

KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS
EKONOMIKOS IR VERSLO FAKULTETAS

Sigitas Petrikas

**VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ PRINCIPŲ ĮGYVENDINIMAS –
RACIONALIAUS LĖŠŲ NAUDOJIMO PRIEMONĖ**

MAGISTRO DARBAS

Darbo vadovė lekt. dr. Asta Daunorienė

KAUNAS 2015

**KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS
EKONOMIKOS IR VERSLO FAKULTETAS**

**VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ PRINCIPŲ ĮGYVENDINIMAS –
RACIONALIAUS LĖŠŲ NAUDOJIMO PRIEMONĖ**

Įmonių valdymas

MAGISTRO DARBAS

Studentas Sigitas Petrikas, VMGZVL-4

2015 m.

Vadovė lekt. dr. Asta Daunorienė

2015 m.

Recenzentė prof. E. Katiliūtė

2015 m.

KAUNAS 2015



KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS
Ekonomikos ir verslo fakultetas

Sigitas Petrikas

(Studento vardas, pavardė)

Įmonių valdymas 621N22001

(Studijų programos pavadinimas, valstybinis programos kodas)

Baigiamojo magistro darbo „Viešųjų pirkimų principų įgyvendinimas – racionalaus lėšų naudojimo priemonė“

AKADEMINIO SĄŽININGUMO DEKLARACIJA

2015 m. gruodžio 22 d.

Kaunas

Patvirtinu, kad mano **Sigito Petriko** baigiamasis magistro darbas tema „Viešųjų pirkimų principų įgyvendinimas – racionalaus lėšų naudojimo priemonė“ yra parašytas visiškai savarankiškai, o visi pateikti duomenys ar tyrimų rezultatai yra teisingi ir gauti sąžiningai. Šiame darbe nei viena dalis nėra plagijuota nuo jokių spausdintinių ar internetinių šaltinių, visos kitų šaltinių tiesioginės ir netiesioginės citatos nurodytos literatūros nuorodose. Įstatymų nenumatytų piniginių sumų už šį darbą niekam nesu mokėjęs.

Aš suprantu, kad išaiškėjus nesąžiningumo faktui, man bus taikomos nuobaudos, remiantis Kauno technologijos universitete galiojančia tvarka.

Petrikas, S. (2015). Implementation of the Public Procurement Principles – a Measure of the Rational Use of Resources. Master's Final Thesis in Business Administration. Study Programme S000M116. Supervisor lekt. dr. A. Daunorienė. Kaunas: School of Economics and Business, Kaunas University of Technology.

SUMMARY

The topic of the Master's thesis is relevant because public sector's institutions use the taxpayers' money to purchase supplies, services and works for their needs and they have to spend it rationally according to the Public Procurement Law. But contracting authorities face many problems while planning and performing purchases. In that case the controlling establishments and courts investigating complaints admit the conventional meaning of the public procurement principles. Master's thesis analyses the problem of implementation of procurement principles in Lithuania. Thus the main objective of this thesis is to reveal the significance of implementation of public procurement principles for the rational use of resources. Tasks of the research: to perform the analysis of procurement principles and their importance in spending the public budgets; to reveal problems of implementation of procurement principles; to prepare the methodic for the study of the implementation of procurement principles; to research the problems by analyzing data regarding rational use of resources. The paper is written by applying the following methods: analysis of scientific literature, legislative analysis, document analysis, comparative analysis. Applying the method of analysis of scientific literature, legislative and document analysis the problems of national procurement system are determined, the essence of public procurement through legal, management and economic aspects is shown, the principles of equal treatment, non-discrimination, mutual recognition, proportionality and transparency are studied. Using the comparative analysis of data officially provided by municipality administrations to The Public Procurement Office helps to disclose legal regulation gaps, identified decisions and mistakes of specialists responsible for the procurement come as reasons of alleged infringements of law, presumptions about irrational use of resources are made. In the end the thesis led to the conclusion that a proper implementation of public procurement principles increases competition among suppliers, ensures publicity and effectiveness of authorities' activities and societal trust to public governance, therefore helps to use national resources rationally.

Key words: public procurement principles, rational use of resources, equal treatment, non-discrimination, transparency, effectiveness.

Turinys

IVADAS	6
SANTRUMPŲ SĄRAŠAS	8
1. RACIONALIAUS LĖŠŲ NAUDOJIMO PER VIEŠUOSIUS PIRKIMUS PROBLEMA	9
1.1. Racionalaus lėšų naudojimo svarba.....	9
1.2. Lietuvos viešųjų pirkimų sistemos aktualijos.....	11
2. VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ PRINCIPŲ ĮGYVENDINIMO REIKŠMĖ RACIONALIAM LĖŠŲ NAUDOJIMUI	18
2.1. Viešųjų pirkimų samprata.....	19
2.1.1. Teisinis aspektas	21
2.1.2. Vadybinis aspektas	22
2.1.3. Ekonominis aspektas	24
2.2. Viešųjų pirkimų tikslai	26
2.3. Viešųjų pirkimų principų analizė	29
2.3.1. Lygiateisiškumo ir nediskriminavimo principas	31
2.3.2. Abipusio pripažinimo principas	34
2.3.3. Proporciningumo principas.....	35
2.3.4. Skaidrumo principas	37
2.4. Viešųjų pirkimų principų įgyvendinimas	41
3. VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ PRINCIPŲ ĮGYVENDINIMO TYRIMO METODOLOGIJA	45
4. VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ PRINCIPŲ ĮGYVENDINIMO TYRIMO ANALIZĖ IR DISKUSIJA ..	50
IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS	73
LITERATŪRA	76
PRIEDAI	

IVADAS

Temos aktualumas. Šiuolaikinė visuomenė vis labiau yra įtraukiama į valstybės valdymą, ji domisi ne tik politiniu valstybės gyvenimu, bet ir kaip valstybė disponuoja visų mokesčių mokėtojų pinigais, kur ir kaip jie yra išleidžiami. Valstybės finansinės išlaidos yra tarpiai susijusios su viešųjų pirkimų institutu, todėl viešojo sektoriaus organizacijos, naudodamos valstybės lėšas, turi siekti pagrindinio viešųjų pirkimų tikslo – įsigyti reikalingų prekių, paslaugų ar darbų, racionaliai naudojant tam skirtas lėšas, t.y. jos turi pareigą pirkimus vykdyti kuo efektyviau ir skaidriau. Vykdamas pirkimus svarbūs pamatiniai teisės principai ir keliama antriniai viešųjų pirkimų tikslai – sąžiningumas, atskaitomybė, efektyvumas. Vertinant viešųjų pirkimų efektyvumą teisiniu aspektu pirmiausia identifikuojama, ar yra laikomasi viešųjų pirkimų principų: lygiateisškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo. Šių principų įgyvendinimas užtikrina, kad įsigyjant prekes, paslaugas ar darbus, lėšos bus naudojamos racionaliai.

2004 m. gegužės 1 d. Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, viešųjų pirkimų teisė buvo modifikuota, kad atitiktų Europos Sąjungos standartus dėl laisvo prekių judėjimo, įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas. Viešųjų pirkimų institutas tapo Europos Sąjungos teisės objektu. Lietuvos perkančiųjų organizacijų viešųjų pirkimų vykdymas išeina už valstybės ribų ir vyksta tarptautiniu mastu, siekiant užtikrinti viso regiono tiekėjų konkurenciją, kad perkančiosios organizacijos galėtų įsigyti reikalingų prekių, paslaugų ir darbų palankiausiomis sąlygomis. Viešųjų pirkimų tarnybos duomenimis tarptautinių viešųjų pirkimų vertė sudarė daugiau nei pusę bendros vykdytų viešųjų pirkimų vertės ir 2014 m., palyginti su 2013 m., išaugo 6,2 proc.. Augant viešojo sektoriaus išlaidoms, ypatingas dėmesys skirtinas būtent racionaliam lėšų panaudojimui, korupcijos prevencijai, skaidrumui ir gyventojų pasitikėjimo viešuoju administravimu apskritai didinimui.

Esant dar pakankamai naujai Lietuvos viešųjų pirkimų sistemai, nuolat kintančiam sudėtingam reglamentavimui, aukštam korupcijos lygiui, nesugebančios prisitaikyti prie pokyčių perkančiosios organizacijos patiria sunkumų, įgyvendinant viešųjų pirkimų principus, lemiančių neracionalų lėšų panaudojimą. Viešuosius pirkimus atlieka pavieniai asmenys, todėl atkreiptinas dėmesys į jų etiką, kompetenciją, vadybinius, finansinius, ekonominius gebėjimus, kadangi už pirkimus atsakingų specialistų suvokimas, kvalifikacija ir sprendimai lemia, ar yra ginamas viešasis interesas ir užtikrinama visuomenės gerovė, išleidžiant valstybės biudžeto lėšas. Svarbus pačios valstybės vaidmuo, nes tam tikru instituto

reglamentavimu, pirkimų priežiūra ir perkančiųjų organizacijų kontrole, galima siekti konkurencijos didinimo, rinkos reguliavimo, ekonominės plėtros skatinimo.

Viešieji pirkimai lietuvių autorių daugiausia nagrinėjami bendru teisiniu aspektu (Soloveičikas D., 2014; Šimanskis K., 2012; Šerpytis K. 2011; Gineitienė Z. 2007; Ambrazevičienė R., 2004). Iš viešųjų pirkimų principų didesnis dėmesys skiriamas skaidrumo ir korupcijos prevencijos klausimui (Palidauskaitė J., 2010; Junevičius A., Ereminaitė S., 2010). Vadybinis ir ekonominis viešųjų pirkimų aspektas nagrinėjamas rečiau, daugiau dėmesio skiriant pirkimų elektronizavimui (Ereminaitė S., 2013, Palidauskaitė J., 2014), centralizavimui (Šerpytis K., 2011). Atlikdamos specialius tyrimus ir metines apžvalgas viešųjų pirkimų sistemos efektyvumo, racionalaus lėšų naudojimo temomis pasisako valstybinės priežiūros institucijos Viešųjų pirkimų tarnyba, Valstybės kontrolė, taip pat nevyriausybinė organizacija „Transparency International“ ir kt..

Šiuo darbu atliekama viešųjų pirkimų principų analizė, atskleidžiama jų įgyvendinimo problematika, nustatant pamatinių principų laikymosi viešuosiuose pirkimuose svarbą racionaliam lėšų panaudojimui.

Problema – kokia viešųjų pirkimų principų įgyvendinimo reikšmė racionaliam lėšų panaudojimui.

Darbo objektas – viešųjų pirkimų principai.

Darbo tikslas – atskleisti viešųjų pirkimų principų įgyvendinimo reikšmingumą racionaliam lėšų panaudojimui.

Darbo uždaviniai:

- Atlikti viešųjų pirkimų principų ir jų reikšmės racionaliam lėšų naudojimui analizę.
- Atskleisti viešųjų pirkimų principų įgyvendinimo problemas.
- Parengti viešųjų pirkimų principų įgyvendinimo tyrimo metodiką.
- Pagal parengtą tyrimo metodiką analizuojant racionalų lėšų naudojimą atspindinčius duomenis, atlikti viešųjų pirkimų principų įgyvendinimo tyrimą.

Hipotezė – siekiant racionaliai naudoti lėšas būtina įgyvendinti viešųjų pirkimų principus.

Darbo metodai. Rengiant baigiamąjį darbą naudoti tyrimo metodai: mokslinės literatūros analizė, teisės aktų analizė, dokumentų analizė, lyginamoji analizė. Analizuojant Lietuvos Respublikos ir Europos Sąjungos teisės aktus, mokslinę literatūrą, publikacijas, atsakingų institucijų ataskaitas, teisininkų ir praktikų straipsnius ir kitus dokumentus siekiama apibrėžti viešųjų pirkimų sampratą, tikslus, principus, nustatyti viešųjų pirkimų principų įgyvendinimo svarbą racionaliam lėšų panaudojimui. Lyginamoji analizė taikyta nagrinėjant viešai prieinamus principų įgyvendinimą atspindinčius pasirinktų perkančiųjų organizacijų duomenis.

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

ATPK – Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas

CPK – Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas

CVP IS – Centrinė viešųjų pirkimų informacinė sistema

CPO – Centrinė perkančioji organizacija

ES – Europos Sąjunga

LAT – Lietuvos Aukščiausiasis Teismas

LR – Lietuvos Respublika

PO – perkančioji organizacija

STT – Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba

TILS – Viešoji įstaiga “Transparency International” Lietuvos skyrius

VK – Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė

VP arba pirkimai – viešieji pirkimai

TP – teismų praktika

VPĮ arba Įstatymas – Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas

VPT arba Tarnyba – Viešųjų pirkimų tarnyba

1. RACIONALIAUS LĖŠŲ NAUDOJIMO PER VIEŠUOSIUS PIRKIMUS PROBLEMA

Viešojo sektoriaus organizacijų, ministerijų, savivaldybių, viešųjų institucijų, administravimas neatsiejamas nuo viešųjų pirkimų, kuriais įsigyjamos šių įstaigų veiklai ir viešosioms paslaugoms teikti reikalingos prekės, paslaugos ir darbai. Viešieji pirkimai užima didelę dalį bendros rinkos tiek nacionaliniu, tiek tarptautiniu lygiu. 2014 m. Lietuvoje sudaryta viešųjų pirkimų sutarčių už 18 055, 6 mln. litų (2013 m. – už 14 986, 2 mln. litų), tai sudaro 14,42 procento bendrojo šalies vidaus produkto (BVP), kuris 2014 m. siekė 125 236 mln. litų.

Ypatingas dėmesys viešiesiems pirkimams skiriamas pirmiausia todėl, kad taip viešojo sektoriaus subjektai¹ išleidžia šalies, o gaunant paramą ir visos Europos Sąjungos (toliau ES), mokesčių mokėtojų pinigus. Todėl visos organizacijos, gaunančios finansavimą iš valstybės ar ES struktūrinių fondų, turi stengtis kuo racionaliau naudoti lėšas, įsigydamos prekes, paslaugas ar darbus laikytis viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės normų.

1.1. Racionalaus lėšų naudojimo svarba

Pagal pagrindinį viešuosius pirkimus reglamentuojantį Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymą (toliau VPI) viešasis pirkimas yra perkančiosios organizacijos atliekamas ir šiuo įstatymu reglamentuojamas prekių, paslaugų ar darbų pirkimas, kurio tikslas – sudaryti viešojo pirkimo–pardavimo sutartį. Pagal to paties įstatymo 3 str. 2 d. „Pirkimų tikslas – vadovaujantis šio įstatymo reikalavimais

¹ Pagal LR viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymą, viešojo sektoriaus subjektai: 1) valstybė; 2) savivaldybės; 3) biudžetinės įstaigos; 4) valstybės, savivaldybių ir biudžetinių įstaigų kontroliuojamos sveikatos priežiūros viešosios įstaigos; 5) valstybės, savivaldybių ir biudžetinių įstaigų kontroliuojamos aukštosios mokyklos ir mokslinių tyrimų institutai, kurių teisinė forma yra viešoji įstaiga; 6) valstybės, savivaldybių ir biudžetinių įstaigų kontroliuojamos bendrojo ugdymo mokyklos, profesinio mokymo įstaigos, kurių teisinė forma yra viešoji įstaiga; 7) valstybės, savivaldybių ir biudžetinių įstaigų kontroliuojamos socialinės globos ir (arba) socialinių paslaugų įstaigos, kurių teisinė forma yra viešoji įstaiga; 8) šios dalies 4–7 punktuose išvardytų subjektų kontroliuojamos sveikatos priežiūros viešosios įstaigos, aukštosios mokyklos ir mokslinių tyrimų institutai, bendrojo ugdymo mokyklos, profesinio mokymo įstaigos, socialinės globos ir (arba) socialinių paslaugų įstaigos, kurių teisinė forma yra viešoji įstaiga; 9) viešojo sektoriaus subjektų kontroliuojamos programų ir projektų, finansuojamų iš valstybės biudžeto, įskaitant Europos Sąjungos finansinės paramos, tarptautinės finansinės paramos ir kitas lėšas, administravimo funkcijas atliekančios įstaigos, kurioms galimybė šias lėšas gauti numatyta jų veiklos sritį reglamentuojančiuose įstatymuose ir kituose teisės aktuose ir kurių teisinė forma yra viešoji įstaiga; 10) viešoji įstaiga Lietuvos nacionalinis radijas ir televizija; 11) išteklių fondai; 12) mokesčių fondai.

sudaryti pirkimo sutartį, leidžiančią įsigyti perkančiajai organizacijai (atlikti pirkimą įgaliojusiai perkančiajai organizacijai) ar tretiesiems asmenims reikalingų prekių, paslaugų ar darbų, racionaliai naudojant tam skirtas lėšas“.

Aiškindami įstatymą, mokslininkai, teisininkai ir viešųjų pirkimų praktikai išskiria ne tik šiuos įstatyme tiesiogiai įvardytus tikslus, – sudaryti pirkimo–pardavimo sutartį ir racionaliai naudoti lėšas, – bet ir daugiau viešųjų pirkimų tikslų ir iš to sekančių pareigų perkančiosioms organizacijoms. Šiuo atveju labai svarbūs yra viešųjų pirkimų principai, kadangi tiek specialistų nuomone, tiek teismų praktikoje nusizengimas teisei ir neracionalus lėšų naudojimas pirmiausia aiškinamas vieno ar kelių principų pažeidimu.

Mokslininkų atliekami tyrimai, VPI veiksmingumo nagrinėjimas ir tebevykstanti teisinio reglamentavimo kaita, Viešųjų pirkimų tarnybos atliekama ūkio subjektų priežiūra ir teismų praktika suponuoja išvadą, kad viešųjų principų įgyvendinimas yra viena iš pagrindinių priemonių siekiant racionaliai naudoti valstybės lėšas. Perkančiųjų organizacijų elgesys nesilaikant minėtų principų ir netinkami sprendimai viešųjų pirkimų procese yra viena pagrindinių šalies biudžeto naudojimo problemų.

Šio darbo autoriaus nuomone, susiduriama su problema ir vertinant neracionalaus lėšų panaudojimo mastą. Tiek VPI, tiek kiti viešuosius pirkimus reglamentuojantys teisės aktai, tarp jų ES direktyvos, nepateikia racionalaus ar efektyvaus lėšų naudojimo sąvokos ir tikslesnio apibrėžimo. Tiriant perkančiųjų organizacijų veiksmus ir sprendimus, ar tai būtų Viešųjų pirkimų tarnyba (VPT), Valstybės kontrolė (VK) ar teismai, galima daryti tik kiekybinę išraišką neapibrėžtas išvadas, kaip panaudotos lėšos, ir tai pirmiausia siejama su viešųjų pirkimų principų laikymusi ar nesilaikymu. Todėl atitinkamas principų įgyvendinimas laikytinas racionalaus ar neracionalaus lėšų naudojimo kriterijumi.

Tai priimtoje nutartyje yra pažymėjęs Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (LAT). „Tais atvejais, kai racionalus lėšų panaudojimas ieškovo (tiekėjo) siejamas su netinkamo (nekompetentingo) laimėtojo išrinkimu (esą sutartis nebus tinkamai įvykdyta, dėl to lėšos bus išleistos veltui), pirmiausia nagrinėtina, ar dėl pirkimo sąlygų ir perkančiosios organizacijos veiksmų vertinant tiekėjų pasiūlymus nebuvo pažeisti viešųjų pirkimų principai ir laimėtoju išrinktas tokio tiekėjo pasiūlymas, koks ir turėtų būti, teisėtai atliekant viešojo pirkimo procedūras. Tokiu atveju, nenustačius viešųjų pirkimų principų pažeidimo, laikoma, kad viešųjų pirkimų tikslas VPI 3 straipsnio 2 dalies prasme pasiektas“ (LAT, 2013). Taigi racionalus lėšų panaudojimas gali tik būti siejamas su tam tikrais neteisėtais perkančiosios organizacijos veiksmais nusizengiant viešųjų pirkimų principams.

Su racionalaus lėšų panaudojimo tikslu tiesiogiai susijęs vienas svarbiausių viešųjų pirkimų teisinio reguliavimo siekių – nesuvaržyta tiekėjų konkurencija. Kasacinio teismo buvo nurodyta, kad nesuvaržyta tiekėjų konkurencija yra iš VPI išplaukiantis reikalavimas, jo neįtvirtinimas įstatyme *pažodžiui*

nepaneigia šio reikalavimo, keliamo perkančiajai organizacijai, nes tai yra pagrindinis viešųjų pirkimų procedūrų reglamentavimo tikslas. Todėl racionalus lėšų panaudojimas nesuvaržytos konkurencijos sąlygomis galimas taikyti kaip atskiras perkančiosios organizacijos veiksmų nustatymo ir vertinimo kriterijus (LAT, 2013).

Taip pat galima daryti išvadą, kad racionalus lėšų naudojimas viešuosiuose pirkimuose priklauso nuo tų pirkimų efektyvumo. 2009 metais patvirtintoje Lietuvos viešųjų pirkimų sistemos tobulinimo ir plėtros 2009–2013 m. strategijoje teigiama, kad „viešųjų pirkimų efektyvumas užtikrinamas, kai perkančiosios organizacijos mažiausiomis sąnaudomis įsigyja labiausiai jų poreikius atitinkančius produktus“. Jį lemia daugelis veiksnių, tiek susijusių, tiek ne su jau minėtu pamatiniu efektyvumo garantu – viešųjų pirkimų principų įgyvendinimu. Esant dar pakankamai jaunai ir nuolat kintančiai bei prie ES teisės normų derinamai Lietuvos viešųjų pirkimų sistemai, vis dar susiduriama su daugeliu rizikų, trukdančių tinkamai laikytis šių principų ir įgyvendinti viešųjų pirkimų pagrindinį tikslą – racionaliai naudoti lėšas.

Anot Ambrazevičienės (2004), daugumos perkančiųjų organizacijų elgesio motyvus ne visuomet lemia komercinis interesas ir jos nėra pakankamai suinteresuotos efektyviai naudoti lėšas, skirtas jų poreikiams tenkinti, tuo pagrįstas yra viešųjų pirkimų reguliavimo poreikis. Todėl visuomeninių lėšų naudojimo racionalumas, kaip vienas iš pagrindinių viešųjų interesų, turi būti pasiektas tinkamai reguliuojant viešojo sektoriaus subjektų atliekamus pirkimus.

Apibendrinant, valstybės lėšų naudojimas turėtų būti suvokiamas kaip procesas nuo atsakingų valdžios institucijų atliekamo valstybės biudžeto planavimo ir skyrimo perkančiųjų organizacijų veiklai finansuoti ir viešųjų paslaugų visuomenei teikimui užtikrinti iki pirkimo–pardavimo sutarties, sudarytos tarp perkančiosios organizacijos ir jos per viešuosius pirkimus pasirinkto tiekėjo, pasibaigimo. Lėšų panaudojimo racionalumą lemia visų šiame procese dalyvaujančių subjektų socialiai atsakingas darbas bei logika ir kompetencija pagrįsti sprendimai, kitaip tariant, efektyvi tų subjektų veikla, naudojantis jiems suteiktomis teisėmis ir vykdant deleguotas pareigas.

1.2. Lietuvos viešųjų pirkimų sistemos aktualijos

Viešieji pirkimai – sudėtinga, daug elementų apimanti sistema. Ją sudaro viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės aktų visuma, perkančiosios organizacijos, tiekėjai, ginčus nagrinėjančios, kontroliuojančios, teikiančios metodinę pagalbą, mokymus organizuojančios institucijos. Viešųjų pirkimų politiką Lietuvoje formuoja Ūkio ministerija, įgyvendina Viešųjų pirkimų tarnyba. Vienas iš Vyriausybės siekių yra viešųjų pirkimų sistemos skaidrumas ir efektyvumas, tai leistų perkančiosioms organizacijoms

mažiausiomis sąnaudomis įsigyti labiausiai jų poreikius atitinkančių prekių, paslaugų ir darbų, užtikrinant tiekėjų konkurenciją, todėl sistema nuolat tobulinama keičiant ir papildant teisinę bazę, didinant perkančiųjų organizacijų gebėjimus, prižiūrint ir kontroliuojant pirkimų vykdymą.

Lietuvos viešųjų pirkimų sistema yra dar palyginti nauja, kaip tokia savo gyvavimą pradėjusi tik atkūrus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę ir pradėjus formotis laisvajai rinkai, kai kilo būtinybė reglamentuoti valstybinių įstaigų įsigijimus už visuomenės lėšas². Pastarąjį dešimtmetį viešųjų pirkimų sistemos raida taip pat yra glaudžiai susijusi su Lietuvos įstojimu į Europos Sąjungą. Svarbiausias permainas lėmė ES direktyvų perkėlimas į Lietuvos viešųjų pirkimų teisę. Į Lietuvos viešųjų pirkimų teisę buvo perkeltos Europos Parlamento viešųjų pirkimų direktyvos 2004/17/EC ir 2004/18/EC. Tai suvienodino pirkimų procedūrų teisinį reguliavimą su ES šalių teise ir įteisino pagrindinius viešųjų pirkimų principus: lygiateisiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo. Pagrindinis viešuosius pirkimus reglamentuojantis įstatymas buvo ne kartą keistas ir tobulintas, ir toliau tebėra nuolat keičiamas (2016 m. planuojama nauja VPI redakcija).

Nuolatinė teisės aktų kaita ir standartizavimas lemia tai, kad asmenims, vykdančioms viešuosius pirkimus, VPI yra per sudėtingas ir sunkiai suprantamas, nuolatiniai jo pakeitimai (nuo įsigaliojimo 1997 m. sausio 1 d. iki 2012 m. liepos 1 d. buvo keičiamas 37 kartus) neleidžia nusistovėti nuosekliai praktikai. Tai sunkina pirkimų vykdymo procesą, todėl didina pažeidimų riziką ir trukdo pasiekti norimų rezultatų – racionaliai naudoti lėšas, didinant skaidrumą, veiksmingumą, tiekėjų konkurenciją (VK, 2012).

Didžiausias krūvis didinant šalies viešųjų pirkimų sistemos efektyvumą tenka Viešųjų pirkimų tarnybai, kuriai yra priskirtos sistemos priežiūros funkcijos. Tarnyba atsakinga už VPI ir jo įgyvendinamųjų teisės aktų laikymosi priežiūrą bei politikos įgyvendinimą, pagal savo kompetenciją rengia ir priima viešuosius pirkimus reglamentuojančius teisės aktus, kontroliuoja tų teisės aktų laikymąsi, vykdo jų pažeidimų prevenciją, nagrinėja administracinių teisės pažeidimų bylas, teikia

² Pirmieji viešuosius pirkimus reglamentuojantys teisės aktai buvo Vyriausybės nutarimai. 1992 m. gegužės 15 d. priimtas Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 355 „Dėl prekių (paslaugų) įsigijimo tvarkos biudžetinėse įstaigose“, nustatantis, kad iš valstybės, savivaldybių ir socialinio draudimo fondo biudžetų finansuojamos įstaigos, įsigydamos prekių arba paslaugų, su tiekėjais atsiskaitytų rinkos kainomis, pirkimų sutartis sudarytų su mažiausią kainą pasiūliusiais tiekėjais. Vėliau atskiru nutarimu patvirtinti Valstybinio užsakymo konkurso nuostatai, Valstybinio užsakymo sutarties nuostatai ir Valstybinio užsakymo išpareigojimų nevykdymo nuostolių įvertinimo metodika. 1995 m. balandžio 12 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino Valstybinio pirkimo laikinąsias taisykles, reglamentuojančias pirkimų tvarką ir procedūras, – tai pirmasis šiuolaikinis viešuosius pirkimus reglamentuojantis įstatymas Lietuvoje, užtikrinęs konkurenciją, procedūrų skaidrumą ir atvirumą, tiekėjų lygiateisiškumą. Valstybinio pirkimo laikinosios taisyklės Lietuvos Respublikos Seime priimtos 1996 m. rugpjūčio 13 d., įsigaliojo nuo 1997 m. sausio 1 d. (Palidauskaitė, Ereminaitė, 2010).

metodinę pagalbą, renka, kaupia ir analizuoja informaciją apie numatomus ir atliekamus pirkimus ir kt. (VK, 2011).

Vykdydama viešųjų pirkimų kontrolės funkciją VPT atlieka pirkimų vertinimus ir kompleksinius perkančiųjų organizacijų (pirkimų planavimo, pirkimų procedūrų vykdymo ir kitos su pirkimais susijusios veiklos) patikrinimus. Nustačiusi pažeidimus, Tarnyba turi teisę įpareigoti perkančiąją organizaciją nutraukti pirkimo procedūras, pakeisti ar panaikinti neteisėtus sprendimus ar veiksmus. 2008–2010 m. laikotarpiu tokie įpareigojimai sudarė vidutiniškai 23 proc. visų atliktų vertinimų.

Remiantis 2011 m. VPT veiklos ataskaita, vykdydama prevencinę viešųjų pirkimų kontrolę, Viešųjų pirkimų tarnyba 2011 metais užkirto kelią neskaidriems pirkimams už 602 mln. litų, o nustačiusi viešųjų pirkimų procedūrų pažeidimus ir trūkumus, įpareigojo nutraukti 39 pirkimų procedūras. Dėl įvairių pirkimų procedūrų pažeidimų įpareigojimai buvo skirti 56 perkančiosioms organizacijoms. Per 2011 m. VPT įvertintų ir tikrintų viešųjų pirkimų vertė siekė 2 860 mln. litų ir sudarė 22,3 proc. bendros per šį laikotarpį įvykdytų viešųjų pirkimų vertės, arba 12 822 mln. litų (Transparency International, 2013).

Per metus Tarnyba vidutiniškai patikrina apie 3,5 proc. visų vykdomų viešųjų pirkimų ir atlieka apie 0,3 proc. visų perkančiųjų organizacijų kontrolės. VPT nuomone, siekiant tinkamai kontroliuoti viešuosius pirkimus, patikrinimų turėtų būti atliekama daugiau negu 6 proc.. Vienas iš būdų vykdyti viešųjų pirkimų pažeidimų prevenciją yra VPI reikalavimas, kad perkančiosios organizacijos gautų VPT sutikimą nutraukti pirkimo procedūras arba pakeisti pirkimo sutarties sąlygas (VK, 2011).

Viešieji pirkimai praktiškai yra susiję su kiekvienu ūkio subjektu ir sudaro labai didelę dalį valstybės biudžeto išlaidų, todėl šioje srityje yra didelė korupcijos rizika. ES, tarptautinė bendruomenė ir įvairios nevyriausybinės organizacijos, tokios kaip „Transparency International“ (TILS), Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (EBPO), Pasaulio prekybos organizacija, pabrėžia būtinybę didinti viešųjų pirkimų skaidrumą, kontroliuoti ir užkirsti kelią korupcijai. TILS daro prielaidą, kad korupcija viešuosiuose pirkimuose padaro žalos nuo 10 iki 25 proc., o kai kuriais atvejais net iki 50 proc. pirkimo vertės, taip pat neretai lemia prastesnę prekių ir paslaugų kokybę, nereikalingus ar per brangius įsigijimus (VK, 2011).

2008 m. atliktame sociologiniame „Viešųjų pirkimų skaidrumo tyrime“ dalyvavusios įmonės nurodė šias pagrindines viešųjų pirkimų problemas:

- dokumentacijos gausa, reikalavimas pristatyti daug pažymų, ilgas dokumentų ruošimas;
- biurokratija ir su ja susiję nesklandumai;
- laimėtojo žinojimas iš anksto;
- neskaidrumas, nesąžiningumas ir informacijos trūkumas;
- korupcija.

Prieita išvados, kad korupciniai sandoriai labiausiai yra tikėtini rengiant kvalifikacinius reikalavimus ir technines specifikacijas, vertinant pasiūlymus ir skelbiant laimėtoją. Tyrimo duomenys parodė, kad įmonės dažniausiai susiduria su tuo, kad viešųjų pirkimų organizatoriai suformuluoja reikalavimus taip, kad juos atitiktų jų proteguojama įmonė arba tokiai įmonei nutekinama pirkimų informacija. Beveik pusė respondentų nurodė, kad jų įmonė nedalyvavo viešajame konkurse, nes laimėtojas buvo žinomas iš anksto (RAIT, 2008).

Viešuosiuose pirkimuose egzistuoja administracinė (biurokratinė) korupcija, apibrėžiama ne tik kaip kompanijų neoficialūs mokėjimai siekiant paveikti oficialių taisyklių, teisės normų įgyvendinimą. Biurokratinės korupcijos egzistavimas yra siejamas su visuomenine tarnyba, suteikiančia galimybę praturtėti, todėl siekiant įveikti biurokratinę inerciją, pasireiškia korupcija (Palidauskaitė, 2007). Administracinė korupcija atspindi pareigūnų piktnaudžiavimo suteiktais įgaliojimais padėti lygi. Anot Pope (2000), skiriamos dvi administracinės korupcijos rūšys: kada veikiama pagal taisykles ir tarnautojas nelegalią naudą gauna už atlikimą to, ką jis privalo atlikti, arba nusizengiant taisyklėms, t.y. kai įstatymas draudžia tokią veiklą.

Siekiant mažinti esamas ir galimas korupcijos apraiškas, kuriamos ir diegiamos įvairios prevencijos priemonės, valdymo, kontrolės sistemos, taisyklės, rekomendacijos, nuolat keičiamas VPI, tačiau pažymima, kad nėra kuriamų priemonių efektyvumo ir naudingumo analizės, kuri rodytų, ar nesusidarys perteklinis skaidrumo siekimas, ar bus pasiekti norimi rezultatai, ar vykdomos priemonės dar labiau nesupainios ir neapsunkins pirkimų dalyvių (VK, 2011).

Anot TILS (2013), vienas rizikos šaltinių viešuosiuose pirkimuose yra neskelbiamų pirkimų praktika. Pasak jų, tiek nacionalinių, tiek ES teisės aktų bei teismų praktikos analizė leidžia teigti, kad neskelbiamos derybos kaip viešųjų pirkimų būdas turėtų būti renkamasis išimtiniais atvejais dėl padidintos rizikos korupcijai ir neskaidriems susitarimams. Kaip saugiklis veikia tai, kad 2011 m., priėmus VPI pakeitimus, perkančiosios organizacijos, norinčios pasirinkti šį būdą, turi paskelbti išankstinį savanorišką (*ex ante*) skaidrumo pranešimą arba gauti tam VPT leidimą.

