



## **LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ**

### **VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA**

### **SUPAPRASTINTŲ VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ VYKDYMAS**

2012 m. gruodžio 27 d. Nr. VA-P-20-8-20  
Vilnius

Auditas atliktas, vykdant 2011-11-07 pavedimą Nr. P-20-8  
Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:  
Rita Buidovienė (grupės vadovė)  
Laurynas Bilkis  
Liudvikas Smilgevičius

Auditas pradėtas           2011-11-07  
Auditas baigtas           2012-12-27

Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti  
Valstybės kontrolės interneto puslapyje  
adresu [www.vkontrole.lt](http://www.vkontrole.lt)

# SANTRAUKA

Pagrindinis viešųjų pirkimų tikslas – vadovaujantis Viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimais sudaryti pirkimo sutartį, leidžiančią įsigyti perkančiajai organizacijai ar tretiesiems asmenims reikalingų prekių, paslaugų ar darbų, racionaliai naudojant tam skirtas lėšas.

Šiuo metu Lietuvoje nėra sukurta tokia viešųjų pirkimų sistema, kurios tikslas būtų ne pats viešųjų pirkimų procesas, o pasiektas rezultatas. Tiek perkančiosios organizacijos, tiek pirkimus kontroliuojančios institucijos labai daug dėmesio skiria vykdomų viešųjų pirkimų procedūrų ir teisės aktų reikalavimų atitikčiai, o tai dažniausia lemia nepakankamą dėmesį viešųjų pirkimų tikslui –lėšos panaudojamos ne pačiu racionaliausiu būdu, negaunama ekonominės naudos.

Supaprastinti pirkimai sudaro reikšmingą viešųjų pirkimų dalį. 2011 m. buvo atlikti 10 435 tokie pirkimai, arba 80 proc. visų pirkimų, už 4 278,4 mln. Lt, arba 33 proc. visų pirkimų vertės.

**Atlikto audito tikslas** – įvertinti, ar supaprastintų viešųjų pirkimų procesas sudaro sąlygas pirkti efektyviai, atsakant į klausimus:

- kaip nuolatinis Viešųjų pirkimų įstatymo keitimas apsunkina supaprastintų viešųjų pirkimų vykdymą;
- ar vykdydamos supaprastintus pirkimus perkančiosios organizacijos pasiekia norimą pirkimo tikslą;
- ar šiuo metu veikianti viešųjų pirkimų kontrolės sistema užtikrina pirkimų efektyvumą.

Audito išvados suformuluotos išanalizavus problemas, su kuriomis perkančiosios organizacijos susidūrė vykdydamos supaprastintus viešuosius pirkimus 2009 m.–2012 m. I ketvirtį.

Įvertinę audito metu gautus įrodymus, pateikiame savo išvadas ir rekomendacijas:

## Išvados

1. Viešųjų pirkimų įstatymas perkančiųjų organizacijų darbuotojams, vykdančioms viešuosius pirkimus, yra sudėtingas ir sunkiai suprantamas, o nuolatiniai jo pakeitimai (nuo įsigaliojimo 1997 m. sausio 1 d. iki 2012 m. liepos 1 d. buvo keičiamas 37 kartus) neleidžia nusistovėti nuosekliai viešųjų pirkimų praktikai. Tai apsunkina supaprastintų viešųjų pirkimų vykdymo procesą, didina pažeidimų riziką ir nepadeda pasiekti norimų rezultatų – racionaliai naudoti lėšas, didinti pirkimų skaidrumą ir veiksmingumą, tiekėjų konkurenciją:

1.1. Siekdamas išvengti Viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimų, perkančiosios organizacijos daugiausia dėmesio skiria pirkimo procedūroms, dėl to nukenčia pirkimo rezultatas (1.1 poskyris).

