EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 20.5.2021.
COM(2021) 245 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS

Valstu iepirkuma politikas īstenošana un paraugprakse iekšējā tirgū

Saturs

1. Ievads 2

2. Dalībvalstu pārraudzības ziņojumu kopsavilkums 2

2.1. Kvantitatīvie pamatrādītāji — iepirkumu skaits un vērtība 2

2.2. Biežākie nepareizas piemērošanas vai juridiskās nenoteiktības avoti 5

2.3. Krāpšana, korupcija, interešu konflikts un nopietni pārkāpumi 6

2.4. MVU dalība 7

2.5. Valsts stratēģiskā iepirkuma praktiskā īstenošana 8

2.5.1. Zaļais publiskais iepirkums 8

2.5.2. Sociāli atbildīgs publiskais iepirkums 9

2.5.3. Inovatīvu risinājumu publiskais iepirkums 10

3. Vispārīgie secinājumi 11

1. IEVADS

Šajā dokumentā atspoguļoti dati, ko dalībvalstis sniedza pirmā ziņošanas un pārraudzības pasākuma laikā saskaņā ar 83. un 85. pantu Direktīvā 2014/24/ES par publisko iepirkumu, 45. pantu Direktīvā 2014/23/ES par koncesijas līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanu, kā arī 99. un 101. pantu Direktīvā 2014/25/ES par iepirkumu, ko īsteno subjekti, kuri darbojas ūdensapgādes, enerģētikas, transporta un pasta pakalpojumu nozarēs (turpmāk "ziņošanas pienākums" vai "ziņošanas pasākums").

Direktīvu novēlotās transponēšanas dēļ ziņošanas pienākums pirmo reizi tika īstenots 2018. gadā. Tādējādi ziņojumi principā aptvēra laikposmu no 2017. gada 1. janvāra līdz 2017. gada 31. decembrim[1] (pat ja dalībvalsts transponēja direktīvas pēc 2017. gada 1. janvāra) atkarībā no datu pieejamības.

Iepriekš minēto pienākumu kontekstā Komisija saņēma 27 ziņojumus: 26 no Eiropas Savienības (ES) dalībvalstīm[2] un vienu no Norvēģijas kā Eiropas Ekonomikas zonas (EEZ) dalībvalsts. Dalībvalstu iesniegtie sākotnējie ziņojumi ir pieejami šādā adresē:

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

2. DALĪBVALSTU PĀRRAUDZĪBAS ZIŅOJUMU KOPSAVILKUMS

Kopumā var secināt, ka visos saņemtajos ziņojumos kvalitatīvā informācija prevalēja pār kvantitatīvajiem datiem. Tomēr kvantitatīvo datu nepilnīgums ierobežoja iespējas visaptveroši apkopot un/vai salīdzināt pieejamos datus ES līmenī.

2.1. Kvantitatīvie pamatrādītāji — iepirkumu skaits un vērtība

Kvantitatīvie rādītāji ir nepieciešami, lai definētu iepirkuma tirgu. Dalībvalstis minēja vairākas problēmas, ar kurām saskārās šā ziņošanas pasākuma īstenošanas laikā, piemēram, daļēji vai trūkstoši ievaddati[3] vai šādu datu neesība[4] utt. Pats uzdevums, šķiet, ir bijis tik sarežģīts un resursietilpīgs, ka dažas dalībvalstis šajā sakarā nolēma meklēt papildu palīdzību.

Paturot prātā iepriekš minētās problēmas, kas radās, vācot datus, 1. tabulā ir apkopoti atlasītie pamatrādītāji, kas saņemti no dalībvalstīm pirmā ziņošanas pasākuma laikā (tabulas dati attiecas uz iepirkuma izsludināšanu, ja vien nav norādīts citādi).

---

1 Dažas dalībvalstis iesniedza ziņojumus, kas aptvēra atšķirīgu periodu, atkarībā no tā, kāda informācija tām bija pieejama.

2 Apvienotā Karaliste un Austrija neiesniedza ziņojumus.

3 Piemēram, no Zviedrijas saņemtajā ziņojumā minēts: "*Turklāt salīdzinoši lielai daļai valsts iepirkumu nav norādīta iepirkuma vērtība.*" Līdzīgi no Dānijas saņemtajā ziņojumā minēts: "*Piedāvājums, kas nepārsniedz ES robežvērtību, nav jāpublicē, ja minētais piedāvājums neskar pārrobežu intereses. Tāpēc dati par šiem piedāvājumiem nav pieejami. Bez šiem datiem to iepirkumu kopējā vērtība, kas nepārsniedz ES robežvērtību, varētu būt maldinoša.*"

4 Piemēram, no Somijas saņemtajā ziņojumā minēts: "*Attiecībā uz ES robežvērtību nepārsniegušo iepirkumu Somijas centrālā e-paziņojumu platforma "HILMA" vāc datus par paredzamo vērtību. Visaptveroši dati par to līgumu vērtību, par kuriem piešķirtas slēgšanas tiesības (kā prasīts veidnē) un kuri nepārsniedz ES robežvērtības, par 2017. gadu nav pieejami.*" Savukārt Norvēģijas valdība nevāc datus par to iepirkuma līgumu vērtību, par kuriem piešķirtas slēgšanas tiesības un kuri nepārsniedz ES robežvērtības.

