

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA

VISALGA GINTARAS
(TEISĖS IR VALDYMO STUDIJŲ PROGRAMA)

TEMA
VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ VALSTYBINIS REGULIAVIMAS, KORUPCIJOS
PREVENCIJA LIETUVOJE
Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas -
dr. V. Šulija

Vilnius, 2007

TURINYS

ĮVADAS	2
1. Viešųjų pirkimų valstybinio valdymo ir korupcijos prevencijos analizė.....	6
1.1. Viešųjų pirkimų sistemos tikslai, reguliavimas	6
1.2. Viešųjų pirkimų centralizavimo formos	10
1.3. Korupcijos teoriniai aspektai	13
1.3.1. Korupcijos sampratos definicija	15
1.3.2. Korupcijos kilimo prielaidos – priežastys, tyrimai	18
1.3.3. Argumentai „už“ ir „prieš“ korupciją	20
1.1.4. Korupcijos prevencijos priemonės.....	23
2. Tyrimo modelis.....	Klaida! Žymelė neapibrėžta.
3. Tyrimų rezultatai.....	28
3.1. Viešųjų pirkimų sistemos valdymo praktika.....	28
3.1.1. Viešųjų pirkimų organizavimo apibūdinimas	29
3.1.2. Viešųjų pirkimų centralizavimo praktika.....	31
3.2 Viešųjų pirkimų skaidrumo tyrimas Lietuvoje	37
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI.....	41
LITERATŪROS SĄRAŠAS	42
Santrauka.....	45
Summary	46

IVADAS

Viešieji pirkimai Lietuvoje – dar pakankamai Lietuvos teisės mokslo neištirta valstybės valdymo sritis, todėl manau, kad šios temos aktualumas yra svarbus šiuolaikinėje visuomenėje. Nors didžioji dalis informacijos apie viešuosius pirkimus yra susijusi su teisiniais aspektais, Lietuvos teisės doktrinoje galima rasti tik pavienius straipsnius nagrinėjama tema¹. Be to beveik nenagrinėjami ekonominiai viešųjų pirkimų valdymo klausimai, tokie kaip viešųjų pirkimų funkcijos efektyvumas.

2006 metų sausio 31 dieną įsigaliojo naujas Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas, suderintas su Europos Parlamento ir Tarybos viešųjų pirkimų 2004/17/EB ir 2004/18/EB direktyvomis, kuris be kitų naujovių įteisino centralizuotus pirkimus, centrinės perkančiosios organizacijos sąvoką². Minėtų naujovių įdiegimas viešųjų pirkimų praktikoje Lietuvoje turėtų būti ekonomiškai pagrįstas. Teisinės prielaidos viešiesiems pirkimams centralizuoti kitose ES valstybėse buvo sukurtos jau ankščiau. Centrinės perkančiosios organizacijos yra įkurtos Jungtinėje Karalystėje, Airijoje, Italijoje, Danijoje, Suomijoje, keliose kitose ES šalyse narėse.

Viena iš aktualiausių problemų viešuosiuose pirkimuose – korupcija. Jos ištakos siejamos dar su visuomeninės santvarkos formavimusi. Ji ardo visuomeninės santvarkos ne tik ekonominę struktūrą, bet ir moralinius jos pagrindus. Korupciją nelengva pamatyti, nes ji reiškiasi latentiskai. Korupcija daugeliu atvejų yra išsisknijęs prasto valdymo simptomas, kuris pasireiškia kaip patronavimas, biurokratija, dideliais kyšininkavimais, tame tarpe viešuosiuose pirkimuose. Korupcijos rūšys ir mastas skiriasi. Korupcija gali būti pavienė, kai atskiras pareigūnas ar nedidelė jų grupė mėgina pasinaudoti savo valdžia, kad gautų kyšius ir sisteminė, kuri sukuria ekonominius nuostolius ir iškreipia paskatos priemonių sistemą. Dėl jos atsiranda politinių problemų, menkinamas pasitikėjimas viešąja valdžia, atsiranda socialinių problemų, nes turtas ir valdžia atitenka tiems, kurie jos nėra verti. Kai korupcija kenkia teisinės valstybės principui ir atbaido investuotojus, ekonominė ir politinė plėtra yra paralyžiuojama. Korupcija egzistuoja visose pasaulio šalyse, tačiau ji pasireiškia nevienodai.

Šis tyrimas yra skirtas trimis pagrindiniams klausimams nagrinėti:

¹ Pvz: R. Ambrazevičienė „Viešųjų pirkimų valstybinio reguliavimo politikos raida Lietuvoje“// Jurisprudencija, 2004, t. 59(51); 105-113.

² Lietuvos respublikos viešųjų pirkimų įstatymas. Valstybės žinios. 2006, Nr. 4-102

- 1) kaip sustiprinti viešųjų pirkimų kontrolę, kad būtų užtikrintas racionalus, skaidrus, teisingas viešųjų pirkimų vykdymas;
- 2) ar tikslinga centralizuoti viešuosius pirkimus;
- 3) kaip sumažinti korupcijos apraiškas viešuosiuose pirkimuose;

Darbo tikslas – finansinės, ekonominės ir teisinės analizės požiūriu išnagrinėti viešųjų pirkimų sistemos praktiką ir nustatyti pirkimų stiprybes ir silpnybes, viešųjų pirkimų sistemos modelio tobulinimo būdus, mažinančius korupcijos apraiškas vykdant viešuosius pirkimus.

Tyrimo uždavinius galima suskirstyti į tris dalis:

- 1) išnagrinėti atliekamų viešųjų pirkimų ypatumus, centralizuotai ir decentralizuotai atliekamų viešųjų pirkimų privalumus ir trūkumus, išnagrinėti ir įvertinti perkančiųjų organizacijų pasiūlymus dėl pirkimų centralizavimo;
- 2) išnagrinėti korupcijos mažinimo požiūriu materialines, reguliacines teisės normas reglamentuojančias viešuosius pirkimus, galimybes dėl viešųjų pirkimų skaidrumo didinimo;
- 3) pateikti pasiūlymus dėl viešųjų pirkimų sistemos modelio tobulinimo.

Tyrimo objektas

Viešųjų pirkimų teisinis reguliavimas.

Tyrimo metodai

Darbas buvo rengiamas remiantis teisės doktrinoje suformuluotais metodologiniais pagrindais. Atskleidžiant viešųjų pirkimų ir korupcijos prevencijos problemas buvo panaudota **sisteminės analizės, dokumentų analizės, modeliavimo, anketinis, statistinės analizės, asmeninės patirties** ir kiti teoriniai bei empiriniai metodai.

Sisteminės analizės metodo taikymas pasireiškė tuo, kad viešųjų pirkimų valstybinis reguliavimas bei korupcijos prevencijos institutai išskaidomai pagal atskirus elementus, atskirai aptariant viešųjų pirkimų valdymo, korupcijos prevencijos aspektus. Vėliau sintezės būdu šie duomenys apibendrinami atskleidžiant priimtinausius teisinio reglamentavimo variantus.

Dokumentų analizė buvo atlikta remiantis Lietuvos teisės norminiais aktais, Lietuvos teisės bei ekonomikos mokslininkų darbais, Europos Teisingumo Teismo (ETT) sprendimais.

Darbe formuluojamos tezės taip pat pagrindžiamos remiantis statistiniu metodu. Darbe panaudoti specialiojoje literatūroje nurodyti bei autoriaus surinkti ir suklasifikuoti statistiniai duomenys.

Siekiant darbo praktinės reikšmės, plačiau panaudotas ir anketinis metodas. Rengiant darbą, buvo atlikta apklausa. 2006 m. buvo apklausta 140 Lietuvos respondentų: Generalinės miškų urėdijos, miškų urėdijų, aplinkos apsaugos agentūros, aplinkos apsaugos departamentų, viešųjų įstaigų darbuotojai. Atliktų apklausų tikslas – sužinoti respondentų nuomonę apie viešųjų pirkimų valdymo tobulinimą, korupcijos mažinimą bei prevencijos didinimą viešųjų pirkimų sistemoje. Anketoje buvo suformuluoti klausimai, susiję su viešųjų pirkimų valdymu, korupcijos mažinimu Lietuvoje. Apibendrinti respondentų atsakymai pateikiami lentelėse ir grafikuose.

Kai kurios darbe gvildenamos problemos buvo nagrinėjamos ir teminiuose bei apžvalginiuose pokalbiuose (pokalbių metodas). Šiuo tikslu 2006 m. buvo apklausiami miškų urėdijų, aplinkos apsaugos departamentų, valstybės tarnautojų, mokslo įstaigų darbuotojai.

Darbe pateikiami pasiūlymai bei išvados taip pat remiasi asmeninės patirties metodu, t.y. žiniomis, kurias autorius sukauptė dirbdamas praktinį darbą ir stebėdamas teisinės sistemos bei kitas reformas Lietuvoje.

Literatūrinių informacijos šaltinių analizė

Viešųjų pirkimų valdymui, korupcijos mažinimui, prevencijos klausimų aptarimui Lietuvoje dėmesio skyrė R. Ambrazevičienė³. Jos darbe viešųjų pirkimų teisinė problematika buvo nagrinėta, tačiau darbe atskleidžiamas specifinis viešųjų pirkimų valdymo, korupcijos mažinimo, prevencijos aspektas. Pasauliniu mastu šiuos aspektu nagrinėjo palyginti nedaug mokslininkų: K. Lysons., M. Gillingham⁴, Porter M. E.⁵, Marc Day⁶, L. Flynn, F. Johnson⁷, V. Tanzi, H. Davoodi⁸, D. Treisman⁹, P.

³ R. Ambrazevičienė „Viešųjų pirkimų valstybinio reguliavimo politikos raida Lietuvoje“// Jurisprudencija, 2004, t. 59(51); 105-113.

⁴ Lysons K., M. Gillingham Purchasing and Supply chain management. – Essex: Pearson education limited, 2003.

⁵ Porter M. E. Competitive advantage. – New York: The Free Press, 1998.

⁶ Marc Day. Gower Handbook of Purchasing Management. Chartered Institute of Purchasing & Supply. Gower Publishing Company 2002.

Mauro¹⁰, R. Klitgaard¹¹ Lui, T. Francis¹², A. Friedman, T. Schwartz¹³ ir kt. Dauguma šių darbų buvo skiriami nacionalinių pirkimų sistemų ypatumų analizei, be to, nebuvo sistemiškai atskleidžiami teisiniai viešųjų pirkimų sistemos tobulinimo aspektai. Pažymėtina, kad specialiojoje literatūroje, nagrinėjant viešuosius pirkimus, korupcijos mažinimui, prevencijos problemoms, nebuvo skiriama pakankamai dėmesio. Atsižvelgiant į pasaulio praktikoje viešųjų pirkimų sistemai skirtą dėmesį, pernelyg drąsu būtų teigti, kad rekomendacijos viešųjų pirkimų sistemai turėtų būti laikomos universaliai pritaikomomis įvairioms teisinėms sistemoms.

Todėl šiame darbe pasiūlymai formuluojami daugiausia atsižvelgiant į Lietuvoje vykdomą viešųjų pirkimų sistemos vykdymą bei kitus Lietuvos teisinės sistemos ypatumus.

Darbo struktūra

Magistrinį darbą sudaro įvadas, trys skyriai su atitinkamais poskyriais, išvados bei pasiūlymai. Pirmas darbo skyrius skirtas atskleisti viešųjų pirkimų valdymo, korupcijos plitimo, prevencijos analizės aspektus. Kituose skyriuose aprašomas tyrimų modelis, rezultatai tam, kad būtų galima nagrinėti esamą viešųjų pirkimų sistemos situaciją Lietuvoje: valdymą, sistemos modelio tobulinimo galimybes, korupcijos išplitimą bei korupcijos prevencijos didinimą. Darbas baigiamas išvadamis bei pasiūlymais, jie seka iš darbe nagrinėtų temų.

⁷ Flynn L., Johnson F. Purchasing and Supply management. New York: McGraw-Hill, 2002

⁸ Tanzi V., Davoodi H. Roads to Nowhere: How to Corruption in Public Investments Hurts Growth, Economic Issues, 1998

⁹ Treisman, D. The Causes of Corruption: A Cross-National Study, 2000.

¹⁰ Mauro P. Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further research, 35 Finance and Development. 1998

¹¹ Klitgaard R. „International Cooperation against Corruption“, 35 Finance and Development, 3-6, 1998.

¹² Lui, Francis T. “A Dynamic Model of Corruption Deterrence“, 31 Journal of Public Economics, 1986, - 118-236 p.

¹³ E. Alan Friedman and T. Schwartz “Power and Greed – Inside the Teamsters Empire of Corruption“, 5 Corruption and Reform, 1990, 25-112 p.

1. Viešųjų pirkimų valstybinio valdymo ir korupcijos prevencijos analizė

1.1. Viešųjų pirkimų sistemos tikslai, reguliavimas

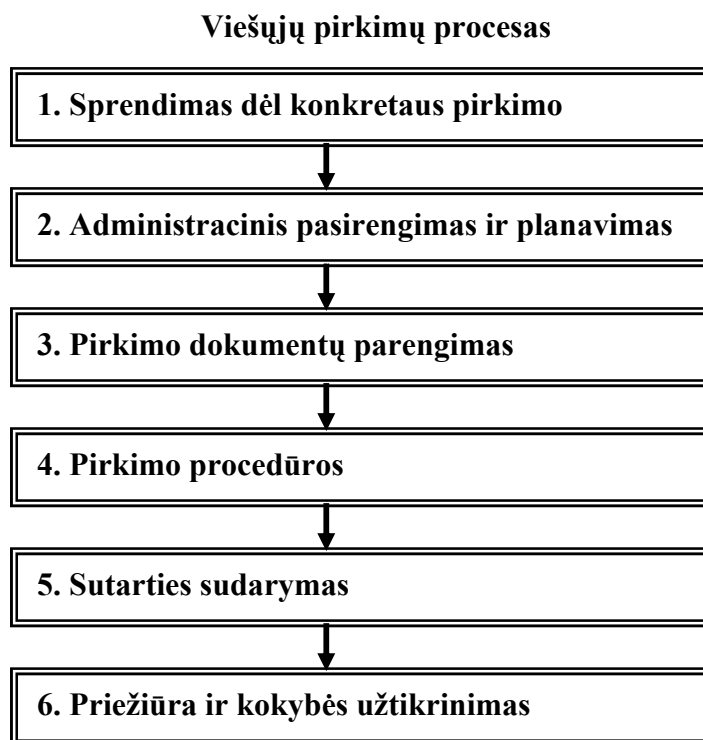
Viešieji pirkimai – tai pirkimai, kuriuos atlieka valdžios organizacijos ar joms pavaldžios įmonės ir kitos viešosios organizacijos. Valstybė yra didžiausias prekių ir paslaugų pirkėjas rinkoje. Viešųjų pirkimų tarnybos duomenimis Lietuvoje 2005 metais buvo sudaryta viešųjų pirkimų sutarčių už 5,45 mlrd. litų. Šią sumą sudaro perkančiųjų organizacijų pirkimai, atitinkamai valstybės ir savivaldybės valdymo, vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srityje veikiančios įmonės, viešieji ir privatieji juridiniai asmenys, kurių veikla finansuojama iš valstybės ar savivaldybės lėšų, kurios turi būti suinteresuotos efektyviai naudoti lėšas, skirtas jų poreikiams tenkinti. Todėl visuomeninių lėšų naudojimo racionalumas – kaip vienas iš pagrindinių viešųjų interesų – turi būti pasiektas tinkamai reguliuojant šių subjektų atliekamus pirkimus. Tai ir lemia pagrindinį viešųjų pirkimų politikos tikslą – reguliavimo priemonėmis pasiekti, kad perkančiųjų organizacijų vykdomi pirkimai būtų ekonominiu, vadybiniu, korupcijos prevencijos ar kitokiu socialiniu požiūriu efektyvūs, kuo artimesni privataus sektoriaus, besivadovaujančio pelno-nuostolio veiklos standartais, pirkimams. Pripažįstama, kad sutarties sudarymas su vienu ar kitu tiekėju ne tik leidžia perkančiajai organizacijai įsigyti pirkimo objektą, bet sukelia ir kitų padarinių, todėl, be pagrindinio tikslo, viešieji pirkimai gali būti naudojami ir kaip priemonė kitiems valstybei svarbiems politiniams, socialiniams ar ekonominiams tikslams įgyvendinti¹⁴.