1.2. Didėja perkančiųjų organizacijų sąnaudos pirkimams vykdyti:

1.2.1. darbuotojai, vykdančys pirkimus, nuolat kelia savo kvalifikaciją, dalyvaudami mokymuose ir seminaruose, kurių didžioji dalis – mokami (1.1 poskyris);

1.2.2. papildomai perka ekspertų paslaugas, nes neturi reikiamos kompetencijos specialistų (1.1 poskyris);

1.2.3. daugėja viešųjų pirkimų procedūrų ir ilgėja viešųjų pirkimų procesas, todėl atsiranda daugiau techninio darbo, o tam reikia papildomų žmogiškųjų išteklių ir laiko sąnaudų (1.2 poskyris).

1.3. Nuo 2012 m. sausio 1 d. įsigalioję Viešųjų pirkimų reikalavimai – nedelsiant informuoti apie pradedamą bet kurį pirkimą (išskyrus mažos vertės), apie nustatytą laimėtoją ir ketinamą sudaryti sutartį bei sudarytą sutartį savo tinklalapyje ir „Valstybės žinių“ priede „Informaciniai pranešimai“ bei iki viešojo pirkimo pradžios paskelbti pirkimo techninės specifikacijos projektus, perkančiosioms organizacijoms padidino ne tik administracinę ir finansinę naštą, bet ir pailgino pirkimo procedūrų laiką (1.3 ir 1.4. poskyriai).

1.4. Pagal šiuo metu galiojančią Viešųjų pirkimų įstatymą tiekėjo (sąžiningumo) deklaracija priskiriama pirkimo dokumentams, kurių negalima tikslinti. Dėl tokio reglamentavimo tiekėjui nepateikus, pateikus netikslią ar negaliojančios redakcijos tiekėjo (sąžiningumo) deklaraciją, perkančioji organizacija privalo atmesti tiekėjo pasiūlymą, nors jis atitinka visus kitus konkurso sąlygų reikalavimus ir jame siūloma konkurencinga perkamo objekto kaina (1.5 poskyris).

2. Pasirinkusios mažiausios kainos vertinimo kriterijų perkančiosios organizacijos ne visada sulaukia kokybiško rezultato, tačiau šį kriterijų renkasi dėl jo paprastumo ir dėl to, kad, vykdant viešuosius pirkimus, nebūtų pažeistos pirkimo procedūros (2.1 poskyris).

3. Perkančiosios organizacijos ekonominio naudingumo vertinimo kriterijus taiko 4 proc. visų pirkimo atvejų. Joms sudėtinga nusistatyti tokius kriterijus, kurie būtų apibrėžti ir nebūtų subjektyvūs, trūksta praktinių pavyzdžių, kaip juos nustatyti ir įvertinti (2.1 poskyris).

4. Elektros energijos tiekimo viešieji pirkimai neįvyksta arba juose dalyvauja po vieną tiekėją, nes nesudarytos palankios sąlygos tiekėjų tarpusavio konkurencijai ir nėra galimybės elektros energiją pirkti per Centrinę perkančiąją organizaciją (2.3 poskyris).

5. Viešųjų pirkimų kontrolės sistema neužtikrina pirkimų efektyvumo:

5.1. Perkančiosiose organizacijose viešųjų pirkimų vidaus kontrolė nepakankamai veiksminga, nes ji neapima viso pirkimų proceso, o tik kai kurias procedūras. Siekiant sukurti veiksmingą pirkimų proceso (nuo poreikio formavimo iki pirkimo sutarties įvykdymo ir jos rezultatų įvertinimo) vidaus kontrolės sistemą, daugumai perkančiųjų organizacijų reikia papildomų finansinių ir žmogiškųjų išteklių (3.1 poskyris).

5.2. Perkančiosios organizacijos privalo kreiptis į Viešųjų pirkimų tarnybą gauti leidimą keisti sutarties sąlygas tiek dėl sutartyse neįvertintų ir vėliau įvykusių pokyčių, tiek dėl netinkamai suformuluotų sutarčių sąlygų. Perkančiosioms organizacijoms nepakanka gebėjimų, trūksta praktinių pavyzdžių, kaip turėtų būti formuojamos sutarčių sąlygos, siekiant vėliau išvengti laiko sąnaudų ir finansinių nuostolių dėl jų keitimo. (3.3 skyrius).

