EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2021 05 20
COM(2021) 245 final

KOMISIJOS ATASKAITA

Nacionalinės viešųjų pirkimų politikos įgyvendinimas ir geriausia praktika vidaus rinkoje

Turinys

1. Įvadas 2

2. Valstybių narių stebėsenos ataskaitų santraukos 2

2.1. Pagrindiniai kiekybiniai rodikliai. Viešųjų pirkimų skaičius ir vertė 2

2.2. Dažniausios netinkamo taikymo ar teisinio netikrumo priežastys 5

2.3. Sukčiavimas, korupcija, interesų konfliktas ir šiurkštūs pažeidimai 6

2.4. MVĮ dalyvavimas 8

2.5. Nacionalinių strateginių viešųjų pirkimų įgyvendinimas praktiškai 9

2.5.1. Žalieji viešieji pirkimai 9

2.5.2. Socialiai atsakingi viešieji pirkimai 10

2.5.3. Inovacinių sprendimų viešieji pirkimai 11

3. Bendrosios išvados 12

1. ĮVADAS

Šis dokumentas parengtas remiantis duomenimis, kuriuos valstybės narės pateikė per pirmą ataskaitų teikimo ir stebėsenos procedūrą pagal Direktyvos 2014/24/ES dėl viešųjų pirkimų 83 ir 85 straipsnius, Direktyvos 2014/23/ES dėl koncesijos sutarčių skyrimo 45 straipsnį, taip pat pagal Direktyvos 2014/25/ES dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų 99 ir 101 straipsnius (toliau – „pareiga teikti ataskaitas“ arba „ataskaitų rengimo procedūra“).

Dėl pavėluoto direktyvų perkėlimo į nacionalinę teisę pirmoji pareigos teikti ataskaitas įgyvendinimo procedūra įvykdyta 2018 m. Todėl ataskaitos iš esmės apėmė laikotarpį nuo 2017 m. sausio 1 d. iki 2017 m. gruodžio 31 d.[1] (net jeigu valstybė narė perkėlė direktyvas į nacionalinę teisę po 2017 m. sausio 1 d.), priklausomai nuo duomenų prieinamumo.

Vykdant pirmiau minėtus įsipareigojimus, Komisija gavo 27 ataskaitas: 26 ataskaitas iš ES valstybių narių[2] ir vieną – iš Norvegijos, Europos ekonominės erdvės (EEE) narės. Pirmines valstybių narių pateiktas ataskaitas galima rasti šiuo adresu:

https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/country-reports_en.

2. VALSTYBIŲ NARIŲ STEBĖSENOS ATASKAITŲ SANTRAUKOS

Apskritai visose gautose ataskaitose dominuoja kokybinė informacija, o ne kiekybiniai duomenys. Tačiau dėl kiekybinių duomenų neišsamumo galimybės visapusiškai apibendrinti duomenis ir (arba) palyginti turimus duomenis ES lygmeniu buvo ribotos.

2.1. Pagrindiniai kiekybiniai rodikliai. Viešųjų pirkimų skaičius ir vertė

Kiekybiniai rodikliai yra būtini viešųjų pirkimų rinkai apibrėžti. Valstybės narės nurodė, kad vykdydamos šią ataskaitų rengimo procedūrą susidūrė su įvairiomis problemomis, pavyzdžiui, pradiniai duomenys[3] buvo daliniai, jų nebuvo arba trūko[4] ir pan. Panašu, kad pati užduotis buvo sudėtinga ir jai atlikti reikėjo daug išteklių, todėl kai kurios valstybės narės nusprendė kreiptis papildomos pagalbos šiuo klausimu.

Atsižvelgiant į pirmiau minėtus sunkumus, su kuriais buvo susidurta renkant duomenis, atrinkti pagrindiniai rodikliai, kuriuos valstybės narės pateikė per pirmąją ataskaitų rengimo procedūrą, yra apibendrinti 1 lentelėje (lentelėje pateikti duomenys susiję su kvietimais dalyvauti konkurse, jeigu nenurodyta kitaip).

---

1 Kai kurios valstybės narės pateikė kitą laikotarpį apimančias ataskaitas, atsižvelgdamos į tai, kokią informaciją jos turėjo.

2 Jungtinė Karalystė ir Austrija ataskaitų nepateikė.

3 Pavyzdžiui, Švedijos pateiktoje ataskaitoje nurodoma: „*Be to, gana didelės dalies nacionalinių viešųjų pirkimų atveju nenurodytos viešųjų pirkimų vertės reikšmės.*“ Panašiai Danijos pateiktoje ataskaitoje nurodoma: „*Nereikalaujama skelbti ES ribinės vertės nesiekiančio konkurso, jei tas konkursas nėra susijęs su tarpvalstybiniais interesais. Todėl šių konkursų duomenys nėra prieinami. Neturint šių duomenų bendra ES ribinės vertės nesiekiančių viešųjų pirkimų vertė būtų klaidinanti.*“

4 Pavyzdžiui, Suomijos pateiktoje ataskaitoje nurodoma: „*Kalbant apie viešuosius pirkimus, kurių vertė nesiekia ES ribinės vertės, Suomijos centrinė e. pranešimų teikimo platforma HILMA renka su numatoma verte susijusius duomenis. 2017 m. išsamių duomenų apie skirtų sutarčių vertę (kaip reikalaujama formoje), jei ji nesiekia ES ribinių verčių, nėra.*“ Norvegijos vyriausybė nerenka duomenų apie skirtų viešųjų pirkimų sutarčių vertę, jei ji nesiekia ES ribinių verčių.