TILS pažymi, kad ne tik neskelbiamos derybos kelia padidintą riziką dėl ribojamo dalyvių skaičiaus ir informacijos pateikimo stokos. Skelbimai apie vykdomus pirkimus nėra viešai pasiekiami ir rengiant neskelbiamus supaprastintus pirkimus, kurie atliekami perkančiosios organizacijos taisyklėse nustatytais būdais pagal VPT parengtas rekomendacines taisykles. Abiem atvejais kyla padidinta korupcijos rizika, tai ne visada pateisinama ir pasižymi ekonominiu efektyvumu.

TILS atliktos viešųjų pirkimų analizės rodo, kad neskelbiamų pirkimų būdu (t.y. neskelbiamomis derybomis arba neskelbiamais supaprastintais pirkimais) atliekama nemaža dalis viešųjų pirkimų. 2012 m. atlikta analizė parodė, kad neskelbiami pirkimai sudarė 14 proc. visų 2006–2011 m. savivaldybių

administracijų atliktų viešųjų pirkimų vertės: per tuos šešerius metus neskelbiamų pirkimų būdu savivaldybės išleido 1,6 mlrd. Lt. Nors 2011 m. atliktų ministerijų pirkimų vertėje neskelbiamų pirkimų vertė sudarė 5 proc., o tai yra beveik 25 proc. mažiau negu 2006–2010 m., per 2011 m. neskelbiamų derybų būdu atlikta pirkimų už 543,5 mln. Lt. Dar už 403,8 mln. Lt atlikta supaprastintų pirkimų nepaskelbus apie pirkimą. Būtent neskelbiamomis derybomis atliekamuose pirkimuose ypač dažnai Valstybės kontrolė fiksuoja pažeidimus (TILS, 2013).

Kaip reikšmingą korupcijos prevencijos įrankį, mokslininkai pabrėžia elektroninių pirkimų svarbą. Didinant viešųjų pirkimų efektyvumą, turi būti kuriama aplinka, skatinanti pirkimų dalyvius vykdyti elektroninius ir centralizuotus viešuosius pirkimus. Pagal VPĮ perkančiosios organizacijos turi užtikrinti, kad prekių, paslaugų ir darbų viešieji pirkimai, atliekami Centrinės viešųjų pirkimų informacinės sistemos (CPV IS)³ priemonėmis, kiekvienais kalendoriniais metais sudarytų ne mažiau kaip 50 proc. perkančiosios organizacijos viešųjų pirkimų bendrosios vertės. Įsigaliojus šiam pakeitimui, elektroniniu būdu vykdytų pirkimų apimtys per 2010 m. padidėjo nuo 7,7 proc. iki 63 proc. (VK, 2011).

Nors bendras viešųjų pirkimų procentas, įvykdytas elektroninėmis priemonėmis, intensyviai auga, tiksliai nežinoma, kiek perkančiųjų organizacijų atlieka daugiau (ar mažiau) nei 50 proc. elektroninių viešųjų pirkimų. Pažymėtina, kad vartotojams naudotis ir analizėms atlikti turi būti sudarytas patogus informacijos pateikimo būdas. Taip pat daroma svarbi efektyvumą apibūdinanti prielaida, kad tiekėjų pasiūlymų ir pirkimo sutarčių skelbimas viešai sumažintų piktnaudžiavimo galimybę, konfidencialumo sąvoka būtų aiški ir konkreti, padidėtų viešųjų pirkimų skaidrumas (VK, 2011). Taigi CVP IS turi didelį potencialą skatinti skaidrumą bei atskaitingumą, palengvinti smulkios ir vidutinio verslo įsitraukimą į viešųjų pirkimų sistemą, tačiau kol kas tai nėra visiškai išnaudojama (TILS, 2013).

Pastebėtina, kad CVP IS dar neįgalina visų viešojo pirkimo procedūrų vykdyti internetinėje erdvėje. Praktikoje susiduriama su problema, kai elektroninėmis priemonėmis sudėtinga vertinti pasiūlymus ne pagal mažiausios kainos, bet taikant ekonomiškai naudingiausią vertinimo kriterijų. Elektroniniai viešieji pirkimai ir įprastai vykdomi viešieji pirkimai savo paskirtimi, funkcijomis ir galutiniu adresatu iš esmės nesiskiria vienas nuo kito. Elektronizavimo proceso pažanga skatintina, kadangi informacinės technologijos suteikia naujų galimybių stebėti viešojo pirkimo procesą nuo poreikio pirkti identifikavimo iki sutarties vykdymo kontrolės (Palidaukaitė, 2014).

³ CVP IS yra Viešųjų pirkimų tarnybos tvarkoma informacinė sistema, skirta viešųjų pirkimų skelbimams ir ataskaitoms teikti bei tvarkyti, viešųjų pirkimų procedūroms atlikti bei informacijai apie viešuosius pirkimus skelbti internete. CVP IS pagalba perkančiosios organizacijos gali organizuoti visą pirkimų ciklą, o tiekėjai vieno langelio principu dalyvauti pirkimuose elektroniniu būdu. Sistema buvo sukurta vykdant ES struktūrinių fondų ir Lietuvos Respublikos bendrojo finansavimo lėšomis remiamą „Viešųjų pirkimų informacinės sistemos plėtros“ projektą (Nr. BPD2004–ERPF-3.3.0-02-04-0017).

Korupcija yra daugiausia atgarsio visuomenėje susilaukianti valstybės valdymo ir disponavimo viešaisiais finansais problema, todėl lemianti nepasitikėjimą visa viešojo valdymo sistema. Viešieji pirkimai buvo pasirinkti prioritetine valstybinio veiklos audito planavimo ir įgyvendinimo sritimi pagal 2011 m. Valstybinio audito programą. Joje opiausiomis sistemos problemomis buvo įvardintos:

- skaidrumo ir informacijos stoka;
- mažiausios kainos, kaip pagrindinio vertinimo kriterijaus, taikymas;
- nepagrįstos, protekcionistinės pirkimo dokumentų nuostatos;
- sudėtingas reglamentavimas;
- ilgai trunkančios procedūros;
- nepakankama viešųjų pirkimų proceso kontrolės sistema;
- žemas viešųjų pirkimų centralizavimo lygis;
- nebaudžiamumas už viešųjų pirkimų tvarkos pažeidimus;
- nepakankama įvykdytų viešųjų pirkimų kontrolė;
- menka kaštų ir naudos analizė;
- nuolatinė viešuosius pirkimus reglamentuojančios teisinės bazės kaita, lemianti viešųjų pirkimų sistemos dalyvių nepasitenkinimą ir klaidas;
- neefektyvi viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistema, ypač paskutinis jos etapas – ginčų sprendimas teismuose.

Racionalus lėšų panaudojimas vykdant viešąjį pirkimą sietinas su perkančiosios organizacijos pasirenkamu pirkimo pasiūlymo vertinimo kriterijumi – prioritetą daugumos teikiamas mažiausiai kainai, o ne kitam – ekonomiškai naudingiausia pasiūlymui. Pasirinkus mažiausios kainos kriterijų, ne visada sulaukiama kokybiško rezultato, bet šį kriterijų renkamas dėl jo paprastumo ir tam, kad vykdant pirkimus, nebūtų pažeistos sudėtingos pirkimo procedūros. Perkančiosios organizacijoms sudėtinga nusistatyti kriterijus ekonominiam naudingumui vertinti, kurie būtų aiškiai apibrėžti ir nebūtų subjektyvūs, trūksta praktinių pavyzdžių, kaip juos nustatyti ir įvertinti. Remiantis VPT duomenimis (2014), ekonominio naudingumo vertinimo kriterijus taikomas tik 5,2 proc. visų pirkimo atvejų.

Remiantis Kasacinio teismo nevienkartinio konstatavimu, VPI perkančiajai organizacijai suteikiamų teisių naudojimas nelemia neribotos pasirinkimo laisvės, tai reiškia, kad perkančiosios organizacijos sprendimai turi būti motyvuoti bei objektyviai pagrįsti ir bet koku atveju negali pažeisti viešųjų pirkimų principų bei nukrypti nuo viešųjų pirkimų tikslo (LAT, 2013). VPI 3 str. formuluotė reiškia, kad principų laikymosi garantas ir jų galimo pažeidimo subjektas pirmiausia yra perkančioji organizacija, o ne tiekėjas, todėl didžiausias dėmesys siekiant racionaliai naudoti lėšas turi būti skiriamas perkančiųjų organizacijų veiklos atliekant pirkimus tobulinimui. Siekiant, kad Lietuvos viešųjų pirkimų

sistema taptų efektyvesnė ir atitiktų ES teisę, ypač daug dėmesio turi būti skiriama viešųjų pirkimų **specialistų gebėjimų** stiprinimui, metodinės pagalbos kūrimui.

Pažymėtina, kad vertindami viešuosius pirkimus, VPT ir teismai, daugiausia nustato būtent pagrindinių viešųjų pirkimų principų pažeidimus, tačiau nei VPI, nei Įstatymą įgyvendinančiuose teisės aktuose šių principų sąvokos nėra aiškiai apibrėžtos.

Valstybės kontrolės atstovai nurodo dar vieną riziką, susijusią su tuo, kaip perkančiosios organizacijos planuoja viešuosius pirkimus, būtent kaštų ir naudos analizės stoką, ir apskritai, lėšų panaudojimo planavimo trūkumą. Prie šios problemos sprendimo, pasak TILS (2013) taip pat prisidėtų būtent adekvatus planų rengimas ir skelbimas iki nurodyto termino.

Kiekviena perkančioji organizacija yra atsakinga, kad, vykdydama viešuosius pirkimus, laikytųsi VPI ir kitų teisės aktų reikalavimų. 2008–2010 m. laikotarpiu visų VPT atliktų patikrinimų metu nustatyta 66,86 proc. VPI pažeidimų. Daugeliu atvejų viešųjų pirkimų procedūrų pažeidimų atsiranda, nes yra nesukurta arba netinkamai veikia perkančiosios organizacijos vidaus kontrolės sistema. Taip sudaromos prielaidos neefektyviai panaudoti lėšas, nepasiekti tikslų, o pirkimų dalyviai nėra atgrasomi nuo įsitraukimo į nesąžiningus, neteisėtus ar neetiškus veiksmus. Todėl svarbu, kad sistemoje tinkamai funkcionuotų vidaus kontrolė, apimanti vidaus auditą, finansų ir valdymo kontrolę (VK, 2011).

Kita VK pažymima viešųjų pirkimų sistemos problema – viešųjų pirkimų dalyvių atsakomybė ir sankcijos už padarytus teisės pažeidimus. Labai svarbu, kad asmuo, padaręs teisės pažeidimą, neišvengtų atsakomybės. Tačiau tuo pačiu pažymėtina, kad labai sudėtinga įvertinti, ar žmogus teisės akto pažeidimą padarė tyčia, ar dėl kompetencijos trūkumo. Vykdydama savo funkcijas, VPT nagrinėja administracinės teisės pažeidimų bylas: 2010 m. išnagrinėjo 67, 2009 m. – 48, o 2008 m. – 22. Už nustatytus pažeidimus buvo skirtos administracinės baudos, taip pat įspėjimai. Nė vienu atveju nebuvo paskirta maksimali bauda, kuri pagal ATPK buvo 2 500 Lt. Pastebėtina, kad 2010 m. Tarnyba taikė daugiau baudų nei ankstesniais metais. Administracinė atsakomybė buvo patraukti tiek perkančiųjų organizacijų vadovai (už sutarčių sąlygų, kurių nebuvo numatyta pirkimo dokumentuose, keitimą, neatliktas viešojo pirkimo procedūras, papildomai perkant prekes, paslaugas ar darbus), tiek viešojo pirkimo komisijų pirmininkai (už nepagrįstus ir neteisėtus sprendimus parenkant pirkimo būdą, atliekant pirkimo procedūras, t. y. kai nagrinėjant pasiūlymus neatsižvelgiama į pirkimo sąlygose nustatytus reikalavimus).

Išskirtinos tokios dažniausiai pasitaikančios pirkimų procedūrų klaidos:

- neteisėtai pasirinktas neskelbiamų derybų būdas, kuris neatitinka VPI nustatytų neskelbiamų derybų sąlygų;
- pirkimo sąlygose nustatyti aukšti ir konkurenciją ribojantys kvalifikaciniai reikalavimai tiekėjams;

- atmetami tiekėjų pasiūlymai, neišsiaiškinus jų kvalifikacijos, nepaprašius patikslinti ar papildyti kvalifikacinių duomenų;
- galimybių suteikimas pataisyti pirkimo dokumentų neatitinkančius reikalavimus vieniems tiekėjams, kitiems – ne;
- viešojo pirkimo skaičiavimo metodikos apskaičiuojant pirkimo vertę nesilaikymas;
- pirkimo išskaidymas, siekiant pirkti supaprastintais pirkimo būdais ir kt. (VK, 2011).

Viena opiausių viešųjų pirkimų sistemos problemų laikytina su viešųjų pirkimų dalyvių atsakomybe susijusi pretenzijų ir teisminių ginčų nagrinėjimo tvarka ir trukmė. Laikotarpis, per kurį išnagrinėjami šalių ginčai, labai užsitęsia, todėl pirkimas tampa neaktualus, prarandamos projektui skirtos finansinės paramos lėšos, jos grąžinamos kaip nepanaudotos. Todėl siekdami išvengti pažeidimų, pirkimus vykdančys specialistai, turi nuosekliai atlikti pirkimų procedūras, laikydamiesi pagrindinio viešųjų pirkimų tikslo ir principų (VK, 2011).

Apibendrinant galima teigti, kad viešųjų pirkimų organizavimas yra sudėtingas ir daug kompetencijos bei laiko reikalaujantis procesas, todėl galimos tokios situacijos, kuomet nors ir bus užtikrinamas viešųjų pirkimų principų laikymasis, tačiau nebus pasiektas viešųjų pirkimų tikslas – racionalus skirtų lėšų panaudojimas.

2. VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ PRINCIPŲ ĮGYVENDINIMO REIKŠMĖ RACIONALIAM LĖŠŲ NAUDOJIMUI

Viešieji pirkimai – svarbi Lietuvos ekonomikos dalis, kurios vertė prilygsta dešimtdaliui šalies vidaus produkto arba daugiau kaip trečdaliui Lietuvos nacionalinio biudžeto. Efektyvus viešųjų pirkimų vykdymas daro tiesioginę įtaką šalies ūkio augimui, verslo konkurencingumui, darbo vietų kūrimui.

Viešasis pirkimas yra procedūrų visuma, kurių pagalba perkančioji organizacija įsigyja prekes, paslaugas ar darbus, tam panaudodama numatytas lėšas. Šiems pirkimams taikomi VPI nustatyti specialūs reikalavimai. Jais turi būti siekiama įsigyti kokybiškų prekių ir paslaugų, užtikrinančių valstybės ir savivaldybių darnią ir tinkamą veiklą, skatinti konkurenciją ir rinkos plėtrą, užtikrinti racionalų valstybės

biudžeto lėšų naudojimą. Viešųjų pirkimų teisinis reglamentavimas yra susijęs su viešojo intereso apsauga, efektyvus lėšų panaudojimas vykdant viešuosius pirkimus sietinas su darnia visos viešųjų pirkimų sistemos veikla.

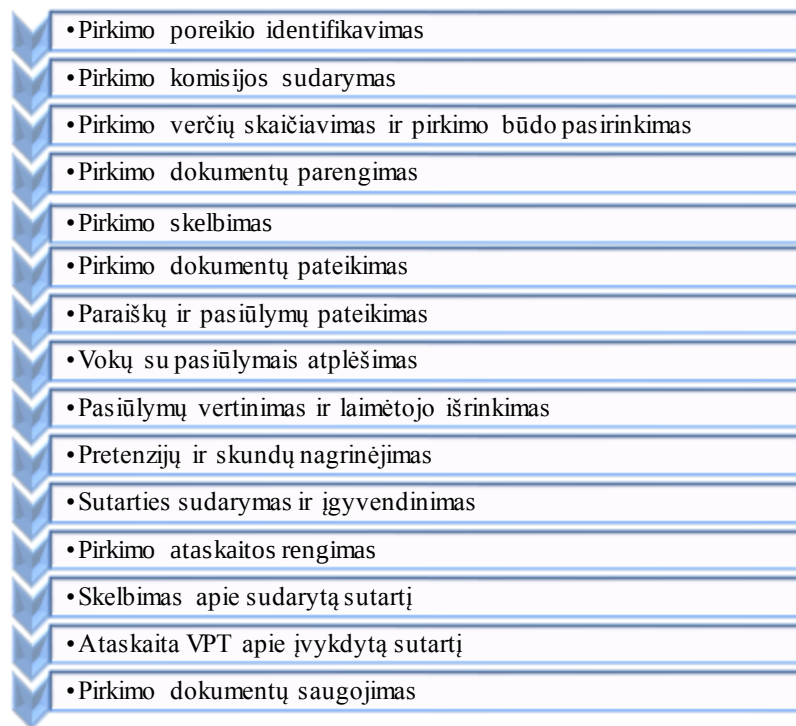
2.1. Viešųjų pirkimų samprata

Pareiga vykdyti viešąjį pirkimą kyla subjektams, – perkančiosioms organizacijoms⁴, kurios atitinka VPĮ 4 str. nurodytus kriterijus. Minėti subjektai naudoja valstybines lėšas, todėl jiems kyla pareiga jas išleisti kuo racionaliau. Tai yra pagrindinis viešojo pirkimo tikslas, pasiekiamas įsigyjant reikiamą objektą už mažiausią pasiūlytą kainą arba priimant ekonomiškai naudingiausią pasiūlymą. Taigi viešasis pirkimas yra procesas, kurio metu regioninės, vietinės valstybės institucijos ar organizacijos perka darbus, prekes ar paslaugas, apmokamas iš mokesčių mokėtojų pinigų.

Viešųjų pirkimų sampratą siejant su šio proceso efektyvumu, siūloma ją skirstyti į tris etapus. Visų pirma, viešasis pirkimas prasideda nuo **pirkimo proceso planavimo, t.y.** pirkimo poreikio identifikavimo bei sprendimo vykdyti pirkimą, atsižvelgiant į tam tikrų prekių ar paslaugų reikalingumą atitinkamu laikotarpiu. Viešojo pirkimo procedūrų organizavimas ir atlikimas viešojo pirkimo–pardavimo sutarties sudarymas priskiriamas prie antrojo viešųjų pirkimų efektyvumo didinimo etapų. Paskutiniame etape yra įgyvendinama viešojo pirkimo–pardavimo sutartis, pasibaigus efektyvaus naudojimo laikui produktas utilizuojamas (Juozapavičius, 2006).

Atlikdamos pirkimą perkančiosios organizacijos privalo išlaikyti vykdomų procedūrų nuoseklumą, t.y. viešojo pirkimo procesas vyksta tam tikrais etapais (1 pav.).

⁴ VPĮ 4 str.: 1. Perkančioji organizacija yra: 1) valstybės ar savivaldybės valdymo institucija; 2) viešasis ar privatusis juridinis asmuo, kuris atitinka šio straipsnio 2 dalies sąlygas; 3) šios dalies 1 punkte nurodytų institucijų ir (ar) 2 punkte nurodytų viešųjų ar privačiųjų juridinių asmenų asociacija; 4) šio įstatymo 70 straipsnio 1 dalies 2, 3 ir 4 punktuose nurodytos perkančiosios įmonės, veikiančios vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srityje. 2. Viešasis ar privatusis juridinis asmuo (išskyrus valstybės ar savivaldybių valdymo institucijas) yra perkančioji organizacija, jeigu visa ar tam tikra jo veiklos dalis yra skirta specialiai viešiesiems interesams, kurie yra nekomercinio ir nepramoninio pobūdžio, tenkinti ir atitinka bent vieną iš šių sąlygų: 1) jo veikla yra daugiau kaip 50 procentų finansuojama iš valstybės ar savivaldybių biudžetų arba kitų valstybės ar savivaldybių fondų lėšų, arba kitų šioje dalyje nustatytų viešųjų ar privačiųjų juridinių asmenų lėšų; 2) yra kontroliuojamas (valdomas) valstybės ar savivaldybių institucijų arba kitų šioje dalyje nustatytų viešųjų ar privačiųjų juridinių asmenų; 3) turi administraciją, valdymo ar priežiūros organą, kurio daugiau kaip pusė narių yra skiriami valstybės ar savivaldybių institucijų arba šioje dalyje nurodytų viešųjų ar privačiųjų juridinių asmenų.

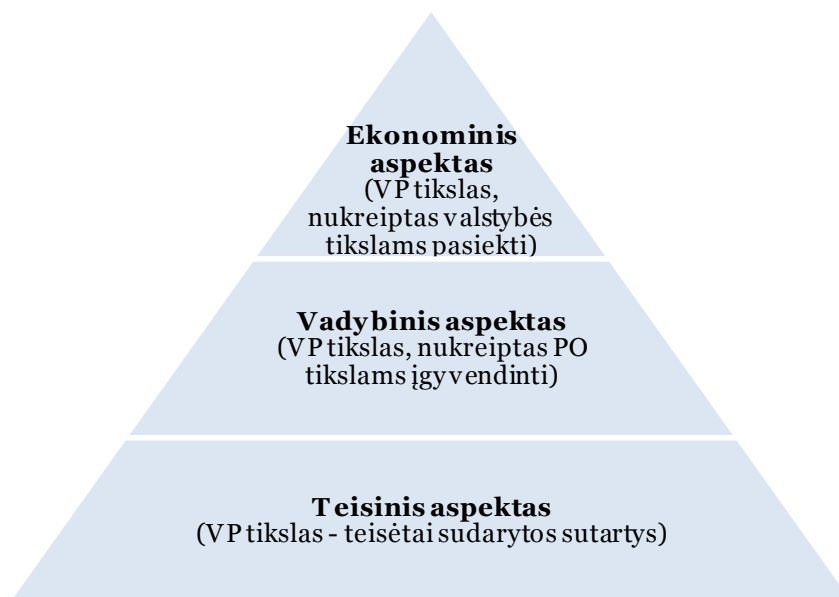


1 pav. Viešųjų pirkimų proceso etapai

Teisinėje literatūroje pirkimas apibrėžiamas šiomis perspektyvomis:

- **kaip procesas** – grandinė įvairių veiksmų, būtinų siekiant įsigyti organizacijai reikalingų prekių, paslaugų, darbų;
- **kaip funkcija** – prekių, paslaugų ir darbų įsigijimo organizavimas tam tikrame organizaciniame vienetė – skyriuje, departamente;
- **kaip įsigijimo proceso dalis** – įsigijimas apima pirkimų planavimą, pirkimo būdo pasirinkimą, pirkimų procesą, pirkimų kontrolę ir suvartojimo valdymą (Vengrauskas V. ir kt., 2007).

Viešųjų pirkimų kaip proceso, funkcijos, sistemos apibrėžimai sujungtini į vieną kompleksinę sampratą, kurią apibūdina trys aspektai (žr. 2 pav.).



2 pav. Viešųjų pirkimų samprata (sudaryta pagal Šerpytis, 2011)

Teisinis aspektas pasireiškia viešųjų pirkimų procesą apibrėžiant teisės normomis. Viešieji pirkimai vadybiniu aspektu suprantami kaip organizacijos funkcija prekėms, paslaugoms ir darbams įsigyti. Vertinant platesniu, arba makroekonominiu požiūriu, viešieji pirkimai yra reikšminga ekonomikos dalis, nukreipianti valstybės tikslams pasiekti.

2.1.1. Teisinis aspektas

Viešieji pirkimai daugelio perkančiųjų organizacijų bei plačiosios visuomenės yra suvokiami kaip sritis, pirmiausia reglamentuojama teisiškai, kadangi pagrindiniame juos reguliuojančiame VPĮ jie apibrėžiami per tikslą: „Viešasis pirkimas – perkančiosios organizacijos atliekamas ir šiuo įstatymu reglamentuojamas prekių, paslaugų ar darbų pirkimas, kurio tikslas – sudaryti viešojo pirkimo–pardavimo sutartį“. Tokiu atveju, įstatymas, kaip teisėtumo pagrindas, apima tik dalį viešųjų pirkimų sampratos, jis neapima organizacijos arba valstybės tikslų.

Įsigydamos veiklai reikalingų prekių, paslaugų ar darbų, viešojo sektoriaus organizacijos turi tokius tikslus kaip privataus sektoriaus įmonės – įsigyti reikalingų priemonių pačiomis geriausiomis sąlygomis. Pirkimai, – tai tinkamos kokybės ir kiekio prekių ir paslaugų įsigijimo procesas iš tinkamo tiekėjo, tinkamu laiku, už tinkamą kainą. Skirtumas tik tas, kad viešojo sektoriaus pirkimai reglamentuojami

(ribojami) viešųjų pirkimų teisės aktais. Tačiau siekdamas racionalaus lėšų panaudojimo viešojo sektoriaus organizacijos neturėtų atsižvelgti tik į VPI ar kitų teisės aktų laikymąsi (Šerpytis, 2011).

Remiantis klasikinio institucionalizmo teorija, galima teigti, kad viešųjų pirkimų procesas be reglamentuotų ir teisinėje bazėje įtvirtintų normų negalėtų būti skaidrus ir ekonomiškai naudingas valstybei bei pilietinei visuomenei. Reikalingas tiksliai reglamentuotas perkančiųjų organizacijų ir tiekėjų statusas, teisės ir pareigos, atsakomybė visuomenei. Norint užtikrinti skaidrų ir ekonomiškai naudingą viešojo pirkimo procesą, būtinos atitinkamos valstybinės institucijos, darančios įtaką ekonominių subjektų veiklai (Ereminaitė, 2010).

Pabrėžtina valstybės finansinė galia daryti įtaką daugeliui visuomeninio, ekonominio, socialinio gyvenimo sričių. Išleisdamas turimus finansinius išteklius viešasis sektorius gali siekti visuomenei svarbių uždavinių vykdymo ir atitinkamų rezultatų. Teisinis reguliavimas nurodo du viešųjų pirkimų tikslo elementus: perkančiosios organizacijos galimybę sudaryti pirkimo sutartį įsigyjant reikalingą ir tinkamą pirkimo objektą ir tai, kad lėšos turi būti naudojamos racionaliai. Nors VPI daugiau tikslų neišskiria, teismų praktikoje tikslas siejamas su viešųjų pirkimų principais ir minimas kaip juos papildantis elementas. Kasacinis teismas yra išaiškinęs, kaip vertintinas perkančiųjų organizacijų veiksmų teisėtumas: ar nepažeisti viešųjų pirkimų principai ir tikslas; ir, ar nepažeistas tik viešųjų pirkimų tikslas. Taip pabrėžiama viešųjų pirkimų tikslo įgyvendinimo reikšmė racionaliam lėšų naudojimui. Tiek principų, tiek tikslo pažeidimas gali turėti neigiamas pasekmes perkančiosios organizacijos sprendimams, priimtiems vykdant pirkimus (Soloveičikas, 2008).

2.1.2. Vadybinis aspektas

Nors viešasis administravimas yra pirmiausia grindžiamas griežtomis taisyklėmis, teisiniu reguliavimu ir priežiūra, viešieji pirkimai turėtų būti nukreipiami organizuoti procesui, kurio jau minėtas tikslas yra nupirkti prekes ir paslaugas pačiomis geriausiomis sąlygomis. Tam pasiekti reikalingi specialistai, turintys ne tik teisinių žinių, kurios akcentuojamos kaip svarbiausios, bet ir ekonominių, vadybinių, techninių žinių.

Teisiniame apibrėžime akcentuojamas pirkimo teisėtumo elementas. Vadybinis apibrėžimas akcentuoja pirkimo rezultato elementus: kainą, prekių ar paslaugų kokybę, tiekimo kokybę. Pirkimais laikytinas ne tik procesas, bet ir funkcija, apimanti pirkimo procesus, metodus, personalo, pirkimų organizavimo struktūrą ir informacijos srautus, siekiant įgyvendinti organizacijos strategiją. Toks požiūris susijęs su besikeičiančia viešojo sektoriaus administravimo teorija bei visuomenės nepasitikėjimu viešųjų

paslaugų teikėjais ir jų teikiamų paslaugų kokybės kritišku vertinimu. Remiantis naujosios viešosios vadybos požiūriu, viešųjų pirkimų kaip vadybinės funkcijos pabrėžimas užtikrintų organizacijos tikslų siekimą. Atsisakant vien biurokratinio požiūrio ir ribotos viešųjų pirkimų sampratos tik kaip administracinės funkcijos, pirkimai taptų veiksmingesni, efektyvesni ir labiau vertinami (Šerpytis, 2011).

Paskutinius du dešimtmečius viešojo administravimo sektoriuje dominavo naujosios viešosios vadybos paradigma, kuri turėjo padidinti efektyvumą, pagerinti paslaugų kokybę, sumažinti valstybės valdymo ir administravimo išlaidas, nukreipti biurokratijos dėmesį į klientus ir įgalinti viešojo sektoriaus darbuotojus dirbti skaidriai ir atsakingai.

Verslo valdymo principų taikymas viešuosiuose pirkimuose būdingas daugumai viešojo sektoriaus reformų, kurios nuo XX amžiaus 9-ojo dešimtmečio vykdomos įvairiose pasaulio šalyse, kai kilo būtinybė atnaujinti viešąjį valdymą, kad jis galėtų reaguoti į greitai kintančias aplinkos sąlygas, diegiamas naujoves, išnaudojant verslo energiją ir skatinant konkurenciją tarp valstybinių, privačių ir nevyriausybinių paslaugų tiekėjų. Reformų esmė – valstybės valdymo sistemos pertvarkymai, remiantis sisteminiu požiūriu ir vadybos pagrindais, siekiant optimizuoti viešųjų organizacijų funkcijas ir jų skaičių, standartizuoti vidinę struktūrą, sukuriant valstybės valdymo organizavimo ir veiklos priežiūros sistemas. Daug dėmesio skiriama rezultatams ir asmeninei vadybininko atsakomybei, lankstesnės organizacijų struktūros kūrimui, reikalavimų personalui keitimui, aiškių organizacinių ir personalo komplektavimo klausimų apibrėžimui, darbų atlikimo rodiklių nustatymui.

Pagrindiniai naujosios viešosios vadybos paradigmos bruožai, pasak Staponkienės (2005), pasireiškiantys viešuosiuose pirkimuose, yra šie:

- inovatyvumas – svarbiausias profesionalaus valdymo kriterijus;
- socialinio atsakingumo prieš visuomenę bei atskirą individą pripažinimas;
- žmogiškojo faktoriaus kaip naujos vertės šaltinio ir ypatingo organizacijos ištekliaus, formuojančio konkurencinį pranašumą, pripažinimas;
- dėmesys organizacijos kultūrai, efektyviam komunikavimui, kolektyviniam mokymuisi;
- dalyvavimas arba partnerystė – tiesioginis darbuotojų bei jų grupių dalyvavimas nustatant organizacijos rezultatų kontrolę.

Plečiant privatizacijos procesą ir vykdant viešuosius pirkimus siekiama sumažinti valstybės vaidmenį, skatinti paslaugų kokybę bei efektyviau naudoti valstybės lėšas. Teoretikai pripažįsta, kad Lietuvos narystė Europos Sąjungoje iš esmės sudarė sąlygas naujosios viešosios vadybos principų diegimui. Viešieji pirkimai yra naujosios viešosios vadybos pasekmė, perimant verslo praktiką, kuri pasireiškia viešojo sektoriaus institucijų teise už valstybės lėšas vykdyti viešuosius pirkimus,

modernizuoti institucijos vidaus administravimo procesus, efektyviau naudoti organizacijos išteklius bei skaidriau priimti sprendimus viešųjų pirkimų srityje (Junevičius, Ereminaitė, 2010).

2.1.3. Ekonominis aspektas

Viešieji pirkimai mokslininkų analizuojami kaip priemonė, kuria galima siekti tikslų skatinti ekonominį atskirų ūkio šakų ar smulkaus ir vidutinio verslo vystymąsi, nagrinėjamos viešųjų pirkimų sąsajos su viešojo administravimo ir finansinės politikos teorija. Valstybės vartojimas ir investicijos yra sudėtinė bendrojo vidaus produkto dalis. Viešuosius pirkimus atlieka organizacijos, ne tik finansuojamos iš biudžeto, bet ir kontroliuojamos valstybės. Atkreipiamas dėmesys į viešųjų pirkimų apimtį, kurios yra tokios didelės, kad galėtų paveikti rinkų struktūrą, produktų gyvavimo ciklus, bendrą naudą, kurią viešasis sektorius teikia visuomenei. Todėl viešieji pirkimai gali būti suprantami kaip atskira ekonominės politikos dalis, kuria siekiama valstybės tikslų įgyvendinimo. Vienas iš viešųjų pirkimų politikos instrumentų, kuriuo galima daryti reikšmingą teigiamą ekonominį poveikį yra viešųjų pirkimų centralizavimas (Šerpytis, 2011).

Šiuo atveju kaip vieną viešųjų pirkimų tikslą galima paminėti efektyvų pramoninių, socialinių ir aplinkosaugos veiklos kryptių įgyvendinimą, nes viešaisiais pirkimais gali būti siekiama ne tik įsigyti prekes, bet ir skatinti socialinės ekosistemos, aplinkosaugos, inovacijų ir kitų socialinių uždavinių įgyvendinimo, darnaus vystymosi pažangos. Tokie uždaviniai būtini viešojo administravimo subjekto kasdieniam funkcijų palaikymui, bet jie yra perkančiosios organizacijos laisvai pasirenkami arba jai yra privaloma juos įgyvendinti sudaromų pirkimo sutarčių kontekste. Tuo tikslu yra įgyvendinami vadinamieji darnieji pirkimai: socialiai atsakingi, žalieji ir inovatyvūs. Darniaisiais pirkimais integruojami reikalavimai, specifikacijos ir pasiūlymų vertinimo kriterijai, skirti socialinei ir aplinkos apsaugai, inovacijoms skatinti, siekiant efektyvaus išteklių naudojimo, išlaidų mažinimo, kokybės gerinimo. Taip vadinama horizontalioji veiklos kryptis pasireiškia aplinkos apsauga, mažiau išsivysčiusių regionų ekonominės pažangos plėtojimu, nedarbo mažinimu, darbuotojų dalyvavimu darbdaviui priimant esminius su jų darbo sąlygomis susijusius sprendimus ir pan. (Soloveičikas, 2014).

