

Vilniaus universitetas
TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ
INSTITUTAS

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO MAGISTRO PROGRAMA

ERNESTA KUZMICKAITĖ

II kurso studentė

VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ CENTRALIZAVIMAS – OPTIMALAUS MODELIO
PAIEŠKOS (LIETUVOS ATVEJIS)

MAGISTRO DARBAS

Darbo vadovas: doc dr. J. Novagrockienė

Vilnius, 2007 m.

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

Patvirtinu, kad įteikiamas magistro darbas „*Viešųjų pirkimų centralizavimas – optimalaus modelio paieškos (Lietuvos atvejis)*“ yra:

1. Atliktas mano paties ir nėra pateiktas kitam kursui šiame ar ankstesniuose semestruose;
2. Nebuvo naudotas kitame Institute/Universitete Lietuvoje ir užsienyje;
3. Nenaudoja šaltinių, kurie nėra nurodyti darbe, ir pateikia visą panaudotos literatūros sąrašą.

Ernesta Kuzmickaitė

BIBLIOGRAFINIO APRAŠO LAPAS

Kuzmickaitė E. Viešųjų pirkimų centralizavimas – optimalaus modelio paieškos (Lietuvos atvejis): Viešojo administravimo specialybės, magistro darbas / VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovas J. Novagrockienė – V., 2006. – 68 p.

Reikšminiai žodžiai: viešieji pirkimai, viešųjų pirkimų sistema, centralizuotas – decentralizuotas viešųjų pirkimų modeliai, perkančioji organizacija, centrinė perkančioji organizacija, efektyvumas, skaidrumas.

Šiame darbe nagrinėjamos Lietuvos viešųjų pirkimų sistemos efektyvumo didinimo galimybės. Šiuo darbu siekiama parodyti, kad centralizavus viešuosius pirkimus sistema pradėtų veikti žymiai efektyviau, nes centralizuota sistema yra mažiau jautri rizikoms, o tai padidina skaidrumą ir užtikrina atskaitomybę, padeda taupyti valstybės išlaidas, pagerėja užsakymų ir pirkimų procedūrų kokybė, informacijos dalijimasis leidžia efektyviau ir operatyviau apdoroti turimą informaciją, kuri lemia mažesnę prekių ar paslaugų kainą bei mažina korupcijos mastą. Darbe nagrinėjamos Italijos ir Danijos centralizuotų viešųjų pirkimų sistemos, remiantis šia analize atsakoma į pagrindinį išsikelto darbe klausimą – ar pasiteisins lūkesčiai centralizavus viešuosius pirkimus Lietuvoje?

Turinys

ĮVADAS	5
1. TEORINIAI CENTRALIZUOTOS VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ SISTEMOS ASPEKTAI.....	9
1.2. Centralizuotos ir decentralizuotos pirkimo sistemų palyginimas.....	14
1.2.1. Efektyvumas: santaupų ir kaštų kontrolė	14
1.2.2. Produktų standartizacija	16
1.2.3. Favoritizmas	17
1.2.4. „Strateginių prekių“ pirkimas.....	19
1.2.4.1. „Strateginių prekių“ pirkimas valstybiniame sektoriuje.....	19
1.2.5. Tinklai ir standartai.....	21
1.2.6. Rinkos dinamika.....	21
1.2.7. Kritiniai atvejai	22
1.2.8. Sprendimui priimti reikalingos informacijos kaina.....	24
1.2.9. Rangovo produktyvumo kontrolė.....	25
1.2.10. Viešieji pirkimai internetu	25
1.3. Viešųjų pirkimų sistemų privalumai ir trūkumai.....	27
2. VIEŠIEJI PIRKIMAI: ITALIJOS IR DANIJOS PATIRTIS	28
2.1. Viešieji pirkimai Italijoje.....	28
2.1.1. Centrinė Italijos viešųjų pirkimų įmonė – Consip’as	28
2.1.2. Pastangos centralizuoti viešuosius pirkimus	29
2.1.3. Centralizacijos rezultatai	32
2.1.4. Poslinkis decentralizacijos link	35
2.1.5. Italijos centralizuotų ir decentralizuotų viešųjų pirkimų palyginimas	37
2.2. Danijos viešieji pirkimai.....	40
2.2.1. Centrinė Danijos perkančioji įmonė - SKI	40
2.2.2. Centralizacija ir elektroniniai pirkimai.....	41
2.2.3. Iškilusios problemos	44
2.3. Italijos ir Danijos viešųjų pirkimų sistemos veiklos palyginimas	48
3. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ SISTEMOS LIETUVOJE ANALIZĖ	49
3.1. Viešųjų pirkimų raida Lietuvoje.....	49
3.2. Lietuvos centrinė perkančioji organizacija - CPVA.....	55
3.3. Viešųjų pirkimų sistemos Lietuvoje perspektyvos.....	57
IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS.....	70
LITERATŪROS SĄRAŠAS	74
1 priedas.....	78
2 priedas.....	79
3 priedas.....	80
4 priedas.....	81
SUMMARY	83

SUTRUMPINIMŲ SĄRAŠAS

Consip SPA -	Italijos nacionalinė pirkimų įmonė
CPO -	Centrinė perkančioji organizacija
CPVA -	Centrinė projektų valdymo agentūra
CVP -	Centralizuoti viešieji pirkimai
ES -	Europos Sąjunga
IT -	Informacinės technologijos
JT -	Jungtinės tautos
PSO -	Pasaulio sveikatos organizacija
PPO -	Pasaulio prekybos organizacija
SKI	Danijos nacionalinė pirkimų įmonė (National Procurement Ltd.)
SVĮ -	Smulkios ir vidutinės įmonės
VP -	Viešieji pirkimai

IVADAS

Viešieji pirkimai* sudaro labai didelę visos ekonominės veiklos dalį. Viešųjų pirkimų vykdymas tiesiogiai ir iš esmės veikia įmonės ar valstybės veiklą tiek trumpuoju, tiek ilguoju laikotarpiu. Valstybė yra didžiausias prekių ir paslaugų pirkėjas rinkoje. Perkant prekes ar paslaugas yra disponuojama didelėmis viešosiomis išlaidomis, todėl labai svarbu, kad viešųjų pirkimų sistema veiktų efektyviai ir skaidriai.

2006 metų viešųjų pirkimų apimtys Lietuvoje siekė apie 6 milijardus litų¹ ir ateityje, įvertinant ES struktūrinių fondų lėšų įtaką, ženkliai didės. Tačiau šiandieninė situacija viešųjų pirkimų sistemoje valdant viešąsias lėšas turi daug trūkumų, o tai lemia neefektyvų biudžeto lėšų panaudojimą (viršijami finansiniai ištekliai), sudaromos sąlygos korupcijai plėstis ir kt. Tai puikiai iliustruoja dažna viešųjų pirkimų sistemos teisinės bazės kaita bei nuolatinės pastangos gerinti esamą viešųjų pirkimų būklę.

2006 metų sausio 31 dieną įsigaliojo naujas Viešųjų pirkimų įstatymas², suderintas su Europos Parlamento ir Tarybos viešųjų pirkimų direktyvomis 2004/17/EB³ ir 2004/18/EB⁴, kuris be kitų naujovių *įteisino centralizuotus pirkimus, centrinės perkančiosios organizacijos sąvoką ir preliminariąsias sutartis*, o 2006 metų gruodžio 20 dieną Finansų ministerija siekdama supaprastinti Viešųjų pirkimų tvarką bei taupyti biudžeto lėšas, *inicijavo Centrinės perkančiosios organizacijos sukūrimą (CPO)*⁵.

Viešųjų pirkimų centralizavimas (pirkimas per centrinę perkančiąją organizaciją) – tai viešojo pirkimo vykdymo procesas, kai bet kokia biudžetinė įstaiga įsigyja reikalingų prekių per Centrinę perkančiąją organizaciją, pati kiekvienu atskiru atveju nevykdydama viešojo pirkimo procedūrų.⁶ Remiantis jau minėtomis viešųjų pirkimų direktyvomis⁷ galime išskirti šias centralizavimo formas: 1) pagrindinės organizacijos centralizuoja jai pavaldžių organizacijų pirkimus; 2) viešojo sektoriaus organizacijos savanoriškai vykdo pirkimus per centrinę perkančiąją organizaciją.

* *Viešieji pirkimai* – tai pirkimai, kuriuos atlieka valdžios organizacijos ar joms pavaldžios įmonės ir kitos viešosios organizacijos (centrinės valdžios institucijos ir joms pavaldžios organizacijos; savivaldybės ir regioninės valdžios institucijos ir joms pavaldžios organizacijos; vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srityje veikiančios įmonės; viešieji ir privatieji juridiniai asmenys, kurių veikla finansuojama iš valstybės ar savivaldybės lėšų, arba kurie kontroliuojami valstybės ar savivaldybės); Lietuvos savivaldybių portalas, „Viešųjų pirkimų vadovas.“ Vilnius, 2007. <<http://www.savivaldybes.lt/vpirkimai/>> [Žiūrėta 2007 04 16].

¹ Tarptautinis viešųjų pirkimų portalas Lietuvoje, „Analizuokite viešuosius pirkimus Lietuvoje.“ Vilnius, 2007.

<<http://www.opic.com/default.aspx?id=991&epslanguage=LT>> [Žiūrėta 2007 05 02].

² Valstybės žinios. 2006, Nr. 4-102. Lietuvos Respublikos Viešųjų pirkimų įstatymas.

³ Official Journal, L 134 2004 p.1-113.

⁴ Official Journal, L 134 2004 p.114-240.

⁵ Valstybės žinios. 2007, Nr. 9-357. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Dėl centralizuotų viešųjų pirkimų vykdymo.

⁶ Ten pat.

⁷ Official Journal, L 134 2004 p.114-240 ir Official Journal, L 134 2004 p.1-113.

2007 metų sausio 11 dieną Vyriausybė, pritarė nuostatai steigti centrinę perkančiąją organizaciją, o 2007 m. sausio 19 d. LR Vyriausybės nutarimu Nr. 50⁸ Centrinei projektų valdymo agentūrai suteikta teisė atlikti centrinės perkančiosios organizacijos funkcijas ir įgyvendinti bandomąjį viešųjų pirkimų vykdymo per centrinę perkančiąją organizaciją projektą. Didelę patirtį panašiuose projektuose turinti VŠĮ Centrinė projektų valdymo agentūra jau parengė koncepcinį centrinės perkančiosios organizacijos veiklos modelį.

Perkančiąsias organizacijas viešųjų pirkimų centralizavimas paveikia tuo, kad jos atsisako dalies savo funkcijų. Pirmoji, kai pagrindinė organizacija centralizuoja jai pavaldžių organizacijų pirkimus. Ši forma yra priverstinė, centrinės organizacijos nustatytos tvarkos vietinė organizacija privalo laikytis. Tuo tarpu antroji pirkimų centralizavimo forma gali būti apibūdinama kaip savanoriška pirkimų kooperacija.

Kalbant apie užsienio valstybių praktiką centralizuojant viešuosius pirkimus, ji labai įvairi. Neretai užsienio valstybės, kaip ir Lietuva, yra išbandę abi viešųjų pirkimų formas (centralizuotą ir decentralizuotą), be to, net ir pasirinkdamos centralizuotą modelį – taiko jam įvairias variacijas, be to, įgyvendinant tam tikrą modelį praktikoje, neišvengiamai susiduriama su daugybe skirtingų to modelio veikimą įtakančių aplinkybių. Šiame darbe bus analizuojama dviejų ES valstybių – Danijos ir Italijos – patirtis centralizuojant viešuosius pirkimus. Danijos rezultatai centralizuojant viešuosius pirkimus yra vieni geriausių Europos Sąjungoje. Taip pat Danija yra laikoma valstybe, sėkmingiausiai modernizavusia viešųjų pirkimų sistemą ją centralizuojant. Italijos viešųjų pirkimų sistema perėjo du skirtingus viešųjų pirkimų centralizavimo etapus, kurių metu taikė skirtingus centralizavimo modelius. Ši valstybė laikoma vienu problematiškiausių viešųjų pirkimų centralizavimo pavyzdžių.

Šios dvi valstybės atvejo analizei buvo pasirinktos būtent dėl to, kad analizuojant jų skirtingą patirtį centralizuojant viešuosius pirkimus aiškiausiai matyti, su kokiais sunkumais jos susidūrė, bei kokių teigiamų rezultatų pasiekė, o tai leis daryti atitinkamas prielaidas apie Lietuvos pasirinkto modelio įgyvendinimo atitinkamas pasekmes.

Kalbant apie mūsų artimiausias kaimynes Latviją, Estiją ir Lenkiją, galima paminėti tai, kad Latvija yra centralizavusi viešųjų pirkimų sistemą, tačiau šių pirkimų organizavime ši valstybė dar naujokė, o Estija ir Lenkija, vienos iš nedaugelio Europos valstybių, kurios šiuo metu dar nėra centralizavusios viešųjų pirkimų sistemos (žiūrėti 1 priedą).

Taigi šio **darbo objektas** - Lietuvos **centralizuota** viešųjų pirkimų sistema.

Darbo objektas suponuoja ir atitinkamo **darbo tikslo** išskelimą, t.y. siekį išsiaiškinti ar Vyriausybės patvirtintas centralizuotų viešųjų pirkimų modelis ir centrinės perkančiosios

⁸ Valstybės žinios. 2007, Nr. 9-357. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Dėl centralizuotų viešųjų pirkimų vykdymo.

organizacijos įsteigimas padės išspręsti susidariusias problemas bei padaryti viešųjų pirkimų sistemą efektyvesnę ir skaidresnę. Kad atsakytume į šį klausimą, darbo tikslą turime atitinkamai suskaidyti į keletą smulkesnių **uždavinių**, kurie yra tokie:

1. remiantis užsienio šalių patirtimi, nustatyti centralizuotų ir decentralizuotų viešųjų pirkimų sistemų privalumus ir trūkumus;
2. išnagrinėti ir palyginti dviejų Europos valstybių (Italijos ir Danijos) centralizuotų viešųjų pirkimų organizavimo patirtį;
3. išanalizuoti esamos viešųjų pirkimų sistemos Lietuvoje problemas;
4. remiantis Italijos ir Danijos patirtimi išanalizuoti centralizuotų viešųjų pirkimų sistemos įgyvendinimo galimybę Lietuvoje bei to įgyvendinimo galimas pasekmes;
5. pateikti pasiūlymus dėl centralizuotų pirkimų sistemos sukūrimo Lietuvoje (efektyvumo/tikslingumo).

Pažymėtina, kad *efektyvumo sąvoka* šiame darbe bus suprantama kaip viešųjų pirkimų numatytų ir pasiektų tikslų santykis: išlaidų taupymas viešųjų pirkimų procese (racionalus jų panaudojimas) ir kokybiškai teikiamos paslaugos arba kokybiškų visuomeninių gėrybių teikimas.

Tikslo ir atitinkamų uždavinių išsikėlimas nulėmė ir pačią tyrimo struktūrą. Taigi **darbą sudarys trys dalys**:

Pirmoje darbo dalyje bus nagrinėjami ir palyginami du viešųjų pirkimų sistemos modeliai – centralizuotas ir decentralizuotas, išskiriant jų privalumus ir trūkumus. Bus identifikuojamos su viešaisiais pirkimais susiję problemos. Ypatingai daug dėmesio bus skirta pavyzdžiams ir atvejo tyrimams, kuriuose išryškinamos ir aptariamoms skirtingoms viešųjų pirkimų situacijų detalės.

Antroje darbo dalyje bus nagrinėjami jau minėti du centralizuotų viešųjų pirkimų sistemų atvejai, pasitelkiant Italijos ir Danijos patirtį.

Trečioji darbo dalis bus skiriama Lietuvos atvejo analizei. Bus trumpai apžvelgiama viešųjų pirkimų raida Lietuvoje - tik tiek, kiek bus reikalinga nustatyti, kaip vystėsi ir kito visa sistema, su kokiomis problemomis buvo ir yra susiduriama, kaip tos problemos buvo ir yra sprendžiamos, pasitelkiant Italijos ir Danijos patirtį. Bus analizuojama, ko Lietuva gali tikėtis įgyvendindama centralizuotą viešųjų pirkimų modelį, ko turėtų vengti, taip pat pateiksime konkrečius pasiūlymus, kaip būtų galima tobulinti viešųjų pirkimų sistemos efektyvumą, kokiomis priemonėmis turėtų būti siekiama jos didesnio skaidrumo.

Siekiant užsibrėžto tikslo, darbe bus bandoma patvirtinti **hipotezę**, jog centralizuotas viešųjų pirkimų sistemos įdiegimas padarys viešųjų pirkimų organizavimą Lietuvoje efektyvesniu.

Pažymėtina, jog pasirinkta tema tiek analitiniame-moksliniame, tiek publicistiniame lygmenyje, galima sakyti, dar nebuvo nagrinėta, nepaisant jos novatoriškumo ir, be abejo, akivaizdaus aktualumo. Turint omenyje tai, kad būtent šiuo metu Vyriausybė nusprendė imtis tam

tikros reformos viešųjų pirkimų srityje ir bandys įgyvendinti naują viešųjų pirkimų modelį, o visuomenėje apie tai pasigendama platesnių diskusijų, negana to, netgi subjektai, kuriuos ši sistema liečia tiesiogiai (perkančios ir parduodančios organizacijos) pasigenda visapusiškos ir profesionalios informacijos. Tai reiškia, kad ne tik „plati auditorija“ (kuriai galbūt ši reforma nėra įdomi, nes tiesiogiai jų asmens neliečia), bet ir juridiniai asmenys, įtraukti į viešųjų pirkimų procesą, nėra pakankamai supažindinami su pasiruošimu kuriant centralizuotą viešųjų pirkimų sistemą Lietuvoje. Nors turėtų būti atvirkščiai, kadangi kalbėdami apie centralizuotą viešųjų pirkimų sistemą, neišvengiamai kalbame ir apie tai, kas natūraliai iš jos išplaukia, t.y. mūsų valstybės, mūsų valstybės institucijas (taigi žmonių interesus) atstovaujančių pareigūnų sugebėjimą, galimybes įtakoti pirkimų organizavimą ir siekti kuo didesnio jų skaidrumo ir efektyvumo.

Teoriniam šio darbo analizės pagrindui konstruoti bus remiamasi Nocola Dimitri et al., knyga „Handbook of procurement”,⁹ kurioje yra išskiriami faktoriai (efektyvumas: santaupų ir kaštų kontrolė, produktų standartizacija, favoritizmas, strateginių prekių pirkimas, tinklai ir standartai, rinkos dinamika, kritiniai atvejai, rangovo produktų kontrolė), lemiantys organizacijos viešųjų pirkimų sistemos pasirinkimo galimybes. Būtina pažymėti, kad iki šiol buvo tik pora studijų, skirtų Lietuvos viešųjų pirkimų sistemos efektyvumui gerinti. Šiuo metu yra parengtas „Viešųjų pirkimų vadovas“, kurį galima rasti Lietuvos savivaldybių tinklalapyje, Lietuvos Respublikos Ūkio ministerijos atlikta „Viešųjų pirkimų centralizavimo galimybių studija“ ir Transparency International Lietuvos skyriaus tyrimas – „Kaip praskaidrinti viešuosius pirkimus“.

Darbo tyrimas remiasi deskriptyviniu-analitiniu, lyginamuoju ir teisinės analizės metodais (darbe aprašomi, nagrinėjami ir lyginami ES valstybių Italijos ir Danijos centralizuotos viešųjų pirkimų sistemos modeliai, analizuojamos galimos pasekmės, bandoma numatyti galimas lietuviškojo modelio praktinio veikimo gaires remiantis Italijos ir Danijos patirtimi).

Darbe naudojama publicistinė medžiaga ir analitiniai straipsniai, Lietuvos ir užsienio valstybių autorių darbai viešųjų pirkimų klausimais. Taip pat naudojama informacija, pateikta ministerijų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Europos Komisijos interneto puslapiuose, Transparency International Lietuvos skyriaus sociologiniu tyrimu, LR Ūkio ministerijos atlikta galimybių studija, interneto svetainėmis ir kitais šią sritį reglamentuojančiais teisės aktais.

⁹ Nocola Dimitri et al., *Handbook of procurement*. New York: Cambridge University Press, 2006.

1. TEORINIAI CENTRALIZUOTOS VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ SISTEMOS ASPEKTAI

Viešieji pirkimai sudaro labai didelę visos ekonominės veiklos dalį. Viešųjų pirkimų sandorių vertė ES valstybėse sudaro apie 16 proc. jų BVP¹⁰, tuo tarpu JAV ši dalis siekia apie 20 proc.¹¹ Taigi efektyvūs viešieji pirkimai yra esmingai būtini įmonės pelningumui ir gebėjimui išlikti privačiame sektoriuje, o viešajame sektoriuje – gauti resursus, reikalingus socialinėms išlaidoms ir/arba mokesčių mažinimui. Viešųjų pirkimų vykdymas tiesiogiai ir iš esmės veikia įmonės ar valstybės veiklą tiek trumpuoju, tiek ilguoju laikotarpiu. Pats akivaizdžiausias būdas – tai įtaka sąnaudų kainai ir kokybei tiek viešosios, tiek privačios pasiūlos grandyse. Ilguoju laikotarpiu svarbiausias poveikis susijęs su tiekėju, bei apskritai įmonių, motyvacija investuoti į mokslo tiriamąją veiklą (*R&D*) bei bendru polinkiu į inovacijas¹².

Viešųjų pirkimų planai (*procurement design*) bei valdymas yra ganėtinai sudėtinga tema, nes iš sutarčių kylančios problemos tiesiogiai susijusios su konkurencingumo tikrinimo (*competitive screening*) ir rizikos valdymo problemomis. Be to, viešųjų pirkimų vykdymas paprastai yra dinamiškas, besikartojantis procesas, kuriame trumpalaikiai uždaviniai neretai konfliktuoja su ilgalaikiais tikslais. Strateginiai viešųjų pirkimų sprendimai turi būti priimami pirmiausia atsižvelgiant į paklausos ir pasiūlos santykio dinamiką ateityje. Jei stambus pirkėjas ignoruoja pakartotinių santykių su potencialiais tiekėjais svarbą ir viešųjų pirkimų sprendimų poveikį pramonei ar srities dinamikai, tai jam gali turėti labai nepageidautinų pasekmių tiek kainos, tiek kokybės atžvilgiu. Šis išskirtinis dinamiškas viešųjų pirkimų bruožas taip pat nulemia, kad vis svarbesnis darosi reputacijos vaidmuo.¹³

Deja, neegzistuoja vienas, visiems tinkantis efektyvus viešųjų pirkimų planas: situacijos, kuriomis priimami viešųjų pirkimų sprendimai, yra tokios skirtingos bei sudėtingos, kad tinkama pirkimo procedūra turi atsižvelgti į daugybę aspektų bei būti pritaikyta kiekvienai konkrečiai situacijai. Ir vis dėlto esama keleto pagrindinių varomųjų jėgų, nuo kurių priklauso efektyvus viešųjų pirkimų planas, ir kurios yra vienodos daugumai su viešaisiais pirkimais susijusių sprendimų, būtent šioms jėgoms ir yra skirta pirmoji magistro darbo dalis.

Priimant strateginius viešųjų pirkimų sprendimus reikalingi racionalūs ir kompetentingi sprendimų priėmėjai, ypač, kai įgyjamos novatoriškos prekės arba paslaugos. Kompetencijos poreikis akivaizdžiai susijęs su konkrečiu gebėjimu įvertinti rinkos naujoves, tačiau negalima

¹⁰ Rytis Juozapavičius, "Kaip praskaidrinti viešuosius pirkimus." Vilnius: Euginas, 5, 2006.

<http://www.transparency.lt/new/images/viesieji_pirkimai_maketas.pdf> [Žiūrėta 2006 02 22].

¹¹ Juozapavičius, 5-6.

¹² Dimitri, 3.

¹³ Gene Richter, "What it takes to centralize." 2004. <<http://globalcpo.com/wsn/page7.html>> [Žiūrėta 2006 12 22].

atmesti ir bendresnio pobūdžio įgūdžių, susijusių su teisiniais bei, ypač, strateginiais klausimais. Todėl šioje magistro darbo dalyje bus bandoma parodyti iškilusias/kylančias svarbiausias viešųjų pirkimų problemas. Ypač daug dėmesio bus skirta pavyzdžiams ir atvejo tyrimams, kuriuose išryškintos ir aptariamos skirtingos viešųjų pirkimų situacijų detalės.

Dėl technologinių ir organizacinių naujovių įmanoma vienu metu pasiekti daugiau bendradarbiavimo ir iniciatyvos. Akivaizdu, kad šios tendencijos šaltinis yra informacinės technologijos. Dėl tikslesnės produktyvumo kontrolės bei geresnės komunikacijos darosi lengviau skatinti iniciatyvą (mažėja motyvacijos kėlimo kaštai) ir gerinti bendradarbiavimą (lengvinant koordinavimą ir stiprinant kontaktus tarp skyrių).¹⁴

Dėl poreikio kontroliuoti kaštus ir racionalizuoti procesus centralizacijos/decentralizacijos klausimai įvairiais aspektais sudomino įvairius tyrinėtojus, praktikus bei valstybinio sektoriaus pareigūnus ir tampa vis svarbesni daugumai organizacijų. Efektyvi viešųjų pirkimų politika tikriausiai yra viena pagrindinių veiklos sričių tiek valdžios įstaigoms, tiek privačioms kompanijoms ar tarptautinėms institucijoms.

Kadangi viešieji pirkimai liečia didelės apimties išteklius, įmonės ar valdžios institucijos visada siekia optimizuoti viešuosius pirkimus taip, kad verslo padaliniam ar mokesčių mokėtojams suteiktos prekės/paslaugos būtų vertos sumokėtų pinigų.¹⁵ Siekiant šio tikslo dažnai pats svarbiausias pasirinkimas susijęs su pirkimo centralizavimo didinimu ar mažinimu; pirkimo procesų organizavimas ir valdymas gali daryti didelį poveikį privačios įmonės ar valstybinės institucijos pelningumui, produktyvumui ir biudžeto kontrolei.¹⁶

Prieš aptariant pagrindinius aspektus, apsibrėšime, ką vadinsime centralizuotu, o ką decentralizuotu pirkimu. Žemiau pateikiami **trys bendrieji viešųjų pirkimų sistemų tipai**¹⁷:

- *Visiška centralizacija.* Pirkimų procesai visiškai centralizuoti tuomet, kai visi svarbiausi sprendimai dėl produktų pirkimo (ką, kur ir kada), nepriklausomai nuo to, ar skelbiamas konkursas, ar vykdomos derybos, priimami centrinėje kompanijos būstinėje ar centriniam valstybinės įstaigos skyriuje, kurių paskirtis – valdyti įsigijimą produktų, skirtų tenkinti kompanijos skyrių ar valstybinės įstaigos poskyrių poreikius. Be to, sutarties sąlygos perkamiems produktams yra vienodos visuose vietiniuose įmonės padaliniuose ar valdymo įstaigų skyriuose.
- *Visiška decentralizacija.* Pirkimo procesas decentralizuotas, kai įmonės padaliniam arba vietinės valdžios institucijoms deleguota galia spręsti kaip, ką ir kada įsigyti.

¹⁴ Richter.

¹⁵ Pagal kai kuriuos vertinimus, privataus sektoriaus vykdomi pirkimai sudaro apie 50 proc. pajamų. Europoje ir JAV viešieji valstybinio sektoriaus pirkimai sudaro, atitinkamai, apie 16 proc. ir 20 proc. BVP. Dimitri, 4.

¹⁶ Centralizuojant pirkimo procesus sutaupoma apie 15-20 proc. išlaidų žaliavoms ar paslaugoms. Dimitri, 4.

¹⁷ Dimitri, 48.

- *Mišrieji modeliai.* Tarp dviejų kraštutinumų (visiškos centralizacijos ir decentralizacijos) egzistuoja platus spektras tarpinių pirkimo modelių, pagal kuriuos centrinis skyrius dalijasi su vietiniais poskyriais galią priimti su pirkimu susijusius sprendimus.

Panašu, kad tiek privačiame, tiek valstybiniame sektoriuje atliekant pirkimus dominuoja mišrieji modeliai, o centriniams skyriams tenka pagrindinis vaidmuo, nustatant bendrąją strategiją ir politiką. Pvz., 2004 m. A.T. Kearney atliktas „Viešųjų pirkimų kokybės vertinimas“ (*Assessment of Excellence in Procurement*)¹⁸, į kurį įtrauktos 275 tarptautinės kompanijos, rodo, kad vis populiariesni tampa „dominuojančio centro pirkimo modeliai“ (*centre-led procurement models*), kuriuose strateginius sprendimus priima centras, o sandoriai vykdomi lokaliai.

Nors mišrieji modeliai vis labiau plinta, šiuo metu nėra jokių aiškių įrodymų, kad privačiame sektoriuje dominuotų kokia nors konkreti struktūra ar sutarčių tipai. Tuo tarpu valstybiniame sektoriuje viešųjų pirkimų sutartys, kurias sudaro centrinės viešųjų pirkimų agentūros valstybės administracijos vardu, atrodo, turi daugiau bendrųjų bruožų. Tokioje iš dalies centralizuotoje struktūroje pagal sutartis visiems valstybės įstaigų skyriams duotu laikotarpiu tiekama keletas prekių tam tikra kaina (dažniausiai dėl jos galima pakartotinai derėtis). Valstybės įstaigoms rekomenduojama naudotis tokiomis sutartimis, išskyrus tuos atvejus, kai jiems reikalingos prekės/paslaugos nėra, arba vietiniai tiekėjai reikalingus pirkinius gali parduoti geresniu kainos ir kokybės santykiu.

Neabejotina, kad pastaraisiais metais daugelyje valstybių centralizacijos laipsnis padidėjo. Pvz., praėjus pirminiam skepticizmui, kai centralizuotas pirkimų vykdymas buvo laikomas monopolizacijos ir sumažėjusios konkurencijos veiksmu, nauja ES Direktyva Nr. 2004/18¹⁹ atvirai pripažįsta centrinių viešųjų pirkimų institucijų galimybę. Ir išties panašu, kad viešųjų pirkimų centralizacija atspindi vyraujančias tendencijas Europoje, o taip pat ir JAV, Pietų Amerikoje ir Azijoje. Per pastarąjį dešimtmetį Europoje įkurtų centrinių viešojo pirkimo agentūrų pavyzdžiai (žiūrėti 2 priedą): „OGC Buying Solutions“ (Jungtinė Karalystė)²⁰, UGAP ir naujasis projektas, „Opache“ (Prancūzija), „Consip“ (Italija), „Hansel“ (Suomija), SKI (Danija), „Satskontoret“ (Švedija) ir BBG (Austrija).²¹ Amerikiečių GSA (Bendroji paslaugų administracija – *General*

¹⁸ A.T. Kearney, “Assessment of Excellence in Procurement.” 2004. <<http://www.atkearney.com/main.taf?p=0.5.23> > [Žiūrėta 2006 12 22].

¹⁹ Official Journal, L 134 2004 p.114-240.

²⁰ Jungtinės Karalystės “Valstybės prekybos tarnyba” (*UK Office of Government Commerce*). OGC buvo įkurta 2000 m. balandžio 1 d. Projekto tikslas – pasiekti reikšmingo „kainą atitinkančios vertės“ progreso valstybės pirkimams skiriamam biudžete, kuris siekia daugiau nei 13 mlrd. svarų. Viešųjų pirkimų paslaugų, kurias anksčiau teikė TBA (*The Buying Agency*), CCTA (*the Central Computer and Telecommunications Agency*), PACE (*the Property Advisors to Civil Estate*) ir Iždo (*the Treasury*) viešųjų pirkimų padaliniai, sujungimu buvo sukurta „OGC Buying Solutions“. Ši didžiulė organizacija šiandien per bendruosius susitarimus tiekia valstybinėms institucijoms daugiau nei 500 tūks. prekių ir paslaugų, kartu su profesionalia pagalba perkant visiškai valdomas telekomunikacines paslaugas, energiją ir saugų elektroninį paštą, vidinių tinklų sistemas, duomenų perdavimo ir skelbimo paslaugas. Dimitri, 49.

²¹ Šios agentūros centralizuoja pirkimus sumoms, kurios svyruoja nuo 0,04 iki 1,84 proc. visų viešųjų pirkimų. Maltoje ir Vengrijoje struktūros itin centralizuotos, jose minėtos dalys sudaro, atitinkamai, daugiau nei 10 proc. ir 67 proc.