1. tabula. ES robežvērtību pārsniegušo un nepārsniegušo iepirkumu skaits un vērtība 2017. gadā

	Iepirkuma procedūru skaits		Iepirkuma procedūru vērtība [miljonos EUR]	
Valsts	**Virs robežvērtības**	**Zem robežvērtības**	**Virs robežvērtības**	**Zem robežvērtības**
Austrija	Ziņojums nav iesniegts	Ziņojums nav iesniegts	Ziņojums nav iesniegts	Ziņojums nav iesniegts
Beļģija	Nav datu	Nav datu	Nav datu	6 435,80
Bulgārija	5 921	4 955	6 516,62	633,12
Horvātija	1 370	7 413	2 730,19	2 606,68
Kipra	262	1 490	Nav datu	175,92
Čehija	4 486	5 758	8 546,68	2 241,13
Dānija	2 669	607	Nav datu	Nav datu
Igaunija	9 005	1 369	1 700,00	800,00
Somija	4 333	Nav datu	Nav datu	Nav datu
Francija	144 796		83 871,00	
Vācija	Nav datu	Nav datu	280 000,00	
Grieķija	Nav datu	Nav datu	Nav datu	1 800,00
Ungārija	3 020	8 671	9 901,94	1 838,25
Īrija	879	1 406	6 033,56	261,27
Itālija	47 631	89 606	122 364,75	16 610,25
Latvija	1 323	2 679	Nav datu	567,59
Lietuva	Nav datu	Nav datu	Nav datu	2 117,80
Luksemburga	Nav datu	965	Nav datu	251,84
Malta	372	5 150	513,92	194,88
Polija	22 458	Nav datu	Nav datu	22 604,58
Portugāle	4 579	536 377	2 867,00	3 735,00
Rumānija	28 165		Nav datu	3 230,45
Slovākija	1 650	26 293	Nav datu	2 086,06
Slovēnija	1 554	5 579	2 218,34	815,31
Spānija	10 991	Nav datu	Nav datu	14 419,44
Zviedrija	7 561	10 769	72 236,48	
Nīderlande	Nav datu	Nav datu	26 400,00	46 900,00
Apvienotā Karalist	Ziņojums nav iesniegts	Ziņojums nav iesniegts	Ziņojums nav iesniegts	Ziņojums nav iesniegts
Islande	Ziņojums nav iesniegts	Ziņojums nav iesniegts	Ziņojums nav iesniegts	Ziņojums nav iesniegts
Lihtenšteina	Ziņojums nav iesniegts	Ziņojums nav iesniegts	Ziņojums nav iesniegts	Ziņojums nav iesniegts
Norvēģija	4 418	5 268	Nav datu	Nav datu

Piezīmes. Dānija — to iepirkumu vērtība, kas nepārsniedz robežvērtību, attiecas tikai uz piedāvājumiem, kas skar pārrobežu intereses, Francija — dati tikai par 2016. gadu un summām, kas pārsniedz 90 000 EUR, ja vien ziņošana nav brīvprātīga, Ungārija — vērtības attiecas uz līgumiem, par kuriem piešķirtas slēgšanas tiesības, Īrija — dati attiecas uz paziņojumiem par līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu, Itālija — to preču un pakalpojumu iepirkumu, kas pārsniedz vai nepārsniedz robežvērtību, aptuvens sadalījums, pamatojoties uz līguma vērtību, kas nepārsniedz 150 000 EUR, Luksemburga — procedūru skaits attiecas uz līgumiem, par kuriem piešķirtas slēgšanas tiesības, Malta — dati attiecas uz līgumiem, par kuriem piešķirtas slēgšanas tiesības, Nīderlande — dati par 2015. gadu, Rumānija — pārskata periods no 2017. gada 1. janvāra līdz 2018. gada 28. februārim, Slovākija — dati par ES robežvērtību nepārsniegušajiem iepirkumiem attiecas uz to līgumu skaitu, par kuriem piešķirtas slēgšanas tiesības, un līgumu paredzamo vērtību, Spānija — datu vākšana ir pabeigta 2017. gada 15. decembrī, Zviedrija — dati par 2016. gadu.

