

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
VIEŠOJO VALDYMO IR VERSLO FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS

INGRIDA AMBRAZEVIČIENĖ

VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ PROCESO VALDYMO TOBULINIMAS
LIETUVOJE

Magistro baigiamasis darbas

Vadovė
dr. Aušra Šukvietienė

VILNIUS
2022

TURINYS

LENTELIŲ SĄRAŠAS	3
PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS	4
SANTRUMPŲ SĄRAŠAS	5
ĮVADAS	6
1. VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ PROCESO VALDYMO TEORINĖ ANALIZĖ	8
1.1. Viešųjų pirkimų sampratos viešojo valdymo teorijų kontekste apibūdinimas	8
1.1.1. Viešųjų pirkimų apibrėžtis ir tikslai	8
1.1.2. Viešųjų pirkimų samprata viešojo valdymo teorijų kontekste	14
1.2. Viešųjų pirkimų būdai	21
1.3. Viešųjų pirkimo procesas ir vykdymo kontrolė	24
2. TYRIMO METODIKA IR ORGANIZAVIMAS	28
3. VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ PROCESO LIETUVOJE VALDYMO TYRIMO REZULTATAI	32
3.1. Viešųjų pirkimų apimčių dinamikos analizė	32
3.2. Viešųjų pirkimų proceso valdymo problemų analizė	41
3.3. Viešųjų pirkimų proceso tobulinimo pasiūlymai	44
IŠVADOS	46
REKOMENDACIJOS	48
BIBLIOGRAFIJOS ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	49
ANOTACIJA	52
ABSTRACT	53
SANTRAUKA	54
SUMMARY	55
PRIEDAI	56

LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 lentelė. Viešųjų pirkimų tikslai.....	12
2 lentelė. Interviu orientaciniai klausimai	30
3 lentelė. Informantų demografiniai duomenys.....	31
4 lentelė. Viešųjų pirkimų apimčių dinamika 2016 – 2020 m., mln. EUR	33
5 lentelė. Viešųjų pirkimų vertinimo išvados 2016 - 2020 m.	35
6 lentelė. Informantų nuomonė apie viešųjų pirkimų organizavimą.....	41
7 lentelė. Informantų nuomonė apie procese dalyvaujančius asmenis.....	42

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1 pav. LR viešųjų pirkimų teisinio reglamentavimo struktūra	11
2 pav. Viešųjų pirkimų organizavimo procesas.....	24
3 pav. Viešųjų pirkimų proceso organizavimo rizikos	25
4 pav. Viešųjų pirkimų organizavimo procesas ES sistemoje.....	26
5 pav. Tyrimo loginė schema	29
6 pav. Įvykusių viešųjų pirkimų apimtys 2012 – 2020 m., mln. EUR	32
7 pav. Tarptautinių ir supaprastintų viešųjų pirkimų apimtys 2012-2020 m., proc.	33
8 pav. Supaprastintų viešųjų pirkimų apimtys 2016-2020 m., mln. EUR.....	34
9 pav. Viešųjų pirkimų vertės pasiskirstymas pagal pirkimo objekto rūšis 2016-2020 m., proc.....	34
10 pav. Tarnybos gautų ir išnagrinėtų pranešimų apie galimus pažeidimus vykdant viešuosius pirkimus skaičius 2016-2020 m.....	36
11 pav. Tarnybos gauti pranešimai apie galimus pažeidimus vykdant pirkimus ar sutartis 2016-2020 m.	36
12 pav. Viešųjų pirkimų pažeidimų vertinimo rezultatai 2017 -2020 m.....	38
13 pav. Bylų skaičius, nagrinėtas pirmos ir aukštesnės instancijos bylose 2018 -2020 m.....	38
14 pav. Bylų nagrinėjimo teismuose trukmė, dienomis 2018-2020 m.....	39
15 pav. Bylų nagrinėjimo pirmos instancijos teismuose rezultatas 2018-2020 m., proc.	40
16 pav. Bylų nagrinėjimo aukštesnės instancijos teisme rezultatas 2018 -2020 m., proc.....	40

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

VPI – Viešųjų pirkimų įstatymas

LR – Lietuvos Respublika

VPT – Viešųjų pirkimų tarnyba

PO – perkančioji organizacija

VK – Valstybės kontrolė

ES – Europos Sąjunga

CPK – Civilinio proceso kodeksas

CPO – Centrinė perkančioji organizacija

CVP IS – Centrinė viešųjų pirkimų informacinė sistema

IVADAS

Temos aktualumas. Viešųjų pirkimų procesas Lietuvos viešajame sektoriuje yra griežtai teisiškai reglamentuotas, taip pat yra sukurtas paramos mechanizmas, palengvinantis viešųjų pirkimų vykdymą, kaip pavyzdžiui Centrinės perkančiosios organizacijos (CPO) paslaugos, standartinės techninės specifikacijos ir pan., visgi viešojo sektoriaus organizacijos, organizuodamos viešuosius pirkimus susiduria su kokybės problema bei pačio proceso modernizavimo problema. Šių problemų gilesnei analizei tema ir yra pasirinkta.

Viešasis pirkimas apibrėžiamas kaip perkančiosios organizacijos (toliau – PO) atliekamas prekių, paslaugų ir darbų pirkimas, kaip numatyta Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatyme (toliau – VPI), kurio išskeltas pagrindinis tikslas yra sudaryti viešojo pirkimo-pardavimo sutartį.

Viešieji pirkimai – tai viešųjų subjektų, t. y. valstybinės ar vietinės valdžios įstaigų ir joms pavaldžių organizacijų veiklos sritis, dažniausiai susijusi su organizacijos funkcijoms atlikti reikalingų prekių ir paslaugų įsigijimu bei įvairių darbų užsakymu.

Nors viešųjų pirkimų praktika jau gana senai taikoma Lietuvos viešajame sektoriuje, tačiau, kaip ir daugelyje pasaulio šalių, vis dar tebėra gana sudėtingas šio proceso reguliavimas, koordinavimas bei kontrolė. Viešieji pirkimai įgyvendinami remiantis nacionaliniais ir Europos lygmens įstatymais, juos vykdant, pirmiausia atsižvelgiama į ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo ar mažiausios kainos vertinimo kriterijų, taip pat labai svarbu yra perkamų paslaugų specifikacijos ir dalyvavimo viešuosiuose pirkimuose kriterijų aiškumas, lyginant su kitais pretendентаis¹.

Šiuolaikinėje visuomenėje viešiesiems pirkimams ir Lietuvoje, ir kitose šalyse skiriamas vis dar nepakankamas dėmesys tiek teoriniu, tiek praktiniu požiūriu. Kasmet perkančiosios organizacijos viešiesiems pirkimams išleidžia gana nemažai valstybės biudžeto ir Europos Sąjungos lėšų, todėl nenuostabu, kad šioje srityje kyla nemažai problemų ir teisinių ginčų. Viešųjų pirkimų sistema yra labai sudėtinga, apima begalę įvairiausių elementų. Jos efektyvus veikimas priklauso nuo tiekėjų ir perkančiųjų organizacijų, Viešųjų pirkimų tarnybos (toliau – VPT) bei teismų. Tinkamas viešųjų pirkimų sistemos veikimas labai daug priklauso nuo tiekėjų ir perkančiosios organizacijos kompetencijos, patirties, etikos, savo vizijos ir misijos suvokimo. Kadangi esant bent kokiai jau įsitvirtinusiai sistemai, visada atsiras vienos ar kitos pusės siūlymų naujinti, įdiegti ir tobulinti procesus.

Temos ištirtumas. Viešųjų pirkimų procesas bei valdymo modeliavimas atskleidžiamas S. Ereminaitės-Briedienės² disertacijoje, kur aptariami viešųjų pirkimų proceso etapai bei kylančios

¹ Ereminaitė-Briedienė S. (2013). Elektroninių viešųjų pirkimų brandos vertinimo aspektai. Viešoji politika ir administravimas, Vol. 12, No 4, p. 567–580

² Ereminaitė-Briedienė S. (2017). Viešųjų pirkimų proceso valdymo modeliavimas šiuolaikinio viešojo valdymo kontekste. Daktaro disertacija. Vilnius: MRU

rizikos. Viešųjų pirkimų organizavimo perkėlimas į elektroninę erdvę, viešųjų pirkimų proceso valdymas detalizuojamas S. Ereminaitės-Briedienės³, S. Issabayeva, M. Grega⁴ moksliniuose tyrimuose. F. Johnson, D. Klassen⁵ atliktame tyrime analizuojami žalieji viešieji pirkimai bei organizavimo naujovės, kurios skatintų skaidresnį tiekėjų atrankos procesą bei suinteresuotųjų šalių bendradarbiavimą, ne tik optimizuojant viešųjų pirkimų procesą, bet ir sprendžiant aplinkosaugos problemas.

Tyrimo objektas – viešųjų pirkimų proceso valdymas.

Problema – kokiomis priemonėmis galima tobulinti viešųjų pirkimų proceso valdymą?

Tikslas - ištirti viešųjų pirkimų proceso valdymą viešajame sektoriuje ir pateikti tobulinimo galimybes.

Darbo uždaviniai:

1. Išanalizuoti viešųjų pirkimų proceso valdymo teorinius aspektus.
2. Išnagrinėti viešųjų pirkimų proceso valdymo sąsajas su šiuolaikinio viešojo valdymo teorijomis.
3. Išnagrinėti viešųjų pirkimų proceso valdymo specifiką Lietuvoje ir pateikti rekomendacijas.

Tyrimo strategija. Tyrimas bus vykdomas pasitelkiant atvejų analizės metodą ir atliekant pasirinktų atvejų kokybinę analizę dėl viešųjų pirkimų proceso valdymo atskirose viešojo sektoriaus įmonėse.

Tyrimo metodai: teorinė temos analizė atliekama pasitelkiant mokslinės literatūros, teisinių dokumentų bei statistinių duomenų analizę, sintezę, lyginimą ir interpretavimą. Praktinis viešųjų pirkimų proceso valdymo vertinimas atliekamas taikant mišrią tyrimo strategiją (kiekybiniai ir kokybiniai metodai).

Darbo struktūra. Pirminiame etape analizuojami norminiai ir moksliniai šaltiniai, susiję su viešųjų pirkimų samprata, valdymu ir struktūra. Vertinamas viešųjų pirkimų procesas viešajame sektoriuje, pristatomi teoriniai modeliai. Antrajame etape nagrinėjami proceso tobulinimo galimybės aspektai viešajame sektoriuje, pateikiamas procesinis viešųjų pirkimų tobulinimo modelis.

Darbai panaudota informacija. Darbo rašymui naudotasi: moksline literatūra, straipsniais spaudoje bei internete, teisine baze (VPI, Vyriausybės nutarimai, kiti poįstatyminiai aktai ir rekomendacijos bei teismų praktika), remtasi statistiniais duomenimis, specialistų vertinimais ir autoriaus asmenine darbo patirtimi.

³ Ereminaitė-Briedienė S. (2013). Elektroninių viešųjų pirkimų brandos vertinimo aspektai. Viešoji politika ir administravimas, Vol. 12, No 4, p. 567–580

⁴ Issabayeva S., Grega M. (2019). Electronic public procurement: process and cybersecurity issues. Journal of public administration and policy, vol. XII, No. 2, p. 61-79

⁵ Johnson F., Klassen D. (2022). New directions for research in green public procurement: The challenge of inter-stakeholder tensions. Cleaner Logistics and Supply Chain, No. 3, p. 3

1. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ PROCESO VALDYMO TEORINĖ ANALIZĖ

1.1. Viešųjų pirkimų sampratos viešojo valdymo teorijų kontekste apibūdinimas

1.1.1. Viešųjų pirkimų apibrėžtis ir tikslai

Analizuojant viešuosius pirkimus, vis dažniau pabrėžiama kokybė ir efektyvumas, kurie būtini planuojant, perkant ir vykdant sutartis. Tai vis dar išlieka siekiamybe. Siekiant kokybės viešuosiuose pirkimuose, būtina veiksminga viešųjų pirkimų politika. Analizuojant viešuosius elektroninius pirkimus tikslinga būtų trumpai aptarti, kas tai yra viešieji pirkimai ir iš ko jie susideda. Viešieji pirkimai apibrėžiami kaip Viešųjų pirkimų įstatymu reglamentuojamas prekių, paslaugų ar darbų pirkimas, kurio tikslas yra sudaryti viešojo pirkimo-pardavimo sutartį, užtikrinti, kad visos įmonės ar fiziniai asmenys turėtų lygias galimybes parduoti savo prekes, paslaugas ar darbus valstybei. Siekiant racionaliai panaudoti biudžeto lėšas, skirtas reikiamų prekių ar paslaugų įsigijimui, užtikrinant jų kokybę bei siekiant sudaryti pirkimo sutartis su patikimais prekių ir paslaugų tiekėjais, kurie nėra įtraukti į nepatikimų tiekėjų sąrašą.

Viešieji pirkimai reiškia prekių, paslaugų ar darbų pirkimą, kuriuos teikia organizacijos (valstybinės ar savivaldybių įstaigos ir įmonės) viešųjų pirkimų sutarties pagrindu. Viešųjų pirkimų taisyklės yra apibrėžtos Viešųjų pirkimų įstatyme ir su juo susijusiuose teisės aktuose. Viešųjų pirkimų tikslas yra „užtikrinti, kad visos įmonės arba asmenys turėtų lygias galimybes parduoti savo prekes ir paslaugas valstybei. Norint racionaliai naudoti biudžetą reikalingų prekių, paslaugų ar darbų įsigijimui, užtikrinant jų kokybę ir siekiant sudaryti sutartis su patikimais tiekėjais, skelbiami viešųjų pirkimų konkursai, kur prekių, paslaugų ar darbų dalyviai turi atitikti nustatytus reikalavimus“. Šie reikalavimai yra paprastai pateikiami konkretauro konkurso dokumentuose⁶.

Viešųjų pirkimų institutas gali būti suprantamas kaip visuma teisės normų, reglamentuojančių viešųjų pirkimų teisinius santykius. Viešųjų pirkimų instituto paskirtis - nustatyti viešųjų pirkimų sistemos funkcionavimo teisinius pagrindus bei užtikrinti šios sistemos tinkamą funkcionavimą⁷.

Kituose moksliniuose tyrimuose⁸ viešieji pirkimai plačiąja prasme yra apibūdinami kaip viešojo sektoriaus organizacijų, tokių kaip centrinės ir vietinės valdžios institucijos, prekių, paslaugų ir darbų, reikalingų šių organizacijų veiklai ir funkcijoms vykdyti, įsigijimo procesas. Taip pat viešieji

⁶ Gaspareniene L., Remeikiene R. Evaluation of the dynamics of public procurement outsourcing in transition economies. *KSI transactions on knowledge society*, 2013, vol. 6, p.49

⁷ Tvaronavičienė A. Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas. Daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė. Vilnius, 2015.

⁸ Briedienė S. (2017). Viešųjų pirkimų proceso valdymo modeliavimas šiuolaikinio viešojo valdymo kontekste. Daktaro disertacija. Vilnius: MRU

pirkimai gali būti apibrėžiami kaip procesas, apimantis konkrečius veiksmus, norint įsigyti konkrečią prekę, paslaugą ar darbus, taip pat ir organizacijos veiklos funkcija, apimanti pirkimo procesus, metodus, personalo, pirkimų organizavimo struktūrą ir informacijos srautus, siekiant įgyvendinti organizacijos strategiją.

Remiantis Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymu⁹, „**viešasis pirkimas suprantamas kaip perkančiosios organizacijos atliekamas prekių, paslaugų ar darbų pirkimas, kurio tikslas – sudaryti viešojo pirkimo-pardavimo sutartį su tiekėju**“. Viešieji pirkimai yra susiję su prekių ir paslaugų pirkimu bei darbų užsakymu, kuriuos paprastai perka arba užsako viešieji subjektai (pvz., valstybinės arba vietinės valdžios įstaigos ir joms pavaldžios organizacijos).

Išanalizavus būdingus elektroninių viešųjų pirkimų vykdymo bruožus, I. Ksonzhyk ir kt.¹⁰ elektroninių viešųjų pirkimų sampratą vertina kaip elektroninių priemonių naudojimo viešuosiuose pirkimuose procesą visuose viešųjų pirkimų etapuose. Tuo pačiu metu sutelkia dėmesį į elektroninių viešųjų pirkimų kaip „elektroninio“ verslo naujovę, apimančią visus veiksmus: pirkimams reikalingų prekių ir paslaugų sąrašo nustatymą, jų patvirtinimą, subjektų, kurie gali būti laikomi potencialūs tiekėjai, nustatymą, sutarčių tvirtinimą.

B. Kaminska¹¹ viešuosius e-pirkimus apibūdina kaip viešąją politiką, skatinančią socialinę vertę. Sukurta remiantis politika ir valdymo strategija, tokia priemonė orientuota į ekonominę efektyvumą, tačiau taip pat prisidedama prie socialinės ir ekonominės gerovės socialinio progreso.

Viešųjų pirkimų konkursų dalyviams ir jų prekėms bei paslaugoms keliami tam tikri reikalavimai. Vienas iš jų yra kvalifikacijos reikalavimas, jo tikslas – padėti perkančiajai organizacijai ar perkančiajam subjektui įgyvendinti Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 47 straipsnio 1 dalyje ir Lietuvos Respublikos pirkimų, atliekamų vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srities perkančiųjų subjektų, įstatymo 59¹² straipsnio 1 dalyje nustatytą pareigą išsiaiškinti, „ar tiekėjas yra kompetentingas, patikimas ir pajėgus įvykdyti viešojo pirkimo ar pirkimo sąlygas. Šie reikalavimai pateikiami konkretaus pirkimo dokumentuose“. ¹³

Viešojo pirkimo konkursą vykdo perkančioji organizacija, tai yra subjektas – valstybės ar savivaldybės institucija, inicijuojantis viešąjį pirkimą, privalantis tinkamai įvykdyti viešojo pirkimo procedūras, taip pat nagrinėjantis tiekėjų skundus dėl jos priimtų sprendimų, sudarantis preliminarią eilę ir išrenkantis laimėtoją, su kuriuo sudaro viešojo pirkimo sutartį. Priklausomai nuo perkamų prekių ir paslaugų kiekių, pirkimams taikomos skirtingos procedūros. Pirkimai gali būti vykdomi

⁹ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas.

¹⁰ Ksonzhyk, I., Astafyeva, V., Molochko, T. (2017). Implementation of electronic public procurement in Ukraine and prospects for their development. *Ukrainian Black Sea Region Agrarian Science*, 3(95), 13-25.

¹¹ Kaminska, B. (2018). Iterative signal processing in anticipatory management of industrial enterprise development. *Virtual Economics*, 1(1), 53-65

¹² Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 59 str. 1 dalis.

¹³ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 47 str. 1 dalis.

skelbiant juos viešai arba tik išsiuntus kvietimus dalyvauti pirkime pasirinktiems tiekėjams. Viešųjų pirkimų valdymo ir atlikimo tvarką reglamentuoja Viešųjų pirkimų įstatymas, kurio tikslas – užtikrinti efektyvių ir skaidrių viešųjų pirkimų ir projekto konkursų atlikimą. Tačiau, net ir esant griežtai priežiūrai bei kontrolei, viešuosius pirkimus dažnai lydi piktnaudžiavimo skandalai. Jų išvengti gali padėti mažinamos viešųjų pirkimų apimtys, valstybės vykdomų funkcijų privatizavimas¹⁴. Pagal viešųjų pirkimų vertę, dalyvių skaičių ir aplinką, kurioje jie vykdomi, viešųjų pirkimų sistema yra sudėtingas mechanizmas, kurio efektyviam veikimui užtikrinti būtina, kad kiekvienas sistemos dalyvis aiškiai suprastų savo pareigas ir atsakomybes, tinkamai ir laiku vykdytų jam paskirtas funkcijas. Viešųjų pirkimų sistemą sudaro šie subjektai: viešųjų pirkimų politikos formuotojai, politikos įgyvendintojai, pirkimus vykdančiosios institucijos, tiekėjai, priežiūros ir kontrolės, teisėsaugos institucijos. Esant teisminiam ginčui, sistemą papildo įvairių instancijų teismai, aiškinantys Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatas ir prisidedantys prie viešųjų pirkimų praktikos formavimo¹⁵.

Viešųjų pirkimų teisinis reguliavimas yra siejamas su Lietuvos Nepriklausomybės atkūrimu, kai 1992 metais gegužės 15 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės buvo priimtas nutarimas „Dėl prekių (paslaugų) įsigijimo tvarkos biudžetinėse įstaigose“¹⁶. Priimtame įstatyme buvo nustatyta, kad „iš valstybės, savivaldybių ir socialinio draudimo fondo biudžetų finansuojamos įstaigos, įsigydamos prekes ar pirkdamos paslaugas, kurių kainos nėra valstybės reguliuojamos, su tiekėjais atsiskaitytų rinkos kainomis. Įstaigos kartu buvo įpareigosotos sudaryti pirkimo sutartis su mažiausią kainą pasiūliusiais tiekėjais“.

Viešųjų pirkimų skaidrumui užtikrinti daug dėmesio skiriama kovai su korupcija. Nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 metų programa viešuosius pirkimus įvardija kaip vieną iš prioritetinių sričių bei kurioje akivaizdžios didžiausios korupcijos galimybės¹⁷. Korupcijos problema aktuali ne tik Lietuvoje, bet ir visos Europos Sąjungos mastu, todėl siekiant sumažinti korupcijos lygį bei modernizuoti viešųjų pirkimų sistemą, ES priimtos naujos direktyvos, kuriomis numatoma padidinti viešųjų pirkimų išlaidų efektyvumą, užtikrinti didesnę skaidrumą.

