

Specialioji ataskaita

Pastangas spręsti viešųjų pirkimų iš ES sanglaudai skiriamų lėšų problemas reikėtų intensyvinti



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

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

Tel. +352 4398-1

El. paštas: eca-info@eca.europa.eu
Tinklaviatė: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Daug papildomos informacijos apie Europos Sąjungą yra internete.
Ji prieinama per portalą *Europa* (<http://europa.eu>).

Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2880-2	ISSN 1831-0885	doi:10.2865/588388	QJ-AB-15-012-LT-C
PDF	ISBN 978-92-872-2870-3	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/76257	QJ-AB-15-012-LT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2846-8	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/827460	QJ-AB-15-012-LT-E

© Europos Sąjunga, 2015

Leidžiama atgaminti nurodžius šaltinį.

Leidimo panaudoti ar dauginti 20 puslapyje pateiktą nuotrauką autorių teisių subjekto būtina prašyti tiesiogiai.

Printed in Luxembourg

Specialioji ataskaita**Pastangas spręsti viešųjų
pirkimų iš ES sanglaudai
skiriamų lėšų problemas
reikėtų intensyvinti**

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose yra pateikiami su konkrečiomis biudžeto sritimis arba valdymo temomis susijusių Audito Rūmų veiklos ir atitikties auditų rezultatai. Audito Rūmai atranka ir nustato šias audito užduotis, siekdami kiek įmanoma padidinti jų poveikį ir atsižvelgdami į veiklos ar atitikties riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko Audito Rūmų nario Henri Gretheno vadovaujama II audito kolegija, atsakinga už struktūrinių politikų, transporto ir energetikos išlaidų sritis. Auditui vadovavo Audito Rūmų narys Phil Wynn Owen, jam padėjo kabineto vadovas Gareth Roberts ir kabineto atašė Katharina Bryan, skyriaus vadovas Niels-Erik Brokopp, audito grupės vadovas Milan Smid, auditoriai Remus Blidar, Anastassios Karydas ir Laura Zanarini, Henri Grethen kabineto atašė Ildikó Preiss ir teisininkė Johanne Vermer.



Iš kairės į dešinę: J. Vermer, G. Roberts, I. Preiss, A. Karydas, R. Blidar, K. Bryan, M. Smid, L. Zanarini, N.-E. Brokopp, P. Wynn Owen.

Dalis

Žodynėlis

Santrumpos

I-VIII Santrauka

1-13 Įvadas

4-8 ES viešųjų pirkimų sistema

9-11 Sanglaudos politika ir viešieji pirkimai

12-13 Viešųjų pirkimų procedūros. Kaip jos veikia?

14-17 Audito apimtis ir metodas

18-94 Pastabos

19-48 Komisija ir valstybės narės atlieka labai ribotą sisteminę viešųjų pirkimų klaidų analizę

19-24 Viešųjų pirkimų taisyklių nesilaikymas vis dar yra reikšmingas klaidų šaltinis sanglaudos politikos srityje

25-34 Viešųjų pirkimų klaidos padaromos dėl įvairių priežasčių

35-40 Išsamią klaidų analizę valstybėse narėse atlikti trukdo tai, kad trūksta darnių duomenų ...

41 ... tačiau yra kai kurių požymių, kad lankytos valstybės narės duomenis pradeda rinkti sistemiškiau

42-48 Komisija viešųjų pirkimų klaidų kol kas visapusiškai ir sistemiškai neanalizuoja

49-94 Komisija ir valstybės narės pradeda įgyvendinti šiai problemai spręsti skirtus veiksmus, bet prieš akis dar laukia ilgas kelias

51-60 Nuo 2010 m. Komisija pradėjo taikyti įvairias priemones

61-74 Naujieji teisės aktai, jeigu bus taikomi teisingai, gali padėti spręsti viešųjų pirkimų klaidų problemą

75-82 Valstybės narės dėmesį sutelkia į pirmojo lygmens patikras ir tik neseniai pradėjo imtis prevencinių veiksmų

83-94 IT priemonės, kurios galėtų padėti spręsti viešųjų pirkimų problemas, tik jas reikės iki galo įgyvendinti

95-105 **Išvados ir rekomendacijos**

I priedas. Komisijos ir valstybių narių vaidmenys vykdant viešuosius pirkimus ir įgyvendinant sanglaudos politiką

II priedas. Audito Rūmų 2009–2013 m. aptiktų klaidų analizė pagal fondus

III priedas. Įvairiais konkurso etapais aptiktų klaidų aprašas ir analizė

IV priedas. 2009–2013 m. Komisijos pradėtos viešųjų pirkimų pažeidimo procedūros

Komisijos atsakymai

Audito institucija Komisijai suteikia patikinimą, ar efektyviai veikia veiksmų programos (VP) valdymo sistemos ir vidaus kontrolės priemonės (taigi, ar sertifikuotos išlaidos yra teisėtos ir tvarkingos). Audito institucijų funkcijas dažniausiai atlieka valstybės kanceliarijų, finansų ministerijų (arba vidaus kontrolės tarnybų prie ministerijų), kitų ministerijų arba aukščiausiųjų audito institucijų padaliniai. Funkciniu požiūriu jie turi būti nepriklausomi nuo lėšas valdančių institucijų. Audito institucija per sistemų auditą ir per veiklos auditą nustatytus faktus perduoda atitinkamos VP vadovaujančiajai ir tvirtinančiajai institucijoms. Sistemų audito ataskaita ir metinė kontrolės ataskaita taip pat pateikiama Komisijai. Jeigu audito institucija mano, kad vadovaujančioji institucija nesiėmė tinkamų taisomųjų veiksmų, ji privalo į tai atkreipti Komisijos dėmesį.

Aukščiausiosios audito institucijos yra valstybės tarnybos, atsakingos už valstybės pajamų ir išlaidų auditą.

Europos regioninės plėtros fondo paskirtis – teikti finansinę paramą (daugiausia įmonėms) infrastruktūrai kurti, ir produktyvioms investicijoms, kuriomis būtų kuriamos darbo vietos, ir taip išlyginti pagrindinius skirtumus tarp regionų bei stiprinti Europos ekonominę ir socialinę sanglaudą.

Europos socialinio fondo paskirtis – gerinti užimtumo ir darbo galimybes, daugiausia įgyvendinant mokymo priemones, skatinant aukštesnį užimtumo lygį ir kuriant daugiau ir geresnių darbo vietų, ir taip stiprinti Europos Sąjungos ekonominę ir socialinę sanglaudą.

Ex ante sąlygos – tai sąlygos, paremtos iš anksto apibrėžtais ir partnerystės sutartyse nustatytais kriterijais. Rengdamos 2014–2020 m. programinio laikotarpio ERPF, SF ir ESF veiksmų programas, valstybės narės turi įvertinti, ar šios sąlygos įvykdytos. Jeigu neįvykdytos, reikia parengti veiksmų planus, kuriais būtų užtikrinta, kad jos būtų įvykdytos iki 2016 m. gruodžio 31 d.

Finansinių pataisų paskirtis – apsaugoti ES biudžetą nuo klaidingų arba netvarkingų išlaidų. Jeigu išlaidoms galioja pasidalijamasis valdymas, neteisingai sumokėtų lėšų susigrąžinimas pirmiausia yra valstybių narių pareiga. Finansines pataisas galima padaryti iš valstybių narių išlaidų deklaracijų išbraukus netvarkingas išlaidas arba susigrąžinus lėšas iš gavėjų. Finansines pataisas taip pat gali paskirti Komisija.

Korupcija yra piktnaudžiavimas valdžia siekiant asmeninės naudos. Pasyvioji korupcija yra tyčinis kurio nors pareigūno veiksmas, kai pareigūnas tiesiogiai arba per tarpininką prašo atlygio arba priima atlygį sau arba trečiajai šaliai arba priima pažadą suteikti tokį atlygį už tai, kad atlikdamas savo pareigas ką nors padarys arba ko nors nepadarys. Aktyvioji korupcija yra tyčinis bet kurio asmens veiksmas, kai asmuo žada suteikti arba suteikia tokį atlygį kuriam nors pareigūnui.

Partnerystės sutartis sudaro Europos Komisija ir atskiros valstybės narės. Jose nustatomi nacionalinių institucijų planai dėl to, kaip panaudoti Europos struktūrinių ir investicinių fondų lėšas 2014–2020 m. laikotarpiu. Jose, *inter alia*, taip pat išsamiai aptariamos *ex ante* sąlygos ir veiklos valdymo sistemos.

Pažeidimas yra veiksmas, kuris neatitinka ES taisyklių ir kuriuo gali būti padaryta žalingo poveikio ES finansiniams interesams. Tai gali būti ir gavėjų, kurie prašo lėšų, ir institucijų, kurios yra atsakingos už mokėjimus, klaidų rezultatas. Jeigu pažeidimas padaromas tyčia, jis laikomas sukčiavimu.

Perkančiosios organizacijos yra valstybės, regionų ar vietos institucijos arba viešosios teisės reglamentuojamos įstaigos, kurios, atlikdamos savo funkcijas, taiko viešųjų pirkimų direktyvas viešosioms sutartims sudaryti ir rengia konkursus.

Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas yra Europos Komisijos padalinys, atsakingas už nepalankesnėje padėtyje esančių Europos Sąjungos regionų ekonominės ir socialinės plėtros skatinimą. Šis GD tvarko Europos regioninės plėtros fondo (ERPF) ir Sanglaudos fondo (SF) portfelį.

Sanglaudos fondo paskirtis – finansuoti valstybių narių, kurių BNP sudaro mažiau negu 90 % ES vidurkio, aplinkos ir transporto projektus ir taip didinti ekonominę ir socialinę Europos Sąjungos sanglaudą.

Sukčiavimas yra tyčinis apgaulės veiksmas, kuriuo siekiama asmeninės naudos arba padaryti nuostolių kitai šaliai.

Tvirtinančiosios institucijos atlieka vadovaujančiųjų institucijų deklaruotų išlaidų pirmojo lygmens patikras ir patvirtina, ar šios išlaidos teisėtos ir tvarkingos. Dažniausiai jų funkcijas atlieka finansų ministerija arba vidaus kontrolės tarnybos prie ministerijos.

Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties generalinis direktoratas yra Europos Komisijos padalinys, atsakingas už ES užimtumo ir socialinius klausimus. Bendradarbiaudamas su nacionalinėmis institucijomis, socialiniais partneriais, pilietinės visuomenės organizacijomis ir kitais suinteresuotaisiais asmenimis, generalinis direktoratas sprendžia su globalizacija, ES gyventojų senėjimu ir socialinių sąlygų keitimusi susijusius uždavinius. Šis GD tvarko Europos socialinio fondo (ESF) portfelį.

Vadovaujančioji institucija yra valstybės, regiono ar vietos valdžios institucija arba kitas valstybės arba privatus organas, kurį valstybė narė paskyrė valdyti veiksmų programą. Į vadovaujančiosios institucijos funkcijas įeina finansuotinių projektų atranka, stebėjimas, kaip projektai įgyvendinami, ir ataskaitų apie finansinius aspektus ir pasiektus rezultatus teikimas Komisijai.

Veiksmų programoje išdėstomi valstybės narės prioritetai ir konkretūs tikslai, taip pat tai, kaip lėšos bus panaudotos per tam tikrą laikotarpį, paprastai, 7 metus, projektams finansuoti. Šie projektai turi padėti pasiekti vieno arba keleto iš tam tikro skaičiaus tikslų, nustatytų Veiksmų programos prioritetinės krypties lygmeniu. Programas reikia parengti kiekvienam sanglaudos politikos srities fondui, t. y. Europos regioninės plėtros fondui, Sanglaudos fondui ir Europos socialiniam fondui. Veiksmų programas parengia valstybės narės, o Komisija turi jas patvirtinti, ir tik tada lėšas galima išmokėti iš ES biudžeto. Veiksmų programas tuo laikotarpiu galima keisti tik tada, jei abi šalys sutinka.

Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ generalinis direktoratas, anksčiau vadintas Vidaus rinkos ir paslaugų GD, yra Europos Komisijos padalinys, atsakingas už prekių ir paslaugų vidaus rinkos sukūrimą, ES ekonomikos augimo skatinimą, remiant pramonę, mažąsias ir vidutines įmones ir įgyvendinant ES erdvės politiką. Tai taip pat apima ES viešųjų pirkimų teisės aktų rengimą ir valstybių narių vykdomą jų įgyvendinimo priežiūrą.

Viešasis pirkimas yra procesas, per kurį valstybės, regiono ir vietos valdžios institucijos arba viešosios teisės reglamentuojami organai perka produktus, paslaugas ir viešuosius darbus, pavyzdžiui, kelių tiesimo, pastatų statybos. Viešųjų pirkimų taisyklės ir (arba) principai taikomi ir privačioms įmonėms, jeigu jos vykdo pirkimus, kurių didžioji dalis finansuojama iš viešųjų lėšų, arba kai tokie reikalavimai yra įtraukti į susitarimus dėl dotacijų.

AAI: Aukščiausiosios audito institucijos

ERPF: Europos regioninės plėtros fondas

ESF: Europos socialinis fondas

OLAF: Europos kovos su sukčiavimu tarnyba

SESV: Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo

SF: Sanglaudos fondas

Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD: Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ generalinis direktoratas

VP: Veiksmų programa

VP: Viešieji pirkimai

I

ES viešųjų pirkimų politika yra viena iš pagrindinių bendrosios rinkos kūrimo priemonių, kuria užtikrinama, kad viešosios lėšos būtų naudojamos efektyviai. Europos Sąjungoje viešieji pirkimai reglamentuojami ES viešųjų pirkimų direktyvomis; jose nustatomos bendros taisyklės ir procedūros, kurių valdžios institucijos privalo laikytis, kai perka darbus arba paslaugas.

II

2007–2013 m. programavimo laikotarpiu sanglaudos politikai iš Europos regioninės plėtros fondo (ERPF), Sanglaudos fondo (SF) ir Europos socialinio fondo (ESF) skirti 349 milijardai eurų. Reikšminga šių lėšų, ypač ERPF ir Sanglaudos fondo, dalis išleista viešiesiems pirkimams. Beveik pusėje visų projektų, kurie remti iš šių trijų fondų ir kurių auditą Audito Rūmai atliko, 2009–2013 m. laikotarpiu rengta po vieną arba kelis konkursus.

III

Viešųjų pirkimų taisyklių nesilaikymas – svarbus kasmet daromų klaidų šaltinis. Dėl didelių klaidų buvo ribojama sąžininga konkurencija arba sąžininga konkurencija nevyko iš viso ir (arba) sutartys skirtos ne geriausias sąlygas pasiūliusiems konkurso dalyviams.

IV

Šioje ataskaitoje vertinama, ar Komisija ir valstybės narės imasi tinkamų ir veiksmingų priemonių, kad išspręstų su sanglaudos politika susijusių viešųjų pirkimų klaidų problemą.

V

Per auditą nustatyta, kad Komisija ir valstybės narės pradėjo spręsti šią problemą, bet dar laukia ilgas kelias, šią problemą dar reikės analizuoti ir imtis įgyvendinimo veiksmų.

VI

Komisija ir valstybės narės atlieka labai ribotą sistemingą viešųjų pirkimų klaidų analizę. Kadangi trūksta pakankamai detalių, patikimų ir darnių duomenų apie viešųjų pirkimų klaidų pobūdį ir mastą, negalima visapusiškai išanalizuoti pagrindinių klaidų priežasčių. Tačiau yra kai kurių požymių, kad per šį auditą lankytos valstybės narės duomenis pradeda rinkti sistemaiškai.

VII

Komisija nuo 2010 m. pradėjo taikyti įvairias priemones. Ėmusi teisėkūros priemonių, peržiūrėtos viešųjų pirkimų direktyvos, į partnerystės sutartis įtrauktos specialios viešųjų pirkimų sistemoms taikomos sąlygos, kurias valstybės narės privalo įvykdyti ne vėliau kaip iki 2016 m. pabaigos. 2013 m. Komisija taip pat sudarė vidaus techninę darbo grupę ir parengė vidaus veiksmų planą. Tačiau dauguma plane numatytų veiksmų dar iki galo neįgyvendinti. Valstybės narės tik neseniai pradėjo taikyti visapusiškas klaidų prevencijos priemones.

VIII

Audito Rūmai rekomenduoja:

- a) i) Komisija turėtų parengti pažeidimų duomenų bazę, kuri sudarytų prasmingos viešųjų pirkimų klaidų analizės pagrindą. Remdamasi tinkamais iš savo duomenų bazės paimtais ir valstybių narių teikiamais duomenimis, Komisija turėtų visapusiškai išanalizuoti, kaip dažnai daromos su sanglaudos politika susijusios viešųjų pirkimų klaidos, šių klaidų dydį ir priežastis. Šią analizę Komisija turėtų įtraukti į viešųjų pirkimų ataskaitą, kurią privalo rengti pagal naująsias direktyvas;
- ii) atitinkamos valstybių narių institucijos turėtų parengti ir išanalizuoti savo sukurtas sanglaudos politikos srities duomenų bazines, į kurias būtų įtraukti pažeidimai, įskaitant viešųjų pirkimų pažeidimus, ir turėtų bendradarbiauti su Komisija siekiant pateikti šiuos duomenis tokia forma ir tokiu metu, kad tai palengvintų Komisijos darbą;
- b) jeigu iki 2016 m. pabaigos neįvykdomos *ex ante* viešųjų pirkimų sąlygos, Komisija turėtų nuosekliai naudotis savo teisėmis sustabdyti mokėjimus atitinkamoms valstybėms narėms tol, kol šios neištaisy trūkumų;
- c) Komisija turėtų atnaujinti ir skelbti viešųjų pirkimų vidaus veiksmų planą. Komisija kasmet turėtų informuoti apie pažangą. Tuo tikslu Komisija turėtų pagerinti savo padalinių, nagrinėjančių susijusias viešųjų pirkimų problemas, veiklos koordinavimą;
- d) Komisija turėtų sudaryti aukšto lygio grupę, kuri vadovautų sprendžiant viešųjų pirkimų klaidų problemą siekiant išvengti rizikos, kad veiksmai nebus nuosekliai įgyvendinti visose Komisijos tarnybose. Ši grupė turėtų skatinti tobulinti viešuosius pirkimus, o prireikus taip pat skatinti šią sritį paprastinti;
- e) Komisija turėtų skirti finansines pataisas, jei nustato, kad valstybių narių pirmojo lygmens patikros nepakankamai veiksmingos, o viešųjų pirkimų direktyvų teisinio nesilaikymo atveju prireikus taikyti pažeidimų procedūras;
- f) Komisija turėtų išnaudoti visas galimybes, kurių suteikia plėtojamos informacinės technologijos, įskaitant e. pirkimų propagavimą ir duomenų gavybos įrankių taikymo skatinimą bei gerąją patirtį; ir
- g) valstybės narės turėtų ir toliau naudoti visas galimybes, kurių suteikia e. pirkimai ir duomenų gavybos įrankiai.

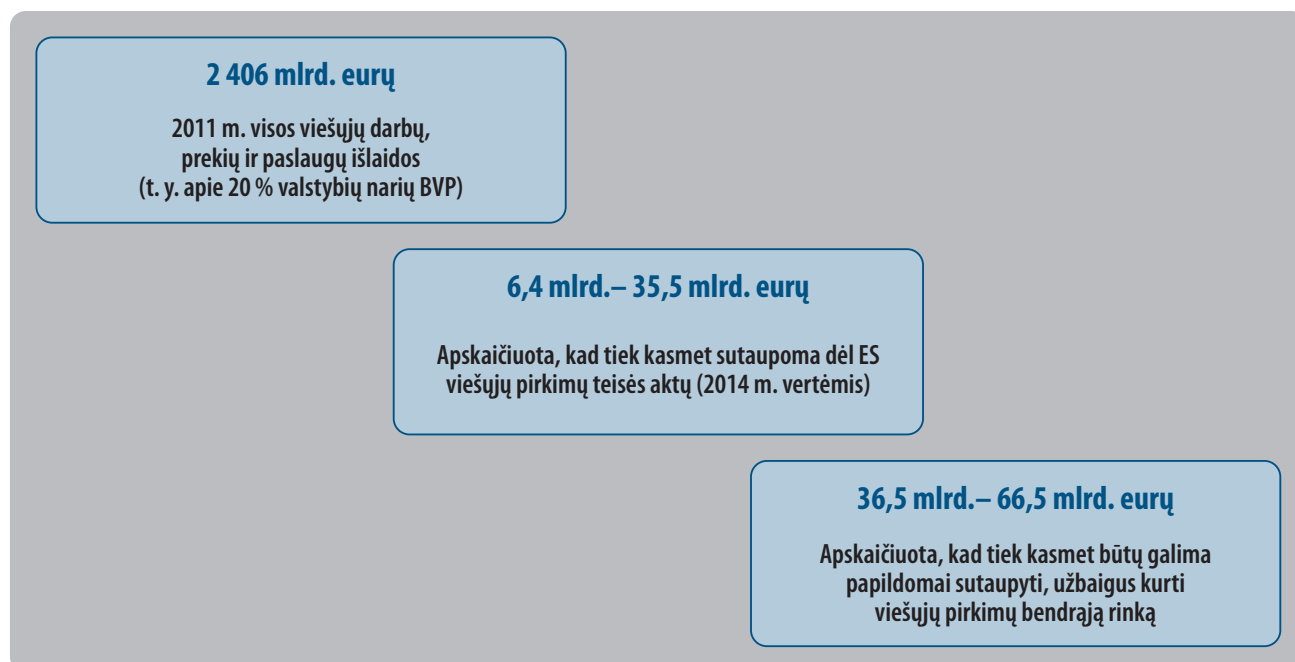
01

ES viešųjų pirkimų politika yra viena iš pagrindinių priemonių, kuria kuriama bendroji rinka ir siekiama pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo pagal strategiją „Europa 2020“, kartu užtikrinamas efektyviausias viešųjų lėšų naudojimas¹. Pagrindiniai vyriausybės tikslai – viešąsias lėšas naudoti efektyviau ir ekonomiškai naudingu būdu. Įvairiais valdymo lygmenimis nustatytos taisyklės, stengiantis užtikrinti, kad per viešuosius pirkimus viešosios lėšos būtų panaudotos geriausiu galimu būdu. **1 pav.** pateikti kai kurie pagrindiniai skaičiai.

- 1 2010 m. kovo 3 d. komunikatas COM(2010) 2020 *final* „Pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo strategija „Europa 2020““.
- 2 Žr. Vidaus rinkos ir paslaugų GD 2014 m. rugpjūčio 1 d. paskelbtą 2013 m. metinę viešųjų pirkimų įgyvendinimo apžvalgą; Komisijos užsakymu 2014 m. vasario mėn. PwC, ICF GHK ir „Ecorys“ parengtą tyrimą „MVĮ prieiga prie viešųjų pirkimų rinkų ir ES paklausos apibendrinimas“ ir Europos Parlamento tyrimų tarnybos (EPRS) 2014 m. rugsėjo mėn. parengtą dokumentą „ES masto veiksmų nebuvimo bendroje rinkoje kaina. IV dalis. Viešieji pirkimai ir koncesijos“, PE 536.355.

