

Informatīvais ziņojums „Par pašvaldību publisko iepirkumu centralizācijas vadlīnijām”

Informatīvais ziņojums sagatavots, izpildot Papildu saprašanās memorandā (Saprašanās memoranda trešais papildinājums) starp Eiropas Savienību un Latvijas Republiku (turpmāk – Saprašanās memorands) doto uzdevumu:

„Līdz 2010. gada septembra beigām publicēt vadlīnijas par pašvaldību iepirkumu centralizēšanu (un iesniegt juridiskus priekšlikumus līdz 2011. gada marta beigām, lai padarītu tos obligātus).”

Informatīvais ziņojums sagatavots arī, lai sasniegtu Latvijas Stratēģiskās attīstības plāna 2010.–2013.gadam 3.1.1.7.punktā „E-iekirkumu sistēmas pilnveidošana” norādīto darbības rezultātu:

„Izstrādātas vadlīnijas par centralizācijas iespējām preču un pakalpojumu iepirkumiem pašvaldību vajadzībām.”

Informatīvā ziņojuma pielikumā pievienotas „**Vadlīnijas pašvaldību centralizēto publisko iepirkumu organizēšanai**” (turpmāk – Vadlīnijas). Vadlīnijas satur ieteikumus centralizēta iepirkuma organizēšanai, tai skaitā ieteikumus iepirkumu plānošanas pilnveidošanai, centralizēto iepirkumu komisiju darbībai, iepirkumu organizēšanai, kā arī norādes par iepirkumu līgumu vai vispārīgo vienošanos noslēgšanu un izpildes kontroli. Vadlīnijas paredzētas gan kā palīglīdzeklis vietējām pašvaldībām, lai veicinātu pašvaldību un pašvaldību iestāžu vienveidīgu iepirkumu centralizāciju, gan arī kā ieteikumi citiem pasūtītājiem centralizēto iepirkumu veikšanai.

Vadlīniju sagatavošanā izmantoti Eiropas Savienības un Latvijas tiesību akti publiskā iepirkuma jomā, publikācijas Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (OECD) un Eiropas Savienības kopīgās iniciatīvas Atbalsts pārvaldības un vadības uzlabošanā Centrālās un Austrumeiropas valstīs (SIGMA) ietvaros, citu Eiropas Savienības dalībvalstu pieredze, kā arī Iepirkumu uzraudzības biroja izstrādātās iepirkumu vadlīnijas, metodiskie ieteikumi un skaidrojumi.

1. Tiesiskais regulējums

Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 31. marta direktīvas 2004/18/EK par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu, piegādes valsts līgumu un pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru (turpmāk – direktīva 2004/18/EK), preambulā uzsvērts:

„Ņemot vērā iepirkuma lielo apjomu, šīs [centralizēto iepirkumu] metodes veicina konkurences palielināšanu un valsts iepirkuma racionalizēšanu. Tādēļ jāparedz Kopienas definīcija centralizēto iepirkumu institūcijām, kas specializējušās līgumslēdzēju iestāžu apkalpošanā. Jādefinē arī nosacījumi, ar kādiem atbilstīgi nediskriminēšanas un vienādu iespēju principam līgumslēdzējas iestādes, kuru vajadzībām būvdarbus, piegādes un/vai pakalpojumus iepērk centralizēto iepirkumu institūcijas, var uzskatīt par ievērojušām šīs direktīvas prasības.”

Publisko iepirkumu likums, ar kuru Latvijas normatīvajos aktos pārņemtas direktīvas 2004/18/EK attiecīgās normas, definē **centralizēto iepirkumu institūciju** kā pasūtītāju, kurš:

- a) iepērk preces un pakalpojumus citu pasūtītāju vajadzībām vai
- b) veic iepirkuma procedūras publisku būvdarbu, piegādes vai pakalpojumu līgumu vai vispārīgo vienošanos noslēgšanai citu pasūtītāju vajadzībām.

Savukārt Publisko iepirkumu likuma 16.pants nosaka pasūtītāju tiesības iepirkt preces un pakalpojumus no centralizēto iepirkumu institūcijas vai saņemt būvdarbus, piegādes un pakalpojumus ar tās starpniecību. Secināms, ka gan direktīva 2004/18/EK, gan Publisko iepirkumu likums paredz divus centralizēto iepirkumu institūcijas darbības modeļus – centralizēto iepirkumu institūcija darbojas kā starpnieks – vairumtirgotājs, no kura pasūtītāji iepērk preces vai pakalpojumus, vai centralizēto iepirkumu institūcija organizē iepirkumu vairāku pasūtītāju vajadzībām, apkopojot to kopējās vajadzības, bet līgumus par preču piegādi, pakalpojumu sniegšanu vai būvdarbu veikšanu ar iepirkuma procedūrā izraudzīto pretendentu vai pretendentiem slēdz pasūtītāji, kuru interesēs attiecīgais centralizētais iepirkums ir veikts.

Direktīva 2004/18/EK ļauj Eiropas Savienības dalībvalstīm izvēlēties, vai paredzēt pasūtītāju tiesības izmantot centralizēto iepirkumu institūciju starpniecību, kā arī izvēlēties centralizēto iepirkumu institūcijas darbības modeli. Publisko iepirkumu likumā tika iekļauti abi iespējamie centralizēto iepirkumu institūcijas darbības modeļi, ļaujot pasūtītājiem brīvi izvēlēties, kurš no tiem ir atbilstošāks konkrētā pasūtītāja iepirkumu organizēšanas pieredzei un specifikai.

Saskaņā ar Publisko iepirkumu likuma 16.pantu gadījumos, kad pasūtītājs iepērk būvdarbus, preces vai pakalpojumus no centralizēto iepirkumu institūcijas vai ar tās starpniecību, uzskatāms, ka tas ir piemērojis Publisko iepirkumu likuma prasības, ja centralizēto iepirkumu institūcija, veicot attiecīgos iepirkumus vai organizējot attiecīgās iepirkuma procedūras, ir piemērojusi minētā likuma prasības.