Service Administration) buvo įkurta 1949 m. tam, kad teiktų kai kurias paslaugas federalinei vyriausybei, tikriausiai yra viena iš labiausiai išvystytų valstybinio sektoriaus prekyviečių. Ji teikia didelės įvairovės prekes ir paslaugas JAV federalinei vyriausybei²². Be to, 2002-2004 m. laikotarpiu keletas valstijų (tokios kaip Florida su „My Florida Marketplace“, Šiaurės Karolina su „NC E-Procurement@Your Service“ bei pastaruoju metu Kalifornija su „California Performance Review“ programa) įdiegė elektroninių pirkimo sistemų (*e-procurement*) platformas, kurios teikia centralizuotas valstybinių terminų sutartis visoms valstybinėms įstaigoms valstijoje.

Centralizacijos įrodymų galima rasti ir Azijoje bei Pietų Amerikoje. Nuo 1949 m. Korėjoje egzistuoja centralizuota viešųjų pirkimų agentūra (*PPS*), kuri šiandien atsakinga už 30 proc. Korėjos viešųjų pirkimų.²³ 2003 m. Kinijos vyriausybė priėmė pirmąjį nacionalinį reglamentą, skirtą viešiesiems pirkimams, pavadintą „Valstybės pirkimų įstatymu“ (*Government Procurement Law*). Jis galioja prekių, paslaugų ir statybos projektų įsigijimams, kuriuos vykdo valstybinės institucijos, viešosios įstaigos ir socialinės organizacijos visuose valdžios lygmenyse.²⁴ Meksika (kur 1996 m. įsteigta „*Compranet*“, Brazilija (1997 m. įsteigta „*Comprasnet*), Čilė (2003 m. įsteigta „*ChileCompra*“) ir kitos Lotynų Amerikos valstybės taip pat neseniai išplėtojo centralizuotas (elektroninių) pirkimų sistemas.

Paskutiniame XX a. dešimtmetyje daugumoje privačių kompanijų taip pat įvyko reikšmingi organizacinės struktūros pokyčiai, kai kuriose iš jų buvo priimti sėkmingi decentralizacijos sprendimai, apimantys ir pirkimo procesus. Tarp daugelio kitų, į šią grupę pateko „Motorola“, „General Electric“, „United Technologies“ ir „Fiat“. Tačiau tokia didžiulė kompanija kaip „Honda“ (ir pastaraisiais metais „General Motors“) pasuko priešinga kryptimi. 1973 m. „Honda“ įdiegė decentralizuotą sprendimų priėmimo sistemą, kuri atsakomybę už svarbiausius sprendimus padalino tarp 30 aukščiausio rango vadovų. Kompanija pelningai plėtėsi iki 9-tojo dešimtmečio pabaigos. Nuo tada ją ištiko krizė; pagaminti automobiliai nebeatitiko japonų lūkesčių, ir kompanijos pelnas bei rinkos dalis nuolat krito, atsilikdama nuo savo pagrindinių nacionalinių konkurentų –

Tokią centralizacijos laipsnių įvairovę galima paaiškinti nacionalinių įstatymų, kurie reglamentuoja viešuosius pirkimus, skirtumais. Dimitri, 50.

²² *JAV Federalinių pirkimų atvejis*. GSA buvo įkurta 1949 m. liepos 1 d.; jos tikslas – tiekti plataus spektro valdymo ir su juo susijusių paslaugų federalinei vyriausybei. 1949 m. „Federalinės nuosavybės ir valdymo paslaugų aktas“, kuriuo GSA buvo įkurta, kilo iš rekomendacijų, pateiktų pirmojoje prezidento Hoover Komisijos ataskaitoje bei kitų tyrimų, kuriais buvo siekiama pagerinti praktinį valdymą. Šiuo aktu buvo sugrupuotos anksčiau įvairioms agentūroms priskirtos funkcijos, tokios kaip nekilnojamo turto valdymas, duomenų valdymas, transporto ir komunalinių paslaugų valdymas, viešieji pirkimai bei strateginių ir itin svarbių medžiagų rezervų valdymas. Vėliau GSA buvo priskirta papildomų panašių programų, tokių kaip federalinės valdžios informacinių technologijų vadyba (kuria siekta apimti automatizuotą duomenų apdorojimą ir telekomunikacijas), produktyvumo galimybių plėtrą, nacionalinei gynybai reikalingų žaliavų ir infrastruktūros gamybą bei tiekimą, motorinių transporto priemonių valdymą, valstybės institucijų atstovavimą federaliniuose ar valstijų teismuose ir Prezidento bibliotekų veiklą. Dimitri, 50.

²³ *PPS (Public Procurement Service)* - tai Korėjos viešųjų pirkimų agentūra. Tai centrinė tarnyba, kuri vykdo pirkimus ir teikia prekes bei paslaugas, reikalingas įvairių valstybinių ir viešųjų organizacijų veiklai. Dimitri, 51.

²⁴ Dimitri, 51-52.

„Mitsubishi“, „Nissan“ ir „Toyota“. Sprendimų priėmimo centralizacijos dėka „Honda“ racionalizavo vidaus procesus ir neutralizavo šią neigiamą tendenciją.

XX a. paskutiniame dešimtmetyje kilusi organizacinės santvarkos pokyčių banga rodo, kad įmonės visuomet siekia surasti optimalią organizacinę struktūrą, ir kad siekdamos šio tikslo jos nuolat su laiku prisitaiko prie ekonominės ir technologinės pažangos.

Informacinių technologijų (toliau - IT) infrastruktūros sektoriuje tendencija buvo panaši į automobilių pramonę. 8-ame ir 9-ame deš. IT sistemos buvo stipriai centralizuotos. Laikyta, kad visa kompanija turi būti apraunaujama pagrindinių įrangos kompleksų. 9-to deš. viduryje tapo įprasta išsklaidyti kompiuterinę aplinką, tad informacinių technologijų departamentai buvo kur kas labiau išsklaidyti. Taigi IT darbuotojai buvo stipriai decentralizuoti, siekiant aptarnauti geografiškai išsklaidytus verslo padalinius. Šiandien centralizacija vėl atgauna savo patrauklumą, nes vienintelė IT organizacija yra efektyvi kaštų atžvilgiu, gali geriau užtikrinti vienodus technologinius standartus visoje kompanijoje bei išvengti tų pačių sprendimų, sistemų ar prietaisų dublikavimo, sprendžiant tas pačias skirtinguose padaliniuose iškylančias problemas. Be to, palyginti su decentralizuotomis sistemomis, centralizuota informacinių technologijų funkcija gali geriau palaikyti verslo procesus ir funkcijas (pvz. visa tiekimo grandinė).

Panašu, kad centralizacija patraukli tarptautinėms organizacijoms, kurios tam tikrose srityse vaidina pagrindinį vaidmenį. Pvz., pastaruoju metu teigiama, kad maisto kokybės apsaugoje vartotojo pasitikėjimą ES maisto tiekimą efektyviau padidintų centralizuotos Europos maisto saugumo politinės programos, o ne dabartinis daugelio lygmenų valdymas, nes tuomet sistema taptų mažiau jautri krizėms. Pagal šį požiūrį, centralizacijos pagalba būtų sukurta daug stabilesnė reglamentavimo ir rinkos sistema, padidintas skaidrumas ir atskaitomybė. Sveikatos apsaugos sektoriuje, Pasaulinės sveikatos tarybos (*BGH – Global Health Board*)²⁵ leidinys aprašo centralizuotos tarptautinės sistemos naudą perkant vaistus nuo maliarijos, nors šioje srityje centralizacija ir nėra nauja mintis. Išties ši mintis jau buvo įgyvendinta *UNICEF* centralizuotai perkant vaikų skiepus, o *PSO* (toliau - Pasaulio sveikatos organizacija) – vaistus nuo tuberkuliozės bei siūlant tą pačią mintį vaistams nuo maliarijos ir AIDS/ŽIV. Kitos institucijos, tokios kaip JT, vis dar išlaiko gana decentralizuotas pirkimų sistemas.²⁶

Nenuostabu, kad centralizacija stiprėja vykstant IT revoliucijai. Valstybiniame sektoriuje dar vos prieš 20 metų situacija buvo tokia, kad perkant tam tikrą prekę visoms valstybinėms įstaigoms (vietinėms ir centrinėms) konkrečioje valstybėje, koordinacijos kaštai būtų labai dideli. Elektroninis paštas ir internetino svetainės, kuriose pasiūlymų skelbimas bei užsakymų darymas gali būti atliekami realiu laiku, komunikacijos tarp centro ir periferijos kaštai sumažėja dramatiškai

²⁵ Mark Pearson, „Economic and financial aspects of the global health partnerships.“ DFID Health Resource Centre, 2, 2004. < http://huachen.org/english/issues/development/docs/WHO_2.pdf > [Žiūrėta 2006 12 22].

²⁶ Pearson.

tiek prieš, tiek po pasiūlymo pateikimo. Savo ruožtu, centralizacija sumažina vienetines fiksuotas brangių IT infrastruktūros sistemų išlaidas.

Vis dėlto diskusijos dėl pirkimų centralizacijos prasidėjo dar gerokai iki IT revoliucijos, ir panašu, kad jos tęsis dar ilgai ir ateityje. Esama su centralizacija susijusių naudos aspektų, kurie nepriklausomi nuo komunikacijos infrastruktūros: pvz., masto ekonomija sumažina kvalifikuoto personalo (IT, teisininkų, strategų ir t.t.), dirbančio pirkimus vykdančiame padalinyje; pirkėjo galia derybose išauga, o sandorio kaštai (pvz., konkursinio paraiškų teikimo komitetai, oficialūs skelbimai žurnaluose) paprastai jam linkę mažėti. Nepaisant galimybės naudotis IT, išlieka ir centralizacijos trūkumai, ypač tie, kurie susiję su fiziniu atstumu tarp vietinio pirkėjo ir centrinio padalinio.

1.2. Centralizuotos ir decentralizuotos pirkimo sistemų palyginimas

Centralizacija tampa vis patrauklesnė institucijoms, kurios veikia skirtinguose sektoriuose ir siekia skirtingų tikslų. Kompromisų tarp centralizacijos ir delegavimo pasiekama įvairiuose lygmenyse, o galutiniai sprendimai priimami kruopščiai išanalizavus keletą elementų, kurie aptariami tolesnėse šio darbo dalyse. Tačiau, kaip pamatysime, kartais nei visiška centralizacija, nei visiška decentralizacija nėra optimalus variantas, todėl tinkamesni yra mišrieji modeliai.

Nepriklausomai nuo sektoriaus (valstybinio ar privataus), kuriame veikia organizacija, prieš priimant sprendimą dėl to, ar centralizuoti pirkimus vieno skyriaus (aukščiausios vadovybės, centrinės valdžios) rankose, joms tenka atsižvelgti į daugelį aspektų. Toliau aptariami kai kurie pagrindiniai klausimai, kurie gali nulemti pasirinkimą tarp dviejų galimybių:²⁷ efektyvumas (santaupų ir kaštų kontrolė); produktų standartizacija; favoritizmas; „strateginis“ pirkimas; tinklo efektas ir standartai; rinkos dinamika; kritiniai atvejai; sprendimo priėmimo informacijos kaštai; derybinė galia; rangovo produktyvumo kontrolė; pirkimas internetu (*e-procurement*)²⁸.

Nors tolesnėse darbo dalyse visi šie klausimai bus aptariami atskirai, pamatysime, kad jie yra glaudžiai susiję tarpusavyje (pvz., santaupų ir kaštų kontrolė, kurią skatina masto ekonomija, gali būti lengviau pasiekama, kai perkami labiau standartizuoti produktai. Kartu didelės apimties standartizuotų prekių įsigijimas gali labai padidinti ir pirkėjo derybinę galią).

1.2.1. Efektyvumas: santaupų ir kaštų kontrolė

Taupymas ir kaštų kontrolė yra pagrindiniai pirkimo klausimai tiek privačiame, tiek valstybiniame sektoriuje. Bet kokios valstybės valdžiai reikia kontroliuoti valstybės išlaidas. Gana dažnai tai daroma racionalizuojant valstybės išlaidas prekėms ir paslaugoms, kurios sudaro žymią

²⁷ Dimitri, 52.

²⁸ Dimitri, 53.

piniginių išteklių dalį, ir kurioms asignavimus biudžete mažinti lengviau nei išlaidas pensijoms ar sveikatos apsaugai²⁹. Akivaizdu ir tai, kad centralizacija reikšminga tam tikro dydžio bei geografiškai didelėms organizacijoms. Kai organizacijos padidėja, decentralizuotų padalinių išlaidas kontroliuoti tampa vis sunkiau. Su tuo galima kovoti decentralizuotiems padaliniais paskiriant konkrečius dydžio biudžetus, tačiau tai nebūtinai reiškia, kad išlaidos bus efektyvios. Tuomet kyla klausimas, ar centralizacija galėtų padėti kontroliuoti išlaidas bei gauti norimą kokybę?³⁰

Gene Richter, buvęs vyriausiasis pirkimus organizuojantis pareigūnas kompanijoje IBM teigia, kad centralizacija gali padėti sumažinti kaštus, o Nicola Dimitri ne tik pritaria kolegai, bet ir argumentuoja, kad jos nauda daugiausia yra dėl: sinergijos (masto ekonomija, veiklos dubliavimosi galimavimas); specializacijos ir žinių bei išteklių pasidalijimo.³¹

Sinergija. Centralizacija gali padėti išvengti didelio skaičiaus ginčų, kylančių su pirkimo sandoriais susijusių dokumentų.³² Visų pirma, kadangi centralizuotus pirkimo procesus vykdo kvalifikuoti darbuotojai, tai didina pirkimo procedūrų aiškumą, skaidrumą ir galimybę jas kiekybiškai išmatuoti ir apskritai gerina bendrą dokumentų „kokybę“. Antra, dėl centralizacijos sumažėja pirkimo sutarčių skaičius, tenkantis vienai perkamai prekei ar paslaugai. Galiausiai, dėl centralizacijos, tampa labiau tikėtina, kad bylos bus labiau koncentruotos vieno teismo jurisdikcijoje, tuo tarpu decentralizuotoje sistemoje ginčų atveju bylos sprendžiamos teismuose, susijusiuose su kiekviena iš vietinių valdžios institucijų.

Specializacija. Centralizavus pirkimą, galima koncentruoti kvalifikuotą žmogiškąją kapitalą ir patirtį. Pirkimų planų optimizavimui reikalingos kompetencijos vystymui samdomi ir apmokomi tiek teisės ekspertai, galintys sudarinėti aukštos kokybės dokumentus, tiek skyrių vadovai, rinkos analitikai ar specialistai bei kiti viešųjų pirkimų srities profesionalai. Taip gali būti suformuotos specializuotos komandos, galinčios kurti geresnes pirkimų planavimo strategijas bei jas toliau gerinti bėgant laikui, nuolat kaupiant žinias ir patirtį. Maži, decentralizuoti poskyriai retai kada gali sau leisti prabangą samdyti ekspertus, todėl privilegijuota finansinė padėtis didelėms agentūroms suteikia daugiau galimybių samdyti profesionalus, kurti aukštos kompetencijos komandas ir efektyviau siekti kainos atžvilgiu efektyvaus pirkimo.

Dalijimasis žiniomis ir informacija. Dalijimasis žiniomis ir informacija yra vienas pagrindinių organizacijos atributų, nes tai leidžia didinti efektyvumą naudojantis naujesne informacija bei problemų sprendimo ir bendraisiais sprendimais. Centralizacija gali iškelti ir

²⁹ Dimitri, 54.

³⁰ Richter.

³¹ Dimitri, 54.

³² Dimitri, 55.

kokybės kontrolės problemą (žr. 1.2.10 skyrių), todėl pirkėjai turėtų pasistengti tinkamai parodyti savo gebėjimus efektyviai kontroliuoti kokybę ir bausti kartais netinkamai besielgiančius tiekėjus.

1.2.2. Produktų standartizacija

Vienas natūraliausių argumentų, bylojančių didėjančios centralizacijos naudai, yra, kai perkamo produkto savybės yra standartizuojamos. Tipiškas pavyzdys – informacinių ir komunikacijos technologijų įranga, informacijos technologijų serveriai, kanceliarinės prekės ir popierius, maitinimo kuponai, kredito kortelės ir automobilių variklių komponentai. Tokie produktai gali pasižymėti tam tikru produkto diferencijavimu, tačiau bendrąja prasme jie gali patenkinti didelio skaičiaus perkančių skyrių/galutinių vartotojų poreikių ir prioritetų, jiems beveik nebūtina įvairovė.

Ir išties - standartizuotus produktus centrinės valstybinės agentūros perka įvairiose šalyse. Pvz., daug pirmojoje dalyje minėtų viešųjų pirkimų agentūrų (GSA, OGC, „Consip“, „Statskontoret“, „My Florida Marketplace“, „North Carolina E-Procurement@Your Service“, „Comprasnet“) valstybinėms įstaigoms užsako tokius produktus kaip fakso aparatai, nešiojamieji kompiuteriai, stalo kompiuteriai, dokumentų valdymo programinė įranga, spausdintuvai, projektoriai, tinklo serveriai, gamtinės dujos, elektros energija, kuriai naudojama nafta, įvairių rūšių kuras, kuro kortelės, biuro baldai, kanceliarinės prekės, popierius, kredito kortelės, autobusai, greitosios pagalbos automobiliai ir t. t.³³

Standartizacija skatina centralizaciją daugiausia dėl dviejų priežasčių:³⁴

1. Visų pirma, dėl standartizacijos tampa lengviau rinkti ir apdoroti informaciją. Produktus galima apibūdinti tiksliai ir nedviprasmiškai, kadangi modelių įvairovė yra ribota (nedaug produkto rūšių), vietinių skyrių reikalavimai yra panašūs (maža poreikių įvairovė), o rizika, kad centrinis skyrius gauna neteisingą, ne visą informaciją, yra nedidelė. Pvz., popieriaus lapai yra pakankamai standartizuotas produktas, o su jo vartojimu susiję užsakymai, kuriuos pateikia skirtingi vietos vartotojai, yra labai panašūs. Atitinkamai, informacinių technologijų serveriai taip pat yra pakankamai standartizuota įranga, nes jei jie gali pasižymėti skirtingomis charakteristikomis ir galia (pvz. kiek vartotojų gali naudotis vienu metu).
2. Antra, dėl standartizacijos tiekėjai gali išnaudoti masto ekonomijos teikiamą naudą, nes tam tikras produktas gaminamas labai dideliais kiekiais. Tai apskritai sumažina savikainą ir leidžia pirkėjui už sudarytas tiekimo sutartis mokėti žemesnę kainą.

³³ Kai kurios viešųjų pirkimų agentūros (pvz., „Comprasnet“, „GSA“, „Consip“) taip pat perka mažiau standartizuotus produktus, tokius kaip nekilnojamojo turto ar sveikatos apsaugos paslaugos. Vis dėlto, jų centralizuotos pirkimo procedūros gali pasitarnauti sėkmingai išnaudojant masto ekonomiją, kuri atsiranda, kai vienas rangovas teikia visą paslaugų paketą, priešingai nei tuomet, kai pirkėjas renkasi daugybę sutarčių su įvairiais smulkiais tiekėjais. Dimitri, 57.

³⁴ Dimitri, 58.

Gamybos savikainos mažėjimu sutaupytos lėšos turėtų būti mažesnės už didesnes aptarnavimo išlaidas, su kuriomis rangovas susiduria, kai turi aptarnauti daugelį išsisklaidžiusčių vietinių padalinių.

Tiek regioniniame, tiek valstybiniame, tiek netgi kontinentiniame lygmenyse, panašu, kad standartizacija byloja pirkimų centralizacijos naudai. Tačiau kai kurioms organizacijoms, centralizuojančioms pirkimų procedūras, gali iškilti tam tikrų sunkumų. Pvz., tiekimo sutartys dėl elektros tiekimo paprastai yra sudaromos su atskirų valstybių tiekėjais, tad multinacionalinėms kompanijoms centralizacija gali pasirodyti kiek problemiška. Nepaisant to, kad elektra yra standartizuotas produktas, geografiniai atstumai tarp atskirų aptarnaujamų padalinių, kartu su galimomis teisinėmis kliūtimis, su kuriomis susiduria skirtingose valstybėse veikiantys tiekėjai, gali iš dalies ar visai atbaidyti nuo iniciatyvos iki galo centralizuoti. Todėl, net jei daugiašalė įmonė galėtų visiškai centralizuoti visas sutartis, kuriomis reguliuojamas elektros energijos įsigijimas, centralizuoto pirkimo naudą labai stipriai sumažintų tai, kad daugelyje iš vietų tiekėjų konkurencija būtų sudėtinga, o kartais ir visai neįmanoma. Kadangi išlaidų energijai kontrolė yra įmonės valdymo lygmenyje strateginis klausimas, net jei elektros energija perkama vietiniu lygmeniu, centrinis padalinys paprastai išlaiko kontrolę esminių įsigijimą reglamentuojančių strategijų klausimu. Vėliau bus aptarta, kodėl ir kaip strateginės reikšmės prekės ir paslaugos gali skatinti įmonę centralizuoti pirkimo procesus.

1.2.3. Favoritizmas

Vietiniai perkantieji padaliniai paprastai turi daugiau informacijos apie tai, kokios produkto savybės jiems reikalingos, tačiau kartais jiems gali atrodyti brangu ar nepatogu šią informaciją perduoti centrui (pvz., valymo paslaugos, turto valdymas ar kelių tvarkymas). Kadangi šios paslaugos apima ypatingų vietos sąlygų aptarnavimą, centrinei perkančiajai agentūrai gali būti labai brangu surinkti tikslesnę informaciją nei ta, kurią turi vietinis padalinys³⁵. Vietiniai padaliniai taip pat turi geresnę informaciją apie vietinius tiekėjus: jų kokybės standartus, patikimumą teikiant paslaugas, finansinę būklę. Taigi informacijos tikslumas gali būti vienas iš argumentų decentralizacijos naudai.

Tačiau vietinių padalinių pasirinkimas nebūtinai visada suderinamas su „geriausios vertės už duotą kainą“ principu. Kartais decentralizuotu būdu pasirinkti rangovai gali būti mažiau efektyvūs nei centralizuotai pasirinkti rangovai, nes vietiniai padaliniai, labiau nei centras, gali būti linkę teikti pirmenybę vietiniams tiekėjams. Decentralizavus pirkimo sprendimus, vietiniai tiekėjai priartėja

³⁵ Dimitri, 58.

prie pirkėjo, todėl jų galimybės lobizmu turėti įtakos pirkimo sprendimams gali turėti labai stiprų neigiamą poveikį viešųjų pirkimų efektyvumui.

Be abejo, tai neužkerta kelio galimybei, kad centriniame lygmenyje taip pat bus praktikuojamas favoritizmas, tačiau centrinių padalinių veikla yra geriau matoma, todėl čia korupcija užsiimti sunkiau. Pastarąjį argumentą, regis, patvirtina duomenys apie pirkimo praktiką tiek privačiame, tiek valstybiniame sektoriuose. Pvz., Tarptautinis valstybinio finansų valdymo konsorciumas (*ICGFM – International Consortium on Government Financial Management*) neseniai paskelbė 2005 m. atliktos „Pasaulinės apklausos“ rezultatus, kuria buvo tiriama korupcija. Apklausa vadinosi „Kova su korupcija valstybiniame sektoriuje“.³⁶ ICGFM apklausos išvados teikia valstybėms keletą rekomendacijų apie tai, kokių veiksmų turėtų imtis vyriausybės, kovodamos su korupcija. Tarp jų minimas patarimas „vengti korupciją skatinančios viešųjų pirkimų praktikos, centralizuojant pirkimus“³⁷. Valstybiniame sektoriuje, didesni konkursai reiškia didesnę visuomenės dėmesį ir atviresnes paraiškų teikimo procedūras, o tai sumažina apimtį sprendimų, kuriuos pirkėjai gali priimti vien savo nuožiūra. Kadangi centralizacija lengvina pirkimų vykdymą internetu (*e-procurement*), šis metodas yra saugesnis ir užtikrina, kad su gautais pasiūlymais nėra daroma nieko nešvaraus, korupciją dar labiau gali mažinti paklausos susikaupimas³⁸.

Centralizacija taip pat gali didinti motyvaciją gerinti komunikaciją. Ypač centralizacijos proceso pradžioje komunikacija tarp centro ir periferijos gali kelti problemų. Tai atsitinka arba dėl to, kad vietiniams padaliniams gali kilti tikrų sunkumų teikiant tinkamus savo prašymų apibūdinimus, arba dėl to, kad jie gali siekti išlaikyti kontrolę vietoje priimamų sprendimų atžvilgiu, todėl nėra linkę centrai atskleisti informaciją.

Be abejo, kadangi centralizacijai reikia, kad produktai būtų tam tikru mastu standartizuoti, centralizuotai pirktos prekės gali ne visiškai tiksliai atitikti vietinio padalinio poreikius, o tai organizacijų viduje gali sukelti papildomas problemas. Tačiau tais atvejais, kai kokybė yra labai svarbi, vietinių padalinių motyvacija slėpti tikruosius poreikius gali sumažėti arba visai pradingti. Tokiomis sąlygomis decentralizuoti vietiniai padaliniai nebeturės galios teikti prioriteto vietinėms įmonėms, todėl jie turėtų būti suinteresuoti centrinei agentūrai suteikti kaip galima daugiau informacijos, nes jiems bus naudingiau, jei centras parinks rangovą, teikiantį aukštos kokybės prekes ar paslaugas.

³⁶ The International Consortium on Governmental Financial Management, „Resisting Corruption In the Public Sector.“ Washington, 5, 2005.

<http://www.gt.com/staticfiles/GTCom/files/Industries/Global%20Public%20Sector/Global%20Public%20Sector%20General/ICGFM%20Survey%202005.pdf> [Žiūrėta 2006 12 22].

³⁷ Ten pat, 5.

³⁸ Jason P. Matechak, „Fighting Corruption in Public Procurement.“ Center for International Private Enterprise. Washington., 2, 2007.

<http://www.cipe.org/pdf/publications/fs/matechak.pdf#search=Jason%20P.%20Matechak%20.%20Fighting%20Corruption%20in%20Public%20Procurement.%20Center%20for%20International%20Private%20Enterprise.%20Washington> [Žiūrėta 2006 12 24]

Vis dėlto centralizuotai vykdomi pirkimai tarp kai kurių potencialių tiekėjų gali sukelti protestų ir nepasitenkinimo bangą, didinančią politinius nuostolius, ypač valstybiniame sektoriuje. Pvz., konkursams vykstant vos keliuose, stambiuose centruose, smulkaus verslo įmonėms gali būti sunku patekti į centralizuotų pirkimų konkursus. Tai gali sukelti nepasitenkinimą bei padidėjusį politinį spaudimą keisti procedūras. Šią problemą gali palengvinti centralizuoto pirkimo procedūrų variantas, kai esama daug konkurso vietų bei galimybė paraiškas teikti paketais.

Apibendrintai galima teigti, kad pirkėjas, sprenddamas, ar deleguoti vietiniams padaliniais galimybę priimti viešųjų pirkimų sprendimus, turi galimas decentralizacijos sukeltas išlaidas, susijusias su favoritizmu vietiniams tiekėjams, dėl kurių gali būti pasirinktos mažesnę kokybę teikiančios įmonės su galimais politiniais nuostoliais, kurie gali sukelti nepasitenkinimą centralizuotomis procedūromis.

1.2.4. „Strateginių prekių“ pirkimas

Vienas svarbus aspektas, sprendžiant, ar centralizuoti viešuosius pirkimus, yra perkamų prekių ar paslaugų strateginė reikšmė valstybinei įstaigai ar kompanijai. Viešieji pirkimai turi strateginę reikšmę, kai įgyjama prekė ar paslauga turi reikšmingą poveikį visam verslui ar politikai. Kuo didesnė pirkinio reikšmė, tuo labiau centralizuota jo pirkimo procedūra³⁹.

1.2.4.1. „Strateginių prekių“ pirkimas valstybiniame sektoriuje

Vyriausybės ir valdžios institucijos tam tikrų prekių ar paslaugų pirkimą gali laikyti strategiškai reikšmingu, siekiant tam tikrų socialinių ar nacionalinių tikslų. Paprastai į šią kategoriją patenka viešieji pirkimai, susiję su valstybės apsauga. Paprastai, siekiant išlaikyti slaptumą, šioje sferoje pirkimai atliekami centralizuotai, nes tada sumažėja informacijos nutekėjimo galimybė. Jungtinėse Valstijose su kariuomene susijusius pirkimus daugiausia centralizuotai vykdo Gynybos Departamentas, nors esama tam tikro masto decentralizacijos. „Pirkimo gynybos reikmėms gidas“ (*Defence Acquisition Guidebook*) nurodo, kad Pirkimo gynybos reikmėms sistema yra „vadybos procesas, kurio metu Departamentas perka ginkluotės ir informacijos automatizavimo sistemas. Nors ši sistema pagrįsta centralizuota politika ir principais, yra leidžiama įgijimo veiklą vykdyti decentralizuotai ir racionalizuotai. Šis modelis teikia lankstumo ir skatina inovaciją, tuo pat metu išlaikant diciplinos ir atskaitomybės reikšmę.⁴⁰

Neseniai gynybos reikmėms atliekamų pirkimų procesai buvo centralizuoti Kinijoje. Valstybės tarybos informacijos tarnyba (*The State Council Information Office*) 2004 m. paskelbė

³⁹ Matechak, 2.

⁴⁰ Dimitri, 63.

baltąją knygą pavadinimu „Kinijos nacionalinė gynyba 2004 m.“ Šiame dokumente apibūdinama Kinijos nacionalinės gynybos politika ir kariuomenės modernizavimo procesas, įskaitant viešųjų pirkimų modelius. Pirkimas gynybos reikmėms, kuris apima „kompiuterius ir tinklo įrangą, automobilių važiuokles, generatorinius agregatus ir kitą bendrosios paskirties įrangą, buvo centralizuotas. (...) Dabar ginkluotųjų pajėgų plėtrai, apmokymams ir moksliniams tyrimams atlikti centralizuotai perkamos daugiau kaip 1000 rūšių žaliavos, patenkančios į 24 kategorijas.“⁴¹

Viešieji pirkimai, vykdomi sveikatos apsaugos sektoriuje, gali būti dar vienas strateginis tikslas socialiniu požiūriu. Ypač aktualu, kai tam tikro tipo vakcinas reikia įsigyti per itin trumpą laiką.

„Žalieji viešieji pirkimai“ (*Green procurement*) yra dar vienas aspektas, kurio reikšmė nuolat auga. Žaliųjų pirkimų strategijomis siekiama įsigyti tokius produktus, kurių poveikis aplinkai nulinis arba labai mažas. Kadangi viešieji pirkimai sudaro didelę vyriausybės išlaidų dalį tiek išsivysčiusiose, tiek besivystančiose šalyse, tokio tipo strategijos jau yra padariusios labai didelį poveikį, o valstybinės ar tarptautinės organizacijos susiduria su didesniu spaudimu atkreipti dėmesį į savo vykdomos veiklos poveikį aplinkai. Kai pereinama prie politikos, kuria pirmenybė teikiama produktams, kurių gamyba, vartojimas ir atliekų šalinimas vyksta taip, kad apribojamas neigiamas poveikis aplinkai, tai ne tik teigiamai veikia aplinką, bet ir siunčia rimtą signalą gamintojams ir tiekėjams, kad šie klausimai pirkėjams yra labai svarbūs. Šiuo aspektu centralizacija vyksta aukščiausiuose lygiuose, pvz., parlamentai priima įstatymus, kuriais nustatoma, kad visuose privataus ar valstybinio sektoriaus skelbiamuose paraiškų teikimo konkursuose turi būti įtraukti reikalavimai, susiję su minimaliais aplinkosaugos standartais, taikomais gamybos procesui.⁴²

Kiti sprendimai, kuriais skatinama konkursų metu rinktis aplinkosaugai palankesnius variantus, yra priimami įtraukiant konkrečias nuostatas į viešuosius pirkimus reglamentuojančius teisės aktus. Tai parodo ir neseniai priimta ES Direktyva Nr 2004/18⁴³, kuria perkančioms įstaigoms leidžiama į konkurso sąlygas įtraukti darnios aplinkos kriterijų, ir kad tam tikri svarbūs „žalieji tikslai“ gali būti įtraukti į viešųjų pirkimų planavimą tokių prekių, kaip benzinas, popierius, spausdintuvai ar kopijavimo aparatai, atžvilgiu.⁴⁴

Kadangi aplinkos apsauga ir valdymas šiuolaikinėms visuomenėms yra vienas pagrindinių iššūkių, ir jį galima laikyti strategiškai reikšmingu daugeliui vyriausybių, centralizacija gali vaidinti esminį vaidmenį, skleisdama žaliųjų viešųjų pirkimų politiką ir nustatydamą tam tikrus bendruosius

⁴¹ State Council Information Office, „China’s National Defense in 2004.“ Beijing: State Council Information Office, 2004. <<http://www.fas.org/nuke/guide/china/doctrine/natdef2004.html>> [Žiūrėta 12 22].

