

Specialioji ataskaita

## Viešieji pirkimai ES

Per 10 metų laikotarpį iki 2021 m. konkurencija darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių srityje sumažėjo



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI

# Turinys

	Dalis
<b>Santrauka</b>	I–IX
<b>Įvadas</b>	01–17
Viešieji pirkimai Europos Sąjungoje	01–04
ES viešųjų pirkimų teisinė sistema	05–10
Funkcijos ir atsakomybė nacionaliniu ir ES lygmenimis	11–12
„Tenders Electronic Daily“ (TED)	13–15
Valstybių narių šalių ataskaitos ir Komisijos bendrosios rinkos rezultatų suvestinė	16–17
<b>Audito apimtis ir metodas</b>	18–29
<b>Pastabos</b>	30–107
<b>Remiantis pagrindiniais rodikliais per pastaruosius 10 metų konkurencija viešųjų pirkimų srityje sumažėjo</b>	30–46
Keliose valstybėse narėse daug sutarčių skirta tiesiogiai	31–34
Per pastaruosius 10 metų konkursų, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas, dalis beveik padvigubėjo	35–40
Tiesioginiai tarpvalstybiniai viešieji pirkimais skirta apie 5 % visų sutarčių	41–44
Darbų, prekių ir paslaugų, įsigytų pagal viešųjų pirkimų sutartis, kainos nėra stebimos	45–46
<b>Pagrindiniai 2014 m. direktyvų reformos tikslai – supaprastinimas, MVĮ galimybės ir strateginiai viešieji pirkimai – dar nepasiekti</b>	47–66
Viešųjų pirkimų administravimas netapo paprastesnis	48–56
MVĮ skirtų sutarčių dalis apskritai nepadidėjo	57–58
Daugumoje valstybių narių perkančiosios organizacijos strateginius viešuosius pirkimus vykdo labai ribotai	59–61
Sąžiningumas ir skaidrumas tebėra iššūkis	62–64
Pusiausvyra tarp konkurencijos ir 2014 m. reformos tikslų nėra tvirta	65–66

<b>Komisijos vykdomos ES viešųjų pirkimų stebėsenos trūkumai</b>	<b>67–81</b>
Nacionalinėse ataskaitose trūksta informacijos apie konkurencinę padėtį valstybėse narėse ar ekonomikos sektoriuose	68–70
TED duomenys dar nėra pakankamai išsamūs ir tikslūs	71–75
Informacija apie viešųjų pirkimų padėtį Komisijos rezultatų suvestinėje nėra išsami ir patikima	76–81
<b>Riboti Komisijos ir valstybių narių veiksmai konkurencijos viešųjų pirkimų srityje kliūtims šalinti</b>	<b>82–107</b>
ES lygmeniu nepakankamai atsižvelgiama į viešųjų pirkimų konkurencijos mažėjimą	83–89
Nepakankamai dėmesio skiriama pagrindinėms ribotos konkurencijos nacionaliniu lygmeniu priežastims	90–91
Audito metu nustatyti keli konkurencijai poveikį darantys veiksniai	92–100
Švelninimo veiksmai, skirti konkurencijos kliūtims viešųjų pirkimų srityje mažinti, nėra sistemingi	101–107
<b>Išvados ir rekomendacijos</b>	<b>108–120</b>
<b>Priedai</b>	
<b>I priedas. Rezultatų suvestinės rodikliai</b>	
<b>II priedas. Duomenų analizės metodika</b>	
<b>III priedas. Audito Rūmų viešųjų pirkimų suvestinė. Naudotojo vadovas</b>	
<b>Santrumpos</b>	
<b>Terminų žodynis</b>	
<b>Komisijos atsakymai</b>	
<b>Chronologija</b>	
<b>Audito grupė</b>	

## Santrauka

**I** Kasmet viešiesiems pirkimams išleidžiama apie 2 trilijonus eurų, t. y. 14 % ES bendrojo vidaus produkto. Viešieji pirkimai yra vienas iš pagrindinių bendrosios rinkos elementų tiek ekonominiu, tiek integracijos atžvilgiu ir padeda viešojo sektoriaus institucijoms, perkant darbus, prekes ir paslaugas, pasiekti geriausią kainos ir kokybės santykį. ES viešųjų pirkimų teisinę sistemą sudaro kelios direktyvos; 2014 m. dvi iš jų buvo reformuotos ir buvo priimta viena nauja direktyva.

**II** 2014 m. reforma teisės aktų leidėjai siekė, kad viešieji pirkimai būtų lankstesni, taikant supaprastintas procedūras, kad būtų pagerintos MVĮ galimybės sudaryti viešųjų pirkimų sutartis ir sudarytos palankesnės sąlygos strategiškiau naudoti viešuosius pirkimus siekiant geresnių rezultatų. 2014 m. reforma taip pat siekta sugriežtinti skaidrumo reikalavimus ir nuostatas dėl sąžiningumo, kad būtų lengviau užkirsti kelią korupcijai ir sukčiavimui.

**III** Audito metu vertinome ES bendrosios rinkos konkurencijos lygį viešųjų pirkimų srityje 10 metų laikotarpiu ir veiksmus, kurių ėmėsi Komisija ir valstybės narės, siekdamos nustatyti ir pašalinti kliūtis konkurenciniams konkursams, kad būtų pasiektas geriausias kainos ir kokybės santykis. Siekdami išanalizuoti, kaip laikui bėgant keitėsi konkurencijos lygis, ar 2014 m. reforma padarė jam poveikį ir ar buvo pasiekti kiti reformos tikslai, rėmėmės turimais viešųjų pirkimų ES atviraisiais duomenimis, apimančiais 10 metų laikotarpį iki 2021 m. Kad galėtume analizuoti duomenis, sukūrėme viešai prieinamą interaktyvią duomenų suvestinę, kurioje galima atlikti tolesnę mūsų auditui surinktų duomenų analizę.

**IV** Šį auditą atlikome siekdami suteikti įžvalgų ir didinti informuotumą apie konkurencijos lygį viešųjų pirkimų srityje praėjus penkeriems metams nuo viešųjų pirkimų direktyvų perkėlimo į nacionalinę teisę termino. Savo rekomendacijomis siekiame prisidėti prie patobulinimų, kurie galėtų padėti valstybių narių perkančiosioms organizacijoms užtikrinti geriausią viešųjų lėšų panaudojimą.

**V** Apskritai darome išvadą, kad su viešųjų pirkimų sutartimis dėl darbų atlikimo, prekių tiekimo ir paslaugų teikimo susijęs konkurencijos lygis per pastaruosius 10 metų ES bendrojoje rinkoje sumažėjo. Trūksta informuotumo apie konkurenciją, kaip būtina sąlyga, kad viešieji pirkimai būtų ekonomiškai naudingi. Komisija ir valstybės narės turimais duomenimis pagrindinems ribotos konkurencijos priežastims nustatyti naudojosi nesistemiškai – jos ėmėsi tik pavienių veiksmų, kad sumažintų konkurencijos kliūtis viešųjų pirkimų srityje.

**VI** Išanalizavus turimus duomenis matyti, kad apskritai konkursų, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas, skaičius gerokai padidėjo, daugumoje valstybių narių tiesiogiai skirtų sutarčių buvo itin daug, o tiesioginių tarpvalstybinių viešųjų pirkimų tarp valstybių narių lygis buvo nedidelis. Kadangi keli 2014 m. reformos tikslai vis dar nepasiekti, darome išvadą, kad 2014 m. direktyvų įsigaliojimas neturėjo akivaizdaus poveikio. Priešingai, konkurso dalyviai ir perkančiosios organizacijos mano, kad viešųjų pirkimų procedūromis vis dar sukuriama didelė administracinė našta, viešuosiuose pirkimuose dalyvaujančių mažųjų ir vidutinių įmonių dalis labai ženkliai nepadidėjo, o į strateginius (pavyzdžiui, aplinkos, socialinius ir inovacinius) aspektus viešuosiuose pirkimuose atsižvelgiama retai. Be to, kadangi apie konkursus skelbiama vis dar nedaug, daromas neigiamas poveikis skaidrumui, kuris yra pagrindinė apsaugos nuo sukčiavimo ir korupcijos rizikos priemonė. Taip pat pažymime, kad kai kurie 2014 m. reformos tikslai kartais gali prieštarauti bendram tikslui užtikrinti konkurenciją viešųjų pirkimų srityje.

**VII** Audito metu taip pat nustatėme, kad Komisijai reikia gerinti viešųjų pirkimų stebėseną: surinkti duomenys apie sudarytas sutartis vis dar neišsamūs ir ne visi duomenys yra tikslūs. Komisijos stebėsenos priemonėse yra trūkumų, ir dėl to mažėja jų veiksmingumas ir skaidrumas.

**VIII** Galiausiai mūsų analizė rodo, kad tiek Komisija, tiek valstybės narės konkurencijai viešųjų pirkimų srityje skiria nepakankamai dėmesio. Yra mažai iniciatyvų, kuriomis būtų siekiama analizuoti viešųjų pirkimų duomenis ir nustatyti galimas konkurencijos sumažėjimo priežastis, o Komisija ir valstybės narės apie šią problemą žino mažai. Nepaisant to, kad 2017 m. Komisija pradėjo įgyvendinti viešųjų pirkimų strategiją, nuo to laiko ji ėmėsi tik kelių veiksmų, kad išnagrinėtų arba pašalintų sumažėjusios konkurencijos viešuosiuose konkursuose priežastis.

**IX** Dėl šių priežasčių raginame Komisiją:

- patikslinti viešųjų pirkimų tikslus ir nustatyti jų prioritetus;
- pašalinti surinktų viešųjų pirkimų duomenų spragas;
- tobulinti savo stebėsenos priemones, kad būtų galima atlikti geresnę analizę;
- atlikti išsamesnę pagrindinių priežasčių analizę ir pasiūlyti priemonių pagrindinėms konkurencijos viešųjų pirkimų srityje kliūtims įveikti.

# Išvadas

## Viešieji pirkimai Europos Sąjungoje

**01** Viešieji pirkimai – tai procesas, kurio metu viešosios įstaigos perka darbus, prekes ir paslaugas iš tiekėjų taikydamos atvirą konkurso procedūrą, kad būtų užtikrinta kokybė ir ekonominis naudingumas. Kasmet tokiems viešiesiems pirkimams išleidžiama apie 2 trilijonus eurų. Tai sudaro maždaug 14 % 27 ES valstybių narių<sup>1</sup> (27 ES) bendrojo vidaus produkto (BVP). Taigi, viešieji pirkimai yra vienas iš pagrindinių ekonomikos augimo ir užimtumo skatinimo veiksnių.

**02** Pagrindinis viešųjų pirkimų tikslas – perkant darbus, prekes ir paslaugas gauti ekonomiškai naudingiausią pasiūlymą. Šiam tikslui pasiekti būtina sąlyga yra konkurencija, t. y. pakankamas tiekėjų skaičius rinkoje, kurie dalyvautų viešųjų pirkimų procedūrose.

**03** ES bendrojoje rinkoje viešųjų pirkimų sutartys turėtų būti sudaromos pagal geriausią pateiktą pasiūlymą ir neatsižvelgiant į pasiūlymą pateikusių bendrovės šalį. Romos sutarties 26 straipsnyje teigiama, kad „[v]idaus rinką sudaro vidaus sienų neturinti erdvė, kurioje [...] užtikrinamas laisvas prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas“. Geriausius rezultatus turinčių įmonių atranka padeda užtikrinti rinkų konkurencingumą ir apsaugoti viešąjį interesą.

**04** Todėl viešųjų pirkimų reguliavimas ES gali būti ekonomikos varomoji jėga ir sustiprinti Europos integraciją, padidinti Europos įmonių konkurencingumą ir užtikrinti, kad būtų laikomasi skaidrumo, vienodo požiūrio, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir veiksmingumo principų, taip sumažinant sukčiavimo ir korupcijos riziką.

---

<sup>1</sup> Viešiesiems pirkimams skirtas GROW GD tinklalapis (2023 m. birželio mėn. informacija).

## ES viešųjų pirkimų teisinė sistema

### Viešųjų pirkimų direktyvos

**05** ES viešųjų pirkimų teisine sistema siekiama užtikrinti, kad skiriant sutartis būtų taikomas suderintas taisyklių ir procedūrų rinkinys. Sistemą sudaro kelios direktyvos. 2014 m. buvo reformuotos dvi direktyvos:

- o [Direktyva 2014/24/ES](#), kurioje apibrėžiamos bendrai taikytinos viešųjų pirkimų taisyklės;
- o [Direktyva 2014/25/ES](#) dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų.

Tais pačiais metais buvo priimta [Direktyva 2014/23/ES](#) dėl koncesijos sutarčių suteikimo.

**06** Viešųjų pirkimų procesą galima apibūdinti penkiais etapais (žr. [1 diagramą](#)).

### 1 diagrama. Viešųjų pirkimų procesas



Šaltinis: Audito Rūmai.

## Sutartys, kurių vertė viršija ES ribas arba jų nesiekia

**07** Trys direktyvos yra tiesiogiai taikomos konkursams, kurių sutarties vertė viršija konkrečią sumą. Nuo 2022 m. sausio 1 d. pagrindinės ribos yra šios:

- 5 382 000 eurų – darbų viešojo pirkimo sutartims;
- 140 000 eurų – centrinės valdžios institucijų sutartims;
- 215 000 eurų – vietos ir regionų valdžios institucijų sutartims;
- 750 000 eurų – socialinių ir kitų specialių paslaugų pirkimo sutartims.

**08** Kai sumos šių ribų nesiekia, taikomos nacionalinės taisyklės. Tačiau šios nacionalinės taisyklės taip pat turi atitikti direktyvose nustatytus bendruosius principus.

### 2014 m. direktyvų reforma

**09** 2014 m. reforma siekta, kad viešieji pirkimai būtų lankstesni, o procedūros supaprastintos, taip pagerinant MVĮ galimybes sudaryti viešųjų pirkimų sutartis ir sudarant palankesnes sąlygas strategiškiau naudoti viešuosius pirkimus siekiant geresnių rezultatų visuomenei ir kitų viešosios politikos tikslų. 2014 m. reforma taip pat siekta sugriežtinti skaidrumo reikalavimus ir nuostatas dėl sąžiningumo, kad būtų lengviau užkirsti kelią korupcijai ir sukčiavimui<sup>2</sup>.

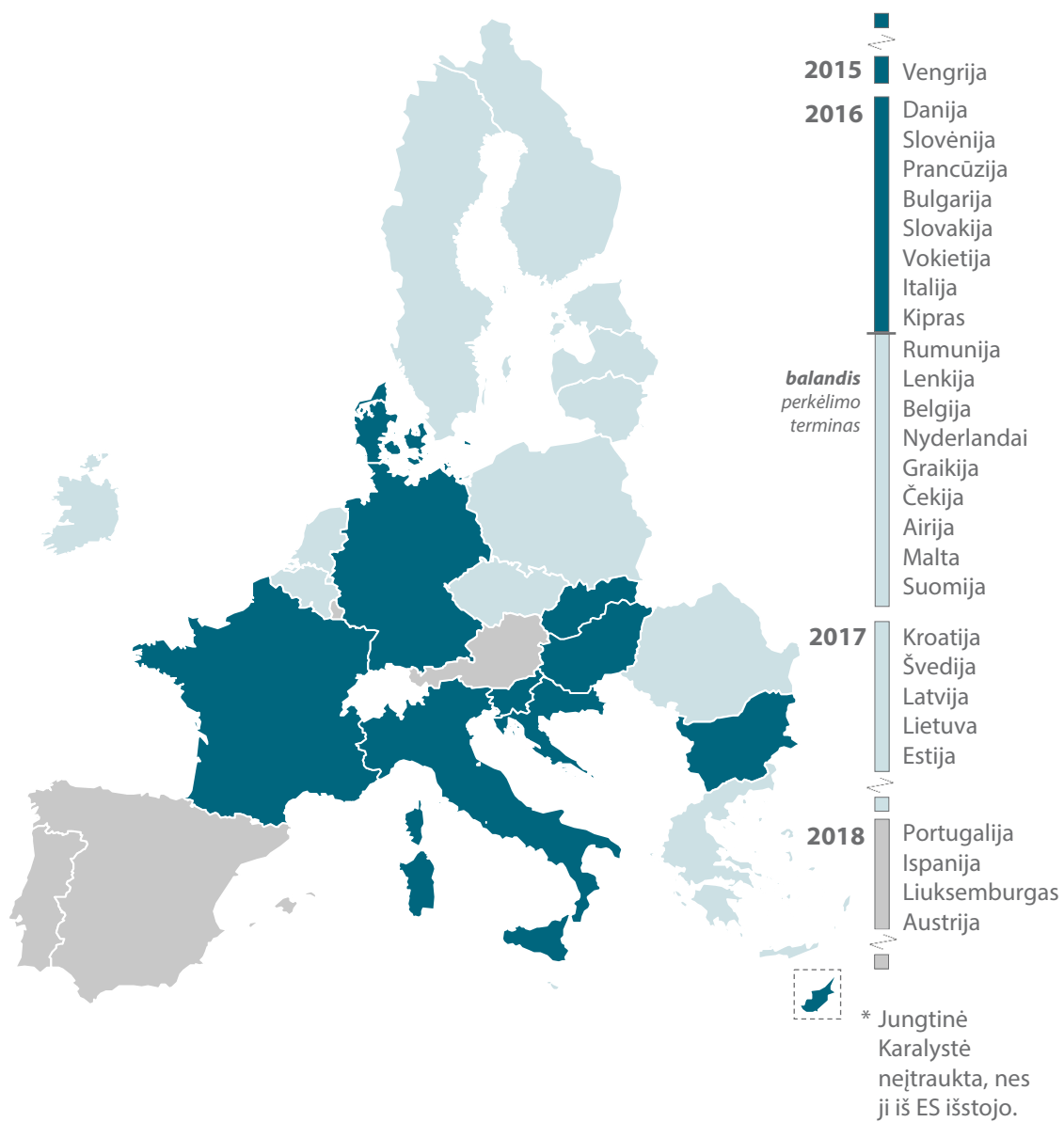
**10** ES valstybės narės (tuo metu jų buvo 28) turėjo perkelti 2014 m. direktyvas į nacionalinę teisę iki 2016 m. balandžio mėn. Tačiau dauguma jų tai padaryti vėlavo. Keturios valstybės narės (Austrija, Liuksemburgas, Portugalija ir Ispanija) savo nacionalinius viešųjų pirkimų teisės aktus su Direktyva 2014/24/ES derino iki 2018 m. ir tik tada pakeitimai galiausiai įsigaliojo bendrojoje rinkoje (žr. [2 diagramą](#)).

---

<sup>2</sup> COM(2017) 0572 „Veiksmingi viešieji pirkimai Europoje ir Europai“, p. 3.



2 diagrama. Direktyvos 2014/24/ES perkėlimas į nacionalinę teisę pagal valstybes nares (2015–2018 m.)



Šaltinis: Audito Rūmai.

## Funkcijos ir atsakomybė nacionaliniu ir ES lygmenimis

**11** ES bendrojoje rinkoje viešųjų pirkimų procedūras vykdo daugiau kaip 250 000<sup>3</sup> perkančiųjų organizacijų. Šios organizacijos – tai (nacionalinio, regioninio ar vietos lygmens) viešosios įstaigos, tačiau taip pat neviešieji subjektai, kurie veiklą vykdo konkrečiomis nekonkurencinėmis sąlygomis. Kiekvienoje valstybėje narėje yra bent viena viešoji įstaiga, atsakinga už viešųjų pirkimų priežiūrą.

**12** Komisijoje atsakomybe už viešųjų pirkimų politiką ir tai, kaip valstybės narės įgyvendina direktyvas, dalijasi du generaliniai direktoratai:

- Komisijos Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ generalinis direktoratas (GROW GD), kuris yra atsakingas už viešųjų pirkimų politiką ir stebėseną, kaip valstybės narės įgyvendina atitinkamas ES direktyvas;
- Europos Sąjungos leidinių biuras<sup>4</sup>, valdantis sistemą „Tenders Electronic Daily“ (TED), taip pat interneto svetaines „eTendering“ ir „eNotices“<sup>5</sup>.

### „Tenders Electronic Daily“ (TED)

**13** Visi kvietimai teikti pasiūlymus ir skelbimai apie sutarties skyrimą dėl viešųjų pirkimų, kurių vertė viršija taikytiną ES ribą, turi būti skelbiami sistemoje TED, kad potencialūs tiekėjai būtų informuoti apie būsimus viešuosius pirkimus. Perkančiosios organizacijos šioje sistemoje taip pat gali skelbti procedūras, kurių vertė mažesnė už nustatytą ribą.

**14** Leidinių biuro duomenimis, 2020 m. TED buvo įkelta daugiau kaip 640 000 skelbimų. Apskaičiuota, kad šie skelbimai buvo susiję su 226 000 viešųjų pirkimų procedūrų ir jų vertė buvo apie 800 milijardų eurų. Nuo 2016 m. šie pranešimai viešai skelbiami kaip atvirieji duomenys<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Viešiesiems pirkimams skirtas GROW GD tinklalapis.

<sup>4</sup> Europos Sąjungos leidinių biuro interneto svetainė.

<sup>5</sup> TED interneto svetainės pradžios tinklalapis.

<sup>6</sup> TED duomenų rinkiniai svetainėje [data.europa.eu](https://data.europa.eu).

**15** Kai skelbimams apie pirkimą skelbti perkančiosios organizacijos naudojami kitomis viešųjų pirkimų platformomis, valstybės narės turi užtikrinti, kad visi duomenys, susiję su procedūromis, kurių vertė viršija nustatytą ribą, būtų perduodami TED (pagal [Direktyvos 2014/24/ES 51 straipsnį](#)).

