

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS**  
**EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS**  
**EKONOMIKOS IR VERSLO INSTITUTAS**

**DAIVA MASAITYTĖ**

**VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ VYKDYMO LIETUVOJE**  
**VERTINIMAS**

**Magistro baigiamasis darbas**

**Vadovas**  
**doc. dr. R. Dužinskas**

**VILNIUS, 2014**

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS**  
**EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS**  
**EKONOMIKOS IR VERSLO INSTITUTAS**

**VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ VYKDYMO LIETUVOJE**  
**VERTINIMAS**

**Viešojo sektoriaus ekonomikos (specializacija – Viešieji pirkimai) magistro  
baigiamasis darbas  
Studijų programa 621L10010**

**Konsultantas**

**prof. habil. dr. G. Davulis**

**2014 04**

**Vadovas**

**doc. dr. R. Dužinskas**

**2014 04**

**Recenzentas**

**Atliko**

**VPRmis2-01 gr. stud.**

**D. Masaitytė**

**2014 04**

**VILNIUS, 2014**

## TURINYS

ĮVADAS .....	6
1. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ VYKDYMO LIETUVOJE APŽVALGA .....	8
1.1. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ TEISINIS REGULIAVIMAS .....	8
1.2. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ TIKSLAS IR PRINCIPAI .....	16
1.3. PAGRINDINĖS VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ VYKDYMO PROBLEMOS .....	21
1.4. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ VYKDYMO KONTROLĖ .....	26
2. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ VYKDYMO LIETUVOJE VERTINIMO METODOLOGIJA .....	31
3. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ VYKDYMO LIETUVOJE LYGINAMOJI ANALIZĖ .....	33
3.1. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ VYKDYMO APIMČIŲ LYGINAMOJI ANALIZĖ .....	34
3.2. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ VYKDYMO KONTROLĖS REZULTATŲ LYGINAMOJI ANALIZĖ .....	39
3.3. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ BYLŲ NAGRINĖJIMO TEISMUOSE LYGINAMOJI ANALIZĖ .....	43
3.4. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ VYKDYMO PER CENTRINĘ VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ INFORMACINĘ SISTEMĄ LYGINAMOJI ANALIZĖ .....	44
3.5. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ CENTRALIZAVIMO LYGINAMOJI ANALIZĖ .....	47
3.6. SMULKIOJO IR VIDUTINIO VERSLO DALYVAVIMO VIEŠUOSIUOSE PIRKIMUOSE LYGINAMOJI ANALIZĖ .....	51
IŠVADOS IR SIŪLYMAI .....	56
LITERATŪRA .....	59
ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS .....	65
SANTRAUKA LIETUVIŲ KALBA .....	67
SANTRAUKA ANGLŲ KALBA .....	68

## PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1 pav. Lietuvos korupcijos suvokimo indeksas 2006-2013 m .....	23
2 pav. Įvykdytų viešųjų pirkimų apimtys 2006-2013 m. mln. Lt .....	34
3 pav. 2011 m. viešųjų pirkimų apimtys pagal pirkimo būdus mln. Lt .....	36
4 pav. Pirkimų skaičius 2011 m. pagal pirkimo būdą .....	37
5 pav. 2013 m. viešųjų pirkimų apimtys pagal pirkimo būdus mln. Lt .....	38
6 pav. Pirkimų skaičius 2013 m. pagal pirkimo būdą .....	38
7 pav. Svarbiausios priemonės proc., padėsiančios sumažinti korupcijos pasireiškimo tikimybę 2011- 2012 m.....	41
8 pav. Viešųjų pirkimų bylų nagrinėjimo pirmos instancijos teismuose vidutinė trukmė dienomis 2006- 2012 m.....	43
9 pav. CVP IS vartotojų skaičius 2008-2012 m.....	45
10 pav. Bendra CPO pirkimų vertė 2008-2013 m. mln. Lt.....	48
11 pav. CPO pirkimai 2011 m. pagal pirkimų kategoriją .....	49
12 pav. CPO pirkimai 2013 m. pagal pirkimų kategoriją .....	50
13 pav. SVV subjektų, dalyvavusių viešuosiuose pirkimuose, dalis nuo bendro viešuosiuose pirkimuose dalyvavusių ūkio subjektų skaičiaus, proc. 2008-2012 m. ....	52

## LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 lentelė. Siektinos viešųjų pirkimų tendencijos .....	27
2 lentelė. Ūkio subjektų sudarytų sutarčių vertė 2007-2012 m. mln. Lt .....	53
3 lentelė. SVV įmonių pasiskirstymas pagal regionus 2007-2012 m.....	54

## ĮVADAS

**Tyrimo aktualumas.** Viešojo sektoriaus organizacijos, vykdydamos viešuosius pirkimus savo poreikiams ir visuomenėms viešosioms gėrybėms įsigyti, naudoja mokesčių mokėtojų pinigus. Nors viešųjų pirkimų vykdymas yra kontroliuojamas, tačiau vis dar esančios Viešųjų pirkimų vykdymo spragos lemia neefektyvų biudžeto lėšų panaudojimą.

Viešieji pirkimai – svarbi Lietuvos ekonomikos dalis, nes efektyvus jų vykdymas daro tiesioginę įtaką ekonomikos augimui, verslo konkurencingumui, darbo vietų kūrimui. Viešųjų pirkimų praktika nemaža dalimi gali lemti, ar pramonės ir verslo atstovai bei paslaugų teikėjai kurs inovacijas, gerins šalies infrastruktūros kokybę (Išankstinio tyrimo ataskaita. Viešųjų pirkimų sistemos apžvalga 2011-11-25, IT-P-20-1).

Efektyvų viešųjų pirkimų sistemos veikimą sąlygoja teisingas biudžeto lėšų panaudojimas vykdant pirkimus, juos centralizuojant, samdant optimalų kvalifikuotų specialistų kiekį, bet ypatingai viešųjų pirkimų skaidrumas, rinkos dalyvių nediskriminavimas.

Viešasis sektorius apima įvairaus pobūdžio perkančiąsias organizacijas kaip ministerijas, savivaldybės, viešosios įstaigos, komunalinis sektorius, fondai, agentūros, asociacijos, mokyklos, ligoninės. Atsižvelgiant į perkančiųjų organizacijų veikos pobūdžio įvairovę ir mastą, sudėtinga sukurti visoms įstaigoms vienodai teisingą kontrolės mechanizmą.

Viešieji pirkimai, kurių pagrindu 2011 m. buvo sudaryta sutarčių už 12.822 mln. litų (Viešųjų pirkimų tarnybos 2012 m. duomenys), kas sudarė apie 12 proc. šalies bendrojo vidaus produkto, yra labai svarbūs ekonominiu požiūriu, nes įtakoja rinką, o ypatingai smulkųjį ir vidutinį verslą. Viešųjų pirkimų tarnybos duomenimis, 2012 m. buvo sudaryta sutarčių už 14.655,4 mln. litų, o 2013 m. – 14.986,2 mln. Lt, kas parodo šio rodiklio augimą,- atitinkamai 14 proc. 2012 m. ir 14,5 proc. 2013 m.

**Tyrimo problema** – kaip padidinti viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje efektyvumą?

**Tyrimo objektas** – viešųjų pirkimų vykdymas.

**Tyrimo tikslas** – ištirti ir rasti metodus kaip padidinti viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje efektyvumą.

**Tyrimo hipotezė** – viešųjų pirkimų teisinio reglamentavimo ir praktinio organizavimo problemų išsprendimas lemia viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumą.

**Tyrimo uždaviniai:**

1. Aptarti viešųjų pirkimų tikslus, principus, teisinį reguliavimą, identifikuoti pagrindines viešųjų pirkimų vykdymo ir viešųjų pirkimų kontrolės problemas.
2. Parengti viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje efektyvumo vertinimo metodologiją.
3. Atlikti viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje lyginamąją analizę.
4. Pateikti viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje analizės išvadas ir nustatyti viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumo didinimo galimybes.

**Tyrimo metodai.** Magistro baigiamajame darbe naudojami teoriniai ir empiriniai tyrimo metodai: mokslinės literatūros analizės, teisės aktų analizės, sisteminės analizės, duomenų analizės, apibendrinimo.

**Tyrimo naujumas ir reikšmingumas.** Lietuvių autoriai, tirdami viešųjų pirkimų sritį, daugiausiai nagrinėja teisinio reguliavimo (Soloveičikas, 2008; Kosmačaitė, 2008; Ambrazevičienė, 2003), korupcijos (Novikovienė, 2011; Paliduskaitė, 2010; Junevičius, A.; Ereminaitė, S., 2010), elektroninių pirkimų (Ereminaitė, 2011; Junevičius, A.; Ereminaitė, S., 2011), viešųjų pirkimų centralizavimo (Šerpytis, 2011), smulkiojo ir vidutinio verslo įmonių vaidmens Lietuvos viešųjų pirkimų rinkai (Vengrauskas V., Gineitienė Z., Šerpytis K., Girdenis J., 2008 m.) temas. Atkreiptinas dėmesys, kad ekonominiai, o ypač viešųjų pirkimų efektyvumo aspektai nagrinėjami retai. Tačiau pasauliniu lygmeniu viešieji pirkimai yra nagrinėjami dėl paties reiškinio aktualumo (moksliniai žurnalai kaip *Journal of Public Procurement*, *Journal of Supply and Purchasing Management*).

Be minėtos mokslinių straipsnių apžvalgos, darbas yra parengtas atlikus išsamią viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės aktų analizę, Lietuvos teismų ir Europos Bendrijų Teisingumo teismo praktiką viešųjų pirkimų srityje, svarbiausias Europos sąjungos direktyvas.

Darbą sudaro viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje teorinė dalis (apibrėžti viešųjų pirkimų principai, teisinis reguliavimas, identifikuotos pagrindinės viešųjų pirkimų vykdymo ir viešųjų pirkimų kontrolės problemos), metodologinė dalis (parengta viešųjų pirkimų vykdymo vertinimo Lietuvoje metodika), empirinė dalis (atlikta viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje analizė, nustatytos vykdymo efektyvumo didinimo Lietuvoje galimybės).

# 1. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ VYKDYMO LIETUVOJE APŽVALGA

## 1.1. Viešųjų pirkimų teisinis reguliavimas

Šioje magistro baigiamojo darbo dalyje siekiama atskleisti viešųjų pirkimų vykdymą Lietuvoje reglamentuojančius teisės aktus bei pastarųjų kaitą, darbo autorės požiūrį į viešųjų pirkimų teisinį reguliavimą.

Pirkimus, vykdomus už mokesčių mokėtojų lėšas, pradėta reglamentuoti Lietuvai atkūrus nepriklausomybę. 1992 m. gegužės 15 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė priėmė nutarimą „Dėl prekių (paslaugų) įsigijimo tvarkos biudžetinėse įstaigose“, kuriame nustatyta, kad iš valstybės, savivaldybių ir socialinio draudimo fondo biudžetų finansuojamos įstaigos, įsigydamos prekes ar pirkdamos paslaugas, kurių kainos nėra valstybės reguliuojamos, su tiekėjais atsiskaitytų rinkos kainomis. Įstaigos kartu įpareigos pirkimo sutartis sudaryti su mažiausią kainą pasiūliusiais tiekėjais. (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. 355 Dėl prekių (paslaugų) įsigijimo tvarkos biudžetinėse įstaigose // Valstybės žinios. 1992 Nr. 20-604).

Lietuvos Respublikos Vyriausybė 1992 m. birželio 9 d. nutarimu Nr. 444 patvirtino Valstybinio užsakymo konkurso, Valstybinio užsakymo sutarties nuostatus ir Valstybinio užsakymo įsipareigojimų nevykdymo nuostolių įvertinimo metodiką. (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. birželio 9 d. nutarimas Nr. 444 Dėl Valstybinio užsakymo konkurso nuostatų, Valstybinio užsakymo sutarties nuostatų. Valstybinio užsakymo įsipareigojimų nevykdymo nuostolių įvertinimo metodikos patvirtinimo// Valstybės žinios. 1992. Nr. 24-716). Tai buvo pirmasis valstybinius pirkimus reglamentuojantis teisės aktas Lietuvoje).

Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymą (toliau - Įstatymas) pirmą kartą nepriklausomoje Lietuvoje 1996 m. rugpjūčio 13 d. priėmė Lietuvos Respublikos Seimas. Jo kaitą papildomai sąlygojo integracija į Europos sąjungą, atitinkamų direktyvų perkėlimas į nacionalinę teisę, technologinė pažanga lėmusi elektroninius pirkimus vis didesni iššūkiai tapti viešais, skaidriais ir teisingais, leidžiant mokesčių mokėtojų pinigais.

Paskutinis Įstatymo pakeitimas,- Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 2, 4, 6, 7, 8-2, 9, 10, 13, 18, 19, 22, 24, 28, 33, 35, 39, 40, 85, 86, 87, 90, 92 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas



(Žin., 2013, Nr. 112-5575) įsigaliojo 2014 sausio 1 d., tiesa pastarojo 23 straipsnio 3 dalis įsigaliojo 2013-10-26, 9 straipsnio 2 dalis įsigalioja 2015-01-01.

Šiuo metu viešųjų pirkimų institutas yra tiek nacionalinės, tiek Europos Sąjungos teisės objektas, todėl, be nacionalinės teisės aktų, jis reguliuojamas ir Europos Sąjungos teisės aktais – direktyvomis. Tačiau Europos Sąjungos teisė nereguliuoja visų viešųjų pirkimų teisinio reglamentavimo aspektų, kai kuriuos palikdama nacionalinei teisei.

Viešųjų pirkimų teisinius santykius nacionaliniu lygmeniu reguliuoja bendrieji ir specialieji teisės aktai. Bendrieji teisės aktai – Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (toliau – Civilinis kodeksas) ir Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas (toliau – Civilinio proceso kodeksas), specialieji teisės aktai – Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas (toliau – Įstatymas) ir kiti viešuosius pirkimus reglamentuojantys teisės aktai (pvz., Lietuvos Respublikos ūkio ministro įsakymai, Viešųjų pirkimų tarnybos priimti teisės aktai). (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. balandžio 3 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. AC-38-1. Teismų praktika. 2013, 38, p. 459-516.

Europos Sąjungos lygmeniu viešųjų pirkimų taisyklės yra įtvirtinamos direktyvose. Įstatyme yra įgyvendinami šie Europos Sąjungos teisės aktai:

1) 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/17 dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų tvarkos derinimo;

2) 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/18 dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo (toliau – Direktyva 2004/18);

3) Europos Parlamento ir Tarybos 2007 m. gruodžio 11 d. direktyva 2007/66, iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 89/665/EEB ir 92/13/EEB dėl viešųjų sutarčių suteikimo peržiūros procedūrų veiksmingumo didinimo (toliau – Direktyva 2007/66);

4) kiti Europos Sąjungos teisės aktai.

Išsamus Europos Sąjungos teisės aktų, inkorporuotų į Lietuvos teisę, nurodytas Įstatyme. Be šių Europos Sąjungos teisės aktų, viešųjų pirkimų teisiniam reguliavimui reikšmingi ir ne norminės galios teisės aktai, pavyzdžiui, Europos Komisijos komunikatai. (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. balandžio 3 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. AC-38-1. Teismų praktika. 2013, 38, p. 459-516 (<http://www.infolex.lt/tp/726035>).

Įstatyme yra išskiriamos dvi viešųjų pirkimų rūšys: tarptautiniai (reglamentuojami Įstatymo II, III ir V skyriuose) ir supaprastinti (nacionaliniai). Europos sąjungos lygmeniu yra reguliuojami tik tarptautiniai pirkimai, tuo tarpu supaprastintus (nacionalinius) pirkimus valstybės narės turi teisę

reguluoti pačios. Pagrindinis pirkimo rūšių atskyrimo kriterijus yra pirkimo vertės (Įstatymo 9, 11 straipsniai).

Pažymėtina, kad 2004/18 direktyva yra taikoma klasikinio sektoriaus perkančiųjų organizacijų pirkimams, o 2004/17 komunalinio sektoriaus perkančiųjų organizacijų pirkimams, tačiau jeigu pirkimo objektas nėra susijęs su komunalinio sektoriaus veikla, konkrečiam pirkimui gali būti taikomos ir klasikinio sektoriaus direktyvoje nustatytos taisyklės.

Atkreiptinas dėmesys, kad šalies narės įstatymų leidėjui ir perkančiajai organizacijai nėra draudžiama taikyti tokį viešųjų pirkimų reguliavimą nacionaliniams pirkimams, kuris taikomas tarptautiniams pirkimams. Tuo labiau, kad kai kurios supaprastintų ir tarptautinių pirkimų procedūros reguliuojamos panašiai, tačiau ne identiškai. Įstatymo IV skyriuje reglamentuojamiems supaprastintiems pirkimams taikoma paprastesnė tvarka, nors tam tikros Įstatymo nuostatos yra universalios (kaip ginčų nagrinėjimo tvarka, viešojo pirkimo principai).

Atsižvelgiant į tai, kad viešųjų pirkimų teisiniai santykiai reguliuojami specialiojo įstatymo, Civilinio kodekso (toliau – CK), Civilinio proceso kodekso (toliau – CPK) ir kitų teisės aktų nuostatos turi būti taikomos *subsidiariai* specialiųjų viešųjų pirkimų teisės normų atžvilgiu. Civilinio kodekso, Civilinio proceso kodekso ir kitų teisės aktų nuostatų subsidiarus taikymas Įstatymo pirmumo naudai pasireiškia tuo, kad pirmiausia reikia taikyti galiojančias Įstatymo nuostatas, o visos kitos teisės normos taikytinos tais atvejais, kai Įstatymas nereguliuoja atitinkamo klausimo.

Kadangi, visos direktyvos privalo būti tinkamai ir nustatytu laiku perkeltos į nacionalinę teisę, ko neatlikimas ženkliai prisideda prie Teisingumo Teismo praktikos kūrimo, darbe didesnis dėmesys bus skiriamas nacionaliniam viešųjų pirkimų reguliavimui.

Patį Įstatymą sudaro 5 skyriai:

I skyrius. Bendrosios nuostatos;

II skyrius. Valstybės ar savivaldybės valdymo institucijų, kitų viešųjų ar privačiųjų juridinių asmenų, kurie atitinka šio įstatymo 4 straipsnio 2 dalies sąlygas, vienos arba kelių valstybės ar savivaldybės valdymo institucijų ir (ar) kitų viešųjų ar privačiųjų juridinių asmenų, kurie atitinka šio įstatymo 4 straipsnio 2 dalies sąlygas, asociacijų pirkimai;

III skyrius. Perkančiųjų organizacijų, veikiančių vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srityje, pirkimai;

IV skyrius. Supaprastinti pirkimai;

V skyrius. Ginčų nagrinėjimas, žalos atlyginimas, pirkimo sutarties pripažinimas negaliojančia, alternatyvios sankcijos, Europos sąjungos teisės pažeidimų nagrinėjimas.

Įstatymo 1 skyriuje. „Bendrosios nuostatos“ yra nurodyta Įstatymo paskirtis, pagrindinės sąvokos, pagrindiniai principai ir jų laikymasis. Atkreiptinas dėmesys, kad pirkimų principai Įstatyme yra tik išvardinti, bet ne aiškiai apibrėžti. Panašiu principu Įstatyme nurodytas ir konfidencialumas, todėl jo kvalifikavimui praktikoje taikoma kita teisės norma (CK 1.116 straipsnis). Taip pat pirmame Įstatymo skyriuje apibrėžta perkančiosios organizacijos sąvoka, kurios apibrėžimas dažniausiai kito dėl Įstatymo leidėjo neapsisprendimo politines partijas laikyti perkančiosiomis organizacijomis ar ne, Viešųjų pirkimų tarnybos, jos direktoriaus funkcijos, atvejai kai Įstatymo reikalavimai netaikomi, viešojo pirkimo komisija, pirkimo sutartis, pirkimų ataskaitos, dokumentų saugojimas, viešųjų pirkimų kontrolė ir perkančiosios organizacijos vadovų ar kitų įgaliotų asmenų atsakomybė. Numatomo pirkimo vertės skaičiavimui, kuris yra vienas sudėtingiausių planuojant viešuosius pirkimus yra skirtas ne tik 9 Įstatymo straipsnis, bet ir atskiras Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2003 m. vasario 26 d. įsakymas Nr. 1S-26 „Dėl numatomo viešojo pirkimo vertės skaičiavimo metodikos patvirtinimo“, kurio paskutinis (2013 m. gruodžio 20 d.) pakeitimas įsigaliojo 2014-01-01.

Autorės nuomone bene svarbiausias perkančiosioms organizacijoms nuo 2014-01-01 įsigaliojęs Įstatymo 1 skyriaus 2 straipsnio 15 dalies pakeitimas, t. y. pakeista mažos vertės viešojo pirkimo sąvoka, kuria padidinta prekių ir paslaugų mažos vertės pirkimų riba nuo 100 iki 200 tūkst. (be pridėtinės vertės mokesčio).

Pažymėtina ir Centralizuotų, Įstatymo 1 skyriuje apibrėžtų pirkimų svarba, nes 2014-01-01 perkančiosios organizacijoms, išskyrus Lietuvos Respublikos diplomatinės atstovybes, konsulines įstaigas užsienyje ir Lietuvos Respublikos atstovybes prie tarptautinių organizacijų, įsigaliojo prievolė (Įstatymo 15 straipsnis) „įsigyti prekes, paslaugas ir darbus iš centrinės perkančiosios organizacijos arba per ją, kai centrinės perkančiosios organizacijos kataloge siūlomos prekės, paslaugos ar darbai atitinka perkančiosios organizacijos poreikius ir perkančioji organizacija negali jų atlikti efektyvesniu būdu racionaliai naudodama tam skirtas lėšas. Perkančiosios organizacijos privalo motyvuoti savo sprendimą neatlikti centrinės perkančiosios organizacijos kataloge siūlomų prekių, paslaugų ar darbų pirkimo ir saugoti tai patvirtinantį dokumentą kartu su kitais pirkimo dokumentais“. Nors apie tokią prievolę perkančiosios organizacijos žinojo nuo 2013-01-17, Įstatymu Nr. XII-166, 2013-12-13 Virginija Baltraitienė Lietuvos Respublikos Seimui pateikė Įstatymo projektą Nr. XIIP-1350, siekdama nukelti šios prievolės terminą, kadangi „Perkančiosioms organizacijoms trūksta metodinės pagalbos. Iki šiol neparengtos metodikos ir nenustatytos tvarkos kaip perkančiosios organizacijos privalės motyvuoti savo sprendimą neatlikti pirkimo per centrinę perkančiąją organizaciją bei kitus sprendimus, todėl tikėtina, kad bus padaryta klaidų ir pažeidimų“. Tačiau Lietuvos Respublikos vyriausybė 2014 m. sausio 15 d. nutarimu Nr. 36 „Dėl Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 15 straipsnio papildymo įstatymo

2 straipsnio pakeitimo Įstatymo projekto NR. XIIP-1350“ aiškiai nepritarė tokiam Įstatymo projektui, nurodydama šias priežastis: Įstatymo pakeitimu bus tik užtikrintas tolesnis viešųjų pirkimų centralizavimas, bet ir sudarytos sąlygos efektyviau ir skaidriau vykdyti viešųjų pirkimų procesą ir mažinti per viešuosius pirkimus patiriamą administracinę naštą. Vykdamas viešuosius pirkimus iš centrinės perkančiosios organizacijos arba per ją būtų taupomi ir perkančiųjų organizacijų, ir tiekėjų žmogiškieji išteklių, mažėtų laiko, skiriamas viešiesiems pirkimas vykdyti, sąnaudos. Kiekvienu konkrečiu atveju sprendimą, ar pirkti iš centrinės perkančiosios organizacijos arba per ją, priimtų pati perkančioji organizacija, įvertinusi, ar centrinės perkančiosios organizacijos kataloge siūlomos prekės, paslaugos ar darbai atitinka perkančiosios organizacijos poreikius, ar perkančioji organizacija negali atlikti viešųjų pirkimų efektyvesniu būdu racionaliai naudodama tam skirtas lėšas. Perkančiosioms organizacijoms nustatytas protingas ir pakankamas terminas (vieni metai) pasirengti taikyti šio įstatymo 2 ir 3 dalių nuostatas, perkančiųjų organizacijų apklausų duomenimis, per šį laiką jos nesusidūrė su sunkumais pagrįsdamos sprendimą nevykdyti pirkimo iš centrinės perkančiosios organizacijos arba per ją.

Įstatymo II skyriaus 1 skirsnyje „Valstybės ar savivaldybės valdymo institucijų, kitų viešųjų ar privačiųjų juridinių asmenų, kurie atitinka šio įstatymo 4 straipsnio 2 dalies sąlygas, vienos arba kelių valstybės ar savivaldybės valdymo institucijų ir (ar) kitų viešųjų ar privačiųjų juridinių asmenų, kurie atitinka šio įstatymo 4 straipsnio 2 dalies sąlygas, asociacijų pirkimai“ yra aptarta viešųjų pirkimų skelbimų rengimo ir teikimo tvarka, reikalavimai pirkimo dokumentams, techninei specifikacijai, pirkimo dokumentų, paraiškų, pasiūlymų teikimo reikalavimai, vokų su pasiūlymais atplėšimas, pasiūlymų galiojimo užtikrinimas, tiekėjų kvalifikacijos patikrinimas, sąlygos draudžiančios ir ribojančios tiekėjų dalyvavimą pirkime, galimi kvalifikaciniai reikalavimai, kurių rekomendacijos smulkmeniškai išdėstytos Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2003 m. spalio 20 d. Įsakymu Nr. 1S-100 „Dėl tiekėjų kvalifikacijos vertinimo metodinių rekomendacijų patvirtinimo“ patvirtintose metodinėse rekomendacijose (kurių aktuali redakcija įsigaliojo 2012-01-08), pasiūlymų vertinimas ir palyginimas, informavimas apie pirkimo procedūros rezultatus. Įstatymo 42 straipsnyje yra įvardinti tarptautinių pirkimų būdai, kurie detaliau apibūdinti Įstatymo II skyriaus 2-8 skirsniuose.

Vienas iš ryškesnių Įstatymo II skyriaus pakeitimų, įsigaliojusių 2014-01-01 yra atsisakymas „Tiekėjo sąžiningumo deklaracijos“, taip pat atkreiptinas dėmesys į galimybę patikslinti ar papildyti šiuos pasiūlymo dokumentus: tiekėjo įgaliojimą asmeniui pasirašyti paraišką ar pasiūlymą, jungtinės veiklos sutartį, pasiūlymo galiojimo užtikrinimą patvirtinantį dokumentą. Įstatymo pakeitimu perkančiosioms organizacijoms atsirado pareiga pačioms patikrinti dalyvių kvalifikaciją įrodančius dokumentus, kurie perkančiajai organizacijai pagal Lietuvos Respublikos valstybės informacinių išteklių

valdymo įstatymą ar kitus teisės aktus yra neatlygintinai prieinami Lietuvos Respublikos registruose, valstybės informacinėse sistemose ir kitose informacinėse sistemose.

