

VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ VALSTYBINIO REGULIAVIMO POLITIKOS RAIDA LIETUVOJE

Doktorantė Rima Ambrazevičienė

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, LT–08303 Vilnius
Telefonas 271 45 45
Elektroninis paštas atk@ltu.lt

Pateikta 2004 m. birželio 17 d.

Parengta spausdinti 2004 m. gruodžio 10 d.

Pagrindinės sąvokos: viešieji pirkimai, viešųjų pirkimų politika, nediskriminavimas.

S a n t r a u k a

Šiame straipsnyje siekiama apžvelgti viešųjų pirkimų valstybinio reguliavimo politikos raidą Lietuvoje atkūrus nepriklausomybę. Lietuvos viešųjų pirkimų reguliavimo politikos evoliucija atskleidžiama tarptautinės ir užsienio valstybių viešųjų pirkimų reguliavimo politikos kontekste.

Straipsnyje tiriami keli viešųjų pirkimų reguliavimo koncepcijos raidos aspektai: peržvelgiamos idėjos „pirkimai už mažiausią kainą“ transformacijos tendencijos ir analizuojamas užsienio tiekėjų nediskriminavimo politikos įtvirtinimo procesas viešųjų pirkimų institute. Aptariama, kokią įtaką tarptautiniai išsipareigojimai turi Lietuvos viešųjų pirkimų reguliavimo politikos pokyčiams. Pateikiamos išvalgos apie Lietuvos viešųjų pirkimų koncepcijos tobulinimo gaires.

Viešųjų pirkimų valstybinio reguliavimo politikos raidos tyrimui taikomi istorinis-teisinis, lyginamasis ir loginis metodai.

I v a d a s

Terminas „viešųjų pirkimų reguliavimo politika“ šiame straipsnyje suprantamas kaip valstybės viešųjų pirkimų srities reguliavimo koncepcija, principai ir tikslai. Ji yra vienas pagrindinių viešųjų pirkimų sistemos elementų, lemiantis viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės aktų turinį ir šių aktų įgyvendinimą [1, p. 18]. Ji taip pat yra pagrindinis atskaitos taškas vertinant šios srities valstybinio reguliavimo veiksmingumą.

Viešųjų pirkimų reguliavimo poreikis pagrįstas tuo, kad daugumos perkančiųjų organizacijų¹ elgesio motyvus ne visuomet lemia komercinis interesas ir jos nėra pakankamai

¹ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 3 straipsnis apibrėžia keturias perkančiųjų organizacijų grupes:

1) valstybės ir savivaldybės valdymo institucijos;

2) viešieji ar privatūs juridiniai asmenys, jeigu visa ar tam tikra jų veiklos dalis yra skirta specialiai viešiesiems interesams, kurie yra nekomercinio ir nepramoninio pobūdžio, tenkinti ir kurie atitinka bent vieną iš šių sąlygų:

- jų veikla yra daugiau kaip 50 procentų finansuojama iš valstybės ar savivaldybių biudžetų arba kitų valstybės ar savivaldybių pinigų fondų lėšų, arba kitų šioje dalyje nustatytų viešųjų ar privačiųjų juridinių asmenų lėšų;
- yra kontroliuojami (valdomi) valstybės ar savivaldybių institucijų arba kitų šioje dalyje nustatytų viešųjų ar privačiųjų juridinių asmenų;
- turi administraciją, valdymo ar priežiūros organą, kurio daugiau kaip pusė narių yra skiriami valstybės ar savivaldybių institucijų arba šioje dalyje nurodytų viešųjų ar privačiųjų juridinių asmenų.

suinteresuotos efektyviai naudoti lėšas, skirtas jų poreikiams tenkinti [2, p. 57–58]. Todėl visuomeninių lėšų naudojimo racionalumas – kaip vienas iš pagrindinių viešųjų interesų – turi būti pasiektas tinkamai reguliuojant šių subjektų atliekamus pirkimus. Tai ir lemia **pagrindinį viešųjų pirkimų politikos tikslą – reguliavimo priemonėmis pasiekti, kad perkančiųjų organizacijų vykdomi pirkimai būtų ekonominiu, vadybiniu, korupcijos prevencijos ar kitokiu socialiniu požiūriu efektyvūs**, kuo artimesni privataus sektoriaus, besivadovaujantio pelno-nuostolio veiklos standartais, pirkimams. Tačiau pripažįstama, kad sutarties skyrimas vienam ar kitam tiekėjui ne tik leidžia perkančiajai organizacijai įsigyti pirkimo objektą, bet sukelia ir kitų padarinių, todėl, be pagrindinio tikslo, viešieji pirkimai gali būti naudojami kaip priemonė ir kitiems valstybei svarbiems politiniams, socialiniams ar ekonominiams tikslams įgyvendinti – plėtoti nacionalinę pramonę ar tam tikrus mažiau išvystytus šalies regionus, spręsti užimtumo ir ekologines problemas, labiau integruoti į visuomenę tam tikras asmenų grupes (pvz., sudarant palankesnes sąlygas viešųjų pirkimų procedūrose pataisos įstaigoms, valstybės įmonėms prie pataisos įstaigų, kuriose dirba daugiau kaip po 50 proc. nuteistųjų, įmonėms, kuriose dirba daugiau kaip 50 proc. neįgaliųjų) ir kt. Mokslinėje literatūroje šie viešųjų pirkimų tikslai vadinami antriniais [3, p. 81].