Publisko iepirkumu likuma 16.pants paredz arī pārrobežu centralizētā iepirkuma veikšanas iespējas, nosakot, ka pasūtītājs var nepiemērot Publisko iepirkumu likuma prasības, ja iepirkumu tā vajadzībām veic centralizēto iepirkumu institūcija, kas atrodas citā Eiropas Savienības dalībvalstī, un, veicot attiecīgo iepirkumu, tā piemēro tādu normatīvo aktu prasības, kuri atbilst Eiropas Savienības tiesībām publisko iepirkumu jomā.

Tā kā centralizētie iepirkumi bieži tiek izmantoti tādu preču iepirkumam kā pārtikas preces, medikamenti, saimniecības un higiēnas preces, kancelejas preces, kuru apjoms ir mainīgs un atkarīgs no faktiskā patēriņa, kā arī šo iepirkumu sagatavošana prasa ievērojamus laika un administratīvos resursus, šajos iepirkumos lietderīgi slēgt ilgtermiņa vispārīgās vienošanās ar vienu vai vairākiem piegādātājiem. Vispārīgās vienošanās noslēgšanas kārtību un individuālo iepirkumu līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūras atbilstoši direktīvai 2004/18/EK regulē Publisko iepirkumu likuma 65.pants.

Direktīva 2004/18/EK neuzliek pienākumu pasūtītājiem obligāti izmantot centralizēto iepirkumu institūciju starpniecību, tomēr dalībvalsts lēmums noteikt pasūtītāju kategorijas, kurām noteiktas preču vai pakalpojumu grupas obligāti jāiepērk ar centralizēto iepirkumu institūciju starpniecību, nav pretrunā ar minētās direktīvas

prasībām un publiskā iepirkuma principiem, ievērojot tomēr, ka gadījumos, kad centralizēto iepirkumu institūcija darbojas kā starpnieks – vairumtirgotājs, tā saskaņā ar direktīvas 2004/18/EK regulējumu nevar slēgt publiskus būvdarbu līgumus, bet iepērk tikai preces un pakalpojumus.

Latvijā Publisko iepirkumu likums līdz 2010.gada 20.maija grozījumiem neierobežoja pasūtītāju izvēli organizēt centralizētu vai individuālu iepirkumu. Ar 2010.gada 20.maija likumu „Grozījumi Publisko iepirkumu likumā” Publisko iepirkumu likumā tika iekļauta norma, kas paredz, ka tiešās pārvaldes iestādēm Ministru kabineta noteiktajos gadījumos ir obligāti preces un pakalpojumus iegādāties no Ministru kabineta noteiktajām centralizēto iepirkumu institūcijām vai ar to starpniecību, ja attiecīgās preces vai pakalpojumi ietilpst Ministru kabineta noteiktajā preču vai pakalpojumu grupā un to līgumcena 12 mēnešu laikā attiecīgajā preču vai pakalpojumu grupā ir 100 latu vai lielāka. Minētās normas mērķis ir paplašināt Elektronisko iepirkumu sistēmas izmantošanu tiešās pārvaldes iestādēm nepieciešamo standarta preču un pakalpojumu iepirkumos.

2. Centralizēto iepirkumu praktiskā organizēšana, priekšrocības un iespējamie riski

Lai izstrādātu priekšlikumus centralizētu iepirkumu attīstībai pašvaldībās, nepieciešams apzināt centralizēto iepirkumu specifiku, šādas iepirkumu organizācijas priekšrocības un iespējamus riskus. Centralizētu iepirkumu gadījumā divpusēju attiecību: „*pasūtītājs – piegādātājs*” vietā veidojas trīspusējas attiecības: „*pasūtītājs (centralizēto iepirkumu institūcija) – piegādātājs – pasūtītājs (līgumslēdzējs)*”. Centralizētos iepirkumos atbildību par iepirkuma procedūras organizēšanu un lēmuma pieņemšanu par līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu uzņemas centralizēto iepirkumu institūcija.

Kā jau tika minēts iepriekš, Publisko iepirkumu likums paredz divus centralizēto iepirkumu institūcijas darbības modeļus:

- centralizēto iepirkumu institūcija iepērk pasūtītājiem nepieciešamās preces un pakalpojumus un pasūtītāji savukārt attiecīgās preces un pakalpojumus pērk no centralizēto iepirkumu institūcijas, t.i., centralizēto iepirkumu institūcija darbojas kā starpnieks – vairumtirgotājs, kurš nodrošina pasūtītājiem nepieciešamo preču un pakalpojumu iegādi un sadali;
- centralizēto iepirkumu institūcija organizē iepirkuma procedūru viena vai vairāku citu pasūtītāju vajadzībām, bet iepirkuma līgumus vai vispārīgās vienošanās ar iepirkuma procedūrā noteikto uzvarētāju vai uzvarētājiem slēdz attiecīgie pasūtītāji.

Pēc centralizētajam iepirkumam izvirzītajiem mērķiem izdalāmi divi galvenie centralizācijas veidi:

- **iepirkumu centralizācija “klasiskā izpratnē”** – vairāku pasūtītāju vienveidīgu preču vai pakalpojumu vajadzību apjomu konsolidēšana, lai veiktu kopīgu iepirkumu un iegūtu izdevīgākus piedāvājumus un samazinātu iepirkumos iesaistītos administratīvos resursus. Parasti šādi netiek organizēti, piemēram,

būvdarbu un intelektuālo pakalpojumu iepirkumi. Centralizēto iepirkumu institūcija var darboties kā starpnieks – vairumtirgotājs, kurš iepērk preces un pakalpojumus un nodrošina to sadali pasūtītājiem, kuri piedalās attiecīgajā centralizētajā iepirkumā, vai tikai kā kompetents iepirkuma procedūras veicējs, kura veiktās procedūras rezultātā tiek izraudzīts piegādātājs vai piegādātāji, ar kuriem vispārīgās vienošanās vai iepirkuma līgumus slēdz pasūtītāji, kuru vajadzībām veikts šis iepirkums;

- **“izcilības centri”** – iepirkuma veikšana tiek deleģēta pasūtītājam ar augstāku kompetenci attiecīgajā jomā, lai nodrošinātu profesionālu iepirkuma veikšanu. Šajā gadījumā centralizācijas mērķis var nebūt vienveidīgu iepirkuma priekšmetu apjoma konsolidēšana, bet gan komplicēta iepirkuma nodošana kompetentākam iepirkuma veicējam, tādēļ šis centralizācijas modelis aptver arī būvdarbu un intelektuālu pakalpojumu iepirkumus. Centralizēto iepirkumu institūcija šādos iepirkumos parasti darbojas kā kompetents iepirkuma procedūras veicējs, bet iepirkuma līgumus ar iepirkuma procedūrā noteikto uzvarētāju vai uzvarētājiem slēdz pasūtītāji, kuru interesēs iepirkums ir veikts.