Magistro baigiamojo darbo autorė pažymi, kad Įstatymo III skyriaus „Perkančiųjų organizacijų, veikiančių vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srityje, pirkimai“ atliekamoms pirkimo procedūroms yra taikomi reikalavimai mažai kuo skiriasi nuo Įstatymo II skyriaus. Tiesa, Įstatymo 3 skyriuje pasigendama konkurencinio dialogo pirkimo būdo, kuris netgi klasikinio sektoriaus perkančiųjų organizacijų praktikuojamas ypatingai retais atvejais dėl pastarojo sudėtingumo. Tačiau komunalinio sektoriaus perkančiosios organizacijos gali bet kada pasirinkti skelbiamų derybų būdą, kai klasikinio sektoriaus perkančiosios organizacijos tą gali atlikti tik nustatytais atvejais. Taip pat atliekant pirkimą neskelbiamų derybų būdu pagal Įstatymo 73 straipsnį nėra reikalaujamas Viešųjų pirkimų tarnybos sutikimas. Pats Įstatymo III skyrius, kuris paskutiniu Įstatymo pakeitimu liko nepaliestas, reglamentuoja perkančiųjų organizacijų, veikiančių vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srityje, pirkimus ir konkrečiau apibrėžia komunalinio sektoriaus perkančiąsias organizacijas.

Įstatymo IV skyriaus „Supaprastinti pirkimai“ atliekami sąlyginai paprastesne tvarka. Tačiau nagrinėjant ginčus, kylančius dėl supaprastintų pirkimų, turi būti taikomos tiek Įstatymo IV skyriaus normos, tiek bendrosios nuostatos, o kitos taikytinos tiek, kiek tai nurodo Įstatymo arba kai tokios nuostatos yra sudėtinė viešųjų pirkimų teisinio reguliavimo dalis (pvz., Viešųjų pirkimų tarnybos neprivalomojo pobūdžio taisyklės). Esant supaprastintų pirkimų teisinio reguliavimo spragai, *mutandis mutatis* taikomos tarptautinius pirkimus reglamentuojančios nuostatos (Įstatymo II skyrius) ir juos aiškinanti teismų praktika.

Šiame Įstatymo skyriuje yra apibrėžta supaprastintų pirkimų taikymo sritis, supaprastintų pirkimų atlikimo tvarka, kuri didžiąją dalį perkančių organizacijų įpareigoja supaprastintus pirkimus atlikti pagal supaprastintas taisykles. Atkreiptinas dėmesys, kad supaprastintiems pirkimams taikomi kur kas trumpesni pasiūlymų pateikimo terminai (Įstatymo 89 straipsnis). Vienas svarbesnių 2014-01-01 Įstatymo IV skyriaus pakeitimų yra 90 straipsnio „Pasiūlymų vertinimas“ pakeitimas, kuris leidžia ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo išrinkimui vertinti darbuotojų kvalifikaciją ir patirtį tais atvejais, kai pirkimo sutarties įvykdymo kokybė priklauso nuo už pirkimo sutarties įvykdymą atsakingų darbuotojų kompetencijos.

Teismai, nagrinėdami tiekėjų ir perkančiųjų organizacijų ginčus, vadovaujasi Įstatymo V skyriaus „Ginčų nagrinėjimas, žalos atlyginimas, pirkimo sutarties pripažinimas negaliojančia, alternatyvios sankcijos, Europos sąjungos teisės pažeidimų nagrinėjimas“ nuostatomis ir Civilinio proceso kodekso XXI skyriaus (Viešųjų pirkimų bylų nagrinėjimo ypatumai) nuostatomis laikydamiesi pirmiau aptarto Įstatymo ir kt. teisės aktų subsidiaraus taikymo taisyklės (CPK 1 straipsnio 2 dalis, 423 straipsnio 1

dalis). Kaip teigiama Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. balandžio 3 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalgoje, be kai kurių išimčių, Įstatyme daugiausia reguliuojama ikiteisminė ginčų nagrinėjimo tvarka, CPK – teismo procesas. Kita vertus, atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad, taikant proceso teisės normas netgi tose srityse, kurios reguliuojamos tik Civilinio proceso kodekso normomis, pavyzdžiui, bylinėjimosi išlaidų paskirstymas (CPK 93 straipsnis) ar sprendimo panaikinimas absoliutaus sprendimo negaliojimo pagrindu (CPK 329 straipsnio 2 dalis 1 punktas), atsižvelgtina į viešųjų pirkimų teisinių santykių pobūdį ir tikslus, ginčų sprendimų koncentruotumo ir tiekėjų pažeistų teisių veiksmingos gynybos principus, dėl kurių teismų sprendimai gali pagrįstai skirtis nuo bendrosios šių nuostatų taikymo praktikos (Dėl specifinio Civilinio proceso kodekso nuostatų taikymo žr., pvz.: CPK 93 straipsnio (Aukščiausiojo Teismo nutartis, priimta civilinėje byloje Nr. 3K-3-119/2011); CPK 329 straipsnio 2 dalies (Aukščiausiojo Teismo nutartis, priimta civilinėje byloje Nr. 3K-3-249/2011).

Tuo tarpu Įstatymo V skyriuje yra reglamentuota teisė ginčyti perkančiosios organizacijos veiksmus ar priimtus sprendimus, pretenzijų ir ieškinio pateikimo, nagrinėjimo tvarka, terminai, pirkimo sutarties pripažinimas negaliojančia, žalos atlyginimas.

Kasacinio teismo praktikoje dėl imperatyviųjų normų, įtvirtintų ne Įstatymo, taikymo viešųjų pirkimų teisiniuose santykiuose pasisakyta įvairiais aspektais. Dažniausiai kitų teisės aktų privalomųjų nuostatų taikymas aktualus dėl perkančiosios organizacijos veiksmų teisėtumo vertinant tiekėjų kvalifikacijos ir pasiūlymų siaurąja prasme atitiktį pirkimo sąlygoms.

Dėl pasiūlymų vertinimo atsižvelgiant į Įstatymo ir kt. teisės normas žr., pvz.: a) Pridėtinės vertės mokesčio įstatymą (Aukščiausiojo Teismo nutartis, priimta civilinėje byloje Nr. 3K-3-508/2009); b) Statybos įstatymą (Aukščiausiojo Teismo nutartys, priimtos civilinėse bylose Nr. 3K-3-425/2010; 3K-3-158/2011; 3K-3-436/2011); c) Ginklų ir šaudmenų kontrolės įstatymą (Aukščiausiojo Teismo nutartis, priimta civilinėje byloje Nr. 3K-3-297/2011); d) Sveikatos draudimo įstatymą ir sveikatos ministro įsakymą, kuriame įtvirtintos kraujo ir jo komponentų kainos (Aukščiausiojo Teismo nutartis, priimta civilinėje byloje Nr. 3K-3-406/2011); e) Metrologijos įstatymą (Aukščiausiojo Teismo nutartis, priimta civilinėje byloje Nr. 3K-3-359/2012); f) Standartizacijos įstatymą ir higienos normas (Aukščiausiojo Teismo nutartis, priimta civilinėje byloje Nr. 3K-3-471/2012); h) Atliekų tvarkymo įstatymą (Aukščiausiojo Teismo nutartis, priimta civilinėje byloje Nr. 3K-3-506/2011); kt. Dėl kitų teisės aktų imperatyviųjų nuostatų taikymo perkančiosios organizacijos turi pareigą tam tikrus veiksmus atlikti (pvz., pirkimo sąlygose įtvirtinti reikalavimą įrodyti teisės verstis tam tikra veikla turėjimą arba nuo jų susilaikyti. (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. balandžio 3 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. AC-38-1. Teismų praktika. 2013, 38, p. 459-516).

Be įstatymų viešuosius pirkimus Lietuvoje reglamentuoja nemažas skaičius poįstatyminių teisės aktų. Tai Vyriausybės nutarimai, ministerijų bei Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus priimti įsakymai. Tiesa, kai kurie teisės aktai yra tik rekomendacinio pobūdžio, pavyzdžiui, Viešųjų pirkimų pasiūlymų vertinimo rekomendacijos. (Viešųjų pirkimų tarnybos prie Vyriausybės direktoriaus 2006 m. spalio 12 d. įsakymas Nr. 1S-53 „Dėl Viešųjų pirkimų pasiūlymų vertinimo rekomendacijų patvirtinimo (Dėl Viešųjų pirkimų pasiūlymų vertinimo ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo arba mažiausios kainos vertinimo kriterijumi rekomendacijų“ (Žin., 2006, Nr. 113-4329; 2008, Nr. 150-6150). Tokiomis rekomendacijomis yra teikiama metodinė pagalba perkančiosioms organizacijoms, nors rekomendacijų leidėjas dažnai būna linkęs šias rekomendacijas naudoti ne kaip galimybę, o pareigą.

Nors paties Įstatymo struktūra yra aiški, magistro baigiamojo darbo autorės nuomone jo praktinis naudojimas neįgudusiam vartotojui yra sudėtingas. Pirmasis ir penktasis skyriai yra daugiau universalūs, t.y. jų nuostatos pritaikomos antrame, trečiame ir ketvirtame skyriuje reglamentuotiems pirkimams. Taip pat dažnas Įstatymo keitimas atskleidžia pastarojo netobulumą ir į viešųjų pirkimų proceso organizavimą kiekvienas Įstatymo pakeitimas įneša sumaištį ir mažina viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumą. Kadangi be Įstatymo pakeitimo atitinkamai privalo būti pakeisti ir poįstatyminiai teisės aktai, perkančiosioms organizacijoms pavėluotai organizuojami mokymai ar teikiama metodinė medžiaga. Ne paslaptis, kad šiuos pakeitimus atliekančios įstaigos nebūna pasiruošusios iš anksto. Pavyzdžiui, Įstatymo 33 straipsnio 3 dalies „Sąlygos, draudžiančios ir ribojančios tiekėjų dalyvavimą pirkime“ pakeitimo „Perkančioji organizacija negali reikalauti dokumentų ir informacijos, kurie perkančiajai organizacijai pagal Lietuvos Respublikos valstybės informacinių išteklių valdymo įstatymą ar kitus teisės aktus yra neatlygintinai prieinami Lietuvos Respublikos registruose, valstybės informacinėse sistemose ir kitose informacinėse sistemose“ įgyvendinimas Viešųjų pirkimų tarnybos pastarosios tinklapyje „Dėl Viešųjų pirkimų įstatymo 33 straipsnio 3 dalies pakeitimų“ išaiškintas tik 2014-02-03, kas sąlygojo perkančiąsias organizacijas teikėjams keliant kvalifikacinius reikalavimus nuo 2014-01-01 taikyti seną Įstatymo redakciją arba tiesiog laukti. Laiko kaštai viešųjų pirkimų vykdymo procese, kaip ir daugumoje ekonomikos sričių kainuoja labai daug ir vienareikšmiškai daro įtaką viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumui.

Efektyvumą mažina ir kitas aspektas,- tai paties įstatymo reglamentavimo sudėtingumas ir galimybė pastarąjį interpretuoti. Pavyzdžiui, numatomo vertės pirkimo skaičiavimas yra apibrėžtas Įstatymo 9 straipsnyje, pastarojo suvokimui yra atskira metodika (Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2013 m. gruodžio 20 d. įsakymas Nr. 1S-253 „Dėl Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus 2003 m. vasario 26 d. įsakymo Nr. 1S-26 „Dėl Numatomo viešojo pirkimo vertės skaičiavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“ (Žin., 2013, Nr. 135-6910)), tačiau Viešųjų

pirkimų tarnyba šį dokumentą dar papildomai 2014-01-31 išaiškino savo tinklapyje „Dėl Numatomo viešojo pirkimo vertės skaičiavimo metodikos pakeitimų nuostatų paaiškinimo“ ir patvirtino faktą, kad Įstatymo, poįstatyminių teisės aktų rengėjai tinkamai neatlieka savo darbo.

Apžvelgus viešųjų pirkimų vykdymą reglamentuojančius teisės aktus darytina išvada, kad kiekvienam viešųjų pirkimų specialistui, viešųjų pirkimų dalyviui ar bet kuriam suinteresuotam asmeniui, pakaktų tik vieno ir aiškaus Įstatymo, kurio nuostatos neklaidina, o pakeitimai būtų atliekami vardan viešųjų pirkimų efektyvumo didinimo. Šiai dienai aiškaus viešųjų pirkimų vykdymo reglamentavimo problema visiškai nėra išspręsta, kas lemia dalies mokesčių mokėtojų lėšų praradimą.

## **1.2. Viešųjų pirkimų tikslas ir principai**

Šioje dalyje yra aptariamas mokslinėje ir teisinėje literatūroje apibrėžtas viešųjų pirkimų tikslas, atskleista viešųjų pirkimų samprata, atskleistas darbo autorės požiūris į viešųjų pirkimų principus.

Viešųjų pirkimų įstatymas (toliau - Įstatymas), apibrėždamas perkančiosios organizacijos sąvoką, įpareigoja viešojo sektoriaus organizacijas vykdyti viešuosius pirkimus, laikantis Įstatyme nustatytų reikalavimų.

Viešųjų pirkimų tikslas yra apibrėžtas viešųjų pirkimų įstatyme „vadovaujantis šio įstatymo reikalavimais sudaryti pirkimo sutartį, leidžiančią įsigyti perkančiajai organizacijai (atlikti pirkimą įgaliojusiai perkančiajai organizacijai) ar tretiesiems asmenims reikalingų prekių, paslaugų ar darbų, racionaliai naudojant tam skirtas lėšas (Viešųjų pirkimų įstatymas). Viešųjų pirkimų teisinis reglamentavimas susijęs su viešojo intereso apsauga, todėl Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatos turi būti aiškinamos ir taikomos taip, kad būtų apgintas viešasis interesas (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2007 m. lapkričio 5 d. nutartis 3K-3-458/2007).

Tačiau viešieji pirkimai negali būti nagrinėjami tik teisiniu požiūriu. Viešieji pirkimai yra skirti perkančiųjų organizacijų tikslų įgyvendinimui ir valstybės tikslų įgyvendinimui. Todėl galima išskirti vadybinį ir ekonominį požiūrius. Siekiant pasiekti tinkamą perkančiųjų organizacijų ir valstybės tikslų įgyvendinimą, būtina viešuosius pirkimus vykdyti efektyviai, t. y. galimomis mažiausiomis sąnaudomis.

Pasak Junevičiaus A., Ereminaitės S., viešojo pirkimo samprata gali būti siejama su prieštaringas viešojo pirkimo proceso tikslais, kadangi viešojo pirkimo metu turi atsižvelgiama į komercinį, socialinį bei ekonominį naudingumą, reguliavimo ir kontrolės procedūras.



Viešojo sektoriaus organizacijos siekia įsigyti reikalingų prekių, paslaugų ar darbų atsižvelgiant į tinkamą kainą ir kokybę, o vykdydamos viešuosius pirkimus privalo pasirūpinti tinkamu proceso organizavimu, kvalifikuotu personalu, turinčiu teisinių, ekonominių, vadybinių ir techninių žinių.

Atsižvelgiant į aplinkybę, kad viešųjų pirkimų vertė sukuria daugiau nei dešimtadalį Lietuvos bendrojo vidaus produkto (BVP), 2011 metais viešųjų pirkimų vertė Lietuvoje buvo 12,8 mlrd. litų, 2012 m. – 14.7 mlrd. litų, o 2013 m. – 15 mlrd. litų (Viešųjų pirkimų tarnybos duomenys), pačios valstybės vartojimą, poveikį rinkai, viešieji pirkimai nagrinėjami ekonominiu požiūriu. Viešieji pirkimai iš esmės turėtų teikti naudą ne tik perkančiosioms organizacijoms, bet ir valstybės prasme.

Viešieji pirkimai jungia viešojo sektoriaus organizacijas į vieną sistemą, kuri yra arba finansuojama iš valstybės ir savivaldybių biudžeto, arba kontroliuojama valstybės ar savivaldybės institucijų. Tai reiškia, kad yra galios svertų viešųjų pirkimų sistemai pakreipti viena ar kita kryptimi. Viešųjų pirkimų politika yra instrumentas, kuriuo siekiama užtikrinti politikos tikslų bei priemonių ir realaus poveikio ryšį (Snider, K. F.; Rendon, R. G., 2008).

Perkančioji organizacija privalo užtikrinti, kad atliekant pirkimo procedūras ir nustatant laimėtoją bus laikomasi lygiateisiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo principų. Principų laikymasis turi didelės įtakos teismams sprendžiant viešųjų pirkimų teisėtumo klausimą. Būtent perkančiosioms organizacijoms, o ne tiekėjams yra priskirta ši – pirkimų principų laikymosi pareiga ir kartu viešųjų pirkimų tikslų pasiekimo garantas. Kita vertus, tiekėjams tokia perkančiųjų organizacijų pareiga neturėtų suteikti nepagrįstai didelių galių, t. y. , tiekėjai būdami ieškovais turėtų neperžengti atsakingo ieškovo veiksmų, t. y. elgtis sąžiningai ir teisingai.

Atsižvelgiant į viešųjų pirkimų principų pobūdį, kasacinio teismo nuosekliai konstatuojama, kad viešųjų pirkimų principų pažeidimas yra prilyginamas imperatyviųjų nuostatų pažeidimui būtent dėl to, kad šie, kaip ir kitos Įstatymo imperatyviosios nuostatos, susiję su viešojo intereso apsauga. Todėl Įstatymo nuostatos aiškintinos ir taikytinos taip, kad būtų apgintas viešasis interesas. Viešųjų pirkimų principų pažeidimai yra objektyvaus ir absoliutaus pobūdžio. Viešųjų pirkimų principų pažeidimo *objektyvumas* reiškiasi tuo, kad jo pripažinimui konstatuoti nesvarbios jokios kitos šalutinės aplinkybės, tokios kaip perkančiosios organizacijos atstovų nepatyrimas, jų kaltės laipsnis, žalos dydis ir pan. Viešųjų pirkimų principų pažeidimų *absoliutumumas* reiškia, kad kiekvienas viešųjų pirkimų principų pažeidimas lemia perkančiosios organizacijos veiksmų neteisėtumą, t. y. kiekvienas viešųjų pirkimų principų pažeidimas laikytinas esminiu pažeidimu, ir toks pažeidimo nustatymas suponuoja teismų pareigą pripažinti tokius perkančiosios organizacijos veiksmus neteisėtais ir spręsti dėl padarinių (sandorio negaliojimo, restitucijos taikymo ar jos taikymo negalimumo, žalos atlyginimo). Dėl to negalimi atvejai, kad nustatytasis viešųjų pirkimų principų pažeidimas būtų kvalifikuotas kaip neesminis,

kartu pripažįstant, kad perkančiosios organizacijos veiksmai yra teisėti. (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. balandžio 3 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. AC-38-1. Teismų praktika. 2013, 38, p. 459-516).

Pažymėtina, kad Teismų praktikoje taikomas turinio viršenybės prieš formą principas, kuris reiškia, kad ne kiekvienas Įstatymo ar pirkimo dokumentų pažeidimas, perkančiųjų organizacijų veiksmai, gali būti vertinami viešųjų pirkimų principų laikymosi aspektu. Magistro baigiamojo darbo autorės nuomone, pačių principų taikymo praktinis aiškumas kiekvienai perkančiajai organizacijai, kiekvienam viešųjų pirkimų specialistui padėtų išvengti Įstatymo pažeidimų.

Nediskriminavimo principas pirmiausiai draudžia diskriminuoti Europos sąjungos valstybių tiekėjus dėl dalyvavimo viešuosiuose pirkimuose ir užtikrinti sąžiningą konkurenciją. Taip pat perkančioji organizacija negali diskriminuoti tiekėjų, pirkimo dokumentuose ir techninėse specifikacijose nurodydama konkrečius standartus, modelius, prekių ženklus. Nediskriminavimo reikalavimų įgyvendinimui yra suformuluota lygiaverčių standartų doktrina pagal kurią techninėse specifikacijose būtina įvardinti, kad pripažįstami ir analogiški, lygiavertės savybes turintys objektai. Tačiau toks pareigos įvykdymas, - įvardijimas dar nereiškia, kad perkančiosios organizacijos ir tiekėjai gebės įvertinti ir įrodyti lygiavertiškumą. Todėl darytina išvada, kad principas puikiai veikia tik teoriškai. Akivaizdu, kad visoms viešojo pirkimo proceso šalims būtų naudinga žinoti, į kokią įstaigą gali kreiptis dėl lygiaverčių standartų, modelių, prekių ženklų pripažinimo patvirtinimo. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas taip pat yra išaiškinęs, kad nediskriminavimo principas turi būti taikomas ne tik tiekėjui pateikiant pasiūlymą, bet visose viešojo pirkimo procedūrose, tuo siekiant užtikrinti konkurencijos skatinimą.

Siekiant nustatyti diskriminaciją, būtina atsižvelgti į aplinkybę, ar galima situacijas lyginti. Jeigu to padaryti negalima, nėra galimybės spręsti dėl diskriminacijos, nes nėra pagrindo diskriminacijos konstatavimui. Pavyzdžiui, tikrindama kelių dalyvių kvalifikaciją, perkančioji organizacija priima sprendimus dėl jos tinkamumo skirtingais pagrindais.

Iš nediskriminavimo principo išplaukia kiti du svarbūs abipusio pripažinimo ir lygiateisiškumo (vienodo požiūrio) principai.

Pavyzdžiui, iš šių principų perkančiajai organizacijai kyla skaidrumo pareiga, leidžianti užtikrinti jų laikymąsi (*Teisingumo Teismo 1999 m. lapkričio 18 d. Sprendimas Unitron Scandinavia ir 3-S, C-275/98, Rink. 1999, p. I-8291*). Nepakankamas skaidrumo ar proporcingumo lygis ar abipusio pripažinimo principo nesilaikymas kartu gali reikšti tiekėjų lygiateisiškumo ir nediskriminavimo principų pažeidimą, nes taip yra nesudaromos vienodos prielaidos dalyvauti viešojo pirkimo procedūrose. Teisingumo Teismas yra ne kartą pažymėjęs, kad lygiateisiškumo principas yra viešųjų pirkimų

procedūrų reglamentavimo pagrindas (pvz., *Teisingumo Teismo 1996 m. balandžio 25 d. Sprendimas Komisija prieš Belgiją, C-87/94, Rink. p. I-2043; 2003 m. birželio 12 d. Sprendimas GAT, C-315/01, Rink. 2003, p. I-6351*), o perkančiųjų organizacijų pareiga laikytis šio principo atitinka viešųjų pirkimų direktyvų esmę, net šio principo *expressis verbis* neįtvirtinant (anuomet) viešųjų darbų pirkimų direktyvoje (pirmiau nurodytas *Teisingumo Teismo Sprendimas Komisija prieš Daniją, C-243/89*). Dėl to lygiateisiškumo ir nediskriminavimo principų pažeidimas laikytinas esminiu viešųjų pirkimų pažeidimu. (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. balandžio 3 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. AC-38-1. Teismų praktika. 2013, 38, p. 459-516).

Lygiateisiškumo principas numato, kad perkančioji organizacija visiems pirkimo dalyviams privalo sudaryti lygias teises dalyvauti pirkime, užtikrinti konkurenciją, taikyti vienodus standartus, kaip ir vienodai taikyti pirkimo dokumentų sąlygas ar suinteresuotiems pirkimo dalyviams teikti informaciją apie pirkimo procedūrų rezultatus, atsakymus į pretenzijas. Įgyvendindamos šį principą perkančiosios organizacijos neturėtų atskirų pirkimo objektų sujungti į vieną, nes toks sujungimas lemia mažesnį dalyvių skaičių. Keliami reikalavimai tiekėjų kvalifikacijai ir pirkimo objektui neturėtų dirbtinai riboti tiekėjų galimybės konkuruoti tarpusavyje.

Nepranešimas apie pasiūlymo atmetimą ir to priežasčių nenurodymas yra laikomas neteisėtu, nes pažeidžia dalyvio teisę į informaciją (Lietuvos aukščiausiojo Teismo 2005 m. rugsėjo 25 d. nutartis c. B. AB „Rytų skirstomieji tinklai v.“ UAB „Sigma Telas, ir kt. Nr. 3K-3-416/2005). Dėl to tiekėjų lygiateisiškumo principas apima ir pareigą elgtis skaidriai.

Pareiga nekeisti konkurso sąlygų, kaip lygiateisiškumo principo išraiška, apima ir viešojo pirkimo–pardavimo sutarties sudarymo stadiją, t. y. draudžiama sutartyje suderėti tokias sąlygas, kokių nebuvo konkurse, arba nesusitarti dėl iš anksto paskelbtų sąlygų, be to, vykdant viešojo pirkimo–pardavimo sutartį – keisti jos sąlygas, išskyrus Įstatyme įtvirtintas išimtis. (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. balandžio 3 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. AC-38-1. Teismų praktika. 2013, 38, p. 459-516).

Abipusio pripažinimo principas yra glaudžiai susijęs su nediskriminavimo principu, nes pastarasis draudžia nustatyti kvalifikacinius reikalavimus, susijusius su nacionaline priklausomybe. Pavyzdžiui, perkančioji organizacija privalo pripažinti dokumentus, išduotus kitos valstybės narėms ir priimti siūlomą lygiavertę produkciją. Perkančioji organizacija tiekėjų gali pareikalauti pateikti nepriklausomų įstaigų išduotus sertifikatus, patvirtinančius, kad tiekėjas laikosi reikalaujamų standartų, tačiau teikėjai gali pateikti ne tik lygiaverčius sertifikatus bet ir kitus lygiaverčius užtikrinimo priemonių įrodymus (Įstatymo 37 straipsnis). Pats abipusio pripažinimo principas turėtų būti taikomas ne tik taikant standartų ir dokumentų vertinimui, bet ir kitiems perkamo objekto reikalavimams, pavyzdžiui, jeigu tiekėjo

siūloma prekė yra pripažįstama vienoje ES valstybių narių, tai toks pripažinimas turi būti priimtinas ir kitoje ES valstybėje narėje. Pažymėtina, kad jeigu tiekėjas negali pateikti dokumentų, nes atitinkamoje šalyje tokie dokumentai neišduodami arba toje šalyje išduodami, jie gali būti pakeisti priesaikos deklaracija arba šalyse, kuriose ji netaikoma, oficialia tiekėjo deklaracija. Įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad „jei kandidatai arba dalyviai pagal valstybės narės, kurioje jie įsteigti, įstatymus turi teisę teikti tam tikrą paslaugą, tiekti prekę ar atlikti darbus, jie neturi būti atmesti remiantis vien tik tuo, kad pagal valstybės narės, kurioje sudaroma pirkimo sutartis, įstatymus yra reikalaujama, jog jie turi būti fiziniai arba juridiniai asmenys. Tačiau prekių, paslaugų ar darbų pirkimo atveju iš juridinių asmenų gali būti reikalaujama paraiškoje arba pasiūlyme nurodyti darbuotojų, atsakingų už atitinkamos sutarties įvykdymą, pavardes ir jų profesinę kvalifikaciją.“ Įstatymo 38 straipsnyje abipusio pripažinimo principo įgyvendinimas užtikrinamas ir tiekėjų oficialių sąrašų sudarymo galimybe.