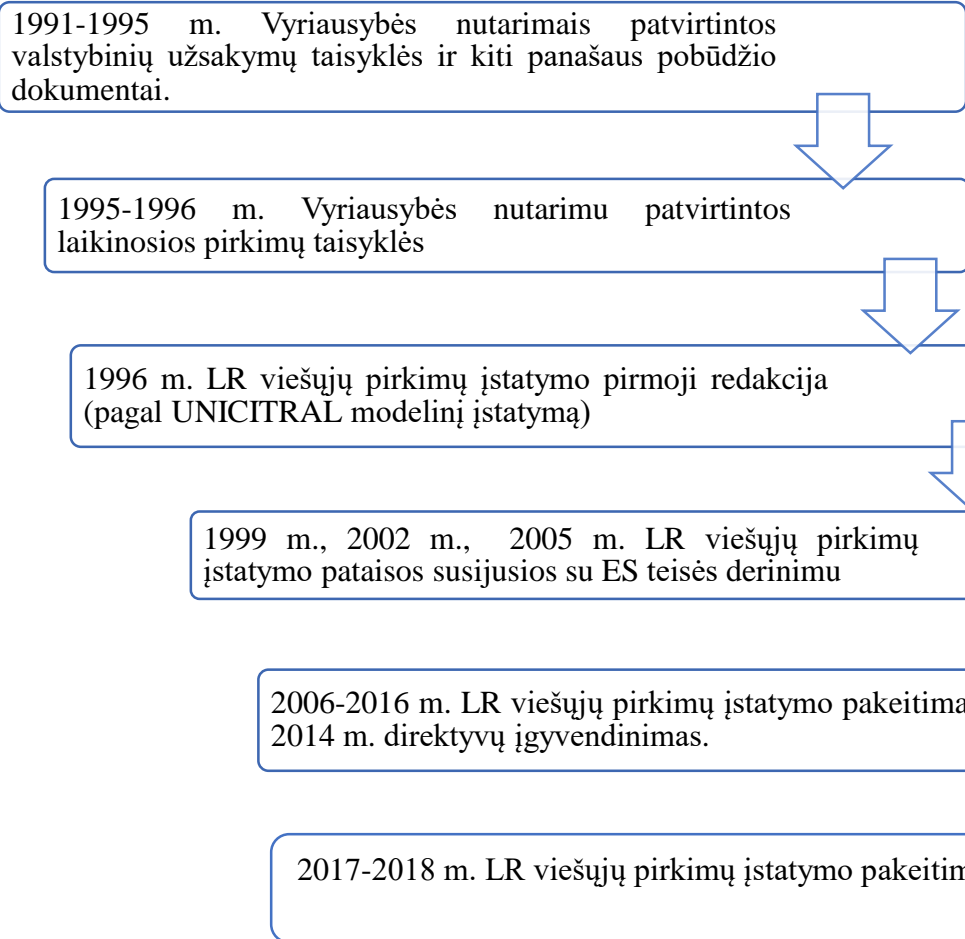
Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų teisinio reguliavimo raidos schema pateikiama 1 paveiksle.

¹⁴ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas

¹⁵ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas

¹⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. 355 Dėl prekių (paslaugų) įsigijimo tvarkos biudžetinėse įstaigose. Valstybės žinios. 1992 Nr. 20-604

¹⁷ Lietuvos Respublikos nacionalinė kovos su korupcija 2015–2025 metų programa, patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. kovo 10 d. nutarimu Nr. XII-1537. *Teisės aktų registras*, 2015, nr. 2015-03856



1 pav. LR viešųjų pirkimų teisinio reglamentavimo struktūra

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymą

Remiantis paveiksle pateikta Lietuvos Respublikos (toliau darbe – LR) viešųjų pirkimų teisinio reguliavimo raida galima teigti, kad viešųjų pirkimų reglamentavimas siejamas su valstybės Nepriklausomybės atkūrimo laikotarpiu. 1991 metais priimti nuostatai, kurie reguliavo prekių ir paslaugų įsigijimą, vėliau priimti nutarimai, reglamentuojantys prekių bei paslaugų įsigijimo tvarką biudžetinėse įstaigose. Po Nepriklausomybės atkūrimo priimti teisės aktai bei nuostatai ir kiti dokumentai gali būti traktuojami kaip viešųjų pirkimų įstatymo sukūrimo pagrindas. Kitas svarbus viešųjų pirkimų teisinio reglamentavimo raidos etapas yra Lietuvos įstojimas į ES ir viešųjų pirkimų teisės derinimas su ES teise bei direktyvų nuostatomis¹⁸.

Viešuosius pirkimus reglamentuojantys teisės aktai Europoje aktualūs daugiau nei 40 metų, įskaitant ir Europos Sąjungos lygiu. Tačiau pastaruoju metu Europos ir nacionaliniai teisės aktų kūrėjai nusprendė, kad ši sistema turėjo būti pakeista, siekiant geriau spręsti korupcijos problemas. Šiuo metu Europos šalyse viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės aktų sistema yra panaši. Europos Sąjungos (toliau darbe – ES) valstybėse narėse, ypač Vakarų Europos šalyse siekiama modernizuoti teisės normų, reglamentuojančių kovą su korupcija, sistemą. ES teisės aktai apima visus

¹⁸ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas

viešųjų pirkimų procedūros etapus: planavimas, pasiūlymų pateikimas, pasiūlymų vertinimas, įgyvendinimas ir stebėseną.

Pagrindinės Europos Sąjungos direktyvos, susijusios su viešaisiais pirkimais, yra 2004 metų kovo 31 d. Direktyva 2004/18 EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo; Direktyva 2014/25/ES dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/17/EB; ir Tarybos direktyva dėl darbų, prekių ir paslaugų pirkimo tam tikrų sutarčių, kurias sudaro perkančiosios organizacijos ar subjektai gynybos ir saugumo srityse, sudarymo tvarkos derinimo ir iš dalies keičianti direktyvas 2004/17/EB ir 2004/18/EB; ir direktyva 2007/25/66 / EB ir Tarybos direktyva 92/13 / EEB, koordinuojanti įstatymus, reglamentus ir administracines nuostatas, susijusias su Bendrijos taisyklių taikymu viešųjų pirkimų tvarkai vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir telekomunikacijų sektoriuose¹⁹.

Moksliniuose tyrimuose pateikiama ir daugiau viešųjų pirkimų tikslų, kurie išgryninami iš viešųjų pirkimų sistemos bei praktikos.

1 lentelė. Viešųjų pirkimų tikslai

Tikslas	Apibūdinimas
Sąžiningumas, interesų konfliktų ir korupcijos prevencija	Pirkimų sąžiningumo užtikrinimas, siekiant eliminuoti korupciją, papirkimą, interesų konfliktą, užtikrinant sąžiningumo įgyvendinimą viešųjų pirkimų procese.
Atskaitomybė	Viešųjų pirkimų sistema turi veikti tokiu principu, kad būtų galima patikrinti efektyvumą bei įgyvendinti siekiamus tikslus.
Vienodos galimybės ir tiekėjų lygiateisiškumas	Fundamentalus viešųjų pirkimų pradas, nei vienam tiekėjui nedaromos nuolaidos ar išlygos, visiems tiekėjams suteikiamos vienodos teisės ir pareigos dalyvaujant viešųjų pirkimų procese.
Teisingas (sąžiningas) elgesys su tiekėjais	Tai savarankiškas viešųjų pirkimų tikslas, kuris užtikrina vienodą ir sąžiningą elgesį su visais dalyvaujančiais tiekėjais.

Šaltinis: sudaryta pagal Soloveičikas, MCI Arb, 2014.

Apibendrinant pateiktus viešųjų pirkimų tikslus galima daryti išvadą, jog viešųjų pirkimų sistemos tikslas – užtikrinti sąžiningą, skaidrų, atsakingą viešųjų pirkimų procesą, išvengiant korupcijos bei intereso konfliktų, taip pat visuomenei pateikiant teisingą ir savalaikę informaciją, išlaikant lygybės principą. Viešųjų pirkimų atskaitomybė susijusi su skaidrumu, viešųjų pirkimų sąlygų aiškiu pateikimu ir išaiškinimu. Atkreiptinas dėmesys, kad viešaisiais pirkimais yra siekiama ne tik tiesioginių perkančiosios organizacijos funkcinių tikslų įgyvendinimo – įsigyti prekes, paslaugas arba darbus, bet ir skatinti socialinės ekosistemos, aplinkosaugos, inovacijų ir kitų socialinių uždavinių įgyvendinimo ir minėtų sričių pažangos.

¹⁹ Direktyva 2004/18 EB; Direktyva 2014/25/ES, 2004/17/EB ir 2004/18/EB; Direktyva 2007/25/66 / EB ir Tarybos direktyva 92/13 / EEB

Peteris Adjei-Bamfo ir kt.²⁰ pažymėjo, kad elektroninių viešųjų pirkimų tyrimai yra riboti besivystančiose šalyse, kurios mažai žino apie savo tvarią viešųjų pirkimų praktiką. Mokslininkai taip pat pažymi, kad e.valdžia besivystančioms šalims siūlo platformą keistis reikalavimais tvarių viešųjų pirkimų srityje, siekiant pašalinti informacijos spragas viešųjų pirkimų praktikoje.

Daugelyje mokslinių tyrimų teigiama, kad elektroniniai viešieji pirkimai turi keletą reikšmingų teigiamų padarinių. S. Issabayeva ir kt.²¹ teigia, kad elektroninių metodų naudojimo viešuosiuose pirkimuose pranašumai yra administracinių išlaidų mažinimas, procedūrų supaprastinimas ir pagreitinimas, skaidrumo didinimas, geresnės stebėsenos užtikrinimas, tarpvalstybinės konkurencijos skatinimas, įvairių administracinių procesų integracijos skatinimas.

B.T. Svidronova ir kt.²² į elektroninius viešuosius pirkimus žvelgia kaip į novatorišką viešųjų paslaugų teikimo būdą, naudodajant informacines ir ryšių technologijas. Teigiami padariniai gali būti sumažėjusi korupcija, valdymo perkeliamumas, patogumas, padidėjusios pajamos ir mažesnės išlaidos. Elektroninių viešųjų pirkimų įvedimas taip pat gali pagerinti konkurenciją viešųjų pirkimų srityje, teikiant pasiūlymus, viešųjų pirkimų procesas ir sutarčių sudarymas yra labiau prieinami ir skaidrūs.

S. Issabayeva ir kt.²³ tvirtina, kad neretai el. dokumentų pateikimo ir e. viešųjų pirkimų nauda priklauso nuo šalies išsivystymo lygio, žmogiškojo kapitalo ir technologijų. Todėl institucines reformas turėtų lydėti investicijos į e. valdžią, ypač mažas pajamas gaunančiose šalyse. Be to, nagrinėdami elektroninių viešųjų pirkimų plėtojimo problemą D. Bromberg, A. Manoharan²⁴ padarė išvadą, kad, nepaisant elektroninių pirkimų vertės, gerinant valdžios institucijų efektyvumą ir atskaitomybę, jas reikia tobulinti palaipsniui, tam tikrais etapais.

S. Ereminaitė²⁵ išvelgia, kad informacinės technologijos suteikia naujų galimybių stebėti viešojo pirkimo procesą nuo poreikio pirkti identifikavimo iki sutarties vykdymo kontrolės. Elektroniniai viešieji pirkimai ir įprastai vykdomi viešieji pirkimai savo paskirtimi, funkcijomis ir galutiniu adresatu nesiskiria vienas nuo kito. Viešieji pirkimai, perkelti į elektroninę terpę, paspartina informacinių technologijų, žmogiškųjų išteklių plėtotę organizacijoje, todėl laikui bėgant eliminuojami biurokratiniai trukdžiai ir valstybės tarnautojų nelankstumas. Siekiant viešosios ir

²⁰ Adjei-Bamfo, P., Maloreh-Nyamekye T., Ahenkan A. (2019). The Role of E-Government in Sustainable Public Procurement in Developing Countries: A Systematic Literature Review. *Resources, Conservation and Recycling* 142, p. 189 – 203.

²¹ Issabayeva S., Grega M. (2019). Electronic public procurement: process and cybersecurity issues. *Journal of public administration and policy*, vol. XII, No. 2, p. 61-79

²² Svidronova, M., Mikušova B., Gondašova L. (2016). E-procurement in Contracting-out of Public Goods and Services: Evidence from Slovakia. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9(1), p. 57 – 71

²³ Issabayeva S., Grega M. (2019). Electronic public procurement: process and cybersecurity issues. *Journal of public administration and policy*, vol. XII, No. 2, p. 61-79

²⁴ Bromberg D., Manoharan A. (2015). E-Procurement Implementation in the United States: Understanding Progress in Local Government. *Public Administration Quarterly* 39(3).

²⁵ Ereminaitė S. (2013). Elektroninių viešųjų pirkimų brandos vertinimo aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, Vol. 12, No 4, p. 567–580

privačios partnerystės, visų pirma, būtina derinti abiejų pusių interesus, kadangi tik tada galima subalansuota ekonomikos plėtra.

Kita vertus, tyrėjai taip pat atkreipia dėmesį į neigiamus IRT naudojimo viešajame administravime aspektus. Taigi padidėjęs valdžios institucijų veiklos skaidrumas ir atvirumas, padidėjus prieigai prie skaitmeninių duomenų ir plačiai naudojant internetą, daro jas labiau pažeidžiamas elektroninėje erdvėje. Sistemų automatizavimas, paslaugų skaitmeninimas sukelia daugybę pavojų. Šiais laikais viena iš pagrindinių elektroninėje erdvėje kylančių rizikų yra skaitmeninės informacijos saugumo užtikrinimas. S. Issabayeva ir kt.²⁶ savo tyrime pažymėjo, kad dėl visuotinio jų įdiegimo tiek viešajame, tiek privačiame sektoriuose šalys tapo vis labiau priklausomos nuo informacinių technologijų. Gyventojų priklausomybė nuo informacinių technologijų daro kibernetinį saugumą svarbiu klausimu. Veikdami elektroninėje erdvėje skaitmeninių paslaugų teikėjai ir paslaugų gavėjai yra pažeidžiami kibernetinių išpuolių, nes jų asmeniniams duomenims, pinigams ir intelektinei nuosavybei gresia pavojus, kad juos neteisėtai pasisavins elektroniniai nusikaltėliai.

Be to, e. valdžios atstovai dabar pereina į naują skaitmeninės pertvarkos etapą. Šis etapas apima visišką paslaugų perėjimą prie skaitmeninio formato nuo proceso pradžios iki pabaigos, pasikliaujant skaitmeniniais duomenimis, tostant nuo tradicinių dokumentų. S. Issabayeva ir kt.²⁷ pabrėžė, kad įgyvendinant skaitmeninius projektus atsirado naujų technologinių procesų ir sistemų, kurie pagerina produktyvumą, efektyvumą, skaidrumą, taip pat sumažina veiklos sąnaudas ir padidina pajamas.

Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvoje iš esmės viešųjų pirkimų procesas yra reguliuojamas Viešųjų pirkimo įstatymo bei kitų specialiųjų aktų. Viešųjų pirkimų procesas organizuojamas laikantis ir ES teisės aktų bei direktyvų. Viešųjų pirkimų politika Lietuvoje įgyvendinama bei prižiūrima biudžetinės įstaigos - Viešųjų pirkimų tarnybos, o politika formuojama Ūkio ministerijos (nuo 2019 metų – Ekonomikos ir inovacijų ministerija). Galima teigti, kad viešųjų pirkimų teisinė bazė yra pakankamai suderinta ir atitinka ES teisės aktų reikalavimus.

1.1.2. Viešųjų pirkimų samprata viešojo valdymo teorijų kontekste

Standartinė viešojo pasirinkimo teorija paprastai modeliuoja valstybę kaip sudėtingą grupių ir atskirų veikėjų rinkinį: politikų, biurokratų, rinkėjų ir organizuotų interesų. Priėmus tokį požiūrį, kalbėti apie valstybės interesus tampa sunkiau, nežiūrint į kartais prieštaraujančius jos sudedamųjų

²⁶ Issabayeva S., Grega M. (2019). Electronic public procurement: process and cybersecurity issues. Journal of public administration and policy, vol. XII, No. 2, p. 61-79

²⁷ Issabayeva S., Grega M. (2019). Electronic public procurement: process and cybersecurity issues. Journal of public administration and policy, vol. XII, No. 2, p. 61-79

dalių interesus. Tad nenuostabu, kad visuomenės pasirinkimo analizė suteikia ir viešųjų gėrybių viziją. Viešojo pasirinkimo teorijos požiūriu politinių institucijų veikla glaudžiai susijusi su asmeniniais valstybininkų interesais. Tokie asmeniniai interesai gali turėti įtakos bendrai visos valstybės politikai, o tai galiausiai turės įtakos viešųjų gėrybių teikimo lygiui. Daugelyje šalių, pasitelkdamos įvairias priemones, jos vykdo politiką, kurios tikslas – pasiekti ekonomikos atsigavimo piką prieš pat rinkimus arba rinkimų metu. Tam didinamas daugelio populiarių socialinių programų finansavimas. Neigiami nesubalansuoto biudžeto aspektai pasireiškia po rinkimų. Taigi „politinio verslo ciklo“ fenomenas tampa savarankišku ir nepriklausomu veiksmu formuojant ekonominės konjunktūros ciklą²⁸.

Paprastai teoriniams modeliams, skirtiems aptarti VPP, sukurti yra trys žinių pagrindai. Pirma, VPP analizuojamas ekonomikos fone. Pavyzdžiui, sandorių kaštų teorija susijusi su optimalia sandorių valdymo struktūra. Nuosavybės teisių teorija nagrinėja VPSP sutarčių neužbaigtumą. Pagrindinio agento teorija susijusi su paskatų problemomis, kurias sukelia informacijos asimetrija tarp viešųjų ir privačių šalių. Antra, VPP analizuojamas viešojo valdymo ir politikos kontekste. Pavyzdžiui, viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimui tirti pasitelkiamos valdymo teorijos. Viešojo pasirinkimo teorija ir Naujasis viešasis valdymas yra susiję su konkurencijos mechanizmais teikiant viešąsias paslaugas. Trečia, VPP analizuojamas organizacijos valdymo fone. Pavyzdžiui, suinteresuotų šalių teorija susijusi su VPP poreikiu subalansuoti suinteresuotųjų šalių naudą. Institucinė teorija vertina VPP kaip instituciją, ir pabrėžia, kad institucinio teisėtumo įgijimas yra toks pat svarbus kaip efektyvumas²⁹.

Viešojo pasirinkimo teorija aiškina ekonominę ir politinę elgesį, paieškos funkciją, maksimaliai padidindama naudą iš asmenų, atliekančių skirtingą sąveiką instituciniame kontekste, kurie pasiekia tam tikrą pusiausvyrą tarp pagrindinių ekonomikos veikėjų ir veikėjų, vykdančių prekybos strategijas, konkurenciją, kuriant aljansus ir koalicijas ir t.t. Ši viešojo pasirinkimo samprata lėmė rinkos fundamentalizmą, kuris tiki, kad visas žmonių sąveikas galima redukuoti į paprastus rinkos sandorius. Tačiau mokslininkai kritikuoja šį požiūrį teigdami, kad mainai vyksta tarp nevienodų valdžioje esančių žaidėjų, todėl jie nėra visada laisvi ir siekiantys maksimaliai padidinti naudą, ekonominiams mainais pagrįsta politinė sistema turi žalingą moralinį poveikį, kuris silpnina demokratinio valdymo pusiausvyrą dėl savanaudiškos naudos skatinimo³⁰.

Esminis skirtumas tarp viešojo pasirinkimo analizės ir teorijos yra tas, kad pirmoji analizuoja standartinę viešųjų gėrybių ekonominę teoriją, o antroji – ne. Pagal standartinę teoriją viešoji gėrybė

²⁸ Lemieux P. The state and public choice. *The Independent Review*, 2015, v. 20, n. 1

²⁹ Huanming Wang, Wei Xiong, Guangdong Wu & Dajian Zhu (2018) Public-private partnership in Public Administration discipline: a literature review, *Public Management Review*, 20:2, 293-316

³⁰ Buchholz W., Rübhelke D. *The Theory of Externalities and Public Goods. Essays in Memory of Richard C. Cornes / W. Buchholz, D. Rübhelke.* – Springer, Cham, 2017

yra prekė, kurios vartojimu visi mėgaujasi vienu metu (nekonkuravimas) ir nuo kurių vartojimo niekas negali būti atstumtas (neatstumtumas). Visuomenės apsauga – krašto apsauga, policija ir teismai – yra pagrindinis viešosios gėrybės pavyzdys. Kadangi viešosios gėrybės yra neatskiriamos, ir jei gamintojas nemokėtų už tokių prekių gamybą anarchinėje gamtos būsenoje, todėl jų nebūtų pakankamai pagaminama. Viešojo pasirinkimo teorijoje daroma išvada, kad asmenys yra suinteresuoti visuomenine sutartimi, kurios misija yra gaminti reikiamas viešąsias gėrybes. Ši vieninga visuomeninė sutartis sudaro kontraktinės – konstitucinės viešojo pasirinkimo teorijos dimensijos pagrindą (Buchanan 1975). Taip sumanyta valstybė yra ne dominuojanti valdžia, o politiniai mainai³¹.

Viešojo pasirinkimo teorija labai prisidėjo prie revoliucinių diskusijų apie ekonomiką, viešojo administravimo efektyvumą ir viešųjų gėrybių suvokimą. Teorija, visuomenės pasirinkimas siekia ginti piliečių laisves ir tvirtai pasisako už valstybės monopolio viešųjų gėrybių ir paslaugų teikimo srityje nutraukimą. Ši teorija iškelia institucinio pliuralizmo idėją, kuri tenkina vietos žmonių poreikius ir prioritetus. Viešojo pasirinkimo teoretikai abejoja biurokratijos neutralumu ir racionalumu (ir tvirtina, kad biurokratai save didina ir manipuliuoja viešaisiais ištekliais siekdami savo interesų, viešųjų interesų sąskaita³²).