1 pav.

Kai kurie pagrindiniai viešųjų pirkimų taikymo ES skaičiai



Šaltinis: Europos Parlamentas ir Europos Komisija².

02

Be kitų dalykų, ES viešųjų pirkimų taisyklėmis siekiama užtikrinti, kad būtų laikomasi Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) nustatytų principų ir pagrindinių laisvių (žr. **2 pav.**)³. Tai, savo ruožtu, suaktyvintų konkurenciją ir tarpvalstybinę prekybą, dėl to valdžios institucijos pinigus panaudotų ekonomiškai naudingiau, kartu didėtų tiekimo sektoriaus našumas, šiose rinkoje aktyviau dalyvautų ir daugiau galimybių turėtų MVĮ. Trumpai tariant, taisyklės yra tam, kad bendrajai rinkai būtų lengviau veikti, kad būtų skatinama konkurencija ir didinamas ekonominis naudingumas.

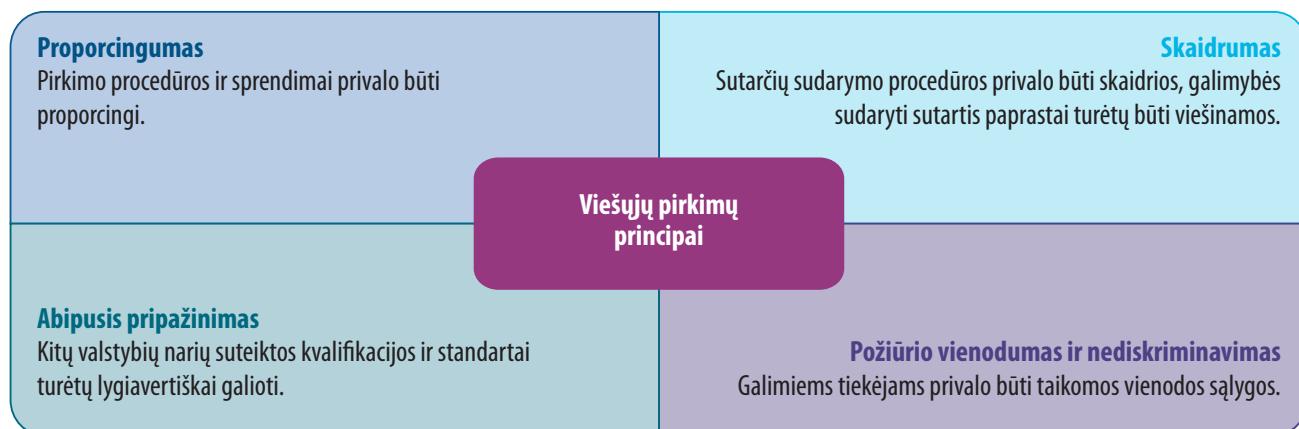
03

Šioje ataskaitoje nagrinėjamas su sanglaudos politika susijusių viešųjų pirkimų, kuriems naudojamos ES lėšos, klaidų lygis (jis visą laiką yra aukštas), būtent tie atvejai, kai taisyklių nebuvo tinkamai laikomasi. Pirmiausia ataskaitoje nagrinėjama, ar Komisija ir valstybės narės imasi reikiamų ir efektyvių priemonių, kad išspręstų šią problemą⁵.

- 3 Laisvo prekių judėjimo (SESV 28 straipsnis), laisvo paslaugų judėjimo (56 straipsnis), įsisteigimo laisvės (49 straipsnis) ir laisvės teikti paslaugas, nediskriminavimo ir lygių galimybių, proporcingumo, skaidrumo ir abipusio pripažinimo (18 ir 53 straipsniai).
- 4 Komisijos aiškinamasis komunikatas dėl Bendrijos teisės, taikomos sudarant sutartis, kurioms netaikomos arba tik iš dalies taikomos viešųjų pirkimų direktyvos (OL C 179, 2006 8 1, p. 2).
- 5 Taip pat žr. Audito Rūmų 2014 m. padėties apžvalgą „Geriausias ES pinigų panaudojimas: rizikų, kylančių ES biudžeto finansų valdymui, padėties apžvalga“ (<http://eca.europa.eu>).

2 pav.

Viešųjų pirkimų principai



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis Europos Komisijos dokumentu⁴.

ES viešųjų pirkimų sistema

04

ES viešųjų pirkimų sistema sukurta remiantis Sutartimi dėl viešųjų pirkimų – daugiašale keleto Pasaulio prekybos organizacijos narių sutartimi⁶, kuria reglamentuojama, kaip valstybės institucijos perka prekes ir paslaugas, ir kuri yra pagrįsta atvirumo, skaidrumo ir nediskriminavimo principais. **3 pav.** pavaizduota viešųjų pirkimų valdymo struktūra.

05

Europos Sąjungoje viešieji pirkimai reglamentuojami ES viešųjų pirkimų direktyvomis; jose nustatomos bendros taisyklės ir procedūros, kurių valdžios institucijos privalo laikytis, kai vykdo didelės vertės pirkimus⁷. Šiomis taisyklėmis siekiama užtikrinti, kad bendrovės visoje bendrojoje rinkoje turėtų galimybę konkuruoti dėl viešųjų sutarčių. Visoje ES galiojančios taisyklės taikomos nepaisant to, ar naudojamos vien nacionalinės, ar ir ES lėšos. ES direktyvos taikomos ir Europos ekonominėje erdvėje.

6 Nuo 2015 m. pradžios Sutartį yra sudariusios 15 sutarties šalių, apimančių 43 PPO narius. Dar 28 PPO nariai dalyvauja Sutarties dėl viešųjų pirkimų komitetuose kaip stebėtojai. Iš jų 10 rengiasi prisijungti prie Sutarties.

7 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo (OL L 134, 2004 4 30, p. 114), 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/17/EB dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų tvarkos derinimo (OL L 134, 2004 4 30, p. 1). Vietoj šių direktyvų bus taikomos peržiūrėtos direktyvos ir nauja direktyva dėl koncesijų skyrimo; jos paskelbtos 2014 m. balandžio 17 d. ir turi būti įgyvendintos iki 2017 m. balandžio 18 d. (67 dalis). Sutartims dėl gynybos ir visuotinės svarbos paslaugų taikomos kitos taisyklės.

3 pav.

Viešųjų pirkimų valdymas



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

06

Kaip ir visas direktyvas, ES viešųjų pirkimų direktyvas reikia perkelti į nacionalinę teisę, t. y. valstybės narės jas turi įgyvendinti nacionaliniais teisės aktais. Šiose direktyvose nustatomi būtiniausi standartai, jomis padedama kurti vienodas veiklos sąlygas, bet kartu valstybėms narėms suteikiama galimybė reaguoti ir pritaikyti jas pagal nacionalinius ypatumus ir poreikius. Valstybės narės gali pasirinkti priimti įstatymus, kurie tam tikrais aspektais būtų konkretesni arba griežtesni. Valstybės narės taip pat turi nemažai diskrecijos, kai sprendžia, kokią administracinę tvarką įdiegti ir kaip užtikrinti atitiktį ES taisyklėms.

07

ES viešųjų pirkimų direktyvos taikomos ne visiems pirkimams. ES viešųjų pirkimų direktyvose nustatytos minimalios slenkstinės vertės ribos⁸, kurių nesiekiančioms sutartims taikomos tik nacionalinės taisyklės. Tačiau visais atvejais konkursuose privalu laikytis sutarčių principų (žr. **2 pav.**).

08

Apie konkursus, kuriems taikomos ES direktyvos, reikia skelbti internete „Tenders electronic daily“ (TED) duomenų bazėje. TED paskelbtų konkursų vertės ir bendrojo vidaus produkto (BVP) santykiu galima remtis kaip rodikliu, kuris parodo, kaip plačiai viešieji pirkimai naudojami visoje ES. 2012 m. bendra TED skelbtų konkursų vertė sudarė 3,1 % ES BVP⁹. Kai kuriose valstybėse narėse slenkstinę ribą viršijantys konkursai skelbti rečiau, negu pažymėta šiuo vidutiniu rodikliu, jų rodiklis daug mažesnis už 3,1 %, pavyzdžiui, Vokietijoje (1,1 %), Austrijoje (1,5 %), Airijoje (1,5 %), Liuksemburge (1,6 %). Komisija palaiko ryšius su Vokietija, siekdama išsiaiškinti to priežastis¹⁰.

Sanglaudos politika ir viešieji pirkimai

09

2007–2013 m. programavimo laikotarpiu sanglaudos politikai iš Europos regioninės plėtros fondo (ERPF), Sanglaudos fondo (SF) ir Europos socialinio fondo (ESF) skirti 349 milijardai eurų; 2014–2020 m. laikotarpiu skirti 367 milijardai eurų¹¹.

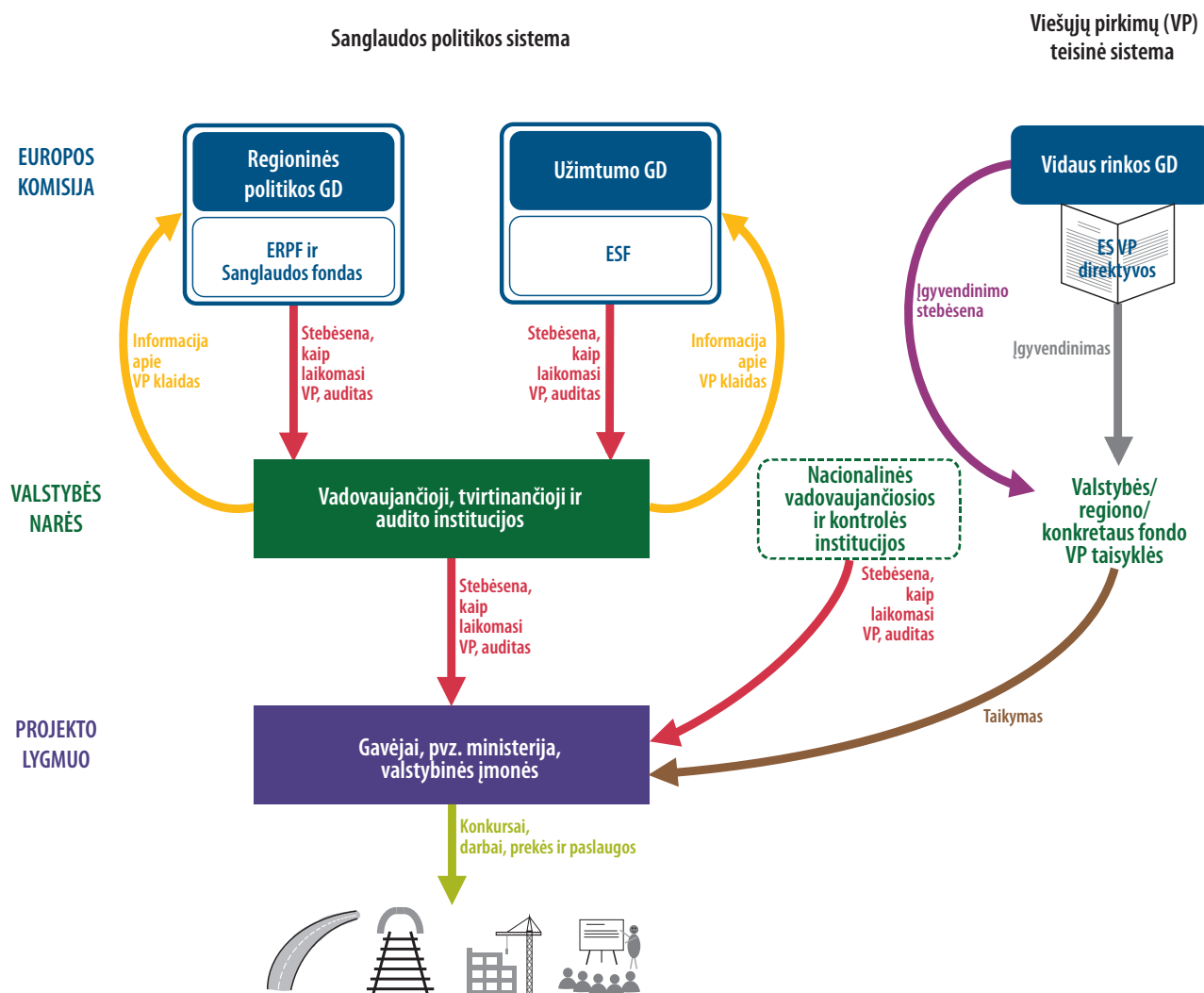
- 8 Dažniausiai naudotos slenkstinės ribos nuo 2014 m. sausio 1 d. iki 2015 m. gruodžio 31 d. yra: 5 186 000 eurų darbų sutartims, ir 134 000 eurų viešosioms paslaugoms ir prekių pirkimo sutartims. Kitos ribos yra taikomos komunalinėms paslaugoms ir pavaldžiosioms perkančiosioms organizacijoms.
- 9 Žr. Vidaus rinkos ir paslaugų GD 2012 m. paskelbtus viešųjų pirkimų rodiklius – 2014 m. lapkričio 12 d. paskelbtą ekonominę analizę ir e. viešuosius pirkimus.
- 10 2014 m. liepos 8 d. Tarybos rekomendacija dėl 2014 m. Vokietijos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2014 m. Vokietijos stabilumo programos (OL C 247, 2014 7 29, p. 20).
- 11 Įsipareigojimų asignavimai dabartinėmis kainomis Ekonominė, socialinė ir teritorinei sanglaudai. Šaltinis: ES Komisija, 2014–2020 m. daugiamečių finansinė programa ir 2014 m. ES biudžetas.



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

4 pav.

Ištaigos, kurioms sanglaudos politikos ir viešųjų pirkimų srityse tenka tam tikras vaidmuo



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

10

Atsakomybė už ES išlaidas sanglaudos politikai Komisija dalijasi su valstybėmis narėmis (žr. **4 pav.** ir **I priedą**). Reikšminga šių lėšų, ypač ERPF ir SF, dalis išleidžiama viešiesiems pirkimams. Beveik pagal pusę visų iš šių trijų fondų finansuotų sandorių, kurių auditą Audito Rūmai atliko, rengta po vieną arba kelis konkursus.

11

Valstybės narės yra sukūrusios savas nacionalinių ir ES viešųjų išlaidų viešojo valdymo ir kontrolės sistemas ir į jas įtraukė įvairias viešąsias institucijas, įskaitant aukščiausiąsias audito institucijas (AAI).

Viešųjų pirkimų procedūros. Kaip jos veikia?

12

Kai užbaigiamas pradinis projekto rengimo etapas ir įvertinami poreikiai, viešųjų pirkimų procedūros vykdomos trimis pagrindiniais etapais, kurių kiekvieną sudaro tam tikros dalys (žr. **5 pav.**).

5 pav.

Pagrindiniai viešųjų pirkimų procedūrų etapai



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

13

Tai, į kokias dalis skaidomas kiekvienas etapas, priklauso nuo to, kokia konkrečiai viešųjų pirkimų procedūra yra taikoma (**1 langelyje** aprašomos pagrindinės procedūrų rūšys). Sutartis galima skirti vien pagal kainą arba tam konkurso dalyviui, kuris pateikia ekonomiškai naudingiausią pasiūlymą. Dauguma sutarčių (70 %) skiriamos antruoju būdu¹².

12 Pirkimo reglamentavimo tyrimas „Viešieji pirkimai Europoje, sąnaudos ir efektyvumas“, kurį Europos Komisijos užsakymu 2011 m. kovo mėn. parengė PwC, „London Economics“ ir „Ecorys“, p. 5.

1 langelis

Šešios pagrindinės viešųjų pirkimų procedūros rūšys pagal 2014 m. direktyvas

Atviri konkursai. Rengiami dažniausiai, pagal juos skiriama 51 % visų sutarčių. Pasiūlymus reikia pateikti iki tam tikros datos, vertinami visi priimtini pasiūlymai¹³.

Ribotas konkursas. Suinteresuotųjų tiekėjų pirmiausia prašoma pateikti savo kvalifikacijos dokumentus, tada sudaromas trumpasis sąrašas, o konkurse kviečiami dalyvauti į trumpąjį sąrašą įtraukti tiekėjai.

Konkurencinis dialogas. Naudojamas sudėtingesniame pirkime. Per šį konkursą vyksta perkančiosios organizacijos ir galimų tiekėjų dialogas, kurio tikslas – nustatyti ir apibrėžti geriausią teisinę ir (arba) finansinę projekto struktūrą perkančiosios organizacijos poreikiams patenkinti.

Konkurso procedūra su derybomis. Paskelbus konkursą ir atlikus pirminį įvertinimą perkančioji organizacija ragina savo pasirinktus ekonominės veiklos vykdytojus pateikti pradinį pasiūlymą. Tuomet ji derasi dėl pateiktų pradinių ir visų paskesnių pasiūlymų, išskyrus galutinį pasiūlymą, kad pagerintų jų turinį.

Derybas be išankstinio skelbimo apie pirkimą galima naudoti tik nedaugeliu iš anksto apibrėžtų atvejų. Perkančioji organizacija derasi dėl sutarties su vienu arba keliais tiekėjais.

Inovacijų partnerystė. Perkančioji organizacija atrinka tiekėjus paskelbus apie tai skelbimą ir taiko derybų metodą siekdama juos paraginti, kad šie teiktų idėjas, kaip vykdyti inovacinius darbus tiekti naujoviškus gaminius ar teikti inovacines paslaugas, kurių paskirtis – patenkinti tinkamo rinkoje nesančio „produkto“ poreikį. Perkančioji organizacija gali sudaryti tokių partnerystės susitarimus su daugiau nei vienu tiekėju.

13 Žr. Vidaus rinkos ir paslaugų GD 2014 m. rugpjūčio 1 d. paskelbtą 2013 m. metinę viešųjų pirkimų įgyvendinimo apžvalgą.

Audito apimtis ir metodas

17

14

Audito Rūmai nagrinėjo, ar Komisija ir valstybės narės imasi tinkamų ir efektyvių priemonių, kad išspręstų su sanglaudos politika susijusių viešųjų pirkimų klaidų problemą, ir stengėsi atsakyti į šiuos klausimus:

- a) Ar Komisija ir valstybės narės analizavo su sanglaudos politika susijusių viešųjų pirkimų klaidų problemą?
- b) Ar Komisija ir valstybės narės ėmėsi reikiamų veiksmų, kad problemą išspręstų, ir ar šie veiksmai buvo efektyvūs?

15

Per auditą atsižvelgta į Audito Rūmų 2009–2013 m. su patikinimo pareiškimu susijusių auditų rezultatus ir į tai, kokių veiksmų 2009–2014 m. laikotarpiu ėmėsi Komisija ir valstybės narės, kad išspręstų viešųjų pirkimų taisyklių nesilaikymo problemą.

16

Audito rezultatai gauti remiantis:

- a) atitinkamų Komisijos dokumentų analize;
- b) pokalbiais su Komisijos pareigūnais;
- c) 27 valstybių narių (išskyrus Kroatiją) 115 audito institucijų, atsakingų už ERPF, ESF ir SF veiksmų programas, apklausa; atsakymus pateikė 69 audito institucijos. Pagrindinis apklausos tikslas – surinkti informaciją apie viešųjų pirkimų sistemą, aptiktas viešųjų pirkimų klaidas, prevencinius ir taisomuosius veiksmus, kurių imtasi nacionaliniu lygmeniu;
- d) vizitų į keturias valstybes nares (Čekiją, Ispaniją, Italiją ir Jungtinę Karalystę), kuriose Audito Rūmai per 2009–2013 m. auditus patikinimo pareiškimui parengti aptiko daug viešųjų pirkimų klaidų, rezultatais;
- e) vizito į Kiprą, per kurį daugiausia dėmesio skirta e. pirkimų naudojimui, rezultatais;
- f) trumpais klausimynais, kurie buvo siųsti 28 ES aukščiausiosioms audito institucijoms; atsakymus pateikė 18 AAI.

17

Per auditą, kai buvo galima, stengtasi nustatyti gerąją patirtį, kuria būtų galima pasidalyti su kitomis valstybėmis narėmis.

18

Pastabos išdėstytos dviejuose skirsniuose:

- pirmame skirsnyje pateikiami apibendrinti per Audito Rūmų atliktą auditą nustatyti faktai dėl pirkimų, kuriems naudotos 2009–2013 m. ERPF, SF ir ESF lėšos, ir nagrinėjama, ar Komisija ir valstybės narės turi **patikimų analitinių duomenų**, kad galėtų suprasti viešųjų pirkimų klaidų problemą; ir
- antrame skirsnyje aprašoma, kokių **veiksmų** Komisija ir valstybės narės **ėmėsi** per paskutiniuosius metus, ir, kai galima, įvertinamas šių veiksmų veiksmingumas.

Komisija ir valstybės narės atlieka labai ribotą sisteminę viešųjų pirkimų klaidų analizę.

Viešųjų pirkimų taisyklių nesilaikymas vis dar yra reikšmingas klaidų šaltinis sanglaudos politikos srityje

Kas yra klaida?

19

Klaida padaroma, kai nesilaikoma ES ir (arba) nacionalinių viešųjų pirkimų taisyklių. Šioje ataskaitoje išskiriamos trys klaidų rūšys, jos parodytos **1 lentelėje**.

1 lentelė

Šioje ataskaitoje aptariamų klaidų rūšys su pavyzdžiais¹

Klaidos rūšis	Aprašas	Pavyzdžiai
Didelė	Didelis taisyklių pažeidimas, dėl kurio buvo ribojama konkurencija ir (arba) laikyta, kad sutartys skirtos ne geriausias sąlygas pasiūliusiems konkurso dalyviams	a) tiesioginis skyrimas – sutartis skirta ne pagal viešųjų pirkimų procedūrą, nors turėjo; b) reikšmingi ir (arba) numatomi papildomi darbai arba paslaugos skirti ne pagal viešųjų pirkimų procedūrą, nors turėjo; c) atrankos ir (arba) skyrimo kriterijai buvo neteisėti arba taikyti neteisėtai, dėl to konkurso rezultatas pakito
Reikšminga	Reikšmingas taisyklių pažeidimas, tačiau vis tiek laikoma, kad sutartys skirtos geriausias sąlygas pasiūliusiems konkurso dalyviams	a) atrankos ir (arba) skyrimo kriterijai buvo neteisėti arba taikyti neteisėtai, bet dėl to konkurso rezultatas nepakito; b) ne visi atrankos ir (arba) skyrimo kriterijai paskelbti konkurso specifikacijoje; c) ribota konkurencija dėl nepagrįstos skubos
Smulki	Ne tokios didelės ir dažnai formalios klaidos, kurios neturi žalingo poveikio konkurencijos lygiui	a) apie sutarties skyrimą paskelbta vėliau negu reikalaujama, arba iš viso nepaskelbta; b) toks pranešimas nepaskelbtas <i>Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje</i>

¹ Audito Rūmų patikinimo pareiškime klaidos, kuriose šioje lentelėje pažymėtos kaip didelės, vadinamos kiekybiškai įvertinamomis klaidomis. Audito Rūmai atsižvelgė į šias klaidas apskaičiuodami klaidų lygį. Žr. 2013 m. Audito Rūmų metinės ataskaitos 1.1 priedą (OL C 398, 2014 11 12).

