

Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo vertinimas įgyvendinant Europos Parlamento ir Tarybos direktyvas: eks- pertų požiūris

Simona Briedienė

*Mykolo Romerio universitetas
Valakupių g. 5, LT-10101 Vilnius*

DOI:10.13165/VPA-16-15-4-05

Straipsnyje analizuojama ES ir nacionalinės viešųjų pirkimų teisės įtaka vykdomoms viešųjų pirkimų procedūroms. 2014 m. vasario 26 d. priimta Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/25/ES dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų, panaikina Direktyvą 2004/17/EB. Atitinkamai 2014 m. vasario 26 d. priimta Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/24/ES dėl viešųjų pirkimų panaikina Direktyvą 2004/18/EB. Naujasis Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas, turėjęs įsigalioti jau 2016 m. balandžio 18 d., sulaukė daug kritikos, todėl naujojo įstatymo priėmimo procedūra buvo atidėta. Straipsnyje pateikiama 2016 m. sausio–balandžio mėn. atlikto kokybinio tyrimo rezultatų analizė, atskleidžianti ekspertų požiūrį ir patirtis viešuosiuose pirkimuose, taip pat ir naujojo reglamentavimo keliamus iššūkius.

Raktiniai žodžiai: *viešieji pirkimai, efektyvumas, skaidrumas, Direktyva 2014/25/ES, Direktyva 2014/24/ES, Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas.*

Keywords: *public procurement, efficiency, transparency, Directive 2014/25/EU, Directive 2014/24/EU, Law on Public Procurement of the Republic of Lithuania.*

Įvadas

2004 m. priėmus Direktyvas 2004/17 ir 2004/18, viešųjų pirkimų įstatymų leidybos ir institucinė struktūra pasikeitė iš esmės. Šios Direktyvos atskyrė „klasikinį“ ir „komunalinį“ sektorius, paskatino ES valstybes nares siekti didesnio efektyvumo ir skaidrumo. Nuo 2009 m. Lisabonos sutartimi įtvirtintas pirmininkaujanti valstybės narės bendradarbiavimas grupėmis po tris šalis. Kiekvienos iš trijų

šalių parengta išsamesnė konkretaus šešių mėnesių laikotarpio programa užtikrina ES politikos tęstinumą. Pasibaigus Lietuvos pirmininkavimui, 2014 m. sausio mėn. pritarta ES viešųjų pirkimų politikos reformai, kuria perkančiosios organizacijos įpareigojamos daugiau dėmesio skirti ne tik kainai, bet ir *ekonominiam, aplinkosaugos ir socialiniam pagrįstumui*. Numatyta iki 80 proc. sumažinti administracinę naštą tiekėjams, numatant galimybę kvalifikaciją įrodančius dokumentus pateikti tik konkurso nugalėtojui. 2014 m. vasario 26 d. priimta Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/25/ES dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų, panaikina Direktyvą 2004/17/EB. O 2014 m. vasario 26 d. priimta Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/24/ES dėl viešųjų pirkimų panaikina Direktyvą 2004/18/EB.

Naujajame Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo projekte (2015) įtvirtinta *ekonominio naudingumo kriterijaus* pirmenybė pasiūlymų vertinime. Nors mažiausios kainos vertinimo kriterijų ir toliau planuojama naudoti, tačiau svarbiomis pasiūlymų vertinimo dedamosiomis tampa *prekės sąnaudos, paslaugos inovatyvumas, prekės gyvavimo ciklas, kainos ar sąnaudų ir kokybės santykis*. Paminėtini ir kiti esminiai pakeitimai pagal naujojo Viešųjų pirkimų įstatymo projektą, tai: *Europos bendrasis viešųjų pirkimų dokumentas* (EBVPD) – pirminiam viešojo pirkimo etape tiekėjams nebereikės pateikti kvalifikaciją patvirtinančių dokumentų, juos pateikti turės tik konkurso laimėtojas; *konsultacijos su rinka Centrinėje viešųjų pirkimų informacinėje sistemoje* (toliau – CVP IS) dar prieš pradėdant vykdyti pirkimą; *subtiekimas* vietoj subrangovų – galimybė reikalauti tiekėjo pačiam vykdyti svarbiausias sutarties užduotis; *tiesioginis atsiskaitymas su subrangovais*; *nauji pasiūlymų atmetimo pagrindai* dėl teistumo, mokesčių nemokėjimo, draudžiamų susitarimų su kitais tiekėjais, profesinių pažeidimų ir pan.; *skaidrumo didinimas* – suteikiant galimybę perkančiosios organizacijos komisijai kviešti į posėdžius stebėtojų teisėmis dalyvauti valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų ir visuomenės atstovus; *mišrių pirkimų* organizavimo galimybė; *inovacijų partnerystė* – taikomos procedūrinės taisyklės grindžiamos derybomis; vadovaujantis kiekybinio ir kokybinio pagrindu *pirkimo objekto skaidymas į dalis, nekonfidencialumo prezumpcija* – apibrėžiama, kokia pasiūlyme ir sutartyje esanti informacija negali būti laikoma konfidencialia; *mažos kainos prezumpcija* – kuomet pasiūlymo kaina 30 ir daugiau procentų mažesnė už visų tiekėjų, kurių pasiūlymai neatmesti dėl kitų priežasčių, pasiūlytų kainų arba sąnaudų aritmetinį vidurkį; *lankstesnės viešojo pirkimo sutarties keitimo galimybės ir pasiūlymų pateikimo terminų sutrumpėjimas* – atviro konkurso atveju nuo 52 dienų sutrumpėja iki 35 dienų nuo skelbimo išsiuntimo dienos; riboto konkurso atveju paraiškų ir pasiūlymų pateikimo terminai trumpėja nuo 37 ir 40 dienų iki 30 dienų. Direktyvų nuostatos į nacionalinę teisę turėjo būti perkeltos ne vėliau kaip iki 2016 m. balandžio 18 d., tačiau pavasario sesijoje naujasis Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo projektas sulaukė labai daug pastabų ir pasiūlymų, kuriuos naujojo Seimo komitetai dar privalės svarstyti.