Proporcingumo principas reikalauja, kad perkančiosios organizacijos tiekėjams nustatytų tokius reikalavimus, kurie derėtų su pirkimo objektu, būtų proporcingi, tikslūs ir aiškūs bei pagrįsti. Kitaip tariant tai yra proporcingumo išlaikymas tarp tikslų, kuriuos norima pasiekti ir priemonių, kurios gali būti panaudotos šiems tikslams pasiekti. Pavyzdžiui, perkančioji organizacija neturėtų kelti didelių reikalavimų tiekėjų kvalifikacijai, reikalauti didelių sutarties vykdymo garantijų, jeigu perkamas objektas yra mažesnės vertės. Žinoma, esant ypatingoms pirkimo aplinkybėms ir rizikai, reikalavimai tiekėjams gali būti didesni. Nors šis principas yra svarbus viso viešojo pirkimo vykdymo laikotarpiu, tačiau praktiškai jo trūkumai aptinkami tiekėjų kvalifikacijos reikalavimų nustatyme ir tiekėjų pasiūlymų vertinimo etape.

Formaliu ir neproporcingu kvalifikuotinas ir toks pasiūlymo atmetimas, jei tiekėjo perkančiajai organizacijai pateikta jungtinės veiklos sutartis nebuvo patvirtinta notaro, kaip reikalauta pirkimo sąlygose (notariškai patvirtinti tik šalių parašai). Tokia sutarties formos neatitiktis nekeičia jų bendro pasiūlymo esmės, nekelia perkančiajai organizacijai (net hipotetinių) rizikų bei neleidžia jai suabejoti tokių tiekėjų patikimumu ir valia dalyvauti viešojo pirkimo procedūrose (pirmiau nurodyta Aukščiausiojo Teismo nutartis, priimta civilinėje byloje Nr. 3K-3-293/2011). (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. balandžio 3 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. AC-38-1. Teismų praktika. 2013, 38, p. 459-516).

Įstatyme nustatytas skaidrumo principas perkančiąsias organizacijas įpareigoja sudaryti visiems teikėjams vienodas sąlygas pateikti pasiūlymą ir vienodai taikyti pirkimo dokumentuose nustatytus pasiūlymo vertinimo kriterijus ir yra vienas lemiančių veiksnių, kuriuo remiantis užtikrinama neiškraipyta tiekėjų tarpusavio konkurencija. Šio principo taikymas neatsiejamas nuo viešųjų pirkimų procedūrų viešumo. Be abejo, viešumas sietinas su pirkimų paskelbimu, nors pats reikalavimas paskelbti

apie viešąjį pirkimą nėra absoliutus. Tačiau su kiekvienu Įstatymo pakeitimu ar papildytu perkančiosioms organizacijoms atsiranda vis daugiau viešo pirkimų skelbimo ar informavimo apie juos prievolių (pavyzdžiui, neskelbiamų mažos vertės pirkimų viešinimas perkančiųjų organizacijų tinklapiuose). Viešumas leidžia tiekėjams ginti savo interesus, sąlygoja didesnę konkurenciją ir perkančiosios organizacijos veiksmų nuspėjamumą. Teismų praktikoje yra nurodoma, kad perkančioji organizacija, vykdydama viešuosius pirkimus, privalo dalyviams suteikti ne tik tą informaciją, kurią įpareigoja Įstatymas, bet ir tą, kurios reikalauja skaidrumo principas konkrečiu atveju. Tačiau nė vienas šių principų nėra absoliutus, dažnai Lietuvos teismų praktikoje pasisakoma ir už skaidrumo derinimą su konfidencialumo principu. Taip pat Teisingumo Teismas pažymėjo, kad pagrindinis viešųjų pirkimų tikslas užtikrinti neiškraipytą konkurenciją tarp valstybių narių, be kitų priemonių, pasiekiamas ir tuo, kad perkančiosios organizacijos turi pareigą, grindžiamą abipusiu šalių pasitikėjimu ir bendradarbiavimu, neatskleisti ūkio subjektų pateiktos informacijos, susijusios su viešojo pirkimo sutarčių sudarymu, ir užtikrinti jos konfidencialumą. (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. balandžio 3 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. AC-38-1. Teismų praktika. 2013, 38, p. 459-516).

Magistro baigiamojo darbo autorės nuomone viešųjų pirkimų principai nėra pakankamai aiškūs, nes pastaruosius dažniausiai atskleidžia teismai, spręsdami viešųjų pirkimų vykdymo ginčus. Akivaizdu, kad šalutinis viešojo pirkimo tikslas yra pirkimą atlikti be ginčų ir teisminių procedūrų, kurios ženkliai padidina viešųjų pirkimų vykdymo trukmę ir mažina viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumą.

Nors Viešųjų pirkimų įstatymas įpareigoja perkančiąsias organizacijas vykdyti viešuosius pirkimus, laikantis Įstatyme nustatytų reikalavimų, tarp jų ir pirkimų principų, labai svarbu pirkimo tikslą pasiekti ne tik teisėtai, bet ir racionaliai naudojant lėšas, t. y. efektyviai tiek perkančiosios organizacijos, tiek valstybės kontekste.

### **1.3. Pagrindinės viešųjų pirkimų vykdymo problemos**

Šioje dalyje pateikiamos apibendrintos mokslinėje literatūroje ir viešųjų pirkimų vykdymo praktikoje nustatytos viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje problemos, atkleidžiamas darbo autorės požiūris į viešųjų pirkimų vykdymo problemų sprendimą.

Nors Lietuva jau gali pasigirti viešųjų pirkimų vykdymo praktika, sukurta teisės (Europos sąjungos ir nacionalinė) aktų baze, kontroliuojančių, metodinę pagalbą teikiančių institucijų buvimu, tačiau viešųjų pirkimų vykdymo problemos išlieka ne tik dėl didėjančio perkančiųjų organizacijų kiekio,

augančio atliekamų pirkimų skaičiaus, bet ir dėl viešųjų pirkimų politikos formavimo, perkančių organizacijų ir tiekėjų kompetencijos ir galiausiai paprasčiausios etikos.

Viešųjų pirkimų problemų neišsprendžia ir Įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje nustatyti lygiateisiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo principai. Pastarieji visų pirkimų atvejais yra siekiamybė, o praktikoje dažnai pasitaiko perkančiųjų organizacijų abejingumas principams arba per mažos pastangos juos suvokti. Būtent maksimalios pastangos ir viešojo pirkimo rezultato efektyvumas visuomet prasilenkia. Pažymėtina, kad pirkimų principai yra aiškiai įtvirtinti Įstatyme, tačiau jame nėra paaiškinti. Tiek nepatyrusiam Įstatymo praktiniam vykdytojui, tiek ir pažengusiam, pirkimų principai iki galo neatsiskleidžia. Bene išsamiausiai pirkimų principus aiškina teismų praktika, tačiau kruopštus viešųjų pirkimų bylų nagrinėjimas, reikalaujantis milžiniškų laiko sąnaudų, mažina efektyvumą.

Galima išskirti tokias Lietuvoje vykdomų viešųjų pirkimų problemas: korupciją, skaidrumo ir informacijos stoką, visuomenės ir verslo nepasitikėjimą viešaisiais pirkimais, mažiausios kainos, kaip pagrindinio vertinimo kriterijaus, taikymą, ilgai trunkančias procedūras, nuolatinę viešuosius pirkimus reglamentuojančios teisinės bazės kaitą. Ir, žinoma, efektyvaus viešųjų pirkimų vykdymo problemą, kuris yra akivaizdi šioje pastraipoje įvardintų problemų pasekmė.

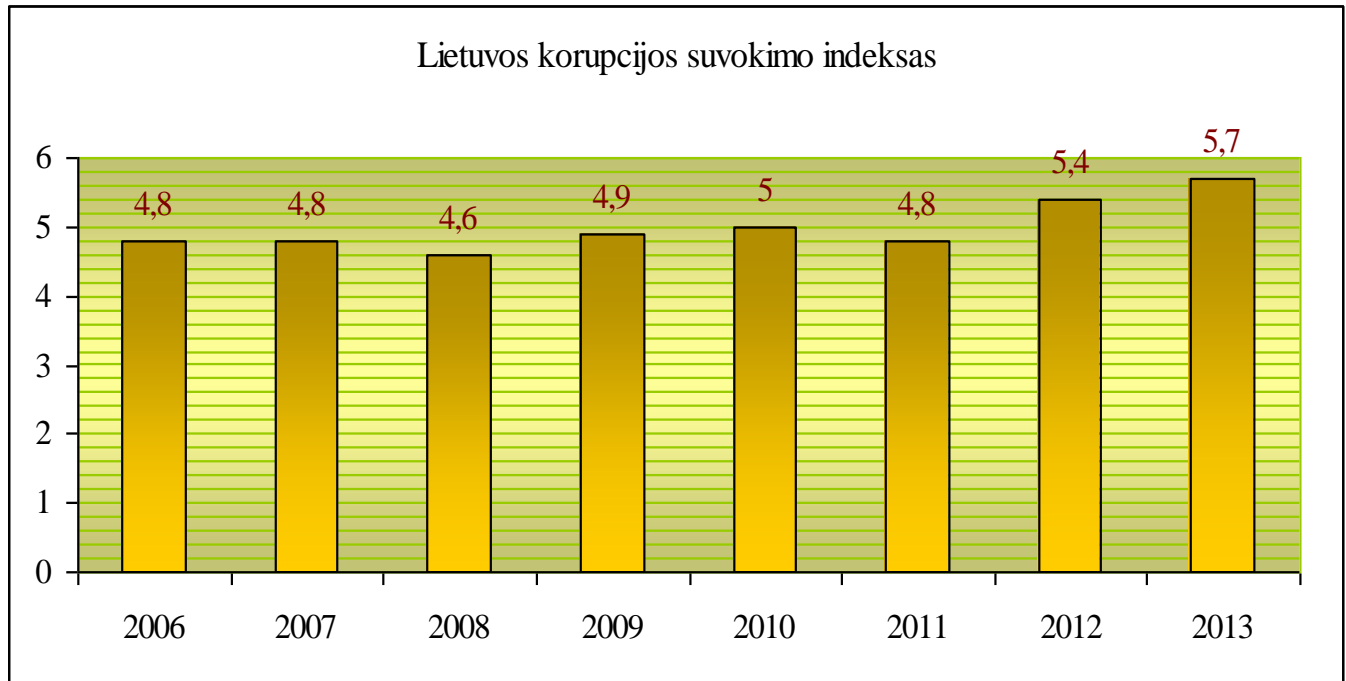
Remiantis mokslinėje literatūroje pateiktais korupcijos apibrėžimais bei jų sklaidos formomis, galima teigti, kad viešuosiuose pirkimuose egzistuoja administracinė (biurokratinė) korupcija (Junevičius A., Ereminaitė S., 2010 m.)

Korupcija šioje srityje kelia riziką, kad šie pinigai bus panaudoti neefektyviai, kad nebus išnaudota nauda, kurią teikia konkursai – geriausia vertė už pasiūlytą kainą, racionalus resursų paskirstymas - be to, kyla kainų infliacijos ir tiesiog neefektyvaus darbo rizikos. (Rose-Ackerman, S. Corruption: A study in political Economy, 1978 m.)

Pasak Transparency International Lietuvos skyriaus atstovės Rugilės Trumpytės, gyventojai laimingesni tose valstybėse, kur korupcijos lygis žemesnis ir kai jie neturi mokėti kyšių už paslaugas viešajame sektoriuje. Viešajame sektoriuje viešieji pirkimai ir korupcija vis dar nėra atskiriami.

„Transparency international“ daro prielaidą, kad korupcija viešuosiuose pirkimuose padaro žalos nuo 10 iki 25 proc., o kai kuriais atvejais net iki 50 proc. pirkimo vertės. Lietuvos korupcijos indeksas (1 pav.) 2006- 2013 m. svyravo sąlyginai mažai (2013 m. buvo 5,7), tačiau Lietuva yra priskiriama prie valstybių, kuriose yra didelė korupcijos pasireiškimo galimybė. Pažymėtina, kad skaičius 10 reiškia labai skaidrią valstybę, o nulis – labai korumpuotą valstybę. Atkreiptinas dėmesys, kad Transparency international Lietuvos skyrius nuo 2011 m. pakeitė korupcijos suvokimo indekso išraišką į šimtabalę (kai 100 – labai skaidri valstybė, 0 – labai korumpuota valstybė), tačiau siekiant tinkamai atskleisti Lietuvos

korupcijos suvokimo indeksą 1 pav. duomenys pateikiami dešimtbalėje išraiškoje, siekiant juos tinkamai palyginti.



**Šaltinis:** sudaryta darbo autorės pagal Transparency International Lietuvos skyrius duomenis

1 pav. Lietuvos korupcijos suvokimo indeksas 2006-2013 m.

Rizika dėl korupcijos tenka tiek perkančiosios organizacijos specialistams, tiek tiekėjams ir netgi politikams arba tiems, kurie turi informacijos ir galios, bet nesistengia dirbti visuomenės gerovei. Korupcijos pasireiškimas aptinkamas visose pirkimo procedūrų stadijose: pirkimo dokumentų rengime, procedūrų vykdyme, sutarčių pasirašyme ir susitarimuose tarp tiekėjų. Galimi įvairūs neteisėtų susitarimų būdai, pavyzdžiui, su konkursą laimėjusiu tiekėju susitariama, kad jis tieks prastesnės kokybės prekes arba neatliks visų darbų. Dažnesni susitarimai galimi didesnės vertės pirkimuose, nes pastarieji teikia didesnę naudą suinteresuotiems šia veikla šalims.

Nacionalinės atsparumo korupcijai sistemos tyrime yra atskleidžiama Specialiųjų tyrimų tarnybos 2008 m. spalio mėnesį įvykdyto sociologinio tyrimo viešųjų pirkimų skaidrumo tyrimo rezultatai, kurio metu paaiškėjo, kad korupcinių sandorių tikimybė yra didžiausia rengiant viešųjų pirkimų kvalifikacinius reikalavimus, technines specifikacijas bei vertinant pasiūlymus ir skelbiant nugalėtoją. Verslo atstovų nuomone, korupciniai sandėriai labiausiai tikėtini rengiant technines specifikacijas ir kvalifikacinius reikalavimus, o paprašyti įvardinti tris opiausias problemas, su kuriomis susiduria viešuosiuose

pirkimuose, verslo atstovai įvardino daug didelį dokumentacijos kiekį, korupciją, biurokratizmą ir iš anksto žinomą laimėtoją.

Efektyvumo prasme akivaizdu, kad korupcija vienareikšmiškai mažina viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumą. Korupcijos pasekmės daro tiesioginį poveikį ne tik pirkimo dalyviams, bet ir padidina prekių, paslaugų ar darbų kainą. Dėl šios priežasties ne tik iškreipiama konkurencija, nukenčia visuomenė, bet ir iškreipiama pati viešųjų pirkimų sistema, kuri atsakinga už sąžiningą konkurenciją ir rinkos vystymosi skatinimą.

Kovojant su korupcija Lietuvoje yra patvirtinta „Nacionalinės kovos su korupcija 2011-2014 metų programa” (Lietuvos Respublikos Seimo 2011-06-16 nutarimas Nr., XI-1457 „Dėl Seimo nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“ pakeitimo“), kurioje nurodytos korupcijos prevencijos priemonės.

Pastarojoje pasinaudota tarptautinėje praktikoje išskiriamomis korupcijos prevencijos priemonėmis kaip skaidrumas, naujų pirkimų potencialo naudojimas (e. pirkimai, pirkimų centralizavimas), mokymai ir kompetencijos kėlimas, rizikų nustatymas visose viešųjų pirkimų proceso stadijose, apskaita, auditas, atskaitingumas, sankcijų taikymas už teisės aktų pažeidimus ir korupciją (Fighting Corruption and Promoting Integrity In Public Procurement – Isbn-92-64-01399-7© OECD, 2005).

Junevičius A., Ereminaitė S. daro prielaidą, kad elektroninė viešųjų pirkimų informacinė sistema gali sumažinti korupcijos apraiškų galimybes viešuosiuose pirkimuose, kadangi elektroninėje terpėje yra pateikiama išsami informacija apie vykdomus viešuosius pirkimus, skelbiamos vykdytų viešųjų pirkimų ataskaitos.

Magistro baigiamojo darbo autorės nuomone, korupcija yra vienas pagrindinių veiksnių, mažinančių viešųjų pirkimų efektyvumą. Remiantis mokslinėje literatūroje pateiktais duomenimis, pastarąją galima sumažinti aiškiai reglamentuojant teisės aktus, centralizuojant viešuosius pirkimus, vykdant skelbiamus elektroninius pirkimus, skatinant smulkiojo ir vidutinio verslo dalyvavimą viešuosiuose pirkimuose bei vykdant tinkamą viešųjų pirkimų kontrolę.

Neefektyvus viešųjų pirkimų vykdymo reiškinių apraiškas mažina skaidrumas. Būtent viešojo pirkimo procedūrų ir pirkimų komisijų sprendimų ir netgi sutarties įgyvendinimo viešumas. Žinoma, viešųjų pirkimų specialistų ir pirkimų komisijų narių kvalifikacija užima ypatingą reikšmę viešųjų pirkimų vykdymo tobulinimo kontekste. Neretai tik kvalifikacijos stygius priveda prie viešųjų pirkimų pažeidimų. Tuo tarpu Lietuvos visuomenė, ypatingai toji dalis, kuri jaučia materialinį nepriteklių, labai jautriai reaguoja į jiems suprantamą kaip neteisingą mokesčių mokėtojų pinigų eikvojimą. Nepasitikėjimą viešaisiais pirkimais taip pat reiškia verslo atstovai, tačiau pastarųjų aktyvus ir sąžiningas



dalyvavimas pirkimuose skatina perkančiąsias organizacijas vykdyti teisės aktų nepažeidžiančius pirkimus.

Visuomenės ir verslo nepasitikėjimą viešaisiais pirkimais dalinai kuria informacijos stoka, tačiau pagrindinį vaidmenį atlieka visuomenės ir jos atskirų grupių mentalitetas. Kaip bebūtų neteisinga, ne vienas Lietuvos pilietis pasiduoda egoistinei prigimčiai, o siekdamas naudos ir nesąžiningai uždirbto turto taip pat galvoja apie kitus. Urantijos Knygoje rašoma, kad visi tie, kurie pasitiki turtais, tikrai vargu ar pateks į dvasinį gyvenimą, kuris veda į amžinąjį žengimą į priekį. Todėl sąžiningo piliečio ugdymas turi prasidėti tiek šeimoje, tiek mokykloje.

Kitos šiame skyriuje paminėtos problemos yra susijusios su pirkimo procedūrų vykdymu ir tarpusavyje yra tarpiai siejamos. Mažiausios kainos, kaip pagrindinio vertinimo kriterijaus, taikymas yra ženkliai paprastesnis, aiškiai suvokiamas visiems pirkimo dalyviams. Pastarąjį taikant daug greičiau pasiekiamas pirkimo tikslas, nes nereikia kurti kriterijų, vertinti papildomų techninių pasiūlymų, dalyviai gali ginčyti tik vieno pasiūlymo vertinimo rezultatą. Tačiau siekiant kokybiško rezultato, pirkimo objektas privalo būti detalai aprašytas. Ekonominio naudingumo kriterijų parinkimas reikalauja daugiau laiko, aukštesnės kvalifikacijos, tačiau jis visuomet rekomenduotinas perkant paslaugas, kur yra reali terpė ekonominei naudai pasireikšti. Būtent paslaugų kokybė ir yra tos naudos rodiklis.

Viešųjų pirkimų sampratą siejant su šio *proceso efektyvumu*, siūloma ją skirstyti į tris etapus. Visų pirma, viešųjų pirkimų samprata turi būti siejama su pirkimo planavimu, kuris apima pirkimo poreikio identifikavimą. Viešojo pirkimo procedūrų organizavimas ir atlikimas, viešojo pirkimo-pardavimo sutarties sudarymas priskiriamas prie antrojo viešųjų pirkimų efektyvumo didinimo etapų. Paskutiniajame etape yra įgyvendinama viešojo pirkimo-pardavimo sutartis, pasibaigus efektyvaus naudojimo laikui produktas utilizuojamas (Juozapavičius, 2006).

Pasak Rūtos Vainienės efektyvumas (angl. Efficiency) yra išteklių panaudojimo veiksmingumas, kai norimas rezultatas pasiekiamas mažiausiomis įmanomomis sąnaudomis arba naudojant turimus išteklius pasiekiamas maksimalus įmanomas rezultatas.

Atsižvelgiant į viešojo pirkimo proceso sudėtingumą, efektyvumo apskaičiavimas tampa opia problema, kuri yra aktualiausia viešajam sektoriui. Jeigu yra išvengiama korupcijos, kurios nebuvimas vienareikšmiškai didina efektyvumą, tai perkančiosioms organizacijoms su kiekvienu teisės aktų pakeitimu suteikiama vis daugiau pareigų, kurių atlikimas reikalauja didesnio kiekio žmogiškųjų resursų, laiko sąnaudų, kurios vienareikšmiškai mažina efektyvumą. Pastaruoju metu teisės aktai ir techninės galimybės tiekėjams suteikia galimybę pasiūlymą pateikti per kelias minutes. Tačiau privataus sektoriaus galimybės vertinant šį aspektą, neprideda prie viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumo, todėl siekiant

viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumo turėtų būti mažinama ir viešojo sektoriaus, – perkančiųjų organizacijų biurokratinė našta.

Kaip bebūtų pagrindinės viešųjų pirkimų vykdymo problemos (korupcija, skaidrumo ir informacijos stoka, visuomenės ir verslo nepasitikėjimas viešaisiais pirkimais, mažiausios kainos, kaip pagrindinio vertinimo kriterijaus, taikymas, ilgai trunkančios procedūros, viešuosius pirkimus reglamentuojančios teisinės bazės kaita) egzistuoja nuo pat viešųjų pirkimų teisinės bazės sukūrimo, o jų sprendimas progresuoja pakankamai lėtai, todėl ateityje viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje efektyvumas turi nemažą potencialą augti.

#### **1.4. Viešųjų pirkimų vykdymo kontrolė**

Šioje magistrinio baigiamojo darbo dalyje nurodomos viešųjų pirkimų vykdymą Lietuvoje kontroliuojančios institucijos, atskleidžiamas pastarųjų veiklos pobūdis, indėlis į viešųjų pirkimų efektyvumo didinimą bei atskleidžiamas darbo autorės požiūris į viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje kontrolę.

Viešųjų pirkimų kontrolės funkcija Įstatymo 8<sup>2</sup> straipsnio 1 dalimi yra priskirta Viešųjų pirkimų tarnybai. Tačiau šios įstaigos darbo efektyvumą sąlygoja pakankamai mažas žmogiškųjų išteklių skaičius (72 etatai 2011 m.), kai tokiu pat laikotarpiu pirkimų (išskyrus mažos vertės pirkimus) skaičius buvo apie 13 tūkst., juos vykdė 6,7 tūkst. perkančiųjų organizacijų, o potencialių tiekėjų buvo daugiau nei 12 tūkst. Viešųjų pirkimų tarnybai yra priskirtos ir kitos papildomos funkcijos, tačiau dalis jų nėra vykdomos dėl nedidinanamo žmogiškųjų išteklių skaičiaus. Perkančiųjų organizacijų tikrinimas yra atsitiktinis, priklausantis nuo žmogiškojo faktoriaus, be to, patikrinama labai maža pirkimų dalis (apie 4 proc.) Dalį pirkimų Viešųjų pirkimų tarnyba privalo patikrinti dėl pačių perkančiųjų organizacijų kreipimosi. Pavyzdžiui 2012 m., buvo užfiksuoti 1496 kreipimosi atvejai, kurių didžiausią dalį (56,87 proc.) sudarė perkančiųjų organizacijų prašymai pakeisti sutarties sąlygas. Nors Įstatymo nustatyta tvarka gali būti keičiamos tik neesminės sutarties sąlygos, tokia kreipimosi prievole perkančiosios organizacijos praranda piktnaudžiavimo galimybę.

Pažymėtina, kad Viešųjų pirkimų tarnyboje darbuotojų skaičius 2014 m. jau buvo ženkliai ūgtelėjęs, - 2014 m. pradžioje buvo 85 etatai, tačiau pareigybių skaičiaus kitimas nenumatomas iki 2016 m. Padidėjęs žmogiškųjų išteklių skaičius, be abejo, leis tinkamiau atlikti priskirtas funkcijas, uždavinius ir pasiekti numatytus tikslus. Žmogiškųjų išteklių augimo būtinybę patvirtina ir Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės duomenys (1 lent.).

Viešųjų pirkimų tarnyba buvo nustačiusi siektinas viešųjų pirkimų tendencijas (1 lent.), tačiau dalis siekiamybių neprogresavo, pavyzdžiui vidutinis dalyvių, tenkančių vienam pirkimui, skaičius. Be abejonės tam turėjo įtakos ir žmogiškųjų išteklių stygius. Viešųjų pirkimų tarnybos leidžiami poįstatyminiai teisės aktai gali įtakoti, pavyzdžiui, smulkiojo ir vidutinio verslo dalyvavimą viešuosiuose pirkimuose, kas sąlygotų mažesnes kainas ir didesnę kokybę.

1 lentelė. Siektinos viešųjų pirkimų tendencijos

Rodiklis	Siektina tendencija	2008	2009	2010	Palyginimas (2011/2010)	2011
Pirkimų, kuriuose dalyvauja tik vienas tiekėjas, skaičiaus dalis nuo bendro V.P. skaičiaus, proc.	mažėjimas	42,8	36,0	32,1	2,9 proc.	35,0
Vidutinis dalyvių, tenkančių vienam pirkimui, skaičius	didėjimas	3,7	4,1	3,7	-8,1 proc.	3,4
Tiekėjų, dalyvaujančių viešuosiuose pirkimuose, skaičius	didėjimas	6.302	7.230	8.045	1,5 proc.	8.168
Vidutinis pateiktų pasiūlymų skaičius	didėjimas	2,1	2,5	2,3	13,0 proc.	2,6
Vidutinis atmestų pasiūlymų skaičius	mažėjimas	1,4	1,9	1,7	1,5 proc.	-11,8

**Šaltinis:** Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė

Atsižvelgiant į viešųjų pirkimų vykdymo pažeidimus, magistro baigiamojo darbo autorės nuomone, viešųjų pirkimų vykdymo kontrolė yra nepakankama, tačiau prevencinės priemonės kaip dažnas įstatymų keitimas, papildomi įpareigojimai perkančiosioms organizacijoms reikalauja ne tik atitinkamų žmogiškųjų išteklių ir aukštesnės specialistų kompetencijos, bet ir sukuria sunkiai pajudinamą biurokratinį mechanizmą. Esamos kontrolės rezultatai atskleidžia pačios kontrolės sistemos trūkumus ir turėtų skatinti atsakingas valstybės institucijas kurti Viešųjų pirkimų kontrolės sistemą su aiškiai apibrėžtais tikslais, skaidraus pirkimų vykdymo skatinimo sistema ir nustatytais prievolėmis bei sankcijomis.