⁴² Dimitri, 64.

⁴³ Official Journal, L 134 2004 p.114-240.

⁴⁴ Pvz., Danijos vyriausybė, kaip ir daug kitų Europos valstybių, yra ypač dėmesinga aplinkosaugos klausimams, o iniciatyva pereiti prie „žaliųjų viešųjų pirkimų“ pradėta 1994 m. Centrinė Danijos viešųjų pirkimų organizacija (SKI) taip pat įkūrė žaliajį portalą internete „Greenet“, kuris skirtas „žaliųjų viešųjų pirkimų“ klausimams ir su tuo susijusiai politikai. Danijos CPO tinklapis, 2066 <<http://www.ski.dk/>> [Žiūrėta 2007 01 06]

standartus. Kai aplinkosaugai palankesni produktai perkami vietiniuose padaliniuose, tai teigiamas poveikis aplinkai daug kartų padidėja, jei įvyksta didelio masto pirkimų centralizacija. Kadangi mažas vietinis padalinys, skelbiantis pirkimo konkursą, gali nepakankamai daug dėmesio skirti savo sprendimų padariniams aplinkai, tokio neigiamo poveikio tikimybė mažėja, centralizuojant viešųjų pirkimų procesus.

1.2.5. Tinklai ir standartai

Tinklinės pramonės šakos yra svarbi ekonomikos dalis. Kai kurie akivaizdūs tinklų pavyzdžiai yra telekomunikacijos, interneto tiekėjai bei kompiuterių techninė ir programinė įranga. Kitos tinklais paremtos pramonės šakos:⁴⁵ transporto pramonė (pvz. avialinijos), bankai ir finansai (obligacijų, vertybinių popierių ir išvestinių vertybinių popierių rinkos, bankomatų tinklai), bei elektroninės rinkos (*e-markets*) (pvz., B2B, B2C ir B2G platformos). Pagrindinis tinklo bruožas yra tai, kad atskiram jo nariui, priklausymo tinklui vertė didėja augant bendrajam tinklo narių skaičiui (kuo didesnis tinklas, tuo vertingiau jam priklausyti). Pvz., kompiuterių operacinės sistemos ir programinė įranga: naudodamiesi ta pačia sistema, žmonės gali keistis įvairiausių rūšių failais ir lengvai apdoroti vienas kito dokumentus. Kitaip tariant, tinklo nariai „kalba viena kalba“. Todėl pirkimų procesų centralizavimas gali vaidinti reikšmingą vaidmenį skatinant koordinaciją ir tinklų plėtimą. Toliau pateikiamas tai iliustruojantis pavyzdys. Italijos CPO - „Consip“ as neseniai paskelbė konkursą, siekdamas įsigyti 12 tūkst. licencijų trečiojo leidimo „Sun Star Office“ operacinei sistemai. Licencijos skirtos italų valstybinėms įstaigoms. Šis konkursas reikšmingai paveiks „Star Office“ tinklo vartotojų augimą Italijos valstybinėse įstaigose, taip kiekvienam atskiram nariui padidinant priklausymo tinklui vertę.

Centralizuoti viešieji pirkimai taip pat gali skatinti novatoriškų bendrųjų standartų taikymą valstybiniame sektoriuje. Pvz., 2004 m. Brazilijos vyriausybė ir IBM susitarė išplėsti „Linux“ operacinės sistemos vartojimą, kaip alternatyvą „Microsoft Windows“. Ši strategija leidžia plėsti bendruosius standartus, tačiau taip pat siunčia signalą „Microsoft“, kad kompanija turi išlikti konkurencinga, jei nenori prarasti savo pozicijų rinkoje⁴⁶.

1.2.6. Rinkos dinamika

Kai viešaisiais pirkimais įgyjamos prekės ar paslaugos iš rinkų, kurios labai greitai kinta, ir kai pirkiniai skirti itin geografiškai nutolusiems vietiniams padaliniams, aukščiausio lygio vadovų ar pareigūnų turima informacija gali gana greitai tapti nepilna arba pasenusia. Taigi atrodo, kad

⁴⁵ Dimitri, 64.

⁴⁶ Dimitri, 65.

decentralizacijos sprendimai palankiai veikia galimybę laiku pasinaudoti naujomis galimybėmis, atsirandančiomis vietinėse rinkose. Pvz., šalia novatoriškų pramonės rajonų įsikūrę vietiniai perkantieji padaliniai gali pastebėti naujų, pigesnių ir geresnės kokybės produktų išleidimą į rinką greičiau, ir, turėdamas leidimą pirkti, vietinis padalinys gali iš karto pasinaudoti tokia galimybe. Be to, segmentais suskirstytose rinkose veikiantys vietiniai padaliniai nori didesnės decentralizacijos, kad galėtų laiku pasinaudoti vietinėmis inovacijomis ir dinamika, apie kurias informacija centrui yra neprieinama (arba jos gavimo kaina yra itin didelė).⁴⁷

Kai centralizuotai vykdamas pirkimus trūksta informacijos apie konkrečią vietinę rinką, tuomet naudinga turėti bendrąją sistemingą rinkos viziją, kurią kuria aukštos kvalifikacijos ir didelės patirties darbuotojai bei tarptautiniai tinklai. Centralizuotoms viešųjų pirkimų organizacijoms lengviau sekti nacionalinės ar tarptautinės rinkos dinamiką (kainų, rinkos struktūros, verslo modelių kitimo tendencijas ir pan.) ir atitinkamai formuoti viešųjų pirkimų strategijas, kai tuo tarpu vietos lygmenyje tokia veikla būtų pernelyg brangi.

Vėlgi čia patrauklios įvairios mišrios, lanksčios viešųjų pirkimų sistemos. Tuo tarpu, kai centralizacija leidžia užfiksuoti pagrindinę tarptautinės ar nacionalinės rinkos dinamiką ir tendencijas, decentralizacijos dėka galia pasinaudoti palankiomis vietinių rinkų sąlygomis.

Plačiai paplitusio mišraus viešųjų pirkimų modelio pavyzdys valstybiniame sektoriuje yra „pamatiniai susitarimai“ (*framework agreements*) ir „bazinės sutartys“. Tokios sutartys atspindi bendrąjį viešųjų pirkimų valdymo modelį. Juos dažnai vietinių padalinių atžvilgiu nustato centrinė organizacija, tačiau vietinėms valdymo institucijoms leidžiama pirkti savarankiškai, nes yra tikimybė, kad vietiniai tiekėjai gali pasiūlyti geresnes ekonomines ar kokybės sąlygas.

1.2.7. Kritiniai atvejai

Kritiniu atveju vadiname neatidėliotiną prekės ar paslaugos poreikį, kai nėra laiko išsamiai analizuoti ar skelbti paraiškų teikimo konkursą. Pvz., toks atvejis gali būti susijęs su pirkiniais, kurių reikia gamtinių katastrofų padariniams likviduoti, arba pirkiniais, susijusiems su skubiomis saugumo problemomis. Tokiomis aplinkybėmis nėra aišku, ar efektyviau pirkimus vykdyti centralizuotai, ar decentralizuotai. Abiem atvejais rezultatams įtakos gali turėti daug faktorių, pvz., ar kritinė situacija liečia centrinę, ar vietinę lygmenį ir kokio tipo prekes reikia pirkti ir kt.⁴⁸

Svarbiausias aspektas, be abejo, yra kritinės situacijos pobūdis. Decentralizacijos nauda gali būti didesnė atliekant kasdienes pirkimus, kadangi vietiniai skyriai gali greičiau susitarti su

⁴⁷ Informacija apie vietos rinką labai svarbi, kai rinka pasiskirsčiusi į segmentus. Pvz., valymo paslaugų ar maisto produktų rinkos paprastai yra susiskirsčiusios į segmentus, o jose veikia daugybė smulkių įmonių. Tokiame kontekste rinkos dinamika gali labai stipriai kisti, priklausomai nuo geografinės srities. Dimitri, 65.

⁴⁸ Korupcija ir/arba aplaidumas (dažniausia kritinėmis situacijomis vykdomų viešųjų pirkimų rizika) nėra labiau tikėtini nei viename iš modelių. Dimitri, 66.

reikiamais vietiniais tiekėjais, taip sumažindami uždelsimo ar trūkumo riziką, arba išvengdami pervartojimo ar neatitinkamos kokybės. Atliekant kasdienes pirkimus, su kritinėmis situacijomis gali būti susitvarkoma ir per centralizuotas pamatines sutartis. Tai yra, kai vietiniai skyriai gali pagal sutartyje nurodytas sąlygas ieškoti reikiamų prekių ir paslaugų.

Kai kritinės situacijos susijusios su katastrofomis, viskas keičiasi. Tokiu atveju tam tikro masto centralizacija yra labai pageidautina, nes reikalingas planavimas katastrofos padarinių apimčiai nustatyti ir intervencijos iš centro koordinavimui. Esant dramatiško tipo kritinei situacijai, vyriausybei gali reikėti pirkti prekes ir paslaugas darbininkams, gelbėjimo įrangą, mažinti uždelsimo riziką, kuri gali kelti pavojų visuomenės interesams. Be to, tam tikro laiko vieneto atžvilgiu (pvz., vienerių metų), neigiamo įvykio tikimybė konkrečioje teritorijoje yra daug kartų mažesnė, nei tokio pat įvykio tikimybė visoje valstybėje. Todėl kiekvienam vietiniam padaliniiui steigti specializuotą skyrių yra brangu ir neefektyvu, kai tuo tarpu centralizacija turi daugybę pranašumų, kurie kompensuoja didesnes išlaidas, kai reikia pristatyti įrangą iš centro į nelaimės vietą.

Pavyzdžiui, įdomus pavyzdys – Afganistano rekonstrukcijos ir plėtros paslaugos (*Afghanistan Reconstruction and Development Services – ARDS*), kurias 2002 m. liepą įkūrė Pereinamoji Islamiškoji Afganistano Valstybė (*Transitional Islamic State of Afghanistan – TISA*), siekdama spręsti neatidėliotinas atstatymo užduotis. ARDS paskyrė valstybės centrinę viešųjų pirkimų konsultantą (PC – *procurement consultant*), kad jis sukurtų galimybes vykdyti viešuosius pirkimus. Tarp kitų pagrindinių PC tikslų yra ir šie⁴⁹: 1) greit ir skaidriai panaudoti rėmėjų išteklius rekonstrukcijai ir plėtrai; 2) didinti viešųjų pirkimų efektyvumą; 3) visiems galimiems tiekėjams iš išsivysčiusių ar besivystančios ekonomikos valstybių skleisti vienodą informaciją ir suteikti vienodas galimybes dalyvauti konkursuose; 4) skatinti sutartis su vidaus tiekėjais bei gamybos pramonės šakomis.

Dar vienas svarbus centralizuoto modelio, sprendžiant kritines situacijas, pavyzdys yra GSA Jungtinėse Amerikos Valstijose. Agentūra turi įgaliojimus teikti paramą vyriausybės veiksams⁵⁰: 1) orientavimas valdant tinkamą inventorių (pvz., orlaivius, motorines transporto priemones ar asmeninį turą), kai kyla su uragano padarinių likvidavimu susijusi situacija; 2) iš specialaus sąrašo parenkant pardavėjus, kurie gali tiekti prekes/paslaugas esant kritinei situacijai (parinkti galima internetu, naudojantis internetiniais GSA įrankiais); 3) kritiniu atveju greit perkant prekes ir paslaugas, mokėjimų palengvinimas „Smart Pay“ sistema, specialia kortele, kuri leidžia pirkėjams įsigyti mažesne kaina.

⁴⁹ Dimitri, 67.

⁵⁰ Dimitri, 67.

1.2.8. Sprendimui priimti reikalingos informacijos kaina

Tiek centralizuoti, tiek decentralizuoti viešųjų pirkimų modeliai turi savo pranašumų bei trūkumų. Centralizacija, nepriklausomai nuo jos laipsnio, leidžia centrui išlaikyti įgaliojimus ir kontrolę viešųjų pirkimų sprendimų klausimais. Tačiau tam, kad viešieji pirkimai vyktų sklandžiai, centras turi žinoti apie galutinių vartotojų poreikius, tad reikia, kad vietiniai skyriai teiktų tinkamą informaciją, kurios centriniam padaliniui paprastai trūksta. Tai reiškia, kad centras susiduria su sprendimui priimti reikalingos informacijos kaina, arba informacijos surinkimo kaina. Tokie kaštai paprastai tuo didesni, kuo labiau centralizuotos pirkimų procedūros.

Praeityje decentralizacija buvo neišvengiama, nes turimos ryšių priemonės neleido efektyviai (greit ir tiksliai) judėti informacijos srautams⁵¹. Šiandien informacinių ir komunikacijos technologijų naujovės leidžia greitą ryšį tarp bet kurių pasaulio taškų internetu. Dėl šių pokyčių požiūris į centralizaciją ir decentralizaciją kiek pasikeitė. Nauji argumentai centralizacijos naudai – sprendimui priimti reikalingos informacijos procesų pagreitinėjimas, atitinkamų išlaidų sumažinimas per automatizuotus užduočių srautus ir interneto priemones, taip gaunant žinių apie vietinius poreikius. Tačiau tuo pat metu informacinės technologijos gali skatinti rinktis ir decentralizaciją, nes mažėja kontrolės kaštai. Galiausias sprendimas atsiranda kaip kompromisas.

Būtent informacijos spraga tarp centrinių ir vietinių viešųjų pirkimų padalinių lemia kaštus, kylančius siekiant efektyviai rinkti ir apdoroti informaciją apie vietinius poreikius. Sprendimui priimti reikalingos informacijos kaštus nulemia du veiksniai⁵²:

- 1) organizacijos bruožai, tokie kaip departamentų fragmentacija;
- 2) perkamos prekės ar paslaugos pobūdis bei rinkos savybės.

Organizacijos savybės sprendimui reikiamą informaciją gali įtakoti dviem būdais. Visų pirma, duotais technologijos standartais, komunikacija kaštai gali būti dideli griežtos hierarchijos ir didelės fragmentacijos organizacijose, nes informacija turi patekti aukštyn iš hierarchijos apačios, įveikdama daugybę laiptelių iki aukščiausio lygio vadovybės. Kuo didesnis tų laiptelių skaičius, tuo brangiau perduoti informaciją per organizacijos lygmenis. Antra, ta pati problema iškyla ir tuomet, kai vietiniai perkantieji padaliniai yra toli geografiškai išsibarstę ir nutolę nuo centrinio perkančiojo dalinio; tokiu atveju teisinga informacija ir duomenų apie poreikius, rinkos sąlygas ir galimus ateities scenarijus perdavimas gali tapti komplikuoatas. Taigi kuo labiau organizacija yra išsiplėtusi vertikaliai ir/arba horizontaliai, tuo didesnė tikimybė, kad informacija apie vietinius poreikius bus mažiau tiksli, o tai gali pakenkti centralizuotos pirkimų sistemos efektyvumui.

⁵¹ Dimitri, 68.

⁵² Dimitri, 69.

Kalbant apie antrąjį aspektą, akivaizdu, kad informacijos perdavimas ir apdorojimas yra daug lengvesnis, greitesnis ir pigesnis paprastų standartizuotų produktų atžvilgiu nei sudėtingų produktų atžvilgiu. Pavyzdžiais galime pasirinkti du radikaliai priešingus pirkinius: popierių ir eksploatacijos valdymą. Kadangi yra tik kelių tipų popieriaus lapai (pvz., A3, A4, perdirbtas A3 ir A4), o galutinių vartotų poreikiai yra nepaprastai panašūs, tai informacijos perdavimas apie tai, kokio popieriaus reikia, nėra problema. Tuo tarpu eksploatacijos valdymas apima pastatų priežiūrą (elektros sistemų priežiūra, šildymo reguliavimas, švaros ir sodininkystės paslaugos), buhalterijos paslaugos ir finansinės konsultacijos. Tos paslaugos teikiamos taip, kad atitiktų vietinio padalinio savybes ir poreikius.

1.2.9. Rangovo produktyvumo kontrolė

Kokybė ir produktyvumas yra laikomi esminiais elementais, kurie svarbūs viešuosiuose pirkimuose, todėl jei tiekėjai dirba nepatenkinamai, jų paslaugų atsisakoma ir dabartiniuose, ir ateities verslo planuose. Centralizacija didina pirkėjo galimybes atbaidyti rangovus nuo oportunistiškų planų⁵³. Tačiau nėra aišku, ar centralizacijos sustiprinta pirkėjo galia iš tiesų leistų pasiekti didesnės kokybės grasinant, jog rangovas praras nemažą verslo dalį. Turint omenyje, kokią didelę dalį viešuosiuose pirkimuose sudaro sutartimi neapibrėžtų savybių kokybė, kontrolės kaštai kyla kartu su kontrolės centralizavimo laipsniu, jei kontrolė taip pat centralizuojama. Taip yra todėl, kad informacija apie rangovo paslaugų kokybę turi būti surinkta iš daugybės išsibarsčiusių valstybinių įstaigų.⁵⁴

Centralizacija reiškia galios priimti sprendimus perkėlimą iš periferijos į organizacijos centrą. Todėl įmanoma, kad tie vietiniai padaliniai, kurie nusiteikę prieš centralizaciją, bus suinteresuoti nevykdyti tinkamos kontrolės ir tuomet teigti, kad centralizacija yra neefektyvi, taip tikėdamiesi atgauti galią. Jei nusprendžiama, kad centralizacija yra optimali, tuomet reikia arba centralizuoti kontrolę, arba iš centro vietiniams padaliniams teikti stiprią techninę ir profesinę pagalbą.

1.2.10. Viešieji pirkimai internetu

Internetu vykdomų viešųjų pirkimų svarbą rodo pastaraisiais metais išaugęs tokių sandorių skaičius. Europos Komisija teigia, kad: „Modernizacija ir viešųjų pirkimų procedūrų nustatymas taip, kad būtų galima juos vykdyti nepriklausomai nuo valstybių sienų (įskaitant ir pirkimų plėtrą

⁵³ Tačiau, didelės apimties ir ilgą trukmės pirkimo sutartis gali teikti tiekėjams mažai motyvacijos rodyti gerus rezultatus ir nepatikrinamų aspektų kokybės atžvilgiu, jei nėra tinkamų svertų sutartyse (priedų, kontrakto atnaujinimo sąlygų ir pan.) ar viešųjų pirkimų strategijų (tiekimas iš dviejų šaltinių). Pirkėjas gali pakliūti į uždara ratą.

⁵⁴ Dimitri, 73.

naudojantis internetu) yra iš esmės reikšmingas veiksnys, turintis įtakos Europos konkurencingumui ir ES verslo įmonėms kuriantis naujas galimybes. Tinkamas informacinių technologijų naudojimas gali nulemti kaštų mažėjimą, efektyvumo didėjimą ir prekybos kliūčių pašalinimą, kas galiausiai leis sutaupyti mokesčių mokėtojams.⁵⁵ 2004 m. kovo mėn. priimtos direktyvos (kaip teisės aktų, skirtų reglamentuoti viešuosius pirkimus, paketo dalis) nustato teisinę bazę, kurios tikslas yra skatinti viešųjų pirkimų vykdymo internetu plėtrą. Komisija taip pat paskelbė Veiksmų planą, kuriuo ketinama padėti valstybėms narėms teisingai įgyvendinti minėtas direktyvas taip, kad būtų pasiektas viešųjų pirkimų internete potencialas.

Internetu vykdant viešuosius pirkimus didėja efektyvumas, nes mažėja išlaidos žmogiškiesiems ištekliams pirkimo tarnybose ir administracinėms (daug laiko reikalaujančioms) dokumentų tvarkymo procedūroms. Taip pat pirkėjas gali naudotis įvairiomis pirkimo internetu priemonėmis, tokiomis kaip kainos reikalavimas, internete vykstantys aukcionai ar daug kitų *e-sourcing* sprendimų.⁵⁶

Taigi pirkimas internetu ir centralizacija yra artimai susiję. Viena vertus, viešųjų pirkimų vykdymas internetu daro centralizaciją patrauklesnę, nes centrinėms perkančiosioms institucijoms padedama sėkmingai valdyti pirkimo procesus visoje tiekimo grandinėje, kai tuo tarpu vietiniams padaliniais suteikiama pakankamai laisvės patenkinti tam tikrus konkrečius poreikius. Kita vertus, centralizacija didina pirkimų vykdymo internetu naudą. Internetu pagrįsta išteklių paieška didina efektyvumą, kai pirkimo procesų centralizacija didesnė, nes ji daro poveikį didesnėms sandorių apimtims. Tačiau pirkimo sistemos, kurios jau prieš įdiegiant internetines procedūras buvo centralizuotos, išloš mažiau nei tos sistemos, kuriose didžioji dalis viešųjų pirkimų buvo decentralizuota, kadangi pirmosios jau naudojosi tam tikra centralizacijos teikiama nauda.

Šios naujovės aiškiai rodo, kad egzistuoja tendencija toliau centralizuoti viešuosius pirkimus ir maksimizuoti interneto (bei apskritai visų informacinių ir komunikacijos technologijų) teikiamą naudą. Aukšto lygio kontrolė viešųjų pirkimų atžvilgiu teigiamai koreliuoja su viešųjų pirkimų vykdymu internetu⁵⁷.

⁵⁵ Dimitri, 73-74.

⁵⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development. *Centralised and Decentralised Public Procurement*. CCNM/SIGMA/PUMA(200)108.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006806.pdf#search='Centralised%20and%20Decentralised%20Public%20Procurement'> [Žiūrėta 2007 01 06]

⁵⁷ Jungtinėse valstijose elektroninėmis priemonėmis intensyviau naudojasi didelės, novatoriškos ir labai centralizuotos įstaigos. 47 valstijose atlikta apklausa parodė, kad 2001 m. 91,5 proc. valstijų leido konkursų paraišką teikti internetu, 89,4 proc. naudojo automatizuotas viešųjų pirkimų sistemas, o 68,1 proc. užsakymus vykdė elektronine forma. Dimitri, 75.

1.3. Viešųjų pirkimų sistemų privalumai ir trūkumai

Pasirinkimas tarp centralizuotų ar decentralizuotų pirkimo sistemų pastaraisiais metais tapo svarbus ne tik valstybių vyriausybėms, bet ir privačioms įmonėms ir tarptautinėms institucijoms.

Pirmoje šio darbo dalyje buvo aptarti pagrindiniai faktoriai, į kuriuos reikėtų atsižvelgti renkantis pirkimo sistemos centralizacijos laipsnį. Matėme, kad kritinės situacijos, favoritizmas, pozicija derybose ir kiti faktoriai yra svarbūs veiksniai, į kuriuos atsižvelgiama formuojant optimalią viešųjų pirkimų sistemą, tačiau produktų standartizacija ir strateginis produktų vaidmuo yra pagrindiniai elementai, kuriais remiasi centralizuota viešųjų pirkimų sistema. Apibendrinant pirmąją dalį, galima išskirti centralizuotos ir decentralizuotos viešųjų pirkimų sistemos privalumus ir trūkumus.

Centralizuotų pirkimų <i>privalumai</i> :	Centralizuotų pirkimų <i>trūkumai</i> :
<ol style="list-style-type: none"> 1. Prekės ir paslaugos yra vertos sumokėtų pinigų. 2. Įtaka pelningumui, produktyvumui ir biudžeto kontrolei. 3. Centralizuota viešųjų pirkimų sistema mažiau jautri rizikoms, o tai padidina skraidrumą ir atskaitomybę. 4. Taupymas ir kaštų kontrolė (padeda kontroliuoti valstybės išlaidas). 5. Pirkimus vykdo kvalifikuoti darbuotojai, o tai didina atliekamų procedūrų aiškumą. 6. CPO koncentruoja žmogiškąjį kapitalą ir patirtį, o tai leidžia kurti geresnes pirkimų planavimo strategijas. 7. Informacijos sklaida (dalijimasis) leidžia efektyviau ir lengiau apdoroti turimą informaciją, kuri turi įtakos mažesnei prekių ar paslaugų kainai. 8. Geresnė ir greitesnė komunikacija. 9. Internetinių technologijų plėtra ir kt. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Didelis centrinio personalo skaičius. 2. Pagrindinis dėmesys bendriems organizacijos reikalams, o ne organizacijos struktūrinių padalinių strateginiams reikalavimams (poreikiui išsiaiškinti). 3. Žinių pasikeitimas vyksta tik viena linkme.
Decentralizuotų pirkimų <i>privalumai</i> :	Decentralizuotų pirkimų <i>trūkumai</i> :
<ol style="list-style-type: none"> 1. Atsižvelgimas į perkamų paslaugų ir prekių poreikius. 2. Reikiamos informacijos apie prekes ir paslaugas tikslumas. 3. Aiškus atsakomybės pasidalijimas. 4. Didelė laisvė organizacijos padaliniais, geriau žinantiems situaciją, unikaliai atliekant savo užduotis (pačios sistemos lankstumas). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dėmesys detalėms, o ne pačiai strategijai. 2. Prabanga samdyti kvalifikuotus ekspertus. 3. Geresnės sąlygos korupcijos atsiradimui. 4. Nemotyvuoti darbuotojai (nes tik 50 proc. savo darbo laiko skiria viešiesiems pirkimams). 5. Skirtumai tarp padalinių laikui bėgant gali sukelti nesuderinamumą. 6. Didelės pirkimų organizavimo išlaidos.

Apibendrinant pirmąją magistro dalį, reikėtų pažymėti, kad vis dėlto ekstremali centralizacija ar decentralizacija ne visuomet yra optimalus variantas. Įmonės ar valstybinės įstaigos

dydis ir savybės, veikla, rinkos sąlygos ir dinamika leidžia teigti, kad dažnai pirmenybę galima teikti mišrioms viešųjų pirkimų sistemoms, nes jos leidžia išnaudoti tiek centralizacijos efektyvumą, tiek decentralizacijos lankstumą. Paskutinės tendencijos, regis, rodo, kad mišrūs modeliai iš tiesų tampa vis patrauklesni tiek privačioms kompanijoms, tiek valstybinėms viešųjų pirkimų agentūroms.

2. VIEŠIEJI PIRKIMAI: ITALIJOS IR DANIJOS PATIRTIS

Ši magistro darbo dalis paremta atvejų analize. ES šalių (Danijos ir Italijos) pasirinkimą nulėmė tai, kad Danija yra laikoma valstybe, sėkmingiausiai įgyvendinusia centralizuotų viešųjų pirkimų sistemą (šios valstybės rezultatai viešųjų pirkimų centralizavime yra vieni geriausių ES), o Italija pateikiama kaip valstybė problematiškiausiai įgyvendinusi centralizuotų viešųjų pirkimų sistemos galimybes.

2.1. Viešieji pirkimai Italijoje

Italijos viešųjų pirkimų įmonės Consip'as veiklos apžvalgoje bus siekiama pristatyti pačią centrinę perkančiąją įmonę, Italijos viešųjų pirkimų sistemos kaitą ir Consip'o vaidmenį joje bei labiausiai išryškėjusias problemas. Taip pat bus siekiama atsakyti į klausimus: 1. kaip Italijoje buvo panaudoti teoriškai iškeliami centralizacijos privalumai ir kokie sunkumai iškilo praktiniame jos įgyvendinime? 2. kokiais pagrindais ir koku mastu turėtų būti įgyvendinama centralizacija, siekiant išnaudoti jos teikiamą efektyvumą?

2.1.1. Centrinė Italijos viešųjų pirkimų įmonė – Consip'as

Paskutinio XX a. dešimtmečio pabaigoje Italijos vyriausybė ėmėsi kelių viešojo sektoriaus iniciatyvų/reformų, kitaip tariant, buvo pradėta ieškoti tinkamesnės ir efektyvesnės viešųjų pirkimų sistemos (vietoje prekių pirkimo imta akcentuoti kompleksinių paslaugų įsigijimą).

Consip'as - būsimoji Italijos centrinė perkančioji įmonė - buvo įsteigtas 1997 m. kaip valstybinė įmonė, priklausanti centrinei Italijos valdžiai. Jo misija buvo suformuoti ir vadovauti IT Ekonomikos ir finansų ministerijoje. Tačiau jau 2000 m. misija buvo apibrėžta iš naujo – modernizuoti viešąjį sektorių vykdant IT projektus ir plėtojant viešųjų paslaugų lyderystę, efektyvumą ir kokybę viešuosiuose pirkimuose. Ir, galų gale, 2001 m. misija vėl pakeista – viešojo sektoriaus išlaidų prekėms ir paslaugoms racionalizavimas. Inovatyvumas ir efektyvumas pirkimų procesuose tapo Consip'o prioritetu ir paveikė visą organizacijos veiklą. Ji įgyvendino IT projektus

ir integravo IT įgūdžius su projektų vadybos gebėjimais bei specializuotomis konsultacijomis siekiant inovacijų viešajame sektoriuje.⁵⁸

Consip'as veikia ne pagal viešojo sektoriaus taisykles ir normas. Jo teisinis statusas leidžia išvengti visiems administraciniais „santykiams“ būdingo biurokratizmo ir samdyti personalą ne pagal viešojo sektoriaus taisykles. O tai organizacijai suteikia žymiai daugiau lankstumo ir autonomijos vadyboje. Be to, žmogiškųjų išteklių valdymas Consip'e yra visiškai pritaikytas aukštos kvalifikacijos personalo, reikalingo visuose pirkimo ciklo etapuose, užtikrinimui⁵⁹. Consip'as savo veiklą organizuoja trimis kryptimis, pagal kurias sudaryti personalo skyriai: IT paslaugos, elektroninių pirkimų projektų vadyba ir produktų įvertinimas rinkos tyrimais bei techniniu įvertinimu. Todėl formalioji organizacija atitinka jungtine pasiūla grindžiamą pagalbą IT paslaugų, projektų vadybos sprendimų ir rinkos tyrimų srityje, teikiamą daugybei viešųjų institucijų. Šių trijų skyrių darbuotojai nuolat bendradarbiauja, siekdami skirtingų kompetencijų sąveikos, reikalingos viešųjų institucijų poreikiams patenkinti. Pavyzdžiui, tiesioginių aukcionų vykdyme pasitelkiami IT paslaugų techniniai įgūdžiai ir viešųjų pirkimų teisinių reikalavimų išmanymas. Tyrimų duomenys rodo, kad šios organizacijos darbuotojams būdinga itin didelė kvalifikacija ir darbo motyvacija.⁶⁰

Consip'o direktorių taryba susideda iš prezidento, viceprezidento, vykdančiojo direktoriaus ir dar dviejų narių, paskirtų Ekonomikos ir finansų ministerijos. Parlamentas nedalyvauja tarybos narių skyrime ir tai gali lemti deformuojančią kontrolės ir pusiausvyros institucinę sistemą, darančią Consip'ą neapsaugotą nuo politinio spaudimo ir lobizmo. Vykdantysis direktorius turi daugiausia atsakomybės ir sprendimų priėmimo galios. Jis atsako už didelę įmonės turimą veiksmų laisvę ir lankstumą. Todėl kyla klausimas, ar pliuralistiškesnė sprendimų priėmimo sistema nebūtų tinkamesnė, siekiant apsaugoti organizaciją nuo įvairaus politinio spaudimo.⁶¹

2.1.2. Pastangos centralizuoti viešuosius pirkimus

Consip'o įsitraukimas į viešųjų pirkimų transformavimą prasidėjo pastangomis sumažinti viešąsias išlaidas taupant pinigus ir efektyviai teikiant viešąsias paslaugas. 2000 m. Italijos Vyriausybė paskelbė Viešųjų išlaidų racionalizavimo programą⁶². Vienas svarbiausių joje numatytų veiksmų buvo elektroninių pirkimų plėtojimas nacionaliniu ir vietiniu lygmeniu. Ši programa viešųjų išlaidų mažinimo siekė per nacionalinius pamatinius susitarimus. Tai – nacionalinės

⁵⁸ Oficialus Italijos perkančiosios organizacijos – Consip tinklapis, 2007. <<http://www.consip.it/online/Home/Chisiamo.html>> [Žiūrėta 2007 03 10].

⁵⁹ Mita Marra, „Innovation in E-Procurement: The Italian Experience. IBM Center for Business of Governemnt“, 10 2004. <www.businessofgovernemnt.org> [Žiūrėta 2007 03 10].