Veiksmingumas viešajame sektoriuje, remiantis viešojo pasirinkimo teorija, nuo tradicinio viešojo administravimo biurokratinių struktūrų yra perkeliamas į racionaliu laikomą individo elgesį. Šis individualus veikėjas (dar vadinamas ekonomikos žmogumi) bando padidinti grynąją naudą vartojant viešąsias gėrybes. Paprasčiau tariant, racionalus žmogus nori mažiau mokėti už paslaugą ir nori, kad paslauga būtų suteikta greitai, kad sutaupytų laiko. Efektyvumas čia pasiekiamas taupant paprasto žmogaus laiką teikiant paslaugas, kurios turėtų būti teikiamos greičiau nei anksčiau. Viešųjų administratorių vaidmuo šioje sistemoje yra kurti decentralizuotas, nedidelio masto paslaugų sistemas įvairiuose valdymo lygiuose. Manoma, kad tai sukuria ekonomikos ir politikos mišinį, kuris siūlo novatorišką paslaugų teikimo sistemos restruktūrizavimo būdą. Paslaugų teikimo restruktūrizavimas veda į demokratinį administravimą, kuris vertinamas kaip veiksminga administravimo forma. Demokratinio administravimo rezultatai yra demokratinis sprendimų priėmimas ir decentralizacija, kai piliečiai atlieka svarbų vaidmenį priimant sprendimus ir įgyvendinant politiką, kuri skatina jų gyvenimą³³.

Kartu iš viešojo pasirinkimo teorijos ir naujosios politinės ekonomijos bei politinės patirties galima teigti, kad viešųjų gėrybių teikimas nevyksta neutralioje, be politikos viešojoje erdvėje. Ginčijamasi viešųjų ar privačių gėrybių klausimais, kaip ir didesnis valstybės vaidmens klausimas.

³¹ Lemieux P. The state and public choice. The Independent Review, 2015, v. 20, n. 1

³² Hazelkorn E., Gibson A. Public goods and public policy: what is public good, and who and what decides? Working paper no. 18, May 2017

³³ Lemieux P. The state and public choice. The Independent Review, 2015, v. 20, n. 1

Vietoj lankstaus viešųjų gėrybių finansavimo vyksta politinės derybos. Taip pat yra nuolatinė problema, susijusi su visuomenės pirmenybės viešosioms gėrybėms atskleidimu ir žmonių noru mokėti. Kai kuriuose metoduose, ypač Samuelsono, šios problemos buvo ignoruojamos. Tačiau jų keliamų sudėtingų problemų negalima ignoruoti. Nors viešųjų gėrybių sąvoka turi stiprią analitinę tradiciją, jos ginčijamas pobūdis nacionalinėje srityje persikelia į tarptautinę sritį. Taigi, norėdami pagerinti pasaulinių viešųjų gėrybių teikimą, turime rasti kitokį būdą aptarti problemas³⁴.

Kaip optimalus privačių gėrybių paskirstymas priklauso nuo gerai veikiančių, konkurencingų rinkų, optimalus viešųjų gėrybių teikimas priklauso nuo gerai veikiančių, konsultacinių ir sąžiningų politinių derybų ir sprendimų priėmimo procesų. Tokio politinio politikos formavimo režimo egzistavimas (kaip ir egzistavimas veiksmingų rinkų) yra svarbus viešųjų gėrybių kontekste. Būtina suderinti skirtingų vartotojų grupių pageidavimus su sprendimais dėl paskirstymo (kokias prekes pateikti) dizaino (dėl formos) ir prekės turinio. Pridėjus šį aspektą prie viešųjų gėrybių apibrėžimo, susiduriama su prieštariningomis nuomonėmis, vertinant viešųjų gėrybių koncepciją. Nėra vieningo ir nuoseklaus metodo, kuriuo demokratinė visuomenė gali pasirinkti (balsuodama) iš kelių viešųjų gėrybių alternatyvų.

Viešojo administravimo teorijos yra labai svarbios siekiant suprasti, kas yra viešųjų pirkimų ir bendrai administravimo patirtis ir praktika. Vykdamas viešuosius pirkimus kontrolės klausimai, procedūros, metodai ir administracinės funkcijos turi būti nuspėjami ir atspindėti realią situaciją. Teorija suteikia svarbą problemai, įgalina suinteresuotas šalis užmegzti ryšius ir leidžia pereiti prie daugialypių santykių su kitais veikėjais. Viešojo administravimo teorijos yra esminės norint suprasti ir plėtoti pirkimus. Teorijos gali suteikti logines individualių ir socialinių reiškinių paaiškinimo ir prognozavimo struktūras. Teorijos yra sistemingas mechanizmas, jos skirtos įvertinti, paaiškinti tokius dalykus kaip pirkimas. Yra teorijų įvairiose studijų srityse, įskaitant viešojo administravimo pirkimus. Viešųjų pirkimų praktikos administravimui aktualios teorijos, apimančios interesų konfliktą organizacijose, valdymą, efektyvumą, profesionalumą, taip pat teorijos, susijusios su veiklos rezultatais, teisės aktų įgyvendinimu bei instituciniais susitarimais³⁵.

Viešosios politikos teorija yra vyriausybės bandymas spręsti viešąsias problemas, priimant aktus, procedūras, rezoliucijas ar veiklą, susijusią su nagrinėjama problema. Viešieji pirkimai yra pagrindinė šalies ekonominės veiklos dalis, nes viešieji pirkimai yra privataus ir viešojo sektoriaus bei bendruomenės sąveika. Teisiniai klausimai apima tokius veiksnius kaip konstitucinė sistema, teisės sistemos pobūdis, teisės aktai ir direktyvos, susijusios su nurodymų formavimu ir kontrole

³⁴ Hazelkorn E., Gibson A. Public goods and public policy: what is public good, and who and what decides? Working paper no. 18, May 2017

³⁵ Mazibuko G. (2020). The Relevance of Procurement in Public Administration: A South African Perspective. Journal of social and development sciences, vol. 11, No. 4, p. 29

valstybėje. Viešųjų pirkimų sistema turėtų skatinti sąžiningą konkurenciją ir užkirsti kelią diskriminacijai viešuosiuose pirkimuose. Žinoma, turi būti aiškios metodų pasirinkimo taisyklės ir užtikrintas patikimas konkurencinis pirkimų administravimas³⁶.

Naujoji viešojo vadyba, orientuota į rezultatus, kurie skiriasi nuo tradicinės viešosios vadybos, paremtos stipria hierarchija ir centralistine perspektyva, suteikia daugiau vilčių dėl lygybės komunikacijoje. Ieškoma sprendimo, kaip suskaidyti monopolinių viešųjų paslaugų struktūras ir plėtoti valstybės tarnautojų motyvaciją bei priemones daryti įtaką jų veiklai. Verslo plėtra kiekviename rajone yra tos teritorijos nuolatinės pažangos prielaida, todėl smulkieji verslininkai iš kaimo neturėtų būti laikomi viešųjų paslaugų ar komunikacijos pašaliniais asmenimis³⁷.

Naujasis viešasis valdymas yra labiausiai akcentuojama ir pageidaujama Vidurio ir Rytų Europos paradigma, ypač dėl savo socialinio patrauklumo ir jautrumo, tačiau jai vis dar trūksta tam tikrų metodų ir įrankių, kuriuos būtų galima įgyvendinti praktiškai. Naujoji viešojo vadyba dėl kapitalistinės verslumo dvasios tik iš dalies pakeitė viešojo administravimo modelį. Tuo pat metu naujo viešojo valdymo principai yra orientuoti ne tik į piliečių ir piliečių grupių dalyvavimą, bet ir socialinės gerovės, socialinės kokybės, socialinės atsakomybės ir socialinio teisingumo plėtrą, analizuojant NVV principus ir vertybes, tokias kaip atvirumas, skaidrumas, socialinis teisingumas, socialinė kokybė, korupcijos nebuvimas ir aktyvesnės nevyriausybinių organizacijos³⁸.

Agento teorijos kontekste³⁹ viešieji pirkimai yra ne tik teisinis, bet ir ekonominis instrumentas. Perkančiojo subjekto sprendimai nustato rangovų elgesį ir sutarties įvykdymo pasekmes jau viešojo pirkimo sutarties sudarymo proceso pradžioje. Mechanizmų, kuriais grindžiami subjektų santykiai viešųjų pirkimų sistemoje, analizė leidžia užfiksuoti tam tikrą specifinį požymį. Klasikinėje agento teorijoje daroma prielaida, kad vykdytojas turi remtis rangovo veiksmis. Viešųjų pirkimų efektyvumo požiūriu ypač svarbu, kad rangovas (įgaliotinis) pirmiausia turėtų pasikliauti perkančiojo subjekto (vykdytojo) veiksmis, t.y. savo esmine kvalifikacija. Įvesdami teisinį reglamentavimą dėl sutarties dalyko aprašo rengimo būdo ir organizacinių/teisinių sprendimų, kuriais siekiama pašalinti informacijos asimetriją, įstatymų leidėjai atkreipė dėmesį į perkančiojo subjekto atliekamų veiksmų kokybę ir skaidrumo svarbą. Būtent čia atsiranda įstatymo griežtos optimizavimo funkcijos, susijusios su informacijos asimetrijos tarp perkančiojo subjekto ir rangovo sumažinimu.

Institucinė teorija yra tradicinis požiūris, naudojamas viešųjų pirkimų elementams nagrinėti. Nėra vieno ir visuotinai pripažinto „institucijos“ ar „institucinės teorijos“ apibrėžimo. Institucijos

³⁶ Mazibuko G. (2020). The Relevance of Procurement in Public Administration: A South African Perspective. *Journal of social and development sciences*, vol. 11, No. 4, p. 32

³⁷ Petersons A. (2017). New media and new public governance: the strategic communication approach. *Trinava*.

³⁸ Jekabsone I. (2019). Participation of key stakeholders in science policy making in EU. *European Integration Studies* No. 13, p. 11

³⁹ Budnik – Chrisidu A., Przedanska J. (2017). Agency theory approach to the public procurement system. *Wroclaw review of Law, Administration and Economics*, vol. 7(1), p. 156

susideda iš kultūrinių-kognityvinių ir reguliavimo elementų, kurie kartu su susijusia veikla ir ištekliais suteikia gyvenimui prasmę. Mokslininkai aiškina tris institucijų ramsčius kaip reguliuojamąjį, normatyvinį ir kultūrinį-kognityvinį. Reguliavimo ramstyje pabrėžiamas taisyklių, įstatymų ir sankcijų, kaip vykdymo užtikrinimo mechanizmų, naudojimas, o jų laikymosi pagrindas yra tikslingumas. Normatyvinis ramstis reiškia normas (kaip viskas turi būti daroma) ir vertybes (pageidautina), kurios yra socialiniai įsipareigojimai, kurie yra jų laikymosi pagrindas. Kultūrinis ir pažintinis ramstis remiasi bendru supratimu (bendri įsitikinimai, simboliai ir kt.)⁴⁰.

Institucinė teorija pabrėžia platesnės institucinės aplinkos, kaip organizacijos ištakų pagrindo, svarbą. Pagrindinė institucionalizavimo idėja yra ta, kad daugelis organizacinių veiksmų atspindi veiklos modelį, kuris laikui bėgant vystosi ir tampa įteisintas organizacijoje bei aplinkoje. Institucinė teorija gali būti naudojama siekiant paaiškinti viešųjų pirkimų valdymo problemą, t.y. laikydamosi rinka pagrįstų viešųjų pirkimų pažadų, vyriausybės nesugebėjo išvystyti gebėjimo spręsti net esminius viešųjų pirkimų klausimus, pavyzdžiui, ką pirkti, iš ko pirkti. Autoriai teigia, kad problema iš dalies siejama su institucinėmis kliūtėmis vyriausybinese agentūrose, kurios neleidžia joms tapti besimokančiomis organizacijomis⁴¹.

Institucinė teorija aprašo išorinio institucinio spaudimo poveikį organizacijoms ir apibrėžia institucijas kaip reguliavimo struktūras, vyriausybines agentūras, įstatymus, teismus ir profesijas, taip pat interesų grupes ir viešąją nuomonę. Institucijų nustatytoms taisyklėms ir normoms aplinkoje pritaria įvairūs veikėjai. Institucinei teorijai priskiriama stiprybė – jos gebėjimas paaiškinti nepasirenkamą organizacijų elgesį, kaip jos laikosi normų jų nekvestionuojant ir neatliekant viešųjų funkcijų. Institucinė teorija remiasi sociologiniu požiūriu, kad paaiškintų organizacines struktūras ir elgesį. Ji atkreipia dėmesį į socialinius ir kultūrinius veiksnius, turinčius įtakos organizacijos sprendimų priėmimui, o ypač į tai, kaip organizacijos priima racionalizuotą veiklą⁴².

Institucinė teorija pripažįsta, kad organizacijų struktūras veikia socialinės vertybės, kurios paprastai yra savaimė suprantamos, plačiai priimtos ir atsparios pokyčiams. Vienas iš institucinės teorijos aspektų rodo, kad organizacijos prisitaiko prie išorinės aplinkos spaudimo, kad parodytų savo teisėtumą pagrindinėms suinteresuotųjų šalių grupėms. Bendrų normų laikymasis sustiprina suvokiamą teisėtumą, apsaugo organizacijas nuo išorinio spaudimo ir kontrolės bei padidina jų išlikimo galimybes. Socialiai sukonstruoti praktikos modeliai ir prielaidos, įsitikinimai ir vertybės, kuriomis grindžiama teisėtos praktikos prasmė, vadinamos institucine logika. Institucinė logika yra

⁴⁰ Victor A (2012). Challenges affecting procurement practices in public corporations. *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 31.

⁴¹ Arjoon, S. (2010). Striking a balance between rules and principle-based approaches for effective governance: a risks-based approach. *Journal of Business Ethics*, 68, 53-82.

⁴² Lamothe, M., Lamothe S. (2012). To Trust or Not to Trust? What Matters in Local Government-Vendor Relationships? *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(4): 867-892

svarbi, nes ji suteikia mechanizmus, kurie skatina pokyčius, ir, svarbiausia, leidžia atsispirti pokyčiams išlaikant dabartinės praktikos teisėtumą ir bendras vertybes⁴³.

Institucinė teorija atskleidžia, kad priverstinis vyriausybės spaudimas paskatintų valdžios institucijas priimti bendradarbiavimą viešuosiuose pirkimuose. Bendradarbiaujančių viešųjų pirkimų kliūtys yra standartizuoto produktų kodavimo trūkumas, strateginio pirkimo trūkumas, tiekėjų pasipriešinimas, pasitikėjimas tiekėjų duomenimis. Institucinė teorija paaiškina, kaip organizacijos veikia jų aplinkos kontekstas, kas gali būti naudinga tyrinėjant dabartinius viešojo valdymo iššūkius, nes rodo, kad teisėtumas, atitinkantis pagrindinių suinteresuotųjų šalių lūkesčius, yra svarbesnis už efektyvumą. Bendradarbiavimo viešųjų pirkimų politika sukuria įtampą tarp sąnaudų, atitikties ir kokybės aspektų organizacijos viduje veikiančių suinteresuotųjų šalių grupėse ir tarp organizacijų, bendradarbiaujančių institucijų, kur gali egzistuoti skirtingos socialinės vertybės, taisyklės ir racionalumas⁴⁴.

Institucinė teorija teigia, kad verslo pasirinkimą ne visada lemia radikalūs ekonominiai sprendimai, bet dažnai juos veikia normos, vertybės ir tradicijos. Mokslinėje literatūroje apibrėžiamos trys skirtingos formos, kurias sudaro institucinė teorija: priverstinis izomorfizmas, momentinis izomorfizmas ir normatyvinis izomorfizmas. Ankstesni tyrimai jau parodė, kad institucinis spaudimas gali paskatinti įmones veikti tvariau. Tai neapsiriboja tik taisyklių laikymusi, bet gali apimti ir tvarumo strategijų, kurios viršija tai, ko reikalaujama, įgyvendinimą. Šiuos savanoriškus elgesio pokyčius galima paaiškinti tuo, kad auga klientų ir kitų suinteresuotųjų šalių tvarumo reikalavimai, skatinantys įmones veikti tvariau, siekiant įgyti konkurencinį pranašumą. Yra daug suinteresuotųjų šalių, kurios gali daryti spaudimą įmonėms – nuo žiniasklaidos, konkurentų ir profesinių sąjungų iki NVO ir vyriausybės⁴⁵.

Galios priklausomybės teorija apibūdinama kaip galia, lygi abipusei priklausomybei, kurianti subalansuotus arba nesubalansuotus santykius tarp organizacijų. Teorija išplečia sampratą – galia tarp organizacijų, o ne organizacijos viduje. Galios priklausomybės teorija teigia, kad aktoriaus X galia prieš aktorių Y priklauso nuo pasipriešinimo lygio, kurį Y gali įveikti X atžvilgiu. Galia paprastai yra nesubalansuota, todėl dėl nevienodos galios atsiranda vieno veikėjo priklausomybė nuo kito. Kuo didesnė pirkėjo pirkimo apimtis, tuo didesnė tiekėjo priklausomybė nuo šio pirkėjo. Nepaisant to, kuo daugiau alternatyvių tiekėjų, tuo mažesnė pirkėjo priklausomybė nuo tam tikro tiekėjo. Kadangi EBPO šalyse valstybės institucijos perka didelius prekių ir paslaugų kiekius įvairiose pramonės

⁴³ Dhalla, R., Oliver C. (2013). Industry identity in an oligopolistic market and firms' responses to institutional pressures. *Organization Studies* 34(12): 1803-1834.

⁴⁴ Lamothe, M., Lamothe S. (2012). To Trust or Not to Trust? What Matters in Local Government-Vendor Relationships? *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(4): 867-892

⁴⁵ Lundberg, S. & Marklund, P.-O. (2018). Green public procurement and multiple environmental objectives. *Economia e Politica Industriale*, 45(1), pp.37–53.

šakose, o globalizuotoje rinkoje yra daug tiekėjų, viešieji pirkimai dažnai yra veikiami galios priklausomybės teorijos⁴⁶.

Vykdamas viešuosius pirkimus taip pat dažnai akcentuojama rezultatais pagrįstos specifikacijų praktikos, kurios remiasi tradiciniu tiekėjų atrankos konkursu, taip slopinant potencialius naujoviškus patobulinimus. Remdamiesi suinteresuotųjų šalių teorija, svarstoma, kaip potenciali įtampa tarp suinteresuotųjų šalių prisideda prie ekologiškų viešųjų pirkimų (ŽVP) praktikos iššūkių ir galimybių. Be įprastų vidinių ir išorinių suinteresuotųjų šalių kategorijų, nustatoma trečia suinteresuotųjų šalių kategorija, kuri „jungia“ šias dvi grupes bei padeda apibūdinti sudėtingą kelių suinteresuotųjų šalių grupių sąveiką ir leidžia nustatyti kiekvienos grupės prioritetų svarbą ir įtaką priimant sprendimus. Taip išryškėja galimi suinteresuotųjų šalių įtampos šaltiniai, kuriuos reikia subalansuoti arba išspręsti, kad būtų skatinamas ŽVP. Be to, procesu pagrįstas bendradarbiavimas gali įtraukti kelias suinteresuotųjų šalių grupes, sumažinti įtampą tarp suinteresuotųjų šalių ir skatinti bendradarbiauti priimant pagrįstus naujus sprendimus bei siekiant geresnių aplinkosaugos rezultatų. Remiantis pradine atvejo analize, atsiranda naujų tyrimų kryptių, kai derinama procesais ir rezultatais pagrįsta praktika, kuri įtraukia tiekimo grandinės partnerius ir daug suinteresuotųjų šalių kuriant ir tobulinant naujas ekologiškas technologijas bei įvertinant sudėtingus viešojo sektoriaus pirkimų aspektus⁴⁷.

Apibendrinant galima teigti, kad viešųjų pirkimų teorijose yra atskleidžiami viešųjų pirkimų tikslai, dalyvių santykiai bei viešųjų pirkimų organizavimo ypatumai. Institucinė teorija viešųjų pirkimų procesą suskirsto į tam tikrus etapus, atskleidžia vidinį ir išorinį suinteresuotųjų šalių spaudimą. Priklausomybės nuo galios teorijoje atskleidžiami viešųjų pirkimų proceso dalyvių santykiai, priklausomybė vienas nuo kito.

1.2. Viešųjų pirkimų būdai

Viešieji pirkimai pagal galiojančius įstatymus yra skirstomi į pirkimo būdus bei pirkimo procedūras. Pirkimo būdas suprantamas kaip aiški ir detalizuota tvarka, pagal kurią turi būti vykdomas pirkimas, tuo tarpu pirkimo procedūra yra sutarties sudarymo būdas. Remiantis galiojančiais įstatymais viešųjų pirkimų vykdymas gali būti atliekamas šiais būdais: atviras konkursas; ribotas konkursas; konkurencinis dialogas; derybos: skelbiamos ir neskelbiamos derybos. Pirkimo procedūros išskiriamos tokios: dinaminė, preliminarioji sutartis, elektroninis aukcionas, projekto konkursas.

⁴⁶ Tate, W., Ellram, L. and Dooley, K. (2014). The impact of transaction costs and institutional pressure on supplier environmental practices. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 44(5), pp.353-372.

⁴⁷ Johnson P., Klassen R. (2022). New directions for research in green public procurement: The challenge of inter-stakeholder tensions. *Cleaner Logistics and supply chain*, vol. 3, p. 1-7

VPĮ 42 straipsnio 1 dalyje įtvirtinti šie prekių, paslaugų ar darbų pirkimo būdai: 1) atviras konkursas; 2) ribotas konkursas; 3) konkurencinis dialogas; 4) skelbiamos ir neskelbiamos derybos. To paties straipsnio 2 dalyje numatyta, kad perkančioji organizacija pirkimą gali atlikti: 1) atviro ar riboto konkurso būdu (visais atvejais); 2) konkurencinio dialogo būdu (esant VPĮ 50 straipsnyje nustatytoms sąlygoms); 3) skelbiamų derybų būdu (esant VPĮ 55 straipsnyje nustatytoms sąlygoms); 4) neskelbiamų derybų būdu (esant VPĮ 56 straipsnyje nustatytoms sąlygoms). Atvira, ribota konkurse derybos tarp perkančiosios organizacijos ir tiekėjų draudžiamos.

VPĮ 43 straipsnyje nurodyta, kad „*dalyvių skaičius atvira konkurse neribojamas. Perkančioji organizacija vertina visų tiekėjų, atitinkančių minimalius kvalifikacijos reikalavimus, pasiūlymus, kurie yra pateikti pagal pirkimo dokumentuose nustatytus reikalavimus. Atvira konkurse derybos tarp perkančiosios organizacijos ir tiekėjų yra draudžiamos. Atviras konkursas laikomas įvykusi, jeigu yra bent vienas neatmestas pasiūlymas*”.