Kā redzams 1. tabulā, iesniegtajā informācijā ir vairākas nekonsekvences — informācijas trūkums, apvienoti ziņojumi (piemēram, par robežvērtību pārsniegušajiem un nepārsniegušajiem iepirkumiem tiek ziņots kopā) vai ziņojumi par dažādiem publiskā iepirkuma procesa posmiem (piemēram, dati par uzaicinājumiem iesniegt piedāvājumus, nevis līgumiem, par kuriem piešķirtas slēgšanas tiesības) un dažādiem periodiem. Šādu

ievaddatu apstrāde kļūst problemātiska, ja viss iepriekš minētais ir apvienojumā ar tādām problēmām kā šaubas par mērvienību salīdzināmību vai tvēruma atšķirības (t. i., ES robežvērtību nepārsniegušā iepirkuma pārraudzība ir atkarīga no valstu robežvērtību līmeņa, kas ievērojami atšķiras). Tāpēc no dalībvalstīm saņemtā informācija tika uzrādīta "tāda, kā ir", ieskaitot trūkstošo ievaddatu vietturus (pat ja ievaddatu trūkums daļēji saistīts ar datu vākšanas brīvprātīgo raksturu[5]), un nav aprēķināti ES līmeņa agregāti uz saņemtās informācijas pamata.

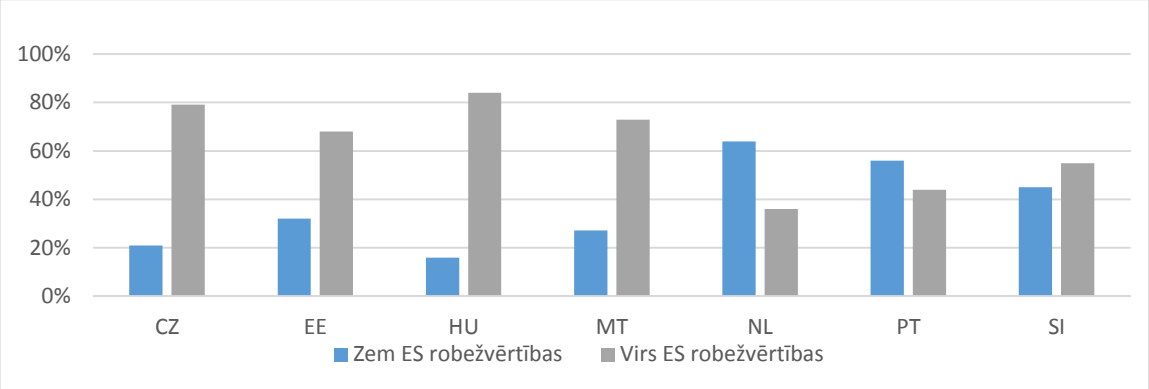
Vairākos gadījumos, kad dati par nepārsniegtām un pārsniegtām robežvērtībām tika ziņoti atsevišķi, valsts rādītāji par robežvērtību pārsniegušajiem iepirkumiem atšķīrās no datiem, kas savākti, izmantojot *TED* (*Tenders Electronic Daily*)[6]. Tas var būt saistīts ar vairākiem faktoriem, piemēram, nepietiekamu datu pārraides un/vai publicēšanas integrāciju starp valstu sistēmām un *TED*, un šis jautājums tiks pētīts sīkāk. Šādu neatbilstību piemēri ir sniegti 2. tabulā.

2. tabula. Skaita neatbilstības starp līgumu paziņojumiem (LP) un līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanu (LSTP) — piemēri

	2017 (2016 SE)	
Valsts	***TED* publicētie LP salīdzinājumā ar valsts ziņojumā publicētajiem**	***TED* publicētie LSTP salīdzinājumā ar valsts ziņojumā publicētajiem**
FI	87 %	93 %
HU	84 %	108 %
SE	89 %	107 %

1. attēlā norādīts ES robežvērtību nepārsniegušo un pārsniegušo iepirkumu īpatsvars tām atlasītajām dalībvalstīm, kas iesniedza arī ES robežvērtību pārsniegušo publisko iepirkumu vērtību.

1. attēls. Iepirkumi, kuru vērtība nepārsniedz ES robežvērtību, salīdzinājumā ar iepirkumiem, kuru vērtība pārsniedz ES robežvērtību



Grafikā norādīti dažādie starp atlasītajām dalībvalstīm pastāvošie modeļi, kas varētu būt skaidrojami ar valstu robežvērtību līmeņu atšķirībām, kā arī dažādām datu vākšanas

[5] Saskaņā ar 85. panta 2. punktu ziņošanas pienākums neattiecas ne uz robežvērtību pārsniegušo publisko iepirkumu vērtību, ne uz iepirkumu skaitu.

[6] *TED* (*Tenders Electronic Daily*) ir ES "Oficiālā Vēstneša" papildinājuma tiešsaistes versija, kas paredzēta Eiropas publiskajam iepirkumam un pieejama vietnē https://ted.europa.eu/.

metodikām. Interesanti, ka dažās valstīs (Nīderlandē un Portugālē) robežvērtību nepārsniegušie iepirkumi ir būtiskāki par robežvērtību pārsniegušajiem iepirkumiem. Tas uzsver valstu iepirkuma tirgu svarīgumu, kā arī ar *TED* nesaistītas datu vākšanas un pārraudzības svarīgumu (tikai dalībvalstu uzdevums).