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

- 1) **akcentuojamas** nebe vidinis procesas, **bet** vertės kūrimas;
- 2) dėmesys sutelkiamas ne į taktinį, bet į strateginį lygmenį [4, p. 9].

Kitaip tariant, pasidaro ne tokie svarbūs procedūriniai aspektai, o didesnę reikšmę įgyja vadybiniai (rezultato) klausimai. Viešųjų pirkimų politikos kaita keliais raktiniais žodžiais yra plačiau atskleista Axelssono ir Laage-Helmano [5, p. 37] pateiktoje lentelėje:

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

Šie minėti viešųjų pirkimų politikos pokyčių aspektai detaliau apžvelgiami kituose šio straipsnio skyriuose, analizuojant, kaip šios tendencijos atsispindi Lietuvos Respublikoje.

1. „VIEŠIEJI PIRKIMAI UŽ MAŽIAUSIĄ KAINĄ“ ar „VIEŠIEJI PIRKIMAI ĮSIGYJANT GERIAUSIĄ VERTĘ UŽ TURIMAS LĖŠAS“?

Kaip jau buvo minėta, pagrindinis viešųjų pirkimų politikos tikslas – reguliavimo priemonėmis pasiekti, kad perkančiųjų organizacijų vykdomi pirkimai būtų efektyvūs. Tačiau efektyvumas yra vertinamoji kategorija, todėl gali būti suprantama nevienareikšmiškai.

Lietuvoje nuo viešųjų pirkimų instituto atsiradimo 1992 m., kai Lietuvos Respublikos Vyriausybė priėmė pirmuosius teisės aktus, reguliuojančius šią sritį (1992 m. gegužės 15 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimą Nr. 355 „Dėl prekių (paslaugų) įsigijimo tvarkos biudžetinėse įstaigose“ [6] ir 1992 m. birželio 9 d. nutarimą Nr. 444 „Dėl valstybinio užsakymo konkurso nuostatų, valstybinio užsakymo sutarties nuostatų, valstybinio užsakymo įsipareigojimų nevykdymo nuostolių įvertinimo metodikos patvirtinimo“ [7]) **pasirinkta pirkimų už mažiausią kainą politika** (perkančiosios organizacijos įpareigotos pirkti prekes, paslaugas mažiausia kaina), t. y. pripažinta, kad pirkimų rezultatai geriausi tada, kai įsigyjamą pigiausias gaminys.

3) 1 punkte nurodytų institucijų ir (ar) 2 punkte nurodytų asmenų asociacijos,

4) transporto, telekomunikacijų, energetikos ir vandens tiekimo sektoriuose – įmonės, veikiančios pagal specialias ar išimtinės teises.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. balandžio 12 d. priimtame nutarime Nr. 510 „Dėl valstybinio pirkimo laikinųjų taisyklių patvirtinimo“ atsiranda naujas vertinimo kriterijus – laimėtoją leidžiama nustatyti vadovaujantis ne tik mažiausios kainos, bet ir ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo vertinimo kriterijumi¹ [8]. Šie du kriterijai numatyti ir 1996 m. Lietuvos Respublikos viešojo pirkimo įstatyme [9] ir visuose vėlesnių redakcijų viešųjų pirkimų įstatymuose [10, 11]. Tačiau nei juose, nei teisės aktuose, reglamentuojančiuose ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo vertinimo kriterijų nustatymo metodiką [12, 13] prioriteto klausimas tarp taikytinų kriterijų vienareikšmiškai neišspręstas, ir todėl viešųjų pirkimų vykdymo praktikoje akivaizdžiai dominuoja mažiau pastangų reikalaujantis mažiausios kainos kriterijus. Paskaičiavus vieno mėnesio laikotarpio „Valstybės žinių“ priede „Informaciniai pranešimai“ išspausdintuose skelbimuose nurodomus vertinimo kriterijus, santykis tarp taikomo mažiausios kainos ir ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo vertinimo kriterijų susiklosto atitinkamai 95 ir 5 proc. [14].