## Valstybių narių šalių ataskaitos ir Komisijos bendrosios rinkos rezultatų suvestinė

**16** Be TED, Komisija turi dar dvi priemones viešųjų pirkimų padėčiai ES stebėti: pirma, reikalaujama, kad valstybės narės<sup>7</sup> kas trejus metus teiktų Komisijai šalių stebėsenos ataskaitas (žr. [68–70 dalis](#)), ir, antra, Komisija tvarko [bendrosios rinkos rezultatų suvestinę](#) (rezultatų suvestinė).

**17** Rezultatų suvestinėje yra specialus skirsnis, kuriame ES viešųjų pirkimų duomenys pateikiami pagal 12 rodiklių, suskirstant pagal šalis. Komisijos manymu, iš šių rodiklių toliau nurodyti trys rodikliai yra itin svarbūs, ir iki 2023 m. sausio mėn. apskaičiuodama bendrą sudėtinį rodiklį ji jiems skyrė trigubą svorinį daugiklį (žr. [I priedą](#)):

- „nepaskelbti kvietimai teikti pasiūlymus“ – pagal šį rodiklį vertinama, kiek sutarčių bendrovėms skirta po derybų, kai kvietimas teikti pasiūlymus nebuvo paskelbtas (taip pat vadinama tiesioginiu sutarčių skyrimu);
- „konkursai, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas“ – pagal šį rodiklį vertinama, kiek buvo skirta sutarčių, kai konkurse dalyvavo tik vienas dalyvis;
- „paskelbimo lygis“ – vertinama TED paskelbtų viešųjų pirkimų procedūrų vertė, išreikšta nacionalinio BVP procentine dalimi.

---

<sup>7</sup> [Direktyvos 2014/24/ES 83 ir 85 straipsniai](#).

## Audito apimtis ir metodas

**18** Audito metu vertinome ES bendrosios rinkos konkurencijos lygį viešųjų pirkimų srityje 10 metų laikotarpiu ir veiksmus, kurių ėmėsi Komisija ir valstybės narės, siekiamos nustatyti ir pašalinti kliūtis konkurenciniams konkursams, kad būtų pasiektas geriausias kainos ir kokybės santykis. Visų pirma, tikrinome:

- kaip 2011–2021 m. vystėsi konkurencija viešųjų pirkimų srityje ES vidaus rinkoje, valstybėse narėse ir regionuose, taip pat konkrečiuose sektoriuose ir ar 2014 m. reforma šiuo atžvilgiu turėjo poveikį;
- ar pasiekti kiti 2014 m. viešųjų pirkimų direktyvų reformos tikslai;
- ar Komisija veiksmingai stebi viešųjų pirkimų padėtį ES;
- ar Komisija ir valstybės narės išanalizavo turimus duomenis, kad nustatytų pagrindines konkurencijos sumažėjimo viešųjų pirkimų srityje priežastis, ir ar jos ėmėsi veiksmų šiai tendencijai pakeisti.

**19** Mūsų auditas apėmė 2011–2021 m. laikotarpį. Tikrinome, ar 2014 m. direktyvų perkėlimas į nacionalinę teisę turėjo įtakos viešųjų pirkimų padėčiai įvairiose valstybėse narėse. Direktyva 2009/81/EB dėl viešųjų pirkimų, susijusių su gynyba ir saugumu, nebuvo įtraukta į mūsų audito apimtį, nes jos 2014 m. reforma neapėmė.

**20** Atlikdami auditą, daugiausia dėmesio pagal savo konkurencijos koncepciją (žr. [02](#) dalį) skyrėme trims rezultatų suvestinės rodikliams, turintiems trigubą svorinį daugiklį (žr. [17](#) dalį), nes pagal juos nustatomas ribotos ar net neegzistuojančios konkurencijos lygis, todėl yra plačiai pripažįstama, kad jie signalizuoja neefektyvią rinkos elgseną, dėl kurios kyla rizika, kad viešieji pirkimai nebus ekonomiškai naudingiausi, taigi ir lėšos bus panaudotos neefektyviai. Jie taip pat gali įspėti apie korupcinę praktiką, pavyzdžiui, konkurso specifikacijų pritaikymą tam tikroms įmonėms.

**21** Vykdydami savo darbą parengėme išsamų duomenų apie viešuosius pirkimus ES bendrojoje rinkoje rinkinį. Jis apima 27 ES valstybes nares, dvi Europos ekonominės erdvės šalis (Islandiją ir Norvegiją) ir Jungtinę Karalystę (iki pat jos išstojimo iš ES 2021 m.) ir yra grindžiamas TED duomenimis, kuriuos Komisija pateikė svetainėje [data.europa.eu](http://data.europa.eu) ir kuriuos papildė išsamesni atvirieji duomenys apie viešuosius pirkimus (iš [Opentender.eu](http://Opentender.eu)). Kadangi rinkinys apima 11 metų laikotarpį (2011–2021 m.), galima analizuoti tendencijas. Tačiau į tendencijų analizę nebuvo

įtrauktos koncesijos sutartys dėl jų specifinio pobūdžio. Nacionalinėse viešųjų pirkimų sistemose surinkti duomenys tarp valstybių narių skiriasi ir todėl nėra galimybės jų tinkamai palyginti. Tokie duomenys, taip pat TED duomenys dėl procedūrų, kurių vertė nesiekia ES ribų, nebuvo įtraukti į mūsų duomenų rinkinį.

**22** Taip pat duomenis analizavome bendradarbiaudami su išorės duomenų mokslininkais, kurie specializuojasi viešųjų pirkimų srityje. Išsamesnė informacija apie mūsų metodą ir metodiką pateikiama **II priede**. Trūkstant verčių ir siekiant užtikrinti valstybių narių palyginamumą, duomenų analizė atlikta remiantis viešųjų pirkimų procedūrų skaičiumi, o ne jų pinigine verte.

**23** Kad galėtume analizuoti duomenis, sukūrėme interaktyvią suvestinę (**Audito Rūmų viešųjų pirkimų suvestinė**). Ši priemonė yra viešai prieinama<sup>8</sup> ir joje suinteresuotieji asmenys gali toliau analizuoti mūsų auditui surinktus duomenis pagal valstybes nares, regionus (NUTS-2 lygio, t. y. pagal bendrą teritorinių statistinių vienetų klasifikatorių) ir ekonomikos sektorius. Šios priemonės naudojimo instrukcijos pateikiamos **III priede**.

**24** Surengėme apklausą ir interviu, siekdami kiekybinę informaciją, gautą atlikus duomenų analizę, papildyti kokybine informacija ir geriau suprasti valstybių narių požiūrį į viešųjų pirkimų padėtį ir galimas pagrindines ribotos konkurencijos viešųjų pirkimų srityje priežastis jų šalyse, taip pat apie visus rizikos mažinimo veiksmus, kurių šiuo atžvilgiu ėmėsi Komisija.

**25** Apklausą nusiuntėme maždaug 400 ES 27 viešųjų pirkimų klausimus sprendžiančių institucijų kontaktinių asmenų; kai kuriuos iš jų valstybės narės paskyrė dalyvauti Komisijos viešųjų pirkimų darbo grupių veikloje. Apklausoje buvo, be kita ko, klausimų apie:

- jų šalies viešųjų pirkimų padėtį, nurodytą bendrosios rinkos rezultatų suvestinėje;
- konkurencingiems viešiesiems pirkimams kylančius iššūkius jų šalyje;
- jų bendradarbiavimą su Komisija;
- konkrečius probleminius viešųjų pirkimų klausimus jų šalyje.

---

<sup>8</sup> [https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca\\_dashboard/Story](https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story).

**26** Surengėme išsamius interviu su priežiūros įstaigų atstovais šešiose valstybėse narėse: Kroatijoje, Danijoje, Graikijoje, Vengrijoje, Liuksemburge ir Lenkijoje. Šios šešios valstybės narės buvo atrinktos remiantis duomenų analize ir apklausos rezultatais, kad būtų atspindėta įvairi padėtis.

**27** Taip pat apžvelgėme galiojančius teisės aktus, Komisijos komunikatus ir gaires, akademinę literatūrą, tyrimus ir politikos dokumentus.

**28** Galiausiai surengėme podiumo diskusiją su Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos viešųjų pirkimų ekspertais, akademinė bendruomene, verslo organizacijomis ir konsultacinėmis įmonėmis, kad sužinotume jų nuomonę apie viešųjų pirkimų padėtį ES.

**29** Šį auditą atlikome siekdami suteikti įžvalgų ir didinti informuotumą apie konkurencijos lygį viešųjų pirkimų srityje praėjus penkeriems metams nuo viešųjų pirkimų direktyvų perkėlimo į nacionalinę teisę termino. Savo rekomendacijomis siekiame prisidėti prie patobulinimų, kurie galėtų padėti valstybių narių perkančiosioms organizacijoms vykdant viešuosius pirkimus užtikrinti geriausią viešųjų lėšų panaudojimą.

## Pastabos

### Remiantis pagrindiniais rodikliais per pastaruosius 10 metų konkurencija viešųjų pirkimų srityje sumažėjo

**30** Remdamiesi TED valstybių narių pateiktais duomenimis, atlikome išsamią analizę, kad įvertintume, kaip 2011–2021 m. laikotarpiu keitėsi konkurencijos lygis darbų, prekių ir paslaugų srityje tiek ES bendrojoje rinkoje, tiek kiekvienoje iš 27 ES valstybių narių atskirai. Visų pirma, kad įvertintume konkurenciją viešųjų pirkimų srityje, sukūrėme trijų pagrindinių rodiklių („nepaskelbti kvietimai teikti pasiūlymus“, „konkursai, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas“ ir „konkurso dalyvių skaičius“) laiko eilutes, remdamiesi visais TED užkoduotais duomenimis, susijusiais su procedūromis, viršijančiomis ribas (žr. [II priedą](#)). Taip pat apžvelgėme regioninius ir sektorių skirtumus. Tikrinome, kaip laikui bėgant keitėsi tiesioginiai tarpvalstybiniai viešieji pirkimai, nes tai yra dar vienas svarbus rodiklis. Galiausiai tikrinome, kaip keitėsi viešojo sektoriaus institucijų perkamų darbų, prekių ir paslaugų kainos, nes kainų padidėjimas, viršijantis vartotojų kainų infliacijos lygį, taip pat galėjo reikšti silpną konkurenciją.

### Keliose valstybėse narėse daug sutarčių skirta tiesiogiai

**31** Tiesioginis sutarties skyrimas reiškia, kad institucija neskelbia kvietimo teikti pasiūlymus, o tiesiogiai kreipiasi į vieną ar daugiau įmonių, prašydama jų pateikti pasiūlymą. Tokie atvejai vertinami pagal rodiklį „nepaskelbti kvietimai teikti pasiūlymus“. Iš esmės toks metodas riboja konkurenciją. Jei kreipiamasi tik į vieną bendrovę, konkurencijos apskritai nėra.

**32** Pagal ES viešųjų pirkimų direktyvas toks metodas leidžiamas tik išskirtinėmis aplinkybėmis<sup>9</sup>, pavyzdžiui, tais atvejais, kai atviro ar riboto konkurso metu nebuvo pateiktas joks pasiūlymas arba nebuvo pateiktas tinkamas pasiūlymas; ypatingos skubos atvejais; kai sutartis skiriama po projekto konkurso; naujiems darbams, kuriais pakartojami panašūs darbai tomis pačiomis sąlygomis.

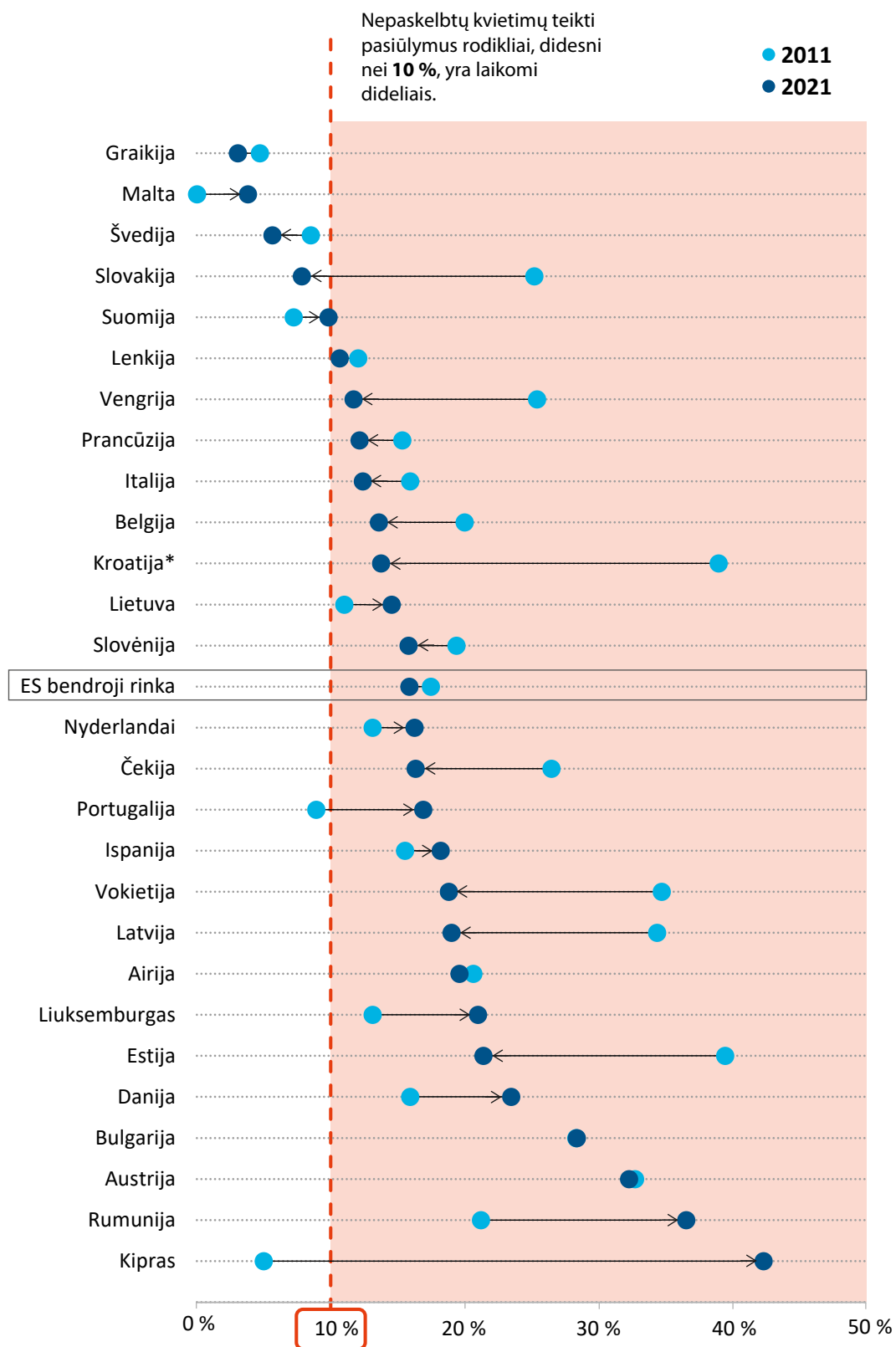
---

<sup>9</sup> Direktyvos 2014/24/ES 32 straipsnis.

**33** 2021 m. nepaskelbti kvietimai teikti pasiūlymus sudarė apie 15,8 % visų viešųjų pirkimų procedūrų ES bendrojoje rinkoje, apie kurias valstybės narės pranešė per TED. Mūsų analizė taip pat parodė, kad tiesioginio sutarčių skyrimo lygis įvairiose valstybėse narėse skiriasi. 2021 m. vidutinis tiesioginio sutarčių skyrimo lygis sudarė nuo 3,1 % (Graikijoje) iki 42,3 % (Kipre), o tai rodo, kad valstybių narių perkančiųjų organizacijų viešųjų pirkimų praktika labai skiriasi. Kai kurios valstybės narės (pavyzdžiui, Vokietija) nagrinėjamu laikotarpiu tiesiogiai skiriamų sutarčių skaičių sumažino, kitose valstybėse narėse (pavyzdžiui, Airijoje) šis skaičius nesikeitė, o kitos (pavyzdžiui, Kipras) šį skaičių gerokai padidino. Jeigu rodiklio „nepaskelbti kvietimai teikti pasiūlymus“ lygis rezultatų suvestinėje viršija 10 %, tai laikoma grėsme. 2021 m. tokia padėtis susidarė daugumoje valstybių narių (23 iš 27) (žr. **3 diagramą**).



3 diagrama. „Nepaskelbtų kvietimų teikti pasiūlymus“ dalis pagal valstybes nares (2011 ir 2021 m.)

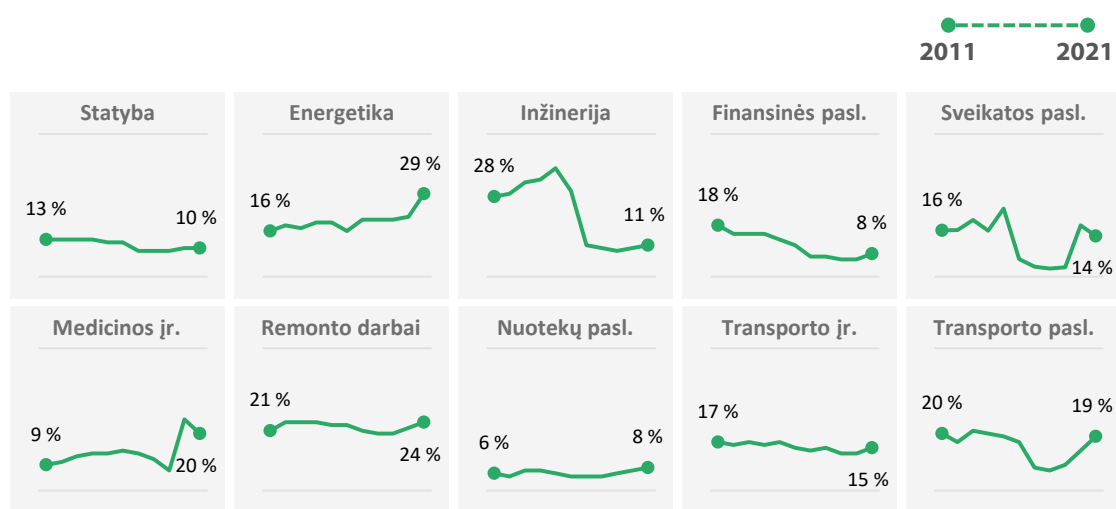


\* Kroatijos duomenys nuo jos įstojimo 2013 m.

Šaltinis: Audito Rūmų suvestinės kortelė „Konkursų praktika“ (angl. *Tendering Practices*).

**34** Taip pat nustatėme, kad ekonomikos sektoriai yra labai nevienalyčiai, kiek tai susiję su tiesiogiai skiriamų viešųjų pirkimų sutarčių dalimi ir tiesioginio sutarčių skyrimo lygio raida laikui bėgant (žr. **4 diagramą**). Pavyzdžiui, per nagrinėtą 11 metų laikotarpį tiesiogiai skiriamų sutarčių finansinių paslaugų srityje skaičius vis mažėjo, o 2021 m. energetikos sektoriuje tokios rūšies sutarčių buvo skirta daugiausia. Tai rodo, kad perkančiųjų organizacijų požiūris į tiesioginį sutarčių skyrimą, nesant konkurencijos, įvairiuose ekonomikos sektoriuose labai skiriasi ir laikui bėgant keičiasi.

**4 diagrama. „Nepaskelbtų kvietimų teikti pasiūlymus“ dalis pagal pasirinktus sektorius (2011–2021 m.)**



pasl. – paslaugos  
įr. – įranga

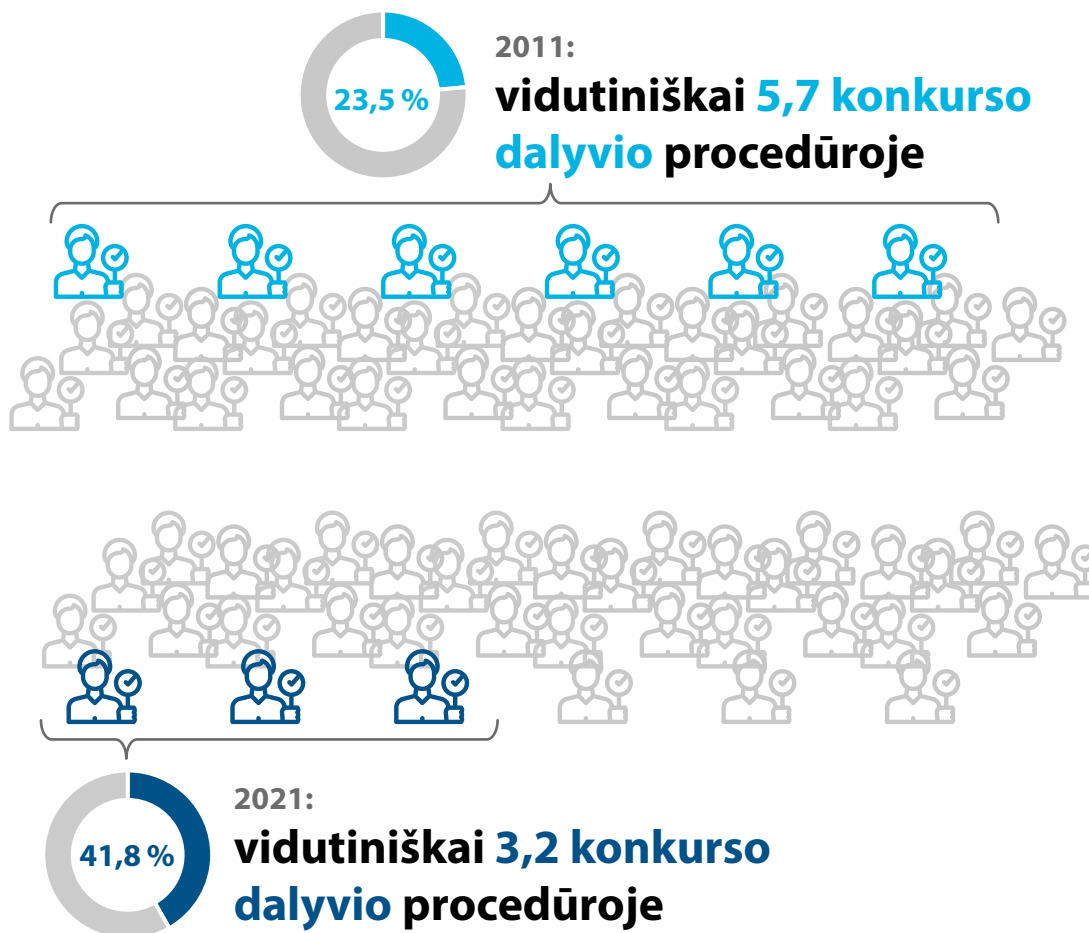
Šaltinis: Audito Rūmų suvestinės kortelė „Konkursų praktika“ (angl. *Tendering Practices*).