⁶⁰ Mara, 10-11.

⁶¹ Mara, 10.

⁶² Oficialus Italijos perkančiosios organizacijos – Consip tinklapis, 2007. <<http://www.consip.it/online/Home/Chisiamo.html>> [Žiūrėta 2007 03 10].

pasiūlos kontraktų paketai, suskirstyti pagal geografinius regionus arba produktų ar paslaugų techninius aspektus. Tikėtasi, kad šie kontraktai sumažins prekių ar paslaugų vieneto kainą dėl masto ekonomijos ir supaprastins administracinį pirkimų procesą dėl procedūros „nepopieriškumo“. Šie kontraktai turėjo veikti IT paslaugų pagrindu ir tokiu būdu sumažinti:

1. Sandorių kainą.
2. Sutrumpinti pirkimų ciklo laiką.
3. Standartizuoti pirkimų procesus visoje Italijoje.

2001 m. Ekonomikos ir finansų ministerija pavedė Consip'ui surengti derybas dėl nacionalinių pamatinių susitarimų ir suformuoti elektroninių pirkimų programą. Dėl to Consip'as turėjo:⁶³

1. Įvertinti bendrus viešųjų institucijų prekių ir paslaugų poreikius nacionaliniu lygmeniu.
2. Sukviesti pardavėjus teikti pasiūlymus nacionaliniam tiekimui.
3. Nustatyti geriausias kontraktų sąlygas nacionaliniu mastu reikalingoms prekėms;
4. ir paslaugoms, sukurti elektroninę programą, kuri vykdytų tiesiogines pirkimų operacijas.

Consip'as nebebuvo atsakingas už su kontraktu susijusius santykius. Darydamos savo užsakymus viešosios institucijos sudarydavo vienetinius sandorius su į nacionalinius pamatinius susitarimus įtrauktais pardavėjais, bet negalėjo keisti nacionalinio lygmens Consip'o nustatytų sąlygų. Todėl centrinis pirkimų modelis buvo akivaizdžiai grindžiamas pasiūla. Consip'as perduodavo visų lygių viešosioms institucijoms rinkinį standartizuotų sprendimų dėl elektroninių operacijų, nesudarydamas sąlygų į sprendimus ištraukti pačioms institucijoms.⁶⁴

Consip'o suformuota elektroninių pirkimų programa veikė portalo (www.acquistinretepa.it) pagrindu, kuris buvo visų elektroninių pirkimų, vykdomų vietos, regioninių ir valstybinių institucijų, operacijų centras. Pradžioje portale buvo siūlomas tik elektroninis katalogas, iš kurio viešosios institucijos galėjo pirkti prekes ir paslaugas pagal Viešųjų išlaidų racionalizavimo programą. Nacionaliniai pamatiniai susitarimai galėjo mažinti tik tam tikras viešąsias išlaidas. 2000 m. programoje buvo numatyta, kad dėl nacionalinių pamatinių susitarimų bus racionalizuojamos dviejų rūšių išlaidos:⁶⁵

1. Bendrosios – išlaidos prekėms ir paslaugoms, būdingos daugeliui viešųjų institucijų (raštinės priemonės, telefono paslaugos, mašinos ir pan.).
2. Specifinės išlaidos, būdingos tam tikriems sektoriams (adatos sveikatos priežiūros institucijoms ir pan.) ar būdingos skirtingiems viešojo sektoriaus lygmenims (pavyzdžiui, viešasis maitinimas).

⁶³ Mara, 11-12.

⁶⁴ Mara, 12.

⁶⁵ Mara, 12-13.

2000 m. numatyta, kad nacionaliniais pamatiniais susitarimais pirmiausia bus siekiama racionalizuoti bendrąsias išlaidas ir tik dalį specialiųjų. Bet skubėjimas mažinti viešąsias išlaidas greitai lėmė šių susitarimų apimamų išlaidų kategorijų išplėtimą ir – svarbiausia – vietos lygmeniu veikiančių viešųjų institucijų daugėjimą. Ir jau 2001 m. per nacionalinius pamatinius susitarimus pirkimus vykdyti turėjo visos centrinės valdžios institucijos, vietos sveikatos priežiūros įstaigos ir aukštosios mokyklos. 2002 m. tą daryti įpareigotos dauguma regioninių institucijų. Joms buvo palikta didesnė autonomija, bet buvo reikalaujama paisyti atitinkamų prekių ir paslaugų kainų, nurodytų šių susitarimų sistemoje.⁶⁶

Dar griežtesnė tvarka įsigaliojo 2003 m., kai beveik visos visų lygmenų viešosios institucijos turėjo per nacionalinius pamatinius susitarimus racionalizuoti savo pirkimų procesus. Jos turėjo pirkti iš elektroninio katalogo, jei tik jame buvo reikalingos prekės ar paslaugos. Be to, siekiant išvengti nereikalingų ir paslėptų išlaidų ir užtikrinti viešumą, skaidrumą, integraciją bei didesnę konkurenciją, visi kontraktai, didesni nei 50 000 eurų, turėjo būti sudaromi paskelbus atvirą konkursą. Consip'as buvo įpareigotas padėti perkančioms institucijoms nustatyti konkurso sąlygas ir pardavėjų kvalifikacijos patikimumą. Pagal pasiūla grindžiamą modelį Consip'as galėjo perimti institucijos vaidmenį, jei šios administraciniai gebėjimai neleido jai atlikti viso pirkimo proceso pagal naujuosius standartus⁶⁷. Tokiomis sąlygomis Consip'o veikla išaugo. Nuo elektroninių pirkimų programos pradžios 2000 m. iki 2003 m. buvo sudaryti 61 nacionaliniai pamatiniai susitarimai, apimantys 35 prekių ir paslaugų kategorijas, bei 7 sutartys, sudariusios sąlygas vėlesniam elektroninės rinkos ir tiesioginių aukcionų kaip papildomų IT paslaugų atsiradimui⁶⁸. Reikėtų pažymėti tai, kad šie susitarimai įtraukė telekomunikacijų paslaugas, kopijavimo aparatus, spausdintuvus, programinę įrangą, nešiojamuosius kompiuterius, automobilių nuomą, raštinės techniką, maisto kuponus, dujas ir kurą.⁶⁹

2003 m. šioms prekėms ir paslaugoms išleista 15 036 milijonai eurų, o sistema leido sutaupyti 21 procentą išlaidų (3 196 milijonus eurų)⁷⁰. Šie skaičiai buvo gauti ne sisteminio stebėjimo instituciniu lygmeniu dėka, o įvertinus institucijų atliktus pirkimus ir jų išlaidas. Pirkimų išlaidos turėjo sumažėti dėl tiesioginio taupymo per nacionalinius pamatinius susitarimus ir netiesioginio per vadinamąjį „ribų efektą“ (*benchmark effect*), t. y. lyginant kokybę ir kainą institucijos turėjo pagerinti konkurencingų išteklių paiešką. Ir taip ilgainiui sumažinti išlaidas. Consip'as apskaičiavo, kad apibrėžus nacionaliniuose pamatinuose susitarimuose kokybės ir kainos parametrus viešosios institucijos sutaupys iki 86 proc. mobiliųjų telefonų paslaugų išlaidų, 68 proc.

⁶⁶ Mara, 13.

⁶⁷ Mara, 13.

⁶⁸ Lucio Picci. „Dal „Modello Consip“ ad un „Sistema di Procurement nazionale“. Bologna, 2006. <<http://www.spbo.unibo.it/picci>> [Žiūrėta 2007 03 10].

⁶⁹ Mara, 13.

⁷⁰ Picci.

stacionariųjų telefonų išlaidų, 35 proc. išlaidų nešiojamiesiems kompiuteriams, 30 proc. spausdintuvams, 32 proc. kopijavimo aparatams⁷¹. Be to, papildomos lėšos bus sutaupytos per nacionalinius pamatinius susitarimus dėl pirkimų procesų supaprastinimo ir standartizavimo, pirkimų proceso trukmės sutrumpėjimo, materialijų klaidų sumažėjimo popieriniuose dokumentuose bei teisinių ginčų sprendimo išlaidų sumažėjimo⁷². Reikia pastebėti, kad numanomas išlaidų sumažėjimas sietas tik su vienetinėmis prekių ir paslaugų kainomis, o ne su bendromis viešojo sektoriaus išlaidomis. Viešosios institucijos galėjo padidinti savo išlaidas nepaisant Consip'ο pastangų sumažinti vienetines jų perkamų prekių ir paslaugų kainas.

Ekonomikos, teisingumo ir gynybos ministerijos auditas, atliktas 2000, 2001 ir 2002 metais, nepatvirtino išlaidų mažėjimo pirmiausia dėl jų stebėjimo problemų. Pirkimais užsiimantys valstybinio ir vietos lygmens institucijų skyriai nesufurmavo pastovios informacijos apie vykdomus procesus rinkimo sistemos, todėl nebuvo tinkamų duomenų, kurie leistų palyginti išlaidas iki nacionalinių pamatinių susitarimų įvedimo ir po jo. Kitą problemą lėmė biudžeto išlaidų pasiskirstymo pokyčiai, dėl kurių tapo neįmanoma atsekti išlaidų toms pačioms prekių ir paslaugų kategorijoms kitimą įvairiais metais. Pavyzdžiui, departamentas jaunimo reikalams pranešė apie bendrą išlaidų padidėjimą 2002 m., nes į išlaidas buvo įtraukta automobilių nuoma, kurios anksčiau nebuvo (tačiau kaip tik šiuo metu centriniai departamentai pradėjo sistemiškai stebėti visus duomenis apie pirkimus, todėl tikimasi neilgai trukus gauti patikimos informacijos apie išlaidas).⁷³

2003 m. viešųjų institucijų kreipimosi dėl nacionalinių pamatinių susitarimų apimtis pasiekė 90 proc. vidurkį, apskaičiuotą kaip kreipimąsi dėl šių susitarimų ir potencialių užsakymų skaičiaus santykį (40 911 gautų kreipimųsi ir 45 609 potencialių užsakymų). Pagrindiniai sektoriai, dalyvavę nacionaliniuose pamatiniuose susitarimuose, buvo valstybinio lygmens tarnybos, didelė dalis vietos ir centrinių sveikatos priežiūros įstaigų, universitetai, vietos valdžios institucijos.⁷⁴

2.1.3. Centralizacijos rezultatai

Nors būtinas pirkimas per nacionalinius pamatinius susitarimus lėmė didėjantį tokių pirkimų skaičių, bet jų sėkmingumas vertintas prieštaringai. Būtinas dalyvavimas Consip'ο sistemoje sukėlė daug įtampos viešajame sektoriuje ir tarp privačių pardavėjų. Nepatenkinti vietiniai tarpininkai, anksčiau vadovavę viešųjų institucijų pirkimams, sustiprino pirkimų skyrių skepticizmą. Pardavėjai sumenkino potencialią riziką, keliamą perdėtos pirkimų procesų centralizacijos, pernelyg griežtų pasiūlymų teikimų procedūrų ir konkurencijos trūkumo. Mažos ir vidutinės įmonės teigė, kad šis atvejis/tokios priemonės yra „nugarbinga konkurencija“. Mažos įmonės, verslo organizacijos ir kai

⁷¹ Picci.

⁷² Mara, 13-14.

⁷³ Mara, 14.

⁷⁴ Mara, 14.

kurie viešojo sektoriaus padaliniai dėl mažų ir vidutinių įmonių išstūmimo priešinosi perduoti savo tradicines galias. Be to, pardavėjai teigė, kad ši būtino dalyvavimo nacionaliniuose pamatiniuose susitarimuose etapą lydėjo didelė nežinomybė. Pavyzdžiui, pardavėjai nebuvo pakankamai informuoti apie reikalavimus, keliamus dalyvavimui šiuose susitarimuose. Mažos įmonės nebuvo linkusios jungtis į laikinus tikslinius junginius, kad galėtų patenkinti visos šalies prekių ir paslaugų poreikius. Pasiūlymus skubėjo teikti tik didelės įmonės ir tai lėmė tikrai ribotą konkurenciją.⁷⁵

Dauguma viešųjų institucijų gana pasyviai priėmė nacionalinių pamatinių susitarimų sąlygas, be jokio entuziazmo perkeldamos savo pirkimus iš tradicinių vietinių tiekėjų keliems dideliems gamintojams ar platintojams. Jos skundėsi dėl lankstumo trūkumo, sukulto pagrindinių prekių standartizavimo ir galimybės patenkinti itin kompleksiškus poreikius (pavyzdžiui, erdvės vadybos vietos viešosioms institucijoms ar mokymo programų mokykloms).⁷⁶

Susidariusios problemos suformavo tris skirtingas valdžios institucijų reakcijas. Kai kurie viešojo sektoriaus darbuotojai, neįsisavinę naujosios pirkimų sistemos ir bijantys asmeninės atsakomybės už neteisingą viešųjų kontraktų procedūrų vykdymą, paprasčiausiai visiškai vengė užsiimti pirkimais. Kompleksiškumas, netikrumas ir didelių pirkimo projektų rizika lėmė, kad viešieji administratoriai nelaikė elektroninių pirkimų galimybę pagerinti prekių ir paslaugų įsigijimo procesų, nes tai reikalauja nuolatinio gebėjimo ugdymo institucijos lygmeniu. Dėl šios reakcijos Consip'as platino geriausias elektroninių pirkimų plėtojimo ir vadybos praktikas bei inicijavo elektroninio mokymosi iniciatyvas, kuriomis siekta informuoti ir mokyti vadybininkus programos reikalavimų, susijusių su viešųjų išlaidų racionalizavimu visoje Italijoje.⁷⁷ Kitos institucijos nesikreipė dėl nacionalinių pamatinių susitarimų dėl to, kad joms reikalingų prekių ir paslaugų nebuvo įmanoma rasti kataloge arba nebuvo galima gauti jų reikalingais kiekiais ar laikotarpiais. Pavyzdžiui, taip buvo mokyklų, tyrimų centrų, sveikatos priežiūros įstaigų atveju. Specifinės dėstytojų programos, chemikalai, vaistai, chirurgijos reikmenys nebuvo įtraukti į nacionalinių pamatinių susitarimų pasiūlą ar tiekiami nuolat, tad perkančiosios institucijos prašė išimtinių leidimų pirkti iš kitų pardavėjų. Šiuo atveju problema buvo ne administracinių gebėjimų dalyvauti naujose pirkimų procedūrose trūkumas. Problema greičiau slypėjo specifiniuose centralizuotų viešųjų pirkimų aspektuose, kurie nebuvo pakankamai lankstūs, kad atitiktų viešųjų institucijų poreikius. Dėl to reikėjo permąstyti ir labiau pritaikyti naująją pirkimų sistemą prie visos Italijos viešųjų institucijų tikrovės. Siekdamas išspręsti šią problemą Consip'as ėmė plėtoti tiesioginius aukcionus ir elektroninę rinką, kad būtų galima pasiūlyti perkančioms institucijoms platesnį produktų pasirinkimą ir daugiau galimų rinktis pardavėjų.⁷⁸ Tačiau dauguma institucijų, suvokusių

⁷⁵ Picci.

⁷⁶ Mara, 15.

⁷⁷ Mara, 16.

⁷⁸ Mara, 16.

nacionalinių pamatinių susitarimų standartizuotų prekių kainų efektyvumą, vis dėlto išleido dar daugiau. Pavyzdžiui, jei reikalingam kompiuteriui buvo numatyta 1000 eurų, o per šiuos susitarimus jį galima gauti už 500 eurų, institucija pirks du kompiuterius išleisdama visą galimą biudžetą ir nesumažindama išlaidų. Šiais atvejais problemos prigimtis buvo kultūrinė. Viešosios institucijos nesiekia maksimizuoti savo pelno kaip privačios įmonės, o viešieji pirkimai nelaikomi svarbiausia funkcija, užtikrinančia efektyvų viešųjų paslaugų teikimą. Tai yra perkančiosios institucijos nebuvo pasirengusios tinkamai atlikti viso pirkimo ciklo. Pastarasis apima ne tik tarimąsi dėl kainos ir kokybės, bet ir – dar svarbiau – institucijos poreikių įvertinimą, pirkimo operacijų išlaidų apskaičiavimą, kontraktų vadybą, produkto kokybės įvertinimą ir kontrakto vykdymo įvertinimą.⁷⁹

Be abejonės, biurokratinė inercija, neefektyvios praktikos, nekvalifikuotas personalas ir kitos priežastys vis dar trukdo viešojo sektoriaus kaitai ir efektyviai veiklai. Tokiomis aplinkybėmis reikėjo ne tik stengtis ugdyti kompetencijas, užtikrinančias naujosios sistemos veikimą, bet ir siekti visapusiškos viešųjų institucijų vykdomų pirkimų funkcijos kaitos, vadovavimo pirkimus vykdančiam personalui ir šios veiklos apibrėžimo ir įvertinimo. Tuo tarpu Consip'o pagalba ribojosi centralizuotai vykdomomis derybomis dėl didelių kontraktų ir pasiūlymo teikimo proceso vadyba. Veiklos etapai, vykstantys prieš ir po pirkimo griežtąja prasme neįėjo į Consip'o misiją.⁸⁰

Pagrindinė problema, kurią viešosios institucijos sutiko įgyvendinant naująją pirkimų sistemą, slypėjo kontraktų sudarymo procedūroje. Consip'as nebuvo įpareigotas padėti perkančioms organizacijoms įgyvendinant kontraktą. Tai reiškė, kad nebuvo mechanizmo, kuris leistų pasidalinti ir sumažinti riziką, keliamą pardavėjų įsipareigojimų nevykdymo, užsakymų vėlavimo ir sukčiavimo. Nebuvo informacijos stebėjimo ir kaupimo sistemos, leidusios Consip'ui žinoti apie už sugadintas prekes atsakingą įmonę.⁸¹

Viešosios institucijos buvo paliktos vienos vadovauti su kontraktais susijusiems santykiams su įmonėmis, kurių jos nepasirinko ir su kuriomis anksčiau nepalaikė pasitikėjimu grindžiamų santykių. Jeigu institucijoms nepatikdavo prekių kokybė ar kaina, jos negalėjo keisti kontrakto sąlygų ar ieškoti kito pardavėjo. Kadangi nacionaliniai pamatiniai susitarimai buvo privalomi, institucijos neturėjo pasirinkimo nepirkti Consip'o į šiuos susitarimus įtrauktų prekių ir paslaugų. Trūko mechanizmų, sustiprinančių spaudimą įmonėms ir institucijoms, ir taip galinčių užtikrinti gero produkto pateikimą.⁸²

Centralizuota viešųjų pirkimų sistema apėmė tris veikėjų grupes – institucijas, Consip'ą ir pardavėjus – kurios, tikėtasi, dirbs kartu. Tokioje sistemoje elektroninių pirkimų operacijoms

⁷⁹ Mara, 16-17.

⁸⁰ Mara, 17.

⁸¹ Mara, 17.

⁸² Mara, 17.

padedanti institucija (t. y. Consip) ir pirkimo funkcija buvo išskirtos dviem institucijoms. Iš perkančių institucijų reikalauta pirkti iš pardavėjų, laimėjusių konkursus didelės apimties tiekimui, sutartam nacionaliniu lygiu. Tai reiškė, kad Consip'as turėjo kažkoku būdu įrodyti perkančioms institucijoms, kad pirkimai iš šių išrinktų pardavėjų nėra brangesni ar sunkesni nei pirkimai pagal standartines institucijos procedūras.⁸³

Viešųjų institucijų bendradarbiavimo trūkumas rodė, kad šis privalomas pasiūla grindžiamas viešųjų pirkimų modelis neatitiko individualių institucijų grupių poreikių arba nesugebėjo prisitaikyti prie konkrečių jų aplinkybių. Be to, lieka neatsakytas klausimas – koku mastu Consip'as turėjo įsitraukti į kontraktų grindžiamus santykius tarp viešųjų institucijų ir pardavėjų. Šie santykiai buvo palikti abiem dalyvaujančioms pusėms, kurios turėjo išmokyti, kaip reikia teisingai pirkti ir panaudoti komercinius įrenginius ir paslaugas. Tuo tarpu viešojo sektoriaus institucijoms būdinga koncentruotis ties paraiškų teikimu ir kontrakto suderinimu, kur reikia taikyti specifines taisykles ir procedūras. Į sunkiau apibrėžiamas išteklių investicijas, tokias kaip koordinacija ir komunikacija, dėmesio nebuvo kreipiama. Šiuo atveju Consip'as turėtų remtis savo originalia filosofija ir ieškoti konkrečių būdų, kaip pasiūlyti savo patirtį ir kompetenciją komercinėje operacijų srityje, techniniame įvertinime ir kontraktų įgyvendinime.⁸⁴

2.1.4. Poslinkis decentralizacijos link

Spaudžiant mažų įmonių lobistams ir iniciatyvioms perkančiosioms institucijoms Vyriausybė panaikino privalomą dalyvavimą visoms viešosioms institucijoms, išskyrus valstybinio lygmens tarnybas. Nuo 2003 m. rugpjūčio didžiajai viešojo sektoriaus daliai buvo leista autonomiškai tartis dėl kontraktų, jei jų sąlygos ir kainos buvo geresnės nei įtrauktų į nacionalinius pamatinius susitarimus. Analogiškai ir vietos valdžios nebuvo reikalaujama taip griežtai laikytis šiuose kontraktuose numatytų kainų, o tik į jas atsižvelgti. Taip pat buvo panaikintas reikalavimas teikti didesnės nei 50 000 eurų vertės pasiūlymus per šiuos susitarimus (toks reikalavimas išliko tik valstybinio mastu svarbiems pasiūlymams). Viešosios institucijos galėjo arba kreiptis dėl nacionalinių pamatinių susitarimų, arba savarankiškai tartis dėl kontraktų, atsižvelgdamos į juose siūlomas kainas. 2004 m. buvo numatyta, kad šiuose susitarimuose turi būti nustatomi kainų ir kokybės parametrai, į kuriuos perkančios institucijos privalėjo atsižvelgti prieš patvirtindamos naujas išlaidas.⁸⁵

Privalomojo dalyvavimo nacionaliniuose pamatiniuose susitarimuose atsisakymas buvo vertinamas įvairiai. Vietos institucijos džiaugėsi gražinta laisve pirkimų procesuose ir galimybe

⁸³ Mara, 17.

⁸⁴ Mara, 18.

⁸⁵ Ministero dell'Economia e delle Finanze. Interoperability: The Italian Scenario. IDA e.Procurement Workshop. Roma: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2004, 18.

bendradarbiauti su mažomis įmonėmis. Tačiau toks pasikeitimas, nedžiugino Consip'o, kuriam teko visiškai pergaltoti savo strategiją įstatymiškai iš naujo apibrėžiant organizacijos paskirtį. Consip'as ėmė keisti visą elektroninių pirkimų modelį, kuris turėjo atitikti poreikius, kylančius vienai ar grupei institucijų, ir įtraukti į nacionalinių pamatinių susitarimų derybas verslo organizacijas. Consip'as atkreipė dėmesį į įvairių sektorių, departamentų ir organizacijų veiklos ypatybes, kai reikėjo tiesioginės pagalbos, įgyvendinant ir prižiūrint kontraktų vykdymą. Spaudžiamas keičiamų įstatyminių nuostatų ir kintančios politinės vienintelio savininko – Ekonomikos ir Finansų ministerijos – paramos, organizacija susidūrė su sudėtinga užduotimi pakeisti Italijos viešųjų pirkimų sistemą, interpretuoti savo vaidmenį kaip institucijos, teikiančios pagalbą viešosioms institucijoms vis labiau konkrečioms atvejams pritaikomomis konsultacijomis ir pagalba.⁸⁶

Daugybė iniciatyvų siekė patobulinti žinias apie įvairius pirkimų proceso etapus skirtinguose viešojo sektoriaus lygmenyse ir padaliniuose. Pavyzdžiui, 2003 m. Ekonomikos ir finansų ministerija finansavo projektą, susijusį su poreikių vadyba, o Consip'as buvo įpareigotas nustatyti šios ministerijos naudojamų telekomunikacijos paslaugų, šildymo dujomis ir kitus standartus. Be daugybės kitų iniciatyvų atlikti tyrimai apie logistikos paslaugas viešajame sektoriuje, mokėjimų ciklus ir kt. Siekiant geriau suprasti kontraktų vadybą ir viešųjų pirkimų stebėjimo fazes Consip'as ir Nacionalinis Italijos statistikos institutas ėmė nuolat kaupti duomenis apie dažniausiai viešųjų institucijų įsigyjamų produktų kainų ir vartojimo dinamiką. 2003 m. buvo surinkti duomenys apie 12 standartinių prekių ir paslaugų kategorijų (popierių, maitinimo kuponus, spausdintuvus, faksus, kopijavimo aparatus ir kt.) iš 500 Italijos viešųjų institucijų.⁸⁷

Politiniame ir teisiniame lygmenyje atlikti pakeitimai liudijo palaipsnių prisitaikymą prie pirkėjų ir judėjimą nuo pradinės privalomos schemos lankstesnių ir savanoriškų sprendimų link. Tokių sprendimų įgyvendinimas visoje šalyje tikriausiai užtrunka ilgiau, bet jie gali patenkinti specifinius poreikius ir suteikia didesnes pardavėjų pasirinkimo galimybes. Šiame kontekste Consip'ui tenka atlikti svarbiausią vaidmenį skatinant viešųjų pirkimų inovacijas institucijų lygmeniu ir integruojant jo brokerio funkcijas bei įtraukimą į viešųjų pirkimų vadybą, kaip institucijų atstovui. Iš tiesų procesai, vykę institucijos ir vietos lygmenimis, buvo labai skirtingi. Prasidėję pokyčiai paskatino daugelio elektroninės valdžios ir elektroninių pirkimų atsiradimą visoje Italijoje bei lėmė valdžios pastangas teikti informaciją ir paslaugas piliečiams, verslininkams, valdininkams, kitoms valdžios institucijoms ir ne pelno siekiančioms organizacijoms.⁸⁸

⁸⁶ Mara, 18.

⁸⁷ Mara, 18-19.

⁸⁸ Mara, 19.

2.1.5. Italijos centralizuotų ir decentralizuotų viešųjų pirkimų palyginimas

Paklausa grindžiami modeliai efektyviau tenkina viešųjų institucijų poreikius nei pasiūla grindžiami modeliai. Consip'o, kaip centralizuotos viešųjų pirkimo sistemos struktūra, siejosi su dviem skirtingomis institucijų grupėmis – viešosiomis institucijomis ir pardavėjais, kurie, buvo manoma, dirbs kartu, pasitelkę centrinį Consip'o koordinavimą. Tokioje pasiūla grindžiamoje sistemoje iš perkančių institucijų buvo reikalaujama pirkti iš tų pardavėjų, kurie sudarydavo sutartis su Consip'u.⁸⁹

Vienas pagrindinių pasiūla grindžiamo modelio argumentų yra tai, kad centralizuotos derybos dėl didelių užsakymų iš kelių didelių tiekėjų leidžia pasiekti masto ekonomiją ir mažina išlaidas. Dėl šios priežasties linkstama „supakuoti“ daugelį mažų kontraktų į kelis didelius. Vis dėlto centralizuotas pirkimas ir kontraktų surišimas gali turėti įvairius neekonomiškus aspektus, pavyzdžiui, jie dažnai lemia didesnes transporto ir sandėliavimo išlaidas. Tai ypač būdinga tokioms viešosioms paslaugoms kaip švietimas ir sveikatos apsauga, kurioms prekės ir medžiagos perkamos daugeliui viena nuo kitos nutolusių vietovių.⁹⁰

Consip'o patirtis pateikia nepaprastą galimybę palyginti pasiūla ir paklausa grindžiamus modelius vienoje sistemoje, nors ir veikusius skirtingu metu. Sulaukęs daug dėmesio pirmuosius dvejus elektroninio pirkimo veikimo metus per nacionalinius pamatinius susitarimus, Consip'o pasiūla grindžiamas modelis imtas kritikuoti dėl sistemos nelankstumo, nepaliekančio erdvės specializuotiems mažų ir vidutinių įmonių užsakymams. Italijos viešųjų institucijų bendradarbiavimo trūkumas parodė, kad šis pasiūla grindžiamas viešųjų pirkimų modelis neatitiko individualių institucijų grupių poreikių ir neprisitaikė prie konkrečių aplinkybių, kuriose buvo įgyvendinami kontraktai.⁹¹

Pagrindinė problema, su kuria viešosios institucijos susidūrė įgyvendinant naująją viešųjų pirkimų sistemą, slypi kontraktų sudarymo procedūroje. Iš Consip'o nebuvo tikimasi, kad jis padės perkančiajai institucijai sudarant ir įgyvendinant kontraktą. Tai reiškė, kad nebuvo mechanizmo, leidžiančio dalintis ir sumažinti pardavėjo (*underperformance*) riziką, tiekimo vėlavimus ir sukčiavimo atvejus. Jeigu pirkinyje pasirodė esantis sugadintas, nebuvo informacijos ir stebėjimo sistemos, galinčios Consip'ui parodyti, kad įmonė buvo atsakinga pagal kontraktą. Paklausa grindžiamas modelis reikalauja Consip'o ištraukimo į nuolatinį prisitaikymą spręsti su kontraktų vadyba susijusias problemas institucijos lygmeniu.⁹²

⁸⁹ Mara, 30.

⁹⁰ Mara, 30.

⁹¹ Mara, 30.

⁹² Mara, 30.

Politika, reguliaciniai ir technologiniai faktoriai turi būti įtraukti į viešųjų pirkimų sistemos kūrimą. Jie yra svarbios Italijos viešųjų pirkimų sistemos transformacijos dimensijos. Viešųjų išlaidų racionalizavimo strategija pateikė prioritetus ir nurodė laiką, tinkamiausią įgyvendinti konkrečias nacionalinio lygmens viešųjų pirkimų iniciatyvas, o elektroninių pirkimų autorizavimo procesas apibrėžė operacijų atlikimui reikalingų išteklių judėjimą ir įvertino, ar šie ištekliai naudojami teisingai. IT paslaugų, įvestų į viešąjį administravimą, prigimtis, jų kompleksiskumas ir suderinamumas leido jas pritaikyti ir naudoti viešosiose institucijose. Šiuo metu yra keturios IT priemonės, sukurtos patenkinti specifinius pirkimų poreikius skirtinguose administravimo lygmenyse. Šiuo atveju reguliacinės nuostatos siekia panaudoti IT paslaugas viešuosiuose kontraktuose suderinant nacionalinį ir europinį lygmenis. Vis dėlto poreikis pritaikyti reguliacines nuostatas prie greitai kintančių IT paslaugų yra iššūkis, kuris savo ruožtu gali sukurti barjerus ir/ar galimybes tolesniam elektroninių pirkimų vystymuisi. Tiek politiniu, tiek instituciniu atžvilgiu Italijos atvejis liudija svarbą kurti institucijas, grindžiamas pliuralistiniu sprendimų priėmimu, leidžiančiu atspindėti įvairius tarpininkus ir pozicijas, susijusias su pirkimų pasirinkimais.⁹³

Strategijos kūrėjai turi žinoti politiškai jautrius viešųjų pirkimų sistemos pokyčius. Pirkimų patirtis atskleidė dilemą, su kuria Consip'as susidūrė gana neseniai. Dėmesio kreipimas į tam tikras gamintojų grupes gali sukurti politines problemas – dėmesio nesulaukiančios grupės ar regionai gali imti įtarinėti nelygybe ir favoritizmu. Vyrauja nuomonė, siūlanti racionalizuoti viešąsias išlaidas dideliais nacionaliniais ištekliais. Dėl to programų ištekliai galiausiai per daug paplito po dideles įmones mažų įmonių sąskaita. Consip'as pastaruoju metu ieškojo šių iššūkių sprendimo būdų pakviečiant verslo organizacijas dalyvauti nacionalinių pamatinių susitarimų derybose, suskaidant nacionalinius didelių tiekimų kontraktus į kelis mažesnius pagal geografinius regionus ir skatinant varžytis mažesnių įmonių grupes. Nesvarbu, ar Italijos patirtis sprendžiant šiuos sunkumus buvo sėkminga, ji atskleidė jų identifikavimo reikšmę. Tiek politiniu, tiek instituciniu atžvilgiu Italijos atvejis liudija svarbą kurti institucijas, grindžiamas pliuralistiniu sprendimų priėmimu, galinčiu atstovauti įvairius veikėjus ir pozicijas, susijusias su pirkimais.⁹⁴

Efektyvios viešųjų pirkimų sistemos įgyvendinimas reikalauja strateginių vadybos gebėjimų. Consip'o analizė patvirtina, kad vadyba yra svarbi keičiant viešųjų pirkimų sistemą į elektroninių pirkimų sistemą. Sėkmę lemia vadybos priemonės ir pakankami ištekliai. Viešųjų pirkimų pokyčiai ir sunkumai viešosiose institucijose yra labai skirtingi. Nors viešosioms institucijoms iškylančios problemos dažniausiai bendrai apibūdinamos kaip kvalifikuoto personalo trūkumas, techninių ir vadybinių gebėjimų ribotumas bei sunkumai stebint kontraktus, bet perkančiųjų institucijų poreikiai įvairiuose sektoriuose yra skirtingi. Consip'o pagalba nebuvo

⁹³ Mara, 30-31.