Teorinėje literatūroje galime rasti nuomonių, kad pirkimas gali būti apibrėžiamas šiomis perspektyvomis:

- **kaip procesas** – grandinė įvairių veiksmų, būtinų siekiant įsigyti organizacijai reikalingų prekių ir paslaugų;
- **kaip funkcija** – prekių ir paslaugų įsigijimo organizavimas tam tikrame organizaciniame vienetu – skyriuje, departamente;

¹⁴ R. Ambrazevičienė „Viešųjų pirkimų valstybinio reguliavimo politikos raida Lietuvoje“// Jurisprudencija, 2004, t. 59(51); 106-107p.

- **kaip įsigijimo proceso dalis** – įsigijimas apima pirkimų planavimą, pirkimo būdo pasirinkimą, pirkimų procesą, pirkimų kontrolę ir suvartojimo valdymą.



1.1 pav.

Viešųjų pirkimų procesą Lietuvoje reglamentuoja Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas, detaliai apibrėždamas daugelio iš 1.1 paveiksle pavaizduoto proceso dalių vykdymo tvarką ir principus.¹⁵

Vadybos studijos funkciją dažniausiai apibrėžia, kaip organizacinę vieneta, kuriame tam tikroms užduotims atlikti buriami specialių įgūdžių darbuotojai, kaupiamos tos srities žinios, naudojami atitinkami resursai¹⁶. Viešųjų pirkimų, kaip funkcijos organizavimas yra problematiška tema. Pagal Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymą perkančioji organizacija pirkimams organizuoti ir atlikti privalo sudaryti Viešojo pirkimo komisiją. Tačiau komisijos nariai dažnai nėra pastoviai su viešaisiais pirkimais dirbantys darbuotojai – tai organizacijos vadovai ar kiti aukšti administracijos pareigūnai, atsakantys už visos ar dalies organizacijos veiklą, specialistai, išmanantys perkamus objektus, kiti darbuotojai, kurių pagrindinės darbo

¹⁵ Lietuvos viešųjų pirkimų centralizavimo studija. 2006, 7 p.

¹⁶ Lysons K., Gillingham M. Purchasing and Supply chain management. – Essex: Pearson education limited, 2003, 780 p.

užduotys nesusijusios su viešaisiais pirkimais. Taigi **viešojo pirkimo komisija** ir specializuotas organizacinis vienetas toks, kaip **viešųjų pirkimų skyrius**, nėra tapačios sąvokos. Pirmoji sąvoka gali būti apibūdinama kaip sprendimų priėmimo organas, tuo tarpu antroji sąvoka apibūdinama kaip organizacinis vienetas, kuriam pavedama atlikti tam tikras viešųjų pirkimų užduotis, suteikiami žmogiškieji ir kiti resursai nustatytiems tikslams pasiekti. Pažymima, kad abi sąvokos tarsi atlieka reguliacinį vaidmenį viešųjų pirkimų sistemoje.

Viešųjų pirkimų politikos tikslai ir priemonės jiems pasiekti atskirose valstybėse skirtingi, tačiau mokslininkai pastebi keletą esminių permainų daugelio valstybių viešųjų pirkimų politikoje:

- akcentuojamas ne vidinis procesas, bet vertės kūrimas;
- dėmesys sutelkiamas ne į taktinį, bet į strateginį lygmenį, kitaip tariant, pasidaro ne tokie svarbūs procedūriniai aspektai, o didesnę reikšmę įgyja vadybiniai (rezultato) klausimai.

Viešųjų pirkimų politikos kaita keliais raktiniais žodžiais yra plačiau atskleista Axelssono ir Laage-Helmano pateiktame lyginime¹⁷:

Klasikinė viešųjų pirkimų politika	Naujoji viešųjų pirkimų politika
Procedūrų vykdymas	Pirkimų strategija
Dėmesio sutelkimas į kainą	Dėmesio sutelkimas į vertę
Vietinė rinka	Pasaulinė rinka
Vietinis problemų sprendimas	Koordinuotas problemų sprendimas

Tačiau vienas iš pagrindinių viešųjų pirkimų politikos tikslų – viešųjų pirkimų kontrolė ir korupcijos prevencija. Lietuvos viešųjų pirkimų praktikoje politikos tikslai susiklostė įvairiai. Tai atsiskleidžia Ekonominio bendradarbiavimo plėtros organizacijos specialistai 2003 m. atlikę tyrimą pagal SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) paramos programą. Pastebėta, kad Valstybės kontrolė, atlikdama viešųjų pirkimų auditą, daugiausia dėmesio kreipia į tai, kad vykdomos procedūros atitiktų teisės aktų reikalavimus, o ne į viešųjų pirkimų

¹⁷ R. Ambrazevičienė „Viešųjų pirkimų valstybinio reguliavimo politikos raida Lietuvoje“// Jurisprudencija, 2004, t. 59(51); 107 p.

esmę ir ekonominius padarinius¹⁸. Panašios kontrolės tendencijos ir Viešųjų pirkimų tarnyboje prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės: daugiausia dėmesio skiriama patikrinimams, kaip tiksliai atliekamos viešųjų pirkimų procedūros. Tuo atveju išlieka rizika, kad perkančioji organizacija laikysis įstatymo raidės, o ne vadovausis įstatymo dvasia. Viešuosius pirkimus reglamentuojančios Lietuvos teisinės bazės istorinė raida rodo teigiamus poslinkius ir Lietuvos viešųjų pirkimų politikos priartėjimą prie naujosios viešųjų pirkimų filosofijos – teisės taikytojams suteikta galimybė taikyti ne tik mažiausios kainos, bet ir ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo vertinimo kriterijų. Taip pat svarbus pokytis mūsų teisės aktuose yra tai, kad paskutinės redakcijos Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatyme suformuluotas pirkimų tikslas: sudaryti pirkimo sutartį, leidžiančią racionaliai naudojant tam skirtas lėšas įsigyti perkančiajai organizacijai reikalingų prekių, paslaugų ar darbų. Vis dėlto, viešųjų pirkimų vykdymo praktika rodo, kad naujosios nuostatos yra nesuprastos, joms suteikiamas ankstesnei viešųjų pirkimų politikai būdingas turinys – lėšos naudojamos racionaliai, kai perkama už mažiausią kainą. Tam, kad viešųjų pirkimų praktiką „lėšų taupymas, įsigyjant prekes, paslaugas ar darbus už mažiausią kainą“ pakeistų praktika „lėšų naudojimas, įsigyjant geriausią vertę už turimus pinigus“, galėtų pasitarnauti viešuosius pirkimus kontroliuojančios institucijos. Tiek Viešųjų pirkimų tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, tiek Valstybės kontrolė, tikrindamos viešųjų pirkimų vykdymą, turėtų vadovautis ne tik procedūrinėmis Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo normomis, bet įvertinti, ar viešųjų pirkimų rezultatas atitinka Viešųjų pirkimų įstatymo tikslą¹⁹.

Taigi organizuojant, atliekant viešuosius pirkimus, aišku didžiausią dėmesį reikia atkreipti į viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimus, keliamus organizacijos tikslus, susiformavusių naujųjų nuostatų nagrinėjimą. Tik atkreipus dėmesį į šiuos aspektus bus galima vykdyti viešųjų pirkimų sistemos vystymą ir tobulinimą.

¹⁸ Viešųjų pirkimų sistema Lietuvoje SIGMA akimis // Viešieji pirkimai. Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės informacinis biuletenis. 2004. nr. 1(10).

¹⁹ R. Ambrazevičienė „Viešųjų pirkimų valstybinio reguliavimo politikos raida Lietuvoje“// Jurisprudencija, 2004, t. 59(51); 109 p.

1.2. Viešųjų pirkimų centralizavimo formos

Remiantis viešųjų pirkimų direktyvomis²⁰, viešųjų pirkimų centralizavimą galima apibrėžti taip:

Viešųjų pirkimų centralizavimas – tai viešųjų pirkimų vykdymas, kai tam tikros perkančiosios organizacijos yra atsakingos už įsigijimus arba viešųjų sutarčių, skirtų kitoms perkančiosioms organizacijoms, sudarymą.

Galime išskirti šias centralizavimo formas: organizacijos centralizuoja jai pavaldžių organizacijų pirkimus ir organizacijos savanoriškai vykdo pirkimus per centrinę perkančiąją organizaciją.

Perkančiąsias organizacijas viešųjų pirkimų centralizavimas paveikia tuo, kad jos atsisako dalies savo funkcijų. Marc Day pateikia pirkimų centralizavimo modelį, kurį vadina koordinaciniu, kai siekiama suderinti centralizavimo ir decentralizavimo privalumus²¹. Šiam tikslui pasiekti pirkimo funkcijos atsakomybė turi būti išdalinta. Centrinei organizacijai turėtų būti priskirta: pirkimų strategijos procedūrų, reikalavimų standartizavimas, derybų organizavimas dėl bendrai naudojamų prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių, ypatingai svarbių ir didelių pirkimų vykdymas, teisinių reikalų tvarkymas, mokymų organizavimas, pirkimų tyrimai ir informacijos rinkimas. Vietinei organizacijai turėtų būti priskirta: prekių ir paslaugų pirkimų vykdymas, kurių nevykdo centrinė organizacija, prekių ir paslaugų užsakymai pagal centrinio biuro išsiderėtas pirkimo sutartis²². Aukščiau buvo pateiktos kelios centralizavimo formos. Pirmoji, kai pagrindinė organizacija centralizuoja jai pavaldžių organizacijų pirkimus. Ši forma yra priverstinė, centrinės organizacijos nustatytos tvarkos vietinė organizacija privalo laikytis. Tuo tarpu antroji pirkimų centralizavimo forma gali būti apibūdinama kaip savanoriška pirkimų kooperacija. Kenetas Lysonas ir Maiklas Gilinghamas (Keneth Lyson and Michael Gillingham, 2003) pirkimų kooperavimą tarp atskirų organizacijų vadina pirkimų konsorciumu, kurį apibrėžia taip: „Pirkimų konsorciumas – tai bendradarbiavimo pagrindu sukurtas formalus susitarimas dėl dviejų ar daugiau organizacijų perkamų produktų ir paslaugų reikalavimų derinimo,

²⁰ 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo.

²¹ Marc Day. Gower Handbook of Purchasing Management. Chartered Institute of Purchasing & Supply. Gower Publishing Company 2002, p. 43 - 44.

²² Day M. Gower Handbook of Purchasing Management. Chartered Institute of Purchasing & Supply. Gower Publishing Company 2002, 43-44 p..

siekiant dėl didesnio užsakymo masto gauti geresnes kainas, geresnę prekių kokybę ir aptarnavimą, atkreipti didesnių tiekėjų dėmesį²³.

Kenetas Lysonas ir Maiklas Gillinghamas (Keneth Lyson and Michael Gillingham, 2003) išskyrė pirkimų konsorciumo privalumus ir trūkumus, pateiktus *1.1 lentelėje*.

1.1 lentelė

Konsorciumo privalumai ir trūkumai

Privalumai	Trūkumai
<ul style="list-style-type: none"> • Perkant prekes bendrai pirkimų konsorciumo dalyviai gali naudotis didesnio pirkimų masto ekonomijos privalumais ir tai yra geresnės sąlygos, nei to jie galėtų pasiekti kiekvienas atskirai. • Pirkimų konsorciumo dalyviai gali pasinaudoti pirkimų profesionalų įgūdžiais ir žiniomis apie prekes ir paslaugas. • Laiko taupymas. • Pirkimų paklausos agregavimo mastas leidžia konkuruoti su dideliu kiekiu tiekėjų. • Išlaidos yra aiškiai identifikuojamos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pirkimų konsorciumas negali reikalauti visiško pirkimų derinimo, todėl atskiri dalyviai konsorciumą laikytų vienu iš daugelio savo tiekėjų. Tai gali paveikti konsorciumo administravimo išlaidas, taip pat derybinę galią. • Sunkumai derinant reikalavimus ir nustatant standartus. • Didelę dalį pirkimų nepadengia pirkimai per konsorciumus. • Per didelis pirkimų koncentravimas per konsorciumus gali pažeisti konkurenciją.

Pirkimų centralizavimo privalumai ir trūkumai

Markas Day savo darbe apibendrina, kad pirkimų decentralizavimo privalumai yra centralizavimo trūkumai ir atvirkščiai. Centralizavimo privalumus jis išskyrė šiuos: įmanoma sumažinti visuose organizacijos departamentuose bendrai perkamų prekių vieneto kainą, didesnė specializacija lemia geresnes galimybes plėsti organizacijos žinias apie produktus, tiekėjus, mažėja administracinės išlaidos, kai

²³ Lyson K. Gillingham M. Purchasing and Supply Chain Management. 6th edition. Prentice Hall, 2003, 386 p.

mažėja didesnės apimties užsakymų, paprastesni santykiai su tiekėjais, nes lieka tik vienas tiesioginis kontaktas, galimybė profesionaliau vykdyti pirkimų funkciją, atliekant detalią pirkimų analizę, renkant statistinę pirkimų informaciją. Decentralizavimo privalumus išskyrė tokius: mažesnės koordinacinės išlaidos tarp centrinio pirkimų departamento ir pirkėjo organizacijoje, greičiau sprendžiamos iškilusios problemos, aiškus atsakomybės pasidalijimas, vietiniai pirkėjai gali geriau pažinoti vietinę rinką, todėl geriau išnaudotų rinkos galimybes nei centralizacijos atveju²⁴.

Lindersas Flynas ir Fersonas Džonsonas savo knygoje pateikė pirkimų centralizavimo privalumus ir trūkumus bei decentralizavimo privalumus ir trūkumus²⁵ (1.2 ir 1.3 lentelės).

1.2 lentelė

Potencialūs centralizavimo privalumai ir trūkumai

Privalumai	Trūkumai
<ul style="list-style-type: none"> • Didelė pirkimo personalo specializacija • Galimybė samdyti profesionalius darbuotojus • Reikalavimų konsolidacija ir suvienodinimas • Lengvas pirkimų politikos ir procedūrų koordinavimas ir kontrolė • Efektyvus pirkimų planavimas ir analizė • Bendri tiekėjai • Pakankama informacija sprendimų priėmėjams • Mažos su pirkimais susijusios išlaidos • Svertai derybose su tiekėjais 	<ul style="list-style-type: none"> • Didelis centrinio personalo skaičius • Tendencija mažinti pagrįstų reikalavimų prekėms ir paslaugoms skirtumus • Unikalių poreikių nepripažinimas • Pagrindinis dėmesys bendriems organizacijos reikalavimams, o ne organizacijos struktūrinių padalinių strateginiams reikalavimams • Žinių apsikeitimas dažniausiai vyksta tik viena kryptimi • Bendri tiekėjai gali elgtis skirtingai skirtingose geografinėse vietose • Vartotojų atitolimas nuo pirkimo • Vartotojų organizacijoje poreikiai gali skirtis dėl unikalių situacijų ar sąlygų

²⁴ Day M. Gower Handbook of Purchasing Management. Chartered Institute of Purchasing & Supply. Gower Publishing Company 2002, 45 p.

²⁵ Flynn L., Johnson F. Purchasing and Supply management. New York: McGraw-Hill, 2002, - 730 p.

Potencialūs decentralizavimo privalumai ir trūkumai

Privalumai	Trūkumai
<ul style="list-style-type: none"> • Lengvas bendravimas ir atsižvelgimas į perkamų prekių ir paslaugų vartotojų poreikius • Atsakymo greitis • Aiškus atsakomybės pasidalijimas • Paprastas ir aiškus pirkimų procesas • Didelė laisvė organizacijos padaliniams, geriau žinantiesiems situaciją, unikalčiai atlikti savo užduotis • Naujovių skatinimas 	<ul style="list-style-type: none"> • Nemotyvuoja darbuotojų planuoti pirkimų į priekį • Dėmesys detalėms, o ne strategijai • Sunku surinkti pirkimų informaciją analizei • Skirtumai tarp skirtingų organizacijos padalinių, gali atsirasti nesuderinamumas • Nėra bendrų organizacijos standartų • Didelės pirkimų organizavimo išlaidos • Didelės perkamų prekių ir paslaugų kainos

Aptartos dvi egzistuojančios viešųjų pirkimų vykdymo formos – centralizavimas ir decentralizacija. Analizuojant mokslininkų pateiktus privalumus ir trūkumus negalime aiškiai pasakyti, kuri vykdymo forma yra efektyvesė ir labiau taikytina Lietuvos viešųjų pirkimų sistemoje, todėl vykdant šį tyrimą autorius bandys atskleisti esamą viešųjų pirkimų sistemos padėtį bei galimybes taikyti centralizuotą ar decentralizuotą viešųjų pirkimų sistemą.