1 lentelė. Viešųjų pirkimų, kurių vertė yra didesnė arba mažesnė nei ES ribinė vertė, skaičius ir vertė 2017 m.

	Viešųjų pirkimų procedūrų skaičius		Viešųjų pirkimų procedūrų vertė [mln. EUR]	
Šalis	**Didesnė nei ribinė vertė**	**vertė**	**Didesnė nei ribinė vertė**	**vertė**
Austrija	Ataskaita nepateikta	Ataskaita nepateikta	Ataskaita nepateikta	Ataskaita nepateikta
Belgija	n.d.	n.d.	n.d.	6,435.80
Bulgarija	5,921	4,955	6,516.62	633.12
Kroatija	1,370	7,413	2,730.19	2,606.68
Kipras	262	1,490	n.d.	175.92
Čekija	4,486	5,758	8,546.68	2,241.13
Danija	2,669	607	n.d.	n.d.
Estija	9,005	1,369	1,700.00	800.00
Suomija	4,333	n.d.	n.d.	n.d.
Prancūzija	144,796		83,871.00	
Vokietija	n.d.	n.d.	280,000.00	
Graikija	n.d.	n.d.	n.d.	1,800.00
Vengrija	3,020	8,671	9,901.94	1,838.25
Airija	879	1,406	6,033.56	261.27
Italija	47,631	89,606	122,364.75	16,610.25
Latvija	1,323	2,679	n.d.	567.59
Lietuva	n.d.	n.d.	n.d.	2,117.80
Liuksemburgas	n.d.	965	n.d.	251.84
Malta	372	5,150	513.92	194.88
Lenkija	22,458	n.d.	n.d.	22,604.58
Portugalija	4,579	536,377	2,867.00	3,735.00
Romunija	28,165		n.d.	3,230.45
Slovakija	1,650	26,293	n.d.	2,086.06
Slovėnija	1,554	5,579	2,218.34	815.31
Ispanija	10,991	n.d.	n.d.	14,419.44
Švedija	7,561	10,769	72,236.48	
Nyderlandai	n.d.	n.d.	26,400.00	46,900.00
Jungtinė Karalystė	Ataskaita nepateikta	Ataskaita nepateikta	Ataskaita nepateikta	Ataskaita nepateikta
Islandija	Ataskaita nepateikta	Ataskaita nepateikta	Ataskaita nepateikta	Ataskaita nepateikta
Lichtenšteinas	Ataskaita nepateikta	Ataskaita nepateikta	Ataskaita nepateikta	Ataskaita nepateikta
Norvegija	4,418	5,268	n.d.	n.d.

Pastabos. Danija: duomenys apie konkursus, kurių vertė nesiekia ribinės vertės, pateikiami tik tada, kai konkursai susiję su tarpvalstybiniais interesais; Prancūzija: pateikti 2016 m. duomenys ir tik apie pirkimus, kurių vertė viršija 90 000 EUR; Vengrija: nurodytos skirtų sutarčių vertės; Airija: pateikti duomenys susiję su skelbimais apie sutarties skyrimą; Italija: apytikslis suskirstymas į prekių ir paslaugų viešuosius pirkimus, kurių vertė yra didesnė arba mažesnė nei ribinė vertė, remiantis mažesne nei 150 000 EUR sutarties verte; Liuksemburgas: procedūrų skaičius susijęs su skirtomis sutartimis; Malta: duomenys susiję su skirtomis sutartimis; Nyderlandai: 2015 m. duomenys; Rumunija: 2017 01 01–2018 02 28 ataskaitinio laikotarpio duomenys; Slovakija: viešųjų pirkimų, kurių vertė nesiekia ES ribinės vertės, duomenys susiję su skirtų sutarčių skaičiumi ir numatyta sutarties verte; Ispanija: duomenų rinkimas buvo baigtas 2017 m. gruodžio 15 d.; Švedija: pateikti 2016 m. duomenys.

Kaip matyti 1 lentelėje, pateiktoje informacijoje yra keletas neatitikimų, pradedant informacijos spragomis ir baigiant bendru ataskaitų teikimu (pvz., apie viešuosius pirkimus, kurių vertė yra didesnė arba mažesnė nei ribinė vertė, pranešama bendrai), arba teikiamos ataskaitos, susijusios su skirtingais viešųjų pirkimų proceso etapais (pvz.,

kvietimų dalyvauti konkurse ir skirtų sutarčių duomenys) ir skirtingais laikotarpiais. Tokių duomenų apdorojimas tampa sudėtingas, kai pirmiau nurodyti duomenys susiejami su tokiais klausimais kaip abejonės dėl matavimo vienetų palyginamumo ar aprėpties skirtumai (t. y. viešųjų pirkimų, kurių vertė nesiekia ES ribinės vertės, stebėsena priklauso nuo nacionalinių ribinių verčių, kurios labai skiriasi). Todėl iš valstybių narių gauta informacija buvo pateikta tokia, kokia yra, paliekant vietos trūkstamiems duomenims (net jei jų trūksta iš dalies dėl to, kad duomenų rinkimas buvo savanoriško pobūdžio[5]), ir nebuvo apskaičiuoti ES lygmens suvestiniai rodikliai remiantis gauta informacija.