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

Audito Rūmų su 2009–2013 m. patikinimo pareiškimu susijusių auditų metu nustatytos klaidos

20

2009–2013 m. laikotarpiu, rengdami metinį patikinimo pareiškimą, Audito Rūmai išnagrinėjo daugiau kaip 1 400 sandorių¹⁴, kurie bendrai finansuoti iš ES biudžeto per ERPF, SF ir ESF, taip pat patikrino beveik 700 projektų viešųjų pirkimų procedūras. Su viešaisiais pirkimais susijusių klaidų nustatyta apie 40 % visų šių projektų. Iš viso aptikta beveik 590 klaidų. **6 pav.** parodyta, kaip šios klaidos pasiskirsto pagal dydį.

21

Didelės klaidos sudarė 48 % Audito Rūmų įvertinto 2009–2013 m. laikotarpio ERPF ir SF klaidų lygio ir 16 % ESF klaidų lygio. Didžiausias **didelių** klaidų kiekis – 70 % – nustatytas ERPF. Taip iš dalies yra dėl to, kad pagal ERPF ir SF programas paprastai būna įgyvendinami dideli infrastruktūros projektai, kurių sutartys dažnai skiriamos viešųjų konkursų tvarka¹⁵. **II priede** pateikiami apibendrinti duomenys apie tai, kaip klaidos pasiskirsto tarp trijų fondų: ERPF, SF ir ESF.

14 Paprastai vienas sandoris būna susijęs su vienu projektu. Bet kai kuriais atvejais su vienu projektu gali būti susiję keletas sandorių.

15 Pagal ESF bendrai finansuojamus projektus dažnai būna teikiamos paslaugos, pavyzdžiui, profesinio švietimo ir mokymo, kurioms direktyva taikoma ne visada (Direktyvos 2004/18/EB II B priedas, iš dalies pakeistas 2007 m. lapkričio 28 d. Komisijos Reglamento (EB) Nr. 213/2008, iš dalies keičiančio Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 2195/2002 dėl bendro viešųjų pirkimų žodyno (CPV) ir Europos Parlamento ir Tarybos direktyvas 2004/17/EB ir 2004/18/EB dėl viešųjų pirkimų tvarkos, kad CPV būtų atnaujintas, VII priedu (OL L 74, 2008 3 15, p. 1)).

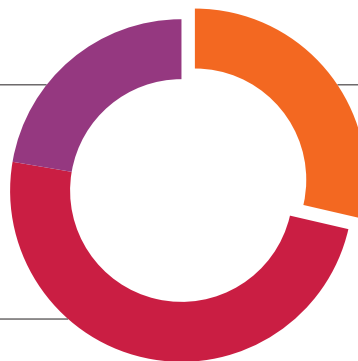
6 pav.

Audito Rūmų su 2009–2013 m. patikinimo pareiškimu susijusių auditų metu sanglaudos politikos srityje nustatytų klaidų pasiskirstymas pagal dydį

Smulkios klaidos (22 %)

Didelės klaidos (29 %)

Reikšmingos klaidos (49 %)



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

22

Klaidų aptikta visuose pirkimo etapuose, daugiausia didelių klaidų aptikta prieškonkursiniu etapu:

- a) dauguma aptiktų **prieškonkursinio etapo** klaidų, 71 (82 %) iš 87, buvo **didelės**. Perkančiosios organizacijos vengė pirkimo procedūrų ir sutartis skyrė tiesiogiai, nors turėjo rengti viešojo pirkimo konkursą, sutartis skaidė į smulkesnius konkursus, kad neviršytų slenkstinių ribų, arba taikė netinkamas procedūras. Daugelis sutarčių, kurios buvo skirtos tiesiogiai tokiu būdu, sudarytos ne dėl darbų, o dėl paslaugų teikimo (kaip pavyzdį žr. **2 langelį**);
- b) daugiausiai **didelių konkurso etapo** klaidų aptikta specifikacijose ir taikant atrankos ir (arba) skyrimo kriterijus. Su viešumo ir skaidrumo reikalavimais susijusios klaidos apskritai sudarė didžiausią klaidų dalį (186 iš 587 klaidų), trečdalis šių klaidų sudarė **reikšmingos** klaidos (žr. **3 langelį**).

2 langelis

Didelės klaidos pavyzdys, kai viešasis pirkimas iš viso nerengtas

Lenkijoje pagal ERPF projektą, kurio tikslas – dideliame mieste nutiesti aplinkkelį, perkančioji organizacija, taikydama derybų procedūrą su vienu ekonominės veiklos vykdytoju, nusprendė paskirti sutartį dėl architekto vykdomos „autorius priežiūros“¹⁶. Turėjo būti taikoma atvira arba ribota procedūra, leidžianti surengti konkursą, kuriame dalyvautų daugiau nei vienas konkurso dalyvis. Sutarties vertė sudarė apie 300 000 eurų.

¹⁶ „Autoriaus priežiūra“ užtikrina tikslų projekto vykdymą, architektūros, technologijų, stiliškos ir statybos taisyklių ir normų laikymąsi bei projekto dokumentų parengimą, kurie yra reikalingi jo įgyvendinimui.

3 langelis

Reikšmingos klaidos pavyzdys, kai nebuvo laikomasi viešinimo ir skaidrumo reikalavimų



Čekijoje, įgyvendindama greitkelio statybos projektą, kuriam iš Sanglaudos fondo skirta apie 87 milijonų eurų, perkančioji organizacija skelbime apie konkursą nepateikė būtiniausių techninės kompetencijos reikalavimų. Taigi, nesilaikyta skaidrumo ir viešinimo reikalavimų.

© Čekijos kelių ir greitkelių departamentas

- c) 31 (42 %) iš 74 aptiktų **sutarčių valdymo etapo** klaidų buvo **didelės**; jos daugiausia padarytos dėl to, kad sutartys keistos arba pratęstos neatlikus viešojo pirkimo procedūros, kai tokia procedūra buvo reikalaujama (kaip pavyzdį žr. **4 langelį**).

23

III priede pateikiama papildoma informacija apie tai, kaip klaidos pasiskirsto tarp įvairių pasirengimo konkursui, konkurso ir sutarčių valdymo etapų.

24

Audito Rūmų specialiojoje ataskaitoje dėl klaidų priežasčių kaimo plėtros srityje aptarta padėtis panaši. Didelė dalis viešųjų pirkimų klaidų padaryta sutartį nepagrįstai skyrus tiesiogiai, neteisingai pritaikius atrankos ir skyrimo kriterijus, konkurso dalyviams taikius nevienodas sąlygas¹⁷.

17 Specialioji ataskaita Nr. 23/2014 „Su kaimo plėtros lėšų panaudojimu susijusios klaidos: kokios jų priežastys ir kaip jos šalinamos?“ (<http://eca.europa.eu>).

Didelės klaidos pavyzdys, kai buvo keičiama sutarties apimtis

Ispanijoje konkursas dėl vandens nuotekų valymo įrenginių statybos sutarties, kuriai iš ERPF skirti apie 33 milijonai eurų, iš pradžių buvo surengtas ir sutartis skirta teisingai. Vėliau daugiau kaip pusė sutartyje numatytų darbų pakeisti kitais darbais, kuriems buvo reikalingos kitokios technologijos, medžiagos, kitoks jų kiekis. Nors projekto tikslas ir bendra kaina nepakito, darbai, kurie galų gale buvo atlikti, iš esmės skyrėsi nuo tų, dėl kurių iš pradžių rengtas konkursas. Dėl to daugiau negu pusė galutinių darbų atlikti ne konkurso tvarka.

Viešųjų pirkimų klaidos padaromos dėl įvairių priežasčių

Sudėtingumas, administracinių gebėjimų trūkumas ir nepakankamas planavimas

25

Bet kokiai viešųjų pirkimų sistemai būdingas tam tikras sudėtingumo lygis. Tačiau dabartinis teisinės ir administracinės sistemos **sudėtingumo** lygis laikomas problema. 90 % iš 69 audito institucijų, kurios atsakė į apklausos,

atliktos per šį auditą, klausimus (žr. 16 dalį), nurodė, kad jų šalies viešųjų pirkimų teisinė sistema yra sudėtingesnė, negu reikia. Apklausos respondentai pažymėjo, kad klaidų daugiausia padaroma dėl to, kad teisės aktų ir (arba) gairių apimtis didelė, juos sunku taikyti praktiškai, trūksta patirties vykdant viešųjų pirkimų procedūras. Beveik pusė respondentų pažymėjo, kad pagrindinė tobulintina viešųjų pirkimų praktikos sritis – procedūras būtų galima supaprastinti. **5 langelyje** pateikta nuomonė apie padėtį vienoje iš valstybių narių, lankytą per šį auditą.

5 langelis

Teisės aktų sudėtingumo ir didelės apimties problema. Valstybės narės pavyzdys

Per šį auditą apklaustų **Italijos** institucijų nuomone, viešųjų pirkimų teisės aktų sistema yra sudėtinga, nes teisės aktų daug, jie nuodugnūs, o perkančiosioms organizacijoms ir konkursuose dalyvaujančioms įmonėms nustatytos procedūros – sudėtingos. Be to, pagrindinis Italijos viešųjų pirkimų įstatymas buvo dažnai keičiamas, dėl to jį sudėtingiau taikyti. Pasak Italijos Kovos su korupcija institucijos, pagrindiniai svarbiausių viešųjų pirkimų teisės aktų pakeitimai nuo 2009 m. išdėstyti 22 teisės aktuose. Didelė teisės aktų apimtis dar padidėja, nes taikomos ir konkretiems fondams parengtos viešųjų pirkimų taisyklės, pavyzdžiui, Užimtumo ministerijos sprendimas, kuriame išdėstytos papildomos nuostatos dėl viešųjų pirkimų pagal sutartis, kurių vertė nesiekia iš ES bendrai finansuojamų projektų slenkstinių ribų. 2014 m. birželio mėn. buvo įsteigta iš Italijos ir Komisijos atstovų sudaryta darbo grupė, kurios paskirtis – paremti paprastinimą 2014 m. ES direktyvų perkėlimo į nacionalinius teisės aktus kontekste.

26

Administracinių gebėjimų trūkumas susijęs ir su nepakankamu taisyklių išmanymu, ir su nepakankama technine patirtimi perkant tam tikrus darbus arba paslaugas. Ši problema būdinga ne tik perkančiosioms organizacijoms, bet ir institucijoms, atsakingoms už šių procedūrų stebėjimą. Iš Audito Rūmų

patirties audituojant viešųjų pirkimų klaidas matyti, kad taisyklių nesilaikymo problemos yra susijusios su prastu esamų taisyklių įgyvendinimu¹⁸. Klaidos padaromos ir dėl kanceliarinių klaidų. **6 langelyje** pateiktas pavyzdys iš vienos per auditą lankytos valstybės narės.

18 Žr. Audito Rūmų nuomonę Nr. 4/2011 dėl Komisijos Žaliosios knygos dėl viešųjų pirkimų politikos modernizavimo (OL C 195, 2011 7 2, p. 1) ir neseniai parengtos padėties apžvalgos „Geriausias ES pinigų panaudojimas: rizikų, kylančių ES biudžeto finansų valdymui, padėties apžvalga“ 30 dalį ir joje pateiktą pirkimų suvestinę, 16 dalį (<http://eca.europa.eu>).

27

Nepakankamas projektų ir konkurso procedūrų **planavimas** taip pat viena iš klaidų, ypač tų, kurios padaromos per sutarčių valdymo etapą, sutartis keičiant arba pratęsiant, priešasčių.

ES direktyvas valstybės narės ne visada teisingai perkelia į nacionalinę teisę

28

Reikalaujama, kad kiekviena valstybė narė perkeltų ES viešųjų pirkimų direktyvas į nacionalinius teisės aktus. Jeigu Komisija mano, kad perkėlimas

neatitinka direktyvų arba kad nesilaikoma pagrindinių principų, gali pradėti pažeidimo procedūrą¹⁹, o galiausiai perduoti bylą Teisingumo Teismui. 2009–2013 m. Komisija pradėjo 74 tokias procedūras, 8 iš jų iki 2014 m. pabaigos buvo perduotos Europos Teisingumo Teismui (žr. **IV priedą**, jame pamečiui pateikta šių procedūrų analizė pagal valstybes nares). Dėl neteisingo taikymo ir (arba) perkėlimo taip pat gali būti padaryta klaidų (žr. **7 langelyje** pateiktą pavyzdį).

¹⁹ Atsižvelgiant į tai, kad SESV 258 straipsnyje laikoma, jog pažeidimas padarytas, jei kuri nors valstybė narė neįvykdo kokios nors pareigos pagal Sutartis.

6 langelis

Su administraciniais gebėjimais susiję iššūkiai. Valstybės narės pavyzdys

Italijoje rizika, kad daugeliui perkančiųjų organizacijų trūksta patirties, padidėjo dėl to, kad tokių organizacijų yra labai daug. Yra 40 000 perkančiųjų organizacijų, o įskaičiavus visus sąnaudų centrus – 70 000. Pagal nesenai priimtus Italijos teisės aktus tam tikrų kategorijų prekių ir paslaugų perkančiųjų organizacijų skaičius labai sumažintas, todėl viešųjų pirkimų patirtis sutelkta mažesniame skaičiuje perkančiųjų organizacijų.

7 langelis

Klaidų dėl neteisingo direktyvų perkėlimo į nacionalinę teisę pavyzdys

Ispanijoje dėl to, kad 2004 m. direktyvos netinkamai perkeltos į Ispanijos teisės aktus būdavo dažnai padaroma klaidų keičiant sutartis. Todėl Ispanijos institucijos nusprendė, kad sutarčių keitimo sąnaudų nebegalima bendrai finansuoti iš ES lėšų. Tik 2012 m., pakeitus teisės aktus, kai kuriuos sutarčių pakeitimus tam tikromis aplinkybėmis Ispanijos institucijos vėl ėmė laikyti tinkamais finansuoti.

Kartais teisės aktai aiškinami nenuosekliai

29

Klaidų gali būti padaroma ir dėl skirtingo teisinių nuostatų aiškinimo. Pavyzdžiui:

- a) Čekijoje institucijos nurodė, jog dėl to, kad tą patį dalyką skirtingos įstaigos – pavyzdžiui, vadovaujančiosios institucijos, audito institucijos, AAI, viešųjų pirkimų tarnybos ir Europos Komisija – aiškino skirtingai, gauti skirtingi audito rezultatai ir kilo teisinis netikrumas;
- b) Italijoje perkančiosios organizacijos nevienodai aiškina tai, kas sudaro nenumatytą įvykį, kuriuo galima pagrįsti sutarties keitimą be viešojo pirkimo procedūros. Dėl to vienos nacionalinės institucijos laiko, kad tam tikri sutarties pakeitimai atitinka nacionalines taisykles, o audito institucijos ir Komisija mano, kad tie patys

pakeitimai netvarkingi. Su tokiais atvejais susijusios klaidos Italijoje yra labai svarbi finansinių pataisų priežastis: 2010–2012 m. šių pataisų suma sudarė apie 8 milijonus eurų. Per auditą Italija bandė spręsti šią problemą ir parengė nacionalinį viešųjų pirkimų veiksmų planą (žr. 65 dalį).

Kartais valstybės narės taiko papildomus reikalavimus ir sistemą padaro dar sudėtingesnę

30

Kai kurios valstybės narės nacionaliniu lygmeniu taiko tam tikrų viešųjų pirkimų aspektų taisykles, kurios yra daug smulkesnės už ES direktyvas (žr. **8 langelį**).

Nacionalinių pirkimo taisyklių, kurios yra daug smulkesnės už ES direktyvų reikalavimus, pavyzdys

Čekijoje nacionalinėje teisėje nustatyta sutarties vertės padidinimo dėl nenumatytų aplinkybių riba yra 20 %, o ES direktyvoje nustatyta 50 % riba. Nors Čekijos tikslas buvo padidinti skaidrumą, kai kurie ekonominės veiklos vykdytojai ir kai kurios perkančiosios organizacijos mano, kad taip padėtis be reikalo pasunkinta.

Sukčiavimas gali būti viešo pirkimo klaidos priežastis

31

Remiantis EBPO, „viešieji pirkimai yra vyriausybės veikla, kurioje dažniausiai švaistomos lėšos, sukčiaujama ir vyksta korupcija, nes per viešuosius pirkimus susidarantys finansiniai srautai sudėtingi, dideli, užmezgamas glaudus viešojo ir privačiojo sektoriaus ryšys“²⁰.

32

Valstybės narės turi teisinį įsipareigojimą kas ketvirtį pranešti Komisijai apie visus pažeidimus, kurių vertė didesnė už 10 000 eurų, nurodydamos tuos pažeidimus, kurių atveju kilo įtarimų, kad galėjo būti sukčiaujama²¹. Europos kovos su sukčiavimu tarnyba (OLAF) šią informaciją surenka Komisijos vardu, pasitelkdama Pažeidimų valdymo sistemą (IMS). Valstybių narių pranešta informacija apima visus pažeidimų tipus, įskaitant su viešaisiais pirkimais

susijusius pažeidimus. Komisija, remdamasi šia informacija, parengia savo metinę ataskaitą dėl ES finansinių interesų apsaugos ir kovos su sukčiavimu²².

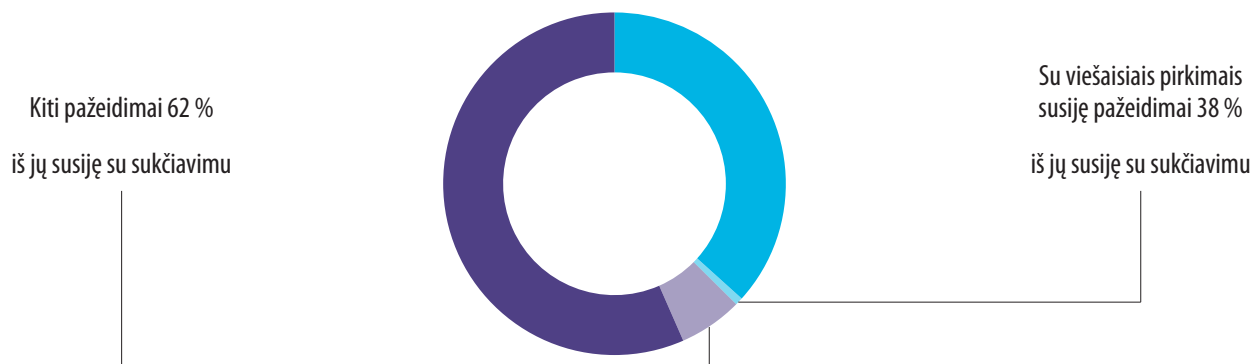
33

Kalbant apie sanglaudos politiką, 2007–2013 m. laikotarpiu 38 % iš maždaug 12 000 pažeidimų, apie kuriuos valstybės narės pranešė OLAF, buvo susiję su viešaisiais pirkimais. Pranešta, kad iš pažeidimų, susijusių su viešaisiais pirkimais, 2 % susiję su sukčiavimu (žr. 7 pav.). Kai kurios valstybės narės OLAF praneša apie labai mažai pažeidimų, kuriuos laiko padarytais dėl sukčiavimo. Pavyzdžiui, Ispanija ir Prancūzija 2007–2013 m. nepranešė nė apie vieną pažeidimą, susijusį su viešaisiais pirkimais, kuris būtų buvęs padarytas dėl sukčiavimo.

- 20 EBPO „Kova su korupcija viešajame sektoriuje. Pirkimo sąžiningumas“ (www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurement.htm).
- 21 2006 m. gruodžio 8 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 1828/2006, nustatančio Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo, ir Europos Parlamento bei Tarybos reglamento (EB) Nr. 1080/2006 dėl Europos regioninės plėtros fondo, įgyvendinimo taisyklės, 28 straipsnis.
- 22 Žr. 2014 m. liepos 17 d. darbinį dokumentą SWD(2014) 244 final „Statistinis 2013 m. praneštų pažeidimų, susijusių su nuosavais ištekliais, gamtos ištekliais, sanglaudos politika, pasirengimo narystei ir tiesioginėmis išlaidomis, įvertinimas“, p. 67, pridėtą prie 2014 m. liepos 17 d. komunikato COM (2014) 474 final „2013 m. Europos Sąjungos finansinių interesų apsauga. Kova su sukčiavimu. Metinė ataskaita“.

7 pav.

Pažeidimai, apie kuriuos valstybės narės per IMS 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu Komisijos vardu pranešė OLAF



Šaltinis: OLAF.

34

Jeigu Audito Rūmai įtaria, kad per projektą buvo sukčiaujama, apie kiekvieną tokį projektą praneša OLAF. Audito Rūmai, rengdami patikinimo pareiškimą dėl 2009–2013 m. sanglaudos politikos, OLAF perdavė 17 tokių projektų; šeši iš jų buvo susiję su viešaisiais pirkimais. OLAF pradėjo tyrimą 10 iš 17 projektų atveju: 5 iš jų buvo susiję su viešaisiais pirkimais.

Išsamią klaidų analizę valstybėse narėse atlikti trukdo tai, kad trūksta darnių duomenų...

35

Audito Rūmai taip pat stengėsi nustatyti, ar Komisija ir valstybės narės kruopščiai nagrinėjo su sanglaudos politika susijusių viešųjų pirkimų klaidų pobūdį, dydį ir priežastis. Reguliariai atlikti tokią analizę, kodėl daromos viešųjų pirkimų klaidos, reikia tam, kad Komisija ir valstybės narės galėtų efektyviai suplanuoti ir įgyvendinti priemones, kuriomis šias klaidas ištaisytų arba neleistų joms atsirasti.

36

Duomenys apie viešųjų pirkimų klaidas valstybėse narėse dažna būna saugomi keliose institucijose. Jais nėra sistemškai dalijamasi su kitomis valstybės narės institucijomis, kurioms, nors jos tiesiogiai nedalyvauja ERPF, ESF ir SF valdyme, jie vis tiek svarbūs, pavyzdžiui, su institucijomis, kurios dalyvauja rengiant viešųjų pirkimų teisės aktus. Dėl to didėja rizika, kad tam tikroje valstybėje narėje nebus visapusiškų duomenų apie dėsningumus ir problemas, kurie galėtų padėti imtis prevencinių veiksmų. Siekiant sumažinti šią riziką, Italijoje, Čekijoje ir Jungtinėje Karalystėje sudarytos tarpžinybinės darbo grupės (žr. 82 dalį).

37

Per audito institucijų apklausą respondentų nurodytos problemos panašios į tas, kurias Audito Rūmai nustatė analizuodami, kokio pobūdžio ir dydžio viešųjų pirkimų klaidos daromos (žr. 20 dalį). Tačiau valstybės narės atliko labai ribotą sisteminę ir visapusišką viešųjų pirkimų klaidų analizę ir ja grindė savo nuomonę. Nors 60 iš 69 per apklausą atsakymus pateikusių audito institucijų nurodė, kad analizuoja viešųjų pirkimų klaidas, tik 14 galėjo pateikti struktūruotus per paskutiniuosius metus nustatytų viešųjų pirkimų klaidų duomenis. Pusė jų gauta iš Italijos, kitus pateikė Belgija, Latvija, Lietuva, Nyderlandai ir Ispanija.