1.3. Korupcijos teoriniai aspektai

Korupcija nėra dabarties fenomenas. Ji buvo žinoma jau senovėje, veikiausiai nuo tada, kai kūrėsi pirmosios valdžios struktūros. Seniausias liudijimas apie korupciją - dokumentas iš Asirijos, parašytas beveik prieš 5400 metų. Indijos karaliaus ministras Kautila prieš du tūkstančius metų parašė galbūt pirmą darbą apie korupciją - *Arhashastra*, kuriame aptarė šį fenomeną²⁶. Aleksandrijos patriarchas Kirilas ėmėsi milžiniško papirkinėjimo siekdamas paveikti imperatoriaus Teodozijaus II rūmų tarnautojus. Korupcija nėra susijusi tik su demokratine politine santvarka. Ji buvo ir yra autoritarinėse ir diktatūrinėse sistemose. Korupcija plėtojama

²⁶ Tanzi V., Davoodi H. Roads to Nowhere: How to Corruption in Public Investments Hurts Growth, Economic Issues, 1998, - 55 p.

visų kultūrų. Papirkinėjimo ir su juo susijusių neteisėtų veiksmų, apeinančių nustatytas procedūras ar tik jas pagreitinančių, problema būdinga tiek besivystančioms jaunoms tiek išsivysčiusioms demokratijos šalims.

Nors papirkinėjimo problema aptinkama visose politinėse santvarkose, jos plitimą riboja teisinė ir demokratinė valdžia, jos struktūros. Ypatingai svarbi ilgalaikė valstybingumo tradicija, ji yra remiama išsivysčiusios pilietinės visuomenės per įvairias visuomenines organizacijas ir nepriklausomą žiniasklaidą. Tokias išvadas padarė D. Treisman, kuris savo tyrimais pagrindė teisinių ir demokratiškos tradicijų faktorių įtaką korupcijos mažėjimui. Jo tyrimuose teigiama, kad senosios demokratinės šalys pasižymi mažesne korupcija, tuo tarpu jaunoms demokratijoms, slegiamoms autoritarinės praeities, sunkiau kovoti su aptariamomis patologijomis. Įtakos korupcijos ribojimui turi ir teisinio valdymo tradicija.²⁷ Pasak D. Treismano, tai yra pagrindinė priežastis, dėl kurios nepriklausomos šalys, atsiradusios iš buvusių britų kolonijų, turi santykinai mažesnę korupcijos lygį.

Pastaraisiais metais korupcijos problemos reikšmė padidėjo. Demokratinėse šalyse daugėja politinių ir visuomeninių iniciatyvų, skirtų kovoti su šiuo reiškiniu. Iššūkį priima ir žinomos tarptautinės organizacijos. Pavyzdžiui Transparency International, kuri buvo specialiai sukurta kovoti su korupcija, teisiniams bei visuomeniniams standartams kurti ir propaguoti. Antikorupcinius veiksmus taip pat parėmė Pasaulio bankas, Tarptautinis valiutos fondas, Europos Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (OECD), Europos Sąjunga (ES) bei daug kitų institucijų ir fondų. Susidomėjimo korupcija fenomenas yra įdomus ir nagrinėtinas. Tai susiję su kyšininkavimo ir kitų korupcijos požymių didėjimu politiniame gyvenime, dabartinių valstybių administracijose ir ekonomikoje, didėjančio žiniasklaidos susidomėjimo šiuo reiškiniu rezultatas, ypač atsižvelgiant į tai, kad daugėja išaiškėjusių politinių skandalų aukščiausiuose valdžios sluoksniuose. Specialistai sieja šį faktą su žiniasklaidos nepriklausomybės nuo politinės valdžios didėjimu ir jos išsiskaidymu tarp įvairių tarpusavyje konkuruojančių politinės įtakos sričių.

Kita didėjančio susidomėjimo korupcijos reiškiniu priežastis gali būti dualistinės šaltojo karo sistemos žlugimas, padaugėjo demokratiškos ir politiškai nepriklausomų valstybių, kuriose plėtojama laisva žiniasklaida ir kuriama pilietinė

²⁷ Treisman, D. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study." 2000. – 98 p.

visuomenė - faktoriai, padedantys kovoti su politinio gyvenimo patologijomis. Demokratija aiškiai parodo iki tol slepiamas patologijas griaudama pasitikėjimą jaunos visuomeninio gyvenimo institucijomis. Kita vertus, santvarkos pasikeitimas padidina patologijų skaičių, nes plačiai vykdomos pertvarkos yra puiki proga neteisėtiems veiksams. Trūksta atitinkamų tvirtų visuomeninių ir teisinių normų, kontrolės institucijų bei efektyvios teisėsaugos.

Jungtinių Tautų antikorupcinės konvencijos projekte pateikiama, kad korupcija – tai pasiūlymas, pažadas ar davimas bet kokios naudos kitam asmeniui už neteisėtą atlygį, kad būtų atliktos arba neatliktos to asmens pareigos, arba kurstymas priimti kokią nors naudą kaip neteisėtą atlygį arba jos priėmimas už pareigų atlikimą arba neatlikimą. Europos Tarybos kovos su korupcija grupės darbinis korupcijos apibrėžimas yra toks: korupcija – tai kyšininkavimas ir bet koks kitas veiksmas, susijęs su asmenimis, kuriems suteikta valstybinio ir privataus sektoriaus atsakomybė ir kurie pažeidžia savo įsipareigojimus kaip valstybės pareigūnai, privataus sektoriaus darbuotojai, nepriklausomi verslininkai arba bet kokio kito statuso asmenys, jį panaudojantys nepelnytai naudai įgyti sau arba kitiems.

Korupcijos problema, jos mastai laikas nuo laiko didėjo. Autorius paminėjo keletą jos kilimo, egzistavimo priežasčių. Pastebėtina, kad tiksliai konstatuoti, kas sąlygojo jos atsiradimą ir išplitimą yra sunku.

1.3.1. Korupcijos sampratos definicija

Korupcijos pasekmės dabartinei demokratijai keičia ir termino reikšmę. Pradžioje korupcija reiškė gedimą ir moralinį nuopuolį. Dabar pirmiausia reiškia visuomeninės valdžios panaudojimą siekiant gauti asmeninę naudą²⁸. Tai gali būti įvairi nauda - piniginės dovanos, darbo vieta, kitų rūšių paslaugos ir gėrybės. Minėta nauda gali būti gaunama iš karto arba ateityje. Gali tiesiogiai sieti konkretų asmenį arba jo šeimą, klientus, partiją ir kt. Veiksmai dėl kokios nors rūšies asmeninės naudos gavimo gali būti atliekami teisėtai (kai administraciniai sprendimai yra tik pagreitinami dėl kyšio gavimo), arba neteisėtai. Paprastai korupcinis elgesys yra pastebimas visuomeniniame sektoriuje, t.y. politikų ir tarnautojų terpėje, kuri turi atitinkamos įtakos sprendimams visuomeninių gėrybių srityje ir tarp ūkinių subjektų (privačių,

²⁸ Tanzi V., Davoodi H. Roads to Nowhere: How to Corruption in Public Investments Hurts Growth, Economic Issues, 1998, - 103 p.

valstybių, šalies, užsienio), kurie neteisėtu būdu nori paveikti priimamus sprendimus. Todėl kai kurie specialistai mini dviejų rūšių korupciją: tarnybinę ir politinę, kaip dvi dažniausiai pasitaikančias šios patologijos pažeistas terpes. Reikia tik atsižvelgti, kad vartojamos ir kitos korupcijos termino sąvokos. Turima omenyje nusikalstama veikla, susijusi tik su ūkio sektoriumi, kai vienos įmonės atstovai paperka kitas, siekdami gauti paslėptą ekonominę naudą, neatitinkančią tų firmų savininkų arba akcininkų interesų arba žalingą valstybės išdui.

Pastaruoju metu įdomią korupcijos definiciją paskelbė R. Klitgaardas ir nurodė pagrindinius jos atsiradimą sukeliančius elementus. Pagal šį apibrėžimą korupcija atsiranda tik tada, kai monopolinis sprendimas vertybių ar paslaugų srityje yra priimamas uždara, asmeniškai nerizikuojant dėl pasirinkimo rezultatų²⁹. Taigi korupcijos modelį pagal R. Klitgaardą galima pavaizduoti tokia formule:

$$\text{Korupcija} = \text{monopolija} + \text{slaptumas} - \text{atsakomybė}$$

Monopolija suprantama kaip konkurencijos, kitų alternatyvų nebuvimas. Ekonominių alternatyvų stoka atsiranda dėl kelių priežasčių: dėl valstybės vykdomos griežtos kontroliavimo politikos rinkos atžvilgiu, dėl silpno privačios nuosavybės instituto egzistavimo ar pan. Tokioje situacijoje asmenys, norintys užsiimti verslu ar kitaip dalyvauti ekonominiame gyvenime (pvz., investitoriai) yra priversti tvarkyti savo verslo reikalus su korumpuotais pareigūnais.

Slaptumas suprantamas kaip dalykiškos, patikimos, savalaikės informacijos apie valstybiniame valdyme vykstančius procesus trūkumas bei ribotos visuomenės ir spaudos galimybės domėtis valstybiniu valdymu ir analizuoti realią situaciją. Informacijos teikimas, tvarkymas aiškiai reglamentuotas Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų įstatyme, kur išskiriami keli pagrindiniai riboto informacijos teikimo atvejai: informacija, kuria disponuoja mokslinių tyrimų įstaigos, Lietuvos archyvų departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigtos įstaigos, informacija kuri yra įstatymais pripažįstama kaip neteiktina dėl nacionalinio ar visuomenės saugumo, šalies gynybos

²⁹ Klitgaard R. „International Cooperation against Corruption“, 35 Finance and Development, 3-6, 1998, - 33 p.

interesų, statistinių duomenų panaudojimo apribojimo arba kuri sudaro valstybės tarnybos paslaptį³⁰.

Atsakomybė - tai vienintelis formulėje esantis teigiamas, korupcijos plitimą mažinantis faktorius. Tai yra esminis demokratijos elementas. Teisinėje literatūroje teisinė atsakomybė apibrėžiama kaip teisės pažeidėjui valstybės vardu remiantis įstatymais ir kitais teisės aktais daromas prievartinis poveikis, kuriuo siekiama garantuoti teisės normų nustatytą teisinę tvarką, atkurti teisių ir pareigų pusiausvyrą, pasireiškiantis teisės pažeidėjo elgesio smerkimu ir teisinių sankcijų taikymu, dėl ko pažeidimą padaręs kaltas asmuo patiria nepalankių moralinio, asmeninio, turtinio, fizinio ar organizacinio pobūdžio padarinių³¹. Teisinė atsakomybė gali būti suprantama ir kaip asmens, padariusio teisės pažeidimą, pareiga atsakyti už padarytą priešingą teisei veiką. Administracinė atsakomybė yra sudėtinė teisinės atsakomybės instituto dalis, todėl jai, kaip ir kitoms teisinės atsakomybės rūšims, būdingi bendri teisinės atsakomybės požymiai. Vienas svarbiausių – tai, kad teisinė atsakomybė atsairanda tik už padarytą teisės pažeidimą. Vadinasi, administracinė atsakomybė gali būti patraukti asmenys tik padarę administracinius teisės pažeidimus, numatytus Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekse.

Atskaitomybės nebuvimas reiškia, kad politikai ir valstybės tarnautojai jaučiasi neliečiamais, galinčiais daryti ką nori, nekreipdami dėmesio į neigiamą visuomenės reakciją. Atskaitomybė gali būti silpna, jei yra prastai apibrėžti etikos valstybės tarnyboje standartai, silpna administracinė ir finansinė sistema ar neefektyvios priežiūros tarnybos.

Korupcija yra susijusi su žema profesine etika. Korupcija įleidžia šaknis ten, kur žmonės nemėgsta savo darbo, nesidomi jo reikšme, yra abejingi savo institucijai. Paprasto etikos kodekso priėmimas – tokio, kurį jau supranta valstybės tarnautojai, spauda ir visuomenė – gali būti vertinga kompanijos prieš korupciją dalis.

Korupcijos definicija apima tokias sritis kaip politinės partijos veikla, įtaka rinkimams ir kandidatams, įtaka privataus verslo darbuotojams, valstybės darbininkams, įtaka žurnalistams.

Atsižvelgiant į tai galime teigti, kad monopolijos ir slaptumo įtaka, atsakomybė - faktoriai, neišskiriant nei vieno kaip mažiau reikšmingo, sąlygojantys

³⁰ Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų įstatymas. Valstybės žinios. 2000, Nr. 10-236

³¹ S.Šedbaras. Administracinė atsakomybė. V.: Justitia, 2005, - p.65

korupcijos buvimą visuomenėje. Tik kartu mažinant monopolistines jėgas, slaptumą ir didinant atskaitomybę, bus galima pasiekti tam tikrų teigiamų rezultatų korupcijos prevencijos srityje.

1.3.2. Korupcijos kilimo prielaidos – priežastys, tyrimai

Lietuvos visuomeniniame gyvenime pereinamuoju laikotarpiu susidarė palankios sąlygos plisti korupcijai. Tai neigiamai veikė Lietuvos įvaizdį tarptautinėje arenoje ir buvo viena iš kliūčių stojant į Europos Sąjungą. Išskirtinos socialinės, teisinės, finansinės, institucinės korupcijos prielaidos, naujos valstybės tarnybos formavimosi problemos, pilietinės visuomenės formavimosi ypatumai, kai kurių vidinių ir išorinių veiksnių įtaka.

Bendrosios socialinės korupcijos prielaidos: žemas pragyvenimo lygis, neužtikrintumas savo ateitimi, darbo vietų trūkumas.

Teisinės korupcijos prielaidos: visuotinio pajamų deklaravimo nebuvimas, priimamų teisės norminių aktų gausa, netobulumas, dažnas jų keitimas, nebaudžiamumas, profesinės etikos kodeksų trūkumas valstybės tarnyboje, liudytojų apsaugos programų, teisinių procedūrų ir priemonių, pareigūnų skyrimo ir pašalinimo procedūrų netobulumas.

Finansinės korupcijos prielaidos: mokėjimo ir mokesčių bei pinigų plovimo prevencijos netobulumas.

Institucinės korupcijos prielaidos: valstybės tarnautojų naudojimas tarnybine padėtimi, administracijos toleruojami teisės aktų pažeidimai, netobulas administracinis valdymas, tiesioginių ryšių tarp valstybinių institucijų trūkumas, imunitetinių ir tyrimo poliografu tarnybų nebuvimas.

Naujos valstybės tarnybos formavimosi problemos: valstybės tarnautojų aparato nestabilumas, jų kompetencijos problemos, kai kurių valstybės tarnautojų nedideli atlyginimai kaip korupcijos priežastis, valstybės tarnautojų biurokratėjimas vadovų vaidmens ir atsakomybės problemos.

Vidinių ir išorinių veiksnių įtaka: transnacionalinės (transvalstybinės) korupcijos atsiradimas, tarptautinė konkurencija, kontrabanda kaip korupcijos reiškiny, ypatinga pasienio rajonų kontrabandos ir korupcijos specifika, sovietinio palikimo tradicijos ir įpročiai.

Pilietinės visuomenės formavimosi ypatumai: visuomenės požiūrio į korupciją neapibrėžtumas ir prieštaringumas – nesusiformavusi nepakantumo

korupcijai atmosfera, nesipriešinimo korumpuotiems valstybės tarnautojams sindromas, piliečių neaktyvumas antikorupcinėje veikloje.

Korupciniai nusikaltimai pasižymi aukštu latentiskumo koeficientu, kuris atsiranda dėl abiejų pusių suinteresuotumo korupcijos faktą išlaikyti paslapyje, todėl neįmanoma nurodyti tikslaus korupcijos lygio šalyje.

Politinių ir socialinių procesų pasaulio valstybėse tyrimai parodo, jog ten, kur lieka aukštas korupcijos lygis ten, kur valstybės tarnautojai, ieškodami sau naudos, piktnaudžiauja valdžia, demokratijos plėtotė susiduria su rimtais sunkumais, iškyla finansinių ir socialinių krizių grėsmė. Panašiai yra atsitikę kai kurioms Lotynų Amerikos valstybėms.

Tarptautinė nevyriausybinė organizacija „Transparency International“ atliko korupcijos paplitimo tyrimą įvairiose pasaulio šalyse, 102 valstybėse nustatė korupcijos suvokimo indeksą. Lietuvoje jis 2002 metais liko toks pats, kaip ir 2001 metais – 4,8, lygiai kaip ir Baltarusijoje. Šiuo rodikliu Lietuva užima 36-ąją vietą. Latvija - 52-oje, Estija – 29-oje. Tyrimo metu buvo aiškinamasi ir korupcijos apraiškų viešuosiuose pirkimuose kilimo priežastys. Į klausimą, kokį kontrakto sumos procentą reikia sumokėti asmenims, vienaip ar kitaip padėjusiems viešuosiuose pirkimuose laimėti konkursus, tik kas penktadalis apklaustųjų Lietuvoje pareiškė, jog nereikia nieko už tai mokėti, Baltarusijoje tokių 64 proc., Estijoje – 2,3 proc., Lenkijoje – 14,7 proc.