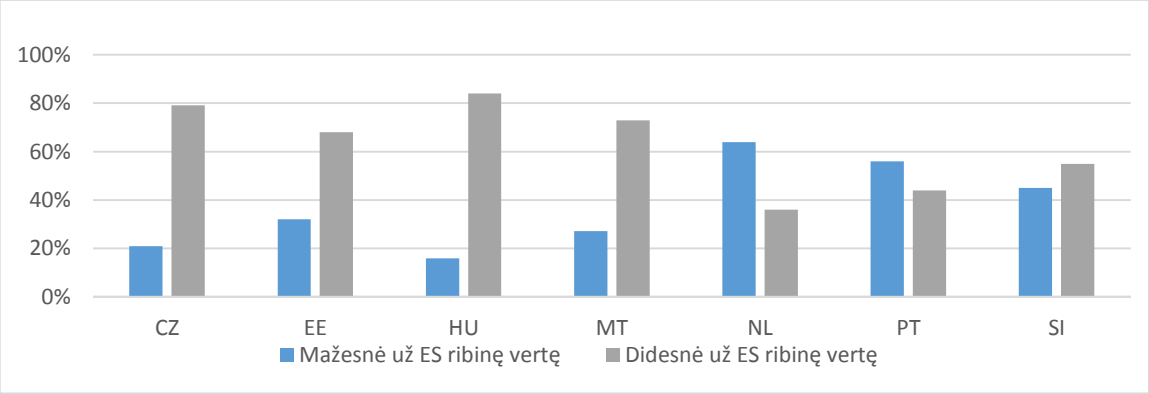
Kai kuriais atvejais, kai duomenys apie pirkimus, kurių vertė yra didesnė arba mažesnė nei ribinė vertė, buvo pateikti atskirai, nacionaliniai duomenys apie pirkimus, kurių vertė viršija ribinę vertę, skyrėsi nuo duomenų, surinktų per viešųjų pirkimų žurnalą TED (angl. *Tenders Electronic Daily*)[6]. Taip galėjo nutikti dėl daugelio veiksnių, pavyzdžiui, nepakankamo duomenų perdavimo ir (arba) skelbimo nacionalinėse sistemose ir TED integravimo, todėl šis klausimas bus toliau nagrinėjamas. Tokių neatitikimų pavyzdžių pateikta 2 lentelėje.

2 lentelė. Skelbimų apie pirkimą (SP) ir sutarties skyrimų (SS) skaičiaus neatitikimų pavyzdžiai

2017 m. (2016 m. SE)		
Šalis	**TED ir nacionalinėse sistemose paskelbti SP**	**TED ir nacionalinėse sistemose paskelbti SS**
FI	87 %	93 %
HU	84 %	108 %
SE	89 %	107 %

1 diagramoje pavaizduota viešųjų pirkimų, kurių vertė yra mažesnė arba didesnė nei ES ribinė vertė, dalis tam tikrose valstybėse narėse, kurios taip pat nurodė ES ribinę vertę viršijančių viešųjų pirkimų vertę.

1 diagrama ES ribinės vertės nesiekiančių viešųjų pirkimų vertė, palyginti su ES ribine vertę viršijančiais viešaisiais pirkimais



[5] Pagal 85 straipsnio 2 dalį pareiga teikti ataskaitas netaikoma viešiesiems pirkimams, kurių vertė viršija ribinę vertę, ir viešųjų pirkimų skaičiui.

[6] TED (angl. *Tenders Electronic Daily*) yra internetinė Europos viešiesiems pirkimams skirto *Europos Sąjungos oficialiojo leidinio* priedo versija, kurią galima rasti adresu https://ted.europa.eu/.

Diagramoje parodytos skirtingos tendencijos pasirinktose valstybėse narėse, kurias būtų galima paaiškinti skirtingomis nacionalinėmis ribinėmis vertėmis, taip pat įvairiomis duomenų rinkimo metodikomis. Įdomu tai, kad kai kuriose šalyse (Nyderlanduose ir Portugalijoje) viešieji pirkimai, kurių vertė nesiekia ribinės vertės, yra svarbesni nei viešieji pirkimai, kurių vertė viršija ribinę vertę. Iš to matyti nacionalinių viešųjų pirkimų rinkų svarba, taip pat duomenų rinkimo ir stebėsenos ne TED duomenų bazėje svarba (tai išimtinė valstybių narių užduotis).

