver sešas prioritārās jomas. Tās ir šādas:

- stratēģiskā publiskā iepirkuma plašākas izmantošanas nodrošināšana;
- publiskā iepirkuma veicēju profesionalizācija;
- piekļuves iepirkuma tirgiem uzlabošana;
- pārredzamības, godprātības un labāku datu vairošana;
- iepirkuma digitālās pārveides izvēšana;
- sadarbība kopīgu iepirkumu interesēs.

Stratēģiskais publiskais iepirkums būtu jāizmanto plašāk, lai risinātu sabiedrības, vides un ekonomiskās problēmas. Praksē tas nozīmē inovatīvo, zaļo un sociālo kritēriju integrāciju⁹, plašāku apspriešanos ar tirgus dalībniekiem pirms iepirkuma rīkošanas vai kvalitātes aspektu novērtēšanu (*MEAT*¹⁰), kā arī inovatīvu risinājumu iepirkumu pirmskomercializācijas jomā. Dažas dalībvalstis savās iepirkuma procedūrās *MEAT* kritēriju, kā arī zaļā iepirkuma kritērijus ir padarījušas par obligātiem. Optimālu rezultātu

sasniegšanai publiskajā iepirkumā jebkurā gadījumā sistemātiski jāpiemēro stratēģiskie kritēriji. To var izdarīt, piedāvājot plašu praktisku atbalstu, piemēram, standartu izplatīšanu, etalonu noteikšanas metodiku, marķējuma regulārus atjauninājumus¹¹ un vērtēšanas kritērijus, kā arī labas prakses bibliotēkas pieejamību.

Profesionalizācija ir vēl viens būtisks aspekts. Lielāks stratēģiskā publiskā iepirkuma izmantojums rada nepieciešamību plašāk izmantot elastīgu praksi, zināšanas par tirgiem un inovatīvus rīkus. Valsts sektora iestādēm ir jāievieš visaptveroša stratēģija, kuras nolūks ir cīnīties pret izvairīšanos no riska un piesaistīt un attīstīt prasmes visā publiskā iepirkuma nozarē. Profesionalizācijas ziņā dalībvalstis atrodas dažādos attīstības posmos. Pieredzes apmaiņa dos tām iespēju uzlabot savu iepirkuma praksi un palielinās iepirkuma nozīmi valsts politikas mērķu sasniegšanā. Valsts līmenī ir nepieciešamas ilgtermiņa profesionalizācijas stratēģijas, lai piemēroti cilvēki ar pareizām prasmēm un rīkiem nodrošinātu vislabākos rezultātus.

Vēl viens nozīmīgs aspekts ir saistīts ar **piekļuvi publiskā iepirkuma tirgiem**. Darbvieta radīšana, izaugsme un inovācija nav iedomājamas bez MVU, taču tiem ir grūti piekļūt iepirkumiem. Patlaban MVU tieši, apvienojumā ar citiem vai kā apakšuzņēmēji saņem 45 % no to līgumu kopvērtības, kuri pārsniedz ES robežvērtību. 2014. gadā pieņemtajās direktīvās ir paredzēti pasākumi¹², kuriem jāatvieglo MVU piekļuve publiskajam iepirkumam. Šīs uzlabotās iepirkuma iespējas, kas tiek piedāvātas MVU, aktīvāk jāpopularizē sabiedrībā, uzņēmumos un līgumslēdzējās iestādēs. Mērķis ir palielināt MVU īpatsvaru publiskajā

⁸ COM(2017) 572 final.

⁹ Tiem jāietver arī pienākums nodrošināt piekļuvi personām ar invaliditāti.

¹⁰ Saimnieciski visizdevīgākais piedāvājums, kas ļauj lielāku uzmanību pievērst kvalitātei.

¹¹ Piemēram, ekomarķējums, energomarķējums vai taisnīgas tirdzniecības marķējums.