Viešieji pirkimai yra suprantami kaip viena iš aktualiausių ekonomikos problemų, taip pat vienas iš potencialiausių sėkmingos viešosios politikos įgyvendinimo instrumentų, kuris padeda ne tik sukontroliuoti pinigų srautus, bet ir manipuluoti korupcijos atsiradimo galimybėmis. Verslo ir valdžios atstovai daro įtaką korupcijos lygiui šalyje, ekonomikos vystymuisi, todėl egzistuoja viena bendradarbiavimo sąlyga – skaidrus viešųjų pirkimų mechanizmo vertinimas bei teisėtas atitinkamų

procedūrų įgyvendinimas. Viešojo pirkimo sąvoka siejasi su pagrindine funkcija – prekių ir paslaugų pirkimais, kuriuos atlieka viešosios institucijos. Pažymėtina, kad viešųjų pirkimų samprata nėra atsiejama nuo šalies teisinės bazės. Siekiant pirkimų efektyvumo, tuo pačiu norint pagerinti santykius su visuomene, klientais ir tiekėjais, būtinas viešųjų pirkimų teisinės bazės ir etikos standartų laikymasis ir nuolatinė kontrolė. Taigi viešųjų pirkimų samprata gali būti siejama su viešojo pirkimo poreikio identifikavimu, pirkimo organizavimu ir vykdymu bei monitoringu (Junevičius, Ereminaitė, 2010).

Soloveičikas (2014) pabrėžia, kad viešųjų pirkimų suvokimas tik kaip proceso, kurio metu tik įgyjama prekių, paslaugų ir darbų, yra primityvus, ir išskiria viešųjų pirkimų tikslą – rinkos atvirumo tarptautinei rinkai. Viešųjų pirkimų taisyklės ir praktika makropožiūriu gali turėti galingą įtaką nacionalinei ekonomikai ir tarptautinei prekybai. Aiškos taisyklės ir galimybės, sudarytos pirkimuose dalyvauti plačiam įvairių rinkos dalyvių ratui, skatina ir stiprina tarptautinę prekybą bei nacionalinę rinką. Todėl skirtingose valstybėse veikiantys tiekėjai gali specializuotis tose srityse, kuriose turi konkurencinį pranašumą. Rinkos atvirumas per viešuosius pirkimus svarbus dar ir todėl, kad ES bendrosios rinkos koncepcija apskritai grindžiama tarptautine prekyba, įgyvendinama laisvu prekių ir paslaugų judėjimu.

Taigi pagrindinis viešųjų pirkimų politikos tikslas – reguliavimo priemonėmis pasiekti, kad vykdomi pirkimai būtų efektyvūs ekonominiu, vadybiniu, korupcijos prevencijos ir kitokių socialinių požiūriu, kuo artimesni privataus sektoriaus, besivadovaujančio pelno–nuostolio veiklos standartais, pirkimams. Sutarties skyrimas vienam ar kitam tiekėjui ne tik leidžia perkančiajai organizacijai įsigyti pirkimo objektą, bet sukelia ir kitų padarinių. Todėl be pagrindinio tikslo, viešieji pirkimai gali būti naudojami kaip priemonė kitiems valstybei svarbiems politiniams, socialiniams ar ekonominiams tikslams įgyvendinti – plėtoti nacionalinę pramonę ar tam tikrus mažiau išvystytus šalies regionus, spręsti užimtumo ir ekologines problemas, labiau integruoti į visuomenę socialiai jautrias asmenų grupes, pvz., sudarant palankesnes sąlygas viešųjų pirkimų procedūrose įstaigoms ir įmonėms, kuriose dirba daugiau kaip po 50 proc. nuteistųjų, ar daugiau kaip 50 proc. neįgaliųjų⁵ (Ambrazevičienė, 2004).

⁵ VPĮ 91 str. Supaprastinti pirkimai iš neįgaliųjų socialinių įmonių, socialinių įmonių, įmonių, kuriose dirba daugiau kaip 50 procentų nuteistųjų, ir įmonių, kurių dalyviai yra sveikatos priežiūros įstaigos ir kuriose darbo terapijos pagrindais dirba ne mažiau kaip 50 procentų pacientų. Perkančioji organizacija, išskyrus Lietuvos Respublikos diplomatinės atstovybes, konsulines įstaigas užsienyje ir Lietuvos Respublikos atstovybes prie tarptautinių organizacijų, taip pat kitas perkančiąsias organizacijas, kurios užsienyje įsigyja prekių, paslaugų ar darbų, skirtų užsienyje esantiems jų padaliniais, kariniams atstovams ar specialiesiems atašė, atlikdama supaprastintus pirkimus, ne mažiau kaip 5 procentus visų supaprastintų pirkimų vertės pirkimų privalo atlikti iš neįgaliųjų socialinių įmonių, socialinių įmonių, įmonių, kuriose dirba daugiau kaip 50 procentų nuteistųjų, atliekančių arešto, terminuoto laisvės atėmimo ir laisvės atėmimo iki gyvos galvos bausmes, arba įmonių, kurių dalyviai yra sveikatos priežiūros įstaigos ir kuriose darbo terapijos pagrindais dirba ne mažiau kaip 50 procentų pacientų, jų

Apibendrinant, viešieji pirkimai turi būti suvokiami visapusiškai ir kompleksiskai, apimant visus minėtus aspektus: teisiniu aspektu turėtų būti užtikrinamas atliekamų pirkimų teisėtumas, vadybinis – užtikrinamas viešųjų pirkimų veiklos nukreipimas organizacijos tikslams įgyvendinti, o ekonominiu – užtikrinamas nuolatinis viešojo sektoriaus produktyvumo ir veiksmingumo didinimas.

2.2. Viešųjų pirkimų tikslai

Viešojo pirkimo samprata gali būti siejama su prieštariniais viešojo pirkimo proceso tikslais, nes viešojo pirkimo metu turi būti atsižvelgiama į komercinį, socialinį bei ekonominį naudingumą, reguliavimo bei kontrolės procedūras. Anot teoretikų, viešojo pirkimo tikslai iš tiesų yra prieštaringi, kadangi sunku interpretuoti teisinę bazę, kuri, koncentruojasi į ekonominį naudingumą, o visuotinis naudingumas dažniausiai vertinamas mažiausia pirkimo kaina mokesčių mokėtojams.

Mokslinėje literatūroje taip pat diskutuojamas pirkimų skirtumas viešajame ir privačiame sektoriuje. Privačiame sektoriuje pirkimas suprantamas kaip statiškas ar dinamiškas prekių, paslaugų ar darbų pasisavinimas, atitinkamos prekės vertės sukaupimas. Tai reiškia, kad įsigyjant kai kuriuos daiktus, jie gali būti naudingi tiek viešajam, tiek ir privačiajam sektoriui, tačiau dėl skirtingų aplinkybių dažniausiai tik viename iš minėtų sektorių yra pasiekiamą galutinė nauda. Viešajame sektoriuje pirkimai apima dominuojantį viešųjų pirkimų tarnybų vaidmenį, teisėtvarkos procesus, sveikatos, socialinės tarnybos, išsimokslinimo, gynybos, transporto ir aplinkos apsaugos klausimus, todėl siekiant įgyvendinti viešosios politikos tikslus bei patenkinti pilietinę visuomenę, viešojo sektoriaus organizacijų pirkimų apimtis ir reikšmė yra daug platesnė negu privačiame sektoriuje (Junevičius, Ereminaitė, 2010).

Anot Soloveičiko (2014), be pagrindinio VPĮ nurodyto tikslo sudaryti pirkimo sutartį racionaliai naudojant tam skirtas lėšas, išskirtini antriniai viešųjų pirkimų tikslai:

- sąžiningumo užtikrinimas, arba interesų konfliktų ir korupcijos prevencija;
- atskaitomybė, arba galimybė patikrinti viešųjų pirkimų sistemos efektyvumą ir įgyvendinti siekiamus tikslus;

pagamintoms prekėms, teikiamoms paslaugoms ar atliekamiems darbams pirkti arba atlikti pagal remiamų asmenų, kurių dauguma yra neįgalieji, įdarbinimo programas, išskyrus atvejus, kai perkančiajai organizacijai reikiamų prekių šios įstaigos ir įmonės; negamina, paslaugų neteikia ar darbų neatlieka. Pirkimo dokumentuose ir skelbime apie pirkimą turi būti pažymėta, kad pirkime gali dalyvauti tik šioje dalyje nurodyti tiekėjai, ir reikalaujama pagrįsti, kad tiekėjo įmonė atitinka šio straipsnio reikalavimus (pateikiamas kompetentingos institucijos išduotas dokumentas ar tiekėjo patvirtinta deklaracija).

- vienodos galimybės ir tiekėjų lygiateisiškumas, arba fundamentalusis viešųjų pirkimų koncepcijos pradas, dubliuojantis lygiateisiškumo ir nediskriminavimo principą viešuosiuose pirkimuose;
- teisingas (sąžiningas) elgesys su tiekėjais, siejamas su universaliu principu ir visuotinai pripažįstama teisingo proceso teise;
- efektyvus pramoninių, socialinių ir aplinkosaugos veiklos kryptių įgyvendinimas;
- rinkos atvirumas tarptautinei prekybai;
- efektyvumas įgyjant prekes, paslaugas ir darbus.

Sąžiningumas, daugelio viešųjų pirkimų sistemų tikslas, suprantamas plačiai ir pasireiškia dviem susijusiais uždaviniais:

1. Juo siekiama užkirsti kelią korupcijai, pasireiškiančiai papirkimu arba kyšininkavimu.
2. Užtikrinti sąžiningumą viešųjų pirkimų procese, t.y. įgyvendinti pirkimus vykdančių asmenų privačių interesų prevenciją.

Manoma, kad sąžiningumo tikslo siekimas yra susijęs su kitų viešųjų pirkimų tikslų pasiekimu, ypač su racionalaus lėšų panaudojimo arba efektyvaus viešųjų finansų valdymu, taip pat su lygiateisiškumo ir nediskriminavimo principo įgyvendinimu. Tais atvejais, kai viešojo pirkimo sutartys sudaromos dėl korupcijos arba asmeninių interesų, nėra galimybių tikėtis, kad rezultatas bus geriausia gauta vertė už pinigus, nes sutartys tada yra sudaromos ne su geriausiais rinkoje veikiančiais tiekėjais. Pvz., sudarant sutartį su kvalifikuotu tiekėju, yra tikimybė, kad jo pasiūlymas bus nekonkurencingas, jo kaina gali būti didesnė nei galėtų būti, ir tai lemia neefektyvų lėšų panaudojimą. Taigi sąžiningumo įgyvendinimas viešojo pirkimo procedūrų metu yra lygiateisiškumo garantija.

Sąžiningumas svarbus ne tik viešųjų pirkimų sistemos, bet visam valstybės patikimumui užtikrinti. Rinkoje, kurioje daug įtakos gali turėti asmeniniai interesai, veikiančys tiekėjai nėra suinteresuoti dalyvauti viešuosiuose pirkimuose, nes mano, kad konkursų laimėtojai yra aiškūs iš anksto (RAIT, 2008). Viešųjų pirkimų sistemos patikimumas yra susijęs su pavyzdiniu tinkamo teisinių santykių dalyvio elgesio standarto įtvirtinimu, – valstybės elgesys turi būti nukreiptas pažaboti neteisėtų lūkesčių turinčius asmenis ir bet kokias korupcijos apraiškas. Neteisėti interesai gali būti:

- Pavienių asmenų asmeniniai interesai, kai pirkimo sutartys sudaromos su korupcijos sąlygomis veikiančiais tiekėjais arba kitais susijusiais asmenimis (giminystės ir panašūs ryšiai);
- Politiniai arba sektoriai interesai, kurių turi konkrečios politinės partijos ir organizacijos;
- Šakiniai arba tam tikrų pramonės sričių interesai, kai rinkos dalyvių grupės siekia išlaikyti atitinkamos srities kontrolę ir dalytis rinką ar jos dalį.

Paminėtina tai, kad sąžiningumo tikslo įgyvendinimas gali turėti neigiamų padarinių, nes jo siekiant ribojamas viešojo pirkimo proceso lankstumas, optimizavimas ir efektyvumas. T.y. kuo valstybė labiau

pasitiki savo tarnautojais, manant, kad korupcijos suvokimo indeksas yra žemas, tuo viešųjų pirkimų teisinis reglamentavimas yra paprastesnis, lankstesnis, mažiau biurokratinis, suteikiantis daugiau lankstumo pirkimo organizatoriams, nes orientuotas į greitesnį ir efektyvesnį pirkimo sutarties sudarymą.

VPI tiesiogiai neįtvirtina sąžiningumo, interesų konflikto ir korupcijos prevencijos tikslo, tačiau galima teigti, kad jis yra perteikiamas lygiateisiškumo ir skaidrumo principais, kuriais privalu vadovautis viešuosiuose pirkimuose. Išplėtotą dėl šių principų laikymosi yra ir teismų praktika – nacionaliniai teismai pabrėžia korupcijos prevenciją ir bendrąjį reikalavimą elgtis sąžiningai ir vengti interesų konflikto viešųjų pirkimų procedūrose visais atvejais.

Kitas esminis viešųjų pirkimų sistemų tikslas yra pirkimo proceso **efektyvumas**, kuris padeda pirkimu pasiekti optimalų kainos ir kokybės santykį, t. y. gauti „vertę už pinigus“ (Soloveičikas, 2014). Pirkimas turi sudaryti sąlygas konkrečiu momentu atitikti perkančiosios organizacijos poreikius ir įsigyti tai, ko būtent reikia. „Vertė už pinigus“ reiškia, kad perkančioji organizacija turi sudaryti viešojo pirkimo sutartį geriausiomis ir maksimaliai jai palankiomis sąlygomis, o tai ne visada reiškia, kas pigiausia yra geriausia. Kiekvieno pirkimo metu turi būti vertinamos individualios pirkimo objekto arba įgyvendinamo finansinio–ekonominio projekto savybės (įgyto objekto eksploatavimo ir palaikymo išlaidos, finansavimo sąlygos, suteikiamos garantijos ir pan.). Perkančiosios organizacijos turi pasirinkti deramą pirkimo būdą ir metodus, kad būtų įgyvendintas pirkimo efektyvumas įsigyjant tinkamą objektą, siekti maksimaliai palankių sąlygų, kurios leistų suvaldyti sutarties vykdymo metu galinčią kilti riziką.

Efekttyvumo tikslas reiškia garantiją, kad perkančiosios organizacijos parinktas viešojo pirkimo laimėtojas ne tik sugebės pateikti geriausią pasiūlymą, bet ir faktiškai jį visiškai bei tinkamai įvykdyti taip, kaip nurodyta šalių sudarytoje viešojo pirkimo sutartyje. Netinkamas sutarties vykdymas yra tiesiogiai susijęs su patiriamais nuostoliais, pirmiausia finansiniais, taip pat administraciniais (pirkimus vykdančių asmenų laikas, administraciniai kaštai). Netinkamai vykdant sutartį, nuostolių patiria projektus finansuojantys subjektai (ES struktūrinės paramos atvejais) arba naudos gavėjai (visuomenė). Teisės doktrina pažymi, kad netinkamas sutarties vykdymas tiesiogiai pažeidžia lygiateisiškumo ir skaidrumo principus, nes „pralaimėję pirkimą tiekėjai turi būti garantuoti tuo, kad jie nebuvo nugalėtojai ne tik todėl, kad laimėtojas pasiūlė geriausią „žadėtą“ vertę už pinigus (kainos – kokybės santykis), bet ir faktiškai užtikrins geriausią sutartinį vykdymą“.

Neefektyvūs yra pirkimai, kurie pasireiškia neleistinu pirkimo sutarties keitimu, taip pažeidžiant viešųjų pirkimų principus (VPI 3 str.) ir draudimo keisti viešojo pirkimo sutartį imperatyvą (VPI 18 str.). Apibendrinant reikia pasakyti, kad viešieji pirkimai visada yra susiję su mokesčių mokėtojų pinigų naudojimu, – tam reikia garantijos, kad šie finansiniai ištekliai bus naudojami ekonomiškai, efektyviai ir

naudingai. Teigti, kad vertė už pinigus buvo pasiekta, galima tik tais atvejais, kai galima pagrįsti, kad visuomenei priklausantys pinigai buvo išleisti būtent tokiu būdu (Soloveičikas, 2014).

Lietuvos viešuosiuose pirkimuose efektyvumas kaip dominuojantis tikslas pasireiškia tomis situacijomis, kai vertinamas pasiūlymas siaurąja prasme. Pagal LAT išaiškinimą (2013), tiekėjų veiksmų ir perkančiosios organizacijos sprendimų turiningasis vertinimas turi viršenybę prieš formalumus - „viešojo pirkimo teisinių santykių formalizavimas svarbus tiek, kiek tai padeda siekti viešųjų pirkimų tikslų ir nepažeidžia viešųjų pirkimų principų“. Pabrėžiama, kad pats viešųjų pirkimų procesas yra orientuotas į efektyvumą, į geriausio pasiūlymo ir tinkamiausio tiekėjo atranką.

Apibendrinant, efektyvumas gali būti suprantamas kaip viso viešųjų pirkimų proceso naudingumas ir optimizavimas, užtikrinant jo sklandumą, paprastumą, lankstumą ir administracinių išteklių taupymą.

2.3. Viešųjų pirkimų principų analizė

Vykdamas viešąjį pirkimą, perkančiajai organizacijai kyla pareiga laikytis VPĮ 3 str. nurodytų principų: „Perkančioji organizacija užtikrina, kad atliekant pirkimo procedūras ir nustatant laimėtoją būtų laikomasi lygiateisiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo principų“. Šie principai yra bendrųjų teisės principų, – teisingumo, protingumo ir sąžiningumo, – turinio konkreti išraiška, taigi ir perkančiųjų organizacijų bei tiekėjų teisių ir pareigų viešųjų pirkimų srityje šaltinis. Principai taikomi ne tik sprendžiant viešųjų pirkimų dalyvių ginčus, bet jų privalu laikytis viso viešojo pirkimo proceso metu kaip tiesiogiai taikytinų teisės normų.

Perkančiosios organizacijos sprendimai pagal VPĮ nuostatas ar pirkimų taisykles turi būti motyvuoti ir objektyviai pagrįsti. Priimami sprendimai negali pažeisti viešųjų pirkimų principų ir nukrypti nuo viešųjų pirkimų tikslo. Tai yra pamatinės viešųjų pirkimo teisinio reguliavimo nuostatos, todėl teismai, nagrinėjantys iš viešųjų pirkimų kylančius ginčus dėl perkančiosios organizacijos veiksmų gali spręsti bet kurio iš nurodytų jos veiklos vertinimo pagrindų (VPĮ 3 str.), t. y. dėl viešųjų pirkimo principų ar viešųjų pirkimo tikslo sudaryti ekonomiškai racionalų sandorį (LAT, 2013).

Viešųjų pirkimų principų taikymas apima visas viešojo pirkimo procedūras nuo pradžios iki pabaigos, t. y. nuo pirkimo paskelbimo iki laimėtojo nustatymo ar viešojo pirkimo sutarties sudarymo arba viešojo pirkimo pasibaigimo kitu VPĮ nustatytu pagrindu. Viešųjų pirkimų principų reikšmė nesumenksta ir pirkimui pasibaigus. Viešųjų pirkimų principų pažeidimą gali reikšti ir tam tikri atvejai, pvz., kai viešojo pirkimo sutartis sudaroma iš anksto nepaskelbus apie pirkimą ar yra netinkamai vykdoma viešojo pirkimo sutartis.

Principų laikymasis garantuoja, kad bus pasiekti atliekamo viešojo pirkimo tikslai ir bus išvengta nesažiningos konkurencijos prielaidų. Svarbu pabrėžti, kad principų laikymasis ir tinkamas jų taikymas nėra tik besąlyginė perkančiųjų organizacijų VPI nuostatų laikymosi pareiga, bet ir viešųjų pirkimų tikslų pasiekimo garantas. Kiekvienas principų pažeidimas lemia perkančiosios organizacijos veiksmų neteisėtumą. Toks pažeidimas kartu reiškia imperatyviųjų teisės normų pažeidimą ir todėl, kad viešųjų pirkimų principai yra susiję su viešojo intereso apsauga.

LAT konstatuota, kad vertinant viešųjų pirkimų principų pažeidimo faktą, būtina nustatyti, kokiais būtent perkančiosios organizacijos veiksmais ir kokios viešojo pirkimo procedūros metu buvo pažeisti viešųjų pirkimų principai. Atsižvelgtina į realiai sukeliamus padarinius tiekėjams, t.y. kiek perkančiosios organizacijos veiksmai paveikė tiekėjus, ir, ar vienam iš tiekėjų nebuvo suteikta daugiau teisių negu kitiems. Tačiau tiktai formalus nukrypimas nuo VPI nustatytos konkrečios procedūros, jei jis iš esmės neturėjo įtakos dalyvių ir kitų tiekėjų teisių apimčiai, negali lemti principų pažeidimo. Pažeidimas tokioje situacijoje gali būti nustatytas tik tuo atveju, jei besiskundžiančioji pusė iš tiesų įrodytų, kad šiais veiksmais buvo pažeisti jos teisėti, iš VPI kildinami interesai ir taip nepagrįstai suvaržyta galimybė sudaryti viešojo pirkimo sutartį.

Taigi viešųjų pirkimų principų taikymas yra ir viešųjų pirkimų teisėtumo kontrolės pagrindas. Svarbus yra viešųjų pirkimų principų ir viešųjų pirkimų tikslo (sudaryti sutartį dėl tam tikro objekto (prekių, paslaugų ar darbų) racionaliai panaudojant tam skirtas lėšas) santykis tiekėjų konkurencijos atžvilgiu, t.y. sprendžiant, ar perkančioji organizacija racionaliai panaudojo pirkimui skirtas lėšas, kai pirkimo procedūros buvo vykdytos netinkamai. Tais atvejais, kai racionalus lėšų panaudojimas ieškovo (tiekėjo) siejamas su netinkamo (nekompetentingo) laimėtoju išrinkimu (esą sutartis nebus tinkamai įvykdyta, dėl to lėšos bus išleistos veltui), pirmiausia nagrinėtina, ar vertinant tiekėjų pasiūlymus nebuvo pažeisti viešųjų pirkimų principai ir laimėtoju išrinktas tokio tiekėjo pasiūlymas, koks ir turėtų būti viešojo pirkimo procedūras atliekant teisėtai. Atitinkamai, nenustačius viešųjų pirkimų principų pažeidimo, laikoma, kad viešųjų pirkimų tikslas pasiektas (LAT, 2013). Kasacinio teismo pasisakyta, kad pasiūlymas, kuriuo tiekėjas perkančiajai organizacijai siūlo perteklinių (papildomų) pirkimo objekto dalių, pripažintinas lygiaverčiu ir tinkamu, todėl ir neatmetinu nepažeidžiant tiekėjų lygiateisiškumo principo. Jį atmetus, būtų pažeistas racionalaus lėšų panaudojimo tikslas, nes perkančioji organizacija atsisako įsigyti tinkamą pirkimo objektą už mažiausią kainą. Priešingai, kai nustatomi viešųjų pirkimų principų pažeidimai, dėl kurių neteisėtai laimėtoju išrinktas ar neišrinktas tiekėjo pasiūlymas, laikytina, kad pirkimų tikslas sudaryti sutartį nepasiektas.

2.3.1. Lygiateisiškumo ir nediskriminavimo principas

Šie du principai VPI yra atskirti ir netapatinami, tačiau jų turinys yra panašus. Anot Teisingumo Teismo, nediskriminavimo principas yra tik specifinė bendrojo lygiateisiškumo principo išraiška. Lygiateisiškumo principas apima tiek atvirą diskriminaciją dėl tautybės, tiek draudžia bet kokios paslėptos formos diskriminaciją. Todėl lygiateisiškumo principas apima nediskriminavimo principą, tačiau nediskriminavimo principo apimtis nėra lygiavertė lygiateisiškumo apimčiai. Nurodoma, kad diskriminuojantis elgesys kartu lemia nelygiateisišką tiekėjų padėtį, bet ne visada nelygiateisiškas elgesys su tiekėjais reiškia diskriminaciją. Nelygiateisišką subjektų padėtį lemia tam tikras diskriminuojantis kriterijus, kurio pagrindu vieni subjektai bus išskirti iš kitų subjektų sąrašo.

Šie du principai, kaip visuotinai pripažįstami imperatyvai reiškia viešųjų pirkimų dalyvių – perkančiosios organizacijos pozityviąją arba aktyviąją (lygiateisiškumo principas) ir negatyviąją arba pasyviąją (nediskriminavimo principas) pareigas, t. y. pareigas imtis veiksmų ir vengti priemonių, kurios lemtų nelygiateisišką dalyvių padėtį ir vienus subjektus diskriminuotų kitų subjektų atžvilgiu.

Pažymėtina, kad kiti viešųjų pirkimų principai – proporcingumo ir skaidrumo – yra laikytini atsirandančiais iš lygiateisiškumo ir nediskriminavimo principų. Nepakankamas viešojo pirkimo skaidrumo ar proporcingumo lygis ar abipusio pripažinimo principo nesilaikymas kartu gali reikšti ir tiekėjų lygiateisiškumo ir nediskriminavimo principų pažeidimą, nes tokiu būdu atskiriems tiekėjams yra sudaromos skirtingos prielaidos dalyvauti viešojo pirkimo procedūrose (LAWIN, 2012).

Soloveičiko manymu (2014), tiekėjų lygiateisiškumas laikytinas viešųjų pirkimų proceso tikslu. Jis pasižymi tam tikru dualumu, nes gali būti priemonė kitiems uždaviniams, pvz., interesų konflikto prevencijai ar efektyvumui užtikrinti. Viešųjų pirkimų praktikoje lygiateisiškumas (nediskriminavimas) reiškia formalųjį VPI ir pirkimo dokumentų nuostatų bei sąlygų laikymąsi. Tai reiškia, kad nė vienas tiekėjui negali būti daromos nuolaidos ar teikiamos lengvatos, palyginti su kitais tiekėjais. Autorius pažymi, kad iš kitos pusės kiekviena galimybė vertinti procedūras lanksčiau, orientuotis į siekiamą rezultatą ir proceso efektyvumą, aiškinti ir taikyti viešųjų pirkimų taisykles turiningai reiškia konfliktą su lygiateisiškumo (nediskriminavimo) tikslu ir principu. T.y. kuo procedūra organizuojama lanksčiau (sudarant tiekėjams galimybes aiškinti ir tikslinti pasiūlymus po jų pateikimo), tuo daugiau viešųjų pirkimų sistemoje dominuoja ne lygiateisiškumo (nediskriminavimo) tikslas ir principas, o kiti viešųjų pirkimų tikslai (efektyvumo ir pan.).

Remiantis teismų praktika, lygiateisiškumo ir nediskriminavimo principas gali įgyti skirtingą reikšmę, priklausomai nuo pirkimo procedūrų stadijos:

▪ **Lygiateisiškumas ir nediskriminavimas nustatant pirkimo sąlygas**

Perkančioji organizacija, nustatydamą viešojo pirkimo sutarties vykdymo sąlygas ir kitas konkurso sąlygas, tarp jų minimalius kvalifikacijos reikalavimus, techninius pirkimo objekto duomenis, turi užtikrinti tiekėjų nediskriminavimą ir lygiateisiškumą. Pažymėtina, kad bet koks reikalavimas kvalifikacijai, tam tikra dalimi riboja konkurenciją, nes ne visi tiekėjai gali juos atitikti, todėl svarbu užtikrinti, kad tie reikalavimai būtų tikslūs, pagrįsti ir proporcingi pirkimo objektui.

Teisingumo Teismo ne kartą konstatuota, kad viešojo pirkimo sąlyga, nustatanti atrankos kriterijų, kurį gali atitikti tik mažas skaičius tiekėjų, arba kitaip tariant, susiaurinanti visų galimų tiekėjų sąrašą tam tikrų tiekėjų nenaudai, nėra pakankama, kad būtų galima pripažinti tiekėjų lygiateisiškumo principo pažeidimą. Nors pirkimo sąlygose leidžiami nurodyti tam tikri kriterijai yra skirti perkančiajai organizacijai įsitikinti, kad būsimoji viešojo pirkimo sutarties šalis patikima, pajėgi laiku ir tinkamai įvykdyti sutartinius įsipareigojimus, konkurso sąlygos nesuteikia perkančiajai organizacijai besąlyginio pasirinkimo laisvės ar neribotos diskrecijos.

Perkančiajai organizacijai draudžiama diskriminuoti tiekėjus, ypač techninėse specifikacijose, nurodant konkrečius nacionalinius standartus ir reikalavimus. Nuoroda į nacionalinius standartus, nereikalaujant privalomos atitikties jai, gali būti pripažinta netiesiogine diskriminacija. Todėl draudžiama naudoti konkrečius prekių pavadinimus, ženklus ar tipus ir technines specifikacijas. Taikoma išimtis tik, kai tam tikras kriterijus gali būti suprantamas ne kaip prekės ženklas, bet kaip bendrojo pobūdžio kriterijus, apibūdinantis visą produktų rūšį arba tipą.

Lygiateisiškumo ir nediskriminavimo principai yra svarbūs jau pradinėje stadijoje, nes pirkimo sąlygos privalo būti iš anksto paskelbtos tam, kad visi tiekėjai būtų tinkamai informuoti ir galėtų vienodai interpretuoti šias sąlygas. Lygiateisiškumo principas taip pat pažeidžiamas nesuteikiant aiškios, tikslios ir pakankamos informacijos tiekėjams, nesilaikant paskelbtų konkurso sąlygų. Pabrėždamas, kaip svarbu laikytis šių principų, LAT yra konstatavęs, kad dviprasmiškų pirkimo sąlygų nulemtų negatyvių padarinių rizika pirmiausia tenka pačiai perkančiajai organizacijai.

▪ **Lygiateisiškumas ir nediskriminavimas iki pasiūlymų pateikimo termino**

Atliekamo viešojo pirkimo stadijoje iki pasiūlymų pateikimo termino nebegalima keisti arba kitaip modifikuoti pirkimo sąlygų, t.y. turi išlikti tos pačios nustatytos ir pirkimo proceso pradžioje dalyviams nurodytos sąlygos. Taip garantuojama sąžininga konkurencija, užtikrinant vienodas visų tiekėjų galimybes dalyvauti pirkime ir jų pateiktų pasiūlymų palyginamumas.

Nesilaikant šios nuostatos, sąlygų pakeitimas gali įvykti jau po to, kai vieni tiekėjai jau yra pateikę savo pasiūlymus, arba dėl pirminių (nepakeistų) konkurso sąlygų kai kurie tiekėjai atsisakė dalyvauti konkurse. Turi būti išlaikyta ta pati sąlygų esmė ir turinys, ir perkančiajai organizacijai neleistina per

daug laisvai interpretuoti savo suformuluotas sąlygas, kad nebūtų iš esmės pakeistas sąlygų turinys. Pažymėtina, kad pažeidimu būtų pripažįstamas tik toks sąlygų pakeitimas, kuris keistų teisinę tiekėjų padėtį ir galimybes dalyvauti konkurse, pvz., po sąlygų išaiškinimo lemtų dalyvių pašalinimą iš konkurso ar kitokį jų dalyvavimo apsunkinimą.

Sąlygų esmės ir turinio pakeitimai ir išaiškinimai gali būti pripažinti pažeidimu ir tada, kai konkurso sąlygos švelninamos, pvz., reikalavimo pateikti kvalifikaciją atitikti tikrą standartą įrodančius dokumentus atsisakymas negalimas dėl to, kad dėl iki išaiškinimo taikytų griežtesnių sąlygų kai kurie negalėję tenkinti konkurso sąlygų tiekėjai vėliau nedalyvavo viešojo pirkimo procedūrose. Taigi rengiant paraiškas ar pasiūlymus visi konkurso dalyviai turi turėti lygias galimybes.

▪ **Lygiateisiškumas ir nediskriminavimas vertinant tiekėjų paraiškas / pasiūlymus**

Siekiant užtikrinti efektyvią konkurenciją, tiekėjams turi būti suteiktos vienodos galimybės pateikti savo pasiūlymus. Reikalavimas galioja tiek tiekėjams rengiant pasiūlymus, tiek perkančiajai organizacijai juos vertinant. Lygiateisiškumo principas reiškia perkančiosios organizacijos pareigą vienodai aiškinti ir taikyti pirkimo dokumentų sąlygas visiems konkurso dalyviams, sudaryti vienodas sąlygas visiems tiekėjams konkuruoti dėl viešojo pirkimo sutarties sudarymo. Dėl to nustatyti pasiūlymų vertinimo kriterijai turi būti taikomi objektyviai ir visiems vienodai. Kartu tiekėjams draudžiama keisti pasiūlymus po pasiūlymų pateikimo termino pabaigos, o perkančiajai organizacijai – atsizvelgti į tokius tiekėjų pasiūlymų pakeitimus.

Pasiūlymų vertinimo objektyvumas reiškia perkančiosios organizacijos pareigą laimėtoju pripažinti kompetentingą tiekėją, pasiūliusį arba mažiausią kainą, arba ekonomiškai naudingiausią pasiūlymą, priklausomai nuo konkurso sąlygose nurodytų tiekėjų vertinimo kriterijų. Pvz., pasiūlymas turėtų būti atmetamas, jeigu būtų nustatyta, kad pasiūlyme nurodytų darbų kiekiai neatitinka pirkimo dokumentuose nurodytų perkamų darbų kiekių, kadangi tai nėra pateikto pasiūlymo neaiškumai ar kainos apskaičiavimo aritmetinės klaidos, kuriuos būtų galima pataisyti nekeičiant pasiūlymo esmės. Tiekėjas privalo būti labai tikslus ir konkretus pirkimų procedūrose, t. y. kiekvieną konkurso sąlygą vykdyti tiksliai, kaip joje yra reikalaujama.