Pagal Pasaulio banko kartu su Europos rekonstrukcijos ir plėtros banku ataskaitą, parengtą, remiantis nauju duomenų apie valdymą ir korupciją pereinamojo laikotarpio šalyse šaltiniu, 1999 metais Lietuva priklausė vidutiniam korupcijos lygiui.

Baltijos tyrimų apklausoje apie 80 proc. Lietuvos gyventojų teigė, kad korupcija mūsų visuomenėje aktualus reiškinys. Klausiant apie korupciją labiausiai atspindintį nusikaltimą – kyšininkavimą, 74 proc. apklaustųjų smerkė šią blogybę, tačiau net 60,4 proc. apklaustųjų buvo pasiryžę duoti kyšį, jeigu tai padėtų teigiamai išspręsti iškilusią problemą. Kyšį buvo pasiruošę duoti 71,5 proc. jaunimo, 44,9 proc. pensininkų, 67,2 proc. su aukštuoju išsilavinimu (48,4 proc. be vidurinio išsilavinimo), 71,1 proc. apklaustųjų turintys didesnes nei vidutines pajamas. Apklausiant verslininkus, net 65,8 proc. atsakė, kad kyšį duoda dažnai ir kad kyšis rimtas garantas gauti paslaugą. Baltijos tyrimai 2000 metais atliko Lietuvos gyventojų apklausą apie korupcijos problemą. Pagal tyrimo duomenis 13 proc. gyventojų mano,

kad korupcija Lietuvoje neišvengiama ir čia padaryti nieko negalima, 76 proc. mano, kad korupcijos problemą reikia ir būtina išspręsti ir 41 proc. pasisako, jog prieš korupciją reikia kovoti pačiomis griežčiausiomis priemonėmis. Ši apklausa parodė, kad 24 proc. Lietuvos gyventojų netiki kovos su korupcija sėkme, o 76 proc. mano, kad su korupcija reikia kovoti³².

Taigi, bene labiausiai paplitusi korupcijos forma - kyšininkavimas. Ji tiesiogiai siejama su administracine korupcija, pagal kurią vertinamas viešųjų įstaigų skaidrumas ir efektyvumas sprendžiant visuomenei reikšmingus uždavinius. Kyšininkavimo atveju situacija yra abipusė – kas nors ima, bet kas nors ir duoda, abi pusės gali būti nusikalstamos veikos dalyvės.

1.3.3. Argumentai „už“ ir „prieš“ korupciją

Vienas faktorių, kurie pastaruoju metu paskatino kovoti su korupcija, gali būti viešosios nuomonės formavimo struktūrų didėjantis sutarimas dėl neigiamų šio reiškinio pasekmių. Tiesa, verta priminti, kad dar neseniai ši problema buvo atvira ir daug specialistų, tarp jų žinomi ekonomikos ir politikos profesoriai, pateikdavo argumentus apie korupcijos tikslingumą ir naudą. Vienodos nuomonės mokslo sluoksniuose nebuvimas gerokai paveikė šios patologijos vystymąsi ir susilpnino moralinių autoritetų pasisakymus šia tema. Galima pacituoti žinomiausius argumentus, remiančius korupciją:

- korupcija gali padidinti ūkio efektyvumą, o ypač investicijų lygį, nes pagerina administracines procedūras, pagreitina sprendimų priėmimą, sprendimai naudingi ne tik jų siekiančiai firmai, bet ir visai šalies ekonomikai;
- administracinių sprendimų srities konkurenciją (pvz. valstybiniuose užsakymuose) veikia panašios taisyklės kaip laisvojoje rinkoje, t.y. kuo geriau veikia firma - tuo didesnius kyšius ji siūlys;
- korupcija panaudoja valstybės tarnautojų santykinai mažų atlyginimų faktą. Taip biudžetinės išlaidos gali būti palaikomas atitinkamai žemo lygio, nes valstybės tarnautojai kompensuoja finansinius trūkumus iš korupcinės veiklos;

³² Vaznelis A. Viešųjų pirkimų aktualijos ir naujausios tendencijos. Countline seminarai, 75-ojo seminaro medžiaga

- laikas yra tokia pat svarbi biznio kategorija kaip ir finansiniai ištekliai. Todėl veiksmai, kurie sumažina administracinių procedūrų laiką ar yra nukreipti į poreikių, skirtų ūkinės informacijos veiklai patenkinti - yra verti kyšių kaip ir kiti investicinio pobūdžio veiksmai³³.

Tačiau korupcija yra taip pat susijusi su valstybių investicijų efektyvumo mažėjimu, su produkcinio rezultatyvumo ir įtakos ekonomikos plėtojimui sumažėjimu. Ypač tai susiję su veiksmais, skirtų profesiniam mokymui, efektyvumo sumažėjimu ir turi įtakos kitiems mokymo veiksams, kuriuos galima pakreipti paprasčiausiu būdu, pavyzdžiui: politiniams klientams sustiprinti³⁴.

Dėl korupcijos didėja investicijų kaštai, nes vis daugiau tenka atsižvelgti korupcinių kyšių lygį. Taip griunama ūkinė ir investicinė vyriausybės politika, nes ekonominio efektyvumo rodikliai visada naudingi korupciniams kriterijams. Akcentuotina, kad korupcinę konkurenciją galiausiai laimi vykdytojas, siūlantis didžiausią kyšį, o ne tas, kuris pasiūlė geriausias ūkines ar naudingiausias valstybės interesams sąlygas. Dėl to visuomeninė infrastruktūra, atsiradusi dėl korupcinių derybų, yra ne tik brangesnė, bet ir dažnai neatitinkanti valstybės interesų, neapgalvota ar net žalinga. Taip pat dažnai jos pataisymas ar išlaikymas yra gerokai brangesnis³⁵.

Korupciniai veiksmai, paremti labai tiksliai limituotu informacijos bei sprendimų monopoliju, iškart apriboja laisvą konkurenciją. Šiuo atveju nukenčia mažesnės, ypač vietinės įmonės, kurios ne tik negauna iš valstybinės valdžios pakankamai paramos, bet net priešingai - yra visiškai išbraukiamos iš konkurencinės kovos³⁶. Panašiu būdu yra formuojamos privataus sektoriaus korupcinės investicijos. Kyšiai ne tik padidina projekto kainą 5-10 proc. bet ir sudaro papildomą spaudimą didinti būsimą sandėrį - korupcines išlaidas. Todėl užsienio investuotojų susidomėjimas korupcijos rinka palaipsniui mažėja, nes teisinių ir administracinių veiksnių taisyklės yra nepatikimos ir priklausomos nuo bet kokių valdininkų sprendimų. Be to, korupcija gali būti laikoma neformaliu mokesčių

³³ Lui, Francis T. "A Dynamic Model of Corruption Deference", 31 Journal of Public Economics, 1986, - 118 p.

³⁴ Mauro P. Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further research, 35 Finance and Development, 1998, - 52 p.

³⁵ Tanzi V., Davoodi H. Roads to Nowhere: How to Corruption in Public Investments Hurts Growth, Economic Issues, 1998, - 152 p.

³⁶ Tanzi V., Davoodi H. Roads to Nowhere: How to Corruption in Public Investments Hurts Growth, Economic Issues, 1998, - 152 p.

surinkimu, o vienas svarbiausių kriterijų, darant investicinius sprendimus, yra būtent mokesčių dydis konkrečioje rinkoje.

Korupcija sumažina mokesčių įplaukas į valstybės biudžetą, o kai kuriais atvejais net turi įtakos valstybės valdymo stabilumui. Atsiranda valstybės pajamų mažėjimas, sukeltas ūkinės veiklos pasitraukimo į pilkąjį ekonomikos sektorių bijant destruktinio korumpuotų biurokratų poveikio³⁷. Vyriausybė praranda palankios ekonominės politikos formavimo galimybę, ji nustoja buvusi rinkos laisvės ir ekonomikos dėsniais paremtų elgesio normų garantas. Tai reiškia, kad ji nebenustato lygių sąlygų visiems ūkinės veiklos subjektams, be to, galimų ekonominių krizių atveju vyriausybė neturi galimybės teisingai reguliuoti rinkos ir užkirsti kelio ekonominėms kolizijoms.

Korumpuota valstybė nustoja efektyviai remti ekonomikos plėtojimą. Ji nepalaiko teisinės tvarkos, reikalingos subalansuotam šalies vystymuisi. Vyriausybė nebesiorientuoja visuomeniniuose ekonominiuose procesuose, vis dažniau globališkuose. Užtuot reguliavusios kraštutines, palankias konkurencingumui sąlygas, koordinavusios atskiras administracines posistemes ir skatinusios ūkio augimą, dėl korupcijos biurokratija ir politinė klasė veikia tuščiai, egoistiškai, negerbdamos visuomenės interesų. Tokiomis aplinkybėmis sunku užkirsti kelią krizinėms situacijoms, susijusioms su santvarkos pasikeitimais, Europos integracija ir didėjančia pasauline konkurencija. Korupcija taip pat riboja valstybinių veiksmų strategiją. Kaip egoistinė perspektyva nugali mąstymą bendrą visuomeninių gėrybių kategorijoms, taip apsiribojimas trumpalaikiais veiksmais išstumia ilgalaikį planavimą. Įstatymų laužymas ir mokesčių vengimas tampa verslininkams naudingesne veikla nei brangių, daug laiko užimančių biurokatiškų procedūrų atlikimas. Kartais lemiamu faktoriumi čia tampa biurokratų reikalaujami kyšiai mainais už kokių nors leidimų gavimą. Šių veiksmų pasekmė yra biudžeto pajamų mažėjimas ir didėjantis deficitas. Administracinis elitas palaipsniui išsigimsta, procedūros atpalaiduojamos. Valstybės aparatas nustoja buvęs gerai veikiantis mechanizmas, palaikantis šalies vystymąsi. Jis tampa visuomeninių valstybinių iniciatyvų ir ūkio vystymosi krūviu.

Ypač ekspertai pabrėžia statistinį atitikimą tarp korupcijos reiškinio ir per daug išpūstos, neefektyvios biurokratijos, per didelį teisinį reguliavimą ūkinėje

³⁷ E. Alan Friedman and T. Schwartz "Power and Geed – Inside the Teamsters Empire of Corruption", 5 Corruption and Reform, 1990 - 28p.

srityje, esant silpnai teisėtvarakai ir teisėsaugai, išsivysčiusiam ūkiniam „pogrindžiui“ bei žemam mokesčių surenkamumui. Mokslininkų tyrimai rodo tarpusavio ryšį tarp korupcijos ir administracijos degeneracijos. Jie tuo pačiu metu įrodo esant negatyvią itaką, kurią šie reiškiniai sukelia šalies ūkinio vystymosi galimybėms ateityje.

Apibendrinus pateiktus argumentus reikia pripažinti, kad korupcija yra vienas iš valstybinio aparato veiklos efektyvumą mažinančių kriterijų. Korumpuota vyriausybė dažniausiai yra silpna, turinti ribotus įgaliojimus, lėšas ir politinio veikimo galimybes, valstybės aparatas atsisako vienos svarbiausių funkcijų - strateginio ekonominės ir visuomeninės politikos planavimo. Tuo pačiu metu valstybinės valdžios korupcija sumažina visuomenės aktyvumą ir stumia ūkinę veiklą į šešėlinį sektorių, kurio nekontroliuoja valdžia.

1.1.4. Korupcijos prevencijos priemonės

Viešųjų pirkimų sistemos korupcijos prevencija buvo aptarta, Europos Sąjungos, nacionaliuose teisės aktuose, Pasaulinės prekybos organizacijos, Europos Teisingumo Teismo dokumentuose. Viešųjų pirkimų sutarties ir kitų tiek dvišalių, tiek daugiašalių tarptautinių sutarčių pagrindu yra laipsniškai aptariama daugelyje valstybių. Pastebėta, kad tai duoda ekonominių rezultatų. Reikia paminėti ir Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatyme paminėtus viešųjų pirkimų vykdymo principus, kuriais vadovaujantis galima skaidrinti viešųjų pirkimų sistemą. Pavyzdžiui: skaidrumo, nediskriminavimo, proporcingumo.

Europos Sąjungos Komisijos duomenimis, Europos Sąjungos Direktyvų, kurios vadovaujasi nediskriminavimo, informacijos prieinamumo ir realios konkurencijos Europos Sąjungos mastu principais, įgyvendinimas viešųjų pirkimų srityje valstybėse narėse padidino tiekėjų konkurenciją, korupcijos prevenciją.

Antikorupcinę teisinę bazę Lietuvoje santykinai galima suskirstyti į tris pagrindines grupes:

- įstatymai, nustatantys teisinę atsakomybę už korupcines veikas;
- kiti įstatymai;
- Seimo ir Vyriausybės priimti teisės aktai, Ministro Pirmininko potvarkiai, nustatantys konkrečias kovos su korupcija priemones.

Įstatymai, nustatantys teisinę atsakomybę už korupcines veikas: Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas, Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas, Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas.

Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas - nustato atsakomybę už nusikaltimus ir baudžiamuosius nusižengimus valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams (225-228 str.), nustato atsakomybę už kitas nusikalstamas veikas, jeigu jos padaromos viešajame sektoriuje paperkant ar siekiant asmeninės naudos (182, 183, 184, 173, 199, 297 str. ir kt.).

Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas - nustato atsakomybę už Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo pažeidimą (172 str.), nustato atsakomybę už neteisėtą lobistinę veiklą (202 str.), nustato atsakomybę už viešųjų pirkimų tvarkos pažeidimą ir kt.

Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas - nustato dovanų gavimo ir priėmimo sąlygas (6.470 str.), nustato pareigą gražinti be pagrindo įgytą turtą (6.237 str.), nustato atlyginimą dėl nepagrįsto praturtėjimo ir kt.

Kiti įstatymai – Lietuvos Respublikos gyventojų turto ir pajamų deklaravimo įstatymai, Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas, Viešųjų pirkimų įstatymas, Viešojo administravimo įstatymas, Valstybės tarnybos įstatymas, Lobistinės veiklos, Politinių partijų finansavimo, Nacionalinio saugumo pagrindų, Administracinių bylų teisenos ir kt. įstatymai.

Teisės aktai, nustatantys konkrečias kovos su korupcija priemones – Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas, Nacionalinė kovos su korupcija programa, Lietuvos Respublikos Seimo 2001 m. gegužės 10 d. rezoliucija “Dėl kovos su korupcija”, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl tarpžinybinės komisijos kovai su korupcija koordinuoti”.

Nagrinėjant Europos Teisingumo Teismo (ETT) dokumentus, norėtusi aptarti šios institucijos paskirtį ir veiklą viešųjų pirkimų srityje.

Europos Teisingumo Teismas yra viena iš penkių pagrindinių Europos Sąjungos institucijų. Jo paskirtis – aiškinti Europos Bendrijų teisės aktus ir nagrinėti teisinius ginčus. Pagrindinis ETT uždavinys – užtikrinti, kad taikant ir interpretuojant Europos Bendrijos steigimo sutartis ir teisės aktus būtų laikomasi Bendrijos teisės principų. ETT ir galimybė kreiptis į jį užtikrina, kad Europos Sąjungos institucijų, valstybės narių, juridinių asmenų bei kitų Europos Bendrijos teisės subjektų veiksmai ar sprendimai nepažeis EB teisės. Į ETT teismą gali kreiptis ES valstybės, ES

institucijos, ES valstybių nacionaliniai teismai, o tam tikrais atvejais - juridiniai ir fiziniai asmenys. ETT nagrinėja tik tas bylas, kurios priskiriamos Europos teisei. Jo sprendimai yra galutiniai ir neskundžiami. ETT kompetencijai priklauso keturių tipų teisminės problemos:

- išvadų rengimas, kai ES valstybių narių nacionaliniai teismai kreipiasi, iškilus abejonėms dėl ES nuostatų interpretacijos ar galiojimo;
- komisijos arba valstybės narės ieškiniai prieš kitą valstybę narę, kuri nevykdo ES aktais nustatytų įpareigojimų;
- ieškiniai dėl panaikinimo, pripažįstant negaliojančiais ES teisės aktus;
- valstybių narių arba ES institucijų ieškiniai prieš Europos Parlamentą, ES tarybą ar Europos komisiją dėl ES teise nustatytų pareigų nevykdymo. ETT sprendimai vaidina labai svarbų vaidmenį aiškinant ES teisės aktus, kadangi jo suformuluotais precedentais galima remtis nacionaliniuose teismuose nagrinėjant bylas.

