

NUMATOMO POVEIKIO KONKURENCIJAI VERTINIMAS

Projekto pavadinimas	Dėl Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 2 straipsnio pakeitimo
Projekto rengėjas	Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija
Projekto tikslas	Siekiant aiškiai apibrėžti subjektų, iš kurių maisto produktų pirkimai gali būti įsigijami supaprastintu pirkimo būdu – neskelbiamomis derybomis, būtina atlikti pakeitimą Viešųjų pirkimų įstatymo 2 straipsnyje, papildant jį „trumposios maisto tiekimo grandinės“ sąvoka.

Ar siūlomas sprendimas paveiktų ūkių subjektų galimybes konkuruoti?

Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 (toliau – VPĮ) 2 straipsnio pakeitimo projekto rengimas inicijuojamas atsižvelgiant į 2023 m. sausio 1 d. įsigaliojusius VPĮ (71 str. 6 d. 18 p.), kur numatyta, kad supaprastintų pirkimų atvejais neskelbiamų derybų būdu taip pat gali būti perkami „maisto produktai, kai jie įsigijami iš trumposios maisto tiekimo grandinės“. Atsižvelgiant į tai, kad nacionaliniu lygiu nėra nustatyta trumposios maisto tiekimo grandinės apibrėžties ir dėl šios priežasties perkančiosioms organizacijoms kyla sunkumų pasinaudoti VPĮ 71 str. 6 d. 18 p. numatyta išimtimi įsigyti maisto produktų tiesiai iš Lietuvos ūkių, Įstatymo projekte numatoma trumposios maisto tiekimo grandinės apibrėžtis.

Trumposios maisto tiekimo grandinės samprata kildinama iš Europos Sąjungos iniciatyvos, plačiau žinomos kaip Europos žaliojo kurso ir strategijos „Nuo ūkio iki stalo“ objekto, kuriuo siekiama prisidėti prie klimato kaitos pokyčių švelninimo, maisto švaistymo mažinimo, ekologiškos ir pagal maisto kokybės sistemas užaugintos produkcijos vartojimo.

Lietuvoje trumpųjų maisto tiekimo grandinių iniciatyvos įgyvendinamos (teikiant investicinę paramą trumpųjų tiekimo grandinių kūrimui) pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 metų programos priemonės „Bendradarbiavimas“ veiklos sritį „Parama trumpoms tiekimo grandinėms ir vietos rinkoms skatinti vietos lygmeniu“ (toliau – Priemonė) ir bus tęsiamos Lietuvos žemės ūkio ir kaimo plėtros 2023–2027 metų strateginio plano įgyvendinimo laikotarpiu. Abiejų kaimo plėtros programų kontekste žemės ūkio veiklą vykdančioms subjektams ši iniciatyva yra žinoma ir suprantama, tačiau perkančiosioms organizacijoms vykdyti viešuosius pirkimus pagal VPĮ, o ūkiams dalyvauti teikiant pasiūlymus dėl žemės ūkio ir maisto produktų tiekimo, vadovaujantis konkrečios Europos Sąjungos ir nacionalinio biudžeto lėšomis finansuojamos priemonės įgyvendinimo taisyklėmis, nėra aiškaus teisinio pagrindo.

Be to, VPĮ neatlikus keitimo (nepapildžius trumposios maisto tiekimo grandinės apibrėžtimi) lieka daug galimybių veikti nesąžiningai ir pirkimus organizuoti ar juose dalyvauti taikant supaprastintų pirkimų būdą – neskelbiamas derybas.

Siūlomoje trumposios maisto tiekimo grandinės apibrėžtyje nustatomi tam tikri ribojimai dėl trumposios maisto tiekimo grandinės dalyvių dydžio bei pareiga teikti siūlymus ir realizuoti savo užaugintą pagamintą produkciją. Tokiu reguliavimu siekiama įtvirtinti nuostatas, kuriomis vadovaujantis būtų užkirstas kelias pasinaudoti VPĮ taikomu išimtiniu pirkimo būdu didelėms įmonėms, kurių ištekliai ir pajėgumai pakankami (didesni) konkuruoti rinkos sąlygomis viešųjų pirkimų sistemoje.

Pažymėtina, kad įvertinus ūkių struktūrą, kuriems galėtų būti taikytina VPI išimtis, pagal oficialius 2023 m. sausio 1 d. VI Žemės ūkio duomenų centro pateiktus statistinius duomenis¹ Lietuvoje nustatyta, kad:

- 1) 147 092 (98,8 proc.) žemės ūkio valdų valdytojų yra fiziniai asmenys ir tik 1 732 (1,2 proc.) – juridiniai asmenys;
- 2) dominuoja labai smulkūs ir smulkūs ūkiai: 92365 (60 proc.) visų žemės ūkio valdų valdytojų ūkių ekonominis dydis, išreikštas standartinės produkcijos verte (toliau – EDV)² yra iki 2 000 Eur, 14504 (9 proc.) – nuo 2 000 iki 4 000 Eur, 11402 (7 proc.) – nuo 4 000 iki 14 000 Eur ir tik 8662 (6 proc.) vis visų žemės ūkio valdų valdytojų ūkių EDV yra didesnis nei 14 000 Eur;
- 3) 3 proc. visų įregistruotų valdų sukurta partnerystės su fiziniais asmenimis pagrindu, o 18 proc. valdų valdytojai šeimos nariai.

Atsižvelgiant į tai, kad statistika apie dirbančiųjų žemės ūkio sektoriuje skaičių pagal žemės ūkio subjektų dydį Lietuvoje nekaupiami ir įvertinus 2020 m. Valstybės duomenų agentūros oficialią statistiką, nustatyta, kad sąlyginis darbuotojų skaičius žemės ūkio bendrovėse yra 16 897, o 2020 m. Lietuvoje veikiančių žemės ūkio bendrovių skaičius – 422. Vidutiniškai vienai žemės ūkio bendrovei tenka 0,02 darbuotojo. Pažymėtina, kad žemės ūkiui būdingas sezoninis ar laikinas darbas, susijęs su fiziniais žemės ūkio darbais, o ne su administraciniais pajėgumais.

Taigi, žemės ūkio sektoriuje vidutinių įmonių yra labai mažai, o didelėms įmonėms ši trumposioms maisto tiekimo grandinėms numatyta išimtis netaikoma. Iš esmės šia išimtimi naudosis tik nedideli žemės ūkio veiklos subjektai, kurie neturi finansinių bei administracinių pajėgumų dalyvauti viešuosiuose pirkimuose be išimčių.

Atsižvelgiant į Lietuvos ūkių struktūrą ir ekonominius pajėgumus, trumposios maisto tiekimo grandinės apibrėžtimi koncentruojamasi į paskatas žemės ūkio subjektams, kurie atitinka labai mažos, mažos ir vidutinės įmonės (toliau – MVI) kriterijus pagal Smulkaus ir vidutinio verslo plėtros įstatymą, suteikiant galimybę jiems dalyvauti viešuosiuose pirkimuose trumposios maisto tiekimo grandinės (pasitelkiant ne daugiau kaip vieną tarpininką (atitinkantį labai mažai ar mažai įmonei keliamus reikalavimus pagal SVV)) pagalba.

Įstatymo pakeitimo projekte nustatoma, kokie ūkio subjektai, kokiame ūkio sektoriuje veikiantys subjektai bei kokiais produktais prekiaujantys subjektai gali būti laikomi trumposios tiekimo grandinės dalimi, o pirkimas iš jų gali būti laikomas maisto produktų pirkimu iš trumposios tiekimo grandinės.

Pažymėtina, kad trumpoji maisto tiekimo grandinė yra bendradarbiavimo tinklas, kurį formuoja patys ūkininkai ir jų valia pasirenkamas vienas tarpininkas arba veikiama (trumpoji tiekimo grandinė vystoma) be jo. Visais atvejais trumpoji maisto tiekimo grandinė vykdo tiesioginę prekybą, t. y. jos tarpininkas (jei yra pasirinktas) nesuperka kitų dalyvių produktų ir jų neperpardavinėja, tarpininkas organizuoja bendrus prekybos, tiekimo, logistikos, kiekių užtikrinimo procesus ir per jį dalyvaujama viešuosiuose pirkimuose.

Nenustačius siūlomo reguliavimo apibrėžiant trumpąją maisto tiekimo grandinę ir aiškaus ribojimo naudotis VPS išimtimi, būtų padaryta nepataisoma žala patiems smulkiausiems ūkiams, užkertant kelią jiems konkuruoti maisto produktų tiekimo rinkoje ir už savo ūkiuose pagamintą produkciją gauti galutinę kainą, o tuo tarpu didelėms įmonėms ar jų grupėms, ypač prekiaujančioms

¹ Lietuvos žemės ūkio faktai ir skaičiai 2023 m. sausio 1 d. <https://www.vic.lt/download/lietuvos-zemes-ukis-faktai-ir-skaiciai-2023-m-1-31/>.

² Ekonominis valdos dydis skaičiuojamas vadovaujantis Žemės ūkio valdos ar ūkio bendrojo standartinio gamybinio pelno ir ekonominio dydžio, išreiškiamo ekonominio dydžio vienetais, apskaičiavimo tvarkos aprašu, patvirtintu Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2010 m. gruodžio 23 d. įsakymu Nr. 3D-1106.

maisto produktais, galinčioms lengvai konkuruoti maisto tiekimo rinkoje, būtų suteiktas nederamas pranašumas VPI išimties pagrindu dalyvauti viešuosiuose pirkimuose neskelbiamų derybų būdu. Todėl alternatyvos dėl galimybių nustatyti mažiau konkurenciją ribojančius reikalavimus trumposioms maisto tiekimo grandinėms, nenustatant sąlygos jų dalyviams atitikti MVI reikalavimus, nesiūlomos. Be to, nesiūlomos alternatyvos, kuriomis būtų numatytos galimybės VPI išimtimi naudotis ūkio subjektams, kurie negamina, o tik prekiauja maisto produktais, kadangi pakeitimo tikslas – paskatinti gamintojų įsitraukimą į maisto tiekimo rinką ir aktyvesnį dalyvavimą viešuosiuose pirkimuose.

Apibrėžiant tarpininką trumposios maisto tiekimo grandinės sąvokoje bei įvertinus VPI numatytą pirkimo būdą, būtina apriboti galimo tarpininko dydį iki labai mažos ar mažos įmonės, kad naudojantis VPI numatytu išimtinio pirkimo būdu nebūtų sukurtos sąlygos nederamam pranašumui vidutinėms ir didelėms įmonėms, kurios pajėgios dalyvauti konkursinėje viešųjų pirkimų sistemoje.

Atkreiptinas dėmesys, kad trumpųjų tiekimo grandinių kūrimas ir vystymas yra vienas iš svarbiausių XVIII Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje numatytų žemės ūkio sektoriui keliamų prioritetų. Programoje numatyta „didinti smulkiųjų ir vidutinių ūkių gaminamos produkcijos pridėtinę vertę, jų gyvybingumą ir atsparumą bei išsaugoti gamtines ekosistemas, skatinti šiuos ūkius dalyvauti trumposiose maisto tiekimo grandinėse <...>“ bei „plėtoti (įskaitant ir ES paramos teikimą) kooperaciją, trumpąsias maisto tiekimo grandines, gamintojų grupių kūrimąsi ir kitas naujas bendradarbiavimo formas žemės ūkio, maisto ūkio, žuvininkystės, miškininkystės ir kitose kaimo plėtros srityse“. Taip pat, įvertinus trumpųjų tiekimo grandinių svarbą Bendrojoje žemės ūkio politikoje, orientuotoje į pokyčius bei siekį smulkiuosius ir vidutinius ūkius efektyviau įtraukti į žemės ūkio ir maisto produktų tiekimą vietinei rinkai, paskatinti trumpųjų tiekimo grandinių dalyvius aktyviau dalyvauti viešuosiuose maisto pirkimuose, yra nuoseklus, sisteminis ir apgalvotas politinis sprendimas, skatinantis tiek smulkių ir vidutinių ūkių augimą, konkurencingumą, tiek prisidedantis prie visuomeninės naudos galutiniam vartotojui (įvertinant ne tik vietos ekonomikos augimo, bet ir sveikatos gerinimo bei socialinio atsakingumo skatinimo tikslus), kuris trumpiausiu keliu gauna šviežią, kokybišką ir sveiką maistą.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, valstybės reguliaciniai veiksmai yra būtini siekiant harmonizuoti konkurenciją tiekiant maisto produktus perkančiosioms organizacijoms bei suteikti daugiau pasitikėjimo ir galimybių smulkiems ūkininkams dalyvauti vietinėje rinkoje, taip pat atstovauti viešajam interesui. Manome, kad šis reguliacinis veiksmas neiškreips konkurencijos viešuosiuose pirkimuose, o atvirkščiai – ilguoju laikotarpiu sustiprins ją maisto sektoriuje, tuo pat metu sustiprindamas smulkių ūkių padėtį maisto tiekimo grandinėje.

Eil. Nr.	Siūlomos apibrėžties galimas konkurencinio ribojimo elementas	Būtinumo paaiškinimas	Grėsmės, nenustačius ribojimo
1	Labai mažai, mažai ir vidutinei įmonei keliamus reikalavimus, nurodytus Lietuvos Respublikos smulkiojo ir vidutinio verslo plėtros įstatyme, atitinkantys žemės ūkio veiklos subjektai (arba jų grupės) ar jų nariai	Trumposios maisto tiekimo grandinės esmė – skatinti smulkius žemės ūkio veiklos subjektus (ūkininkus), jų grupes (žemės ūkio kooperatyvus ar jungtines veiklos sutarties pagrindais veikiančius ūkininkus), ar jų narius (žemės ūkio	1. VPI išimtimi galėtų pasinaudoti ir didelės įmonės sąlygas atitinkantys žemės ūkio veiklos subjektai, kurių konkurencinės ir administracinės galimybės yra pakankamos dalyvauti

		<p>kooperatyvų kitų juridinių vienetų narius (ūkininkus), dalyvaujančius trumpoje tiekimo grandinėje, realizuoti savo pagamintus žemės ūkio ir maisto produktus. Įvertinus Lietuvos ūkių struktūrą ir jų ekonominius pajėgumus būtina numatyti galimybę ir vidutiniams ūkiams naudotis VPI numatytų neskelbiamų derybų būdu, nes jų ekonominis dydis įvertintas kaip vidutinio ūkio dažnu atveju nesieks vidutinės įmonės, o kartais ir mažos įmonės dydžio (pagal SVV).</p>	<p>viešuosiuose pirkimuose, tad išimties taikymas jiems būtų neproporcingas ir konkurenciją iškreipiantis reguliavimas.</p> <p>2. Nenustačius pareigos išimtimi naudotis tik žemės ūkio veikla užsiimantiems subjektams, sudarytų sąlygas maisto produktais prekiaujantiems subjektams naudotis išimtimi ir tokiu atveju visi su maisto tiekimu susiję subjektai galėtų naudotis išimtimi, tokiu būdu konkurencija būtų pašalinama iš maisto produktų viešųjų pirkimų visiškai.</p>
2	<p>Pirmoje eilutėje nurodytų subjektų pagamintų ir (arba) perdirbtų (įskaitant pirminį perdirbimą) žemės ūkio ir maisto produktų tiekimas į rinką tiesiogiai arba pasitelkiant 1 tarpininką</p>	<p>Šia nuostatos dalimi aiškiai nurodoma, kad VPI išimtis taikoma tik gamintojams, kurie tiesiogiai (pačia trumpiausia grandine) tiekia žemės ūkio maisto produktus. Šiuo reguliavimu aiškiai išdėstoma pozicija aprūpinti perkančiąsias organizacijas šviežiais, sveikesniais produktais.</p>	<p>Nenustačius sąlygų, kad trumpoji maisto tiekimo grandinė turi realizuoti ūkininkų pagamintus žemės ūkio ir maisto produktus, kiltų grėsmė išplėsti išimties, numatytos VPI, taikymą plačiai, apimant ne vietos ūkininkų užaugintus žemės ūkio ir maisto produktus, bet ir importuojamus produktus.</p>
3	<p>Ne daugiau kaip vieną tarpininką, kuris atitinka labai mažai, mažai įmonei keliamus reikalavimus, nurodytus Lietuvos Respublikos smulkiojo ir vidutinio verslo plėtros įstatyme</p>	<p>Galimybė pasitekti vieną tarpininką numatyta siekiant neištesti grandinės, tačiau sudaryti galimybę ūkininkams koordinuoti veiksmus, organizuoti tiekimą bei užtikrinti produktų kiekius</p>	<p>Galimybė trumpoje maisto tiekimo grandinėje turėti tarpininką konkurencijos neiškraipo, nes trumposios maisto tiekimo grandinės atveju tarpininkas suprantamas ne kaip produktų supirkėjas ir prekybininkas, o kaip veiksmų</p>

			koordinatorius, organizatorius.
--	--	--	------------------------------------

Vardas ir pavardė	Nomeda Padvaikaite
Pareigos	Vyriausioji specialistė
Institucija (padalinys)	Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija (Europos Sąjungos reikalų ir paramos politikos departamento Programos LEADER ir kaimo plėtros skyrius)
Telefono numeris ir elektroninio pašto adresas	(8 5) 239 1477 nomeda.padvaiskaite@zum.lt