VPĮ 45 straipsnis įtvirtina riboto konkurso vykdymą. Kaip nurodyta šio straipsnio 1 dalyje perkančioji organizacija ribotą konkursą vykdo etapais: 1) VPĮ 22 ir 23 straipsniuose nustatyta tvarka skelbia apie pirkimą ir remdamasi paskelbtais kvalifikaciniais kriterijais atranka tuos kandidatus, kurie bus kviečiami pateikti pasiūlymų; 2) vadovaudamasi pirkimo dokumentuose nustatytais sąlygomis, nagrinėja, vertina ir palygina pakviestų dalyvių pateiktus pasiūlymus. Kaip ir atvira konkurse, taip ir ribota konkurse derybos tarp perkančiosios organizacijos ir tiekėjų draudžiamos ir ribotas konkursas laikomas įvykusi, jeigu yra bent vienas neatmestas pasiūlymas.

Ketvirtas VPĮ skirsnis skirtas konkurencinio dialogo reglamentavimui. VPĮ 50 straipsnyje apibrėžtos konkurencinio dialogo sąlygos. VPĮ minėto straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad tuo atveju, kai perkančioji organizacija mano, jog ypač sudėtingų pirkimų neįmanoma atlikti atviro arba riboto konkurso būdu, tokiems pirkimams atlikti ji gali taikyti konkurencinį dialogą, kai yra bent viena iš šių sąlygų: 1) pagal VPĮ 25 straipsnio 3 dalies 2, 3 ir 4 punktų nuostatas negalima objektyviai nustatyti pirkimo objekto techninių reikalavimų, kurie tenkintų perkančiosios organizacijos poreikius arba tikslus; 2) negalima objektyviai apibrėžti pirkimo objekto teisinio statuso ar jo finansinės sandaros. Reiktų atkreipti dėmesį, kad pirkimas konkurencinio dialogo būdu gali būti atliekamas tik taikant ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo vertinimo kriterijų. Perkančioji organizacija konkurencinio dialogo dalyviams gali nustatyti prizus ir pinigines išmokas.

Pentasis VPĮ skirsnis skirtas derybų reglamentavimui. Dabartiniame lietuvių kalbos žodyne nurodytos šios pagrindinės termino *derybos* reikšmės: 1. tarimasis sudaryti sutartį; 2. lygimas, derėjimasis, ką perkant ar parduodant. VPĮ 2 straipsnis įtvirtina, kad derybos – pirkimo būdas, kai perkančioji organizacija konsultuojasi su pasirinktais tiekėjais ir su vienu ar keliais iš jų *derasi dėl pirkimo sutarties sąlygų*. Taigi, derybų atveju su pasirinktais tiekėjais tariamasi (deramasi) dėl

geriausių pirkimo sutarties sąlygų, siekiant tiek perkančiajai organizacijai, tiek ir tiekėjui priimtinausio rezultato.

Nepriklausomai nuo derybų pobūdžio, visoms joms būdingi tam tikri požymiai: derybose dalyvauja mažiausiai dvi šalys; egzistuoja nesuderinamumas tarp šalių pozicijų (t. y. tai, ko nori viena šalis, nesutampa su tuo, ko siekia kita šalis); derybos yra savanoriškas procesas (t. y. derybos vyksta tada, kai šalys pačios nori pasiekti susitarimą); derėdamosi šalys tikisi „duoti ir gauti“ (t. y. kiekviena šalis yra pasirengusi keisti savo pradinį siūlymą ar reikalavimą). Taigi visais atvejais, ar tai būtų verslo derybos, ar derybos pagal VPI, derantis siekiama geriausio rezultato, priimtino abiem pusėms, lyginant su pradiniu siūlymu.

VPI numatytos dvi derybų rūšys: skelbiamos (viešasis pirkimas, kuris vykdomas apie jį paskelbiant viešai) ir neskelbiamos (kai apie pirkimą neskelbiama viešai). Perkančioji organizacija, atsižvelgama į VPI nustatytas sąlygas, gali pasirinkti, ar pirkimą vykdyti skelbiamą (VPI 55 straipsnis), ar neskelbiamą derybų būdu (VPI 56 straipsnis). VPI 57 straipsnis reglamentuoja tiek skelbiamą, tiek ir neskelbiamą derybų vykdymą, VPI 58 straipsnis numato tiek neskelbiamą, tiek skelbiamą derybų reikalavimus.

Viename iš naujausių tyrimų⁴⁸ analizuojant viešuosius pirkimus teigiama, jog daugumoje šalių viešojo sektoriaus išlaidos sudaro didelę bendrojo vidaus produkto dalį ir skatinama gerinti tiekimo grandinės partnerių teikiamų prekių ir paslaugų tvarumą, tačiau tik tuo atveju, jei pavyks suderinti kelis tikslus. Vykdamas viešuosius pirkimus taip pat dažnai akcentuojama rezultatu pagrįstos specifikacijų praktikos, kurios remiasi tradiciniu tiekėjų atrankos konkursu, taip slopinant potencialius naujoviškus sprendimus. Remiantis suinteresuotųjų šalių teorija, svarstoma, kaip potenciali įtampa tarp suinteresuotųjų šalių prisideda prie ekologiškų viešųjų pirkimų iššūkių ir galimybių. Be to, procesu pagrįstas bendradarbiavimas gali įtraukti kelias suinteresuotųjų šalių grupes, sumažinti įtampą tarp suinteresuotųjų šalių ir skatinti bendradarbiauti priimant pagrįstus naujus sprendimus siekiant geresnių aplinkosaugos rezultatų. Šiame kontekste akcentuojami žalieji viešieji pirkimai (toliau – ŽVP).

Deja, ŽVP praktikos taikymas buvo nenuoseklus, jį įgyvendinant kilo įvairių kliūčių. Didelė dalis mokslinių tyrimų taip pat buvo sutelkti į kliūtis ir įgyvendinimo iššūkius bei akcentavo rezultatais pagrįstą specifikacijų praktiką, kuri remiasi tradiciniu tiekėjų atrankos konkursu. Ši tiekėjų atranka-konkursas remiasi jau egzistuojančiais standartais, kurie teikia pirmenybę jau paruoštiems produktams ir paslaugoms naudojant esamas technologijas. Derinant procesais ir rezultatais pagrįstą

⁴⁸ Johnson F., Klassen D. (2022). New directions for research in green public procurement: The challenge of inter-stakeholder tensions. *Cleaner Logistics and Supply Chain*, No. 3, p. 3

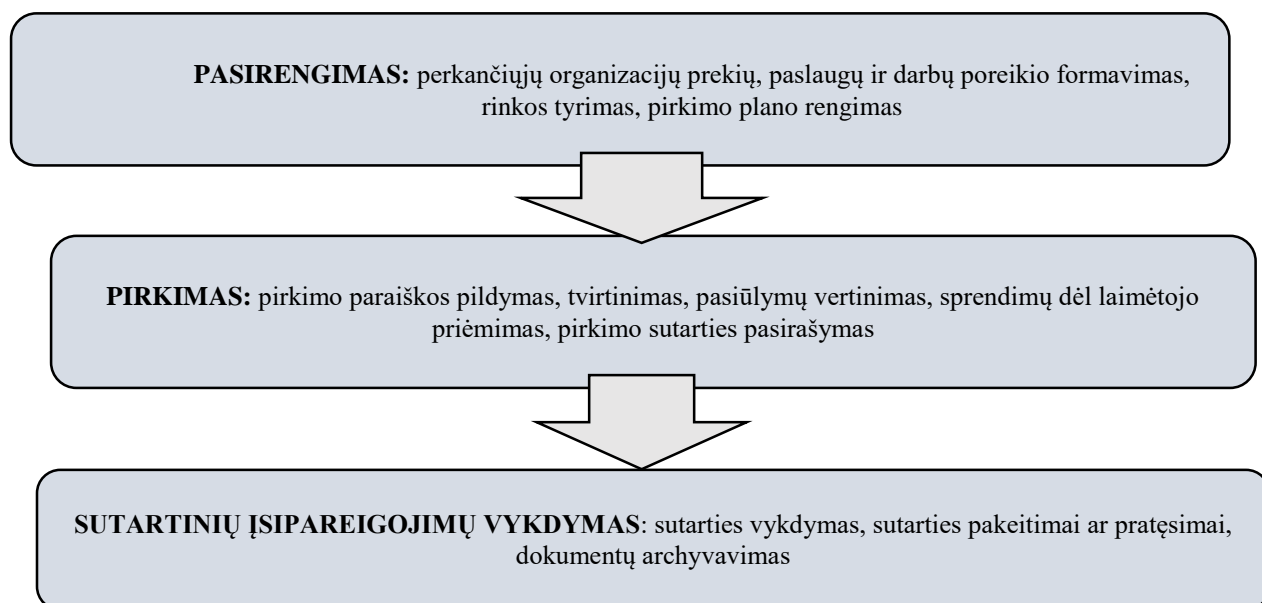
praktiką, tikimasi, kad atsiras naujoviškų sprendimų, kurie geriau įtrauks suinteresuotąsias šalis ir skatins naujas galimybes gerinti aplinkosaugos rezultatus⁴⁹.

Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvos teisinėje sistemoje įtvirtinti įvairūs viešųjų pirkimų būdai ir procedūros. Priklausomai nuo organizuojamo viešojo pirkimo tikslo perkančioji organizacija pasirenka tinkamiausią viešojo pirkimo būdą arba procedūrą. Nepriklausomai nuo pasirinkto viešojo pirkimo būdo privaloma laikytis viešųjų pirkimų principų ir bendros viešojo pirkimo organizavimo sistemos.

1.3. Viešųjų pirkimo procesas ir vykdymo kontrolė

Moksliniuose tyrimuose pateikiami skirtingi viešųjų pirkimų organizavimo etapai. M. Pavlovskis⁵⁰ viešųjų pirkimų procesą skirsto į tris etapus – pasirengimas, pirkimas ir sutartinių įsipareigojimų vykdymas (žr. 2 pav.).

Remiantis paveiksle pateikta informacija galima teigti, kad skirtingi viešųjų pirkimų proceso organizavimo etapai apima įvairius reikalingus veiksmus bei turi tam tikrus tikslus. Pirmajame etape yra atliekamas rinkos tyrimas, įvertinami produktus ar paslaugas siūlantys tiekėjai, parengiamas paslaugų pirkimo planas. Antrajame etape atliekamas pirkimo procesas, šiame etape labai svarbu tinkamai įvertinti tiekėjus bei jų siūlomas paslaugas, atsižvelgiant į tiekėjų atrankos bei vertinimo kriterijus. Trečiajame etape vykdomi prisiimti sutartiniai įsipareigojimai.



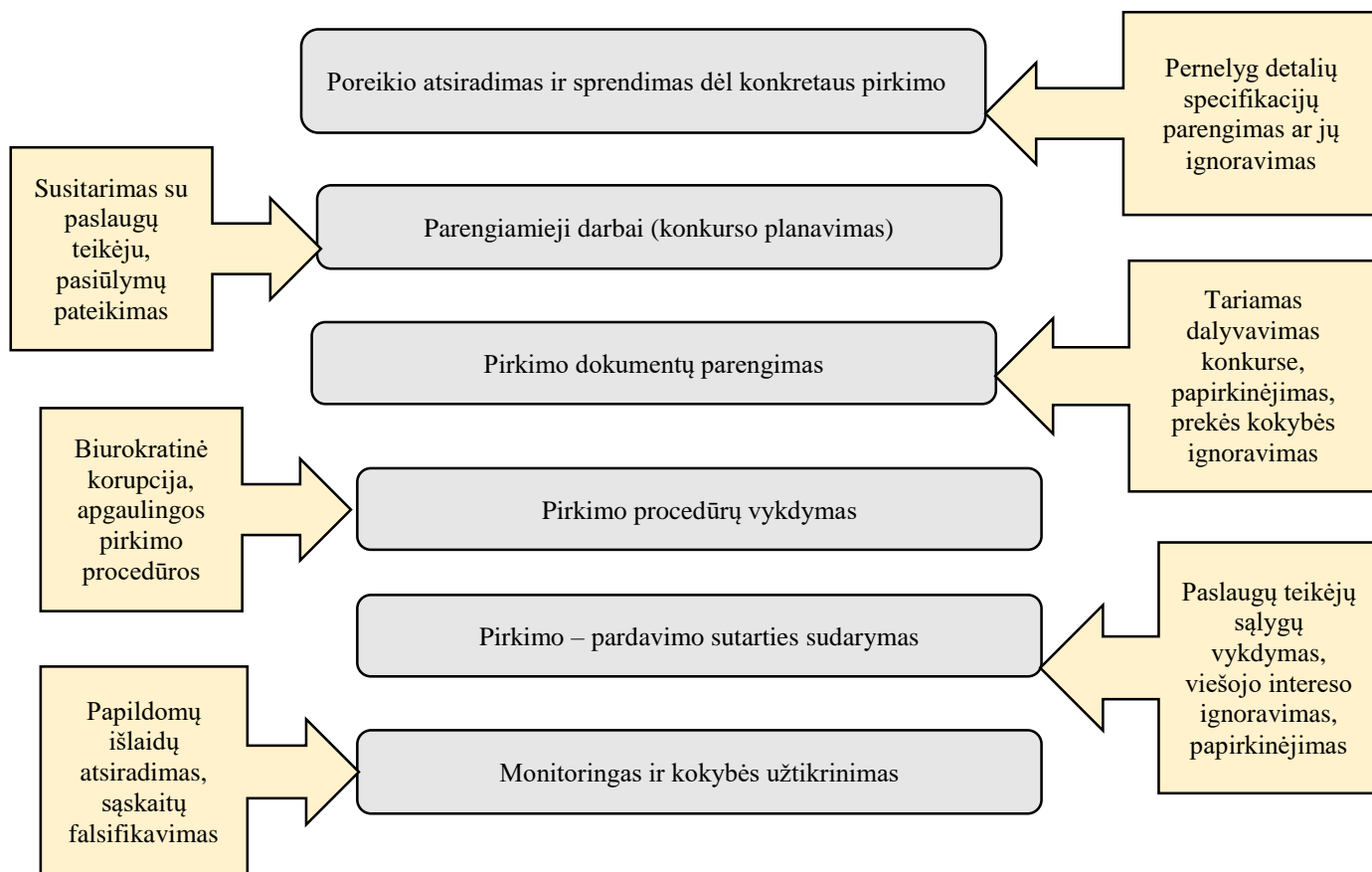
2 pav. Viešųjų pirkimų organizavimo procesas

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal M. Pavlovskis (2017)

⁴⁹ Vejaratnam, N., Mohamad, Z.F., Chenayah, S. (2020). A systematic review of barriers impeding the implementation of government green procurement. *J. Public Procurement*, 20, 451–471.

⁵⁰ Pavlovskis M. (2017). Viešieji pirkimai su BIM: Lietuvos situacijos analizė ir perspektyvos. *Statyba, transportas, aviacinės technologijos*, Nr. 9 (5), p. 541–546

Kaip nurodo S. Briedienė⁵¹, viešojo pirkimo organizavimo procesą galima sujungti į šešis etapus: poreikio atsiradimas, sprendimas dėl konkretaus pirkimo, parengiamieji darbai (konkurso planavimas), pirkimo dokumentų parengimas, atitinkamų procedūrų vykdymas, pirkimo-pardavimo sutarties sudarymas bei monitoringas ir kokybės užtikrinimas. Autorė, pateikdama viešųjų pirkimų proceso analizę, identifikuoja ne tik proceso etapus, bet ir galimas rizikas (žr. 3 pav.).



3 pav. Viešųjų pirkimų proceso organizavimo rizikos

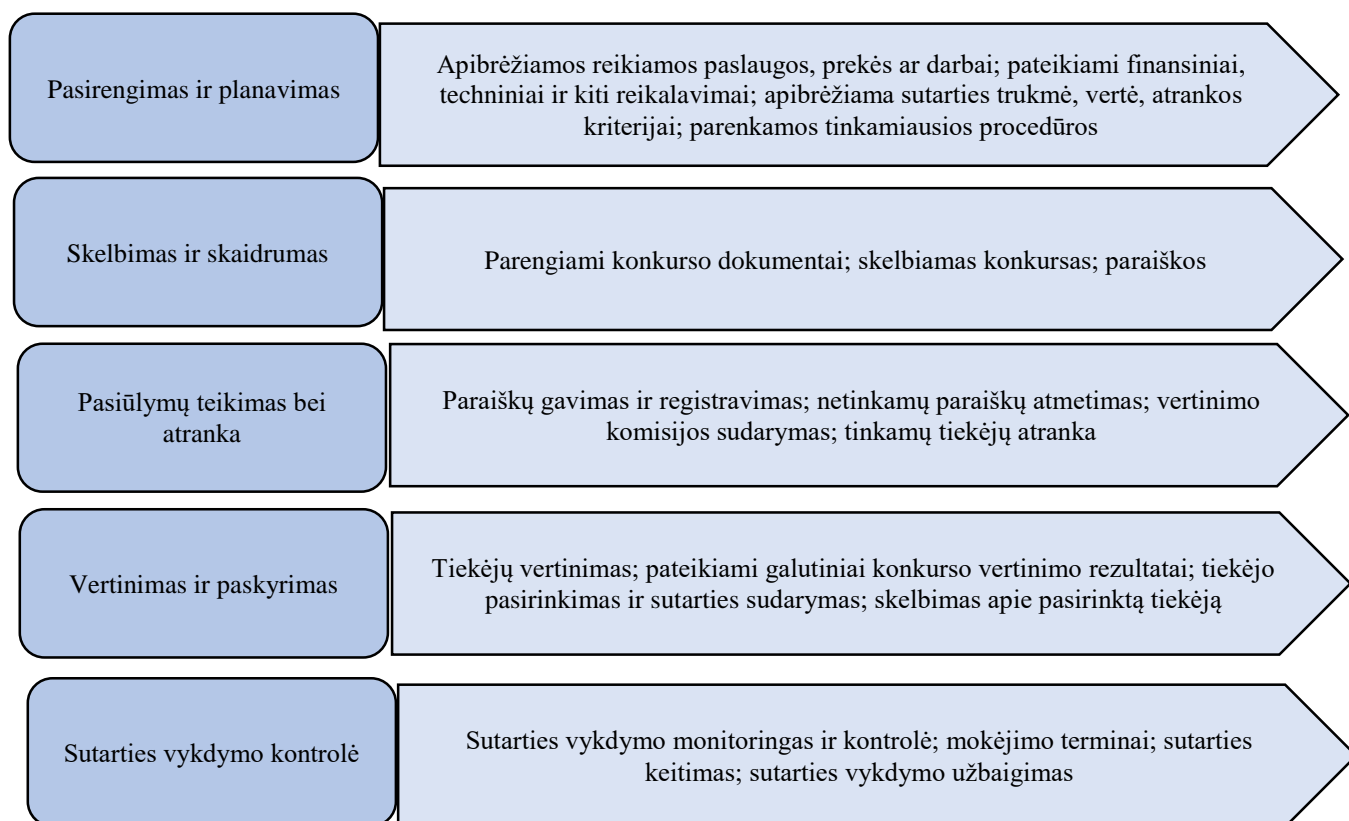
Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal S. Briedienė (2017)

Remiantis pateikta viešųjų pirkimų proceso etapų klasifikacija galima teigti, kad pirmajame viešųjų pirkimų proceso etape suformuluojant pernelyg detalias specifikacijas, gali būti išprovokuotas korupcinio pobūdžio susitarimas su paslaugų teikėju, kurio tikslas – pasiūlymo neteikimas, tariamas dalyvavimas konkurse, papirkinėjimas ar prekės kokybės ignoravimas. Taip pat pirkimo-pardavimo sutarčių vykdymo etape, įgyvendinant monitoringą bei siekiant užtikrinti kokybę, atsiranda papildomos išlaidos, falsifikuojamas sąskaitų išrašymas. Viešųjų pirkimų procesas be reglamentuotų ir teisinėje bazėje įtvirtintų normų negalėtų būti skaidrus ir ekonomiškai naudingas

⁵¹ Briedienė S. (2017). Viešųjų pirkimų proceso valdymo modeliavimas šiuolaikinio viešojo valdymo kontekste. Daktaro disertacija. Vilnius: MRU

valstybei bei pilietinei valstybei. Viešuosiuose pirkimuose turi būti užtikrintas aiškumo, geros vadybos, tinkamo elgesio, sutikimo ir kontroliavimo, atsakingumo ir kontrolės prevencijos principų laikymasis⁵².

Viešųjų pirkimų organizavimo procesą galima suskirstyti į penkis etapus (4 pav.). ES teisės aktuose yra įvairių konkrečių nuostatų kiekvienam etapui.



4 pav. Viešųjų pirkimų organizavimo procesas ES sistemoje

Šaltinis: sudaryta pagal European Commission (2018). Public procurement guidance for practitioners

Viešojo pirkimo procedūra prasideda tada, kai perkančioji organizacija sudaro viešųjų pirkimų komisiją (toliau – Komisija), kuri yra atsakinga už konkurso organizavimą. Komisija rengia ir skelbia skelbimą apie pirkimą, kuriame pateikiama informacija apie pirkimo objektą, pasirinktus vertinimo kriterijus, tiekėjų kvalifikacijos reikalavimus ir pasiūlymų pateikimo terminus. Teoriškai įstatymai leidžia taikyti ribotas procedūras, kuriose kviečiami dalyvauti tik atrinkti tiekėjai, arba procedūras, kurios apima derybas tarp perkančiosios organizacijos ir atskirų tiekėjų prieš pateikiant galutinius konkurso dokumentus⁵³.

⁵² Briedienė S. (2017). Viešųjų pirkimų proceso valdymo modeliavimas šiuolaikinio viešojo valdymo kontekste. Daktaro disertacija. Vilnius: MRU

⁵³ Baltrūnaitė A. (2020). Political contributions and public procurement: evidence from Lithuania. Journal of the European Economic Association, No. 18 (2), p. 541–582

Vis dažniau moksliniuose tyrimuose⁵⁴ atkreipiamas dėmesys į pagrindinius veiksnius, turinčius įtakos viešųjų pirkimų proceso organizavimo efektyvumui. Tiek tiekėjai, tiek perkančiosios organizacijos patvirtino, kad svarbiausi veiksniai, lemiantys viešųjų pirkimų neefektyvumą, yra: per didelė biurokratija ir korupcija ar kiti etiniai trūkumai. Rezultatai taip pat rodo, kad nepakankama konkurencija ir žemiausios kainos kriterijaus taikymas atrenkant laimėjusius pasiūlymus, padidina neefektyvumą.