5.3. Viešųjų pirkimų tarnyba, priimdama sprendimus dėl nustatytų pažeidimų ir nesutikimų keisti pirkimo sutarties sąlygas, vertina, kaip užtikrinami pagrindiniai pirkimų principai, tačiau priimdama sprendimus, ne visada įvertina jų pasekmes galutiniam pirkimo rezultatui (3.2 ir 3.3 poskyriai).

5.4. Viešųjų pirkimų tarnybos konsultacijų kokybė ir atsakymų raštu terminai ne visada tenkina perkančiąsias organizacijas, o tuo pačiu klausimu gauti atsakymai žodžiu būna skirtingi (3.2 poskyris).

5.5. Viešųjų pirkimų tarnybos ir Europos Sąjungos finansinę paramą įgyvendinančių institucijų paaiškinimai tuo pačiu klausimu būna skirtingi, todėl, derindamos pirkimo dokumentų sąlygas su šiomis institucijomis, perkančiosios organizacijos patiria papildomų laiko sąnaudų (3.2 poskyris 3.2.1 skirsnis).

6. Viešųjų pirkimų tarnyba ir teismai, vertindami viešuosius pirkimus, daugiausia nustato pagrindinių viešųjų pirkimų principų pažeidimų, tačiau nei Viešųjų pirkimų įstatyme, nei įstatymą įgyvendinančiuose teisės aktuose šių principų sąvokos neapibrėžtos (3.2 ir 3.3 poskyriai).

### **Audito metu įvykę pokyčiai**

1. Priimtas Viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo ir papildymo 2012 m. birželio 29 d. įstatymas Nr. XI-2177, kuriame liberalizuota mažos vertės pirkimų tvarka.

2. Parengtas ir pateiktas Seimui Viešųjų pirkimų įstatymo 6, 7, 9, 12, 18, 22, 24, 28, 33, 39, 85, 86, 87, 94<sup>1</sup> straipsnių pakeitimo ir papildymo 2012 m. spalio 19 d. įstatymo projektas Nr. XIP-4932, kuriame numatyta:

2.1. įstatymo 7 str. 1 dalį patikslinti nuostata, kad „perkančioji organizacija iš anksto skelbia didelės apimties ir svarbos pirkimų techninių specifikacijų projektus“, t. y. atsisakyta privalomos nuostatos skelbti pirkimų, išskyrus mažos vertės, techninių specifikacijų projektus;

2.2. įstatymo 7 str. 3 dalį pripažinti netekusia galios, t. y. atsisakyti privalomos nuostatos valstybės įmonei Seimo leidyklai „Valstybės žinios“ teikti skelbimą apie pradedamą pirkimą, apie nustatytą laimėtoją ir ketinimą sudaryti sutartį bei apie sudarytą sutartį;

2.3. įstatymą papildyti 28 str. 10 dalimi: „Jeigu tiekėjas pateikė netikslią, neišsamią šio įstatymo 24 str. 2 d. 5 p. nurodytą tiekėjo deklaraciją, tiekėjo įgaliojimą asmeniui pasirašyti paraišką ar pasiūlymą arba jų nepateikė, perkančioji organizacija privalo prašyti tiekėjo patikslinti, papildyti arba pateikti minėtus dokumentus per jos nustatytą terminą“.