Iespējami divi centralizēto iepirkumu praktiskās organizēšanas risinājumi:

- centralizēto iepirkumu organizēšanai var veidot speciālas centralizēto iepirkumu institūcijas (piemēram, 2006.gadā izveidotā Elektronisko iepirkumu valsts aģentūra) vai centralizēto iepirkumu veikšanu uzticēt kādai esošai institūcijai (piemēram, medikamentu centralizēta iepirkuma veikšana tiek uzdots Veselības ekonomikas centram);
- pasūtītāju grupa var vienoties par kopīga iepirkuma veikšanu, neveidojot speciālu centralizēto iepirkumu institūciju. Šajā gadījumā kāds no grupas dalībniekiem uzņemas atbildību par iepirkuma organizēšanu un pilda centralizēto iepirkumu institūcijas funkcijas.

Apkopojot gan Latvijas, gan citu Eiropas Savienības dalībvalstu pieredzi, secināms, ka izplatītākie centralizēto iepirkumu objekti ir:

- biroja tehnika un biroja preces,
- datortehnika, programmēšana un saistītie pakalpojumi;
- sakaru tehnika un sakaru pakalpojumi,
- autotransporta līdzekļi un transporta pakalpojumi,
- medicīnas preces,
- pārtikas preces un ēdināšanas pakalpojumi,
- tīrīšanas līdzekļi un higiēnas preces,
- mēbeles (piem., mēbeles skolām vai medicīnas iestādēm),
- degviela un kurināmais,
- finanšu starpniecības un apdrošināšanas pakalpojumi,
- telpu uzkopšana,
- iespaiddarbi un reklāmas pakalpojumi,
- interneta pieslēguma pakalpojumi u.c.

Centralizētos iepirkumos parasti neiekļauj:

- unikālas preces vai pakalpojumus, kuriem tirgū ir tikai viens piegādātājs,
- preces, kuras tiek speciāli izgatavotas tikai kāda konkrēta pasūtītāja vajadzībām, un pakalpojumus, kuri specifiski nepieciešami tikai kādam konkrētam pasūtītājam,
- būvdarbus un intelektuālus pakalpojumus (izņemot gadījumus, kad iepirkuma veikšanu nodod “izcilības centram”).

Eiropas Savienības institūciju publikācijās parasti tiek uzsvērtas šādas centralizēto iepirkumu radītās **priekšrocības**:

- iespēja iegūt izdevīgākus cenu piedāvājumus (apjoma atlaides), jo preces/pakalpojumi tiek iepirkti lielākā daudzumā;
- tā kā tiek iepirkts lielāks preču /pakalpojumu apjoms, ir iespējams vienoties par labākiem piegādes nosacījumiem, izdevīgāku servisu, izpildes termiņiem u.tml.;
- samazinās katra atsevišķa pasūtītāja administratīvo resursu izlietojums iepirkumu organizācijai;
- iespēja noteikt vienotus kvalitātes standartus visam iepērkamajam preču/pakalpojumu apjomam, piemēram, vides un energoefektivitātes prasības, tādējādi iegūstot kvalitatīvākas preces un samazinot ekspluatācijas izmaksas;
- iepirkumu veikšanas process kļūst kvalitatīvāks, jo centralizācijā iesaistītie pasūtītāji var izmantot citu institūciju pieredzi, speciālistu zināšanas un labo praksi, veidojas iepirkumu ekspertu grupas, kas pastāvīgi strādā ar iepirkumu plānošanu un organizēšanu, iespējams nodrošināt iepirkumu speciālistiem kvalitatīvākas un efektīvākas apmācība;
- vienkāršāka iepirkumu procedūru uzraudzība un mazāks apstrīdēto procedūru skaits;
- tiek veicināts t.s. „iepirkuma spēks”, t.i., ietekme uz tirgus piedāvājumu, jo ražotāji ņem vērā lielu pasūtītāju grupu izvirzītās prasības (piemēram, prasība ražot ekoloģiskus transportlīdzekļus, energoefektīvas elektropreces, videi un veselībai nekaitīgas sadzīves ķīmijas preces).

Vienlaikus jāņem vērā ar centralizēto iepirkumu organizēšanu saistītie **riski**, veicot attiecīgus pasākumus šo risku mazināšanai:

- centralizēto iepirkumu sagatavošana un organizēšana prasa ievērojamus laika un darba resursus – nepieciešama savlaicīga iepirkumu plānošana;
- nav iespējams ņemt vērā visas pasūtītāja specifiskās vēlmes – nepieciešama saprātīga centralizēti iepērkamo preču un pakalpojumu klāsta izvēle, kurām nosaka vienotas kvalitātes, garantiju, servisa un citas prasības;
- centralizētu iepirkumu gadījumā var tikt ierobežotas mazo un vidējo uzņēmumu iespējas iesniegt piedāvājumus – nepieciešams, kur vien iespējams, paredzēt iepirkuma priekšmeta dalīšanu daļās vienas iepirkuma procedūras ietvaros, lai dotu iespēju mazajiem un vidējiem uzņēmumiem piedalīties iepirkumos, kā arī iegūtu saimnieciski visizdevīgāko piedāvājumu katrā iepirkuma daļā;