Turinčiose didelę patirtį šioje srity užsienio valstybėse viešųjų pirkimų procese taip pat galima taikyti tiek mažiausios kainos, tiek ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo kriterijų, bet viešųjų pirkimų politikos priemonėmis jų prioritetai nustatyti. Pvz., Didžiosios Britanijos viešųjų pirkimų politikos tikslas, kad „visi prekių ir paslaugų, įskaitant darbus, viešieji pirkimai būtų pagrįsti **verte už pinigus** (*value for money*) ir būtų atlikti teisingai ir profesionaliai. Vertė už pinigus yra optimalus gyvavimo ciklo kainos ir kokybės (tinkamumo iškeltiems tikslams) derinys, leidžiantis patenkinti kliento reikalavimus. (...) **Nustatydamos pasiūlymo vertinimo kriterijų perkančiosios organizacijos retai turėtų pasikliauti mažiausios kainos kriterijumi.** Daugeliu atvejų turėtų būti taikomas ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo kriterijus“ [15].

Jungtinėse Amerikos Valstijose federalinės viešųjų pirkimų sistemos vizija taip pat remiasi geriausios vertės kategorija ir yra apibrėžiama taip: „laiku suteikti klientui **geriausios vertės** produktą ar paslaugą, išlaikant visuomenės pasitikėjimą ir įgyvendinant visuomenės interesų politikos uždavinius“ [16, Pt 1.102]. Tik ankstesniu viešųjų pirkimų vykdymo laikotarpiu sutartys buvo pasirašomos su tiekėjais, pasiūliusiais mažiausią kainą, nes buvo tikima, kad mažiausia kaina reiškia valstybei geriausią vertę. Ši politika sukūrė „griežto atitikimo standartus“ – procesą, kuriame mažiausia kaina sukelia prasčiausią techninės specifikacijos interpretaciją – nei daugiau, nei mažiau už nustatytą minimumą. Taigi vėliau (nuo 1991 m.) geriausios vertės sąvoka kito, buvo nutolta nuo laimėtojų nustatymo atsižvelgiant vien į pasiūlytą kainą praktikos. Tiekėjo pasiūlytas būdas, kaip patenkinti keltus techninius reikalavimus, pristatymo grafikas, ankstesnė sutarčių vykdymo patirtis ir gyvavimo ciklo išlaidos taip pat yra labai svarbūs veiksniai, į kuriuos Jungtinėse Amerikos Valstijose turi būti atsižvelgta nustatant laimėtoją [17, p. 21].

Dar vienas svarbus aspektas, išplaukiantis iš Jungtinių Amerikos Valstijų viešųjų pirkimų sistemos vizijos, yra tas, kad viešųjų pirkimų sistemos tikslas yra **ne pats procesas, o rezultatas** (kliento poreikių patenkinimas). Lietuvos viešųjų pirkimų praktikoje ir šiuo klausimus prioritetai susiklostė kitaip. Tai atsiskleidžia viešųjų pirkimų kontrolės procese. 2003 m. Ekonominio bendradarbiavimo plėtros organizacijos specialistai pagal SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) paramos programą atliko Lietuvos viešųjų pirkimų sistemos tyrimą ir pastebėjo, kad Valstybės kontrolė, atlikdama viešųjų pirkimų auditą, daugiausia dėmesio kreipia į tai, kad vykdomos procedūros atitiktų teisės aktų reikalavimus, o ne į viešųjų pirkimų esmę ir ekonominius padarinius [18, p. 3–4]. Panašios kontrolės tendencijos ir Viešųjų pirkimų tarnyboje prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės: daugiausia dėmesio skiriama patikrinimams, kaip tiksliai atliekamos viešųjų pirkimų procedūros. Tuo atveju išlieka rizika, kad perkančioji organizacija laikysis įstatymo raidės, o ne vadovausis įstatymo idėja.

¹ Vertinant pagal ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo kriterijų, pirkimo sutartis sudaroma su dalyviu, pateikusių perkančiajai organizacijai naudingiausią pasiūlymą, išrinktą pagal kriterijus, susijusius su pirkimo objektu (kokybė, kaina, techniniai pranašumai, estetiškos ir funkcinės charakteristikos, aplinkosaugos charakteristikos, eksploatavimo išlaidos, efektyvumas, garantinis aptarnavimas ir techninė pagalba, pristatymo data, pristatymo arba užbaigimo laikas).

Viešuosius pirkimus reglamentuojančios Lietuvos teisinės bazės istorinė raida rodo teigiamus poslinkius ir Lietuvos viešųjų pirkimų politikos priartėjimą prie naujosios viešųjų pirkimų filosofijos – teisės taikytojams suteikta galimybė taikyti ne tik mažiausios kainos, bet ir ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo vertinimo kriterijų. Taip pat svarbus pokytis mūsų teisės aktuose tai, kad paskutinės redakcijos Viešųjų pirkimų įstatyme suformuluotas pirkimų tikslas: sudaryti pirkimo sutartį, leidžiančią **racionaliai naudojant tam skirtas lėšas** įsigyti perkančiajai organizacijai reikalingų prekių, paslaugų ar darbų [11, 4 str.]. Vis dėlto viešųjų pirkimų vykdymo praktika rodo, kad naujosios nuostatos yra nesuprastos, joms suteikiamas ankstesnei viešųjų pirkimų politikai būdingas turinys – lėšos naudojamos racionaliai, kai perkama už mažiausią kainą. Tam, kad viešųjų pirkimų praktiką „lėšų taupymas, įsigyjant prekes, paslaugas ar darbus už mažiausią kainą“ pakeistų praktika „lėšų naudojimas, įsigyjant geriausią vertę už turimus pinigus“, galėtų pasitarnauti viešuosius pirkimus kontroliuojančios institucijos. Tiek Viešųjų pirkimų tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, tiek Valstybės kontrolė, tikrindamos viešųjų pirkimų vykdymą, turėtų vadovautis ne tik procedūrinėmis Viešųjų pirkimų įstatymo normomis, bet įvertinti, ar viešųjų pirkimų rezultatas atitinka Viešųjų pirkimų įstatymo tikslą.