2.2. Biežākie nepareizas piemērošanas vai juridiskās nenoteiktības avoti

Šajā iedaļā uzmanība pievērsta biežāk sastopamajiem nepareizas piemērošanas vai juridiskās nenoteiktības avotiem, tostarp iespējamām strukturālām vai regulārām problēmām publiskā iepirkuma noteikumu piemērošanā, par kurām ziņojušas dalībvalstis. Visbiežāk konstatētās vispārējās problēmas bija šādas:

- praktiķi nepietiekami pārzina noteikumus, jo īpaši noteikumus, kas nav precizēti judikatūrā,
- trūkst darbinieku (nav vajadzīgās kvalitātes un profilu dažādības), kā arī ir grūtības saglabāt personālu, jo īpaši vietējā līmenī,
- trūkst iepirkuma jomā vajadzīgās prasmes un ir nepietiekamas zināšanas par tirgu,
- politiskā hierarhija izdara spiedienu nodrošināt konkrētu procedūras rezultātu,
- pastāv spiediens ātri nodrošināt rezultātus, saīsinot procedūras pareizas plānošanas un veikšanas laiku,
- trūkst centralizēto iepirkuma vienību vai nav pietiekama atbalsta mazām un ar darbaspēku nepietiekami nodrošinātām iestādēm.

Attiecībā uz tiesību normu konkrētu piemērošanu, ko veic valsts līgumslēdzējas iestādes, aptuveni ceturtā daļa dalībvalstu minēja šādas problēmas:

- iepirkuma vērtības aprēķināšana — 5. pants: mākslīga sadalīšana, ko veic līgumslēdzēja iestāde, vai nu to tīši izmantojot nelikumīgā kontekstā, vai arī nepareizi interpretējot, kas var izraisīt netīšu mākslīgu sadalīšanu,
- izslēgšanas iemesli — 57. pants: izslēgšanas iemesli, ko līgumslēdzēja iestāde izmanto favorītisma vai pārāk liberālas interpretācijas nolūkā, tādējādi radot pamatu to nepietiekami stingrai izpildei,
- līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas kritēriji — 67. pants: līgumslēdzējai iestādei ir grūtības formulēt pareizus un jēgpilnus kvalitātes kritērijus, tostarp tos, kas saistīti ar stratēģisko (zaļo, sociāli atbildīgu un inovatīvu risinājumu) publisko iepirkumu un attiecīgas saiknes izveidi ar iepirkuma priekšmetu.

Visbeidzot, lai gan atbilžu nebija daudz, bieži tika novēroti šādi modeļi:

- līgumslēdzējas iestādes dod priekšroku tādam līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas kritērijam kā zemākā cena, jo šis kritērijs tiek uzskatīts par vienkāršāku un objektīvāku; ņemot vērā bažas par riskiem atbilstības revīzijās, labākā cenas un kvalitātes attiecība tiek izmantota ierobežotos gadījumos,
- nav vai ir maz iepriekšēju tirgus pētījumu, tādējādi radot pamatu nereālistiskām vai novecojušām specifikācijām,

- tiek izmantoti pēc iespējas īsāki piedāvājumu vai dalības pieteikumu iesniegšanas termiņi un īsi līguma izpildes termiņi,
- tiek noteikti pārāk daudzi atlases kritēriji, vai tie netiek noteikti vispār.

2.3. Krāpšana, korupcija, interešu konflikts un nopietni pārkāpumi

Daudzas dalībvalstis izklāstīja savus leģislatīvos risinājumus, institucionālo struktūru un veiktos "ieteikuma tiesību" pasākumus, sniedzot konkrētus statistikas datus par sistēmas darbību. Lielākajā daļā gadījumu vispārīgie korupcijas un slepenu vienošanos apkarošanas tiesību akti un iestādes pastāvēja jau pirms direktīvām. Tomēr ES noteikumi parasti deva stimulu pievērsties tieši ar publisko iepirkumu saistītiem jautājumiem, ja vien tie jau nebija aptverti.

Ir pieminēti interesanti īpašie pienākumi un tiesības, piemēram:

- pienākums publicēt visus dokumentus, tostarp informāciju par uzņēmējiem,
- konkurences iestāžu pienākums veikt testēšanu un tirgus simulācijas, lai atklātu slepenas vienošanās,
- uzņēmēju pienākums sniegt datus par to īpašumtiesību struktūru,
- obligāta integritātes amatpersonu iecelšana un iekšējās revīzijas departamentu izveidošana līgumslēdzējās iestādēs.