- komunikācijas problēmas, jo nav tiešās saiknes: *pircejs-pārdevējs* un pasūtītājam jāspēj precīzi definēt savas iestādes specifiskās vajadzības, turklāt ievērojot konkrētus termiņus, par kuriem vienojušies visi centralizētā iepirkuma dalībnieki – katram pasūtītājam jāplāno savas darbības kopīgā iepirkuma ietvaros, lai neaizkavētu tā norisi, veiksmīgai sadarbībai nepieciešams precīzi atrunāt centralizētā iepirkuma institūcijas un pārējo pasūtītāju atbildību, sadarbību, informācijas apmaiņas un saskaņošanas kārtību, noteikt kompetentas kontaktpersonas;
- iespējama liela apjoma iepirkumu līgumu slēgšanas aizkavēšanās iepirkumu rezultātu apstrīdēšanas dēļ, kas var negatīvi ietekmēt vairāku pasūtītāju darbību – iepirkumu plānošanā jāņem vērā iepirkumu apstrīdēšanas risks un iesniegumu izskatīšanai nepieciešamie termiņi;
- trūkst ekspertu, kas varētu kompetenti palīdzēt tehnisko specifikāciju izstrādāšanā – jāattīsta sadarbība ar nozaru asociācijām nepieciešamo ekspertu piesaistē;
- varētu palielināties korupcijas un interešu konfliktu risks, jo, palielinoties iepirkumu apjomam, pieaug arī piegādātāju interese par līguma slēgšanas tiesību iegūšanu – jāveic preventīvi pasākumi šo risku novēršanai.

3. Citu Eiropas Savienības dalībvalstu prakse centralizēto iepirkumu organizēšanā

No informācijas par citu Eiropas Savienības dalībvalstu praksi centralizēto iepirkumu organizēšanā, tai skaitā, no informācijas, ko dalībvalstis sniegušas viedokļu apmaiņā Publiskā iepirkuma tīklā (*Public Procurement Network (PPN)*), secināms, ka dalībvalstu prakse centralizēto iepirkumu institūciju veikto iepirkumu izmantošanā ir atšķirīga.

Tādās Eiropas Savienības dalībvalstīs kā Vācija un Austrija atsevišķu preču vai pakalpojumu grupu centralizēti iepirkumi ir noteikti kā obligāti federālā līmenī. Zviedrijā un Dānijā tikai centrālajām valsts pārvaldes iestādēm ir pienākums izmantot vispārīgās vienošanās, kuras noslēgusi centralizēto iepirkumu institūcija. Šāds pienākums attiecībā uz centrālajām valsts pārvaldes institūcijām noteikts arī Ungārijā, savukārt pašvaldībām dotas tiesības veidot savas centralizēto iepirkumu sistēmas. Lielbritānijā valdības centralizēto iepirkumu institūcijas noslēgto vispārīgo vienošanos izmantošana nav obligāta, tomēr pasūtītājiem tiek ieteikts, kur vien iespējams, izmantot vai nu minētās institūcijas noslēgtās vispārīgās vienošanās, vai vienošanās, kas noslēgtas vairāku pasūtītāju kopīgu iepirkumu rezultātā.

Īrijā centrālo valsts pārvaldes iestāžu vajadzību nodrošināšanai bija izveidota centralizēto iepirkumu institūcija, kas slēdza līgumus, piemēram, par biroja preču, elektroenerģijas, formas apģērbi, iespieddarbu, reklāmas pakalpojumu nodrošināšanu. Lai arī centralizēto iepirkumu institūcijas veikto iepirkumu izmantošanas pienākums nebija noteikts ar likumu, tomēr iestādēm šo pienākumu noteica ar finanšu ministra izdotu administratīvo apkārtrakstu. Turpmākā centralizēto iepirkumu attīstība Īrijā saistīta ar jaunizveidoto Nacionālo publiskā iepirkuma organizāciju, kuras mērķis ir veikt kopīgus iepirkumus visam publiskajam sektoram.

Itālijā finanšu un ekonomikas ministrs katru gadu nosaka preču un pakalpojumu sarakstu, kuru iepirkšana ar centralizēto iepirkumu institūcijas starpniecību ir obligāta kā centrālajām, tā reģionālajām pārvaldes institūcijām, izņemot skolas un universitātes. Institūcijām, kam šo vienošanos izmantošana nav obligāta, savos iepirkumos jānodrošina kvalitātes un cenas līmenis, kas līdzvērtīgs centralizēto iepirkumu rezultātā iegūtajam.

Igaunijā, Slovēnijā un Francijā tiesību akti neuzliek valsts un pašvaldību iestādēm pienākumu obligāti izmantot centralizēto iepirkumu institūciju starpniecību. Tomēr Francijā ar 2009.gada likumu (*decree*) izveidots Valsts iepirkumu departaments, kurš veic šādu preču un pakalpojumu grupu iepirkumus centrālo valsts pārvaldes iestāžu vajadzībām: mēbeles un biroja aprīkojums, datortehnika, programmatūra un saistītie pakalpojumi, sakaru tehnika un elektronisko sakaru pakalpojumi, transporta pakalpojumi, tehnikas uzturēšana, transporta līdzekļi, degviela un smēreļļas, drukas iekārtas un iespaiddarbi, pasta pakalpojumi, kravu pārvadājumi, finanšu starpniecības, apdrošināšanas un banku pakalpojumi. Centrālās valsts pārvaldes iestādes nav tiesīgas patstāvīgi veikt iepirkumus par preču un pakalpojumu grupām, par kurām iepirkumu līgumus vai vispārīgās vienošanās noslēdzis Valsts iepirkumu departaments. Valsts iepirkumu departaments nodrošina saimnieciski visizdevīgāko piedāvājumu izvēli, vienlaikus ievērojot Francijas publisko iepirkumu likumā noteikto pienākumu pēc iespējas dalīt iepirkumu priekšmetu daļās (*lotēs*).