38

Lankytose keturiose valstybėse narėse Audito Rūmai nustatė, kad:

- a) valstybių narių institucijos, kurios įgyvendina sanglaudos politiką, retai tyrė klaidų priežastis;
- b) tik Italijoje buvo konkrečiai analizuojamos viešųjų pirkimų klaidos. Nacionalinė audito institucijų koordinavimo įstaiga atliko pagrindinių Italijoje daromų klaidų šaltinių, būtent sutarčių pakeitimų ir papildomų darbų, analizę.
- b) 2 nurodė, kad per viešųjų pirkimų procedūras, kurios finansuojamos tik iš nacionalinių lėšų, klaidų padaroma dažniau negu per procedūras, kurios finansuojamos ir iš ES lėšų;
- c) 3 nurodė, kad negali komentuoti, nes nustatytų faktų apie klaidas nelygino arba neturi patikimų duomenų apie klaidų tikimybę, kadangi per auditą daugiausia vertina sutarčių skyrimą iš nacionalinių lėšų.

39

Kadangi trūksta pakankamai detalių ir nuoseklių duomenų apie valstybių narių viešųjų pirkimų klaidų pobūdį ir mastą, negalima visapusiškai ir patikimai išanalizuoti pagrindinių klaidų priežasčių nacionaliniu ir ES lygmeniu.

40

18 iš 28 valstybių narių AAI atsakė į Audito Rūmų apklausos (žr. 16 dalį) klausimą, ar, jų nuomone, per viešųjų pirkimų procedūras, kurios finansuojamos tik iš nacionalinių lėšų, klaidų padaroma rečiau ar dažniau negu per procedūras, kurios finansuojamos iš ES lėšų, ar, jų nuomone, reikšmingo skirtumo nėra. Iš jų:

- a) 13 nurodė, kad „reikšmingo skirtumo nėra“ palyginti su procedūromis, kurios bendrai finansuojamos iš ES lėšų;

...tačiau yra kai kurių požymių, kad lankytos valstybės narės duomenis pradeda rinkti sistemiškiau

41

Iš keturių per šį auditą lankytų valstybių narių:

- a) trys valstybės narės – Italija, Čekija ir Ispanija – per paskutiniuosius metus sudarė duomenų bazes (žr. **9 langelį**). Šios duomenų bazės gali padėti atlikti visapusiškesnę ir reguliariesnę analizę ir taip padėti geriau suprasti viešųjų pirkimų klaidas bei suplanuoti reikiamas problemų sprendimo priemones (žr. 89 dalį);
- b) Jungtinėje Karalystėje tokia duomenų bazė dar nesukurta. Anglijos ERPF vadovaujančioji institucija numatė išsamią informaciją apie viešųjų pirkimų klaidas įtraukti į savo valdymo sistemą 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu.

Struktūruotų viešųjų pirkimų klaidų duomenų bazių naudojimas valstybėse narėse

Italijoje ERPF ir ESF audito institucijų koordinavimo įstaiga savo bendrąją audito duomenų bazę papildė duomenimis apie visų viešųjų pirkimų klaidų rūšis. Į duomenų bazę įtrauktos visos nuo 2010 m. aptiktos tokio pobūdžio klaidos. Duomenų bazėje nurodyta, kiek klaidų nustatyta pagal kiekvieną klaidos rūšį ir kiekvieną audito instituciją, taip pat nurodytos atitinkamos finansinės pataisos. Italijos Audito Rūmai savo pažeidimų duomenų bazę taip pat naudoja kaip rizikos vertinimo viešųjų pirkimų srityje priemonę.

Čekijoje nuo 2013 m. audito institucija viešųjų pirkimų faktus registruoja struktūruotoje duomenų bazėje, kurią naudoja analizei atlikti; rezultatais dalijasi su kitomis institucijomis.

Ispanijoje nuo pirmųjų 2007–2013 m. programavimo laikotarpio metų audito institucijos duomenų bazėje saugomi duomenys apie audito institucijos aptinkamas viešųjų pirkimų klaidas. Tačiau tuo metu, kai buvo atliekamas auditas, ši duomenų bazė dar nebuvo naudojama klaidoms nuodugniai analizuoti.

Komisija viešųjų pirkimų klaidų kol kas visapusiškai ir sistemiškai neanalizuoja

42

Audito Rūmai analizavo, ar Komisija renka duomenis, sudaro duomenų bazines ir taip palengvina viešųjų pirkimų klaidų analizę.

43

Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD (DG GROW) stebi pagrindinius viešųjų pirkimų naudojimo valstybėse narėse rodiklius pagal TED duomenų bazę, pavyzdžiui, kokią dalį BVP sudaro konkursai arba kiek nacionalinių viešųjų lėšų buvo išleista viešiesiems pirkimams pagal ES taisykles (žr. 8 dalį).

44

Regioninės ir miestų politikos GD ir Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties GD gauna informaciją apie viešųjų pirkimų klaidas, susijusias su sanglaudos politikos išlaidomis, iš šių keturių šaltinių:

- metinių kontrolės ataskaitų, kurias Komisijai teikia valstybių narių audito institucijos²³. Tačiau informacija apie viešųjų pirkimų klaidas nėra teikiama tokia forma, kad Komisija galėtų atlikti visapusišką šių klaidų analizę;
- pačios Komisijos atliekamo audito, per kurį analizuojamas projektų, bendrai finansuojamų iš ERPF ir (arba) SF ir ESF, viešųjų pirkimų klaidų pobūdis, dydis ir priežastys;
- dvišalių susitikimų su nacionalinėmis, pirmiausia audito, institucijomis;
- Audito Rūmų atlikto audito rengiant metinį patikinimo pareiškimą.

²³ Žr. Specialiąją ataskaitą Nr. 16/2013 „Dėl „vieno bendro audito“ ir Komisijos sanglaudos politikoje naudojamo nacionalinių audito institucijų darbo“ (<http://eca.europa.eu>).

45

Iki šiol Komisija yra atlikusi vieną horizontalią analizę, kurioje daugiausia dėmesio buvo skirta viešųjų pirkimų klaidoms, tai buvo padaryta 2011 m. gegužės mėn.²⁴ Šioje Regioninės ir miestų politikos GD parengtoje analizėje panaudoti pačios Komisijos atlikto audito ir Audito Rūmų atlikto audito duomenys ir parodytos bendrosios ERPF ir Sanglaudos (ESF neįtrauktas) klaidų tendencijos 2007–2010 m. Nei Regioninės ir miestų politikos GD, nei Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties GD nėra syktio neatliko tokios analizės.

46

Nors Komisija turi tam tikrų duomenų apie su sanglaudos politika susijusių viešųjų pirkimų klaidas, ji dar nesukūrė patikimos, visapusiškos visų viešųjų pirkimų klaidų duomenų bazės. Regioninės ir miestų politikos GD turi duomenų bazę, į kurią įtraukti dauguma per ERPF ir SF auditą nustatytų faktų, įskaitant duomenis apie viešuosius pirkimus. Tačiau tai tik 2010–2011 m. duomenys.

47

Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties GD mano, kad specialios ESF viešųjų pirkimų klaidoms skirtos duomenų bazės sudaryti neverta, kadangi su ESF susijusių klaidų poveikis yra mažesnis už klaidų, susijusių su ERPF ir SF, poveikį (taip pat žr. 21 dalį). Todėl jis neatliko jokios horizontalios analizės ir neplanuoja sudaryti ES viešųjų pirkimų klaidų duomenų bazės.

48

Pažeidimų duomenų bazė, įskaitant per viešuosius pirkimus padaromus pažeidimus, būtų vertinga Komisijai, padėtų suprasti klaidų pobūdį, mastą ir priežastis, kad veiksmus, kurių Komisija imasi, būtų galima sutelkti į reikiamas sritis arba pakoreguoti pagal poreikius. Nuo 2008 m. OLAF naudojo duomenų bazę, kuri yra vadinama Pažeidimų valdymo sistema (IMS). Valstybės narės, naudodamosi šia sistema, teikia OLAF informaciją apie pažeidimus (žr. 33 dalį). Tačiau IMS sukaupia informaciją apie viešųjų pirkimų klaidas neleidžia atlikti prasmingos klaidų pobūdžio, masto ar priežasčių analizės. Komisija, rengdama savo 2011 m. ataskaitas, nesinaudojo IMS sistema siekdama išanalizuoti viešųjų pirkimų klaidas valstybėse narėse. Nuo tol Komisija niekada nesinaudojo valstybių narių per IMS praneštais duomenimis, kad šias klaidas išanalizuotų.

24 Regioninės politikos GD parengtas darbinis dokumentas dėl pagrindinių per projektų, bendrai finansuojamų iš ERPF ir Sanglaudos fondo įgyvendinant sanglaudos politiką, auditą nustatytų faktų dėl viešųjų pirkimų taisyklių taikymo valstybėse narėse (CC/2011/08 EN) viešai neskelbiamas. Šios analizės rezultatai vėl buvo panaudoti 2011 m. spalio 5 d. paskelbtame Komisijos tarnybų darbiname dokumente „2006–2009 m. Sanglaudos politikos klaidų analizė – Komisijos vykdyti veiksmai ir tolesnė veikla“ (SEC(2011)1179).

Komisija ir valstybės narės pradėjo įgyvendinti šiai problemai spręsti skirtus veiksmus, bet prieš akis dar laukia ilgas kelias

49

Audito Rūmai stengėsi nustatyti, ar Komisija ir valstybės narės ėmėsi tinkamų ir efektyvių priemonių, kad išspręstų su sanglaudos politika susijusių viešųjų pirkimų klaidų problemą. Šie veiksmai gali būti bendro prevencinio pobūdžio – priemonės, kuriomis pirmiausia būtų užkertamas kelias klaidoms atsirasti, arba taisomieji – priemonės, kuriomis būtų mažinamas nustatytų klaidų poveikis ES biudžetui. Šiame kontekste atitinkami prevenciniai veiksmai gali būti teisėkūros veiksmai, t. y. veiksmai, susiję su teisinių nuostatų formulavimu ir priėmimu, arba su valdymo ir kontrolės sistema susiję veiksmai, pavyzdžiui, priemonės, kuriomis būtų stiprinami administraciniai gebėjimai, bet kurios neapimtų teisėkūros elementų.

50

Šioje ataskaitos dalyje įvardijami ir, kur galima, įvertinami, veiksmai, kurių ėmėsi Komisija ir keturios per auditą lankytos valstybės narės.

Nuo 2010 m. Komisijos taikytomis priemonėmis pradėta šalinti bendro pobūdžio problema

51

Savo ataskaitose ir nuomonėse Audito Rūmai dar 2006 m. nurodė konkrečias ES ir nacionalinių viešųjų pirkimų taisyklių laikymosi įgyvendinant sanglaudos politiką problemas²⁵. Komisija, remdamasi savo ankstesniais metais²⁶ atliktu darbu, 2010 ir 2011 m. pradėjo rengti specialius veiksmus, skirtus bendro pobūdžio problemai šalinti.

52

8 pav. parodyta Komisijos veiksmų raida nuo 2010.

- 25 Pavyzdžiui, žr. Audito Rūmų 2006 finansinių metų metinę biudžeto vykdymo ataskaitą (OL C 273, 2007 11 15), Audito Rūmų 2009 finansinių metų metinę biudžeto vykdymo ataskaitą (OL C 303, 2010 11 9), Nuomonės Nr. 1/2010 „Europos Sąjungos biudžeto finansinio valdymo gerinimas. Rizika ir iššūkiai“ 6 dalį (<http://eca.europa.eu>).
- 26 Komisijos iki 2010 m. atliktas darbas, kuriuo buvo šalinamos viešųjų pirkimų klaidos sanglaudos srityje, apėmė konkrečioms valstybėms narėms skirtus *ad hoc* taisomuosius veiksmus, įskaitant finansines pataisas, ir valstybėms narėms skirtų gairių dėl finansinių pataisų, susijusių su viešųjų pirkimų klaidomis, taikymo parengimą.

Komisijos veiksmai. Pagrindiniai per praėjusius metus įvykę pokyčiai

2010-2011

- Komisija pradeda **viešųjų pirkimų direktyvų peržiūrą**
- Regioninės ir miestų politikos GD parengia **darbinį dokumentą**, kuriame analizuoja valstybių narių viešųjų pirkimų, finansuojamų iš ERPF ir Sanglaudos fondo, klaidas
- Komisija toliau taiko **finansines pataisas ir stabdo mokėjimus** sanglaudos politikos srityje
- Į Komisijos pasiūlymą dėl 2014–2020 m. reglamento įtraukiamos su viešaisiais pirkimais susijusios *ex ante* sąlygos

2012-2013

- **Viešųjų pirkimų *ex ante* sąlygos** įtrauktos į priimtą 2014–2020 m. ESIF reglamentą
- Regioninės ir miestų politikos GD padeda valstybėms narėms stiprinti administracinius gebėjimus
- Vidaus rinkos ir paslaugų GD inicijuoja į **veiksmus orientuotos metodikos** taikymą valstybių narių viešųjų pirkimų sistemose, taip papildant pažeidimų procedūras
- Komisijos vidaus darbo grupė parengia **12 punktų planą ir jame numato įvairius veiksmus**
- Komisija toliau taiko **finansines pataisas ir stabdo mokėjimus** sanglaudos politikos srityje
- Komisijos sprendimas dėl gairių dėl finansinių pataisų, kurias Komisija turi taikyti Sąjungos finansuojamoms išlaidoms, kurioms taikoma pasidalijamojo valdymo tvarka, už viešųjų pirkimų taisyklių nesilaikymą

2014

- Įsigalioja **2014–2020 m. ESIF** reglamentas su viešųjų pirkimų *ex ante* sąlygomis, terminas joms įvykdyti yra 2016 m. pabaiga
- **Priimamos naujos viešųjų pirkimų direktyvos**, jas į nacionalinės teisės aktus reikia perkelti iki 2016 m. balandžio 18 d.
- Regioninės ir miestų politikos GD direktoriai patvirtina vidaus darbo grupės parengtą vidaus veiksmų planą
- **Komisija paskelbia gaires, kaip išvengti viešųjų pirkimų klaidų**
- Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD sutelkia išteklius **keliose valstybėse narėse, stengdamasis padėti joms pagerinti viešųjų pirkimų valdymą**
- Komisija toliau taiko **finansines pataisas ir stabdo mokėjimus** sanglaudos politikos srityje
- Įdiegiama Komisijos sukurta ARACHNE **duomenų gavybos IT priemonė**

53

2010 m., rengdamasi pasiūlyti naujas viešųjų pirkimų direktyvas, Komisija visapusiškai įvertino ES viešųjų pirkimų poveikį ir efektyvumą²⁷ ir surengė viešąją konsultaciją²⁸. Audito Rūmai prisidėjo prie debatų dėl direktyvų peržiūros ir paskelbė nuomonę²⁹ (taip pat žr. 67 dalį).

54

Konkrečiai sanglaudos politikos srityje 2011 m. Komisija:

- a) paskelbė pasiūlymą dėl Europos struktūrinių ir investicinių fondų (ESIF) 2014–2020 m. reglamento, į kurį *inter alia* įtraukė su valstybių narių viešųjų pirkimų sistemomis susijusias *ex ante* sąlygas³⁰ (žr. 62 dalį);
- b) parengė darbinį dokumentą ir jame išanalizavo viešųjų pirkimų klaidas bei nustatė keletą veiksmų, kurių būtų galima imtis (žr. 45 dalį). Tame dokumente veiksmų planas nepateiktas;
- c) plačiau taikė finansines pataisas ir stabdė mokėjimus;
- d) keturiose valstybėse narėse surengė mokymų seminarus.

2013 m. Komisija parengė viešųjų pirkimų veiksmų planą

55

2013 m. pradžioje Regioninės ir miestų politikos GD sudarė specialų vidaus padalinį, kurį pavadino kompetencijos centru administraciniams gebėjimams stiprinti; darbo grupės paskirtis – pagerinti valstybių narių administracinius gebėjimus ir taip pat padėti geriau panaudoti ES struktūrinių fondų lėšas. Viena iš šiam padalinii pavestų užduočių buvo spręsti su gebėjimu efektyviai valdyti viešųjų pirkimų procedūras susijusias problemas.

56

Maždaug tuo pačiu metu Komisija sudarė vidaus techninę darbo grupę su viešaisiais pirkimais susijusiam ESF fondų valdymui gerinti; pirmasis jos posėdis įvyko 2013 m. rugsėjo mėn.³¹ 2014 m. sausio mėn. viename reguliariai rengiamame Regioninės ir miestų politikos GD vyresniosios vadovybės posėdyje patvirtintas grupės parengtas veiksmų planas; į jį įtraukti 12 ne teisėkūros veiksmų, kuriuos turi įgyvendinti Komisija ir kurie skirti valstybių narių administraciniams gebėjimams gerinti. Į planą įtraukti Komisijos jau įgyvendinami veiksmai, kartu išdėstytos idėjos dėl naujų veiksmų, kurių Komisija galėtų imtis. **2 lentelėje** šie veiksmai išvardyti ir parodyta kiekvieno jų būklė 2014 m. pabaigoje.

27 Daugiausia vertino viešųjų pirkimo procedūrų sąnaudas ir efektyvumą, tarpvalstybinio pirkimo klausimus, MVĮ galimybes dalyvauti viešųjų pirkimų rinkose ir viešųjų pirkimų strateginį panaudojimą Europoje.

28 Remiantis 2011 m. sausio 27 d. komunikatu COM(2011) 15 *final* „Žalioji knyga dėl ES viešųjų pirkimų politikos modernizavimo. Efektyvesnės Europos viešųjų pirkimų rinkos kūrimas“.

29 Nuomonė Nr. 4/2011.

30 2011 m. spalio 6 d. komunikatas COM(2011) 615 *final* „Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniai fondai, Sanglaudos fondai, Europos žemės ūkio fondai kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai, kurių veiklos gairės pateiktos Bendroje strateginėje programoje, bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniai fondai ir Sanglaudos fondai taikytos bendrosios nuostatos, ir panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1083/2006“. Parlamentas ir Taryba, remdamiesi šiuo pasiūlymu, 2013 m. priėmė reglamentą (Reglamentas (ES) Nr. 1303/2013).

31 Techninėje darbo grupėje dalyvauja trijų pagrindinių generalinių direktoratų pareigūnai (Regioninės ir miestų politikos, Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties, Vidaus rinkos ir paslaugų), taip pat EIB, Žemės ūkio ir kaimo plėtros ir Jūrų reikalų ir žuvininkystės GD atstovai; darbo grupei pirmininkauja Regioninės ir miestų politikos GD pareigūnas, dažniausiai už Kompetencijos centro grupę atsakingo skyriaus vadovas. Darbo grupė toliau šaukė posėdžius, iki šios ataskaitos parengimo buvo iš viso susitikusi 10 kartų.

2 lentelė

Komisijos vidaus viešųjų pirkimų veiksmų planas; 2014 m. sausio mėn. jį patvirtino Regioninės ir miestų politikos GD direktoriai

Veiksmai	Aprašas	Būklė 2014 m. pabaigoje
Artimiausio laikotarpio	1 Duomenų rinkimas ir analizė, kaip valstybei narei sekasi stiprinti gebėjimus, įskaitant vertinimą, kas pasiteisino, gerus pavyzdžius	Pradėtas eksperto paslaugų pirkimas
	2 Duomenų apie viešųjų pirkimų rezultatus ir viešųjų pirkimų rodiklius rinkimas ir analizė, remiantis jais vedamos derybos dėl <i>ex ante</i> sąlygų	Informacija surinkta per derybas dėl <i>ex ante</i> sąlygų, parengta vertinimo lentelė, kurioje žymima, kaip valstybės narės vykdo <i>ex ante</i> sąlygas
	3 Praktinių rekomendacijų „Kaip išvengti bendrų klaidų“ parengimas ir išplatimas	Parengtos rekomendacijos
	4 Konkrečioms valstybėms narėms, kuriose nustatyta trūkumų, skirti veiksmų planai	Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD dirba su keturiomis valstybėmis narėmis
	5 Mokymas ir (arba) rekomendacijos, kaip parengti ir vykdyti veiksmų planus	Bus susietas su pirmu veiksmu
Vidutinės trukmės	6 Pasiruošimas naujoms viešųjų pirkimų direktyvoms surengus mokymus vadovaujančiosioms institucijoms, įskaitant 10 kovos su korupcija seminarų	Vidaus rinkos ir paslaugų GD valstybėse narėse rengia <i>ad hoc</i> pristatymus
	7 Kovai su korupcija skirta skaidrumo iniciatyva	Pasirašoma sutartis dėl pirmojo bandomojo etapo
	8 Esamos praktikos ir poreikio rengti profesionalius mokymus bei fondų valdytojų kvalifikacijos viešųjų pirkimų srityje įvertinimas	Vyksta vidinis pasirengimas
	9 Tikslinga parama tam tikroms valstybėms narėms, stengiantis padėti, – praktinis mokymasis, partnerystė arba kitokia ekspertų pagalba	Bandomasis etapas, rengiamasi pradėti
	10 Tyrimas, kaip viešuosius pirkimus galima naudoti kaip strateginę priemonę, pvz. e. pirkimų tyrimas	Dar nepradėtas
Ilgalaikiai	11 Viešųjų pirkimų kokybės valdymo sistemos (patirties apžvalga ir ESIF skirtų ES standartų rengimo masto įvertinimas)	Dar nepradėtas
	12 Rekomendacijų vadovas (vertinimas, kodėl kai kurios rekomendacijos nepagerina rezultatų)	Dar nepradėtas

Šaltinis: Europos Komisija, Europos Audito Rūmai.

57

Veiksmų planas buvo pirmas bandymas darniai sutelkti ne teisėkūros veiksmus. Tačiau aštuoni iš 12 plano veiksmų iki 2014 m. pabaigos dar nebuvo iki galo įgyvendinti: vyko parengiamieji etapai arba veiksmai iš viso nebuvo pradėti įgyvendinti. Buvo visiškai įgyvendinti trys veiksmai:

- a) surinkti ir išanalizuoti duomenys apie viešųjų pirkimų rezultatus ir viešųjų pirkimų rodikliai, jais remiantis vestos derybos dėl *ex ante* sąlygų (2 veiksmas);
- b) parengtos rekomendacijos, kaip išvengti bendrų iš ESI lėšų finansuojamų projektų klaidų (3 veiksmas), parengta išsami medžiaga specialistams;
- c) surengti mokymai kovos su korupcija klausimais 10 valstybių narių vadovaujančiosioms institucijoms; tai viena iš naujųjų viešųjų pirkimų direktyvų rengimo priemonių (6 veiksmas).

58

Sudarius darbo grupę ir parengus veiksmų planą, pagerėjo koordinavimas Komisijoje. Tačiau

- a) veiksmų planą patvirtino tik vienas Komisijos padalinys (Regioninės ir miestų politikos GD), o kiti darbo grupėje dalyvaujantys generaliniai direktoratai – ne. Komisija jo nepaskelbė, taigi plano skaidrumas, atsakomybė ir atskaitomybė už planą riboti;
- b) darbinio lygmeniu iš techninių darbuotojų Komisijoje sudaryta darbo grupė.