Ziņojumos visvairāk tika norādīti "ieteikuma tiesību" pasākumi[7], un attiecībā uz tiem dalībvalstīs valdīja vislielākā saskaņotība. Šo pasākumu vidū minami valstu stratēģijas korupcijas apkarošanai, rokasgrāmatas un norādījumi (jo īpaši par tirgus izpētes, sarunu veikšanas vai slepenu vienošanos atklāšanas metodēm), profesionalizācija, izglītība un apmācība vai rīcības kodeksi ierēdņiem (ja tie nav noteikti tiesību aktos) un reizēm arī uzņēmējiem. Uzmanība, kas veltīta ieteikuma pasākumiem, parāda, ka dalībvalstis apzinās, ka darbībai integritātes nodrošināšanas un korupcijas apkarošanas jomā ir vajadzīgi ne tikai juridiski šķēršļi, bet arī pozitīva ietekme uz administratīvo kultūru, personīgo uzvedību un vērtībām.

Vairumu iepriekš minēto pasākumu *mutatis mutandis* piemēro interešu konfliktam. Interešu konflikta gadījumā pastāv vairāki īpaši valstu pasākumi:

- aptuveni ceturtā daļa dalībvalstu ziņo par detalizētākiem noteikumiem interešu konflikta noteikšanai, nekā tie, kas paredzēti direktīvās. Parasti tie attiecas uz tādu ģimenes un personīgo saikņu noskaidrošanu, ko atzīst par ietilpstošām interešu jēdziena tvērumā, kā arī noteikumiem par dalību privātajos uzņēmumos,
- daudzas dalībvalstis kā pasākumu, ko izmanto valsts līmenī, norāda deklarācijas par interešu konflikta neesību, taisnīgumu un objektivitāti. Atsevišķos gadījumos pastāv vispārējs pienākums paziņot par iespējamu interešu konfliktu, kā arī pienākums publicēt šo informāciju. Parasti par šādu noteikumu pārkāpšanu tiek piemērotas sankcijas,

[7] Pasākumi, kas nav stingri juridiski pienākumi iepirkuma veicējiem.

- citi pasākumi ietver:
    - aizliegumu vienlaicīgi piedalīties vairākās tehniskajās un/vai vērtēšanas komitejās, kas nodarbojas ar vienu un to pašu iepirkuma procedūru,
    - stingras normas par to, ka līgumi, kas noslēgti, pārkāpjot noteikumus, kuri reglamentē interešu konfliktu, ir spēkā neesoši,
    - publisko iepirkumu kontrolējošo valsts ierēdņu pienākumu regulāri iesniegt aktīvu deklarācijas.

Ziņojumi arī apstiprina, ka dalībvalstis pašlaik īsteno slepenu vienošanos novēršanas un atklāšanas politiku, kas galvenokārt pamatojas uz Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (ESAO) pamatnostādnēm[8]. Slepenu vienošanos apkarošanas pasākumi, kas izplatīti dalībvalstīs, ir šādi: atklāšanas, informētības uzlabošanas un apmācības jomā paredzētu norādījumu izstrādāšana un izplatīšana, tiešie palīdzības tālruņi, pa kuriem ziņot par iespējamiem gadījumiem, iecietības programmas uzņēmējiem, kas sniedz informāciju, krimināls odi slepenu vienošanos dalībniekiem utt.

Šķiet, ka vairumā dalībvalstu par šādas politikas īstenošanu galvenokārt ir atbildīgas valsts konkurences iestādes. Centralizēto iepirkuma iestāžu[9] nozīme šajā jomā nav attīstīta. Tas, cik svarīgi ir izveidot un/vai uzturēt skaidrus saziņas un sadarbības kanālus starp konkurences iestādēm, centralizētajām iepirkuma iestādēm un līgumslēdzējām iestādēm, parasti tiek atzīts par vienu no galvenajiem slepenu vienošanos apkarošanas politikas elementiem.

Ziņojumi liecina, ka līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūrās joprojām ir grūti izstrādāt un piemērot līdzekļus — galvenokārt riska rādītājus — slepenu vienošanos risku kvantitatīvai novērtēšanai.

2.4. MVU dalība

Ziņojumu un iesniegto datu daudzveidība apgrūtina dažādu valstu datu salīdzināšanu par mazo un vidējo uzņēmumu (MVU) dalību.