Išmanydama šią jautrią sritį Lietuvos Respublikos Vyriausybės suformulavo svarbiausias viešųjų pirkimų politikos nuostatas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-2016 metų programoje. Viešųjų pirkimų tarnybos duomenimis joje numatyta pertvarkyti viešųjų pirkimų sistemą taip, kad:

1. Būtų garantuotas viešųjų pirkimų skaidrumas;
2. Iš esmės sumažėtų biurokratinė našta;
3. Būtų išnaudotos visos elektroninės erdvės ir centralizuotų pirkimų sistemos teikiamos galimybės;
4. Išskirtinis dėmesys būtų teikiamas viešųjų išlaidų efektyvumui, prioritetą teikiant ne žemiausios kainos, bet ekonominio efektyvumo principui;
5. Viešieji pirkimai vyktų be korupcijos – būtų vykdomi elektroninėje erdvėje;
6. Būtų skatinami žalieji pirkimai;
7. Būtų skatinami inovatyvūs pirkimai.

Dėl to Viešųjų pirkimų tarnybos (909002944) 2014-2016 metų strateginiame veiklos plane yra nurodyti pagrindiniai veiklos prioritetai:

1. Viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumo didinimas (2.766 tūkst. Lt asignavimų);
2. Veiksminga pirkimų kontrolė (skaidrumas ir atsakomybė viešajame sektoriuje – didinti skaidrumą ir mažinti korupcijos prielaidų atsiradimą pirkimų priežiūros srityje) (6.375 tūkst. Lt asignavimų).

Būtent 6.375 tūkst. Lt Viešųjų pirkimų tarnyba deklaruoja tokiai paskirčiai:

- sukurti elektroninę viešųjų pirkimų ir viešųjų pirkimų sutarčių rizikos valdymo sistemą (2014 m. I ketv.);
- nustatyti ir kontroliuoti rizikingiausius pirkimų sektorius;
- kontroliuoti viešųjų pirkimų sutarčių vykdymą;
- stiprinti prevencinę (ex-ante) pirkimų kontrolę.

Tobulai įvykdžius užsibrėžtus tikslus, rodosi šviesus rytojus, tačiau derėtų nepamiršti, kad paminėtos kryptys iš anksčiau buvo siekiamos, kasmet kovai su korupcija yra skiriama vis daugiau lėšų, tačiau efektyvus rezultatas vis dar neįjuntamas. Kita vertus, Viešųjų pirkimų tarnybos specialistams be papildomų techninių priemonių tinkamai kontroliuoti bent trečdalį Lietuvoje atliekamų pirkimų per metus realiai nėra įmanoma. Netgi dėdamas maksimalias pastangas specialistas stengiasi kokybiškai atlikti konkretų jam paskirtą darbą, negalvodamas apie patvirtintas strategijas. Todėl pati Viešųjų pirkimų tarnyba visuomenei turėtų dažniau deklaruoti atliktą pažangą viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumo didinimo ir veiksmingos viešųjų pirkimų vykdymo kontrolės srityje.

Žinoma, Viešųjų pirkimų tarnyba nėra vienintelė Įstatymo sergėtoja. Papildomai viešųjų pirkimų pažeidimų prevenciją vykdo ir Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, tačiau Viešųjų pirkimų tarnybos vaidmuo šiuo metu Lietuvoje užima kertinę poziciją.

Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė savo veiklą orientuoja pagal pagrindinius jai keliamus uždavinius:

- prižiūrėti, ar teisėtai ir efektyviai valdomi ir naudojami valstybės finansai ir kitas turtas bei kaip vykdomas valstybės biudžetas;
- skatinti teigiamą ir veiksmingą valstybinio audito poveikį valstybės finansų valdymo ir kontrolės sistemai bei viešajam valdymui.

Magistro baigiamojo darbo autorės nuomone, Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės atliekama viešųjų pirkimų vykdymo kontrolė nėra nuosekli. Greičiau atsitiktinė, kai perkančiose organizacijose atliekamas veiklos ar finansinis auditas. Žinoma, Valstybės kontrolė, kaip ir kiekviena pavaldi įstaiga vykdo ir neplaninius pavedimus, t. y. neplanuotus auditus ar kitokio pobūdžio tyrimus. Viena paskutinių viešai paskelbtų ataskaitų apie viešuosius pirkimus yra išankstinio tyrimo ataskaita Viešųjų pirkimų sistemos apžvalga 2011 metais. Pats išankstinis tyrimas atliktas vykdant 2011-01-11 pavedimą Nr. P-20-1. Vėlesniais metais tokie tyrimai nebuvo kartoti. Pažymėtina, kad sisteminga Viešųjų pirkimų vykdymo kontrolė prie viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumo prisidėtų daug labiau.

Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos (toliau – STT) kelios iš veiklos kryptių yra korupcijos prevencija ir antikorupcinis visuomenės švietimas ir informavimas. Be abejonės STT vaidina nemažą vaidmenį kovoje su korupcija papildydama Seimo ir Prezidento, Vyriausybės, visuomenės indėlių.

STT yra valstybės antikorupcinės sistemos dalis. Ji kartu su kitomis institucijomis kuria kovos su korupcija metodus ir įgyvendina įstatymų leidžiamosios valdžios patvirtintas kovos su korupcija priemones. Be to, STT, jos duomenimis, turėdama baudžiamojo persekiojimo, korupcijos prevencijos ir antikorupcinio visuomenės švietimo „įrankius“, tiesiogiai veikia ir kitus antikorupcinės veiklos dalyvius – valdžios institucijas ir visuomenę: vykdo kriminalinę žvalgybą siekdama atskleisti korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas ir užkirsti joms kelią, atlieka ikiteisminį tyrimą dėl korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų; renka, kaupia, analizuoja ir apibendrina informaciją apie korupciją ir su ja susijusius socialinius, ekonominius reiškinius; antikorupciniu požiūriu vertina valstybės valdymo institucijų veiklą ir priimamus teisės aktus; antikorupcinio švietimo priemonėmis ugdo visuomenės nepakantumą korupcijai.

Ši viešuosius pirkimus kontroliuojanti institucija aktyviai dalyvauja ir teisės aktų ar jų projektų vertinime. Pavyzdžiui, atlikusi Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. XII-525 antikorupcinį vertinimą, STT pažymėjo, jog mažos vertės viešųjų pirkimų liberalizavimas kelia abejonių skaidrumo požiūriu, nes nestiprinamos perkančiųjų organizacijų vidaus kontrolės procedūros, tai gali neužtikrinti

racionalaus valstybės lėšų panaudojimo, be to, gali sudaryti palankesnes galimybes plisti korupcijai viešųjų pirkimų srityje.

Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba taip pat atlieka korupcijos prevenciją, tačiau pastarosios kryptis yra daugiau orientuota į pinigų plovimą, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija – į Tarnybinės etikos (elgesio) normas ir jų įgyvendinimą, todėl jų indėlis į viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumą yra kur kas mažesnis.

Akivaizdu, Viešųjų pirkimų tarnybos vaidmuo yra pats svarbiausias vykdant viešųjų pirkimų vykdymo kontrolę, tačiau siekiant tinkamai atlikti kontrolės funkciją būtina pertvarkyti kontrolės mechanizmą pritaikant technologines priemones, kurios reikalautų mažesnių žmogiškųjų išteklių resursų ir apimtų ženkliai didesnę tikrinamų viešųjų pirkimų mastą.

Pažymėtina, kad šioje darbo dalyje visos įvardintos institucijos savo darbo rezultatais prisideda prie viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumo, tačiau pastarasis būtų akivaizdesnis, jeigu tarp institucijų vyktų glaudesnis bendradarbiavimas. Rezultatas būtų tik geresnis, jeigu viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumo didinimo tikslas sutelktų ne tik institucijas, bet ir visą visuomenę.

## 2. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ VYKDYMO LIETUVOJE VERTINIMO METODOLOGIJA

Viešųjų pirkimų srities moksliniuose tyrimuose naudojamos tiek kokybinės, tiek kiekybinės metodologijos. Atlikus mokslinę literatūros analizę, teisės aktų analizę ir siekiant tinkamai atlikti viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje vertinimą (duomenų imtis 2006 - 2013 m.), darbe svarbu apibrėžti tyrimo tikslą bei uždavinius jam pasiekti.

**Tyrimo problema** – kaip padidinti viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumą.

**Tyrimo objektas** – viešųjų pirkimų vykdymas.

**Tyrimo tikslas** – ištirti ir rasti metodus kaip padidinti viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje efektyvumą.

**Tyrimo uždaviniai:**

1. Aptarti viešųjų pirkimų tikslus, principus, teisinį reguliavimą, identifikuoti pagrindines viešųjų pirkimų vykdymo ir viešųjų pirkimų kontrolės problemas.
2. Parengti viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje efektyvumo vertinimo metodologiją.
3. Atlikti viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje lyginamąją analizę.
4. Pateikti viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje analizės išvadas ir nustatyti viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumo didinimo galimybes.

**Tyrimo metodai.** Magistro baigiamajame darbe naudojami teoriniai ir empiriniai tyrimo metodai: mokslinės literatūros analizės, teisės aktų analizės, sisteminės analizės, duomenų analizės, apibendrinimo. Tyrimo metodai yra skirti pagrindinių Viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumą sąlygojančių rodiklių atskleidimui. Korupcijos, skaidrumo ir informacijos stokos, visuomenės ir verslo nepasitikėjimo viešaisiais pirkimais, mažiausios kainos, kaip pagrindinio vertinimo kriterijaus, taikymo, ilgai trunkančių procedūrų, nuolatinės viešuosius pirkimus reglamentuojančios teisinės bazės kaitos mažėjimas reikš viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumo augimą.

Mokslinės literatūros analizės metodas sudaro sąlygas atskleisti, kokios žinios apie pasirinktą mokslinio tyrimo objektą, mokslinio tyrimo problemą jau yra publikuotos.

Teisės aktų analizės metodas taikomas analizuojant viešuosius pirkimus reglamentuojančius teisės aktus (įstatymus, poįstatyminius teisės aktus), kuriuose yra nustatyta viešųjų pirkimų vykdymo tvarka ir reikalavimai.

Sisteminės analizės metodas naudojamas atsižvelgiant į būtinybę darbo objektą tirti sistemiškai, pastarąjį atskleisti kaip visumą. Šis metodas reiškia, kad tiriamajame objekte randami vidiniai bei išoriniai ryšiai, sudarantys objekto struktūrą. Sistemine analize mokslininkui padeda mintyse skaidyti tiriamą objektą į santykinai nepriklausomas sistemas. Sistemine analize implikuoja ir *sintezę* – nuolatinį žemesnės pakopos sistemų jungimą į bendresnes.

Duomenų analizės metodas naudojamas analizuojant statistinius, apklausų ir tyrimų duomenis apie viešųjų pirkimų vykdymą. Darbe šio metodo pagalba bus atskleista viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje pažanga, bus atskleista pagrindinių viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumo rodiklių kaita.

Apibendrinimo metodas – tai empirinių išvadų teorinio įprasminimo metodas, moksle taikomas labai seniai. Todėl apibendrinimo priešprieša – *konkretinimas*. Tuo tarpu apibendrinimas yra empirinių faktų klasifikavimas, konkretesnių sąvokų jungimas į bendresnes, naujų mokslui nežinomų sąvokų įvedimas. Šiame darbe apibendrinimas yra bendresnė viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje analizės išraiška. Pats metodas yra skirtas išanalizuotai medžiagai apibendrinti ir išvadoms suformuluoti.

Duomenų kokybinės turinio analizės rezultatai, kurie yra pagrindžiami nagrinėto teksto turiniu, darbe sudaro esminį hipotezės pagrindimo šaltinį. Darbe naudojami sistemingai kaupiami Viešųjų pirkimų tarnybos, CPO LT kaupiami viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje duomenys, kurie padės atskleisti darbo problemos sprendimo būdus.

**Tyrimo hipotezė** – viešųjų pirkimų teisinio reglamentavimo ir praktinio organizavimo problemų išsprendimas lemia viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumą.



### 3. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ VYKDYMO LIETUVOJE LYGINAMOJI ANALIZĖ

Atsižvelgiant, kad viešųjų pirkimų vykdymo duomenų aibė yra plati, analizei yra pasirinkti tie duomenų segmentai, kurie atskleidžia Lietuvos Respublikos Vyriausybės prevencinės viešųjų pirkimų vykdymo politikos, kuria siekiama panaikinti viešųjų pirkimų vykdymo problemas, įgyvendinimą. Analizės metu ypatingas dėmesys bus skiriamas viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumo rodiklių atskleidimui. Ypatingai korupcijos pasireiškimui ir jos mažinimo būdams,- skaidrumui, elektroniniams viešiesiems pirkimams, viešųjų pirkimų centralizavimui, smulkiojo ir vidutinio verslo dalyvavimui viešuosiuose pirkimuose, aiškiam teisės aktų, reguliuojančių viešųjų pirkimų vykdymą reglamentavimui, viešųjų pirkimų vykdytojų kvalifikacijos kėlimui, viešųjų pirkimų vykdymo trukmei.

Magistro baigiamojo darbo lyginamajai analizei pasirinkti Viešųjų pirkimų tarnybos, Centrinės perkančiosios organizacijos viešųjų pirkimų vykdymo ir apklausų duomenys. Duomenų pasirinkimą sąlygojo pastarųjų patikimumas, nes perkančiosios organizacijos teikdamos Viešųjų pirkimų vykdymo ataskaitas privalo būti maksimaliai sąžiningos, todėl viešųjų pirkimų vykdymo duomenų paklaida yra visiškai minimali. Centrinė perkančioji organizacija taip pat teikia ataskaitas Viešųjų pirkimų tarnybai apie atliktus pirkimus, kurių pagrindu sutartis sudaro kitos perkančiosios organizacijos pagal savo poreikį. Atliktų apklausų duomenys gali turėti didžiausią paklaidą, nes respondentų sąžiningumą lemia tik moraliniai įsitikinimai.

Viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje lyginamajai analizei pasirinkti šie konkretūs duomenys:

2006-2013 m. viešųjų pirkimų vykdymo apimčių duomenys, siekiant išanalizuoti bendras viešųjų pirkimų pažangos efektyvumo prasme tendencijas;

Aktualūs 2011-2012 m. viešųjų pirkimų vykdymo kontrolės rezultatų duomenys, siekiant atskleisti, ar taikomi kontrolės metodai teigiamai veikia viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumą;

2006-2013 m. viešųjų pirkimų bylų nagrinėjimo teismuose duomenys;

2008-2013 m. elektroninių viešųjų pirkimų ir pirkimų per Centrinę viešųjų pirkimų informacinę sistemą (toliau – CVP IS) duomenys;

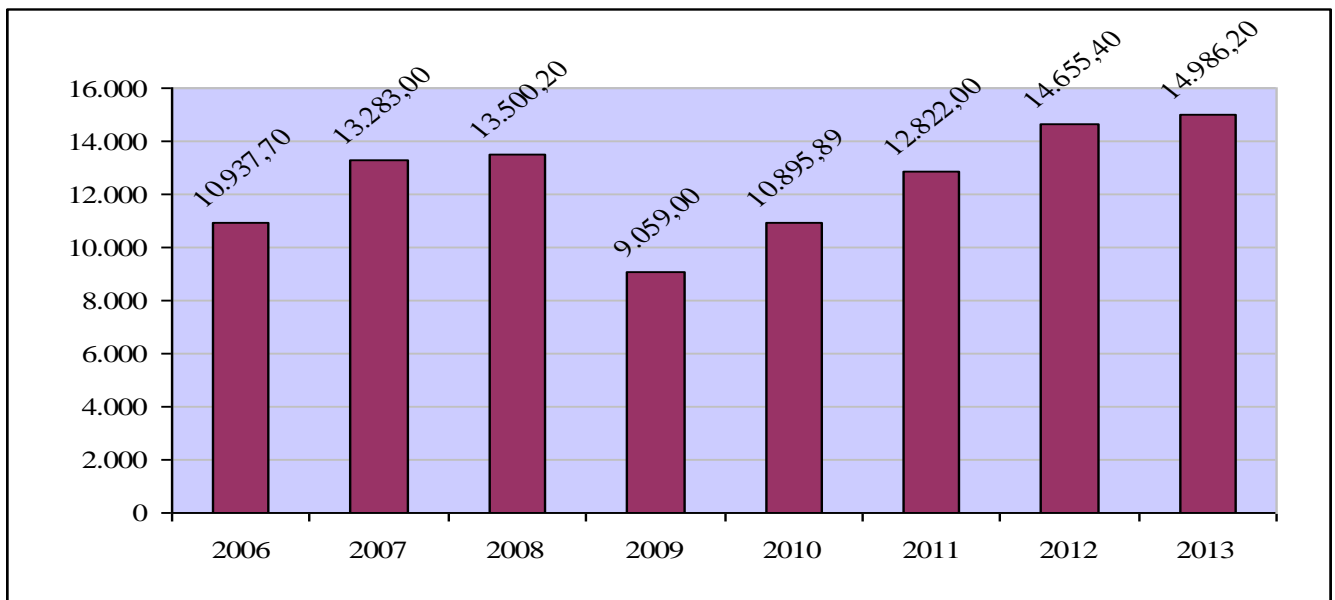
2008-2013 m. viešųjų pirkimų, atliktų per Centrinę perkančiąją organizaciją (toliau – CPO) duomenys;

2007-2012 smulkiojo ir vidutinio verslo dalyvavimo viešuosiuose pirkimuose duomenys, siekiant atskleisti pastarojo indėlį viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumui ir Lietuvos ekonomikos progresui.

Magistro baigiamojo darbo autorei siekiant atskleisti aktualius ir moksline prasme vertingus duomenis, analizei yra panaudoti galimi naujausi viešai prieinami duomenys apie viešųjų pirkimų vykdymą Lietuvoje. Siektina duomenų imtys yra 2006-2013 m., tačiau dalis duomenų yra vėlesnio laikotarpio, pavyzdžiui elektroninių viešųjų pirkimų vykdymas, kuriems technologinės galimybės atsirado tik 2008 m.

### 3.1. Viešųjų pirkimų vykdymo apimčių lyginamoji analizė

Lietuvos viešųjų pirkimų vykdymo apimtis 2006-2013 m. labiausiai įtakoją ekonominis nuosmukis, kuris atsispindi 2 pav. – 2009 m. viešųjų pirkimų apimtys sumažėjo iki 9.059 mln. Lt, kai 2008 m. siekė 13.500,20 mln. Lt. Toks akivaizdus viešųjų pirkimų apimčių sumažėjimas buvo net 33 proc. Tačiau perkančiosios organizacijos jau 2010 m. pradėjo atsisakyti itin griežtos taupymo politikos, be to, perkančiųjų organizacijų etatų mažinimo metu atleistų specialistų darbo jėgai kompensuoti imta pirkti paslaugas iš šalies. Tokia praktika tapo vis dažnesne perkant valymo, apsaugos, kopijavimo, dokumentų išsiuntimo ir panašias paslaugas. 2011 m. viešųjų pirkimų apimtys jau siekė 12.822 mln. Lt., 2013 m. – 14.986,2 mln. Lt., o ateityje numatomas šių apimčių augimas.



Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

2 pav. Įvykdytų viešųjų pirkimų apimtys 2006-2013 m. mln. Lt.

Pažymėtina, kad Europos sąjungos paramos lėšomis vykdomi pirkimai ekonominio nuosmukio laikotarpiu vyko įprasta tvarka ar netgi intensyviau, nes perkančiosios organizacijos šių pirkimų vykdymui galėjo skirti daugiau laiko. Didžiausias taupymas 2009 m. vyko iš mokesčių mokėtojų lėšų nebūtinų statybos darbų ir prekių (kaip automobilių, naujos kompiuterinės įrangos) pirkimų sąskaita. Pastaruoju metu viešųjų pirkimų apimtys Lietuvoje auga pamažu, tačiau akivaizdu, kad nemažėjant valstybės valdymo aparatui ir jo poreikiams, viešųjų pirkimų apimtys tikrai nemažės. Kita vertus, viešųjų pirkimų apimtis lemia ir augančios rinkos kainos, o atsižvelgiant į siekiamą valiutos keitimą ir remiantis kitų Europos sąjungos šalių patirtimi, darytina išvada, kad pastarajai pasikeitus bendras kainų lygis augs.

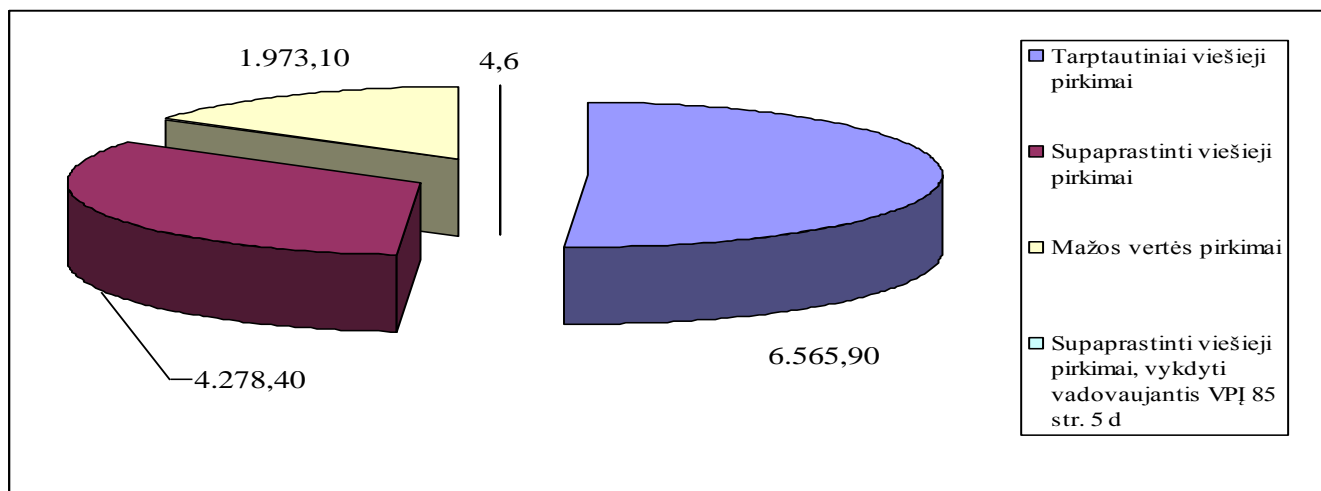
Atsižvelgdamos į Įstatyme įtvirtintą įpareigojimą tinkamai apskaičiuoti pirkimų vertes, perkančiosios organizacijos privalo parinkti ir nepažeidžiančius Įstatymo pirkimo būdus. Pagal nustatytą tarptautinio pirkimo vertės ribą, didžiausios vertės yra tarptautiniai ir supaprastinti pirkimai, kurie beveik visi yra skelbiami. Pastarųjų vykdymas užtrunka ilgiausiai, tačiau šių pirkimų vertė sąlygoja ypatingą apsaugą nuo korupcinių susitarimų. Tarptautinių pirkimų skelbimai skelbiami visose Europos sąjungos šalyse, todėl pirkimo dalyvių skaičius turi galimybę padidėti. Deja, perkančiosios organizacijos retai investuoja į pirkimo dokumentų parengimą užsienio kalba ir tokiu būdu apriboja dalyvių ketinimus dalyvauti ne nacionaliniuose pirkimuose.

Tarptautinio pirkimo vertės ribos yra nustatytos 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2004/17/EB dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų tvarkos derinimo (OL 2004 m. *specialusis leidimas*, 6 skyrius, 7 tomas, p. 19) 16 str., 61 str. ir 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo (OL 2004 m. *specialusis leidimas*, 6 skyrius, 7 tomas, p. 132) 7 str., 8 str., 56 str., 63 str. 1 d. ir 67 str. 1 d., paskutinį kartą patikslintos 2013 m. gruodžio 13 d. Komisijos reglamentu (ES) Nr. 1336/2013, kuriuo iš dalies keičiamos Europos Parlamento ir Tarybos direktyvų 2004/17/EB, 2004/18/EB ir 2009/81/EB nuostatos dėl ribų, taikomų viešojo pirkimo sutarties tvarkai (OL 2013 L 335, p. 17). Tarptautinio pirkimo ribų vertes nacionaline valiuta nustato Komisijos komunikatas Nr. 2013/C 366/01 „Europos Parlamento ir Tarybos direktyvose 2004/17/EB, 2004/18/EB ir 2009/81/EB nustatytų ribų atitinkamos vertės“ (OL 2013 C 366, p. 1).