### Per pastaruosius 10 metų konkursų, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas, dalis beveik padvigubėjo

**35** Konkursas, kuriame pateiktas vienintelis pasiūlymas, reiškia, kad tik viena bendrovė pareiškia susidomėjimą ir pateikia pasiūlymą dėl konkretaus viešojo pirkimo. Tokiais atvejais, kai nėra konkurso, perkančioji organizacija arba priima vienintelį gautą pasiūlymą, arba procedūrą nutraukia.

**36** 2011–2021 m. laikotarpiu konkursų, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas, lygis visoje ES bendrojoje rinkoje gerokai padidėjo – nuo 23,5 % (2011 m.) iki 41,8 % (2021 m.) visų procedūrų. Tuo tarpu pasiūlymą pateikusių dalyvių skaičius per vieną procedūrą sumažėjo beveik perpus – nuo vidutiniškai 5,7 iki 3,2 (žr. **5 diagramą**).

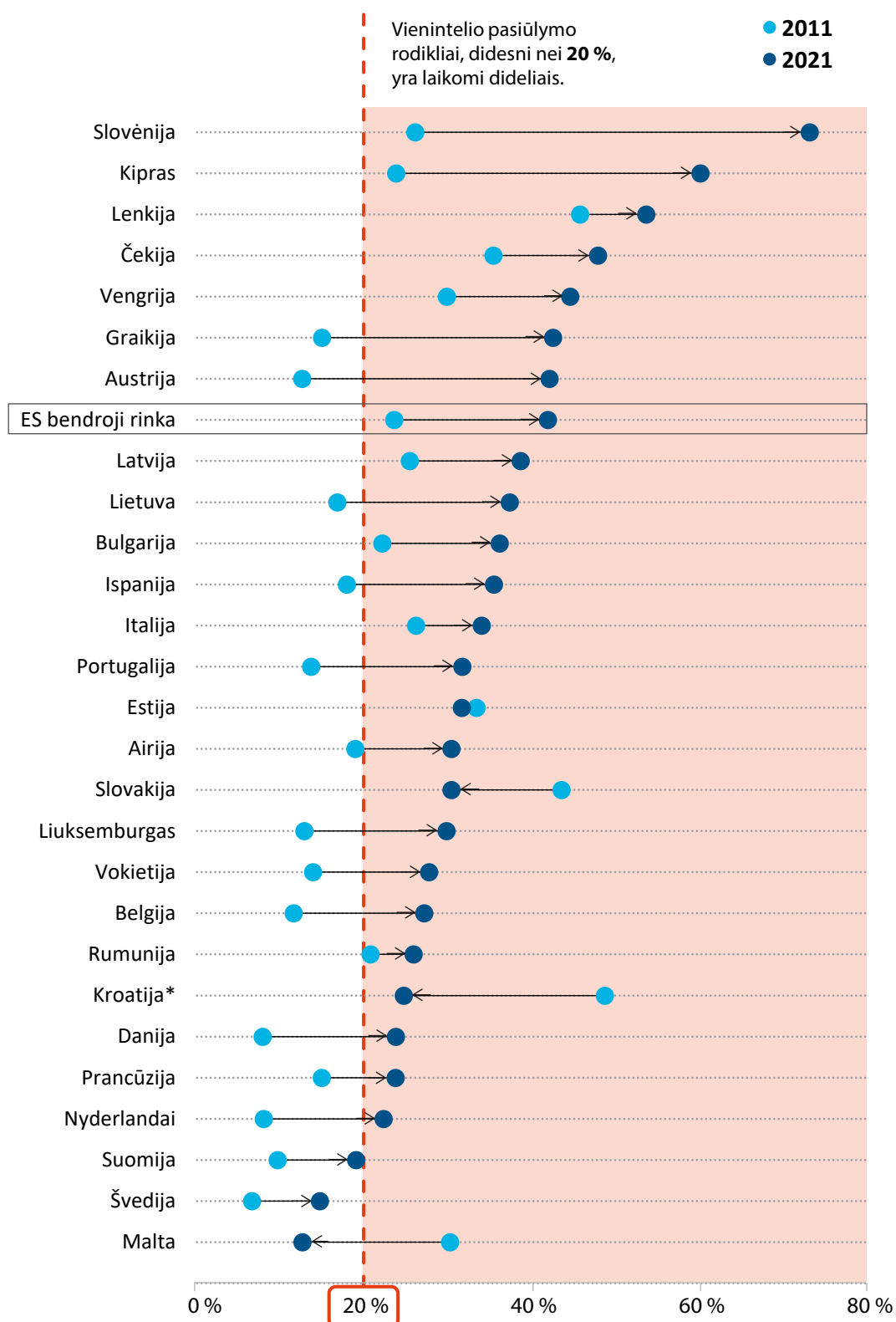
5 diagrama. Konkursų, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas, lygis ir vidutinis pasiūlymą pateikusių dalyvių skaičius per vieną procedūrą (2011 ir 2021 m.)



Šaltinis: Audito Rūmų suvestinės kortelė „Konkurencijos rodikliai“ (angl. *Competition Indicators*).

**37** Taip pat pastebėjome reikšmingų skirtumų tarp valstybių narių: konkursų, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas, skaičius labiausiai padidėjo Austrijoje, Danijoje, Graikijoje, Nyderlanduose ir Slovėnijoje. Vienintelės valstybės narės, kuriose konkursų, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas, skaičius sumažėjo, buvo Kroatija, jai įstojus į ES ir prisijungus prie bendrosios rinkos, Malta ir Slovakija. Iš duomenų taip pat matyti, kad bendras konkursų, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas, lygis labai skiriasi. 2021 m. pabaigoje tik trijose valstybėse narėse (Suomijoje, Maltoje ir Švedijoje) konkursų, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas, dalis nesiekė 20 % visų procedūrų, o Kipre, Lenkijoje ir Slovėnijoje ši dalis viršijo 50 %. Rezultatų suvestinėje 20 % rodiklis yra pažymėtas grėsmės riba (žr. [6 diagramą](#)).

6 diagrama. Konkursų, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas, dalis pagal valstybes nares (2011 ir 2021 m.)



\* Kroatijos duomenys nuo jos įstojimo 2013 m.

Šaltinis: Audito Rūmų suvestinės kortelė „Konkurencijos rodikliai“ (angl. *Competition indicators*).

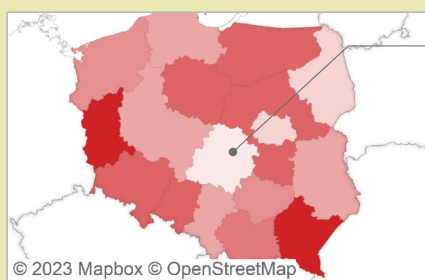
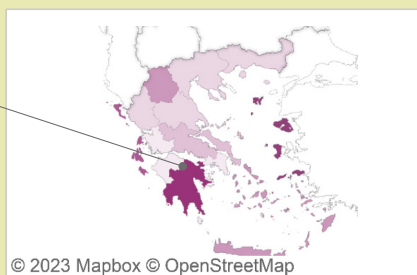
**38** Tikrindami konkursų, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas, lygi, taip pat nustatėme reikšmingų regionų ir ekonomikos sektorių skirtumų. **1 langelyje** pateikiamas tokių regioninių skirtumų pavyzdys.

## 1 langelis

### Regioniniai konkurencijos lygio skirtumai: keturių valstybių narių pavyzdžiai 2011–2021 m. laikotarpiu

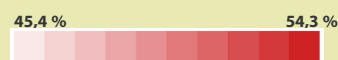
#### GRAIKIJA

**Peloponeso regionui** tenka didžiausias vienintelio pasiūlymo rodiklis tiek Graikijoje, tiek ES (66,5 % visų pasiūlymų).



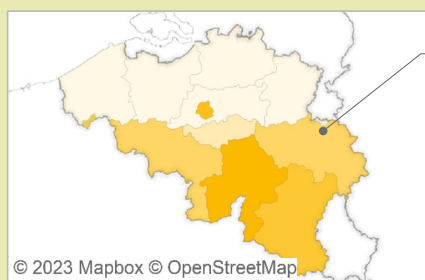
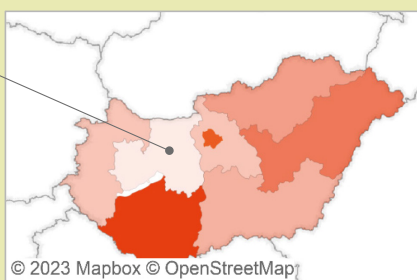
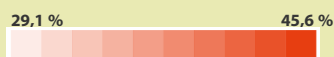
#### LENKIJA

**Lodzės regione** vienintelio pasiūlymo rodiklis yra kur kas mažesnis nei kitose šalies vietose.



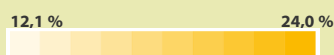
#### VENGIJA

**Vidurio Uždunojės regione** nustatytas 29,1 % vienintelio pasiūlymo rodiklis, o pietiniame Uždunojės regione – 45,6 %.



#### BELGIJA

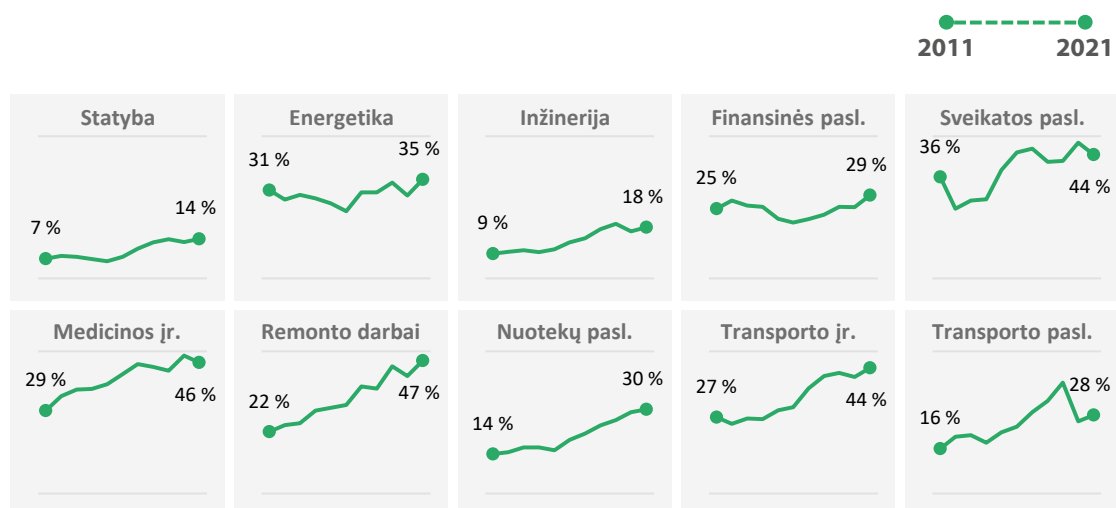
**Valonijos ir Sostinės Briuselio provincijose** vienintelio pasiūlymo rodiklis yra maždaug dvigubai didesnis nei Flandrijoje.



Šaltinis: Audito Rūmų suvestinės kortelė „Šalies konkurencija“ (angl. *Country competition*).  
 Žemėlapių fonas: © [Mapbox](#) ir © [OpenStreetMap](#), licencijuoti pagal [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0](#) licenciją (CC BY-SA).

**39** Taip pat atlikome konkrečių ekonomikos sektorių analizę: statybos, energetikos, inžinerijos, finansinių paslaugų, sveikatos priežiūros paslaugų, medicinos įrangos, remonto, nuotekų šalinimo ir valymo paslaugų, transporto įrangos ir transporto paslaugų. Nors nustatėme, kad konkursų, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas, gerokai padaugėjo visuose ekonomikos sektoriuose, geresnius už kitų sektorių rezultatus parodė statybos sektorius: šiame sektoriuje bendras konkursų, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas, lygis buvo žemesnis, o jų skaičiaus didėjimas ilgainiui sulėtėjo. Palyginimui, perkant sveikatos priežiūros paslaugas, transporto paslaugas ir įrangą dažniau vyksta konkursai, kuriuose pateikiamas vienas pasiūlymas, ir ši tendencija didėja (žr. **7 diagramą**).

**7 diagrama. Konkursų, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas, dalis pagal pasirinktus sektorius (2011–2021 m.)**



pasl. – paslaugos  
įr. – įranga

Šaltinis: Audito Rūmų suvestinės kortelė „Konkurencijos rodikliai“ (angl. *Competition indicators*).

**40** Apskritai, išanalizavę duomenis apie konkursus, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas, matome, kad konkurencijos lygis viešųjų pirkimų srityje bendrojoje rinkoje nuo 2011 m. sumažėjo. Be to, daugumoje valstybių narių tiesiogiai skirtų sutarčių lygis tebėra aukštas. Tai rodo, kad 2014 m. direktyvų įsigaliojimas neturėjo akivaizdaus poveikio konkursų, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas, ir tiesiogiai skirtų sutarčių lygiui.

## Tiesioginiai tarpvalstybiniai viešieji pirkimais skirta apie 5 % visų sutarčių

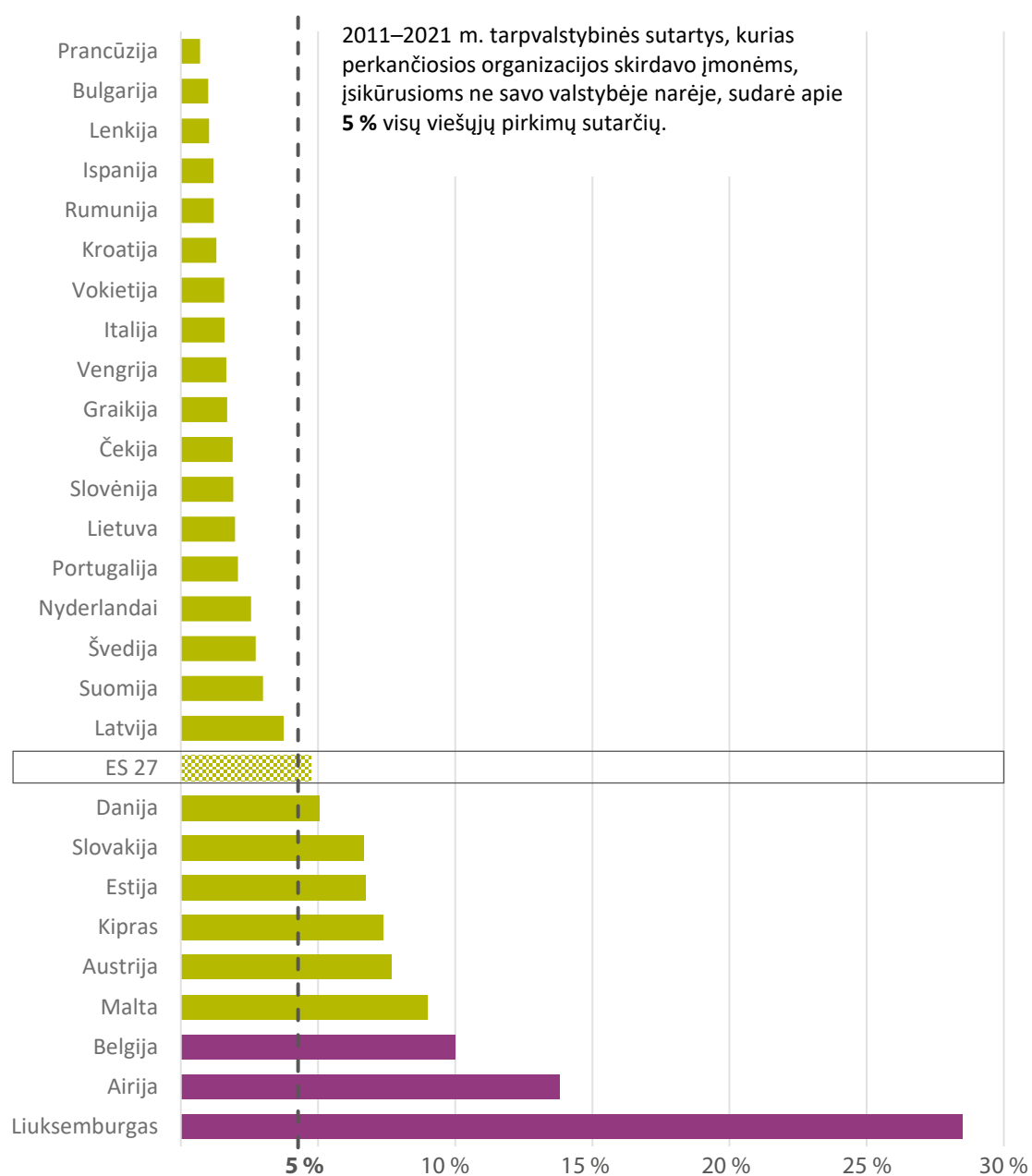
**41** Vienas nuolatinių susirūpinimą keliančių klausimų buvo nedidelis tiesioginių tarpvalstybinių viešųjų pirkimų mastas, kuris neturėjo didelio poveikio ekonominei integracijai. Iki bendrosios rinkos sukūrimo 1992 m. pabaigoje tiesioginės tarpvalstybinės sutartys, kurias perkančiosios organizacijos skirdavo įmonėms, įsikūrusioms ne savo valstybėje narėje, sudarė apie 2 %<sup>10</sup> visų viešųjų pirkimų sutarčių. Ši dalis išliko stabili ir 2011–2021 m. – ji vidutiniškai sudarė apie 5 % viešųjų sutarčių.

**42** Iš duomenų vėl matyti didelių skirtumų tarp šalių. 2011–2021 m. laikotarpiu daugumos valstybių narių, įskaitant visas didesniąsias, perkančiosios organizacijos užsienyje esančioms įmonėms skyrė mažiau nei 5 % darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių. Tuo pačiu 2011–2021 m. laikotarpiu tik trijose šalyse daugiau kaip 10 % visų viešųjų pirkimų buvo skirta užsienio bendrovėms: Liuksemburge – beveik 30 %, Airijoje – 15 % ir Belgijoje – apie 10 % (žr. [8 diagramą](#)).

---

<sup>10</sup> Europos Parlamento [informacijos apie viešųjų pirkimų sutartis suvestinės](#).

### 8 diagrama. Vidutiniai tiesioginiai tarpvalstybiniai mainai ES valstybėse narėse (2011–2021 m.)



Šaltinis: Audito Rūmai.



**43** Tarpvalstybiniai mainai taip pat gali būti vykdomi netiesiogiai per partnerių iš skirtingų valstybių narių konsorciumus arba per užsienio bendrovių vietos patronuojamąsias įmones. Pavyzdžiui, didelės ES bendrovės<sup>11</sup> finansų, energetikos ir statybos sektoriuose turi patronuojamųjų įmonių daugumoje ar net visose valstybėse narėse.

**44** Komisijos tyrime<sup>12</sup> dėl tarpvalstybinės skverbties 2016–2019 m. laikotarpiu nustatyta, kad netiesioginės tarpvalstybinės sutartys sudarė apie 20 % visų procedūrų, susijusių su sutartimis, kurių vertė mažesnė nei 200 milijonų eurų, o tiesioginės tarpvalstybinės sutartys sudarė apie 2,4 %. Kalbant apie sutartis, kurių vertė viršija 200 milijonų eurų<sup>13</sup>, netiesioginės tarpvalstybinės sutartys sudarė apie 28 % visų procedūrų, o tiesioginės tarpvalstybinės sutartys – 6 %. Tačiau, kadangi TED sistemoje neleidžiama identifikuoti duomenų apie netiesiogines tarpvalstybines sutartis (daugiausia dėl to, kad ekonominės veiklos vykdytojams nepriskirtas unikalus identifikatorius), negalime atlikti analizės, kad patvirtintume šiuos skaičius.

### **Darbų, prekių ir paslaugų, įsigytų pagal viešųjų pirkimų sutartis, kainos nėra stebimos**

**45** Bet koks konkurencijos sumažėjimas visada susijęs su kainų padidėjimo rizika. Tačiau iki 2020 m. infliacija bendrojoje rinkoje išliko stabili – mažesnė nei 2 % – ir padidėjo tik neseniai<sup>14</sup>.

**46** Tačiau konkrečių duomenų apie viešųjų darbų, prekių ir paslaugų kainas nėra. Nei Eurostatas, nei GROW GD viešųjų pirkimų kainų ES ir jos valstybėse narėse nekontroliuoja. Neturint tokios informacijos, negalima įvertinti, koks yra konkurencijos lygio pokyčių poveikis kainoms ir kokia yra konkurencijos stokos kaina.

---

<sup>11</sup> Statista: *Market capitalization of leading companies on Euronext stock exchange*, 2023 m. vasario mėn. duomenys (statista.com).

<sup>12</sup> Komisijos tyrimas dėl tarpvalstybinės skverbties į ES viešųjų pirkimų rinką vertinimo.

<sup>13</sup> Ten pat.

<sup>14</sup> Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD tinklalapis apie infliaciją.