Apmēram trīs ceturtdaļas dalībvalstu ir sniegušas ziņas par kvantitatīvo pārskatu. Tomēr tikai neliela daļa dalībvalstu ir skaidri minējušas problēmas, ar kurām MVU saskaras publiskajā iepirkumā. Minētās problēmas jo īpaši ietver administratīvo slogu, zināšanu trūkumu par MVU produktu tirgu vai dialoga trūkumu starp līgumslēdzējām iestādēm un MVU. Lai tās novērstu, vairums paziņoto pasākumu ir tie, kas paredzēti ES direktīvās par publisko iepirkumu (līgumu sadalīšana daļās, maksimālais apgrozījums utt.). Vairākas dalībvalstis ziņo par papildu pasākumiem, piemēram, palīdzības dienestiem un citām atbalsta struktūrām, e-iepirkuma moduļu ieviešanu pat robežvērtību nepārsniegušiem iepirkumiem. Vairums problēmu, ar kurām saskārušies MVU, attiecas uz dalību publiskajā iepirkumā kopumā, savukārt dažos ziņojumos tika atklātas arī konkrētas problēmas, kas vairāk saistītas ar valstu īpatnībām.

[8] ESAO ieteikums par cīņu pret manipulācijām ar piedāvājumiem publiskajā iepirkumā (https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggininpublicprocurement.htm).

[9] Vairumā dalībvalstu darbojas centralizētas iepirkuma struktūras, kas atbildīgas par iepirkuma politiku.

Lai uzlabotu MVU dalību publiskajā iepirkumā, atsevišķas dalībvalstis papildus direktīvās iekļautajiem pasākumiem ir ierosinājušas arī citus pasākumus.

Var īpaši izcelt dažas interesantas prakses:

- Nīderlandes valdība mudināja MVU sadarboties ar līgumslēdzējām iestādēm, lai apzinātu šķēršļus, un izstrādāja konkrētas darbības publiskā iepirkuma prakses uzlabošanai, par kurām valdība informēja 2018. gada februārī[10],
- Itālijas valdība izveidoja piegādātāju apmācības nodaļas[11], kas vietējiem uzņēmumiem, jo īpaši mikrouzņēmumiem, mazajiem un vidējiem uzņēmumiem, nodrošināja apmācību un palīdzību elektronisko iepirkuma rīku izmantošanas jomā.

Vairākas dalībvalstis, kurām bija grūtības iesniegt datus, norādīja, ka tās turpmāk plāno ieviest datu vākšanas sistēmas.

2.5. Valsts stratēģiskā iepirkuma praktiskā īstenošana

Stratēģiskais publiskais iepirkums ietver zaļo, sociāli atbildīgu un inovatīvu risinājumu iepirkumu. Mērķis ir palielināt procedūras un publisko izdevumu pievienoto vērtību un ietekmi, tādējādi veicinot gan ekonomikas, sociālās jomas un vides politikas mērķu faktisko īstenošanu ES, valsts, reģionālā un/vai vietējā līmenī, gan iekļaujošu atveseļošanu, kā arī sekmējot divējādo pārkārtošanos un stiprinot sociālo noturību.

2.5.1. Zaļais publiskais iepirkums

Zaļais publiskais iepirkums (turpmāk "ZPI") tiek definēts kā "*process, kura ietvaros valsts iestādes cenšas iepirkt preces, pakalpojumus un būvdarbus, kuru ietekme uz vidi visā to dzīves ciklā būtu mazāka nekā precēm, pakalpojumiem un būvdarbiem, kam raksturīgas tādas pašas primārās funkcijas, bet kas būtu iegādāti, piemērojot citādus iepirkuma principus*"[12].

Dalībvalstis ziņoja par vairākām galvenajām problēmām, ar kurām tās saskārās, īstenojot ZPI, piemēram:

- ir grūti veicināt ZPI praksi, jo līgumslēdzējām iestādēm nav juridiska pienākuma iepirkuma procedūrās izmantot vides kritērijus,
- trūkst juridiskās noteiktības jautājumā par prasības "saistība ar līguma priekšmetu" pareizu interpretāciju, un pastāv vispārējas bažas par tiesvedību,
- trūkst datu par ZPI kritēriju piemērošanas lietderību un ekonomiskajiem ieguvumiem, un ir grūti pārraudzīt to piemērošanu,
- iepirkuma procedūrās iesaistītajiem valsts ierēdņiem trūkst īpašu zināšanu un prasmes, kā arī ZPI var uztvert kā šķērsli konkurencei, kas jo īpaši ierobežo MVU dalību publiskajā iepirkumā.

---

10 *Beter Aanbesteden*, 2018. gada 16. februāris.

11 *Sportelli in Rete*.

12 Paziņojums (COM(2008) 400) "Publiskais iepirkums, ņemot vērā vides uzlabošanas aspektus".

Daudzās dalībvalstīs pastāv neskaidrības attiecībā uz ZPI definīciju, jo tās nav skaidri definējušas ZPI savas valsts tiesiskajā kārtībā, savukārt citas valstis bieži izvēlējušās iepriekš minēto Eiropas Komisijas definīciju. Ir svarīgi pieminēt, ka Energoefektivitātes direktīvā 2012/27/ES[13] ir noteikti obligāti pasākumi augstas energoefektivitātes produktu, ēku un pakalpojumu iepirkuma veicināšanai, taču šajā ziņojumā tie nav īpaši novērtēti (Direktīvā 2012/27/ES arī nav paredzēts par tiem ziņot).