Tikslas – išanalizavus viešųjų pirkimų teisinio aspekto svarbą ir atlikus empirinį tyrimą, išanalizuoti ekspertų požiūrį į ES reglamentavimo įtaką Lietuvos viešųjų pirkimų praktikai.

Uždaviniai:

1. Apibrėžti viešųjų pirkimų teisinio aspekto svarbą.
2. Pristatyti kokybinio tyrimo metodologiją.
3. Aptarti empirinio tyrimo rezultatus ir pateikti išvadas.

Metodai: loginė analizė ir sintezė, lyginamoji analizė, mokslinės literatūros, teisinės bazės, internetinių šaltinių analizė, nestruktūruotas interviu su ekspertais.

Viešųjų pirkimų teisinio aspekto svarba ir tendencijos

Tarptautiniu mastu viešuosius pirkimus reglamentuoja Jungtinių tautų organizacijos (toliau – JTO) UNCITRAL Modelinis prekių, paslaugų ir darbų viešųjų pirkimų įstatymas (angl. *The UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services*), Pasaulio banko mažos, vidutinės ir didelės vertės prekių, paslaugų ir darbų sutarčių sudarymo tvarkos, Pasaulio prekybos organizacijos (PPO) teisės aktai, apibrėžiantys prekių, paslaugų ir darbų pirkimų tvarką ir procedūras, bei ES direktyvos (Viešųjų pirkimų tarnyba, 2006).

Viena svarbiausių ES teisinės sistemos savybių yra supranacionalumo (angl. *supranationality*) principo taikymas, t. y. teisės nuostatos sukelia tiesioginių padarinių ES valstybių narių teisės sistemoms (institucijoms ir asmenims). ES teisei teikiama viršenybė valstybių narių teisės atžvilgiu. ES viešųjų pirkimų teisinę bazę sudaro direktyvos, reglamentai, sprendimai, komunikatai, aiškinamieji dokumentai ir kiti ES teisės aktai. Perkančiosios organizacijos privalo užtikrinti, kad atliekant kiekvieną viešąjį pirkimą būtų laikomasi lygiateisiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo principų. Teisių apsaugos direktyvos paremtos trimis esminiais tiekėjų teisių gynimo principais: efektyvumo, nediskriminavimo ir procedūrų autonomijos. Efektyvumo principas reiškia veiksmingą perkančiųjų organizacijų priimtų sprendimų atitikties ES teisės aktams peržiūrą, teisinį įvertinimą, kurį atlieka kompetentingos institucijos. Nediskriminavimo principas ne kartą pabrėžtas Europos Teisingumo Teismo praktikoje ir jo esmė – perkančiosios organizacijos negali priimti tokių sprendimų ar atlikti pirkimo procedūrų, kurios diskriminuotų tiekėjus. Procedūrų autonomijos principas reiškia, kad teisių apsaugos direktyvos palieka valstybėms narėms diskrecijos teisę pasirinkti ginčų nagrinėjimo procedūras ir teismo poveikio priemones. Remiantis Europos Parlamento ir ES Tarybos direktyva Nr. 2004/18/EB, viešojo pirkimo sutartys, sudarytos valstybėse narėse, turi atitikti sutartyje numatytus laisvo prekių judėjimo, įsisteigimo laisvės ir laisvo paslaugų judėjimo principus. Direktyvoje Nr. 2004/17/EB įtvirtinama nuostata, kad viešųjų pirkimų procedūras reikia koordinuoti, kadangi egzistuoja rinkų uždarumas dėl valstybių narių suteiktos specialiosios ar išimtinės teisės reguliuoti tinklus, jais aprūpinti arba juos eksploatuoti.

Nuo 2015 m. sausio 1 d. įsigaliojusi jau keturiasdešimt antroji Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo (2014-09-25, I-1491, 18 str., 11 d.) redakcija įpareigoja perkančiąsias organizacijas CVP IS paskelbti laimėjusio dalyvio pasiūlymą, sudarytą pirkimo sutartį ir pirkimo sutarties sąlygų pakeitimus, išskyrus informaciją, kurios atskleidimas prieštarautų teisės aktams arba teisėtiems tiekėjų komerciniams interesams arba trukdytų laisvai konkuruoti tarpusavyje. Paskutinėse Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo (2015-06-23, Nr. I-1491) redakcijose nuo 2015-07-02 iki 2015-12-31 ir nuo 2016-01-01 (33 str. 1 d. 2 p.) reglamentuojamos sąlygos, draudžiančios ir ribojančios tiekėjų dalyvavimą pirkime: kuomet tiekėjas nėra įvykdęs įsipareigojimų, susijusių su mokesčių, įskaitant socialinio draudimo įmokas, mokėjimu pagal šalies, kurioje jis registruotas, ar šalies, kurioje yra perkančioji organizacija, reikalavimus. Tiekėjas laikomas įvykdžiusiu įsipareigojimus, susijusius su mokesčių, įskaitant socialinio draudimo įmokas, mokėjimu, jeigu jo neįvykdytų įsipareigojimų suma yra mažesnė kaip 50 eurų. Atsiranda nuostata, kuomet perkančioji organizacija pirkimo dokumentuose gali nustatyti, kad paraiška ar pasiūlymas atmetami, jeigu tiekėjas yra neįvykdęs pirkimo sutarties ar netinkamai ją įvykdęs, ir tai buvo esminis pirkimo sutarties pažeidimas, dėl to per pastaruosius 3 metus buvo nutraukta pirkimo sutartis arba per pastaruosius 3 metus buvo priimtas ir įsiteisėjęs teismo sprendimas, kuriuo tenkinami perkančiosios organizacijos reikalavimai pripažinti pirkimo sutarties neįvykdymą ar netinkamą įvykdymą esminiu ir atlyginti dėl to patirtus nuostolius (33 str. 2 d. 8 p.). Pastebėtina, kad perkančiosioms organizacijoms suteikta teisė pačioms nuspręsti dėl tokių tiekėjų eliminavimo iš viešųjų pirkimų konkursų nustatytam laikotarpiui. Pirmasis nepatikimas tiekėjas į *nepatikimų tiekėjų sąrašą*, dar vadinamą „*juodaisiais sąrašais*“, įregistruotas praėjus beveik keturiems mėnesiams po naujojo įstatymo įsigaliojimo (Viešųjų pirkimų tarnyba, 2016).

Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo ir jį lydinių poįstatyminių teisės aktų integravimas į viešųjų pirkimų organizavimo procesą įpareigoja perkančiąsias organizacijas reguliariai domėtis viešųjų pirkimų įstatymine baze, atsižvelgiant į viešųjų pirkimų tobulinimo poreikį. Sudėtingas ES ir nacionalinių teisės aktų integravimas praktikoje gali turėti įtakos tam tikriems viešųjų pirkimų procedūrų pažeidimams. Rekomendacinio pobūdžio teisės aktai atskirų perkančiųjų organizacijų gali būti interpretuojami skirtingai, todėl kiekvieno iš teisės akto paskirties problema gali kelti papildomų klausimų viešuosiuose pirkimuose.

Kokybinio tyrimo metodologija

Kokybinį tyrimą galima apibūdinti kaip įvairių tradicijų pagrindą: informacijos žodžiu ir paveikslų (vaizdų) pavidalu rinkimą, išiklausymą į dalyvių nuomonę, informacijos induktyviniu būdu analizavimą, proceso vaizdžia ir įtaigia kalba aprašymą. Kokybinis metodas yra multimetodas, kuris apima interpretacinį, natūralistinį požiūrį į tiriamą subjektą žmonių suvokiamais terminais (Luobikienė, 2010). Akcentuotina, kad kokybinis tyrimas yra grindžiamas griežtomis metodolo-

ginėmis tradicijomis ir nagrinėja socialines bei žmonių problemas. Prieš atliekant kokybinį tyrimą, svarbu yra tinkamai pasirinkti strategiją. Tyrimo strategija apima tyrimo planavimą, duomenų rinkimą ir apibendrinimą, tyrimo procedūrų panaudojimo tvarką, informacijos šaltinius ir jos rinkimo bei analizės metodus (Bitinas, Rupšienė, 2008; Creswell, 1998; Van Thiel, 2014).

Kokybinio tyrimo Lietuvos Respublikoje duomenų rinkimo priemonė – *nestruktūruotas interviu* (angl. *Non-structural interview*). Tradicinis nestruktūruoto interviu tipas yra nestandartinis, atviras (atvirų klausimų), kartais vadinamas etnografiniu interviu (Luobikienė, 2010). Taikoma tikslinės imties kriterinė atranka. Atlikti interviu su informantais (ekspertais), t. y. viešuosius pirkimus vykdančiomis perkančiosiomis organizacijomis ir tiekėjais, korupcijos prevencijos institucijomis, centrinėmis viešųjų pirkimų politiką formuojančiomis įstaigomis ar jų įgaliotais asmenimis. *Tyrimo validumui* užtikrinti tikslinamos sąvokos ir indikatoriai, renkant, analizuojant, apibendrinant duomenis ir formuluojant išvadas išskirtos *kategorijos ir subkategorijos*. Kadangi tyrimas yra įvertinamasis, jis grindžiamas ne tik teorinėmis prielaidomis ir dedukcija, bet ir ekspertinėmis bei praktinėmis žiniomis apie viešųjų pirkimų tobulinimo galimybes. Tyrimo rodiklių (indikatorių, kategorijų ir subkategorijų) parinkimo pagrindumas tikrinamas loginio validumo (pagrįstumo) kriterijais – specialistų ir ekspertų vertinimu, ar pasirinkti rodikliai tinkamai identifikuoja ir matuoja tiriamą reiškinį ir jo savybes.

Interviu dalyvavo informantai iš Viešųjų pirkimų tarnybos, Finansų ministerijos, Ūkio ministerijos, Vidaus reikalų ministerijos, taip pat perkančiųjų organizacijų, tiekėjų atstovai, teisininkai, „Transparency International“ Lietuvos skyriaus, VŠĮ CPO LT ir VŠĮ Centrinė projektų valdymo agentūros ekspertai (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. Informantų charakteristikų suvestinė

Organizacija	Informantų skaičius	Profesinės patirties vidurkis* (metai)
Viešųjų pirkimų tarnyba	4	9,9
Finansų ministerija	2	7,0
Ūkio ministerija	1	6,5
Vidaus reikalų ministerija	2	17,5
Perkančioji organizacija	8	8,0
Tiekėjas	6	6,3
Teisininkas	4	12,1
„Transparency International“ Lietuvos skyrius	1	2,0
VŠĮ CPO LT	1	12,0
VŠĮ Centrinė projektų valdymo agentūra	1	13,0
Iš viso:	30	9,4