2.2. Dažniausios netinkamo taikymo ar teisinio netikrumo priežastys

Šiame skirsnyje daugiausia dėmesio skiriama dažniausioms netinkamo taikymo ar teisinio netikrumo priežastims, įskaitant galimas struktūrines arba pasikartojančias viešųjų pirkimų taisyklių taikymo problemas, apie kurias pranešė valstybės narės. Dažniausiai buvo nustatytos šios bendro pobūdžio problemos:

- specialistai nepakankamai išmano taisykles, visų pirma taisykles, kurios nėra išaiškintos teismų praktikoje;
- nepakankamas aprūpinimas (reikiamos kvalifikacijos ir specializacijos) darbuotojais, taip pat nepakankamas darbuotojų išsaugojimas, ypač vietos lygmeniu;
- nepakankami viešųjų pirkimų įgūdžiai ir žinios apie rinką;
- politinių vadovų spaudimas užtikrinti tam tikrą viešųjų pirkimų procedūros rezultatą;
- spaudimas užtikrinti, kad rezultatai būtų pasiekti greitai, ir dėl to sutrumpėjęs tinkamo procedūros planavimo ir vykdymo laikas;
- centrinių perkančiųjų organizacijų trūkumas arba nepakankama parama mažoms ir per mažai darbuotojų turinčioms institucijoms.

Kalbant apie nacionalinių perkančiųjų organizacijų konkrečiai taikomas teisines nuostatas, maždaug ketvirtadalis valstybių narių nurodė šias problemas:

- viešųjų pirkimų vertės apskaičiavimas (5 straipsnis): perkančiųjų organizacijų dirbtinai suskaidomos viešųjų pirkimų sutartys, kai tai daroma sąmoningai neteisėtomis aplinkybėmis arba dėl klaidingo aiškinimo, kuris gali lemti netyčinį suskaidymą;
- pašalinimo pagrindai (57 straipsnis): perkančiosios organizacijos taikomi pašalinimo pagrindai dėl favoritizmo arba pernelyg liberalaus aiškinimo, lemiančio nepakankamai griežtą jų vykdymą;
- sutarties skyrimo kriterijai (67 straipsnis): perkančiajai organizacijai sudėtinga nustatyti tinkamus ir reikšmingus kokybės kriterijus, įskaitant kriterijus, susijusius su strateginiais viešaisiais pirkimais (žaliaisiais, socialiai atsakingais ir inovacinių sprendimų viešaisiais pirkimais), taip pat nustatyti reikšmingą sąsają su viešųjų pirkimų dalyku.

Galiausiai, nepaisant nedidelio pateiktų atsakymų skaičiaus, buvo dažnai pastebimos šios tendencijos:

- perkančiosios organizacijos teikė pirmenybę mažiausiai kainai, kaip sutarties skyrimo kriterijui, kuris laikomas paprastesniu ir objektyvesniu; geriausio kainos ir kokybės santykio kriterijus taikomas nedaugeliu atvejų, nes baiminamasi atitikties auditų;
- nėra atliekami rinkos tyrimai arba jų atliekama mažai, todėl viešųjų pirkimų specifikacijos yra nerealistiškos arba pasenusios;
- taikomi kuo trumpesni pasiūlymų ar paraiškų leisti dalyvauti konkurse pateikimo terminai, taip pat trumpi sutarties įvykdymo terminai;
- nustatoma pernelyg daug atrankos kriterijų arba jų apskritai nenustatoma.

2.3. Sukčiavimas, korupcija, interesų konfliktas ir šiurkštūs pažeidimai

Daugelis valstybių narių išdėstė savo teisinius sprendimus, institucinę struktūrą ir neprivalomas priemones, kurių buvo imtasi, taip pat pateikė tam tikrų statistinių duomenų apie sistemos veikimą. Dauguma atvejų bendrieji kovos su korupcija ir kovos su antikonkurenciniais veiksmais teisės aktai įsigaliojo anksčiau nei direktyvos, taip pat anksčiau buvo įsteigtos atitinkamos institucijos. Tačiau ES taisyklėmis paprastai buvo skatinama daugiau dėmesio skirti konkrečiai su viešaisiais pirkimais susijusiems klausimams, jeigu jie dar nebuvo reglamentuojami.

Nurodytos tam tikros įdomios pareigos ir teisės yra, pavyzdžiui, šios:

- pareiga paskelbti visus dokumentus, įskaitant informaciją apie ekonominės veiklos vykdytojus;
- konkurencijos institucijų pareiga atlikti rinkos tyrimus ir modeliavimą siekiant nustatyti antikonkurencinius veiksmus;
- ekonominės veiklos vykdytojų pareiga pateikti duomenis apie savo nuosavybės struktūrą;
- privalomas sąžiningumo pareigūnų paskyrimas ir vidaus audito skyrių perkančiosiose organizacijose įsteigimas.

Ataskaitose nurodytų neprivalomų priemonių[7] visose valstybėse narėse buvo daugiausia ir jos buvo labiausiai suderintos. Tarp šių priemonių yra nacionalinės kovos su korupcija strategijos, vadovai ir gairės (visų pirma susiję su rinkos tyrimų atlikimo, derybų ar antikonkurencinio veiksmų derinimo nustatymo metodais), profesionalumo didinimas, švietimas ir mokymas ar valstybės tarnautojų, o kartais ir ekonominės veiklos vykdytojų elgesio kodeksai (kai jie nenustatyti teisės aktuose). Iš neprivalomoms priemonėms skirto dėmesio matyti, kad valstybės narės žino, jog veiklai sąžiningumo ir kovos su korupcija srityje reikalingos ne tik teisinės kliūtys, bet ir teigiama įtaka administravimo kultūrai, asmens elgesiui bei vertybėms.