¹² Pasākumi, lai uzlabotu MVU piekļuvi publiskā iepirkuma tirgiem, ietver pamudinājumu līgumus dalīt daļās, samazināt apgrozījuma obligāto apmēru, kas tiek izvirzīts par nosacījumu dalībai iepirkuma procedūrā, un samazināt ar dokumentāciju saistīto prasību skaitu.

iepirkumā atbilstoši to kopējam īpatsvaram visā tautsaimniecībā.

Vēl viens veids, kā uzlabot piekļuvi, ir vairot tirgus dalībnieku, tostarp MVU, savstarpējo uzticību, lai tos iedrošinātu piedalīties iepirkuma procedūrās. To var panākt, piedāvājot taisnīgus, efektīvus problēmu risināšanas mehānismus un neatkarīgu iepirkuma lēmumu pārskatīšanas sistēmu. Turklāt ES ir pasaulē atvērtākais tirgus publiskā iepirkuma jomā, bet mūsu uzņēmumu piekļuve tirgum citās valstīs ne vienmēr ir līdzvērtīga. Piešķirot preferenciālu statusu savas valsts uzņēmumiem, ES lielākie partneri saglabā diskriminējošus pasākumus, kuri skar ES uzņēmumus.

Publiskā iepirkuma pārvaldība pamatojas uz uzticamiem **datiem**. Tie ir ļoti vajadzīgi, lai izstrādātu atbilstīgu rīcībpolitiku. Ir jādara pieejami labāki un vieglāk piekļūstami dati par iepirkumiem¹³. Tas paver plašas iespējas kvalitatīvāk novērtēt iepirkuma rīcībpolitikas iedarbību un formulēt nākotnes stratēģiskos lēmumus. Elektroniskā iepirkuma sistēmu izmantošana ļaus iegūt datus, kas nodrošinās arī iespēju atklāt pārkāpumus.

Turklāt piekļuvei publiskā iepirkuma datiem būtu jāveicina dialogs ar pilsonisko sabiedrību un jāsniedz lielākas iespējas pieprasīt atbildību no valdībām. Tādējādi valsts sektora iestādēm ir labākas izredzes krāpšanas un korupcijas apkarošanā¹⁴. Šajā saistībā stingri ieteicams veidot publiski pieejamus līgumu reģistrus¹⁵, kas nodrošina

¹³ Vienlaikus vajadzīgā mērā ievērojot pamattiesības, jo īpaši tiesības uz personas datu aizsardzību.

¹⁴ Saskaņā ar Komisijas 2014. gada pretkorupcijas ziņojumu korupcija ES sabiedrībai izmaksā aptuveni 120 miljardus EUR gadā. Saskaņā ar 2013. gada pētījumu (*PWC un Ecorys* Eiropas Komisijas uzdevumā) korupcijas kopējās tiešās izmaksas publiskajā iepirkumā tikai piecās nozarēs (autoceļi un dzelzceļi; ūdensapgāde un atkritumi; pilsēt būvniecība un komunālās saimniecības būvniecība; mācības; pētniecība un izstrāde) un tikai astoņās ES valstīs svārstījās no 1,4 līdz 2,2 miljardiem EUR.

¹⁵ Ja šāds reģistrs satur personas datus, tam jāatbilst datu aizsardzības tiesību aktu prasībām.

noslēgto līgumu un to grozījumu pārredzamību. Ja tiek izveidoti iedarbīgi ziņošanas mehānismi un trauksmes cēlēji tiek pasargāti no atriebības, tad iespēju rašana ziņošanai par korupciju arī varētu uzlabot publiskā iepirkuma pārredzamību un ietaupīt sabiedriskos līdzekļus¹⁶.

Jaunās tehnoloģijas piedāvā milzīgas iespējas racionalizēt un vienkāršot iepirkuma procesu, vēršot plašumā elektronisko publisko iepirkumu. Iepirkuma direktīvās paredzēts, ka līdz 2018. gada oktobrim ir jāievieš obligāta piedāvājumu elektroniskā iesniegšana. Tomēr pilnu e-iepirkuma ieguvumu spektru var gūt, ja visu publiskā **iepirkuma procesu pārveido digitāli**. Jaunās tehnoloģijas dod iespēju fundamentāli pārdomāt, kā tiek organizēts publiskais iepirkums un publiskās pārvaldes iestāžu attiecīgās nodaļas. Pastāv unikāla izdevība pārveidot attiecīgās sistēmas.