⁹⁴ Mara, 31.

pritaikyta prie sąlygų, kuriose dauguma viešųjų institucijų sudarydavo kontraktus ir kuriose IT įranga buvo taip pat nepritaikyta. Kontrakto ryšių su pardavėjais vadyba neatkreipė deramo dėmesio į nematerialių išteklių investavimą, koordinavimą ir komunikaciją, kurios yra būtinos norint užtikrinti, kad paslaugų poreikiai (reikalavimai) ir pokyčiai būtų integruoti į (*subsequent*) paslaugos teikimo modifikacijas ir patobulinimus.⁹⁵

Viešieji administratoriai turėtų įvertinti ir didelių, ir mažų tiekėjų siūlomą kokybę ir veiklą. Nepaisant galimo viešųjų pirkimų sistemos favoritizmo didelių ar mažų įmonių atžvilgiu, pagrindinė Italijos viešųjų pirkimų sistemos problema buvo prasta teikiamų produktų ir paslaugų kokybė dėl pernelyg fragmentuotos konkurencijos sistemos. Rinka yra labai segmentuota tiek institucijų, tiek regionų lygmeniu. Sritis, kurioje didelės ir mažos įmonės varžosi dėl viešųjų kontraktų, yra mažesnė, nei implicitiškai manoma. Italijoje prieinamumas ir patikimumas nebuvo svarbiausi centrinei valdžiai: elektroniniai pirkimai pirmiausia vykdomi per tvirtai veikiančius pardavėjus, kurie specializuojasi viešųjų paslaugų teikimu. Vis dėlto vietiniu lygmeniu ir tolimuose regionuose (municipalitetuose) kokybiškas prekes ir paslaugas tiekiančių pardavėjų prieinamumas vis dar yra problema. Tokiomis aplinkybėmis IT pardavimų kontraktą gavęs pardavėjas turi išsiugdyti įgūdžius ir žinias, kurie yra reikalingi specifiniam tiekimo tipui. Tai sukuria konkurencinį pranašumą jau egzistuojantiems tiekėjams prieš besiveržiančius į rinką. Tokia situacija lemia, kad konkurencinė rinka turi mažiau galimybių egzistuoti elektroniniuose pirkimuose vietiniu lygmeniu.⁹⁶

Viešųjų pirkimų tobulėjimas yra centralizuotai vadovaujamų decentralizuotų galimybių kūrimo pastangų rezultatas. Vietos institucijų tobulėjimas pasirodo esantis nulemtas ne decentralizacijos, o trijų krypčių veikimo tarp vietos valdžios, Consip'o ir pardavėjų. Italijos atveju taikyta decentralizacija atskleidė ne vienakryptį galios ir finansavimo perkėlimą iš centro į periferiją, būdingą įprastam decentralizacijos apibūdinimui. Pastebimesnis yra centrinės valdžios per Consip'ą atliktas galios atėmimas iš vietos viešųjų institucijų, netgi jei šie veiksmai galiausiai padėjo stiprinti vietos institucijų gebėjimus. Consip'as sukūrė ir išplėtojo naują pirkimų struktūrą, sutarė dėl daugybės vietos valdžiai reikalingų prekių ir paslaugų, įvykdė tiesioginius aukcionus (pakeičiant tiesiogiai perkančias institucijas) ir padėjo po visą šalį paskleisti IT. Tai lėmė, kad per atvirą įvairių valdžios lygmenų antagonizmą viešosios institucijos įvaldė IT priemones, kurios savo ruožtu leido atsirasti naujiems pirkimų vykdymo metodams.⁹⁷

⁹⁵ Mara, 31.

⁹⁶ Mara, 31-32.

⁹⁷ Mara, 32.

2.2. Danijos viešieji pirkimai

Danijos SKI veiklos apžvalgoje bus siekiama pristatyti pačią perkančiąją įmonę ir svarbiausius jos veiklą grindžiančius principus, viešųjų pirkimų įgyvendinimo priemonės ir modelyje tyrėjų iškeliamas problemas.

2.2.1. Centrinė Danijos perkančioji įmonė - SKI

Danijos SKI (*National Procurement Ltd.*) buvo įkurta 1994 m. kaip valstybinė įmonė, priklausanti Vyriausybei (55 proc.) ir nacionalinei vietos savivaldos asociacijai (45 proc.). Įmonės tikslas yra užtikrinti geriausią galimą pirkimų efektyvumą pamatinių susitarimų rengimu, aplinką saugančių pirkimų procedūrų ir pirkimų ekspertizės dėka. 85 pamatiniai susitarimai, suskirstyti į 16 pagrindinių kategorijų, gali būti naudojamos 7000 visuomeninių organizacijų, esančių SKI narėmis⁹⁸. Pamatiniai susitarimai formuojami atsižvelgiant į ES viešųjų pirkimų direktyvas, t. y. prisijungusieji nariai patys neturi kviesti pasiūlymų teikėjų dėl prekių ir paslaugų, kurios yra įtrauktos į pamatinius susitarimus.⁹⁹

Naujoje 2002 m. strategijoje numatyta, kad SKI siekia perkančiosioms organizacijoms teikti patrauklesnes kainas ir kokybę, nei galėtų rasti jos pačios (maksimaliai sumažinti pirkimų išlaidas, nes institucijoms nereikia rūpintis pasiūlymų teikimu, o elektroninės pirkimų sistemos užtikrina efektyvų pirkimą). Tiekėjai gali siūlyti mažesnes kainas dėl sumažėjusių pasiūlymo teikimo ir rinkodaros išlaidų, užtikrinamų centralizuoto SKI pirkimų modelio ir elektroninės pirkimų sistemos. SKI veikia pagal komercinius principus, bet tuo pačiu skatina žaliuosius pirkimus.¹⁰⁰

Užtikrindama patrauklius pamatinius susitarimus SKI siekia atlikti centrinį vaidmenį didinant viešųjų pirkimų efektyvumą. Glaudžios partnerystės su viešųjų pirkimų veikėjais vystymas leidžia SKI sukurti ir įtvirtinti pamatinius susitarimus, kurie atitinka paklausą ir skirtingus pirkėjų poreikius. SKI didelį dėmesį skiria profesiniam dialogui ir bendradarbiavimui su perkančiomis institucijomis, tiekėjais ir konsultantais. Siekdama šių uždavinių SKI stengiasi būti inovatyviu ir atsakingu darbdaviu, galinčiu patraukliai išlaikyti ir ugdyti gabų ir motyvuotą personalą.¹⁰¹

Patrauklūs pamatiniai susitarimai užtikrinami nutraukiant netenkinančius kontraktus, skiriant didelį dėmesį analizei, stiprinant dalyvių įsitraukimą. Partnerystė su viešųjų pirkimų veikėjais skatinama skleidžiant informaciją, rengiant seminarus, formuojant strategiją, partnerystės

⁹⁸ The World Bank group, „Keynote Statement by Vagn Andersen, Concept Manager, National Procurement Ltd. Denmark. March“, 2001 <<http://wbln0018.worldbank.org/OCS/egovforum.nsf/Main/keynoteVagnDenmark>> [Žiūrėta 2007 03 10].

⁹⁹ Ten pat.

¹⁰⁰ Soren Jakobsen. „Danish National Procurement Ltd.“ Pranešimas konferencijoje „EU Public Procurement Learning Lab“. Paris, 2007 kovo 7, 7.

¹⁰¹ Jakobsen, 9.

programas, organizuojant klientų švietimą ir tobulinimąsi, teikiant konsultacijas, publikuojant viešųjų pirkimų vadovus. Pati organizacija atgaivinama ją nuolat pritaikant prie poreikių, organizuojant pasiūlymų teikimu besirūpinančias projektines grupes, nuolat tobulinant kvalifikaciją ir vadybą, sekant veiksmų efektyvumą. Apgalvotas marketingas įgyvendinamas teikiant prioritetą klientui, klientų diferencijavimu, bendradarbiaujant su konsultacinėmis įmonėmis, komerciniu ETHICS naudojimu. Pelningumo siekiama didinant finansinę kontrolę, skolininkų kontrolę, darbuotojų suvokimą apie išlaidas. Aktyvi tiekėjų strategija kuriama atsižvelgiant į jų naudą, kartu formuojant rinkodarą, konsultacijomis dėl tiekėjo pasirinkimo, tiksliu reikalavimų tiekėjams formulavimu. Elektroniniai pirkimai skatinami viešųjų pirkimų portalo pritaikymo poreikiams ir elektroninių pirkimų katalogo, nepriklausomo nuo elektroninių rinkų, kūrimu. Partnerystė stiprinama kuriant tamprius ryšius tarp pirkimų veikėjų, interesų grupių, profesinių organizacijų, konsultantų ir masinio informavimo priemonių.¹⁰²

2.2.2. Centralizacija ir elektroniniai pirkimai

Danijos viešųjų pirkimų reformavimas ir centrinės perkančiosios organizacijos, SKI, veikla tampriai siejasi su bendromis viešojo sektoriaus reformomis ir konkrečiai elektroninio valdymo ir elektroninės komercijos principų įgyvendinimu. Neatsitiktinai būtent šiems aspektams, jų įgyvendinimo sėkmėms ir nesėkmėms tyrėjai skiria didžiausią dėmesį.

Danijoje veikia keli viešųjų pirkimų portalai: www.doip.dk (valdomas Gatetrade, nuo 2002 m.), www.rakat.dk (valdo privati įmonė Comcare), www.kmd.dk (valdo įmonė KMD), ETHICS (www.ski.ethics.dk), www.netkatalog.dk ir www.netindkob.dk (visi trys valdomi SKI; juose veikia ir elektroninis paraiškų teikimas). Šiuose portaluose veikia elektroniniai katalogai, nedideliu mastu naudojami elektroniniai aukcionai. Pamatiniai susitarimai naudojami nacionaliniu, regioniniu ir vietos valdžios lygmenimis. Duomenys apie elektroninius pirkimus specialiai nėra renkami, tačiau žinoma, kad 54 proc. valstybės, 63 proc. regioninio ir 34 vietos lygmens institucijų dalyvauja elektroninių pirkimų sistemoje. IT naudojama šiuose pirkimų proceso etapuose: pranešimai apie pasiūlymų teikimą (dideliu mastu), pasiūlymų publikavimas (dideliu mastu), pateiktų pasiūlymų valdymas (nedideliu mastu), pasiūlymų įvertinimas (nedideliu mastu), užsakymas (nemažu mastu), sąskaitų išrašymas (nedideliu mastu).¹⁰³

Kaip viešųjų pirkimų infrastruktūrą privatų portalą (www.gatetrade.com) 2001 m. atviro konkurso būdu pasirinko Mokslo, technologijų ir inovacijų ministerija. Gatetrade pajamas gauna iš

¹⁰² Jakobsen, 10.

¹⁰³ Ramboll Management „*Electronic Public Procurement in EU Member States: Country Reviews.*“, Ramboll Management, 2004, 112-113.

transakcijų mokesčių, kuriuos moka klientai. Jis yra atvira elektroninė rinka, kurią naudoja ir privatusis, ir viešasis sektoriai. Gatetrade pasirinktas dėl kelių priežasčių:¹⁰⁴

1. Valstybės vykdomi pirkimai per Gatetrade turėjo paskatinti elektroninės komercijos plitimą Danijos visuomenėje.
2. Antra, prekių kiekio sukaupimas gali užtikrinti geresnius struktūrinius kontraktus ir taip padidinti efektyvumą. SKI pamatinius susitarimus viešosioms institucijoms sudaro jau dešimtmetį.
3. Trečia, paplitusi elektroninė komercija turėjo sumažinti administracines išlaidas.
4. Ketvirta, Gatetrade kaip standartinės prekybos infrastruktūros naudojimas, kurią naudoja visos viešosios institucijos ir pardavėjai, gali paskatinti vidinį veiklumą.

SKI nariai savo konkrečius pirkimus vykdo elektroniniu būdu per atskirą elektroninės komercijos sistemą (*NetIndkøb*), sukurtą specialiai dėl SKI. Ši sistema pritaikyta išskirtinai nariams, kad jie galėtų naudoti pamatinius susitarimus. Nuo 1995 m. SKI plėtojo visuotinę sistemą (*ETHICS*), kuria siekiama koordinuoti visus vidinius ir išorinius procesus – nuo kontrakto vadybos ir administravimo, rinkos analizės ir planavimo, visos pasiūlymo teikimo procedūros atlikimo elektroniniu būdu. ETHICS sistemoje išskiriamos:¹⁰⁵

1. Vidinės (kontraktų vadyba ir administravimas, planavimas, informacijos gavimas, standartizacija);
2. Išorinės (efektyvumas, skaidrumas, abipusis poveikis, dialogas ir kooperacija) funkcijos. Išorinių funkcijų atlikime dalyvauja ir nariai bei pasiūlymų teikėjai.

Nuo pat planavimo fazės tapo aišku, kad, norint visapusiškai išnaudoti elektroninius pirkimus, būtina sukurti grynai skaitmeninį darbo judėjimą tarp visų procesų. Pavyzdžiui, elektroninio pasiūlymų teikimo atveju tai reiškia, kad pasiūlymo teikimo pagrindas turi būti suformuotas kaip elektroninis klausimynas ir kad pasiūlymai užpildytų klausimynų forma turi būti įtraukti ir apdoroti elektroninėje sistemoje, net jei tai yra itin dideli ir kompleksiški pasiūlymai.¹⁰⁶

Be to, siekiant atvirumo, skaidrumo ir efektyvumo tiek įmonės narių, tiek narių ir pasiūlymų teikėjų atžvilgiu, nėra pakankama tik paskelbti pasiūlymą, leisti pasiūlymų teikėjams pateikti pasiūlymo medžiagą ir patvirtinti pasiūlymus internetu. Laiko reikalaujantis pasiūlymų lyginimas, apimantis galimybę efektyviai įtraukti vidinius ir galbūt išorinius asmenis į sprendimų priėmimą bei

¹⁰⁴ Ramanathan Somasundaran, Jan Damsgaard. „Policy Recommendations for Electronics Public Procurement“. *The Electronics Journal of e-Government*. Vol. 3, Issue 3, 150. <www.ejeg.com> [Žiūrėta 2007 03 10].

¹⁰⁵ The World Bank group, „Keynote Statement by Vagn Andersen, Concept Manager, National Procurement Ltd. Denmark. March“, 2001 <<http://wbln0018.worldbank.org/OCS/egovforum.nsf/Main/keynoteVagnDenmark>> [Žiūrėta 2007 03 10].

¹⁰⁶ Ten pat.

būtinės dokumentacijos sukūrimą, palengvinantį vadybinius procesus, vidinius patvirtinimo procesus, reikalauja sukurti išbaigtą skaitmeninį darbo judėjimą, galintį koordinuoti visą procesą.¹⁰⁷

Galų gale paaiškėjo, kad toks visuotinis procedūrų restruktūrizavimas nuo „popieriumi“ grindžiamos sistemos į visiškai elektroninę sistemą turi būti atliekamas etapais, atsižvelgiant į konkrečiu metu numatomus tikslus, kurių reikalauja tam tikra patirtis ir poreikiai.¹⁰⁸

Vienas etapų siejasi su elektroninių klausimynų sukūrimu, leidžiančiu priimti pasiūlymus ir plėtoti sprendimų priėmimo sistemą. Ši plėtra įgalina netgi itin didelių ir kompleksinių pasiūlymų priėmimą grynai elektroniniu būdu. Ši sistemos dalis buvo suformuota 1995-1996 m. ir nuo tada taikoma daugeliui skirtingų prekių kategorijų, siekiant išbandyti lankstumą ir galimybę koordinuoti didelius informacijos srautus bei išmėginti galimybę įtraukti platesnę vartotojų grupę į sprendimų priėmimo procesą balsavimo seminarų ir nuotolinio balsavimo būdu. Dėl to pasiūlymų teikėjams skirti klausimynai buvo įrašyti į diskelius. Neseniai įgyvendinta ES direktyva dėl skaitmeninio parašo atvėrė galimybę atlikti išorinę pasiūlymų teikimo proceso dalį internetu. Per pereinamąjį laikotarpį pasiūlymų teikėjai gali rinktis, ar pasiūlymus teikti internetu ar diskeliais. Šios procedūros yra identiškos, išskyrus paprastą ir skaitmeninį parašą. Tik šios procedūros tinkamos NetBid. Kadangi viskas priklauso nuo gerai patikrintos metodologijos, perkėlimas iš diskelio į NetBid, manoma, nesukels jokių problemų.¹⁰⁹

Danų penkerių metų darbo su šia sistema patirtis ir klientų bei pardavėjų atsiliepimai gali būti apibendrinti taip:¹¹⁰

- 1) ši sistema padidina efektyvumą pirkėjų ir pardavėjų atžvilgiu;
- 2) sumažėja administraciniai kaštai dėl elektroninio pasiūlymų teikimo proceso vietoje tradicinio popieriumi grindžiamo būdo;
- 3) padidėja efektyvumas, pasiūlymų teikėjams priimant ir atsakant į visuomeninius pasiūlymus;
- 4) padidėja skaidrumas, palengvėja apskaita, geriau užtikrinamas saugumas ir privatumas;
- 5) efektyviau naudojami ekspertai ir organizacijos intelektualinis kapitalas;
- 6) geresnis dalinimasis informacija apie turinį, statusą ir galutinius terminus;
- 7) geresnė procesų ir atsakymų, veiksmų ir sprendimų dokumentacija;
- 8) pagerėja sprendimų procesas dėl aiškiau apibrėžto vertinimo proceso;
- 9) pagerėja kooperacija dėl aiškiai apibrėžtų ir atvirų darbo judėjimo schemų.

¹⁰⁷ The World Bank group, „Keynote Statement by Vagn Andersen, Concept Manager, National Procurement Ltd. Denmark. March“, 2001 <<http://wbln0018.worldbank.org/OCS/egovforum.nsf/Main/keynoteVagnDenmark>> [Žiūrėta 2007 03 10].

¹⁰⁸ Ten pat.

¹⁰⁹ Ten pat.

¹¹⁰ Ten pat..

Tad Danijos centralizuota viešųjų pirkimų sistema, įgyvendinama gerai apgalvotais ir nuolat tobulinamais elektroninės prekybos principais atrodo itin efektyvi ir liudija centralizacijos idėjos bei jos teigiamų privalumų pagrįstumą. Vis dėlto tyrėjai ir šioje sistemoje išvelgia ir problemų.

2.2.3. Iškilusios problemos

Nepaisant gana sėkmingo elektroninių pirkimų įgyvendinimo, Danijos centralizuotoje viešųjų pirkimų sistemoje iškyla su centralizacija susijusių problemų. Pavyzdžiui, nors centralizuotiems pirkimams, vykdomiems elektroniniu būdu, Danijoje yra sudarytos itin palankios sąlygos ir plačiai pripažįstamas jų efektyvumas, vietos institucijos juos vykdo ne itin entuziastingai. Šią problemą tyrėjai linkę nagrinėti kontekste, peržengiančiame ekonominio efektyvumo klausimo ribas.

Lyginant su kitomis ES šalimis, Danijos turi gana daug autonomijos šioje srityje (viešųjų pirkimų). Pagrindiniai standartai apibrėžiami valstybės lygmeniu, bet siekiama atsižvelgti ir į regioninius skirtumus. Taip stengiamasi išlaikyti balansą tarp homogeniškumo ir gyventojų regioninių pasirinkimų. Viešojo sektoriaus užduočių ir atsakomybės decentralizacija, vykusi pastaraisiais metais, tikėtina, turėjo sukelti priešinimąsi centralizuotų pirkimų IT priemonėmis idėjai.¹¹¹

Dauguma sąlygų, susijusių su elektroniniais pirkimais, Danijoje yra puikios. Pavyzdžiui, vertinant bendrai, viešajame sektoriuje IT naudojimas Danijoje yra labai paplitęs. Jau 2000 m. 87 proc. visų viešųjų institucijų teikė klientams paslaugas internetu. Apie 45 proc. institucijų iš piliečių ir įmonių informaciją gaudavo elektroniniu būdu, daugiausia internetu. Tai rodo, kad Danijos viešasis sektorius noriai komunikacijai naudoja elektronines priemones ir žino, kaip naudoti internetą transakcijų vykdymui. Pačios institucijos IT pasitelkimą vertina teigiamai. 65 proc. valstybinio lygmens ir 85-60 proc. regioninių institucijų pripažįsta, kad įgyvendinus IT pajuto teigiamų pokyčių ir darbo racionalizavimą. Teigiamas požiūris į IT yra būtina elektroninių pirkimų įgyvendinimo sąlyga.¹¹²

Danijos viešasis sektorius elektroninių pirkimų įgyvendinimui pasirinko modelį, grindžiamą viešojo ir privačiojo sektorių partneryste. Finansinė rizika yra palikta privačiam veikėjui, www.gatetrade.net portalui, atsakančiam už portalo veikimą ir valdymą. Viešasis sektorius, savo ruožtu, bendradarbiaudamas su kitais veikėjais, išplėtojo sistemą ir finansuoja portalo naudojimo išlaidas. Portalas atlieka ir daugybę kitokios verslo veiklos. Įkurtas 2001 m., jis buvo pristatomas kaip neutrali rinka. Keturi steigėjai nutarė visus savo pirkimus vykdyti per šį portalą. Vis dėlto

¹¹¹ Helle Z. Henriksen et al., „Public eProcurement adoption: Economic and political rationality.“ Pranešimas konferencijoje „13th Hawaii International Conference on System Sciences“, 2004, 3-4.

¹¹² Helle Z. Henriksen, Deniz O. Kerstens, Kim V. Andersen. „Public eProcurement in Denmark: Measurements of Supplier’s eMaturity.“ Pranešimas konferencijoje „17th Bled eCommerce Conference“, Bled, 2004, liepos 21-23, 5-12.

ekonominis portalo efektyvumas buvo ribotas. Pradžioje viena didžiausių problemų buvo ribotas tiekėjų skaičius. Tačiau ši problema yra suprantama pradiniame elektroninio verslo etape. Tiekėjų ilgainiui daugėjo ir viešieji pirkimai imti vykdyti jau stabiliai veikiančioje elektroninėje rinkoje.¹¹³

Danijoje veikianti elektroninių pirkimų sistema leidžia padidinti alternatyvių tiekėjų skaičių, pagerina sąlygų derinimą ir sumažina produkto pasirinkimo proceso kainą. Netiesiogiai visus tris uždavinius gali pasiekti standartizuota viešųjų pirkimų sistema elektroninių transakcijų dėka. Papildomas efektyvumas pasiekiamas rinka grindžiamoje sistemoje dideliu mastu gali būti pasiektas dėl tiesioginių pirkimų išlaidų sumažinimo, t.y. dėl kelių decentralizuotų viešojo sektoriaus lygmenų pirkimų veiklos pakeitimo atvira centrine pirkimų rinka (*marketplace*). Abiem atvejais efektyvumas priklauso nuo potencialių sistemos vartotojų sutikimo prarasti savo politinę nepriklausomybę visų viešųjų pirkimų efektyvumo padidinimo vardan.¹¹⁴

Danijos viešojo sektoriaus institucijose naudojama daugybė produktų, tinkamų parduoti elektroninių pirkimų sistemoje; pastaroji taip pat gali sumažinti gausaus viešojo sektoriaus personalo darbo valandas; aukštas IT naudojimas viešajame sektoriuje elektroninių pirkimų įtraukimas į www.gatetrade.net portalą, turintį daugybę tiekėjų – visos šios priežastys leido tikėtis spartaus ir sėkmingo elektroninių pirkimų sistemos įgyvendinimo. Tačiau per pirmus metus numatytas pirkimų mastas nebuvo pasiektas (tikėtasi, kad per 2002 m. bus atlikta pirkimų už 8 milijonus Danijos kronų, o realiai atlikta tik už 0,01 milijono)¹¹⁵. Tai lėmė svarstymus apie priežastis, sukėlusias pasipriešinimą elektroninių pirkimų įgyvendinimui, nepaisant palankių jiems sąlygų. Teko pripažinti, kad viešasis sektorius veikia kitokios nei privačiojo sektoriaus kontrolės kontekste. Be to, politinis vietos institucijų racionalumas sulaukia ne mažiau dėmesio, nei ekonominis racionalumas. Realus įgyvendinimas skiriasi nuo numatomo įgyvendinimo, grindžiamo ekonominio racionalumo argumentais. Tokie skirtumai Danijos atveju aiškinami decentralizuotų pirkimų praktikų politizavimu.

Viešasis sektorius Danijoje jau buvo įsivainęs modernių telekomunikacinių technologijų naudojimą duomenų apdorojimui tiek institucijų viduje, tiek bendraujant su piliečiais. Kaip minėta, viešosios institucijos suvokia elektroninės sąveikos naudą darbo racionalizavimui. Todėl galima tikėtis, kad elektroninių pirkimų įgyvendinimas kaip išlaidų racionalizavimo priemonės taip pat bus vertinama teigiamai.¹¹⁶

Panašiai manyta, kad viešojo sektoriaus pasitelkta strategija, kurioje naudojama jau egzistuojanti rinka su dideliu tiekėjų skaičiumi, turėtų lemti efektyvų elektroninį tarpininkavimą. Vis dėlto visos naudos iš elektroninio tarpininkavimo gavimui potencialiai gali trukdyti griežtai

¹¹³ Henriksen, *Public eProcurement adoption: Economic and political rationality*, 5.

¹¹⁴ Henriksen, *Public eProcurement adoption: Economic and political rationality*, 6.

¹¹⁵ Henriksen, *Public eProcurement adoption: Economic and political rationality*, 6.

¹¹⁶ Henriksen, *Public eProcurement adoption: Economic and political rationality*, 6-7.

reglamentuojamas pasiūlymų teikimo procesas, privalomas ES šalių viešosioms institucijoms. Paminėję elektroninių pirkimų duomenų bazės struktūrą turi būti labai pažangi, kad galėtų valdyti griežtai reglamentuojamą pasiūlymų teikimo procesą. Dėl atsakomybės už šių procedūrų laikymąsi institucijos linksta skirti daugybę išteklių pasiūlymų teikimo procedūrų atitikimo taisyklės kontrolei. Šie dalykai leidžia klausti, ar ekonominio efektyvumo argumentai yra viršesni už politinius hierarchinės reguliuojamų pirkimų kontrolės kontekste.¹¹⁷

Ekonominių elektroninių pirkimų racionalumą nurungė politinis viešųjų institucijų racionalumas. Jų elgesys atskleidė daugiau vietinius politinius interesus ir racionalumą nei vien tik racionalumo siekį. Politiniai veikėjai ir potencialūs vartotojai žinojo ir pripažino potencialias galimybes sutaupyti tiesioginių pirkimų išlaidas perkeltant viešųjų pirkimų veiklą iš kelių decentralizuotų viešųjų hierarchijų sluoksnių į vieną skaidrią elektroninę rinką. Tačiau šių efektyvumo siekių įgyvendinimas priklauso nuo potencialių vartotojų noro paaukoti savo politinę nepriklausomybę dėl bendro viešųjų pirkimų efektyvumo padidinimo. Danijos atvejis rodo, kad vartotojai linkę rinktis savą efektyvumo supratimą, maksimizuojantį jų pačių galios poziciją, biudžetus ir patrauklumą rinkėjams, o ne atitikimą bendresnio pobūdžio viešiesiems interesams.¹¹⁸

Tad politiniam racionalumui skiriamas ne mažesnis dėmesys nei ekonominiam. Decentralizuotų viešųjų pirkimų praktikų politizavimas Danijos viešajame administravime gali paaiškinti potencialaus ir realaus elektroninių pirkimų įgyvendinimo skirtumus. Lyginant su kitomis ES šalimis, Danijos regionai turi daugiau autonominių galių. Minimalūs bendrieji standartai yra apibrėžiami valstybės lygmeniu, bet siekiant įtikti regioniniams standartams egzistuoja politinis konsensusas, pripažįstantis regioninius skirtumus. Taip balansuojama tarp homogeniškumo ir naudos, gaunamos dėl regioninių gyventojų pasirinkimų.¹¹⁹

Tikėtina, kad žymi viešojo sektoriaus užduočių ir atsakomybės decentralizacija, vykstanti pastaruosius dešimt metų, gali sukelti pasipriešinimą centralizuotų viešųjų pirkimų, vykdomų per elektronines rinkas, idėjai. Panašiai kaip ir kitos šalys, Danija pasuko pokyčių nuo centralizuoto valdymo link decentralizacijos keliu. Paskutinįjį XX a. dešimtmetį individualių institucijų atsakomybė buvo decentralizuota. Todėl svarbiausiu klausimu tampa tai, ar ekonomiškai nepriklausomoms institucijoms gali rūpėti pritarimas sistemai, kuri iš esmės centralizuoja pirkimų procesus ir palengvina centrinį tikrinimą ir kontrolę.¹²⁰

Be to, pirkimų vadybininkai dažnai turi galias, peržengiančias formalias jų pareigybes. Taip yra dėl to, kad vadybininkas kontroliuoja ryšį su tiekėjais kaip pirminį kontaktą. Neverta tikėtis, kad pirkimų vadybininkai norėtų pakeisti savo galios poziciją. Net jei ir visuotinai suvokiama

¹¹⁷ Henriksen, *Public eProcurement adoption: Economic and political rationality*, 7.

¹¹⁸ Henriksen, *E-Procurement Adoption in the Danish Public Sector*, 96.

¹¹⁹ Henriksen, *E-Procurement Adoption in the Danish Public Sector*, 96.

¹²⁰ Henriksen, *E-Procurement Adoption in the Danish Public Sector*, 97.

ekonominė elektroninių pirkimų nauda, centralizuotos pirkimų praktikos konfliktuoja su galios pusiausvyra tarp viešųjų institucijų, decentralizuoto administravimo normų ir asmeninių regioninių pirkimų vadybininkų interesų.¹²¹

Lėtus elektroninių pirkimų įgyvendinimo tempus gali padėti suprasti ir klasikinė politikų ir administratorių santykio problema. Politikai yra atsakingi už strategijų ir veiklos vizijų, tikslų ir principų apibrėžimą, o administratoriai įgyvendina šias idėjas ir vykdo kasdienį administravimą. Iš viršaus į apačią nukreiptos elektroninių pirkimų direktyvos atspindi šį modelį viešosiose institucijose. Tačiau decentralizacijos laikotarpiu administratoriai įgijo stipresnes pozicijas srityse, kurios įprastai buvo politikų galioje. Atimti iš administratorių šiuos galios šaltinius vardan elektroninių pirkimų naudos gali būti sunku.¹²²

Priešingai nei ekonominis racionalumas, reikalaujantis iš veikėjų atlikti technologijų pritaikymo sprendimus, pagrįstus kainų apskaičiavimu, politinis racionalumas pabrėžia nesuderinamus identitetus ir pasirinkimus daugialypėje galių kovoje, lydinčioje technologijos panaudojimą. Netgi jei išlaidų apskaičiavimas rodo technologijos pritaikymo naudą dėl sumažėjusių transakcijų ir produkcijos kainų, politinis racionalumas gali stabdyti technologijos pritaikymą dėl to, kad lieka neatsakyti klausimai apie naudos gavėją ir jos gavimo aplinkybes. Pavyzdžiui, net jei elektroninės pirkimų sistemos mažina bendrąsias viešąsias išlaidas, vietinio biudžeto išlaidos dėl IT diegimo gali stabdyti jų įgyvendinimą konkrečioje institucijoje. Politinis racionalumas tokiems atvejais problemas kelia klausdamas, kaip yra sudaromi kontraktai, su kuo veikėjai sudaro koalicijas ir kurie veikėjai suteikia galimybę sprendimų priėmėjui išsaugoti identitetą taikant technologijas. Pavyzdžiui, nepaisant akivaizdžios išlaidų mažinimo galimybės, jei decentralizuotas sprendimų dėl pirkimų biudžeto priėmimas yra teisėta municipaliteto funkcijų dalis, elektroninių pirkimų iniciatyvos gali būti suvokiamos kaip iššūkis šiam identitetui, jei sprendimai priimami labiau centralizuotu lygmeniu. T.y. sprendimai dėl technologijos įgyvendinimo suvokiami kaip svarbūs teisėtumo atžvilgiu.¹²³

Tad technologija gali būti vertinama skirtingai, jei žvelgiama iš ekonominio ar politinio racionalumo perspektyvos. Ekonominis racionalumas siūlo telkiamąsi ties individualiu sprendimų priėmimu ir rėmimusi objektyviais matavimais, tokiais kaip išlaidų-kainų analizė. Politinis racionalumas telkiasi ties kolektyviu sprendimų priėmimu ir susiduria su galimais veikėjų konfliktais bei iššūkiais jų identitetui.¹²⁴

Konfliktai kyla susidūrus identitetams. Individai jungiasi į politines organizacijas per nepakankamų išteklių kontrolę, sprendimo procedūrų kontrolę ir informacijos kontrolę. Šių esminių

¹²¹ Henriksen, *E-Procurement Adoption in the Danish Public Sector*, 97.