Dalībvalstīs ZPI īstenošanas līmenis atšķiras. Galvenais faktors ir tas, vai līgumslēdzējām iestādēm ir juridisks pienākums iepirkuma procedūrās iekļaut vides apsvērumus. Aptuveni viena trešdaļa dalībvalstu ir ieviesušas juridiskus pienākumus noteiktām nozarēm, produktu grupām vai tiem gadījumiem, kad līguma vērtība pārsniedz noteiktās robežvērtības. Pārējās dalībvalstis ir izvēlējušies ZPI brīvprātīgu iekļaušanu.

Daudzas dalībvalstis ziņoja, ka tām nav datu par ZPI izmantošanu. Turklāt, lai gan daudzas dalībvalstis ir iekļāvušas norādījumus par to, kā iepirkuma procedūrās iekļaut zaļos kritērijus, tikai dažas no tām ir paskaidrojušas, kā šos kritērijus novērtēt izvērtēšanas posmos.

Labas prakses piemēri ir šādi:

- obligātu ZPI kritēriju vai mērķrādītāju iekļaušana valsts nozaru tiesību aktos,
- tādas bibliotēkas izveidošana ar ZPI kritērijiem dažādiem produktiem un pakalpojumiem, kura ir brīvi pieejama un ietver dažādus kritērijus atkarībā no tā, cik lielā mērā ņemti vērā vides aspekti,
- obligāta ikgadēja ziņošana par vides aspektiem iepirkuma procedūrās nolūkā nodrošināt pārredzamību un atvieglot datu vākšanu,
- līgumslēdzēju iestāžu un uzņēmumu apmācība ZPI jomā,
- vides aizsardzības aģentūru (vai citu struktūru, kas veic līdzīgas darbības) iesaistīšana ZPI īstenošanā.

2.5.2. Sociāli atbildīgs publiskais iepirkums

Sociāli atbildīgs publiskais iepirkums (turpmāk "SAPP") ir definēts kā iepirkums, kurā sociālo mērķu sasniegšanai tiek ņemts vērā viens vai vairāki sociālie apsvērumi. SAPP var aptvert plašu sociālo apsvērumu spektru, piemēram, nodarbinātības iespējas, pienācīgus darba apstākļus, kā arī sociālo un darba tiesību ievērošanu, sociālo iekļaušanu, vienlīdzīgas iespējas un piekļūstamību.

Kopumā sniegtās informācijas kvalitāte bija nepietiekama, lai skaidri un vispusīgi novērtētu šo publiskā iepirkuma politikas aspektu visās dalībvalstīs. Valstu iestādes, kas iesaistītas ziņojumu sagatavošanā, dažkārt ietvēra informāciju par darba tiesībām un sociālajiem noteikumiem, nenorādot skaidru saikni ar publiskā iepirkuma tiesību aktiem. Turklāt vairums dalībvalstu nesniedza gandrīz nekādus datus par SAPP.

Dalībvalstis minēja šādas galvenās problēmas saistībā ar sociālo kritēriju īstenošanu iepirkumā:

[13] 6. pants. Pirkumi, ko veic publiskās struktūras.

- skaidru norāžu trūkums par pareizu īstenošanu,
- grūtības sociālo efektu un aprites cikla izmaksu aprēķināšanā,
- grūtības saistīt sociālos apsvērumus ar līguma priekšmetu,
- vispārpieņemtas SAPP definīcijas neesība.

Aptuveni divām trešdaļām dalībvalstu valsts tiesību aktos vai stratēģijās ir noteikumi par SAPP īstenošanu. Dalībvalstis, kuru valsts tiesību aktos minēts SAPP, ir iekļāvušas precīzus kritērijus sociālo apsvērumu ieviešanai iepirkuma procesā tehnisko specifikāciju veidā, izslēgšanas iemeslus, līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas kritērijus un līguma izpildes nosacījumus. Tas rada priekšnoteikumus lielākai juridiskajai noteiktībai par SAPP izmantošanu un labākām norādēm līgumslēdzējām iestādēm saistībā ar publiskajiem izdevumiem. Dažas dalībvalstis pat spēra soli tālāk un valsts tiesību aktos iekļāva atbilstošus novērtēšanas mehānismus, sniedza norādījumus vai izraudzījās struktūru, kas palīdzētu līgumslēdzējām iestādēm īstenot SAPP un izvērtēt piedāvājumu sociālo ietekmi.