Dauguma pirmiau minėtų priemonių *mutatis mutandis* taikomos interesų konflikto atveju. Yra keletas konkrečių nacionalinių priemonių, susijusių su interesų konfliktu:

- maždaug ketvirtadalis valstybių narių pateikė išsamesnes taisykles, susijusias su interesų konflikto apibrėžtimi, nei numatyta direktyvose. Apskritai jos susijusios

[7] Priemonės, kurios nėra griežta juridinė prievolė, taikoma viešuosiuose pirkimuose dalyvaujantiems subjektams.

su giminystės ir asmeninių ryšių, kurie, žinoma, patenka į interesų sąvokos taikymo sritį, išaiškinimu, taip pat su privačių bendrovių akcijų valdymo taisyklėmis;

- daugelis valstybių narių, kaip nacionaliniu lygmeniu naudojamą priemonę, nurodo interesų konflikto nebuvimo, nešališkumo ir objektyvumo deklaracijas. Kai kuriais atvejais taikoma bendra prievolė deklaruoti visus galimus interesų konfliktus, įpareigojant paskelbti tą informaciją. Apskritai už tokių taisyklių pažeidimus taikomos sankcijos;
- kitos priemonės, be kita ko, buvo:
    - draudimas vienu metu dalyvauti keliuose techniniuose ir (arba) vertinimo komitetuose, sprendžiančiuose su ta pačia pirkimų procedūra susijusius klausimus;
    - griežtos nuostatos, kad sutartys, sudarytos nesilaikant taisyklių, kuriomis reglamentuojamas interesų konfliktas, yra niekinės;
    - prievolė viešuosius pirkimus prižiūrintiems valstybės tarnautojams reguliariai teikti turto deklaracijas.

Ataskaitose taip pat patvirtinama, kad šiuo metu valstybės narės įgyvendina antikonkurencinių veiksmų prevencijos ir nustatymo politiką, kuri iš esmės pagrįsta EBPO rekomendacijomis[8]. Dažnai valstybėse narėse taikomos kovos su antikonkurenciniais veiksmais priemonės, be kita ko, yra rekomendacijų dėl nustatymo, informuotumo didinimo ir mokymo rengimas bei platinimas, pagalbos telefonu linijos, skirtos pranešti apie įtariamus atvejus, baudų sušvelninimo programos veiklos vykdytojams, kurie suteikia informacijos, bausmės antikonkurencinių veiksmų vykdytojams ir kt.

Panašu, kad daugumoje valstybių narių už šios politikos įgyvendinimą pirmiausia atsakingos nacionalinės konkurencijos institucijos. Centrinių viešųjų pirkimų tarnybų[9] vaidmuo šioje srityje nėra išplėtotas. Apskritai pripažįstama, kad svarbu sukurti aiškius konkurencijos institucijų, centrinių viešųjų pirkimų tarnybų ir perkančiųjų organizacijų ryšių palaikymo ir bendradarbiavimo kanalus ir (arba) juos išlaikyti ir tai yra vienas pagrindinių kovos su antikonkurenciniais veiksmais politikos elementų.

Iš ataskaitų matyti, kad antikorupcinių veiksmų rizikos sutarčių skyrimo procedūrose kiekybinio vertinimo priemonių, daugiausia rizikos rodiklių forma, rengimas ir taikymas tebėra problema.

[8] EBPO rekomendacija dėl kovos su antikonkurenciniu veiksmų derinimu viešuosiuose pirkimuose (https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggininpublicprocurement.htm).

[9] Daugumoje valstybių narių veikiančių centralizuotų viešųjų pirkimų institucijų, atsakingų už viešųjų pirkimų politikos įgyvendinimą.

2.4. MVĮ dalyvavimas

Dėl pateiktų ataskaitų ir duomenų įvairovės sunku palyginti įvairių šalių pateiktus duomenis, susijusius su MVĮ dalyvavimu.

Maždaug trys ketvirtadaliai valstybių narių pateikė duomenų, susijusių su kiekybinės informacijos teikimu. Tačiau tik nedaugelis valstybių narių aiškiai nurodė sunkumus, su kuriais susiduria MVĮ, dalyvaudamos viešuosiuose pirkimuose. Visų pirma tai yra administracinė našta, žinių apie MVĮ produktų rinką trūkumas, dialogo tarp perkančiųjų organizacijų ir MVĮ nebuvimas. Dauguma priemonių, apie kurias pranešta, taikomų siekiant pašalinti šiuos sunkumus, yra priemonės, kurių reikalaujama pagal ES viešųjų pirkimų direktyvas (sutarčių skaidymas į pirkimo dalis, viršutinė apyvartos riba ir kt.). Kelios valstybės narės pranešė apie papildomas priemones, pavyzdžiui, pagalbos tarnybas ir kitas paramos struktūras, taip pat apie diegiamus e. viešųjų pirkimų modulius net ir ribinės vertės nesiekiantiems viešiesiems pirkimams. Dauguma sunkumų, su kuriais susidūrė MVĮ, susiję su dalyvavimu viešuosiuose pirkimuose apskritai, o iš kai kurių ataskaitų taip pat paaiškėjo tam tikri sunkumai, kurie labiau susiję su nacionaliniais ypatumais.