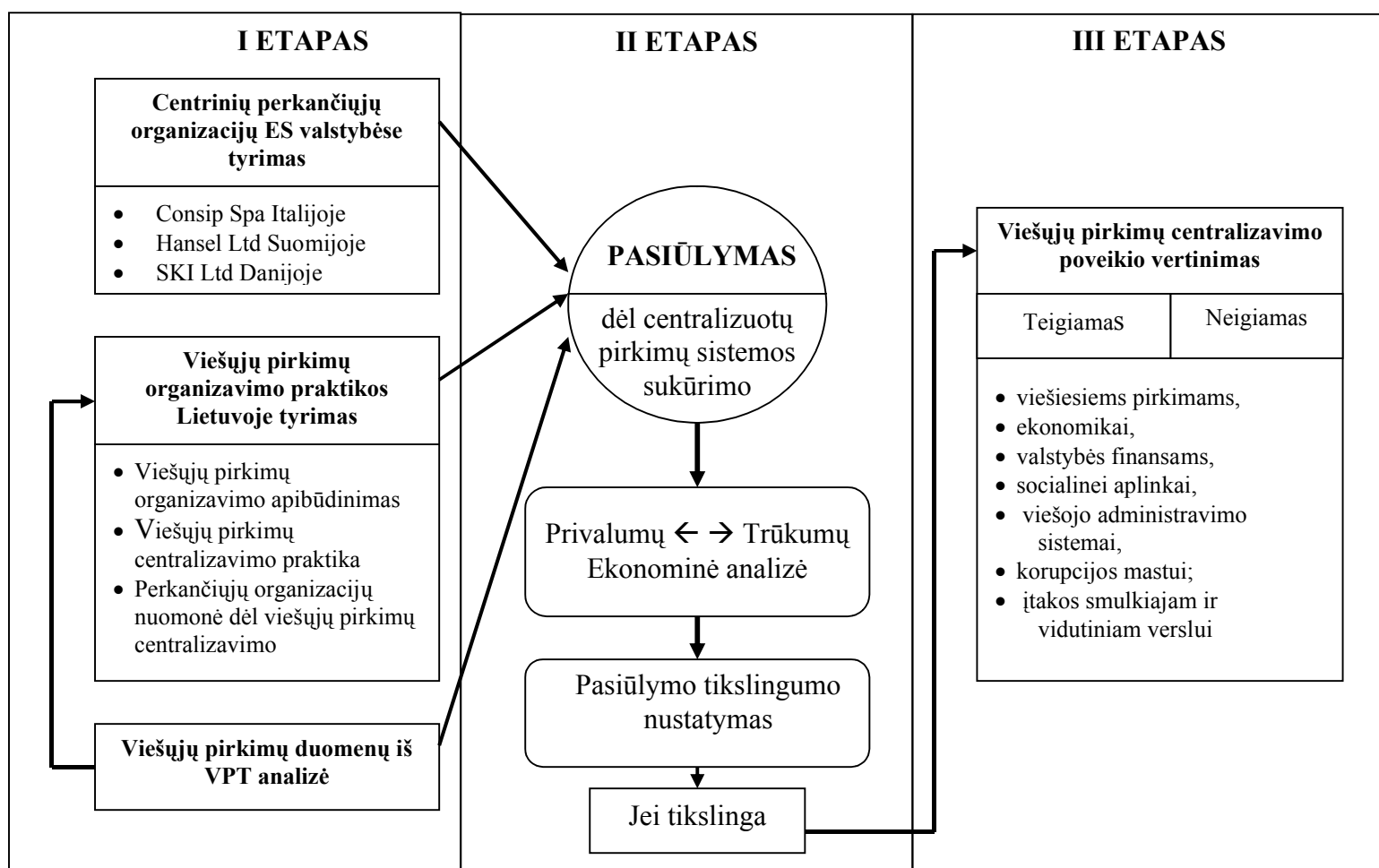
Nemažai ETT sprendimų yra susiję su perkančiosios organizacijos apibrėžimu. Prie valstybinių, regioninių ir vietinių organizacijų taip pat yra priskiriami subjektai „besivadovaujantys viešąja teise“. Jie yra apibūdinami kaip kitos perkančiosios organizacijos: nepramoninė ir nekomercinė įstaiga, turinti aiškų tikslą – tenkinti viešuosius interesus, įstaiga, turinti juridinio asmens statusą, finansuojama dažniausiai valstybės, regionų ar vietos valdžios arba kitų įstaigų, kurios vadovaujasi viešąja teise arba turinti administravimo, valdymo ar priežiūros valdybą, kurios daugiau negu pusė narių skiriami valstybės, regionų ar vietos valdžios institucijų ar kitų įstaigų, besivadovaujančių viešąja teise.

Kadangi ETT nagrinėja bylas nepertraukiamai, vis priimami nauji sprendimai, todėl visiems su viešaisiais pirkimais susijusiais asmenims būtų naudinga sekti naujausius ETT priimamus sprendimus. Tai padėtų išvengti klaidų interpretuojant ir taikant naujų ES direktyvų reikalavimus.

2. Viešųjų pirkimų organizavimo praktikos Lietuvoje tyrimas

Siekiant įgyvendinti viešųjų pirkimų sistemos modelio tobulinimą, 2006 metais buvo sudarytas tyrimo eigą atspindintis tyrimo modelis, pavaizduotas 2.1 paveiksle.³⁸

Tyrimo sudėtingumas lėmė, kad tikslams pasiekti reikia trijų etapų, kurie suskirstomi pagal tyrimo įvykių eigą. I etapo pabaiga siejama su dviem atskirų tyrimų ir viešųjų pirkimų duomenų analizės pabaiga. Tik padarius apibendrintas I etapo išvadas, pagal jas buvo sudaromas pasiūlymas tam tikrai viešųjų pirkimų centralizavimo formai sukurti.



2.1 pav. Tyrimo modelis sudarytas autorių

³⁸ Lietuvos viešųjų pirkimų centralizavimo studija. 2006, 11 p.

Pasiūlymas buvo pagrįstas užsienio šalių patirtimi, atsižvelgiant į Lietuvos viešųjų pirkimų organizavimo praktiką ir perkančiųjų organizacijų nuomonę dėl viešųjų pirkimų centralizavimo. II etape, sudarius pasiūlymą pagal I etapo tyrimo duomenis, buvo analizuojami pasiūlymo privalumai ir trūkumai, daromas ekonominis pasiūlymo įvertinimas ir nustatoma, ar tikslinga šį pasiūlymą įgyvendinti Lietuvoje. II etapo pabaiga yra susieta su išvadomis apie viešųjų pirkimų centralizavimo pasiūlymo tikslingumą.

Kaip parodė išvados, pasiūlymą įgyvendinti tikslinga todėl, buvo vykdomas III tyrimo etapas – viešųjų pirkimų centralizavimo pagal pateiktą pasiūlymą poveikio įvertinimas. Poveikio įvertinimas buvo atliekamas pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimą dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos³⁹.

I etapas yra pats svarbiausias tyrime. Šio etapo išvados ir duomenimis bus paremti kiti etapai. I etapo tikslas - išnagrinėti Lietuvos viešųjų pirkimų organizavimo praktiką. Šio tyrimo objektai – Lietuvoje viešųjų pirkimų vykdymas per centrinę perkančiąją organizaciją įteisintas tik 2006 metų pradžioje.

Vadovaujantis šio tyrimo etapais, anketomis autorius 2006 metais atliko tyrimą viešųjų pirkimo sistemos modelio tobulinimui bei skaidrumo didinimui. Buvo apklaustos bent vieną viešąjį pirkimą 2005 metais atlikę perkančiosios organizacijos. Organizacijos buvo atrinktos bendra tvarka, viso atrinkta 340 organizacijų, kurioms buvo išsiųstos apklausos anketos. Šiam pirkimų dalies tyrimui buvo atrinktos organizacijos, savo veiklą vykdančios aplinkos apsaugos ir miškininkystės srityse. Apklausos tyrimo anketa pateikta 1 priede.

Tyrimo objektu apibrėžta reikalinga informacija buvo gaunama naudojantis anketinės apklausos metodu. Tai pigiausias ir patogiausias būdas reikiamai informacijai gauti.

Anketos turinį sudaro 3 klausimų grupės. Jos sugrupuotos pagal klausimų pobūdį ir tyrimo objekto dalis. 1 - 6 klausimai surenka informaciją apie perkančiąją organizaciją, viešųjų pirkimų vykdymo praktiką, 8 - 11 klausimai apie viešųjų pirkimų skaidrumo būklę, 7, 12-13 klausimai surenka informaciją - perkančiųjų organizacijų nuomonę dėl viešųjų pirkimų sistemos tobulinimo bei skaidrumo užtikrinimo. Anketa pateikta 1 priede.

³⁹ LR Vyriausybės nutarimas dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo. 2003 vasario 26 d. Nr. 276

3. Tyrimų rezultatai

3.1. Viešųjų pirkimų sistemos valdymo praktika

Viešųjų pirkimų organizavimo praktikos Lietuvoje tyrimas buvo atliekamas apklausiant perkančiąsias organizacijas: Aplinkos ministerijos institucijų, Generalinės miškų urėdijos, miškų urėdijų, aplinkos apsaugos agentūros, aplinkos apsaugos departamentų, viešųjų įstaigų darbuotojus, atliekančius viešuosius pirkimus pagal Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymą. 2006 metais buvo išsiųsta 340 anketų, iš kurių buvo gauta 140 anketa. 3.1 lentelėje pavaizduotas anketų grįžimo procentas įvairiuose valdžios sektoriuose.

3.1 lentelė

Anketų grįžimo procentas

	Išsiųsta anketų	Gauta anketų	%
Centrinės valdžios org.	50	25	50%
Vietinės valdžios org.	200	89	45%
Viešiosios įstaigos	90	26	29%

Šaltinis: sudaryta pagal tyrimo duomenų lenteles

Bendras anketų grįžimo procentas – 41,2 proc. nėra didelis, tačiau pagal gautus duomenis galima daryti išvadas.

Vertinant perkančiąsias organizacijas kaip visumą, jas reikia skaidyti pagal organizacijos tipą, nesvarbu, ar tai centrinės valdžios, ar vietinės valdžios ar kitas tipas. Šie organizacijų tipai tarpusavyje gan stipriai skiriasi. Centrinės valdžios ir vietinės valdžios institucijos daugiausiai atlieka administracines funkcijas, tačiau pagal perkamų prekių ir paslaugų struktūrą gali gerokai skirtis.

Pagal anketos duomenis buvo apklaustas nevienodas skaičius organizacijų kiekviename viešajame sektoriuje. Daugiausia buvo apklausta centrinės valdžios institucijų - 50 proc., vietinės valdžios institucijų – 45 proc., viešųjų įstaigų - 29 proc.

Kaip parodė tyrimo rezultatai, nedidelius pirkimus vykdančiose organizacijose sunku identifikuoti viešųjų pirkimų funkciją ir juos atliekančius darbuotojus, nes dėl nepakankamo darbo krūvio tokiose organizacijose nėra atskiro

pirkimų specialisto, taip pat prie pirkimų iš dalies prisidedantiems darbuotojams už papildomą viešųjų pirkimų vykdymo darbo krūvį neapmokama.

3.1.1. Viešųjų pirkimų organizavimo apibūdinimas

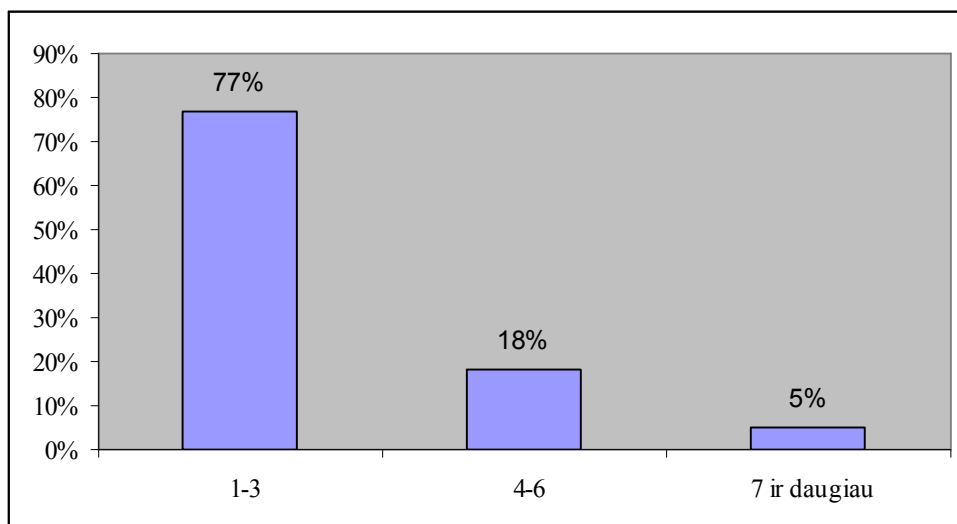
Viešųjų pirkimų organizavimas yra svarbi organizacijos funkcija, detaliam reglamentuojama Viešųjų pirkimų įstatymo. Įstatymas numato, kad pirkimui organizuoti ir atlikti turi būti sudaroma viešųjų pirkimų komisija, kuri susideda iš ne mažiau kaip trijų narių. Tokia komisija gali būti sudaroma konkrečiam pirkimui arba gali veikti kaip nuolatinė komisija pasikartojantiems pirkimams vykdyti.

Prieš atliekant anketinę perkančiųjų organizacijų apklausą buvo apklausti viešuosius pirkimus atliekantys asmenys, kurių nuomone remiantis buvo sudaryti anketos klausimai. Apklausos tyrimo metu buvo telefonu bendraujama su tyrime dalyvavusiomis organizacijomis. Remiantis gauta informacija galima teigti, kad viešųjų pirkimų organizavimo praktika yra įvairi. Susidurta su tokiais viešųjų pirkimų organizavimo atvejais:

- visas su viešaisiais pirkimais susijusias užduotis atlieka viešųjų pirkimų komisijos nariai ir kiti organizacijos darbuotojai, kurių tiesioginės pareigos nesusijusios su viešaisiais pirkimais;
- yra paskirti vienas ar keli darbuotojai, kurie gilinaisi į viešųjų pirkimų įstatymo nuostatas ir dalyvauja visų viešųjų pirkimų komisijų veikloje, taip pat ruošia medžiagą komisijos posėdžiams;
- yra įsteigtas viešųjų pirkimų skyrius, kurio darbuotojai gilinaisi į viešųjų pirkimų įstatymo nuostatas, taip pat analizuoja organizacijos pirkimo sąskaitų informaciją, renka informaciją apie potencialius tiekėjus ir ruošia medžiagą komisijų posėdžiams.

Pastebėta, kad egzistuoja ryšys tarp pirkimus atliekančių darbuotojų skaičiaus ir viešųjų pirkimų sumos. Kuo didesnė viešųjų pirkimų suma per metus, tuo didesnis pirkimus atliekančių darbuotojų skaičius. Anketoje buvo prašoma įrašyti darbuotojų skaičių, kurių daugiau kaip 50 proc. darbo laiko susiję su viešųjų pirkimų vykdymu. Ne visais atvejais lengva nustatyti šį darbuotojų skaičių. Kai yra įsteigtas viešųjų pirkimų skyrius ar tarnyba, viešųjų pirkimų funkcija ir ją atliekančių darbuotojų skaičius lengvai nustatomas. Tačiau daugiau atvejų sunku identifikuoti šį darbuotojų skaičių - dalyje anketų prirašyta pastaba, kad pirkimams po nedaug laiko skiria daug

darbuotojų, keletose anketų įrašytas tik vienas darbuotojas, dalyje anketų pažymėta, kad tai nėra pagrindinės jo pareigos. 3.1 paveiksle pavaizduota, kad net 77 proc. ištirtų perkančiųjų organizacijų viešuosius pirkimus atliekančių darbuotojų, kurių 50 proc. darbo laiko sudaro ši veikla, skaičius yra nuo 1 iki 3.



3.1 pav. Viešuosius pirkimus atliekančių darbuotojų skaičius organizacijose.

Viešųjų pirkimų skyriai yra įsteigti tik 6 proc. apklaustų organizacijų. Didžiausias centrinės valdžios sektoriuje - 20 proc., o vietinės valdžios sektoriuje viešųjų pirkimų padalinys, pagal apklausos duomenis nėra įkurtas (žr. 3.2 lentelę). Galime daryti prielaidą, kad įmonių specifika ir veiklos mastai sąlygoja, kad pirkimų funkciją vykdo atskiras tuo tikslu įsteigtas skyrius.