## **Pagrindiniai 2014 m. direktyvų reformos tikslai – supaprastinimas, MVĮ galimybės ir strateginiai viešieji pirkimai – dar nepasiekti**

**47** 2014 m. reforma buvo siekiama padaryti daug pokyčių, susijusių su perkančiųjų organizacijų vykdomais viešaisiais pirkimais. Siekdami nustatyti, ar iki mūsų audito pradžios tikslai buvo pasiekti, nagrinėjome tris konkrečius aspektus: viešųjų pirkimų procedūrų supaprastinimą, palankesnes galimybes pirkimuose dalyvauti mažosioms ir vidutinėms įmonėms (MVĮ) ir strateginių viešųjų pirkimų naudojimą. Šiuo tikslu išnagrinėjome savo 2011–2021 m. viešųjų pirkimų duomenų rinkinį ir surinkome įrodymų surengdami apklausą ir interviu.

### **Viešųjų pirkimų administravimas netapo paprastesnis**

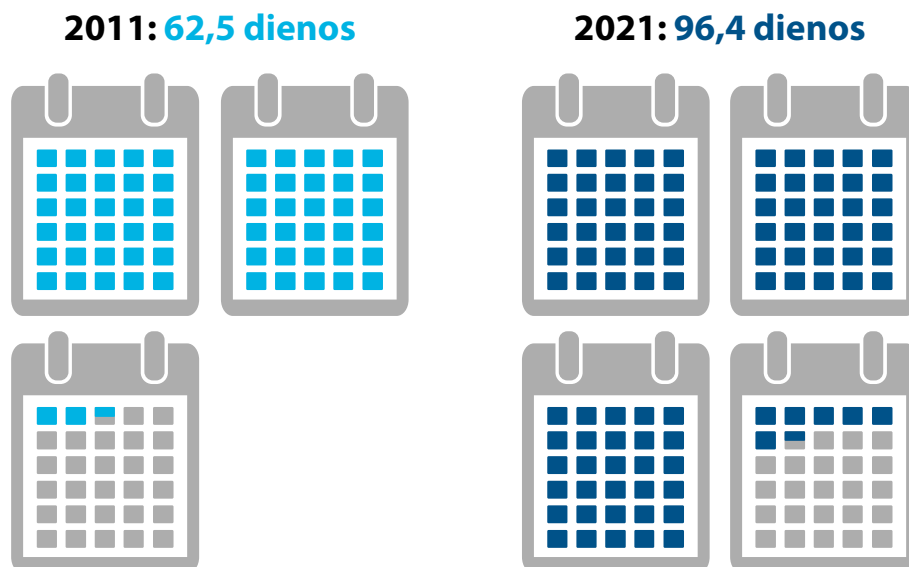
#### **Nuo 2011 m. administracinių procedūrų trukmė pailgėjo perpus**

**48** Apskritai tiek konkurso dalyviai, tiek perkančiosios organizacijos mano, kad viešųjų pirkimų procedūrų administracinė našta yra didelė. Daugiau kaip pusė apklausoje dalyvavusiųjų taip pat nurodė, kad ilgai trunkančios administracinės procedūros yra pagrindinė atgrasomoji priemonė bendrovėms dalyvauti viešuosiuose pirkimuose.

**49** Mūsų interviu dalyviai nurodė, kad procedūros yra pernelyg sudėtingos ir ne tokios lanksčios kaip privačiajame sektoriuje ir kad jos nebuvo supaprastintos tokiu mastu, kad viešosios sutartys būtų patrauklesnės bendrovėms.

**50** Išanalizavus duomenis matyti, kad dabartinės sutarčių skyrimo procedūros trunka gerokai ilgiau nei prieš 10 metų. Visų pirma bendras sprendimų priėmimo laikotarpis iki sutarties skyrimo, neįskaitant apeliacinių skundų dėl sutarčių skyrimo procedūrų, pailgėjo nuo 62,5 dienos 2011 m. iki 96,4 dienos 2021 m. Įsigaliojus 2014 m. direktyvoms ši trukmė nesutrumpėjo (žr. [9 diagramą](#)).

## 9 diagrama. Sprendimų priėmimo laikotarpis iki sutarties skyrimo (2011 ir 2021 m.)



Šaltinis: Audito Rūmų suvestinės kortelė „Konkursų praktika“ (angl. *Tendering practices*).

### Europos bendrojo viešųjų pirkimų dokumento ir e. formų poveikis vis dar neapčiuopiamas

**51** 2014 m. direktyvomis išplėsta savideklaracijų taikymo sritis, todėl konkurso dalyviai ir perkančiosios organizacijos gali patvirtinti, kad įvykdytos tam tikros sąlygos, sumažinama jų administracinė našta ir paspartinamos sutarčių skyrimo procedūros.

**52** Pagal Direktyvą 2014/24/ES sukurtame Europos bendrajame viešųjų pirkimų dokumente (EBVPD) nustatyta savideklaracijų administravimo sistema, taikoma vertinant atmetimo ir atrankos kriterijus (žr. [2 langelį](#)).

#### 2 langelis

##### Europos bendrasis viešųjų pirkimų dokumentas

Europos bendrajame viešųjų pirkimų dokumente perkančiosios organizacijos privalo nustatyti bendrovių atrankos kriterijus (pavyzdžiui, gebėjimas vykdyti veiklą, finansinė būklė, visiškai sumokėti mokesčiai, apkaltinamųjų nuosprendžių nebuvimas ir t. t.) ir išvardyti atmetimo kriterijus, taikomus jų viešųjų pirkimų procedūroms, ir internetu jais pasidalyti su potencialiais konkurso dalyviais.

Potencialūs konkurso dalyviai EBVPD gali patvirtinti, kad jie atitinka kriterijus, tačiau jiems nereikia pateikti patvirtinamųjų dokumentų. Jų reikalaujama tik iš konkurso laimėtojų.

**53** 2017 m. gegužės mėn. paskelbtoje ataskaitoje dėl EBVPD<sup>15</sup> teigiama, kad nors šis dokumentas turėjo tam tikrą teigiamą poveikį, daugelyje valstybių narių jo taikymas ir naudojimas vis dar riboti. Mūsų atliekamo audito metu ataskaita dėl EBVPD naudojimo po 2017 m. nebuvo parengta ir nebuvo atnaujintų statistinių duomenų apie dabartinį EBVPD naudojimą.

**54** Iš pradžių Komisija teikė EBVPD paslaugą, kad padėtų šalims naudotis EBVPD. Ši paslauga baigėsi 2019 m. gegužės mėn., kai visos valstybės narės sukūrė savo paslaugas.

**55** Kitos supaprastinimo priemonės – sutarčių skelbimo procedūrų skaitmeninimas ir viešųjų pirkimų formų standartizavimas elektroninėmis priemonėmis. 2014 m. reformoje numatyta, kad Komisija priims įgyvendinimo aktus, kuriais nustatomos standartinės formos. Pirmasis toks įgyvendinimo reglamentas buvo priimtas 2015 m., o 2019 m. Komisija priėmė e. formų įgyvendinimo reglamentą<sup>16</sup>, kuriame išsamiai išdėstė praktinį skaidrumo ir skelbimo reikalavimų įgyvendinimą. Tai yra viena iš pagrindinių skaitmeninimo iniciatyvų, reikalaujančių naudoti elektronines formas ir bendrus standartus bei terminiją, kad būtų pagerinta TED sistemoje užkoduojamų duomenų kokybė ir kad potencialūs tiekėjai turėtų daugiau galimybių dalyvauti viešuosiuose pirkimuose.

**56** Tačiau tuo metu, kai buvo atliekamas auditas, e. formos vis dar buvo diegiamos, nes ši veikla pradėta tik 2022 m. lapkričio mėn. ir buvo neprivaloma iki 2023 m. spalio mėn. Tuo tarpu TED portale priimami ir rodomi tiek dabartiniai TED skelbimai, tiek nauji e. formų skelbimai. Iš 432 520 skelbimų, įkeltų per pirmuosius šešis mėnesius po to, kai buvo priimtas reglamentas dėl e. formų, tik 374 buvo e. formos skelbimai. Taip gali būti iš dalies dėl to, kad reglamentas buvo iš dalies pakeistas 2022 m. gruodžio mėn., t. y. praėjus mėnesiui nuo jo įsigaliojimo, ir naudotojai, užuot naudojęsi versija, kuri tuo metu buvo prieinama, galėjo nuspręsti palaukti, kol bus padaryta kokių nors kitų pakeitimų.

---

<sup>15</sup> Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl Europos bendrojo viešųjų pirkimų dokumento (EBVPD) praktinio taikymo peržiūros.

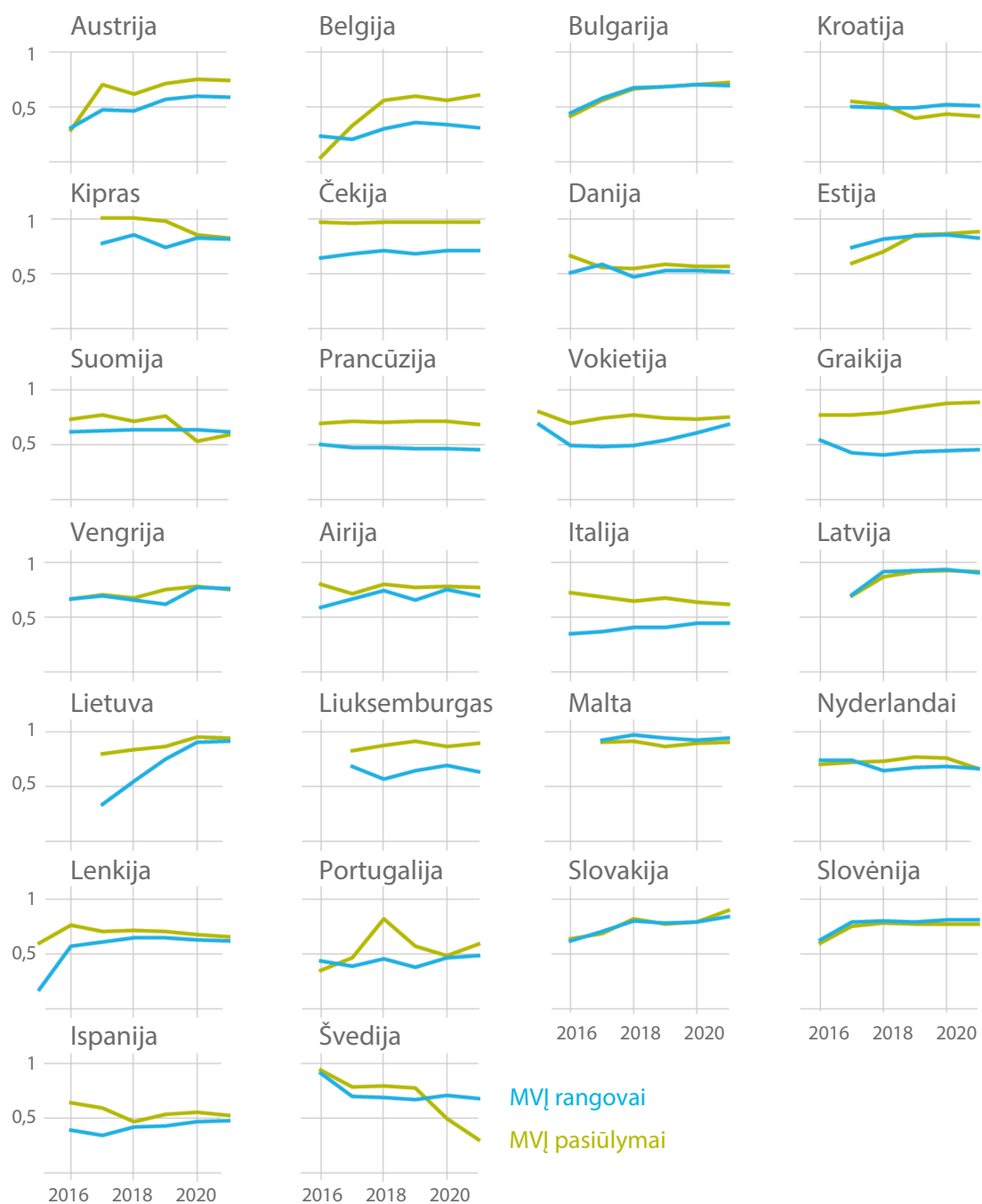
<sup>16</sup> Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) 2019/1780, kuriuo nustatomos viešųjų pirkimų skelbimo standartinės formos ir panaikinamas įgyvendinimo reglamentas (ES) 2015/1986 (e. formos).

## MVĮ skirtų sutarčių dalis apskritai nepadidėjo

**57** Didelis MVĮ dalyvavimas viešuosiuose pirkimuose buvo dar vienas svarbus 2014 m. direktyvų reformos tikslas: į jas įtrauktos tikslinės nuostatos, pagal kurias leidžiama sutartis suskaidyti į dalis. Suskaidžius sutartį į dalis MVĮ gali būti paskatintos dalyvauti viešuosiuose pirkimuose ir, išplečiant potencialių tiekėjų bazę, taip pat gali padidėti konkurencija.

**58** Atlikdami duomenų analizę naudojome du MVĮ dalyvavimo viešuosiuose pirkimuose vertinimo rodiklius: MVĮ rangovai ir MVĮ pasiūlymai. Visų valstybių narių duomenys prieinami tik nuo 2016 m. Apskritai iš duomenų nematyti bendro MVĮ dalyvavimo padidėjimo (MVĮ rangovų ir MVĮ pasiūlymų), tačiau padėtis įvairiose valstybėse narėse skiriasi. Pavyzdžiui, Austrijoje ir Lietuvoje dalyvaujančių MVĮ skaičius padidėjo, Švedijoje ir Suomijoje sumažėjo, o daugumoje valstybių narių šis skaičius iš esmės nepakito (žr. [10 diagramą](#)).

### 10 diagrama. MVĮ dalyvavimas: rangovų ir pasiūlymų dalis (2016–2021 m.)



*Pastabos:* Rumunijos atveju nebuvo pakankamai duomenų.

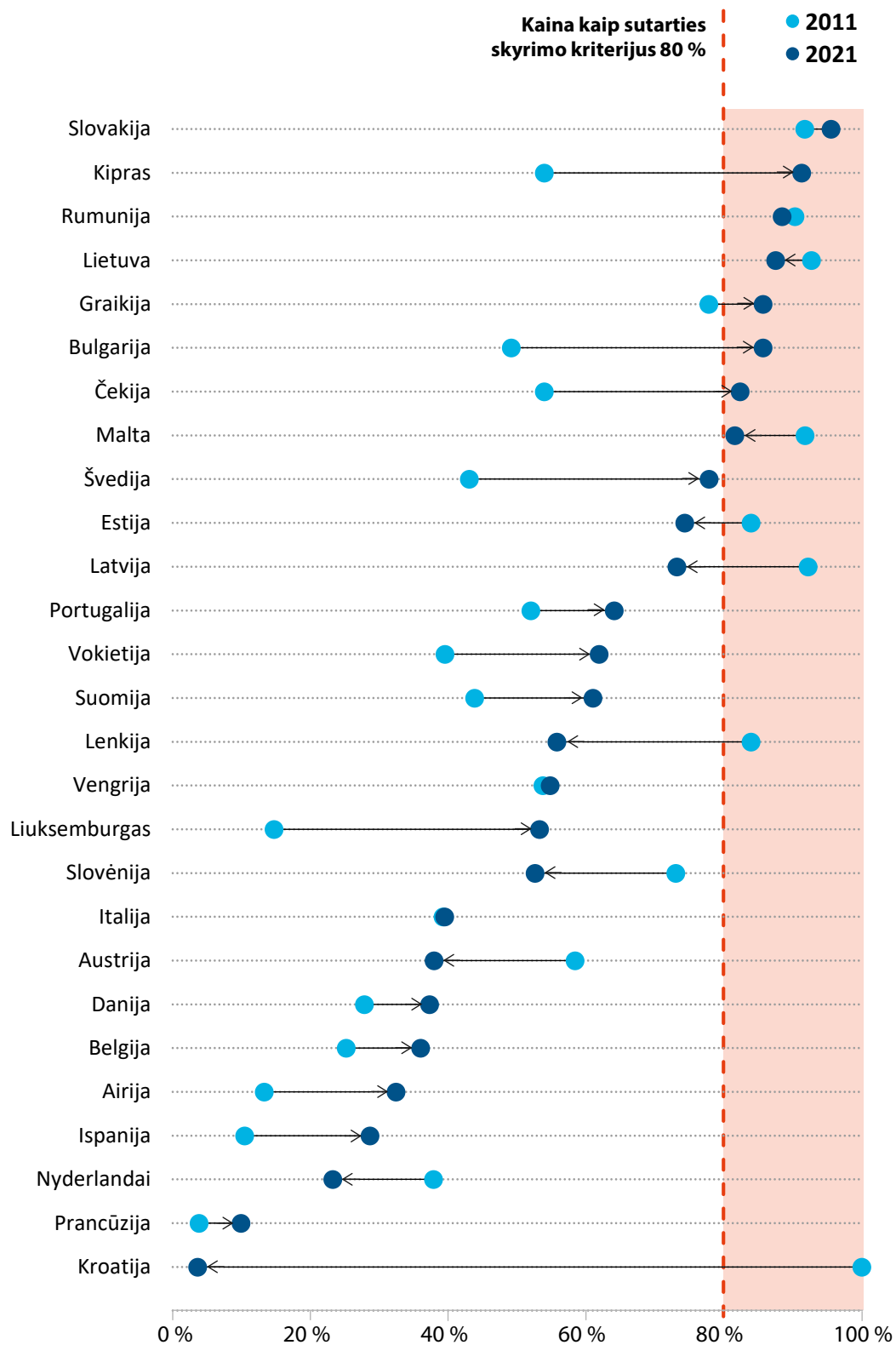
*Šaltinis:* Audito Rūmų suvestinės kortelė „Rezultatų suvestinė“ (angl. *Scoreboard indicators*).

## Daugumoje valstybių narių perkančiosios organizacijos strateginius viešuosius pirkimus vykdo labai ribotai

**59** Kitas svarbus 2014 m. direktyvų reformos tikslas buvo skatinti daugiau dėmesio rengiant darbų, prekių ir paslaugų viešuosius pirkimus skirti aplinkos, socialiniams ir inovaciniams aspektams. Tokie pirkimai paprastai vadinami strateginiais viešaisiais pirkimais. Praktiškai tai reiškia, kad perkančiosios organizacijos gali neapsiriboti vien tik mažiausios kainos kriterijumi ir turėtų siekti ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo. Šiuo tikslu perkančiosios organizacijos turi nurodyti atrankos kriterijus ir techninius reikalavimus, pagal kuriuos numatytas rezultatas bus pasiektas dirbtinai neribojant konkurencijos.

**60** Tačiau iš mūsų duomenų analizės matyti, kad visose valstybėse narėse pagal mažiausios kainos pasiūlymą skirtų sutarčių dalis vis dar sudaro didžiąją daugumą visų sutarčių. 2021 m. aštuoniose valstybėse narėse sutarties skyrimo pagal mažiausios kainos pasiūlymą lygis netgi viršijo 80 %, o tai rezultatų suvestinėje pažymėta kaip grėsmė (žr. **11 diagramą**). Rezultatų suvestinėje kitų konkrečių strateginių viešųjų pirkimų vertinimo rodiklių nėra (žr. **76** dalį).

11 diagrama. Sutarčių, skirtų pagal mažiausios kainos pasiūlymą, dalis (2011 ir 2021 m.)



Šaltinis: Audito Rūmų suvestinės kortelė „Konkursų praktika“ (angl. *Tendering practices*).



**61** Be to, daugumoje valstybių narių šio sutarties skyrimo kriterijaus, grindžiamo mažiausia kaina, atvejų nagrinėjamu laikotarpiu netgi padaugėjo, o tai rodo, kad strateginių viešųjų pirkimų skatinimas geriausiu atveju turėjo ribotą poveikį (žr. [11 diagramą](#)).

### Sąžiningumas ir skaidrumas tebėra iššūkis

**62** Kadangi viešieji pirkimai susiję su didelėmis viešųjų lėšų sumomis, kyla sukčiavimo ir korupcijos rizika. Todėl viešųjų pirkimų skaidrumas yra labai svarbus ne tik tam, kad būtų galima stebėti ir kontroliuoti procesus ir sprendimus, bet ir tam, kad būtų užtikrinta, kad sprendimus priimančias asmenys būtų patraukti atsakomybėn. Juo taip pat prisidedama prie viešųjų pirkimų atvirumo, taigi ir prie konkurencijos. Didelis paprastai mažų perkančiųjų organizacijų, daugiausia regionų ar vietos lygmeniu, skaičius yra didelis iššūkis siekiant užtikrinti sąžiningumą ir skaidrumą. Tai ypač pasakytina apie dažnus atvejus, kai nedidelės viešojo pirkimo sutartys sudaromos tiesiogiai.

**63** Rezultatų suvestinėje skaidrumas vertinamas pagal kiekvienos valstybės narės paskelbimo lygį, kuris atitinka TED paskelbtų viešųjų pirkimų sutarčių vertę, išreikštą nacionalinio bendrojo vidaus produkto procentine dalimi. Didesnis paskelbimo lygis reiškia, kad daugiau viešųjų pirkimų procedūrų buvo vykdoma konkurenciniu būdu, ir rodo didesnę skaidrumą.

**64** Tačiau iš duomenų matyti<sup>17</sup>, kad 2011–2021 m. daugiau nei pusės ES 27 valstybių narių paskelbimo lygis nuolat buvo nepatenkinamas – mažiau nei 5 %, t. y. grėsmės vertė rezultatų suvestinėje, o mūsų tendencijų analizė neparodė, kad laikui bėgant padėtis gerėtų. Apklausos rezultatai taip pat rodo nepakankamą informuotumą šiuo klausimu – daugiau nei 43 % respondentų šio rodiklio nestebėjo.