Apibendrinant, autoriai teigia, kad elektroniniai viešieji pirkimai paprastai sutaupo daugiau nei tradiciniai metodai. Taip pat yra tyrimų, kuriuose pristatomas naujas bendradarbiavimas ir partnerystės tinklai, kurie yra veiksmingų viešųjų pirkimų procesų įrankiai ir kartu didina investicijų efektyvumą. Daugelyje tyrimų nagrinėjamos žaliųjų viešųjų pirkimų programos. Šios temos yra susijusios su pasaulinėmis aplinkos apsaugos tendencijomis.

Apibendrinant atliktą viešųjų pirkimų proceso organizavimo analizę galima teigti, kad moksliniuose tyrimuose išskiriami panašūs etapai, apimantys pasirengimą viešiesiems pirkimams bei viešųjų pirkimų poreikio identifikavimą, skelbimą apie viešuosius pirkimus, pasiūlymų teikimą ir atrankos organizavimą, tiekėjo pasirinkimą bei sutarties sudarymą. Mokslininkų darbuose, analizuojant viešųjų pirkimų etapus, atsižvelgiama ir į galimas rizikas, korupcijos apraiškas bei viešųjų pirkimų skaidrumo politiką.

⁵⁴ Gavurova B., Kubak M. (2020). Efficiency evaluation of public procurement of medical equipment. Prieiga internetu: doi:10.20944/preprints202011.0392.v1

2. TYRIMO METODIKA IR ORGANIZAVIMAS

Šioje darbo dalyje konceptualiai pagrindžiamas darbe atliekamas empirinis tyrimas, aptariama pasirinkta mišri tyrimo strategija, apimanti kokybinio ir kiekybinio tyrimo metodus, sudaromas tyrimo planas (dizainas), aprašomas tyrimo instrumentas ir tyrimo organizavimas, apibūdinama tyrimo imtis ir pateikiama tyrimo dalyvių charakteristika bei tyrimo etika.

Tyrimo probleminis klausimas: su kokiomis viešųjų pirkimų proceso organizavimo problemomis susiduria verslo ir viešųjų įstaigų atstovai bei kokiomis priemonėmis galima gerinti procesą?

Tyrimo tikslas – empiriškai ištirti tiriamųjų požiūrį į viešųjų pirkimų proceso organizavimo privalumus bei trūkumus.

Tyrimo sritys:

1. viešųjų pirkimų apimtys, pažeidimų tendencijos;
2. viešųjų pirkimų proceso organizavimo privalumai ir trūkumai;
3. verslo bei viešųjų įstaigų atstovų požiūris į viešųjų pirkimų procesą;
4. viešųjų pirkimų proceso organizavimo tobulinimo galimybės.

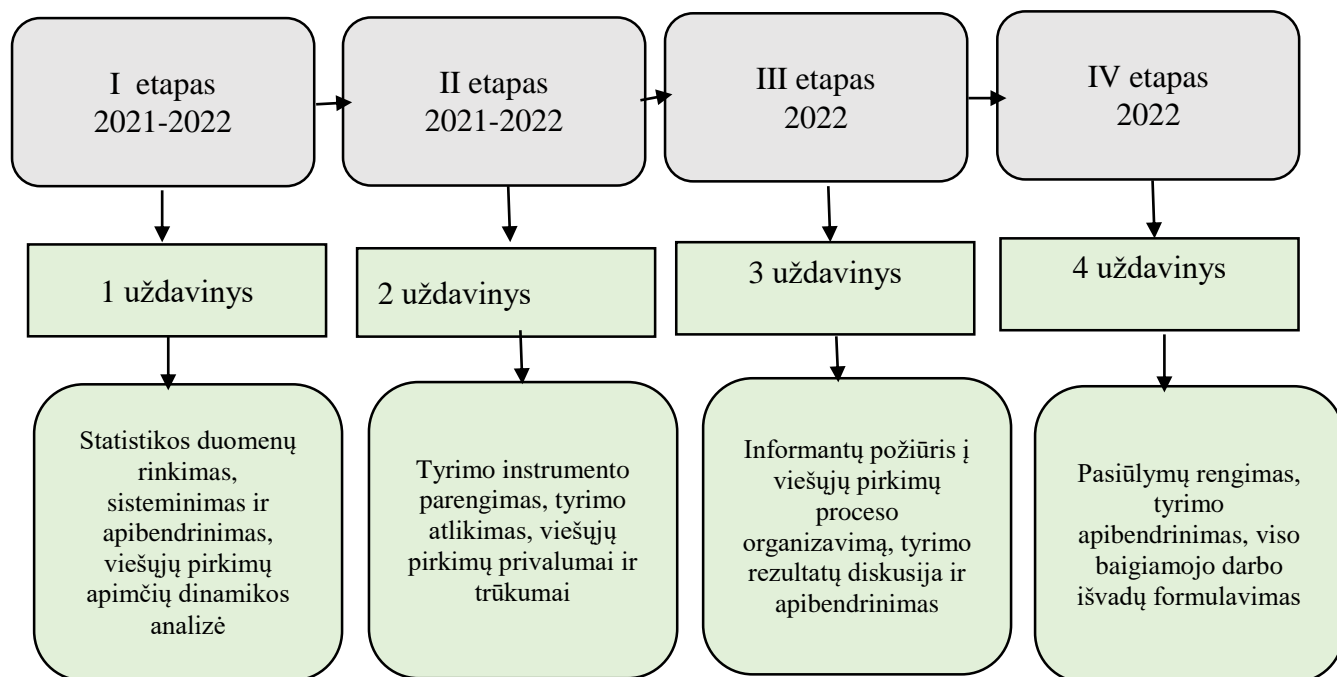
Tyrimas vykdomas keturiais etapais, loginis tyrimo modelis pateiktas 5 paveiksle.

Pirmajame tyrimo etape, siekiant atskleisti viešųjų pirkimų tendencijas Lietuvoje, atliekama statistinių rodiklių analizė bei apibendrinimas, remiantis Statistikos departamento bei kitų šaltinių pateikiamais duomenimis, atskleidžiant bendrą viešųjų pirkimų apimčių kaitą, viešųjų pirkimų tipus, proceso kontrolės tendencijas.

Antrajame tyrimo etape, remiantis mokslinių šaltinių atlikta analize, parengtas tyrimo instrumentas, atliekamas interviu, apklausiant verslo ir viešųjų įstaigų atstovus. Įvertinamas viešųjų pirkimų dažnumas, atskleidžiama informantų nuomonė apie viešųjų pirkimų proceso privalumus ir trūkumus.

Trečiajame tyrimo etape analizuojami informantų interviu rezultatai, atskleidžiama informantų nuomonė apie viešųjų pirkimų proceso organizavimą.

Ketvirtajame tyrimo etape atliekama lygiagrečiai vykdytų tyrimo duomenų mokslinė analizė ir interpretacija: atlikus kokybinę dokumentų analizę išskiriamos kategorijos ir subkategorijos, statistiškai apdorojami tyrimo duomenys ir pateikiama jų nuosekli aiškinamoji analizė; pristatoma dviejų interviu informantų koncepcijų interpretacija. Taip pat pateikiami apibendrinimai, išvados ir rekomendacijos viešųjų pirkimų proceso organizavimo tobulinimui.



5 pav. Tyrimo loginė schema

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Tyrimo metodai. Taikytas tyrimo metodas – pusiau struktūruota apklausa raštu. Remiantis R. Prakapu, T. Butvilu (2011) interviu yra apibrėžiamas kaip nuoširdus, atviras pokalbis nagrinėjama tema. Gaižauskaitė, Valavičienė (2016) pabrėžia, kad interviu yra bendravimo tarp tyrėjo ir tyrimo dalyvio forma, o pokalbis vyksta užduodant klausimus ir į juos atsakant. Kokybinio interviu metu siekiama gauti duomenų, atitinkančių kokybinio tyrimo siekius. Šiame baigiamajame darbe taikomas pusiau struktūruotas interviu raštu. Interviu metu gauta medžiaga buvo sumažinta tiek, kad būtų išsaugotas esminis turinys, kuris toliau buvo tikslinamas, aiškinamas, išskirtos tam tikros sąvokos, vėliau šie duomenys buvo struktūruojami – tekstas filtruojamas, suskirstomas pagal turinį, formas, temas. Kokybinio tyrimo duomenys buvo organizuojami aplink centrinius klausimus, kiekvienas analizės vienetas buvo koduojamas, išskiriamos kategorijos, duomenų analizės metu buvo tikrinama, kiek duomenys tinka ar netinka lauktoms kategorijoms. Tyrimo duomenys pristatyti naudojant interviu fragmentus, neredaguojant autentiškų pasisakymų. Citavime pasitaikantis ženklas <...> reiškia, kad dalis tyrimo dalyvių kalbos yra praleidžiama. Laikantis konfidencialumo principo tyrime dalyvavę asmenys įvardinti taikant kodavimo sistemą.

Duomenų rinkimo instrumentas. Tyrime buvo suformuluoti būtini ir galimi klausimai (klausimus formulavo pati autorė), kurie susiję su nagrinėjama tema, po to iš atsakymų keliami kiti papildomi klausimai. Klausimai buvo formuojami pagal *turinį* – kai norima susidaryti bendrą vaizdą visais klausimais, kaip nors susijusiais su nagrinėjama problema – šiuo atveju viešųjų pirkimų organizavimo privalumai ir trūkumai, tobulintinos sritys. Tyrimo orientaciniai klausimai pateikiami 2 lentelėje.

2 lentelė. Interviu orientaciniai klausimai

Klausimų grupės	Klausimo pagrindimas (šaltiniai)
<p>Viešųjų pirkimų dažnumas ir pobūdis</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nurodykite, kaip dažnai dalyvaujate organizuojamuose viešuosiuose pirkimuose: kokias paslaugas ar prekes siūlote. 2. Kokiu pagrindu Jūsų organizacijoje yra organizuojami viešieji pirkimai: ar yra paskirtas atsakingas asmuo, parengtos instrukcijos ir procedūros, numatytas monitoringo bei kontrolės mechanizmas. 3. Nurodykite, kaip dažnai organizuojate viešuosius pirkimus bei kokias paslaugas, prekes ar darbus dažniausiai perkate. 4. Jūsų nuomone, ar viešųjų pirkimų organizavimo procesas yra tinkamai reglamentuotas, kokias spragas galite nurodyti viešųjų pirkimų reglamentavimo kontekste. 	<p>Kaminska B. (2018) Gavurova B., Kubak M. (2020) Briedienė S. (2017) Adjei - Bamfo, P., Maloreh T. (2019) Baltrūnaitė A. (2020)</p>
<p>Viešųjų pirkimų organizavimo procesas</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Kaip Jūs vertinate viešųjų pirkimų proceso organizavimą Lietuvoje: kokie yra privalumai, kokius trūkumus galite išryškinti. 6. Nurodykite viešojo pirkimo proceso etapus bei problemas, su kuriomis susiduriama kiekvieno etapo metu. 7. Su kokiomis problemomis susiduria Jūsų organizacija dalyvaudama viešuosiuose pirkimuose. 	<p>Ksonzhyk I., Astafyeva V. (2017) Kaminska B. (2018) Adjei - Bamfo, P., Maloreh T. (2019) Baltrūnaitė A. (2020) Issabayeva S., Grega M. (2019)</p>
<p>Viešųjų pirkimų organizavimo proceso tobulinimas</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Kokio pobūdžio viešiesiems pirkimams Jūsų įstaiga teikia pirmenybę: popieriniams ar elektroniniams? Savo atsakymą pagrįskite. 9. Jūsų nuomone, kokiomis priemonėmis ir kaip turėtų būti tobulinimas viešųjų pirkimų organizavimo procesas. Galite pateikti praktinių pavyzdžių. 	<p>Gavurova B., Kubak M. (2020) Briedienė S. (2017) Adjei - Bamfo, P., Maloreh T. (2019) Baltrūnaitė A. (2020) Issabayeva S., Grega M. (2019)</p>

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Visi interviu buvo skirti atskleisti nagrinėjamą tyrimo temą. Interviu klausimai apima viešųjų pirkimų tikslus, kokio pobūdžio paslaugas ar prekes dažniausiai perka viešosios organizacijos bei kokias paslaugas siūlo verslo atstovai. Įvertinamas viešojo pirkimo procesas, organizavimo bei kontrolės spragos, atskleidžiami viešųjų pirkimų organizavimo proceso privalumai ir trūkumai, nustatomos tobulintinos sritys.

Tyrimo ribotumai. Kadangi tyrimas atliekamas pandemijos laikotarpiu, buvo susidurta su informantų pasiekiamumo problema. Atlikus tyrimą buvo galimas subjektyvumas analizuojant duomenis. Informacija, gauta interviu metu, galėjo būti ne visai tiksli, nes tyrimo dalyviai galėjo

nuslėpti ar iškreipti duomenis. Renkant duomenis interviu metodu taip pat galėjo būti neišvengiamas subjektyvumas bei emocionalumas.

Iš viso tyrime dalyvavo 9 informantai, iš jų 5 – verslo atstovai bei 4 viešųjų įstaigų atstovai. Tyrimas buvo atliktas 2021 m. lapkričio–gruodžio mėnesiais. Tyrimo imtis parinkta taikant netikimybinį patogųjį imties atrankos metodą, esantį tyrimui aktualiame kontekste, t. y. tyrime dalyvavo tik informantai, kurie dalyvauja viešųjų pirkimų organizavimo procese. Informantų duomenys, taikant kodavimą, pateikiami 3 lentelėje.

3 lentelė. Informantų demografiniai duomenys

Nr.	Lytis	Amžius	Sektorius	Darbo stažas
R1	Moteris	43	Verslo	14 metų
R2	Vyras	53	Viešasis	22 metai
R3	Moteris	46	Verslo	10 metų
R4	Moteris	41	Verslo	5 metai
R5	Moteris	30	Viešasis	9 metai
R6	Vyras	43	Viešasis	11 metų
R7	Vyras	50	Verslo	15 metų
R8	Moteris	36	Verslo	9 metai
R9	Moteris	37	Viešasis	7 metai

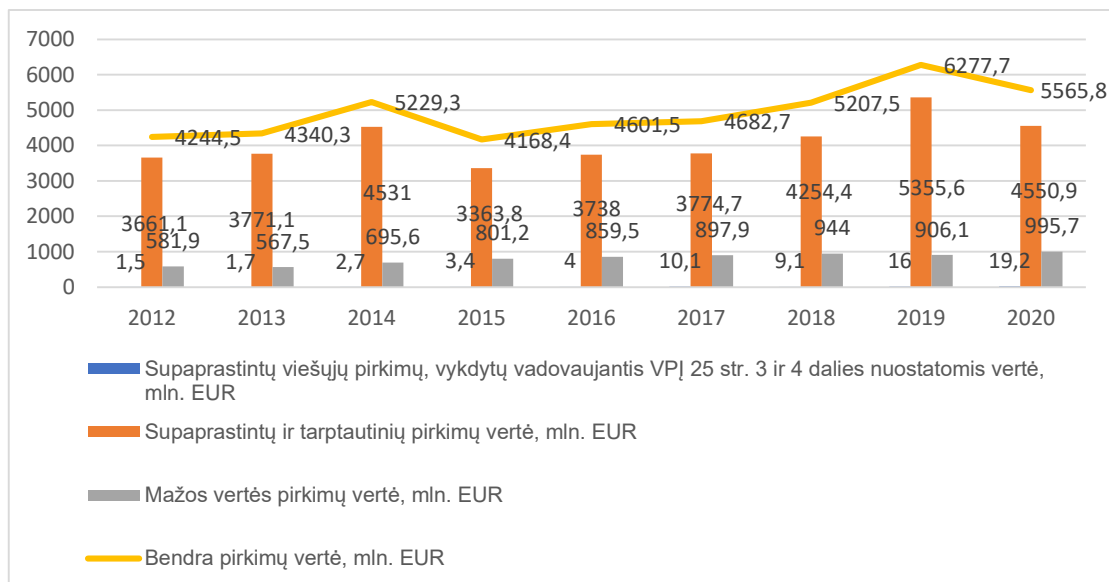
Siekiant nepažeisti tyrimo etikos privatumo ir konfidencialumo, visos identifikavimo reikšmės (įstaigų, vietovių pavadinimai) panaikintos, informantų vardai neminimi. Interviu metu dalyvavusiems informantams suteikiami kodai.

Tyrimo etika. Vykdamas tyrimą, laikytasi pagrindinių etikos principų: savanoriškumo ir geranoriškumo (Bitinas, Rupšienė, Žydzūnaitė, 2008). Tiriamiesiems buvo atskleista tyrimo esmė, tikslai ir uždaviniai, paaiškinti etiniai principai, asmens duomenų apsauga, konfidencialumo užtikrinimas, taip pat nurodoma, jog asmeniniai duomenys nebus skelbiami.

3. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ PROCESO LIETUVOJE VALDYMO TYRIMO REZULTATAI

3.1. Viešųjų pirkimų apimčių dinamikos analizė

Šiame darbo poskyryje analizuojami viešųjų pirkimų apimčių rodikliai, įvertinant apimčių dinamiką ir veiksnius, lėmusius viešųjų pirkimų apimčių kitimą.

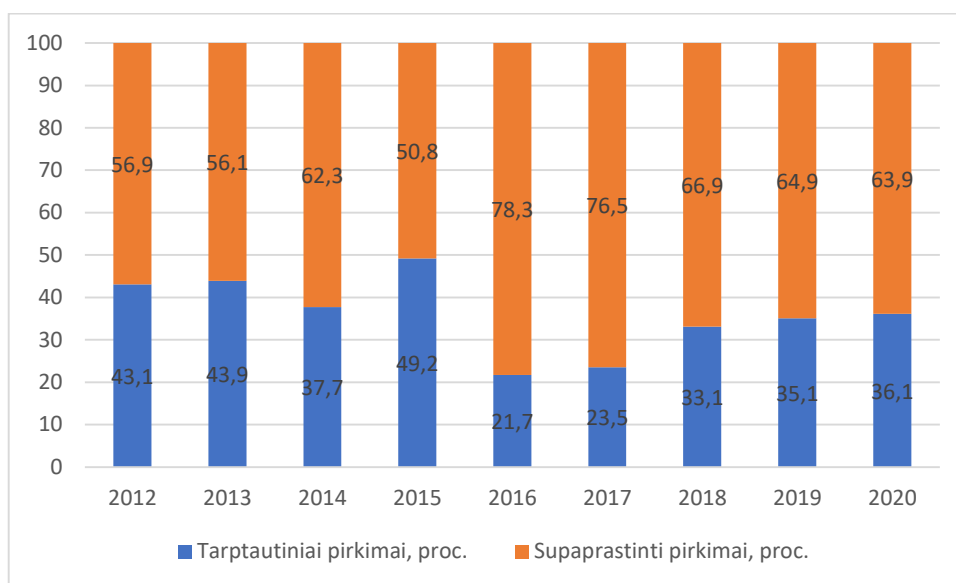


6 pav. Įvykusių viešųjų pirkimų apimtys 2012–2020 m., mln. EUR

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

Remiantis pateiktais statistiniais duomenimis galima daryti išvadą, kad viešųjų pirkimų apimtys analizuojamu laikotarpiu kito netolygiai. Supaprastintų viešųjų pirkimų, kurie vykdyti vadovaujantis VPĮ 25 str. 3 ir 4 dalies nuostatomis, apimtys analizuojamu laikotarpiu ženkliai išaugo nuo 1,5 mln. EUR – 2012 metais iki 19,2 mln. EUR – 2020 metais. Didžiausias pokytis užfiksuotas 2017 metais, kai palyginus su 2016 metais, viešųjų pirkimų apimtys išaugo 6,1 mln. EUR. Supaprastintų ir tarptautinių viešųjų pirkimų vertė analizuojamu laikotarpiu kito netolygiai: iki 2014 metų viešųjų pirkimų vertė turėjo didėjimo tendenciją, tačiau vėlesniais metais sumažėjo. Analizuojamu laikotarpiu supaprastintų ir tarptautinių viešųjų pirkimų apimtys išaugo 889,8 mln. EUR. Mažos vertės pirkimų vertė analizuojamu laikotarpiu išaugo 413,8 mln. EUR. Vertinant bendrą įvykusių viešųjų pirkimų vertę analizuojamu laikotarpiu matome, kad bendra viešųjų pirkimų vertė taip pat kito netolygiai, nagrinėjamu periodu bendra viešųjų pirkimų vertė išaugo 1321,3 mln. EUR. Darbo autorės nuomone, viešųjų pirkimų vertės pokyčiams poveikį turi šalies ekonominė padėtis, taip pat viešųjų pirkimų apimtys yra nulemtos ir vykdomos perkančiosios organizacijos politikos, efektyviau skirstomos lėšos, todėl įsigyjamos prekės ar paslaugos, kurios yra tikrai būtinos ir mažiau iššvaistomos turimos lėšos.

Toliau darbe analizuojami tarptautiniai viešieji pirkimai ir supaprastinti viešieji pirkimai bei jų dinamika analizuojamu laikotarpiu (žr. 7 pav.).



7 pav. Tarptautinių ir supaprastintų viešųjų pirkimų apimtys 2012-2020 m., proc.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

Remiantis pateiktais statistiniais duomenimis galime daryti prielaidą, kad analizuojamu laikotarpiu didesnę dalį sudarė supaprastinti viešieji pirkimai, kurių apimtys analizuojamu laikotarpiu varijavo nuo 50,8 proc. iki 78,3 proc. Tarptautinių viešųjų pirkimų apimtys analizuojamu laikotarpiu taip pat kito netolygiai bei varijavo nuo 21,7 proc. iki 49,2 proc. Toliau darbe analizuojami tarptautiniai viešieji pirkimai pagal atskirus viešųjų pirkimų būdus (žr. 4 lentelę).