Šajā saistībā var īpaši uzsvērt dažas interesantas prakses:

- labas prakses apkopojuma izstrāde sociāli atbildīga publiskā iepirkuma jomā,
- publiskā iepirkuma sociālo aspektu darba grupas izveide, uzdodot tai analizēt sociālos aspektus, ko līgumslēdzējas iestādes var ņemt vērā dažādos iepirkuma posmos, kā arī detalizētas rokasgrāmatas sagatavošana un publicēšana,
- starpministriju komitejas izveide sociālo kritēriju iekļaušanai publiskajā iepirkumā, lai nodrošinātu sociālo kritēriju koordinētu integrēšanu publiskajā iepirkumā un privileģēto tiesību līgumu īstenošanā attiecībā uz konkrētiem subjektiem sociālajā jomā,
- piegādātāju rīcības kodeksa izstrāde, lai nodrošinātu, ka iepirktās preces piegādā un pakalpojumus sniedz saskaņā ar ilgtspējīgiem un sociāli atbildīgiem nosacījumiem.

2.5.3. Inovatīvu risinājumu publiskais iepirkums

Dalībvalstīs ziņojumu kvalitāte inovatīvu risinājumu publiskā iepirkuma[14] (turpmāk "IRPP") jomā ievērojami atšķiras. Datu trūkuma dēļ vairākas dalībvalstis nav sniegušas nekādu informāciju par pasākumiem, kas veikti IRPP atbalstam.

Izplatītākie šķēršļi, ar kuriem sastopas dalībvalstis, bieži saistīti ar IRPP īstenošanai nepieciešamajiem resursiem un administratīvajām spējām. Tie ir, piemēram:

- informētības trūkums,
- nepietiekama publiskā iepirkuma rīkotāju metodoloģiskā kompetence,
- zema riska pielaide publiskajos izdevumos,
- nepietiekams finansējums inovācijām publiskajās struktūrās vai tā trūkums,
- pretestība pārmaiņām, kas izriet no organizatoriskās kultūras.

[14] Inovācijas procesa — piemēram, pētniecības un izstrādes pakalpojumu — pirkšana vai inovācijas procesa rezultātu pirkšana.

Ievērojami atšķīrās pasākumi, kas veikti IRPP veicināšanai. Dažas dalībvalstis ir noteikušas īpašus valsts mērķrādītājus, piemēram, inovatīvu risinājumu publiskā iepirkuma īpatsvaru, kas jāpanāk līdz konkrētam gadam. Šādi mērķrādītāji bija robežās no 2 % līdz 5 %. Citas dalībvalstis ir pieņēmuši valsts stratēģiju vai rīcības plānu, kas galvenokārt ir daļa no plašākas valsts līmenī noteiktas stratēģijas inovācijas veicināšanai. Ļoti maz dalībvalstu ir nolēmušas izveidot kompetences centrus un/vai brokerus, kas darbojas kā starpnieki starp pircējiem un piegādātājiem. Šo centru mērķis ir palielināt publiskā iepirkuma stratēģisko izmantošanu, kā arī nodrošināt speciālas zināšanas, dalīties ar paraugpraksi, nodrošināt apmācību un metodoloģiski atbalstīt konkrētus projektus. Tomēr dalībvalstis, kuras nav ieviesušas kompetences centrus, bieži nodrošina specializētu apmācību par iepirkumu inovācijas jomā un pamatnostādnes. Šādu centru izveide ir laba prakse, jo tie palīdz stiprināt publiskā iepirkuma darbaspēka spēju veikt IRPP.

Pārskatītās direktīvas un jo īpaši inovācijas partnerība, kas tika iekļauta jaunajā tiesību aktu kopumā, saistībā ar IRPP veicināšanu kopumā ir uztvertas pozitīvi. Tomēr tikai divas dalībvalstis ziņoja par dažiem gadījumiem, kad tika izmantota inovācijas partnerība.

3. VISPĀRĪGIE SECINĀJUMI

Kopumā pirmais ziņošanas pasākums ļāva visām iesaistītajām personām apkopot iepriekš izkliedētu informāciju par direktīvu īstenošanu un nodrošināja noderīgas zināšanas par publiskā iepirkuma praksi visā ES. Ziņojumos tika sniegti arī praktiski piemēri, kas varētu būt iedvesmas un zināšanu apmaiņas avots valstu iestādēm.

Neapšaubāmi, pirmā datu vākšana ir parādījusi, ka ir daudz iespēju veikt uzlabojumus, jo īpaši kvantitatīvo pārskatu ziņā. Turklāt, lai atbalstītu iekļaujošu atveseļošanu, sekmētu taisnīgu pārkārtošanos un stiprinātu sociālekonomisko noturību saskaņā ar Eiropas zaļo kursu kā jauno ES izaugsmes stratēģiju, būtiska ir stratēģiskā iepirkuma apsvērumu stingrāka īstenošana.

Visbeidzot, dalībvalstis tiek mudinātas pēc iespējas vairāk kopīgi iesaistīties ziņošanas procesā, kura galvenais mērķis ir ar Komisijas dienestu palīdzību uzlabot ieskatu attiecīgajās pārvaldības sistēmās.