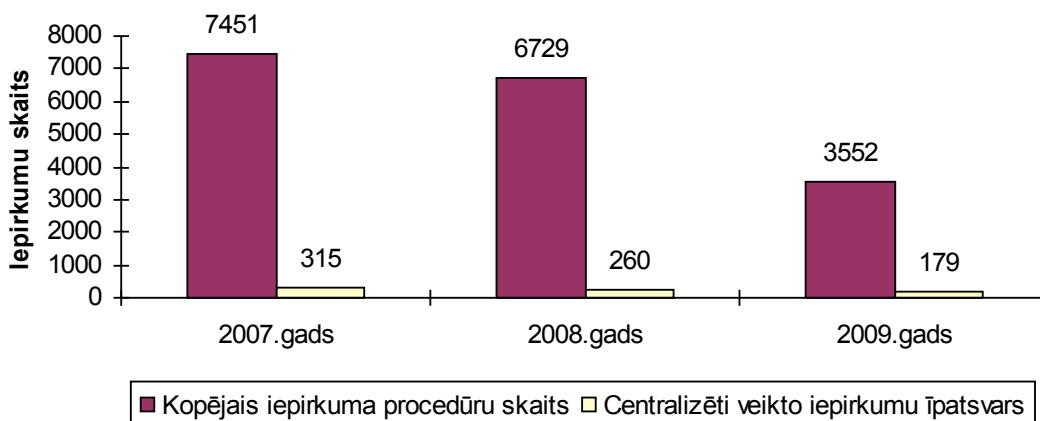
Visas dalībvalstis atzīst, ka dalībvalstu tiesību akti, kuri nosaka obligātu centralizēto iepirkumu institūciju starpniecības izmantošanu noteiktām pasūtītāju kategorijām, iepērkot noteiktas preču un pakalpojumu grupas, nav pretrunā ar direktīvu 2004/18/EK. Tomēr tiek uzsvērta nepieciešamība sabalansēt centralizēto iepirkumu iespējamus ieguvumus un riskus – liela iepirkumu apjoma radīto ietekmi uz tirgu („iepirkuma spēks”) un izdevīgas cenas no vienas puses un mazo un vidējo uzņēmumu konkurences iespēju ierobežojumu no otras puses.

4. Situācija Latvijā

Latvijai raksturīga pamatā decentralizēta publisko iepirkumu sistēma, par ko liecina 1.attēlā redzamais decentralizēti un centralizēti veikto iepirkuma procedūru skaita salīdzinājums. 2007. un 2008.gadā centralizēti veikti tikai 4% no kopējā iepirkumu procedūru skaita, bet 2009.gadā centralizēto iepirkuma procedūru īpatsvars palielinājies līdz 5%. Savukārt, salīdzinot iepirkumu līgumu kopējās summas ar centralizēti noslēgto līgumu summām laika periodā no 2005.gada līdz 2009.gadam. (2.attēls), redzams, ka centralizēto iepirkumu līgumu summu īpatsvars kopējā noslēgto līgumu summā no 2007.gadam līdz 2009.gadam nostabilizējies 19% līmenī.

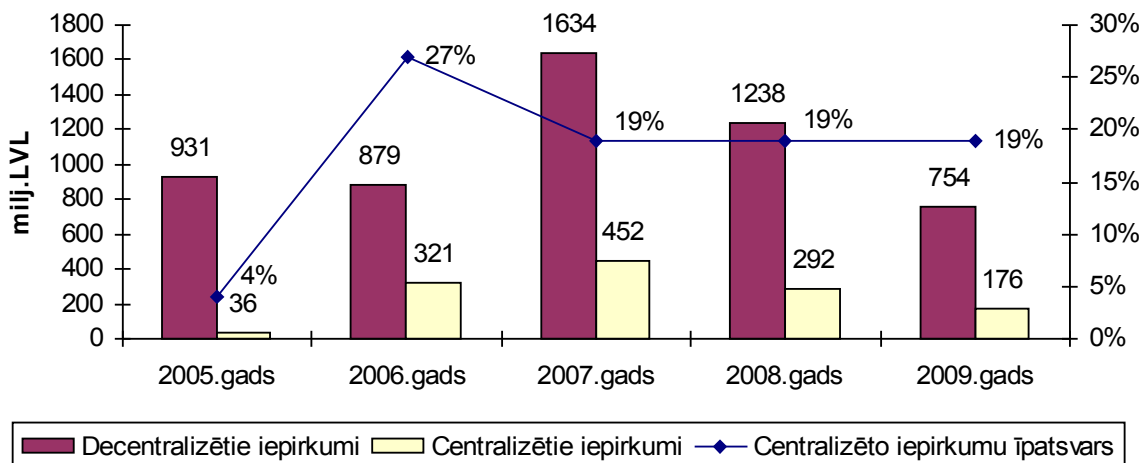
1.attēls

Decentralizēti un centralizēti veikto iepirkuma procedūru skaits 2007. – 2009.gadā



2.attēls

Decentralizēti un centralizēti noslēgto līgumu summas (milj.LVL) un centralizēto iepirkumu īpatsvars (%) 2005.-2009.gadā

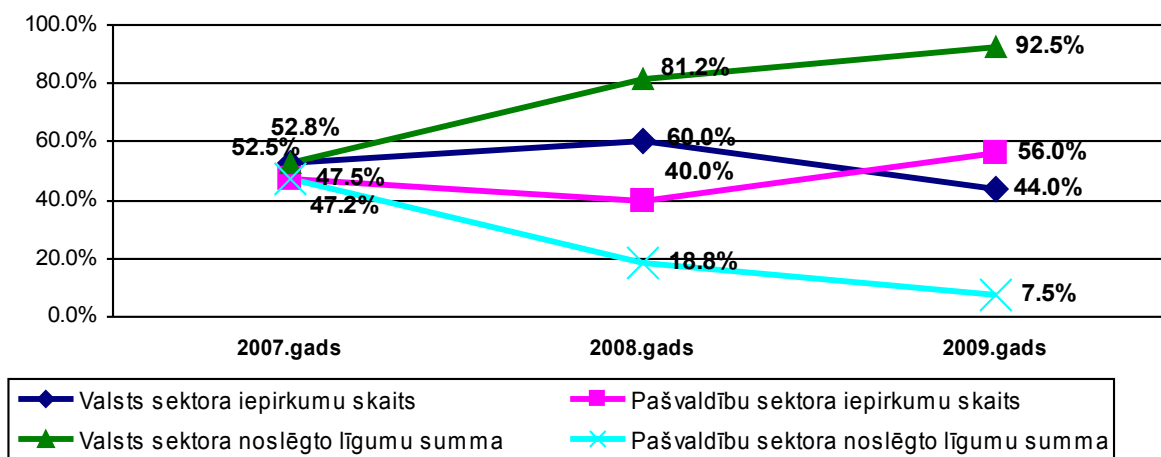


Salīdzinot valsts un pašvaldību sektora veikto centralizēto iepirkumu attiecību kopējā centralizēto iepirkumu apjomā (iepirkumu skaitu un noslēgto līgumu summu) laika posmā no 2007.gada līdz 2009.gadam (3.attēls), secināms, ka valsts un pašvaldību veikto centralizēto iepirkumu skaita attiecība ir mainījusies no attiecības 50/50 2007.gadā līdz attiecībai 40/60, turklāt 2008.gadā 60% no centralizētajiem iepirkumiem bija valsts sektora iepirkumi, bet 2009.gadā valsts sektora centralizēto iepirkumu īpatsvars kopējā centralizēto iepirkumu skaitā sarucis līdz 44%. Turpretī valsts sektorā centralizēti noslēgto iepirkumu līgumu summu īpatsvars kopējā