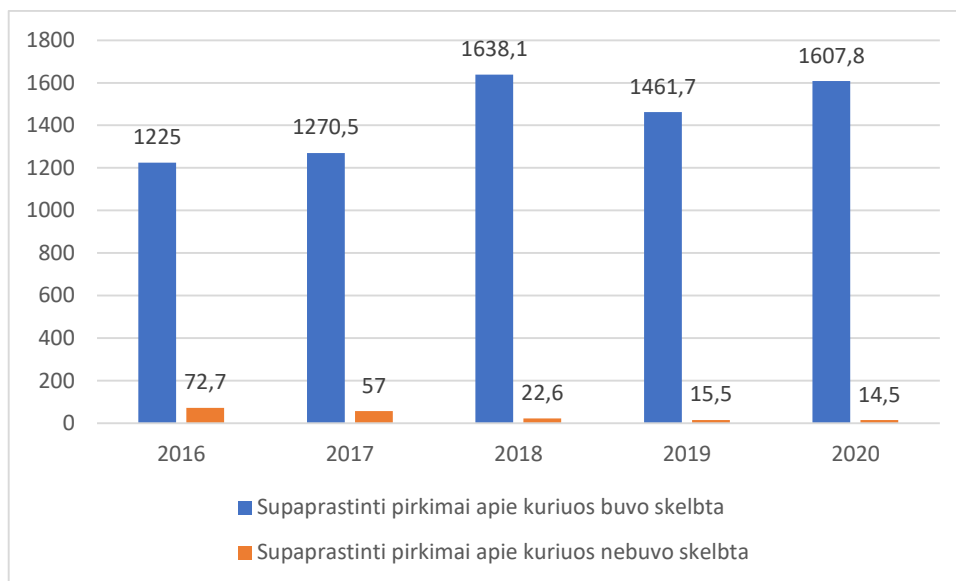
4 lentelė. Viešųjų pirkimų apimčių dinamika 2016 – 2020 m., mln. EUR

	2016	2017	2018	2019	2020
Atviras konkursas	1334,7	1504,7	1820,6	2113,9	1868,6
Ribotas konkursas	68,9	107,6	15,2	77,9	100,5
Skelbiamos derybos	603,1	480	446,3	1359,2	516,9
Neskelbiamos derybos	164,2	63,2	63	125,7	211,9
Pirkimas taikant dinaminę pirkimų sistemą	269,5	291,8	247,6	201,7	227

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

Pagal pateiktus statistinius rodiklius matome, kad didžiausią dalį viešųjų pirkimų sudaro atviro konkurso būdu organizuojami viešieji pirkimai. Analizuojamu laikotarpiu iki 2019 metų viešųjų pirkimų apimtys, organizuojamos atviro konkurso būdu, kasmet augo, tačiau 2020 metais sumažėjo 245,3 mln. EUR. Analizuojamu laikotarpiu atviro konkurso būdu organizuotų viešųjų pirkimų apimtys išaugo 533,9 mln. EUR. Mažiau populiarūs yra riboto konkurso būdu bei neskelbiamų derybų būdu organizuoti viešieji pirkimai. Skelbiamos derybos kito netolygiai ir analizuojamu

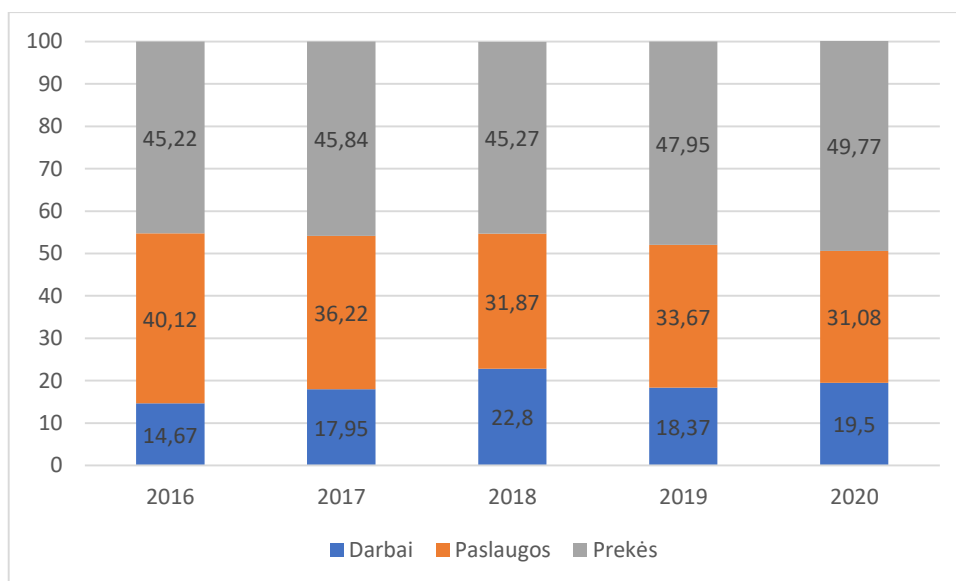
periodu sumažėjo 86,2 mln. EUR. Galima teigti, kad didžiąją dalį viešųjų pirkimų apimčių sudaro atviro konkurso būdu organizuojami viešieji pirkimai. Kitas analizuojamas rodiklis yra supaprastintų viešųjų pirkimų apimčių pokyčiai (žr. 8 pav.).



8 pav. Supaprastintų viešųjų pirkimų apimtys 2016-2020 m., mln. EUR

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

Remiantis pateiktais statistiniais duomenimis matome, kad supaprastintų viešųjų pirkimų apimtys, paskelbus apie pirkimą, iki 2018 metų turėjo augimo tendenciją, tačiau 2019 metais pirkimų apimtys sumažėjo, o 2020 metais ir vėl išaugo. Analizuojamu laikotarpiu viešųjų pirkimų apimtys, paskelbus apie pirkimą, išaugo 382,8 mln. Eur. Supaprastintų viešųjų pirkimų, nepaskelbus apie pirkimą, apimtys analizuojamu laikotarpiu kasmet mažėjo ir nagrinėjamu laikotarpiu viešųjų pirkimų apimtys sumažėjo 58,2 mln. Eur. Toliau darbe analizuojamas viešųjų pirkimų vertės pasiskirstymas pagal pirkimo objekto rūšis (žr. 9 pav.).



9 pav. Viešųjų pirkimų vertės pasiskirstymas pagal pirkimo objekto rūšis 2016-2020 m., proc.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

Remiantis pateiktais duomenimis galime daryti išvadą, kad didžiausią dalį viešųjų pirkimų sudaro prekės. Analizuojamu laikotarpiu viešųjų pirkimų prekių sutarčių dalis bendroje viešųjų pirkimų apimtyje varijuoja nuo 45,22 proc. iki 49,77 proc. Kita dalis viešųjų pirkimų yra paslaugos, kurių vertės analizuojamu laikotarpiu varijuoja nuo 31,08 proc. iki 40,12 proc. Mažiausią dalį viešuosiuose pirkimuose sudaro darbai.

Viešojo administravimo institucijų veiklos, tame tarpe ir viešųjų pirkimų proceso organizavimo tikslas yra užtikrinti skaidrumą bei atvirumą visuomenei, mažinti korupcijos apraiškas. Siekiant užtikrinti didesnę viešųjų pirkimų skaidrumą Lietuvoje, yra taikomos įvairios priemonės, kurių kaita yra nulemta teisinės sistemos pokyčių. Viešųjų pirkimų skaidrumas taip pat yra garantuojamas ir tinkamos bei efektyvios viešųjų pirkimų organizavimo proceso kontrolės. Viešųjų pirkimų tarnyba kasmet atlieka viešųjų pirkimų proceso vertinimą bei pateikia vertinimo išvadas (žr. 5 lentelę).

5 lentelė. Viešųjų pirkimų vertinimo išvados 2016-2020 m.

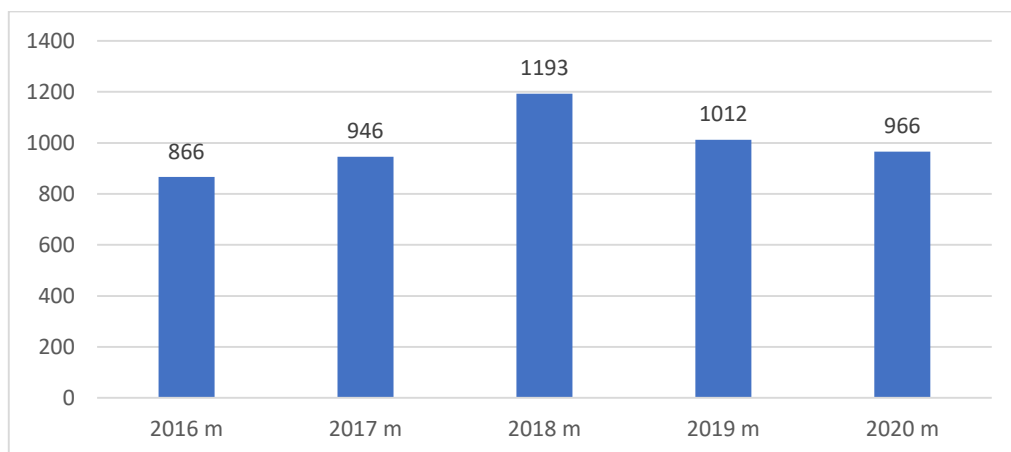
Įvertinimo išvados pavadinimas	2016 m.	2017 m.	2018 m.	2019 m.	2020 m.
Įpareigota nutraukti procedūras	56	32	46	33	40
Neskelbtina informacija dėl teisėsaugos institucijų veiksmų	19	222	105	88	29
Leista tęsti procedūras	22	6	42	16	27
Nustatyti pažeidimai – sutartis įvykdyta	23	16	61	9	14
Sutartis gali būti vykdoma	16	11	12	8	12
Sutartis turi būti pripažinta niekine ir nutraukta	34	29	13	27	12
Kita	15	29	39	25	10
Vertinimas atliktas įgyvendinančios institucijos pavedimu	7	9	-	17	8
Įpareigota pakartotinai nagrinėti	9	-	7	5	4
Pažeidimai nustatyti, sutartis vykdoma toliau	2	-	3	2	2
Pažeidimų nenustatyta, pirkimas pasibaigęs nesudarius sutarties	2	-	-	-	2
Pažeidimai nustatyti, sutartis turi būti pripažinta niekine ir nutraukta	1	1	-	-	1
Iš viso:	263	352	294	205	161

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

Pagal pateiktus Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis galime teigti, kad pažeidimų apimtys kasmet mažėjo. Analizuojant pažeidimus dažniausiai įpareigojama nutraukti sutartį, taip pat yra neskelbiama informacija dėl teisėsaugos institucijų veiksmų. Tyrimo duomenys rodo, kad atlikus įvertinimą yra rekomenduojami tam tikri pakeitimai: patikslinami duomenys arba pateikiami papildomi dokumentai, įvertinamas leidimas tęsti procedūras arba procedūros yra nutraukiamos.

Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad analizuojamu laikotarpiu tik keliais atvejais, įvertinus viešųjų pirkimų procedūras, pažeidimų nebuvo nustatyta.

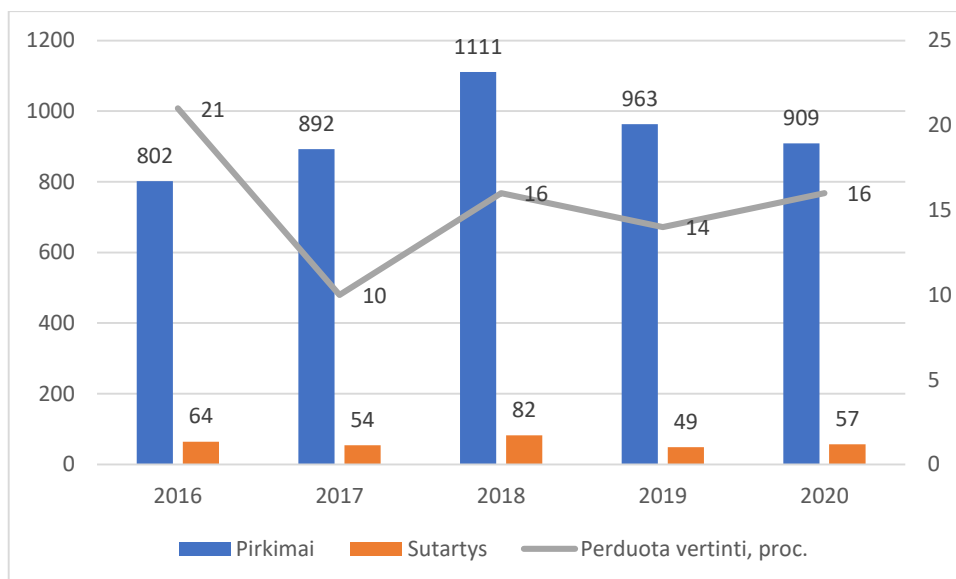
Viešųjų pirkimų procesų pažeidimai yra analizuojami Viešųjų pirkimų tarnybos veiklos ataskaitose. Remiantis 2020 metų veiklos ataskaita iš viso prevenciškai peržiūrėta ir įvertinta arba patikrinta 863 mln. Eur vertės sutarčių ir pirkimų. Tai sudarė apie 15,5 proc. visos 2020 m. pirkimų vertės (2019 m. – 24 proc.) (žr. 10 pav.).



10 pav. Tarnybos gautų ir išnagrinėtų pranešimų apie galimus pažeidimus vykdant viešuosius pirkimus skaičius 2016-2020 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

Pagal pateiktus duomenis matome, kad iki 2018 metų pranešimų apie pažeidimus skaičius kasmet augo, tačiau nuo 2018 metų pastebima mažėjimo tendencija. 2020 m., palyginti su 2019 m., Tarnybos gautų pranešimų apie galimus pažeidimus vykdant pirkimus ar sudarant sutartis skaičius sumažėjo. Nagrinėjamu laikotarpiu pažeidimų pranešimų apimtys sumažėjo 100 vienetų.



11 pav. Tarnybos gauti pranešimai apie galimus pažeidimus vykdant pirkimus ar sutartis 2016-2020 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

Pranešimų, kuriais remiantis pirkimai arba sutartys buvo perduoti vertinti, dalis 2019–2020 m. augo nuo 14 iki 16 proc. (žr. 11 pav.). To buvo galima pasiekti padidėjus pirkimus vertinantiems Tarnybos žmogiškiesiems ištekliams. 2020 m. daugiau dėmesio skirta didesnės vertės pirkimams. Atrinktų vertinti mažos vertės pirkimų ar sutarčių skaičius sudarė tik 15 proc. bendro vertinti atrinktų pirkimų ar sutarčių skaičiaus. Tarnyba ir toliau planuoja daugiau dėmesio skirti stambesniems, didesnės vertės pirkimams.

Remiantis Viešųjų pirkimų tarnybos duomenimis (2021), dažniausiai atliekant vertinimus yra nustatyti šie pažeidimai:

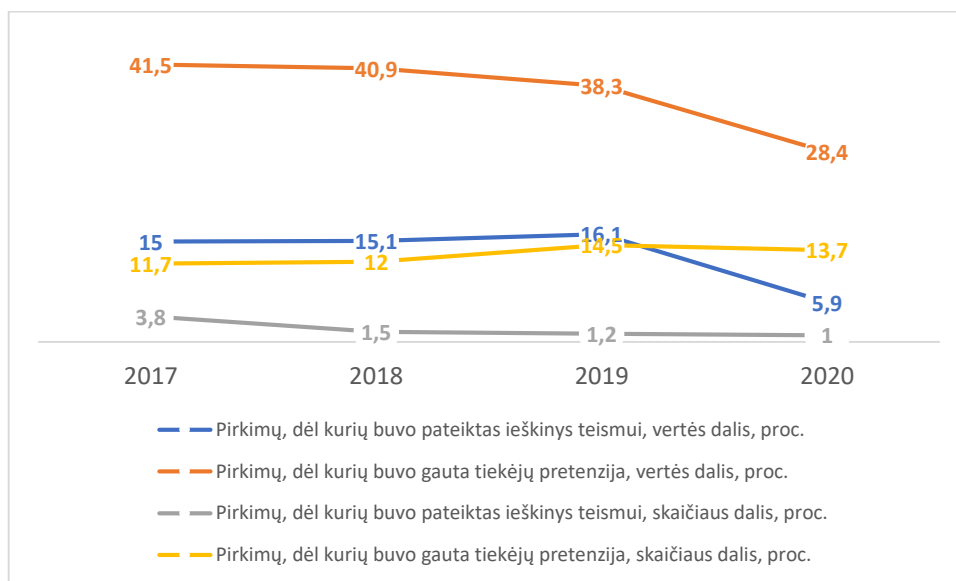
- pažeidimai, susiję su ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo vertinimo kriterijais;
- pažeidimai, susiję su techninių pasiūlymų aprašymais (vertinant ekonomiškai naudingiausią pasiūlymą);
- pažeidimai, susiję su esminių pirkimo sąlygų keitimu;
- pažeidimai, susiję su techninės specifikacijos reikalavimais;
- pažeidimai, susiję su kainodaros taikymu;
- pažeidimai, susiję su pirkimo būdo pasirinkimu;
- pažeidimai, susiję su pirkimo vertės nustatymu;
- pažeidimai, susiję su pirkimo procedūrų vykdymu.

Analizuojant dažniausius VPI pažeidimus, susijusius su:

- **tiekėjų kvalifikacijos reikalavimais**, išaiškėjo, kad dažniausiai yra nustatomi pertekliniai, su pirkimo objektu nesusiję ar jam neproporcingi reikalavimai. Nustatomi kvalifikacijos reikalavimai neproporcingi siekiamam tikslui, dirbtinai ribojantys tiekėjų konkurenciją, o pirkimų vykdytojai nesugeba pagrįsti keliamų tiekėjų kvalifikacijos reikalavimų būtinumo;
- **techninės specifikacijos reikalavimais**, nustatyta, kad rengiamos techninės specifikacijos pritaikytos konkrečiam gamintojui ir palankesnės sąlygos sudaromos tam tikriems tiekėjams, atstovaujantiems konkrečiam prekės ženklui;
- **kainodaros taisyklių taikymu**, paaiškėjo, kad pirkimo vykdytojo nustatytos kainodaros taisyklės yra netinkamos, neproporcingos pirkimo siekiamam tikslui ir t. t.

Ir 2020 m. išliko „vieno tiekėjo“ pirkimų problemos. 2020 m. ypatingas dėmesys buvo skiriamas pirkimams, kuriuose dalyvavo vienas tiekėjas. Dauguma vertintų atvejų rizika dėl vieno tiekėjo dalyvavimo pirkime pasiteisino. Nustatyti pažeidimai dažniausiai buvo susiję su nepagrįstais, neproporcingais tiekėjų kvalifikacijos reikalavimais bei konkurenciją ribojančiais techniniais reikalavimais, nulėmusiais, kad pasiūlymą pateikė vienas tiekėjas. Apibendrinant galima teigti, kad

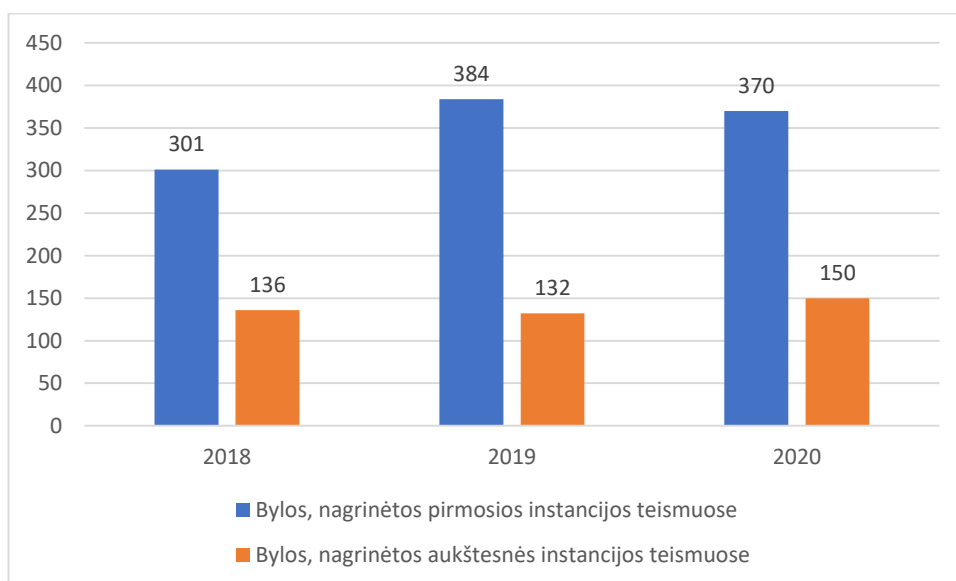
viešųjų pirkimų proceso pažeidimai apima pagrindines tris sritis, susijusias su tiekėjų kvalifikacijos reikalavimais, techninės specifikacijos reikalavimais bei kainodaros taisyklių taikymu.