3.2 lentelė

Viešųjų pirkimų padalinio egzistavimas

SEKTORIAI	Atsakymų sk.	Įsteigtas padalinys		Neįsteigtas padalinys	
		Sk.	%	sk.	%
Centrinės valdžios org.	25	5	20%	20	84%
Vietinės valdžios org.	89	0	0%	89	100%
Viešosios įstaigos	26	4	15%	22	85%
Viso	140	9	6%	131	94%

Šaltinis: sudaryta pagal apklausos tyrimo duomenis

Pastebėta, kad net daug pirkimų vykdančiose organizacijose, kur yra daug pirkimus atliekančių darbuotojų, dažnai nėra pirkimų skyriaus. Iš pokalbių su

organizacijomis padaryta išvada, kad dažnai už pirkimus atsakingi darbuotojai būna išsimėtę po įvairius organizacijos skyrius. Tokia pirkimų organizavimų praktika nėra efektyviausia. Būtų tikslinga organizacijose, kur viešųjų pirkimų mastai dideli, steigti viešųjų pirkimų skyrių, kuriam būtų iškeltas tikslas efektyviai organizuoti ir vykdyti viešuosius pirkimus, nepažeidžiant teisės aktų reikalavimų. Pastebėtina, kad viešųjų pirkimų skyrius nepakeičia viešųjų pirkimų komisijos. Viešųjų pirkimų skyrius kaupia ir analizuoja informaciją ir įgūdžius, ruošia medžiagą viešųjų pirkimų komisijai, kuri yra oficialus sprendimų priėmimo organas. Dažnai viešųjų pirkimų skyriaus darbuotojai kartu su organizacijos vadovais ir atitinkamų sričių specialistais yra komisijos nariai, kurie priima sprendimus.

Surinkti duomenys apie viešuosius pirkimus atliekančių darbuotojų išsilavinimą parodė, kad daugumos išsilavinimas yra įvairus. Didžiausią dalį darbuotojų sudaro teisininkai 31 proc., miškininkystės specialistai 22 proc., ekonomistai 20 proc. (žr. 3.3 lentelę).

3.3 lentelė

Pirkimus vykdančių darbuotojų išsilavinimas

SEKTORIAI	Pirkimus vykdančių darbuotojų išsilavinimas					
	Atsakymų sk.	Miškininkystės %	Teisininkai	Ekonomistai	Aplinkos apsauga	Kiti spec.
Centrinės valdžios org.	25	16%	29%	20%	30%	5%
Vietinės valdžios org.	89	45%	18%	17%	5%	15%
Viešieji juridiniai asm.	26	5%	46%	23%	11%	15%
Iš viso	140	22%	31%	20%	15%	12%

Šaltinis: sudaryta pagal apklausos tyrimo duomenis

3.1.2. Viešųjų pirkimų centralizavimo praktika

Viešųjų pirkimų centralizavimas gali turėti skirtingą mastą ir pobūdį. Pagal centralizavimo mastą galima skirti du lygius:

- viešųjų pirkimų centralizavimas valstybės mastu;
- viešųjų pirkimų centralizavimas žinybos mastu.

Viešųjų pirkimų centralizavimas valstybės mastu

Prie centralizuotų pirkimų valstybės mastu galima priskirti organizacijas, kurių funkcijose nustatyta vykdyti tam tikrus pirkimus, nesusijusius su pačios organizacijos poreikiais. Pavyzdžiui, Lietuvos automobilių kelių direkcija prie

Susisiekimo ministerijos. Šie pirkimai susiję su valstybės strateginėmis investicijomis į valstybės infrastruktūrą. Kiti centralizuotų viešųjų pirkimų valstybės mastu pavyzdžiai galėtų būti Valstybinė ligonių kasa, Centrinė projektų valdymo agentūra. Šių organizacijų veikla yra specifinė, o viešųjų pirkimų suma užima nežymią dalį bendros viešųjų pirkimų sumos, todėl detaliau šiame darbe nebus nagrinėjama. Galima daryti išvadą, kad Lietuvoje valstybės mastu viešieji pirkimai yra decentralizuoti.

Viešųjų pirkimų centralizavimas žinybos mastu

Iki naujos Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo redakcijos įsigaliojimo centralizuoti viešieji pirkimai nebuvo reglamentuojami. Tačiau 2005 metų praktika rodo, kad buvo galimybė centralizuoti savo reguliavimo srityje esančių organizacijų pirkimus.

Viešųjų pirkimų centralizavimą siūloma vykdyti dviem būdais:

- lėšų principu;
- įgaliojimų principu.

Viešųjų pirkimų centralizavimas lėšų principu reiškia, kad pagrindinė organizacija ar jos įgaliota organizacija iš biudžeto gautų asignavimų nepaskirsto jos reguliavimo srityje esančioms organizacijoms, tačiau pati vykdo visą prekių, paslaugų ir darbų įsigijimo procesą, kurio rezultatus – trumpalaikį ir ilgalaikį turtą vėliau paskirsto jos reguliavimo srityje esančioms organizacijoms. Vadovaujantis šiuo principu centralizuojamas ne tik pirkimų, bet ir finansų funkcijos valdymas.

Viešųjų pirkimų centralizavimas įgaliojimų principu reiškia, kad pagrindinę organizaciją ar specialiai tam įsteigtą perkančiąją organizaciją atlikti viešųjų pirkimų procedūras įgalioja jos reguliavimo srityje esančias perkančiąsias organizacijas.

Pagal mokslinėje literatūroje⁴⁰ pateiktą pirkimų efektyvumo sampratą efektyvumo koeficientų vertinimas pateiktas 3.4 lentelėje.

⁴⁰ Flynn L., Johnson F. Purchasing and Supply management. New York: McGraw-Hill, 2002, - 730 p

Pirkimo efektyvumo koeficientų vertinimas

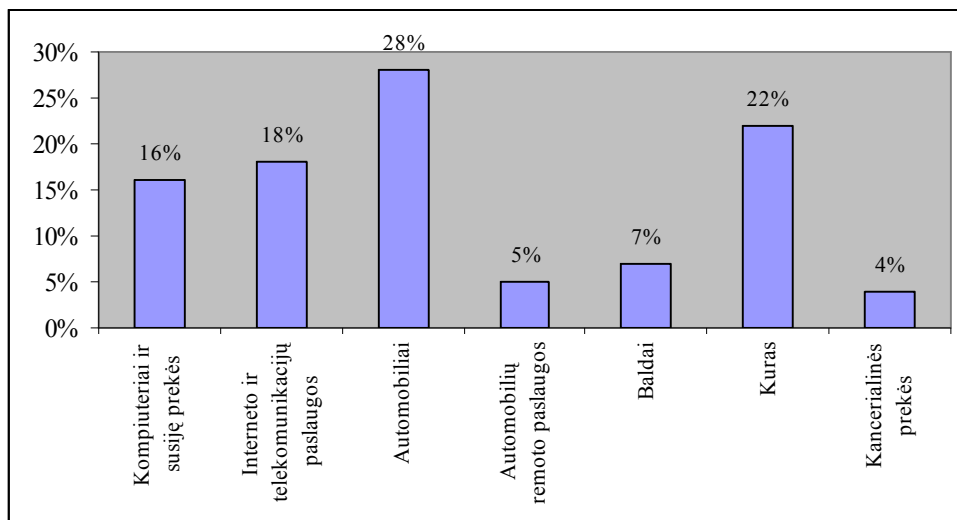
Pirkimų efektyvumo koeficientas	Vertinimas
Viešųjų pirkimų organizavimo išlaidos bendroje pirkimų sumoje	Kuo koeficiento reikšmė mažesnė, tuo efektyvumas didesnis
Vienam pirkimų darbuotojui tenkanti viešųjų pirkimų suma	Kuo koeficiento reikšmė didesnė, tuo efektyvumas didesnis
Vienai pirkimo sutarčiai tenkanti viešųjų pirkimų suma	Kuo koeficiento reikšmė didesnė, tuo efektyvumas didesnis
Vienam pirkimų darbuotojui tenkantis viešųjų pirkimų sutarčių skaičius	Kuo koeficiento reikšmė didesnė, tuo efektyvumas didesnis

Sudaryta pagal Flynn L., Johnson F. Purchasing and Supply management. New York: McGraw-Hill, 2002

Galima padaryti išvadą, kad viešųjų pirkimų centralizavimas teigiamai veikia pirkimo proceso efektyvumą, nes atlikus koeficientų vertinimą, daugelio koeficientų reikšmių pokyčiai rodo padidėjusį efektyvumą lyginant pirkimus centralizavusias perkančiąsias organizacijas su visomis organizacijomis.

Vienas iš apklausos tyrimo tikslų yra perkančiųjų organizacijų nuomonė apie viešųjų pirkimų centralizavimą. Atsižvelgiant į perkančiųjų organizacijų darbo specifiką buvo sudarytas prekių ir paslaugų sąrašas ir anketoje paprašyta perkančiųjų organizacijų pažymėti tas prekes ir paslaugas, kurias, jų nuomone, labiausiai apsimoka pirkti per centrinę perkančiąją organizaciją.

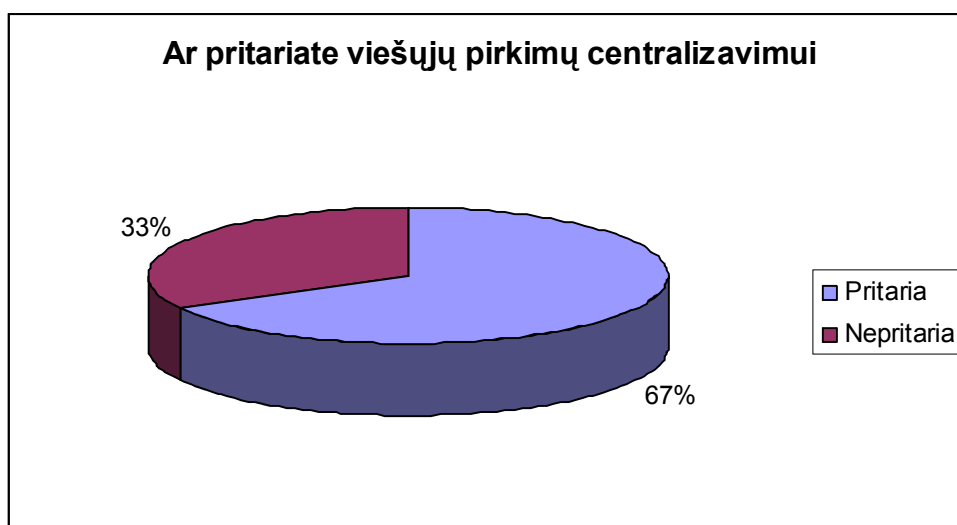
Kaip pavaizduota 3.2 paveiksle, palankiausiai perkančiosios organizacijos vertina galimybę per centrinę perkančiąją organizaciją pirkti automobilius, kurą, o nepalankiausiai kanceliarines prekes, automobilių remonto paslaugas.



3.2 pav. Prekės ir paslaugos, kurių pirkimo per centrinę perkančiąją organizaciją galimybė vertinama palankiausiai. Sudaryta pagal apklausos tyrimo duomenis.

Išanalizavus anketos duomenis pagal sektorius galime teigti, kad perkančiųjų organizacijų nuomonės labiausiai skiriasi dėl automobilių remonto paslaugų ir automobilių pirkimo. Centrinės valdžios institucijos, kuriose turbūt dažniau pasitaiko automobilių remonto paslaugų pirkimas, pirkimą per centrinę perkančiąją organizaciją vertina palankiau nei kiti sektoriai. Taip pat vietinės valdžios organizacijos prasčiau vertina kanceliarinių prekių pirkimą.

Į klausimą – ar pritarę viešųjų pirkimų centralizavimui – 67 proc. perkančiųjų organizacijų atsakė teigiamai.



3.3 pav. Atsakymas į klausimą dėl pirkimų centralizavimo. Sudaryta pagal apklausos tyrimo duomenis.

Pagal sektorius atsakymai dėl centralizavimo pasiskirstę nevienodai. Mažesnio pritarimo centralizavimo iniciatyva sulaukia viešųjų įstaigų 67 proc., tuo tarpu centrinės valdžios organizacijų tarpe pritarimas didžiausias 80 proc.

3.5 lentelė

Atsakymai į klausimą dėl pirkimų centralizavimo. Pasiskirstymas pagal sektorius

SEKTORIAI	Atsakymų sk.	Pritaria		Nepritaria	
		Sk.	%	sk.	%
Centrinės valdžios org.	25	20	80%	5	20%
Vietinės valdžios org.	89	60	67%	29	33%
Viešiosios įstaigos	26	14	55%	12	45%
Viso	140	94	67%	46	33%

Šaltinis: sudaryta pagal apklausos duomenis

Nors perkančiosios organizacijos pritaria viešųjų pirkimų centralizavimo iniciatyvai, pabrėžiama keletas sąlygų, kurios turi būti tenkinamos. Perkančiosios organizacijos anketose dažniausiai paminėjo šias sąlygas:

- perkančiosios organizacijos turi turėti teisę pasirinkti ar pirkti prekes ir paslaugas centralizuotai;
- turi būti centralizuojamos standartinės prekės ir paslaugos, specifinių prekių ir paslaugų pirkimą išlaikant decentralizuotą;
- perkančiosios organizacijos turi turėti teisę daryti įtaką centralizuotai perkamų prekių ir paslaugų specifikacijų sudarymui.

Viešųjų pirkimų centralizavimo privalumai ir trūkumai

Vertinant pirkimų centralizavimo privalumus ir trūkumus perkančiajai organizacijai naudinga remtis apklausos tyrimo gautais duomenimis. Anketose dažniausiai pasikartojantys perkančiųjų organizacijų pateikti privalumai yra šie:

- perkančiųjų organizacijų, kurios retai atlieka viešuosius pirkimus, darbuotojai daugiau laiko gali skirti savo tiesioginiam darbui;
- perkančiajai organizacijai nereikia skirti specialaus darbuotojo viešiesiems pirkimams vykdyti. Prekių ir paslaugų pirkimus galės atlikti bet kuris

darbuotojas, nesigilindamas į įstatymo nuostatas, sumažėtų konkrečių specialistų laiko sąnaudos specifikacijoms ir pirkimo dokumentams rengti;

- centrinė perkančioji organizacija įgytų didelę patirtį viešųjų pirkimų vykdymo srityje ir taip dažniau būtų išvengiama klaidų procedūrų vykdymo procese;
- mažesnė korupcijos tikimybė.
- sumažės vidutinė pirkimų procedūrų trukmė;
- centrinė perkančioji organizacija gali sutelkti gerus pirkimų organizavimą specialistus ir surinkti daugiau informacijos apie tiekėjus ir pirkimų kainas. Nereikės papildomos dokumentacijos kaupimo ir saugojimo.

Perkančiųjų organizacijų pirkimo nurodomi centralizavimo privalumai gali būti traktuojami kaip sprendimas problemų, su kuriomis perkančiosios organizacijos susiduria vykdydamos viešuosius pirkimus decentralizuotai. Šios problemos gali būti įvardijamos kaip kompetencijos viešųjų pirkimų srityje trūkumas, viešųjų pirkimų masto nebuvimas, kad „atsipirktų“ atskiras etatas viešųjų pirkimų specialistui, didelės viešųjų pirkimų išlaidos, susijusios ne tik su darbo užmokesčiu, bet ir su papildomomis administracinėmis išlaidomis. Šios problemos yra ryškesnės mažesnėse perkančiosiose organizacijose nei didesnėse.

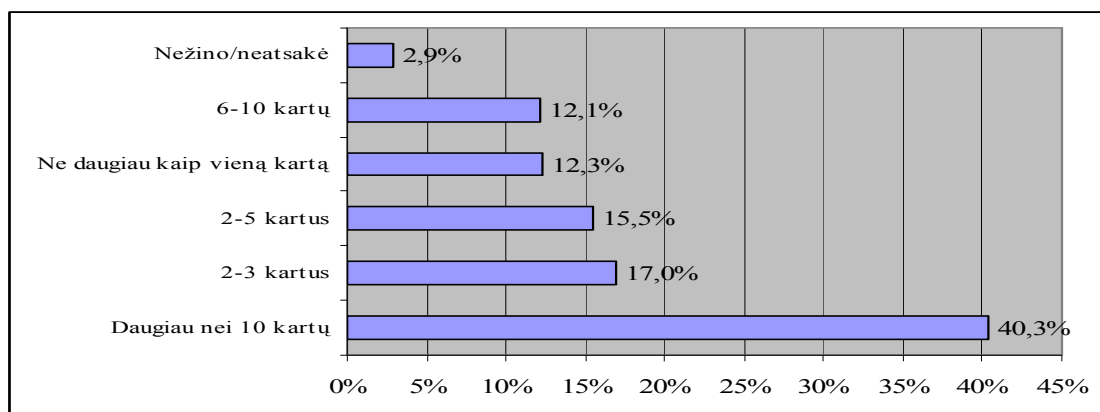
Pagal apklausos tyrimo duomenis perkančiosios organizacijos pirkimų centralizavimo trūkumus nurodė dažniau nei privalumus. Daugiausiai buvo nurodomi keli trūkumai:

- perkančiosios organizacijos praranda pirkimų kontrolę. Centralizavus pirkimus atsiranda rizika, kad pirkimo sutartys bus pernelyg didelės, todėl bus ribojama konkurencija;
- gali nukentėti smulkusis ir vidutinis verslas;
- gali būti neatsižvelgiama į provincijose esančių perkančiųjų organizacijų specifiką.