Tam tikros valstybės narės pateikė papildomų priemonių, be tų, kurios įtrauktos į direktyvas siekiant užtikrinti aktyvesnį MVĮ dalyvavimą viešuosiuose pirkimuose.

Galima pateikti keletą įdomios praktikos pavyzdžių:

- Nyderlandų vyriausybė paragino MVĮ bendradarbiauti su perkančiosiomis organizacijomis siekiant nustatyti kliūtis ir parengė konkrečius veiksmus, skirtus pirkimų praktikai pagerinti, šiuos veiksmus vyriausybė pristatė 2018 m. vasario mėn.[10];
- Italijos vyriausybės iniciatyva įsteigti tiekėjų mokymo centrai[11], kurie rengė mokymus ir padėjo vietos įmonėms, visų pirma labai mažoms, mažosioms ir vidutinėms įmonėms, naudotis elektroninėmis viešųjų pirkimų priemonėmis.

Kai kurios valstybės narės, kurioms buvo sudėtinga pateikti duomenis, nurodė, kad ketina ateityje įdiegti duomenų rinkimo sistemas.

[10] Beter Aanbesteden, 2018 m. vasario 16 d.

[11] Sportelli in Rete.

2.5. Nacionalinių strateginių viešųjų pirkimų įgyvendinimas praktiškai

Strateginiai viešieji pirkimai apima žaliuosius, socialiai atsakingus ir inovacinių sprendimų viešuosius pirkimus. Jų tikslas – padidinti procedūros ir viešųjų išlaidų pridėtinę vertę ir poveikį, taip prisidedant prie veiksmingo ekonominės, socialinės ir aplinkos politikos tikslų įgyvendinimo ES, nacionaliniu, regioniniu ir (arba) vietos lygmenimis ir prie įtraukaus atsigavimo, taip pat skatinti dvejopą pertvarką ir didinti socialinį atsparumą.

2.5.1. Žalieji viešieji pirkimai

Žalieji viešieji pirkimai (toliau – ŽVP) apibrėžiami kaip *„procesas, kai valdžios institucijos siekia pirkti prekių, paslaugų ir darbų, per visą būvio ciklą darančių mažesnį poveikį aplinkai, palyginti su tokios pat paskirties prekėmis, paslaugomis ir darbais, kurie įprastai būtų perkami“*[12].

Valstybės narės pranešė apie kai kuriuos pagrindinius sunkumus, su kuriais jos susidūrė įgyvendindamos žaliuosius viešuosius pirkimus, pavyzdžiui:

- sunkumus skatinant žaliųjų viešųjų pirkimų praktiką dėl to, kad perkančiosios organizacijos nėra teisiškai įpareigotos viešųjų pirkimų procedūrose taikyti aplinkosaugos kriterijus;
- teisinio tikrumo dėl teisingo „sąsajos su sutarties objektu“ reikalavimo aiškinimo nebuvimą ir bendrą bylinėjimosi baimę;
- duomenų apie žaliųjų viešųjų pirkimų kriterijų taikymo veiksmingumą ir ekonominę naudą trūkumą ir tai, jog sunku stebėti jų taikymą;
- valstybės tarnautojų, vykdančių viešųjų pirkimų procedūras, specialiųjų žinių ir įgūdžių stoką, taip pat tai, kad žalieji viešieji pirkimai gali būti suvokiami kaip kliūtis konkurencijai, konkrečiai trukdanti MVĮ dalyvauti viešuosiuose pirkimuose.

Daugelyje valstybių narių nėra aiškios žaliųjų viešųjų pirkimų apibrėžties, nes jos nėra aiškiai apibrėžusios žaliųjų viešųjų pirkimų nacionalinėje teisėje, o likusios valstybės narės dažnai rinkosi pirmiau minėtą Europos Komisijos taikomą apibrėžtį. Svarbu paminėti, kad priemonės, skirtos aukštus energijos vartojimo efektyvumo rodiklius atitinkančių produktų, pastatų ir paslaugų viešiesiems pirkimams skatinti, yra privalomos pagal Direktyvą 2012/27/ES dėl energijos vartojimo efektyvumo[13], tačiau šioje ataskaitoje jos nebuvo konkrečiai įvertintos (pagal Direktyvą 2012/27/ES taip pat nereikalaujama apie jas pranešti).