2. „PIRK SAVO ŠALIES PRODUKTĄ“ POLITIKA ar NEDISKRIMINAVIMO POLITIKA VIEŠUOSIUOSE PIRKIMUOSE?

Kaip jau buvo minėta, viešųjų pirkimų reguliavimu valstybės ne tik siekia užtikrinti viešojo sektoriaus (ir kitų subjektų, patenkančių į viešųjų pirkimų teisės aktų reguliavimo sritį) pirkimų efektyvumą, bet dažnai bando įgyvendinti ir antrinius tikslus. Vienas iš jų – vidaus pramonės ir prekybos palaikymas ir plėtra, dar kitaip vadinamas „pirk savo šalies produktą“ politika. Šia politika, įvairiomis formomis diskriminuojant viešojo pirkimo procese užsienio tiekėjus, bandoma ginti nacionalines įmones nuo užsienio įmonių konkurencijos, stiprinti pramonės gamybą mažiau išvystytuose regionuose, kurti darbo vietas šalies darbo rinkai. Politikai labiau linkę „gražinti“ mokesčius savo valstybės mokesčių mokėtojams, nei pervesti juos už sutarties įvykdymą užsienio tiekėjams, net jei tai reiškia, kad tuo atveju mokesčių išleidžiama daugiau.

Užsienio tiekėjų diskriminacija viešuosiuose pirkimuose gali pasireikšti tiesioginėmis ir netiesioginėmis formomis. Iš **tiesioginių**, reglamentuotų įstatymais arba poįstatyminiais aktais, dažniausiai pasitaiko:

1. kainos pataisų taikymas užsienio tiekėjams;
2. speciali tiekėjų, kurie kviečiami į pirkimo procedūras, pasirinkimo tvarka, ribojanti užsienio tiekėjų galimybes;
3. kai kurių viešojo pirkimo–pardavimo sutarčių skyrimas tik nacionaliniam sektoriui (dėl nacionalinio saugumo ar kitų interesų);
4. draudimas pirkti prekes, paslaugas ar darbus iš tam tikrų valstybių tiekėjų;
5. reikalavimas užsienio tiekėjams, kad tam tikra dalis viešojo pirkimo sutarčiai įvykdyti reikalingų prekių, paslaugų būtų įsigyta iš nacionalinių tiekėjų (kompensavimo reikalavimas).

Iš **netiesioginių (užmaskuotų) diskriminacijos užsienio tiekėjų formų** paminėtinos:

1. suvaržančios pirkimų technikos (pvz., kai pasirenkamos ne atviros pirkimo procedūros ir taip (neoficialiai) siekiama užkirsti kelią dalyvauti užsienio tiekėjams);
2. nelygios galimybės susipažinti su informacija apie pirkimo procedūras (pvz., informacija apie pirkimo procedūras teikiama nacionaliniams tiekėjams anksčiau nei užsienio, skelbimai parengiami tik nacionaline kalba ir pan.);
3. trumpi siūlymų pateikimo terminai, per kuriuos užsienio tiekėjai nespėja parengti pasiūlymo;
4. kvalifikacinis reikalavimas turėti filialą toje šalyje, kur perkamos prekės, paslaugos ar darbai;

5. techninės specifikacijos, parengtos taip, kad jas atitiktų tik nacionalinių tiekėjų pagaminta produkcija;
6. nėra pretenzijų ir skundų nagrinėjimo mechanizmo, kad užsienio tiekėjai galėtų apginti savo pažeistas teises [19, p. 6–8].