Susipažinus su 2011 m. pirkimų duomenis, matome (3 ir 4 pav.), kad didžiąją dalį pirkimų pagal skaičių sudaro mažos vertės pirkimai. Jie atitinkamai sudarė 15,4 proc. 2011 m. pirkimų vertės. Pažymėtina, kad mažos vertės pirkimams Įstatyme yra numatyti mažesni formalūs reikalavimai, pastarųjų procedūros yra supaprastintos, šie pirkimai perkančiųjų organizacijų nustatytais atvejais gali būti neskelbiami ir tai leidžia perkančiosioms organizacijoms skubos tvarka įsigyti reikiamų prekių,

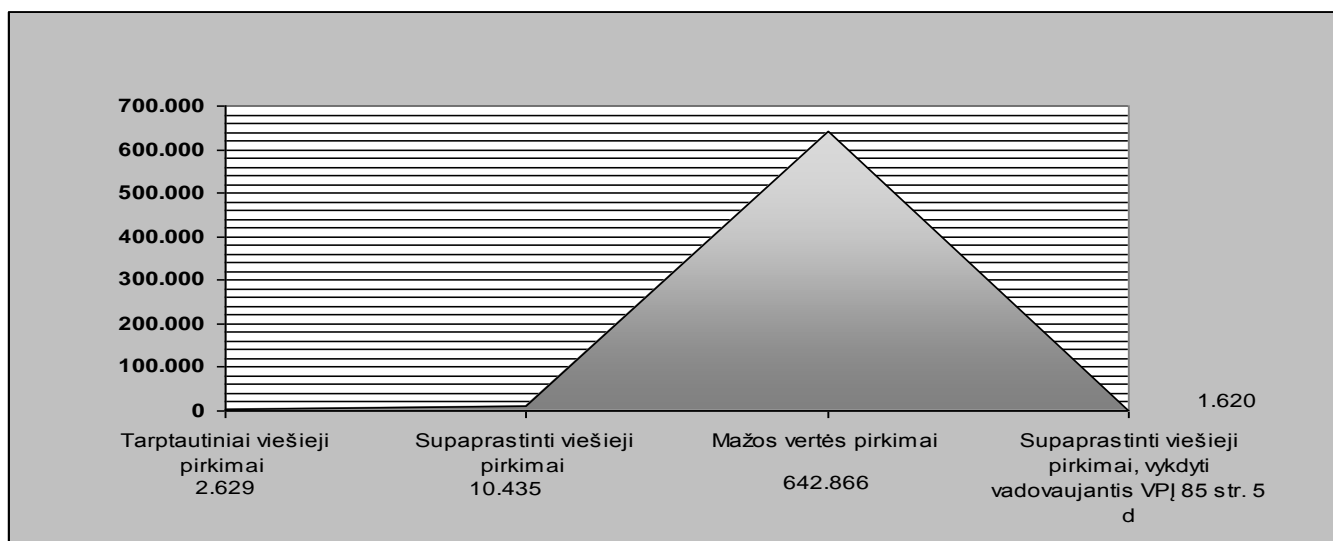
paslaugų ar darbų. Didžiausią galimybę taikyti mažos vertės pirkimo būdus turi nedidelės, kuklaus viešiesiems pirkimams skirto biudžeto perkančiosios organizacijos, kurios per finansinius metus nepasiekia Įstatyme apibrėžtų mažos vertės pirkimo ribų. Vertiniu požiūriu tarptautinių pirkimų apimtis yra didžiausia (virš 51 proc. visų pirkimų verčių), tą sąlygoja Europos Parlamento ir Tarybos Direktyvose nustatytos tarptautinių pirkimų verčių ribos. Supaprastinti viešieji pirkimai, kuriuos perkančiosios organizacijos vykdo pagal savo pasitvirtintas taisykles, taip pat sudarė nemažą dalį visų pirkimų vertės (apie 33 proc.)

Vertinant viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumą, galima teigti, kad vertiniu požiūriu didžioji dalis viešųjų pirkimų yra efektyvesnė dėl skaidrumo, tačiau viešai skelbiami pirkimai užtrunka daug ilgiau dėl Įstatyme nustatytų terminų, kurie pritaikomi atsižvelgiant į pirkimo būdą. Nors mažos vertės pirkimai, kurie dažniausiai yra neskelbiami viešai gali būti mažiau skaidrūs, tačiau pastarųjų vykdymo greitis džiugina visas perkančiąsias organizacijas. Atkreiptinas dėmesys, kad paskutiniu Įstatymo pakeitimu perkančiosioms organizacijoms buvo nustatyta pareiga apie mažos vertės pirkimus skelbti savo tinklapyje (apie pradedamą pirkimą, apie nustatytą laimėtoją ir ketinimą sudaryti pirkimo sutartį, apie sudarytą pirkimo sutartį), todėl efektyvumas vykdant mažos vertės pirkimus auga. Žinoma, tokia pareiga sukuria papildomo darbo perkančiųjų organizacijų specialistams, atsakingiems už viešųjų pirkimų vykdymą, tačiau skaidrumo įtaka efektyvumui yra daug didesnė nei nustatytos pareigos atlikimo laikas.



**Šaltinis:** sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

3. pav. 2011 m. viešųjų pirkimų apimtis pagal pirkimo būdus mln. Lt



**Šaltinis:** sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

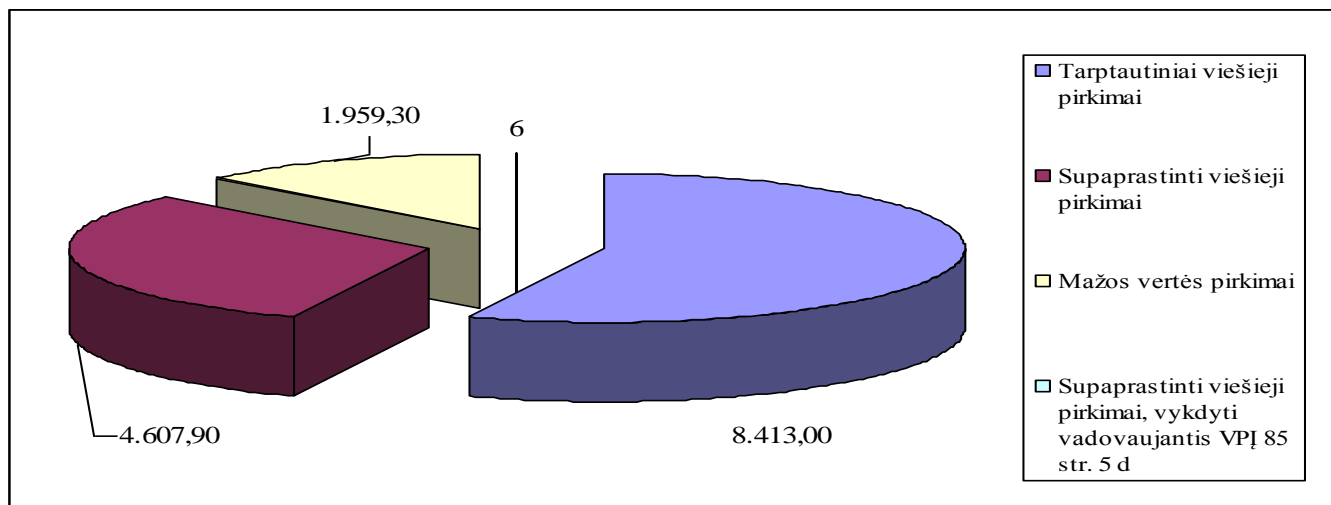
4 pav. Pirkimų skaičius 2011 m. pagal pirkimo būdą

Siekiant objektyviau įvertinti viešųjų pirkimų vykdymą pagal pirkimo būdus, palyginimui (5 ir 6 pav.) yra atskleisti 2013 m. duomenys. Šiais metais išaugo tarptautinių pirkimų vertė, kurios augimas akivaizdus dėl elementaraus Įstatymo taikymo, - t. y. kuo daugiau perkama tos pačios rūšies, tipo prekių, paslaugų ar darbų, tuo labiau didėja tarptautinių pirkimų būdų taikymo būtinybė. Nors pirkimo vertės nustatymą reglamentuoja ne tik Įstatymas, bet ir atskiras Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2003 m. vasario 26 d. įsakymas Nr. 1S-26 „Dėl numatomo viešojo pirkimo vertės skaičiavimo metodikos patvirtinimo“, kurio paskutinis (2013 m. gruodžio 20 d.) pakeitimas įsigaliojo 2014-01-01, pirkimo būdo parinkimas nėra elementarus, nes būtina kiekviena atveju ištirti rinką, žinoti tiekėjų suinteresuotumą, prekių paskirtį ir kt. Jeigu pirkimų plane numatoma atlikti bent kelis šimtus skelbiamų pirkimų, tokia detali analizė kainuoja daug laiko sąnaudų. Viešųjų pirkimų planavimą apsunkina ir projektų, finansuojamų Europos sąjungos lėšomis, vykdymas, nes dažnai finansavimas vėluoja arba atsiranda papildomas.

Analizuojant 2013 m. vykdytų viešųjų pirkimų skaičių pagal pirkimo būdus, 6 pav. matome, kad mažos vertės pirkimų skaičius tik auga. Tokios augimo tendencijos išliks, nes paskutiniu Įstatymo pakeitimu buvo padidinta mažos vertės pirkimų riba prekėms ir paslaugoms – t. y. mažesnė kaip 200 tūkst. Lt (be pridėtinės vertės mokesčio) arba perkamos panašios prekės, paslaugos dėl to paties objekto yra suskirstyti į atskiras dalis, kurių kiekvienai numatoma sudaryti atskirą pirkimo sutartį (sutartis), jeigu

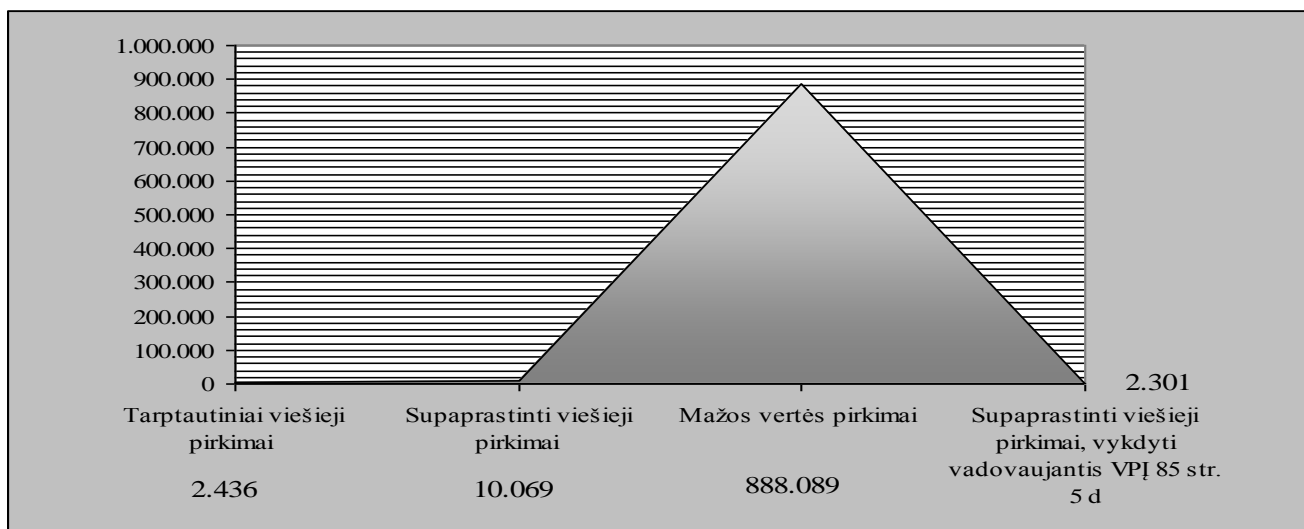
bendra šių sutarčių vertė yra ne didesnė kaip 10 procentų prekių ar paslaugų supaprastintų pirkimų to paties tipo sutarčių vertės ir mažesnė kaip 200 tūkst. Lt (be pridėtinės vertės mokesčio).

Nors perkančiosioms organizacijoms padvigubėjusi mažos vertės prekių ir paslaugų pirkimų galimybė efektyvumo prasme kontroliuojančių institucijų yra vertinama dvejopai, nes toji nauda yra galimybė nusipirkti greitai, bet dažniausiai brangiau ir tik skelbiamų pirkimų metu yra užtikrinama maksimaliai galima konkurencija.



Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

5 pav. 2013 m. viešųjų pirkimų apimtys pagal pirkimo būdus mln. Lt



Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

6 pav. Pirkimų skaičius 2013 m. pagal pirkimo būdą

### **3.2. Viešųjų pirkimų vykdymo kontrolės rezultatų lyginamoji analizė**

Siekiant didesnio viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje skaidrumo, imamasi vis daugiau realiai veikiančių priemonių, kurios įgyvendinamos dažnu viešųjų pirkimų vykdymą reguliuojančių teisės aktų keitimu. Pažymėtina, kad didžioji dauguma atvejų, kai perkančiosios organizacijos gali pirkti neefektyviai dėl pirkimų neskelbimo viešai, mažėja. Tą lemia ne tik teisės aktų pakeitimai, bet ir stiprėjanti viešųjų pirkimų vykdymo kontrolė. Pavyzdžiui, vidaus sandoriai yra viešųjų pirkimų įstatymo išimtis. Nuo 2012-01-01 perkančiosios organizacijos įsigaliojo pareiga gauti Viešųjų pirkimų tarnybos sutikimą, siekiant sudaryti vidaus sandorį, todėl iki Įstatymo redakcijos įsigaliojimo vidaus sandorių vykdymas pasiekė neregėtas aukštumas.

Viešųjų pirkimų įstatymo 2012-03-31 redakcijoje nustatius įpareigojimą gauti Viešųjų pirkimų tarnybos sutikimą, kai perkančioji organizacija pageidauja didelės vertės pirkimą vykdyti neskelbiant (ši sąlyga nėra taikoma komunalinio sektoriaus perkančiosioms organizacijoms), beveik visi tarptautiniai ir supaprastinti viešieji pirkimai yra skelbiami viešai, tačiau pirkimų viešo skelbimo sąlyga ne visus pirkimus apsaugo nuo korupcinių susitarimų, todėl maksimalus efektyvumas dėl šio įpareigojimo vis dar nėra pasiekiamas.

Neatsižvelgiant į viešųjų pirkimų skirstymą pagal rūšis ar pirkimo būdus, absoliučiai visų pirkimų dokumentai turi užtikrinti viešųjų pirkimų efektyvumą. Viešųjų pirkimų vykdymo procese galima išskirti tokius efektyvumo aspektus:

Pirkimo objekto tinkamumas (užtikrinant atitikimą keliamiems reikalavimams ir jų nepritaikant konkrečiam produktui);

Sutarties sudarymas geriausiomis įmanomomis sąlygomis gaunant perkančiosios organizacijos poreikius atitinkantį rezultatą.

Užtikrinti, kad būsimas laimėtojas tikrai gali įvykdyti sutartį.

Efektyvus sutarties vykdymas Lietuvoje dažniausiai paaiškėja tik jos vykdymo metu. Neretai perkančiosios organizacijos susiduria su dilema dėl minimalių kvalifikacinių reikalavimų dydžio ir pirkimo objekto svarbos. Darbo autorės nuomone didžiausia rizika tenka perkančiosioms organizacijoms vykdant rangos darbų pirkimus ir Europos sąjungos lėšomis finansuojamus pirkimus. Šių pirkimų tinkamus laimėtojus parinkti yra itin svarbu. Pirmu atveju pirkimų apimtys vertiniu požiūriu yra labai reikšmingos, o antru atveju atsiranda rizika netekti finansavimo dėl netinkamai (nekokybiškai ir ne laiku) vykdomos sutarties. Pavyzdžiui, nekokybišką prekę nesunkiai galima pakeisti į kokybišką, tuo tarpu

rangos darbų trūkumai dažnai atsiskleidžia ne taip greitai. O prasidėjus teisiniams ginčams dėl sutarties vykdymo, efektyvumą galima ir pamiršti.

Neabejotinai tinkamą viešųjų pirkimų procedūrų vykdymą, pirkimo objekto aprašymą ir kvalifikuotą pirkimo dokumentų rengimą lemia viešųjų pirkimų specialistų ir komisijos narių kvalifikacija. Nors viešųjų pirkimų įstatymas numato, kad skiriant viešojo pirkimo komisijos narius turi būti atsižvelgiama į jų ekonomines, technines, teises žinias, Įstatymo ir pirkimus reglamentuojančių teisės aktų išmanymą, tačiau neretai dalis komisijos narių būna be reikiamos kompetencijos. Šią problemą iš dalies išsprendžia kvalifikacijos kėlimas. Kvalifikacijos kėlimo kursus organizuoja nemokamai Viešųjų pirkimų tarnyba, šias paslaugas taip pat galima nusipirkti iš privataus sektoriaus. Bet kuriuo atveju pasyvus tokių mokslų klausymas, jokių žinių nepaverčia praktika, kol jų dalyviai nepradedą naudoti patys. Ypatingai pirkimų vykdytojus pasitempti paskatintų privalomas kvalifikacijos tikrinamas, kurį atliktų, kad ir Viešųjų pirkimų tarnyba.

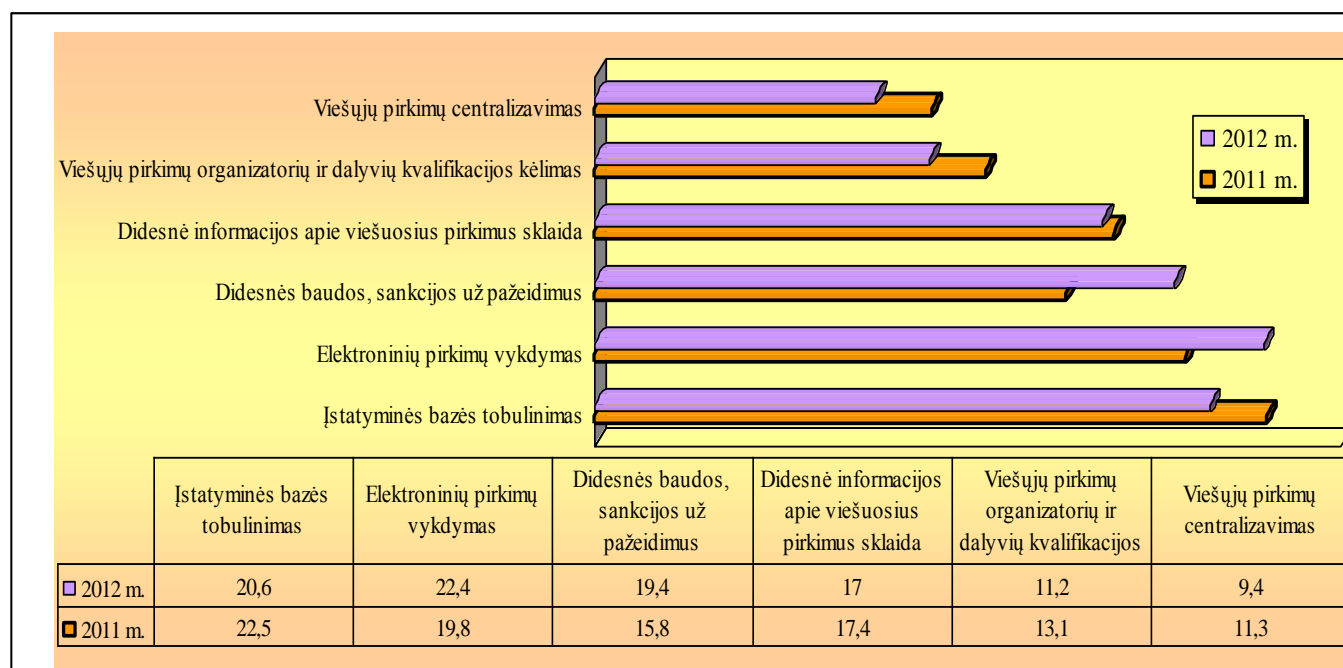
Pastaroji, vykdydama viešųjų pirkimų kontrolės funkciją, jau 2011 m. ėmė analizuoti rizikingiausias viešųjų pirkimų procesų sritis, kuriose yra didžiausia piktnaudžiavimo tarnybine padėtimi tikimybė. Analizei buvo pasitelktas apklausos metodas. Kadangi laikotarpiu 2012 m. gruodžio 10 – 17 d. respondentų - tiekėjų aktyvumas buvo didesnis nei 2011 m. gruodžio mėn. , o 2013 m. duomenys dar nėra skelbiami viešai, darbe naudojami 2012 m. apklausos, kurioje dalyvavo 1142 respondentai, rezultatai (7 pav.). Aktyviausi apklausos dalyviai – labai mažos ir mažos įmonės. Pastarųjų atsakymai sudarė beveik 70 proc. visų anketą užpildžiusių įmonių skaičiaus. Pagal vietovę aktyviausios Vilniaus apskrityje esančios įmonės (beveik 45 proc.), tačiau žvelgiant regioniniu požiūriu, toks rezultatas akivaizdus dėl įmonių nenoro ir neefektyvumo vykdyti veiklą provincijoje. Aktyviausiai pasireiškė prekybos atstovai (21 proc.) tik patvirtindami vadybininko profesijos Lietuvoje aukštumas, kadangi pramonė Lietuvoje merdi, o dažniausiai vyksta tik spekuliacija – prekių perpardavinėjimas.

Palankiausiai viešųjų pirkimų vykdymą Lietuvoje vertino didelės įmonės, nepalankiausiai – vidutinės, pagal įmonės veiklos rūšį palankiausiai viešųjų pirkimų vykdymą Lietuvoje vertino energetikos srityje veikiančios įmonės, nepalankiausiai – viešinimo paslaugų srityje veikiančios įmonės. Korupcinių susitarimų didžiausią tikimybę mato rengiant kvalifikacinius reikalavimus. Ši respondentų pozicija nepakito nuo 2011 m. Respondentų nuomonė per vienerius metus nepakito ir apie sritis, kuriose jų nuomone labiausiai neskaidžiai vykdomi pirkimai,- statybų, medicinos, energetikos srityse. Taip nedaug šiuo aspektu atsilieka mokymo, švietimo, viešojo maitinimo sritys. Tiekėjai ir toliau dažniausiai naudojami teise skųsti- reikšti pretenzijas dėl techninės specifikacijos ir kvalifikacijos reikalavimų, o pateikti ieškiniai teismui – dėl kvalifikacijos vertinimo. Taip pat apie 70 proc. respondentų nurodė, kad pirkime nedalyvavo dėl to, kad pirkimų laimėtojas buvo žinomas iš anksto, o net 24,5 proc. respondentų



teko girdėti apie neoficialų atsikaitymą kaip garantiją laimėti viešuosius pirkimus ypatingai viešinimo paslaugų srityje.

Kaip matome 7 pav. yra atskleistos respondentų įvardintos svarbiausios priemonės, padėsiančios sumažinti korupcijos pasireiškimo tikimybę, tarp kurių 2012 m. pirmauja įstatyminės bazės tobulinimas, elektroninių pirkimų vykdymas. Lyginant su 2011 m. išaugo noras bausti pažeidėjus. Šis noras kyla iš visuomenės nepasitenkinimo, jog realūs nusikaltėliai veikia tyliai, o jeigu ir pagaunami, realiai lengvai išsisuka nuo griežtos bausmės. Bausmės nėra skatinanti ir ugdanti visuomenė priemonė, tačiau ji neišvengiama, kai visuomenės dalis tam tikroje srityje tampa nevaldoma. Respondentai 2012 m. ryškiau prioritetu nelaiko viešųjų pirkimų centralizavimo, todėl, kad tiekėjams tenka varžytis kelis kartus, - pirmą kartą siekiant sudaryti preliminariąją sutartį, o vėliau dėl konkrečių užsakymų. Atsižvelgiant į respondentų specifiką, kurios daugumą sudarė labai mažos ir mažos įmonės, akivaizdu, kad pastarųjų nevilioja biurokratinė našta ir papildomos dalyvavimo procedūros.



**Šaltinis:** sudaryta autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

7 pav. Svarbiausios priemonės proc., padėsiančios sumažinti korupcijos pasireiškimo tikimybę 2011-2012 m.

Viešųjų pirkimų tarnyba, vykdydama viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje kontrolę, pastarosios rezultatus skelbia savo tinklapyje. Deja, tikrinimo rezultatai yra pakankamai kuklūs. Pavyzdžiui,

vykdantiems viešuosius pirkimus pagal Viešųjų pirkimų įstatymą 2013 m. administracinės baudos už viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimus yra skirtos 6 kartus. Šias baudas gavo UAB „Lietuvos energija“ ir UAB „Vilniaus energija atstovai“, o VĮ „Registrų centras“ tik vieną kartą komisijos nariams yra skirti įspėjimai. Viešųjų pirkimų tarnyba savo tinklapyje nurodo 2013 m. patikrinusi 251 pirkimą, vykdytą pagal viešųjų pirkimų įstatymą.

Darytina išvada, kad Viešųjų pirkimų tarnybos kovos su korupcija 2012- 2014 metų programoje ir Viešųjų pirkimų tarnybos kovos su korupcija 2012- 2014 metų programos priemonių plane nurodyti uždaviniai dėl korupcijos prevencijos dar nepasiteisino. Taip pat atkreiptinas dėmesys, kad šiuo metu Viešųjų pirkimų tarnybos atliekami tyrimai ir kontrolė tinkamai neapima tinkamos sutarčių vykdymo priežiūros, kur taip pat galimi korupciniai susitarimai ir taip sumažintas viešųjų pirkimų efektyvumas. Šiuo metu sutarčių vykdymo priežiūra yra atsitiktinė ir nesisteminga.

Tačiau perkančiosios organizatoriai nėra vieninteliai galimi Įstatymo pažeidėjai. Nemažą vaidmenį vaidina ir teikėjai, kurie nesąžiningai gauna didesnę naudą. J. R. Puškorienė praktiniuose patarimuose įvardijo tokias pagrindines draudžiamų susitarimų formas, kuriais ribojama konkurencija:

- priedangos pasiūlymas;
- pasiūlymo blokavimas;
- pasiūlymo rotavimas;
- rinkos pasidalinimas.

Priedangos pasiūlymas pasitaiko dažniausiai, juo sudaromas konkurencijos įvaizdis, pavyzdžiui pasiūloma per didelė kaina arba didesnė nei laimėtojo. Pasiūlymo blokavimas pasireiškia kelių įmonių susitarimu nedalyvauti pirkime arba atsiimti pateiktus pasiūlymus. Taip bendradarbiaujančios įmonės gali susitarti laimėti pirkimus pakaitomis,- pasiūlymo rotavimas. Rinkos pasidalijimas pasireiškia nekonkuravimu dėl tam tikrų pirkėjų arba tam tikrose geografinėse srityje.

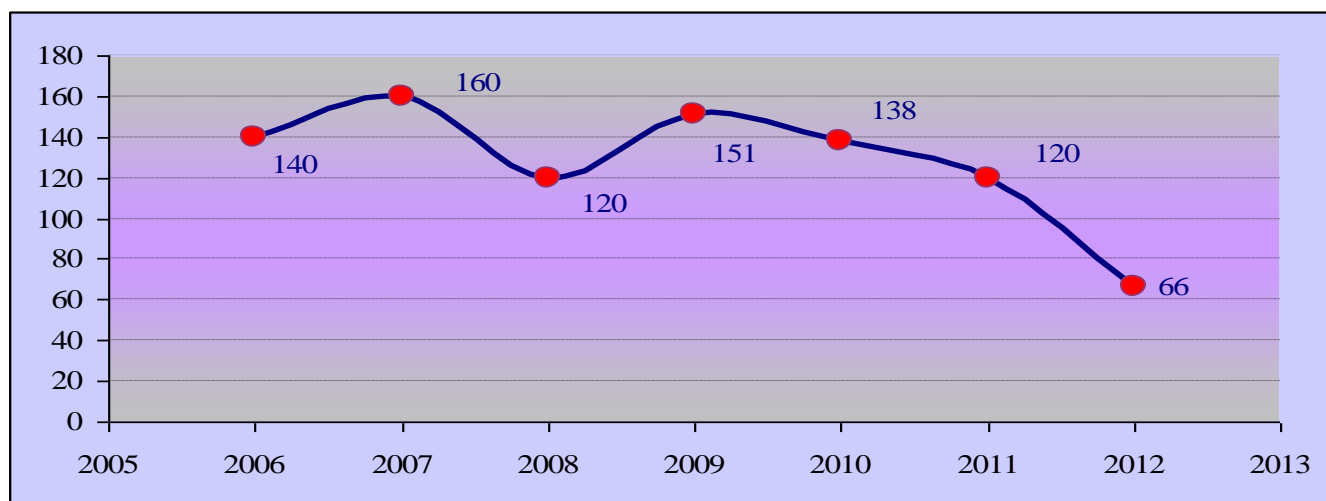
Pastarųjų atliekamus pasireiškiančius draudžiamus susitarimus dažniausiai tiria Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba, Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba. Nors perkančiosioms organizacijos yra prieinamos rekomendacijos, kaip nustatyti galimus susitarimus, tačiau dažniausiai susitariantys tiekėjai pakankamai gerai tokius susitarimus užmaskuoja. Šioje pastraipoje įvardintos įstaigos viešųjų pirkimų vykdymo kontrolę atlieka kitokiu, dažnai visuomenei ir neatskleidžiamu principu, nes visuomenė geba pakenkti nusikalstamos veikos įrodymų rinkimui.