Sadarbīgais iepirkums Eiropas Savienībā sāk uzņemt apgriezienus¹⁷. Centralizēto iepirkumu struktūras (CIS) pārvalda arvien lielāku daļu publiskā iepirkuma tirgu. Tās kļūst par nozīmīgiem dalībniekiem publiskā iepirkuma reformas, kā arī stratēģiskās pieejas veicināšanā. CIS rada iespēju palielināt publiskā iepirkuma veicēju ietekmi, kas ir būtiski dažos tirgus, kuros dominē neliels tirgus dalībnieku skaits. CIS var tikt veidotas vai nu valsts līmenī ar vispārīga iepirkuma uzdevumiem, vai konkrētās nozarēs (piemēram, veselības aprūpē, IT), vai arī specializēties reģionālajos/pašvaldību iepirkumos.

CIS lielie iepirkuma apjomi varētu tikt izmantoti stratēģiskā iepirkuma īpatsvara palielināšanai, piemēram, nosakot

¹⁶ Saskaņā ar 2017. gada pētījumu "Trauksmes cēlēju aizsardzības ekonomisko ieguvumu aplēse publiskā iepirkuma jomā" (*Milieu Ltd*, Eiropas Komisijas uzdevumā) potenciālie ieguvumi no trauksmes cēlēju iedarbīgas aizsardzības publiskā iepirkuma jomā Eiropas Savienībā kopumā lēšami no 5,8 līdz 9,6 miljardiem EUR gadā.

¹⁷ Pieprasījuma apvienošana attiecas uz līgumslēdzējām iestādēm vai citām iestādēm, kas darbojas, izmantojot centralizēto iepirkumu struktūras (CIS), kuras darbojas kā vairumtirgotāji vai starpnieki.

iepirkuma mērķrādītājus. CIS nozīme tirgus pārzināšanā turklāt ir svarīgs elements publiskā iepirkuma profesionalizācijā. CIS zināšanas rada papildu ieguvumus, jo tās bieži sniedz atbalstu citām līgumslēdzējām iestādēm.

Daudz var gūt arī no līgumslēdzēju iestāžu ciešākas sadarbības. Jaunie ES noteikumi ļoti atvieglo kopīgu pārrobežu iepirkumu, kurā dažādu valstu līgumslēdzējas iestādes iepirkuma procedūras organizē kopā. Šādu partnerību dzīvotspēju apliecina vairāki neseni piemēri.

3.2. ES tiesiskais regulējums

ES publiskā iepirkuma direktīvas attiecas uz iepirkuma procedūrām, kuru vērtība var pārsniegt konkrētu robežvērtību, taču dalībvalstīm ir jāievēro arī principi, kas paredzēti ES direktīvās par iepirkuma procedūrām, kuru vērtība ir zemāka par robežvērtību. Direktīvu pamatprincipi ir pārredzamība, vienlīdzīga attieksme, atklāta konkurence un pārdomāta procedūru pārvaldība. Šie principi ir izstrādāti, lai izveidotu tādu iepirkumu tirgu, kas veicina konkurenci, ir atvērts un tiek labi reglamentēts. Tas ir ļoti svarīgi, lai publiskie līdzekļi tiktu izlietoti efektīvi. Direktīvu īstenošana var arī lielā mērā veicināt tādu mērķu sasniegšanu, kas saistīti ar saimniecisko izdevīgumu, pārredzamību, taisnīgumu un labu pārvaldību.

Direktīvās tika veikti plaši grozījumi, īstenojot 2014. gada reformu; jaunie noteikumi vienkāršoja publiskā iepirkuma procedūras un padarīja tās elastīgākas. Tas nodrošinās ieguvumu publiskā iepirkuma veicējiem un uzņēmumiem, jo īpaši MVU. Konkrētāk, tiks nodrošināti turpmāk izklāstītie ieguvumi.