* Informanto profesinės patirties vidurkis apskaičiuotas pagal informanto einamų pareigų stažą.
Šaltinis: sudaryta autorės

Nestruktūruoti interviu su ekspertais buvo atliekami 2016 m. sausio–balandžio mėn. Prioritetas buvo teikiamas interviu „gyvai“ formai ir *Skype* programa (virtualus interviu). Interviu sutiko dalyvauti 31 informantas, t. y. 16 interviu vyko „gyvai“, 8 – su *Skype* vaizdo ir garso priemonių pagalba, 4 – telefonu, 3 – atsiuntė užpildytą orientacinį klausimyną elektroniniu paštu, iš kurių 2 užpildytos anketos buvo iš perkančiųjų organizacijų ir iš 1 tiekėjo. Autorė šias anketas priėmė ir vertino apibendrinama tyrimo duomenis. Vieno informanto (tiekėjas) pareikštas noras dalyvauti tyrime savo iniciatyva buvo išgirstas, tačiau pradėjus interviu paaiškėjo, kad informantas neturi net bazinių žinių apie viešuosius pirkimus. Šie duomenys nebuvo vertinami, todėl tyrimo išvados remiasi 30 informantų atsakymais. Informantų profesinės patirties viešuosiuose pirkimuose vidurkis yra 9,4 metų. Daroma prielaida, kad informantai turi kompetencijos ir patirties viešųjų pirkimų formavimo, įgyvendinimo, priežiūros ir kontrolės veiklose.

Duomenų rinkimo ir analizės etapuose buvo laikomasi geranoriškumo principo: 1) informantui nesuprastus klausimo ar nepanorus į jį išsamiau atsakyti, buvo užduodami tikslinamieji klausimai; 2) informacija, galinti identifikuoti informantą, laikoma konfidencialia, ji naudojama siekiant atskleisti tiriamą reiškinį, todėl informantų duomenys, leidžiantys jį atpažinti, buvo koduojami – Viešųjų pirkimų tarnyba [VPT], Finansų ministerija [FM], Ūkio ministerija [UM], Vidaus reikalų ministerija [VRM], perkančioji organizacija [PO], tiekėjas [T], teisininkas [TS], „Transparency International“ Lietuvos skyrius [TILS], VŠĮ CPO LT [CPO] ir VŠĮ Centrinė projektų valdymo agentūra [CPVA].

Kokybinio tyrimo rezultatų analizė: ekspertų požiūris

Interviu buvo siekiama išsiaiškinti, kaip informantai vertina atliekamas viešųjų pirkimų procedūras, jie taip pat buvo prašomi pateikti pavyzdžių. Interviu atsakymų sisteminimo esmė – atskirų kategorijų identifikavimas, subkategorijų išskyrimas ir empirinio tyrimo indikatorių (teiginių) suvestinis vertinimas. **Kategorijoje Viešųjų pirkimų organizavimas ir atlikimas** išskirtos trys subkategorijų grupės: *teisinis reglamentavimas* (suderintas su ES teisės normomis, formalus, standartizuotas, sudėtingas, nelankstus, profesionalių žinių reikalaujantis procesas), *specialistų poreikis* (kvalifikacijos trūkumas, kompetencijos nebuvimas, papildomų mokymų, tobulinimosi kursų svarba ir būtinybė, podiplominės studijos ir investicijos į jas, viešųjų pirkimų specialistų paieškos, jų parengimas ir investavimas) ir *procedūros* (aiškios, paprastos, skaidrios, formalios, dvilypės, komplikotos) (žr. 2 lentelę).

2 lentelė. Ekspertų požiūrio vertinimas: kategorija „viešųjų pirkimų organizavimas ir atlikimas“

Eil. Nr.	Sub-kategorija	Empirinio tyrimo indikatorius (teiginys)
1.	Teisinis reguliavimas	<ul style="list-style-type: none"> - „<...> kiekvienas į įstatymą nori pridėti savų „perliukų“ <...>.“ [TS2]; - „<...> labai daug formalaus požiūrio bei formalių veiksmų <...>.“ [VPT2]; - „Naujasis <...> įstatymas yra sudėtingas, reikalaujantis profesionalių žinių <...>.“ [VPT3]; - „<...> tiekėjams laimėti ginčą teisme <...> tikimybė būtų lygi 10 proc. <...> tai rodo tam tikrą viešojo sektoriaus organizacijų palaikymą <...>.“ [TS4]; - „Mūsų įstatymai yra pakankamai detalūs <...> suderinti su ES viešųjų pirkimų teise.“ [TILS]; - „<...> bandome sureguliuoti žmogaus elgesį dirbtinai <...>.“ [VRM1]; - „<...> norėčiau <...>, kad mažoms perkančiosioms organizacijoms nebūtų taikomas <...> įstatymas.“ [PO7]; - „<...> Skandinavijos šalyse <...> užtikrinamas principas „value for money“ <...> naujas reglamentavimo poreikis kyla iš ES, kur tiekėjų mentalitetas yra kitoks nei Lietuvoje.“ [T6].
2.	Specialistų poreikis	<ul style="list-style-type: none"> - „Yra teisininkai, vieni stipresni, kiti silpnesni – verčiamės kas kaip išmanome.“ [FM1]; - „<...> kiekvienas komisijos narys gali išreikšti nuomonę.“ [UM1]; - „<...> su viešaisiais pirkimais nesusidūrusiam žmogui yra labai sunku <...> problemos kyla dėl neišmanymo <...>.“ [VPT2]; - „<...> viešuosius pirkimus vykdo ne kvalifikuoti žmonės <...>.“ [TS4]; - „<...> galbūt kaltas ne pats įstatymas, bet procesai už jo.“ [TILS]; - „<...> neimame mokesčio už tai, kad kuo daugiau pirkimų per VŠĮ CPO katalogą <...> darželiuose ir mokyklose apie <...> procedūrų išmąnyimą nėra net kalbos <...> gerai, kad <...> ir netikrina <...>.“ [CPO]; - „70 proc. perkančiųjų organizacijų konsultuojasi su tiekėjais <...> nežino naujai įsigaliojusių <...> normų.“ [T3]; - „<...> kai kurios perkančiosios organizacijos labai rimtai žiūri į viešuosius pirkimus, kas priklauso nuo ten dirbančių žmonių ir jų atsakomybės <...>.“ [T5].

3.	Procedūros	<ul style="list-style-type: none"> - „Per daug formalumų paprastam veiksmui atlikti.“ [PO3] [TS3]; - „Techninės specifikacijos parengimas yra pats svarbiausias <...>.“ [TS3]; - „<...> atsiranda lengvinančių paraiškų pateikimo aspektų <...>.“ [T1]; - „<...> sunkiai suprantamas ir daug streso sukeliantis dalykas <...>.“ [UM1]; - „<...> nauja galimybė <...> skaidyti pirkimo objektą į atskiras dalis <...>.“ [VPT2]; - „<...> stengiamasi mažinti viešųjų pirkimų administracinę pusę <...>.“ [TS4]; - „<...> ne visada galime surasti <...> vykdomus viešuosius pirkimus.“ [TILS]; - „<...> pirkimo įvykdymas po techninio specifikavimo realiai gali būti įvertintas, suvokta projekto apimtis ir suskaičiuoti pinigai.“ [VRM1]; - „<...> galime dalyvauti tik tuo atveju, kuomet yra tiksliai surašyta techninė specifikacija pagal mūsų konkrečius produktus.“ [T2]; - „<...> procedūrų supaprastinimas <...> labiau matomas didžiųjų tiekėjų.“ [CPO]; - „<...> procesas yra dvilypis <...> sudėtingas juridiniams asmenims, apie fizinius asmenis <...> net nekalbu <...>.“ [CPVA]; - „<...> einama nuo visiško popierizmo ir biurokratizmo <...>.“ [T6].
----	------------	--

Pastaba: Interviu kalba netaisyta.

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis interviu duomenimis

Antroji **kategorija Sociologiniai tyrimai, ataskaitos visuomenei** apibendrina šias keturias subkategorijų grupes: tiekėjų „juodieji sąrašai“ (piktnaudžiavimo ir konkurencinės kovos įrankis, kriterijų svarba ir būtinybė, institucinio reguliavimo ir reglamentavimo klausimas, įtraukimo trejų metų laikotarpiui klausimas), „savaiminio apsivalymo“ doktrina (miglotas procedūros suvokimas, institucinio pagrindo nebuvimas), tiekėjų atranka (konkurencijos užtikrinimo svarba ir būtinybė, išankstinė bendradarbiavimo priemonė, atsinaujinamumo ir naujų tiekėjų žinomumo problema, išankstinių susitarimų tikimybė tarp tiekėjų ir tiekėjų bei perkančiųjų organizacijų) ir *Viešųjų pirkimų tarnybos veiklos vertinimas* (politikos formavimas rekomendacinio pobūdžio teisės aktų pagrindu, koordinavimo laipsnis, turimų įrankių veiklos užtikrinimui ir institucijos statuso klausimas) (žr. 3 lentelę).

3 lentelė. Ekspertų požiūrio vertinimas: kategorija „Sociologiniai tyrimai, ataskaitos visuomenei“

Eil. Nr.	Sub-kategorija	Empirinio tyrimo indikatorius (teiginys)
1.	Tiekėjų „juodieji sąrašai“	<ul style="list-style-type: none"> - „Istatymas neslepia savyje pikty kėslų <...>.“ [TS1]; - „<...> padės konkurso metu atsirinkti.“ [PO1]; - „<...> trims metams eliminuoti tokį tiekėjų būtų per griežtai <...>.“ [PO2]; - „<...> reikalingi <...> Viešųjų pirkimų tarnybai patikėta <...> vertinti <...> tai yra korupcinio pobūdžio dalykas <...>.“ [TS2]; - „<...> vertinu teigiamai <...> labai sveikintina <...>.“ [PO5]; - „<...> įtraukimas <...> trijų metų laikotarpiui yra per ilgas.“ [VPT2]; - „<...> labai daug problemų su nesąžiningais tiekėjais <...>.“ [CPVA]; - „<...> gali tapti konkurencinės kovos įrankiu.“ [T6].
2.	„Savaiminio apsi-valymo“ doktrina	<ul style="list-style-type: none"> - „Tiekėjai taip pat turi teisę gintis.“ [TS1]; - „<...> reabilituojančios institucijos kaip ir nėra.“ [VPT2]; - „Mažareikšmiškumas ir bendradarbiavimas su teisėsauga, tam tikra jos forma.“ [UM1]; - „<...> po truputį eisime link to <...> po truputį tobulėjame.“ [CPVA].
3.	Tiekėjų atranka	<ul style="list-style-type: none"> - „<...> renkams senus tiekėjus.“ [PO2]; - „<...> specifinėms paslaugoms pasiūla yra <...> vienas galimas tiekėjas.“ [TS3]; - „<...> yra susitarimai tarp tiekėjų dėl pasiūlymų <...>.“ [VPT2]; - „<...> tiekėjai būna aiškiai pasidalinę rinką <...>“ [CPO]; - „Dalyvaudavome <...> kad būtų laimėtas konkretus konkursas pagal mūsų parengtą projektą arba iš anksto suderintą techninę specifikaciją <...>.“ [T4].
4.	Viešųjų pirkimų tarnybos veiklos vertinimas	<ul style="list-style-type: none"> - „<...> ne visada gauname atsakymus.“ [PO3]; - „<...> 50 proc. viešųjų pirkimų yra skundžiama <...> viskas sutelkta vienoje rankose <...> kas gali skusti <...> sudarytus juoduosius sąrašus? <...> labai daug piktnaudžiavimo.“ [TS2]; - „<...> atsakinga už pirkimų verčių apskaičiavimo metodikos parengimą <...> parengia rekomendacijas, kaip skatinti SVV įmones dalyvauti.“ [UM1]; - „<...> sunku pereiti prie ekonominio naudingumo kriterijaus <...>, galbūt, <...> parengs tam tikras rekomendacijas.“ [VPT3]; - „<...> esame vykdanči organizacija ir tam tikra dalimi esame viešųjų pirkimų politikos formuotojai.“ [VPT4].

Pastaba: Interviu kalba netaisyta

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis interviu duomenimis

Trečiojoje kategorijoje Procedūrų skaidrumas išskirtos šios penkios subkategorijos: kontrolė (kontrolės etapų ir jų reglamentavimo svarba, racionalumas ir jų galutinį tikslą orientuotas požiūris siekiant tikslo turinio ir formos prasmėmis), mažiausia kaina (plačiausiai ir paprasčiausiai taikomas pasiūlymų vertinimo kriterijus, konkurencinės kovos įrankis), ekonominis naudingumas (kompetencijos trūkumo kriterijų apibrėžimui ir ekspertų poreikio klausimas, konkurencinės kovos įrankis, kokybės ir efektyvumo ženklas), CVP IS (skaidrumas, viešumas, tobulinimas ir plėtra, rinkos dalyvių susitelkimo centras) ir centralizuoti pirkimai (analizės etapo ir

centralizavimo kaip proceso svarbos klausimas, skaidrumas, viešumas, konkurencinės kovos įrankis, operatyvumas, biurokratinės naštos nebuvimas) (žr. 4 lentelę).

4 lentelė. Ekspertų požiūrio vertinimas: kategorija „Procedūrų skaidrumas“

Eil. Nr.	Sub-kategorija	Empirinio tyrimo indikatorius (teiginys)
1.	Kontrolė	<ul style="list-style-type: none"> - „Jeigu viešojo pirkimo procesas būtų kontroliuojamas iki organizavimo <...> ...“ [VPT2]; - „<...> kiekvienas protingas verslininkas gerai apsvarsto savo galimybes laimėti ginčą ir konsultuojasi su teisininkais <...>“ [TS4]; - „<...> atitilstama nuo periferijų <...> situacija komentuojama ir analizuojama daugiau nacionaliniame lygmenyje.“ [TILS]; - „Kontroliuojančioms institucijoms nesvarbus turinys, tačiau svarbi forma <...> teismai formuoja kitokią praktiką ir turinys yra aukščiau formos <...>“ [T6].
2.	Mažiausia kaina	<ul style="list-style-type: none"> - „Kadangi turime pirkti pigiausiai, bet pigiausias yra blogiausias <...>“ [PO2]; - „<...> beveik 99 proc. atvejų <...> pagrindinis pasiūlymų vertinimo kriterijus.“ [T3].
3.	Ekonominis naudingumas	<ul style="list-style-type: none"> - „<...> kokybę labai sunku apibrėžti: egzistuoja tam tikri niuansai ir subjektivumas <...>“ [PO2]; - „<...> sudėtinga taikyti <...> reikalingi ekspertai <...>“ [VPT2]; - „<...> perkančiosioms organizacijoms bus sunku <...> vykdati rutininį pirkimą, nėra prasmės jo taikyti.“ [VPT3]; - „<...> neturėtų būti diskriminuojami tiekėjai <...>“ [T3]; - „<...> gali tapti ekonominio naudingumo imitavimo įrankiu <...>“ [T6].
4.	CVP IS	<ul style="list-style-type: none"> - „Būtų gerai, jeigu CVP IS būtų matomi ir mažos vertės viešieji pirkimai <...>“ [PO2]; - „<...> pirkimo organizatoriai dar ne visi vykdo elektroninius pirkimus.“ [PO4]; - „<...> patiems nelieka laiko analizuoti <...> palyginti tam tikrą informaciją.“ [PO5]; - „<...> gal per daug dabar ir viešinimo <...>“ [VPT2]; - „Skirtingos valstybės institucijų informacinės sistemos nėra tarpusavyje integruotos <...> didelė administracinė našta <...>“ [VPT4]; - „<...> painu, kuomet reikia pateikinti ataskaitas <...>“ [FM2].
5.	Centralizuoti pirkimai	<ul style="list-style-type: none"> - „<...> pas mus <...> pirmą kartą atliekami pirkimai visai centralizuotai sistemai įsigyti <...> artima VŠĮ CPO LT katalogui.“ [VRM2]; - „būtina atlikti poreikio analizę, susisteminti <...> vykdyti <...>. <...> tam tikri regionai net nežino apie įstatymo 15 straipsnį, kurio 5 dalis ipareigoja perkančiąsias organizacijas pirkti VŠĮ CPO LT <...>“ [CPO]; - „<...> esame užsiregistravę <...> teko susidurti ir su lobistine veikla <...>“ [T3]; - „<...> patogų ir lengvą <...> nėra susijusių procedūrų, nėra protokolų <...> ataskaitos teikiamos metų gale <...> mažai popierizmo <...> vyksta greitai <...>“ [PO7]; - „<...> kovos su korupcija įrankis <...> žmogiškojo faktoriaus nėra <...>“ [CPO]; - „<...> kiek įmanoma, stengiamės pirkti iš Centrinės perkančiosios organizacijos.“ [PO8].

Pastaba: Interviu kalba netaisyta

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis interviu duomenimis

Nors ES ir nacionaliniuose pranešimuose apie elektroninių viešųjų pirkimų įgyvendinimą teigiama, kad apie 90 proc. viešųjų pirkimų Lietuvos Respublikoje jau yra perkelta į elektroninę erdvę, reikia pastebėti, kad į šį rodiklį nepatenka mažos vertės viešieji pirkimai, kuriuos dar plačiai taiko mažesnės perkančiosios organizacijos, neregistruotos CVP IS ir šiai dienai nevykdančios arba labai maža dalimi vykdančios elektroninius viešuosius pirkimus, taip pat pirkimus apklausos būdu ar elektroniniu paštu.

Viešųjų pirkimų reglamentavimą Lietuvos Respublikoje būtų galima suskirstyti į šiuos *laikotarpius*:

- 1) *iki 2007–2008 m., kuomet Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas buvo paprastas, primityvus ir visiems suprantamas* – „<...> viešieji pirkimai buvo paprastesni, nebuvo didelės reglamentacijos <...>“ [VRM1]. „Jeigu 2000 m. įstatymo apimtis buvo dešimt lapų, per šį laikotarpį viešųjų pirkimų reglamentavimo bazė pasikeitė.“ [VPT1];
- 2) *nuo 2008 m. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas pasidarė procedūrinis ir labiau akcentavo atskiras procedūras* (formos, ataskaitos), bet ne asmenį, procesą ar rezultatą – „<...> atskirti supaprastinti ir tarptautiniai pirkimai“ [VPT1], „<...> vyksta pagal nutylėjimą“ [PO1], atsiranda „<...> Supaprastintos viešųjų pirkimų taisyklės“ [PO5], kuriuos „<...> turi atitikti Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymą.“ [UM1];
- 3) *2011–2012 m. kalbama apie mokslininkų, įvairių kitų darbuotojų (švietimo, kultūros ir t.t.) įtraukimą* į viešųjų pirkimų politikos formavimą, įgyvendinimą, kontrolę ir vertinimą – „<...> ar esi pedagoginį baigęs, ekonomiką, teisę – įstatymas turi būti visiems suprantamas ir aiškus.“ [TS2];
- 4) *nuo 2015–2016 m. balandžio mėn. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas dar labiau procedūrinis, o galutinio rezultato nėra* – „<...> žingsnis į priekį skaidrumo, interesų konflikto ir sistemos tobulinimo prasmėmis“ [T1], „<...> daugiau procedūrinio-teisinio tipo ir niekas nežiūri į galutinį rezultatą <...>“ [TS2], „<...> atsiranda papildomų įpareigojimų perkančiosioms organizacijoms <...> skelbti tam tikrą informaciją <...>.“ [PO5]. „Nors 2004 m. ES direktyvos atskiria klasikinį ir komunalinį sektorius, tačiau <...> šiuo metu buvo sutelkta didžiulė darbo grupė, apie 30 skirtingų institucijų ir suinteresuotų asmenų, kartu priimtas sprendimas priimti du atskirus įstatymus.“ [UM1]. „Įstatymas yra sudėtingas <...>“ [VPT2], <...> vyrauja ne teisingo sprendimo paieška, o teisėtumo įrodymas.“ [VRM1]. „<...> Vizualiai žmogui priimti pokytį užtruks labai daug laiko. <...> lydinčiai teisės aktai taip pat turės būti keičiami, <...> procesai keičiasi ir tobulinasi.“ [CPVA].

Apibendrinant atliktą kokybinį tyrimą, galima teigti, kad gauti rezultatai patvirtina būtinybę stiprinti viešųjų pirkimų politikos subjektų pastangas tobulinant viešųjų pirkimų valdymo procesus valstybėje. Tyrimas atskleidė aiškų viešųjų pir-

kimų politikos tobulinimo, paremto glaudžia perkančiųjų organizacijų, tiekėjų, viešųjų pirkimų politikos formuotojų ir vykdytojų, kartu ir prižiūrinių bei kontroliuojančių organizacijų bendravimo ir bendradarbiavimo poreikį, vykdomų veiksmų nuoseklumą ir tęstinumą siekiant viešųjų pirkimų efektyvumo. Remiantis ekspertų atsakymais, galima teigti, kad skaidrumas viešuosiuose pirkimuose yra siejamas su viešumu ir informacijos prieinamumu, vienodų sąlygų tiekėjams sudarymu ir konkurencijos užtikrinimu.

Išvados

1. ES viešųjų pirkimų teisinėje bazėje galima identifikuoti esminių viešųjų pirkimų elementų plėtotę: konkurso procedūros su derybomis taikymą ir plėtojimą; inovacijų partnerystės reglamentavimą ir pritaikomumą; pasiūlymų išnagrinėjimą prieš patikrinant, ar nėra pašalinimo pagrindų; elektroninių viešųjų pirkimų apimties kiekybiniu požiūriu didinimą ir sukurtų centralizuotų elektroninių viešųjų pirkimų sistemų įrankių plėtrą; viešųjų pirkimų konkursų posėdžių organizavimo būtinybę; grupinių pirkimų įrankių panaudojimo stiprinimo galimybes; kompleksinį tiekėjų kvalifikacijos tikrinimą, taip pat pašalinimo pagrindus arba savaiminį išsivalymą (angl. *self-cleaning*); skaitmeninių sistemų panaudojimo stiprinimą tiekėjų kvalifikacijai patikrinti; perkančiųjų organizacijų sprendimo dėl pasiūlytos neįprastai mažos kainos autonomijos galią; sutarties sudarymo kriterijų svarbą; rezervuotų sutarčių, subrangos, sutarčių keitimo jų galiojimo laikotarpiu, viešųjų sutarčių tarp viešojo sektoriaus subjektų atvejų sąlygas bei konkurencijos užtikrinimo gaires, kontrolės ir stebėsenos akcentus kovos su korupcija kontekste.
2. Lietuvos viešajame administravime būtina diegti profesionalios vadybos principus, skatinant aktyvų, skaidrų ir savarankišką perkančiųjų organizacijų valdymą, vykdomą įgaliotų ir atsakingų vadovų, kuriems suteikta sprendimų priėmimo teisė ir laisvė. Atsakomybė vykdant viešuosius pirkimus turėtų būti paskirstoma už veiklą ir pasiektus rezultatus. Turėtų būti taikomi tikslūs standartai ir aiškūs rodikliai viešųjų pirkimų tikslams išmatuoti: prieš rengiantis viešojo pirkimo konkursui apibrėžiami kiekybiškai išmatuojami rezultatai, leidžiantys įvertinti tikslų pasiekimo laipsnį. Daugiau dėmesio turėtų būti skiriama viešojo pirkimo sutarčių valdymui ir kontrolei. Išteklių turi būti paskirstomi remiantis veiklos vertinimu, atsisakant hierarchinės personalo valdymo sistemos, akcentuojamas rezultato pasiekimas, o ne procedūros. Būtina pripažinti privataus sektoriaus vadovavimo metodų svarbą, taikant lankstesnes darbuotojų samdos, skatinimo, baudų ir atleidimo iš užimamų pareigų taisykles.

Literatūra

1. 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/25/ES dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/17/EB. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0243_01 [2015-10-12].
2. 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/24/ES dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/18/EB. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0065_01&from=LT [2015-10-12].
3. Bitinas B. Rupšienė L., Žydžiūnaitė V. *Kokybinių tyrimų metodologija: vadovėlis vadybos ir administravimo studentams*. Klaipėda: S. Jokužio leidykla-spaustuvė, 2008.
4. Creswell J.W. *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1998.
5. Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. direktyva Nr. 2004/17/EB. <http://www.vpt.lt/rtmp8/dtd/index.php?pid=121189211185&cid=1089791674&sid=1&lan=LT> [2014-11-30].
6. Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. direktyva Nr. 2004/18/EB. <http://www.vpt.lt/rtmp8/dtd/index.php?pid=121189211185&cid=1089791674&sid=1&lan=LT> [2014-11-30].
7. Europos Parlamento ir Tarybos 2014 m. vasario 26 d. direktyva 2014/24/ES dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/18/EB. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0065_01&from=LT [2014-09-20].
8. Jungtinės tautos ir viešieji pirkimai // Viešieji pirkimai. *Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės informacinis biuletėnis*. 2006 m. liepa Nr. 3 (20). <http://www.vpt.lt/vpt/uploaded/3IB2006.pdf> [2014-09-21].
9. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2014-09-25, Nr. I-1491, aktuali redakcija nuo 2015-01-01 iki 2015-06-16.
10. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2015-06-09, Nr. I-1491, aktuali redakcija nuo 2015-06-17 iki 2015-07-01.
11. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2015-06-23, Nr. I-1491, aktuali redakcija nuo 2015-07-02 iki 2015-12-31.
12. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2015-06-23, Nr. I-1491, aktuali redakcija nuo 2016-01-01.
13. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymas. Projektas. *Lietuvos Respublikos Seimas*, 2015. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=1093727&p_tr2=2 [2016-08-06].
14. Luobikienė I. *Sociologinių tyrimų metodika: mokomoji knyga*. Kaunas: Technologija, 2010.
15. Nepatikimų tiekėjų sąrašas. *Viešųjų pirkimų tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės*, 2016. <http://vpt.lrv.lt/lt/kiti-duomenys/nepatikimu-tiekejau-sarasas> [2016-08-06].
16. Van Thiel S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: an introduction*. London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2014.

Assessment of the Law on Public Procurement of the Republic of Lithuania implementing Directives of the European Parliament and Council: Approach of Experts

Simona Briedienė

Abstract

This paper analyses new coming challenges in Lithuanian public procurement law implementing new Directives 2014/25/EU and 2014/24/EU. According to European Union (EU) rules, public sector procurement must follow transparent, open procedures that ensure fair conditions of competition for suppliers. Under the Directives, the new Law on Public Procurement of the Republic of Lithuania should stimulate innovation and economic development, supporting the achievement of other policy objectives at EU level – namely innovation, green growth and social inclusion. Data analysis focuses on the findings of qualitative research conducted in 2014 on the perceptions and experiences of actors in the field of public procurement with regard to EU draft and guidelines, the transposing of EU law into national law, and the promotion of initiatives to build public procurement policy and become more efficient.

Simona Briedienė – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto doktorantė, vadybos ir verslo administravimo magistrė, vadybos mokslo krypties doktorantė.
E. paštas: simona.ereминаite@mruni.eu

Simona Briedienė, Master of Management and Business Administration, Mykolas Romeris University, Institute of Public Administration, PhD student of management.
E-mail: simona.ereминаite@mruni.eu

Straipsnis įteiktas 2016 m. kovo–rugsėjo mėn., recenzuotas, parengtas spaudai
2016 m. gruodžio mėn.