59

Kadangi dauguma veiksmų dar iki galo neįgyvendinti, šiuo etapu veiksmų plano poveikio įvertinti negalima.

60

Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad įvardyti kai kurie ne teisėkūros klausimai; gali būti, kad tose srityse jau padaryta pažangos. Bet taip pat matyti, kad Komisija dar neparodė, jog ėmėsi aukšto lygio, koordinuoto vadovavimo sprendžiant šiuos klausimus.

Naujieji teisės aktai, jeigu bus taikomi teisingai, gali padėti spręsti viešųjų pirkimų klaidų problemą

2014–2020 m. ESIF reglamentas ir *ex ante* sąlygos

61

Naujojoje 2014–2020 m. Europos struktūrinių ir investicinių fondų teisinėje sistemoje nustatytos *ex ante* sąlygos. Tai iš anksto apibrėžtais kriterijais pagrįstos sąlygos, laikomos būtinos, kad Sąjungos parama pagal tas partnerystės sutartis būtų naudojama

veiksmingai ir efektyviai. Valstybės narės viešųjų pirkimų sistema yra viena sritis, kurioje tokios sąlygos numatytos (žr. **9 pav.**). Iš valstybių narių reikalaujama atlikti savianalizę, ar ir kaip jos įvykdys sąlygas³², ir jos santrauką įtraukti į 2014 m. pateiktas partnerystės sutartis. Jeigu Komisija manys, kad valstybė narė iki 2016 m. gruodžio 31 d. nurodytų sąlygų neįvykdė, galės tai valstybei nare³³ sustabdyti mokėjimus.

32 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniai fondai, Sanglaudos fondai, Europos žemės ūkio fondai kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniai fondai, Sanglaudos fondai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006 (OL L 347, 2013 12 20, p. 320), 2 straipsnio 33 dalis, 19 straipsnis ir XI priedas.

33 Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 19 straipsnis.

9 pav.

Viešųjų pirkimų *ex ante* sąlygų kriterijai



Šaltinis: Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 XI priedas.

62

Pasak Komisijos, įvedus *ex ante* sąlygas, galima sumažinti klaidų ir pagerinti viešuosius pirkimus, nes dėl šių sąlygų valstybės narės skatinamos diegti patikimas teisines ir administracines viešųjų pirkimų sistemas. Tačiau šios galimai patikimos priemonės efektyvumas priklauso nuo to, ar valstybės narės iki 2016 m. pabaigos įvykdys sąlygas; jeigu ne, ar Komisija nustatys ir įvertins, kad jų nesilaikoma, bei atitinkamai sustabdyti mokėjimus.

63

Svarstant, ar sustabdyti mokėjimus valstybėms narėms, Komisijai gali tekti rinktis tarp dviejų tikslų: viena – ar gerinti viešųjų pirkimų sistemas, antra – ar skatinti valstybes nares panaudoti ES lėšas³⁴.

64

2015 m. pradžioje 12 iš 28 valstybių narių³⁵ dar nebuvo įvykdžiusios viešųjų pirkimų sąlygų. Tarp jų ir dvi iš keturių per šį auditą lankytų valstybių narių – Italija ir Čekija; abi yra parengusios veiksmų planus.

65

Įvedus su viešaisiais pirkimais susijusias *ex ante* sąlygas, Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD tapo lengviau dirbti su valstybėmis narėmis, kurios patiria ypatingų viešųjų pirkimų problemų. Taip yra dėl to, kad valstybės narės supranta, jog joms reikia įvykdyti *ex ante* sąlygas ir jos noriai priima Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD paramą. Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD pasirinko keletą valstybių narių (tuo metu, kai buvo atliekamas šis auditas, šių šalių buvo keturios³⁶), kurioms taikė rizika grindžiamą, tikslinę metodiką, pagal kurią naudojami įvairūs kriterijai ir pasinaudojama Komisijos darbuotojų išteklių (žr. **10 langelį**). Dėl tų valstybių narių, kurios neįvykdė *ex ante* sąlygų, Komisija nurodė, kad iki 2016 m. pabaigos pirmiausia reikia stengtis veiksmingai įgyvendinti sutartus veiksmų planus, o ne taikyti taisomuosius veiksmus ir galbūt pradėti pažeidimų procedūras.

66

Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD tada įvairiomis priemonėmis teikia pagalbą, pavyzdžiui, darbo grupės padeda rengti visapusišką viešųjų pirkimų strategiją. Jei turėsime omeny galimą prieš tai paminėtą priešpriešą, skirtingų Komisijos tarnybų vykdomas tokių veiksmų koordinavimas yra svarbus (63 dalis).

34 Tokią priešpriešą Audito Rūmai pažymėjo jau anksčiau. Žr. Audito Rūmų 2011 m. metinės ataskaitos 5.23 dalį (OL C 344, 2012 11 12) ir 2014 m. lapkričio 25 d. apžvalgos „Geriausias ES pinigų panaudojimas: rizikų, kylančių ES biudžeto finansų valdymui, padėties apžvalga“ 5 dalies a punktą, p. 54.

35 Bulgarija, Čekija, Graikija, Kroatija, Italija, Latvija, Vengrija, Malta, Lenkija, Rumunija, Slovėnija, ir Slovakija.

36 Bulgarija, Graikija, Italija ir Rumunija.

Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD kriterijai, pagal kuriuos pasirinktos valstybės narės

- o daug viešųjų pirkimų klaidų, susijusių su ES fondų išlaidomis
- o neįvykdytos *ex ante* viešųjų pirkimų sąlygos
- o sisteminiai viešųjų pirkimų trūkumai
- o Komisija gavo skundų dėl įtariamų ES teisės pažeidimų
- o vykdomos pažeidimų procedūros arba vyksta parengiamieji pažeidimų procedūros procesai
- o ginčų skaičius ir
- o valstybių narių noras užmegzti partnerystės ryšius su Komisija

Naujosios viešųjų pirkimų direktyvos turi būti įgyvendintos iki 2016 m. balandžio mėn.

67

Naujas teisėkūros procedūra priimamų aktų rinkinys paskelbtas 2014 m. kovo 28 d., jį sudaro trys direktyvos (2014/24/ES³⁷, 2014/25/ES³⁸, kuria panaikinamos ar iš dalies keičiamos ankstesnės direktyvos, ir 2014/23/ES³⁹, kuria nustatomos išsamios koncesijas reglamentuojančios taisyklės); jomis panaikinamos arba iš dalies keičiamos ankstesnės direktyvos (2004/18/EB ir 2004/17/EB). Terminas, iki kurio valstybės narės turi direktyvas įgyvendinti, išskyrus kai kurias išimtis, yra 2016 m. balandžio 18 d. Nepaisant to, direktyvos jau yra svarbios aiškinant nuostatas.

68

Naujosiomis viešųjų pirkimų direktyvomis siekiama užtikrinti veiksmingą vidaus rinkos veikimą, padidinti viešųjų išlaidų efektyvumą, sudaryti palankesnes sąlygas dalyvauti mažosioms ir vidutinėms įmonėms, viešaisiais pirkimais labiau remti bendrus, socialinius tikslus.

37 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/24/ES dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/18/EB (OL L 94, 2014 3 28, p. 65).

38 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/25/ES dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/17/EB (OL L 94, 2014 3 28, p. 243).

39 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/23/ES dėl koncesijos sutarčių suteikimo (OL L 94, 2014 3 28, p. 1).

69

Komisija nurodė, kad naujieji valstybių narių atsiskaitymo Komisijai ir stebėjimo reikalavimai „turėtų padėti sumažinti klaidas, kurių padaroma dėl neteisingo viešųjų pirkimų taisyklių taikymo“⁴⁰. Naujosiomis viešųjų pirkimų direktyvomis kodifikuojama esama teismų praktika, suteikiama daugiau teisinio tikrumo, viešieji pirkimai padaromi labiau prieinami praktiškai juos vykdančioms specialistams. Taigi, šios direktyvos gali padėti užkirsti kelią

tam tikroms klaidoms, pavyzdžiui, kai patirtis ir darbuotojų kvalifikacija yra naudojami kaip skyrimo kriterijai arba apibrėžiant interesų konfliktus. Teisinės sistemos pakeitimai kai kuriais atvejais gali būti naujo pobūdžio klaidų šaltinis. **11 langelyje** pateikta tam tikrų pakeitimų, susijusių su viešųjų darbų ir paslaugų sutartimis, ir jų galimybės spręsti su sanglaudos politika susijusių viešųjų pirkimų klaidų problemą, analizė⁴¹.

40 Europos Komisijos pranešimas spaudai (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_fr.htm?locale=fr).

41 Audito Rūmų nuomonė Nr. 4/2011.

Tam tikrų viešųjų darbų ir paslaugų pirkimo pakeitimų, kurie padaryti naujosiomis viešųjų pirkimų direktyvomis, analizė

Be to, kad yra taikoma konkurso procedūra su derybomis, buvo įdiegta **nauja procedūra (inovacijų partnerystė)** (žr. **1 langelį**). Naujoji metodika, pagal kurią suteikiama daugiau lankstumo perkančiosioms organizacijoms, gali padėti sumažinti procedūrinių klaidų skaičių tais atvejais, kai atvirą arba ribotą konkursą rengti netinka. Tačiau gali būti sunkiau laikytis skaidrumo, nediskriminavimo ir vienodo požiūrio principų bei atlikti jų auditą.

Galimybė kaip skyrimo kriterijus naudoti socialinius ir aplinkos aspektus. Per šį auditą lankytojų valstybių narių institucijos išreiškė susirūpinimą dėl rizikos, kad dėl naujųjų teisės aktų rasis naujų sudėtingų dalykų, bus galima įtraukti skyrimo kriterijus ir sutarties vykdymo sąlygas, susijusias su socialiniais ir aplinkos aspektais. Šiais aspektais pagrįstą pirkimą perkančiosioms organizacijoms gali būti sudėtinga atlikti ir užtikrinti, kad procesas būtų skaidrus ir nediskriminacinis. Gali prireikti šiek tiek laiko, kol bus įgyta patirties, kaip valstybių narių sistemose pasirinkti teisėtus ir tinkamus skyrimo kriterijus bei sutarčių vykdymo sąlygas.

Naujos teisinės sutarčių keitimo priemonės. Suteikiama daugiau lankstumo, sutartis konkrečiomis aplinkybėmis leidžiama keisti netaikant naujosios pirkimų procedūros. Tikėtina, kad bus padaroma mažiau klaidų, susijusių su sutarčių keitimais. Tačiau šiais pakeitimais klaidų problema, kuri kyla dėl to, kad projektas prastai parengiamas, todėl vėliau reikia pakeitimų, nebus išspręsta.

Tiksliai nustatyta didžiausia galima pavyzdinių darbų vertė. Nustačius, kad minimali metinė apyvarta negali daugiau negu du kartus viršyti apskaičiuotosios sutarties vertės, išskyrus deramai pagrįstus atvejus, perkančiosios organizacijos galbūt padarys mažiau klaidų ir nenustatys neteisėtų atrankos kriterijų.

Naujo režimo įvedimas tam tikroms paslaugoms, pavyzdžiui, švietimo ir socialinėms paslaugoms, kai sutarties vertė didesnė nei 750 000 eurų. Pagal šį režimą valstybės narės galės laisvai nustatyti nacionalines taisykles, tik privalės laikytis bendrųjų ES sutarčių principų ir Direktyvos nuostatų, visų pirma susijusių su skaidrumu. Klaidų, susijusių su ESF bendrai finansuojamomis mokymo ir švietimo paslaugomis, gali padaugėti – tai priklausys nuo valstybių narių nustatytų taisyklių ir nuo jų sudėtingumo.

70

Tik 40 % audito institucijų, kurios atsakė į apklausos klausimus, pareiškė nuomonę, kad naujosios direktyvos galėtų padėti sumažinti klaidas, ypač susijusias su viešųjų pirkimų procedūrų pasirinkimu, kvietimų dalyvauti konkursuose skelbimu, atrankos kriterijų apibrėžimu arba pasiūlymų vertinimu (žr. 22 dalyje pateiktą klaidų analizę).

71

Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD jau pateikė patarimų, kaip naująsias direktyvas perkelti į nacionalinius teisės aktus. Daugiausia jie teikti per susitikimus, taip pat per nacionaliniams ekspertams surengtas specialias temines sesijas.

72

Apskritai šių naujojo teisėkūros procedūra priimtų aktų paketo poveikis, vertinant pagal pažeidimų skaičiaus mažėjimą, priklausys nuo to, kaip šiuos aktus įgyvendins valstybės narės.

Nauji atsiskaitymo įpareigojimai

73

Naujosiose direktyvose nustatyti nauji stebėjimo ir atsiskaitymo reikalavimai. Naujieji įpareigojimai apima šiuos reikalavimus⁴²:

- a) Kiekviena valstybė narė Komisijai turi teikti – pirmą kartą 2017 m. balandžio mėn., o vėliau kas trejus metus⁴³ – stebėjimo ataskaitą, įskaitant:
 - i) informaciją apie dažniausius neteisingo taikymo arba teisinio netikrumo šaltinius;
 - ii) sukčiavimo, korupcijos, interesų konflikto ir kitų didelių pažeidimų pirkimų srityje prevenciją, nustatymą ir tinkamą pranešimą apie tokius atvejus.
- b) Komisija, remdamasi valstybių narių ataskaitomis, reguliariai skelbia nacionalinės pirkimo politikos įgyvendinimo ir geriausios praktikos vidaus rinkoje ataskaitą.

74

Pagal valstybėms narėms nustatytus naujuosius atsiskaitymo ir stebėjimo reikalavimus, jei jie bus teisingai įgyvendinami, Komisija gaus gerokai tikslesnės informacijos apie tai, kaip ES viešųjų pirkimų taisyklės įgyvendinamos praktiškai.

42 Direktyvos 2014/24/ES 83–85 straipsniai.

43 Pirmą iš šių ataskaitų reikia pateikti iki 2017 m. balandžio mėn.

Valstybės narės dėmesį sutelkia į pirmojo lygmens patikras ir tik neseniai pradėjo imtis prevencinių veiksmų

Taisomieji veiksmai, kurių ėmėsi valstybės narės ir (arba) Komisija

75

Pagalbos gavėjų lygmeniu padaromas viešųjų pirkimų klaidas valstybių narių institucijos galėtų ir turėtų pastebėti ir ištaisyti prieš pateikdamos mokėjimo prašymus Komisijai. Tai vadinamosios „pirmojo lygmens patikros“, per kurias:

- a) valstybės narės vadovaujančiosios institucijos tikrina pagalbos gavėjų mokėjimo prašymus;
- b) valstybės narės tvirtinančiosios institucijos atlieka patikras, įskaitant vadovaujančiųjų institucijų pateiktos informacijos patikras.

76

Kaip per savo atliekamus auditus jau pažymėjo Audito Rūmai⁴⁴ ir Komisija, valstybių narių pirmojo lygmens patikros vis dar nepakankamai efektyvios. Dėl to projektų, per kuriuos padaryta viešųjų pirkimų klaidų, išlaidas valstybės narės teikia Komisijai, kad ši jas atlygintų iš ES biudžeto.

77

Jeigu Komisija aptinka viešųjų pirkimų klaidų po to, kai mokėjimo prašymas jai jau pateiktas, ji gali:

- a) atitinkamiems atskiriems projektams nustatyti finansines pataisas arba,
- b) jeigu mano, kad visas atitinkamas sutartis patikrinti būtų neįmanoma, nustatyti fiksuoto dydžio pataisą VP lygmeniu (arba vieno ar keleto prioritetinių krypčių lygmeniu).

78

Siekdama užtikrinti šių finansinių pataisų metodikos nuoseklumą, Komisija parengė gaires, kuriose nustatyta, kokio dydžio finansines pataisas taikyti tais atvejais, kai nesilaikoma viešųjų pirkimų taisyklių⁴⁵. Nuo 2013 m. jos įformintos Komisijos sprendime, todėl yra privalomos visoms už pasidalijamąjį valdymą atsakingoms Komisijos tarnyboms.

79

Jeigu Komisija mano, kad valstybių narių valdymo ir kontrolės sistemos silpnos, siekdama užtikrinti, kad valstybės narės imtųsi būtinų taisomųjų veiksmų šioms sistemoms patobulinti, Komisija sustabdo mokėjimus. Kol mokėjimai sustabdyti, jokios lėšos iš ES biudžeto VP nemokamos. Viešųjų pirkimų valdymo ir kontrolės sistema gali patekti į šią taikymo sritį (žr. **12** ir **13 langeliuose** pateiktus pavyzdžius).

- 44 Audito Rūmų 2012 ir 2013 finansinių metų metinė biudžeto vykdymo ataskaita.
- 45 2007 m. lapkričio 29 d. COCOF 07/0037/03 Rekomendacijos dėl finansinių pataisų, taikytinų iš struktūrinių fondų ir Sanglaudos fondo bendrai finansuojamoms išlaidoms, kai nesilaikyta viešojo pirkimo taisyklių, nustatymo; 2013 m. gruodžio 19 d. Komisijos sprendimas C(2013) 9527 final, kuriuo išdėstomos ir patvirtinamos finansinių pataisų, susijusių su išlaidomis, Sąjungos finansuotomis pagal pasidalijamąjį valdymą, kurias dėl viešojo pirkimo taisyklių nesilaikymo turi atlikti Komisija, nustatymo gairės.

12 langelis

Mokėjimo sustabdymo pavyzdys

Per 2011 m. **Ispanijoje** audito institucijos atliktą auditą nustatyta, kad oro uostų ir sraigtasparnių oro uostų valdytojas, sudarydamas sutartis, nesilaikė viešųjų pirkimų taisyklių. Todėl Komisija sustabdė mokėjimus šios organizacijoms vykdytiems projektams. 2014 m. atlikus pagerintų procedūrų veiksmingo įgyvendinimo auditą Ispanijos audito institucija patvirtino, kad organizacija patobulino viešųjų pirkimų procedūras ir kad jos veiksmingai veikė, taigi Komisija atnaujino mokėjimus. Visoms tos organizacijos patirtoms išlaidoms, dėl kurių padaryta išvada, kad per tam tikrą laikotarpį problemos padarė poveikį, pritaikyta fiksuoto dydžio pataisa.

13 langelis

Veiksmų plano pavyzdys

Čekijoje dėl didelių valdymo ir kontrolės sistemų trūkumų buvo parengtas veiksmų planas, kurio reikalavo Komisija, ir įgyvendinti patobulinimai. Pavyzdžiui, sistemos atnaujintos taip, kad išlaidos, kurias audito institucija, Komisija arba Audito Rūmai įvertino kaip netvarkingas dėl viešųjų pirkimų klaidų, savaime nebūtų teikiamos Komisijai apmokėti.

80

Finansinės pataisos, nebent nustatomos Komisijos sprendimu, laikotarpiu iki 2007–2013 m. programavimo laikotarpio pabaigos 2017 m. gali turėti nedidelį atgrasomąjį poveikį. Taip yra dėl to, kad pagal reglamentus valstybės narės turi teisę vietoj išlaidų, kurioms taikomos finansinės pataisos, teikti kitas tinkamas finansuoti išlaidas. Dėl to valstybių narių gauta bendra lėšų suma faktiškai sumažėjo tik retais atvejais. 2014–2020 m. taisyklės pakeistos: valstybės narės gali netekti finansavimo, jeigu vėliau nustatoma, kad vadovaujančiosios, tvirtinančiosios ir audito institucijų deklaruotos išlaidos kaip teisėtos ir tvarkingos, buvo paveiktos klaidų⁴⁶.

Valstybėse narėse prevenciniai veiksmai pradėti, bet tik neseniai**81**

Per šį auditą lankytose keturiose valstybėse narėse dauguma prevencinių veiksmų pradėti taikyti tik baigiantis 2007–2013 m. programavimo laikotarpiui, daugiausia 2013 ir 2014 m.

46 Žr. Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 143 straipsnį.

82

Trijose iš šių valstybių narių – Jungtinėje Karalystėje, Italijoje ir Čekijoje – neseniai buvo sudarytos tarpžinybinės darbo grupės su sanglaudos politika susijusių viešųjų pirkimų klausimui spręsti. Šiose darbo grupėse suburti vadovaujančiųjų institucijų, audito institucijų, įgyvendinančiųjų institucijų,

teisės tarnybų arba kitų žinybų, kurioms viešieji pirkimai yra aktualus dalykas, atstovai; jos naudingos, nes suteikia galimybę keistis patirtimi; jų paskirtis – nuosekliai spręsti viešųjų pirkimų klausimus ir nustatyti, kokių veiksmų tinka imtis. **14 langelyje** parodytas Jungtinėje Karalystėje sukurtas tinklas.

14 langelis

Valstybės narės tarpžinybinės darbo grupės, kuri sprendžia viešųjų pirkimų klausimus, pavyzdys

Jungtinėje Karalystėje 2013 m. Anglijos ERPF vadovaujančioji institucija sukūrė vidaus tinklą, kuriame tikrinami pastebėti viešųjų pirkimų pažeidimai ir atsakoma į užklausas, susijusias su viešaisiais pirkimais. Į tinklą įtraukti vadovaujančiosios institucijos teisininkai, už programos įgyvendinimą atsakingi pareigūnai, tarpinės institucijos atstovai ir, su patariamąja teise, audito institucijos atstovai.

Tinklas:

- peržiūri ir iš naujo skelbia nacionalinius pirkimo reikalavimus ir su jais susijusias rekomendacijas;
- rengia reguliarias vaizdo konferencijas, per kurias aptariami konkretūs atvejai, teikia rekomendacijas ir t. t.;
- peržiūri sistemų ir projektų audito rezultatus, kitas su viešaisiais pirkimais susijusias patikras.

IT priemonės, kurios galėtų padėti spręsti viešųjų pirkimų problemas, tik jas reikės iki galo įgyvendinti

83

Informacinės technologijos dėl teikiamų keitimosi galimybių gali padėti užkirsti kelią viešųjų pirkimų klaidoms ir šias klaidas aptikti. Ir Komisija, ir valstybės narės kuria IT sprendimus, pavyzdžiui:

- a) e. pirkimų sprendimus,
- b) renka duomenis ir kuria duomenų bazines, kad būtų lengviau analizuoti klaidas, ir
- c) kuria duomenų gavybos priemones, kuriomis būtų galima nustatyti sukčiavimo dėsningumus ir pažeidimus.

E. pirkimai**84**

E. pirkimai šiame kontekste – tai procesas, kai viešojo sektoriaus organizacijos, pirkdamos prekes, paslaugas arba viešuosius darbus, naudoja elektroninio ryšio priemones ir elektroniskai tvarko sandorius⁴⁷. Į e. pirkimo procesą įeina elektroninių procesų, kuriais palaikomi įvairūs pirkimo etapai, – skelbiama apie konkursą, pateikiami konkurso dokumentai, teikiami, vertinami konkurso pasiūlymai, skiriama sutartis⁴⁸, daromas užsakymas, išrašomos ir apmokamos sąskaitos – diegimas⁴⁹. 2014 m. Komisija įvertino, kad vidutiniškai 10 % ES viešųjų pirkimų vykdomi elektroniniu būdu⁵⁰.