- Vienkāršākas procedūras līgumslēdzējām iestādēm atvērs ES publiskā iepirkuma tirgu, novērsīs tādas politikas īstenošanu, kas aicina izvēlēties vietējās preces un pakalpojumus, kā arī veicinās preču un pakalpojumu brīvu apriti. Tādējādi

līgumslēdzējas iestādes iegūs lielāku saimniecisko izdevīgumu.

- Jaunie noteikumi, tostarp jaunā elektroniskā piedāvājumu iesniedzēju pašdeklarācijas (ESPD) sistēma, veicinās publiskā iepirkuma digitalizāciju, tādējādi ievērojami uzlabojot publiskā iepirkuma sistēmas efektivitāti. Piemēram, tikai uzņēmumam, kurš iegūst tiesības slēgt līgumu, ir jāiesniedz visi dokumenti, apliecinot, ka tas atbilst līguma slēgšanas prasībām. Tādējādi tiks ievērojami samazināts dokumentu apjoms, kas vajadzīgs, lai atlasītu uzņēmumus.
- Ierobežojot apgrozījuma prasības un izmantojot iespēju dalīt iepirkumus daļās, tiks uzlabota MVU uzņēmumu piekļuve publiskajam iepirkumam.
- Publiskais iepirkums kļūst par politikas stratēģijas instrumentu. Saskaņā ar jaunajiem noteikumiem publiskā iepirkuma procedūras arī palīdzēs publiskā iepirkuma veicējiem īstenot vides politiku, kā arī sociālās integrācijas un inovācijas pārvaldības politiku.

Dalībvalstīm publiskā iepirkuma direktīvas bija jātransponē, vēlākais, līdz 2016. gada 18. aprīlim. 2017. gada septembrī četras dalībvalstis vēl nebija transponējušas trīs direktīvas. Vēl divām dalībvalstīm bija jātransponē Koncesiju direktīva.

4. VEIKSMES STĀSTI

Saistībā ar vairākām galvenajām problēmām, kas minētas iepriekšējās sadaļās, var minēt labus piemērus.

Stratēģiskā iepirkuma jomā paraugprakse ir Zviedrijas politika. Zviedrijas valdība nesēn pieņēma Valsts publiskā iepirkuma stratēģiju. Stratēģijas mērķis ir dot iespēju līgumslēdzējām pusēm īstenot stratēģisko iepirkumu. Stratēģija ietver priekšlikumus konkrētiem pasākumiem, kas ir būtiski visās publiskā sektora darbības jomās. Stratēģija ietver septiņus politikas mērķus, tostarp mērķi "videi nekaitīgs publiskais iepirkums". Atbilstīgi šim mērķim ir jāpalielina zaļo publisko iepirkumu īpatsvars, jo īpaši veicot

iepirkumu tādu produktu kategorijās, kuri būtiski ietekmē vidi. Publiskā iepirkuma procesa dažādos posmos būtu jāņem vērā vides apsvērumi un aprites cikla aspekts. Valsts publiskā iepirkuma stratēģijas īstenošana un turpmākie pasākumi tika uzticēti 2015. gadā izveidotajai Valsts publiskā iepirkuma aģentūrai – neatkarīgai iestādei, kuras galvenais uzdevums ir sniegt efektīvu atbalstu līgumslēdzējām iestādēm valstī, piedāvājot pamatnostādnes, apmācību u. c.

Stratēģiskā iepirkuma vēl viens aspekts ir tā dēvētais sociālais iepirkums. Tas nozīmē, ka publisko iepirkumu izmanto, lai sasniegtu sociālos mērķus, piemēram, panāktu nelabvēlīgākā situācijā esošo personu integrāciju. Francija savā 2015. gada Valsts rīcības plānā ilgtspējīgam publiskajam iepirkumam noteica mērķi līdz 2020. gadam vismaz 25 % publisko iepirkumu procedūru ņemt vērā sociālos apsvērumus. Lai sasniegtu šo mērķi, rīcības plānā paredzēti vairāki pasākumi, ieteikumi un komunikācijas līdzekļi, lai veicinātu līgumslēdzēju iestāžu izpratni.