### Pusiausvyra tarp konkurencijos ir 2014 m. reformos tikslų nėra tvirta

**65** Į 2014 m. direktyvų reformą buvo įtraukti keli tikslai. Nors jie yra tarpusavyje susiję ir jais siekta prisidėti gerinant viešųjų pirkimų veiksmingumą apskritai, jais konkurencijos nėra aiškiai siekiama, o kartais ji gali net sumažėti. Pavyzdžiui, tam tikrų supaprastinimo priemonių, tokių kaip didesnė tiesiogiai skiriamų sutarčių tikimybė,

<sup>17</sup> Audito Rūmų suvestinės kortelė „Rezultatų suvestinė“ (angl. *Scoreboard indicators*).

trūkumas yra tas, kad nuo pat pradžių ribojamas potencialių konkurso dalyvių skaičius, taigi ir konkurencija.

**66** Kitas pavyzdys – sutarčių suskaidymas į mažesnes dalis – viena vertus, padidinama MVĮ dalyvavimo tikimybė, bet, kita vertus, gali sumažėti konkurencija rinkose, kuriose dominuoja didelės bendrovės.

## Komisijos vykdomos ES viešųjų pirkimų stebėsenos trūkumai

**67** Komisija yra atsakinga už veiksmingo ES bendrosios rinkos veikimo priežiūrą. Viešieji pirkimai yra vienas svarbiausių šios srities elementų. Todėl patikrinome Komisijos turimas priemones viešųjų pirkimų padėčiai stebėti:

- šalių stebėsenos ataskaitas: peržiūrėjome šešių į mūsų imtį įtrauktų valstybių narių šalių stebėsenos ataskaitas;
- portalą „Tenders Electronic Daily“ (TED): tikrinome perkančiųjų organizacijų portale TED užkoduotų duomenų išsamumą ir tikslumą;
- bendrosios rinkos viešųjų pirkimų rezultatų suvestinę: apžvelgėme rezultatų suvestinės struktūrą.

## Nacionalinėse ataskaitose trūksta informacijos apie konkurencinę padėtį valstybėse narėse ar ekonomikos sektoriuose

**68** Pagal 2014 m. direktyvas atitinkamos valstybių narių institucijos privalo stebėti, kaip taikomos viešųjų pirkimų taisyklės, šios stebėsenos rezultatai turi būti skelbiami kas trejus metus ir stebėsenos ataskaita siunčiama Komisijai. Tikslas – surinkti duomenis, kad būtų galima patikimiau vertinti ir valdyti viešųjų pirkimų politiką.

**69** Pirmąjį ataskaitų rinkinį Komisija gavo 2018–2021 m. (praėjus trejiems metams po to, kai valstybės narės direktyvas įtraukė į nacionalinę teisę)<sup>18</sup>. Vėliau jos buvo paskelbtos Komisijos interneto svetainėje, o informacija buvo panaudota rengiant Komisijos ataskaitą dėl nacionalinės viešųjų pirkimų politikos įgyvendinimo ir geriausios praktikos vidaus rinkoje; ši ataskaita paskelbta 2021 m. gegužės mėn.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> [GROW GD tinklalapis, skirtas šalių ataskaitoms ir informacijai apie ES šalis.](#)

<sup>19</sup> [Komisijos ataskaita „Nacionalinės viešųjų pirkimų politikos įgyvendinimas ir geriausia praktika vidaus rinkoje“.](#)

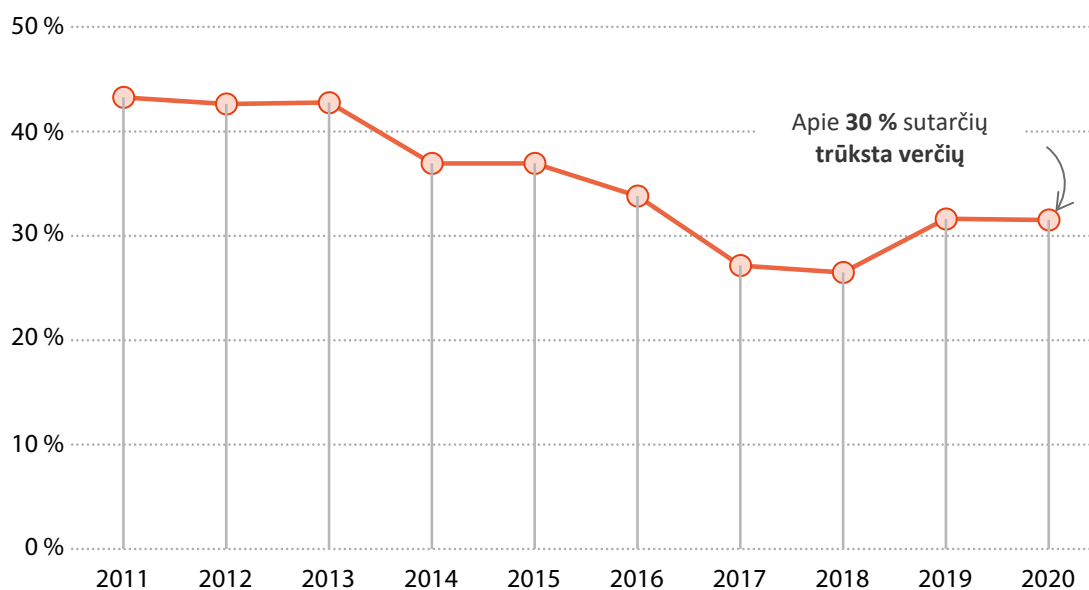
**70** Nustatėme, kad Komisijos ataskaitoje pateikiamas tik bendras viešųjų pirkimų padėties ES aprašymas ir nepateikiama jokios konkrečios ar išsamios informacijos nei apie konkurencinę padėtį valstybėse narėse ar ekonomikos sektoriuose, nei apie tai, koku mastu buvo pasiekti 2014 m. reformos strateginiai tikslai. Komisijos teigimu, tai galima paaiškinti tuo, kad atsakingų nacionalinių institucijų stebėsenos ataskaitose pateikta kiekybinė informacija buvo ribota. Taip pat nustatėme, kad valstybės narės šalių viešųjų pirkimų ataskaitose duomenis pateikė nevienodai.

## TED duomenys dar nėra pakankamai išsamūs ir tikslūs

### Trūkstamos vertės tebėra probleminis klausimas

**71** Mūsų analizė parodė, kad, nepaisant esminio pagerėjimo nuo 2011 m., duomenų išsamumas tebėra vienas iš pagrindinių TED probleminių klausimų. Šiuo metu trūksta maždaug 30 % sutarčių verčių – nuo 2017 m. šis skaičius iš esmės nepakito (žr. [12 diagramą](#)).

### 12 diagrama. TED duomenys: trūkstamų verčių raida



Šaltinis: Audito Rūmai.

**72** Dažniausiai trūkstamos vertės yra nacionalinis registracijos numeris (daugiau kaip 86 % procedūrų) ir numatoma skiriamos sutarties vertė (daugiau kaip 63 % procedūrų) (žr. **13 diagramą**). Pagal viešųjų pirkimų direktyvų ir įgyvendinimo reglamentų nuostatas perkančiosios organizacijos neprivalo pildyti nė vieno iš šių laukelių. Taip pat nustatėme, kad nerenkami kiti svarbūs duomenys, pavyzdžiui, apeliacinių procedūrų, kuriomis užginčijami sprendimai dėl sutarties skyrimo, skaičius, trukmė ir rezultatai. Šie duomenys yra svarbūs atliekant viešųjų pirkimų analizę.

### 13 diagrama. Pagrindiniai TED laukeliai, kuriuose 2011–2021 m. trūko verčių

	Nacionalinis registracijos numeris	Įvertinta sutarties skyrimo vertė	Procedūros pavadinimas	Skyrimo vertė	Konkurso laimėtojo adresas	Gautų pasiūlymų skaičius	Skelbimo vertė	Konkurso laimėtojo šalies kodas	Sutarties skyrimo data	Konkurso laimėtojo vardas ir pavardė / pavadinimas	Sutarčių skyrimo kriterijai
	86,3 %	63,6 %	34,6 %	32,8 %	32,3 %	24,9 %	23,7 %	23,2 %	19,0 %	16,8 %	9,7 %
10 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
20 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
30 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
40 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
50 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
60 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
70 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
80 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
90 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
100 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
	← Neprivalomi laukeliai		→ Privalomi laukeliai								

Šaltinis: Audito Rūmai.

### Ne visi TED duomenys yra tikslūs

**73** Už į TED įvestų viešųjų pirkimų duomenų tikslumą ir išsamumą yra atsakingos valstybių narių perkančiosios organizacijos. Vertindami visą 2011–2021 m. laikotarpį nustatėme, kad laikui bėgant duomenų tikslumas pagerėjo, visų pirma po to, kai TED buvo nustatytos patvirtinimo taisyklės, kurios taikomos apdorojant įvesties formas. Pavyzdžiui, vietoj laisvos formos teksto laukelių nustačius išskleidžiamuosius iš anksto nustatytų elementų sąrašus pagerėjo duomenų nuoseklumas (pavyzdžiui, nebeliko galimybės įvesti NUTS kodo, kuris neatitinka įvestos šalies pavadinimo), o pridėjus įspėjamuosius pranešimus išvengta neteisingo įvedimo. Kokybę būtų galima toliau gerinti tiek įdiegtomis kontrolės priemonėmis, tiek pagrindinių duomenų valdymu juos įvedant, šitaip irgi sumažinant naudotojams tenkančią administracinę našta.

**74** Vis dėlto mūsų analizė taip pat parodė, kad neįprastos vertės tebėra dažna problema. Nustatėme keletą atvejų, pavyzdžiui, perkant vaikų lopšelių žaislus ir bibliotekos knygas, kai nurodant sutarties vertę buvo klaidingai įvesta 9 999 999 999.99 euro suma. Taip pat nustatėme daug duomenų neatitikimų, susijusių su sutarčių pakeitimais, netikslų sutarčių klasifikavimą ir klaidų tam tikrose srityse (susijusių su, pavyzdžiui, sutarties skyrimo kriterijais ir vieta).

### **Nėra susitarimo dėl unikalios identifikatoriaus naudojimo visoje ES**

**75** Galiausiai pažymime, kad tiekėjams ir perkančiosioms organizacijoms nėra nustatyto bendro unikalios identifikatoriaus. Dėl to perkančiosioms organizacijoms kyla kliūčių, nes ribojamos jų galimybės analizuoti tiekėjo vykdomus pirkimus. Bendras unikalios identifikatoriaus taip pat būtų naudingas nustatant galutinį tikrąjį savininką ir palengvintų netiesioginių tarpvalstybinių viešųjų pirkimų analizę. Šiam trūkumui pašalinti Komisija parengė dvi iniciatyvas (žr. [3 langelį](#)). Pažymime, kad valstybės narės nėra susitarusios dėl galimo unikalios identifikatoriaus. Vienas iš galimų variantų galėtų būti eIDAS, pridėtinės vertės mokestis arba EORI kodas.

### **3 langelis**

#### **ES iniciatyvos sukurti unikalų identifikatorių tiekėjams ir perkančiosioms organizacijoms**

##### **Elektroninis tapatybės nustatymas ir elektroninių sandorių patikimumo užtikrinimo paslauga (eIDAS)**

eIDAS reglamentu siekta sukurti bendrą teisinę sistemą visoje Europoje, kad būtų lengviau naudotis elektroninės atpažinties ir elektroninių parašų, spaudų, laiko žymų ir registruoto pristatymo paslaugų patikimumo užtikrinimo paslaugomis.

eIDAS reglamentas buvo įgyvendintas 2016 m. siekiant pakeisti ankstesnius e. parašo ir e. tapatybės reglamentus. Jo tikslas – didinti pasitikėjimą elektroninėmis operacijomis ir jų patikimumą užtikrinant elektroninių dokumentų ir pranešimų autentiškumą, vientisumą, konfidencialumą ir atsakomybės už juos prisiėmimą.

##### **Ekonominės veiklos vykdytojo registracijos ir identifikavimo kodas (EORI kodas)**

EORI kodas yra įmonių, kurios importuoja arba eksportuoja prekes į ES ir iš jos, ES registracijos ir identifikavimo kodas. Bet kuri ES įsisteigusi įmonė ar individualios veiklos vykdytojas turi gauti EORI kodą iš savo nacionalinės muitinės.

## Informacija apie viešųjų pirkimų padėtį Komisijos rezultatų suvestinėje nėra išsami ir patikima

### Rezultatų suvestinės turinys yra ribotas

**76** Apžvelgę Komisijos bendrosios rinkos rezultatų suvestinę nustatėme keletą trūkumų. Visų pirma keliose srityse trūksta konkrečių rodiklių.

- **Regioniniai ir sektorių skirtumai:** viešųjų pirkimų praktika skiriasi ne tik tarp valstybių narių, bet ir pačiose valstybėse narėse. Todėl svarbu atsižvelgti į regioninius ar konkrečioms sektoriams būdingus veiksnius, o dabartinėje rezultatų suvestinėje to nėra. Tokį patikslinimą būtų galima pateikti dar ir dėl to, kad TED duomenų bazėje jau renkami ir registruojami regioniniai identifikatoriai (NUTS kodai) ir sektorių identifikatoriai (bendrojo viešųjų pirkimų žodyno kodai).
- **Tarpvalstybiniai viešieji pirkimai:** nors tiesioginius tarpvalstybinius mainus galima įvertinti, to dar neįmanoma padaryti netiesioginių tarpvalstybinių mainų atveju. Tačiau, kadangi TED nėra užregistruoto ekonominės veiklos vykdytojų unikalus identifikatorius, tokių sandorių negalima identifikuoti. Dėl to, kad nėra unikalus identifikatorius, taip pat negalima nustatyti galutinės tikrosios nuosavybės, o tai būtų vienas pagrindinių skaidrumo didinimo aspektų kovojant su sukčiavimu ir korupcija.
- **Strateginiai viešieji pirkimai:** nė viename iš 12 šiuo metu į rezultatų suvestinę įtrauktų rodiklių nėra stebėsenos informacijos apie visuomeninius, aplinkosauginius ar inovacinius viešųjų pirkimų aspektus.
- **Viešieji pirkimai, dėl kurių pateiktas vienintelis pasiūlymas:** būtų galima pasinaudoti papildomais rodikliais, suteikiančiais papildomų įžvalgų apie konkurencijos lygį, bet jais nesinaudojama. Būtų naudinga turėti informacijos apie vidutinį konkurso dalyvių skaičių vienoje pirkimo dalyje ir vidutinį pirkimo dalių skaičių. Šitaip būtų galima sužinoti apie susidomėjimą atskiromis sutarties dalimis ir apie siūlomų sutarčių dydį, apimtį ir sudėtingumą.
- **Informacija apie ES finansuojamas viešųjų pirkimų procedūras:** šiuo metu rezultatų suvestinėje nėra konkrečių rodiklių, susijusių su ES finansuojamomis viešųjų pirkimų procedūromis. Rodikliai, kuriais vertinamas šių konkrečių procedūrų veiksmingumas ir efektyvumas, galėtų apimti viešiesiems pirkimams skirtų ES lėšų procentinę dalį, sutarčių skyrimo laiką ir konkurso dalyvių atsaką į ES kvietimus teikti pasiūlymus. Įtraukus tokius rodiklius į rezultatų suvestinę būtų galima palyginti nacionalinių ir ES procedūrų veiksmingumą ir prisidėti prie informacija pagrįsto valdymo.

- o **Informacija apie skundų dėl perkančiųjų organizacijų sprendimų dėl sutarties skyrimo pateikimo procedūras:** šiuo metu rezultatų suvestinėje nepateikiama jokios informacijos apie konkurso nelaimėjusių dalyvių pradėtas apeliacinių skundų procedūras, kuriomis ginčijami sprendimai dėl viešųjų pirkimų procedūrų, kuriose jie dalyvavo, pavyzdžiui, jų skaičius, trukmė ir rezultatai.

**77** Be to, naujausioje rezultatų suvestinės versijoje, kuri buvo atnaujinta mūsų audito metu (2023 m. vasario mėn.), pateikiami tik ankstesnių ketverių metų duomenys, nors yra prieinami ir į rezultatų suvestinę galėtų būti įtraukti ilgesnio laikotarpio duomenys. Tai riboja galimybę nustatyti tendencijas.

#### **Metodiniai pakeitimai ne visada skaidriai atskleidžiami**

**78** Audito metu taip pat nustatyta, kad Komisija nepateikia informacijos apie tam tikrus metodinius aspektus, kuriais grindžiami rezultatų suvestinėje pateikti duomenys. Pavyzdžiui, nei rodiklių apskaičiavimo metodai, nei klasifikavimo ribų pagrindimas nėra skaidriai atskleidžiami. Šiuo atžvilgiu rezultatų suvestinė turi būti skaidresnė.

**79** Rezultatų suvestinės turinys buvo kelis kartus pakeistas. 2014 m. Komisija pradėjo naudoti šešis rodiklius, 2015 m. jų padaugėjo iki devynių, o nuo 2017 m. yra 12 rodiklių. Naujausioje 2023 m. paskelbtoje versijoje yra naujas skirsnis „Veiksmingumo rodikliai“. Tačiau šiais naujais rodikliais vertinami ne pats viešųjų pirkimų veiksmingumas, o veikiau skaidrumo aspektai.

**80** Kitas pavyzdys – sudėtinis rodiklis, kuris iki 2023 m. vasario mėn. buvo naudojamas vertinant valstybių narių padėtį viešųjų pirkimų srityje (žr. *I priedą*). Šis rodiklis buvo apskaičiuotas remiantis 12 kitų rodiklių, iš kurių trys rodikliai – „konkursai, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas“, „nepaskelbti kvietimai teikti pasiūlymus“ ir skelbimo rodiklis – turėjo trigubą svorinį daugiklį, o kiti, kaip antai MVĮ dalyvavimas – tik trečdalį svorinio daugiklio. Svoriniai daugikliai buvo nustatyti savavališkai, o interneto svetainėje nebuvo paaiškintas nei loginis pagrindas, nei priežastis, dėl kurios jį nustota naudoti.

#### **Trūksta pažangių ataskaitų teikimo funkcijų**

**81** Dar vienas rezultatų suvestinės trūkumas yra tas, kad trūksta pažangių ataskaitų teikimo funkcijų. Kitaip nei interneto svetainėje [opentender.eu](http://opentender.eu), naudotojo sąsajoje nepateikiamos interaktyvios diagramos, nėra galimybės eksportuoti duomenų ar nustatyti filtrų. Tokios funkcijos turi būti įtrauktos į būsimą viešųjų pirkimų duomenų erdvę (VPDE). Tai bus vienas bendras viešųjų pirkimų duomenų portalas, kurį Komisija

ketina įdiegti nuo 2024 m. ir kuris papildys TED ir rezultatų suvestinę (žr. [4 langelį](#)). Tačiau perkančiosioms organizacijoms VPDE naudoti nebus privaloma.

#### 4 langelis

##### Viešųjų pirkimų duomenų erdvė (VPDE)

2023 m. kovo 16 d. Komisija pranešė, kad pradės veikti viešųjų pirkimų duomenų erdvė (VPDE)<sup>20</sup>. Šia nauja IT infrastruktūra siekiama sujungti Europos duomenų bazes, įskaitant TED viešųjų pirkimų duomenų bazę, su nacionaliniais viešųjų pirkimų duomenų rinkiniais. Nuo 2023 m. Komisija palaipsniui diegs VPDE ir tikisi, kad ji pradės visapusiškai veikti ne vėliau kaip 2025 m.

## Riboti Komisijos ir valstybių narių veiksmai konkurencijos viešųjų pirkimų srityje kliūtims šalinti

**82** Galiausiai išnagrinėjome veiksmus, kurių Komisija ėmėsi siekdama nustatyti ir pašalinti pagrindines konkurencijos mažėjimo viešųjų pirkimų srityje priežastis nuo 2011 m. Taip pat atlikome apklausą, kad sužinotume perkančiųjų organizacijų ir viešųjų įstaigų, atsakingų už viešųjų pirkimų priežiūrą, atstovų nuomonę apie Komisijos veiksmus ir viešųjų pirkimų padėtį atitinkamose šalyse.

### ES lygmeniu nepakankamai atsižvelgiama į viešųjų pirkimų konkurencijos mažėjimą

**Priėmus 2014 m. reformą Komisija daugiausia dėmesio skyrė tam, kad direktyvos į nacionalinę teisę būtų perkeltos tinkamai ir laiku, o ne konkurencijos aspektams**

**83** Komisija iš pradžių daugiausia dėmesio skyrė 2014 m. viešųjų pirkimų direktyvų perkėlimui į nacionalinę teisę ir vykdymo užtikrinimo veiksams, kurių imtasi. Kiti veiksmai, kurių imtasi nuo 2014 m. direktyvų įsigaliojimo, buvo viešųjų pirkimų vykdymo gairių paskelbimas<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> GROW GD naujienų straipsnis [Public Procurement Data Space: Unlocking the wealth of EU public procurement data in Europe](#).

<sup>21</sup> GROW GD tinklalapis, skirtas viešiesiems pirkimams.



**84** Atlikusi direktyvų perkėlimo į nacionalinę teisę stebėseną, Komisija pradėjo du pažeidimų nagrinėjimo procedūrų etapus<sup>22</sup>. Pirmasis etapas, 2016 m. gruodžio mėn., buvo susijęs su 15 valstybių narių vėlavimu perkelti direktyvas į nacionalinę teisę<sup>23</sup>. Antrasis etapas užtruko ilgiau ir buvo susijęs su 16 valstybių narių nacionaliniais teisės aktais, kurie neatitiko direktyvų.

**85** Pažymime, kad perkėlimo į nacionalinę teisę laikotarpiu Komisija neskyrė pakankamai dėmesio informuotumo didinimo iniciatyvoms, siekiant padidinti konkurenciją, ekonominį naudingumą ir efektyvumą. Visų pirma Komisija turimais duomenimis naudojosi netikslingai, kad nustatytų pagrindines ribotos konkurencijos viešųjų pirkimų srityje priežastis ES ir valstybėse narėse, ir nesiėmė sistemingų švelninimo veiksmy (žr. **104** dalį).