Jei tiekėjo pateiktas pasiūlymas neatitinka jam pirkimo sąlygų keliamų reikalavimų, toks pasiūlymas turėtų būti atmetamas, jeigu neatitikimo nebūtų galima paaiškinti ar ištaisyti, nekeičiant pasiūlymo esmės ir reikalavimų neatitinkančio pasiūlymo nepadarant atitinkančiu tuos reikalavimus. Svarbi tiekėjų kvalifikacija, kuri turi visiškai atitikti perkančiosios organizacijos keliamus reikalavimus, ji neturi teisės leisti dalyvauti pirkimo procedūrose net tiems tiekėjams, kurių kvalifikacija nežymiai neatitinka keliamų reikalavimų. Griežtas kvalifikacinių reikalavimų vertinimas užtikrina viešųjų pirkimų principų, įskaitant lygiateisiškumo principo, laikymąsi.

▪ **Lygiateisiškumas, pirkimo procedūrų skaidrumas ir konfidencialios informacijos apsauga**

Reikalavimas neatskleisti konfidencialios informacijos viešuosiuose pirkimuose turi būti derinamas su pirkimų principais, ir pirmiausia, su skaidrumo ir lygiateisiškumo principais. Todėl perkančioji organizacija yra įpareigota ypač atidžiai spręsti klausimą dėl tam tikros pasiūlymo medžiagos dalies pripažinimo konfidencialia informacija, kad nebūtų daroma išimtis iš skaidrumo ir lygiateisiškumo principų, leidžianti nepagrįstai suvaržyti konkurso dalyvių galimybę susipažinti su pirkimo medžiaga ir tuo apsunkinti konkurso dalyvių galimybę ginti teises, pažeistas pirkimo metu. Tuo tikslu, jeigu tiekėjas savo pasiūlyme pateiktą informaciją (arba informaciją, kuri pagal savo pobūdį privalėtų būti vieša) nurodo kaip konfidencialią, perkančioji organizacija gali pareikalauti tiekėją pagrįsti pasiūlyme nurodytos informacijos konfidencialumą, t. y. įrodyti, kad pasiūlyme esanti visa informacija atitinka materialiosios teisės normose nustatytus kriterijus, kuriais remiantis informacija pripažįstama konfidencialia.

▪ **Lygiateisiškumas ir nediskriminavimas sudarant ir vykdant viešojo pirkimo sutartį**

Pareiga nekeisti konkurso sąlygų apima ir viešojo pirkimo sutarties sudarymo stadiją, t. y. draudžiama sutartyje nustatyti tokias sąlygas, kokių nebuvo konkurse, arba joje nenustatyti iš anksto paskelbtų sąlygų, o vykdant viešojo pirkimo sutartį – keisti esmines jos sąlygas. Derybos ir sutarties sudarymas su tiekėju pagal konkurso sąlygų neatitinkančias sąlygas pažeidžia tiekėjų lygiateisiškumo principą. Perkančioji organizacija negali keisti esminės, į pirkimo dokumentus įtrauktos, viešojo pirkimo sutarties sąlygos, dėl kurios pirkimą galėtų laimėti kitas tiekėjas. Pirkimo sutartis turi būti sudaryta pagal iš anksto tiekėjams žinomus kriterijus, ir perkančioji organizacija gali atsižvelgti tik į tokias sąlygas, kurios buvo nustatytos viešojo pirkimo skelbimo sąlygose.

2.3.2. Abipusio pripažinimo principas

Abipusio pripažinimo principas yra aktualus vertinant tiekėjų pateiktas paraiškas / pasiūlymas ir lemia tiekėjų pateiktų dokumentų pirkimui tinkamumo vertinimą – kitose ES valstybėse narėse išduotų dokumentų, patvirtinančių tiekėjų kvalifikaciją, liudijančių teikiamų prekių charakteristikų atitiktį konkurso reikalavimams pripažinimą ir prilyginimą nacionalinių institucijų išduotiems dokumentams. Tai reiškia, kad dalyvaudami pirkime tiekėjai turi teisę pateikti kitoje valstybėje narėje išduotus dokumentus ir kad negalima atmesti dalyvio pasiūlymo, jei jis pateikia ne Lietuvos valdžios institucijos išduotus, tačiau galiojančius sertifikatus ar kitus jo kvalifikaciją patvirtinančius dokumentus dėl prekių kokybės, tiekėjų kvalifikacijos bei užsienio tiekėjų atitikties kitiems reikalavimams.

Principas leidžia tiekėjams reikalauti, kad jei jų kvalifikacija, siūloma prekė, paslauga ar darbas yra pripažįstamas vienoje valstybėje narėje, toks pripažinimas turi būti patvirtintas ir kitoje valstybėje narėje, kurioje siekiama šią prekę, paslaugą ar darbą parduoti.

Abipusio pripažinimo principas glaudžiai susijęs su iš nediskriminavimo ir lygiateisiškumo principų kildinama lygiaverčių standartų doktrina. Pagal ją, siekiant išvengti konkretaus tiekėjo protegavimo ir kitų dalyvių nelygiateisiškumo, perkančiąjai organizacijai viešųjų pirkimų dokumentacijoje draudžiama nurodyti tikslus duomenis, apibūdinančius konkretų ir individualų pirkimo objektą.

2.3.3. Proporcingumo principas

Proporcingumo principo turinį sudaro siekiamų tikslų ir jiems pasirenkamų priemonių derinimas, t.y. šių priemonių adekvatumo tikslams vertinimas. Šis principas, kaip ir lygiateisiškumo bei nediskriminavimo principai, yra aktualus visų pirkimo procedūrų metu, tačiau dažniausiai šio principo praktinė išraiška sutinkama nustatant pirkimo sąlygų proporcingumą bei perkančiąjai organizacijai vertinant tiekėjų pasiūlymus. Priemonių ir tikslų proporcingumo vertinimas turi būti grindžiamas tinkamumo ir reikalingumo kriterijais. Teisingumo Teismas yra nustatęs sąlygas vertinimui atlikti, t.y. priemonės (įpareigojimai, suvaržymai, draudimai ir kt.) privalo būti:

- nediskriminuojančios;
- pagrįstos privalomais bendrojo intereso reikalavimais;
- tinkamos užtikrinti, kad jomis siekiamas tikslas bus pasiektas;
- neviršyti to, kas būtina tikslui pasiekti (LAWIN, 2012).

VPI perkančiosioms organizacijoms suteikiama diskrecija nuspręsti, ką konkrečiai joms reikia įsigyti, kokias savybes turi atitikti pirkimo objektas, kokios savybės yra geriausios ir svarbiausios organizuojant konkretų pirkimą, todėl perkančiosioms organizacijoms suteikiama prerogatyva parengti pirkimams būtinas technines specifikacijas (VPI 24 str., 25 str.). Pažymėtina, kad įgyvendinant šią teisę privaloma laikytis viešųjų pirkimų principų, t.y. perkančioji organizacija neturi teisės rengti neproporcingų, konkurenciją ribojančių, pernelyg detalių techninių specifikacijų. Teismų praktikoje teigiama, kad techninėje specifikacijoje turi būti nurodytos perkamų prekių, paslaugų ar darbų savybės ir pasirinkti tokie jas apibūdinantys kriterijai, kurie, perkančiosios organizacijos nuomone, yra būtini, kad jos objektyvūs poreikiai būtų patenkinti. Taigi perkančioji organizacija turi teisę pasirinkti perkamų prekių savybes, tačiau, nustatydamas jas apibūdinančius kriterijus, turi užtikrinti konkurenciją ir nediskriminuoti tiekėjų (Soloveičikas, 2014).

Iš to matyti, kad proporcingumo principas yra veiksnys, kuriuo remiantis nustatoma, ar tam tikra tiekėjų teisės ribojanti priemonė yra diskriminacinė arba tiekėjus daranti nelygiaverčius. Proporcingumas įgyja reikšmę nustatant pirkimo sąlygas ir vertinant tiekėjų pasiūlymus.

▪ **Proporcingumas nustatant pirkimo sąlygas**

Viešajame pirkime draudimas riboti konkurenciją negali būti suprantamas kaip absoliutus, kai kitomis priemonėmis perkančiosios organizacijos tikslo pasiekti nebūtų galima, todėl bet koks perkančiosios organizacijos potencialus ar faktinis tiekėjų dalyvavimo viešojo pirkimo konkurse varžymas turi atitikti tokio varžymo tikslingumo ir pagrįstumo kriterijus.

Proporcingumo principas yra aktualus nustatant pirkimo objektą ir skaidant jį į dalis. Teismų praktikoje yra konstatuota, kad net ir tais atvejais, kai pirkimo objektų sujungimas lems mažesnį dalyvių skaičių, t. y. neleis kai kuriems tiekėjams pateikti pasiūlymų, tai neturėtų būti laikoma neteisėta, jei toks sujungimas yra pagrįstas svarbiomis priežastimis ir būtinas perkančiosios organizacijos tikslui pasiekti, o kitomis priemonėmis, pvz., pirkimo objektų išskaidymu, šio tikslo nebūtų galima pasiekti.

Proporcingumo principo pažeidimo pripažinimas priklauso nuo objektyvių aplinkybių nustatymo ar akivaizdžių diskriminacijos apraiškų, kurių negalima pateisinti jokiais pagrindais, ir nuo teisinių vertybių sistemos, kuria konkrečioje byloje remiasi teismai, t.y. nuo pasirinkimo, kurioms byloje nustatytoms aplinkybėms suteikiamas didesnis reikšmingumas. LAT, priešingai nei Lietuvos apeliacinis teismas, atsižvelgdamas į paskelbto konkurso svarbą, perkamų paslaugų ypatingą paskirtį, yra nepripažinęs diskriminaciniu ir neproporcingu perkančiosios organizacijos nustatyto aukšto tiekėjų kvalifikacijos reikalavimo.

Kai kyla klausimas dėl tiekėjų tinkamumo dalyvauti konkurse, galimi ribojimai dalyvauti viešojo pirkimo procedūrose tiekėjui, vienokiu ar kitokiu būdu susijusiu su perkančiąja organizacija, tačiau jie negali viršyti to, kas būtina siekiamam tikslui pasiekti, t. y. užtikrinti skaidrų konkursą ir sąžiningą tiekėjų konkurenciją.

▪ **Proporcingumas vertinant tiekėjų pasiūlymus**

Ne kiekviena tiekėjo klaida vertintina kaip VPI ir pirkimo sąlygų neatitiktis. Bet kokia klaida yra vertintina proporcingumo principo kontekste. Pvz., tiekėjui suklydus ir į tiekėjo deklaraciją įrašius netinkamą datą ir dėl to perkančiajai organizacijai atmetus pasiūlymą, tokie jos veiksmai buvo pripažinti neproporcingais. Teismas nurodė, kad neproporcinga laikyti tiekėją nesąžiningu, nes deklaracijos galiojimas nepriklauso nuo jos surašymo datos, t. y. tiekėjo deklaracija nesiejama su konkrečiu terminu ar data, nuo kurios būtų skaičiuojama tam tikrų juridinę reikšmę turinčių faktų pradžia (LAWIN, 2012).

Abipusio pripažinimo ir proporcingumo principai, šio darbo autoriaus manymu, sietini su Soloveičiko (2014) išskirtu teisingo (sąžiningo) elgesio su teikėjais tikslu. Tai gali būti tiekėjo teisė būti

išklausytam prieš priimant jam neigiamą sprendimą, pvz., vadovaujantis VPI 32 str. 5 d., perkančioji organizacija neturi teisės atmesti dalyvio pasiūlymo ne tik tada, kai jo pasiūlyme nurodyti kvalifikacijos duomenys yra netikslūs, bet ir tada, jeigu jie apskritai nepateikti. T.y. perkančioji organizacija privalo paprašyti dalyvio paaiškinti savo pasiūlymą, pašalinti netikslumus ir trūkumus. Taip pat pagal VPI 40 str. nuostatas, pirkime dalyvaujančio tiekėjo pasiūlymas negali būti atmestas nesudarant sąlygų paaiškinti ir pagrįsti jo pateiktą mažą kainą. Taigi VPI ir teismų praktika sudaro prielaidas dalyviui būti išgirstam, užtikrinti teisę į teisingą procesą ir atitinkamai sąžiningą elgesį su tiekėjais.

2.3.4. Skaidrumo principas

Skaidrumas yra vienas lemiančių veiksnių, kuriuo remiantis užtikrinama neiškraipyta tiekėjų tarpusavio konkurencija ir dažniausiai siejamas su viešumo užtikrinimu vykdant pirkimo procedūras. Skaidrumo principo, išplaukiančio iš tiekėjų lygiateisiškumo principo, pagrindinis tikslas – garantuoti, kad bus pašalinta perkančiosios organizacijos protegavimo ir savavališkų veiksmų grėsmė. Svarbus skaidrumo principo apsaugos garantas perkančiojoje organizacijoje yra dovanų ir bet kokios kitos naudos iš tiekėjų nepriėmimas. Toks apribojimas kyla iš sisteminio LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo bei VPI nuostatų aiškinimo. Dovana yra laikomas bet kuris materialinė vertę turintis daiktas, paslauga ar kita nauda, siūloma ir suteikiama viešųjų pirkimų specialistui, kai tai yra ar gali būti susiję su tiesioginiu ar netiesioginiu poveikiu jo veiksams ar sprendimams.

Skaidrumo principo užtikrinimui yra labai svarbus viešųjų pirkimų specialistų perkančiosiose organizacijose (įskaitant ir jų komisijų narius bei pirmininkus) nešališkumas. Vadovaujantis Etiško elgesio viešuosiuose pirkimuose mokomąja priemone, viešųjų pirkimų specialistas būtų laikomas šališku tiekėjų (dalyvių, kandidatų) atžvilgiu ir turėtų nusišalinti nuo viešojo pirkimo procedūrų vykdymo (jam būtų draudžiama atlikti pirkimo procedūras), jeigu jis:

- yra susijęs šeimos, artimos giminystės arba svainystės ryšiais su tiekėju (tiekėju), dalyvaujančių viešajame pirkime, atstovais. Šeimos ir artimos giminystės ryšiais susiję asmenys yra sutuoktiniai (buvę sutuoktiniai), vaikai (įvaikiai), tėvai (įtėviai), broliai, seserys (įbroliai, įseserės), pusbroliai, pusseserės, senoliai ar vaikaičiai;
- yra pirkime dalyvaujančio tiekėjo akcininkas;
- gauna iš pirkime dalyvaujančio tiekėjo bet kokios rūšies pajamų;
- yra veikiamas kitų sąlygų, galinčių sukelti viešųjų ir privačių interesų konfliktą.

Anot Soloveičiko (2014), skaidrumo principo turinys nėra atskleistas nei ES viešųjų pirkimų direktyvose, nei VPI, tačiau jis yra glaudžiai susijęs su atskaitomybės tikslu. Viešųjų pirkimų sistema turi veikti taip, kad būtų galima patikrinti jos efektyvumą ir įgyvendinti siekiamus tikslus. Atskaitomybė viešuosiuose pirkimuose pirmiausia suprantama kaip priemonė, sudarančios sąlygas skaidriai ir aiškiai identifikuoti, ar yra laikomasi visuotinai pripažintų standartų, pvz., viešųjų pirkimų principų.

Skaidrumas viešuosiuose pirkimuose pirmiausia reiškia pirkimo viešumą, t.y. suinteresuotiems asmenims, pvz., tiekėjams turi būti sudaromos sąlygos sužinoti apie galimybę konkuruoti dėl viešojo pirkimo sutarties. LAT yra nurodęs, kad skaidrumo principas pažeidžiamas perkančiajai organizacijai nesilaikant viešumo imperatyvo, pirmiausia susijusio su viešojo pirkimo skelbimu ir nesuteikiant pakankamai informacijos tiekėjams.

Neatsiejama skaidrumo principo dalis yra pirkimo sąlygų paskelbimas (išviešinimas) ir jų aiškumas, tikslumas ir konkretumas. Tai pasiekama tada, kai pirkimo sąlygų turinys leidžia pakankamai gerai informuotiems ir rūpestingiems tiekėjams vienodai jas suprasti ir aiškinti, o perkančiajai organizacijai realiai patikrinti, ar tiekėjų pasiūlymai atitinka šias sąlygas.

Skaidrumo principas reiškia ir perkančiųjų organizacijų diskrecijos ribojimą. Bet kurioje konkreta pirkimo stadijoje (rengiant pirkimo dokumentus, vertinant pasiūlymus ir kt.) perkančioji organizacija sprendimus priima pagal konkrečias taisykles, kurios riboja perkančiosios organizacijos veiksmų laisvę ir nustato jiems atitinkamus rėmus. Toks ribojimas, anot Kasacinio teismo, išplaukia iš dalyvių lygiateisiškumo ir skaidrumo principų, viešumo ir objektyvumo reikalavimų (LAT, 2010).

Skaidrumo principas reiškia patikrinimo ir privalomo vykdymo galimybę. Tiek pozityvioji teisė, tiek teismų praktika turi sudaryti galimybes patikrinti priimtus perkančiosios organizacijos sprendimus, efektyviai apginti pažeistas suinteresuotų asmenų teises ir priverstinai įvykdyti teisių gynimo priemones (Soloveičikas, 2014).

Skaidrumo privalu laikytis visų pirkimo procedūrų vykdymo metu – nuo pirkimo sąlygų nustatymo iki pirkimo sutarties vykdymo:

- **Skaidrumas nustatant pirkimo sąlygas**

Skaidrumo principas įgyvendinamas tuo, kad VPI įpareigoja perkančiąją organizaciją pirkimo dokumentuose pateikti visą informaciją apie pirkimo sąlygas ir procedūras (išskyrus tam tikrus įstatyme numatytus atvejus). Turi būti nurodyti būdai, kuriais tiekėjai gali prašyti pirkimo dokumentų paaiškinimų, sužinoti, ar perkančioji organizacija dėl to ketina rengti susitikimą su tiekėjais, būdai, kuriais perkančioji organizacija savo iniciatyva gali paaiškinti (patikslinti) pirkimo dokumentus (VPI 24 str.).

Skaidrumo principas reiškia, kad viešojo konkurso sąlygos turi būti susijusios su pirkimo objektu, aiškiai nurodytos specifikacijose arba skelbime apie pirkimą ir neturi suteikti neribotos diskrecijos

perkančiajai organizacijai. Svarbu, kad visus elementus, į kuriuos perkančiosios organizacijos atsižvelgia nustatydamas ekonomiškai naudingiausią pasiūlymą, galimi tiekėjai žinotų dar rengdami pasiūlymus.

Primenant, kad perkančiajai organizacijai draudžiama keisti ar kitaip modifikuoti pirkimo dokumentų sąlygas, tokie perkančiosios organizacijos veiksmai pažeistų ne tik lygiateisiškumo, bet ir skaidrumo principą, nes perkančioji organizacija privalo visų pirkimo procedūrų metu laikytis pačios nustatytų ir paskelbtų sąlygų, nes tiekėjai turi teisėtų lūkesčių dėl viešojo pirkimo sąlygų nekeičiamumo. Principų pažeidimo bus išvengta, jei perkančioji organizacija konkurso dalyviams paaškins (patikslins) pirkimo dokumentus, nekeisdama konkurso sąlygų turinio esmės.

▪ **Skaidrumas viešinant pirkimo procedūras**

Viešumas sietinas su viešojo pirkimo paskelbimu. Viešas paskelbimas apie pradedamą viešąjį pirkimą lemia tiekėjų teisėtus lūkesčius, kad perkančioji organizacija visiems tiekėjams sudarys vienodas sąlygas konkuruoti tarpusavyje – vienodas galimybes pateikti savo paraiškas/pasiūlymus, po to sudaryti viešojo pirkimo sutartį, t.y. nustatys objektyvius bei nediskriminuojančius pirkimo konkurso kriterijus.

Viešojo pirkimo procedūrų viešumas svarbus ne tik paskelbimo, bet ir tiekėjų informatyvumo aspektu, t.y. skaidrumo principas reiškia perkančiosios organizacijos pareigą tiekėjams suteikti pakankamai informacijos, įskaitant pirkimo sąlygas, jų išaiškinimus, informaciją, susijusią su konkrečiais tiekėjo pasiūlymo įvertinimu.

Skaidrumas lemia perkančiosios organizacijos veiksmų nuspėjamumą. Pirkimo dokumentai turi būti aiškūs, tikslūs ir nedviprasmiški. Tai leistų tiekėjams vienodai aiškinti pirkimo sąlygas, o perkančiajai organizacijai realiai patikrinti, ar tiekėjų pasiūlymai jas atitinka. Didesnis tiekėjų informuotumas reikšmingas, nes padidina tikimybę gauti kuo geriau jos poreikius atitinkančius pasiūlymus.

▪ **Skaidrumas vertinant tiekėjų pasiūlymus**

Pagal nusistovėjusią teismų praktiką kiekviename viešojo pirkimo procedūros etape perkančioji organizacija privalo laikytis dalyvių vienodo vertinimo principo ir dėl šios priežasties užtikrinti visiems dalyviams lygias galimybes. Skaidrumo principas reikšmingas laikantis paskelbto viešojo pirkimo sąlygų. Perkančioji organizacija, tiek rengdama konkurso dokumentus, tiek vertindama tiekėjų pasiūlymus, privalo nepažeisti teisės aktų imperatyviųjų teisės normų. Skaidrumo principas gali būti pažeidžiamas tada, kai perkančioji organizacija viešojo pirkimo metu nesilaiko iš anksto žinomų taisyklių, nors ir tiesiogiai nesusijusių su viešaisiais pirkimais.

Skaidrumo principo pažeidimu galėtų būti pripažįstami perkančiosios organizacijos veiksmai, kai ji priima ir vertina pirkimo sąlygų neatitinkantį tiekėjo pasiūlymą, ir vėliau jį pripažįsta laimėjusiu. Kitas pavyzdys – kai nustatoma, kad, to neleidžiant VPI ir pirkimo dokumentų sąlygoms, konkursą laimėjusiam tiekėjui buvo leista pateikti alternatyvų pasiūlymą.

Tačiau pažymėtina, kad skaidrumo principo pažeidimu nelaikomas eksperto pasitelkimas pasiūlymų vertinimui, jeigu tai nebuvo numatyta pirkimo sąlygose, kadangi išankstinis nepranešimas apie ekspertinį tiekėjų pasiūlymų vertinimą (pirminį ar pakartotinį) nedaro įtakos pasiūlymų rengimui, tiekėjams nesuteikia jokios papildomos informacijos, į kurią reikėtų iš anksto atsižvelgti.

▪ **Skaidrumas ir konfidencialumo užtikrinimas**

Skaidrumo principo taikymas pasireiškia viešumo garantijų įgyvendinimu, todėl dažnai sukelia koliziją tarp viešumo ir konfidencialumo pareigos. Siekiant užtikrinti neiškraipytą konkurenciją, perkančiosios organizacijos turi pareigą neatskleisti ūkio subjektų pateiktos informacijos, susijusios su viešojo pirkimo sutarties sudarymu, ir užtikrinti jos konfidencialumą. Tokia pareiga yra grindžiama abipusiu šalių pasitikėjimu ir bendradarbiavimu. Jos laikymosi neturėtų paveikti pralaimėjusio tiekėjo besąlyginė teisė, padavus ieškinį teismui, gauti šią informaciją. Konfidencialumą viešojo pirkimo procedūrų peržiūrėjimo metu privalo užtikrinti už peržiūros procedūrą atsakinga institucija.

Vis dėlto reikalavimas saugoti konfidencialią informaciją turi būti derinamas su veiksmingos teisinės apsaugos principu ir bylos šalių teise į gynybą bei teisminės institucijos pareiga užtikrinti teisingą bylos nagrinėjimą. Dėl to už viešojo pirkimo procedūrų peržiūrą atsakinga institucija nepatenka tarp subjektų, kuriems negalima suteikti konfidencialios ir komercinę paslaptį turinčios informacijos. Tačiau ji pati privalo užtikrinti minėtų duomenų slaptumą.

▪ **Skaidrumas vykdant pirkimo sutartį**

Skaidrumo principo, kaip ir lygiateisiškumo principo, pažeidimu pripažintini veiksmai, kuriais keičiamos sudaromos, sudarytos ar jau vykdomos viešojo pirkimo sutarties sąlygos. Jei perkančiajai organizacijai, nesant išankstinio paskelbimo apie viešojo pirkimo sutarties pakeitimo galimybę, viešojo pirkimo sutarties vykdymo metu būtų leista pakeisti pirkimo sąlygas, ir pastarųjų, tokių, kokios buvo paskelbtos iš pradžių, turinys būtų iškreiptas, taip būtų pažeisti lygiateisiškumo ir skaidrumo principai, nes nebūtų užtikrintas viešojo pirkimo sąlygų vienodumas ir procedūrų objektyvumas.

Apibendrinant, reikia pažymėti, kad viešųjų pirkimų principų pažeidimai yra objektyvaus ir absoliutaus pobūdžio. Pažeidimo objektyvumas pasireiškia tuo, kad jo pripažinimui konstatuoti nesvarbios jokios kitos šalutinės aplinkybės, kaip pvz., perkančiosios organizacijos atstovų nepatyrimas, jų kaltės laipsnis, žalos dydis ir pan.. Principų pažeidimų absoliutumas reiškia, kad kiekvienas toks pažeidimas lemia perkančiosios organizacijos veiksmų neteisėtumą, kas sukelia tokius padarinius kaip sandorio negaliojimą, žalos atlyginimą, restitucijos taikymą ar jos taikymo negalimumą. Pažymėtina, kad turi būti negalimi tokie atvejai, kai nustatytasis viešųjų pirkimų principo pažeidimas būtų kvalifikuotas kaip neesminis, kartu pripažįstant, kad perkančiosios organizacijos veiksmai yra teisėti (LAWIN, 2012).

Tenka pripažinti, kad teoretikų apibrėžiami viešųjų pirkimų tikslai ir principai yra dubliuojantys vienas kitą, labai susiję ir persipynę tarpusavyje, todėl perkančioji organizacija konkretaus pirkimo metu gali pažeisti kelis tikslus ar principus. Atsižvelgiant į viešųjų pirkimų principų laikymosi svarbą atskiruose viešojo pirkimo etapuose 1 priede pateikiama galimų pažeidimų pasireiškimo atvejų suvestinė.

2.4. Viešųjų pirkimų principų įgyvendinimas

Atlikta viešųjų pirkimų sistemos, tikslų ir principų analizė leidžia daryti išvadą, kad siekdamas pagrindinio viešųjų pirkimų tikslo racionaliai naudoti valstybės biudžeto lėšas, perkančiosios organizacijos privalo laikytis viešųjų pirkimų principų. Dėl daugelio jau minėtų neigiamų veiksnių, sudėtingo reglamentavimo, interesų konfliktų, korupcijos, specialistų kvalifikacijos trūkumų, efektyvus visos sistemos veikimas neįmanomas be valstybės pagalbos ir kontrolės. Atsakingos institucijos kuria ir toliau tobulina viešųjų pirkimų politiką, priežiūrą ir kontrolę, siekdamos padidinti skaidrumą, galimybes į viešuosius pirkimus įsilieti ne tik stambiams, bet ir smulkiesiems rinkos dalyviams, palengvinti perkančiųjų organizacijų darbą vykdant pirkimus.

Perkančiosios organizacijos vykdo viešuosius pirkimus, vadovaudamosi pagrindiniu įstatymu, patvirtintomis savo supaprastintų pirkimų taisyklėmis, kitais teisės aktais, VPT rekomendacijomis. Jos taip pat gali pasinaudoti kontroliuojančių institucijų taikomomis VPI nuostatų ir principų pažeidimų prevencijos priemonėmis:

- Informacijos sklaida (viešai prieinama gausi metodinė pagalba, išaiškinimai, VPT viešųjų pirkimų vertinimai, teismų nutartys, Valstybės kontrolės auditai, tyrimai, nevyriausybinių organizacijų pasisakymai ir švietimas viešojo administravimo efektyvumo, viešumo, antikorupcijos temomis).

- Centrinė viešųjų pirkimų informacinė sistema, kaip perkančiųjų organizacijų ir tiekėjų susitikimo vieta, kur pateikiama ir gaunama informacija apie planuojamus, pradedamus, įvykdytus pirkimus, turėtų būti laikoma darbą palengvinančia priemone laikantis viešųjų pirkimų principų, pirmiausia lygiateisiškumo, nediskriminavimo ir skaidrumo. CVP IS suteikia galimybę kontroliuoti viešųjų pirkimų mechanizmo įgyvendinimą, didesnes teises suteikiant VPT ir jos vykdomai kontrolei. „Viešieji pirkimai, perkelti į elektroninę terpę, paspartina informacinių technologijų, žmogiškųjų išteklių plėtotę organizacijoje, todėl laikui bėgant eliminuojami biurokratiniai trukdžiai ir valstybės tarnautojų nelankstumas“ (Palidauskaitė, 2014).

▪ Pirkimų centralizavimas – kol kas šis procesas vyksta vangiai, tačiau perkančiosios organizacijos turėtų suvokti ją kaip galimybę greičiau ir efektyviau vykdyti pirkimus. Mokslininkų nuomone, kiekviena VPI redakcija iš esmės buvo orientuota į centralizuotų viešųjų pirkimų vykdymą (Palidauskaitė, 2010).

▪ Specialistų kvalifikacijos kėlimas yra neišvengiamas esant sudėtingam reglamentavimui, taip pat reikšmingas siekiant kryptingai paveikti tarnautojų motyvaciją vertinti viešuosius pirkimus ne tik teisiniu, bet ir socialiniu, ekonominiu aspektais.

▪ Viešumas ir atskaitomybė – perkančiųjų organizacijų atsakomybė teikiant ir viešinant pirkimų dokumentaciją, planus, ataskaitas lemia skaidrumą, didina konkurenciją ir viešųjų ūkio subjektų turėtų būti suvokiama kaip neišvengiamybė savo funkcionavimui užtikrinti naudojant biudžeto lėšas.

Valstybės taikomi saugikliai sistemos efektyvumui iš esmės sutampa su tarptautinėje praktikoje išskiriamomis korupcijos, opiausios sistemos problemos, prevencijos priemonėmis:

- integralumas;
- skaidrumas;
- naujų technologijų potencialo išnaudojimas (e. pirkimai, pirkimų centralizavimas);
- mokymai ir kompetencijos kėlimas;
- rizikų nustatymas visose viešųjų pirkimų proceso stadijose;
- apskaita, auditas ir atskaitingumas;
- sankcijų taikymas už teisės aktų pažeidimus ir korupciją;
- korupcijos tyrimai ir baudžiamasis persekiojimas (imuniteto problema) (VK, 2011).

Viešųjų pirkimų efektyvumas neatsiejamas nuo viešojo administravimo efektyvumo. Viešojo sektoriaus darbuotojai, atliekantys viešojo administravimo⁶ funkcijas, privalo dirbti funkcionaliai, naudingai ir efektyviai. Biurokratinis valdymas viešajame sektoriuje kritikuojamas dėl per griežto veiklos reglamentavimo ir griežtos tarnybinės hierarchijos. Tai mažina lankstumą ir nesudaro sąlygų pasireikšti darbuotojų iniciatyvai, lemia nekokybiškai ir lėtai teikiamas viešąsias paslaugas, netikslingai naudojamus išteklius, nusigręžimą nuo piliečio kaip kliento, smulkmeniškumą, baimę rizikuoti, priešinimąsi

⁶ Viešasis administravimas apibrėžiamas kaip įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas. Pagrindinis teisės aktas - Viešojo administravimo įstatymas. Jame yra apibrėžti viešojo administravimo subjektai ir jų sistema, jų veiklos principai, nustatyti administracinio reglamentavimo, viešųjų paslaugų teikimo administravimo bei institucijų vidaus administravimo pagrindai, veiksmai nagrinėjant asmenų skundus. Vienas iš svarbiausių jo tikslų – sudaryti būtinas teises prielaidas įgyvendinant Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatą, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms (www.vrm.lt).

naujovėms. Valstybinėse institucijose nėra plačiai paplitusios dalyvavimo, komandinio darbo idėjos, mažai jaučiama darbuotojų asmeninė atsakomybė ir iniciatyva siekiant geresnių darbo rezultatų.

Anot Vienažindienės (2009), reikšmingiausias ir vertingiausias viešųjų institucijų valdomas turtas, nuo kurio priklauso veiklos efektyvumas, yra žmogiškieji ištekliai. Jų valdymas yra strateginis ir kompleksinis požiūris į žmones, kurie kolektyviai ir individualiai įneša savo indėlį į organizacijos tikslų pasiekimą. Žmonės yra bet kokių pokyčių aktyvus veiksnys su savo kultūra ir išankstinėmis nuostatomis, skatinančiomis arba trukdančiomis vykstančius pokyčius, įveikiant akivaizdų viešųjų institucijų polinkį į biurokratizmą. Todėl siekiant efektyvinti viešuosius prikimus, ypatingas dėmesys turi būti skiriamas žmogiškųjų išteklių pertvarkymui, tobulinant valstybės tarnautojų gebėjimus ir keičiant jų nuostatas bei motyvaciją. Valdžios institucijų veiklos kokybė priklauso nuo darbuotojų turimų žinių ir sugebėjimo jas panaudoti. Veiklos kokybės dedamosios yra:

- darbuotojų atsakomybė, savarankiškumas, motyvacija, konkurencijos skatinimas;
- bendradarbiavimas, komunikacija ir informacijos mainų plėtra;
- vadybos, o ne politikos prioritetas;
- dalyvaujantis vadovavimo stilius;
- gyventojų dalyvavimo savivaldoje ugdymas (Vienažindienė M., Sakalas A., 2008).

Viešojo sektoriaus pertvarka, remiantis naująja viešąja vadyba, vyksta šiomis kryptimis:

- valstybės teikiamų paslaugų mažinimas;
- veiklos ir vadybos kaštų mažinimas;
- techninių naujovių diegimas, piliečių teisių didinimas plečiant jų dalyvavimą valdyme;
- valdymo tobulinimas, mažinant veiklos ir vadybos kaštus, suteikiant didesnę veikimo laisvę

vadovams, žmogiškųjų išteklių valdymo tobulinimas, privataus sektoriaus patirties perėmimas.