Sadarbīgā iepirkuma jomā Itālija ir īstenojusi nozīmīgu reformu, lai racionalizētu publiskā iepirkuma sistēmas darbību. Iepirkuma sistēmas sadrumstalotība (Itālijā ir aptuveni 36 000 līgumslēdzēju iestāžu) ir plaši izplatīta publiskā iepirkuma sistēmu nepilnība Eiropas Savienībā. Publiskā iepirkuma pārmērīga sadrumstalotība rada vairākas problēmas, un tās ir šādas:

- nepietiekami apjomradīti ietaupījumi un ierobežota līgumslēdzēju iestāžu spēja aizstāvēt savas intereses;
- iepirkumu veicēju nepietiekama profesionalizācija un zināšanas par tirgiem;
- augstas darījumu izmaksas;
- apgrūtināta pārkāpumu atklāšana un lielāks to risks iepirkumu procedūrās;
- pārmērīgas cenu atšķirības par vienu produktu, ko iepērk dažādas struktūras.

Veicot finansējuma izlietojuma pārskatīšanu, Itālija pieņēma lēmumu,

ka 19 preču un pakalpojumu kategorijām (galvenokārt veselības aprūpes nozarē) iepirkums jāveic tā dēvēto apvienošanas struktūru grupai, kurā ir galvenokārt valsts vai reģionālās centralizēto iepirkumu struktūras. Tādējādi iespējams samazināt arī iepirkumu veicēju noteikto cenu ievērojamās atšķirības (ir ziņots par sirds asinsvadu implantu cenu atšķirībām 300 % apmērā vienā reģionā). Tas ļāva 2015. gadā panākt būtiskus ietaupījumus – vidēji 23 % jau pabeigtām iepirkumu procedūrām, taču ietaupījumu līmenis atsevišķos gadījumos bija 6–59 %. Ievērojami rezultāti ir sasniegti arī tāpēc, ka iesaistītās personas ir izveidojušas sistēmu, lai plānotu un koordinētu attiecīgā produkta iepirkumu.

Publiskā iepirkuma digitalizācija veicina publiskā iepirkuma un tādējādi arī publisko līdzekļu ievērojamas daļas uzraudzību. Līgumu reģistri ir izmaksu ziņā efektīvs rīks, lai pārvaldītu līgumus un vairotu **pārredzamību, godprātību un labākus datus**. Šādos reģistros tiek glabāti digitalizēti līgumi, strukturēti to kopsavilkumi, informācija par līgumu izpildes apstākļiem, izpildes termiņi un turpmākie grozījumi. Dažās valstīs šādu reģistru izmantošanas prasību papildina noteikums, ka reģistrā neregistrēti līgumi nav derīgi. Šādi reģistri palīdz līgumslēdzējām iestādēm pārvaldīt to līgumus, kā arī uzlabot publiskā iepirkuma pārvaldību. Portugālē publiskā iepirkuma portāls *Base*¹⁸ dod iespēju uzraudzīt publiskā iepirkuma izdevumus un apjomu, kā arī sagatavot statistiku par iepirkumu veidiem, uzņēmumu iegūtajām līgumu slēgšanas tiesībām u. c.

Pāreja uz **e-iepirkumu** ir iespēja modernizēt publiskā iepirkuma sistēmu. Šajā saistībā paraugprakse ir šādi pasākumi:

- vienota portāla izveide valsts līmenī, kurā tiek sniegti visi paziņojumi un kurš savienots ar *TED*;
- konkurenci veicinoša e-iepirkuma pakalpojumu tirgus izveide;

¹⁸ <http://www.base.gov.pt>.