3.2. Viešųjų pirkimų skaidrumo tyrimas Lietuvoje

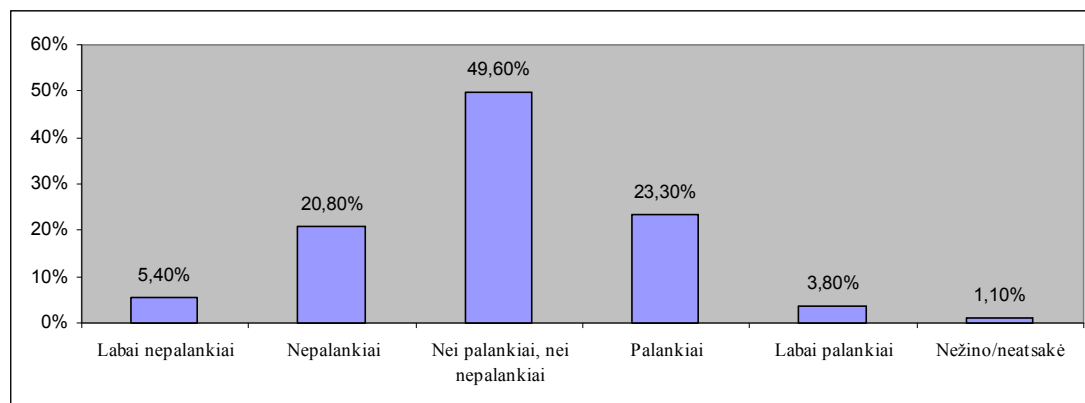
Viešųjų pirkimų skaidrumo, korupcijos vertinimo tyrimas buvo atliekamas apklausiant tų pačių įstaigų darbuotojus.

Viešųjų pirkimų konkursuose, penkerių metų laikotarpyje, dauguma apklaustųjų įmonių dalyvavo daugiau, nei 10 kartų (40,3 proc). Vidutiniškai dažniau konkursuose dalyvaudavo stambesnės, ilgesnį laiko tarpą veikiančios, didesnę apyvartą turinčios, didžiųjų Lietuvos miestų įmonės.



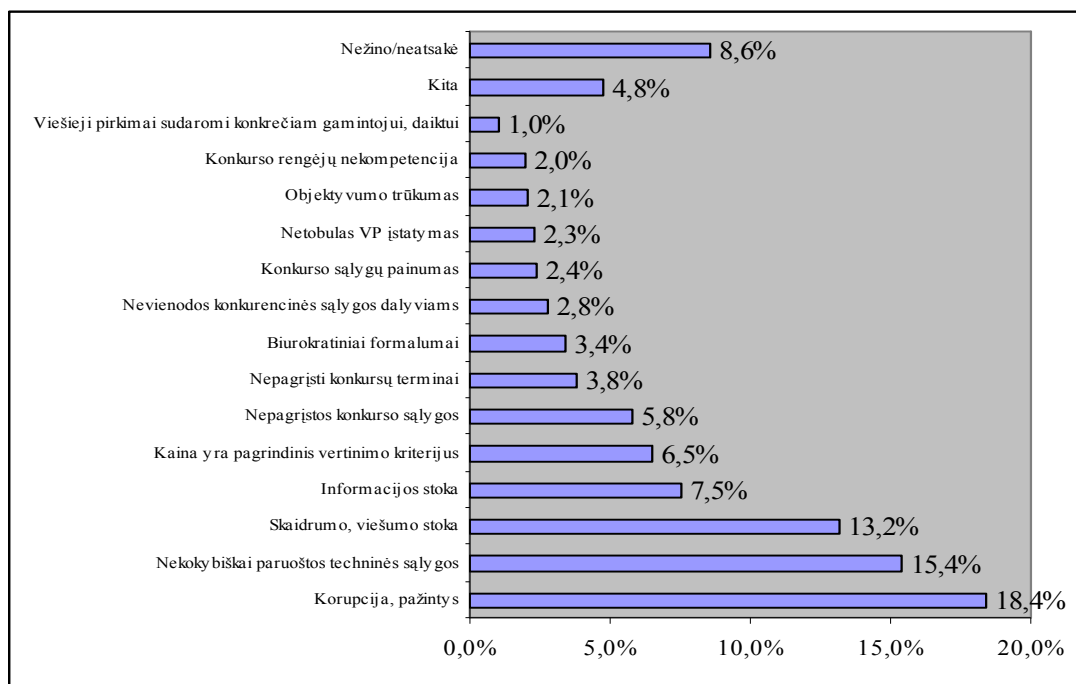
3.4 pav. Dalyvavimas viešuosiuose pirkimuose per 2005 metus. Sudaryta pagal apklausos tyrimo duomenis

Atsakymų sklaida rodo, jog bendrai viešųjų pirkimų sistema vertinama yra gana neutraliai - teigiamų ir neigiamų vertinimų proporcijos yra stebėtinai panašios.



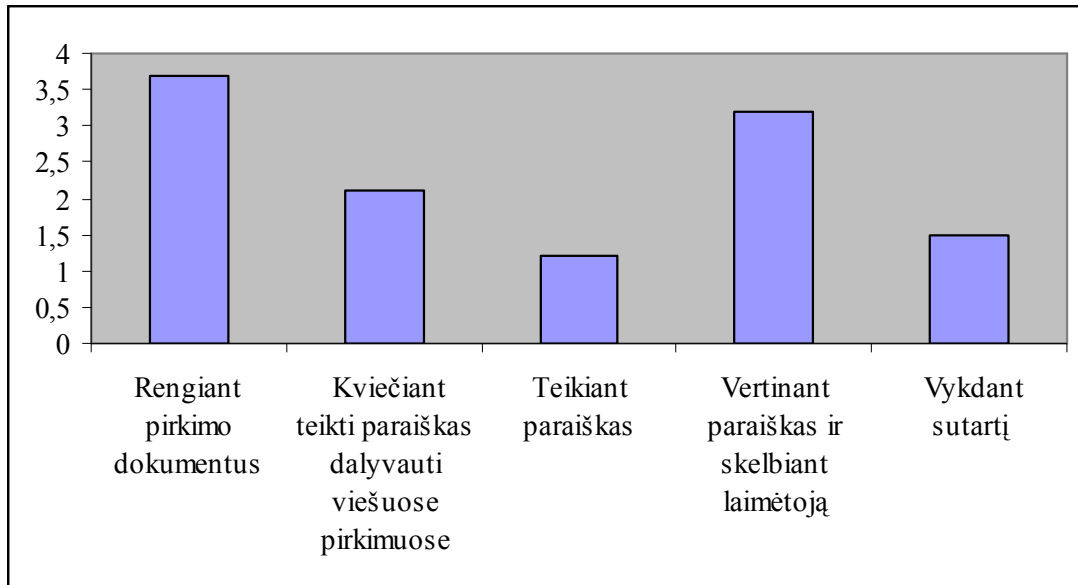
3.5 pav. Kaip jūs vertinate viešųjų pirkimų organizavimą. Sudaryta pagal apklausos tyrimo duomenis

Opiausiomis viešųjų pirkimų skaidrumo problemomis buvo įvardintos: korupcija ir pažintys, nekokybiškos techninės sąlygos, skaidrumo, viešumo bei informacijos stoka, kainos, kaip pagrindinio vertinimo kriterijaus taikymas, nepagrįstos konkursų sąlygos.



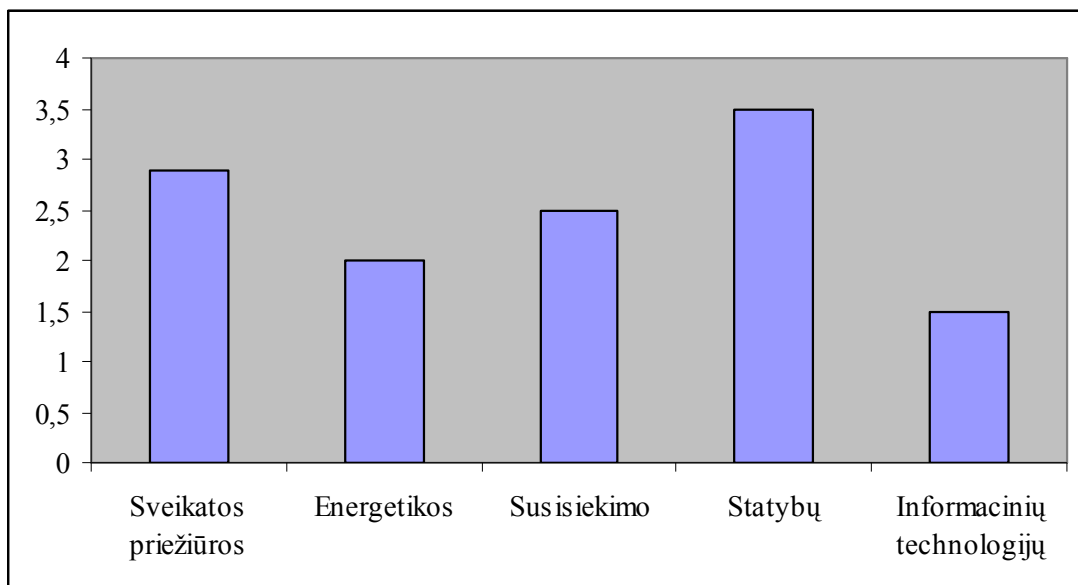
3.6 pav. Opiausios problemos, su kuriomis tenka susidurti viešuosiuose pirkimuose.
Sudaryta pagal apklausos tyrimo duomenis

Korupciniai sandoriai, respondentų nuomone, labiausiai pastebimi rengiant konkurso dokumentus, vertinant paraiškas ir laimėtojus, mažiausiai – teikiant paraiškas bei vykdant sutartį. Lyginant vertinimus pagal įmonių charakteristikas labiausiai tai išvelgia didesnių miestų respondentai.



3.7 pav. Viešuosųjų pirkimų stadijos, kuriose labiausiai tikėtini korupcijos sandoriai. Sudaryta pagal apklausos tyrimo duomenis

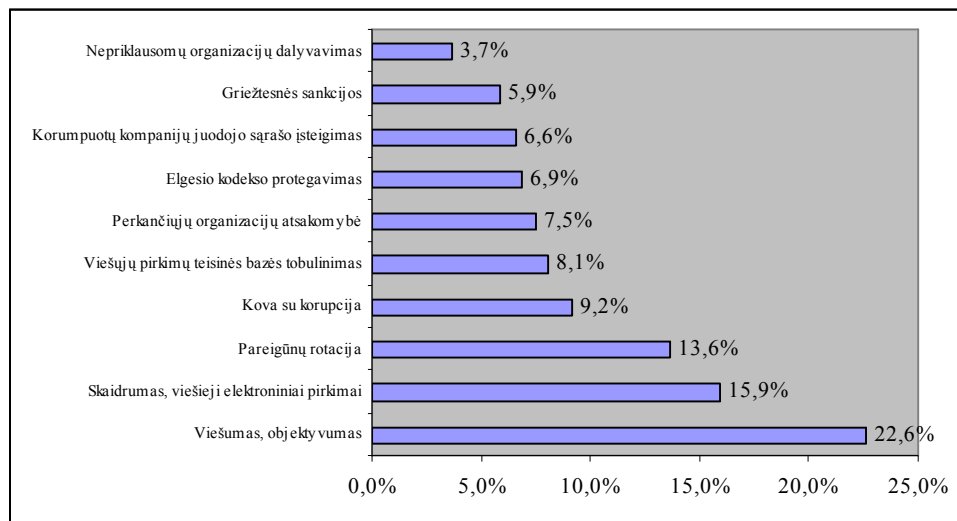
Respondentų nuomone, mažiausiai skaidrūs viešųjų pirkimų konkursai organizuojami statybų, sveikatos priežiūros, susisiekimo sektoriuose, skaidriausi – informacinių.



3.8 pav. Lietuvos ūkio šakų viešųjų pirkimų vertinimas. Sudaryta pagal apklausos tyrimo duomenis

Iš vertinimams pateiktų viešųjų pirkimų gerinimo priemonių didžiausio pritarimo sulaukė viešumas, objektyvumas, skaidrumas, viešųjų elektroninių pirkimų

sistemos kūrimas, mažiausiai – nepriklausomų organizacijų dalyvavimas viešųjų pirkimų procese, griežtesnių sankcijų taikymas, korumpuotų kompanijų sąrašo steigimas.



3.9 pav. Svarbiausios priemonės, padėsiančios sumažinti korupciją viešuosiuose pirkimuose. Sudaryta pagal apklausos tyrimo duomenis

Apibendrinant apklausos rezultatus bei įvertinat 3.6-3.9 grafikų duomenis galima teigti, kad mažinti korupciją viešuosiuose pirkimuose būtina: sudaryti lengvą priėjimą prie informacijos apie konkursą visiems konkurso dalyviams bei visuomenei apie visus konkurso straipsnius, tarp jų atrankos ir vertinimo eigą, konkurso dalyviams užtikrinti pakankamai laiko pasiūlymams parengti ir pasirengti konkurso reikalavimams, užtikrinti, kad nė vienas dalyvis negautų slaptos informacijos bet kuriame proceso tarpsnyje, įsteigti kompanijų juodąjį sąrašą, kurių korupcinė veikla yra pakankamai įrodyta, neleisti toms kompanijoms dalyvauti viešųjų pirkimų sistemoje tam tikrą laikotarpį, priimti paraiškas tik iš kompanijų, kurios įdiegė elgesio kodeksą, įpareigojantį kompaniją ir jos darbuotojus laikytis griežtos antikorupcinės sistemos, užtikrinti, kad vidaus ir išorės priežiūros institucijų būtų nepriklausomos ir veiktų efektyviai, remti pilietinės visuomenės organizacijų dalyvavimą konkursų ir projektų vykdymo metu nepriklausomų stebėtojų vaidmenyje.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

Išanalizavus Lietuvos viešųjų pirkimų sistemos valdymo praktiką bei skaidrumą, padarytos šios viešųjų pirkimų sistemą apibūdinančios išvados:

1. Viešųjų pirkimų sistemos skaidrumo problemos: korupcija ir pažintys, nekokybiškos techninės sąlygos, skaidrumo, viešumo bei informacijos stoka, kainos, kaip pagrindinio vertinimo kriterijaus taikymas, nepagrįstos konkursų sąlygos.
2. Korupciniai sandėriai viešųjų pirkimų sistemoje labiausiai pastebimi rengiant konkurso dokumentus, vertinant paraiškas ir laimėtojus, mažiausiai – teikiant paraiškas bei vykdam sutartį.
3. Viešųjų pirkimų sistemos skaidrumo didinimo priemonės: viešumas, objektyvumas, skaidrumas, viešųjų elektroninių pirkimų sistemos kūrimas.
4. Ištyrus viešųjų pirkimų organizavimo praktiką Lietuvoje buvo nustatyta, kad vyrauja labiau decentralizuota nei centralizuota viešųjų pirkimų sistema. Tačiau net 67 proc. apklaustųjų perkančiųjų organizacijų pritarė viešųjų pirkimų centralizavimo iniciatyvai, tačiau:
 - jos turi turėti teisę pasirinkti ar pirkti prekes ir paslaugas centralizuotai;
 - turi būti centralizuojamos standartinės prekės ir paslaugos, specifinių prekių ir paslaugų pirkimą išlaikant decentralizuotą;
 - perkančiosios organizacijos turi turėti teisę daryti įtaką centralizuotai perkamų prekių ir paslaugų specifikacijų sudarymui.