Ypatingas dėmesys turi būti skiriamas žmogiškųjų išteklių pertvarkai, kuriai priskiriamos tokios charakteristikos, susijusios su naująja viešąja vadyba:

1. Decentralizacija – įgaliojimų ir atsakomybės už žmogiškųjų išteklių valdymą delegavimas linijiniams vadovams. Komandinio darbo ir bendradarbiavimo skatinimas, sprendimų priėmimo proceso gerinimas, keičiant griežtai hierarchines valdymo struktūras į minimaliai hierarchizuotas.

2. Dalyvavimas – darbuotojų įtraukimas į organizacijos valdymą. Dalyvaujančio vadovavimo stiliaus taikymas žadina atsidasvimą ir įsipareigojimą organizacijai, didina atsakomybę, veda prie bendrų tikslų pasiekimo.

3. Privataus sektoriaus patirties taikant vadybinius metodus perėmimas:

- strateginio valdymo plėtotė, – orientacija į ilgalaikę perspektyvą, pabrėžiant personalo tarnybos kaip strateginio partnerio vaidmenį;

- darbuotojų veiklos nukreipimas į ekonomiškumą;
- darbuotojų orientacija į veiklos rezultatus, o ne į procesą, - akcentuojami viešajam gyvenimui svarbūs sprendimai, o ne atitikimas nustatytoms taisyklėms ir procedūroms;
- darbuotojų iniciatyvos, lankstumo, savarankiškumo ir novatoriškumo, palaikymas, – griežto instrukcijų, apibrėžtų užduočių laikymosi atsisakymas;
- darbuotojų profesionalumo, atitinkamos kompetencijos vystymas, – atitinkamų įgūdžių, keliant kvalifikaciją ir siekiant naujų žinių, ugdymas;
- valdymo perorientavimas nuo biurokratinės – administracinės kultūros (nuo taisyklių ir procedūrų) į organizacinę kultūrą ir vertybines nuostatas, atstovaujančias ir ginančias viešąjį interesą, besiremiančias lanksčiais sprendimais.

Šių charakteristikų atitinkamas pasireiškimas valdyme lemia brandumo lygį institucijose. Pasikeitusios pažiūros bei kultūrinės vertybės iš esmės keičia žmoniškųjų išteklių valdymo metodus. Vykstančios reformos viešajame sektoriuje daugiausia dėmesio kreipia ne į tradicines personalo administravimo priemones, bet į tokias, kurios skatintų personalo motyvacijos, kvalifikacijos, našumo ir lankstumo augimą. Žmoniškųjų išteklių valdymo koncepcija turi būti rengiama atsižvelgiant į viešojo administravimo reformos tikslus, bendruosius reikalavimus valstybės tarnybai, valstybės institucijų paskirtį bei veiklos pobūdį, personalo politiką ir valdymo principus (Vienažindienė, 2009).

Atsižvelgiant į naujosios viešosios vadybos reformų įgyvendinimo kritinius aspektus, vis labiau matomos daugelio šalių pastangos sukurti viešojo valdymo sistemą, kurioje vyrautų ne rinkos principai, bet demokratiniai sprendimai ir piliečių dalyvavimas juos priimant. Tokia tendencija vadinama naujuoju viešuoju valdymu (Viešasis valdymas, 2010, 137 p.). Naujasis viešasis valdymas nuo tradicinio hierarchinio ir naujosios viešosios vadybos modelių pirmiausia skiriasi tuo, kad tai yra vertybinis modelis. Jame nėra dominuojantys kiekybiniai rodikliai kaip naujojoje viešojoje vadyboje, bet ypač svarbi yra kokybinė pusė ir veiksmingumo, socialinio teisingumo, lygybės, etikos aspektai.

Tradiciniame hierarchiniame modelyje ypač svarbu buvo procesas, naujojoje viešojoje vadyboje – rezultatai, o naujam viešajam valdymui svarbūs yra ir procesas, ir rezultatai. Svarbūs naujojo viešojo valdymo bruožai yra atvirumas, skaidrumas, demokratija, pliuralizmas, socialinė kokybė, socialinė atsakomybė, korupcijos nebuvimas ir aktyvi nevyriausybinių organizacijų veikla. Naujasis viešasis valdymas su savo socialinės atsakomybės tikslais yra tiesiog būtinas norint išgyvendinti įsisenėjusias viešojo sektoriaus spragas, kurios trukdo tiek organizacijų viduje, tiek ir jų išorėje siekti socialinės atsakomybės, tausoti darbuotojus ir aplinką (Guogis, 2014).

Anot Buškevičiūtės ir Raipos (2011), viešojo valdymo efektyvumą lemia sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo kokybiniai parametrai. Gero sprendimo samprata tapatinama su racionalumo, efektyvumo

ir veiksmingumo sąvokomis. Racionalumo ir efektyvumo sąvokos yra labai panašios, nors efektyvumas daugiau siejamas su veiklos rezultatais, o racionalumas – su priemonėmis tiems rezultatams pasiekti. Efektyvumas viešosiose institucijose – tai efektyvi viešojo politika, racionalus išteklių naudojimas, pozityvūs organizacijos veiklos rezultatai ir stipri organizacinė kultūra, t.y. prioritetu tampa kuo efektyvesnis ir racionalesnis turimų išteklių panaudojimas. Tikslą pasiekia laiku ir nešališkai įgyvendinamas sprendimas, atspindintis viešuosius interesus, racionalumą, teisėtumą ir minimalias sąnaudas. Svarbiausias sprendimų kokybės veiksnys yra informacijos srautų valdymas ir panaudojimas, o tai priklauso nuo biurokratinių struktūrų, atsakingų už informacijos rengimą, pateikimą ir sklaidą, moralinių nuostatų, specializacijos ir profesionalumo lygmens, bendro viešojo valdymo kultūros vienoje ar kitoje šalyje ar organizacijoje lygmens, požiūrio į atsakomybę, esminių viešojo valdymo principų – viešumo ir skaidrumo vietos organizacijos veiklos filosofijoje ir kultūroje.

Taigi viešųjų pirkimų sistemos efektyvumas, viešųjų pirkimų principų įgyvendinimas ir racionalus lėšų panaudojimas priklauso nuo pamatinių viešajame administravime taikomų principų ir viso viešojo valdymo kokybės.

3. VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ PRINCIPŲ ĮGYVENDINIMO TYRIMO METODOLOGIJA

Siekiant atskleisti viešųjų pirkimų principų įgyvendinimo svarbą racionaliame lėšų naudojimui, šio darbo autorius analizuoja keturių savivaldybių⁷ administravimo funkcijas atliekančių perkančiųjų organizacijų atliekamus viešuosius pirkimus. Remiantis teorijoje išdėstyta medžiaga, išskiriamas tyrimo tikslas – išsiaiškinti, kaip yra įgyvendinami viešųjų pirkimų principai ir ar racionaliai naudojamos lėšos, skiriamos arčiausiai gyventojų esančioms savivaldybėms, t.y. kaip valstybės institucijos užtikrina atskirų šalies administracinių vienetų (rajonų) gyventojų viešąjį interesą.

Tyrimo metodas – oficialių su viešaisiais pirkimais susijusių dokumentų ir duomenų, teikiamų viešuosius pirkimus prižiūrinčiai institucijai Viešųjų pirkimų tarnybai, remiantis atlikta teorine viešųjų pirkimų principų analize ir principų pažeidimų skirtinguose pirkimo proceso etapuose tikimybę.

Pasirinktos autoriaus gyvenamojo rajono ir kaimynių savivaldybių, priklausančių Telšių apskričiai, administracijos – Mažeikių rajono, Plungės rajono, Rietavo ir Telšių rajono savivaldybių administracijos

⁷ Savivaldybė – įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą, kuri sudaro jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas įstatymams, LR Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti (www.vrm.lt).

(sutrumpintai Mažeikių PO, Plungės PO, Rietavo PO, Telšių PO). Pagal VPĮ perkančiosios organizacijos privalo viešinti tam tikrą informaciją, todėl tyrimui panaudoti būtent tokie vieši duomenys, prieinami kiekvienam besidominčiam asmeniui, atliekant konkrečios perkančiosios organizacijos paiešką per Centrinę viešųjų pirkimų informacinę sistemą, adresu www.cvpp.lt. Nagrinėjamos 2014 m. savivaldybių administracijų VPT pateikiamos pirkimų planų suvestinės, metinės pirkimų ataskaitos ir viešųjų pirkimų procedūrų ataskaitos. Analizuojama kita VPT, CVP IS, CPO bei visų keturių perkančiųjų organizacijų interneto tinklapiuose pateikiama ir viešai prieinama informacija, susijusi su viešaisiais pirkimais (pateikiami planai, ataskaitos, suvestinės, analizės, PO supaprastintų viešųjų pirkimų taisyklės ir kt.).

Pirkimų planų suvestinės

Viešųjų pirkimų planas yra vidinis PO dokumentas, tačiau PO privalo pagal šį planą parengtą VP suvestinę skelbti PO tinklapyje ir CVP IS iki einamųjų metų kovo 15 d., nurodant pagrindinę su pirkimu susijusią informaciją. Ši suvestinė taip pat turi būti nedelsiant pildoma keičiant ir atnaujinant duomenis⁸.

VP plano suvestinė laikytina pirmą informaciją apie atitinkamą pirkimą, kurią tiekėjai mato viešai, kuo daugiau tiekėjų žinos apie numatomus pirkimus, tuo didesnei daliai jų bus sudaryta galimybė planuoti pirkimus ir darbus, efektyviai skirstyti savo resursus, teikti savo pasiūlymus PO. Taip skatinama konkurencija, – užtikrinamas nediskriminavimo ir lygiateisiškumo principų laikymasis.

Planuojant pirkimus svarbu kaip įmanoma tiksliau nusistatyti pirkimo vertę⁹. Vertė tiesiogiai yra susijusi su skiriamu finansavimu, kadangi viršijus nustatytą pirkimo biudžetą, pasiūlymo kaina laikoma

⁸ VPĮ 7 str. Pirkimų planavimas. Pirkimo pradžia ir pabaiga. 1. Perkančioji organizacija, išskyrus LR diplomatinės atstovybės ir konsulinės įstaigos užsienyje LR atstovybės prie tarptautinių organizacijų, rengia ir tvirtina planuojamų atlikti einamaisiais biudžetiniais metais viešųjų pirkimų planus ir kiekvienais metais, ne vėliau kaip iki kovo 15 dienos, o šiuos planus patikslinusi – nedelsdama, CVP IS ir savo tinklalapyje, jeigu toks yra, skelbia tais metais planuojamų atlikti viešųjų pirkimų suvestinę, kurioje nurodo perkančiosios organizacijos pavadinimą, adresą, kontaktinius duomenis, pirkimo objekto pavadinimą ir kodą, numatomą kiekį ar apimtį (jeigu įmanoma), numatomą pirkimo pradžią, pirkimo būdą, ketinamos sudaryti pirkimo sutarties trukmę, taip pat iš anksto skelbia pirkimų, išskyrus mažos vertės pirkimus, techninių specifikacijų projektus. Perkančioji organizacija taip pat gali skelbti pirkimų, kuriems šioje dalyje nustatytas techninių specifikacijų projektų skelbimo reikalavimas netaikomas, techninių specifikacijų projektus. Viešųjų pirkimų suvestinė ir techninių specifikacijų projektai skelbiami ir dėl šių projektų gautos pastabos ir pasiūlymai įvertinami Viešųjų pirkimų tarnybos nustatyta tvarka.

⁹ VPĮ 9 str. Numatomo pirkimo vertės skaičiavimas. 1. Numatomo pirkimo vertė yra perkančiosios organizacijos numatomos sudaryti pirkimo sutarties vertė, skaičiuojama imant visą mokėtiną sumą be pridėtinės vertės mokesčio, įskaitant visas pirkimo sutarties pasirinkimo ir atnaujinimo galimybes. Kai perkančioji organizacija numato prizus ir (ar) kitas išmokas kandidatams ar dalyviams, ji, apskaičiuodama numatomo pirkimo vertę, turi į tai atsižvelgti. Numatomo pirkimo vertė skaičiuojama tokia, kokia ji yra pirkimo pradžioje, nustatytoje šio įstatymo 7 str. 2 d. 2. Perkančioji organizacija neturi teisės skaidyti pirkimo, jeigu taip galėtų būti išvengta šio įstatymo nustatytos pirkimų tvarkos. 3. Pirkimo vertės nustatymo būdas negali būti pasirenkamas taip, kad būtų galima išvengti šio įstatymo nuostatų dėl pirkimo būdų pasirinkimo ir pirkimo procedūrų

per didelę ir nepriimtina. Nuo apskaičiuotos pirkimo vertės priklauso, ar bus vykdomas supaprastintas ar tarptautinis pirkimas¹⁰, taip pat būtinybė pratęsti sutartį ar įsigyti papildomų paslaugų ir darbų, tam irgi yra taikomi specialūs reikalavimai.

Supaprastinti pirkimai paprastai atliekami įprastiniais pirkimo būdais: atviro konkurso, riboto konkurso, skelbiamų arba neskelbiamų derybų, projekto konkurso, t. p. apklausos raštu arba žodžiu¹¹. Pirkimo būdo¹² pasirinkimą apsprendžia pirkimo objekto specifika. Pirkimų būdai skiriasi savo etapais, paskelbimo, pirkimo dokumentų, pasiūlymo vertinimo ir kitais ypatumais, lemiančiais viešumo, konkurencijos užtikrinimo lygį vykdant pirkimus. Pirkimų būdų detalizavimas pateikiamas 2 priede.

Pirkimų ataskaitos

Perkančioji organizacija privalo Viešųjų pirkimų tarnybai raštu pateikti visų per kalendorinius metus atliktų pirkimų, kai pagal preliminarąsias pirkimo sutartis sudaromos pagrindinės sutartys, visų per kalendorinius metus atliktų mažos vertės pirkimų ir šio įstatymo 85 str. 6 d.¹³ nurodytų supaprastintų pirkimų ataskaitą. Šioje ataskaitoje taip pat privaloma pateikti duomenis apie visus per kalendorinius metus atliktus pirkimus pagal VPĮ 91 str. reikalavimus. Ataskaitos pateikiamos per 30 dienų, pasibaigus ataskaitiniams kalendoriniams metams. Tyrimė jos vadinamos metinėmis ataskaitomis.

Pagal VPĮ 19 str. „Perkančioji organizacija privalo Viešųjų pirkimų tarnybai raštu pateikti kiekvieno pirkimo, įskaitant ir pirkimą, kurio metu sudaroma preliminarioji sutartis ar taikoma dinaminė

vykdymo. 4. Numatomo prekių, paslaugų ar darbų pirkimo vertė apskaičiuojama pagal Viešųjų pirkimų tarnybos patvirtintą pirkimo vertės apskaičiavimo metodiką.

¹⁰ VPĮ 84 str. Supaprastintų pirkimų taikymo sritis. Šiame skyriuje reglamentuojami pirkimai: 1) kurių vertė yra mažesnė už nustatytas tarptautinio pirkimo vertės ribas; 2) šio įstatymo 2 priedėlyje nurodytų B paslaugų pirkimai neatsižvelgiant į pirkimo vertę; 3) šio įstatymo 9 str. 14 d. nurodyti pirkimai.

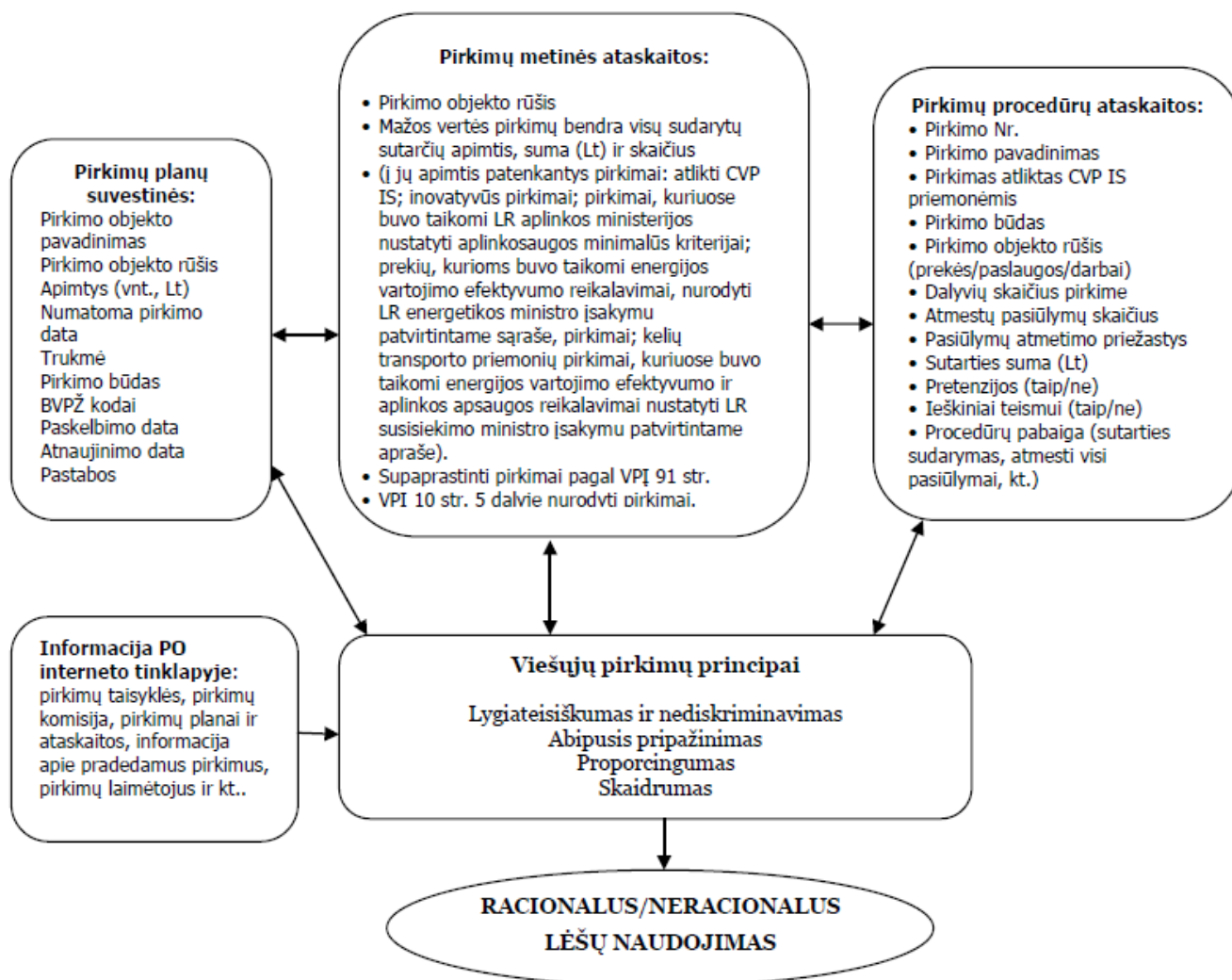
¹¹ Apklausa žodžiu gali būti organizuojama remiantis VPĮ 18 str. Pirkimo sutartis. 10 d. Perkančioji organizacija, tvirtindama savo supaprastintų pirkimų taisykles, jose gali nustatyti, kad pirkimo sutartis gali būti sudaroma žodžiu, kai atliekami supaprastinti pirkimai, kurių sutarties vertė yra mažesnė kaip 10 000 litų (be PVM).

¹² VPĮ 42 str. Pirkimo būdai: 1. Prekių, paslaugų ar darbų pirkimo būdai: 1) atviras konkursas; 2) ribotas konkursas; 3) konkurencinis dialogas; 4) derybos: skelbiamos ir neskelbiamos. 2. Perkančioji organizacija pirkimą gali atlikti: 1) atviro ar riboto konkurso būdu – visais atvejais. Tai pagrindiniai pirkimo būdai; 2) konkurencinio dialogo būdu – esant šio įstatymo 50 str. nustatytoms sąlygoms; 3) skelbiamų derybų būdu – esant šio įstatymo 55 str. nustatytoms sąlygoms; 4) neskelbiamų derybų būdu – esant šio įstatymo 56 str. nustatytoms sąlygoms. 3. Esant įstatymo 67 str. nustatytoms sąlygoms, perkančioji organizacija gali atlikti pirkimo procedūrą – įvykdyti projekto konkursą.

¹³ VPĮ 85 str. Supaprastintų pirkimų atlikimo tvarka. 6 d.: Literatūros, mokslo ir meno kūrinių autorių, atlikėjų ar jų kolektyvo paslaugų, taip pat mokslo, kultūros ir meno sričių projektų vertinimo ir pretendentų gauti teisės aktų nustatyta tvarka įsteigtas premijas veiklos šiose srityse vertinimo paslaugų supaprastintų pirkimų tvarką nustato Lietuvos Respublikos Vyriausybė ar jos įgaliota institucija.

pirkimo sistema, procedūrų ataskaitą. Ši ataskaita neteikiama, kai pirkimas atliekamas pagal sudarytą preliminarįją sutartį, atliekamas mažos vertės pirkimas arba šio įstatymo 85 str. 6 d. nurodytas supaprastintas pirkimas¹⁴. Pirkimo procedūrų ataskaita pildoma CVP IS VPT nustatyta tvarka ir terminais ir baigiama pildyti ne vėliau kaip per 5 darbo dienas pasibaigus pirkimui. Tyrime jos vadinamos procedūrų ataskaitomis (žr. 3 pav.).

¹⁴ Ataskaitoje nurodoma: 1) perkančiosios organizacijos pavadinimas, adresas, pirkimo sutarties, preliminariosios sutarties ar dinaminės pirkimo sistemos objektas ir kaina; 2) derybų atveju – šio pirkimo būdo pasirinkimo priežastys; 3) konkurencinio dialogo atveju – šio pirkimo būdo pasirinkimo priežastys; 4) atrinktų kandidatų ir laimėjusių dalyvių pavadinimai ir jų pasirinkimo priežastys; 5) kandidatų ir dalyvių, kurių paraiškos ir pasiūlymai atmesti, pavadinimai, paraiškų ir pasiūlymų atmetimo priežastys; 6) pasiūlymų, kuriuose nurodytos neįprastai mažos kainos, atmetimo priežastys; 7) laimėjusio dalyvio pavadinimas, jo pasirinkimo priežastys ir, jeigu žinoma, pirkimo sutarties ar preliminariosios sutarties įsipareigojimų dalis, kuriai laimėtojas ketina pasitelkti trečiuosius asmenis kaip subrangovus; 8) jeigu nebuvo sudaryta pirkimo sutartis ar preliminarioji sutartis arba nebuvo sukurta dinaminė pirkimo sistema, – to priežastys; 9) kita Viešųjų pirkimų tarnybos nustatyta informacija.



3 pav. Viešųjų pirkimų principų įgyvendinimo tyrimo metodika

Atliekamu tyrimu nagrinėjami PO gebėjimai tinkamai planuoti ir įvykdyti suplanuotus pirkimus vertės (kainos) atžvilgiu, lyginant planų suvestinėse, metinėse ir procedūrų ataskaitose pateikiamus duomenis. Atotrūkis tarp plano ir fakto gali reikšti neracionalų lėšų panaudojimą, atitinkamai netikslingą finansavimo savivaldybėms skyrimą.

Atskiras dėmesys skirtinas taip vadinamiems mažos vertės pirkimams¹⁵. Atliekant juos nereikia skelbti apie pradedamą pirkimą; vadovautis tam tikrais bendravimo su tiekėjais ir keitimosi informacija

¹⁵VPĮ 2 str. Pagrindinės sąvokos: 15. Mažos vertės viešasis pirkimas yra supaprastintas pirkimas, kai yra bent viena iš šių sąlygų: 1) prekių ar paslaugų pirkimo vertė yra mažesnė kaip 200 tūkst. Lt (be PVM), o darbų pirkimo vertė mažesnė kaip 500 tūkst. Lt (be PVM); 2) perkamos panašios prekės, paslaugos ar perkami darbai dėl to paties objekto yra suskirstyti į atskiras dalis, kurių kiekvienai numatoma sudaryti atskirą pirkimo sutartį (sutartis), jeigu bendra šių sutarčių vertė yra ne didesnė kaip 10 proc. prekių ar paslaugų supaprastintų pirkimų to paties tipo sutarčių vertės ir mažesnė kaip 200 tūkst. Lt (be PVM), o perkant darbus – ne didesnė kaip 1,5 proc. to paties objekto supaprastinto pirkimo vertės ir mažesnė kaip 500 tūkst. Lt.

reikalavimais; vadovautis tam tikrais reikalavimais pirkimo dokumentams, pirkimo sutarties sudarymui ir jos turiniui; pirkimo dokumentų skelbti CVP IS; kreiptis į teikėją dėl neaiškių/netikslų su pasiūlymu pateiktų dokumentų patikslinimo; taikyti neįprastai mažos kainos institutą.

Duomenys apdoroti naudojant MS Excel programinę įrangą. Iš viso susisteminta:

- 1215 planuoti pirkimai (2014 m. planų suvestinės);
- 2014 m. viešųjų pirkimų ataskaitos (At-6).
- 201 viešojo pirkimo procedūrų ataskaita apie 2014 m. įvykdytus pirkimus (At-1).

Metinės ir procedūrų ataskaitos, išskyrus konfidencialią informaciją, skelbiamos Centrinėje viešųjų pirkimų informacinėje sistemoje ir perkančiosios organizacijos tinklalapyje, jei toks yra¹⁶. Tinklapiuose pateikiama informacija vertinama šiais aspektais:

- ar skelbiamos perkančiųjų organizacijų supaprastintų pirkimų taisyklės, pirkimų komisijų sudėtis, komisijų narių viešų ir privačių interesų deklaracijos?
- ar pateikiama informacija apie planuojamus viešuosius pirkimus?
- ar viešinamos planuojamų viešųjų pirkimų techninės specifikacijos?
- ar yra skelbiami viešųjų pirkimų konkurso laimėtojų sąrašai?
- ar pateikiama informacija apie pirkimus laimėjusius asmenis, įvykdytų pirkimų vertes?

4. VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ PRINCIPŲ ĮGYVENDINIMO ANALIZĖ IR DISKUSIJA

Siekiant atskleisti viešųjų pirkimų principų įgyvendinimo svarbą racionaliam lėšų naudojimui, tyrimo metu lyginami ir apibendrinami susisteminti viešųjų pirkimų planuose ir ataskaitose pateikiami

¹⁶ 7 str. Pirkimų planavimas. Pirkimo pradžia ir pabaiga. 3. Perkančioji organizacija apie pradedamą bet kurį pirkimą, taip pat nustatytą laimėtoją ir ketinamą sudaryti bei sudarytą pirkimo sutartį nedelsdama, tačiau ne anksčiau negu skelbimas bus išsiųstas ES oficialiųjų leidinių biurui ir (ar) paskelbtas CVP IS, informuoja savo tinklalapyje bei leidinio „Valstybės žinios“ priede „Informaciniai pranešimai“ (mažos vertės pirkimų atveju – tik savo tinklalapyje) nurodydama: 1) apie pradedamą pirkimą – pirkimo objektą, pirkimo būdą ir jo pasirinkimo priežastis; 2) apie nustatytą laimėtoją ir ketinamą sudaryti pirkimo sutartį – pirkimo objektą, numatomą pirkimo sutarties kainą, laimėjusio dalyvio pavadinimą, jo pasirinkimo priežastis ir, jeigu žinoma, pirkimo sutarties įsipareigojimų dalį, kuriai laimėtojas ketina pasitelkti subrangovus, subtiekęjus ar subteikėjus; 3) apie sudarytą pirkimo sutartį – pirkimo objektą, pirkimo sutarties kainą, laimėjusio dalyvio pavadinimą ir, jeigu žinoma, pirkimo sutarties įsipareigojimų dalį, kuriai laimėtojas ketina pasitelkti subrangovus, subtiekęjus ar subteikėjus; 4) taip pat kitą Viešųjų pirkimų taisyklės nustatytą informaciją.

duomenys keliais pjūviais. Analizuodamas tik viešai prieinamus, gana ribotus duomenis ir nesant aiškaus racionalaus lėšų panaudojimo apibrėžimo ir nustatymo kriterijų, darbo autorius gali tik daryti vienokias ar kitokias prielaidas, reiškiančias principų laikymąsi ir iš to kylantį racionalų/neracionalų lėšų panaudojimą. Iš kitos pusės, perkančiųjų organizacijų pateikiami neišsamūs, neaiškūs, nepilni duomenys patvirtina visos viešųjų pirkimų sistemos pagrindinę problemą – viešumo vengimą ir skaidrumo trūkumą.

Prielaidos apie PO gebėjimus planuoti pirkimus ir organizuoti juos, laikantis patvirtinto ir viešai pateikiamo plano, atitinkamai dėl lėšų panaudojimo racionalumo lygio, gautos nagrinėjant PO pirkimų apimtis (skaičius ir vertę) pagal planus ir ataskaitas.

Prielaidos dėl pirkimų skaidrumo ir efektyvumo darytinos analizuojant planuotų ir įvykdytų pirkimų skaičius ir vertes pagal pirkimo būdus.

Prielaidos dėl bendrų VPI nuostatų, lygiateisiškumo, nediskriminavimo, skaidrumo principų įgyvendinimo, atitinkamai dėl konkurencijos užtikrinimo, korupcinio pobūdžio susitarimų tikimybės darytinos analizuojant:

- planuotų ir įvykdytų skelbtų ir neskelbtų pirkimų skaičius ir vertes;
- planuoti ir įvykdyti pirkimai CVP IS priemonėmis;
- planuoti ir įvykdyti pirkimai per CPO;
- planuoti ir įvykdyti pirkimai iš socialinių įmonių, žalieji, inovatyvūs pirkimai.

Prielaidos dėl lygiateisiškumo, nediskriminavimo, proporcingumo principų įgyvendinimo kyla analizuojant įvykdytų pirkimų dalyvių skaičių, atmestų pasiūlymų skaičių, pasiūlymų atmetimo priežastis.

Pirkimų apimtys

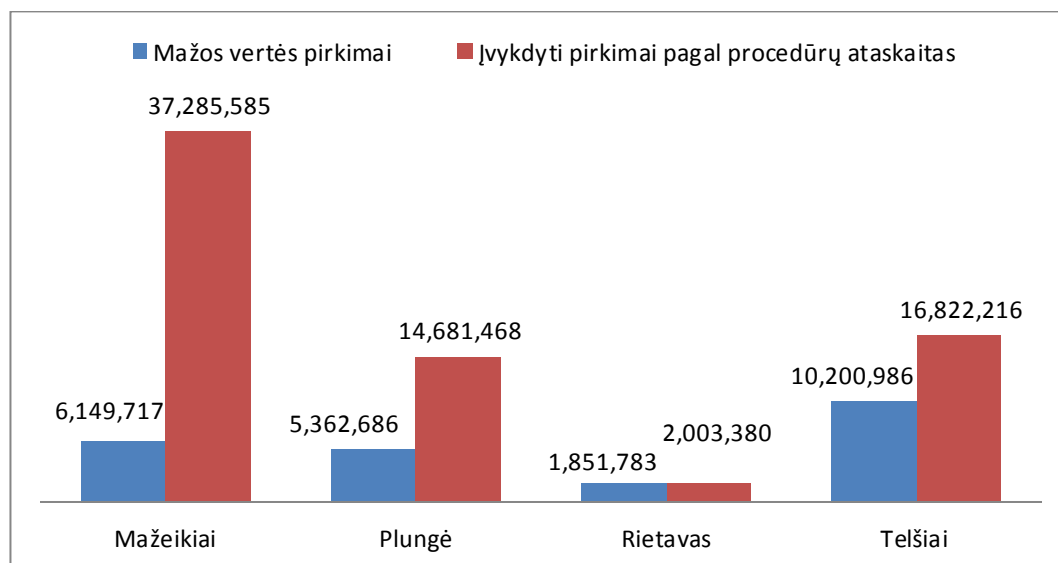
Viešųjų pirkimų apimčių nagrinėjamos keturiose PO pasiskirstymas pagal vertę, remiantis metinėmis (mažos vertės pirkimai) ir pirkimų procedūrų ataskaitomis, pateikiamas 1 lentelėje ir 4 paveiksle.

1 lentelė. Visų PO įvykdytų pirkimų vertė, Lt

Eil. Nr.	Pirkimai	Mažeikiai	Plungė	Rietavas	Telšiai
1.	Įvykdyti mažos vertės pirkimai (pagal metines ataskaitas)	6.149.717	5.362.686	1.851.783	10.200.986
2.	Įvykdyti pirkimai pagal	37.285.585	14.681.468	2.003.380	16.822.216

	procedūrų ataskaitas				
3.	Visi įvykdyti pirkimai	43.435.301	20.044.153	3.855.163	27.023.202

Atskirai analizuotina mažos vertės pirkimų¹⁷ dalis visoje per metus įvykdytoje pirkimų vertėje. Šiems pirkimams taikomi liberaleresni VPI reikalavimai, susiję su neprivalomu skelbimu apie pirkimą, o tai reiškia mažesnę informacijos prieinamumą ir konkurencijos ribojimą. Mažos vertės pirkimai dažniausiai atliekami apklausos būdu, iš anksto pasirenkant tiekėjus, į kuriuos kreipiamasi prašant pateikti pasiūlymus. Tam tikrais atvejais užtenka kreiptis tiesiog į vieną pasirinktą tiekėją. Nors PO turi viešinti metinius visų pirkimų planus tiek CVP IS, tiek savo tinklapyje, nuo tokių planų yra nukrypstama, jų nesilaikoma, todėl galima sakyti, apie pradedamą pirkimą nesužino niekas, išskyrus pasirinktus apklausti tiekėjus.