¹²² Henriksen, *E-Procurement Adoption in the Danish Public Sector*, 97.

¹²³ Henriksen, *E-Procurement Adoption in the Danish Public Sector*, 98.

¹²⁴ Henriksen, *E-Procurement Adoption in the Danish Public Sector*, 98-99.

šaltinių kontrolės praradimas kelia pavojų grupės identitetui. Technologijos diegimas, suvokiamas kaip lemiantis grupės šaltinių kontrolės praradimą ir galimybių dalyvauti priimant sprendimus praradimą kelia pavojų grupės identitetui ir veda link konfliktavimo bei daug laiko atimančių derybų dėl susitarimo pasiekimo. Decentralizuotose administracinėse sistemose technologijos diegimo sprendimai turi būti suprantami dalyvių identitetų suvokimo būdu.¹²⁵

Tad Danijos viešųjų pirkimų centralizavimas neišvengia problemų, kurios viešųjų pirkimų centralizacijos klausimą iškelia į žymiai platesnį viešojo sektoriaus reformavimo kontekstą. Kartu jos atskleidžia tamprų ekonomikos ir politikos ryšį bei poreikį atsižvelgti į jį vertinant sprendimus dėl centralizavimo ar decentralizavimo.

2.3. Italijos ir Danijos viešųjų pirkimų sistemos veiklos palyginimas

Italijos ir Danijos centralizuotų viešųjų pirkimų modelių palyginimas atskleidė kelis esminius panašumus ir skirtumus: Italijos atveju akivaizdi centralizacijos kaita; Danijoje centralizacija buvo nuosaikesnė ir stabilesnė, tačiau ir Italijos, ir Danijos organizacijų formos yra ribotos atsakomybės įmonės. Pirmuoju atveju (pirmame etape) centralizacija bandyta įgyvendinti reikalaujant sistemoje dalyvauti visų viešojo sektoriaus institucijų; Danijoje dalyvavimą sistemoje bandoma užtikrinti pirmiausia stengiantis įgyvendinti efektyvią praktiką ir kuriant priemones (pirmiausia, elektronines), galinčias lanksčiai tenkinti pačius įvairiausių institucijų poreikius. Neatsitiktinai Danijos viešųjų pirkimų sistemos tyrėjai bene didžiausią dėmesį skiria elektroniniams pirkimams, katalogams ir pan. priemonėms. Tad bene didžiausia bendra problema susijusi su klausimu, kaip priversti vietos institucijas įsitraukti į centralizuotą pirkimų sistemą, pasiekiant didžiausią pirkimų efektyvumą ir atsižvelgiant į kitus (pavyzdžiui, politinius) institucijoms aktualius motyvus.

Italijos viešųjų pirkimų sistemos ir jos kontekste veikiančio Consip'o analizė vertinga pirmiausia tuo, kad leidžia apžvelgti du centralizacijos modelius. Maksimali viešųjų pirkimų centralizacija, kai visoms viešosioms institucijoms privaloma pirkimus vykdyti per centrinės perkančiosios organizacijos sudaromus kontraktus, atsiskleidė kaip nelanksti ir negalinti patenkinti pirkėjų poreikių. Taip yra pirmiausia dėl to, kad ne visos reikalingos prekės ir paslaugos pasiduoda standartizacijai. Masto ekonomijos siekimas nepasiteisina, nes tiesiog nesugebama patenkinti pirkėjų poreikių. Šalia šių ekonominės prigimties problemų Italijos viešųjų pirkimų sistemos raidos analizėje išryškėjo ir kiti probleminiai aspektai, ypač pabrėžiami Danijos viešųjų pirkimų modelio tyrėjų. Pastarajame, laikomame vienu sėkmingiausių, viešųjų pirkimų centralizavimas/decentralizavimas daugiausia, kaip minėta, siejamas su elektroninių pirkimų problematika. Ši

¹²⁵ Henriksen, *E-Procurement Adoption in the Danish Public Sector*, 99.

atskleidė, kad ekonominio viešųjų pirkimų centralizavimo/decentralizavimo poveikio negalima nagrinėti atsietai nuo bendro politinio ir viešojo sektoriaus reformavimo konteksto. Viešojo sektoriaus reformos, pastaruoju metu dažniausiai vykstančios kaip tam tikro pobūdžio decentralizacija, efektyvumo skatinimas deleguojant atsakomybę ir taip siekiant šį sektorių priartinti prie privačiojo, gali konfliktuoti su taip pat efektyvumo siekiančiomis viešųjų pirkimų centralizavimo tendencijomis.

Svarbiausi Danijos ir Italijos viešųjų pirkimų sistemų skirtumai

	Danija	Italija
Pirkimo iš centrinių perkančiųjų įmonių būtinumas	Neprivalomas	Privalomas visoms viešojo sektoriaus įmonėms
Masto ekonomijos siekimas	Siekiamas kuriant lanksčius katalogus ir pan.	Siekiamas privalomu institucijų dalyvavimu centralizuotoje viešųjų pirkimų sistemoje
Viešųjų pirkimų sistemos lankstumas	Didelis	Mažas
Regioninių sektorių skirtumų paisymas	Daug dėmesio	Mažai dėmesio
Išlaidų mažinimo ir poreikių patenkinimo skirtumas	Išlaidos mažinamos, kartu patenkinat institucijų poreikius	Išlaidos mažinamos, bet institucijų poreikiai lieka nepatenkinti
Darbuotojų skaičius	41	500

3. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ SISTEMOS LIETUVOJE ANALIZĖ

3.1. Viešųjų pirkimų raida Lietuvoje

Lietuvoje viešieji pirkimai dar nepakankamai ištirta valstybės valdymo sritis, nes viešųjų pirkimų istorija ir patirtis nesiekia dešimties metų. 2006 metų viešųjų pirkimų apimtys Lietuvoje siekė daugiau nei 6 milijardus litų¹²⁶ ir ateityje, įvertinant ES struktūrinių fondų lėšų įtaką, ženkliai didės. Pasaulinė praktika rodo, kad viešiesiems pirkimams yra naudojama apie 30 procentų nacionalinių biudžetų ir kitų visuomeninių lėšų¹²⁷. Taigi pagreitinus pirkimo procedūras, sumažinus pirkimų išlaidas, užtikrinus skaidrumą bei užkirtus kelią korupcijai būtų sutaupoma nuo 10 iki 15 procentų viešiesiems pirkimams skiriamų lėšų¹²⁸. Viešųjų pirkimų racionalus ir taupus naudojimas yra vienas svarbiausių valstybės valdymo tikslų. Todėl suprantama, kad viešųjų pirkimų sistemos tobulinimas yra svarbus valstybės valdymo modernizavimo komponentas. Šioje darbo dalyje apžvelgsiu viešųjų pirkimų raidą Lietuvoje, kas leis nustatyti kaip vystėsi ir kito visa sistema, su

¹²⁶ Rytis Maliukevičius, interviu su autoriumi, Vilnius, 2007 sausio 18d.

¹²⁷ Maliukevičius.

¹²⁸ Maliukevičius.

kokiomis problemomis buvo ir yra susiduriama, kaip tos problemos buvo ir yra sprendžiamos, bei pasiūlyti, kaip būtų galima tobulinti viešųjų pirkimų sistemą.

Reglamentuoti viešuosius pirkimus buvo pradėta 1992 metų pradžioje. Tačiau šie procesai dėl mažo jų aktyvumo buvo reglamentuojami tik LR Vyriausybės 1992 m. birželio 9 d. nutarimu Nr. 444¹²⁹ patvirtintoje Valstybinio užsakymo konkurso, Valstybinio užsakymo sutarties nuostatus ir Valstybinio užsakymo išsipareigojimų nevykdymo nuostolių įvertinimo metodikoje. Šis dokumentas laikytinas vienu pirmųjų pirkimų veiklą reglamentuojančių teisės aktų Lietuvos Respublikoje. Tačiau 1995 metų balandžio 12 d. Vyriausybė patvirtino Valstybinio pirkimo laikinąsias taisykles¹³⁰. Šios taisyklės konkrečiau ir aiškiau reglamentavo pirkimo tvarką ir procedūras, Vyriausybei nutarimu patvirtinus biudžetinėms įstaigoms taikytą laikinąją pirkimų tvarką. Todėl mūsų patirtis šioje srityje dar nedidelė, palyginus su tuo, kad pirmosios viešųjų pirkimų direktyvos Europos Sąjungoje buvo priimtos dar 1971 metais¹³¹.

Pirmasis Viešųjų pirkimų įstatymas buvo priimtas 1996 metais rugpjūčio 13 dieną, o įsigaliojo nuo 1997 metų sausio 1 dienos¹³². Šis įstatymas buvo parengtas pagal Jungtinių tautų Modelinį prekių, paslaugų ir darbų viešųjų pirkimų įstatymą (*UNCITRAL*)¹³³. Tai buvo pirmas šiuolaikinis viešuosius pirkimus reglamentuojantis įstatymas Lietuvoje, užtikrinęs konkurenciją, procedūrų skaidrumą ir atvirumą, tiekėjų (rangovų) lygiateisiškumą.¹³⁴ Šis įstatymas sudarytas iš 7 skirsnių ir 43 straipsnių „padėjo“ teisinius pagrindus viešųjų pirkimų organizavimui Lietuvoje. Tačiau jame nebuvo apibrėžiamos pirkimo būdų sąvokos, tiesiog nurodoma, kokioms sąlygoms esant juos galima taikyti, nebuvo aiškiai apibrėžti skirtumai tarp atskirų viešųjų pirkimų būdų. Taip pat šiame įstatyme numatyta diskriminacija užsienio tiekėjų atžvilgiu. Tiek perkančios organizacijos, tiek rangovai įstatymo nuostatomis galėjo lengvai varijuoti, įstatyme pasigendama konkretaus apibrėžtumo tam tikroms sąvokoms. Nors šiame įstatyme yra įtvirtinama Viešųjų pirkimų tarnyba bei jos veikla, funkcijos, tačiau pats įstatymas sudaro nebrandumo ir paviršutiniškumo įspūdį.

Pradėjus derybas dėl įstojimo į Europos Sąjungą, viešųjų pirkimų teisės derinimo su direktyvomis procesas buvo tęsiamas. Konsultuojantis su Europos Komisijos ir kitais užsienio ekspertais, buvo parengtos ir priimtos 1999 m. ir 2002 m. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų

¹²⁹ Audrius Surantas, Viešųjų pirkimų teisinės bazės raida // Viešieji pirkimai. - 2002 m. Nr. 1 (2). <<http://www.vpt.lt/admin/uploaded/Biuletenisx1x2.pdf>>, 1. [Žiureta: 2006 12 09].

¹³⁰ Surantas, 1.

¹³¹ Official Journal, L 076 1992 p. 0014-0020.

¹³² Valstybės žinios. 1997, Nr. 117-3000. Lietuvos Respublikos Viešųjų pirkimų įstatymas;

¹³³ Alina Mačiulytė, „Viešųjų pirkimų raida Lietuvoje.“ Pranešimas konferencijoje „Viešųjų pirkimų raida Lietuvoje ir kitose šalyse,“ Vilnius, 2006 gruodžio 19 d.

¹³⁴ Surantas, 2.

įstatymo pataisos¹³⁵, atitinkančios Lietuvos stojimo į ES sutarties nuostatas ir didžiąja dalimi suderintos su tuo metu galiojusiu viešųjų pirkimų direktyvų reikalavimais.

Atsižvelgiant į 2004 metais Europos Parlamento ir Tarybos priimtas dvi naujas viešųjų pirkimų direktyvas,¹³⁶ kurios patobulino galiojančias bei nustatė naujas detalias pirkimų taisykles klasikiniame ir komunaliniame sektoriuose, reikėjo patikslinti ir Lietuvos viešųjų pirkimų įstatymą. Buvo daug diskutuota, svarstyta dėl pasirinkimo perkelti naujų direktyvų nuostatas: ar rengti vieną įstatymą, ar atskirais įstatymais reglamentuoti klasikinio ir komunalinio sektorių perkančiųjų organizacijų pirkimus¹³⁷. Pasirinktas Švedijoje taikomas modelis, t. y. vienu įstatymu reglamentuoti ir klasikinio sektoriaus, ir komunalinio sektoriaus perkančiųjų organizacijų atliekamus viešuosius pirkimus, neatsižvelgiant į jų vertę.¹³⁸

Lygiagrečiai su viešųjų pirkimų teisės aktų derinimu, kartu su kitomis į ES stojančiomis šalimis vyko pasirengimas dėl prisijungimo prie Pasaulio prekybos organizacijos (toliau PPO) Sutarties dėl viešųjų pirkimų (*GPA*).¹³⁹ 2004 m. Lietuva kaip ES narė tapo ir šios Sutarties nare. Lietuvai įstojus į ES ir prisijungus prie PPO viešųjų pirkimų sutarties, Lietuvos ūkio subjektams atsirado dar didesnės galimybės dalyvauti kitose šalyse atliekamuose pirkimuose vienodomis sąlygomis su tų šalių tiekėjais. Labai svarbu, kad viešieji pirkimai būtų vykdomi pagal bendrąsias, visiems vienodai suprantamas taisykles laikantis visuotinai pripažintų lygiateisiškumo, nediskriminavimo bei skaidrumo principų¹⁴⁰. Toks suvienodinimas Lietuvos ūkio subjektams atvėrė daugiau galimybių ir leido sėkmingiau dalyvauti ne tik Europos Sąjungos šalių, bet ir PPO bei Jungtinių tautų organizuojamuose pirkimuose. Pažymėtina ir tai, kad po įstojimo į ES Lietuvos rinka atsivėrė Europos Sąjungos narių tiekėjams.

Kasmet didėjant valstybės ir savivaldybių biudžetui, Europos Sąjungos finansinei paramai daugiau lėšų yra skiriama ir viešiesiems pirkimams. 2004 metais Lietuvoje viešiesiems pirkimams panaudota 6,5 milijardai litų, 2005 metais 8,6 milijardų litų ir 2006 metais Lietuvoje viešųjų pirkimų apimtys siekia daugiau nei 6 milijardus litų per metus. Tai sudarė 12,1 % šalies bendrojo vidaus produkto.¹⁴¹

¹³⁵ Valstybės žinios, 1999, Nr. 8-1210, Lietuvos Respublikos Viešųjų pirkimų įstatymas ir Valstybės žinios, 2006, Nr. 56-1809. Lietuvos Respublikos Viešųjų pirkimų įstatymas.

¹³⁶ Europos Parlamento ir Tarybos direktyva iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 89/665/EEB ir 92/13/EEB dėl viešiesiems pirkimams taikomų peržiūros procedūrų veiksmingumo didinimo (pateikta Komisijos pagal EB steigimo sutarties 250 straipsnio 2 dalį). Briuselis, 2006 05 04 COM (2006) 195 final, 2006/0066(COD) <http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/remedies/com-2006-195_lt.pdf> [Žiūrėta 2006 12 10]

¹³⁷ Mačiulytė.

¹³⁸ Tarptautinis viešųjų pirkimų portalas, Vilnius, 2007.

<<http://www.opic.com/templates/MainPage2.aspx?id=1479&epslanguage=LT>> [Žiūrėta 2006 12 23].

¹³⁹ Mačiulytė.

¹⁴⁰ Robert Klitgaard et al., *Korumpuoti miestai: praktinis korupcijos gydymo ir prevencijos vadovas*. Vilnius: Eugrimas, 2005, 120.

¹⁴¹ Mačiulytė.

Nagrinėjant pirkimų struktūrą pagal pirkimų vertes, pastebėtina, kad iki direktyvinės vertės pirkimai sudaro apie 60 % nuo bendros pirkimų vertės¹⁴². Lietuvoje statistika apie viešuosius pirkimus pradėta skelbti 1998 metais. Apytikriais skaičiavimais galima sakyti, kad 2006 metais sudarytų skelbtų pirkimų sutarčių vertė lyginant su 1998 metais yra 2,5 karto didesnė. 2005 metais viešuosiuose pirkimuose dalyvavo 2347 perkančiosios organizacijos. Iš jų: 238 centrinės valdžios institucijos, 517 savivaldybės ir teritoriniai valstybės administravimo subjektai, 1487 kiti viešieji ir privatieji juridiniai asmenys ir jų asociacijos ir 105 komunalinio sektoriaus įmonės. Sumine išraiška apie 26,3 % sudaro centrinės valdžios institucijų, 19,6 % savivaldybių ir teritorinių valstybės administravimo subjektų, virš 30 % kitų viešųjų ir privačiųjų juridinių asmenų ir jų asociacijų, 23,9 % komunalinio sektoriaus įmonių atlikti pirkimai.¹⁴³

Rezultatai rodo, kad Lietuvos perkančiosios organizacijos tiek direktyvinės, tiek ir iki direktyvinės vertės pirkimus dažniausiai atlieka skelbdamos atvirą konkursą. Šiuo pirkimo būdu nuperkama apie 51,3 % visų prekių, paslaugų ar darbų pirkimų vertės; 36,8 % taikant įprastą komercinę praktiką; 9,3 % derybų būdu ir tik 2,6 % riboto konkurso būdu¹⁴⁴.

Lietuvai pradėjus gauti ES finansinę paramą, daugelis pareiškėjų tapo perkančiosiomis organizacijomis Viešųjų pirkimų įstatymo prasme, todėl norėdami gauti paramą projektams įvykdyti turi laikytis Viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimų. Taigi, perkančiųjų organizacijų skaičius dar labiau padidėjo, išaugo ir jų atliekamų pirkimų skaičius. Daugelis organizacijų dar neturi reikiamos patirties, todėl siekiant geresnių rezultatų reikalingas institucijų, atsakingų už viešuosius pirkimus, glaudus bendradarbiavimas. Lietuvoje yra 2 pagrindinės institucijos, atsakingos už viešuosius pirkimus - Ūkio ministerija ir Viešųjų pirkimų tarnyba.

Ūkio ministerija yra atsakinga už viešųjų pirkimų politikos formavimą – teisės aktų, suderintų su ES teise parengimą, jų derinimą su kitomis ministerijomis ir suinteresuotomis institucijomis bei atstovavimą Europos Komisijos viešųjų pirkimų patariamojo komiteto darbe.¹⁴⁵

Viešųjų pirkimų tarnyba yra atsakinga už viešųjų pirkimų politikos įgyvendinimą, viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės aktų laikymosi priežiūrą ir kontrolę.¹⁴⁶

Viešųjų pirkimų kontrolę, be Viešųjų pirkimų tarnybos, taip pat vykdo Specialiųjų tyrimų tarnyba (kontrolę, susijusią su korupcijos prevencija), Valstybės kontrolė (valstybės biudžeto lėšų panaudojimo kontrolę), perkančiųjų organizacijų vidaus audito tarnybos. Lietuvos Respublikos Seimo audito komitetas atlieka Viešųjų pirkimų tarnybos funkcijų įgyvendinimo efektyvumo parlamentinę kontrolę.

¹⁴² Mačiulytė.

¹⁴³ Viešųjų pirkimų tarnybos prie LRV, „Viešieji pirkimai.“ (Nr.1 (22)). Vilnius, 2007, 3.

¹⁴⁴ Mačiulytė.

¹⁴⁵ Lietuvos Respublikos Ūkio ministerija, „Viešųjų pirkimų politika.“ Vilnius, 2007. < <http://www.ukmin.lt/lt/viesieji-pirkimai/Lt-aktai/ltaktai-index.php> > [Žiūrėta 2006 12 23].

¹⁴⁶ Centrinis viešųjų pirkimų portalas, Vilnius, 2007. < <http://cvpp.lt/lt/folder118/document84> > [Žiūrėta 2006 12 23]

Reikėtų pažymėti tai, kad viešųjų pirkimų vienas iš politikos tikslų – viešųjų pirkimų skaidrumo ir efektyvumo didinimas (kuo racionaliau panaudoti viešiesiems pirkimams skirtas lėšas). Kalbant apie rezultatus Lietuvos viešuosiuose pirkimuose reikia pripažinti, kad per pastaruosius 10 metų pasiekta reikšmingos pažangos siekiant didesnio skaidrumo. Visuomeninių organizacijų (*Transparency International*)¹⁴⁷ atliktų tyrimų duomenimis viešieji pirkimai priskiriami padidintos rizikos sričiai, todėl kovai su korupcija yra skiriamas pastovus dėmesys. Šiuo metu galiojančiame Lietuvos viešųjų pirkimų įstatyme yra numatyta nemažai nuostatų, nukreiptų korupcijai mažinti, t.y. remiantis Jungtinės Karalystės patirtimi, įteisinta tiekėjo sąžiningumo deklaracija, kurią perkančiajai organizacijai turės pateikti tiekėjai, dalyvaujantys viešuosiuose pirkimuose, patvirtindami tai, kad jie perkančiosios organizacijos ar kitų tiekėjų atstovams nedavė ir neketina duoti pinigų, dovanų, nesuteikė ir neketina suteikti jokių paslaugų ar kitokio atlygio. Taipogi yra apriboti viešojo pirkimo sutarčių terminai, skaidriau reglamentuoti iki direktyvinės vertės pirkimai.

Svarbus aspektas viešųjų pirkimų organizavime – kuomet racionaliau panaudoti viešiesiems pirkimams skirtas lėšas. Viešųjų pirkimų direktyvos nuostatos dėl centrinės perkančiosios organizacijos sąvokos, preliminarių sutarčių, perkeltos į Lietuvos viešųjų pirkimų įstatymą sukūrė teisinį pagrindą viešųjų pirkimų centralizavimui Lietuvoje. Siekiant išsiaiškinti viešųjų pirkimų centralizavimo Lietuvoje praktiką ir galimybes Ūkio ministerijos užsakymu buvo atlikta mokslinė studija¹⁴⁸, kuri patvirtino, kad Lietuvoje vyrauja decentralizuota viešųjų pirkimų sistema. Taip pat nustatyta, kad keliose ministerijose ir savivaldybėse atskirais atvejais viešųjų pirkimų centralizavimas vykdomas žinybos mastu. Apklausus perkančiąsias organizacijas nustatyta, kad didžioji dalis perkančiųjų organizacijų pritarė viešųjų pirkimų centralizavimo iniciatyvai. Pažymėtina, kad kai kurios Europos Sąjungos valstybės narės turi senas viešųjų pirkimų centralizavimo tradicijas. Centrinės perkančiosios organizacijos veikia taip pat Jungtinėje Karalystėje, Airijoje, kitose Europos Sąjungos valstybėse narėse.

Labai svarbi efektyvaus viešųjų pirkimų organizavimo sąlyga yra operatyvus ginčų nagrinėjimas. Šiam klausimui nagrinėti skiriamas pastovus dėmesys (tam teigiamas įtakos turės ir nuo 2006-01-31 įsigaliojusi nauja Viešųjų pirkimų įstatymo redakcija). Šis įstatymas pasižymi išskirtiniu novatoriškumu bei ypatingu dėmesiu neskaidrių pirkimų prevencijai. Taip pat šiame įstatyme pirmą kartą yra siūloma įteisinti *centrinių perkančiųjų organizacijų* steigimo galimybę. Ši naujovė būtų naudinga, nes centralizavimas padeda taupyti pirkimų organizavimui reikalingas lėšas ir laiką, leidžia sulaukti naudingesnių pasiūlymų. Tačiau pernelyg didelis pirkimų koncentravimas

¹⁴⁷ Rytis Juozapavičius, "Kaip praskaidrinti viešuosius pirkimus." Vilnius: Eugrimas, 2006, 7.

http://www.transparency.lt/new/images/viesieji_pirkimai_maketas.pdf [Žiūrėta 2006 02 22].

¹⁴⁸ Karolis Šerpytis, "Viešųjų pirkimų centralizavimo galimybių Lietuvoje studija." Vilnius, 2006.

<http://www.ukmin.lt/lt/viesieji-pirkimai/naujienos/naujienos-index.php> [Žiūrėta 2006 12 23].

gali ir apsinkinti smulkaus verslo dalyvavimą, gali tapti konkurencijos ribojimo priežastimi. Nepaisant neigiamų bruožų visuotinai pripažįstama, kad pirkimų centralizavimas labiau teigiamas procesas.¹⁴⁹

2007 metų sausio 11 dieną Vyriausybė pritarė nuostatai įsteigti centrinę perkančiąją organizaciją, o 2007 metų sausio 19 dieną Vyriausybės nutarimu Nr. 50¹⁵⁰ Centrinei projektų valdymo agentūrai suteikta teisė atlikti centrinės perkančiosios organizacijos funkcijas ir įgyvendinti bandomąjį viešųjų pirkimų vykdymo per centrinę perkančiąją organizaciją projektą. Tradicinių viešųjų pirkimų metu dėl gana prasto planavimo dažnai viršijami turimi finansiniai ištekliai, nesilaikoma pradinių sąlygų ir laiko terminų, arba ne iki galo įvykdomas tiekimas ar darbai. Valstybės kontrolės ataskaitose pažymima, kad sutartyse su rangovais numatyti darbai dažnai atliekami pavėluotai ir nekokybiškai, bei dažnai pastebima, kad abi šalys nesilaiko savo sutartinių įsipareigojimų, vėluoja juos atlikti. Dažnai konkursuose įsigytos prekės neatitinka konkursuose numatytų reikalavimų. Pasigendama tinkamo rizikos valdymo viešųjų pirkimų procese, ko pasekmė – pasireiškus tam tikrai rizikai atsiranda poreikis papildomų finansinių, žmoniškųjų bei laiko išteklių. O įsteigus centrinę perkančiąją organizaciją perkančiosios organizacijos galės savo nuožiūra pasirinkti prekių, paslaugų ar darbų pirkimus pačios arba įsigyti prekes, paslaugas ar darbus iš centrinės perkančiosios organizacijos. Iš to galima daryti prielaidą, kad CPO išspręs šiuo metu susidariusias problemas: perkančiųjų organizacijų, kurios retai atlieka viešuosius pirkimus, darbuotojai daugiau laiko galėtų skirti savo tiesioginiam darbui; perkančiajai organizacijai nereikėtų skirti specialaus darbuotojo viešiesiems pirkimams vykdyti; prekių ir paslaugų pirkimus galėtų atlikti bet kuris darbuotojas, nesigilindamas į Viešųjų pirkimų įstatymą; sumažėtų konkrečių specialistų laiko sąnaudos specifikacijoms ir pirkimo dokumentams rengti; CPO įgytų didelę patirtį viešųjų pirkimų vykdymo srityje ir taip dažniau būtų išvengiama klaidų procedūrų vykdymo procese; mažesnė korupcijos tikimybė; sumažės vidutinė pirkimų procedūrų trukmė; centrinė perkančioji organizacija galėtų sutelkti gerus pirkimų organizavimą specialistus ir surinkti daugiau informacijos apie tiekėjus ir pirkimų kainas; nereikėtų papildomos dokumentacijos kaupimo ir saugojimo.

Smulkios ir vidutinės įmonės – tai pagrindinis verslo dinamiškumo ir naujovių šaltinis, o viešųjų pirkimų panaudojimo potencialas skatinant SVĮ, ypač inovatyvias SVĮ, yra didelis. Lietuvoje, kaip ir Europos Sąjungoje, 2006 metais, įsigaliojus naujoms viešųjų pirkimų teisės aktų nuostatoms, atsirado galimybė įsigyti novatoriškas prekes taikant naujas pirkimo procedūras. Galima paminėti, kad Lietuvoje pradėtas taikyti naujas pirkimo metodas – konkurencinis dialogas, kuris sudaro galimybę perkančiajai organizacijai dar pradiniam pirkimo etape konsultotis su

¹⁴⁹ Mačiulytė.

¹⁵⁰ Valstybės žinios. 2007, Nr. 9-357. LRV nutarimas Dėl centralizuotų viešųjų pirkimų vykdymo.

tiekJais dël paZangiausių projekto įgyvendinimo sprendinių. Inovatyvių projektų įgyvendinimui taip pat padeda viešųjų pirkimų teisėje numatytos ir kitos normos (pavyzdžiui, techninė specifikacija gali būti parengta apibūdinant norimą rezultatą arba nurodant pirkimo objekto funkcinius reikalavimus, alternatyvių pasiūlymų galimybė, preliminariųjų sutarčių sudarymas ir kt.). Reikėtų pažymėti ir tai, kad smulkios ir vidutinės įmonės aktyviai dalyvauja Lietuvos viešuosiuose pirkimuose. Šios įmonės 2005 metais sudarė 81% visų viešojo pirkimo sutarčių, kurios sudaro 61% visos viešųjų pirkimų vertės¹⁵¹. Tačiau vis aršesnė konkurencija mažina SVĮ galimybes viešuosiuose pirkimuose. Tai lemia aktyvus didelių bei užsienio įmonių dalyvavimas viešųjų pirkimų konkursuose.

Nors smulkios ir vidutinės įmonės vaidina pagrindinį vaidmenį Lietuvos ekonomikoje (*jos sukuria apie 70% BVP*¹⁵²), tačiau pastaruoju metu vyrauja nepalanki tendencija šių įmonių atžvilgiu. 2005 metais įsteigta beveik 10% mažiau tokių įmonių nei 2002 metais¹⁵³. Siekiant pakeisti šią tendenciją, viešieji pirkimai gali būti panaudoti, kaip įrankis skatinant verslų, paremtų naujomis idėjomis, įkūrimą.

Pažymėtina, kad Viešųjų pirkimų įstatyme įtvirtintos nuostatos, kurių teisingas taikymas didina tikimybę SVĮ laimėti viešojo pirkimo konkursą, t.y. galimybė vykdyti pirkimą dalimis, kai kiekvienai pirkimo daliai numatoma sudaryti atskirą sutartį; nustatyti tiekėjų kvalifikacinius reikalavimus, proporcingus pirkimo objektui; dalyvauti jungtinės veiklos sutarties pagrindu.¹⁵⁴

Akivaizdu, kad kokybiškesniam šių iniciatyvų praktiniam įgyvendinimui trūksta ne tik patirties, bet ir išsamesnių direktyvose numatytų priemonių taikymo išaiškinimų. Todël Lietuva pritarė dar šiais metais Europos Komisijos planuojamam parengti praktiniam vadovui dël naujoviškų viešųjų pirkimų skatinimo, padėsiančiam geriau suprasti, kaip perkančiosios organizacijos gali prasidėti prie naujovių puoselėjimo.

3.2. Lietuvos centrinė perkančioji organizacija - CPVA

Kaip jau minėjau ankstesnėse savo darbo dalyse, 2007 m. sausio 19 d. LR Vyriausybės nutarimu Nr. 50 Centrinei projektų valdymo agentūrai (toliau CPVA) suteikta teisė atlikti centrinės perkančiosios organizacijos funkcijas ir įgyvendinti bandomąjį viešųjų pirkimų vykdymo per centrinę perkančiąją organizaciją projektą. 1998 metų buvo įsteigta Centrinė finansų ir kontraktų agentūra o 2003 m. įkūrus CPVA, kaip Europos komisijos akredituota institucija, administruojanti

¹⁵¹ Mačiulytė.

¹⁵² Mačiulytė.

¹⁵³ Šerpytis, *Viešųjų pirkimų centralizavimo galimybių Lietuvoje studija*, 44.

¹⁵⁴ Valstybės žinios. 2006, Nr. 4-102. Lietuvos Respublikos Viešųjų pirkimų įstatymas.