12 pav. Viešųjų pirkimų pažeidimų vertinimo rezultatai 2017-2020 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

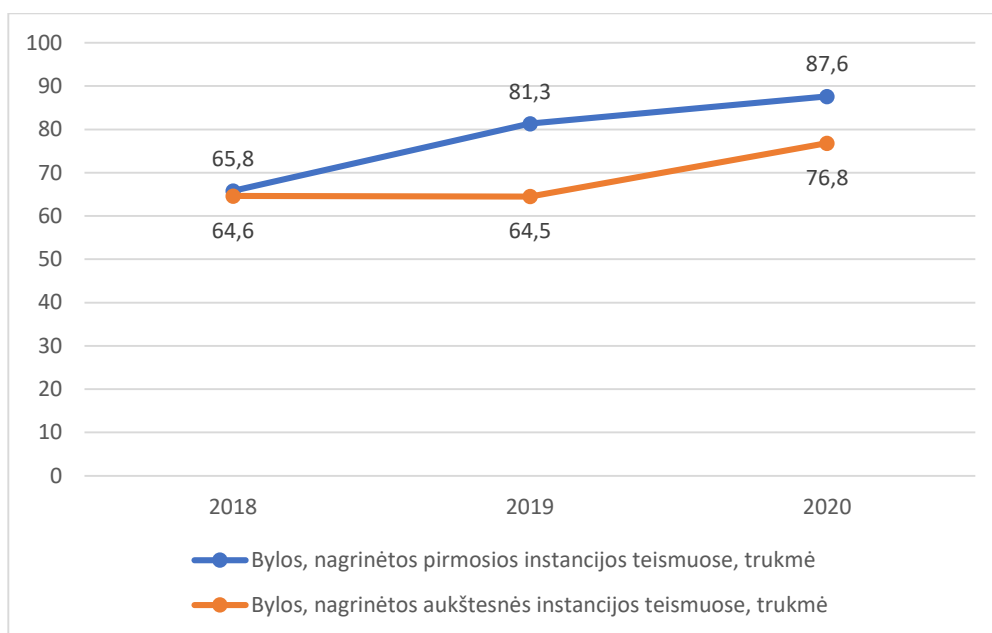
Informaciją apie Lietuvoje nagrinėtas bylas VPI rengia pagal Nacionalinės teismų administracijos (toliau – NTA) pateiktus duomenis. 2018-2020 metais Lietuvoje padaugėjo bylų, susijusių su viešaisiais pirkimais, išnagrinėtų tiek pirmosios, tiek aukštesnės instancijos teismuose. 2018 metais pirmosios instancijos teismai išnagrinėjo 301 bylą, 2019 metais – 384, 2020 metais – 370 bylų. 2018 metais aukštesnės instancijos teismai išnagrinėjo 136 bylas, 2019 metais – 132, 2020 metais – 150 bylų (žr. 13 pav.).



13 pav. Bylų skaičius, nagrinėtas pirmos ir aukštesnės instancijos teismuose 2018 -2020 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

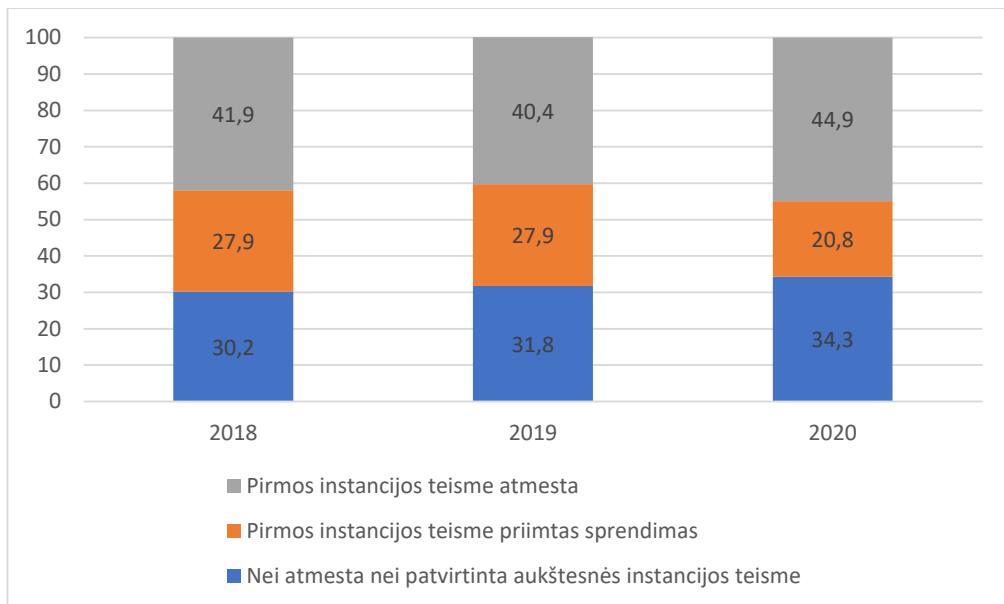
Bylos nagrinėjimo pirmosios instancijos teismuose trukmę reglamentuoja Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso (toliau – CPK) 4238 straipsnio 4 dalis: „sprendimas turi būti priimtas ne vėliau kaip per šešiasdešimt dienų nuo ieškinio pateikimo teismui datos“. Apeliacinės instancijos teismuose – CPK 4239 straipsnio 3 dalimi: „sprendimas skundžiamoje byloje turi būti priimtas ne vėliau kaip per keturiasdešimt penkias dienas nuo bylos gavimo apeliacinės instancijos teisme dienos“. Faktinė bylos nagrinėjimo trukmė skaičiuojama nuo skundo padavimo dienos iki bylos išnagrinėjimo dienos. Vidutinė bylų nagrinėjimo trukmė tiek pirmosios, tiek apeliacinės instancijos teismuose 2018–2020 metais pailgėjo: pirmosios instancijos teismuose vidutiniškai nuo 66 iki 88 dienų, o apeliacinės instancijos teismuose – nuo 65 iki 77 dienų (žr. 14 pav.).



14 pav. Bylų nagrinėjimo teismuose trukmė, dienomis 2018-2020 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

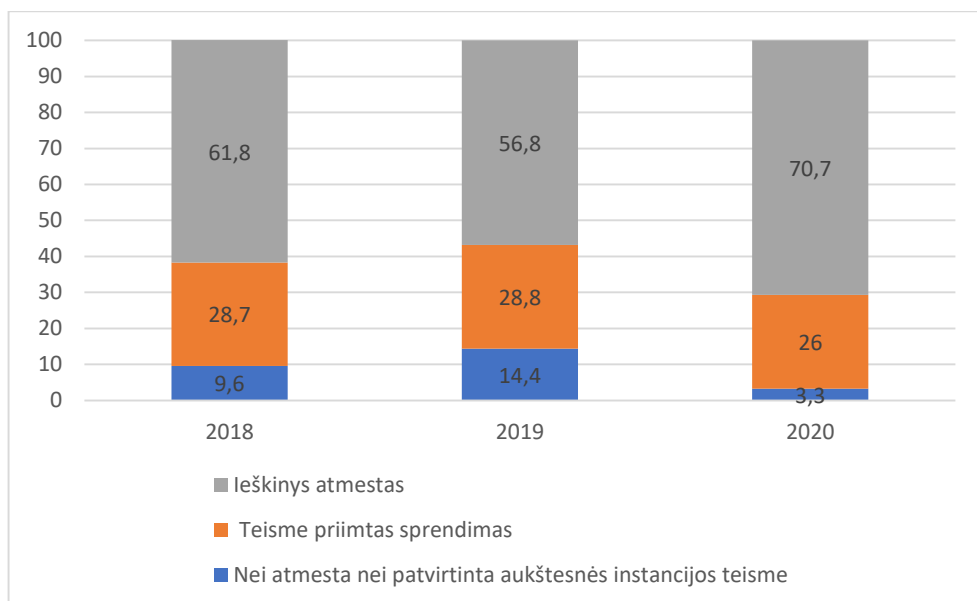
Toliau darbe vertinami bylų, susijusių su viešaisiais pirkimais, nagrinėjimo rezultatai. Analizuodami bylos nagrinėjimo pirmosios instancijos teismuose rezultatus, matome, kad dažniausias bylos nagrinėjimo rezultatas – ieškinio (-ų) atmetimas. Tokių bylų dalis 2018–2020 metais išaugo ir 2020 metais sudarė pusę visų pirmosios instancijos teismuose išnagrinėtų bylų (15 pav.).



15 pav. Bylų nagrinėjimo pirmos instancijos teismuose rezultatas 2018-2020 m., proc.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

Aukštesnės instancijos teismuose daugiau nei pusės nagrinėtų bylų analizuojamu laikotarpiu rezultatas – ieškinio atmetimas nenagrinėjant (žr. 16 pav.).



16 pav. Bylų nagrinėjimo aukštesnės instancijos teisme rezultatas 2018-2020 m., proc.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

Apibendrinant atliktą viešųjų pirkimų rodiklių bei pažeidimų analizę nustatyta, jog dažniausiai fiksuojami pažeidimai yra susiję su tiekėjų kvalifikacija, techniniais sprendimais bei kainodara. Taip pat bylas nagrinėjant pirmos ir aukštesnės instancijos teismuose susiduriama su ilgu bylos nagrinėjimo procesu, kuris viršija įstatymuose numatytus terminus.

3.2. Viešųjų pirkimų proceso valdymo problemų analizė

Šiame darbo poskyryje analizuojami informantų apklausos rezultatai, atskleidžiant viešųjų pirkimų trukmę, viešųjų pirkimų organizavimo procesą, privalumus bei trūkumus. Pirmu interviu klausimu nustatyta informantų nuomonė apie dalyvavimą viešuosiuose pirkimuose, kokias paslaugas bei prekes siūlo verslo organizacijos bei kokias paslaugas ir prekes perka viešosios įstaigos (žr. 6 lentelę).

6 lentelė. Informantų nuomonė apie viešųjų pirkimų organizavimą

KATEGORIJA	SUBKATEGORIJA	PATVIRTINANTYS TEIGINIAI
Viešųjų pirkimų organizavimo dažnumas	Verslo organizacijos	„dalyvaujame kasdien CPO pirkimuose“ (R1) „dalyvaujame kelis kartus per savaitę, siūlome knygas“ (R4) „siūlome higienos-švaros prekes, reklamos gaminius“ (R8)
	Viešosios organizacijos	„perkame įvairias paslaugas, darbus“ (R2) „dalyvaujame kelis kartus per savaitę“ (R6) „dalyvaujame pagal poreikį, perkame tiek paslaugas, tiek darbus“ (R9)

Remiantis informantų apklausos rezultatais matome, kad verslo organizacijos viešųjų pirkimų procese dalyvauja kiekvieną dieną, dažniausiai dalyvaujama CPO pirkimuose bei prekiaujama kanceliariinėmis, biuro aprūpinimo prekėmis, higienos-švaros prekėmis, reklamos gaminiiais, siūloma antspaudų gamyba. Taip pat informantai nurodė, jog pirkimuose dalyvauja vidutiniškai 1-2 kartus į savaitę. Viešųjų įstaigų informantai teigia, kad viešųjų pirkimų procedūrų vykdymas ir koordinavimas yra pagrindinė veikla, nurodyta pareigybės aprašyme, išigyjamos tiek įvairios prekės, tiek įvairios paslaugos. Viešuosius pirkimus organizuoja kiekvieną dieną, yra perkamos prekės, paslaugos ir darbai pagal poreikį. Apibendrinant galima teigti, kad verslo bei viešosios įstaigos viešuosiuose pirkimuose dalyvauja labai dažnai, perkamos įvairios prekės bei paslaugos, užsakomas darbų organizavimas. Teorinėje darbo dalyje buvo apibrėžtas viešųjų pirkimų organizavimo procesas, atsakingi asmenys. Tyrimo metu nustatyta informantų nuomonė apie organizacijoje vykdomus viešuosius pirkimus: ar yra paskirtas atsakingas asmuo, parengtos instrukcijos ir procedūros, numatytas monitoringo bei kontrolės mechanizmas (žr. 7 lentelę).

7 lentelė. Informantų nuomonė apie procese dalyvaujančius asmenis

KATEGORIJA	SUBKATEGORIJA	PATVIRTINANTYS TEIGINIAI
Viešųjų pirkimų procesas	Funkcijas atlieka įstaigos darbuotojai	„už pirkimus atsakinga direktorė“ (R1) „neturime atskirai paskirto asmens, funkcijas atlieka generalinis direktorius“ (R7) „pasiūlymus ruošia tiekimo arba tam tikrų sektorių vadybininkai“ (R8)
	Paskirti specialūs atsakingi asmenys	„yra įsteigta viešųjų pirkimų specialisto pareigybė“ (R2) „parengta procedūra bei atsakingas asmuo“ (R9)

Tyrimo rezultatai atskleidė, jog verslo organizacijose atliekant viešųjų pirkimų procedūras, nėra paskirtas atsakingas asmuo. Kaip nurodo verslo sektoriaus informantai, organizacija nėra didelė, todėl už viešuosius pirkimus atsako įmonės vadovas. Kiti informantai pritaria, kad generalinis direktorius atlieka visus reikiamus procedūrinius veiksmus, vykdo monitoringą bei kontrolę, o konkrečius pasiūlymus ruošia atitinkamų (pagal pirkimo objekto tematiką) sektorių vadybininkai. Viešojo sektoriaus organizacijose yra viešųjų pirkimų specialistas, kuris nuolat stebi ir analizuoja užklausas bei teikia pasiūlymus. Tyrimo metu informantai įvertino viešųjų pirkimų proceso organizavimą: kokie yra privalumai bei trūkumai (žr 8 lentelę).

8 lentelė. Informantų nuomonė apie viešųjų pirkimų privalumus ir trūkumus

KATEGORIJA	SUBKATEGORIJA	PATVIRTINANTYS TEIGINIAI
Viešųjų pirkimų proceso privalumai	Informacinių technologijų taikymas	„pasiūlymų teikimas elektroninėmis priemonėmis“ (R5) „atsisakoma vadinamų popierinių pirkimų, visas procesas vykdomas elektroniniu būdu“ (R4)
	Skaidrumo didinimas	„skaitmenizuotas procesas viešiesiems pirkimams suteikia daugiau skaidrumo“ (R3)
Viešųjų pirkimų proceso trūkumai	Biurokratinės kliūtys	„papildomi dokumentai, laiko trūkumas“ (R2) „per ilgai užsitęsianti procedūra“ (R6)
	Tiekėjų piktnaudžiavimas	„manome, kad ne visada laimi tinkami tiekėjai“ (R9) „mažai įtakos turi perkančios organizacijos“ (R1)
	Mažėjantis viešųjų pirkimų populiarumas	„viešieji pirkimai nebėra tokie populiarūs kaip anksčiau“ (R9)

Tyrimo rezultatai išryškino viešųjų pirkimų privalumus ir trūkumus. Viešųjų pirkimų privalumų kategorijoje išskiriamas informacinių technologijų taikymas bei viešųjų pirkimų skaidrumo gerinimas. Informantų nuomone, pasiūlymų teikimą elektroninėmis priemonėmis galima priskirti prie viešųjų pirkimų privalumų. Taip pat informantai nurodė, kad didžiausias privalumas – skaitmenizuotas procesas per elektroninę Centrinę viešųjų pirkimų informacinę sistemą (CVP IS), kas lemia daugiau skaidrumo, objektyvumo ir operatyvumo, sutaupo daug darbo laiko ir resursų. Tačiau viešieji pirkimai turi daug trūkumų, visų pirma, viešieji pirkimai reikalauja labai daug laiko, nes reikia pildyti lenteles, kai kada reikalaujama papildomų dokumentų dėl sumokėtų mokesčių, teistumo ir pan. Po to pasirašomos sutartys, kurios gana griežtai apibrėžia pristatymo terminus. Trūkumai: mažai svirtų turi perkančiosios organizacijos, pažabojant tiekėjų piktnaudžiavimą. Viešieji pirkimai vis mažiau patrauklūs ir vis mažiau pritraukia tiekėjų. Privalumai: kad kvalifikacijos ir pašalinimo pagrindų prašoma tik iš potencialaus nugalėtojo – palengvina nagrinėjimą ir neapsunkina kitų tiekėjų. Viešųjų pirkimų procese labai daug nepagrįstos atsakomybės tenka perkančiosioms organizacijoms, tačiau tiekėjams atsakomybės (teisine prasme) tenka labai mažai, nors dažniausiai tiekėjai piktnaudžiauja savo teisėmis. Taip pat VPT nepagrįstai laiko, kad pirkime dalyvavo vienas tiekėjas, kai realiai dalyvaujančių būna daugiau, tačiau tiekėjai atmetami dėl klaidų ar per didelių kainų. Mažos vertės pirkimų atveju galėtų būti mažiau biurokratijos, popierizmo. Taip pat pastebėtina, kad teismų priimami sprendimai ganėtinai stipriai liberalizuoja viešųjų pirkimų procesą, taip įvesdami painedavos perkančiosioms organizacijoms. VPT išvados taip pat dažnu atveju nėra teisiškai pagrįstos. Nurodydami privalumus, informantai rekomenduoja viešųjų pirkimų proceso organizavimą Lietuvoje lyginti su kitų šalių analogiškų procedūrų organizavimu. Informantai nurodė viešojo pirkimo proceso etapus bei problemas, su kuriomis susiduriama kiekvieno etapo metu (žr. 9 lentelę).

9 lentelė. Informantų nuomonė apie viešųjų pirkimų proceso etapų problemas

KATEGORIJA	SUBKATEGORIJA	PATVIRTINANTYS TEIGINIAI
Viešųjų pirkimų proceso etapų problemos	Atviro konkurso organizavimo problemos	„labai daug dokumentacijos, pažymų“ (R3) „ilgas ir sudėtingas organizavimo procesas“ (R6) „vienintelis kriterijus - kaina“ (R8)
	Kitų viešųjų pirkimų formų problemos	„neatsakingas rinkos tyrimas bei analizė“ (R1) „neaiški techninė specifikacija“ (R5) „konkuruojančių dalyvių tarpusavio aiškinimasis proceso metu“ (R9)

Tyrimo rezultatai atskleidė, kad informantų nuomone, sudėtingiausias – atviras konkursas, kur reikia užpildyti EBVPD formas, gauti pažymą apie teistumą, kai kurios institucijos skelbia 3 laimėtojus, kurie po to metų eigoje dar tarpusavyje varžosi – daugybė laiko eikvojama lentelių pildymui. Taip pat reikalaujama pateikti įvykdytų sutarčių sąrašą, ir kai kada pakankamai didelėms sumoms, kurias Lietuvoje mažoms įmonėms rinkoje gana sunku pasiekti. Kiti konkursai paprastesni, bet reikalauja daug laiko, negalima suklysti, vienintelis kriterijus – mažiausia kaina. Informantai akcentuoja, kad didelių apimčių pirkimams skiriamas per mažas pasiūlymų pateikimo terminas. Kitos viešųjų pirkimų problemos – neaiški bei konkurenciją ribojanti techninė specifikacija, dažnai nėra atliekama rinkos analizė, viešųjų pirkimų procese dalyvaujantys asmenys ginčijasi bei savo santykius analizuoja pačių procedūrų metu.

3.3. Viešųjų pirkimų proceso tobulinimo pasiūlymai

Šiame poskyryje analizuojamas informantų požiūris į bendras viešųjų pirkimų proceso problemas bei tobulinimo pasiūlymus. Informantai nurodė, su kokiomis problemomis susiduria organizacija, dalyvaudama viešuosiuose pirkimuose (žr. 10 lentelę).

10 lentelė. Viešųjų pirkimų problemos

KATEGORIJA	SUBKATEGORIJA	PATVIRTINANTYS TEIGINIAI
Viešųjų pirkimų problemos	Kainodaros problemos	„pastebimas kainų dempingavimas“ (R1) „dalyvaujame kelis kartus per savaitę, siūlome knygas“ (R4) „esant per ilgai procedūrai keičiasi ir kainodara“ (R2)
	Per ilga viešojo pirkimo proceso trukmė	„keliami pertekliniai reikalavimai“ (R2) „per ilga vokų plėšimo procedūra“ (R3) „dalyvaujame pagal poreikį, perkame tiek paslaugas, tiek darbus“ (R9)
	Prieštaringa teismų praktika ir VPT išvados	„ne visos VPT išvados yra pagrįstos“ (R5) „teismų praktikoje nėra vieningos praktikos priimant sprendimus“ (R7)

Informantai nurodė, kad pagrindinės problemos yra susijusios su kainų dempingavimu bei per ilga viešųjų pirkimų procedūra. Kaip nurodo informantai, jei kainų skirtumas būna net 50 proc., jokių veiksmų CPO neapsiima. Atskirais atvejais pirkimo sąlygose būna keliami pertekliniai reikalavimai, pvz., kai iš įmonės-tiekėjo reikalaujama ne tik direktoriaus ir vyr. buhalterio duomenų apie neteistumą, bet ir akcininkų. Neretai pasitaiko atvejų, kai po vokų plėšimo procedūros praeina nepagrįstai ilgas laiko tarpas (2-6 savaitės), kol būna paskelbiami pirkimo rezultatai (tiekėjų eilė); tai

labai prailgina bendrą visų pirkimo procedūrų trukmę, kas gali atsiliiepti pačiam tiekėjo pasiūlymui (pvz., kol vyksta procedūros, pasibaigia pasiūlyme pateiktų leidinių tiražai, kas sukelia papildomų problemų pasirašant ir vykdant VP sutartis). Informantai išskiria ir prieštarigus teismų sprendimus ir VPT išvadas. Paskutiniu klausimu nustatyta, kokiomis priemonėmis ir kaip turėtų būti tobulinimas viešųjų pirkimų organizavimo procesas (žr. 11 lentelė).

11 lentelė. Informantų nuomonė apie viešųjų pirkimų proceso tobulinimo pasiūlymus

KATEGORIJA	SUBKATEGORIJA	PATVIRTINANTYS TEIGINIAI
Viešųjų pirkimų proceso tobulinimo pasiūlymai	Biurokratijos mažinimas	„supaprastinti pačias procedūras, galbūt net dokumentacijos reikalavimus“ (R1) „dažniau vykdyti pirkimus per CVP IS“ (R4)
	Papildomų kriterijų į pirkimo sąlygas įtraukimas	„galėtų būti įtraukiami papildomi reikalavimai“ (R2) „papildomos sąlygos, tokios kaip pristatymo terminai“ (R6)
	Tiekėjų kvalifikacijos vertinimo tobulinimas	„daugiau dėmesio kreipti į tiekėjų kvalifikacijos vertinimą“ (R5) „atidžiau vertinti tiekėjų pasiūlymus ir tiekėjų kriterijų peržiūrėjimas“ (R8)

Remiantis informantų apklausos rezultatais galima teigti, kad tobulinant viešųjų pirkimų organizavimą, reikėtų mažinti biurokratiją, reikėtų atsisakyti sutarčių ir dokumentų pildymo (jeigu perkama už pakankamai mažas sumas). Į konkurso sąlygas galėtų būti įtraukiami ir kiti kriterijai – pristatymo greitis, naujų gaminių pasiūlymai ir pan. Dabar visose biudžetinėse įstaigose įkurti dideli viešųjų pirkimų skyriai, kurie organizuoja pirkimus net ir mažoms sumoms, atrodo, kad taikomi pertekliniai reikalavimai. Sąžiningiausi pirkimai būna tuomet, kai iš prekių sąrašo kiekvienai pozicijai būna nustatomas pigiausias tiekėjas, o ne bendras prekių krepšelis. Pirkimų vykdytojų kompetencijos tobulinimas yra pagrindinis veiksnys, sąlygojantis skaidrų, sklandų ir teisingą procedūrų vykdymą, nes procesus reglamentuojantys teisės aktai yra pakankami suvokti veikimo ribas bei procesų organizavimą, tačiau ne kiekvienas teisės aktų nuostatas geba taikyti praktikoje. Mažos vertės pirkimų vertės turėtų būti padidintos, leidžiant kreiptis į atitinkamą tiekėją.