Iki praeito šimtmečio šeštojo dešimtmečio „pirk savo šalies produkciją“ politika (tiek tiesioginėmis, tiek netiesioginėmis formomis) buvo būdinga kiekvienai valstybei. Tačiau vėliau viešųjų pirkimų politikoje pradėjo įsitvirtinti įsitikinimas (jį patvirtino ir atlikti tyrimai¹), kad diskriminavimo politika žalinga, nes ji iškreipia pasaulinę ekonomiką, neleidama jai paskirstyti turimų išteklių pačiu geriausiu būdu, padidina viešojo sektoriaus išlaidas mokesčių mokėtojų sąskaita ir retai pasiekia tuos tikslus, kurių buvo ja siekta. Valstybė, turėdama ribotus išteklių fondus ir ribodama užsienio tiekėjų dalyvavimą viešųjų pirkimų procese, įsigyja perkamus objektus ne pačiom tinkamiausiom kainom ir todėl gali patenkinti mažesnę dalį savo poreikių. (Šiame kontekste tai, kad lėšos buvo skirtos kažkuriems nacionaliniams tiekėjams, yra ne efektyvumo, o tik išteklių perskirstymo teisingumo klausimas.) Diskriminacinė politika taip pat nėra efektyvi priemonė paremti užimtumą, nes išsaugojus darbo vietas proteguojamoje pramonėje, dažnai prarandama perspektyvių darbo vietų kitur ekonomikoje [20, p. 10–11].

Šie viešųjų pirkimų koncepcijos pokyčiai (viešųjų pirkimų atvėrimas pasaulinei rinkai) remiantis tarptautine teise buvo įtvirtinti ir nacionaliniuose viešųjų pirkimų teisės aktuose. Viešųjų pirkimų rinka Europos Sąjungos teisės akty, Pasaulinės prekybos organizacijos Viešųjų pirkimų sutarties ir kitų tiek dvišalių, tiek daugiašalių tarptautinių sutarčių pagrindu buvo laipsniškai liberalizuota daugelyje valstybių ir tai davė akivaizdžių ekonominių rezultatų. Pvz., Europos Sąjungos Komisijos duomenimis, Europos Sąjungos Direktyvų, kurios vadovaujasi nediskriminavimo, informacijos prieinamumo ir realios konkurencijos Europos Sąjungos mastu principais [21, p. 341], įgyvendinimas viešųjų pirkimų srity valstybėse narėse padidino tiekėjų konkurenciją ir tai lėmė, kad perkančiųjų organizacijų išlaidos sumažėjo apie 30 procentų [22].

Kyla klausimas, ar šie aptarti pokyčiai atsispindi Lietuvos viešųjų pirkimų politikos raidoje? Lietuvos viešųjų pirkimų instituto istorinė teisinė analizė rodo, kad mūsų viešųjų pirkimų teisės aktams iki 2000 m. nestinga tiek tiesioginių, tiek netiesioginių užsienio tiekėjų diskriminavimo formų. 1992 m. gegužės 15 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime Nr.355 „Dėl prekių (paslaugų) įsigijimo tvarkos biudžetinėse įstaigose“ ir 1992 m. birželio 9 d. nutarime Nr. 444 „Dėl valstybinio užsakymo konkurso nuostatų, valstybinio užsakymo sutarties nuostatų, valstybinio užsakymo įsipareigojimų nevykdymo nuostolių įvertinimo metodikos patvirtinimo“ [6, 7] užsienio teikėjų galimybės buvo ribojamos netiesioginėmis formomis – informacijos skelbimo tvarka ir trumpais pasiūlymų pateikimo terminais (pvz., 1992 m. gegužės 15 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo Nr.355 4 punkte nurodyta „konkursas skelbiamas prieš savaitę per respublikinę spaudą“).

Nuo 1995 m. Lietuvos teisės aktuose, reglamentuojančiuose viešuosius pirkimus, oficialiai įsitvirtino „pirk savo šalies produktą „politika“. 1995 m. balandžio 12 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 510 patvirtintų Valstybinio pirkimo laikinųjų taisyklių [8] 3 punkte buvo nurodyta, kad vykdant pirkimus pirmenybė turi būti teikiama Lietuvos Respublikoje įregistruotų įmonių pagamintoms prekėms arba teikiamoms paslaugoms. Užsienyje pagamintas prekes buvo leidžiama pirkti tik tais atvejais, kai Lietuvos Respublikoje įregistruotos įmonės tokių prekių negamino arba gamino nepakankamai, kai techniniai prekių rodikliai gerokai blogesni, taip pat kai lietuviškų prekių kaina didesnė už analogiškų užsienietiškių prekių. Šios nuostatos turėjo būti laikomasi ir perkant paslaugas. Taip pat perkančiajai organizacijai buvo palikta diskrecijos teisė spręsti, ar užsienio tiekėjai bus suinteresuoti dalyvauti konkurse, o jei ne, kviesti dalyvauti jame tik Lietuvos tiekėjus [8, 6 punktą]. Lietuvos Respublikos viešojo pirkimo įstatyme [10, 1 str. 4 dalis, 6 str., 19 str. 2 dalis, 28 str. 6 dalis] šio klausimo

¹Apie argumentus, paneigiančius diskriminavimo politikos naudą ir atliktus tyrimus šioje srity, taip pat apie viešųjų pirkimų tarptautinės teisės raidą įtvirtinant nediskriminavimo principą plačiau žr. Arie Reich. International public procurement law. The evolution of international regimes on public purchasing. The Hague-London-Boston: Kluwer law international. 1999. P. 19–53, P. 55–316.

reglamentavimas išliko panašus. Tiek įstatymas, tiek poįstatyminiai teisės aktai [23] numatė galimybę vertinant pasiūlymus vietinių tiekėjų naudai taikyti preferencines pataisas.