85

E. pirkimas gali:

- a) paskatinti konkurenciją, ekonominį naudingumą, nes (be kita ko ir MVĮ) padaugėja galimybių dalyvauti bendrojoje rinkoje paskelbtuose konkursuose;

- b) pagerinti viešųjų pirkimų valdymo efektyvumą, nes išplečiama prieiga prie konkursų, automatizuojamos pagrindinės procedūros, todėl galima sutaupyti lėšų ir konkurso dalyviams, ir perkančiosioms organizacijoms;
- c) padėti aptikti pažeidimus, korupciją ir sukčiavimą ir užkirsti jiems kelią⁵¹.

86

15 langelyje pateikta informacija apie e. pirkimų įgyvendinimą per auditą lankytose valstybėse narėse.

87

Parėmusi keletą bandomųjų e. pirkimo projektų, Komisija savo 2013 m. veiksmų plane numatė didinti e. pirkimų naudojimą (žr. **2 lentelę**). Tačiau tuo metu, kai buvo atliekamas šis auditas, to įgyvendinti dar nebuvo pradėta.

- 47 2010 m. spalio 18 d. komunikatas COM(2010) 571 *final* „Žalioji knyga. Platesnis e. viešojo pirkimo sistemos naudojimas Europos Sąjungoje“.
- 48 Pagal naująsias viešųjų pirkimų direktyvas „po sutarties skyrimo pareiga naudoti elektronines ryšio priemones neturėtų būti taikoma nė vieno iš viešojo pirkimo proceso elementų atžvilgiu, kaip ir vidaus ryšių perkančiojoje organizacijoje atžvilgiu“.
- 49 Pagal direktyvas 2014/24/ES ir 2014/25/ES iš valstybių narių reikalaujama užtikrinti, kad visi pranešimai būtų teikiami ir visa informacija, kuriai taikomos šios direktyvos, būtų keičiamasi elektroninėmis ryšio priemonėmis. Prie to priskiriamas skelbimas, pirkimo dokumentų teikimas, informacijos teikimas elektroninėmis priemonėmis. Šie reikalavimai turi įsigalioti 2016–2018 m.
- 50 2014 m. rugpjūčio 1 d. darbinis dokumentas SWD(2014) 262 *final* „2013 m. metinė viešųjų pirkimų įgyvendinimo apžvalga“.
- 51 Kaip pavyzdį žr. Europos Komisijos (OLAF) užsakymu PwC ir „Ecorys“, talkinant Urecht universitetui, 2013 m. birželio 30 d. parengtą korupcijos ES viešųjų pirkimų srityje nustatymo ir mažinimo tyrimą (http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying-reducing-corruption-in-public-procurement_en.pdf).

E. pirkimų įgyvendinimo pavyzdžiai

- o **Italijos** sistemoje sukurtas virtualus katalogas, į kurį registruotos bendrovės įtraukia produktus;
- o **Čekijoje** kuriama vieneto sąnaudų duomenų bazė – ja kaip lyginamuoju standartu remiasi konkursų dalyviai, ji padeda didinti skaidrumą ir kainų sąžiningumą;
- o **Ispanijoje** tam tikromis aplinkybėmis pasiūlymus galima teikti elektroniniu būdu.

88

Per auditą lankytasi ir Kipre bei tikrinta jame įdiegta e. pirkimų sistema (žr. **16 langelį**).

16 langelis

E. pirkimai Kipre

Kipre e. pirkimai įdiegti 2010 m.; tai internetu naudojama ir viešojo administravimo sektoriuje vis plačiau taikoma priemonė. Iki 2014 m. pabaigos 501 iš maždaug 700 perkančiųjų organizacijų užsiregistravo, kad galėtų naudotis e. pirkimų sistema. Perkančiosioms organizacijoms ir ekonominės veiklos vykdytojams kai kuriomis priemonėmis naudotis ir toliau neprivaloma. Dauguma perkančiųjų organizacijų sistema naudojami konkursams viešinti. Iš iki 2014 m. užsiregistravusių organizacijų 21 % yra užsienio bendrovės. 2014 m. visiems sistemos naudotojams įdiegta dviem kalbomis parengta pagalbos funkcija. Kipro institucijų e. pirkimų strategijoje numatyta šią sistemą iki galo įgyvendinti iki 2016 m. birželio 30 d., mokymus pradėti rengti nuo 2015 m. kovo mėn.

IT tik neseniai pradėtos naudoti viešųjų pirkimų klaidų duomenų bazėms kurti

89

Kaip jau aptarta, norint visapusiškai suprasti viešųjų pirkimų problemų dėsningumus, reikalingi išsamūs duomenys, kurie būtų parengti tokia forma, kad šiuos duomenis būtų galima analizuoti. Tai, kad valstybės narės naudoja esamas arba naujas duomenų bazes viešųjų pirkimų klaidoms analizuoti, yra naujovė (žr. 41 dalį), ir Komisija dar turi sudaryti pažeidimų, įskaitant viešųjų pirkimų pažeidimus, duomenų bazę.

Duomenų gavybos priemonės, pavyzdžiui, ARACHNE įspėjimo apie sukčiavimą priemonė

90

2009 m. Komisija pradėjo kurti įspėjimo apie sukčiavimą IT priemonę, kurią vadina ARACHNE. Priemonė pradėjo veikti 2013 m. Už ją atsakinga ir ją prižiūri Komisija.

91

Priemonė sukurta tam, kad būtų galima saugoti pagrindinius duomenis apie projektus, finansuojamus iš ERPF, SF ir ESF, pavyzdžiui, apie bendroves ir projektus, ir būtų galima analizuoti įvairių tuose projektuose dalyvaujančių ekonominės veiklos vykdytojų ryšius ir sąsajas. Šioje internetinėje priemonėje taip pat pateikiamos nuorodos į kitas išorės viešąsias duomenų bazes. Priemonės naudotojai įspėjami apie galimą konkrečių įmonių sukčiavimo riziką.

92

Komisija ragina visų 28 valstybių narių vadovaujančiąsias ir audito institucijas įvesti savo duomenis ir naudotis šia priemone nemokamai.

93

2015 m. vasario mėn. 17 iš 28 valstybių narių naudojo šią priemonę arba pareiškė ketinančios tai daryti (žr. **10 pav.**).

94

Tačiau tokia sistema galės tinkamai veikti tik tada, jei išsamius ir geros kokybės duomenis įves pakankamai daug valstybių narių institucijų. Iki 2014 m. pabaigos su bent viena VP susijusius duomenis pateikė 14 valstybių narių. Kad ši priemonė būtų efektyvi įspėjimo apie sukčiavimą visoje ES sistema, duomenis turėtų pateikti ir kitos valstybės narės.

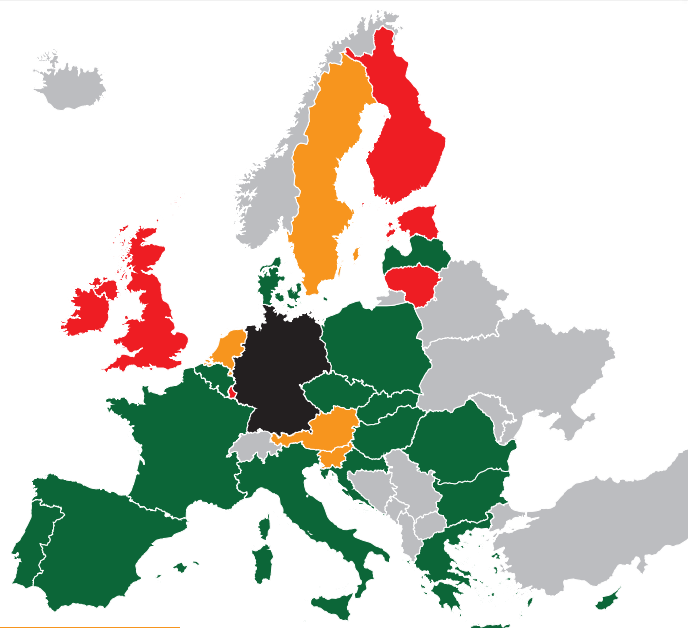
10 pav.

ARACHNE. Įgyvendinimo valstybėse narėse būklė 2015 m. vasario mėn

ARACHNE – būklė valstybėse narėse

17 šiuo metu dalyvauja Arachne:

- **10 naudoja Arachne** (BE, BG, CZ, GR, IT, LV, HR, PL, PT, RO)*
* bent pagal 1 programą
- **3 netrukus gaus Arachne** (DK, HU, SK)
- **4 kuria/baigia kurti savo medžiagą** (ES, FR, CY, MT)*
- **4 yra svarstymo etape** (NL, AT, SI, SE)
- **6 dar nelankytos** (EE, IE, LT, LU, FI, UK)
- **1 nenaudoja Arachne** (DE)



Regioninė politika
ir užimtumo politika

95

ES viešųjų pirkimų politika yra viena iš pagrindinių priemonių, kuria kuriama bendroji rinka ir siekiama pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo pagal strategiją „Europa 2020“, kartu užtikrinamas efektyviausias viešųjų lėšų naudojimas.

96

2009–2013 m. laikotarpiu su viešaisiais pirkimais susijusios klaidos sudarė reikšmingą Audito Rūmų įvertinto šios politikos srities klaidų, pirmiausia Europos regioninės plėtros fondo ir Sanglaudos fondo klaidų, lygio dalį. Dėl didelių klaidų sąžininga konkurencija buvo ribojama arba nevyko iš viso ir (arba) sutartys skirtos ne geriausias sąlygas pasiūliusiems konkurso dalyviams.

97

Klaidų priežastys įvairios. Teisinės ir administracinės sistemos sudėtingumas laikomas problema, kaip ir didelė teisės aktų ir (arba) gairių apimtis ir sunkumai juos taikant praktiškai. Klaidų taip pat padaroma dėl administracinių gebėjimų trūkumo, susijusio ir su nepakankamu taisyklių išmanymu, ir su nepakankama patirtimi perkant tam tikrus darbus arba paslaugas. Problemų kelia ir nepakankamas perkančiųjų organizacijų vykdomas projektų planavimas bei kanceliarinės klaidos.

98

Šioje ataskaitoje vertinta, ar Komisija ir valstybės narės imasi tinkamų ir efektyvių priemonių, kad išspręstų su sanglaudos politika susijusių viešųjų pirkimų klaidų problemą. Audito Rūmai nustatė, kad Komisija ir valstybės narės pradėjo spręsti šią problemą, bet dar laukia ilgas kelias, šią problemą dar reikės analizuoti ir imtis įgyvendinimo veiksmų.

Komisija ir valstybės narės atlieka labai ribotą sisteminę viešųjų pirkimų klaidų analizę

99

Išsamią analizę ir valstybių narių, ir Komisijos lygmeniu atlikti trukdė tai, kad trūko darnių duomenų. Tačiau yra kai kurių požymių, kad keturios valstybės narės, kuriose lankytasi per šį auditą, pradeda arba planuoja sistemškai rinkti duomenis apie viešųjų pirkimų klaidas (žr. 41 dalį). Tačiau klaidų analizė vis dar ribota (žr. 35–39 dalis). Komisija dar nesudarė patikimos, išsamios visų pažeidimų, įskaitant viešųjų pirkimų pažeidimus, duomenų bazės. Ji vieną kartą, būtent 2011 m., atliko ERPF ir SF viešųjų pirkimų klaidų analizę. (žr. 45 dalį).

Išvados ir rekomendacijos

1 rekomendacija

- a) Komisija turėtų parengti pažeidimų duomenų bazę, kuri suteiktų galimybes atlikti prasmingą viešųjų pirkimų klaidų analizę. Remdamasi tinkamais iš savo duomenų bazės paimtais ir valstybių narių teikiamais duomenimis, Komisija turėtų visapusiškai išanalizuoti, kaip dažnai daromos su sanglaudos politika susijusios viešųjų pirkimų klaidos, šių klaidų dydį ir priežastis. Šią analizę Komisija turėtų įtraukti į viešųjų pirkimų ataskaitą, kurią privalo rengti pagal naująsias direktyvas.
- b) Atitinkamos valstybių narių institucijos turėtų parengti ir analizuoti savas su sanglaudos politika susijusių pažeidimų, įskaitant viešųjų pirkimų pažeidimus, duomenų bazes, bendradarbiauti su Komisija ir teikti šiuos duomenis tokia forma ir tada, kad Komisijai būtų lengviau atlikti savo darbą.

Komisija ir valstybės narės pradėjo įgyvendinti šiai problemai spręsti skirtus veiksmus, bet prieš akis dar laukia ilgas kelias

100

Nors visapusiškos problemos analizės ir trūksta, Komisija ir valstybės narės pradėjo imtis veiksmų jai spręsti. Komisijos nuo 2010 m. taikytomis

priemonėmis – ir teisėkūros, ir ne teisėkūros – pradėta šalinti bendro pobūdžio problema. Komisija nuo 2010 m. pradėjo taikyti įvairias priemones – ir teisėkūros, ir ne teisėkūros. 2014 m. priimtas naujas teisėkūros procedūra priimamų aktų dėl viešųjų pirkimų rinkinys; šį rinkinį valstybės narės turi įgyvendinti iki 2016 m. balandžio mėn. (žr. 67–74 dalis). Jame taip pat numatyti nauji atsiskaitymo reikalavimai Komisijai ir valstybėms narėms. Apskritai šių naujojo teisėkūros procedūra priimtų aktų paketo poveikis, vertinant pagal pažeidimų skaičiaus mažėjimą, priklausys nuo to, kaip šiuos aktus įgyvendins valstybės narės. Naujojoje 2014–2020 m. Europos struktūrinių ir investicinių fondų teisinėje sistemoje nustatytos valstybių narių viešųjų pirkimų sistemoms taikomos *ex ante* sąlygos. Šios išankstinės sąlygos gali padėti spręsti problemas (žr. 61–65 dalis). Iš valstybių narių reikalauta atlikti savianalizę, ar ir kaip jos įvykdys sąlygas, ir jos santrauką įtraukti į 2014 m. pateiktas partnerystės sutartis. Daug valstybių narių šių sąlygų iki 2015 m. pradžios dar neįvykdė (žr. 61–65 dalis).

2 rekomendacija

Jeigu iki 2016 m. pabaigos neįvykdys *ex ante* viešųjų pirkimų sąlygos, Komisija turėtų nuosekliai naudotis savo teisėmis sustabdyti mokėjimus atitinkamoms valstybėms narėms tol, kol šios neištaisys trūkumų.

101

2013 m. Komisija taip pat sudarė vidaus techninę darbo grupę ir parengė vidaus veiksmų planą. Iš to matyti, kad koordinavimas Komisijoje pagerėjo. Dauguma veiksmų iki galo dar neįgyvendinti. Be to, veiksmų planą patvirtinto tik dalis Komisijos tarnybų, veiksmų planas nebuvo paskelbtas (žr. 56–60 dalis).

3 rekomendacija

Komisija turėtų atnaujinti ir skelbti viešųjų pirkimų vidaus veiksmų planą. Komisija kasmet turėtų informuoti apie pažangą. Tam Komisija turėtų pagerinti savo padalinių, kurie sprendžia atitinkamus viešųjų pirkimų klausimus, veiklos koordinavimą.

102

Viešųjų pirkimų klaidos yra vis dar reikšmingas klaidų šaltinis, ir prieš akis dar laukia ilgas kelias, nes problemą dar reikia analizuoti ir imtis įgyvendinimo veiksmų. Veiksmus dabar reikia efektyviai įgyvendinti. Tačiau nors vidaus techninės darbo grupės sudarymas yra teigiamas žingsnis, ji sudaryta žemu Komisijos tarnybų lygmeniu, Komisija neparodė, kad ėmėsi aukšto lygio, koordinuoto vadovavimo (žr. 55–60 dalis).

4 rekomendacija

Komisija turėtų sudaryti aukšto lygio grupę, kuri vadovautų sprendžiant viešųjų pirkimų klaidų problemą, ir taip būtų išvengta rizikos, kad veiksmai nebus nuosekliai įgyvendinami visose Komisijos tarnybose. Ši grupė turėtų skatinti tobulinti viešuosius pirkimus, prireikus taip pat skatinti šią sritį paprastinti.

103

Pagalbos gavėjų lygmeniu padaromas viešųjų pirkimų klaidas valstybių narių institucijos galėtų ir turėtų pastebėti ir ištaisyti prieš pateikdamos mokėjimo prašymus Komisijai. Kaip Audito Rūmai ir Komisija per savo atliekamą auditą jau pažymėjo, valstybių narių pirmojo lygmens patikros vis dar nepakankamai efektyvios. Dėl to projektų, per kuriuos padaryta viešųjų pirkimų klaidų, išlaidas valstybės narės teikia Komisijai, kad ši jas atlygintų iš ES biudžeto (žr. 76 dalį).

104

2007–2013 m. programavimo laikotarpiu Komisija plačiau negu anksčiau taikė finansines pataisas. Tačiau finansinės pataisos, nebent nustatomos Komisijos sprendimu, laikotarpiu iki 2007–2013 m. programavimo

Išvados ir rekomendacijos

laikotarpio pabaigos 2017 m. gali turėti nedidelį atgrasomąjį poveikį. Taip yra dėl to, kad pagal reglamentus valstybės narės turi teisę vietoj išlaidų, kurioms taikomos finansinės pataisos, teikti kitas tinkamas finansuoti išlaidas. Dėl to valstybių narių gauta bendra lėšų suma faktiškai sumažėjo tik retais atvejais. 2014–2020 m. išlaidų laikotarpiu taisyklės pakeistos: dėl pataisų valstybės narės gali netekti lėšų, jeigu vėliau nustatoma, kad vadovaujančiosios, tvirtinančiosios ir audito institucijų deklaruotos išlaidos kaip teisėtos ir tvarkingos, buvo paveiktos klaidų (žr. 75–80 dalis).

5 rekomendacija

Komisija turėtų nustatyti finansines pataisas, jei nustato, kad valstybių narių pirmojo lygmens patikros nepakankamai efektyvios, o viešųjų pirkimų direktyvų teisinio nesilaikymo atveju prireikus taikyti pažeidimų procedūras.

105

Be to, kad Komisijai reikalinga duomenų bazė, kad būtų lengviau analizuoti viešųjų pirkimų klaidas (žr. 1 rekomendaciją); IT priemonėmis, pavyzdžiui, e. pirkimų sistemomis ir duomenų gavybos priemonėmis būtų galima padidinti viešųjų pirkimų teikiamą naudą ir padėti spręsti problemas. Tuo metu, kai buvo atliekamas auditas, šios priemonės valstybėse narėse taikytos įvairiai, taigi nebuvo galima visapusiškai išnaudoti jų teikiamų galimybių (žr. 83–94 dalis).

6 rekomendacija

- a) Komisija turėtų toliau išnaudoti galimybes, kurių suteikia plėtojamos informacinės technologijos, taip pat skatinti naudoti e. pirkimų sistemas, duomenų gavybos priemones ir remtis gerąja patirtimi.
- b) Valstybės narės turėtų ir toliau naudotis e. pirkimų ir duomenų gavybos priemonių teikiamomis galimybėmis.

Šią ataskaitą priėmė Audito Rūmai 2015 m. liepos 16 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu



Pirmininkas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Komisijos ir valstybių narių vaidmenys vykdant viešuosius pirkimus ir įgyvendinant sanglaudos politiką

Europos Komisijoje:

- a) **Regioninės ir miestų politikos GD** prižiūri, kaip įgyvendinami ERPF ir SF, taip pat derasi dėl veiksmų programų (VP) ir jas tvirtina. Jis vykdo VP įgyvendinimo, įskaitant tai, kaip laikomasi viešųjų pirkimų reikalavimų, stebėjimą ir auditą. Regioninės ir miestų politikos GD ir Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties GD taip pat rengia gaires, kai kurias jų drauge su valstybėmis narėmis. Pavyzdžiui, rengia gaires dėl finansinių pataisų, taikomų tais atvejais, kai nesilaikoma viešųjų pirkimų taisyklių¹.
- b) **Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties GD** prižiūri, kaip įgyvendinamas ESF, panašiai kaip Regioninės ir miestų politikos GD prižiūri ERPF ir SF (žr. pirmiau).
- c) **Vidaus rinkos, pramonės, užimtumo ir MVĮ GD** (buvęs Vidaus rinkos ir paslaugų GD) atsakingas už viešųjų pirkimų teisės aktų parengimą ir jų įgyvendinimo priežiūrą. Jis stebi, kaip valstybės narės įgyvendina šiuos teisės aktus, ir valstybėms narėms padeda; prireikus imasi priverstinio vykdymo priemonių.
- d) **Biudžeto GD** atsakingas už biudžeto reglamentavimo sistemos valdymą, teikia pasiūlymus dėl ES biudžeto sudarymo, įgyvendinimo ir kontrolės reglamentavimo sistemos ir ją įgyvendina.

Valstybėse narėse:

- a) **Vadovaujančiosios institucijos** atsakingos už veiksmų programų valdymą ir įgyvendinimą. Jos gali pavesti programą įgyvendinti įgyvendinančiosioms institucijoms. Vadovaujančioji institucija arba jos įgyvendinančioji institucija per valdymo patikras tikrina viešųjų pirkimų procedūras.
- b) **Tvirtinančiosios institucijos** atlieka galutines mokėjimo prašymų patikras, prieš jas pateikiant Komisijai;
- c) **Audito institucijos**, prieš pateikdamos ataskaitas Komisijai, atlieka sistemų ir atskirų projektų imčių *ex post* auditą. Per auditą nagrinėjami su viešųjų pirkimų valdymo sistemomis susiję klausimai, atliekamos atskirų projektų atitikties patikros.

¹ COCOF (fondų koordinavimo komiteto) gairės (2007 11 29 COCOF 07/0037/03 gairės dėl finansinių pataisų, taikytinų iš struktūrinių fondų ir Sanglaudos fondo bendrai finansuojamoms išlaidoms, kai nesilaikyta viešojo pirkimo taisyklių, nustatymo). 2013 m. gruodžio 19 d. Komisijos sprendimas C(2013) 9527 *final*, kuriuo išdėstomos ir patvirtinamos finansinių pataisų, susijusių su išlaidomis, Sąjungos finansuotomis pagal pasidalijamąjį valdymą, kurias dėl viešojo pirkimo taisyklių nesilaikymo turi atlikti Komisija, nustatymo gairės.