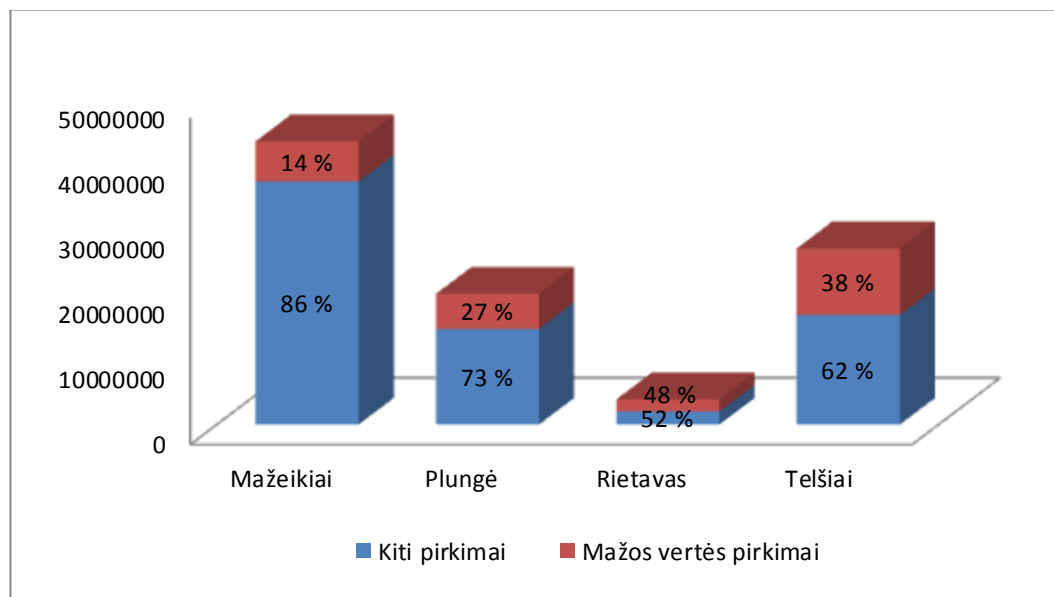


4 pav. Pirkimų vertė, Lt

Matyti, kad metinė mažos vertės pirkimų vertė analizuojamose PO yra labai skirtinga. Didžiausia – mažiausiomis pirkimų apimtimis pasižyminčioje Rietavo PO, mažiausia – didžiausių apimčių PO – Mažeikiuose (žr. 5 pav.). Tai gali lemti tai, kad kuo didesnė savivaldybė, tuo joje yra vykdoma daugiau stambesnių viešųjų pirkimų, susijusių su didesnių biudžeto lėšų panaudojimu, atitinkamai griežtesniu ir daugiau vešumo, skaidrumo reikalaujančiu teisiniu reguliavimu, todėl lemiančiu privalomai skelbiamų

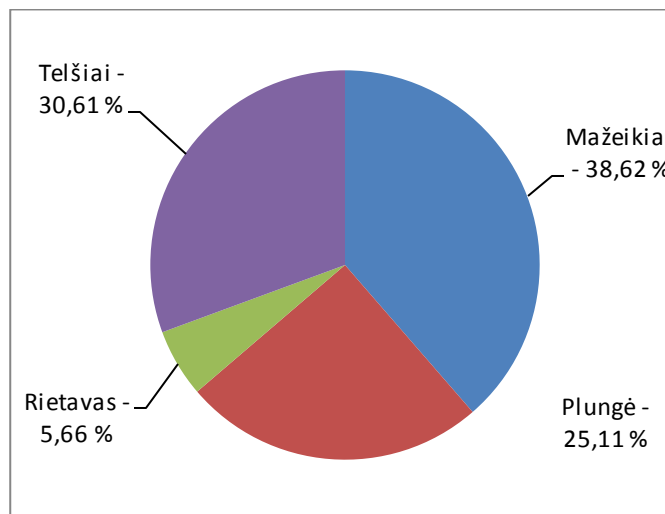
¹⁷ VPT duomenimis, bendro tarptautinių ir supaprastintų pirkimų (be mažos vertės pirkimų) skaičiaus sumažėjimą ir mažos vertės pirkimų skaičiaus augimą Lietuvoje 2014 m. įtakojo nuo 2014 m. sausio 1 d. įsigaliojusios VPI nuostatos, kurios keitė mažos vertės prekių ar paslaugų vertės ribas nuo 100 iki 200 tūkst. Lt be PVM.

atvirų konkursų vykdymą. Mažesnių savivaldybių administracijos vykdo daugiau smulkesnių, t.y. į mažos vertės pirkimų apibrėžimą patenkančių pirkimų, tačiau tai nebūtinai reiškia mažesnę skaidrumą ir mažesnę konkurenciją tiekėjų tarpe, kadangi ir organizuojant minėtus atvirus konkursus pagal VPI galimos įvairios išimtys, ribojančios didesnio tiekėjų skaičiaus dalyvavimą, taip pat galimi įvairūs išankstiniai susitarimai tiek tarp PO ir tiekėjų, tiek tarp prikimo dalyvių – potencialių tiekėjų.



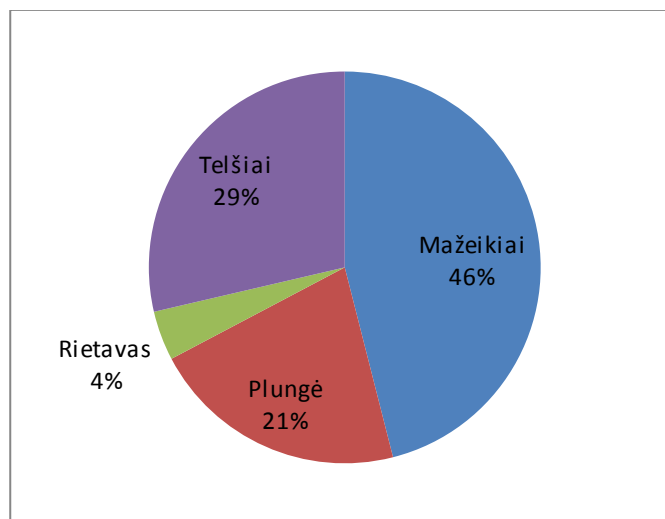
5 pav. Mažos vertės pirkimų santykis su visų pirkimų verte

Skirtingos pirkimų apimtys leidžia daryti prielaidą, kad savivaldybių administracijų vykdomų pirkimų skaičius ir vertė, arba administracijos veiklai reikalingų lėšų poreikis, yra tiesiogiai susijęs su šių institucijų administruojamų teritorijų gyventojų skaičiumi, t.y. PO dydį galima apibrėžti procentiniu gyventojų skaičiaus pasiskirstymu visų keturių savivaldybių (arba Telšių apskrities) mastu (žr. 6 pav.).



6 pav. Procentinis gyventojų, tenkančių PO administruojamai teritorijai, skaičiaus pasiskirstymas

Ribotas šalies biudžetas turėtų būti realizuotas kuo efektyviau ir taupiau, ir tai įgyvendinti padeda viešieji pirkimai. Galima teigti, kad didesnės viešųjų pirkimų apimtys, lyginant su PO dydžiu, reiškia neefektyvius pirkimus, arba neracionalų lėšų panaudojimą.



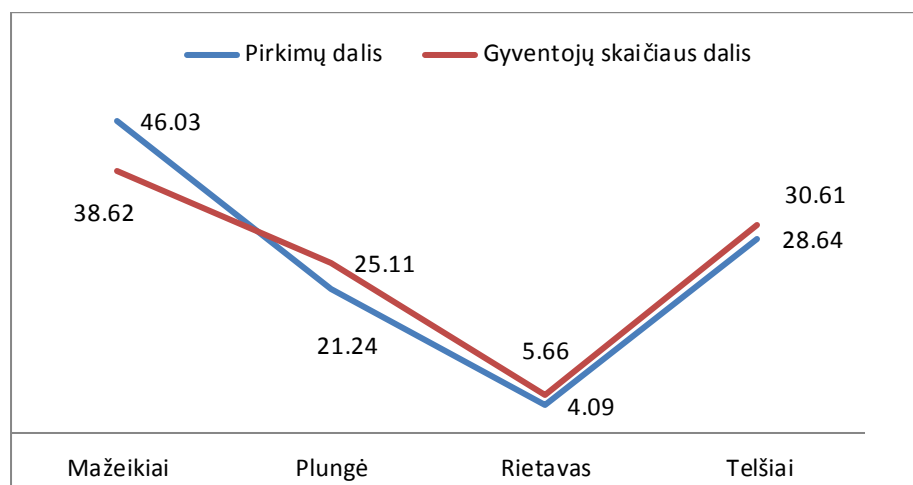
7 pav. PO įvykdytų pirkimų bendroji vertė regiono mastu, %

Lyginant įvykdytų pirkimų verčių procentinį pasiskirstymą visų keturių nagrinėjamų PO įvykdytų pirkimų atžvilgiu (7 pav.) ir gyventojų skaičiaus procentinę dalį, gautas neatitikimas, arba procentinis santykis, pateikiamas 2 lentelėje (idealu būtų, jei pirkimų vertė atitiktų PO dydį, atitinkantį gyventojų skaičių).

2 lentelė. PO pirkimų vertės ir gyventojų skaičiaus palyginimas

Eil. Nr.	Rodiklis	Mažeikiai	Plungė	Rietavas	Telšiai
1.	Pirkimų dalis % nuo visos regiono pirkimų vertės	46,03	21,24	4,09	28,64
2.	Gyventojų skaičiaus dalis % visame regione	38,62	25,11	5,66	30,61
3.	Procentinis santykis	+ 19	- 15	- 28	- 6

Matyti, kad Mažeikių PO santykinai viršija pirkimų dalį, sietiną su gyventojų skaičiumi, 19 %, t.y. Mažeikių savivaldybės veiklos organizavimas reikalauja 19 % didesnių finansinių išteklių, palyginti su kitomis savivaldybėmis. Taip pat galima daryti išvadą, kad mažiausia vienam gyventojui tenkanti viešųjų pirkimų dalis yra Rietavo PO, ten ji yra 28 % mažesnė – atitinkamai tiek procentų mažiau mokesčių mokėtojams atsieina Rietavo savivaldybės administravimas (žr. 8 pav.).



8 pav. Metinės pirkimų vertės ir PO dydžio palyginimas, %

Viešojo pirkimo procesas prasideda nuo poreikio identifikavimo ir efektyvaus pirkimo planavimo. Tai ypač aktualu dideles biudžeto lėšas naudojančioms PO, tarp jų savivaldybių administracijoms, esančioms „arčiausiai“ gyventojų, todėl turinčioms geriausiai atstovauti viešąjį interesą. Planavimo efektyvumą, taigi ir racionalų lėšų naudojimą, atspinti PO pirkimų planų ir jau įvykdytų pirkimų ataskaitų palyginimas. Pirkimų skaičiaus planų suvestinėse ir ataskaitose (metinėse ir pirkimų procedūrų) palyginimas pateikiamas 3 lentelėje.

3 lentelė. Pirkimų skaičiaus pagal planus ir ataskaitas palyginimas, vnt.

Eil. Nr.	Pirkimų skaičius	Mažeikiai	Plungė	Rietavas	Telšiai
1.	Pirkimų skaičius pagal planus	341	357	115	401
2.	Pirkimų skaičius pagal ataskaitas	347	302	580	2359
2.1.	<i>Mažos vertės pirkimai (metinės ataskaitos)</i>	240	276	567	2304
2.2.	<i>Įvykdytų pirkimai (procedūrų ataskaitos)</i>	107	26	13	55
3.	Skirtumas tarp planų ir ataskaitų	- 6	55	- 465	- 1958

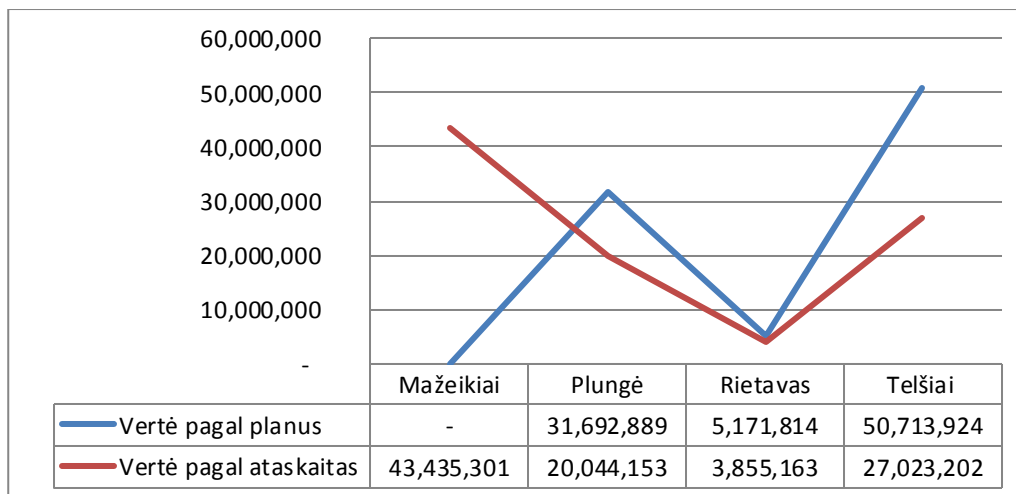
Visos PO, išskyrus Plungę, daugiau pirkimų įvykdė nei suplanavo. Mažiausias skirtumas tarp pirkimų skaičiaus pagal planą ir ataskaitas yra Mažeikių PO. Didžiausias skirtumas yra Telšių PO, kur pirkimų skaičius pagal ataskaitas yra beveik 8 kartus didesnis ir didžiąja dalimi viršijamas dėl įvykdytų gausių mažos vertės pirkimų. Rietavo savivaldybė taip pat įvykdė žymiai daugiau mažos vertės pirkimų negu planavo pirkimų iš viso. Tai gali reikšti, kad per metus kito pirkimų poreikis, t.y. buvo atsisakoma vienokių, ir įsigyjama kitokių prekių ar paslaugų ir darbų, taip pat galėjo kisti reikalingi jų kiekiai, arba ir viena, ir kita, pirkimai taip pat galėjo būti smulkinami, siekiant vykdyti daugiau mažos vertės (neskelbiamų) pirkimų. Detalesnis palyginimas būtų galimas lyginant konkrečius pirkimus pagal įsigyjamą prekes, paslaugas ir darbus planuose ir ataskaitose, kas nagrinėjamu atveju yra neįmanoma pagal viešai prieinamą informaciją, nes metinėse VPT pateikiamose PO ataskaitose pateikiamas tik mažos vertės pirkimų bendras skaičius ir visa vertė, nedetalizuojant atskirų pirkimų.

Pagal VPĮ PO pirkimų planų suvestinėse nurodo „numatomą kiekį ar apimtį (jeigu įmanoma)“. Siekdamos skaidrumo ir aiškumo, kaip naudojamos suplanuoto metinio biudžeto lėšos, tuo pačiu suteikdamos kaip galima tikslesnę informaciją potencialiems pirkimų planais besidomintiems tiekėjams, PO turėtų nurodyti kuo daugiau pirkimo objektą apibūdinančių parametrų, tokių kaip kiekiai, terminai, preliminaros kainos (žr. 4 lentelę).

4 lentelė. Metinės pirkimų vertės pagal planus ir ataskaitas palyginimas, Lt

Eil. Nr.	Vertė	Mažeikiai	Plungė	Rietavas	Telšiai
1.	Vertė pagal planus	0	31.692.889	5.171.814	50.713.924
2.	Vertė pagal ataskaitas	43.435.301	20.044.153	3.855.163	27.023.202
3.	Skirtumas, Lt	- 43.435.301	- 11.648.736	- 1.316.651	- 23.690.722

Trys iš nagrinėjamų PO vienokiu ar kitokiu būdu tai daro apibrėždamos kainą, todėl galima lyginti planuotą ir įvykdytų pirkimų vertę (žr. 9 pav.). Mažeikių PO plane didžiajai daliai pirkimų nenurodyti nei kiekiai, nei apimtys (kainos) (iš 341 tik 73 pirkimams paminėti kiekiai).



9 pav. Pirkimų vertės pagal planus ir ataskaitas palyginimas, Lt

Matome, kad 2014 m. planuotų pirkimų vertė yra didesnė nei įvykdytų pirkimų vertė visose PO, – Plungės – 1,58 karto, Rietavo PO – trečdaliu (arba 1,34 karto), Telšių PO – 1,88 karto. Analizuojant pirkimus tiek pagal vertę, tiek pagal skaičių, matomas nemažas atotrūkis tarp planuose ir ataskaitose pateiktų duomenų suponuoja išvadą, kad administracijoms arba trūksta įgūdžių kuo tiksliau susiplanuoti pirkimus ateinantiems metams, arba jų tarnautojai dirba neatsakingai, planuodami pirkimus ir teikdami pirkimų planų suvestines ir ataskaitas VPT.

Atsižvelgiant į didelį skirtumą tarp plano ir fakto, galima daryti prielaidas, kad savivaldybių administracijos, sudarinėdamos biudžetus ir pirkimų planus, nesistengia įsigilinti į rinkas, t.y. neatliekami rinkos, galimų įsigyti produktų ir kainų tyrimai, neapklausiant galimų tiekėjų.

VPI nereglamentuoja ir nedraudžia PO didesnę pirkimą skaidyti į kelis mažesnius ir taip išvengti sudėtingesnių bei didesnio organizuotumo reikalaujančių pirkimų procedūrų, kas iš esmės nereikia racionalus lėšų panaudojimo. Nei VPT, nei PO tinklapiuose nėra duomenų apie tai, kodėl nebuvo vykdomi suplanuoti pirkimai, arba koku tikslu ir kam iniciavus vienas pirkimas buvo skaidomas į keletą mažesnių pirkimų. Tokiu būdu galima teigti, kad viešuosius pirkimus kontroliuojanti tarnyba negali visiškai sukontroliuoti visų perkančiųjų organizacijų, ir svarbiausia, kaip yra naudojamos biudžeto lėšos, o VPI nėra tobulas įrankis įgyvendinti racionalų lėšų panaudojimą.

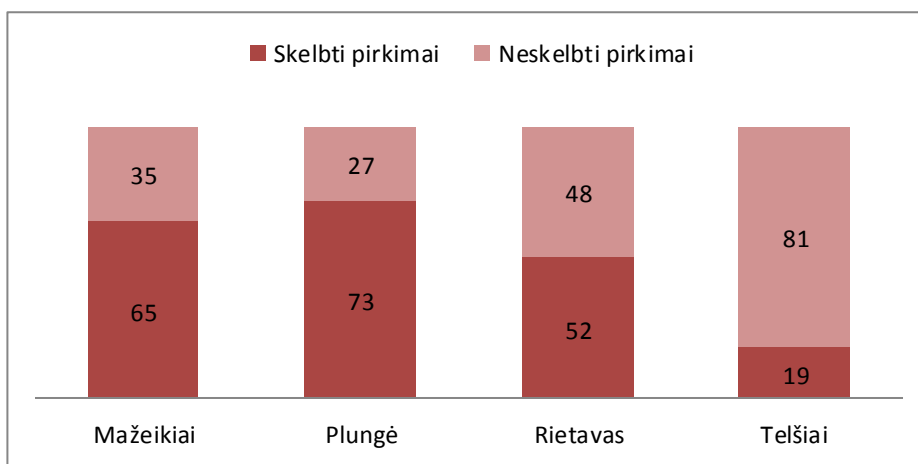
Skelbiami ir neskelbiami pirkimai

Vienu neskaidrių ir korupcinio pobūdžio pirkimų vykdymo rizikos šaltinių laikytini neskelbiami pirkimai, kuriuos galima identifikuoti pagal pasirenkamą pirkimo būdą (metinės ir procedūrų ataskaitos). Neskelbiamiems pirkimams priskirtini pirkimai, vykdomi apklausos būdu, neskelbiamos derybos, taip pat mažos vertės pirkimai, apie kuriuos neprivaloma skelbti. Skelbiami pirkimai nagrinėjamu atveju yra atviras konkursas ir atviras projekto konkursas (žr. 5 lentelę).

5 lentelė. Skelbtų ir neskelbtų pirkimų vertė pagal pirkimo būdą, Lt

Eil. Nr.	Pirkimo būdas	Mažeikiai	Plungė	Rietavas	Telšiai
1.	Atviras konkursas	28.008.744	14.638.053	2.003.380	5.225.888
2.	Atviras projekto konkursas	12.000			
3.	Viso:	28.020.744	14.638.053	2.003.380	5.225.888
4.	Neskelbiamos derybos	7.187.933	43.415		44.528
5.	Apklausa	2.076.907			11.551.800
6.	Mažos vertės pirkimai	6.149.717	5.362.686	1.851.783	10.200.986
7.	Viso:	15.414.557	5.406.101	1.851.783	21.797.314

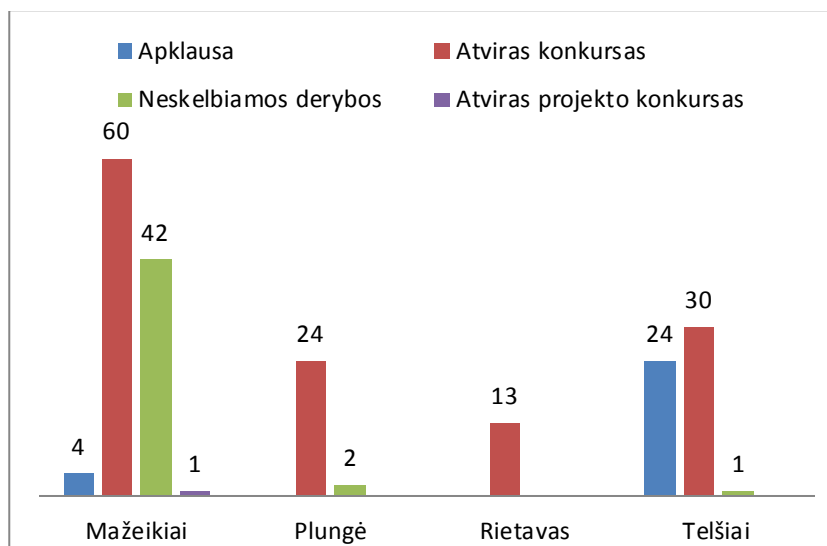
Pagal skelbtų ir neskelbtų viešųjų pirkimų vertės procentinį pasiskirstymą, PO vykdomų neskelbtų pirkimų dalis siekia nuo 27 % (Plungės) iki 81 % (Telšių) visos pirkimų vertės (žr. 10 pav.)¹⁸.



10 pav. Įvykdytų skelbtų ir neskelbtų pirkimų vertė, %

¹⁸ VPT duomenimis Lietuvoje neskelbtų viešųjų pirkimų skaičius 2014 m. sudarė 19,5 % visų pirkimų skaičiaus.

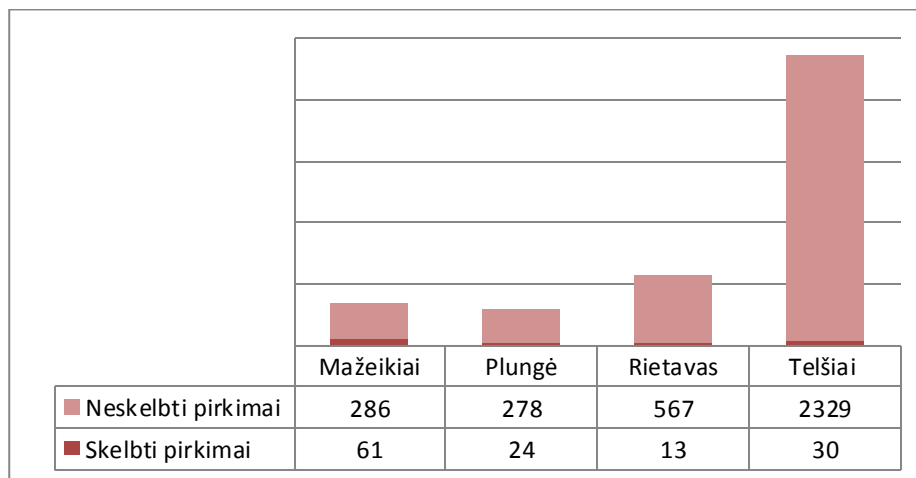
Analizuojant pagal pirkimų procedūrų ataskaitas pateiktus duomenis apie įvykdytų pirkimų skaičių pagal pirkimo būdą (žr. 11 pav.), matome, kad dažniausias pirkimo būdas šiuo atveju yra atviras konkursas, organizuojamas vykdant stambesnius skelbtinus pirkimus. Tai dalis pirkimų, be mažos vertės pirkimų, kurie sudaro didžiąją dalį įvykdytų pirkimų pagal skaičių.



11 pav. Įvykdytų pirkimų (pagal procedūrų ataskaitas) skaičius

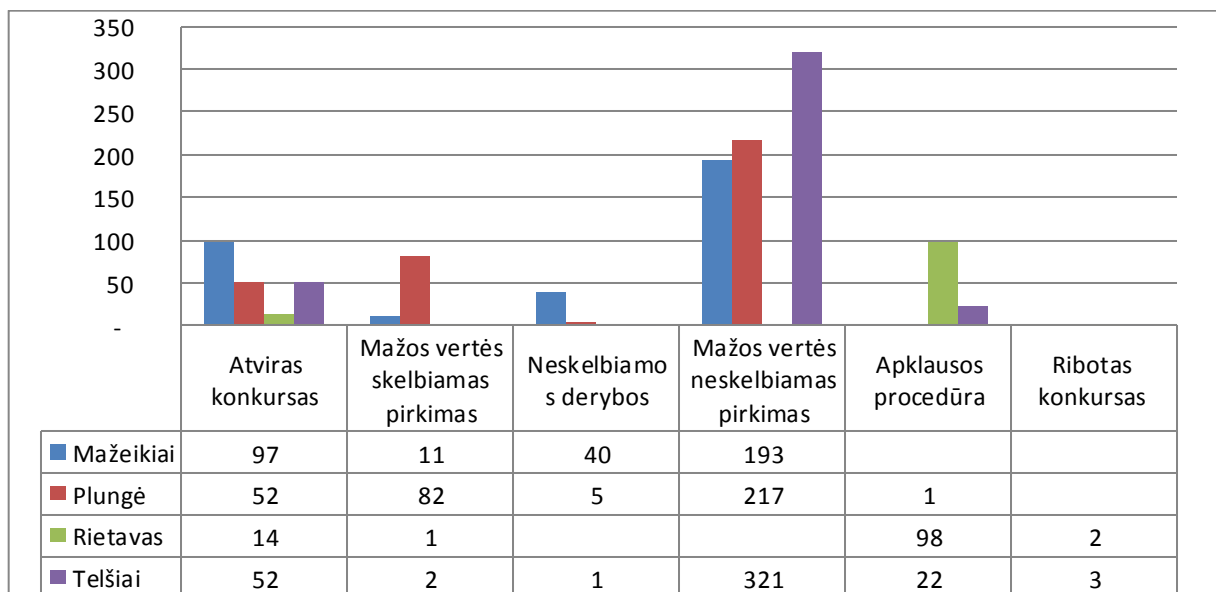
Atkreiptinas dėmesys į Mažeikių PO įvykdytų pirkimų skaičių neskelbiamų derybų būdu (42 pirkimai), iš kurių net 38 pirkimų atveju dalyvavo tik vienas tiekėjas ir 36 atvejais pirkimas baigėsi sutarties sudarymu. 24 pirkimuose neskelbiamos derybos vyko pagal 92 str. 7 d. 1 ir/arba 2 punktus¹⁹, kas parodo, kad buvo neatsakingai paskaičiuotos pirminio pirkimo vertės, kiekiai ar numatyti techniniai parametrai, todėl PO prireikė papildomų paslaugų ar darbų.

¹⁹VPI 92 str. 7 d. Neskelbiant apie pirkimą taip pat gali būti perkamos paslaugos ir darbai, kai: 1) dėl aplinkybių, kurių nebuvo galima numatyti, paaiškėja, kad reikia papildomų darbų arba paslaugų, neįrašytų į sudarytą pirkimo sutartį, tačiau be kurių negalima užbaigti sutarties vykdymo. Tokia pirkimo sutartis gali būti sudaroma tik su tuo tiekėju, su kuriuo buvo sudaryta pradinė pirkimo sutartis, o jos ir visų kitų papildomai sudarytų pirkimo sutarčių kaina neturi viršyti 30 procentų pradinės pirkimo sutarties kainos; 2) perkant iš esamo tiekėjo naujas paslaugas ar darbus, tokius pat, kokie buvo pirkti pagal ankstesnę pirkimo sutartį, su sąlyga, kad ankstesnioji sutartis buvo sudaryta skelbiant apie pirkimą ir kurį skelbiant buvo atsižvelgta į tokių papildomų pirkimų vertę, galimybę pirkti papildomai buvo nurodyta pirkimo skelbime, o visi minimi pirkimai skirti tam pačiam projektui vykdyti.



12 pav. Įvykdytų skelbtų ir neskelbtų pirkimų skaičius

Analizuojamu atveju neskelbtų pirkimų skaičius (žr. 12 pav.) viršija skelbtų pirkimų skaičių nuo 4,7 (Mažeikių PO) iki 77,63 karto (Plungės - 11,58; Rietavo – 43,62 karto). Palyginimui 13 paveiksle pateikiamas PO planų suvestinėse nurodytų pirkimo būdų skaičius pasiskirstymas visose PO.

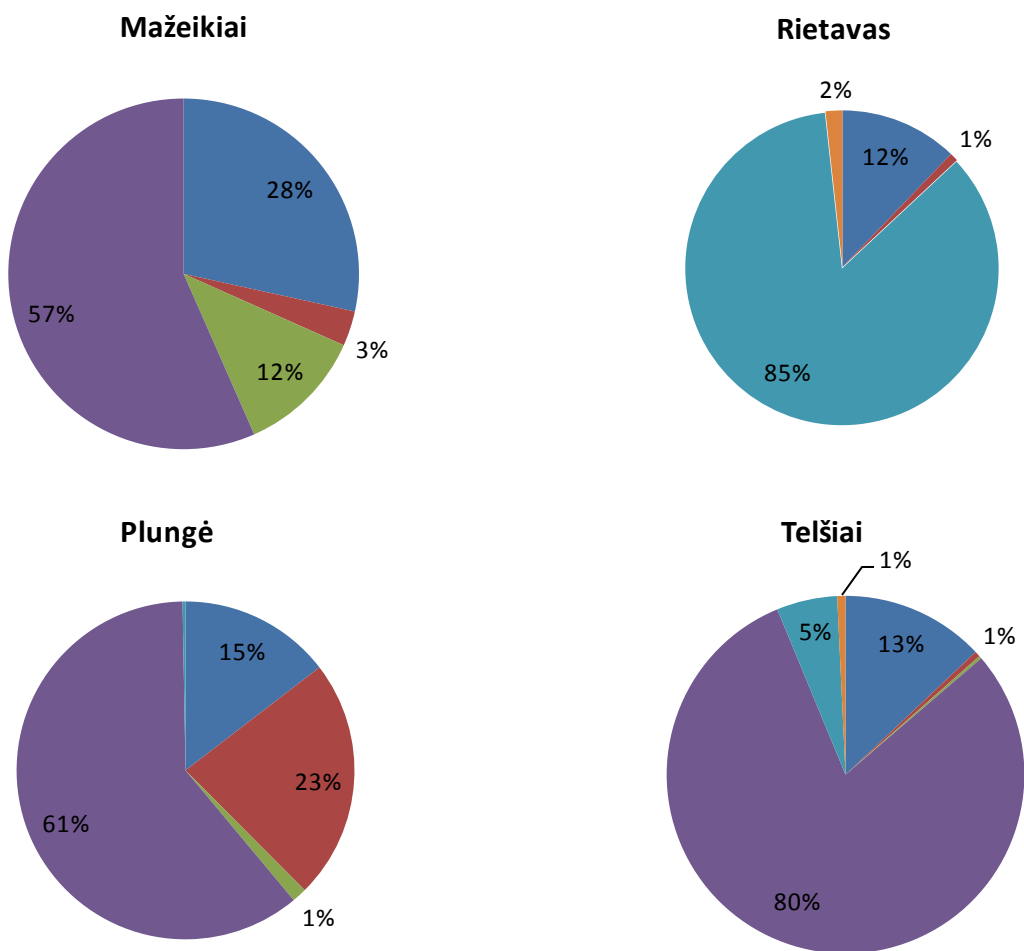


13 pav. Planuotų pirkimų skaičius pagal pirkimo būdą

14 pav. pateikiamas pirkimo būdų pasirinkimo procentinis pasiskirstymas atskirose PO. Didžioji dalis pirkimų buvo planuota vykdyti kaip mažos vertės pirkimus (Mažeikiai – 57 proc., Plungė – 61 proc., Telšiai – 80 proc.). Rietavas 85 proc. pirkimų planavo vykdyti apklausos būdu (pagal Rietavo pirkimų taisyklės tai yra tie patys mažos vertės pirkimai, t.y. Rietavo PO nusimatė juos vykdyti būtent apklausos būdu). Tai perkančiosioms organizacijoms suteikia mažesnę kontrolę dėl vykdomų pirkimų procedūrų, nes nėra

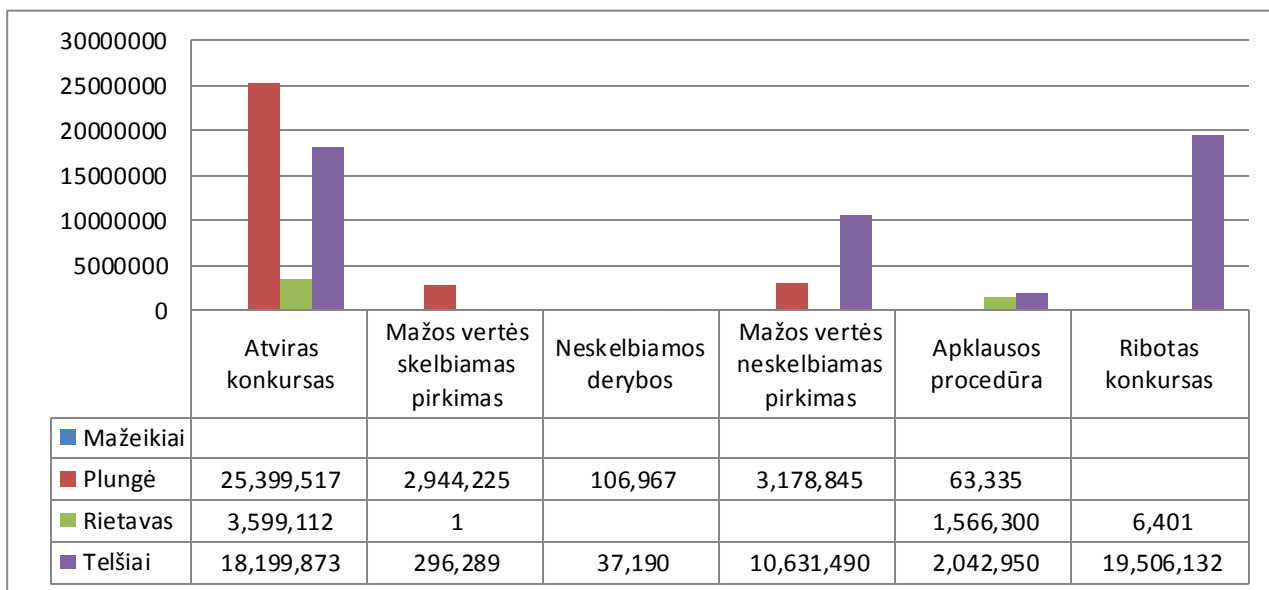
griežtos atskaitomybės už panaudotas biudžeto lėšas įsigyjant prekes, darbus, ar paslaugas. Kita didesnė dalis pirkimų planuota vykdyti atviro konkurso pirkimo būdu, išskyrus Plungės PO, planavusią organizuoti 82 (arba beveik 23 proc.) mažos vertės skelbiamus pirkimus.