PHARE programos projektus, vykdanči prekių, darbų ir paslaugų viešuosius pirkimus¹⁵⁵. Ši agentūra turi didelę patirtį organizuojant viešuosius pirkimus bei jos vidinės struktūra yra visiškai pritaikyta tolimesniam šios veiklos vykdymui. 2006 metais Ūkio ministerijai rengiant galimybių studiją apie viešųjų pirkimų centralizavimo galimybes Lietuvoje¹⁵⁶, CPVA buvo pakviesta dalyvauti kaip apklausos dalyvis ir turėjo galimybę pateikti savo viziją ir pasiūlymus. Kaip teigia, Rytis Maliukevičius, CPVA užmezgė kontaktus ir turėjo galimybę pasimokyti bei pasidalinti patirtimi su vienomis garsiausių Centrinę perkančiųjų organizacijų (toliau - CPO) Europos Sąjungoje – OGC buying solutions (Jungtinė Karalystė), Beschaffungssamt (Vokietija), SKI Ltd (Danija) ir Consip (Italija).

CPVA dirba 129 darbuotojai (2006 m.). Tai aukštos kvalifikacijos specialistai - 98 proc. darbuotojų turi aukštąjį universitetinį išsilavinimą. 68 proc. darbuotojų turi magistro kvalifikacinį laipsnį. Darbuotojų išsilavinimas pagal sritis: inžinerinis - 15 proc., ekonomikos, vadybos mokslai – 65 proc., teisės mokslai – 16 proc. CPVA organizacinė struktūra susideda iš 10 skyrių - Tarptautinių programų įgyvendinimo, PHARE ir ES specialiųjų programų valdymo, Struktūrinių fondų valdymo, Europos ekonominės erdvės programų įgyvendinimo, Pirkimų sprendimų, Kokybės užtikrinimo ir kontrolės, Finansų valdymo, Personalo ir komunikacijos, Vidaus audito ir Bendrųjų reikalų¹⁵⁷. Vykdydama CPO veiklas, CPVA ruošiasi/vadovaujasi šiais pagrindiniais principais¹⁵⁸:

- Skaidrumo principas – veikla organizuojama skaidriai, yra pagrįsta asmeniniu darbuotojų sąžiningumu, veiklos rezultatai viešinami klientams, partneriams, visuomenei;
- Ekonominio naudingumo principas – siekiama maksimalaus ekonominio efekto bei kliento pasitenkinimo prekės ar paslaugos kokybe, racionaliai naudojant mokesčių mokėtojų pinigus: geriausias pirkinys už mažiausią kainą („Value for money“);
- Atsakomybės principas – vykdydami savo veiklą prisiimame pilną atsakomybę mums deleguotų funkcijų ribose (tame tarpe ir atsakomybę už taupų mokesčių mokėtojų pinigų panaudojimą);
- Partnerystės principas – į vykdomų veiklų tobulinimo, priežiūros bei kontrolės procesus turi būti įtraukiami suinteresuoti partneriai. CPO veikla grindžiama bendradarbiavimo, nediskriminavimo bei geranoriškumo principais;
- Novatoriškumo principas – CPO veikla organizuojama vadovaujantis pažangiomis idėjomis, technologijomis bei procesais, kurie yra nuolat tobulinami.

¹⁵⁵ Centrinė projektų valdymo agentūra, „Plačiau apie mus.“ Vilnius, 2007. <<http://www.cpva.lt/index.php?-1690409791>> [Žiūrėta 2007 04 28].

¹⁵⁶ Šerpytis, *Viešųjų pirkimų centralizavimo galimybių Lietuvoje studija*.

¹⁵⁷ Centrinė projektų valdymo agentūra, „Bandomasis projektas.“ Vilnius, 2007. <<http://www.cpva.lt/index.php?-389517919>> [Žiūrėta 2007 04 28].

¹⁵⁸ Ten pat.

Suteikus teisę CPVA atlikti centrinės perkančiosios organizacijos funkcijas buvo pateikta planuojamo (bandomojo) projekto eiga¹⁵⁹:

1. įkurti atskirą CPVA padalinį (Pirkimų sprendimo skyrių) – jau atlikta ;
2. patalpinti CPO koncepciją visiems prieinamame internetiniame puslapyje www.cpo.lt – jau atlikta;
3. nuolat analizuoti užsienio šalių CPO modelius bei iškilusias problemas – jau atliekama;
4. parengti tipinius prikimo dokumentus, įskaitant preliminarią sutartį – jau atlikta.



1 pav. Pirkimų vykdymas per CPO, veiklos modelis.¹⁶⁰

Šiuo projektu bus siekiama išsiaiškinti, parodyti ir atsakyti ar racionalu tęsti platesnį viešųjų pirkimų vykdymą per CPO; ar toks viešųjų pirkimų modelis padeda taupyti (racionaliau naudoti) biudžeto lėšas; ar padeda greičiau įsisavinti ES finansuojamų projektų lėšas; ar sumažina biurokratiją, korupciją ir neiškraipo konkurencijos.

3.3. Viešųjų pirkimų sistemos Lietuvoje perspektyvos

Šiuo metu Lietuvoje vyrauja labiau decentralizuota nei centralizuota viešųjų pirkimų sistema¹⁶¹. Tačiau problemos su kuriomis susiduriama organizuojant pirkimus verčia šią sistemą tobulinti bei modernizuoti. Ši magistro darbo dalis bus skirta išsiaiškinti, kaip viešųjų pirkimų organizavimą Lietuvoje padaryti efektyvesniu. Tyrimas bus atliekamas apsibrėžiant esamą situaciją

¹⁵⁹ Centrinė projektų valdymo agentūra, “Bandomasis projektas.” Vilnius, 2007. < <http://www.cpva.lt/index.php?-389517919> > [Žiūrėta 2007 04 28].

¹⁶⁰ VŠĮ Centrinė projektų valdymo agentūra, “Viešųjų pirkimų centralizavimas Lietuvoje.” Vilnius, 2007 <<http://www.cpva.lt/index.php?-1123676256>> [Žiūrėta 2007 02 20].

¹⁶¹ Šerpytis, *Viešųjų pirkimų centralizavimo galimybių Lietuvoje studija*, 40.

(kokia yra viešųjų pirkimų sistema Lietuvoje bei su kokiomis problemomis yra susiduriama) ir nustatant, kaip pasiūlymo įgyvendinimas paveiks esamą situaciją (centralizavus viešuosius pirkimus ir įsteigus CPO).

Tyrimo tikslas:

- išsiaiškinti ar tikslinga centralizuoti VP sistemą Lietuvoje?

Apklauso dalyviai:

- Organizacijos, kurios užsiima viešųjų pirkimų organizavimu ne mažiau kaip penkerius metus¹⁶² (*perkančios prekes ar paslaugas*: ministerijos, savivaldybės, mokyklos, ligoninės, universitetai, urėdijos ir kt.; *parduodančios prekes ar paslaugas*: Vizualinių komunikacijų studija, Biznio mašinų kompanija, Sonex ir kt.).

Imtis: išsiųsta 150 anketų.

Apklauso būdas:

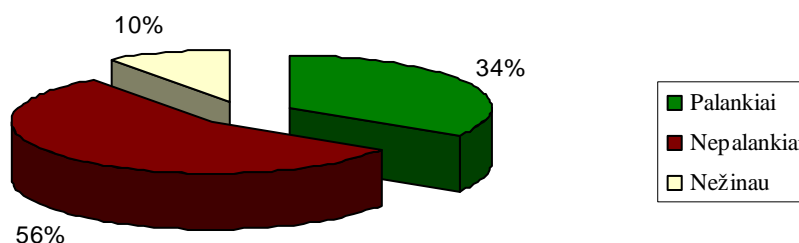
- anketa (anketoje pateikiami keturi klausimai)¹⁶³;
- literatūrinių informacijos šaltinių analizė ir užsienio šalių (Italijos ir Danijos) patirtis.

Apklauso data: apklausa atlikta 2007 balandžio – gegužės mėnesiais.

Tyrimo eiga: tyrimas suskaidytas į tris dalis: 1) Lietuvos VP sistemos vertinimas; 2) VP organizavimo problemos; ir 3) VP sistemos tobulinimas. Apklauso dalyviai buvo suskirstyti į dvi grupes: 1) perkančios prekes ar paslaugas organizacijos – „pirkėjai“ ir 2) parduodančios prekes ar paslaugas organizacijos – „pardavėjai“. Klausimai abiem šioms grupėms buvo išsiųsti vienodi. Iš išsiųstų 150 anketų buvo gauta 119, iš kurių tinkamomis tyrimui pripažintos 106 anketos (atitinkamai iš perkančiųjų organizacijų – 74, o iš parduodančiųjų – 32 anketos).

1. Lietuvos viešųjų pirkimų sistemos vertinimas

Kaip Jūs vertinate VP organizavimą Lietuvoje? (proc.)

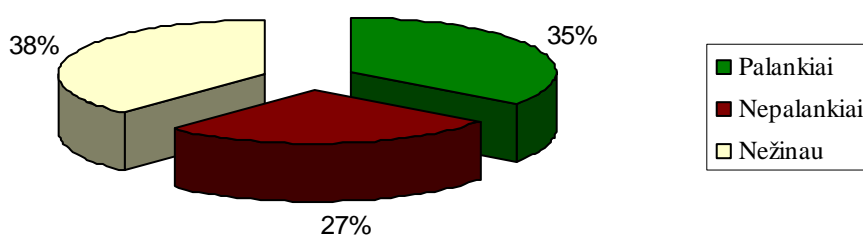


¹⁶² Visų apklaustų organizacijų sąrašas pateikiamas 4 priede. Atkreiptina, iš kai kurių organizacijų buvo gauta po kelias anketas.

¹⁶³ Anketa pateikiama 3 priede.

Šiame grafike atspindi *perkančiųjų prekes ar paslaugas organizacijų* Lietuvos VP sistemos vertinimas. Atsakymų sklaida rodo, jog bendras viešųjų pirkimų sistemos vertinimas yra gana nepalankus, nes 56 proc. respondentų atsakė, jog jie vertina VP organizavimą nepalankiai. Todėl galima daryti prielaidą, kad kaip tik šiuo metu Lietuvoje iš perkančiųjų organizacijų yra jaučiamas didelis poreikis reformuoti VP organizavimą.

Kaip Jūs vertinate VP organizavimą Lietuvoje? (proc.)



Šiame grafike atspindi *parduodančiųjų prekes ar paslaugas organizacijų* Lietuvos VP sistemos vertinimas. Atsakymų sklaida rodo, jog bendras viešųjų pirkimų sistemos vertinimas yra gana neutralus, nes 35 proc. respondentų atsakė nežinantys, kaip ją įvertinti. Galima daryti prielaidą, kad šiuos procentus sudaro nei palankus, nei nepalankus vertinimas.

Apibendrinant abiejų respondentų grupių atsakymus matome jog šie grafikai atspindi perkančiųjų (56 proc.) ir parduoančiųjų (35 proc.) organizacijų suinteresuotumą keisti VP sistemą bei VP poreikį modernizuoti sistemą.

2. Viešųjų pirkimų organizavimo problemos

Pagrindinės problemos, su kuromis šiuo metu yra susiduriama, organizuojant viešuosius pirkimus Lietuvoje:

1. Ilga pirkimų procedūrų trukmė (greitesnės komunikacijos trūkumas);
2. Nors kovai su korupcija skiriamas pastovus dėmesys, tačiau viešieji pirkimai priskiriami padidintos rizikos sričiai¹⁶⁴;
3. Lietuvai pradėjus gauti ES paramą daugelis pareiškėjų tapo perkančiosiomis organizacijomis bei išaugo atliekamų pirkimų skaičius, tačiau daugelis organizacijų dar neturi reikiamos patirties šioje srityje¹⁶⁵;
4. Dažniausiai dėl prasto planavimo yra viršijami finansiniai ištekliai, nesilaikoma pradinių sąlygų bei numatytų terminų;

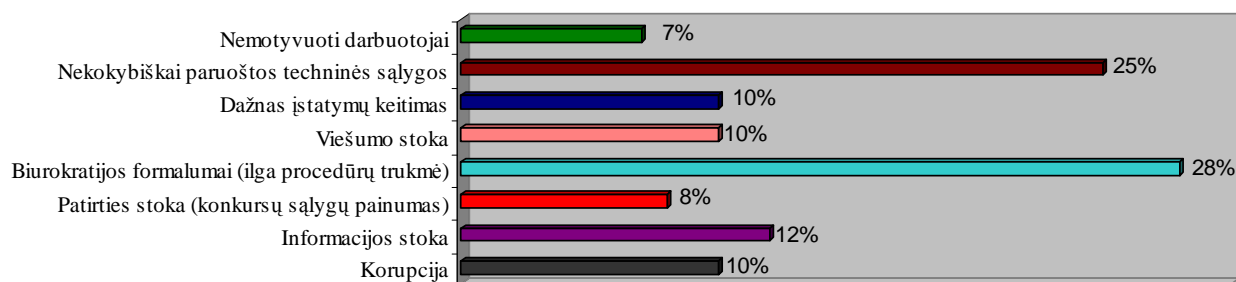
¹⁶⁴ Juozapavičius, 16.

¹⁶⁵ Mačiulytė.

5. Pirkimai atliekami pavėluotai ir nekokybiškai, įsigytos prekės neatitinka konkursuose numatytų reikalavimų;
6. Viešųjų pirkimų įstatyme numatoma, kad “pirkimus organizuoti ir atlikti turi būti sudaroma komisija, kurią turi sudaryti ne mažiau, kaip 3 žmonės. Ši komisija gali būti sudaryta konkrečiam pirkimui arba kaip nuolatinė komisija pasikartojantiems pirkimams vykdyti”¹⁶⁶. Praktikoje su viešaisiais pirkimais susijusias užduotis atlieka viešųjų pirkimų komisijos nariai, kurių tiesioginės pareigos nesusijusios su viešaisiais pirkimais. Dažniausiai šiuos pirkimus atliekantys darbuotojai negauna priedų už papildomą darbą, o tai suponuoja netinkamą darbų atlikimą, papildomas žmogiškąsias bei laiko sąnaudas.

Šiame grafike, puikiai atsispindi problemos procentine išraiška. Kaip matome procentai yra beveik tolygiai pasiskirstę, reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad didžiausią susirūpinimą kelia biurokratijos formalumai: ilga procedūrų trukmė, nesutvarkyta e-sistema, užsakymų kokybė.

Problemos, su kuriomis tenka susidurti organizuojant viešuosius pirkimus Lietuvoje (proc.):



Šioje vietoje tiktų prisiminti su kokiomis problemomis buvo susidurta Italijoje iki viešųjų pirkimų sistemos reformos, tai:

1. Didelė nežinomybė, atsakomybės trūkumas, nekvalifikuotas personalas;
2. Didelės pirkimų organizavimo išlaidos;
3. Nemotyvuoti darbuotojai bei geresnės sąlygos korupcijai vystytis;
4. Nuolatinis atliekamų procedūrų vėlavimas;
5. prasta teikiamų produktų ir paslaugų kokybė ir pernelyg fragmentuotos konkurencijos sistemos;

Pagrindinės problemos, su kuriomis buvo susidurta Danijoje prieš reformuojant viešųjų pirkimų sistemą:

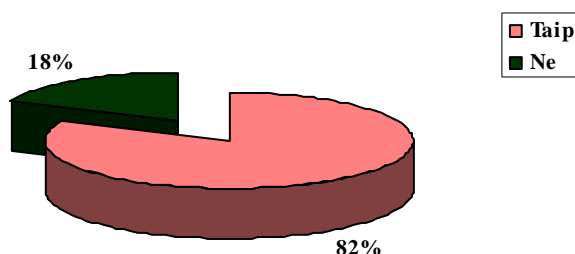
¹⁶⁶ Valstybės žinios. 2006, Nr. 4-102. LR Viešųjų pirkimų įstatymas, 16 straipsnis, 1-2 dalis.

1. Viešųjų pirkimų organizavimo produktyvumo nebuvimas (per ilgai užtrukdavo pirkimo organizavimo procedūros);
2. Skaidrumo bei atliekamų darbų kokybės stoka;
3. Nuolatiniai papildomi žmogiškieji resursai;

Taigi, kaip matome, visose trijose šalyse organizuojant viešuosius pirkimus yra/buvo susiduriama su panašiomis problemomis: finansinių išteklių viršijimas, ilgos procedūros bei korupcijos lygis. Šių problemų sprendimui, kaip vieną iš alternatyvų, Danija ir Italija pasirinko viešųjų pirkimų sistemos modernizavimą ją centralizuojant.

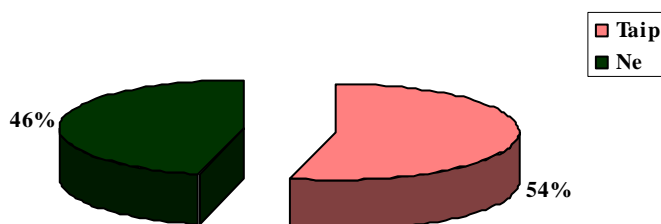
3. VP sistemos tobulinimas

Ar reikėtų tobulinti esamą viešųjų pirkimų sistemą Lietuvoje? (proc.)



Kaip matome didelė dauguma *perkančiųjų organizacijų* pasisakė, kad dabartinę viešųjų pirkimų sistemą reikia tobulinti, argumentuodami, kad šiuo metu pirkimų organizavimas, yra problematiškas ir turintis daug trūkumų.

Ar reikėtų tobulinti esamą viešųjų pirkimų sistemą Lietuvoje? (proc.)



Kaip matome *parduodančiųjų organizacijų* atsakymų sklaida pasiskirsčiusi beveik tolygiai. Taigi, galima daryti išvadą, jog šios organizacijos šiuo metu dar nėra apsisprendusios dėl VP sistemos tobulinimo galimybių.

Centralizavus Italijos viešųjų pirkimų sistemą (reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad centralizuojant Italijos viešuosius pirkimus buvo pereita nuo vieno centralizacijos lygio (maksimalios centralizacijos), kuri buvo nelanksti ir nesugebėjo patenkinti pirkėjų, prie “dalinės” centralizacijos) :

1. pakeistas elektroninių pirkimų modelis, kuris leido sutaupyti 21 proc. išlaidų, taip pat imta nuolat kaupti duomenis apie dažniausiai viešųjų institucijų įsigyjamą prekes ar paslaugas. Šie pakeitimai lėmė valdžios pastangas teikti informaciją ir paslaugas piliečiams, verslininkams, valdininkams, kitoms valdžios institucijoms bei nepelno siekiančioms organizacijoms. O tai sumažino pirkimų organizavimo išlaidas, pirkimų atlikimo terminai vis mažiau vėluoja bei įsigytos prekės atitinka keliamus reikalavimus;
2. Consip‘as tapo ne tik kontraktus sudaranti, bet ir už jų įgyvendinimą atsakinga organizacija, o tai įnešė į sistemą aiškumo, atsakomybės, kas už ką atsakingas bei užkirto kelią korupcijos vystymuisi;
3. didelis dėmesys buvo kreipiamas į strateginius vadybos gebėjimus - nematerialių išteklių plėtojimas – koordinavimas ir komunikacija, kurios yra būtinos norint užtikrinti, kad paslaugų poreikiai ir pokyčiai būtų integruoti į paslaugos teikimo patobulinimus, o tai labiau motyvavo su pirkimais dirbančius asmenis;

Centralizuojant Danijos viešųjų pirkimų sistemą:

Didelis dėmesys buvo skiriamas elektroniniams pirkimams (puikiai sutvarkyta e-sistema). Naudojant patobulintą e-sistemą sutrumpėjo atliekamų pirkimo procedūrų trukmė, be to, nors ir nepadidinus darbuotojų skaičiaus darbo kokybė ne tik kad nesuprastėjo, bet darbų atlikimas pagreitėjo dvigubai (įvykdyta kelis kartus daugiau konkursų). Pradėjus vykdyti konkursus per elektroninę sistemą sumažėjo kandidatų teisinių priekaištų dėl konkurso rezultatų. Taip pat ši sistema užtikrino naujų darbuotų greitesnę adaptaciją prie viešųjų pirkimų sistemos (integruota žinių bazė);

Ko tikimasi centralizavus Lietuvos viešųjų pirkimų sistemą:¹⁶⁷

1. Kainų sumažėjimas dėl lankstesnės nuolaidų dideliems kiekiams sistemos, pirkimo proceso ekonomiškumas, racionalus lėšų naudojimas (“value for money”);
2. Profesionalių gebėjimų ir kompetencijos sukaupimas vienoje institucijoje, mažesni personalo mokymo kaštai, mažiau reikia pirkimo specialistų, kurių regionuose rasti problema, mažiau vykdoma analogiškų procedūrų valstybės mastu;

¹⁶⁷ Centrinė projektų valdymo agentūra, “Bandomasis projektas.” Vilnius, 2007. < <http://www.cpva.lt/index.php?-389517919>> [Žiūrėta 2007 04 28].

3. Mažesni administravimo kaštai, nes reikalingai prekei įsigyti nereikia vykdyti ilgų pirkimo procedūrų, galima atsisakyti pirkimų skyriaus, o kur jų nėra - pirkimus vykde darbuotojai gali skirti daugiau laiko tiesioginėms savo funkcijoms;
4. Vienoje įstaigoje galima užtikrinti efektyvesnę kontrolę ir skaidrumą, tą pažymi savo išvadose ir LR specialiųjų tyrimų tarnyba;
5. Greitesnis ES paramos lėšų įsisavinimas: greičiau įvyksta pirkimas, nereikia papildomų konsultacijų ir kontrolės organizuojant viešuosius pirkimus;
6. Paprastesnis ir efektyvesnis ES politikų įgyvendinimas (tokių kaip aplinkosaugos reikalavimus tenkinantys pirkimai („Žalieji“ pirkimai ar el. pirkimai);
7. Pirkimų procedūros atitinka ES ir nacionalinius teisės aktus;
8. Nauda vartotojui: taupomas vartotojo laikas ir proceso vykdymo kaštai; procesas pilnai atitinka ES teisę; priimami ekonomiškai naudingiausi sprendimai; greitas ir patogus prekių/paslaugų užsakymo būdas (elektroniai katalogai); efektyvus viešojo sektoriaus poreikių ir biudžeto planavimo, apskaitos bei kontrolės procesas.

Kaip parodė Italijos ir Danijos patirtis – centralizuojant viešųjų pirkimų sistemą pavyko išspręsti daugumą susidariusių problemų. Tačiau iškyla klausimas, ar tikrai Lietuvoje bus toks poveikis kokio tikimasi.

Pabandykime palyginti visų trijų valstybių centralizuotų pirkimų sistemos modelius (kiekvienos CPO tikslus bei funkcijas bei perkamų prekių ar paslaugų grupes).

Italijoje:

CPO tikslai:

1. Nustatyti viešųjų pirkimų strategijas;
2. Sudaryti palankias pirkimų sutartis su tiekėjais viešosioms organizacijoms;
3. Skatinti elektroninių pirkimo technologijų naudojimą viešosiose organizacijose;
4. Suteikti pirkimų kiekio ir kokybės kontrolės instrumentus viešosioms organizacijoms;
5. Nustatyti novatorišką elektroninių viešųjų pirkimų modelį;

CPO funkcija:

1. Consip'as yra atsakingas už viešojo sektoriaus konsultavimą ir elektroninių priemonių viešajame sektoriuje diegimą.

Danijoje::

CPO tikslai:

1. Efektyvumo viešojo sektoriaus pirkimuose didinimas sudarant ir administruojant preliminaras sutartis su tiekėjais nacionaliniu lygmeniu: mažinant prekių ir paslaugų

kainas, sukuriant paprastesnį ir greitesnį prekių ar paslaugų įsigijimo būdą (elektroniai pirkimai), sukuriant efektyvesnį pirkimų procesą;

CPO funkcija:

1. Danijos SKI atsakinga už preliminarių sutarčių sudarymą.

Lietuvoje:

CPO tikslai:

1. Lietuvos CPO siekia tapti viešojo sektoriaus organizacijoms paslaugų tiekėju ir privataus sektoriaus įmonių klientu, atliekančių jungiamosios grandinės funkciją, tarp perkančiųjų organizacijų ir tiekėjų. Šis tikslas bus įgyvendinamas siekiant taupyti valstybės išlaidas.

CPO funkcijos:

1. Perkančiųjų organizacijų poreikių analizė;
2. Rinkos analizė;
3. Pirkimų konkursų sąlygų rengimas;
4. Pirkimų konkursų vykdymas (e-sistemos sukūrimas);
5. Preliminarių sutarčių sudarymas laikantis Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo nuostatų;
6. Užsakymų pagal sudarytas preliminarias sutartis administravimas;
7. Pagalba perkančiosioms organizacijoms (esančioms preliminarios sutarties šalimi) sudarant sutartis preliminariosios sutarties pagrindu;
8. Preliminarios sutarties vykdymas – tiekėjų (esančių sutarties šalimi) veiklos auditas, jų veiksmų atitikimo sutarties nuostatomis vertinimas, išlaidų efektyvumo matavimas;
9. Pirminių ginčų sprendimas (tarpininkavimas derybose);
10. PO ir tiekėjų mokymai;
11. Informacijos sklaida, veiklos rodiklių viešinimas.

Aptarus trijų valstybių CPO modelius matome, kad Lietuva, valstybė turinti labai mažą praktiką pirkimų organizavime, formuluojant savo centrinės perkančiosios organizacijos tikslus bei funkcijas atsižvelgė į kitų valstybių patirtį, konkrečiai Italijos ir Danijos. Nes kaip matome, visų trijų valstybių tikslas – efektyvumo viešojo sektoriaus pirkimuose didinimas bei valstybės išlaidų taupymas. Jau pats tikslas parodo šios organizacijos (CPO) tikslingumą, nes efektyvus išlaidų naudojimas yra vienas iš svarbiausių valstybės valdymo tikslų¹⁶⁸.

Kaip žinia, vienas svarbiausių veiksnių, galinčių padaryti įtaką, viešųjų pirkimų išlaidoms yra *centralizacijos laipsnis*. Perkant prekes ar paslaugas per CPO viskas priklausys nuo šios

¹⁶⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 metų veiklos ataskaita.“ Vilnius, 2006,122. < http://www.lrv.lt/14_vyr_dok/2006_veikl_atask.pdf > [Žiūrėta 2007 05 01].

organizacijos profesionalumo, lankstumo bei įgyto pasitikėjimo iš perkančiųjų organizacijų (kas yra labai svarbu). Italijos atvejis puikiai iliustravo centralizacijos kaitą (du centralizacijos modelius). Maksimali viešųjų pirkimų centralizacija, kuomet visos viešojo sektoriaus organizacijos turėjo privalomai vykdyti pirkimus per CPO, atsiskleidė kaip nelanksti ir negalinti patenkinti pirkėjų poreikių, nes ne visos prekės pasiduoda standartizacijai. Danijos atvejis, iliustravo visiškai priešingą situaciją nei Italijoje, nes čia buvo bandoma įgyvendinti kuo efektyvesnę patirtį kuriant priemones, galinčias kuo lanksčiau ir paprasčiau tenkinti pačius įvairiausių institucijų poreikius. *Išanalizavus viešųjų pirkimų praktiką Lietuvoje bei remiantis užsienio patirtimi buvo nutarta, kad perkančiosios organizacijos gali savo nuožiūra pasirinkti vykdyti prekių ar paslaugų pirkimus pačios arba per CPO, kas skatins valstybės išlaidų taupymą bei tenkins pirkėjų ir pardavėjų poreikius.*

Taip pat reikėtų atkreipti dėmesį į poveikį viešųjų pirkimų procedūrų trukmei, kuris yra labai svarbus tobulinant viešųjų pirkimų sistemą, šiuo metu vienam pirkimui įvykdyti yra sugaištoma vidutiniškai apie 77 dienas, o kaštai siekia 15 000Lt. – atsižvelginat į darbo dienų skaičių ir vidutinį valstybės tarnautojo darbo užmokestį¹⁶⁹. Taigi Lietuvoje ši problema labai opi. Ilga pirkimų procedūrų trukmė verčia perkančiąsias organizacijas perkant prekes ar paslaugas užsipirkti papildomai, kad ateityje nepritrūktu, o tai reiškia papildomą sandėliavimo poreikį, gali pasenti prekės, pasikeisti poreikis, kaina ir kt. Kaip rodo Danijos patirtis, sukūrus sklandžiai veikiančią e-sistemą pirkimų procedūrų trukmė sutrumpėtų dvigubai. Išanalizavus Italijos atvejį galima pastebėti tai, kad nors elektroninė sistema ir leido sutaupyti 21 proc. išlaidų, tačiau ši sritis buvo labai problematiška pačioje pradžioje (nuolatos nebuvo įmanoma rasti reikiamų prekių ir paslaugų katalogose). Italijai prireikė labai daug laiko ją adaptuoti pirkėjams ir tiekėjams, kad ji pradėtų veikti be problemų.

Kaip matėme, Danijos vienas iš tikslų buvo taip pat sukurti greitesnę ir paprastesnę prekių ar paslaugų gavimo sistemą ir šio tikslo ji siekė sukurdamą e-sistemą ir diegdama ją visoje valstybėje. Danijos elektroninė pirkimų sistema buvo puikiai sutvarkyta. Taigi, kaip matome Lietuvai viena iš svarbiausių užduočių turėtų būti e-sistemos sukūrimas bei jos diegimas. Kaip rodo Danijos patirtis, puikiai išvystyti elektroniniai viešieji pirkimai bei informacinės technologijos, pagelbėtų komunikuojant, sutrumpintų prekių ar paslaugų pristatymo laiką, nes reikalingai prekei ar paslaugai įsigyti nereikėtų vykdyti ilgų pirkimo procedūrų, kas leistų racionaliau išnaudoti žmogiškuosius išteklius, visą atsakomybę už pirkimų procedūrų vykdymą prisiimtų CPO bei atsirastų galimybė įsigyti reikiamą prekę ar paslaugą už geriausią kainą. To siekia ir Lietuvos centrinė perkančioji organizacija, tačiau nereiktų pamiršti to fakto, kad Lietuva yra naujoke šioje srityje. Šiuo metu e-

¹⁶⁹ Centrinė projektų valdymo agentūra, “Bandomasis projektas.” Vilnius, 2007. < <http://www.cpva.lt/index.php?-389517919>> [Žiūrėta 2007 04 28].

sistema yra dar tik vystoma, o kaip parodė Italijos patirtis reikia labai daug paskatų, kad būtų pradėta naudotis elektroniniais pirkimais ir kad jie turėtų teigiamos įtakos viešiesiems pirkimams.

Taip pat nereikia pamiršti, kad tam įtakos turi ir kultūriniai dalykai. Nors jau yra sukurti viešųjų pirkimų portalai www.cpva.lt ir www.cpo.lt, įdiegti elektroniniai katalogai bei kitos technologijos, tačiau, manau, tikėtina, kad šioje srityje Lietuva susidurs su didelėmis problemomis (panaši situacija, kaip Italijoje). Ši reforma pareikalaus daug laiko, nes jau dabar apklausus asmenis, dirbančius šioje srityje, jaučiamas nepasitenkinimas šios sistemos diegimu (dažniausiai nėra randama reikiamų prekių ar paslaugų; pamirštama, kad yra tokie katalogai ir kt.).

Dažniausiai perkamos prekės ar paslaugos per CPO: Italijos Consip‘as sudarė 70 preliminarinių sutarčių. Per Italijos CPO daugiausiai yra nuperkama mobiliojo ir fiksuoto ryšio paslaugų (išsiderėta po 75 proc. ir 58 proc. nuolaidos) bei kompiuterinės įrangos (kompiuteriai, standartinė programinė įranga, faksai, kopijavimo įrenginiai ir kt.) – kainos sumažintos apie 30 proc.¹⁷⁰ Sėkmingiausios prekių grupės Consip kompanijoje:¹⁷¹

Prekės ir paslaugos	Kainų sumažėjimas
Mobiliaus ryšio paslaugos	75%
Fiksuoto ryšio paslaugos	58%
Standartizuota programinė įranga	39%
Nešiojamieji kompiuteriai	35%
Asmeniniai kompiuteriai	32%
Kopijavimo aparatai	30%
Spausdintuvai	25%
Faksai	25%
Automobiliai	15%
Biuro prekės	15%
Automobilių degalai	10%
Elektros energija	10%
Baldai	9%

Danijoje per CPO daugiausiai nuperkama informacinių technologijų įrangos - 38 proc. (kompiuteriai, standartinės programinės įrangos). Sudarant preliminarias sutartis buvo išsiderėta 15 proc. mažesnių kainų. Danijos rezultatai viešųjų pirkimų centralizavime ES yra patys geriausi, ji pirmauja šioje srityje. Metinė apyvarta sudarė 685 mln. eurų, vidurinis preliminarinių sutarčių skaičius 45, o vienos sutarties vidutinė apyvarta 40 mln. litų.¹⁷² Danijos perkamų prekių ir paslaugų per CPO sąrašas¹⁷³.