IŠVADOS

1. Išanalizavus viešųjų pirkimų proceso valdymo teorinius aspektus nustatyta, kad viešųjų pirkimų institutas gali būti suprantamas kaip visuma teisės normų, reglamentuojančių viešųjų pirkimų teisinius santykius. Viešųjų pirkimų instituto paskirtis – nustatyti viešųjų pirkimų sistemos funkcionavimo teisinius pagrindus bei užtikrinti šios sistemos tinkamą funkcionavimą. Viešųjų pirkimų organizavimo procesą galima sujungti į šešis etapus: poreikio atsiradimas, sprendimas dėl konkretaus pirkimo, parengiamieji darbai (konkurso planavimas), pirkimo dokumentų parengimas, atitinkamų procedūrų vykdymas, pirkimo-pardavimo sutarties sudarymas bei monitoringas ir kokybės užtikrinimas. Viešųjų pirkimų procesas be reglamentuotų ir teisinėje bazėje įtvirtintų normų negalėtų būti skaidrus ir ekonomiškai naudingas valstybei bei pilietinei valstybei. Viešuosiuose pirkimuose turi būti užtikrintas aiškumo, geros vadybos, tinkamo elgesio, sutikimo ir kontroliavimo, atsakingumo ir kontrolės prevencijos principų laikymasis.
2. Išnagrinėjus viešųjų pirkimų proceso valdymo sąsajas su šiuolaikinio viešojo valdymo teorijomis galima teigti, kad viešųjų pirkimų praktikos administravimui aktualios teorijos, apimančios interesų konfliktą organizacijose, valdymą, efektyvumą, profesionalumą, taip pat teorijos, susijusios su veiklos rezultatais, teisės aktų įgyvendinimu bei instituciniais susitarimais. Viešųjų pirkimų teorijose yra atskleidžiami viešųjų pirkimų tikslai, dalyvių santykiai bei viešųjų pirkimų organizavimo ypatumai. Institucinė teorija viešųjų pirkimų procesą suskirsto į tam tikrus etapus, atskleidžia vidinį ir išorinį suinteresuotųjų šalių spaudimą. Priklausomybės nuo galios teorijoje atskleidžiami viešųjų pirkimų proceso dalyvių santykiai, priklausomybė vienas nuo kito. Viešieji pirkimai yra pagrindinė šalies ekonominės veiklos dalis, nes viešieji pirkimai yra privataus ir viešojo sektoriaus bei bendruomenės sąveika. Teisiniai klausimai apima tokius veiksnius kaip konstitucinė sistema, teisės sistemos pobūdis, teisės aktai ir direktyvos, susijusios su nurodymų formavimu ir kontrole valstybėje.
3. Išnagrinėjus viešųjų pirkimų proceso valdymo specifiką Lietuvoje bei remiantis tyrimo dalyvių nuomone galima teigti, kad verslo bei viešosios įstaigos viešuosiuose pirkimuose dalyvauja labai dažnai, perkamos įvairios prekės bei paslaugos, užsakomas darbų organizavimas. Viešųjų pirkimų privalumų kategorijoje išskiriamas informacinių technologijų taikymas bei viešųjų pirkimų skaidrumo gerinimas. Pasiūlymų teikimą elektroninėmis priemonėmis galima priskirti prie viešųjų pirkimų privalumų. Taip pat informantai nurodė, kad didžiausias privalumas – skaitmenizuotas procesas per elektroninę CVP IS, kas lemia daugiau skaidrumo, objektyvumo ir operatyvumo, sutaupo daug darbo laiko ir resursų.

4. Tyrimo rezultatai atskleidė, kad viešieji pirkimai turi daug trūkumų, visų pirma, viešieji pirkimai reikalauja labai daug laiko, nes reikia pildyti lenteles, kai kada reikalaujama papildomų dokumentų dėl sumokėtų mokesčių, teistumo ir pan. Pirkimų vykdytojų kompetencijos tobulinimas yra pagrindinis veiksnys, sąlygojantis skaidrų, sklandų ir teisingą procedūrų vykdymą, nes procesus reglamentuojantys teisės aktai yra pakankami suvokti veikimo ribas bei procesų organizavimą, tačiau ne kiekvienas teisės aktų nuostatas geba taikyti praktikoje. Mažos vertės pirkimų vertės turėtų būti padidintos, leidžiant kreiptis į atitinkamą tiekėją.

REKOMENDACIJOS

Remiantis atlikta teorine ir praktine temos analize galime pateikti tokius pasiūlymus:

- Siekiant pašalinti neaiškų ir dviprasmišką viešųjų pirkimo proceso reguliavimą rekomenduojama Viešųjų pirkimų tarnybai tobulinti viešuosius pirkimus reglamentuojančių viešųjų pirkimų nuostatų formuluotes bei parengti tinkamas metodikas viešųjų pirkimų dalyviams;
- Siekiant užtikrinti efektyvų viešųjų pirkimų proceso organizavimą savivaldybėms rekomenduojama organizuoti atsakingų už viešuosius pirkimus asmenų mokymus bei kvalifikacijos tobulinimo kursus;
- Siekiant užtikrinti viešųjų pirkimų skaidrumą rekomenduojama teikti informaciją apie viešųjų pirkimų procedūras savivaldybių internetiniuose puslapiuose, perkelti bei skatinti viešųjų pirkimų proceso organizavimą elektroniniu būdu;
- Savivaldybėms rekomenduojama rengiant viešųjų pirkimų užklausas bei specifikacijas, įtraukti papildomus kriterijus tiekėjų kvalifikacijos vertinimui, tokiu būdu mažinant korupcijos apraiškas.

BIBLIOGRAFIJOS ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume.
2. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas priimtas Lietuvos Respublikos Seimo 2017-05-04.
3. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 Pakeitimo įstatymas.
4. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. 355 Dėl prekių (paslaugų) įsigijimo tvarkos biudžetinėse įstaigose. Valstybės žinios. 1992 Nr. 20-604
5. Lietuvos Respublikos nacionalinė kovos su korupcija 2015–2025 metų programa, patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. kovo 10 d. nutarimu Nr. XII-1537. *Teisės akty registras*, 2015, Nr. 2015-03856
6. Adjei - Bamfo, P., Maloreh T. (2019). The Role of E-Government in Sustainable Public Procurement in Developing Countries: A Systematic Literature Review. *Resources, Conservation and Recycling* 142, p. 189 – 203.
7. Arjoon, S. (2010). Striking a balance between rules and principle-based approaches for effective governance: a risks-based approach. *Journal of Business Ethics*, 68, 53-82.
8. Baltrūnaitė A. (2020). Political contributions and public procurement: evidence from Lithuania. *Journal of the European Economic Association*, No. 18 (2), p. 541–582
9. Briedienė S. (2017). Viešųjų pirkimų proceso valdymo modeliavimas šiuolaikinio viešojo valdymo kontekste. Daktaro disertacija. Vilnius: MRU
10. Bromberg D., Manoharan A. (2015). E-Procurement Implementation in the United States: Understanding Progress in Local Government. *Public Administration Quarterly* 39(3).
11. Budnik – Chrisidu A., Przedanska J. (2017). Agency theory approach to the public procurement system. *Wroclaw review of Law, Administration and Economics*, vol. 7(1), p. 153-164
12. Chlivickas E. (2015). Viešojo administravimo teorijos. Vilnius: MRU.
13. Collignon S. (2017). The Governance of European Public Goods. Towards a Republican Paradigm of European Integration / S. Collignon. – Palgrave Macmillan, Cham.
14. Dhalla, R., Oliver C. (2013). Industry identity in an oligopolistic market and firms' responses to institutional pressures. *Organization Studies* 34(12): 1803-1834.
15. Ereminaitė S. (2013). Elektroninių viešųjų pirkimų brandos vertinimo aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, Vol. 12, No 4, p. 567–580
16. Hazelkorn E., Gibson A. (2017). Public goods and public policy: what is public good, and who and what decides? Working paper no. 18, May

17. Gaspariene, L., Remeikiene, R. Evaluation of the dynamics of public procurement outsourcing in transition economies. *KSI transactions on knowledge society*, 2013, vol. 6, p.49
18. Gavurova B., Kubak M. (2020). Efficiency evaluation of public procurement of medical equipment. Prieiga internetu: doi:10.20944/preprints202011.0392.v1
19. Huanming Wang, Wei Xiong, Guangdong Wu & Dajian Zhu (2018) Public-private partnership in Public Administration discipline: a literature review, *Public Management Review*, 20:2, 293-316
20. Issabayeva S., Grega M. (2019). Electronic public procurement: process and cybersecurity issues. *Journal of public administration and policy*, vol. XII, No. 2, p. 61-79
21. Johnson F., Klassen D. (2022). New directions for research in green public procurement: The challenge of inter-stakeholder tensions. *Cleaner Logistics and Supply Chain*, No. 3, p. 3
22. Kaminska B. (2018). Iterative signal processing in anticipatory management of industrial enterprise development. *Virtual Economics*, 1(1), 53-65
23. Ksonzhyk I., Astafyeva V. (2017). Implementation of electronic public procurement in Ukraine and prospects for their development. *Ukrainian Black Sea Region Agrarian Science*, 3(95), 13-25.
24. Lamothe, M., Lamothe S. (2012). To Trust or Not to Trust? What Matters in Local Government-Vendor Relationships? *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(4): 867-892
25. Lemieux P. The state and public choice. *The Independent Review*, 2015, v. 20, n. 1, p. 23–31.
26. Lundberg, S. & Marklund, P.-O. (2018). Green public procurement and multiple environmental objectives. *Economia e Politica Industriale*, 45(1), pp.37–53.
27. Mazibuko G. (2020). The Relevance of Procurement in Public Administration: A South African Perspective. *Journal of social and development sciences*, vol. 11, No. 4, p. 26-34
28. Pavlovskis M. (2017). Viešieji pirkimai su BIM: Lietuvos situacijos analizė ir perspektyvos. *Statyba, transportas, aviacinės technologijos*, Nr. 9(5), p. 541–546
29. Svidronova M., Mikušova B., Gondašova L. (2016). E-procurement in Contracting-out of Public Goods and Services: Evidence from Slovakia. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9(1), p. 57 – 71
30. Tate, W., Ellram, L. and Dooley, K. (2014). The impact of transaction costs and institutional pressure on supplier environmental practices. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 44(5), pp.353-372.

31. Tvaronavičienė, A. Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas. Daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė. Vilnius, 2015.
32. Vejaratnam, N., Mohamad, Z.F., Chenayah, S. (2020). A systematic review of barriers impeding the implementation of government green procurement. *J. Public Procurement*. 20, 451–471.
33. Victor A (2012). Challenges affecting procurement practices in public corporations. *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 31.
34. 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
35. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2020 m. sausio 16 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-124-248/2020
36. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. birželio 20 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-217-969/219
37. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. lapkričio 21 d. nutartis civilinėje byloje Nr. E3K-3-469-469/2019
38. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. lapkričio 21 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-469-469/2019
39. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. spalio 21 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-296-378-2019
40. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2020 m. kovo 19 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-67-248/2020
41. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2018 m. spalio 19 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-468-469/2018
42. Lietuvos Aukščiausiojo teismo 2020 m. vasario 05 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-48-469/2020
43. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2020 m. sausio 16 d. nutartis civilinėje byloje Nr. E3K-3-124-248/2020
44. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. lapkričio 21 d. nutartį civilinėje byloje Nr. e3K-3-469-469/2019
45. Viešųjų pirkimų tarnyba VPT [interaktyvus] Prieiga per internetą: <https://vpt.lrv.lt/lt/cvp-is>
46. Centrinė viešųjų pirkimų informacinė sistema CVP IS [interaktyvus] Prieiga per internetą: <https://pirkimai.eviesiejipirkimai.lt/>

Ambrazevičienė I. Viešųjų pirkimų proceso valdymo tobulinimas Lietuvoje. Viešojo administravimo magistro baigiamasis darbas. Vadovė dr. Aušra Šukvietienė. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Viešojo valdymo ir verslo fakultetas, 2022. – 55 p.

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe analizuojami norminiai ir moksliniai šaltiniai, susiję su viešųjų pirkimų samprata, valdymu ir struktūra. Aptariama viešųjų pirkimų samprata, teisinis reguliavimas bei viešųjų pirkimų administravimo teorijos. Vertinamas viešųjų pirkimų procesas viešajame sektoriuje, pristatomi teoriniai modeliai. Antrajame etape nagrinėjama proceso tobulinimo galimybės aspektai viešajame sektoriuje, pateikiamas procesinis viešųjų pirkimų tobulinimo modelis.

Darbo rašymui naudotasi: moksline literatūra, straipsniais spaudoje bei internete, teisine baze (VPĮ, Vyriausybės nutarimai, kiti poįstatyminiai aktai ir rekomendacijos bei teismų praktika), remtasi statistiniais duomenimis, specialistų vertinimais ir autoriaus asmenine darbo patirtimi viešųjų pirkimų srityje. Siekiant įvertinti viešojo ir privataus sektoriaus atstovų nuomonę apie viešųjų pirkimų proceso organizavimą bei tobulinimo galimybes, atliktas kokybinis tyrimas – pusiau struktūruotas interviu raštu. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir praktinės rekomendacijos.

Raktiniai žodžiai: viešieji pirkimai, viešojo administravimo teorijos, elektroniniai pirkimai, žalieji viešieji pirkimai, viešųjų pirkimų procesas.

Ambrazevičienė I. Improving the Management of the Public Procurement Process in Lithuania. Master's Thesis of Public Administration. Academic supervisor dr. Aušra Šukvietienė. - Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Public Administration and Business, 2022. - 55 pp.

ABSTRACT

The master 's thesis analyzes the normative and scientific sources related to the concept, management and structure of public procurement. The concept of public procurement, legal regulation and theories of public procurement administration are discussed. The public procurement process in the public sector is evaluated and theoretical models are presented. In the second stage, the aspects of the process improvement possibility in the public sector are analyzed, and the procedural model of public procurement improvement is presented.

The following literature was used for writing the paper: articles in the press and on the Internet, legal basis (SPP, Government resolutions, other by-laws and recommendations and case law), statistics, specialist assessments and the author's personal work experience. In order to assess the opinion of the public and private sector representatives on the organization of the public procurement process and the possibilities for improvement, a qualitative study was conducted - a semi-structured written interview. Conclusions and practical recommendations are presented at the end of the thesis.

Keywords: public procurement, theories of public administration, electronic procurement, green public procurement, public procurement process.

SANTRAUKA

Viešųjų pirkimų procesas Lietuvos viešajame sektoriuje yra stipriai teisiškai reglamentuotas, taip pat yra sukurtas paramos mechanizmas, palengvinantis viešųjų pirkimų vykdymą, visgi viešojo sektoriaus organizacijos, organizuodamos viešuosius pirkimus, susiduria su kokybės problema bei pačio proceso modernizavimo problema. Šių problemų gilesnei analizei tema ir yra pasirinkta. Nors viešųjų pirkimų praktika jau nėra tokia nauja viešajame sektoriuje, tačiau visame pasaulyje žinomas sudėtingas šio proceso reguliavimas, koordinavimas bei kontrolė. Viešieji pirkimai įgyvendinami nacionalinių ir Europos lygmens įstatymų pagrindu pagal ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo ar mažiausios kainos vertinimo kriterijų, perkamų paslaugų specifikacijos ir dalyvavimo viešuosiuose pirkimuose kriterijų aiškumą kitų pretendentų atžvilgiu.

Tikslas – ištirti viešųjų pirkimų proceso valdymą viešajame sektoriuje ir pateikti tobulinimo galimybes.

Darbo uždaviniai: išanalizuoti viešųjų pirkimų proceso valdymo teorinius aspektus, išnagrinėti viešųjų pirkimų proceso valdymo sąsajas su šiuolaikinio viešojo valdymo teorijomis, išnagrinėti viešųjų pirkimų proceso valdymo specifiką Lietuvoje ir pateikti kai kurių elementų tobulinimo galimybių aprašą.

Tyrimo objektas – viešųjų pirkimų procesas.

Tyrimo metodai: teorinė temos analizė atliekama pasitelkiant mokslinės literatūros, teisinių dokumentų bei statistinių duomenų analizę, sintezę, lyginimą ir interpretavimą. Praktinis viešųjų pirkimų proceso valdymo vertinimas atliekamas taikant anketinės apklausos metodą.

Išvados: išnagrinėjus viešųjų pirkimų proceso valdymo specifiką Lietuvoje bei remiantis tyrimo dalyvių nuomone galima teigti, kad verslo bei viešosios įstaigos viešuosiuose pirkimuose dalyvauja labai dažnai, perkamos įvairios prekės bei paslaugos, užsakomas darbų organizavimas. Viešųjų pirkimų privalumų kategorijoje išskiriamas informacinių technologijų taikymas bei viešųjų pirkimų skaidrumo gerinimas. Pasiūlymų teikimą elektroninėmis priemonėmis galima priskirti prie viešųjų pirkimų privalumų. Tačiau viešieji pirkimai turi daug trūkumų, visų pirma, viešieji pirkimai atima labai daug laiko, kai kada reikalaujama papildomų dokumentų dėl sumokėtų mokesčių, teistumo ir pan. Pirkimų vykdytojų kompetencijos tobulinimas yra pagrindinis veiksnys, sąlygojantis skaidrų, sklandų ir teisingą procedūrų vykdymą.

Raktiniai žodžiai: viešieji pirkimai, viešojo administravimo teorijos, elektroniniai pirkimai, žalieji viešieji pirkimai, viešųjų pirkimų procesas.

SUMMARY

The public procurement process in the Lithuanian public sector is strongly regulated, and a support mechanism has been created to facilitate the implementation of public procurement, however, public sector organizations face a problem of quality and modernization of the process when organizing public procurement. Although public procurement practices are no longer so new in the public sector, the complex regulation, coordination and control of this process is known around the world. Procurement shall be carried out on the basis of national and European law in accordance with the clarity of the most economically advantageous tender or the lowest price, the specifications of the services to be procured and the criteria for participation in the procurement vis-à-vis other tenderers.

The aim is to study the management of the public procurement process in the public sector and to present opportunities for improvement.

The objectives: to analyze the theoretical aspects of public procurement process management, to examine the links between public procurement process management and modern public management theories, to examine the specifics of public procurement process management in Lithuania and to provide a description of some elements for improvement.

The object of the research is the public procurement process.

Research methods: theoretical analysis of the topic is performed with the help of analysis, synthesis, comparison and interpretation of scientific literature, legal documents and statistical data. The practical evaluation of the management of the public procurement process is carried out using the questionnaire method.

Conclusions: after analyzing the specifics of public procurement process management in Lithuania and based on the opinion of the research participants, it can be stated that business and public institutions participate in public procurement very often, various goods and services are purchased, work organization is ordered. The application of information technologies and the improvement of the transparency of public procurement are distinguished in the category of advantages of public procurement. Electronic tendering can be considered an advantage of public procurement. However, public procurement has many shortcomings, in particular, public procurement is very time-consuming, sometimes requiring additional documentation of fees paid, convictions, and so on. Improving the competence of procurers is a key factor in ensuring that procedures are carried out in a transparent, smooth and fair manner.

Keywords: public procurement, theories of public administration, electronic procurement, green public procurement, public procurement process.

PRIEDAI

Interviu klausimai verslo organizacijų atstovams

1. Nurodykite, kaip dažnai dalyvaujate organizuojamuose viešuosiuose pirkimuose: kokias paslaugas ar prekes siūlote.
2. Kokiu pagrindu Jūsų organizacijoje yra organizuojami viešieji pirkimai: ar yra paskirtas atsakingas asmuo, parengtos instrukcijos ir procedūros, numatytas monitoringo bei kontrolės mechanizmas.
3. Kaip Jūs vertinate viešųjų pirkimų proceso organizavimą Lietuvoje: kokie yra privalumai, kokius trūkumus galite išryškinti.
4. Nurodykite viešojo pirkimo proceso etapus bei problemas, su kuriomis susiduriama kiekvieno etapo metu.
5. Su kokiomis problemomis susiduria Jūsų organizacija, dalyvaudama viešuosiuose pirkimuose.
6. Kokio pobūdžio viešiesiems pirkimams Jūsų organizacija teikia pirmenybę: popieriniams ar elektroniniams? Savo atsakymą pagrįskite.
7. Jūsų nuomone, kokiomis priemonėmis ir kaip turėtų būti tobulinimas viešųjų pirkimų organizavimo procesas. Galite pateikti praktinių pavyzdžių.

Interviu klausimai viešųjų organizacijų atstovams

1. Nurodykite, kaip dažnai organizuojate viešuosius pirkimus bei kokias paslaugas, prekes ar darbus dažniausiai perkate.
2. Jūsų nuomone, ar viešųjų pirkimų organizavimo procesas yra tinkamai reglamentuotas, kokias spragas galite nurodyti viešųjų pirkimų reglamentavimo kontekste.
3. Kaip Jūs vertinate viešųjų pirkimų proceso organizavimą Lietuvoje: kokie yra privalumai, kokius trūkumus galite išryškinti.
4. Nurodykite viešojo pirkimo proceso etapus bei problemas, su kuriomis susiduria viešoji organizacija kiekvieno proceso etapo metu.
5. Su kokiomis problemomis susiduria Jūsų viešoji įstaiga, dalyvaudama viešuosiuose pirkimuose.
6. Kokio pobūdžio viešiesiems pirkimams Jūsų įstaiga teikia pirmenybę: popieriniams ar elektroniniams? Savo atsakymą pagrįskite.
7. Jūsų nuomone, kokiomis priemonėmis ir kaip turėtų būti tobulinimas viešųjų pirkimų organizavimo procesas. Galite pateikti praktinių pavyzdžių.