Audito Rūmų aptiktų 2009–2013 m. klaidų analizė pagal fondus

	Tikrinti sandoriai	Projektai, kuriuose tikrintos viešųjų pirkimų procedūros	Projektai, kuriuose padaryta bent po vieną viešųjų pirkimų klaidą	Klaidų iš viso		Didelės	Reikšmingos	Smulkios
				Skaičius	%			
ERPF	657	378	170	382	60	117	185	80
Sanglaudos fondas	156	145	68	125	21	26	74	25
ESF	607	171	42	80	19	25	29	26
Iš viso	1 420	694	280	587	100 %	168	288	131

Ivairiais konkurso etapais aptiktų klaidų aprašas ir analizė

	Klaidos aprašas	Audito Rūmų aptiktų 2009–2013 m. klaidų skaičius			
		<i>Didelės</i>	<i>Reikšmingos</i>	<i>Smulkios</i>	<i>Iš viso</i>
Prieškonkursinis etapas	Darbai arba paslaugos dirbtinai suskaidyti į mažesnius konkursus, kad nebūtų pasiektos slenksinės ribos	23	3	0	26
	Sutartis nepagrįstai skirta tiesiogiai	21	2	0	23
	Taikyta netinkama konkurso procedūra	27	10	1	38
	Prieškonkursinis etapas. Tarpinė suma	71	15	1	87
Konkursas	Problemos dėl skelbimo ir skaidrumo reikalavimų, konkurso specifikacijų	11	64	111	186
	Nurodyti neteisėti ir neteisingai taikyti atrankos ir skyrimo kriterijai	33	128	6	167
	Procedūriniai trūkumai, įskaitant tai, kad nepakanka tinkamų dokumentų	22	39	12	73
	Konkurso etapas. Tarpinė suma	66	230	130	426
Sutarčių valdymas	Sutarčių mastas keistas arba didintas neatlikus pirkimų procedūros	31	42	1	74
IŠ VISO		168	288	131	587
		29 %	49 %	22 %	100 %

2009–2013 m. Komisijos pradėtos viešųjų pirkimų pažeidimų procedūros

	2009	2010	2011	2012	2013	Iš viso	Perduota Europos Teisingumo Teismui ¹
Belgija	1					1	
Bulgarija	2					2	
Čekija							
Danija							
Vokietija	4	1	1		1	7	1
Estija							
Airija							
Graikija	8	6	4			18	3
Ispanija	2			1		3	
Prancūzija							
Italija	1	1	5	2		9	
Kipras	1					1	
Latvija		1		1		2	
Lietuva							
Liuksemburgas							
Vengrija	2	2			1	5	2
Malta	2		1			3	
Nyderlandai	1	3				4	1
Austrija			1	1		2	
Lenkija			2	1		3	1
Portugalija	1	1				2	
Rumunija	2	1		1		4	
Slovėnija		1				1	
Slovakija	1					1	
Suomija							
Švedija	1				1	2	
Jungtinė Karalystė	3	1				4	
Iš viso	32	18	14	7	3	74	8

¹ Sprendimai Vokietijos ir Olandijos bylose priimti 2012 m. Dvi Vengrijos bylos ir dvi Ispanijos bylos iš Teisingumo Teismo atšauktos. Vienoje Graikijos ir vienoje Lenkijos byloje sprendimai dar turi būti priimti.

Santrauka

V

Komisija jau seniai mėgina spręsti viešųjų pirkimų klaidų sanglaudos politikos srityje klausimą, tačiau dabar ji imasi spręsti jį koordinuočiau, įgyvendindama viešųjų pirkimų veiksmų planą (žr. Audito Rūmų pastabą 56 dalyje).

Viešųjų pirkimų klaidų klausimas sprendžiamas nuo ankstesnių programavimo laikotarpių. Audito metu nustatyti faktai padėjo parengti pirmąsias gaires dėl finansinių pataisų, paskelbtas 2007 m. Komisija taip pat jau išsamiai analizuoja viešųjų pirkimų klaidas sanglaudos politikos srityje. Ši analizė vykdoma kiekvienais metais atliekant nacionalinių audito institucijų pateiktų metinių kontrolės ataskaitų išsamų įvertinimą ir atsižvelgiant į pačios Komisijos audito metu nustatytus faktus (pusė atliekant audito tyrimą „Patikrinimo spragos pašalinimas“ nustatytų faktų yra susiję su viešaisiais pirkimais). Įvertinimas pateikiamas atitinkamų generalinių direktoratų metinėse veiklos ataskaitose.

Bendras Komisijos atsakymas į VI ir VII dalių pastabas

Komisija ėmėsi veiksmų viešųjų pirkimų klausimams spręsti dar iki 2010 m. Įvairiose valstybėse narėse veiksmų planai, skirti tolesniam Komisijos audito metu nustatytų viešųjų pirkimų faktų nagrinėjimui, pradėti rengti dar 2006 m. Be atliktos ir 2011 m. gegužės mėn. Viešųjų sutarčių patariamajam komitetui pateiktos viešųjų pirkimų klaidų horizontalios analizės¹, 2011 m. spalio mėn. Komisija taip pat paskelbė tarnybų darbinį dokumentą „Klaidų, padarytų įgyvendinant sanglaudos politiką 2006–2009 m., analizė. Veiksmai, kurių ėmėsi Komisija, ir tolesni veiksmai“².

1 Regioninės politikos generalinio direktorato parengtas darbinis dokumentas dėl pagrindinių per projektų, bendrai finansuojamų iš ERPF ir Sanglaudos fondo įgyvendinant sanglaudos politiką, auditą nustatytų faktų dėl viešųjų pirkimų taisyklių taikymo valstybėse narėse (CC/2011/08 EN).

2 Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „2006–2009 m. sanglaudos politikos klaidų analizė“ (SEC(2011) 1179, 2011 m. spalio 5 d.) ir

Komisijos atlikta viešųjų pirkimų klaidų analizė taip pat atsispindi 2013 m. gruodžio 19 d. Komisijos sprendime (C(2013) 9527 *final*), kuriuo nustatomos finansinių pataisų, atliekamų dėl viešųjų pirkimų taisyklių nesilaikymo, nustatymo gairės. Šiomis gairėmis atnaujinamos nuo 2007 m. lapkričio mėn. galiojusios gairės³.

2014–2020 m. programavimo laikotarpiu Komisija imasi aktyviai remti valstybes nares, kad jos iki 2016 m. pabaigos įgyvendintų savo nacionalinius veiksmų planus dėl neįvykdytų *ex ante* sąlygų, teikdama rekomendacijas, paramą (pvz., techninę pagalbą) ir vykdydama stebėseną. Laikydamosi šio prevencinio požiūrio Komisija nori sumažinti galimo mokėjimų veiksmų programoms sustabdymo po 2016 m. riziką, tačiau ji panaudos šią sustabdymo priemonę, jei akivaizdžiai nebus įvykdyti veiksmų plano tikslai ir gairės.

VIII a) i)

Komisija sutinka su šia rekomendacija.

Komisija pasidomės galimybe padidinti pažeidimų valdymo sistemos (PVS) funkcines galimybes, kad patenkintų Audito Rūmų funkcinius prašymus. Šiuo metu nagrinėjama PVS, CED/ABAC ir kitų Komisijos duomenų bazių sąveikos galimybė.

Be to, dėl klaidų, nustatytų per pačios Komisijos auditą, jos tarnybos pradeda taikyti bendrą IT audito priemonę, vadinamą MAPAR (angl. *Management of Audit Processes, Activities and Resources*), Europos regioninės plėtros fondui (ERPF), Sanglaudos fondui (SF) ir Europos socialiniam fondui (ESF).

3 2007 m. lapkričio 29 d. dokumentas COCOF 07/0037/03-EN, taikomas Europos regioninės plėtros fondui, Sanglaudos fondui ir Europos socialiniam fondui, 2008 m. balandžio 1 d. dokumentas EFFC/24/2008, taikomas Europos žuvininkystės fondui, ir 2012 m. sausio 11 d. dokumentas SOLID/2011/31 REV, t. y. gairės, susijusios su finansinėmis pataisomis, kurios turi būti atliekamos, kai yra pažeidimų taikant Sąjungos viešojo pirkimo taisykles sutartims, bendrai finansuojamoms iš keturių bendrosios programos „Solidarumas ir migracijos srautų valdymas“ fondų 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu.

Galiausiai Komisija numato tolesnius veiksmus viešųjų pirkimų duomenų analizei gerinti, visų pirma skatindama tokių duomenų rinkimą ir kurdama duomenų analizės priemonę, skirtą anksti nustatyti faktines ir galimas viešųjų pirkimų klaidas ir geriau suprasti jų priežastis (ne tik sanglaudos srityse).

VIII a) ii)

Komisija sutinka su šia rekomendacija ir pažymi, kad ji yra skirta valstybėms narėms.

PVS jau teikia valstybėms narėms duomenų bazę, kuri gali būti naudojama ne tik pranešimų apie pažeidimus prievolei vykdyti, kaip nustatyta įvairiuose sektoriuose skirtuose reglamentuose, bet ir analizei atlikti nacionaliniais tikslais.

VIII b)

Komisija sutinka su šia rekomendacija. Keturių Europos struktūrinių ir investicijų fondų (ESIF) generalinių direktoratų generaliniai direktoriai jau rengia reguliarius susitikimus vadinamajame „*Ex ante* sąlygų sustabdymo komitete“, su kuriuo susijęs Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ generalinis direktoratas (Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD)⁴. Tiek prevencinis (nacionalinių veiksmų planų dėl *ex ante* sąlygos nevykdymo įgyvendinimas), tiek korekcinis (mokėjimų sustabdymas) metodai ir toliau bus taikomi griežtai ir nuosekliai.

4 Komitetas koordinuos ir rengs rekomendacijas dėl mokėjimo sustabdymo sprendimų, taip pat rengs sustabdymo sprendimų, kuriais įgyvendinama Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos ERPF, ESF, Sanglaudos fondai, EŽŪFKP ir EJRŽF bendros nuostatos ir ERPF, ESF, SF ir EJRŽF taikytinos bendrosios nuostatos, 19 straipsnio 5 dalis ir 142 straipsnio 1 dalies e punktas ir Reglamento 1306/2013 (BŽŪP horizontaliojo reglamento) 41 straipsnis, projektus, ir teiks konsultacijas susijusiais klausimais keturių ESIF generalinių direktoratų generaliniams direktoriams.

VIII c)

Komisija sutinka su šia rekomendacija ir jau ją įgyvendina, nuo 2014 m. vasaros gerindama savo departamentų darbo koordinavimą direktorių lygmeniu.

Komisija ketina patvirtinti viešųjų pirkimų veiksmų planą platesniam naudojimui Komisijos tarnybose. Taip pat numatyta jį patvirtinti aukštesniu lygmeniu.

VIII d)

Komisija sutinka su šia rekomendacija, kuri iš dalies jau įgyvendinta, ir remia iniciatyvas, padedančias gerinti viešuosius pirkimus.

Numatyta reguliariai palaikyti ryšius tarp atitinkamų Komisijos narių, atsakingų už Europos struktūrinius ir investicijų fondus (ESIF) ir vidaus rinką. Dar nenuspręsta, kokia forma tai bus daroma. Ši grupė galėtų pasikviesti patyrusius išorės suinteresuotuosius subjektus, jei nuspręstų, kad tai yra naudinga. Komisija taip pat palaiko vadovavimo aukštu lygmeniu idėją ir pažymi, kad Regioninės ir miestų politikos GD ir Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD direktoriai reguliariai susitinka nuo 2014 m. liepos mėn. Patyrę išorės suinteresuotieji subjektai jau buvo pakviesti šiuo lygmeniu.

VIII e)

Komisija sutinka su šia rekomendacija ir laiko, kad ji jau ėmėsi rekomenduojamų veiksmų. Taip pat žr. Komisijos atsakymą į VIII dalies b punkto pastabas.

Nustačiusi, kad valstybių narių pirmo lygmens patikros yra nepakankamai veiksmingos, Komisija ir toliau taikys finansines pataisas. Kai nustatomi rimti trūkumai, taikomos tokios prevencinės ir taisomosios priemonės kaip veiksmų planai, mokėjimų nutraukimas ir finansinės pataisos, užtikrinančios ankstesnių ir būsimų Komisijai deklaruojamų išlaidų teisėtumą ir tvarkingumą. Mokėjimai neatnaujinami, kol sistemos nepagerinamos, o atlikus taisomuosius veiksmus vykdoma griežta priežiūra siekiant užtikrinti, kad programų valdymo ir kontrolės sistemos vėl nepablogėtų.

Komisija ir toliau, reikalui esant, taikys pažeidimų nagrinėjimo procedūrą dėl nuolat pažeidinėjamų viešųjų pirkimų direktyvų.

VIII f)

Komisija sutinka su šia rekomendacija.

Kadangi e. viešaisiais pirkimais ypač didinamas skaidrumas, skatinami tarpvalstybiniai konkursai, didinamos MVĮ dalyvavimo galimybės ir supaprastinamos administracinės procedūros, 2014 m. direktyvose nustatyti keli su e. viešaisiais pirkimais susiję įpareigojimai. Teisingas ir greitas šių nuostatų perkėlimas į nacionalinę teisę yra Komisijos prioritetasis.

Komisija imasi rekomenduojamų veiksmų dėl duomenų gavybos priemonių. Ji aktyviai skatina atsakingas nacionalines institucijas naudoti jos sukurtą prevencinę rizikos vertinimo balais priemonę ARACHNE. Ši priemonė gali būti labai naudinga įvairių rūšių rizikos, pavyzdžiui, susijusios su viešųjų pirkimų procedūromis, interesų konfliktais, subsidijų koncentracija konkrečių operatorių atžvilgiu, prevencijai ir nustatymui. Ji taip pat gali padėti įspėti apie įtariamą sukčiavimą. Komisija žino apie kitas panašias duomenų gavybos priemones ir pritaria jų naudojimui.

VIII g)

Komisija sutinka su šia rekomendacija ir pažymi, kad ji yra skirta valstybėms narėms.

Įvadas

10

Komisija pabrėžia, kad pagal pasidalijamąjį valdymą su viešaisiais pirkimais susijusios reguliavimo sistemos įgyvendinimas priklauso valstybių narių kompetencijai. Jos yra atsakingos už tai, kaip viešųjų pirkimų direktyva perkeliama į nacionalinę teisinę sistemą.

Pastabos

24

Komisija siūlo žiūrėti jos atsakymus specialioje Audito Rūmų minimoje ataskaitoje.

25

Bet kuriai viešųjų pirkimų sistemai reikalingas tam tikras sudėtingumo laipsnis, kad būtų kiek įmanoma sumažintas perkančiųjų organizacijų savivaliavimas ir būtų laikomasi vienodų sąlygų, nediskriminavimo ir skaidrumo principų.

Komisija taip pat atkreipia dėmesį į atvejus, kai nacionalinė teisė viršija direktyvose nustatytus įpareigojimus.

Bendras Komisijos atsakymas į 26 ir 27 dalių pastabas

Komisija parengė keletą veiksmų, skirtų nepakankamų administracinių gebėjimų klausimui spręsti. Ši problema konkrečiai sprendžiama dviem viešųjų pirkimų veiksmų plano veiksmais (paminėtais šios ataskaitos 56 dalyje). 2015 m. Komisija baigė rengti dažniausiai pasitaikančių viešųjų pirkimų klaidų vengimo gaires, kuriose pabrėžiama gero planavimo būtinybė. 2015 m. ji taip pat atliko tyrimą, kuriame įvertino esamus administracinius gebėjimus, sistemas ir praktiką visoje ES, siekdama užtikrinti viešųjų pirkimų, susijusių su ESI fondais, atitiktį ir kokybę. Šiame tyrime pateiktos konkrečios rekomendacijos, kaip padidinti kiekvienos valstybės narės administracinius gebėjimus.

29 a)

Komisija pažymi, kad Čekijoje nacionaliniu lygmeniu veikia darbo grupė, sudaryta iš Viešųjų pirkimų įstaigos, Regioninės plėtros ministerijos (kaip koordinatorės) ir kitų susijusių organų, kurios tikslas – suderinti viešųjų pirkimų taisyklių aiškinimą.

32

Pranešimai apie pažeidimus, kuriuos valstybės narės pateikia Komisijai per pažeidimų valdymo sistemą (PVS), ne tik naudojami rengiant ES finansinių interesų apsaugos ir kovos su sukčiavimu metinę ataskaitą; jie taip pat analizuojami užbaigiant 2000–2006 m. programavimo laikotarpį ir rengiant metinius koordinavimo susitikimus su audito institucijomis.

Pateikti duomenys taip pat naudojami rizikos analizei, t. y., jais naudojasi Komisijos auditoriai rengdamiesi misijoms, ir Europos kovos su sukčiavimu tarnyba (OLAF). Jie taip pat pateikiami Audito Rūmų auditoriams, kai to prašoma.

33

OLAF Komisijos vardu gauna pranešimus apie pažeidimus iš valstybių narių per PVS. Komisija pabrėžia, kad pažeidimo, apie kuri pranešta, klasifikacija nėra statiška ir galutinė. Valstybės narės klasifikuoja įvykius skirtingu momentu, priklausomai nuo nacionalinių teisės aktų bei praktikos ir nacionalinės politikos. Dėl galimų nacionaliniuose teisės aktuose numatytų teisinių pasekmių tam tikrais atvejais pastebėtas tam tikras nenoras pernelyg anksti priskirti atvejį sukčiavimui.

Todėl gali atsitikti taip, kad tam tikro pažeidimo, iš pradžių neklasifikuoto kaip įtariamas sukčiavimo atvejis, statusas pasikeičia dėl tolesnės informacijos apie atvejį ir susijusio proceso eigos. Atvejis, kuris iš pradžių buvo klasifikuotas kaip įtariamas sukčiavimo atvejis, pavyzdžiui, po Audito Rūmų ar tyrimo organų ir institucijų sprendimo gali būti priskirtas tiesiog pažeidimams.

35

Žr. Komisijos bendrą atsakymą į 26 ir 27 dalių pastabas.

38 b)

Viešųjų pirkimų klausimai iš tiesų užima svarbią vietą darbotvarkėje Italijoje, nes jie yra pagrindinė ERPF finansinių pataisų priežastis.

Siekiant šalinti susijusius trūkumus būtina pradėti nuo viešųjų pirkimų klaidų aprašo ir analizės.

39

Remdamasi savo 2011 m. atlikta analize ⁵ Komisija ėmėsi konkrečių veiksmų, kad sušvelnintų šią riziką ir padėtų valstybėms narėms; visų pirma, vadovaujančioms institucijoms teikiamos papildomos rekomendacijos dėl nustatytos rizikos ir susijęs mokymas, toliau taikomos priemonės, susijusios su finansinių pataisų, mokėjimų nutraukimo ir sustabdymo procedūrų įgyvendinimu laiku, ir vykdomi auditai, orientuoti į rizikingiausias sritis. Visi šie veiksmai buvo įtraukti į viešųjų pirkimų veiksmų planą, parengtą 2013 m. ir suderintą visų ESIF generalinių direktoratų, Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD ir Europos investicijų banko (EIB), siekiant pagerinti viešųjų pirkimų taisyklių įgyvendinimą.

44 a)

Metinėse kontrolės ataskaitose pateikta informacija skirta naudoti kiekvienai veiksmų programai skirtame patikinimo procese, o ne viešųjų pirkimų klaidų analizei atlikti.

Taip pat žr. Komisijos atsakymą į 39 dalies pastabas.

44 c)

Viešųjų pirkimų klausimai aptariami dvišaliuose susitikimuose su audito institucijomis, kai jie yra svarbūs atitinkamai valstybei narei ir (arba) programai.

⁵ Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „2006–2009 m. Sanglaudos politikos klaidų analizė“ (SEC(2011) 1179, 2011 m. spalio 5 d.) ir Regioninės politikos GD parengtas darbinis dokumentas dėl pagrindinių per projektų, bendrai finansuojamų iš ERPF ir Sanglaudos fondo įgyvendinant sanglaudos politiką, auditą nustatytų faktų dėl viešųjų pirkimų taisyklių taikymo valstybėse narėse (CC/2011/08 EN).

46

Komisijos tarnybos sukūrė IT priemonę, vadinamą MAPAR (angl. *Management of Audit Processes, Activities and Resources*), kuri šiuo metu naudojama. Viena iš šios bendros ERPF, SF ir ESF priemonės funkcijų yra nustatytų faktų įvedimas ir klasifikavimas pagal klaidų tipologiją, o vienoje kategorijoje (pvz., viešųjų pirkimų) – pagal nustatyto fakto pakategorę (skatinamojo poveikio nebuvimas, apie schemą nepranešta ir pan.).

Tiek Regioninės ir miestų politikos GD, tiek Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties GD naudos MAPAR visiems audito metu nustatytiems faktams horizontaliai stebėti ir rizikos vertinimo balais lentelei reguliariai atnaujinti, siekiant patikimesnio fondų valdymo. Tai taip pat taikoma bet kokioms Komisijos nustatytoms viešųjų pirkimų audito problemoms.

Be to, valstybės narės gali naudotis PVS duomenų baze kaip priemone, skirta pranešti apie nustatytus pažeidimus, įskaitant su viešaisiais pirkimais susijusius pažeidimus. Šia duomenų baze gali naudotis visos susijusios Komisijos tarnybos.

47

2012 m., atlikdamas valdymo patikrų teminį auditą, Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties GD nustatė konkrečius viešųjų pirkimų taisyklių pažeidimo atvejus, kurių nebuvo nustačiusi nacionalinė kontrolė. Ataskaita ir jos išvados keletą kartų buvo aptariamoms su nacionalinėmis institucijomis.

Taip pat žr. Komisijos atsakymą į 46 dalies pastabas.

48

PVS buvo sukurta kaip priemonė valstybės narėms pranešti Komisijai apie pažeidimus (laikomus ir nelaikomus sukčiavimu, įskaitant pažeidimus, susijusius su viešaisiais pirkimais).

Be struktūrinių laukelių, susijusių su viešųjų pirkimų pažeidimais, daugiau informacijos galima gauti per tekstinius laukelius PVS sistemoje. Tačiau galimybė pasinaudoti duomenimis priklauso nuo nacionalinių institucijų pateiktos informacijos kokybės ir išsamumo lygio.

Sistema nėra skirta per visiškai struktūrizuotus laukelius teikti Audito Rūmų nurodytą informaciją.

Žr. Komisijos atsakymą į 32 ir 46 dalių pastabas.

49

Komisija jas seniai sprendžia šį klausimą, bet dabar ji tai daro koordinuočiau, įgyvendindama viešųjų pirkimų veiksmų planą.

Komisija primena dokumentus, nurodytus 39 dalyje (klaidų vengimo gaires ir tyrimą, kuriame įvertino administracinius gebėjimus).

51

Komisijos atlikta viešųjų pirkimų klaidų analizė pateikta 2013 m. gruodžio 19 d. Komisijos sprendime (C(2013) 9527 *final*), kuriuo nustatomos rekomendacijos dėl Komisijos atliekamų finansinių pataisų Sąjungos pagal pasidalijamąjį valdymą finansuojamoms išlaidoms, kai nesilaikoma viešųjų pirkimų taisyklių. Šiomis gairėmis atnaujinamos nuo 2007 m. galiojusios gairės.

57

Iki 2015 m. birželio mėn. pabaigos toliau pasistūmėta įgyvendinant viešųjų pirkimų veiksmų planą. Iš 12 veiksmų trys yra užbaigti (kaip nurodyta Audito Rūmų a–c punktuose toliau), septyni veiksmai yra įgyvendinami, o du veiksmai buvo numatyti ilgajam laikotarpiui ir dar nepradėti įgyvendinti.

Dar nepradėti įgyvendinti ilgalaikiai veiksmai yra nurodyti **2 lentelėje** 11 (viešųjų pirkimų kokybės valdymo sistemos) ir 12 (rekomendacijų vadovas) numeriais.