**Komisija inicijavo keletą veiksmy, kaip nustatyta jos 2017 m. strategijoje, tačiau tik nedaugeliu jų siekta šalinti konkurencijos kliūtis viešųjų pirkimų srityje**

**86** 2017 m. spalio 3 d., kai dauguma valstybių narių jau buvo perkėlusios direktyvas į nacionalinę teisę, Komisija paskelbė viešųjų pirkimų strategiją „Veiksmingi viešieji pirkimai Europoje ir Europai“<sup>24</sup>. Strategijoje teigiama, kad „[s]iekiant ekonomiškai naudingiausiu būdu panaudoti viešuosius išteklius, viešieji pirkimai grindžiami atviru konkursu“, ir pripažįstama, kad ši „konkurencinė procedūra nebenaudojama arba naudojama vis mažiau“<sup>25</sup>. Šioje strategijoje<sup>26</sup> Komisija įsipareigojo bendradarbiauti su valstybių narių viešųjų pirkimų institucijomis, teikti tolesnę paramą, kad viešieji pirkimai taptų paprastesni ir veiksmingesni, ir vykdyti savo vykdymo užtikrinimo politiką.

**87** Visų pirma strategijoje nustatytos šešios sritys, kuriose būtų galima imtis veiksmy siekiant padėti valstybėms narėms pasiekti geresnių rezultatų vykdant viešųjų pirkimų procedūras. Dauguma pasiūlymy taip pat galima padidinti konkurenciją (žr. **5 langelį**).

---

<sup>22</sup> Pažeidimų nagrinėjimo procedūroms skirta Komisijos interneto svetainė.

<sup>23</sup> 2016 m. gruodžio mėn. Europos Komisijos pranešimas dėl pažeidimų.

<sup>24</sup> COM(2017) 0572 „Veiksmingi viešieji pirkimai Europoje ir Europai“.

<sup>25</sup> Ten pat.

<sup>26</sup> Ten pat.

## 5 langelis

### Siūlomi veiksmai siekiant geresnių viešųjų pirkimų rezultatų

Savo 2017 m. strategijoje Komisija nustatė šias šešias sritis, kuriose veiksmai galėjo būti pradėti iki 2018 m. pabaigos:

- 1 sritis: užtikrinti platesnį strateginių viešųjų pirkimų naudojimą ir taikyti tikslinį požiūrį tam tikruose prioritetiniuose sektoriuose;
- 2 sritis: didinti viešųjų pirkėjų profesionalumą;
- 3 sritis: sudaryti geresnes patekimo į viešųjų pirkimų rinkas galimybes;
- 4 sritis: didinti skaidrumą, sąžiningumą ir duomenų kokybę;
- 5 sritis: skatinti skaitmeninę viešųjų pirkimų pertvarką;
- 6 sritis: bendradarbiauti siekiant pirkti kartu.

**88** Nuo to laiko Komisijos veikla viešųjų pirkimų srityje apėmė darbo grupių konkrečiais klausimais (pavyzdžiui, e. viešieji pirkimai) veiklą, mokymo sesijų organizavimą ir leidinių<sup>27</sup> apie viešųjų pirkimų praktiką ir konkrečias temas, nuo inovacinių viešųjų pirkimų iki MVĮ poreikių viešųjų pirkimų srityje, skelbimą. Be to, Komisija, bendradarbiaudama su išorės konsultantais, atliko tyrimus.

**89** Nustatėme, kad iki 2018 m. termino buvo užbaigta labai nedaug viešųjų pirkimų stiprinimo veiksmų. Taip pat, kad šie veiksmai dažnai buvo fragmentiški ir nesistemiški. Pastaruoju metu pastebėjome reikšmingą veiklos suaktyvėjimą. Visų pirma, šio audito pradžioje pradėta įgyvendinti keletą projektų, pavyzdžiui, Viešųjų pirkėjų bendruomenės platformą (žr. [6 langelį](#)).

---

<sup>27</sup> GROW GD tinklalapis, skirtas viešiesiems pirkimams.

## 6 langelis

### „Bendradarbiaujantys stambieji pirkėjai“

Komisijos pradėtu įgyvendinti projektu<sup>28</sup> siekiama remti didelę perkamąją galią turinčių viešųjų pirkėjų bendradarbiavimą ir skatinti plačiau naudoti strateginius viešuosius pirkimus novatoriškiems ir tvariems sprendimams kurti.

Bendradarbiaudami ir sutelkdami savo išteklius miestai, centrinės perkančiosios organizacijos ir kiti pagrindiniai viešieji pirkėjai gali kuo labiau padidinti savo įtaką rinkoje ir poveikį. Šioje platformoje sukuriama 10 praktikos bendruomenių, kurių kiekviena yra skirta konkrečiam produktui, darbui ar paslaugai pirkti, kai reikalingas Europos lygmens bendradarbiavimas.

## Nepakankamai dėmesio skiriama pagrindinėms ribotos konkurencijos nacionaliniu lygmeniu priežastims

**90** Iš apklausos ir interviu matyti, kad valstybės narės daugiausia dėmesio skyrė viešųjų pirkimų taisyklių laikymuisi, o ne veiksmingumui. Mūsų apklausos rezultatai rodo, kad valstybių narių informuotumas konkurencijos klausimais buvo ribotas. Maždaug trečdalis apklausos respondentų nežinojo apie rezultatų suvestinės skyrių, kuriame stebimi viešieji pirkimai. Tik 61 % respondentų patvirtino, kad jie naudojo rodiklį „konkursai, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas“, o 55 % respondentų atsakė, kad naudojo rodiklį „nepaskelbti kvietimai teikti pasiūlymus“. 23 % respondentų manė, kad rodiklis „konkursai, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas“ yra neaktualus arba visai neturėjo nuomonės, o 27 % respondentų taip pat atsakė dėl rodiklio „nepaskelbti kvietimai teikti pasiūlymus“.

**91** Apskritai nustatėme, kad valstybės narės ėmėsi nedaug veiksmų nacionaliniu lygmeniu, kad pašalintų konkurencijos kliūtis viešųjų pirkimų srityje (žr. **7 langelį**). Be to, apskritai trūksta žinių apie konkurenciją ir ekonominę naudą. Visų pirma, keli mūsų interviu dalyviai ir pusė apklausos respondentų nemanė, kad viešųjų pirkimų procedūrų struktūra ir jų poveikis konkurencijai yra probleminis klausimas, jei yra laikomasi atitinkamų taisyklių.

<sup>28</sup> Komisijos svetainė, skirta viešųjų pirkėjų bendruomenei.

## **Audito metu nustatyti keli konkurencijai poveikį darantys veiksniai**

### **Svarbu, kad būtų tinkama viešųjų pirkimų procedūrų struktūra**

**92** Pernelyg ribojantys atrankos kriterijai ar techniniai reikalavimai gali apriboti bendrovių, galinčių dalyvauti viešųjų pirkimų procedūroje, arba produktų, kurių gali būti įsigyta, skaičių. Daugiau kaip 40 % mūsų apklausos respondentų nurodė, kad ribojamieji kriterijai ir reikalavimai yra priežastys, dėl kurių jų šalyje rengiamuose konkursuose pateikiamas vienintelis pasiūlymas. Kita vertus, tik maždaug trečdalis respondentų manė, kad jų šalyje susiduriama su tokiais sunkumais.

**93** Naudojant specialiai pritaikytas technines specifikacijas gali būti iškraipyta konkurencija, nes sudaromos palankesnės sąlygos konkrečiai bendrovei. Tačiau kai kurios valstybės narės (Danija, Liuksemburgas ir Lenkija) paminėjo konkrečias viešųjų pirkimų situacijas, pavyzdžiui, medicinos įrangos pirkimą arba konkrečių transporto paslaugų įsigijimą, kuriose išsamios techninės specifikacijos yra vienas iš pagrindinių reikalavimų siekiant užtikrinti veiksmingus viešuosius pirkimus.

### **Dėl rinkos koncentracijos mažėja konkurencija viešųjų pirkimų srityje**

**94** Valstybių narių atstovų teigimu, kitas svarbus veiksnys yra rinkos koncentracija, t. y. kai konkrečioje rinkoje konkuruoja nedaug bendrovių, konkurencija yra maža. Tai buvo pabrėžta ir apklausos atsakymuose, ir per interviu. Beveik pusė mūsų apklausos respondentų manė, kad konkursai, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas, iš dalies vyko dėl ribotų ekonomikos rinkų, o 45 % manė, kad tokios rinkos taip pat paaiškino aukštą derybų procedūrų ir sutarčių sudarymo lygį, kai kvietimai teikti pasiūlymus nebuvo paskelbti.

**95** Rinkos koncentracija labai priklauso nuo ekonomikos sektoriaus, todėl išsami sektoriaus analizė galėtų suteikti papildomų įžvalgų. Iš apklaustų valstybių narių tokius tyrimus inicijavo tik Lenkija ir Vengrija. Vengrijos to buvo paprašyta pagal ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planą ir pareikalauta pagal jai pradėtą teisinės valstybės sąlygų procedūrą. Audito metu šie tyrimai vis dar tebevyko ir nebuvo galimybės su jais susipažinti.

**96** Komisija paskelbė rinkos koncentracijos tyrimą<sup>29</sup>, kuriuo remiantis buvo parengtas Konkurencijos generalinio direktorato politikos informacinis dokumentas<sup>30</sup>. Tyrimas patvirtino rinkos koncentracijos didėjimo tendenciją visuose pramonės ir paslaugų sektoriuose nagrinėjamu laikotarpiu, kuri, remiantis Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos leidiniais, atitinka panašias pasaulines tendencijas.

### **Nepakankami administraciniai gebėjimai gali daryti neigiamą poveikį konkurencijai viešųjų pirkimų srityje**

**97** Kaip nurodyta 48–56 dalyse, įsigaliojus 2014 m. reformai viešųjų pirkimų procedūros netapo lankstesnės ar paprastesnės, administracinė našta tebėra didelė, procedūros trunka ilgai ir pastebima mokėjimo vėlavimų – dėl visų šių priežasčių galimi konkurso dalyviai patiria daugiau išlaidų, nei jiems dalyvaujant konkursuose dėl privačiojo sektoriaus pirkimo sutarčių. Komisija mano, kad viešojo ir privačiojo sektorių pirkimai negali būti palyginami, nes reikalavimai nėra vienodi, t. y. viešieji pirkimai susiję ne tik su viešosiomis išlaidomis, bet ir su vertės visuomenei kūrimu.

**98** Daugiau kaip pusė visų apklausos respondentų manė, kad administracinių gebėjimų stoka gali turėti neigiamą poveikį konkurencijos lygiui. Tai patvirtino 71 % respondentų, einančių administracines pareigas. Jie atkreipė dėmesį į tai, kad trūksta bendrų žinių ir kvalifikuotų darbuotojų, galinčių parengti ir vykdyti procedūras, kurios padidintų konkurenciją. Kalbant apie tarpvalstybinius mainus, valstybių narių atstovai nurodė, kad pagrindinė kliūtis užsienio įmonėms, teikiančioms pasiūlymus kitoje šalyje, yra kalbinių įgūdžių stoka.

**99** Be to, mūsų apklausos respondentų teigimu, nepakankami administraciniai gebėjimai taip pat dažnai kelia problemų konkurso dalyviams, visų pirma MVĮ, turinčioms ribotą administracijos darbuotojų skaičių ir menką praktinę patirtį. Sudėtingos, ilgos procedūros ir daug išteklių reikalaujantys viešieji pirkimai nėra patrauklūs bendrovėms, ypač MVĮ. Kitas veiksnys, dėl kurio procedūros yra sudėtingesnės, o administracinė našta didesnė, yra viešųjų pirkimų platformų įvairovė. Tai taip pat apsunkina išsamių ir nuoseklių duomenų rinkimą iš visų valstybių narių.

<sup>29</sup> Koltay, Gabor and Lorincz, Szabolcs and Valletti, Tommaso M., *Concentration and Competition: Evidence from Europe and Implications for Policy* (2022). CESifo darbinis dokumentas Nr. 9640, paskelbtas SSRN adresu <https://ssrn.com/abstract=4069206>.

<sup>30</sup> Komisijos „Konkurencijos politikos apžvalga. Pramonės koncentracija ir konkurencijos politika“, 2021/02 leidimas, 2021 m. lapkričio mėn.

**100** Mūsų interviu metu paaiškėjo, kad mokėjimų vėlavimai iš dalies sumažino viešųjų pirkimų patrauklumą; tai skyrėsi priklausomai nuo nagrinėjamos šalies, pasitikėjimo jos viešuoju sektoriumi lygio ir ekonominio pajėgumo. Be to, viešųjų pirkimų direktyvose mokėjimų vėlavimas nereglamentuojamas.

### **Švelninimo veiksmai, skirti konkurencijos kliūtims viešųjų pirkimų srityje mažinti, nėra sistemingi**

**101** Nustatyta nedaug švelninimo veiksmy, pavyzdžiui, susijusių su koordinavimu ir dialogu. Keitimasis geriausios praktikos pavyzdžiais ir platesnis atskirų sprendimų taikymas galėtų padėti supaprastinti ir patobulinti procedūras, padidinti viešųjų sutarčių patrauklumą ir taip padidinti konkurenciją viešųjų pirkimų srityje. Komisija, kaip ES viešųjų pirkimų priežiūros institucija, galėtų atlikti didesnį koordinavimo vaidmenį. Mūsų interviu metu kai kurios valstybės narės nurodė, kad joms būtų naudingas geresnis koordinavimas, susijęs su viešųjų pirkimų srities gairėmis ir teisės aktais, o ne vien tik direktyvomis.

**102** 2017 m. strategijoje (žr. 86 dalį) pasiūlyta, kad atitinkami Parlamento komitetai ir Konkurencingumo taryba galėtų tapti vykstančių politinių debatų dėl viešųjų pirkimų valstybėse narėse forumu, kuris taip pat galėtų vykti savanoriško struktūrinio dialogo, suderinto su Europos semestro procesu, forma. Mūsų interviu metu valstybės narės nepatvirtino, kad toks struktūrinis dialogas būtų vykęs.

**103** Įgyvendindama Europos semestrą, Komisija rengia metines šalių ataskaitas, kuriose, be kita ko, įvertinamas nacionalinių viešųjų pirkimų rinkų veikimas kaip bendrosios rinkos varomoji jėga. Tuo remdamasi Komisija gali teikti pasiūlymus Tarybai dėl konkrečioms šalims skirtų rekomendacijų. Tačiau Komisija bendruose vertinimuose neskiria pagrindinio dėmesio konkrečiam konkurencijos aspektui viešųjų pirkimų srityje.

**104** Remiantis turimais duomenimis būtų galima toliau analizuoti viešųjų pirkimų veiksmingumo aspektus, siekiant nustatyti pagrindines prastų rodiklių priežastis, ir sustiprinti švelninimo veiksmus, skirtus konkurenciniams konkursams skatinti. Tačiau šios analizės dar neatliktos nei Europos Sąjungos, nei nacionaliniu lygmenimis. Be to, keli švelninimo veiksmai, kurių ėmėsi Komisija arba valstybės narės, nebuvo parengti remiantis tinkama viešųjų pirkimų srityje nustatytų veiksmingumo trūkumų analize ir buvo vykdomi nekoordinuotai.

**105** Nustatėme viešųjų pirkimų specializacijos ir keitimosi atitinkama patirtimi nacionaliniu lygmeniu iniciatyvas, pavyzdžiui, po struktūrinio dialogo su Komisija derantis dėl EGADP (žr. [7 langelį](#)).

## 7 langelis

### Viešųjų pirkimų specializacijos iniciatyvos

Kroatijoje sukurta privaloma viešųjų pirkimų sertifikavimo sistema. Visas viešųjų pirkimų procedūras turi atlikti darbuotojų grupė, tarp kurių yra bent vienas sertifikuotas narys. Pažymėjimai išduodami po išsamių mokymų, kurie siūlomi visiems valstybės tarnautojams ir kuriuose gali dalyvauti privačiojo sektoriaus dalyviai.

Lenkija šiuo metu rengia specialias gaires dėl kaimyninių šalių viešųjų pirkimų ypatumų. Jos padės Lenkijos bendrovėms dažniau dalyvauti užsienyje vykdomose viešųjų pirkimų procedūrose.

Pagal savo atitinkamus ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planus kelios valstybės narės (Kroatija, Vengrija, Italija, Rumunija, Slovakija ir Graikija) ketina naudoti Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės lėšas, kad pagerintų savo viešųjų pirkimų administracines procedūras, pavyzdžiui, skaitmenindamos viešuosius pirkimus, modernizuodamos esamas sistemas, diegdamos mokymo programas ir pan.

**106** Komisija pripažino, kad reikia stiprinti dialogą viešųjų pirkimų klausimais, ir GROW GD 2023 m. planuoja pradėti naują kiekvienai valstybei narei skirtą iniciatyvą. Tai bus proga Komisijai koordinuoti valstybių narių nustatytos geriausios viešųjų pirkimų praktikos sklaidą ir kartu su jomis parengti veiksmų planą, skirtą pagrindinėms prasto viešųjų pirkimų veiksmingumo priežastims nustatyti ir šalinti, daugiausia dėmesio skiriant konkurencijos didinimui.

**107** Galiausiai Komisija pradėjo teikti techninę paramą valstybėms narėms pagal Struktūrinių reformų rėmimo programą ir ją pakeisiančią techninės paramos priemonę, kad padėtų joms tobulinti savo viešųjų pirkimų sistemas. 2017–2023 m. laikotarpiu Komisija sutiko teikti finansavimą 32 viešųjų pirkimų reformos projektams 14 valstybių narių<sup>31</sup>. Vienuolika iš jų baigta įgyvendinti, 14 dar tebevykdomi, vienas dar rengiamas, o šeši dar nepradėti.

<sup>31</sup> Belgijoje, Estijoje, Airijoje, Graikijoje, Ispanijoje, Prancūzijoje, Kroatijoje, Lietuvoje, Vengrijoje, Maltoje, Portugalijoje, Rumunijoje, Slovėnijoje ir Slovakijoje.

## Išvados ir rekomendacijos

**108** Apskritai darome išvadą, kad viešųjų pirkimų sutarčių dėl darbų atlikimo, prekių ir paslaugų teikimo konkurencijos lygis per pastaruosius 10 metų ES bendrojoje rinkoje sumažėjo. Trūksta informuotumo apie konkurenciją, kaip vieną iš būtinų sąlygų, kad viešieji pirkimai būtų ekonomiškai naudingi. Komisija ir valstybės narės turimais duomenimis pagrindinems ribotos konkurencijos priežastims nustatyti naudojosi nesistemiškai ir ėmėsi tik pavienių veiksmų, kad sumažintų konkurencijos kliūtis.

**109** 2021 m. trys pagrindiniai rodikliai („nepaskelbti kvietimai teikti pasiūlymus“, „konkursai, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas“ ir „konkurso dalyvių skaičius“), pagal kuriuos vertinama konkurencija viešųjų pirkimų srityje, daugumoje valstybių narių vis dar nepatenkinami. Tiesiogiai skirtos sutartys sudarė apie 16 % visų viešųjų pirkimų procedūrų bendrojoje rinkoje (žr. [31–33](#) dalis).

**110** Daugiau kaip 40 % visų sutarčių buvo sudaryta pagal procedūras, kuriose pateiktas vienintelis pasiūlymas. Mūsų duomenų analizė taip pat rodo, kad 2011–2021 m. ES 27 valstybėse narėse konkursų, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas, skaičius beveik padvigubėjo, o vienai procedūrai tenkančių dalyvių skaičius sumažėjo beveik perpus (žr. [35–36](#) dalis).

**111** Didžiuliai skirtumai tarp valstybių narių ir regionų rodo, kad valstybių narių perkančiosios organizacijos laikosi skirtingo požiūrio į savo viešųjų pirkimų praktiką. Be to, nagrinėdami šiuos rodiklius, taip pat nustatėme skirtumų tarp įvairių ekonomikos sektorių, jie susiję su viešųjų pirkimų dalimi ir rodiklių raida per pastaruosius 10 metų (žr. [34](#), [37–39](#) dalis).

**112** Taip pat analizavome kitus viešųjų pirkimų veiksmingumo ES bendrojoje rinkoje aspektus, pavyzdžiui, tiesioginius tarpvalstybinius viešuosius pirkimus, kurių vis dar vykdoma nedaug – jie sudaro 5 % visų viešųjų pirkimų sutarčių. Be to, nepakankama konkurencija gali turėti įtakos viešųjų pirkimų kainoms ir lemti sąnaudų susidarymą. Kadangi Komisija nestebi duomenų dėl kainų, neaišku, kokių mastu konkurencijos mažėjimo tendencija jau paveikė viešųjų darbų, prekių ir paslaugų sąnaudas (žr. [41–46](#) dalis).



**113** 2014 m. direktyvų reforma buvo siekiama viešuosius pirkimus supaprastinti ir kad jie būtų lankstesni, padidinti procedūrų skaidrumą, užtikrinti lengvesnę prieigą MVĮ ir viešuosius pirkimus strategiškai panaudoti ES politikos tikslams remti. Mūsų duomenų analizė parodė, kad 2014 m. reforma dar nepadėjo iš esmės pagerinti perkančiųjų organizacijų vykdomų pirkimų. Kalbant apie supaprastinimą, nenustatėme reikšmingo pagerėjimo, rodančio, kad viešosios sutartys taptų patrauklesnės. Vidutinė viešųjų pirkimų procedūrų trukmė nuo 2011 m. pailgėjo perpus. Tokios iniciatyvos kaip Europos bendrasis viešųjų pirkimų dokumentas ir e. formos rodo Komisijos pastangas supaprastinti viešųjų pirkimų procedūras ir sumažinti susijusių administracinę naštą, tačiau poveikį vis dar reikia įrodyti. Kad tokiomis iniciatyvomis būtų daromas poveikis, jos turi būti plačiai naudojamos. Tam reikalinga nuolatinė Komisijos parama (žr. 48–56 dalis).