- Atviras konkursas
- Mažos vertės skelbiamas pirkimas
- Neskelbiamos derybos
- Mažos vertės neskelbiamas pirkimas
- Apklausos procedūra
- Ribotas konkursas



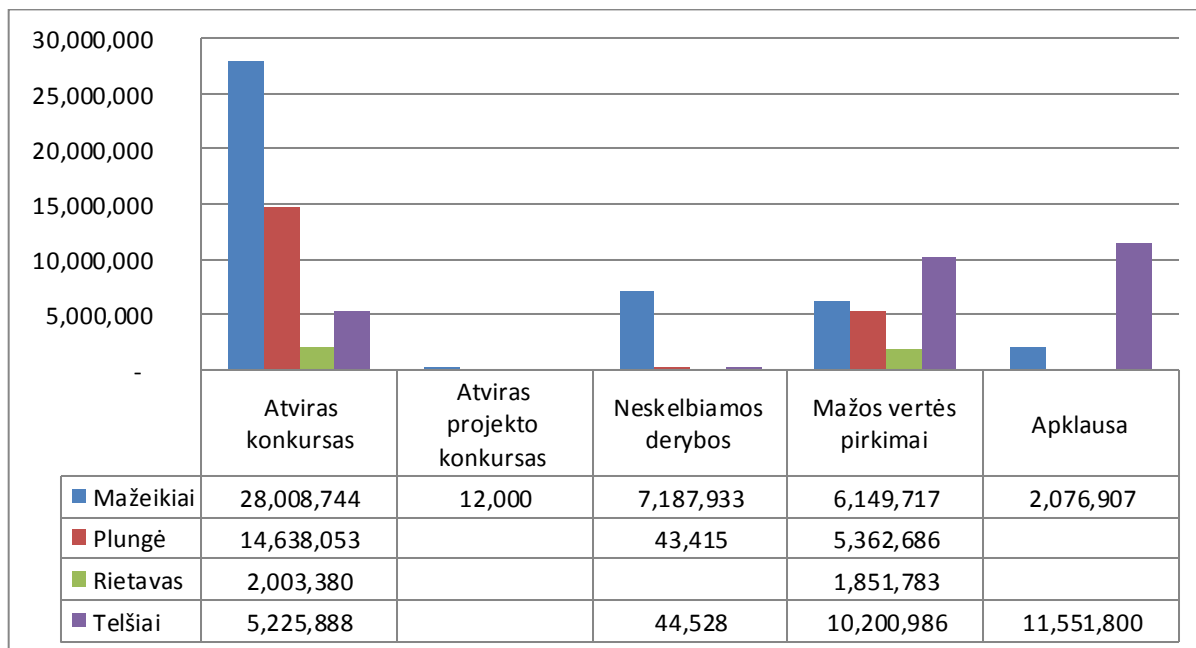
14 pav. Planuotų pirkimų skaičius pagal pirkimo būdą atskirose PO

Analizuojant planuotų pirkimų vertes pagal pirkimo būdus (15 pav.), didžioji lėšų dalis planuota išleisti atliekant atvirus konkursus (Plungė, Telšiai), taip pat buvo numatyti 3 stambūs pirkimai Telšių PO ir 2 pirkimai Rietavo PO, atliekami riboto konkurso būdu.



15 pav. Planuotų pirkimų vertė pagal pirkimo būdą, Lt

Lyginant planuotų ir įvykdytų pirkimų pagal pirkimo būdą vertes (15 ir 16 pav.), didžiausia vertė tenka atviru konkursu atliktiems pirkimams, – visose PO, išskyrus Telšius, ji yra didžiausia ir planuose, ir ataskaitose. Ataskaitose nėra informacijos apie Rietavo ir Telšių planuotus ribotus konkursus. Telšių PO daugiau nei 5 kartus viršyta vertė perkant apklausos būdu. Pagal ataskaitas atsiranda vienas Mažeikių PO atviras projekto konkursas, nenumatytas plane.



16 pav. Įvykdytų pirkimų pagal pirkimo būdą vertė, Lt

Visos PO pagal vertę metų pradžioje planavo daugiau organizuoti pirkimų atviro konkurso būdu, tačiau rezultatai metų pabaigoje rodo sumažėjusias tokių pirkimų vertes visose PO. Galima spėti, kad vietoje atvirų konkursų buvo vykdomi mažos vertės (neskelbiami) pirkimai. Pagal ataskaitas labai padidėja neskelbiamomis derybomis atliktų pirkimų vertė (ypač Mažeikių PO), o tai yra pirkimo būdas, kuris turėtų būti taikomas išskirtiniais atvejais, neįvykus pirminiam pirkimui arba prireikus papildomų paslaugų arba darbų. Mažiausiai nuo planų nukrypo mažiausio biudžeto Rietavo savivaldybė, iš to darytina išvada, kad didesnės savivaldybės nesugeba tikslingai, pagal planus panaudoti didesnių savo biudžetų lėšų.

Didelis skirtumas tarp planuotų ir įvykdytų verčių atsiranda ir dėl to, kad pirkimų vertės pagal ataskaitas yra žymiai mažesnės, nei buvo planuotos (Mažeikių PO plane verčių nepateikė). Dar kartą patvirtintina prielaida dėl neefektyvaus pirkimų planavimo, neatsakingo tarnautojų požiūrio ir darbo pateikiant pirkimų ataskaitas, taigi neracionalaus lėšų naudojimo.

Pirkimai iš socialinių įmonių

Siekiant skatinti remtinų asmenų integravimąsi į darbo rinką, VPI perkančiosioms organizacijoms įtvirtinta pareiga, atliekant supaprastintus pirkimus, ne mažiau kaip 5 procentus visų supaprastintų pirkimų vertės atlikti iš socialinių įmonių²⁰. Nagrinėjamos PO kol kas nesilaiko šios nuostatos, – tik Plungės ir Telšių PO atliko šių pirkimų, tačiau jų procentas nesiekia 5 (žr. 6 lentelę).

6 lentelė. Pirkimai iš socialinių įmonių

Eil. Nr.	Pirkimai	Mažeikiai	Plungė	Rietavas	Telšiai
1.	Pirkimų iš socialinių įmonių vertė, Lt	0	1.542.507	0	173.077
2.	Procentas nuo visų pirkimų vertės, %	0	0,09	0	2,85

Elektroniniai pirkimai

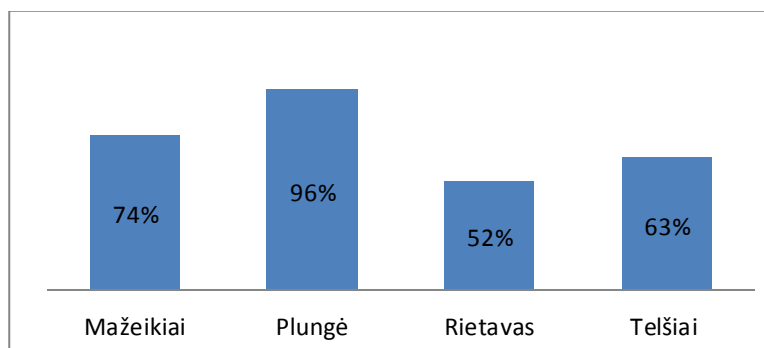
PO deklaruoja CVP IS priemonėmis vykdomus pirkimus tiek planų suvestinėse, tiek pirkimų procedūrų bei metinėse (elektroniniai mažos vertės) pirkimai. Pirkimų per CVP IS ir bendros visų pirkimų vertės palyginimas pateikiamas 7 lentelėje.

²⁰ VPT duomenimis, bendra pirkimų iš socialinių įmonių vertė Lietuvoje 2014 m. siekė 71,5 mln. Lt ir sudarė **1,6 proc.** bendros supaprastintų viešųjų pirkimų vertės

7 lentelė. Pirkimų, įvykdytų CVP IS priemonėmis, vertė, Lt

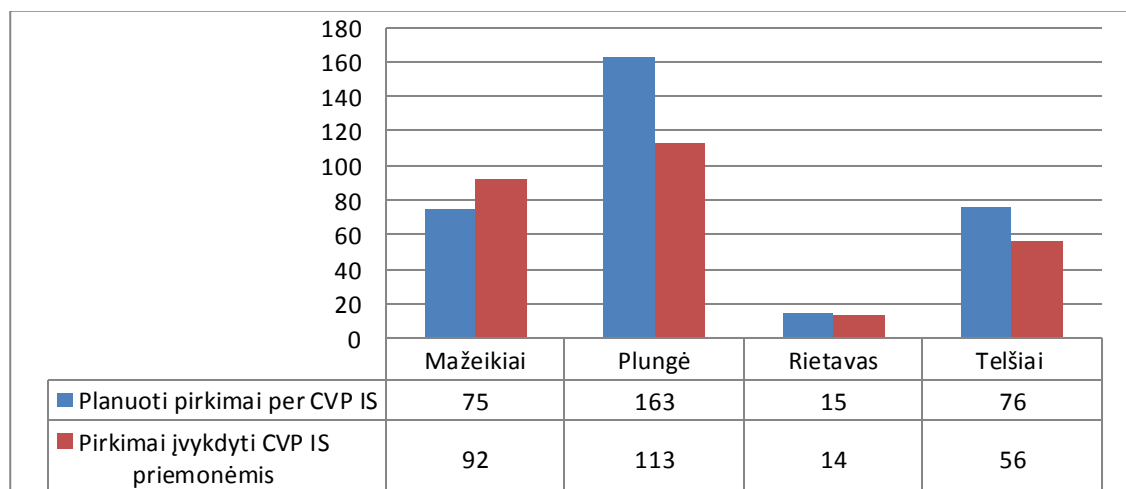
Eil. Nr.	Vertė	Mažeikiai	Plungė	Rietavas	Telšiai
1.	Visų įvykdytų pirkimų vertė	43.435.301	20.044.153	3.855.163	27.023.202
2.	Pirkimų per CVP IS vertė	32.204.703	19.197.481	2.013.070	17.140.929
2.1.	<i>Mažos vertės pirkimai per CVP IS</i>	<i>1.634.145</i>	<i>4.559.428</i>	<i>9.690</i>	<i>419.715</i>
2.2.	<i>Pirkimai per CVO IS (procedūrų)</i>	<i>30.570.558</i>	<i>14.638.053</i>	<i>2.003.380</i>	<i>16.721.214</i>

Visos nagrinėjamos PO laikosi VPĮ 15 str. nuostatos, kad pirkimai CVP IS priemonėmis kiekvienais kalendoriniais metais sudarytų ne mažiau kaip 50 procentų perkančiosios organizacijos viešųjų pirkimų bendrosios vertės (žr. 17 pav.).



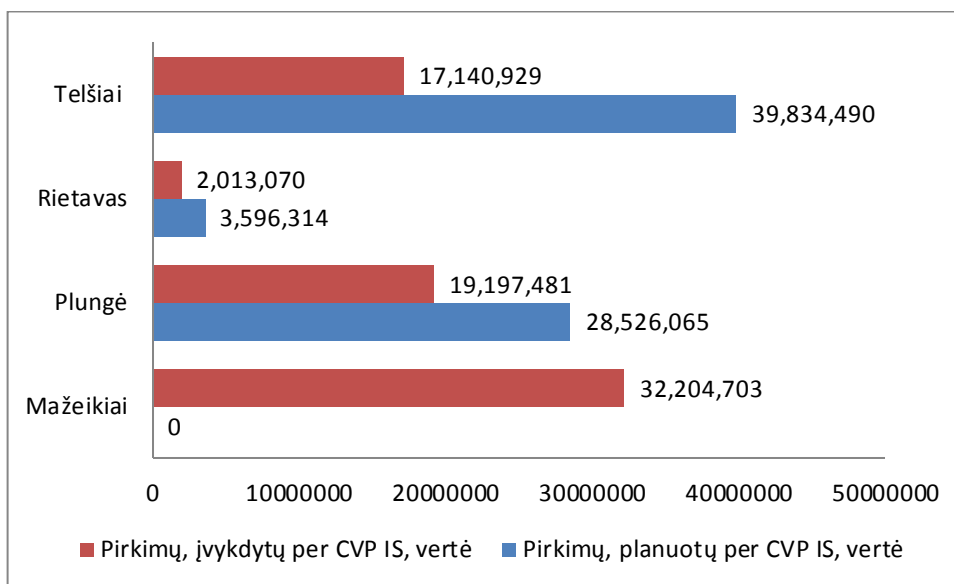
17 pav. Pirkimų per CVP IS procentas nuo bendros visų pirkimų vertės, %

Tačiau pastebėtina, kad visos PO, išskyrus Mažeikių PO, planuose buvo nusimačiusios įvykdyti daugiau nei įvykdė pirkimų CVP IS priemonėmis (žr. 18 pav.).



18 pav. Planuotų ir įvykdytų pirkimų CVP IS priemonėmis, skaičius

Dar didesnis atotrūkis pastebimas, lyginant metinių planų suvestinėse nurodytų ir pagal ataskaitas įvykdytų per CVP IS pirkimų vertes. Telšių PO per CVP IS planuotų pirkimų vertė viršija faktą daugiau kaip 2 kartus, Rietavo PO – beveik dvigubai, Plungės PO – trečdaliu (žr. 19 pav.).



19 pav. Planuotų ir vykdytų pirkimų per CVP IS vertė, Lt

Dėl didelio skirtumo tarp planuotų ir faktiškai atliktų pirkimų per CVP IS, galima teigti, kad PO nuo pat pradžių, t.y. sudarinėjant pirkimų planus, neatsižvelgė arba neįvertino visų detalių. Tai būtų galima traktuoti siekiu laikytis VPI, kai PO yra įpareigojama atlikti kuo daugiau pirkimų elektroninėje erdvėje, ji nusimato planuose tai padaryti, tačiau faktiniai duomenys rodo ką kita. Grįžtame prie prielaidų, kad PO neįsigilina į pirkimų planų sudarymą, neatsakingai žiūri į prekių, paslaugų ir darbų poreikį ateinantiems metams. Neatmetama galimybė, kad pirkimai, kurie sudaro skirtumą, buvo suskaidomi į mažesnius, siekiant juos vykdyti mažiau kontrolės reikalaujančiomis procedūromis. Tai patvirtino ir anksčiau pateikti duomenys suvestinėse dėl mažos vertės ir neskelbiamų derybų pirkimo būdais PO atliktų pirkimų skaičiaus ir vertės.

Pirkimai per CPO

Pagal pateikiamus CPO duomenis, nagrinėjamos PO nesilaiko nuostatos vykdyti pirkimus per CPO, nors planuose taip pat nusimato vykdyti pirkimus per CPO (Mažeikių PO planavo 40 pirkimų, Plungės PO – 18 pirkimų už 1 870 768 litų, Rietavo PO – 1 kuro pirkimą, Telšių PO – 12 pirkimų už 525.940

litų). Pagal CPO duomenų bazę – Mažeikių PO 2014 m. įvykdė 2 pirkimus (abu techninės priežiūros pirkimai), Plungės PO per CPO pirkė 3 kartus (2 – techninės priežiūros, 1 – statinio projektavimo paslaugų pirkimas)²¹.

Matyti, kad planuodamos einamųjų metų pirkimus perkančiosios organizacijos stengiasi laikytis VPI nuostatų, susijusių tiek su pirkimais vykdomais CVP IS priemonėmis ir per CPO, tiek su socialiniais ar žaliaisiais pirkimais. Mažeikių PO buvo numaćiusi įvykdyti 2 žaliuosius pirkimus, tačiau ataskaitose duomenų apie tokius nėra; Plungės PO plane numatyti 42 žalieji pirkimai, ji įvykdė 2 pirkimus, kuriuose buvo taikomi Aplinkos ministerijos nustatyti aplinkosaugos minimalūs kriterijai. Tačiau tokios intencijos laikytis VPI nuostatų per metus pasikeičia, ir ataskaitos labai skiriasi nuo planų.

PO gali keisti pirkimų atlikimo būdus, keisti / koreguoti vertes ir kiekius, taip nesilaikyti pradžioje nustatyto plano. Tokiu atveju darytina išvada, kad perkančiajai organizacijai yra paliekama laisvė disponuoti ir nesilaikyti numatytų planų. Toks perkančiosios organizacijos pirkimų organizavimas nėra baudžiamas, ir didžiąja dalimi dėl to, kad pačiame VPI yra palikta spragų, kurios suteikia galimybę nesilaikyti pirkimų tikslų ir principų.

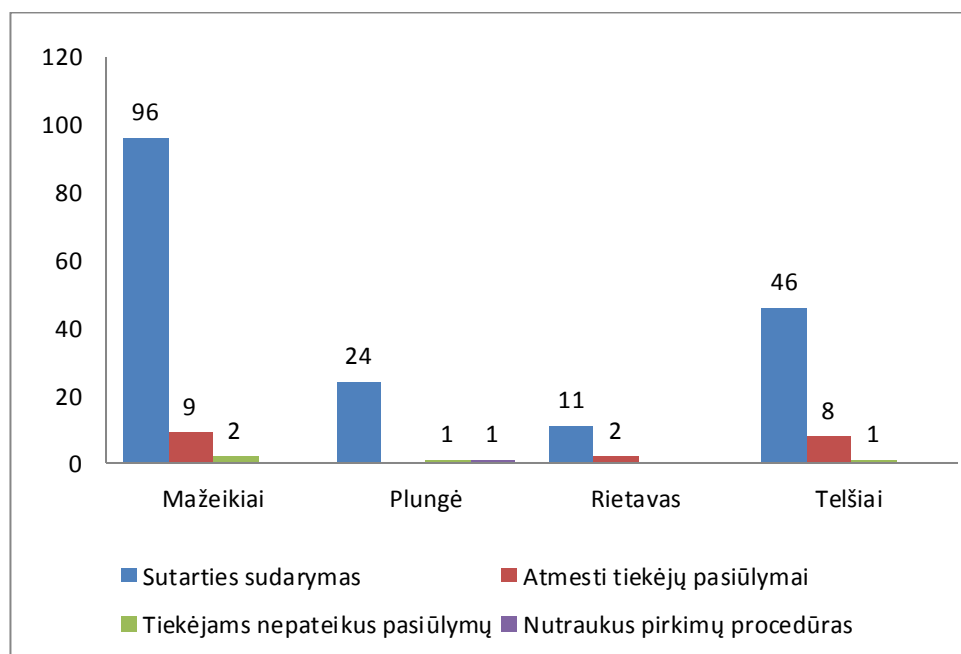
Pirkimų pabaiga

Dauguma nagrinėjamų PO pirkimų 2014 m. pagal pirkimų procedūrų ataskaitas, baigdavosi sutarties sudarymu (20 pav.; Mažeikių – 96 iš 107 pirkimų, Plungės – 24 iš 26, Rietavo – 11 iš 13, Telšių – 46 iš 55 pirkimų). Palyginus su visų pirkimų skaičiumi, nemažai pirkimų baigėsi nesudarius sutarčių dėl visų dalyvių pasiūlymų atmetimo (Mažeikių PO – 9 pirkimai, Rietavo – 2, Telšių – 8 pirkimai)²².

Galima daryti prielaidą, kad sutarties nesudarymas (atvejais, kai atmesti tiekėjų pasiūlymai, nutraukiamos pirkimų procedūros, tiekėjams nepateikus pasiūlymo) iš esmės priklausė nuo PO pirkimų organizavimo, pirkimo dokumentų ir sąlygų aprašymo, techninių specifikacijų sudarymo, t.y. pirkimus vykdančių specialistų kvalifikacijos ir vadybinių gebėjimų.

²¹ Pagal VPT ataskaitą, centralizuotų viešųjų pirkimų per CPO vertė 2014 m., lyginant su 2013 m., išaugo daugiau nei dvigubai, o jos dalis nuo bendros centralizuotai vykdytų viešųjų pirkimų vertės – nuo 42 iki 60 proc.. Centralizuotų viešųjų pirkimų vertė per CPO turėtų augti dar sparčiau, – nuo 2014 m. sausio 1 d. įsigaliojus naujoms VPI nuostatoms, pagal kurias, PO, išskyrus LR diplomatinės atstovybės, konsulinės įstaigos užsienyje ir LR atstovybės prie tarptautinių organizacijų, privalės įsigyti prekes, paslaugas ir darbus iš CPO arba per ją, jei negali jų atlikti efektyvesniu būdu racionaliai naudodama tam skirtas lėšas, o sprendimą neatlikti CPO kataloge siūlomų prekių, paslaugų ar darbų pirkimo privalės motyvuoti.

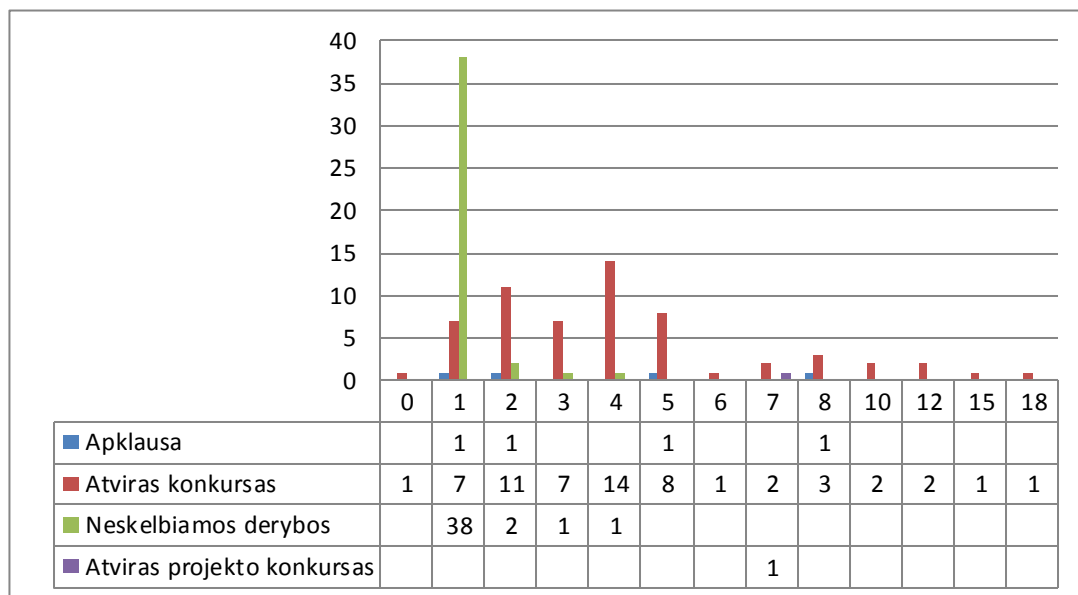
²² VPT duomenimis, sėkmingų pirkimų, t. y. pirkimų, pasibaigusių pirkimo sutarties sudarymu, santykis su neįvykusiais pirkimais 2014 metais, lyginant su praėjusiais metais, sumažėjo nuo 6,7 iki 6,4.



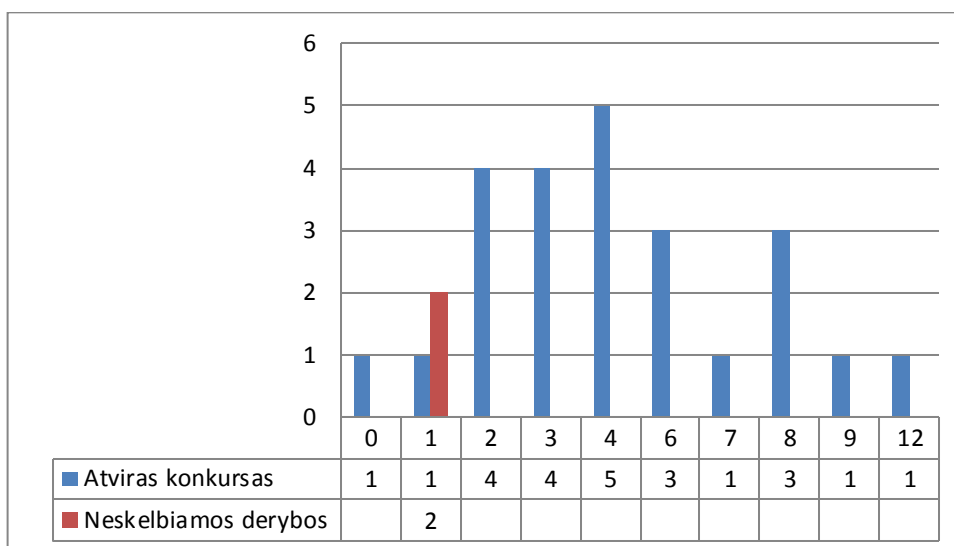
20 pav. Pirkimų pabaiga

Dalyvių pasiūlymai

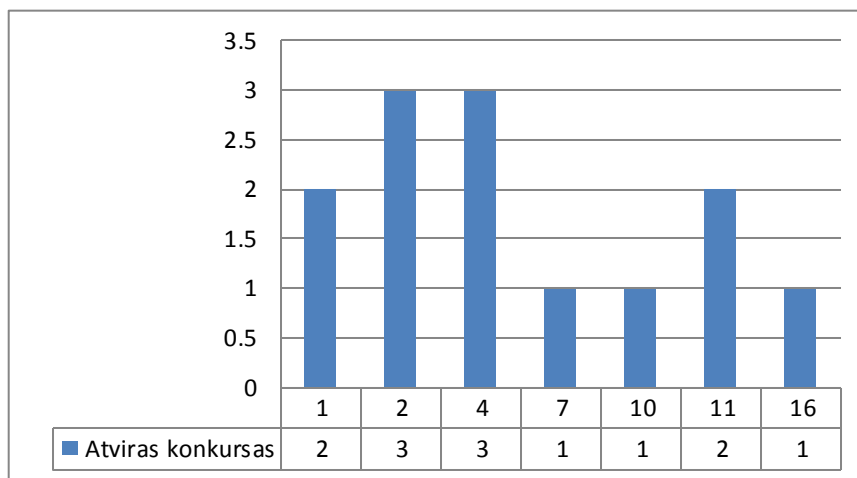
Vykdydamos viešuosius pirkimus, perkančiosios organizacijos turi sudaryti sąlygas dalyvauti pirkimuose kaip galima didesniai tiekėjų skaičiui, – tai priklauso nuo informacijos prieinamumo, nuo pirkimo sąlygų, kvalifikacijos ar kitokių reikalavimų tiekėjams nustatymo. Šio tyrimo duomenimis pagal pirkimų procedūrų ataskaitas, priklausomai nuo pirkimo būdo, pirkimuose dalyvavo nuo minimalaus 1–5 iki 15–18 dalyvių (18 – 21 pav.). Galima tarti, kad tiekėjai gausiai dalyvauja pirkimuose ir labiausiai tam tinka atviro konkurso būdas. Mažiausiai dalyvių (po 1 – 2) dažniausiai buvo pirkimuose, vykdomuose apklausos ir neskelbiamų derybų būdu.



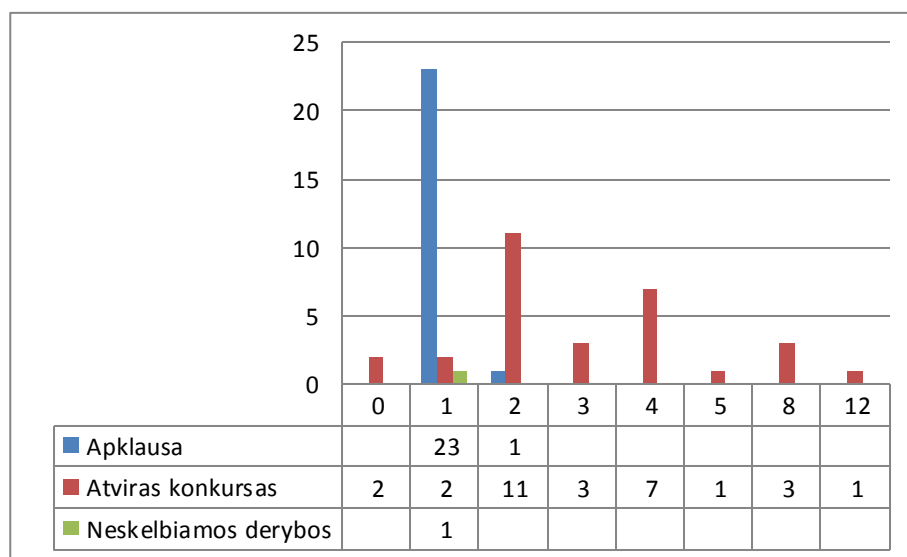
21 pav. Pirkimų skaičius pagal dalyvių skaičių Mažeikių PO vykdytuose pirkimuose



22 pav. Pirkimų skaičius pagal dalyvių skaičių Plungės PO vykdytuose pirkimuose



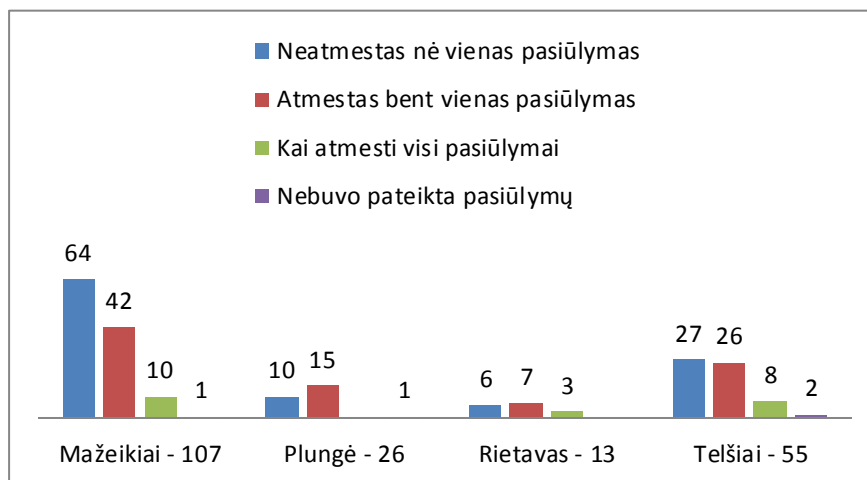
23 pav. Pirkimų skaičius pagal dalyvių skaičių Rietavo PO vykdytuose pirkimuose



24 pav. Pirkimų skaičius pagal dalyvių skaičių Telšių PO vykdytuose pirkimuose

Pirkimų pasiūlymų vertinimo (atmetimo) rezultatai konkrečiuose pirkimuose pateikiami 25 pav.. Galima daryti išvadą, kad maždaug nuo trečdalis iki pusės visų pirkimų neapsieita be dalyvių pasiūlymų atmetimo, t.y. situacija, kai atmetamas bent vienas pasiūlymas – Mažeikiuose sudarė 42 iš 107 pirkimų, Plungėje – 15 iš 26, Rietave – 7 iš 13, Telšiuose – 26 iš 55.

Kitas klausimas, kaip dažnai tiekėjų pateikti pasiūlymai būna atmetami ir ar PO laikėsi lygiateisiškumo, nediskriminavimo ir proporcingumo principų pirkimo sąlygomis ir vertindama pasiūlymus.



25 pav. Pirkimai pagal atmestų pasiūlymų skaičių

Iš viso pagal visų PO pirkimų procedūrų ataskaitas pirkimuose dalyvavo 654 dalyviai; atmesti pasiūlymai sudarė 227, – kas trečias pasiūlymas buvo atmetamas. Tai patvirtina ankstesnių tyrimų, tiekėjų apklausų išvadas dėl painių pirkimo sąlygų, per aukštų reikalavimų kvalifikacijai ir dokumentams, galimų išankstinių susitarimų tarp PO ir pirkimą laimėsiančio tiekėjo. Vertintinas pirkimą vykdančių specialistų kvalifikacijos trūkumas, neišmanymas, vadybinių gebėjimų ir racionalaus mąstymo trūkumas,ėjimas lengviausiu keliu, atmetant neaiškiai atrodančius sudėtingų techninių specifikacijų pirkimų pasiūlymus.

Perkančiosios organizacijos viešai neskelbia savo sprendimų dėl konkurso baigties, todėl yra sunku nustatyti, ar pasiūlymų atmetimas vyko pagrįstai. Neprideda skaidrumo tai, kad visa informacija (pirkimų sąlygos, techninės specifikacijos) apie organizuojamus PO pirkimus yra prieinamos tik registruotiems asmenims (juridiniams), o kitais atvejais (neskelbiami pirkimai), PO turi galimybę sudaryti sutartį tik su jai lojaliu tiekėju, kitiems potencialiems tiekėjams nežinant apie tokius pirkimus.

Atmestų pasiūlymų skaičius atitinkamo pirkimo metu, kuriame dalyvavo tam tikras dalyvių skaičius (nuo 1 iki 18), ir atmetimo priežastys pateikiami 10 lentelėje.