centralizēti noslēgto iepirkumu līgumu summā pastāvīgi pieaug un 2009.gadā ir sasniedzis 92,5%, pašvaldību sektorā centralizēti noslēgto līgumu summu īpatsvaram sarūkot līdz 7,5 %. Izskaidrojums tam ir centralizēti veikto iepirkumu apjomu atšķirības valsts un pašvaldību sektorā. Kā redzams no 1.tabulas, valsts sektorā vairāk nekā 40% centralizēto iepirkumu pārsniedz Eiropas Savienības direktīvās noteiktās līgumcenu robežas, turpretī pašvaldību sektorā vairāk nekā puse centralizēti veikto iepirkumu ir tā sauktie „mazie iepirkumi” (iepirkumi, kuru paredzamā līgumcena līdz 1.11.2009. bija diapazonā no 1000 latu līdz 10 000 latu, bet no 1.11.2009. piegāžu un pakalpojumu līgumiem ir diapazonā no 3000 latu līdz 20 000 latu, bet būvdarbu līgumiem – no 10 000 latu līdz 120 000 latu), kas liecina par pašvaldību iepirkumu centralizācijas nepietiekamu efektivitāti.

3.attēls

Valsts sektora un pašvaldību sektora centralizēto iepirkumu skaita un centralizēti noslēgto iepirkumu līguma summu īpatsvars (%) kopējā centralizēto iepirkumu skaitā un centralizēti noslēgto līgumu summā 2007. – 2009.gadā



1.tabula

Valsts un pašvaldību sektora veikto centralizēto iepirkumu sadalījums pēc noslēgto līgumu summām 2007. – 2009.gadā

Iepirkumu veids	Iepirkumu skaits Īpatsvars kopējā skaitā (%)		
	2007.gads	2008.gads	2009.gads
Valsts sektors			
kopā	249 100%	216 100%	129 100%
veicot likumā noteiktās iepirkuma procedūras*	226 91%	192 89%	100 78%

<i>t.sk. virs ES direktīvās noteiktajiem līgumcenu sliekšņiem**</i>	124 50%	98 45%	56 43%
„mazie iepirkumi”***	23 9%	24 11%	29 22%
Pašvaldību sektors			
kopā	222 100%	144 100%	164 100%
veicot likumā noteiktās iepirkuma procedūras*	90 41%	68 47%	79 48%
<i>t.sk. virs ES direktīvās noteiktajiem līgumcenu sliekšņiem**</i>	12 5%	8 6%	5 3%
„mazie iepirkumi”***	132 59%	76 53%	85 52%

* Līdz 1.11.2009. - iepirkumi, kuru paredzamā līgumcena bija vienāda ar 10 000 latu vai lielāka un kuriem tika piemērots atklāts vai slēgts konkurss, sarunu procedūra, cenu aptauja vai metu konkurss, bet no 1.11.2009. – iepirkumi, kuru paredzamā līgumcena piegādes un pakalpojumu līgumiem bija vienāda ar 20 000 latu vai lielāka un būvdarbu līgumiem – vienāda ar 120 000 latu vai lielāka un kuriem tika piemērots atklāts vai slēgts konkurss, sarunu procedūra, konkursa dialogs vai metu konkurss.

** Iepirkumi, kuru paredzamā līgumcena piegādes un pakalpojumu līgumiem bija vienāda ar 92 169 latiem vai lielāka un būvdarbu līgumiem bija vienāda ar 3 550 844 latiem vai lielāka un kuriem līdz 1.11.2009.gadam tika piemērots atklāts vai slēgts konkurss, sarunu procedūra, cenu aptauja vai metu konkurss, bet no 1.11.2009. - atklāts vai slēgts konkurss, sarunu procedūra, konkursa dialogs vai metu konkurss.

*** Līdz 1.11.2009. - iepirkumi, kuru paredzamā līgumcena bija mazāka par 10 000 latu, bet lielāka par 1000 latu un kuri tika veikti saskaņā ar Publisko iepirkumu likuma 8.panta deviņo un desmito daļu, bet no 1.11.2009. – iepirkumi, kuru paredzamā līgumcena piegādes un pakalpojumu līgumiem bija vienāda ar 3000 latu vai lielāka, bet mazāka par 20 000 latu un būvdarbu līgumiem vienāda ar 10 000 latu vai lielāka, bet mazāka par 120 000 latu un kuri tika veikti saskaņā ar Publisko iepirkumu likuma 8.pantu.

Valsts sektorā (ņemot vērā arī ministriju padotības iestāžu iepirkumus) visvairāk centralizētos iepirkumus veic Vides ministrija, Veselības ministrija, Aizsardzības ministrija, kā arī Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija (līdz 2009.gada 1.jūnijam – Īpašu uzdevumu ministra elektroniskās pārvaldes lietās sekretariāts), kura organizē centralizētos iepirkumus elektronisko iepirkumu sistēmas darbības nodrošināšanai.

No pašvaldībām aktīvākās centralizēto iepirkumu organizēšanā ir republikas pilsētu domes, jo īpaši Rīgas dome un Ventspils pilsētas dome. Jāatzīmē, ka nereti pašvaldības veic iepirkumus savas administratīvās teritorijas pašvaldību iestādēm, piemēram, izglītības iestādēm, taču neuzskata to par centralizētu iepirkumu tā iemesla dēļ, ka šīm pašvaldību iestādēm nav savas grāmatvedības un visus norēķinus veic vienotā pašvaldības grāmatvedībā.