Stiprėjant šalyje integracijos į Europos Sąjungą procesams, prisiimti įsipareigojimai vertė modifikuoti valstybės viešųjų pirkimų politiką ir Lietuvos viešųjų pirkimų reglamentavimą priderinti prie Europos Sąjungos direktyvų [24]: sukurti viešųjų pirkimų sistemą, pagrįstą visų tiekėjų lygiateisiškumo, nediskriminavimo ir viešumo principais, pašalinti kitus reglamentavimo neatitikimus. Dėl šios priežasties 1999 m. buvo priimtas Viešojo pirkimo įstatymo pakeitimo įstatymas [10]. Jame atsisakyta preferencijų šalies tiekėjų naudai, t. y. pagal 1 straipsnio 6 dalį buvo leista Vyriausybei tik iki 1999 m. gruodžio 31 d. esant svarbių socialinių ar ekonominių priežasčių priimti sprendimą dėl preferencijų taikymo. Be to, perkančiosios organizacijos nebeteko teisės riboti užsienio tiekėjų dalyvavimo viešųjų pirkimų procedūrose. Lietuvos teisės aktus, reglamentuojančius viešuosius pirkimus, galutinai suderina su Europos Sąjungos direktyvomis nacionalinėje *Acquis* priėmimo programoje [25] buvo numatyta iki 2002 m. pabaigos. Švedų ekspertai, analizavę 1999 m. Viešųjų pirkimų įstatymą [10], nustatė labai daug įstatymo neatitikimų direktyvų atveju, todėl buvo apsispręsta netaisyti esančių trūkumų, o parengti naujos redakcijos viešųjų pirkimų įstatymą. Taigi 2002 m. gruodžio mėnesį buvo priimtas naujos redakcijos Viešųjų pirkimų įstatymas [11], pašalinęs visas kliūtis bendrajai rinkai formuotis. Šis teisės aktas ne tik galutinai panaikino tiesiogines užsienio tiekėjų diskriminavimo formas, bet ir įtvirtino nemažai priemonių, apsaugančių užsienio tiekėjus nuo netiesioginės diskriminacijos apraiškų: skelbimų apie viešųjų pirkimų procedūras Europos Sąjungos mastu sistemą, gana ilgus pasiūlymų parengimo terminus, kvalifikacinių reikalavimų nustatymo ir techninių specifikacijų parengimo taisykles, draudžiančias sukurti netiesiogines kliūtis užsienio tiekėjams ir kita. Iš esmės tik tas pirkimų sritis, kurioms netaikomi Europos Sąjungos direktyvų reikalavimai, reglamentuojantys teisės aktai gali turėti nuostatų, nukrypstančių nuo nediskriminavimo principo.

Tačiau labai svarbu pabrėžti tai, kad **užsienio tiekėjų diskriminacija ne visada atsiranda dėl diskriminacinės valstybės politikos, dažnai ji būna nulemta paprastų priežasčių pirkimų vykdymo lygmenyje**, tokių kaip kalbos barjeras arba psichologinis viešuosius pirkimus vykdančių asmenų nusistatymas. Tai nustatyta ir Europoje atliktų viešojo sektoriaus viešųjų pirkimų tyrimų metu [27, p. 79]. Jų išvadose nurodoma, jog „pirkimų specialistai dažnai vertinami už gebėjimą užtikrinti pristatymo grafiko įvykdymą ir buvimą „gerais piliečiais“, o ne už lėšų išleidimo efektyvumą. Jie neturi išteklių dirbti su dideliu skaičiumi pasiūlymų, ypač pateiktų užsienio įmonių, kurių kvalifikacinius duomenis sunku patikrinti ir kuriuose pateiktos nepažįstamos specifikacijos. Paprastai nėra specifinės nacionalinių prekių pirkimo politikos, bet yra stiprus psichologinis, administracinis ir praktinis spaudimas.“ Šis stiprus psichologinis, administracinis ir praktinis spaudimas jaučiamas ir Lietuvoje, nors oficiali viešųjų pirkimų politika nuo 2000 m. vadovaujasi nediskriminavimo principu. Tą patvirtina ir pirkimų iš užsienio tiekėjų statistika. Pvz., Europos Komisijos duomenimis, Europos Sąjungoje viešieji pirkimai iš užsienio tiekėjų įskaitant pirkimus per valstybėse esančius įmonių filialus yra apie 30 proc. [22]. Vienos iš Lietuvos didžiausių perkančiųjų organizacijų – Lietuvos kariuomenės pirkimai iš užsienio tiekėjų siekia 4.5 proc.