### **Rekomendacijos supaprastintų viešųjų pirkimų proceso tobulinimui**

Teikiant rekomendacijas buvo atsižvelgta į tai, kad:

1. Numatoma keisti ES viešųjų pirkimų reglamentavimą. Europos Komisija 2011 m. gruodžio mėnesį pristatė Pasiūlymą<sup>1</sup> dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl viešųjų pirkimų (toliau – Direktyva dėl viešųjų pirkimų), kuriuo siekiama peržiūrėti ir modernizuoti esamą viešųjų pirkimų reguliavimą. Modernizuojant (supaprastinant) pirkimų procedūras siūloma

---

<sup>1</sup>Proposal for a directive of the European Parliament and of Council on public procurement 18966/11. Pasiūlymas pateiktas ES Tarybai ir Europos Parlamentui.

sutrumpinti tiekėjų pasiūlymų pateikimo terminus, perkančiosioms organizacijoms suteikti galimybę pačioms pasirinkti pirkimo procedūros seką, t. y. ar pirmiau tikrinti tiekėjų kvalifikaciją, ar vertinti jų pasiūlymą. Siūloma sudaryti galimybes tam tikrais atvejais keisti pasirašytos pirkimo sutarties sąlygas. Direktyva dėl viešųjų pirkimų siūloma įpareigoti valstybes nares įsteigti dvi atskiras institucijas – priežiūros instituciją ir kompetencijų centrą. Priežiūros institucija būtų atsakinga už viešųjų pirkimų politikos įgyvendinimą, pirkimų stebėseną ir kontrolę. Kompetencijų centrai teiktų teisinės ir ekonomines konsultacijas, metodinę pagalbą, organizuotų mokymą, padėtų pasiręsti viešiesiems pirkimams. Pažymėtina, kad viešuosius pirkimus reglamentuojančių direktyvų projektai gali būti keičiami, įvertinus valstybių narių pateiktas nuomones ir pastabas dėl tam tikrų nuostatų tikslingumo.

2. Parengtas Viešųjų pirkimų įstatymo I–III skyrių komentaras, kuriame didelis dėmesys skiriamas viešųjų pirkimų principų aiškinimui ir jų taikymui praktikoje.

#### **Lietuvos Respublikos ūkio ministerijai:**

1. Formuojant viešųjų pirkimų politiką ir užtikrinant teisinio reguliavimo tikslingumo, proporcingumo ir aiškumo principų laikymąsi:

tešti Viešųjų pirkimų įstatymo ir jį įgyvendinančių teisės aktų stebėseną, identifikuojant šių teisės aktų taikymo problemas. Atsižvelgiant į stebėsenos rezultatus, mažinti perkančiųjų organizacijų administracinę naštą (1 išvada).

#### **Viešųjų pirkimų tarnybai:**

2. Siekiant plėsti ir stiprinti mokymų veiklą, organizuoti daugiau mokymų regionuose, pateikiant praktinių pavyzdžių:

2.1. kaip nustatyti ir įvertinti ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo vertinimo kriterijus (3 išvada);

2.2. kaip parengti pirkimo-pardavimo sutarčių sąlygas (5.2 išvada).

3. Vykdamas prevencinę viešųjų pirkimų kontrolę, pateikti sisteminių ir dažniausiai pasikartojančių pažeidimų išaiškinimus (5.4 išvada).

4. Siekiant stiprinti konsultacinę veiklą ir išvengti skirtingų Viešųjų pirkimų įstatymo išaiškinimų, įkurti skambučių centrą, numatant galimybę įrašyti telefonu teikiamą konsultacinę pagalbą (5.4 išvada).

5. Bendradarbiauti su ES finansinę paramą įgyvendinančiomis institucijomis, siekiant vienodos Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatų taikymo praktikos: teikti mokymų ir konsultavimo pagalbą, metodinę pagalbą rengiant tipinius dokumentus, susijusius su viešaisiais pirkimais, ir viešųjų pirkimų patikrų išvadas (5.5 išvada).

6. Priimant sprendimus dėl nustatytų pažeidimų ir nesutikimų keisti pirkimo sutarties sąlygas, atsižvelgti ir įvertinti priimamų sprendimų pasekmes, kurios turi įtakos galutiniam pirkimų tikslui – racionaliai naudoti lėšas (5.3 išvada).