**114** Taip pat darome išvadą, kad kiti tikslai dar nepasiekti, nes mūsų analizė rodo, kad tiek paskelbimo lygis, tiek mažųjų ir vidutinių įmonių dalyvavimas viešuosiuose pirkimuose audituotu laikotarpiu išliko nepatenkinami. Strateginių viešųjų pirkimų propagavimas siekiant skatinti labiau atsižvelgti į aplinkosaugos, socialinius ar novatoriškus aspektus turėjo nedidelį bendrą poveikį, nes, nepaisant 2014 m. reformos, procedūrų, kuriose naudojami kiti skyrimo kriterijai nei kaina, dalis yra labai nedidelė. Kai kuriais 2014 m. reformų tikslais konkurencijos nesiekama, o tam tikrais atvejais jie net prieštarauja konkurencijai. Taip pat nėra vertinami įvairūs viešųjų pirkimų veiksmingumo aspektai (žr. 57–66 dalis).

## **1 rekomendacija. Patikslinti viešųjų pirkimų tikslus ir nustatyti jų prioritetus**

---

Komisija turėtų inicijuoti procesą, kad:

- a) suformuluotų mažiau, bet aiškesnių ir labiau išmatuojamų tikslų ir teiktų jiems pirmenybę;
- b) apsvarstytų, ar ES strateginiai politikos tikslai turėtų būti pasiekti:
  - o nustatant strateginius viešųjų pirkimų procedūrų reikalavimus arba veikiau
  - o tolesniu darbu, prekių ir paslaugų specifikacijų reguliavimu.

**Tikslinė įgyvendinimo data: 2025 m. vidurys**

**115** Kalbant apie Komisijos stebėsenos priemones, darome išvadą, kad yra daug trūkumų, dėl kurių jų nauda stebint viešųjų pirkimų padėtį valstybėse narėse, regionuose ir ekonomikos sektoriuose yra ribota. TED duomenų kokybė pagerėjo, tačiau nustatėme, kad didelė problema tebėra duomenų išsamumas. Bendras unikalus identifikatorius galėtų padidinti TED duomenų bazės naudingumą vykdant stebėseną. Taip pat nustatėme, kad renkami ne visi reikalingi duomenys. Kadangi už TED duomenų įvedimą yra atsakingos tik perkančiosios organizacijos, dar svarbiau, kad jos įsipareigotų ir rūpintųsi, kad pirkimo duomenys būtų išsamūs ir tikslūs. Tai turėtų būti skatinama ir atidžiai stebima (žr. [71–75](#) dalis).

## 2 rekomendacija. Pašalinti viešųjų pirkimų duomenų trūkumus

---

Komisija turėtų:

- a) toliau didinti TED duomenų patikimumą ir išsamumą, visų pirma skatindama naudoti neprivalomus įvesties laukelius ir įterptąsias kontrolės priemones įvedant duomenis;
- b) rinkti papildomus atitinkamus stebėsenos duomenis iš kitų šaltinių, pavyzdžiui, Viešųjų pirkimų duomenų erdvės, kad stebėsenos rodiklius būtų galima papildyti tam tikra informacija (šie duomenys turėtų, be kita ko, apimti informaciją apie unikalius tiekėjų, tikrųjų savininkų ir perkančiųjų organizacijų identifikatorius ir, kai tinkama, informaciją apie konkurso nelaimėjusių konkurso dalyvių apeliacijos procedūras);
- c) naudotis Viešųjų pirkimų duomenų erdve e. formose teikiamų ir TED skelbiamų duomenų kokybei stebėti;
- d) reikalauti, kad valstybės narės savo viešųjų pirkimų stebėsenos ataskaitose nuosekliai teiktų išsamius ir tikslus duomenis.

**Tikslinė įgyvendinimo data: 2025 m. pabaiga**

**116** Komisijos viešųjų pirkimų įgyvendinimo ataskaitoje viešųjų pirkimų padėtis aprašyta tik bendrais bruožais. Taip pat nustatėme, kad rezultatų suvestinėje trūksta tam tikrų svarbių rodiklių (daugiausia dėl to, kad perkančiosios organizacijos pagrindinių duomenų TED neskelbia) ir kad kai kurie metodiniai aspektai nėra atskleisti. Galiausiai dėl to nėra galimybės tinkamai analizuoti tendencijų ir trūksta pažangių ataskaitų teikimo funkcijų (žr. [68–70](#) ir [76–81](#) dalis).

### 3 rekomendacija. Atnaujinti Komisijos priemones, kad būtų geriau stebima konkurencija viešųjų pirkimų srityje

---

Komisija turėtų:

- a) suderinti rezultatų suvestinės aprėptį su direktyvų tikslais, visų pirma įtraukti papildomus rodiklius, pavyzdžiui, susijusius su tarpvalstybiniais ir strateginiais viešaisiais pirkimais;
- b) pateikti daugiametes konkurencijos tendencijas viešųjų pirkimų srityje ES, valstybių narių ir ekonomikos sektorių lygmeniu;
- c) laiku atskleisti savo rodiklių apibrėžtis ir apskaičiavimo metodus (ir visus jų pakeitimus);
- d) įdiegti pažangias ataskaitų teikimo funkcijas, kuriomis būtų galima toliau tirti viešųjų pirkimų duomenis;
- e) atskleisti informaciją apie konkurso nelaimėjusių dalyvių pradėtas apeliacijos procedūras;
- f) į savo ataskaitas įtraukti informaciją apie konkurenciją valstybėse narėse, regionuose ir ekonomikos sektoriuose, grindžiamą pagrindiniais veiklos rezultatų rodikliais;
- g) išnagrinėti naujus viešųjų pirkimų kainų ES ir valstybėse narėse stebėsenos būdus.

**Tikslinė įgyvendinimo data: 2025 m. pabaiga**

**117** Darome išvadą, kad Komisija iki šiol nepakankamai dėmesio skyrė sumažėjusiai konkurencijai viešųjų pirkimų srityje. Nuo 2014 m. direktyvų priėmimo Komisija daugiausia dėmesio skyrė jų perkėlimui į nacionalinę teisę ir taisyklių laikymuisi, o ne sistemingai viešųjų pirkimų veiksmingumo stebėsenai naudojant turimus duomenis. Todėl pagrindinės prasto veiksmingumo priežastys nebuvo nuosekliai nustatomos ir šalinamos. Įgyvendindama savo 2017 m. strategiją Komisija inicijavo keletą priemonių, kuriomis siekė padėti valstybėms narėms pasiekti geresnių rezultatų joms vykdant viešųjų pirkimų procedūras, tačiau jų neužtenka, kad būtų išspręsta sumažėjusios konkurencijos problema. Komisija lėtai įgyvendino savo 2017 m. strategiją ir tik neseniai ėmėsi svarbių veiksmų. Be to, Komisija Europos semestro procesu pasinaudojo nepakankamai veiksmingai, kad padidintų informuotumą apie sumažėjusią konkurenciją (žr. **83–89** ir **103** dalis).

**118** Valstybių narių lygmeniu nustatėme, kad buvo mažai iniciatyvų pagrindinėms ribotos konkurencijos viešųjų pirkimų srityje priežastims nustatyti. Be to, valstybės narės daugiausia dėmesio skyrė viešųjų pirkimų taisyklių laikymuisi, o ne veiksmingumui. Perkančiosios organizacijos nemanė, kad viešųjų pirkimų procedūrų struktūra ir jų poveikis konkurencijai yra probleminis klausimas, jei yra laikomasi atitinkamų taisyklių.

**119** Mūsų audito darbas atskleidė svarbių veiksnių, dėl kurių sumažėjo konkurencija, tarp jų rinkos koncentracija ir ribotas viešųjų pirkimų patrauklumas bendrovėms, pavyzdžiui, dėl procedūrų trukmės, pernelyg ribojančių sutarties skyrimo kriterijų, techninių specifikacijų ir nepakankamų administracinių gebėjimų. Turi būti atlikta tolesnė išsami analizė (žr. [90–100](#) dalis).

**120** Koordinavimo ir dialogo srityje Komisijos veiksmai buvo riboti. Keitimasis geriausios praktikos pavyzdžiais ir platesnis atskirų sprendimų taikymas galėtų padėti supaprastinti ir patobulinti procedūras, taigi ir padidinti konkurenciją ES viešųjų pirkimų srityje. Kadangi Komisija prižiūri, kaip vykdomi viešieji pirkimai ES, ji galėtų atlikti didesnį koordinavimo vaidmenį (žr. [101–107](#) dalis).

#### **4 rekomendacija. Atlikti išsamesnę pagrindinių priežasčių analizę ir pasiūlyti priemonių pagrindinėms konkurencijos kliūtims įveikti ir geriausiai praktikai skatinti**

---

- a) Remdamasi mūsų audito rezultatais ir bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis, Komisija turėtų dar išsamiau išanalizuoti pagrindines silpnos konkurencijos viešųjų pirkimų srityje priežastis ES, valstybių narių, regionų ir, kai tinkama, ekonomikos sektorių lygmenimis.
- b) Atsižvelgdama į šios analizės rezultatus, Komisija turėtų pasiūlyti priemonių pagrindinėms konkurencijos viešųjų pirkimų srityje kliūtims pašalinti, kuriomis būtų sprendžiami pagrindiniai perkančiųjų organizacijų susirūpinimą keliantys klausimai, pavyzdžiui:
  - sumažinti nereikalingą administracinę naštą;
  - skatinti efektyvių procedūrų plėtojimą, visų pirma nustatant atrankos ir sutarties skyrimo kriterijus;
  - stiprinti administracinius gebėjimus;

- skatinti keitimąsi geriausios praktikos pavyzdžiais;
- sudaryti palankesnes sąlygas tarpvalstybiniam viešiesiems pirkimams centralizuojant konkrečių valstybių narių informaciją ir pasinaudojant dirbtiniu intelektu siekiant įveikti kalbos barjerą;
- didinti viešųjų pirkimų sutarčių patrauklumą įmonėms, visų pirma MVĮ.

Tai galėtų būti ES masto veiksmų planas.

**Tikslinė įgyvendinimo data: 2025 m. pabaiga**

Šią ataskaitą priėmė Audito Rūmų narė Annemie Turtelboom vadovaujama II kolegija 2023 m. spalio 25 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

*Audito Rūmų vardu*

*Pirmininkas*  
Tony Murphy

# Priedai

## I priedas. Rezultatų suvestinės rodikliai

Rodiklis (rodiklių svorinis daugiklis iki 2023 m. vasario mėn.)	Ką jis vertina
<b>Sudėtinis rodiklis</b>	
Veiksmingumas viešųjų pirkimų srityje	Šis sudėtinis rodiklis apskaičiuojamas remiantis toliau išvardytais 12 rodikliais. Juo siekiama pateikti bendrą viešųjų pirkimų padėties vertinimą.  2023 m. vasario mėn. Komisija nustojo skelbti šį sudėtinį rodiklį ir atskirų rodiklių svorinį daugiklį.
<b>Rodikliai, kuriems taikomas trigubas svorinis daugiklis</b>	
1. Konkursai, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas	Skirtų sutarčių, kai konkurse dalyvavo tik vienas dalyvis, dalis.
2. Nepaskelbti kvietimai teikti pasiūlymus	Viešųjų pirkimų procedūrų, dėl kurių buvo deramasi su bendrove neskelbiant kvietimo teikti pasiūlymus, dalis.
3. Paskelbimo lygis	TED paskelbtų viešųjų pirkimų vertė, išreikšta nacionalinio BVP procentine dalimi.
<b>Rodikliai, kuriems taikomas viengubas svorinis daugiklis</b>	
4. Bendradarbiaujamieji viešieji pirkimai	Viešųjų pirkimų procedūrų, kuriose dalyvauja daugiau nei vienas viešasis pirkėjas, dalis.
5. Sutarčių skyrimo kriterijai	Sutarčių, skirtų vien dėl mažiausios pasiūlytos kainos, dalis.
6. Sprendimų priėmimo sparta	Vidutinė sprendimų priėmimo trukmė.
<b>Rodikliai, kuriems taikomas trečdalis svorinio daugiklio</b>	
7. MVĮ rangovai	MVĮ rangovų dalis.
8. MVĮ pasiūlymai	MVĮ pasiūlymų dalis.

9. Į dalis suskirstytos procedūros	Pasiūlymų, suskirstytų į dalis, proporcija.
10. Kvietimai teikti pasiūlymus, kuriuose trūksta informacijos	Sutarčių, skirtų paskelbus konkursą, kurio pavadinimas ir sąlygos buvo neaiškūs, dalis.
11. Trūksta pardavėjų registracijos numerių	Procedūrų, į kurias nebuvo įtrauktas pardavėjo registracijos numeris, dalis.
12. Trūksta pirkėjų registracijos numerių	Procedūrų, į kurias nebuvo įtrauktas pirkėjo registracijos numeris, dalis.

Šaltinis: Komisijos bendrosios rinkos viešųjų pirkimų rezultatų suvestinė.

## II priedas. Duomenų analizės metodika

### Duomenų šaltiniai

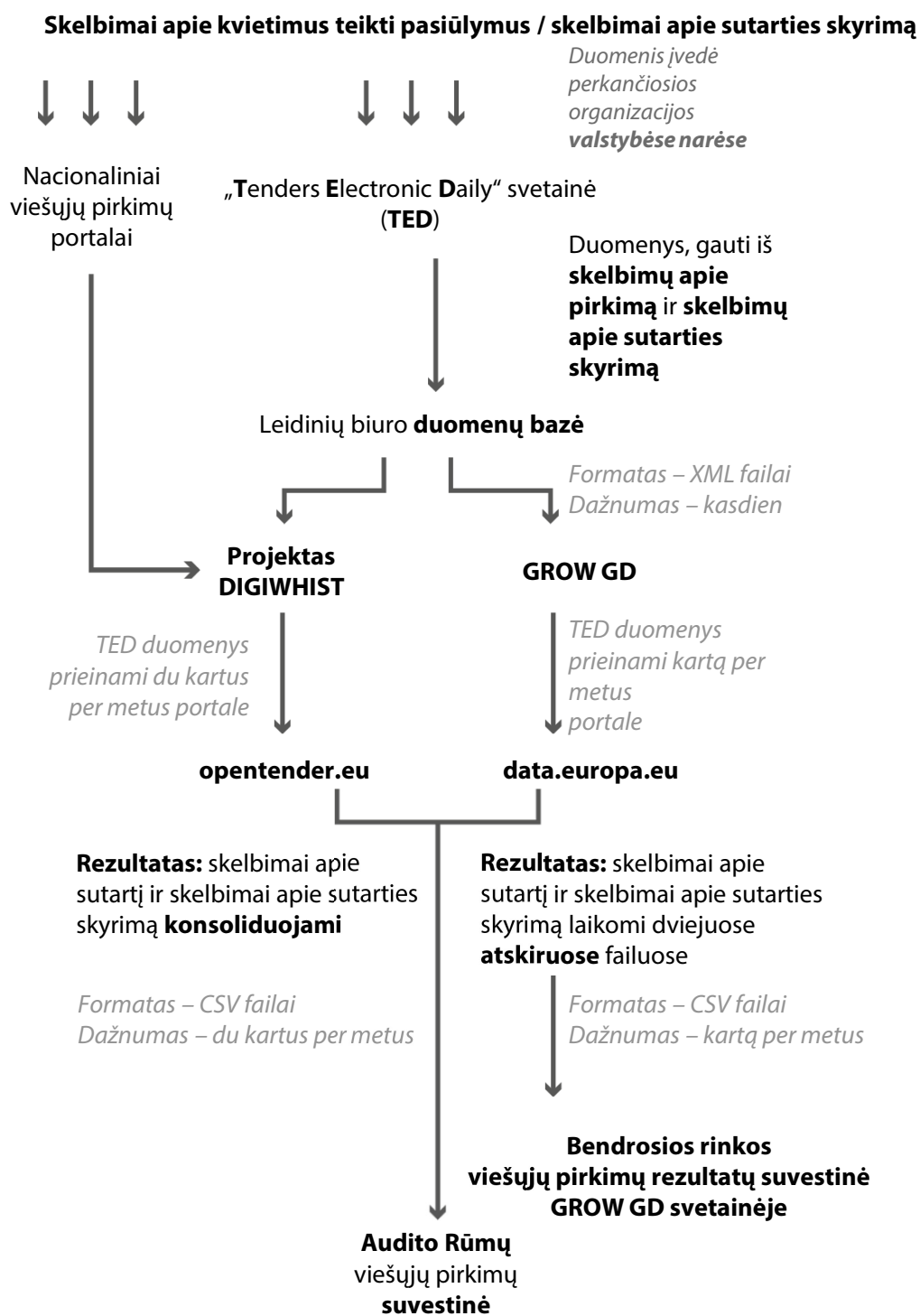
Mūsų analizė grindžiama duomenimis, gautais iš dviejų šaltinių: [data.europa.eu](http://data.europa.eu) ir [Opentender.eu](http://Opentender.eu). Abiejose svetainėse remiamasi „Tender Electronic Daily“ (TED) duomenimis.

Perkančiosios organizacijos visų pasiūlymų, kurių vertė viršija ES nustatytas ribas, duomenis privalo skelbti TED. Šie duomenys užkoduojami tiesiogiai TED arba nacionalinėse sistemose, o tada automatiškai įkeliami į TED per sąsajas. TED duomenys kasdien viešai skelbiami XML formatu. Kartą per metus Komisija taip pat skelbia TED duomenis naudotojams patogesniu formatu (CSV) svetainėje [data.europa.eu](http://data.europa.eu): vieną CSV rinkmeną skelbimuose apie pirkimą ir kitą – skelbimuose apie sutarties skyrimą. Komisija tvarko ir patikrina duomenis prieš juos skelbdama ir vėliau juos naudoja savo [bendrosios rinkos viešųjų pirkimų rezultatų suvestinės](#) rodikliams apskaičiuoti.

TED duomenys taip pat du kartus per metus skelbiami [Opentender.eu](http://Opentender.eu) interneto svetainėje CSV formatu, tačiau duomenys tvarkomi kitaip nei [data.europa.eu](http://data.europa.eu) ir apima visus duomenis nuo 2011 m. [Opentender.eu](http://Opentender.eu) yra patogi platforma suinteresuotiesiems subjektams susipažinti su informacija apie viešuosius pirkimus, gauta iš TED ir nacionalinių viešųjų pirkimų platformų. 2018 m. ji buvo įgyvendinta pagal projektą [DIGIWHIST](#) („skaitmeninis informatorius“), kuris buvo finansuojamas pagal programą „Horizontas 2020“ ir kurį įgyvendinant dalyvavo šešių partnerių iš penkių valstybių narių konsorciumas; tikslas – didinti skaidrumą ir sąžiningą konkurenciją viešųjų pirkimų srityje visoje Europoje. [Opentender.eu](http://Opentender.eu) taip pat pateikiamas konsoliduotas duomenų rinkinys, kuriame suderinti skelbimai apie pirkimą ir skelbimai apie sutarties skyrimą (žr. [14 diagramą](#)).



## 14 diagrama. ES viešųjų pirkimų duomenų šaltiniai



Duomenų formatai:

XML failai („*extensible markup language*“ failo formatas)

CSV failai („*comma-separated value*“ failo formatas)

Šaltinis: Audito Rūmai.

## Duomenų analizė ir apskaičiuoti rodikliai

Mūsų audito analizė apėmė **2011–2021 m. laikotarpį**. Ji buvo atlikta remiantis **viešųjų pirkimų procedūrų skaičiumi**, o ne jų verte, nes TED dažnai trūksta duomenų apie sutarčių vertes.

Mes perskaičiavome rezultatų suvestinėje naudojamus rodiklius, tačiau taip pat apskaičiavome **papildomus rodiklius**. Visi kiekvienos iš **27 valstybių narių** rodikliai yra pateikti susipažinti.

Pirma, apskaičiavome penkis rodiklius, susijusius su **konkursų praktika**:

- nepaskelbti kvietimai teikti pasiūlymus arba tiesioginis sutarties skyrimas: konkursų, dėl kurių susiderėta su ekonominės veiklos vykdytoju neskelbiant kvietimo teikti pasiūlymus, procentinis dydis). Šis procentinis dydis rodo konkursų dalį, kai konkurencijos arba nėra (tiesioginis sutarties skyrimas iš anksto atrinktam ekonominės veiklos vykdytojui), arba ji yra ribota (derybų procedūra neskelbiant apie konkursą);
- sprendimo priėmimo laikotarpis: vidutinis dienų skaičius nuo pasiūlymų priėmimo termino iki sutarties skyrimo dienos. Išskirtinai ilgas arba trumpas sprendimų priėmimo laikotarpis galėtų reikšti, kad konkurso procese galbūt yra konkurencijos problemų;
- sutarties skyrimo kriterijai: sutarčių, skirtų tik pagal kainos kriterijus (pigiausias pasiūlymas), dalis. Pernelyg didelis klijovimasis kaina galėtų reikšti, kad būtų buvę galima taikyti geresnius kriterijus ir įsigyti geresnį produktą ar paslaugą. Kita vertus, subjektyviais kokybiniais kriterijais gali būti piktnaudžiaujama siekiant suteikti pirmenybę iš anksto atrinktam konkurso laimėtojui;
- skelbimo laikotarpis: vidutinis dienų skaičius nuo pranešimo apie konkursą paskelbimo iki pasiūlymų priėmimo termino. Pernelyg trumpas skelbimo laikotarpis gali atgrasyti konkurso dalyvius parengti tinkamus pasiūlymus, o pirkėjas gali iš anksto neoficialiai pranešti palankumo turinčiam konkurso dalyviui apie galimybę dalyvauti konkurse. Kita vertus, skelbimo laikotarpis gali užsitęsti dėl teisinių sunkumų, o tai taip pat gali rodyti korupcijos riziką;
- neatviro konkurso tipas: skirtų sutarčių dalis, kai konkurso procedūra nebuvo paskelbta viešai.

Paskutinių dviejų iš pirmiau nurodytų duomenų rezultatų suvestinėje nėra.