Valstybės narės įgyvendino žaliuosius viešuosius pirkimus skirtingu mastu. Pagrindinis veiksnys yra tai, ar perkančiosios organizacijos yra teisiškai įpareigotos į viešųjų pirkimų procedūras įtraukti aplinkos apsaugos aspektus. Maždaug trečdalis valstybių narių nustatė juridinę prievolę konkretiems sektoriams, produktų grupėms arba atvejams, kai sutarties vertė viršija nustatytas ribas. Kitos valstybės narės pasirinko savanoriškai įtraukti žaliuosius viešuosius pirkimus.

[12] Komunikatas (KOM(2008) 400) „Viešieji pirkimai geresnei aplinkai užtikrinti“.
[13] 6 straipsnis. Viešųjų organizacijų vykdomi pirkimai.

Daugelis valstybių narių pranešė, kad nėra duomenų apie vykdomus žaliuosius viešuosius pirkimus. Be to, nors daugelis valstybių narių pateikė rekomendacijas, kaip į viešųjų pirkimų procedūras įtraukti žaliuosius kriterijus, tik kelios iš jų paaiškino, kaip įvertinti tuos kriterijus vertinimo etapuose.

Gerosios praktikos pavyzdžiai:

- žaliųjų viešųjų pirkimų kriterijų arba tikslų įtraukimas į nacionalinės sektorių teisės aktus;
- įvairiems produktams ir paslaugoms taikomų žaliųjų viešųjų pirkimų kriterijų bibliotekos, kuri yra laisvai prieinama ir apima įvairius kriterijus, susijusius su dėmesio aplinkosaugai lygiu, sukūrimas;
- reikalavimo teikti privalomas su aplinkosaugos aspektais viešųjų pirkimų procedūrose susijusias metines ataskaitas nustatymas, siekiant užtikrinti skaidrumą ir sudaryti sąlygas lengvai rinkti duomenis;
- mokymų apie žaliuosius viešuosius pirkimus perkančiosioms organizacijoms ir įmonėms rengimas;
- aplinkos apsaugos agentūrų (ar kitų panašią veiklą vykdančių institucijų) įtraukimas įgyvendinant žaliuosius viešuosius pirkimus.

2.5.2. Socialiai atsakingi viešieji pirkimai

Socialiai atsakingi viešieji pirkimai apibrėžiami kaip pirkimai, kuriuos vykdant atsižvelgiama į vieną ar kelis socialinius aspektus siekiant socialinių tikslų. Socialiai atsakingi viešieji pirkimai gali apimti įvairius socialinius aspektus, kaip antai užimtumo galimybes, deramas darbo sąlygas ir socialinių ir darbuotojų teisių laikymąsi, socialinę įtrauktį, lygias galimybes ir prieinamumą.

Apskritai pateikta informacija buvo nepakankamos kokybės, kad būtų galima aiškiai ir išsamiai įvertinti šį viešųjų pirkimų politikos aspektą visose valstybėse narėse. Ataskaitas rengusios nacionalinės valdžios institucijos kartais įtraukė su darbo teise ir socialinėmis nuostatomis susijusią informaciją, bet nenurodė aiškios sąsajos su viešųjų pirkimų teisės aktais. Be to, dauguma valstybių narių beveik nepateikė jokių duomenų apie žaliuosius viešuosius pirkimus.

Valstybės narės nurodė šias pagrindines su socialinių kriterijų įgyvendinimu viešuosiuose pirkimuose susijusias problemas:

- nėra aiškių tinkamo įgyvendinimo gairių;
- sunku nustatyti socialinį poveikį ir gyvavimo ciklo sąnaudas;
- sunku susieti socialinius aspektus su sutarties dalyku;
- nėra visuotinai priimtos žaliųjų viešųjų pirkimų apibrėžties.

Maždaug du trečdaliai valstybių narių įgyvendina nacionalinės teisės aktų nuostatas ar strategijas, susijusias su žaliųjų viešųjų pirkimų įgyvendinimu. Valstybės narės, kuriose žalieji viešieji pirkimai reglamentuojami nacionalinės teisės aktais, nustatė tikslius socialinių aspektų įtraukimo į viešųjų pirkimų procesą kriterijus, pavyzdžiui, technines specifikacijas, pašalinimo pagrindus, sutarties skyrimo kriterijus ir sutarties įvykdymo

sąlygas. Taip sudaromos sąlygos užtikrinti didesnį teisinį tikrumą dėl žaliųjų viešųjų pirkimų vykdymo ir geresnes rekomendacijas perkančiosioms organizacijoms dėl viešųjų išlaidų. Kai kurios valstybės narės žengė dar vieną žingsnį ir įtraukė tinkamus vertinimo mechanizmus į nacionalinės teisės aktus, parengė vadovus arba paskyrė instituciją, kuri padėtų perkančiosioms organizacijoms įgyvendinti socialiai atsakingus viešuosius pirkimus ir įvertinti pasiūlymų socialinį poveikį.