Taip pat dera įvardinti dar vieną viešųjų pirkimų vykdymo kontrolės šaltinį,- pačią visuomenę, viešuosiuose pirkimuose dalyvaujančius tiekėjus. Pastarųjų aktyvumas ženkliai prisidėtų prie viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumo, nes pirmiausia tiekėjai, ketinantys dalyvauti pirkime ir būdami savo

srities profesionalai, išsamiai perskaito pirkimo dokumentų reikalavimus ir gali užkirsti kelią tiek klaidoms, tiek galimam jų pačių diskriminavimui.

### 3.3. Viešųjų pirkimų bylų nagrinėjimo teismuose lyginamoji analizė

Viešųjų pirkimų efektyvumą taip pat lemia viešųjų pirkimų bylų nagrinėjimo vidutinė trukmė. Be abejonės vykdant viešuosius pirkimus visuomet siektinas tikslas yra sutarties sudarymas be teisminių ginčų. Tačiau praktikoje jų vis dar atsiranda tiek dėl perkančiųjų organizacijų klaidų, tiek dėl piktnaudžiavimo, tiek dėl tiekėjų nepagrįsto viešųjų pirkimų vykdymo proceso vilkinimo negalint susitaikyti su kito laimėjimu. Bet kurioje viešojo pirkimo procedūrų stadijoje ieškinio pateikimas teismui dažniausiai reiškia pirkimo procedūrų sustabdymą. Kartais pirkimo procedūros sustoja ilgam, o vykdant gamybinio būtinumo viešuosius pirkimus, perkančiosioms organizacijoms tokie nenumatyti atvejai sukelia pakankamai opias problemas. 8 pav. yra atkleista kaip kito viešųjų pirkimų bylų nagrinėjimo pirmos instancijos teismuose vidutinė trukmė 2006-2012 m. Bylų nagrinėjimo vidutinės trukmės tendencijos gerėja, joms įtakos turėjo ir perėjimas prie viešųjų pirkimų bylų nagrinėjimo tik rašytine tvarka. Pažymėtina, kad faktinė bylos nagrinėjimo trukmė skaičiuojama nuo ieškinio pateikimo iki išnagrinėjimo dienos. Taip pat atkreiptinas dėmesys, kad viešųjų pirkimų bylų nagrinėjimas dažnai nesibaigia pirmos instancijos teismuose, todėl bylų nagrinėjimo trukmė gali būti ir ilgesnė.



Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

8 pav. Viešųjų pirkimų bylų nagrinėjimo pirmos instancijos teismuose vidutinė trukmė dienomis  
2006- 2012 m.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. spalio 14 d. nutarime Nr. 1332 „Dėl Lietuvos viešųjų pirkimų sistemos tobulinimo ir plėtros 2009-2013 metų strategijos patvirtinimo“ (Žin., 2009, Nr. 127-5496) (toliau – Strategija) patvirtintos Lietuvos viešųjų pirkimų sistemos tobulinimo ir plėtros 2009-2013 metų strategijoje nurodyto uždavinio,- pasiekti 45 dienų vidutinį laiką, per kurį viešųjų pirkimų ginčas išnagrinėjamas atskirai pirmosios ir aukštesniosios instancijos teismuose, pasiekimas artėja prie finišo. Taip pat atkreiptinas dėmesys, kad 2012 m. patenkintų ieškinių pirmos instancijos teismuose visiškai arba iš dalies buvo tik 46 arba 13 proc., kai atmestų ieškinių skaičius buvo 185 arba 54 proc. Kadangi aukštesnės instancijos teismų viešųjų pirkimų bylų nagrinėjimo vidutinė trukmė yra trumpesnė, darytina išvada, kad viešųjų pirkimų vykdymo pasekmių sprendimas gerėja, todėl efektyvumas auga.

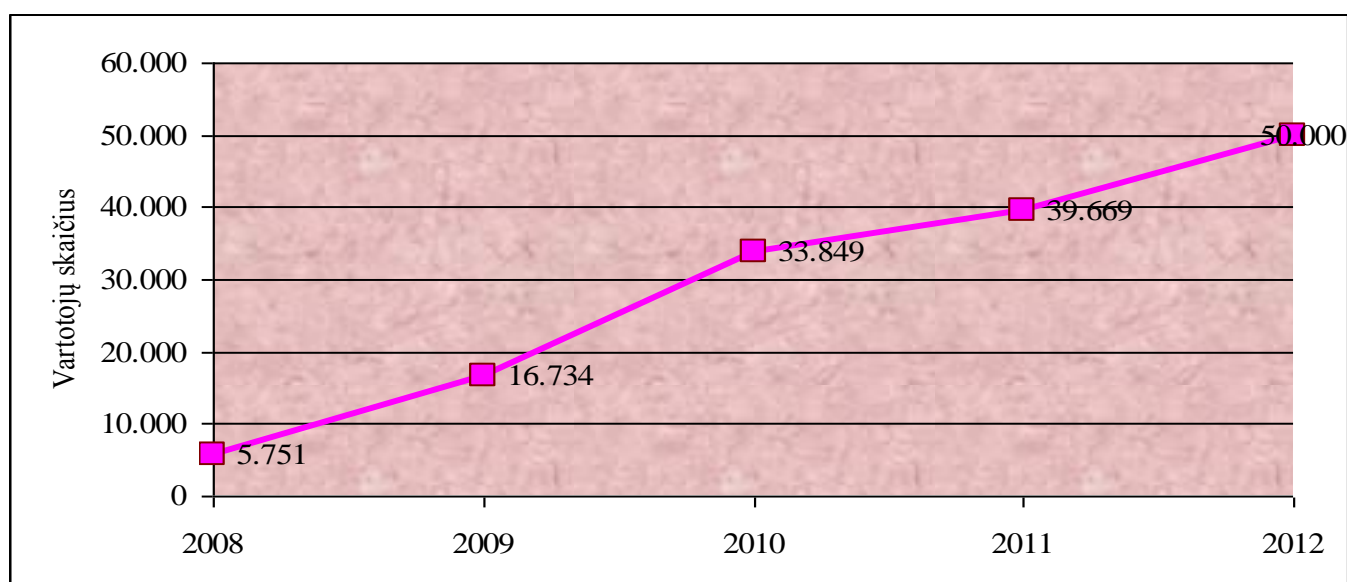
### **3.4. Viešųjų pirkimų vykdymo per centrinę viešųjų pirkimų informacinę sistemą lyginamoji analizė**

Įsigaliojus Viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimui 2009 m. rugsėjo 1 d., perkančiosioms organizacijoms atsirado pareiga Centrinės viešųjų pirkimų sistemos (toliau – CVP IS) priemonėmis vykdyti ne mažiau kaip 50 proc. perkančiosios organizacijos vykdomų pirkimų bendrosios vertės. Nors pati CVP IS buvo sukurta beveik metais anksčiau, pareiga nustatyta kilus abejonių dėl perkančiųjų organizacijų aktyvumo naudojantis nauja, nepažįstama technologine priemone.

CVP IS priemonėmis vykdomais pirkimais yra siekiama sumažinti tiekėjų dalyvavimo viešuosiuose pirkimuose sąnaudas, pagreitinti viešųjų pirkimų procesus, pagerinti viešųjų pirkimų apskaitą ir kontrolės galimybes, padidinti viešųjų pirkimų skaidrumą, skatinti smulkaus ir vidutinio verslo atstovus dalyvauti viešuosiuose pirkimuose.

Ši sistema yra patogi tiek pirkimo dalyviams, tiek perkančiosioms organizacijoms, todėl CVP IS naudotojų augimas (9 pav.) yra spartus ne tik dėl teisinio įpareigojimo. CVP IS didžiausią naudą be abejonės suteikė tiekėjams, nes pastariesiems pagrindinis darbas yra įrašyti pasiūlymo kainą, prisegti elektroninius dokumentus ir pasirašyti saugiu elektroniniu parašu. Nereikia pasiūlymų spausdinti, rišti, skubiai vežti, todėl efektyvumas yra labai ženklus,- sutaupoma daug laiko, pasiūlymo paruošimo ir transporto kaštų. Perkančiosioms organizacijoms CVP IS didžiausias patogumas yra galimybė saugoti elektroninius pasiūlymus CVP IS, taip pat susirašinėjimas CVP IS priemonėmis leidžia sutaupyti visus susirašinėjimo kaštus. Pavyzdžiui, Įstatymas įpareigoja aiškinant ar tikslinant pirkimo dokumentus, kai to pageidauja tiekėjas ar šį veiksma inicijuoja perkančioji organizacija, jog būtina informaciją pateikti

visiems prie pirkimo prisijungusiems ar pareiškusiems norą dalyvauti tiekėjams. Todėl vykdant susirašinėjimą ne elektroninėmis priemonėmis, susirašinėjimo kaštai pirkimo dokumentų aiškinimo ar tikslinimo pristatymo paslaugoms, priklausomai nuo pirkimo procedūrų eigos realiai gali svyruoti nuo 0 iki 500 Lt, tačiau gali būti ir didesni. Per kalendorinius metus tokie kaštai gali pasiekti ir 10 tūkst. Lt. Mažiausiai efektyvi ir nemaloni CVP IS dalis tenka perkančiosioms organizacijoms, t. y., jos kiekvienam pirkimui turi nustatyti visus reikiamus parametrus (nustatyti pirkimo būdą, sudaryti klausimyną, kainos pateikimo formą ir kt.) taip, kad būtų tinkamai pateikti pasiūlymai, pagal Viešųjų pirkimų tarnybos reikalavimus užpildyti skelbimus, todėl netgi techninis darbas turi būti atliekamas itin kruopščiai.



Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

9 pav. CVP IS vartotojų skaičius 2008-2012 m.

Kadangi aktyvus pirkimų vykdymas CVP IS priemonėmis netgi sudarė neplanuotą sistemos apkrovą ir laikinai sumažino sistemos funkcionalumą, galima teigti, kad Nacionalinės kovos su korupcija 2011-2014 metų programoje nustatytas tikslas – 2014 m. viešųjų pirkimų, atliktų Centrinės viešųjų pirkimų informacinės sistemos priemonėmis (elektroninėje erdvėje) skaičius ne mažesnis kaip 80 proc. pasiektas netgi anksčiau. Šį faktą patvirtina ir Viešųjų pirkimų tarnybos duomenys, - skelbtų tarptautinių ir supaprastintų pirkimų (be mažos vertės pirkimų), vykdytų elektroniniu būdu, vertės dalis nuo bendros skelbtų tarptautinių ir supaprastintų pirkimų (be mažos vertės pirkimų) vertės 2010 m. – 63 proc., 2011 m. buvo 74,7 proc., 2012 m. - 83,1 proc., 2013 m. - 90,0 proc.,

Atkreiptinas dėmesys, kad 2013 m. CVP IS vartotojų skaičius viešai dar nėra skelbiamas dėl vykstančių aktyvių CVP IS sistemos atnaujinimo darbų, kas įtakoja prioritetu Nr. 1 laikyti technologinį užtikrinimą sklandaus pirkimų vykdymo. Tačiau akivaizdu, kad CVP IS vartotojų skaičius ženkliai auga. CVP IS sistemos atnaujinimo darbus atskleidžia ir Viešųjų pirkimų tarnybos vis dažnesnis informavimas apie CVP IS sutrikimus, pavyzdžiui 2014 m. kovo 25 d. Savo tinklapyje pranešė „Dėl ženkliai sulėtėjusios greitaveikos Centrinė viešųjų pirkimų informacinė sistema (CVP IS <https://pirkimai.eviesiejipirkimai.lt>) gali būti sunkiai pasiekiamas, Tiekėjus, kurie dėl techninių CVP IS problemų negali pateikti pasiūlymų, prašome elektroninėmis priemonėmis informuoti perkančiąsias organizacijas.“

Elektroniniai pirkimai, vykdomi CVP IS priemonėmis iš esmės sumažina pasiūlymų ar kvalifikacinių duomenų tikslinimo neteisėto keitimo galimybę, tačiau elektroninė sistema visiškai neapsaugo nuo tiekėjus diskriminuojančių pirkimo dokumentų rengimo ir sutarties vykdymo sąlygų korupcinių susitarimų, be to, CVP IS sistema, administruojama Viešųjų pirkimų tarnybos specialistų, taip pat priklauso nuo žmogiškojo faktoriaus etikos.

Atlikus analizę, galima teigti, kad CVP IS sistema šiuo metu yra geriausia priemonė viešųjų pirkimų efektyvumo didinimui, nes technologinės galimybės mažina žmogiškųjų išteklių poreikį ir laiko sąnaudas, tačiau būtina sąlyga, šios techninės galimybės pilnai atliktų savo funkcijas, nestrigtų, neturėtų spragų ir jomis būtų paprasta naudotis. Siekiant didesnio viešųjų pirkimų efektyvumo CVP IS sistemą reiktų tobulinti. Nors tobulinimai ir investicijos į CVP IS sistemą vyko nuo pastarosios sukūrimo, Viešųjų pirkimų tarnyba yra numačiusi 2014-2016 metų strateginiame veiklos plane už 2.766 tūkst. Lt asignavimų didinti viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumą. Viešųjų pirkimų tarnyba jame kasmet deklaruoja, kad:

- Tobulins viešuosius pirkimus reglamentuojančius teisės aktus ir rekomendacinio pobūdžio dokumentus.
- Kels viešųjų pirkimų dalyvių kvalifikaciją viešųjų pirkimų srityje.
- Didins efektyvumą taikant informacines technologijas.

Pažymėtina, kad didelį neefektyvumą lemia Įstatymo trūkumai, nes perkančiosioms organizacijoms kelis kartus reikia atlikti tą patį darbą ir tokio kartojamo darbo padaugėja su kiekvienu Įstatymo pakeitimu. Drąsiai galima teigti, kad CVP IS sistemoje pildomos informacijos ir skelbimo bei viešųjų pirkimų ataskaitų, kurios teikiamos Viešųjų pirkimų tarnybai ir skelbiamos viešai, pilnai pakanka.

Šiuo metu perkančiosios organizacijos Įstatymu yra įpareigosotos teikti dažniausiai 3 atskirus skelbimus „Valstybės žinioms“ (pradedamą pirkimą, nustatytą laimėtoją ir ketinimą sudaryti sutartį,

sudarytą sutartį), pakartotinai apie pirkimus skelbti tą pačią informaciją savo tinklapyje, o esant vidinei perkančiosios organizacijos kontrolės sistemai, pakartotinai pagrindinius duomenis suvesti ir ten. Darytina išvada, kad Įstatymo leidėjas šiuo aspektu su efektyvumu visiškai prasilenkė, todėl Viešųjų pirkimų tarnybos 2014-2016 metų strateginiame veiklos plane numatyta efektyvumo priemonė „Tobulinti viešuosius pirkimus reglamentuojančius teisės aktus ir rekomendacinio pobūdžio dokumentus“ atrodo nereali. Viešųjų pirkimų tarnyba pastaruju metu dažniausiai aiškina įstatymo nuostatas arba savo išleistas metodikas.

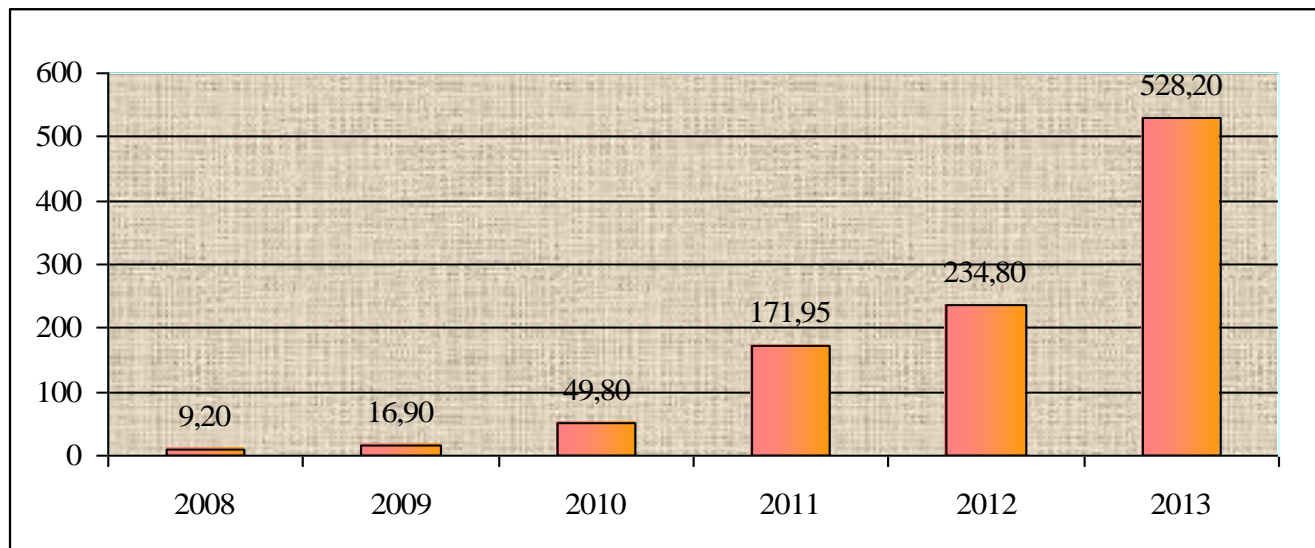
CVP IS, be abejonės būtina tobulinti dėl pastarosios funkcionalumo galimybių. Juk puikiai veikianti elektroninė sistema gal atlikti ne vieno specialisto sunkų rankinį darbą. Joje trūksta ne tik patogaus rūšiavimo, - vis dar yra tokių pirkimo būdų kaip elektroninis aukcionas, kuris yra puiki priemonė racionaliam lėšų naudojimui, tačiau Lietuvoje atliekama labai retai dėl CVP IS funkcionalumo trūkumų. Pasirinkus tokią pirkimo procedūrą, CVP IS dalis funkcijų apskritai neveikia, dalis neišversta į lietuvių kalbą, nustatymai yra labai sudėtingi. Siekdama išsiaiškinti, kodėl yra toks nepopuliarus elektroninio aukciono taikymas, Viešųjų pirkimų tarnyba laikotarpiu 2013 m. lapkričio 11 iki 25 d. atliko perkančiųjų organizacijų apklausą, kurios metu paaiškėjo, kad esant 2008 -2013 m. duomenų imčiai tik 8 perkančiosios organizacijos arba 0,7 proc. šiuo laikotarpiu vykdė elektroninį aukcioną (viso 1140 respondentų). Dalis perkančiųjų organizacijų motyvavo elektroninio aukciono netaikymą poreikio nebuvimu (80 proc.), informacijos ir mokymų trūkumu, sudėtinga procedūra, neigiama patirtimi. Tačiau dauguma perkančiųjų organizacijų, taikiusios elektroninio aukciono procedūrą, nurodė, kad sutaupė lėšų ir pagerino pirkimo objekto charakteristikas.

### **3.5. Viešųjų pirkimų centralizavimo lyginamoji analizė**

Viešieji pirkimai gali būti centralizuojami trimis lygmenimis – nacionaliniu, regioniniu ir žinybiniu. Viešųjų pirkimų centralizavimas Lietuvoje praktiškai yra taikomas nacionaliniu lygmeniu. Centrinės perkančiosios organizacijos (toliau – CPO) funkcijas nuo įkūrimo 2008 m. atlieka VŠĮ „Centrinė projektų valdymo agentūra“ (2012 m. buvo įkurta „CPO LT“), žinybiniu lygmeniu perka tik pavienės perkančiosios organizacijos, pvz., Lietuvos kariuomenė. Regioniniu lygmeniu viešieji pirkimai Lietuvoje nėra centralizuoti. Magistro baigiamajame darbe atliekama CPO analizė siekiant atskleisti pastarosios naudą viešųjų pirkimų efektyvumo didinimui.

Pirmas viešasis pirkimas per CPO buvo atliktas 2008 m. spalio mėn., o perkančiųjų organizacijų susidomėjimas šia įstaiga buvo pasyvus. Todėl Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2009-10-14 nutarimu

Nr. 1333 „Dėl viešųjų pirkimų vykdymo naudojantis Centrinės perkančiosios organizacijos elektroniniu katalogu“ įpareigojo atsakingas institucijas užtikrinti, kad perkančiosios organizacijos naudotųsi CPO katalogu, tas sąlygojo įvykdytų pirkimų per CPO augimą (10 pav.)

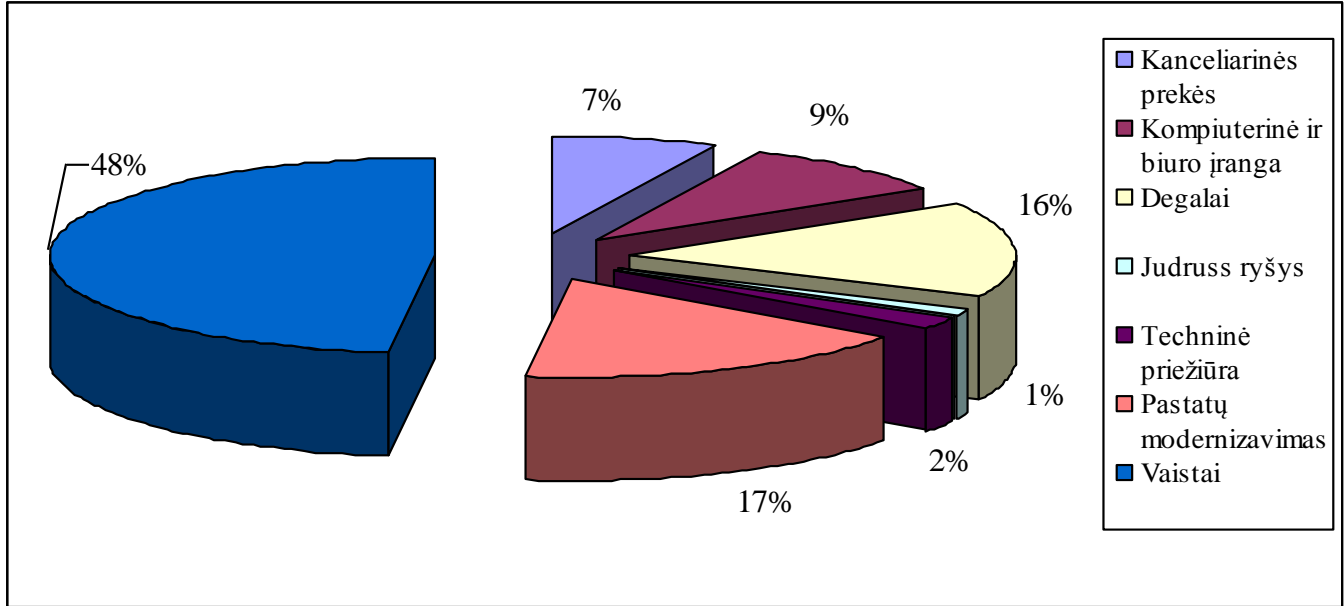


Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos ir CPO LT duomenis

10 pav. Bendra CPO pirkimų vertė 2008-2013 m. mln. Lt.

Nacionalinėje kovos su korupcija 2011-2014 metų programoje nustatyta siekiamybė – centralizuotai atliekamų viešųjų pirkimų vertė ne mažesnė kaip 10 proc. visų viešųjų pirkimų vertės, -sveikintina, tačiau dar 2011 m. grėsė, kad gali būti neįgyvendinta dėl Centrinėje perkančiojoje organizacijoje siūlomo siauro pirkimų spektro (11 pav.) Nors sėkmingiausiai buvo vykdomi vaistų pirkimai, tačiau dauguma perkančiųjų organizacijų neapsiriboja vaistų, biuro prekių, degalų, judriojo ryšio, kompiuterinės ir biuro įrangos, statinio statybos techninės priežiūros pirkimais. Kitaip tariant pasiūla neatitiko paklausos. 2011 m. per CPO buvo atlikta 2939 pirkimai, kurių vertė sudarė 171.950.857 Lt. Tokį spartų pirkimų apimtį padidėjimą 2011 m. sąlygojo naujos pirkimų kategorijos – vaistų pirkimo galimybė, kuria sveikatos apsaugos perkančiosios organizacijos sėkmingai pasinaudojo. CPO yra puiki viešųjų pirkimų efektyvumą skatinanti priemonė, tačiau vis dar tobulintina ir ne tik dėl pirkimų asortimento, bet ir prekių kokybės. Tiesa, dalis perkančiųjų organizacijų, nusivylusios prekių kokybe arba norėdamos viešojo pirkimo procesą valdyti pačios, CPO atliktais pirkimais nesinaudojo tiek, kiek galėtų.