Antra, apskaičiavome **penkis rodiklius konkurencijos lygiui** viešųjų pirkimų srityje įvertinti („konkurencijos rodikliai“):

- konkursai, kuriuose pateiktas vienintelis pasiūlymas: viešųjų pirkimų, kuriuose buvo pateiktas vienintelis pasiūlymas, dalis;
- konkurso dalyvių skaičius: konkurso dalyvių skaičius vienoje pirkimo dalyje;
- vietinis tiekėjas: konkursą laimėjusių dalyvių, kurie registruoti tame pačiame NUTS 2 lygio regione kaip ir perkančioji organizacija, dalis;
- naujas pateikimas į rinką: dalyvių, kurie tam tikrais metais, tam tikroje rinkoje ir regione buvo nauji rinkos dalyviai, dalis;
- rinkos koncentracija: konkurso dalyvio sutarties vertės dalis, palyginti su visa sutarties verte tam tikroje rinkoje, vietovėje tam tikrais metais.

Vienintelio pasiūlymo rodiklis yra vienintelis iš pirmiau išvardytų rodiklių, kurie pateikti rezultatų suvestinėje.

Į savo analizę taip pat įtraukėme viešąsias sutartis, skirtas taikant derybų procedūrą neskelbiant pranešimo apie pirkimą, jei jos buvo įrašytos TED. Tai sutartys, kurios pagal direktyvas gali būti skiriamos iš karto po derybų (pavyzdžiui, esant monopolijai). Tai skiriasi nuo Komisijos požiūrio dėl rezultatų suvestinės rodiklių.

**Vienintelio pasiūlymo** rodiklio vertės taip pat buvo apskaičiuotos **regioniniu (NUTS 2) lygmeniu 10 ekonomikos sektorių**: statybos, energetikos, inžinerijos paslaugų, finansinių paslaugų, sveikatos priežiūros paslaugų, medicinos įrangos, remonto, nuotekų šalinimo ir valymo paslaugų, transporto įrangos ir transporto paslaugų. Tokio lygio informacijos duomenų rezultatų suvestinėje nėra.

### **Duomenų apdorojimas**

Siekiant apskaičiuoti rodiklius, buvo atlikta daug duomenų apdorojimo veiksmų dėl TED duomenų. Visų pirma:

- konkursų aprėptis: rodikliai neapima koncesijos ir socialinių paslaugų konkursų, gynybos sutarčių, nes iš pat pradžių jie nebuvo įtraukti į direktyvos taikymo sritį. Preliminariųjų sutarčių atveju įtraukiami tik antrojo etapo sutarčių duomenys;
- duomenų valymas: tai apima pavadinimų, procedūrų rūšių ir adresų standartizavimą, su tuo pačiu konkursu susijusių skelbimų grupavimą, valiutų konvertavimą ir išskirčių pašalinimą. Trūkstamos arba neįprastos sutarties vertės pakeičiamos vidutine sutarties verte.

## Statistiniai modeliai

Taip pat naudojome du skirtingus statistinius modelius, kad išanalizuotume savo duomenų rinkinius dviem toliau nurodytais tikslais, t. y. kad įvertintume, ar:

- **2014 m. įsigaliojusi direktyvų reforma** turėjo įtakos rodikliams, kuriais vertinamas konkurencijos lygis (**direktyvų vertinimas**);
- buvo **ryšys** tarp vienintelio pasiūlymo lygio ir rodiklių, susijusių su **viešųjų pirkimų praktika (politikos scenarijus)**.

## Išsami metodinė pastaba

Išsamią metodinę pastabą apie mūsų duomenų analizę galima rasti Audito Rūmų viešųjų pirkimų suvestinėje

[https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca\\_dashboard/Story](https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story).

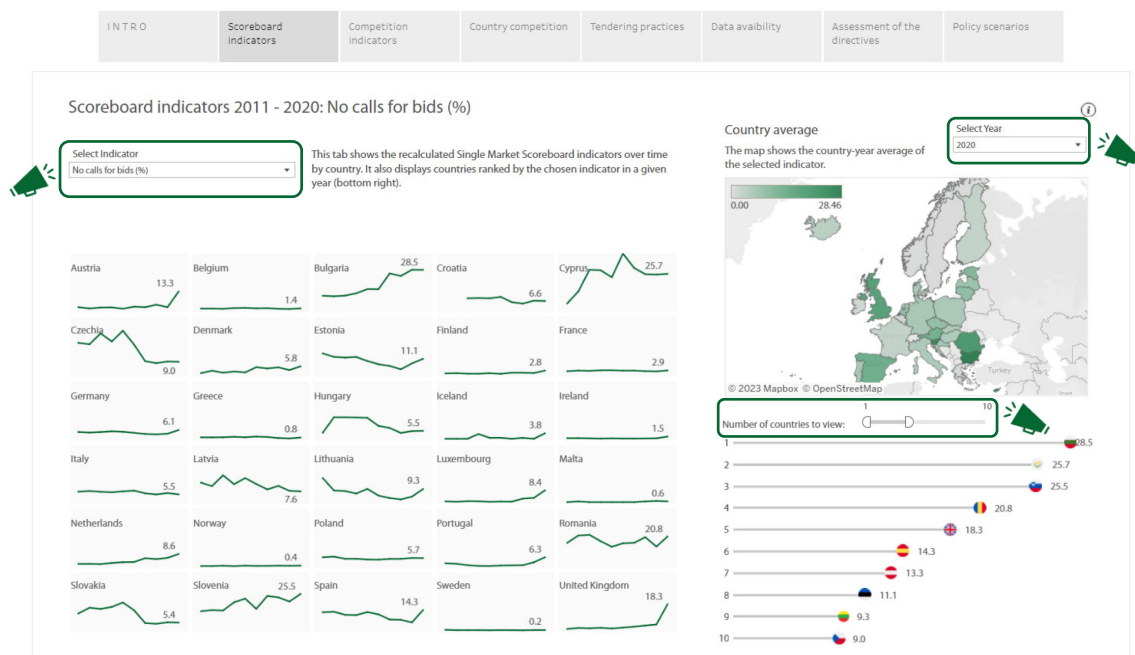
## III priedas. Audito Rūmų viešųjų pirkimų suvestinė. Naudotojo vadovas

Šio audito tikslais sukūrėme **Audito Rūmų suvestinę**, kurioje galima **interaktyviai tirti** mūsų duomenų rinkinį ir vizualizuoti tendencijas.

Suvestinė padalyta į **aštuonias korteles**:

- **įvadas**: Audito Rūmų suvestinės pradžios tinklalapis, kuriame trumpai aprašyta jo paskirtis;
- **suvestinės rodikliai**: 2011–2020 m. laikotarpio suvestinės rodiklių perskaičiavimas remiantis [data.europa.eu](https://data.europa.eu) paskelbtais TED atviraisiais duomenimis. Taip pat galima pamatyti šių rodiklių tendencijas 2011–2020 m. laikotarpiu (žr. [15 diagramą](#));

### 15 diagrama. Suvestinės rodikliai



Šaltinis: Audito Rūmų suvestinė.

- **konkurencijos rodikliai**: konkurencijos viešųjų pirkimų srityje vertinimo rodikliai, grindžiami *Opentender.eu* atviraisiais duomenimis 2011–2021 m. laikotarpiu;
- **šalių konkurencija**: išsami duomenų, susijusių su vienintelio pasiūlymo rodikliu, analizė, grindžiama *Opentender.eu* 2011–2021 m. laikotarpio atviraisiais duomenimis;

- **konkursų praktika:** viešųjų pirkimų praktikos vertinimo rodikliai, grindžiami *Opentender.eu* atviraisiais duomenimis 2011–2021 m. laikotarpiu;
- **duomenų prieinamumas:** išsami duomenų, susijusių su trūkstama informacija, analizė;
- **direktyvų vertinimas:** statistinis modelis, parodantis direktyvų poveikį kai kuriems rodikliams;
- **politikos scenarijai:** statistinis modelis, pagal kurį numatomas viešųjų pirkimų praktikos poveikis vienintelio pasiūlymo rodikliui.

Kortelėje „**Scoreboard indicators**“ funkcija „**Select Indicator**“ leidžia pasirinkti vieną iš šių dvylikos rodiklių: vienintelis pasiūlymas, nepaskelbti kvietimai teikti pasiūlymus, paskelbimo lygis, bendradarbiaujamieji viešieji pirkimai, sutarties skyrimo kriterijai, sprendimų priėmimo sparta, MVĮ rangovai, MVĮ pasiūlymai, į dalis suskirstytos procedūros, kvietimai teikti pasiūlymus, kuriuose trūksta informacijos, trūksta pardavėjo registracijos numerio, trūksta pirkėjo registracijos numerio, taip pat sudėtinis balas, kuris rezultatų suvestinėje buvo pavaizduotas trimis spalvomis.

Funkcija „**Select year**“ leidžia pasirinkti konkrečius metus, rodančius žemėlapyje pasirinkto konkrečios šalies rodiklio vertę. Perkėlus pelės žymeklį žemėlapyje, galima pamatyti šalių pavadinimus ir pasirinkto laukelio rodiklio vertę.

Funkcija „**Number of countries to view**“ leidžia pasirinkti šalių, kurios turi būti nurodytos šalių reitinge, skaičių. Pelės žymeklį perkėlus ant vėliavų galima pamatyti šalių pavadinimus.

Ši **Audito Rūmų suvestinė** viešai prieinama adresu

[https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca\\_dashboard/Story](https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story).

# Santrumpos

**BVP:** bendrasis vidaus produktas

**EBVPD:** Europos bendrasis viešųjų pirkimų dokumentas

**EORI:** ekonominės veiklos vykdytojo registracijos ir identifikavimo kodas

**GROW GD:** Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVJ generalinis direktoratas

**MVJ:** mažosios ir vidutinės įmonės

**NUTS:** Teritorinių statistinių vienetų nomenklatūra

**TED:** „Tenders Electronic Daily“

**VPDE:** Viešųjų pirkimų duomenų erdvė

# Terminų žodynelis

**„Horizontas 2020“:** ES mokslinių tyrimų ir inovacijų finansavimo programa 2014–2020 metų laikotarpiui.

**„Tenders Electronic Daily“ (TED):** Europos viešųjų pirkimų oficialiojo leidinio internetinė versija ir interneto platforma, kurioje pateikiami visi ES oficialiojo leidinio priede paskelbti skelbimai apie viešųjų pirkimų galimybes visoje ES.

**Atvira viešųjų pirkimų procedūra:** viešųjų pirkimų procedūra, kurioje gali dalyvauti visi potencialūs konkurso dalyviai.

**Bendrasis vidaus produktas:** šalies turtui apskaičiuoti skirta standartinė priemonė, apibrėžiama kaip šalyje (dažniausiai per vienus metus) sukurtų prekių ir paslaugų bendra vertė.

**Bendroji rinka:** prekybos blokas, grindžiamas laisvu prekių, kapitalo, paslaugų ir žmonių judėjimu, apimantis 27 ES valstybių narių, Islandijos, Lichtenšteino, Norvegijos ir Šveicarijos ekonomiką.

**Derybinė viešųjų pirkimų procedūra:** viešųjų pirkimų procedūra, kurioje dalyvauja ribotas dalyvių skaičius ir kurios metu pirkėjas gali derėtis dėl sutarties sąlygų.

**Duomenys:** kokybinių ar kiekybinių kintamųjų, pavyzdžiui, faktų ar matavimų, reikšmių rinkinys, iš kurio galima gauti informaciją.

**Duomenų analizė:** duomenų rinkimas, modeliavimas ir nagrinėjimas siekiant gauti įžvalgų, kurios padėtų priimti sprendimus.

**Duomenų bazė:** elektroniniu formatu saugomas struktūruotas duomenų rinkinys, kurį galima peržiūrėti ir iš kurio galima surinkti duomenis.

**Duomenų rinkinys:** bet koks organizuotas duomenų rinkinys.

**E. formos:** standartinių ES skaitmeninių formų, skirtų skelbimams apie konkursą, skelbimams apie sutarties skyrimą ir kitai viešųjų pirkimų informacijai skelbti, rinkinys.

**Efektyvumas:** geriausias naudotų išteklių, vykdytos veiklos ir pasiektų tikslų santykis.

**Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė:** ES finansinės paramos mechanizmas, kuriuo siekiama švelninti COVID-19 pandemijos ekonominį ir socialinį poveikį ir skatinti ekonomikos atsigavimą, taip pat spręsti iššūkius, kylančius siekiant žalesnės ir labiau skaitmenizuotos ateities.



**Ekonominės veiklos vykdytojas:** asmuo arba subjektas, teikiantis produktą arba paslaugą už atlygį.

**Europos bendrasis viešųjų pirkimų dokumentas:** standartinės formos dokumentas, kuriame konkurso dalyviai pareiškia, kad atitinka ES viešųjų pirkimų procedūros tinkamumo reikalavimus.

**Europos semestras:** metinis ciklas, kuriuo suteikiamas pagrindas koordinuoti ES valstybių narių ekonominę politiką ir vykdyti pažangos stebėseną.

**Igyvendinimo taisyklės:** išsamios taisyklės, kuriose pateikiami nurodymai, kaip taikyti teisės aktą.

**Konkrečiai šaliai skirta rekomendacija:** metinės gairės, kurias Komisija per Europos semestrą teikia atskiroms valstybėms narėms dėl jų makroekonominės, biudžeto ir struktūrinės politikos.

**Korupcija:** piktnaudžiavimas viešąja, korporacine ar asmenine valdžia siekiant neteisėtos naudos.

**Mažosios ir vidutinės įmonės:** dydžio apibrėžtis, taikoma įmonėms ir kitoms organizacijoms, remiantis įdarbintų darbuotojų skaičiumi ir tam tikrais finansiniais kriterijais. Mažosiose įmonėse dirba mažiau kaip 50 darbuotojų, o jų apyvarta arba bendra balanso suma neviršija 10 milijonų eurų. Vidutinėse įmonėse dirba mažiau nei 250 darbuotojų, jų apyvarta neviršija 50 milijonų eurų, o bendra balanso suma – 43 milijonų eurų.

**NUTS:** sistema, pagal kurią ES regionai suskirstyti į tris grupes pagal gyventojų skaičių statistikos tikslais ir formuojant regioninę politiką.

**Perkančiosios organizacijos:** viešieji subjektai arba organizacijos, atsakingi už prekių, paslaugų ir darbų sutarčių skyrimą.

**Preliminarioji sutartis:** bendro pobūdžio susitarimas, pagal kurį gali būti sudaromos konkretesnės sutartys.

**Rezultatai:** tiesioginiai ar ilgalaikiai, planuojami ar neplanuojami pokyčiai, kuriuos lėmė projektas, pavyzdžiui, nauda, gaunama dėl geriau parengtos darbo jėgos.

**Rodiklis:** informacija, naudojama veiksmingumo aspektui matuoti ar vertinti.

**Stebėseną:** sistemingas pažangos, padarytos siekiant tikslo, iš dalies naudojant rodiklius, stebėjimas ir tikrinimas.

**Sukčiavimas:** tyčinis, neteisėtas ir apgaulingas siekis įgyti materialinės naudos atimant iš kitos šalies turtą ar pinigus.

**Tarpvalstybiniai viešieji pirkimai:** viešųjų pirkimų procedūros, kuriose konkursą laimėjusio dalyvio buveinės šalis skiriasi nuo pirkėjo buveinės šalies.

**Veiksmingumas:** mastas, kuriuo vykdant veiklą pasiekiami užsibrėžtų tikslų.

**Veiksmingumas:** rodiklis, pagal kurį vertinama, koku mastu buvo pasiekti ES finansuojamo veiksmo, projekto ar programos tikslai ir ar lėšos panaudotos racionaliai.

**Viešieji pirkimai:** viešojo subjekto ar kitos institucijos vykdomas prekių, darbų ar paslaugų pirkimas taikant atvirą konkurso procedūrą, siekiant užtikrinti kokybę ir racionalų lėšų panaudojimą.

**Viešųjų pirkimų duomenų erdvė:** planuojama Europos Sąjungos (ES) sistema, kuria siekiama sujungti įvairias duomenų bazes, kuriose kaupiama informacija apie viešuosius pirkimus, įskaitant TED („Tenders Electronic Daily“) duomenis ir nacionalinius viešųjų pirkimų duomenis.

## Komisijos atsakymai

<https://www.eca.europa.eu/lt/publications/SR-2023-28>

## Chronologija

<https://www.eca.europa.eu/lt/publications/SR-2023-28>

## Audito grupė

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose pateikiami Audito Rūmų atliktų auditų, susijusių su įvairių sričių ES politika ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatai. Audito užduotis Audito Rūmai atrenka ir parengia taip, kad jos turėtų kuo didesnį poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties teisės aktams riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko Audito Rūmų narės Annemie Turtelboom vadovaujama II audito kolegija, atsakinga už investicijų sanglaudai, augimui ir įtraukčiai išlaidų sritis. Auditui vadovavo Audito Rūmų narė Helga Berger, jai padėjo kabineto vadovė Silvia Janik ir kabineto atašė Franz Ebermann; pagrindinis vadybininkas Friedemann Zippel; užduoties vadovė Julia Pilarczyk; auditoriai Christophe Grosnickel, Mihaela Pavel ir Ioanna Topa. IT audito pagalbą suteikė Ioannis Hartoutsios. Su duomenų analize ir rodiklių suvestinių rengimu susijusią pagalbą teikė Lukasz Kolodziej. Grafinių dizainą padėjo parengti Marika Meisenzahl ir Agnese Balode.



*Iš kairės į dešinę:* Ioannis Hartoutsios, Silvia Janik, Friedemann Zippel, Helga Berger, Franz Ebermann, Marika Meisenzahl, Christophe Grosnickel.

# AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2023

Europos Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika nustatyta [Audito Rūmų sprendime Nr. 6-2019](#) dėl atvirųjų duomenų politikos ir pakartotinio dokumentų naudojimo.

Jeigu nenurodyta kitaip (pavyzdžiui, atskiruose pranešimuose dėl autorių teisių), ES priklausantis Audito Rūmų turinys yra licencijuojamas pagal [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenciją](#). Todėl paprastai pakartotinis naudojimas yra leidžiamas, jeigu tai tinkamai pažymima ir nurodomi bet kokie padaryti pakeitimai. Asmenys, kurie pakartotinai naudoja Audito Rūmų turinį, neturi iškreipti pirminės prasmės ar minties. Audito Rūmai nėra atsakingi už bet kokius pakartotinio naudojimo padarinius.

Būtina gauti papildomą leidimą, jei tam tikrame turinyje vaizduojami privatūs asmenys, kurių tapatybę galima nustatyti, pavyzdžiui, Audito Rūmų darbuotojų nuotraukose, arba jame pateikiami trečiųjų asmenų kūriniai.

Gavus tokį leidimą, juo panaikinamas ir pakeičiamas pirmiau minėtas bendrasis leidimas ir jame aiškiai nurodomi bet kokie naudojimo apribojimai.

Siekiant naudoti ar atgaminti turinį, kuris nepriklauso ES, gali reikėti prašyti leidimo tiesiogiai iš autorių teisių turėtojų.

1, 5 ir 9 diagramos – piktogramos. Šios diagramos parengtos naudojant [FlatIcon.com](#) išteklius. © Freepik Company S.L. Visos teisės saugomos.

Programinei įrangai ar dokumentams, kuriems taikomos pramoninės nuosavybės teisės, pavyzdžiui, patentams, prekių ženklams, registruotiems dizainams, logotipams ir pavadinimams, Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika netaikoma.

Europos Sąjungos institucijų europa.eu domeno svetainėse pateikiamos nuorodos į trečiųjų asmenų svetaines. Audito Rūmai jų nekontroliuoja, todėl raginame peržiūrėti jose pateiktą privatumo ir autorių teisių politiką.

## **Audito Rūmų logotipo naudojimas**

Audito Rūmų logotipas negali būti naudojamas be išankstinio Audito Rūmų sutikimo.

HTML	ISBN 978-92-849-1229-2	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/261328	QJ-AB-23-027-LT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1209-4	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/974750	QJ-AB-23-027-LT-N

Viešieji pirkimai yra vienas iš pagrindinių ES bendrosios rinkos elementų. Jie padeda valstybių narių institucijoms perkant darbus, prekes ir paslaugas pasiekti geriausia kainos ir kokybės santykį, nes atrenkamos geriausias rezultatus turinčios įmonės. Šitaip, savo ruožtu, padedama užtikrinti rinkų konkurencingumą ir apsaugoti viešąjį interesą. Nustatėme, kad per pastarąjį dešimtmetį konkurencija viešųjų pirkimų srityje sumažėjo ir kad, nepaisant 2014 m. ES direktyvų reformos, nematyti, kad situacija būtų pasikeitusi. Apskritai, trūksta informuotumo apie konkurenciją viešųjų pirkimų srityje. Turimi duomenys nėra sistemingai naudojami pagrindinėms sumažėjimo priežastims nustatyti ir imamas tik pavienių veiksmų kliūtims sumažinti. Darome išvadą, kad pagrindiniai 2014 m. ES reformos, kuria siekiama užtikrinti konkurenciją, tikslai, pavyzdžiui, viešųjų pirkimų procedūrų supaprastinimas ir sutrumpinimas, nepasiekti ir kad siekiant kai kurių tikslų konkurencija gali būti net mažinama. Rekomenduojame patikslinti viešųjų pirkimų tikslus ir nustatyti jų prioritetus, pašalinti surinktų viešųjų pirkimų duomenų spragas, tobulinti stebėsenos priemones, kad būtų galima atlikti geresnę analizę, atlikti išsamesnę pagrindinių priežasčių analizę ir pateikti veiksmų planą pagrindinėms konkurencijos viešųjų pirkimų srityje kliūtims įveikti.

Audito Rūmų specialioji ataskaita parengta pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą.



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI



Europos Sąjungos  
leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI  
12, rue Alcide de Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklauso: [eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx)  
Interneto svetainė: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors