



EKONOMIKOS  
IR INOVACIJŲ  
MINISTERIJA

# VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ PROBLEMATIKA IR SPRENDIMŲ KRYPTYS

Viešieji pirkimai yra svarbi Lietuvos ekonomikos sistemos dalis. Per metus jai išleidžiama apie 5,5 mlrd. eurų. Toks pirkimų mastas rodo, **kad labai svarbu, jog viešiesiems pirkimams skiriamos lėšos būtų naudojamos efektyviai ir už jas įsigytos prekės, paslaugos ar darbai garantuotų aukštos kokybės viešąsias paslaugas.** Daugiausia nuo viešųjų pirkimų sistemos dalyvių (perkančiųjų organizacijų, verslo, kontroliuojančiųjų institucijų) profesinių įgūdžių, kompetencijos, įsitraukimo ir noro gilintis į pirkimo objekto specifiką priklauso, ar pavyks įsigyti būtent tai, ko siekiama vykdant viešąjį pirkimą.

Ekonomikos ir inovacijų ministerija, įgyvendindama Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje išskeltus tikslus, 2020–2021 metais rengė viešąją konsultaciją. Ja siekta išsiaiškinti viešųjų pirkimų dalyvių nuomonę apie kylančias praktines problemas ir pasiūlymus, kaip užtikrinti didesnę tiekėjų konkurenciją, pasiekti, kad viešųjų pirkimų procesas būtų orientuotas į efektyvų, socialiai atsakingą, inovatyvų, aplinką tausojantį pirkimo rezultatą.

„ **Labai svarbu, jog viešiesiems pirkimams skiriamos lėšos būtų naudojamos efektyviai ir garantuotų įsigyjamų prekių ir paslaugų aukštą kokybę** “

#### Viešoji konsultacija vykdyta trimis metodais:

Organizuotos tikslinės grupės, kuriose dalyvavo suinteresuotųjų šalių – savivaldybių, didžiųjų perkančiųjų organizacijų, mažesnių perkančiųjų organizacijų, asociacijų, finansinę paramą administruojančių institucijų, tiekėjų – atstovai.

Paskelbtos perkančiųjų organizacijų ir tiekėjų apklausos, kuriomis siekta sužinoti perkančiųjų organizacijų nuomonę apie jų atliekamus viešuosius pirkimus, gaunamus rezultatus ir pan., taip pat išsiaiškinti, ką mano tiekėjai apie pirkimus, ar dažnai juose dalyvauja, su kokiais nesklandumais susiduria.

Prašyta viešųjų pirkimų sistemos dalyvių ir kitų aktyvių visuomenės grupių atstovų pateikti rašytines pastabas ir pasiūlymus.

Paprastai manoma, kad, norint patobulinti viešųjų pirkimų sistemą, pirmiausia reikia keisti teisinį reguliavimą. Išanalizavus diskusijų ir apklausų metu gautą informaciją, matyti, kad tokios nuomonės vyravimą lemia pernelyg plati teisinio reguliavimo tobulinimo samprata, kuri apima ne tik įstatymo pakeitimus. Dažniausiai pateikti pasiūlymai susiję su poreikiu rengti standartinius dokumentus ir tipines sutartis, aktyvesne Viešųjų pirkimų tarnybos pagalba perkančiosioms organizacijoms ir tiekėjams.

Viešųjų pirkimų sistemos dalyviai teigia, kad, atliekant viešuosius pirkimus, sprendimai priimami remiantis formaliu teisės aktų nuostatų taikymu, o ne siekiant kuo geresnio pirkimų rezultato. Tokiam požiūriui reikšmingą įtaką daro pirkimų priežiūrą atliekančių institucijų ir teismų formuojama praktika. Įvertinus tai, galima daryti išvadą, kad pirmiausia sisteminių pokyčių turėtų būti siekiama keičiant visų sistemos dalyvių požiūrį į pirkimus, o teisės aktų pakeitimai galėtų būti kaip papildoma priemonė, padėsianti spręsti tik kai kurias praktines problemas, tarp jų ir nacionalinio saugumo užtikrinimo atliekant viešuosius pirkimus klausimus.

Europos Komisija analizuoja ES valstybių narių viešųjų pirkimų duomenis ir kasmet skelbia švieslentę, kurioje atsispindi viešųjų pirkimų rezultatai pagal aiškiai nustatytus rodiklius, tokius kaip vieno tiekėjo, neskelbiamų bendrai vykdomų pirkimų dalis, pirkimų, kurie buvo suskaidyti į dalis, ir pirkimų, kuriuose dalyvavo smulkiojo ir vidutinio verslo įmonės, pirkimų, kuriuose taikytas kainos ar sąnaudų ir kokybės santykio pasiūlymų vertinimo kriterijus, dalis, perkančiosios organizacijos sprendimų priėmimų greitis procedūrų metu ir kita. Lietuva teigiamai vertinama pagal daugelį Europos Komisijos nustatytų rodiklių, nors yra kelios sritys, kuriose dar reikia pasitempti.

Nagrinėjant ES skelbiamus 2016–2019 m. duomenis, matyti, kad vidutiniškai sprendimai dėl laimėjusio pasiūlymo Lietuvoje priimami per 65 dienas nuo pasiūlymų pateikimo (teigiamas rodiklis ES mastu – mažiau kaip 120 dienų). Tačiau, nors viešojoje erdvėje dažnai sakoma, kad atliekant viešuosius pirkimus labai daug laiko sugaištama sprendimams priimti ir tam didelę daro tiekėjų skundų nagrinėjimas, ES duomenys rodo, kad toks vertinimas fragmentinis. Sutiktina, kad išskirtiniais atvejais dėl tiekėjų skundų užsitęsę valstybei svarbūs pirkimai sukelia pasipiktinimą, bet tai nėra sisteminė problema. Viešųjų pirkimų tarnybos atlikta duomenų analizė rodo, kad teismui skundžiama tik apie 1 proc. visų pirkimų. Taip pat matyti, kad vidutinė pirkimų trukmė trumpėja (2016–2020 m. tarptautinių pirkimų atveju sutrumpėjo 62 dienomis, supaprastintų pirkimų – 21 diena).

Lietuva palankiai vertinama ir dėl kitų aspektų: aktyvaus ir sėkmingo smulkiojo ir vidutinio verslo dalyvavimo viešuosiuose pirkimuose (Viešųjų pirkimų tarnybos duomenimis, 2016–2020 m. smulkiojo ir vidutinio verslo laimėtų pirkimų konkursų dalis padidėjo nuo 75 % iki 85 % visų pirkimų, 2020 m. sudaryta sutarčių už maždaug 3,6 mlrd. eurų), aktyvaus pirkimo skaidymo į dalis, mažo neskelbiamų derybų pasirinkimo, viešai skelbiamos informacijos apie pirkimus tikslumo.

Tačiau tiek nacionaliniai duomenys, tiek ir Europos Komisijos skelbiama informacija rodo, kad **konkurencija viešuosiuose pirkimuose yra nepakankama ir mažėjanti**. Pastaraisiais metais vieno tiekėjo pirkimų rodiklis Lietuvoje didėjo (2018 m. – 37%; 2019 m. – 38%; 2020 m. – 40 % pirkimų), vidutinis vieno pirkimo tiekėjų skaičius mažėjo (2018 m. – 2,6; 2019 m. – 2,5; 2020 m. – 2,4 pasiūlymo). Taip pat didėja ir nesėkmingai pasibaigusių pirkimų dalis (2018 m. – 18 %, 2020 m. – 22 %).

Įvertinus viešosios konsultacijos rezultatus ir pirkimų duomenis bei siekiant pagerinti visuomenės gaunamų paslaugų kokybę, išskirtos **pagrindinės probleminės viešųjų pirkimų sistemos sritys**, kurioms dėmesio turėtų skirti viešųjų pirkimų politiką formuojančios, įgyvendinančios ir viešųjų pirkimų sistemoje dalyvaujančios institucijos:

I.

**VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ PRAKTIKA YRA ORIENTUOTA Į PIRKIMO PROCEDŪRAS, O NE Į GALUTINĮ REZULTATĄ.**

Žr. psl. 4

II.

**VERSLAS NEIŠNAUDOJA GALIMYBIŲ PREKES, PASLAUGAS IR DARBUS PASIŪLYTI VIEŠAJAM SEKTORIUI.**

Žr. psl. 8

## PRIEŽASTYS

### 1. PERKANČIŪJŲ ORGANIZACIJŲ PROFESIONALUMO STOKA

#### Nepakankamas dėmesys pasirengimo pirkimui etapui

Siekiant gerų viešųjų pirkimų rezultatų, ypač svarbu pirkimo vykdytojams gebėti identifikuoti poreikius, išmanyti su perkamu objektu susijusius klausimus ir įvertinti pasiūlų rinkoje. Dažnu atveju perkančiųjų organizacijų pirkimo objektai labai įvairūs, todėl perkančiosios organizacijos susiduria su iššūkiu, kaip tinkamai įsivardinti, ką jos nori įsigyti, ir kaip platinti informaciją apie tai verslo subjektams. Šis klausimas tampa dar sudėtingesnis perkančiajai organizacijai, kuri kelia sau tikslus įsigyti inovatyvius, aplinką tausojančius produktus ar siekia spręsti socialines problemas.

Norėdama gauti kuo geresnį pirkimo rezultatą, perkančioji organizacija turėtų skirti reikiamą dėmesį pasirengimo pirkimui etapui. Bendravimas su rinkos dalyviais, prekių ar viešosios paslaugos naudotojais padeda perkančiajai organizacijai geriau suprasti, kokį pirkimo objektą ji siekia įsigyti, apibrėžti objekto esmines savybes, pasiūlymų vertinimo kriterijus ir sutarties vykdymo sąlygas. Tinkamas pasirengimas pirkimui gali padėti perkančiajai organizacijai įsigyti geriausiai jos poreikius atitinkančių prekių, paslaugų ar darbų. Tačiau dėl įvairių priežasčių, tokių kaip laiko, žinių, gebėjimų, iniciatyvos stoka, netinkamas planavimas, trūksta aktyvumo organizuojant rinkos konsultacijas, atliekant rinkos tyrimus ar kitaip aiškinantis perkamo objekto ir rinkos ypatumus.

**Neįsigilinus, koks objektas perkamas (kai kopijuojamos ankstesnių pirkimų sąlygos, pasiklijama tiekėjų pasiūlytomis techninėmis specifikacijomis, parengiamos neišsamios, neaiškios pirkimo sąlygos ir pan.), ir tinkamai nepasirengus pirkimui, už išleistus pinigus nesukuriama geriausia vertė visuomenei. Be to, kyla nesklandumų atliekant pirkimo procedūras – gaunama tiekėjų paklausimų, pretenzijų, skundų, kyla poreikis keisti pirkimo sąlygas, nutraukti pirkimo procedūras ar keisti sudarytą sutartį.**

#### Nepakankamas dėmesys sutarčių vykdymui

Norint pasiekti užsibrėžtus tikslus, svarbu ne tik pasirengti pirkimams, bet ir skirti dėmesio sutarčių vykdymui. Pirkimo pasirengimo ir vykdymo etapuose įdėtos pastangos neduos efektyvaus rezultato, jeigu nebus visiškai įvykdytos sutarties sąlygos, priimtas objektas neatitiks kokybės reikalavimų ir pan. Iki 2017 m. galiojęs viešųjų pirkimų reguliavimas neapėmė sutarčių vykdymo etapo, todėl šis etapas dažnai ir dabar nepelnytai pamiršamas.

**Perkančiosios organizacijos skiria per mažai dėmesio užtikrinti, kad gautas objektas būtų būtent toks, kokį buvo siekiama įsigyti.** Dėl šios priežasties į viešuosius pirkimus dažnai imama žvelgti skeptiškai. **Neatsakingu požiūriu į sutarties vykdymą nusivilia ir sąžiningi tiekėjai** – nepakankamą viešojo sektoriaus aktyvumą ir domėjimąsi sutarčių vykdymu jie įvardijo kaip vieną iš svarbiausių priežasčių, lemiančių prastus sutarčių vykdymo rezultatus.

#### Reguliavimo teikiamos galimybės neišnaudojamos efektyvesniems sprendimams priimti

Viešųjų pirkimų reguliavimu siekiama ne tik skaidriai ir racionaliai naudoti viešojo sektoriaus lėšas, bet kartu ir sudaryti sąlygas sąžiningai veikiančiam verslui lygiateisiškai konkuruoti, viešojo sektoriaus lėšomis skatinti inovacijas, aplinkai palankius ir socialiai atsakingus sprendimus. Keliant šiuos tarpusavyje konkurencingus tikslus, reguliavimas tampa sudėtingas, jam vykdyti reikia aukštos pirkimų vykdytojų kompetencijos, iniciatyvumo ir drąsos.

Tačiau akivaizdu, kad **viešųjų pirkimų vykdytojai dėl pirkimų, ekonomikos, vadybos sričių ir bendrųjų žinių bei patirties trūkumo, vadovų palaikymo nebuvimo, baimės suklysti ar gauti tiekėjų skundų pasirenka standartinius pirkimų sprendimus, o sukurti mechanizmai, kurie padėtų siekti efektyvaus rezultato, neišnaudojami.**

## Nepakankama pirkimų vidaus kontrolė perkančiojoje organizacijoje

Siekiant efektyvių pirkimų rezultatų, perkančiojoje organizacijoje svarbu sukurti mechanizmą, kad būtų galima įvertinti, ar visas pirkimo procesas yra teisėtas, lėšos naudojamos racionaliai, pasiekiami viešiesiems pirkimams keliami tikslai ir įsigyjama tai, ko norima. Todėl perkančioji organizacija turėtų būti sukūrusi efektyvių pirkimų vidaus kontrolės sistemą. Ji turėtų padėti užtikrinti viso pirkimo proceso valdymą, nes būtų nustatomi konkretūs asmenys, atsakingi už tam tikrus pirkimo ir sutarties vykdymo etapus. Tokiu atveju perkančiosios organizacijos vadovas greitai galėtų gauti išsamią informaciją apie jo vadovaujamoje organizacijoje atliekamus pirkimus ir imtis atitinkamų veiksmų situacijai pagerinti.

**Praktikoje matyti, kad ne visose perkančiosiose organizacijose pirkimų vidaus kontrolės sistema veikia efektyviai.**

## 2. FORMALUS IR NEVIENODAS TEISINIO REGULIAVIMO INTERPRETAVIMAS

### Dėl pirkimų priežiūrą atliekančių institucijų elgsenos tikslinga daugiau dėmesio skirti procedūriniais reikalavimams

Susiklosčiusią praktiką, kad visas dėmesys skiriamas tinkamam pirkimo procedūrų atlikimui, o ne pirkimo rezultatui, didele dalimi lėmė itin smulkmeniška, griežta ir formali pirkimų priežiūros institucijų atliekama kontrolė. **Dėl per griežto ir formalaus įstatymo nuostatų interpretavimo taikomų finansinių korekcijų ar skiriamų sankcijų, nevertinant, kokią įtaką konstatuotas pažeidimas padarė pirkimo rezultatams, sudaromos sąlygos visą dėmesį skirti tik tinkamam pirkimo procedūrų atlikimui.**

Tokia kontrolė grindžiama pagrindiniais principais (lygiateisiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo, skaidrumo), tačiau tuomet nukrypstama nuo vieno iš esminių viešųjų pirkimų tikslų – racionaliai naudojant biudžeto lėšas įsigyti tai, ko reikia. Todėl būtina siekti, kad tiek priežiūrą atliekančios institucijos, tiek perkančiosios organizacijos gebėtų derinti viešiesiems pirkimams keliamus tikslus ir principus bei surastų tinkamą jų pusiausvyrą.

Taip pat susiklosto situacijų, kai tas pačias teisės normas pirkimų priežiūrą atliekančios institucijos (Valstybės kontrolė, Viešųjų pirkimų tarnyba, Centrinė projektų valdymo agentūra, Aplinkos projektų valdymo agentūra, Europos socialinio fondo agentūra, Lietuvos verslo paramos agentūra ir kt.) aiškina skirtingai. Tai ne tik sunkina pirkimo proceso atlikimą, bet ir mažina pasitikėjimą institucijomis. Be to, perkančiosios organizacijos atsargiau žiūri į vertinamojo pobūdžio nuostatų taikymą, renkasi saugesnę pirkimų strategiją, prioritetą teikdamos šabloniškam pirkimo dokumentų parengimui, o ne išsamiai pirkimo objekto analizei ir aprašymui.

Svarbu ir tai, kad perkančiajai organizacijai teikiant informaciją apie poreikį gauti lėšų yra vertinamas tokio prašymo tikslingumas, tačiau panaudojus lėšas jau nėra sistemiskai vertinama, ar įsigytas objektas atitinka prieš pirkimą turėtus lūkesčius.

### Teismų praktika ne visuomet atitinka teisės aktų nuostatų tikslus

Esama atvejų, kai teisės aktų normų aiškinimas teismų sprendimuose įgauna kitų prasmės niuansų, nei buvo siekiama formuluojant nuostatą, taip pat kai vieną pagrindinių viešųjų pirkimų tikslų (racionaliai naudoti biudžeto lėšas) nusveria viešųjų pirkimų principai (lygiateisiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo, skaidrumo). Taip **formuojama praktika prasilenkia su teisės aktų leidėjo tikslais, mažina pirkimų vykdytojų motyvaciją** taikyti vertinamojo pobūdžio nuostatą ir skatina pirkimų sistemos dalyvius teisės aktų nuostatą interpretuoti, renkantis saugesnį, bet ne efektyvesnį sprendimą.

# VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ SRIČIAI TOBULINTI REIKALINGI VEIKSMAI

## 1. POLITIKOS FORMAVIMAS

Strateginių pirkimų svarbos didinimas

**Tobulinti teisinį reguliavimą**, padėsiantį perkančiosioms organizacijoms aktyviau ir drąsiau vykdyti inovatyvius, žaliuosius ir socialinius pirkimus, bei siekti valstybės išskeltų tikslų šiose srityse.

**Plėtoti Viešųjų pirkimų tarnybos**, kaip žaliųjų, socialinių ir inovatyvių viešųjų pirkimų sričių kompetencijų centro, **veiklą, kad viešųjų pirkimų dalyviai reikiamą pagalbą galėtų gauti vienoje institucijoje.**

**Su valstybės siekiamais pirkimų tikslais supažindinti** ne tik tiekėjus, pirkimų vykdytojus, bet ir **perkančiųjų organizacijų vadovus.**

Viešųjų pirkimų reguliavimo stebėsenos komisijos sudarymas

Sudaryti Viešųjų pirkimų reguliavimo stebėsenos komisiją, kurios veikloje dalyvautų už viešųjų pirkimų įgyvendinimą, priežiūrą atsakingų institucijų, teismų, akademinės bendruomenės, perkančiųjų organizacijų ir verslo atstovai.

**Viešųjų pirkimų reguliavimo stebėsenos komisijoje diskutuoti dėl praktikoje kylančių sisteminių klausimų ir nesklandumų, siekti vienodo teisės aktų nuostatų aiškinimo ir ieškoti būdų keisti netinkamą praktiką.**

Viešųjų pirkimų reguliavimo pokyčiai

Atlikti įstatymų pakeitimus, siekiant aiškesnio reguliavimo, kad praktikoje nebūtų nukrypstama nuo teisės normomis siekiamų tikslų. **Esminiai siūlomi pakeitimai aprašyti skyriuje „Siūlymų keisti teisinį reguliavimą vertinimas“.**

Priežiūros institucijų sprendimų hierarchijos nustatymas

**Nustatyti Viešųjų pirkimų tarnybos sprendimo dėl galimo įstatymo ir su jo įgyvendinimu susijusių teisės aktų pažeidimo pirmumo teisę** tuo atveju, kai ES ar atskirų valstybių finansinę paramą administruojantys viešieji juridiniai asmenys ir Viešųjų pirkimų tarnyba priima skirtingus sprendimus dėl galimo įstatymo ir su jo įgyvendinimu susijusių teisės aktų pažeidimo. Taip būtų išvengta skirtingo to paties pirkimo vertinimo ir atitinkamų pasekmių sukėlimo perkančiosioms organizacijoms, kai tas pačias teisės aktų nuostatas priežiūrą atliekančios institucijos interpretuoja skirtingai.

**Siekiant užtikrinti vienodą viešųjų pirkimų praktikos formavimą, atsisakyti kitais įstatymais institucijoms suteiktų teisių atlikti viešųjų pirkimų priežiūrą** (pavyzdžiui, Centrinei projektų valdymo agentūrai suteiktos teisės atlikti viešųjų pirkimų priežiūrą pagal Lietuvos Respublikos kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymą) ir tokią pareigą palikti tik Viešųjų pirkimų tarnybai.

Viešųjų pirkimų politikos formavimo ir jos įgyvendinimo sąsajos stiprinimas

**Nustatyti pareigą Viešųjų pirkimų tarnybai strateginius veiklos planus derinti su už viešųjų pirkimų politikos formavimą atsakinga institucija.** Taip, išlaikius Viešųjų pirkimų tarnybos nepriklausomumą ir savarankiškumą priimti sprendimus dėl konkrečių pažeidimų, būtų užtikrinta viešųjų pirkimų politiką formuojančios ir įgyvendinančios institucijos veiksmų darna, sėkmingiau įgyvendinti išskelti tikslai.

Bendrų ir centralizuotų pirkimų skatinimas, CPO LT elektroninio katalogo tobulinimas

Įvertinus bendrų ir centralizuotų pirkimų naudą ir galimas rizikas, **priimti sprendimus dėl optimalaus Vyriausybės įstaigų viešųjų pirkimų centralizavimo masto bei būdų ir suteikti visapusišką pagalbą perkančiosioms organizacijoms atliekant tokius pirkimus.** Priimant sprendimus dėl pirkimų organizavimo būdų, įvertinti, kad bendri ir centralizuoti pirkimai gali padėti pirkimus atlikti profesionaliau dėl galimybių sutelkti kompetencijas, specializuotis

>>>

>>>

atliekant tam tikros srities pirkimus, tačiau toks pirkimų organizavimo būdas neeliminuoja perkančiosios organizacijos pareigų tinkamai apibrėžti pirkimo poreikį ir prižiūrėti sutarčių vykdymą.

**Maksimaliai plėsti ir tobulinti CPO LT elektroninį katalogą**, kad viešųjų pirkimų organizavimo sąnaudos būtų kuo mažesnės ir perkančiosios organizacijos galėtų susikcentruoti į išskirtinius pirkimus. CPO LT elektroninis katalogas – tai vienas iš centralizuotai atliekamų pirkimų būdų, kuris sudaro galimybes perkančiajai organizacijai greitai, paprastai ir skaidriai įsigyti standartinių prekių, paslaugų ir darbų, o verslui mažomis sąnaudomis konkuruoti dėl valstybinių užsakymų.

## 2. POLITIKOS ĮGYVENDINIMAS

Metodinės  
pagalbos stiprinimas  
ir atskirų konsultacijų  
poreikio mažinimas

**Parengti visapusišką viešųjų pirkimų specialistų mokymų programą ir organizuoti nuoseklią mokymų sistemą.** Viešųjų pirkimų specialistų mokymų programa ir pagal ją parengti mokymo moduliai turėtų stiprinti ne tik viešųjų pirkimų žinias, reikalingas kiekviename pirkimo etape bei siekiant strateginių (inovacijų, aplinkosaugos, socialinių) tikslų, bet ir bendruosius (derybinius, vadybinius ir pan.) gebėjimus, taip pat keisti nusistovėjusį pirkimų vykdytojų požiūrį į pirkimo procesą, kai visas dėmesys skiriamas pirkimo procedūroms, o ne svarbiausiems pirkimo sėkmę lemiantiems – pasirengimo pirkimui ir sutarties vykdymo – etapams.

Organizuoti **teminius mokymus** tose viešųjų pirkimų srityse, kuriose kyla daugiausia sunkumų (pavyzdžiui, rinkos konsultacijų vykdymo, statybos, sveikatos, IT pirkimų sektoriuose).

Bendradarbiaujant su perkančiosiomis organizacijomis ir tiekėjais, identifikuoti sritis, kuriose labiausia **reikalingi standartizuoti dokumentai ir pirkimo sutarčių sąlygos**. Viešųjų pirkimų dalyvių teigimu, tai svarbiausios priemonės, kad viešųjų pirkimų organizavimo procesas būtų paprastesnis, sklandesnis, viešųjų pirkimų sąlygos – visapusiškai suderintos, garantuojančios geresnį rezultatą.

Sisteminis  
pirkimų vertinimas

**Plėtoti ir skelbti viešųjų pirkimų rodiklių švieslentę, kurioje atsispindėtų svarbiausi pamatuojami kiekvienos perkančiosios organizacijos pirkimų rezultatai. Informuoti įstaigų vadovus ir įstaigų savininkus apie jų įstaigos vertinimą.**

Viešųjų pirkimų tarnybos veiklą kreipti į sisteminį perkančiųjų organizacijų atliekamų pirkimų ir pirkimų rezultato, vidaus kontrolės sistemos perkančiojoje organizacijoje veikimo vertinimą. Teikti rekomendacijas perkančiosioms organizacijoms, koku būdu jos galėtų užtikrinti, kad organizacijoje veikianti viešųjų pirkimų sistema būtų orientuota ne tik į teisėtumą, bet ir į efektyvų pirkimo rezultatą.

Bendradarbiavimas  
atliekant valstybei  
svarbių objektų  
pirkimus

Mažinti valstybei svarbių projektų nesėkmingo įgyvendinimo riziką, kuri kyla dėl projektų sudėtingumo, didesnio tiekėjų suinteresuotumo, kartais – verslo nesąžiningo konkuravimo, žiniasklaidos ir visuomenės dėmesio, neobjektyvaus faktų interpretavimo ir pan. Siekiant kaip galima greičiau sukurti vertę visuomenei, **užtikrinti, kad Viešųjų pirkimų tarnyba ir kitos viešųjų pirkimų priežiūrą atliekančios institucijos į pirkimų procesą įsitrauktų nuo pirkimo pradžios ir bendradarbiautų viso pirkimo metu** – padedant pasirinkti pirkimo strategiją, vertinant pirkimo dokumentų projektus, sprendžianti kylančius klausimus ir pan.

Maksimalus proceso  
automatizavimas

Įvertinti atliekamus viešųjų pirkimų proceso veiksmus, nustatyti, kurie iš jų galėtų būti atliekami automatinio būdu, ir sukurti reikiamas elektronines priemones. **Platesnis elektroninių priemonių taikymas sumažins administracinę naštą, palengvins ir paspartins viešųjų pirkimų procesą, mažins klaidų, korupcijos pasireiškimo tikimybę.** Kartu bus sutaupyta laiko, kuris galėtų būti skiriamas darbui, orientuotam į efektyvesnį pirkimų rezultatą.

## PRIEŽASTYS

### 1. PASITIKĖJIMO IR INFORMACIJOS APIE VIEŠUOSIUS PIRKIMUS STOKA

#### Tendencinga negatyvios informacijos sklaida

Viešojoje erdvėje dažniausiai nagrinėjami negatyvūs viešųjų pirkimų aspektai: plačiai aptariami nustatyti ir tariami viešųjų pirkimų pažeidimai, formuojamas įvaizdis, kad viešieji pirkimai dažniausiai tik imituojami, o laimėtojas yra žinomas iš anksto, kad pirkimų vykdytojai renkasi tik pigiausias ir nekokybiškas prekes ar paslaugas ir pan. **Negatyvios informacijos gausa didina suvokimą, kad, atliekant viešuosius pirkimus, klesti korupcija, ir tai atgraso verslą bandyti konkuruoti dėl viešųjų pirkimų sutarčių.**

Viešųjų pirkimų pažeidimų faktų iš tiesų esama, bet Lietuvos viešųjų pirkimų sistemą ir pažangą šioje srityje palankiai vertina EBPO, Europos Komisija ir nemaža dalis viešųjų pirkimų sistemos dalyvių. Todėl būtina visuomenei atskleisti ir pozityvią informaciją apie viešuosius pirkimus: palyginti Lietuvos pasiekimus šioje srityje su kitomis ES valstybėmis, viešinti sėkmingus pavyzdžius ir pan.

#### Nežinojimas, kur rasti informaciją apie viešuosius pirkimus ir kaip juose dalyvauti

Šiuo metu informaciją apie vykdomus pirkimus gauna prie Centrinės viešųjų pirkimų informacinės sistemos prisijungę ar aktyviai pirkimais besidomintys tiekėjai. Kita dalis verslo įmonių, kurios pirkimuose nedalyvauja ir jais nesidomi, tokios informacijos negauna ir nežino, kur ją rasti. **Svarbu rasti informacijos sklaidos būdų, kuriais reikiama informacija pasiektų įsteigtus naujus ar pirkimuose iki šiol nedalyvaujančius tiekėjus.**

### 2. PIRKIMŲ NEPATRAUKLUMAS

Viešųjų pirkimų procedūros yra **sudėtingesnis procesas nei prekių, paslaugų ar darbų pardavimas privačiam sektoriui**, todėl dalis ūkio subjektų nėra linkę bendradarbiauti su viešuoju sektoriumi. Verslą nuo dalyvavimo viešuosiuose pirkimuose atgraso:

- ▶ ilgas procesas, ypač kai vykstant pirkimui tiekėjai negauna tarpinės informacijos apie atliekamus veiksmus;
- ▶ nelanksčios, sutarties šalių teisių ir pareigų pusiausvyros principo neatitinkančios pirkimo sutarties sąlygos;
- ▶ reikalingų pateikti dokumentų gausa;
- ▶ nepakankamas perkančiųjų organizacijų bendradarbiavimas su tiekėjais.

### 3. KONKURENCIJĄ RIBOJANTYS VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ REIKALAVIMAI

Tiekėjų konkurenciją gali riboti ir sąmoningi perkančiosios organizacijos veiksmai. Jos nustatyti per aukšti ar konkrečiam tiekėjui pritaikyti reikalavimai užkerta kelią pirkime dalyvauti potencialiems tiekėjams. Toks **perkančiųjų organizacijų pikt-naudžiavimas atgraso tiekėjus** dalyvauti ir tolesniuose viešuosiuose pirkimuose.



## ŠIAI SRIČIAI TOBULINTI REIKALINGI VEIKSMAI

### Objektyvaus požiūrio į viešuosius pirkimus formavimas

Siekiant objektyvaus požiūrio į viešuosius pirkimus, **aktyviai skleisti objektyvią, įskaitant pozityvią, informaciją** apie Lietuvos viešuosius pirkimus, nuolat viešinti geruosius šios srities pavyzdžius ir pasiekimus.

### Informacijos apie galimybes dalyvauti viešuosiuose pirkimuose sklaida

**Viešinti informaciją apie viešuosius pirkimus ir galimybes juose dalyvauti**, kad ji kuo plačiau pasklistų tarp verslo įmonių. Įvertinus sritis, kuriose galėtų būti padidinta konkurencija, organizuoti tikslinius mokymus tiekėjams. Skatinti perkančiąsias organizacijas aktyviai kviešti tiekėjus dalyvauti pirkimuose ir taip didinti konkurenciją viešųjų pirkimų srityje.

### Maksimalus proceso automatizavimas

Įvertinti viešųjų pirkimų procese atliekamus veiksmus, nustatyti, kurie iš jų galėtų būti atliekami automatinio būdu, **sukurti reikiamas elektronines priemones, siekiant palengvinti tiekėjų dalyvavimą viešuosiuose pirkimuose**. Paprastesnis dalyvavimas pirkimuose skatins įsteigtus naujus ar niekada anksčiau pirkimuose nedalyvavusius tiekėjus pradėti domėtis valstybės skelbiamais pirkimais ir konkurencingai juose dalyvauti.

### Pirkimo dokumentų ir sutarčių standartizavimas

Bendradarbiaujant su tiekėjais, identifikuoti sritis, kuriose labiausia reikia standartizuoti dokumentus ir pirkimo sutarčių sąlygas. Viešųjų pirkimų dalyvių teigimu, tai svarbiausios priemonės, siekiant **viešųjų pirkimų organizavimo procesą padaryti paprastesnį, sklandesnį, o viešųjų pirkimų sąlygas – labiau suderintas**, garantuojančias geresnius pirkimų rezultatus.

### Perkančiųjų organizacijų profesionalumo didinimas

**Parengti visapusišką viešųjų pirkimų specialistų mokymų programą ir organizuoti nuoseklią mokymų sistemą**, kuri sustiprintų viešųjų pirkimų specialistų žinias ir keistų pirkimų vykdytojų elgseną. Parengus profesionalių pirkimų vykdytojų, bus sudarytos sąžiningesnės, konkurencingesnės pirkimų sąlygos ir pasiekta geresnių pirkimų rezultatų.

## SIŪLYMŲ KEISTI TEISINĮ REGULIAVIMĄ VERTINIMAS

Diskusijų ir apklausų metu viešųjų pirkimų dalyvių buvo prašoma įvardinti, **kaip, jų nuomone, reikėtų keisti teisinį reguliavimą, kad būtų sudarytos galimybės paprasčiau įsigyti reikiamų prekių, paslaugų ir darbų bei kad pirkimai taptų patrauklesni tiekėjams.** Didelė dalis gautų pasiūlymų susijusi su esamos praktikos keitimu, tad veiksmai, kurių siūloma imtis, aptarti ankstesniuose skyriuose. Pasiūlymai dėl įstatymo keitimo ir galimybės keisti įstatymo nuostatas analizuojami šiame skyriuje.

Viena iš diskusijas keliančių viešųjų pirkimų sričių – **ilgas ir sudėtingas viešųjų pirkimų dalyvių teisių gynimo mechanizmas. Apskųstas ir teisme nagrinėjamas pirkimas dažnai sustabdomas, kol bus išnagrinėtas ieškinys, o pirkimą laimėjęs tiekėjas turi ne tik laukti, kada galės pradėti vykdyti sutartį, bet ir įšaldyti tam tikrą pinigų sumą.** Siekiant sutrumpinti ir palengvinti ginčų nagrinėjimo sistemą, su viešųjų pirkimų sistemos dalyviais buvo svarstomi keli būdai, kaip tai padaryti, pavyzdžiui, atsisakyti pretenzijų nagrinėjimo perkančiojoje organizacijoje ar įsteigti ikiteisminę viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo instituciją.

Pažymėtina, kad **pretenzijų nagrinėjimas vertinamas teigiamai**, nes perkančioji organizacija turi galimybę ištaisyti savo klaidas ar netinkamus sprendimus arba tiekėjui išsamiau išdėstyti šių sprendimų priėmimo priežastis ir motyvus. Taip pat labai svarbu, kad, gavę atsakymą į pateiktas pretenzijas, tiekėjai dažniausiai jau neinicijuoja teismo ginčo ir taip išvengiama teismo proceso, sutaupoma ginčo šalių laiko ir finansinių išteklių, sumažinamas teismams tenkantis krūvis. Be to, pretenzijų nagrinėjimas perkančiojoje organizacijoje didina pasitikėjimą viešųjų pirkimų institutu, daro įtaką aktyvesniam smulkiojo ir vidutinio verslo dalyvavimui viešuosiuose pirkimuose, suteikia galimybę tiekėjams pasiaiškinti ir užsitikrinti, kad jų siūlomoms prekėms, paslaugoms ar darbams atitinka pirkimo sąlygas. Viešųjų pirkimų tarnybos atlikta duomenų analizė rodo, kad teismui apskundžiama tik apie 1 proc. visų pirkimų. Taigi didžioji dalis skundų išsprendžiama išnagrinėjus pretenzijas (per metus jų pateikiama apie 2000). Tai tik įrodo, kad šis institutas teisių gynimo sistemoje yra reikalingas ir jo atsisakyti netikslinga.

**Dar viena nagrinėta alternatyva – ikiteisminės viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo institucijos įsteigimas.** Įvertinus tai, kad kitose ES valstybėse narėse tokios institucijos yra įsteigtos, šia tema buvo diskutuojama ir Lietuvoje. Pirmiausia reikia pažymėti, kad papildomos viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos grandies sukūrimas dar **labiau pailgintų visą procesą**, pareikalautų papildomų finansinių ir administracinių išlaidų. Atsižvelgus į tai, kad šiuo metu tiekėjai Viešųjų pirkimų tarnybai pateikia apie tūkstantį paklausimų dėl perkančiųjų organizacijų veiksmų, taip pat į tai, kad įvedus privalomą ikiteisminį ginčų nagrinėjimą jis turėtų būti neatlygintinas, manytina, kad ginčų ikiteisminėje grandyje būtų daugiau nei šiuo metu pirmoje teismų instancijoje ir tai pailgintų didesnę dalies pirkimų procedūras. Įvertinus šias prielaidas, **abejotina, kad papildomos grandies įsteigimas sumažintų viešųjų pirkimų ginčų teisme. Tikėtina, kad ypač įgyvendinantys stambius, valstybei svarbius projektus tiekėjai savo interesus gins visose stadijose ir pirkimai dar labiau užsitęs.** Be to, išnagrinėjus turimus duomenis nėra ženklų, kurie rodytų ginčų nagrinėjimo sistemos pertvarkos poreikį. Viešųjų pirkimų bylų nagrinėjimo trukmė ženkliai sutrumpėjo, 2011 m. perėjus prie rašytinio bylų nagrinėjimo proceso – šiuo metu pirmos instancijos teisme bylos išnagrinėjamos vidutiniškai per 60–70 dienų. Kokybišką bylų nagrinėjimą apygardos teismuose liudija ir faktas, kad apeliacinė tvarka apskundžiama tik apie 22 proc. pirmos instancijos teismų sprendimų. Be to, Ekonomikos ir inovacijų ministerija 2017 m. atliko apklausą, kurios rezultatai neparodė, kad dauguma viešųjų pirkimų proceso dalyvių norėtų ikiteisminės ginčų nagrinėjimo institucijos (40 proc. jos norėtų, 41 proc. nenorėtų, 19 proc. neturėjo nuomonės).

Įvertinę Europos Komisijos ir Viešųjų pirkimų tarnybos skelbiamus duomenis apie sprendimų priėmimo greitį atliekant pirkimus ir pirmiau nurodytą dalyvių nuomonę, darome išvadą, kad **netikslinga keisti esamą viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemą, ir siūlome po kelerių metų atlikti pakartotinį minėtos sistemos efektyvumo įvertinimą.**

**Dar vienas pasiūlymas, susijęs su pirkimų supaprastinimu, – nustatyti, kad supaprastinti pirkimai būtų atliekami pagal perkančiųjų organizacijų pasitvirtintas taisykles,** ir atsisakyti mažos vertės pirkimų reikalavimų. Pažymėtina, kad tokia tvarka galiojo iki 2017 metų. Rengiant 2017 m. priimtus įstatymo pakeitimus, nuspręsta suvienodinti tarptautiniams ir supaprastintiems pirkimams taikomus reikalavimus, kad perkančiosioms organizacijoms sumažėtų administracinė našta ir tiekėjams būtų lengviau dalyvauti pirkimuose. Sprendimu supaprastintus pirkimus reguliuoti įstatymu taip pat norėta išvengti situacijų, kai, pasikeitus įstatymo nuostatoms ir perkančiosioms organizacijoms laiku neperžiūrėjus savo taisyklių, pirkimai būdavo atliekami, pažeidžiant nustatytus reikalavimus. Atsižvelgus į tai, kad **supaprastintų pirkimų reguliavimas perkančiųjų organizacijų taisyklėmis nepasiteisino** ir diskusijų metu dalyviai nenurodė svarių priežasčių, dėl kurių reikėtų grįžti prie ankstesnės tvarkos, nuspręsta, kad netikslinga iš esmės keisti esamą reguliavimą.

Perkančiosios organizacijos susiduria su sunkumais, įgyvendindamos pirkimus reguliuojančiuose įstatymuose įtvirtintą reikalavimą pirkimo dokumentus ir sutarties projektą rengti lietuvių kalba. Tai ypač aktualu, kai pirkimo objektas įsigyjamas užsienyje ar potencialūs tiekėjai yra iš užsienio valstybės. Lietuvos Respublikos valstybinės kalbos įstatymas nustato, kad visi dokumentai turi būti rengiami valstybine kalba. Be to, jei sutartis sudaroma su užsienio valstybės tiekėjais, dokumentai gali būti rengiami dar ir kita abiem sutarties šalims priimtina kalba. Įvertinus galiojantį Valstybinės kalbos įstatymo reguliavimą, atliekant pirkimus negali būti atsisakyta pirkimo dokumentus ir sutartį rengti lietuvių kalba.

Pažymėtina, kad įstatymu yra įgyvendinamos ES viešųjų pirkimų direktyvos, todėl įstatymo reikalavimai turi būti suderinti su direktyvų nuostatomis, jas aiškinančia ES Teisingumo Teismo praktika ir negali joms prieštarauti. **Diskusijų metu gauta ir tokių pasiūlymų, kurie neatitinka direktyvų nuostatų ir negalėtų būti įgyvendinti:**

- ▶ leisti pasiūlymą ir Europos bendrąjį viešųjų pirkimų dokumentą (EBVPD) vertinti tuo pačiu metu, o ne skirtingais etapais;
- ▶ atsisakyti prievolės iš tiekėjo reikalauti valstybės institucijų išduotų pažymų, kurios pagrįstų jo pašalinimo pagrindų nebuvimą, numačius, kad EBVPD yra pakankamas dokumentas tiekėjo pašalinimo pagrindų nebuvimui įrodyti;
- ▶ keisti pirkimo–pardavimo sutarties apibrėžimą, atlygintinumą siejant išskirtinai su piniginiu atlygiu;
- ▶ nustatyti trumpesnius paraiškų pateikimo terminus;
- ▶ sudaryti galimybę melagingą informaciją techninėje specifikacijoje teikiančius tiekėjus įtraukti į „melagių“ sąrašą ir juos šalinti iš kitų pirkimų procedūrų ir kt.

**Sistemiškai įvertinus gautus pasiūlymus ir pastabas, nuspręsta atlikti įstatymų pakeitimus, siekiant nustatyti aiškesnį reguliavimą, kad praktikoje nebūtų nukrypstama nuo teisės normomis siekiamų tikslų:**

**Nustatyti aiškesnes teises sąlygas** perkančiosioms organizacijoms, priimančioms sprendimus dėl pirkimo objekto skaidymo į dalis. Direktyvų preambulėje nurodyta, kad perkančiajai organizacijai turėtų būti leidžiama nuspręsti dėl skaidymo į dalis savo nuožiūra, atsižvelgiant į, jos nuomone, susijusias priežastis, netaikant jos atžvilgiu administracinės ar teisinės priežiūros. Šis nuostatos taikymo aspektas labai svarbus perkančiosioms organizacijoms, kadangi viešųjų pirkimų priežiūrą atliekančios institucijos negalėtų šiuo aspektu vertinti pirkimo.

Siekiant išvengti atvejų, kai tiekėjų pasiūlymas atmetamas dėl formalių, smulkių neatitikimų, **įstatyme aiškiai nustatyti, kad gali būti tikslinami, papildomi ar pateikiami nauji su pirkimo objektu ar sutarties vykdymo sąlygomis susiję dokumentai**, kuriais tik patvirtinamas pasiūlyme nurodytų duomenų teisingumas. Taip pat būtų galima tikslinti duomenis, kuriuose yra korektūros ir (arba) kainos ar sąnaudų apskaičiavimo klaidų.

**Atliekant supaprastintus pirkimus, atsisakyti pirkimų procedūrų taikymo** tais atvejais, kai dėl perkamo objekto ypatumų jau pirkimo pradžioje yra žinomas konkretus tiekėjas, iš kurio bus perkama, ir kito pasirinkimo negali būti (pavyzdžiui: paslaugos, reikalingos profesionalių sportininkų rengimuisi aukšto meistriškumo varžyboms, kai renginio ar varžybų organizatoriai nurodo, kur įsigyti tam tikras paslaugas; recenzentų teikiamas nematerialaus pobūdžio paslaugos ir pan.).

Siekiant supaprastinti ir pagreitinti informacijos apie tiekėjų tikrinimą bei **sumažinti administracinę našą tiekėjams teikiant duomenis, supaprastintų pirkimų atveju susiaurinti dėl teistumo tikrinamų asmenų ratą**. Tokių pirkimų atveju būtų tikrinamas tiekėjo vadovas, buhalteris ar kitas asmuo, kuris turi teisę pasirašyti apskaitos dokumentus.

**Išplėsti pirkimų komisijos įgaliojimus** – leisti jai veikti nuo pirkimo inicijavimo iki sutarties įvykdymo. Tai ypač aktualu, kai atliekami sudėtingi pirkimai ir kai daugiausia dėmesio turi būti skiriama pasirengimo pirkimui etapui ir sutarties vykdymui.

Siekiant paspartinti supaprastintų pirkimų, atliekamų skelbiamų derybų būdu, vykdymą, nustatyti lankstesnes derybų procedūras – **leisti prašyti tiekėjų iškart pateikti pirminius pasiūlymus, nepateikus paraiškų**. Šiuo metu, atliekant pirkimą skelbiamų derybų būdu, perkančioji organizacija pirmiausia prašo tiekėjų pateikti paraiškas dalyvauti pirkime, o paskui pakviestus kandidatus pateikti pirminius pasiūlymus. Dėl šių priežasčių pirkimo procedūra išsitiesia. Pažymėtina, kad tarptautinių pirkimų atveju skelbiamų derybų sąlygos ir jų atlikimo reikalavimai nustatyti įgyvendinant direktyvų nuostatas ir negali būti keičiami.

Siekiant sudaryti sąlygas didinti tiekėjų konkurenciją viešuosiuose pirkimuose, **suteikti teisę perkančiajai organizacijai nutraukti pradėtas pirkimo procedūras, jeigu ji gali pagrįsti, kad pirkime nebus užtikrinta konkurencija**. Tai aktualu tuo atveju, kai pradėjusi pirkimo procedūras perkančioji organizacija iš tiekėjų reakcijos (įvertinusi tiekėjų susidomėjimą pirkimo dokumentais, paklausimus) gali daryti išvadą, kad nebus užtikrinta pakankama pirkime dalyvaujančių tiekėjų konkurencija. Šiuo metu galimybės tokiu pagrindu nutraukti pirkimo procedūras nėra.

Siekiant užtikrinti sąlygas **perkančiosioms organizacijoms ypatingos skubos atveju pirkimo sutartį sudaryti kaip įmanoma greičiau**, aiškiau reglamentuoti, kada perkančioji organizacija gali netaikyti atidėjimo termino – kai pirkimas atliekamas ypač skubiai vykdant neskelbiamas derybas (įstatymo 72 straipsnio 3 dalyje nustatytais atvejais).

**Nustatyti galimybę perkančiajai organizacijai**, kuri yra valstybės rezervo tvarkytoja, **įsitikinti, ar pirkime dalyvaujantys tiekėjai yra patikimi ir nekelia grėsmės nacionalinio saugumo interesams**, t. y. ar nėra jokių rizikos veiksnių, kurie galėtų turėti įtakos tinkamam pirkimo sutarčių vykdymui ekstremaliųjų situacijų ar krizės metu ir jų padariniams likviduoti, paskelbus mobilizaciją, įvedus nepaprastąjį ar karo padėtį ir pan.

# ESMINIAI NUMATOMI POKYČIAI VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ EKOSISTEMOJE

Daugiau tiekėjų, dalyvaujančių viešuosiuose pirkimuose –  
**konkurencingesnės prekės, paslaugos ir darbai**  
viešajam sektoriui.

Pasikeitęs viešųjų pirkimų sistemos  
dalyvių požiūris į viešuosius pirkimus –  
**daugiau dėmesio galutiniam pirkimo rezultatui,**  
nuo kurio priklauso visuomenei  
teikiamų paslaugų kokybė.

**Prioritetas ne pigiausiam, o**  
**kokybiškiausiam ir geriausiai**  
perkančiosios organizacijos  
**poreikį atitinkančiam produktui.**

Automatizuoti ir standartizuoti procesai –  
**paprastesni ir greičiau atliekami**  
pirkimai.

Lengvai suprantami ir prieinami pirkimų duomenys –  
**dar daugiau skaidrumo** viešųjų pirkimų sistemoje,  
galimybė įsivertinti pasiektus rezultatus ir palyginti  
juos su kitų pirkimų vykdytojų rezultatais.