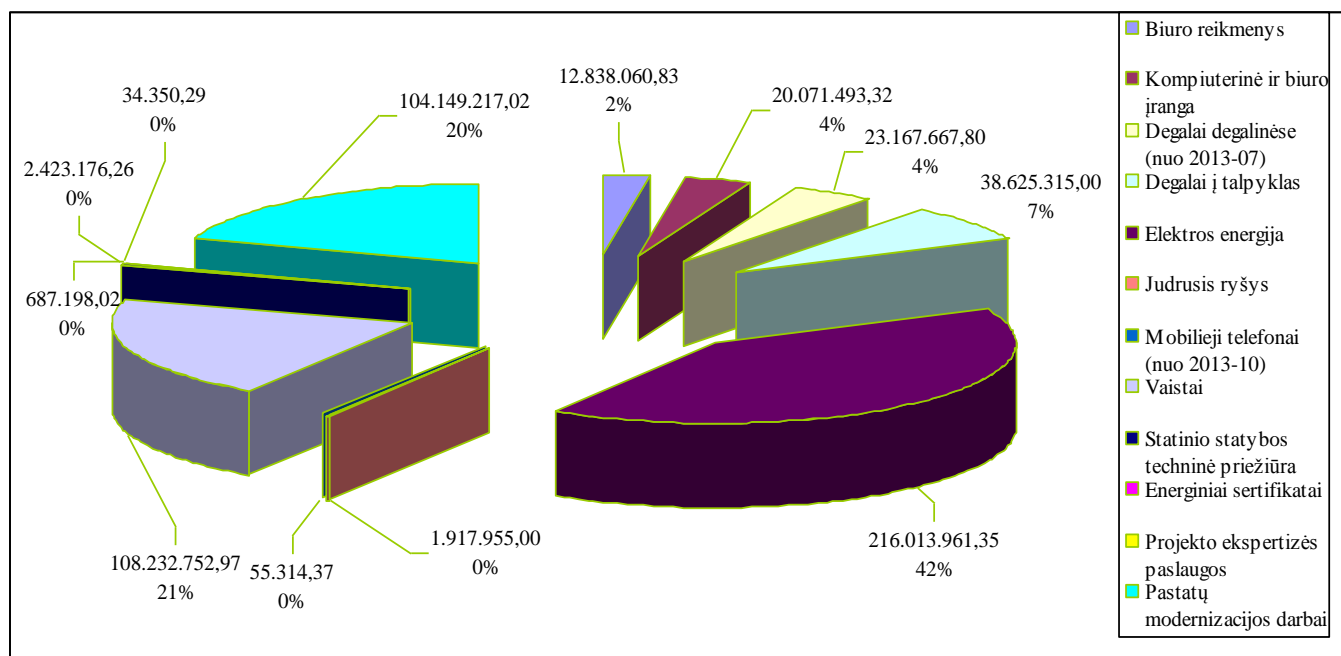
Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal CPO LT duomenis

11 pav. CPO pirkimai 2011 m. pagal pirkimų kategoriją

Įstatymo leidėjas puikiai suvokdamas šią tiesą 2013-01-17 Įstatymo 15 straipsnio papildymu nutarė nuo 2014 m. pradžios įpareigoti visas perkančiąsias organizacijas pirkti tik iš CPO katalogo tas prekes, paslaugas ar darbus, kai CPO kataloge siūlomos prekės, paslaugo ar darbai atitinka perkančiosios organizacijos poreikius ir perkančioji organizacija negali jų atlikti efektyvesniu būdu racionaliai naudodama tam skirtas lėšas. Perkančiosios organizacijos privalo motyvuoti savo sprendimą neatlikti CPO kataloge siūlomų prekių, paslaugų ar darbų pirkimo ir saugoti tai patvirtinantį dokumentą su kitais pirkimo dokumentais. Tačiau šis įpareigojimas maksimaliai pasitvirtins tik tuo atveju, jeigu CPO ne tik padidės pirkimo objektų pasirinkimas, bet ir bus sudarytos lanksčios, atitinkančios esminius visų pirkėjų poreikius, preliminariosios sutartys.

Atkreiptinas dėmesys, kad CPO siūlomas asortimentas prasiplėtė,- perkančiosios organizacijos 2013 m. jau galėjo pirkti elektros energiją, statinio statybos techninę priežiūrą, degalus į talpyklas, mobiliuosius telefonus, energetinius sertifikatus, projekto ekspertizės paslaugas, pastatų modernizacijos darbus. Kaip ir matome 12 pav. pagal pirkimų vertę elektros energijos pirkimai vertiniu požiūriu CPO kataloge pirmavo, nes elektra yra visoms įstaigoms reikalinga prekė, o jai keliami kokybiniai reikalavimai visiems suprantami vienodai. 2013 m. CPO pirkimų vertę ženkliau didino vaistų ir pastatų modernizacijos darbų pirkimai. Būtent darbų pirkimų apimtys turi aiškia perspektyvą augti dėl šiuo metu

Lietuvos Respublikos Vyriausybės vykdomos senų gyvenamųjų namų modernizacijos programos. Perkant darbus iš CPO bus sutaupoma daug laiko ir lėšų. CPO katalogas pamažu plečiasi 2014 m. jame bus gali pirkti projektavimo, kelionių organizavimo, spausdinimo įrangos nuomos ir aptarnavimo paslaugas.



Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal CPO LT duomenis

### 12 pav. CPO pirkimai 2013 m. pagal pirkimų kategoriją

Tačiau pats CPO asortimentas nėra pritaikytas komunalinio sektoriaus perkančiosioms organizacijoms. Pavyzdžiui, statinio statybos techninės priežiūros pirkimas iš CPO yra daugiau pritaikytas administracinės paskirties pastatams, o ne dujotiekių ar nuotekų siurblių statybų priežiūrai. Todėl pirkimo laimėtojai dažnai pervertina savo galimybes ir dėl to nukenčia sutarties vykdymo kokybė. Sudėtingesniais tampa ir biuro prekių pirkimai, pavyzdžiui perkančiosios organizacijos eksploatacines medžiagas naudoja turimai technikai, kai CPO eksploatacinių medžiagų sąrašas yra neišsamus, todėl pastarosioms tenka atlikti du pirkimus – vieną pačiai, kitą iš CPO.

Taip pat Įstatymo leidėjas neišaiškino, koks motyvuotas sprendimas neatlikti CPO kataloge siūlomų prekių, paslaugų ar darbų pirkimo yra tinkamas, kokiais atvejais jis turi būti taikomas, kokia metodika perkančiosios organizacijos turi vadovautis apskaičiuodamos pirkimo ar nepirkimo iš CPO efektyvumą.

Vertinant CPO plačiąją prasme, centralizuotai atliekamų pirkimų vykdymo efektyvumas yra didesnis, nei pirkimų, kuriuos atlieka pačios perkančiosios organizacijos. Efektyvumą lemia žmogiškųjų išteklių mažesnis poreikis, laiko taupymas ir netgi mažesnė kaina. Sutaupymą konkrečiai kainos prasme patvirtina ir Karolio Šerpyčio 2011 m. apginta daktaro disertacija „Viešųjų pirkimų centralizavimo finansinės naudos valstybei vertinimas (Lietuvos atvejo tyrimas)“, kurioje ne tik pagrįsta, bet ir apskaičiuota centralizuotų pirkimų nauda valstybei,- 2011 m. – apie 3.595 mln. Lt, 2013 m. – apie 6.670 mln. Lt, 2015 m.- apie 12.038 mln. Lt, tačiau ir prognozuojama, kad CPO 2007-2015 m. galėtų valstybei sutaupyti apie 40 mln. Lt. Pažymėtina, kad sutaupymas negali būti maksimalus, nes pati CPO į viešųjų pirkimų procedūrų atlikimą, kurių pagrindu užsakomi pirkimai ir žmogiškuosius išteklius privalo pakankamai daug investuoti.

### **3.6. Smulkiojo ir vidutinio verslo dalyvavimo viešuosiuose pirkimuose lyginamoji analizė**

Atsižvelgiant į neabejotiną smulkiojo ir vidutinio verslo subjektų (toliau - SVV) dalyvavimo viešuosiuose pirkimuose naudą, kuri gali būti skirstoma į vidinę (perkančiosioms organizacijoms) ir išorinę (šalies ūkiui ir visuomenei), pastaroji šiame skyriuje komentuojama išsamiau.

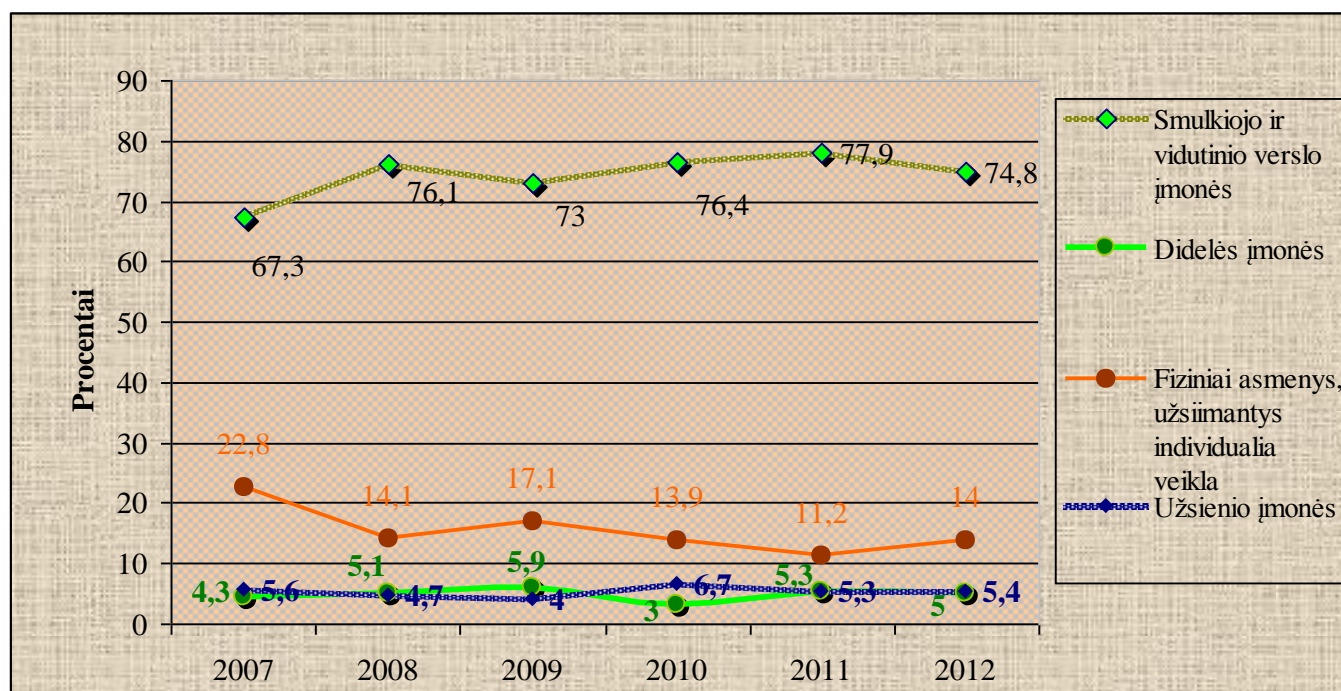
Vengrauskas V., Gineitienė Z., Šerpytis K., Girdenis J., taip pat akcentuoja smulkiojo ir vidutinio verslo įmonių dalyvavimo viešuosiuose pirkimuose teikiamą naudą šalies ūkiui ir visuomenei ir išskiria pagrindines sritis, kuriose ypatingas vaidmuo tenka smulkiojo ir vidutinio verslo įmonėms, - tai konkurencijos skatinimas, inovacijų kūrimas ir skleidimas, gyventojų užimtumo didinimas, ekonomikos augimas.

Galima išskirti tokią SVV subjektų dalyvavimo viešuosiuose pirkimuose naudą perkančiosioms organizacijoms:

1. Žemesnės prekių, paslaugų ir darbų kainos.
2. Geresnė prekių, paslaugų ir darbų kokybė.
3. Pirkimo dalyvių lankstumas ir specializacija.

SVV įmonės, dalyvaudamos viešuosiuose pirkimuose didina rinkos konkurenciją ir atitinkamai sumažina neskaidrių susitarimų tarp potencialių pirkimų dalyvių susitarimų tikimybę, t. y., mažina korupcijos pasireiškimą ir ženkliai prisideda prie viešųjų pirkimų efektyvumo didinimo.

Kadangi SVV įmonės<sup>1</sup> tiek Lietuvoje, tiek Europos sąjungoje sudaro didžiąją dalį įmonių, todėl atitinkamai pastarųjų dalyvavimas viešuosiuose pirkimuose sudaro didžiąją procentinę dalį nuo visų dalyvių skaičiaus. Viešųjų pirkimų tarnybos duomenimis, SVV subjektų dalyvavimas 2007-2012 m. kito nuo 67,3 proc. (4053 pirkimai) iki 74,8 proc. (6058 pirkimai). Neryškus SVV subjektų dalyvavimo viešuosiuose pirkimuose sumažėjimas atsispindi 2009 m., atitinkamai padidėjus fizinių asmenų, užsiimančių individualia veikla, aktyvumui (13 pav.) Tokį dalyvavimą įtakojo ekonominio nuosmukio pasekmės,- įstatymų kaita, įmonių teisinio statuso keitimai ar pastarųjų likvidavimas. Paties SVV įmonių dalyvavimas viešuosiuose pirkimuose ekonominio nuosmukio laikotarpiu buvo pasyvesnis ir dėl sumažėjusio pirkimų skaičiaus, kurį įtakojo griežta taupymo politika. Tačiau 2012 m. taip pat pastebimas SVV subjektų dalyvavimo viešuosiuose pirkimuose sumažėjimas (74,8 proc.) ir padidėjimas fizinių asmenų, užsiimančių individualia veikla. Nors 2013 m. duomenys dar nėra viešai skelbiami, numanoma, kad SVV subjektų dalyvavimo viešuosiuose pirkimuose tendencijos išliks panašios.



Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

13 pav. SVV subjektų, dalyvavusių viešuosiuose pirkimuose, dalis nuo bendro viešuosiuose pirkimuose dalyvavusių ūkio subjektų skaičiaus, proc. 2008-2012 m.

<sup>1</sup> Labai mažos įmonės – mažiau negu 10 darbuotojų; mažos įmonės – mažiau nei 50 darbuotojų, vidutinės įmonės – mažiau negu 250 darbuotojų, didelės įmonės – 250 ir daugiau darbuotojų (Smulgiojo ir vidutinio verslo plėtros įstatymas, 2010, Nr. XIII-935).

Pažymėtina, kad SVV subjektai turi ženklesnę pranašumą dalyvaudami mažesnių apimčių pirkimuose, kuriais nėra suinteresuotos arba mažiau suinteresuotos didelės įmonės. Pagrindinės sritys, kuriose pirmavo SVV subjektai sudarydami viešųjų pirkimų sutartis 2012 m. buvo maistas ir gėrimai (18,7 proc.), statybos darbai (10,9 proc.), remonto ir priežiūros paslaugos (7,5 proc.), verslo paslaugos, teisinės, konsultacinės ir kt. (7,2) proc. Tiesa, vertiniu požiūriu be abejo pirmavo statybos darbai (39,2 proc. arba 2.214 mln. Lt).

Atlikus sudarytų viešųjų pirkimų sutarčių (2 lentelė) analizę, matome, kad sudarytų sutarčių vertė procentine išraiška 2007- 2012 m. kito nuo 56,0 proc. iki 44,7 proc., su ryškiu pakilimu 2010 m. (62,3 proc.). Didelių įmonių sudarytų sutarčių vertė sąlyginai nusileidžia apie 10-15 proc.,- 2007- 2012 m. kito nuo 37,5 proc. iki 37,4 proc., su ryškiu nuosmukiu 2010 m. (30,6 proc.) Pažymėtina, kad dalis 2009 m. vykdytų pirkimų sutarčių buvo sudarytos tik 2010 m., todėl šiuo laikotarpiu dalyvių dalyvavimą viešuosiuose pirkimuose taip pat lėmė ekonominio nuosmukio laikotarpio taupymo politika ir rinkos pokyčiai. SVV įmonių sudarytų sutarčių vertės padidėjimą lėmė pastarųjų lankstumas, galimybė prisitaikyti rinkoje, tuo tarpu didelės įmonės buvo užsiėmusios veiklos strategijų, vidinių pertvarkų kūrimu ir žmogiškųjų išteklių mažinimu. Neabejotinai, dalis didelių įmonių taip pat paliko rinką. Fizinių asmenų, užsiimančių individualia veikla skaičius procentine išraiška lyginamuoju laikotarpiu siekė apie 0,3 proc. ir atitinkami kito labai nežymiai. Nors SVV įmonių sudarytų vertės procentine išraiška 2007-2012 m. vidurkis siekė 53,0 proc., tačiau akivaizdus šio rodiklio mažėjimas nuo 2011 m., reiškia esančius ženklus rinkos pokyčius ir kitų dalyvių, pavyzdžiui užsienio įmonių aktyvumą.

2 lentelė. Ūkio subjektų sudarytų sutarčių vertė 2007-2012 m. mln. Lt

Ūkio subjektų grupė	Sudarytų sutarčių vertė mln. litų						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	VISO
Smulkaus ir vidutinio verslo	5392,24	4931,71	3002,24	5367,52	5519,89	5649,67	29863,27
	56,0	53,1	50,6	62,3	52,1	44,7	53,0
Didelės įmonės	3604,12	4040,19	2672,40	2634,05	4303,29	4721,84	21975,89
	37,5	42,1	45,0	30,6	40,6	37,4	38,8
Fiziniai asmenys, užsiimantys	51,83	27,82	18,30	19,39	37,33	34,67	189,34
	0,5	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3
Užsienio įmonės	576,73	605,18	239,22	588,76	738,33	2232,99	4981,21
	6,0	6,3	4,0	6,9	7,0	17,7	7,9

VISO	9624,92	9604,90	5932,16	8609,72	10598,8	12639,1	57009,71
	100	100	100	100	100	100	100

**Šaltinis:** Sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

Analizuojant 2012 m. viešųjų pirkimų tarnybos statistinius duomenis apie SVV įmones, svarbu atkreipti dėmesį į šių įmonių pasiskirstymą pagal regionus, kuriuose pastarosios veikia (3 lentelė). Joje atsispindi skaudus Lietuvos regioninės ekonomikos netolygumas ir ryški SVV įmonių koncentracija Vilniaus (46,9 proc.) ir Kauno (21,1 proc.) apskrityse. Pats įmonių kiekis regionuose 2007-2012 m. kito labai nežymiai ir atskleidžia neigiamą regioninės politikos SVV atžvilgiu plėtojimo rezultata. Atsižvelgiant į SVV įmonių lankstų prisitaikymą prie vartotojo, galime daryti išvadą, kad didžioji dalis Lietuvos apskričių nagrinėjamu laikotarpiu yra ekonominiame sąstingyje, nors šiuose regionuose Lietuvos statistikos departamento duomenimis yra pigesnė darbo jėga.

3 lentelė. SVV įmonių pasiskirstymas pagal regionus 2007-2012 m.

Apskritis pavadinimas	Procentinis pasiskirstymas						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	VISO
Vilniaus	45,0	47,7	45,6	44,1	45,8	46,9	45,8
Kauno	19,6	19,9	20,4	21,3	21,4	21,1	20,6
Šiaulių	7,3	7,4	7,4	8,2	6,6	7,7	7,4
Klaipėdos	7,1	7,0	7,6	8,5	7,6	6,3	7,3
Panevėžio	5,9	5,5	5,2	4,6	5,2	4,8	5,2
Telšių	4,0	3,4	3,5	3,3	3,4	3,5	3,5
Alytaus	3,3	3,3	2,7	2,9	2,6	3,4	3,0
Utenos	3,3	3,3	3,5	3,0	3,6	3,0	3,2
Marijampolės	2,7	2,6	2,1	2,6	2,0	2,0	2,3
Tauragės	1,8	2,0	1,9	1,5	1,7	1,4	1,7
VISO	100	100	100	100	100	100	100

**Šaltinis:** sudaryta darbo autorės pagal Viešųjų pirkimų tarnybos duomenis

Lietuvos viešųjų pirkimų sistemos tobulinimo ir plėtros 2009-2013 m. strategijoje yra numatyta, kad SVV subjektų dalyvavimas viešuosiuose pirkimuose turi būti skatinamas organizuojant tikslinį mokymą ir informacinius renginius viešųjų pirkimų klausimais, tačiau akivaizdu, kad ši priemonė neįtakos SVV įmonių decentralizacijos, o tik padės naujoms ar mažai patirties turinčioms įmonėms sėkmingiau dalyvauti viešuosiuose pirkimuose.

Viešųjų pirkimų tarnybos direktorius 2013 m. spalio 11 d. Įsakymu Nr. 1S-191 pakeitė smulkiojo ir vidutinio verslo subjektų skatinimo dalyvauti viešuosiuose pirkimuose rekomendacijas, kuriose perkančiosioms organizacijoms pateikiamos gairės, kurios paskatintų tiekėjus ir sudarytų palankesnes sąlygas dalyvauti pirkimuose. Tačiau siekiant viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumo pirmiausia pats Įstatymas turėtų garantuoti tokias viešųjų pirkimų tarnybos rekomenduojamas sąlygas. Aibė Įstatymo, poįstatyminių teisės aktų interpretacijų ar rekomendacijų paties viešųjų pirkimų vykdymo savaiame nepadidina, bet sukuria daugiau darbo ir neaiškumo viešųjų pirkimų vykdytojams.

Apibendrinant labai svarbu į SVV subjektų dalyvavimą viešuosiuose pirkimuose pažvelgti kitu, nacionaliniu aspektu ir atsakyti į klausimą, kaip Lietuvoje yra skatinama SVV įmonių plėtra, ar pastarosioms yra sudarytos tinkamos sąlygos vystyti veiklą taip, kad jos turėtų motyvaciją kuo glaudžiau bendradarbiauti su viešuoju sektoriumi, ko pasekmė ir yra aktyvus dalyvavimas viešuosiuose pirkimuose. Taip pat išlieka opus bendradarbiavimo klausimas tarp pačių SVV subjektų. Todėl siekiant SVV įmonių indėlio į viešųjų pirkimų efektyvumo didinimą, pastarosioms taip pat reiktų duoti, o ne tik tikėtis gauti.

## IŠVADOS IR SIŪLYMAI

Magistro baigiamajame darbe atskleista, kad viešųjų pirkimų vykdymas Lietuvoje yra reglamentuojamas Viešųjų pirkimų įstatymo ir kitų viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės aktų reikalavimų, tačiau praktinis šių teisės aktų taikymas turi pakankamai spragų.

Atlikto tyrimo metu nustatyta, kad pagrindinės Lietuvoje vykdomų viešųjų pirkimų vykdymo problemos yra korupcija, skaidrumo ir informacijos stoka, visuomenės ir verslo nepasitikėjimas viešaisiais pirkimais, mažiausios kainos, kaip pagrindinio vertinimo kriterijaus, taikymas, ilgai trunkančios procedūros, nuolatinė viešuosius pirkimus reglamentuojančios teisinės bazės kaita, *ko pasekmė yra neefektyvus tiek perkančiųjų organizacijų, tiek valstybės prasme viešųjų pirkimų vykdymas.*

Išanalizavus viešųjų pirkimų vykdymo pažeidimus, nustatyta, kad viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje kontrolė yra nepakankama, nenuosekli, joje per mažai išnaudojamos technologinės galimybės. Nors didžioji dauguma atvejų, kai perkančiosios organizacijos gali pirkti neefektyviai dėl ne viešai skelbiamų pirkimų, mažėja, tačiau viešųjų pirkimų vykdymo kontrolės sistema nepakankamai kontroliuoja ir viešai skelbiamus pirkimus.

Magistro baigiamajame darbe nustatyta, kad Lietuvos viešųjų pirkimų vykdymo apimtis 2006-2013 m labiausiai įtakojo ekonominis nuosmukis, ypatingai pasireiškęs 2009 metais, tačiau ekonominio nuosmukio laikotarpiu prasidėjo elektroninių viešųjų pirkimų Centrinės viešųjų pirkimų informacinės sistemos priemonėmis (CVP IS) plėtra. CVP IS yra patogi tiek pirkimo dalyviams, tiek perkančiosioms organizacijoms, todėl sistemos naudotojų ir pirkimų vykdymo nenumatytai spartus augimas reikalauja nuolatinio sistemos funkcijų atnaujinimo. CVP IS sistema yra puiki priemonė viešųjų pirkimų efektyvumo didinimui, nes technologinės galimybės mažina žmogiškųjų išteklių poreikį ir laiko sąnaudas, tačiau būtina sąlyga, šios techninės galimybės pilnai atliktų savo funkcijas, nestrigtų, neturėtų spragų ir jomis būtų paprasta naudotis.

Atlikus Centrinės perkančiosios organizacijos (CPO) pirkimų analizę nustatyta, kad dėl siūlomo pakankamai siauro pirkimų spektro pirkimų centralizavimo nauda šiuo metu dar yra ribota. Vertinant CPO plačiąją prasme, centralizuotai atliekamų pirkimų vykdymo efektyvumas yra didesnis, nei pirkimų, kuriuos atlieka pačios perkančiosios organizacijos. Efektyvumą lemia žmogiškųjų išteklių mažesnis poreikis, laiko taupymas ir netgi mažesnė kaina dėl didelių pirkimo apimčių. Tiesa, perkančiosios organizacijos dar negali išvengti pirkimų, atliktų iš CPO, rezultato kokybės klausimo, kuris išskyla vykdant sutartį.



Įvertinus smulkiojo ir vidutinio verslo įmonių (SVV), dalyvavimą viešuosiuose pirkimuose, tyrimo metu nustatyta, kad SVV didina rinkos konkurenciją ir atitinkamai sumažina neskaidrių susitarimų tarp potencialių pirkimų dalyvių susitarimų tikimybę, t. y., mažina korupcijos pasireiškimą ir ženkliai prisideda prie viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumo didinimo.

Tyrimo metu paaiškėjo, kad neabejotinai efektyvų viešųjų pirkimų procedūrų vykdymą ir kvalifikuotą pirkimo dokumentų rengimą lemia viešųjų pirkimų specialistų ir komisijos narių kvalifikacija.

Magistro baigiamajame darbe nustatyta, kad Viešųjų pirkimų tarnybos kovos su korupcija 2012-2014 metų programoje ir Viešųjų pirkimų tarnybos kovos su korupcija 2012-2014 metų programos priemonių plane nurodyti uždaviniai dėl korupcijos prevencijos dar nepasiteisino. Nors Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatytos prevencinės viešųjų pirkimų vykdymo priemonės kaip elektroniniai pirkimai CVP IS priemonėmis, centralizuoti pirkimai, SVV dalyvavimas viešųjų pirkimų procese, plėtojamos, tačiau su trūkumais. Didžiausia pažanga pasižymi CVP IS plėtra, tačiau tik ši sistema neapsaugo nuo viešųjų pirkimų vykdymo ydų. Vyriausybė dažnai pamiršta pagrindinės prevencinės priemonės,- pilietinės visuomenės kūrimo plėtojimą. Kita vertus, pilietis, būdamas patenkintas valstybės ekonomine situacija, ženkliai mažiau būtų suinteresuotas neteisėtų pajamų paieška.

Todėl tyrimo hipotezė – viešųjų pirkimų teisinio reglamentavimo ir praktinio organizavimo problemų išsprendimas lemia viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumą,- pasitvirtino.

Siūlomos tokios viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumo didinimo galimybės:

1. Įtvirtinti skaidrumą ir informacijos apie viešųjų pirkimų vykdymą skleidimą technologinėmis,- Centrinės viešųjų pirkimų informacinės sistemos (CVP IS) priemonėmis bei išplėsti CVP IS funkcijas taip, kad sumažėtų perkančiųjų organizacijų našta (pavyzdžiui, pasiūlymai būtų skelbiami viešai automatinio būdu).