- līgumu reģistra izveide, pilnīgi atklājot informāciju par piešķirtajām līgumu slēgšanas tiesībām;
- atvieglotas prasības attiecībā uz parakstiem — e-paraksta izmantošana arvien samazinās;
- vienreizējas iesniegšanas principa ieviešana.

Vienlīdz svarīgi ir prasīt, lai uzņēmumi (vai iedzīvotāji) visām valsts pārvaldes iestādēm sniegtu informāciju tikai vienu reizi. Vienreizējas iesniegšanas princips ir prakse, kas paredz mijiedarbību starp valsti un uzņēmumiem (vai iedzīvotājiem). Tā pamatā ir apsvērums, ka informāciju, ko var iegūt no valsts pārvaldes iestādēm, izmantojot dažādas norādes (piemēram, nodokļu maksātāja numuru), nevajadzētu pieprasīt uzņēmumiem (vai iedzīvotājiem). Tas iespējams, vai nu nodrošinot tiešu piekļuvi valsts reģistriem (kā Igaunijā), vai izmantojot vienotu sistēmu (piemēram, pirmskvalifikācijas sistēmu), kurā uzņēmumi var sniegt informāciju valsts pārvaldes iestādēm tikai vienu reizi.

5. SECINĀJUMI

Pēdējos gados ir veikti uzlabojumi publiskā iepirkuma regulējumā gan ES, gan arī dalībvalstu līmenī, taču problēmas joprojām pastāv. Dalībvalstīs ievērojamu daļu savu publiskā sektora līdzekļu izlieto iepirkumiem. Taču vairākās valstīs informācijas publicēšanas līmenis joprojām ir zems, radot nepietiekamu atklātību, lai varētu izmantot pārrobežu darījumdarbības iespējas. Konkurenci ierobežojošu iepirkuma procedūru, piemēram, procedūru bez paziņojuma par līgumu publicēšanu, izmantošanas līmenis dalībvalstīs būtiski atšķiras — no līmeņa, kas ir tuvs 0 %, līdz vairāk nekā 20 % līmenim, savukārt tādu iepirkumu īpatsvars, saistībā ar kuriem iesniegts tikai viens piedāvājums, joprojām saglabājas augsts. Tas ir īpaši acīmredzami vairākās nozarēs (piemēram, IT nozarē), kurās piesaiste konkrētiem piegādātājiem ir bieži novērota parādība. Visi minētie apstākļi norāda, ka publiskā iepirkuma vienotais tirgus nav pietiekami integrēts un

turpmāka atvēršana veicinātu ekonomisko efektivitāti un izaugsmi.

Kvalitātes kritēriju izmantošana, piešķirot līgumu slēgšanas tiesības, dalībvalstīs ievērojami atšķiras — šos kritērijus piemēro mazāk nekā 10 % iepirkumu Horvātijā un Lietuvā un vairāk nekā 90 % iepirkumu Francijā un Apvienotajā Karalistē. Kopumā daudzas dalībvalstis Centrāleiropā un Austrumeiropā bieži izmanto zemākās cenas kritēriju, neizmantojot iespēju veicināt inovāciju vai sasniegt sociālos vai vides aizsardzības mērķus.

Lai palielinātu savu publisko izdevumu efektivitāti, dalībvalstīs izvērtē priekšrocības, ko sniedz sadarbīgais publiskais iepirkums, kura pamatā ir pieprasījuma apvienošana. Taču joprojām iespējami vērienīgi uzlabojumi. Vēl viena problēma ir profesionalizācijas nepieciešamība — proti, publiskais iepirkums būtu jāveic darbiniekiem, kuriem ir vajadzīgās prasmes, tehniskās zināšanas vai izpratne par procedūrām.

Elektroniskais iepirkums dod iespēju uzlabot iepirkuma procedūru pārredzamību un efektivitāti. Pakāpeniski tas tiek ieviests dalībvalstīs. Taču ieviesto e-iepirkuma pakalpojumu kvalitāti vēl ir iespējams uzlabot.

Datums: 22.11.2017.