Taigi tam, kad viešųjų pirkimų politika pasiektų iškeltus tikslus, neužtenka pakeisti teisės aktus. „**Elgesio pakeitimas yra svarbiausias elementas**, bet jo greitis dažniausiai nesutampa su teisinio reguliavimo pakeitimo greičiu. Pakeisti žmonių mintis reikia daugiau laiko nei priimti naują teisės aktą“ [28, p. 15].

Išvados

1. Nors kiekvienos valstybės viešųjų pirkimų politikos tikslai ir priemonės jiems pasiekti skiriasi, analizuojant viešųjų pirkimų politikos raidą pasaulyje pastebimos kelios tendencijos: vis mažiau perkama už mažiausią kainą, o siekiama įsigyti geriausios vertės produktų už turimus pinigus, taip pat mažiau dėmesio skiriama procedūriniais dalykams, daugiau – šio

proceso rezultatams. Be to, viešųjų pirkimų rinka atveria užsienio tiekėjams, atsisakant „pirk savo šalies produktą“ politikos.

2. Išanalizavus Lietuvos viešųjų pirkimų instituto raidą pastebėtina, kad viešųjų pirkimų valstybinio reguliavimo politika ir jos pagrindu suformuota teisinė bazė per nepriklausomybės laikotarpį gerokai priartėjo prie tarptautinių šios srities reguliavimo standartų:

- Ankstyvajame viešųjų pirkimų instituto formavimosi etape Lietuvos teisės aktuose buvo įtvirtinta pirkimų už mažiausią kainą politika, bet nuo 1995 m. sukurtos teisinės prielaidos vertinti pasiūlyto objekto vertę (t. y. leista nustatyti laimėtoją pagal pasiūlymų ekonominį naudingumą). Taip pat svarbus pokytis mūsų teisės aktuose tai, kad paskutinės redakcijos Viešųjų pirkimų įstatyme įtvirtintas pirkimų tikslas, nurodantis kreipti dėmesį ne tik į procesą, bet ir į jo rezultatus.
- Lietuvos teisės aktuose iki 2000 m. buvo gausu tiek tiesioginių, tiek netiesioginių užsienio tiekėjų diskriminavimo formų. Tačiau siekiant narystės Europos Sąjungoje Lietuvos viešųjų pirkimų politika buvo modifikuota ir užsienio tiekėjams įtvirtintos lygios galimybės viešųjų pirkimų procese.

3. Nors iš Lietuvos teisės aktų analizės matyti akivaizdus viešųjų pirkimų politikos priartėjimas prie pasaulinių tendencijų, viešųjų pirkimų vykdymo praktikoje tebedominuoja pirkimai už mažiausią kainą ir daugiau dėmesio skiriama procesui, o ne rezultatui. Taip pat nors nebėra oficialios valstybės politikos pirkti savo šalies produktus, šioje srity tebejaučiamas stiprus psichologinis, administracinis ir praktinis spaudimas.



LITERATŪRA IR PASTABOS

1. **Thai K.V.** Public procurement re-examined. *Journal of public procurement*. 2001. Vol. 1. Iss. 1.
2. **Bivainis J., Jakštas V.** Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo komentaras // *Verslo ir komercinė teisė*. 2002. Nr.6.
3. **Arrowsmith S.** Government procurement and judicial review. – Carswell, 1988.
4. **Dobler D., Burt D.** Purchasing and supply management. – Mc Graw-Hill, 1996.
5. **Knudsen D.** Procurement performance measurement system. – Lund University, 1999.
6. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės nutarimas Nr.355 „Dėl prekių (paslaugų) įsigijimo tvarkos biudžetinėse įstaigose“ // *Valstybės žinios*. 1992. Nr. 20–604.
7. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 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.
8. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės nutarimas Nr.510 „Dėl valstybinio pirkimo laikinųjų taisyklių patvirtinimo“ // *Valstybės žinios*. 1995. Nr. 33–778.
9. **Lietuvos Respublikos** viešojo pirkimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1996. Nr. 84–2000.
10. **Lietuvos Respublikos** viešojo pirkimo įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999. Nr. 56–1809.
11. **Lietuvos Respublikos** viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas // *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 118–5296.
12. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės nutarimas Nr. 1503 „Dėl ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo vertinimo kriterijų nustatymo metodikos patvirtinimo“ // *Valstybės žinios*. 2000. Nr.1–8.
13. **Viešųjų pirkimų** tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus 2003 m. vasario 26 d. įsakymas Nr. 1S-25 „Dėl ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo vertinimo kriterijų nustatymo metodikos patvirtinimo“ // *Valstybės žinios*. 2003. Nr. 22–948.
14. „Valstybės žinių“ priedai „Informaciniai pranešimai“. 2004. Nr. 17–25.
15. **Procurement** policy guidelines. <http://www.ogc.gov.uk>
16. **US Federal** Acquisition Regulation. Defense acquisition deskbook. Compact disk. 2001.
17. **Engelbeck R. M.** Acquisition management. Management concepts. – Vienna: Virginia, 2002.