10 lentelė. Atmestų pasiūlymų skaičius pagal pasiūlymų atmetimo priežastis

Eil. Nr.	Atmetimo priežastis	Pirkimų skaičius pagal atmestų pasiūlymų skaičių pirkimo metu									Atmesta iš viso:
		1	2	3	4	5	6	7	8	18	
1.	39 str. ²³ 1 d.	5									5

²³ VPĮ 39 str. Pasiūlymų vertinimas ir palyginimas. 1. Perkančioji organizacija gali prašyti, kad dalyviai paaiškintų savo pasiūlymus, tačiau ji negali prašyti, siūlyti arba leisti pakeisti pasiūlymo, pateikto atviro ar riboto konkurso metu, ar galutinio

2.	39 str. 2 d. ²⁴ 1 p	17	5	5	1						46
3.	39 str. 2 d. 1 p.; 39 str. 2 d. 2 p.		3	3	2						23
4.	39 str. 2 d. 1 p.; 39 str. 2 d. 2 p.; 40 str. 1 d. ²⁵						1	1			13
5.	39 str. 2 d. 1 p.; 39 str. 2 d. 3 p.			1	3	2				1	48
6.	39 str. 2 d. 1 p.; 39 str. 2 d. 4 p.		1								2
7.	39 str. 2 d. 1 p.; 40 str. 1 d.			2	1						10
8.	39 str. 2 d. 2 p.	7	3	2	2						27
9.	39 str. 2 d. 3 p.	6	2		5						30
10.	39 str. 1 d.; 39 str. 2 d. 3 p.								1		8
11.	39 str. 2 d. 4 p.	2	1								4
12.	40 str. 1 d.		2			1					9
13.	Pažeidus anonimiškumą		1								2
14.	Viso atmesta pasiūlymų	37	36	39	56	20	6	7	8	18	227

Daugiausia pasiūlymų atmesta motyvuojant tuo, kad paraišką arba pasiūlymą pateikęs tiekėjas neatitinka pirkimo dokumentuose nustatytų minimalių kvalifikacijos reikalavimų arba perkančiosios organizacijos prašymu nepatiksino pateiktų netikslų ar neišsamių duomenų apie savo kvalifikaciją (39

pasiūlymo, pateikto konkurencinio dialogo metu, esmės – pakeisti kainą arba padaryti kitų pakeitimų, dėl kurių pirkimo dokumentų reikalavimų neatitinkantis pasiūlymas taptų atitinkantis pirkimo dokumentų reikalavimus. Perkančioji organizacija, pasiūlymų vertinimo metu radusi pasiūlyme nurodytos kainos apskaičiavimo klaidų, privalo paprašyti dalyvių per jos nurodytą terminą ištaisyti pasiūlyme pastebėtas aritmetines klaidas, nekeičiant vokų su pasiūlymais atplėšimo posėdžio metu paskelbtos kainos. Taisydamas pasiūlyme nurodytas aritmetines klaidas, dalyvis neturi teisės atsisakyti kainos sudedamųjų dalių arba papildyti kainą naujomis dalimis. Jei dalyvis per perkančiosios organizacijos nurodytą terminą neištaiso aritmetinių klaidų ir (ar) nepaaiškina pasiūlymo, jo pasiūlymas atmetamas kaip neatitinkantis pirkimo dokumentuose nustatytų reikalavimų. Atliekant pirkimą derybų būdu, galima derėtis dėl kainos ir kitų pasiūlymo sąlygų, tačiau negalima keisti galutinio derybų rezultato, užfiksuoto derybų protokoluose ar po derybų pateiktuose galutiniuose pasiūlymuose.

²⁴ VPĮ 39 str. Pasiūlymų vertinimas ir palyginimas. 2. Perkančioji organizacija pasiūlymą turi atmesti, jeigu: 1) paraišką arba pasiūlymą pateikęs tiekėjas neatitinka pirkimo dokumentuose nustatytų minimalių kvalifikacijos reikalavimų arba perkančiosios organizacijos prašymu nepatiksino pateiktų netikslų ar neišsamių duomenų apie savo kvalifikaciją; 2) pasiūlymas neatitinka pirkimo dokumentuose nustatytų reikalavimų; 3) visų dalyvių, kurių pasiūlymai neatmesti dėl kitų priežasčių, buvo pasiūlytos per didelės, perkančiajai organizacijai nepriimtinos kainos; 4) tiekėjas per jos nustatytą terminą, kaip nurodyta 28 str. 10 d., nepatiksino, nepapildė ar nepateikė pirkimo dokumentuose nurodytų kartu su pasiūlymu teikiamų dokumentų: tiekėjo įgaliojimo asmeniui pasirašyti paraišką ar pasiūlymą, jungtinės veiklos sutarties, pasiūlymo galiojimo užtikrinimą patvirtinančio dokumento; 5) kitais šio įstatymo 39 str. 1 d. ir 40 str. 1 d. nustatytais pagrindais.

²⁵ VPĮ 40 str. Neįprastai maža pasiūlyta kaina. 1. Jeigu pateiktame pasiūlyme nurodyta prekių, paslaugų ar darbų kaina (derybų atveju – galutinė kaina) yra neįprastai maža, perkančioji organizacija privalo pareikalauti, kad dalyvis pagrįstą siūlomą kainą (derybų atveju – galutinę kainą), o jeigu dalyvis nepateikia tinkamų kainos (derybų atveju – galutinės kainos) pagrįstumo įrodymų, pasiūlymą privalo atmesti.

str. 2 d. 1 p.), – galima kelti klausimą, ar perkančiosios organizacijos nenustatė per aukštų kvalifikacinių reikalavimų tiekėjams ir tuo nepažeidė proporcingumo principo. Daug pasiūlymų atmesta pagal 39 str. 2 d. 2 p. – kai pasiūlymas neatitinka pirkimo dokumentuose nustatytų reikalavimų, – tai vėlgi suponuoja klausimą dėl per didelių reikalavimų pasiūlymams. Atmetant kai kurių tiekėjų pasiūlymus, kyla grėsmė pažeisti lygiateisiškumo ir nediskriminavimo principus. Gausiai atmesti pasiūlymai pagal 39 str. 2 d. 3 p., kai visų dalyvių, kurių pasiūlymai neatmesti dėl kitų priežasčių, buvo pasiūlytos per didelės, perkančiajai organizacijai nepriimtinos kainos, irgi kelia abejonių dėl objektyvaus pasiūlymų vertinimo ir neefektyvaus lėšų panaudojimo išsirenkant laimėtoją, pasiūlantį kuo mažesnę kainą.

Čia vertėtų prisiminti ir pasiūlymų vertinimo kriterijus, pasiūlymai vis dar vertinami tik mažiausios kainos principu (tik dviejų pirkimų atveju pasiūlymai (po vieną Mažeikių ir Plungės PO) buvo vertinami pagal ekonomiškiausio pasiūlymo kriterijų) ir tai atitinka visos šalies tendencijas²⁶.

PO gali padidinti skaidrumą, viešai skelbdama informaciją apie vykdytus ir sutarties sudarymu pasibaigusius pirkimus. Tačiau vien informacijos prieinamumas niekada nepadės racionaliau panaudoti biudžeto lėšų. Atkreiptinas dėmesys, kad pradėdamos pirkimą PO dažniausiai orientuojasi į vieną tiekėją, kuris užima ženklią rinkos dalį. Pirkimo kvalifikaciniai reikalavimai ir techninės specifikacijos gali būti adaptuotos atsižvelgiant į vieną ar kitą potencialų tiekėją, tokiu būdu yra ribojama konkurencija, skatinamas rinkos monopolizavimas. Tokios situacijos galima būtų išvengti, jeigu būtų griežčiau kontroliuojamos priežastys, dėl kurių yra atmetami tiekėjų pasiūlymai, nutrauktos pirkimų procedūros, nebuvo gauta nė vieno pasiūlymo (šiuo atveju parodoma PO nekompetencija ir rinkos nežinojimas, nes pasiūlymų negavimas gali reikšti neiškius pirkimo dokumentus, neadekvačius kvalifikacinius reikalavimus, netinkamas technines specifikacijas).

Informacijos pateikimas apie viešuosius pirkimus perkančiųjų organizacijų tinklapiuose

Nors tai iš esmės yra tas pačias savivaldos administravimo funkcijas atliekančios organizacijos, interneto tinklapiuose pateikiama informacija yra fragmentiška ir labai skiriasi (žr. 11 lentelė). Daugiausia informacijos apie viešuosius pirkimus pateikia Rietavo PO ir Plungės PO. Mažeikių PO apie pradedamus, planuojamus ir įvykdytus pirkimus informuoja nuorodomis į CVP IS, taip pat pateikia einamųjų ir

²⁶ VPT yra pripažinta, kad yra sudarytos visos teisinės galimybės taikyti ekonominio naudingumo vertinimo kriterijų, tačiau jis Lietuvoje taikomas gana retai, ypač tai pasakytina apie mažos vertės pirkimus. 2014 m. pirkimų, kuriuose buvo taikomas ekonomiškai naudingiausio pasiūlymų vertinimo kriterijus, vertė sudarė apie 10 proc. bendros viešųjų pirkimų vertės, ir dažniausiai tai buvo tarptautiniai pirkimai.

praėjusių metų mažos vertės pirkimų sąrašus. Mažiausiai informacijos pateikia Telšių PO, čia nėra net nuorodos į CVP IS.

11 lentelė. Informacija apie viešuosius pirkimus perkančiųjų organizacijų tinklapiuose

Klausimas	Mažeikiai	Plungė	Rietavas	Telšiai
Kaip pateikiama informacija?	Veikla	Veikla	Veikla	Savivaldybė
Ar pateikiama informacija apie planuojamus viešuosius pirkimus?	2015 m. viešųjų pirkimų planas	Nuoroda į CVP IS	Nuoroda į CVP IS	Nuoroda į įsakymus dėl plano dalių pakeitimo.
Ar pateikiama informacija apie pradedamus pirkimus?	Nuoroda į CVP IS	Vykstantys pirkimai (vokų atplėšimo data)	Taip	Skelbimas apie pirkimą
Ar viešinamos planuojamų viešųjų pirkimų techninės specifikacijos?	Nuoroda į CVP IS	Ne	Ne	Ne
Ar yra skelbiami viešųjų pirkimų konkurso laimėtojų sąrašai?	Įvykdytų mažos vertės pirkimų suvestinė už 2014 ir 2015 m.; ataskaitos – nuoroda į CVP IS.	Mažos vertės pirkimai (išsami informacija su pirkimo ataskaitomis 2007 - 2014 m.)	Įvykę pirkimai (2013, 2014, 2015 m.). Informacija apie sudarytas sutartis	Ne
Ar pagrindžiamas viešųjų pirkimų laimėtojų pasirinkimas?	Įvykdytų mažos vertės pirkimų suvestinė už 2014 ir 2015 m.; ataskaitos – nuoroda į CVP IS.	Įvykę pirkimai (ataskaitos)	Įvykę pirkimai (2013, 2014, 2015 m.). Informacija apie nustatytą laimėtoją.	Ne
Ar nurodoma, kokias paslaugas teiks viešųjų pirkimų konkursus laimėjusios įmonės, ir tų pirkimų vertės?	Mažos vertės pirkimų suvestinė už 2014 ir 2015 m.; ataskaitos – nuoroda į CVP IS.	Įvykę pirkimai (ataskaitos). Sudarytos sutartys einamaisiais metais.	Įvykę pirkimai (2013, 2014, 2015 m.). Informacija apie nustatytą laimėtoją.	Ne
Ar skelbiamos PO supaprastintų pirkimų taisyklės?	Taip (aktuali redakcija)	Taip (ir VP organizavimo tvarkos aprašas)	Taip	Taip (ir VP organizavimo tvarkos aprašas)
Ar skelbiamos darbuotojų viešų ir privačių interesų deklaracijos?	Ne	Ne	Ne	Ne
Viešųjų pirkimų komisijos sudėtis, jos darbo reglamentas	Ne	Taip	Taip	Ne
Darbuotojų skaičius	5 – skyrius	3 - skyrius	Nėra atskiro skyriaus	3 – poskyris

Visos PO skelbia supaprastintų pirkimų taisykles. Informacija apie pirkimų komisijos sudėtį ir jos darbo reglamentą, kas ypač aktualu skaidrumui ir dalyvių pasiūlymų vertinimo objektyvumui užtikrinti, skelbia tik Plungė ir Rietavas. Visos savivaldybių administracijos, išskyrus Rietavo PO, turi Viešųjų pirkimų skyrius arba poskyrį, t.y. daugiau nei vieną darbuotoją, atsakingą už viešuosius pirkimus, taigi žmoniškųjų išteklių turėtų užtekti tinkamai atlikti pirkimų procedūroms ir informacijai viešai pateikti.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

1. Teisinėje valstybėje viešojo valdymo subjektai, savo veiklai naudojančios valstybės mokesčių mokėtojų pinigus ir organizuojantys prekių, paslaugų ir darbų pirkimus, privalo visais atvejais laikytis pagrindinio viešųjų pirkimo tikslo kuo racionaliau panaudoti lėšas. Pagrindinis viešųjų pirkimų vykdymą reglamentuojantis įstatymas, pirkimų priežiūrą ir kontrolę vykdančios institucijos Viešųjų pirkimų tarnyba ir Valstybės kontrolė, Teismų praktika ypatingą dėmesį skiria viešųjų pirkimų principų įgyvendinimui, t.y. siekdamas kuo racionaliau panaudoti gautas lėšas perkančiosios organizacijos turi laikytis lygiateisiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo principų. Bet koks nukrypimas nuo teisės normų interpretuojant įstatymą, painiojant viešuosius ir privačiuosius interesus, viešumo vengimas gali lemti šių principų pažeidimą ir atsakomybės už neracionalų lėšų panaudojimą klausimą. Principų nesilaikymo ir pagrindinio viešųjų pirkimų tikslo nepasiekimo neigiamų pasekmių keliama rizika pirmiausia kyla pačioms pirkimus vykdančioms organizacijoms, todėl yra būtinas visapusiškas jų veiklos skaidrumo ir efektyvumo didinimas, nepaliekant per didelės veiksmų laisvės atliekant pirkimų procedūras ir reikalaujant atsakomybės už pažeidimus.

2. Viešuosius pirkimus planuojantys, organizuojantys ir vykdančios specialistai pirmiausia stengiasi laikytis teisės raidės, nenukrypti nuo įstatymo nuostatų ir normų, t.y. viešųjų pirkimų sistemą vertina teisiniu aspektu. Viešieji pirkimai turi būti suvokiami ir vadybinio aspektu, kadangi nuo privataus sektoriaus vykdomų pirkimų jie skiriasi tik griežtesniu reglamentavimu ir viešumo bei skaidrumo reikalavimu, tačiau tiek privačiam, tiek viešajam sektoriui svarbiausias turėtų būti „vertės už kainą“ klausimas, įsigyjant priemones, skirtas atitinkamai tiek pelnui uždirbti, tiek viešosioms paslaugoms teikti. Skirdama lėšas biudžetinėms įstaigoms ir kartu taikydama smulkaus ir vidutinio verslo skatinimo, konkurencijos didinimo, socialinės atskirties mažinimo, darnaus vystymosi plėtros priemones, valstybė gali siekti platesnio makroekonominio efekto ir visos šalies ekonominės, ne tik atskirų perkančiųjų organizacijų ir jų paslaugų vartotojų, gerovės. Nesilaikant teisės normų, nesuvokiant viešųjų pirkimų instituto vadybinio aspekto ir ekonominio reikšmingumo, kyla lėšų panaudojimo ir veiklos neefektyvumo, visuomenės nepasitikėjimo visa valstybės valdymo sistema grėsmė. Todėl svarbu didinti valstybės lėšas gaunančių įstaigų sąmoningumą ir atsakomybę laikytis įstatymų normų, vadovaujantis efektyvaus viešojo valdymo ir vadybos metodais.

3. Remiantis atlikto tyrimo analize, nustatyti neatitikimai tarp viešai prieinamų duomenų, savalaikės aiškios informacijos apie nagrinėjamų perkančiųjų organizacijų planuojamus, vykdomus ir

įvykdytus viešuosius pirkimus stoka elektroninėje erdvėje reiškia didelę tikimybę, kad savivaldybių administracijos ne visais atvejais įgyvendina viešųjų pirkimų principus (lygiateisiškumo, nediskriminavimo, proporcingumo, skaidrumo), todėl joms skiriamos lėšos yra naudojamos neracionaliai. To priežastys yra tiek viešuosius pirkimus atliekančių tarnautojų gebėjimai, tiek teisinio reguliavimo ir kontrolės spragos. Perkančiosios organizacijos vykdo daug mažos vertės, neskelbiamų pirkimų, atliekamų apklausos būdu ir apklausiant tik vieną pasirinktą tiekėją. Pastebimas perkančiųjų organizacijų „ėjimas lengviausiu keliu“, atsakomybės už naudojamas biudžeto lėšas ir viešumo vykdant viešuosius pirkimus vengimas, nes nepateikiama visa informacija tiek Viešųjų pirkimų tarnybai teikiamose planų suvestinėse ir ataskaitose, tiek perkančiųjų organizacijų interneto tinklapiuose, ir tai iš dalies yra leidžiama dėl paties Viešųjų pirkimų įstatymu taikomų išlygų dėl skelbimo apie tam tikrus pirkimus, tarp jų mažos vertės pirkimus. Nesant specialistų atskaitomybės už priimamus sprendimus ir klaidas, galimi tolesni skaidrumo, lygiateisiškumo ir nediskriminavimo principų pažeidimai.

4. Siekdamos daugiau skaidrumo ir didesnės konkurencijos perkančiosios organizacijos turėtų vykdyti daugiau atvirų konkursų, sudarydamos sąlygas konkuruoti didesniai smulkaus ir vidutinio verslo atstovų skaičiui. Taip būtų užtikrintas kokybės ir kainos santykis įsigyjant viešųjų paslaugų teikimo veiklai reikalingus produktus. Tam būtinas didesnis nevyriausybinių organizacijų, visuomenės spaudimas ir kontroliuojančių institucijų priežiūra, nes perkančiosios organizacijos sunkiai pereina nuo vien teisinio reguliacinio suvokimo link ekonominio, socialinio viešųjų pirkimo instituto traktavimo. Tam iš dalies įtakos turi siauras biurokratinis valstybės tarnautojų mąstymas, kvalifikacijos ir vadybinių įgūdžių trūkumas.

5. Esant nemažam dalyvių skaičiui ir dideliui atmetamų pasiūlymų viešųjų pirkimų procese skaičiui, darytina išvada dėl neadekvačių pirkimo sąlygų sudarymo, neproporcingų kvalifikacinių ir dokumentacijos reikalavimų dalyviams nustatymo, nesąžiningo ir nelygiaverčio pasiūlymų vertinimo bei korupcinio pobūdžio susitarimų tikimybės viešuosiuose pirkimuose. Oficialus perkančiųjų organizacijų deklarasavimas planuose vykdyti pirkimus Centrinės viešųjų pirkimų informacinės sistemos priemonėmis ir žymus skirtumas su įvykdytais tokiais pirkimais taip pat lemia išvadą apie skaidrumo, savalaikiškumo, viešųjų ir privačiųjų interesų painiojimo galimą viešųjų pirkimų sistemoje. Viešųjų pirkimų organizatorių ir dalyvių viešumo ir atskaitomybės lygį padidintų dar griežtesnė Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatų kuo daugiau pirkimų perkelti į elektroninę erdvę laikymosi priežiūra ir kontrolė.

6. Atotrūkis tarp planuose ir ataskaitose pateikiamų duomenų tiek pirkimų skaičiaus, tiek vertės atžvilgiu įvairiais aspektais (pirkimai CVP IS priemonėmis, per Centrinę perkančiąją organizaciją, žalieji, socialiniai pirkimai) bet koku atveju pažeidžia viešųjų pirkimų principus ir parodo neefektyviai naudojamas lėšas. Tai reiškia specialistų, atliekančių viešuosius pirkimus, nepareigingumą,

neatsakingumą pildant viešai skelbtiną informaciją, arba dar labiau perkančiųjų organizacijų nesugebėjimą tinkamai planuoti viešųjų finansų panaudojimą, nesigilinant į rinkos teikiamas galimybes, neskatinant konkurencijos ir neįvertinant kainos/kokybės principo įsigyjant prekes, paslaugas ir darbus. Situacijai pakeisti, viešųjų pirkimų sistemai tobulinti būtina toliau taikyti kompleksines perkančiųjų organizacijų švietimo, mokymo, atsakomybę skatinančias priežiūros ir kontrolės priemones.

LITERATŪRA

1. Ambrazevičienė R. Viešųjų pirkimų valstybinio reguliavimo politikos raida Lietuvoje. *Jurisprudencija: mokslo darbai*, 2004, Nr. 59 (51), p. 105–113.
2. Advokatų kontora „LAWIN Lideika, Petrauskas, Valiūnas ir partneriai“ (2012). Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo I–III skyrių komentaras. Prieiga per internetą: http://www.ukmin.lt/uploads/documents/Viesieji%20pirkimai/121030VPI_III_skyriu_komentaras_fn.pdf
3. Babravičius J., Dzemyła I. Naujosios viešosios vadybos elementai: teorinis požiūris. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2012. 1 (25). 52–62.
4. Buškevičiūtė J., Raipa A. Sprendimai šiuolaikinio viešojo valdymo evoliucijoje. *Viešojo politika ir administravimas*, 2011, T. 10, Nr. 1, p. 17–16.
5. Gineitienė Z., Šerpytis K., Šakalis V. Viešųjų pirkimų organizavimo ypatumai sveikatos apsaugos sistemoje. *Socialinių mokslų studijos*: 2012, 4 (4), p. 1487–1502.
6. Guogis A. Naujasis viešasis valdymas ir socialinė atsakomybė. *Lietuvos žinios*, 2014-08-21. <http://lzinios.lt/lzinios/komentarai/naujasis-viesasis-valdymas-ir-socialine-atsakomybe/185836>
7. Guogis A., Gudelis D. Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, 2003, Nr. 4, 26–34.
8. Ereminaitė S. Elektroninių viešųjų pirkimų brandos vertinimo aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, 2013, T. 12, Nr. 4, 567–580.
9. Ereminaitė S. Institucinės ekonomikos teorijų raiška viešųjų pirkimų procese. *Viešojo politika ir administravimas*, 2014, T. 13, Nr. 2, p. 275–289.
10. Įvadas į viešąjį valdymą. Mokomoji knyga (2009). Kaunas: Technologija.
11. Junevičius A., Ereminaitė S. Viešųjų pirkimų optimizavimo ir efektyvumo didinimo galimybės. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai* 2010, Nr. 54, 67–84.
12. Kardelis, K. Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai (2005). Šiauliai: Lucilijus.
13. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. balandžio 3 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. AC-38–1. *Teismų praktika*, 2013, 38, p. 459–516. Prieiga per internetą: <http://www.lat.lt/lt/teismu-praktika/lat-praktika/teismu-praktikos-apzvalgos/civiliniu-byly-apzvalgos.html>
14. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2012 m. gruodžio 27 d. valstybinio audito ataskaita VA-P-20-8-20 „Supaprastintų viešųjų pirkimų vykdymas“. Prieiga per internetą: https://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=2
15. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2011 m. lapkričio 25 d. išankstinio tyrimo ataskaita IT-P-20-1 – 14 „Viešųjų pirkimų sistemos apžvalga“. Prieiga per internetą: https://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=7

16. Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas. Valstybės žinios. 2007, Nr. 77–3046.
17. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas. Valstybės žinios. 1996, Nr. 84–2000.
18. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 2, 4, 6, 7, 82, 9, 10, 13, 18, 19, 22, 24, 28, 33, 35, 39, 40, 85, 86, 87, 90, 92 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. Valstybės žinios, 2013, Nr. 112–5575.
19. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. spalio 14 d. nutarimas Nr. 1332 „Dėl Lietuvos Viešųjų pirkimų sistemos tobulinimo ir plėtros 2009–2013 metų strategijos patvirtinimo“. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=355759&p_query=&p_tr2=
20. Mažeikių rajono savivaldybės administracijos supaprastintų pirkimų taisyklės. Patvirtinta Mažeikių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2015 m. liepos 15 d. įsakymu Nr. A1-1484.
21. Naujoji viešoji vadyba. Mokomoji knyga (2007). Kaunas: Technologija.
22. Plungės rajono savivaldybės administracijos supaprastintų pirkimų taisyklės. Patvirtinta Plungės rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2015 m. gegužės 14 d. įsakymu Nr. D-335.
23. Palidauskaitė, J., Ereminaitė, S. Korupcija viešuosiuose pirkimuose; nuo teorinės apibrėžties iki atvejo studijos (I dalis). Viešoji politika ir administravimas. 2010, 32: 74–84.
24. Palidauskaitė, J. (2007). Viešojo administravimo etika: vadovėlis. Kaunas: Technologija.
25. Rietavo savivaldybės administracijos supaprastintų pirkimų taisyklės. Patvirtinta Rietavo savivaldybės administracijos direktoriaus 2014 m. gruodžio 22 d. įsakymu Nr. AV-632
26. Soloveičikas D. Viešųjų pirkimų teisės tikslai ir jų įgyvendinimas. Justitia, 2014, Nr. 91.
27. Soloveičikas D., Aviža S., Rumšienė G. (2007). Lietuvos viešųjų pirkimų sistemos tobulinimo ir plėtros strategija.
28. Staponkienė, J. Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas // Žurnalas Viešoji politika ir administravimas. 2005, Nr. 13.
29. Šerpytis K. Viešųjų pirkimų centralizavimo finansinės naudos valstybei vertinimas (Lietuvos atvejis): Vilniaus universitetas, 2011. Prieiga per internetą: http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2012~D_20120118_131209-30256/DS.005.0.01.ETD
30. Telšių rajono savivaldybės administracijos supaprastintų pirkimų taisyklės. Patvirtinta Telšių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2015 m. vasario 13 d. įsakymu Nr. A1-213
31. „Transparency International“ Lietuvos skyrius. Rekomendacijos „Viešieji pirkimai: viešieji pinigai ir skaidrumas“ (2013). Prieiga per internetą: http://transparency.lt/media/filer_public/2013/03/15/lt_viesieji_pinigai_ir_skaidrumas_.pdf

32. „Transperancy International“ Lietuvos skyriaus apklausos rezultatai „Viešųjų pirkimų skaidrumo tyrimas: verslininkų apklausa“. <http://www.transparency.lt/new/images/creditreform.ppt>
33. „Transperancy International“ Lietuvos skyrius. Viešieji pirkimai: viešieji pinigai ir skaidrumas, 2013. Prieiga per internetą: http://transparency.lt/media/filer_public/2013/03/15/lt_viesieji_pinigai_ir_skaidrumas_.pdf
34. „Transperancy International“ Lietuvos skyriaus apklausos rezultatai „12 įžvalgų apie viešuosius pirkimus Lietuvoje“. Prieiga per internetą: http://www.transparency.lt/new/images//vp_spaudos_konf.pdf
35. „Transperancy International“. Lietuvos korupcijos žemėlapis, 2008. Prieiga per internetą: http://www.transparency.lt/new/images/lkz2008_prezentacijafinal.pdf
36. UAB RAIT LR specialiųjų tyrimų tarnybos užsakymu atliktas „Viešųjų pirkimų skaidrumo tyrimas“, 2008 m. Prieiga per internetą: www.stt.lt/lt/menu/sociologiniai-tyrimai
37. Vengrauskas V., Gineitienė Z., Zaleskytė J., Šerpytis K. (2007). Viešųjų pirkimų centralizavimo galimybių Lietuvoje studija. Prieiga per internetą: <http://www.ukmin.lt/uploads/documents/Viesieji%20pirkimai/mtyrimo-darbas.doc>
38. Vienažindienė M., Žmogiškųjų išteklių valdymas virsmo iš viešojo administravimo į naująją viešąją vadybą kontekste: teorinis ir praktinis aspektai. Ekonomika ir vadyba: 2009. 14.
39. Vienažindienė M., Sakalas A. Naujoji viešoji vadyba ir žmogiškųjų išteklių vadybos kaitos tendencijos. Vadybos mokslas ir studijos. LŽUŲ mokslo darbai. 2008. Nr. 12(1).
40. Viešasis valdymas. Vadovėlis (2010). Vilnius: Mykolo Riomerio universitetas.
41. Viešųjų pirkimų poveikio Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo efektyvumui vertinimas. LR finansų ministerija.
42. Viešųjų pirkimų problematika ir sprendimų kryptys. Rengėjas: Įmonių teisės ir viešųjų pirkimų politikos departamento Viešųjų pirkimų politikos skyrius, 2013 m. gruodis. Prieiga per internetą: <http://www.ukmin.lt/uploads/documents/Viesuju%20pirkimu%20problematika%20ir%20sprendimu%20kryptys%202013%2012.pdf>
43. Viešųjų pirkimų tarnybos 2014 m. veiklos ataskaita. Prieiga per internetą: http://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/LT_versija/Administracine_informacija/Ketvirtines_ir_metines_ataskaitos/Metines_veiklos_ataskaitos/2014m/VPT%20veiklos%20ataskaita_%202014%20m.pdf

PRINCIPAI SKIRTINGUOSE PIRKIMO ETAPUOSE

Eil. Nr.	Etapas	Lygiateisiškumas ir nediskriminavimas		Abipusis pripažinimas		Proporcingumas		Skaidrumas	
		Grėsmė	Prevencija	Grėsmė	Prevencija	Grėsmė	Prevencija	Grėsmė	Prevencija
1.	Pirkimo sąlygų nustatymas	Neaiškūs, netikslūs, neproporcingi pirkimo objektui reikalavimai, neinformuoti tiekėjai; neribota PO diskrecija.	Aiškūs, tikslūs, pagrįsti ir proporcingi pirkimo objektui reikalavimai, tiekėjų informavimas, pirkimo sąlygų paskelbimas, konkrečių prekių ženklų nenaudojimas. Vengti vieno pirkimo metu įsigyti skirtingas prekes/paslaugas/darbus, kad būtų užtikrintas konkurencingumas.			Pirkimo objektų sujungimas (lemiantis mažesnį dalyvių skaičių); per aukštos tiekėjų kvalifikacijos reikalavimas, tiekėjų dalyvavimo konkurse varžymas	Vertinimo kriterijų tikslingumas ir pagrįstumas	Tiekėjų neinformavimas, pirkimo nepaskelbimas, pirkimo sąlygų keitimas, neribota PO diskrecija	Tiekėjų informavimas, sąlygų išaiškinimai
2.	Pirkimo procedūrų viešinimas							Neaiškūs, netikslūs ir dviprasmiški pirkimo dokumentai	Viešas pirkimo paskelbimas, tiekėjų informavimas, pirkimo sąlygų išaiškinimai
3.	Iki pasiūlymų pateikimo termino	Pirkimo sąlygų keitimas (sąlygų esmės ir turinio pakeitimai, per laisvas sąlygų interpretavimas, tiekėjų dalyvavimo apsunkinimas arba švelninimas	Išlaikyti tą patį sąlygų esmę ir turinį, lygių galimybių visiems tiekėjams užtikrinimas						
4.	Tiekėjų pateiktų dokumentų tinkamumo vertinimas			Kitų valstybių išduotų dokumentų nepripažinimas	Lygiavėrių standartų doktrina				
5.	Tiekėjų paraiškų/ pasiūlymų vertinimas	Taikomi neobjektyvūs ir nevienodi visiems tiekėjams vertinimo kriterijai	Vertinimo objektyvumas ir vienodumas			Pasiūlymo atmetimas dėl formalios klaidos	Esminės/ neesminės klaidos identifikavimas	Tiekėjų nevienodas vertinimas	Vienodo vertinimo principas
6.	Pirkimo sutarties sudarymas	Pradinių sąlygų keitimas, derybos su laimėjusiais tiekėjais	Pradinių pirkimo sąlygų laikymasis						
7.	Pirkimo sutarties vykdymas							Vykdomos sutarties sąlygų keitimas	Paskelbimas apie sutarties pirkimo sąlygų keitimą

		su tiekėju.	inovacijos.		
5.	Neskelbiamos derybos – rekomenduojama rinktis, kai nėra visiškai aišku, ką ir kokiomis sąlygomis gali pasiūlyti rinkta, kai svarbi kaina, neaiškūs tam tikri techniniai parametrai.	▪ Kvietimas konkrečioms tiekėjams dalyvauti derybose. ▪ Pasiūlymų pateikimas. ▪ Atitikimo minimaliems kvalifikacijos reikalavimams vertinimas. ▪ Derybos ir galutinių pasiūlymų teikimas. ▪ Galutinių pasiūlymų vertinimas ir pirkimo sutarties sudarymas su laimėtoju.			Derybas su kiekvienu tiekėju reikia vesti atskirai. Neatskleisti vieno tiekėjo informacijos kitam tiekėjui be sutikimo. Neatskleisti informacijos apie pasiektus derybų rezultatus su kitais tiekėjais. Užtikrinti vienodas dalyvavimo sąlygas (vienodi reikalavimai, galimybės, informacija). Derybos turi būti protokoluojamos. Pasiūlymai su techniniais duomenimis ir kainomis pateikiami užkljuotuose vokuose.
6.	Projekto konkursas – pirkimo procedūra, kai perkančiajai organizacijai suteikiama galimybė įsigyti konkursui pateiktą ir vertinimo komisijos (žiuri) išrinktą planą ar projektą (paprastai teritorijų planavimo, architektūros, inžinerijos ar duomenų apdorojimo). Konkurso dalyviams gali būti skiriami prizai ar piniginės išmokos.	▪ Skelbimas apie pirkimą. ▪ Paraiškų / pasiūlymų pateikimas. ▪ Atitikimo minimaliems kvalifikacijos reikalavimams vertinimas. ▪ Komisijos vertinimas. ▪ Pirkimo sutarties sudarymas su tiekėju ar apdovanojimas prizų.			Kai pirkimo objektas yra: - Teritorijų planavimas; - Architektūros - Inžinerijos; - Duomenų apdorojimo ar panašaus pobūdžio paslaugos. Geriausio plano ar projekto nustatymas, jeigu: - Plano / projekto konkursas yra projekto / plano vėlesnio įgyvendinimo dalis. - Kai laimėtoji duodamas prizas ar kitaip atlyginama.