Pasiūlymai

Išnagrinėjęs Lietuvos viešųjų pirkimų sistemos būklę autorius siūlo dvi alternatyvas, kurios padidintų viešųjų pirkimų centralizavimo laipsnį:

- centralizuoti viešuosius pirkimus valstybės mastu, tačiau tik tam tikrų prekių ir paslaugų (išskyrus darbus) grupių, kurias pirkti centralizuotai yra ekonomiškai naudinga;
- centralizuoti viešuosius pirkimus žinybų mastu. Kitaip nei pirmojoje alternatyvoje, siūloma steigti ne vieną centrinę perkančiąją organizaciją valstybės mastu, o keletą perkančiųjų organizacijų žinybų mastu.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

I. Norminė literatūra

1. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas. Vilnius, 2003.
2. Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas. Vilnius, 2003.
3. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. Valstybės žinios. 2000, Nr. 74.
4. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596; 2004, Nr. 4-47.
5. Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų įstatymas. Valstybės žinios. 2000, Nr. 10-236.
6. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas. Valstybės žinios. 1996, Nr. 84-2000.
7. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas. Valstybės žinios. 1999. Nr.56-1809.
8. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas. Valstybės žinios. 2002. Nr. 56-1809.
9. LR Vyriausybės nutarimas dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo. 2003 vasario 26 d. Nr. 276
10. 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo.

II. Specialioji literatūra

11. Action plan for the implementation of legal framework for electronic public procurement. Commission staff working document. Commission of European communities 2004.12.29 Brussels.
12. David J.S., Hwang Y., Buck K.W., Rencau H. The impact of purchasing on financial performance. Arizona State University. 1999.
13. Davis, Tim. E-commerce measurements and analysis. Statistical Journal of the UN Economic Commission for Europe; 2003, Vol. 20 Issue 3/4, p289, 13p, 2 charts, 1 diagram, 1 graph.
14. Flynn L., Johnson F. Purchasing and Supply management. New York: McGraw-Hill, 2002.

15. Gustavo Piga – Chairman of Consip S.p.A. The Italian system for centralised purchasing and electronic procurement. Baltic Seminar "The new procurement procedures and instruments", Vilnius, Lithuania, the 10th – 11th May 2005.
16. Jakobsen S., CEO. Baltic Seminar "The new procurement procedures and instruments", Vilnius, Lithuania, the 10th – 11th May 2005
Presentation of the Danish System for centralised purchasing SKI;
17. Marc Day. Gower Handbook of Purchasing Management. Chartered Institute of Purchasing & Supply. Gower Publishing Company 2002.
18. Mauro Paolo „Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research“, 35 Finance and Development.
19. Lysons K., Gillingham M. Purchasing and Supply chain management. – Essex: Pearson education limited, 2003.
20. Porter M. E. Competitive advantage. – New York: The Free Press, 1998.
21. Pranulis V. Marketingo tyrimai. Kronta, 1998 Vilnius.
22. Requirements for conducting public procurement using electronic means under the new public procurement Directives 2004/18/EC and 2004/17/EC. Commission of European communities. Commission staff working document. Brussels, 2005.07.08.
23. Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. V.: Justitia, 2005.
24. Treisman, D. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study." 2000.
25. Vaznelis A. Viešųjų pirkimų aktualijos ir naujausios tendencijos. Countline seminarai, 75-ojo seminaro medžiaga
26. Viešųjų pirkimų sistema Lietuvoje SIGMA akimis // Viešieji pirkimai. Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės informacinis biuletenis. 2004. nr. 1(10).

III. Internetiniai šaltiniai

27. Center for Advanced Purchasing Studies. Prieiga per Internetą www.caps.org (žiūrėta 2006.04.28)
28. National Institute of Government Purchasing. Prieiga per Internetą www.nigp.org (žiūrėta 2006.04.28).

29. Viešųjų pirkimų centralizavimo studija. Prieiga per internetą <http://www.ukmin.lt/lt/viesieji-pirkimai/naujienos/naujienos-index.php> (žiūrėta 2006.03.20).
30. Viešųjų pirkimų perkėlimo į elektroninę terpę koncepcijos projektas. Viešųjų pirkimų tarnyba prie Lietuvos vyriausybės. Prieiga per Internetą www.vpt.lt (žiūrėta 2006.04.05).
31. Viešųjų pirkimų skaidrumo tyrimo studija. Prieiga per internetą <http://www.transparency.lt/new/index.php> (žiūrėta 2006.02.08).
32. Viešųjų pirkimų vadovas. Savivaldybių asociacija. Prieiga per Internetą <http://www.savivaldybes.lt/vpirkimai/index.php?lang=lt&gr=vpvadovas> (žiūrėta 2005.12.22).

Santrauka

Viešieji pirkimai tai tam tikra įstatymais nustatyta tvarka, pagal kurią yra atliekami prekių, paslaugų ir darbų pirkimai. Viešiesiems pirkimams naudojamos valstybės lėšos, todėl labai svarbu, kad jie vyktų skaidriai, sąžiningai, objektyviai. Deja, vykdamas viešuosius pirkimus ne visada pasirenkamas racionaliausias pasiūlymas, nes nereti atvejai kai pirkimo procese pasireiškia korupcija. Šis reiškinys žaloja viešųjų pirkimų sistemą, kliūdo racionaliai naudoti valstybės lėšas, todėl kovai su juo viešųjų pirkimų reguliavimu yra numatytos korupcijos prevencijos priemonės. Nemažai kovai su korupcija skirtų nuostatų yra viešųjų pirkimų įstatyme. Korupcijos prevenciją čia turi užtikrinti viešųjų pirkimų skelbimams, pirkimo dokumentams, viešojo pirkimo komisijos sudarymui ir veikimui, viešojo pirkimo būdų pasirinkimui, pasiūlymų teikimui ir vertinimui, viešumui užtikrinti keliama reikalavimai, taip pat pretenzijų ir skundų teikimo galimybės. Korupcijos prevencijai taip pat skirtos Viešojo administravimo, Valstybės tarnybos, Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymuose bei Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklėse nustatytos tarnautojų elgesio taisyklės, principai ir vertybės. Sulaikyti nuo korupcijos taip pat turi ir už viešųjų pirkimų pažeidimus numatytos bausmės, bei viešųjų pirkimų kontrolę atliekančių institucijų veikla. Deja, numatytos korupcijos prevencijos priemonės neužkerta kelio korupcijai. Kaip rodo praktika, tiekėjų protegavimo, kyšių davimo, netikslingų viešųjų pirkimų atvejų viešųjų pirkimų sistemoje pasitaiko labai daug. Todėl reikia tobulinti nustatytas korupcijos prevencijos priemones, ieškoti naujų, o svarbiausia ugdyti viešųjų pirkimų dalyvių sąmojingumą. Kai jie viešuosius pirkimus vykdydys lakydamiesi viešųjų pirkimų reguliavime nustatytos tvarkos, korupcijos atvejų viešuosiuose pirkimuose tikrai sumažės.

Summary

Public procurement is the way in which the procurement of supplies, services and works is performed. Public funds are used for public procurement so it is very important them to be transparent, fair and impartial. Unfortunately, the public procurement procedures are not always carried out in order to receive a rational and economic offer. This phenomenon damages public procurement system, prevents from rational use of resources, so in order to fight corruption some corruption prevention measures in public procurement regulation are made.

There are some corruption prevention measures in Law on Public Procurement. Requirements for public procurement notices, contract documents, Public Procurement Commission formation and its work, types of award procedures, bid evaluation and comparison stage, measures to assure publicity and the right to claim or lodge a complaint have to assure the prevention of corruption. The rules, principles and values for public servants set out in Law on Public Service, Law on Public Administration, Law on the Adjustment of Public and Private Interests in the Public Service, Rules for Public Servants ethical Activity are provided for corruption prevention too. Sanctions for public procurement offences and supervisory bodies such as Public Procurement Office, National Audit Office of the Republic of Lithuania and Special Investigation Service also have to combat corruption in public procurement. Unfortunately, these measures do not restrict corruption. According to practise there are many cases of favour of suppliers, offering bribes, tailoring contract documents to fit a particular supplier in public procurement system. Therefore it is important to improve existing anti-corruption measures, to look for new corruption prevention tools and to change the reasoning of public procurement participant. If they take part in procurement process according to rules defined in public procurement regulation the public procurement will work better and the cases of corruption will decrease.

ANKETA

Gerbiamas respondente, Mykolo Romerio universiteto Strateginio valdymo fakulteto magistrantas atlieka Viešųjų pirkimų sistemos modelio tobulinimo tyrimą, kurio tikslas – išnagrinėti viešųjų pirkimų sistemos praktiką Lietuvoje, nustatyti viešųjų pirkimų privalumus ir trūkumus, atliktos apklausos duomenų pagrindu pateikti išvadas ir pasiūlymus viešųjų pirkimų sistemos tobulinimui Lietuvoje. Įrašykite arba pažymėkite tinkamą atsakymą simboliu X.

1. PERKANČIOSIOS ORGANIZACIJOS TIPAS IR PAGRINDINĖ VEIKLOS SRITIS

Ministerija ar kuri nors kita nacionalinės valdžios institucija, įskaitant jų regioninius ar vietos padalinius	
Aplinkos apsaugos departamentai	
Generalinė miškų urėdija	
Miškų urėdija	

2. KIEK DARBUOTOJŲ UŽIMTI VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ VYKDYMU JŪSŲ ORGANIZACIJOJE? (JEI DU DARBUOTOJAI UŽSIIMA PIRKIM AIS PŪSĖ SAVO DARBO LAIKO, LAIKYKITE JUOS 1 DARBUOTOJU)

3. KOKIE SPECIALISTAI JŪSŲ ORGANIZACIJOJE ATLIEKA VIEŠUOSIUS PIRKIMUS? ĮRAŠYKITE JŲ SKAIČIŲ ATITINKAMOJE EILUTĖJE

a) teisininkai	
b) ekonomistai	
c) aplinkos apsaugos specialistai	
d) miškininkai	
e) kiti specialistai	

4. AR YRA ĮSTEIGTAS VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ SKYRIUS JŪSŲ ORGANIZACIJOJE?

a) taip	
b) ne	

5. ĮVERTINKITE PREKIŲ IR PASLAUGŲ PIRKIMO PER CENTRINĘ PERKANČIAJĄ ORGANIZACIJĄ PRIVALUMUS IR TRŪKUMUS.

Teiginio apibūdinimas	Didelis privalumas	Privalumas	Nei privalumas, nei trūkumas	Trūkumas	Didelis trūkumas
a) nereikia pačiai perkančiajai organizacijai vykdyti tam tikrų prekių ir paslaugų viešųjų pirkimų					
b) geresnės prekių ir paslaugų kainos					
c) tiksliai žinoma prekių ir paslaugų pasiūla, prekes ir paslaugas galima užsakyti iš baigtinio sąrašo					

d) nereikia kurti savų techninių specifikacijų					
e) laikas nuo poreikio atsiradimo iki prekių ir paslaugų užsakymo labai sutrumpėja					
f) galima pasirinkti tik atrinktus tiekėjus					
g) technines prekių ir paslaugų specifikacijas reikia derinti prie bendrų reikalavimų					
h) tiekėjai – dažniausiai stambios įmonės					

6. PAŽYMĖKITE PREKES IR PASLAUGAS, KURIOS, JŪSŲ NUOMONE, GALĖTŲ BŪTI PERKAMOS PER CENTRINĘ PERKANČIĄJĄ ORGANIZACIJĄ.

a) kompiuteriai ir susijusios prekės	
b) telekomunikacijų paslaugos	
c) automobiliai	
d) automobilių serviso paslaugos	
e) baldai	
f) kuras	
g) kanceliarinės prekės	

7. AR JŪS PRITARTUMĖTE VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ CENTRALIZAVIMO INICIATYVAI?

a) taip	
b) ne	

8. KAIP VERTINATE VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ ORGANIZAVIMĄ LIETUVOJE?

a) labai nepalankiai	
b) nepalankiai	
c) nei palankiai, nei nepalankiai	
d) palankiai	
e) labai palankiai	
f) nežino/neatsakė	

9. IŠVARDINKITE TRIS OPIAUSIAS PROBLEMAS SU KURIOMIS TENKA SUSIDURTI DALYVAUJANT VIEŠUOSIUOSE PIRKIMUOSE?

a)	
b)	
c)	

10. IŠVARDINKITE KURIOJE PIRKIMŲ STADIJOJE LABIAUSIAI TIKĖTINI KORUPCINIAI SANDORIAI.

	Visiškai nekaidriai	Neskaidriai	Skaidriai	Labai skaidriai
a) Rengiant pirkimo dokumentus	4	3	2	1
b) Kviečiant teikti paraiškas dalyvauti viešuose pirkimuose	4	3	2	1
c) Teikiant paraiškas	4	3	2	1
d) Vertinant paraiškas ir skelbiant laimėtoją	4	3	2	1
e) Vykdam sutartį	4	3	2	1

11. IŠVARDINKITE ŪKIO ŠAKAS, KAIP JOSE JŪSŲ NUOMONE VYKDOMI VIEŠIEJI PIRKIMAI.

	Visiškai nekaidriai	Neskaidriai	Skaidriai	Labai skaidriai
a) Sveikatos priežiūros	4	3	2	1

b) Energetikos	4	3	2	1
c) Susisiekimo	4	3	2	1
d) Statybų	4	3	2	1
e) Informacinių technologijų	4	3	2	1

12. KOKIOS VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ GERINIMO PRIEMONĖS

Viešumas, objektyvumas	
Skaidrumas, viešieji elektroniniai pirkimai	
Pareigūnų rotacija	
Kova su korupcija	
Viešųjų pirkimų teisinės bazės tobulinimas	
Perkančiųjų organizacijų atsakomybė	
Elgesio kodekso protegavimas	
Korumpuotų kompanijų juodojo sąrašo įsteigimas	
Griežtesnės sankcijos	
Nepriklausomų organizacijų dalyvavimas	

13. JŪSŲ PASIŪLYMAI DĖL VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ CENTRALIZAVIMO:

Dėkojame už Jūsų atsakymus ir sugaištą laiką

**PERKANČIŲJŲ ORGANIZACIJŲ
PASIŪLYMAI**

Informacija surinkta naudojant anketa apklausos tyrimo metu. Pasiūlymus įrašė 11 perkančiųjų organizacijų.

VĮ Alytaus miškų urėdija
Siūlyčiau dėl centralizuotų pirkimų sistemos sukūrimo Lietuvoje praversti seminarus, kurių metu perkančiosios organizacijos gautų daugiau informacijos apie viešųjų pirkimų centralizavimo praktiką Europos Sąjungos valstybėse narėse ir jeigu jau yra vykdoma kur nors ir Lietuvoje.
VĮ Ignalinos miškų urėdija
Centralizuotai įsigyjamos tokios prekės ir paslaugos, kurių techninės specifikacijos bendros ir nereikalauja atsižvelgti į perkančiosios organizacijos specifiką. Pirkimų centralizavimas turi palengvinti ir supaprastinti pirkimų procedūras, o ne jas apsunkinti
VĮ Joniškio miškų urėdija
Jei tokia tarnyba būtų sukurta, reikėtų, kad ji turėtų padalinių ne tik Vilniuje
VĮ Kaišiadorių miškų urėdija
Norėtume gauti kuo daugiau informacijos apie šį projektą. Tokiu atveju būtų galima daryti išvadas bei siūsti pasiūlymus.
VĮ Kauno miškų urėdija
Centralizuoti tų prekių pirkimą, kurių charakteristikos iš esmės yra panašios, t.y. kuro, telekomo paslaugų, elektros tiekimo, spec. drabužių ir panašiai. Netikslinga centralizuoti mašinų įrenginių ir kitos technikos pirkimų.
Kėdainių miškų urėdija
Perkančiajai organizacijai palikti pasirinkimo galimybę: ar naudotis centrinės perkančiosios organizacijos paslaugomis, ar konkretų prekių ar paslaugų pirkimą vykdyti pačiai.
VĮ Marijampolės miškų urėdija
Pritariame viešųjų pirkimų centralizavimui, ypač tai liečia prekių pirkimus. Prieš pateikiant įstatymą Seimui, siūlome jį pateikti pastaboms pareikšti perkančiosioms organizacijoms.
VĮ Rietavo miškų urėdija
Centrinė perkančioji organizacija privalomai turėtų turėti viešųjų pirkimų padalinį
VĮ Rokiškio miškų urėdija
Dėl miškų urėdijų veiklos specifikos centrinė perkančioji organizacija ar jos filialas turėtų veikti prie generalinės urėdijos.
VĮ Ukmergės miškų urėdija
Gal kada nors, kai korupcijos lygis valdininkų tarpe nukris iki pakankamai žemo lygio, ir galėsime žinoti, kad centralizuotai nupirktos prekės ar paslaugos kainos dalyje tikrai nėra parduodančios organizacijos neteisėto atlygio centrinės perkančiosios organizacijos valdininkams.
VĮ Trakų miškų urėdija
Generalinė miškų urėdija galėtų centralizuotai pirkti urėdijoms aukčiau nurodytas prekes