58 a)

Komisija ketina patvirtinti viešųjų pirkimų veiksmų planą platesniu mastu ir galbūt aukštesniu nei anksčiau suinteresuotųjų subjektų lygmeniu.

58 b)

Darbo grupė buvo įsteigta kaip tarpžinybinės grupės pogrupis fondų pajėgumams sustiprinti silpnesnėse valstybėse narėse, sudaryta generalinių direktorių lygmeniu. Ši tarpžinybinė grupė atsisaito Generaliniam sekretoriui.

Komisija laiko, kad techninius klausimus reikia toliau spręsti, prižiūrint vadovybei, kuri aktyviai dalyvauja viešųjų pirkimų darbo grupėje, kai to reikia.

Nuo 2014 m. Regioninės ir miestų politikos GD ir Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD direktoriai reguliariai susitinka ir svarstė galimybę rengti reguliarius susitikimus labai aukštu (generalinių direktorių ir Komisijos narių) lygmeniu.

60

Pastaraisiais metais kiekvienas Komisijos narys kalba apie viešųjų pirkimų problemas ir ragina valstybes nares gerinti savo sistemas. Paskutinius šešerius metus metinio biudžeto įvykdymo klausimuose apie tai kalbėjo už regioninę politiką atsakingi Komisijos nariai. Be to, kiekvienas generalinis direktoratas savo atitinkamoje metinėje veiklos ataskaitoje pranešė apie veiksmus, kurių imtasi su viešaisiais pirkimais susijusioms problemoms spręsti, taip pat ragino valstybes nares gerinti savo sistemas.

Komisija laiko, kad visa viešųjų pirkimų veikla yra inicijuojama ir griežtai prižiūrima atitinkamų Komisijos tarnybų (ESIF generalinių direktoratų ir Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD) vyresniosios vadovybės.

61

Vykdamas *ex ante* sąlygas ir partnerystės susitarimus, priimtus 2014 m., 2014–2020 m. programavimo laikotarpiui buvo priimta 12 veiksmų planų⁶, kurie bus įvertinti iki 2016 m.

Komisija imasi aktyviai remti valstybes nares, kad jos iki 2016 m. pabaigos įgyvendintų savo nacionalinius veiksmų planus dėl neįvykdytų *ex ante* sąlygų, teikdama rekomendacijas, paramą (pvz., techninę pagalbą) ir vykdydama stebėseną. Laikydamosi šio prevencinio požiūrio Komisija nori sumažinti galimo mokėjimų veiksmų programoms sustabdymo po 2016 m. riziką, tačiau ji panaudos šią sustabdymo priemonę, jei akivaizdžiai nebus įvykdyti veiksmų plano tikslai ir gairės.

63

Komisija nurodo atsakymus į 60 ir 61 dalių pastabas ir pabrėžia, kad pirmenybė teikiama ne lėšų įsisavinimui, o veikiau galiojančių bendrųjų ir (arba) specialiųjų teisės aktų ir programavimo sistemos patikimam įgyvendinimui.

71

Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD taip pat atsakė į nacionalinių institucijų užduotus konkrečius klausimus ir sukūrė IT priemonę WIKI, į kurią įkeliami klausimai ir atsakymai, su kuriais gali susipažinti visos nacionalinės institucijos.

74

Komisija planuoja pateikti valstybėms narėms rekomendacijas dėl stebėsenos ataskaitos rengimo pagal Komisijos informacijos poreikius.

76

Nepakankamas pirmojo lygmens valdymo patikrų efektyvumas Komisiją verčia rimtai susirūpinti (žr. 2014 m. Regioninės politikos GD metinę veiklos ataskaitą, 50 puslapis).

6 BG, CZ, EL, IT, MT, LV, PL, HU, HR, SI, SK ir RO

2014 ir 2015 m. su valstybėmis narėmis buvo aptartas dokumentas „Rekomendacijos dėl valdymo patikrų“; jis bus paskelbtas 2015 m. liepos mėn. Jame yra skirsnis, skirtas viešųjų pirkimų patikroms. Tai nėra viešųjų pirkimų veiksmų plano dalis, nes jis apima visų tipų valdymo patikras.

80

Pagal 2007–2013 m. programavimo laikotarpio teisinės nuostatas reglamentu leidžiama neteisėtas išlaidas pakeisti tinkamomis finansuoti išlaidomis, jei šioms naujoms išlaidoms buvo taikytos vadovaujančiųjų ir audito institucijų patikros. Vis dėlto laikotarpio pabaigoje dėl tokių finansinių pataisų valstybė narė gali patirti nuostolių, kai išlaidų pakeisti nebeįmanoma, nes nėra tolesnio mokėjimo prašymo.

2014–2020 m. laikotarpiu pagal Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 145 straipsnį, finansinė pataisa reiškia, kad parama bus taip pat sumažinta, kai esama didelių sistemų veiksmingo veikimo trūkumų, kurių audito institucija nenustatė ir apie juos nepranešė prieš juos nustatant Komisijai arba Europos Audito Rūmams.

87

Remdamasi savo komunikatu „Visiškai elektroniniai viešieji pirkimai viešajam administravimui modernizuoti“ (COM(2013) 453) Komisija inicijavo keletą veiksmų, skirtų e. viešųjų pirkimų naudojimui paremti:

- politiniu lygmeniu e. viešųjų pirkimų naudojimo tikslai išdėstyti išsamiaje politinių dokumentų rinkinyje, skirtame bendrajai skaitmeninei rinkai sukurti (COM(2015)192);
- Komisija pradėjo veiklą daugiašaliame suinteresuotųjų šalių forume dėl e. viešųjų pirkimų (EXEP), kurio tikslas – dalintis geriausia patirtimi valdymo, reguliavimo ir sąveikumo srityse, ją skleisti ir aiškinti;

- Komisija remia „eSens“ bandomąjį e. konkursų („eTendering“) projektą, kuris sudaro sąlygas tarpvalstybiniam sąveikumui. Ekonominės veiklos vykdytojas galės naudoti vieną programinę įrangą, kad susisiektų su keliais „eTendering“ sprendimais visoje Europoje. Be to, Komisija pradėjo naudoti Europos infrastruktūros tinklų priemonę (EITP) kitiems viešųjų pirkimų skaitmeninimo aspektams, įskaitant e. sąskaitų išrašymą ir supaprastinimą.
- ES lėšos paskirstomos per ERPF / SF arba per ESF siekiant padėti valstybėms narėms kurti administracinius gebėjimus ir infrastruktūrą (įskaitant e. viešųjų pirkimų platformos sukūrimą), reikalingus norint visiškai pereiti prie e. viešųjų pirkimų.

89

Žr. Komisijos atsakymus į 26, 27 ir 46 dalių pastabas.

91

ARACHNE sukurta siekiant padėti valstybėms narėms vykdyti valdymo patikras ir kaip įspėjimo apie sukčiavimą priemonė. Ji apima keletą rizikos rodiklių, susijusių su viešaisiais pirkimais, tokių kaip: laiko tarpas nuo konkurso paskelbimo iki sutarties pasirašymo datos; diskvalifikuotų pasiūlymų skaičius / gautų pasiūlymų skaičius; tinkamų konkurso dalyvių skaičius; sutarčių, sudarytų per ribotą konkursą arba tiesiogiai, skaičius / bendros projekto išlaidos; sutarties priedų skaičius, palyginti su vidutiniu pagal sektorių; viešųjų pirkimų procedūros finansinė pataisa, taikyta praeityje naudos gavėjo atžvilgiu.

Antra, ARACHNE nustato naudos gavėjų, rangovų ir subrangovų dalyvavimą įvairiuose projektuose ir programose; taip pat nustato projekto įgyvendinime dalyvaujančių subjektų tarpusavio sąsajas.

94

Reikia pažymėti, kad 2007–2013 m. reglamente nebuvo nustatyta valstybių narių prievolių, pvz., vykdyti kovos su sukčiavimu strategiją. 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu naudotojai iš esmės susitarė naudoti ARACHNE sistemai išbandyti. Taigi daugelis valstybių narių nusprendė siųsti duomenis tik apie veiklos programų dalį, už kurią jos atsakingos. Iki 2015 m. vidurio dar keturios valstybės narės atsiuntė duomenis bent jau apie vieną veiklos programą.

Komisija tikisi, kad 2014–2020 m. laikotarpiu naudotojų skaičius toliau augs. Tuo laikotarpiu ARACHNE gali būti efektyvi sukčiavimo rizikos mažinimo priemonė.

Išvados ir rekomendacijos

97

Žr. Komisijos bendrą atsakymą į 26 ir 27 dalių pastabas.

98

Nuo ankstesnių programavimo laikotarpių Komisija sprendžia viešųjų pirkimų klaidų klausimą. Audito metu nustatyti faktai padėjo parengti pirmąsias gaires dėl finansinių pataisų, paskelbtas 2007 m.

Dabar Komisija šį klausimą sprendžia koordinuočiau ir išsamiau, įgyvendindama viešųjų pirkimų veiksmų planą.

99

Komisija ėmėsi atitinkamų priemonių ir įgyvendino taisomųjų veiksmų planus atskirose valstybėse narėse, kai audito metu buvo nustatyta problemų. Jos analizė buvo įtraukta į 2013 m. atnaujintas finansinių pataisų, taikomų už viešųjų pirkimų taisyklių nesilaikymą, nustatymo gaires.

Dėl patikimos, išsamios visų pažeidimų duomenų bazės sukūrimo, Komisija siūlo žiūrėti atsakymą į 32, 46 ir 48 dalių pastabas, taip pat bendrą Komisijos atsakymą į 26 ir 27 dalių pastabas apie parengtus dokumentus.

1 rekomendacija a)

Komisija sutinka su šia rekomendacija.

Komisija pasidomės galimybe pagerinti jos pažeidimų valdymo sistemos (PVS) funkcines galimybes, kad patenkintų Audito Rūmų funkcinį prašymą. Šiuo metu nagrinėjama PVS, CED / ABAC ir kitų Komisijos duomenų bazių sąveikos galimybė.

Be to, dėl klaidų, nustatytų per jos auditą, Komisijos tarnybos pradeda taikyti bendrą IT audito priemonę, vadinamą MAPAR (angl. *Management of Audit Processes, Activities and Resources*), Europos regioninės plėtros fondui (ERPF), Sanglaudos fondui (SF) ir Europos socialiniam fondui (ESF).

Galiausiai Komisija numato tolesnius veiksmus viešųjų pirkimų duomenų analizei gerinti, visų pirma skatindama tokių duomenų rinkimą ir kurdama duomenų analizės priemonę, skirtą anksti nustatyti faktines ir galimas viešųjų pirkimų klaidas ir geriau suprasti jų priežastis (už sanglaudos srities ribų).

1 rekomendacija b)

Komisija sutinka su šia rekomendacija ir pažymi, kad ji yra skirta valstybėms narėms.

PVS jau teikia valstybėms narėms duomenų bazę, kuri gali būti naudojama ne tik pranešimų apie pažeidimus prievolei vykdyti, kaip nustatyta įvairiuose sektoriams skirtuose reglamentuose, bet ir analizei atlikti nacionaliniais tikslais.

100

Komisija ėmėsi veiksmų viešųjų pirkimų klausimams spręsti dar iki 2010 m. Įvairiose valstybėse narėse veiksmų planai, skirti tolesniam nustatytų viešųjų pirkimų faktų nagrinėjimui, pradėti įgyvendinti dar 2006 m. Be atliktos ir 2011 m. gegužės mėn. Viešųjų sutarčių patariamajam komitetui pateiktos viešųjų pirkimų klaidų horizontalios analizės, 2011 m. spalio mėn. Komisija taip pat paskelbė tarnybų darbinį dokumentą „Klaidų, padarytų įgyvendinant sanglaudos politiką 2006–2009 m., analizė. Veiksmai, kurių ėmėsi Komisija, ir tolesni veiksmai“.

Komisijos atlikta viešųjų pirkimų klaidų analizė taip pat pateikta 2013 m. gruodžio 19 d. Komisijos sprendime (C(2013) 9527 *final*), kuriuo nustatomos finansinių pataisų, atliekamų dėl viešųjų pirkimų taisyklių nesilaikymo, nustatymo gairės. Šiomis gairėmis atnaujintos nuo 2007 m. lapkričio mėn. galiojusios gairės.

2014–2020 m. programavimo laikotarpiu Komisija imasi aktyviai remti valstybes nares, kad jos iki 2016 m. pabaigos įgyvendintų savo nacionalinius veiksmų planus dėl neįvykdytų *ex ante* sąlygų, teikdama rekomendacijas, paramą (pvz., techninę pagalbą) ir vykdydama stebėseną. Laikydamosi šio prevencinio požiūrio Komisija nori sumažinti galimo mokėjimų veiksmų programoms sustabdymo po 2016 m. riziką, tačiau ji panaudos šią sustabdymo priemonę, jei akivaizdžiai nebus įvykdyti veiksmų plano tikslai ir gairės.

2 rekomendacija

Komisija sutinka su šia rekomendacija. Keturių Europos struktūrinių ir investicinių fondų GD generaliniai direktoriai jau rengia reguliarius susitikimus vadinamajame „*Ex ante* sąlygų sustabdymo komitete“, su kuriuo susijęs Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD⁷. Tiek prevencinis (nacionalinių veiksmų planų dėl *ex ante* sąlygos nevykdymo įgyvendinimas), tiek korekcinis (mokėjimų sustabdymas) metodai ir toliau bus taikomi griežtai ir nuosekliai.

101

Visų ESIF generalinių direktoratų, Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD ir EIB atstovai plačiai aptarė, iš dalies pakeitė ir suderino viešųjų pirkimų veiksmų plano veiksmus. Jie buvo bendrai parengti viešųjų pirkimų gerinimo darbo grupėje. Ši darbo grupė buvo įsteigta kaip tarpžinybinės grupės pogrupis fondų pajėgumams sustiprinti valstybėse narėse, sudarytas generalinių direktorių lygmeniu. Ši tarpžinybinė grupė atsiskaito Generaliniam sekretoriatui.

Padaryta pažanga įgyvendinant viešųjų pirkimų veiksmų planą (žr. Komisijos atsakymą į 57 dalies pastabas). Komisija taip pat ketina patvirtinti viešųjų pirkimų veiksmų planą platesniu mastu ir galbūt aukštesniu nei anksčiau lygmeniu.

3 rekomendacija

Komisija sutinka su šia rekomendacija ir ją jau įgyvendina, nuo 2014 m. vasaros gerindama savo departamentų darbo koordinavimą direktorių lygmeniu.

Komisija taip pat ketina patvirtinti viešųjų pirkimų veiksmų planą platesniam naudojimui Komisijos tarnybose. Taip pat numatyta jį patvirtinti aukštesniu lygmeniu, kaip aprašyta Komisijos atsakyme į 2 rekomendaciją.

102

Žr. Komisijos atsakymus į 100 ir 101 dalių pastabas.

⁷ Komitetas koordinuos ir rengs rekomendacijas dėl mokėjimų sustabdymo sprendimų, taip pat rengs sustabdymo sprendimų, kuriais įgyvendinama Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos ERPF, ESF, Sanglaudos fondai, EŽŪFKP ir EJRŽF bendros nuostatos ir ERPF, ESF, SF ir EJRŽF taikytinos bendrosios nuostatos, 19 straipsnio 5 dalis ir 142 straipsnio 1 dalies e punktas ir Reglamento 1306/2013 (BŽŪP horizontaliojo reglamento) 41 straipsnis, projektus, ir teiks konsultacijas susijusiais klausimais keturių ESIF generalinių direktoratų generaliniams direktoriams.

4 rekomendacija

Komisija sutinka su šia rekomendacija, kuri iš dalies jau įgyvendinta, ir remia iniciatyvas, kurios padeda gerinti viešuosius pirkimus.

Numatyta reguliariai palaikyti ryšius atitinkamų Komisijos narių, atsakingų už Europos struktūrinius ir investicinius fondus (ESIF) ir vidaus rinką. Dar nenuspręsta, kokia forma tai bus daroma. Ši grupė galėtų pasikviesti išorės suinteresuotuosius subjektus, jei nuspręstų, kad tai yra naudinga. Komisija taip pat palaiko vadovavimo aukštu lygmeniu idėją ir pažymi, kad Regioninės ir miestų politikos GD ir Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD direktoriai reguliariai susitinka nuo 2014 m. liepos mėn. Patyrę išorės suinteresuotieji subjektai jau buvo pakviesti šiuo lygmeniu.

103

Nepakankamas pirmojo lygmens valdymo patikrų efektyvumas verčia Komisiją rimtai susirūpinti. Vykdydama savo kaip priežiūros institucijos vaidmenį nuo 2010 m. Komisija atlieka tikslinius didelės rizikos programų valdymo patikrų auditus, kurių metu nustatė, kad programos audito institucija gali nepastebėti arba nepastebėti laiku didelės dalies klaidų, atsirandančių dėl tokios rizikos. Po tokių auditų, kai reikia, parengiami veiksmų planai šiems nustatytiems trūkumams šalinti. Šiais auditais padedama tobulinti valdymo ir kontrolės sistemas, susijusias su programomis, kurioms taikoma išlyga, siekiant užtikrinti, kad ateityje Komisijai deklaruojamos išlaidos būtų teisėtos ir tvarkingos.

2014 ir 2015 m. su valstybėmis narėmis buvo aptartas dokumentas „Rekomendacijos dėl valdymo patikrų“; jis bus paskelbtas 2015 m. liepos mėn. Jame yra skirsnis, skirtas viešųjų pirkimų patikroms. Tai nėra viešųjų pirkimų veiksmų plano dalis, nes jis apima visų tipų valdymo patikras.

104

Pagal 2007–2013 m. programavimo laikotarpio teisinės nuostatas reglamentu leidžiama neteisėtas išlaidas pakeisti tinkamomis finansuoti išlaidomis, jei šioms naujoms išlaidoms buvo taikytos valdymo ir audito institucijų patikros. Vis dėlto laikotarpio pabaigoje dėl tokių finansinių pataisų valstybė narė gali patirti nuostolių, kai išlaidų pakeisti nebeįmanoma, nes nėra tolesnio mokėjimo prašymo.

2014–2020 m. laikotarpiu pagal Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 145 straipsnį, finansinė pataisa reiškia, kad parama bus taip pat sumažinta, kai esama didelių sistemų veiksmingo veikimo trūkumų, kurių audito institucija nenustatė ir apie juos nepranešė prieš juos nustatant Komisijai arba EAR.

5 rekomendacija

Komisija sutinka su šia rekomendacija ir laiko, kad ji jau ėmėsi rekomenduojamų veiksmų. Žr. taip pat Komisijos atsakymą į 2 rekomendaciją.

Nustačiusi, kad valstybių narių pirmo lygmens patikros yra nepakankamai veiksmingos, Komisija ir toliau taikys finansines pataisas. Kai nustatomi rimti trūkumai, taikomos tokios prevencinės ir taisomosios priemonės kaip veiksmų planai, mokėjimų nutraukimas ir finansinės pataisos, užtikrinančios ankstesnių ir būsimų Komisijai deklaruojamų išlaidų teisėtumą ir tvarkingumą. Mokėjimai neatnaujinami, kol sistemos nepagerinamos, o atlikus taisomuosius veiksmus vykdoma griežta priežiūra siekiant užtikrinti, kad programų valdymo ir kontrolės sistemos vėl nepablogėtų.

Komisija ir toliau, reikalui esant, taikys pažeidimų nagrinėjimo procedūrą dėl nuolat pažeidinėjamų viešųjų pirkimų direktyvų.

105

Komisija remia e. viešųjų pirkimų „eSens“ bandomąjį e. konkursų („eTendering“) projektą, susijusį su tarpvalstybiniu sąveikumu.

2007–2013 m. programavimo laikotarpiu valstybės narės nebuvo įpareigosios įgyvendinti kovos su sukčiavimų strategijų panaudojant tokias duomenų gavybos priemones kaip ARACHNE (žr. Komisijos atsakymą į 94 dalies pastabas). Komisija tikisi, kad 2014–2020 m. laikotarpiu naudotojų skaičius toliau augs. Tuo laikotarpiu ARACHNE gali būti efektyvi sukčiavimo rizikos mažinimo priemonė.

6 rekomendacija a)

Komisija sutinka su šia rekomendacija. Kadangi e. viešaisiais pirkimais ypač didinamas skaidrumas, skatinami tarpvalstybiniai konkursai, didinamos MVĮ dalyvavimo galimybės ir supaprastinamos administracinės procedūros, 2014 m. direktyvose nustatyti keli su e. viešaisiais pirkimais susiję įpareigojimai, o teisingas ir greitas jų perkėlimas į nacionalinę teisę yra Komisijos prioritetas.

Komisija imasi rekomenduojamų veiksmų dėl duomenų gavybos priemonių. Ji aktyviai skatina atsakingas nacionalines institucijas naudoti jos sukurtą prevencinę rizikos vertinimo balais priemonę ARACHNE. Ši priemonė gali ne tik labai pagerinti valdymo patikrą, bet ir būti naudinga įvairių rūšių rizikos, pavyzdžiui, susijusios su viešųjų pirkimų procedūromis, interesų konfliktais, subsidijų koncentracija konkrečių operatorių atžvilgiu, prevencijai ir nustatymui. Ji taip pat gali padėti įspėti apie įtariamą sukčiavimą. Komisija žino apie kitas panašias duomenų gavybos priemones ir pritaria jų naudojimui.

6 rekomendacija b)

Komisija sutinka su šia rekomendacija ir pažymi, kad ji yra skirta valstybėms narėms.

KAIP ĮSIGYTI EUROPOS SĄJUNGOS LEIDINIŲ

Nemokamų leidinių galite įsigyti:

- vieną egzempliorių:
svetainėje *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>);
- daugiau negu vieną egzempliorių / plakatą / žemėlapių:
Europos Sąjungos atstovybėse (http://ec.europa.eu/represent_lt.htm),
ES nepriklausančių šalių delegacijose (http://eeas.europa.eu/delegations/index_lt.htm),
susisiekę su tarnyba *Europe Direct* (http://europa.eu/europedirect/index_lt.htm)
arba paskambinę numeriu 00 800 6 7 8 9 10 11 (nemokamai visoje ES (*)).

(*) Informacija teikiama nemokamai, daugelis skambučių taip pat nemokami (nors kai kurie ryšio paslaugų teikėjai gali imti mokesį, taip pat gali reikėti mokėti, jeigu skambinsite taksofonu arba viešbučio telefonu).

Parduodamų leidinių galite įsigyti:

- svetainėje *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>).

Viešųjų pirkimų taisyklių nesilaikymas – svarbus nuolat daromų klaidų šaltinis ES sanglaudos išlaidose. Dėl didelių klaidų buvo ribojama sąžininga konkurencija arba sąžininga konkurencija nevyko iš viso ir (arba) sutartys skirtos ne geriausias sąlygas pasiūliusiems konkurso dalyviams. Mes nustatėme, kad Komisija ir valstybės narės pradeda spręsti šią problemą, bet dar laukia ilgas kelias ir prireiks didesnių pastangų.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Leidinių biuras