Atsižvelgiant į tai, galima pateikti keletą įdomios praktikos pavyzdžių:

- parengtas „Socialinių viešųjų pirkimų gerosios praktikos pavyzdžių rinkinys“;
- įsteigta socialinių viešųjų pirkimų aspektų darbo grupė, nagrinėjanti socialinius aspektus, į kuriuos galėtų atsižvelgti perkančiosios organizacijos įvairiuose pirkimų procedūrų etapuose, taip pat parengtas ir paskelbtas išsamus vadovas;
- įsteigtas tarpžinybinis komitetas, atsakingas už socialinių kriterijų įtraukimą į viešuosius pirkimus, siekiant užtikrinti socialinių kriterijų integravimo į viešuosius pirkimus koordinavimą ir tam tikriems socialinės srities subjektams rezervuotų sutarčių įgyvendinimą;
- parengtas tiekėjams skirtas elgesio kodeksas siekiant užtikrinti, kad vykdant viešuosius pirkimus įsigytų prekių tiekimas ir paslaugų teikimas būtų vykdomas laikantis tvarių ir socialiai atsakingų sąlygų.

2.5.3. Inovacinių sprendimų viešieji pirkimai

Valstybių narių ataskaitų dėl inovacinių sprendimų viešųjų pirkimų[14] teikimo kokybė labai skiriasi. Dėl duomenų trūkumo kelios valstybės narės nepateikė jokios informacijos apie priemones, kurių buvo imtasi siekiant remti inovacinių sprendimų viešuosius pirkimus.

Dažniausios kliūtys, su kuriomis susidūrė valstybės narės, dažnai buvo susijusios su ištekliais ir administraciniais gebėjimais, kurių reikia inovacinių sprendimų viešiesiems pirkimams įgyvendinti, pavyzdžiui:

- informuotumo stoka;
- nepakankamos viešųjų pirkėjų metodinės kompetencijos;
- žemas rizikos toleravimo lygis, susijęs su viešosiomis išlaidomis;
- nedidelis finansavimas, skiriamas inovacijoms viešosiose įstaigose, arba jo nebuvimas;
- priešinimasis pokyčiams, atsirandantis dėl organizacinės kultūros.

Priemonės, kurių buvo imtasi siekiant skatinti inovacinių sprendimų viešuosius pirkimus labai skyrėsi. Kai kurios valstybės narės nustatė konkrečius nacionalinius tikslus, pavyzdžiui, nustatė atitinkamais metais vykdomų viešųjų pirkimų, kurie turėtų būti susiję su inovaciniais sprendimais, dalį. Šie tikslai svyravo nuo 2 iki 5 proc. Kitos valstybės narės priėmė nacionalinę strategiją arba veiksmų planą, kurie buvo įgyvendinami kaip platesnės nacionaliniu lygmeniu nustatytos strategijos dalis, siekiant skatinti inovacijas. Vos kelios valstybės narės nusprendė įsteigti kompetencijos centrus ir (arba) paskirti maklerius, veikiančius kaip tarpininkai tarp pirkėjų ir tiekėjų. Šių centrų tikslas –

[14] Inovacijų proceso, pavyzdžiui mokslinių tyrimų ir plėtros paslaugų, pirkimas arba inovacijų proceso rezultatų pirkimas.

padidinti strateginį viešųjų pirkimų naudojimą ir suteikti žinių, dalijantis geriausia patirtimi, mokant ir metodiškai remiant konkrečius projektus. Tačiau valstybės narės, kurios nėra įsteigusios kompetencijos centrų, dažnai rengia specializuotus mokymus ir gaires inovacinių sprendimų viešųjų pirkimų tema. Tokių centrų steigimas yra geroji praktika, nes jie prisideda prie viešųjų pirkimų srities darbuotojų pajėgumų vykdyti inovacinių sprendimų viešuosius pirkimus stiprinimo.

Apskritai peržiūrėtos direktyvos, o ypač inovacijų partnerystė, kuri buvo įtraukta į naują teisės aktų rinkinį, yra vertinamos teigiamai, kiek tai susiję su inovacinių spendimų viešųjų pirkimų skatinimu. Nepaisant to, tik dvi valstybės narės pranešė apie nedidelį atvejų skaičių, kai buvo pasitelktos inovacijų partnerystės.

3. BENDROSIOS IŠVADOS

Apskritai pirmoji ataskaitų rengimo procedūra suteikė galimybę visoms susijusioms šalims sukaupti informaciją apie direktyvų įgyvendinimą, kuri anksčiau buvo padrika, ir suteikė naudingų žinių apie viešųjų pirkimų praktiką visoje ES. Ataskaitose taip pat buvo pateikta praktinių pavyzdžių, kurie galėtų būti dalijimosi patirtimi ir žiniomis tarp nacionalinių valdžios institucijų šaltinis.

Iš pirmo duomenų rinkimo neabejotinai matyti, kad galima atlikti daug patobulinimų, ypač kiek tai susiję su kiekybinės informacijos teikimu. Be to, griežtesnis strateginių viešųjų pirkimų aspektų įgyvendinimas labai svarbus remiant įtraukų atsigavimą, skatinant teisingą pertvarką ir didinant socialinį bei ekonominį atsparumą, laikantis Europos žaliojo kurso – naujos ES augimo strategijos.

Galiausiai valstybės narės raginamos kartu kuo labiau valdyti ataskaitų teikimo procesą, kuriuo iš esmės siekiama, kad, padedant Komisijos tarnyboms, jos galėtų geriau įvertinti savo atitinkamas valdymo sistemas.