18. **Viešųjų pirkimų sistema Lietuvoje SIGMA akimis** // Viešieji pirkimai. Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės informacinis biuletenis. 2004. Nr. 1(10).
19. **Reich A.** International public procurement law. The evolution of international regimes on public purchasing. – The Hague-London–Boston: Kluwer Law International, 1999.
20. **Organization** for Economic Co-operation and Development. Cost and Benefits of Protection. – Paris: OECD, 1985.
21. **Tatham A.** Europos Sąjungos teisė. – Vilnius: Eugrimas, 1999.
22. **Public** procurement: EU rules deliver big savings for taxpayers; scope for more gains. http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/questen.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/149|0|AG
23. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės nutarimas Nr.75 „Dėl Lietuvos Respublikos viešojo pirkimo įstatymo įgyvendinimo“ // Valstybės žinios. 1997. Nr.11–218.
24. Lietuvos viešųjų pirkimų reglamentavimą reikėjo priderinti prie šių Europos Sąjungos direktyvų: 1992/50/EEB dėl viešųjų paslaugų sutarčių sudarymo tvarkos koordinavimo; 1993/36/EEB dėl viešojo tiekimo sutarčių sudarymo tvarkos koordinavimo; 1993/37/EEB dėl viešųjų darbų sutarčių sudarymo tvarkos; 1997/52/EB, iš dalies pakeičianti šias direktyvas; 1993/38/EEB dėl įmonių, vykdančių savo veiklą vandens, energetikos, transporto ar telekomunikacijų srityje, viešojo pirkimo procedūrų koordinavimo ir iš dalies ją pakeičianti direktyva 1998/4/EB; 1989/665/EEB dėl įstatymų, norminių aktų ir administracinių nuostatų, susijusių su peržiūros procedūrų taikymu skiriant viešojo tiekimo ir viešųjų darbų sutartis, koordinavimo; 1992/13/EEB dėl suderinimo įstatymų, norminių aktų ir administracinių nuostatų, susijusių su Bendrijos taisyklių taikymu viešojo pirkimo procedūroms subjektų, užsiimančių veikla vandens, energetikos, transporto ar telekomunikacijų srityje ir 2001/78/EB dėl standartinių formų naudojimo skelbiant pranešimus apie viešąsias sutartis.
25. <http://www.euro.lt>
26. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 2003 m. rugpjūčio 12 d. nutarimas Nr.1029 „Dėl ginklų, šaudmenų, sprogmenų ir kitų karinės paskirties prekių pirkimo tvarkos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003. Nr. 80–3664.
27. **The “Cost of Non –Europe”** in Public sector procurement. Research on the “Cost of Non –Europe”, Basic findings. Pt A. By WS Atkins Management Consultants. Commission of the European Communities, 1988. Vol. 5.
28. **National** procurement systems in a EU Environment. Seminar documentation. – Stockholm, 1998.



The Evolution of the Policy of Legal Regulation on Public Procurement in Lithuania

Doctoral Candidate Rima Ambrazevičienė

Mykolas Romeris University

Keywords: *public procurement; public procurement policy.*

SUMMARY

This article aims to present in overview of the evolution of the policy of legal regulations on public procurement in Lithuania in 1990–2004. The public procurement policy in this article is understood as the concept, principles and main aims of legal regulation on this sphere.

According to some scientific researchers there are two major paradigm shifts of public procurement policy in the world – a shift from internal processes to value adding benefits and a shift to opening up of public purchasing market. The author analyses how those tendencies are reflected in Lithuanian public procurement policy and legislation. These concerns are explored applying logical, comparative and legal-historical methods.

The main intent of regulation on public procurement is to ensure that purchasing made by public or semi-public sector contracting authorities were effective. But what is effective, could be understood variously. In the precocious phase of Lithuanian public procurement regulation it was believed that the lowest price represented the effectiveness for government and the only award criteria was the price. But starting with 1995 it was created legal base for the evaluation not only the price of an object, but its value (in other words, it was allowed to award the contract on the criteria of the most economically advantageous offer).

Also the precocious phase of Lithuanian public procurement was based on “buy national” policy and was “rich” with overt and less visible forms of discrimination of foreign tenders. Only starting with 2000 (mainly influenced by integration processes to the European Union) public procurement market was opened up to international trade and public procurement legislation vouchsafed equal rights to foreign companies to be awarded a contract.

So investigation of Lithuanian legislation on public procurement points up a big progress of government policy in this sphere, but despite those positive changes, the operation of public procurement system is mainly based on the previous acquisition philosophy: contracts are generally awarded primarily on price and the focus of each acquisition is mainly the process itself. Also even then there is no official policy of buying national goods, but there are strong psychological, administrative and practical pressures.