Tā kā gadījumos, kad centralizēto iepirkumu institūcija darbojas kā starpnieks – vairumtirgotājs, tai ir jānodrošina arī iepirkto preču un pakalpojumu sadale pasūtītājiem, pastāv centralizēto iepirkumu institūcijas budžeta līdzekļu nelietderīga izlietojuma risks, ja pasūtītāji kaut kādu iemesla dēļ neiepirktu no tās visu paredzēto preču un pakalpojumu apjomu, kā arī centralizēto iepirkumu institūcijas darbība var ietekmēt konkurenci un cenu līmeni attiecīgajos preču un pakalpojumu tirgos, Latvijā, tāpat kā citās Eiropas Savienības dalībvalstīs, centralizēto iepirkumu institūcijas

nedarbojas kā vairumtirgotāji, t.i., neiepērk preces un pakalpojumus tālākai realizācijai pasūtītājiem, bet gan veic iepirkuma procedūras citu pasūtītāju vajadzībām.

Latvijā nav izplatīta arī speciālu institūciju veidošana centralizēto iepirkumu organizēšanai, vienīgais šāds piemērs ir 2006.gadā izveidotā Elektronisko iepirkumu valsts aģentūra, kuras uzturēto elektronisko iepirkumu sistēmu (turpmāk – EIS) šobrīd apkalpo un attīsta Valsts reģionālās attīstības aģentūra un kurā valsts iestādes, pašvaldības un pašvaldību iestādes var iegādāties datortehniku un biroja tehniku, papīru un citas biroja preces, saimniecības preces, ārstniecības līdzekļus un medicīnas preces. 2.tabulā redzam EIS apgrozījumu 2008. un 2009.gadā četrās preču grupās un elektronisko iepirkumu īpatsvaru kopējā noslēgto iepirkumu līgumu summā attiecīgajās preču grupās. Kā redzams no tabulas, vislielākais apgrozījums ir ārstniecības līdzekļu un medicīnas preču katalogiem, bet vislielākais ar EIS starpniecību noslēgto līgumu summu īpatsvars kopējā attiecīgo preču iepirkumu līgumu summā ir preču grupā „Biroja un skaitļošanas tehnika, aprīkojums un piederumi, izņemot mēbeles un programmatūru”.

Saskaņā ar Valsts reģionālās attīstības aģentūras provizoriskiem datiem par oriģinālo lietotāju skaitu EIS 2010.gada pirmajos trīs ceturkšņos apmēram viena trešā daļa no EIS lietotājiem bija pašvaldības un pašvaldību institūcijas, puse no tām - pašvaldību slimnīcas, kuras galvenokārt izmantoja ārstniecības līdzekļu un medicīnas preču katalogus. Šāda proporcija neatbilst valsts un pašvaldību pasūtītāju faktiskajai attiecībai kopējā pasūtītāju skaitā – saskaņā ar Iepirkumu uzraudzības biroja informāciju, piemēram, 2009.gadā pašvaldību sektorā pasūtītāju, kuri sniedz pārskatus par veiktajiem publiskajiem iepirkumiem, bija apmēram četras reizes vairāk nekā valsts sektorā.

Lai praktiski organizētu iepirkumus, visbiežāk pienākums veikt centralizētu iepirkumu tiek uzticēts esošām organizācijām, vai arī kāds no pasūtītājiem, piemēram, ministrija, novada vai pilsētas dome, uzņemas veikt centralizētu iepirkumu savu padotības iestāžu vajadzībām. Iepirkumi tiek veikti gan pēc „klasiskā” scenārija - ar mērķi iegūt izdevīgāku cenu, apvienojot vienveidīgu preču un pakalpojumu iepirkumus, piemēram, novadu pašvaldības veic ēdināšanas pakalpojumu, pārtikas produktu vai biroja preču iepirkumus novadu pašvaldību iestāžu vajadzībām, gan, nododot iepirkumu organizēšanu kompetentākam iepirkumu veicējam („izcilības centram”), piemēram, novadu pašvaldības veic ēku siltināšanas būvdarbu iepirkumus pašvaldību iestāžu vajadzībām vai Vides ministrija veic Kohēzijas fonda finansēto ūdenssaimniecības attīstības projektu būvdarbu iepirkumus pašvaldību vajadzībām.

Elektronisko iepirkumu īpatsvars kopējā iepirkumu apjomā atsevišķās preču grupās

CPV kods*	CPV koda atšifrējums	Atbilstošie EIS katalogi	Iepirkumu kopējā summa (milj. LVL)		EIS apgrozījums (milj. LVL)		Īpatsvars	
			2008.gads	2009.gads	2008.gads	2009.gads	2008.gads	2009.gads
24	Ķīmiskie produkti	Saimniecības preces	27,91	2,26	0,22	0,26	1%	12%
30	Biroja un skaitļošanas tehnika, aprīkojums un piederumi, izņemot mēbeles un programmatūru	Dator tehnika Drukas iekārtu piederumi Kopētāji Biroja tehnika Prezentācijas tehnika Papīrs Kancelejas preces	32,30	15,18	3,61	2,39	11%	16%
33	Medicīniskās ierīces, ārstniecības vielas un personiskās higiēnas preces.	Pretmikrobu ārstniecības līdzekļi Medicīnas preces	77,71	54,31	2,32	1,74	3%	3%
39	Mēbeles (arī biroja mēbeles), mēbelējums, mājsaimniecības ierīces (izņemot apgaismojumu) un tīrīšanas produkti.	Biroja mēbeles	1,41	6,94	0,04	0,03	3%	0%

* CPV kods - Eiropas Savienības iepirkumu nomenklatūras (*Common Procurement Vocabulary*) kods divu zīmju līmenī

Ņemot vērā Latvijas publisko iepirkumu, tai skaitā centralizēto iepirkumu, statistiku un raksturojumu, secināms, ka centralizēto iepirkumu īpatsvars kopējā valsts un pašvaldību veikto iepirkumu skaitā joprojām ir nenozīmīgs – 4-5% no kopējā iepirkumu skaita. Turklāt centralizēti noslēgto līgumu summā ar katru gadu samazinās pašvaldību veikto iepirkumu daļa, jo pašvaldību centralizētajos iepirkumos nesamērīgi liels ir tā saukto „mazo iepirkumu” īpatsvars. Šāda centralizēto iepirkumu struktūra nozīmē, ka pašvaldību iepirkumos:

- joprojām saglabājas vienveidīgu iepirkumu sadrumstalotība, kas izpaužas arī kā vienveidīgu maza apjoma centralizētu iepirkumu veikšana;
- lielais iepirkumu skaits ierobežo nepieciešamo administratīvo resursu samazināšanas un iepirkumu procedūru kvalitātes paaugstināšanas iespējas, jo jānodrošina liels skaits kompetentu iepirkumu veicēju;
- iepirkumos joprojām tiek noteiktas atšķirīgas un neprognozējamās prasības iepirkuma priekšmetam un piegādātāju kvalifikācijai, kas izraisa uzņēmēju neapmierinātību, stimulē pašvaldību iepirkumu apstrīdēšanu un mazina uzticību pašvaldību kompetencei un objektivitātei iepirkumos;
- iepirkumos tiek iegūts atšķirīgs cenu līmenis līdzīgām precēm un pakalpojumiem, kas ietekmē pašvaldību budžeta līdzekļu izlietojuma efektivitāti.

5. Priekšlikumi centralizācijas procesa attīstībai pašvaldībās

Izvērtējot Saprāšanās memorandā publiskā iepirkuma stiprināšanai noteiktos uzdevumus to kopsakarā, secināms, ka galvenais šo uzdevumu mērķis ir attīstīt iepirkumu centralizācijas procesu pašvaldībās, t.i., mazināt publisko iepirkumu decentralizāciju. Iepirkumu uzraudzības birojs atbilstoši Saprāšanās memorandā dotajam uzdevumam ir izstrādājis „Vadlīnijas pašvaldību centralizēto publisko iepirkumu organizēšanai”, lai sniegtu metodisku palīdzību pašvaldībām centralizētu iepirkumu organizēšanā, vēršot uzmanību uz centralizēto iepirkumu plānošanas un organizēšanas īpatnībām un soli pa solim izsekojot iepirkuma procesa norisei no plānošanas līdz līguma noslēgšanai un vadībai. Vadlīnijām ir ieteikuma raksturs.

Saprāšanās memorandā izvirzīto uzdevumu mērķis ir nodrošināt, ka centralizācijas process īpaši tiek attīstīts pašvaldībās, ka novadu vai pilsētu pašvaldības plāno un organizē pašvaldības iestādēm nepieciešamos vienveidīgos iepirkumus, nosakot, kādu preču, pakalpojumu vai būvdarbu iepirkumi tiks veikti centralizēti, bet kādi iepirkumi nodoti pašvaldību iestāžu ziņā. Kā jau tika minēts iepriekš, īstenojot Saprāšanās memorandā dotos uzdevumus, plānots, ka tādas preces kā datori, biroja tehnika, kopētāju un drukas iekārtu piederumi un biroja papīrs arī pašvaldībām būs obligāti jāiepērk, izmantojot EIS. Tomēr pašvaldībās joprojām saglabāsies gan vienveidīgi preču un pakalpojumu iepirkumi, piemēram, pārtikas produktu un ēdināšanas pakalpojumu iepirkumi, gan iepirkumi, kuru organizēšanai nepieciešama īpaši kompetenta iepirkumu komisija, piemēram, informāciju sistēmu izstrāde, būvdarbi, būvprojektēšanas u.c. iepirkumi, kurus EIS nepiedāvā. Iepirkumu uzraudzības birojam iesniegtās sūdzības liecina, ka minētos iepirkumus nereti veic atsevišķas pagastu pārvaldes, izglītības iestādes un citas pašvaldību institūcijas un šo

iepirkumu problēma ir ne tikai ļoti atšķirīgi noteiktas pretendentu kvalifikācijas un tehnisko specifikāciju prasības, bet arī iepirkumu komisiju nepietiekamā kompetence iepirkumu organizēšanā un piedāvājumu vērtēšanā un pieredzējušu ekspertu trūkums. Iepirkumu veicēju pieredzes un zināšanu trūkuma dēļ iepirkumu procedūras netiek savlaicīgi plānotas, to sagatavošanas process ir neefektīvs, kā rezultātā iepirkumu līgumu noslēgšana tiek aizkavēta. Tādu iepirkumu veikšanai kā būvdarbi, projektēšana, informācijas sistēmu izstrāde ir nepieciešami pieredzējuši iepirkumu un attiecīgo jomu speciālisti, bet tādu speciālistu skaits ir ierobežots. Iepirkumu organizācija, mērķtiecīgi nododot iepirkuma veikšanas tiesības pieredzējušam iepirkumu veicējam, konsolidējot vienveidīgas vajadzības, ir viens no minētās problēmas risinājumiem, jo ļauj samazināt nepieciešamo iepirkumu komisiju skaitu un attiecīgi palielina iespējas izvēlēties spēcīgākus iepirkumu speciālistus un ekspertus.

Vadlīnijās ietvertu ieteikumu ievērošana varētu veicināt pašvaldību iepirkumu centralizācijas procesu, tomēr līdzšinējā pieredze un centralizēto iepirkumu attīstības dinamika liecina par to, ka, saglabājot iepirkumu centralizācijā pilnīgas brīvprātības principu, nav sagaidāma vērā ņemama iepirkumu centralizācijas procesa attīstība pašvaldībās.

Pienākums obligāti izmantot EIS starpniecību plaši izmantojamu standarta preču iepirkumiem ir viens no pasākumiem pašvaldību iepirkumu centralizācijas procesa attīstībai. Papildus tam Finanšu ministrija gatavo un prognozē līdz 2011.gada 1.aprīlim iesniegt izskatīšanai Ministru kabinetā priekšlikumus grozījumiem Publisko iepirkumu likumā (16.pantā), ar kuriem paredzēts noteikt vietējo pašvaldību pienākumu plānot iepirkumu politiku savā pašvaldībā, izvērtējot, kuri iepirkumi tiks veikti centralizēti un kurus iepirkumus ir tiesīgas veikt pašvaldību iestādes, ņemot vērā gan attiecīgo iepirkumu apjomus un sarežģītību, gan iepirkumu speciālistu pieejamību attiecīgajā pašvaldības iestādē.

Pielikumā: Vadlīnijas pašvaldību centralizēto publisko iepirkumu organizēšanai uz 26 lpp.

Finanšu ministrs

A.Vilks