2. Vykdamas viešųjų pirkimų vykdymo kontrolę taikyti technologines priemones (CVP IS). Atsisakyti papildomo informacijos apie viešųjų pirkimų vykdymą pildymo ir skelbimo Valstybės žiniuose, nes ji viešai prieinama CVP IS.

3. Įvesti privalomus viešųjų pirkimų specialistų ir komisijos narių kvalifikacijos tikrinimo kursus ir atestavimą, už kurių organizavimą turėtų būti atsakinga Viešųjų pirkimų tarnyba. Taip pat ji turėtų organizuoti mokymus techninių specifikacijų rengimo klausimais.

4. Labiau išplėsti Centrinės perkančiosios organizacijos (CPO) pirkimų asortimentą, jį pritaikyti pagal sektorius (pavyzdžiui, maža įmonė, komunalinis sektorius).

5. Įpareigoti Viešųjų pirkimų tarnybą taikyti net tik drausminimo, bet ir skatinimo priemones, t. y. skelbti informaciją apie kokybiškai, inovatyviai atliktus viešuosius pirkimus arba kitokią,- visuomenei galinčią būti pavyzdžiu, pažangą.

## LITERATŪRA

1. Ereminaitė, Simona. Elektroninių viešųjų pirkimų brandos vertinimo aspektai. Viešoji politika ir administravimas = Public policy and administration / Mykolo Romerio universitetas, Kauno technologijos universitetas. Vilnius : Mykolo Romerio universitetas. ISSN 1648-2603. 2013, t. 13, Nr. 4, p. 567-580.
2. Centrinė perkančioji organizacija. Pirkimų statistika ir veiklos ataskaitos 2007-2012 m., [žiūrėta 2013-03-02]. Prieiga per internetą: <<http://www.cpo.lt/statistika>>.
3. Dačiulytė R., Jagminas J., Nefas S.. Kursinių, bakalaurinių ir magistrinių darbų rengimo metodiniai nurodymai, 2013.
4. Junevičius A., Ereminaitė S. E.valdžios ir e.verslo integravimo viešuosiuose pirkimuose modelis. Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai, 2011, Nr. 57, p. 33–49. – ISN 1392-1142.
5. Junevičius, A.; Ereminaitė, S. Viešųjų pirkimų tvarkos optimizavimo ir efektyvumo didinimo galimybės. Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai, 2010, p. 67-84.-1392-1142.
6. Juozapavičius, R. (sud.). Kaip praskaidrinti viešuosius pirkimus? Transparency International Lietuvos skyrius. Vilnius: Eugrimas, 2006.
7. Fighting Corruption and Promoting Integrity In Public Procurement – Isbn-92-64-01399-7© OECD, 2005.
8. Komisijos reglamentas (ES) Nr. 1336/2013, kuriuo iš dalies keičiamos Europos Parlamento ir Tarybos direktyvų 2004/17/EB, 2004/18/EB ir 2009/81/EB nuostatas dėl ribų, taikomų sudarant viešojo pirkimo sutartis (OL 2013 L 335, p. 17), 2013, [žiūrėta 2014-01-31]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:335:0017:0018:LT:PDF>>
9. Komisijos komunikatas Nr. 2013/C 366/01 „Europos Parlamento ir Tarybos direktyvose 2004/17/EB, 2004/18/EB ir 2009/81/EB nustatytų ribų atitinkamos vertės“ (OL 2013 C 366, p. 1), [žiūrėta 2014-01-31]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:366:0001:0002:LT:PDF>>
10. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2005 m. rugsėjo 21 d. nutartis Nr. 3K-3-416/2005. Lietuvos aukščiausiojo teismo informacija apie darbą 2005 m., [žiūrėta 2012-11-05]. Prieiga per internetą: <[www.litlex.lt/lat/LAT\\_2005m.\\_Ataskaita.doc](http://www.litlex.lt/lat/LAT_2005m._Ataskaita.doc)>.
11. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2007 m. lapkričio 5 d. nutartis 3K-3-458/2007, [žiūrėta 2012-10-22]. Prieiga per internetą: <<http://www.infolex.lt/tp/81938>>.

12. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. balandžio 3 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. AC-38-1. Teismų praktika. 2013, 38, p. 459-516.
13. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. Valstybės žinios, 2000, Nr. 11-510.
14. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 36-1340.
15. Lietuvos Respublikos Seimo 2011-06-16 nutarimas Nr. XI-1457 „Dėl Seimo nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“ pakeitimo“, Valstybės žinios, 2011, Nr. 77-3727.
16. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2013 metų veiklos ataskaita, 2014-02-28 Nr. N-5, [žiūrėta 2014-03-20]. Prieiga per internetą: [http://www.stt.lt/documents/planavimo\\_skyriaus\\_ataskaitos/STT\\_2013\\_m\\_veiklos\\_ataskaita2.pdf](http://www.stt.lt/documents/planavimo_skyriaus_ataskaitos/STT_2013_m_veiklos_ataskaita2.pdf).
17. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. Išankstinio tyrimo ataskaita. Viešųjų pirkimų sistemos apžvalga 2011-11-25, IT-P-20-1.
18. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas, Valstybės žinios, 2012, Nr. I-1491.
19. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 2, 4, 6, 7, 8-2, 9, 10, 13, 18, 19, 22, 24, 28, 33, 35, 39, 40, 85, 86, 87, 90, 92 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas, Valstybės žinios, 2013, Nr. 112-5575.
20. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 15 straipsnio papildymo įstatymas. Valstybės žinios, 2013, Nr. 11-510.
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. spalio 14 d. nutarimas Nr. 1332 „Dėl Lietuvos viešųjų pirkimų sistemos tobulinimo ir plėtros 2009-2013 metų strategijos patvirtinimo“, Valstybės žinios, 2009, Nr. 127-5496.
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. kovo 13 d. nutarimas Nr. 228 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-2016 metų programos įgyvendinimo prioritetinių priemonių patvirtinimo“, Valstybės žinios, 2013, Nr. 29-146.
23. Lietuvos statistikos departamentas. Bendrasis vidaus produktas (BVP), [žiūrėta 2014-03-20]. Prieiga per internetą: <http://osp.stat.gov.lt/temines-lenteles39>.
23. Nacionalinės atsparumo korupcijai sistemos tyrimas. Viešieji pirkimai: Viešieji pinigai ir skaidrumas, 2012, [žiūrėta 2014-03-18]. Prieiga per internetą: [http://transparency.lt/media/filer\\_public/2013/03/15/Lt\\_viesieji\\_pinigai\\_ir\\_skaidrumas\\_.pdf](http://transparency.lt/media/filer_public/2013/03/15/Lt_viesieji_pinigai_ir_skaidrumas_.pdf).
24. Pečkaitis J. S., Mačerinskienė I. Magistro baigiamojo darbo rengimo tvarka: mokomoji knyga, 2008.
25. Puškorienė J. R.. ESTT ir LATT praktikos bylose dėl viešųjų pirkimų aktualijos, Teisminė praktika ir praktiniai patarimai, 2014.

26. Rose-Ackerman, S. Corruption: A study in political Economy. Academic Press: 1978, New York. Lien, D.
27. Snider, K. F.; Rendon, R.G. (2008). Public procurement policy: Implications from theory and practice. JOURNAL OF PUBLIC PROCUREMENT, VOLUME 8, ISSUE 3, 310-333.
28. Šerpytis K., Viešųjų pirkimų centralizavimo finansinės naudos valstybei vertinimas (Lietuvos atvejo tyrimas) , daktaro disertacija, Vilnius, 2011.
29. Tarptautinio pirkimo vertės ribos, 2014, žiūrėta [2014-01-31], prieiga per internetą <[https://pirkimai.eviesiejipirkimai.lt/ppo\\_startpage/Vertes\\_ribos\\_2014.pdf](https://pirkimai.eviesiejipirkimai.lt/ppo_startpage/Vertes_ribos_2014.pdf)>
30. Transparency international korupcijos suvokimo indeksas 2011, [ žiūrėta 2013-05-18]. Prieiga per internetą: <[http://transparency.lt/media/filer\\_public/2013/01/22/ti\\_ksi\\_2011.pdf](http://transparency.lt/media/filer_public/2013/01/22/ti_ksi_2011.pdf)>.
31. Transparency International, Handbook: Curbing Corruption in Public Procurement, 2006, [žiūrėta 2012-10-25]. Prieiga per internetą: <[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/handbook\\_for\\_curbing\\_corruption\\_in\\_public\\_procurement](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/handbook_for_curbing_corruption_in_public_procurement) .>
32. Transparency international korupcijos suvokimo indeksas 2013, [ žiūrėta 2014-03-18]. Prieiga per internetą: <[http://transparency.lt/media/filer\\_public/2013/12/02/ksi\\_2013\\_tils.pdf](http://transparency.lt/media/filer_public/2013/12/02/ksi_2013_tils.pdf)>
33. Transparency International Lietuvos skyrius. Žmonės laimingesni valstybėse, kur mažiau korupcijos, [ žiūrėta 2014-03-18]. Prieiga per internetą: <<http://transparency.lt/news/2014/03/18/zmones-laimingesni-valstybese-kur-korupcijos-lygis-zemesnis/>>.
34. THE URANTIA BOOK Urantia Foundation, Chicago, IL 60614 USA, 1955 m. 1803.
35. Vengrauskas V., Gineitienė Z., Šerpytis K., Girdenis J. Smulkiojo ir vidutinio verslo įmonių vaidmuo Lietuvos viešųjų pirkimų rinkoje. Viešasis administravimas. 2008, Nr. 3, psl. 29-35. - ISSN 1648-4541.
36. Vainienė R., Ekonomikos terminų žodynas, 2005, ISBN: 7616418.
37. Viešųjų pirkimų tarnyba. Ataskaitos apie įvykusius viešuosius pirkimus, [žiūrėta 2013-01-02]. Prieiga per internetą: <<http://www.vpt.lt/rtmp8/dtd/index.php?pid=121189211065&lan=LT>>.
38. Viešųjų pirkimų tarnyba. Ataskaita apie 2011 metais įvykusius viešuosius pirkimus, [žiūrėta 2012-11-26]. Prieiga per internetą: <<http://www.vpt.lt/admin/uploaded/2011/vp/Informacija%20apie%202011%20m.%20viesuosius%20pirkimus.pdf>>.
39. Viešųjų pirkimų tarnyba. Ataskaita apie 2012 metais įvykusius viešuosius pirkimus, [žiūrėta 2013-14-10]. Prieiga per internetą:

<<http://www.vpt.lt/vpt/uploaded/2012/vp/Informacija%20apie%202012%20m.%20viesuosius%20pirkimus.pdf>>

40. Viešųjų pirkimų tarnybos (909002944) 2014-2016 metų strateginis veiklos planas, [žiūrėta 2014-03-19]. Prieiga per internetą: < <http://www.vpt.lt/vpt/uploaded/2014/strateginis%202014-2016%2001-09.pdf>>.

41. Viešųjų pirkimų tarnyba. Centrinės viešųjų pirkimų informacinės sistemos naudotojų dėmesiui, [žiūrėta 2014-03-25]. Prieiga per internetą: <<http://www.vpt.lt/rtmp8/dtd/index.php?nid=1221469691&module=news&lan=LT>>.

42. Viešųjų pirkimų tarnyba. VPT: Prieš sugriežtinant kontrolę – vidaus sandorių lavina, [žiūrėta 2012-10-29]. Prieiga per internetą: <<http://www.vpt.lt/rtmp8/dtd/index.php?nid=1221469486&lan=LT&module=news>>.

43. Viešųjų pirkimų tarnyba. Elektroniniai aukcionai viešuosiuose pirkimuose Lietuvoje -- vis dar retenybė, [žiūrėta 2014-01-10]. Prieiga per internetą: <http://www.vpt.lt/rtmp8/dtd/index.php?nid=1221469657&lan=LT&module=news>.

44. Viešųjų pirkimų tarnyba. Rizikingiausių viešųjų pirkimų proceso sričių, kuriose didžiausia piktnaudžiavimo tarnybine padėtimi tikimybė, tyrimo ataskaita, 2011 m. [žiūrėta 2014-01-10]. Prieiga per internetą: <<http://www.vpt.lt/vpt/uploaded/2012/Rizikingiausios%20proceso%20sritys%202011.pdf>>

45. Viešųjų pirkimų tarnyba. Rizikingiausių viešųjų pirkimų proceso sričių, kuriose didžiausia piktnaudžiavimo tarnybine padėtimi tikimybė, tyrimo 2012 m. ataskaita, [žiūrėta 2014-01-10]. Prieiga per internetą: <[http://www.vpt.lt/vpt/uploaded/Kita/Rizikingiausiu%20viesuju%20pirkimu%20proceso%20sriciu%202012%20m.%20tyrimo%20ataskaita\\_12%202012%2028.pdf](http://www.vpt.lt/vpt/uploaded/Kita/Rizikingiausiu%20viesuju%20pirkimu%20proceso%20sriciu%202012%20m.%20tyrimo%20ataskaita_12%202012%2028.pdf)>

46. Viešųjų pirkimų tarnyba. Viešųjų pirkimų bylų nagrinėjimo teismuose vidutinės trukmės nustatymas, 2012 m., [žiūrėta 2014-01-10]. Prieiga per internetą: <[http://www.vpt.lt/vpt/uploaded/Bylu\\_nagrinejimas\\_teismuose/Viesuju%20pirkimu%20bylu%20nagrinejimo%20teismuose%20vidutines%20trukmes%20nustatymas%202012%20m..pdf](http://www.vpt.lt/vpt/uploaded/Bylu_nagrinejimas_teismuose/Viesuju%20pirkimu%20bylu%20nagrinejimo%20teismuose%20vidutines%20trukmes%20nustatymas%202012%20m..pdf)>

47. Viešųjų pirkimų tarnyba. Viešųjų pirkimų bylų nagrinėjimo teismuose vidutinės trukmės nustatymas, 2008 m., žiūrėta 2014-01-10]. Prieiga per internetą: <[http://www.vpt.lt/vpt/uploaded/Bylu\\_nagrinejimas\\_teismuose/Viesuju\\_pirkimu\\_bylu\\_nagrinejimo\\_teismuose\\_vidutines\\_trukmes\\_nustatymas\\_2008.pdf](http://www.vpt.lt/vpt/uploaded/Bylu_nagrinejimas_teismuose/Viesuju_pirkimu_bylu_nagrinejimo_teismuose_vidutines_trukmes_nustatymas_2008.pdf)>

48. Viešųjų pirkimų tarnyba. Smulkas ir vidutinio verslo subjektų dalyvavimo Lietuvos viešuosiuose pirkimuose 2009 m. analizė, [žiūrėta 2014-03-10]. Prieiga per internetą:

<[http://www.vpt.lt/vpt/uploaded/Verslo\\_subkjektu\\_dalyvavimas/Smulkaus\\_ir\\_vidutinio\\_verslo\\_subjektu\\_dalyvavimo\\_Lietuvos\\_viesuosiuose\\_pirkimuose\\_2009.pdf](http://www.vpt.lt/vpt/uploaded/Verslo_subkjektu_dalyvavimas/Smulkaus_ir_vidutinio_verslo_subjektu_dalyvavimo_Lietuvos_viesuosiuose_pirkimuose_2009.pdf)>

49. Viešųjų pirkimų tarnyba. Smulkaus ir vidutinio verslo subjektų dalyvavimo Lietuvos viešuosiuose pirkimuose 2012 m. analizė, [žiūrėta 2014-03-10]. Prieiga per internetą:

<[http://www.vpt.lt/vpt/uploaded/Verslo\\_subkjektu\\_dalyvavimas/Smulkaus\\_ir\\_vidutinio\\_verslo\\_subjektu\\_dalyvavimo\\_Lietuvos\\_viesuosiuose\\_pirkimuose\\_2012\\_m.\\_rezultatu\\_ataskaita\\_0531.pdf](http://www.vpt.lt/vpt/uploaded/Verslo_subkjektu_dalyvavimas/Smulkaus_ir_vidutinio_verslo_subjektu_dalyvavimo_Lietuvos_viesuosiuose_pirkimuose_2012_m._rezultatu_ataskaita_0531.pdf)>

50. Viešųjų pirkimų tarnyba. VPT imasi viešųjų pirkimų sutarčių priežiūros, [žiūrėta 2012-10-22]. Prieiga per internetą:

<<http://www.vpt.lt/rtmp8/dtd/index.php?nid=1221469501&module=news&lan=LT>>.

51. Viešųjų pirkimų tarnyba. Dėl Viešųjų pirkimų įstatymo 33 straipsnio 3 dalies pakeitimų, [žiūrėta 2014-02-10]. Prieiga per internetą:

<<http://www.vpt.lt/rtmp8/dtd/index.php?nid=1221469670&module=news&lan=LT>>.

52. Viešųjų pirkimų tarnyba. Dėl Numatomo viešojo pirkimo vertės skaičiavimo metodikos pakeitimų nuostatų paaiškinimo, [žiūrėta 2014-02-10]. Prieiga per internetą: <<http://www.vpt.lt/rtmp8/dtd/index.php?nid=1221469665&module=news&lan=LT>>.

53. Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2006 m. spalio 12 d. įsakymas Nr. 1S-53 „Dėl Viešųjų pirkimų pasiūlymų vertinimo rekomendacijų patvirtinimo (Dėl Viešųjų pirkimų pasiūlymų vertinimo ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo arba mažiausios kainos vertinimo kriterijumi rekomendacijų)“, Valstybės žinios, 2006, Nr. 113-4329; 2008, Nr. 150-6150.

54. Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2012-11-05 įsakymas Nr. 1S-265 „Dėl viešųjų pirkimo–pardavimo sutarčių vykdymo vertinimų atlikimo ir jų rezultatų informavimo taisyklių patvirtinimo“, Valstybės žinios, 2012, Nr. 129-6515.

55. Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2013 m. spalio 11 d. Nr. 1S-191 įsakymas „Dėl viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2010 m. rugsėjo 30 d. įsakymo Nr. 1S-139 „Dėl smulkiojo ir vidutinio verslo subjektų skatinimo dalyvauti viešuosiuose pirkimuose rekomendacijų patvirtinimo“ pakeitimo“, Valstybės žinios, 2013, Nr. 109-5418.

56. Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2013 m. gruodžio 20 d. įsakymas Nr. 1S-253 „Dėl Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus 2003 m. vasario 26 d. įsakymo Nr. 1S-26 „Dėl Numatomo viešojo pirkimo vertės skaičiavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“, Valstybės žinios, 2013, Nr. 135-6910.

57. Viešųjų pirkimų tarnybos kovos su korupcija 2012- 2014 metų programa, patvirtinta Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2012 m. kovo 16 d. įsakymu Nr. 1S-56, [žiūrėta 2014-03-20]. Prieiga per

interneta: <<http://www.vpt.lt/vpt/uploaded/2012/VPT%20kovos%20su%20korupcija%202012-2014%20metu%20programa.pdf>>

58. Viešųjų pirkimų tarnyba. Administracinės nuobaudos, [žiūrėta 2014-03-20]. Prieiga per internetą:

<<http://www.vpt.lt/rtmp8/dtd/index.php?pid=12118921105&cid=12118921121&sid=1&lan=LT>>

59. UAB RAIT „Viešųjų pirkimų skaidrumo tyrimas“, 2008 m. [žiūrėta 2012-12-15]. Prieiga per internetą <<http://www.stt.lt/lt/menu/sociologiniai-tyrimai/>>.



Masaitytė. D. Viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje vertinimas/ Viešojo sektoriaus ekonomikos (specializacija – viešieji pirkimai) magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. R. Dužinskas.- Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2014-69p.

## **ANOTACIJA**

Magistro baigiamajame darbe išanalizuotas ir įvertintas viešųjų pirkimų vykdymas Lietuvoje ir jo efektyvumas, iškeltos viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje problemos bei pateikti siūlymai kaip šias problemas spręsti, t. y. kaip padidinti viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumą. Pirmojoje darbo dalyje teoriniu aspektu yra tiriamas viešųjų pirkimų teisinis reguliavimas, samprata, tikslai ir principai. Pateikiamos apibendrintos mokslinėje literatūroje ir viešųjų pirkimų vykdymo praktikoje nustatytos viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje problemos, apžvelgta viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje kontrolė. Antrojoje darbo dalyje yra nustatyta viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje vertinimo metodologija. Trečiojoje dalyje yra atlikta Viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje analizė, kurioje ypatingas dėmesys skirtas viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumo rodiklių atskleidimui: skaidrumo didinimui, elektroniniams ir centralizuotiems pirkimams, teisiniam reglamentavimui, viešųjų pirkimų vykdytojų kvalifikacijos kėlimui, viešųjų pirkimų vykdymo trukmei.

Pagrindiniai žodžiai: viešieji pirkimai, viešųjų pirkimų vykdymas, Viešųjų pirkimų įstatymas, efektyvumas, korupcija, skaidrumas.

Masaitytė. D. Evaluation of public procurement procedures in Lithuania/ Final Master's Thesis in Public Sector Economics (specialization: Public Procurement). Supervisor: doc. dr. R. Dužinskas. Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Economics and Finance Management, 2014-69p.

## **ANNOTATION**

The Master's Thesis provides analysis and evaluation of public procurement procedures as well as their efficiency in Lithuania, identifies problems of public procurement procedures in Lithuania and defines proposals aimed at solving these problems in order to improve efficiency of the public procurement procedures. The first part of the Thesis presents overview of legal regulation, concept, objectives and principles of public procurement from the theoretical point of view. Problems related to the public procurement procedures in Lithuania, as summarized in the scientific literature and identified in practical implementation of public procurement procedures, are presented and control of public procurement procedures in Lithuania is reviewed. The second part of the Thesis defines methodology for evaluation of public procurement procedures in Lithuania. The third part provides analysis of public procurement procedures in Lithuania with a special focus on the establishment of the following efficiency indicators for the public procurement procedures: increasing of transparency, electronic and centralized procurement, legal regulation, development of qualifications of officers responsible for public procurement, duration of public procurement procedure.

Keywords: public procurement, public procurement procedures, Law on Public Procurement, efficiency, corruption, transparency.

Masaitytė. D. Viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje vertinimas/ Viešojo sektoriaus ekonomikos (specializacija – viešieji pirkimai) magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. R. Dužinskas.- Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2014-69p.

## SANTRAUKA

Viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje vertinimo tema yra aktuali, nes viešojo sektoriaus organizacijos, vykdydamos viešuosius pirkimus savo poreikiams ir visuomenėms viešosioms gėrybėms įsigyti, naudoja mokesčių mokėtojų pinigus. Nors viešųjų pirkimų vykdymas yra kontroliuojamas, tačiau vis dar esančios Viešųjų pirkimų vykdymo spragos lemia neefektyvų biudžeto lėšų panaudojimą. Atkreiptinas dėmesys, kad ekonominiai, o ypač viešųjų pirkimų efektyvumo aspektai mokslininkų nagrinėjami retai.

Magistro baigiamąjį darbą sudaro viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje teorinė dalis, kurioje atskleisti viešųjų pirkimų principai, tikslas, teisinis reguliavimas, identifikuotos pagrindinės viešųjų pirkimų vykdymo ir viešųjų pirkimų kontrolės problemos; metodologinė dalis, kurioje parengta viešųjų pirkimų vykdymo vertinimo Lietuvoje metodika ir empyrinė dalis, kurioje atlikta viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje analizė: viešųjų pirkimų vykdymo apimčių, kontrolės rezultatų, bylų nagrinėjimo teismuose, viešųjų pirkimų vykdymo per Centrinę viešųjų pirkimų informacinę sistemą, viešųjų pirkimų centralizavimo, smulkiojo ir vidutinio verslo dalyvavimo viešuosiuose pirkimuose; nustatytos pagrindinės viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje problemos ir pasiūlytos viešųjų pirkimų vykdymo Lietuvoje efektyvumo didinimo galimybės.

Tyrimo metu nustatyta, kad pagrindinės Lietuvoje vykdomų viešųjų pirkimų vykdymo problemos yra korupcija, skaidrumo ir informacijos stoka, visuomenės ir verslo nepasitikėjimas viešaisiais pirkimais, mažiausios kainos, kaip pagrindinio vertinimo kriterijaus, taikymas, ilgai trunkančios procedūros, nuolatinė viešuosius pirkimus reglamentuojančios teisinės bazės kaita, ko pasekmė yra neefektyvus tiek perkančiųjų organizacijų, tiek valstybės prasme viešųjų pirkimų vykdymas. Todėl tyrimo hipotezė – viešųjų pirkimų teisinio reglamentavimo ir praktinio organizavimo problemų išsprendimas lemia viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumą,- pasitvirtino. Viešųjų pirkimų vykdymo efektyvumui didinti siūloma plačiau ir intensyviau taikyti technologines galimybes.

Masaitytė. D. Evaluation of public procurement procedures in Lithuania/ Final Master's Thesis in Public Sector Economics (specialization: Public Procurement). Supervisor: doc. dr. R. Dužinskas. Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Economics and Finance Management, 2014-69p.

## **SUMMARY**

The topic of evaluation of public procurement procedures in Lithuania is of a high importance, as public sector organizations are using taxpayers' money for the purpose of carrying out public procurement procedures in order to meet their needs and purchase public goods. Although the public procurement procedures are under state control, the existing gaps in the public procurement lead to the inefficient use of budget funds. It should be noted, that the economic aspects, and especially those related to the efficiency of public procurement procedures are rarely studied by scientists.

The Master's Thesis consists of (i) theoretical part on public procurement procedures in Lithuania, which presents the principles, objectives and legal regulation of public procurement, and identifies the main problems related to public procurement procedures and their control; (ii) methodological part presenting a methodology for evaluation of public procurement procedures in Lithuania; and (iii) empirical part presenting analysis of different aspects of public procurement procedures in Lithuania, such as scope of public procurement procedures, results of control, hearing of cases in courts, carrying out of public procurement procedures via the Central Information System of Public Procurement, centralization of public procurement procedures, participation of small and medium sized enterprises (SMEs) in public procurement procedures. Finally, the Thesis identifies the main problems of public procurement procedures in Lithuania and describes the possibilities to increase the efficiency of public procurement procedures in Lithuania.

The study has found that the main problems of public procurement procedures in Lithuania are corruption, lack of transparency and information, public and business distrust in public procurement, application of the lowest bid price as the main criterion for evaluation of bids, long duration of the procedures, frequent changes of the legal framework regulating public procurement, which results in inefficiency of public procurement procedures with regard to purchasing organizations and state authorities. Therefore, the study hypothesis, which states that the efficiency of public procurement procedures is determined by solution of the problems related to the legal regulation of public procurement and its implementation, has been proved. In order to improve efficiency of the public

procurement procedures, it is proposed to broaden and intensify the application of technological capabilities.