¹⁷⁰ Karolis Šerpytis, „Viešųjų pirkimų centralizavimas Lietuvoje.“ Pranešimas konferencijoje „VP vykdymas per CPO kitose šalyse,“ Vilnius, 2006 lapkričio 24 d.

¹⁷¹ Šerpytis, *Viešųjų pirkimų centralizavimo galimybių Lietuvoje studija*, 51.

¹⁷² Šerpytis, *Viešųjų pirkimų centralizavimas Lietuvoje*, 52.

¹⁷³ Šerpytis, *Viešųjų pirkimų centralizavimo galimybių Lietuvoje studija*, 51.

Prekių ir paslaugų grupė	% dalis
IT įranga	38%
Energija	22%
Telekomunikacijų ir duomenų perdavimo paslaugos	15%
Kelionės paslaugos	8%
Maisto tiekimas	4%
Baldai	4%
Biuro prekės	4%
Automobiliai	2%
Kita	3%

Kaip matome iš užsienio šalių patirties sėkmingiausios prekių ar paslaugų grupės perkant per CPO yra: kompiuteriai, interneto ir komunikacijos paslaugos, kuras automobiliams. Galima daryti prielaidą, kad ir Lietuvoje per CPO daugiausiai bus perkama: kompiuteriai bei jų įranga, interneto ir komunikacijos paslaugos, kuras, automobiliai, baldai ir paskutinėje vietoje kaciariinės prekės. Kaip jau minėjau anksčiau, Italijos ir Danijos CPO, šioms prekėms ir paslaugos sugebėjo išsiderėti didžiausias nuolaidas (nuo 10-30 proc. ir nuo 50-70 proc.) bei šios prekės ir paslaugos buvo/yra populiariausios perkant per CPO. Nuolaidos buvo išsiderėtos pasitelkiant derybines galias, o tai reiškia, kad labai svarbu, kad CPO dirbtų kvalifikuoti, savo veiklos sritį išmanantys darbuotojai. Šių prekių ir paslaugų pirkimų atrankai yra/buvo vadovaujamasi keliais kriterijais¹⁷⁴:

1. prekės ir paslaugos turi būti naudojamos daugumoje viešojo sektoriaus organizacijų (ne specializuotos);
2. įmanoma būtų nustatyti perkamos prekės ar paslaugos kokybę, kuri atitiktų keliamus reikalavimus;
3. tiekėjų turėtų būti nemažiau, kaip 3, kad būtų tarpusavio konkurencija ir pasiūlomos geriausios kainos (žinoma, kainą turi atitikti ir kokybę).

Taigi vertindami pasiūlymo įgyvendinimo poveikį kainų išlaidoms, galima daryti prielaidą, kad perkant per CPO prekes ar paslaugas Lietuvoje kainos sumažėtų:¹⁷⁵

Prekių ir paslaugų kategorijos	VP suma 2005	Poveikis kainai
Kompiuteriai ir susijusios prekės;	210.120.044	-10%
Interneto ir telekomunikacijų paslaugos;	18.962.916	-50%
Kuras;	256.472.523	-10%
Automobiliai;	102.995.829	-10%
Kelionės paslaugos;	8.485.582	-10%
Baldai;	14.416.009	-10%
Kanceliariinės prekės.	2.668.162	-10%

¹⁷⁴ Karolis Šerpytis, interviu su autoriumi, Vilnius, 2007 balandžio 30d.

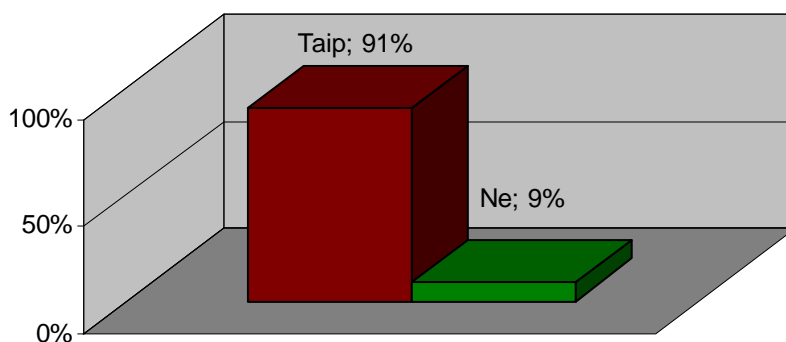
¹⁷⁵ Šerpytis, *Viešųjų pirkimų centralizavimo galimybių Lietuvoje studija*, 54.

Apibendrinant šią dalį, galima teigti, kad centralizuotos viešųjų pirkimų sistemos sukūrimas Lietuvoje padarys viešųjų pirkimų organizavimą efektyvesniu, t.y. išspręs šiuo metu iškilusias problemas. Nes tokie pirkimai skatina elektroninių pirkimų naudojimą visoje valstybėje, bendradarbiavimą su privačiu sektoriumi bei stambesnius užsakymus, kas padidintų įmonių produktyvumą.

CPO įsteigimas – tai ilgalaikė valstybės investicija, kuri laikui bėgant turėtų atsipirkti, nes šiuo metu jos įkūrimas pareikalautų papildomų išlaidų iš valstybės biudžeto. Be to, remiantis tuo, kad dėl galimo funkcijų atsiskyrimo bus lengviau prižiūrėti vieną organizaciją, kad jos veikla vyktų skaidriai (ne kelis šimtus organizacijų), todėl galima daryti prielaidą, kad įkūrus CPO sumažės korupcijos mastas. Tačiau, kita vertus, visada lieka rizika dėl pačių darbuotojų korumpuotų veiksmų. Taip pat, reikėtų atkreipti dėmesį ir į tai, kad daugiausiai priešinasi centralizuotiems viešiesiems pirkimams SVV, nes bijo būti eliminuoti iš rinkos. Tačiau, kaip rodo Italijos ir Danijos praktika, SVV dažniausiai neužima tų pirkimų dalies, kurie yra populiariausi (kompiuteriai, internetas ir kt.). Šių šalių praktika parodė, kad dauguma didžiųjų įmonių labai dažnai kreipiasi į SVV su savo užsakymais.

Taip pat preliminarių sutarčių sudarymas suteikia galimybę sudaryti dalį pirkimų pagal geografiją ar specifinių paslaugų sritį. Tarkim, kaip parodė Danijos patirtis, CPO skatina sudaryti preliminarias sutartis su SVV kompiuterių priežiūros ir konsultavimo klausimais, programinės įrangos diegimo srityje, vadybos bei mokslinių tyrimų srityje. Žinoma, visada išlieka tikimybė, jog SVV dalyvavimas centralizuotuose pirkimuose sumažės, nes sukuriant ar reformuojant sistemą kiekvienam skirtingai gali užtrukti adaptacinis periodas, gali prireikti patobulinti visas savo turimas žinias, atnaujinti IT. Tačiau, remiantis Danijos ir Italijos patirtimi, galima teigti, kad Lietuvoje smulkusis ir vidutis verslas centralizavus viešuosius pirkimus neturėtų nukentėti.

Ar sutinkate tobulinti viešųjų pirkimų sistemą Lietuvoje, kaip vieną iš alternatyvų pasirenkant centralizuotus viešuosius pirkimus? (proc.)



Reziumuojant šį tyrimą, reikėtų pažymėti tai, kad šiuo metu apklaustus respondentus apie vieną iš galimų tobulinimo formų pasirenkant centralizavimą, dauguma iš jų net 91 proc. pasisakė sutinkantis ir tikintis, kad centralizuota viešųjų pirkimų sistema išspręs daugumą problemų bei pirkimų organizavimą padarys kur kas efektyvesnį.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

1. Išanalizavus centralizuotų ir decentralizuotų viešųjų pirkimų sistemų privalumus ir trūkumus, galime daryti išvadą, jog ekstremali centralizacija ar decentralizacija ne visuomet yra optimalus variantas. Valstybinės įstaigos ar įmonės dydis ir savybės, veikla, rinkos sąlygos ir dinamika leidžia teigti, kad dažnai pirmenybę galima teikti mišrioms sistemoms, nes jos leidžia išnaudoti tiek centralizacijos efektyvumą, tiek decentralizacijos lankstumą. Paskutinės tendencijos, rodo, kad mišrūs modeliai iš tiesų tampa vis patrauklesni tiek valstybinėms viešųjų pirkimų agentūroms, tiek privačioms kompanijoms.
2. Remiantis Italijos ir Danijos centralizuotų viešųjų pirkimų organizavimo patirtimi steigiant CPO, galime daryti tokias išvadas:
 - Abi šios valstybės siekė modernizuoti viešųjų pirkimų sistemą ją centralizuojant išsikeldamos tą patį tikslą - efektyvumo viešojo sektoriaus pirkimuose didinimas, mažinant prekių ir paslaugų kainas, sukuriant paprastesnį ir greitesnį prekių ar paslaugų įsigijimo būdą, sukuriant efektyvesnį pirkimų procesą. Tačiau tobulinant viešųjų pirkimų sistemą Italijoje ir Danijoje buvo pasiektas skirtingas centralizavimo laipsnis.
 - Italijos viešųjų pirkimų sistemos ir jos kontekste veikiančio Consip'o analizė vertinga pirmiausia tuo, kad leido apžvelgti du centralizacijos modelius. Maksimali viešųjų pirkimų centralizacija, kai visoms viešosioms institucijoms privaloma pirkimus vykdyti per centrinės perkančiosios organizacijos sudaromus kontraktus, atsiskleidė kaip nelanksti ir negalinti patenkinti pirkėjų poreikių. Taip yra pirmiausia dėl to, kad ne visos reikalingos prekės ir paslaugos pasiduoda standartizacijai. Masto ekonomijos siekimas nepasiteisina, nes tiesiog nesugebama patenkinti pirkėjų poreikių.
 - Danija laikoma vienu sėkmingiausių centralizuotų viešųjų pirkimų sistemos įgyvendinimo pavyzdžių, viešųjų pirkimų centralizavimas šioje valstybėje daugiausiai siejamas su elektroninių pirkimų problematika. Ši atskleidė, kad ekonominio viešųjų pirkimų centralizavimo/decentralizavimo poveikio negalima nagrinėti atsietai nuo bendro politinio ir viešojo sektoriaus reformavimo konteksto. Viešojo sektoriaus reformos, pastaruoju metu dažniausiai pasireiškiančios kaip tam tikro pobūdžio decentralizacija, efektyvumo skatinimas deleguojant atsakomybę ir taip siekiant šį sektorių priartinti prie privačiojo, gali konfliktuoti su taip pat efektyvumo siekiančiomis viešųjų pirkimų centralizavimo tendencijomis.
3. Išnagrinėjus esamą Lietuvos viešųjų pirkimų situaciją bei palyginus su Danijos ir Italijos patirtimi, galime daryti neabejotiną išvadą, jog dabartinę sistemą būtina reformuoti, idant ji

veiktų kuo efektyviau, nes šiuo metu yra susiduriama su problemomis, kurios stabdo sklandų šios sistemos veikimą, t. y.: ilga pirkimų procedūrų trukmė (greitesnės komunikacijos trūkumas); nors kovai su korupcija skiriamas pastovus dėmesys, tačiau viešieji pirkimai priskiriami padidintos rizikos sričiai; Lietuvai pradėjus gauti ES paramą daugelis pareiškėjų tapo perkančiosiomis organizacijos bei išaugo atliekamų pirkimų skaičius, tačiau daugelis organizacijų dar neturi reikiamos patirties šioje srityje; dažniausiai dėl prasto planavimo yra viršijami finansiniai ištekliai, nesilaikoma pradinių sąlygų bei numatytų terminų; pirkimai atliekami pavėluotai ir nekokybiškai, įsigytos prekės neatitinka konkursuose numatytų reikalavimų; Viešųjų pirkimų įstatyme numatoma, kad “pirkimus organizuoti ir atlikti turi būti sudaroma komisija, kurią turi sudaryti ne mažiau, kaip 3 žmonės. Ši komisija gali būti sudaryta konkrečiam pirkimui arba kaip nuolatinė komisija pasikartojantiems pirkimams vykdyti”. Praktikoje su viešaisiais pirkimais susijusias užduotis atlieka viešųjų pirkimų komisijos nariai, kurių tiesioginės pareigos nesusijusios su viešaisiais pirkimais. Dažniausiai šiuos pirkimus atliekantys darbuotojai negauna priedų už papildomą darbą, o tai suponuoja netinkamą darbų atlikimą, papildomas žmogiškąsias bei laiko sąnaudas.

- Remiantis Italijos ir Danijos patirtimi, viešųjų pirkimų problemoms Lietuvoje spręsti, kaip viena iš alternatyvų siūlomas viešųjų pirkimų centralizavimas, be abejo, paveiks sistemos dalyvius bei pačią viešųjų pirkimų sistemos struktūrą, o tai įneš į sistemą šiokią tokią sumaištį. Tačiau nereikėtų pamiršti, kad tai bus nevienadienis procesas. Kol sistema pradės veikti visaapimančiai, turėtų praeiti keletas metų, o per šį laiką bus spėta prisitaikyti prie pokyčių. Procedūros vyks ta pačia tvarka, o daugelyje šalių pirkimų centralizavimas nėra privalomas, todėl perkančiosioms organizacijoms neturėtų kelti didelio streso atskirų pirkimų centralizavimas. Atvirkščiai, jos tokiu būdu galės išvengti sudėtingų pirkimų procedūrų atlikimo.
- Atliktos analizės metu išryškėjo, jog Lietuvoje efektyvumo siekis/racionalesnio lėšų naudojimo siekis, siekis standartizuoti pirkimo procesus, siekis trumpinti pirkimo procedūrų laiką ir mažinti administracinius kaštus, siekis diegti inovacijas viešuosiuose pirkimuose naudojant įrankius, atsiradusius naujosiose ES direktyvose ir Viešųjų pirkimų įstatyme, derybinės galios stiprinimas, elektroninių įrankių diegimas ir pirkimų skaidrumo stiprinimas skatina CPO steigimą.
- Centralizavus viešųjų pirkimų sistemą Lietuvoje išryškėja nauda vartotojui, nes taupomas vartotojo laikas ir proceso vykdymo sąnaudos, procesas visiškai atitinka ES teisę, priimami ekonomiškai naudingiausi sprendimai, greitas ir patogus prekių ar paslaugų užsakymo būdas (elektroniniai katalogai), efektyvus viešojo sektoriaus poreikių ir biudžeto planavimo, apskaitos bei kontrolės procesas.

- Remiantis atliktu tyrimu, galima nauda: kainų sumažėjimas dėl lankstesnės nuolaidų dideliems kiekiams sistemos, pirkimo proceso ekonomiškumas, racionalus lėšų naudojimas (“value for money”); profesionalių gebėjimų ir kompetencijos sukaupimas vienoje institucijoje, mažesni personalo mokymo kaštai, mažiau reikia pirkimo specialistų, kurių regionuose rasti problema, mažiau vykdoma analogiškų procedūrų valstybės mastu; mažesni administravimo kaštai, nes reikalingai prekei įsigyti nereikia vykdyti ilgų pirkimo procedūrų, galima atsisakyti pirkimų skyriaus, o kur jų nėra - pirkimus vykdę darbuotojai gali skirti daugiau laiko tiesioginėms savo funkcijoms; vienoje įstaigoje galima užtikrinti efektyvesnę kontrolę ir skaidrumą, tą pažymi savo išvadose ir LR specialiųjų tyrimų tarnyba; greitesnis ES paramos lėšų įsisavinimas: greičiau įvyksta pirkimas, nereikia papildomų konsultacijų ir kontrolės organizuojant viešuosius pirkimus; paprastesnis ir efektyvesnis ES politikų įgyvendinimas (tokių kaip aplinkosaugos reikalavimus tenkinantys pirkimai („Žalieji“ pirkimai ar el. pirkimai).

Atlikus išsamią analizę, galime daryti išvadą, jog darbe kelta hipotezė pasitvirtino, t.y., jog centralizuotas viešųjų pirkimų sistemos įdiegimas padarys viešųjų pirkimų organizavimą Lietuvoje efektyvesniu, o tai puikiai iliustruoja (atlikus tyrimą) esamų problemų sprendimų būdai bei galima nauda vartotojui ir valstybei.

Vadovaujantis darbo išvadomis, **rekomenduojame**:

1. Centralizavimas turėtų vykti tam tikrais etapais: paruošti tinkamą ir kvalifikuotą personalą; atlikti gamintojų ir tiekėjų bei jų parduodamų prekių ar paslaugų analizę; panaudoti modernias elektronines priemones pirkimo procedūroms vykdyti (sutvarkyti e-katalogus); įsteigti projekto stebėsenos grupę; reglamentuoti centralizuotai perkamų prekių ir paslaugų sąrašus.
2. Jau dabar paskelbti konkursus preliminarioms sutartims sudaryti;
3. Prižiūrėti pačių sutarčių visą vykdymą (nuo sudarymo iki įgyvendinimo);
4. Teisinėmis priemonėmis užkirsti kelią politikų ar kitų išorės jėgų įtakai viešiesiems pirkimams;
5. Sukurti pusę etato žmogui, kuris nuolatos užsiimtų viešųjų pirkimų organizavimu atitinkamoje organizacijoje;
6. Įdiegti elektroninę bazę, kurioje būtų įtrauktos organizacijos, kurios dažniausiai naudoja specializuotas prekes (pvz. AB „Lietuvos geležinkeliai“), tai parodytų tokių prekių ar paslaugų poreikį bei įtrauktų kitas įmones, kurios užsiiminėja tokių paslaugų gamyba.
7. Metų pabaigoje dauguma organizacijų turėtų pateikti preliminarų prekių ar paslaugų sąrašą, kurias ruošiasi įsigyti kitais metais.
8. Skatinti viešai informuoti ne tik apie vykstančius konkursus, tačiau pavišinti konkursų nugalėtojus, argumentuojant tokį pasirinkimą. Tai priartintų prie šalies piliečių;

9. Vykdyti kuo daugiau diskusijų šia tema, seminarų, į kuriuos galėtų papulti kiekvienas norintis, nes šiuo metu dauguma vykstančių šia tematika seminarų yra mokami;
10. Tinklapiuose www.cpo.lt ar www.cpva.lt sukurti modulį, kuriame būtų galima rašyti nuomones bei pasiūlymus apie centralizuotus pirkimus ir CPO.
11. Nuolatos informuoti Lietuvos visuomenę apie realią esamą padėtį viešųjų pirkimų srityje.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Teisės aktai

1. Europos Komisijos pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos iš dalies keičiančios Tarybos direktyvas 89/665/EEB ir 92/13/EEB dėl viešiesiems pirkimams taikomų peržiūros procedūrų veiksmingumo didinimo (pateikta Komisijos pagal EB steigimo sutarties 250 straipsnio 2 dalį). Briuselis, 2006 05 04 COM (2006) 195 final, 2006/0066(COD)
<http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/remedies/com-2006-195_lt.pdf> [Žiūrėta 2006 12 10].
2. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 metų veiklos ataskaita.“ Vilnius, 2006,122. < http://www.lrv.lt/14_vyr_dok/2006_veikl_atask.pdf > [Žiūrėta 2007 05 01].
3. Official Journal, L 134 2004 p.1-113.
4. Official Journal, L 134 2004 p.114-240.
5. Official Journal, L 076 1992 p. 0014-0020.
6. Official Journal, L 395 1989 p. 0033-0035.
7. Valstybės žinios. 2007, Nr. 9-357. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Dėl centralizuotų viešųjų pirkimų vykdymo.
8. Valstybės žinios. 1999, Nr. 56-1809. Lietuvos Respublikos Viešųjų pirkimų įstatymas.
9. Valstybės žinios, 1999, Nr. 8-1210, Lietuvos Respublikos Viešųjų pirkimų įstatymas.
10. Valstybės žinios. 2006, Nr. 4-102. Lietuvos Respublikos Viešųjų pirkimų įstatymas.

Knygos

1. Dimitri, Nicola, et al., *Handbook of procurement*. New York: Cambridge University Press, 2006.
2. Klitgaard, Robert, et al., *Korumpuoti miestai: praktinis korupcijos gydymo ir prevencijos vadovas*. Vilnius: Eugrimas, 2005.
3. Management, Ramboll, „*Electronic Public Procurement in EU Member States: Country Reviews.*“, Ramboll Management, 2004.

Straipsniai

1. Henriksen, Helle, Volker Mahne, „E-Procurement Adoption in the Danish Public Sector.“ *Scandinavian Journal of Informatikon Systems*, 17 (2), 2005.

2. Marra, Mita, „Innovation in E-Procurement: The Italian Experience. IBM Center for Business of Government“ 2004 <www.businessofgovernment.org> P. 10 [Žiūrėta 2007 03 10].
3. Matechak, Jason, „Fighting Corruption in Public Procurement.“ Center for International Private Enterprise. Washington. <<http://www.cipe.org/pdf/publications/fs/matechak.pdf#search='Jason%20P.%20Matechak%20.%20Fighting%20Corruption%20in%20Public%20Procurement.%20Center%20for%20International%20Private%20Enterprise.%20Washington'>> [Žiūrėta 2006 12 24].
4. Pearson, Mark, „Economic and financial aspects of the global health partnerships.“ DFID Health Resource Centre, 2, 2004. <http://huachen.org/english/issues/development/docs/WHO_2.pdf> [Žiūrėta 2006 12 22].
5. Picci, Lucio, „Dal „Modello Consip“ ad un „Sistema di Procurement nazionale“. Bologna, 2006. <<http://www.spbo.unibo.it/picci>> [Žiūrėta 2007 03 10].
6. Richter, Gene, “What it takes to centralize.” 2004. <<http://globalcpo.com/wsn/page7.html>> [Žiūrėta 2006 12 22].
7. Somasundaran, Ramanathan, Jan Damsgaard. „Policy Recommendations for Electronics Public Procurement“. *The Electronics Journal of e-Government*. Vol. 3, Issue 3. <www.ejeg.com> [Žiūrėta 2007 03 10].
8. State Council Information Office, „China’s National Defense in 2004.“ Beijing: State Council Information Office, 2004. <<http://www.fas.org/nuke/guide/china/doctrine/natdef2004.html>> [Žiūrėta 12 22].
9. Surantas, Audrius, Viešųjų pirkimų teisinės bazės raida // Viešieji pirkimai. - 2002 m. Nr. 1 (2). <<http://www.vpt.lt/admin/uploaded/Biuletensisx1x2.pdf>>,1. [Žiureta: 2006 12 09].
10. The International Consortium on Governmental Financial Management, „Resisting Corruption In the Public Sector.“ Washington, 2005. <<http://www.gt.com/staticfiles/GTCom/files/Industries/Global%20Public%20Sector/Global%20Public%20Sector%20General/ICGFM%20Survey%202005.pdf>> [Žiūrėta 2006 12 22].

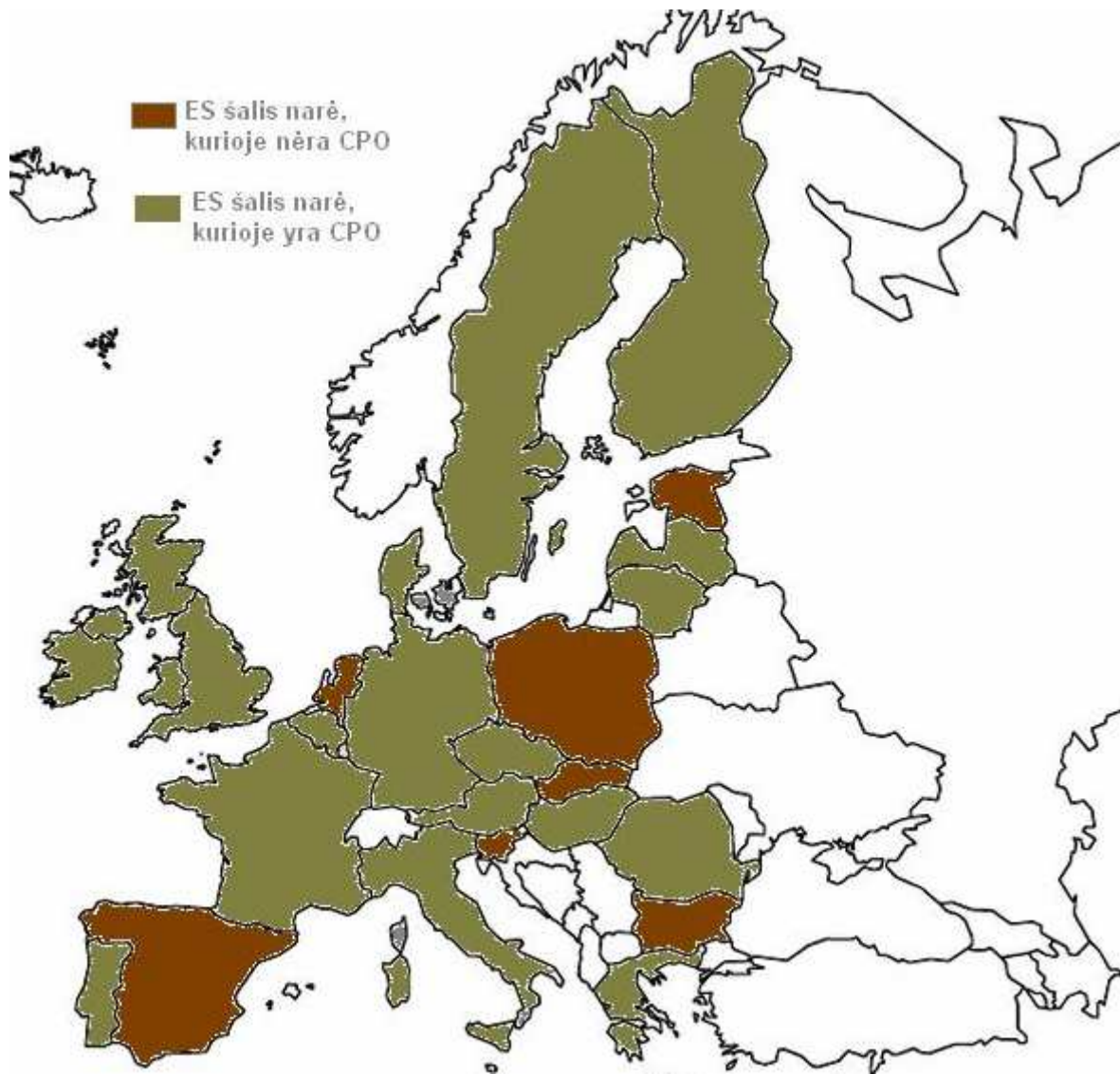
Specialieji leidiniai

1. Centrinė projektų valdymo agentūra, “CPO veiklos plėtros perspektyvos.” Vilnius, 2007 <<http://www.cpva.lt/index.php?-1123676256>> [Žiūrėta 2007 04 20].
2. Centrinė projektų valdymo agentūra, “Viešųjų pirkimų centralizavimas Lietuvoje.” Vilnius, 2007 <<http://www.cpva.lt/index.php?-1123676256>> [Žiūrėta 2007 02 20].
3. Centrinė projektų valdymo agentūra, “Plačiau apie mus.” Vilnius, 2007. <<http://www.cpva.lt/index.php?-1690409791>> [Žiūrėta 2007 04 28].
4. Centrinė projektų valdymo agentūra, “Bandomasis projektas.” Vilnius, 2007. <<http://www.cpva.lt/index.php?-389517919>> [Žiūrėta 2007 04 28].

5. Henriksen, Helle, et al., „Public eProcurement adoption: Economic and political rationality.“ Pranešimas konferencijoje „13th Hawaii International Conference on System Sciences“, 2004.
6. Henriksen, Helle, Deniz O. Kerstens, Kim V. Andersen. „Public eProcurement in Denmark: Measurements of Supplier's eMaturity.“ Pranešimas konferencijoje „17th Bled eComerce Conference“, Bled, 2004, liepos 21-23.
7. Jakobsen, Soren, „Danish National Procurement Ltd.“ Pranešimas konferencijoje „EU Public Procurement Learning Lab“. Paris, 2007 kovo 7.
8. Juozapavičius, Rytis, „Kaip praskaidrinti viešuosius pirkimus.“ Vilnius: Eugrimas, 2006, 7 <http://www.transparency.lt/new/images/viesieji_pirkimai_maketas.pdf> [Žiūrėta 2007 02 22].
9. Kearney, Anthony, „Assessment of Excellence in Procurement.“ 2004. <<http://www.atkearney.com/main.taf?p=0,5,23>> [Žiūrėta 2006 12 22].
10. Mačiulytė, Alina, „Viešųjų pirkimų raida Lietuvoje.“ Pranešimas konferencijoje „Viešųjų pirkimų raida Lietuvoje ir kitose šalyse“, Vilnius, 2006 gruodžio 19 d.
11. Oficialus Italijos perkančiosios organizacijos – Consip tinklapis, 2007. <<http://www.consip.it/on-line/Home/Chisiamo.html>> [Žiūrėta 2007 03 10].
12. Šerpytis, Karolis, „Viešųjų pirkimų centralizavimas Lietuvoje.“ Pranešimas konferencijoje „VP vykdymas per CPO kitose šalyse“, Vilnius, 2006 lapkričio 24 d.
13. Šerpytis, Karolis, „Viešųjų pirkimų centralizavimo galimybių Lietuvoje studija.“ Vilnius, 2006. <<http://www.ukmin.lt/lt/viesieji-pirkimai/naujienos/naujienos-index.php>> [Žiūrėta 2006 12 23].
14. Tarptautinis viešųjų pirkimų portalas Lietuvoje, „Analizuokite viešuosius pirkimus Lietuvoje.“ Vilnius, 2007. <<http://www.opic.com/default.aspx?id=991&epslanguage=LT>> [Žiūrėta 2007 05 02].
15. „Viešųjų pirkimų vadovas.“ Vilnius, 2007. <<http://www.savivaldybes.lt/vpirkimai/>> [Žiūrėta 2007 04 16].
16. Centrinis viešųjų pirkimų portalas, Vilnius, 2007. <<http://cvpp.lt/lt/folder118/document84>> [Žiūrėta 2006 12 23].
17. Danish Competition Authority, „Public procurement network.“ <<http://www.ks.dk/english/procurement/guide/cpo-countries/>> [Žiūrėta 2007 03 20].
18. Danijos CPO tinklapis, 2006 <<http://www.ski.dk/>> [Žiūrėta 2007 01 06].
19. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Centralised and Decentralised Public Procurement*. CCNM/SIGMA/PUMA(200)108. <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006806.pdf#search='Centralised%20and%20Decentralised%20Public%20Procurement'>> [Žiūrėta 2007 01 06].

20. Lietuvos Respublikos Ūkio ministerija, „Viešųjų pirkimų politika.“ Vilnius, 2007. <<http://www.ukmin.lt/lt/viesieji-pirkimai/Lt-aktai/ltaktai-index.php>> [Žiūrėta 2006 12 23].
21. Procurement Workshop. Roma: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2004.
22. Tarptautinis viešųjų pirkimų portalas, Vilnius, 2007. <<http://www.opic.com/templates/MainPage2.aspx?id=1479&epslanguage=LT>> [Žiūrėta 2006 12 23].
23. The World Bank group, „Keynote Statement by Vagn Andersen, Concept Manager, National Procurement Ltd. Denmark. March“, 2001 <<http://wbln0018.worldbank.org/OCS/egovforum.nsf/Main/keynoteVagnDenmark.>> [Žiūrėta 2007 03 10].

1 priedas



2 priedas

ES šalis narė, kurioje yra CPO:¹⁷⁶

Šalis	CPO pavadinimas	Organizacijos tipas	Steigėjas
Austrija	BBG	Akcinė bendrovė	Finansų ministerija
Belgija	CMS	valstybinė agentūra	Federacinės viešosios paslaugos personalui ir organizacijai
Danija	Amgros	Akcinė bendrovė	Danijos apskritys
	SKI	akcinė bendrovė	Finansų ministerija (55%) ir Savivaldybės (45%)
Suomija	Hansel	akcinė bendrovė	atskaitinga Finansų ministerijai
Prancūzija	Economat des Armees	viešoji įstaiga	Gynybos ministerija
	UGAP	valstybinė agentūra	Finansų ministerija
Vokietija	Beschaffungsamts	valstybinė agentūra	Vidaus reikalų ministerija
Vengrija	CSDG	valstybinė agentūra	Ministro Pirmininko kabinetas
Islandija	Ríkiskaup	Direktoratas	Finansų ministerija
Italija	Consip	akcinė bendrovė	Ekonomikos ir Finansų ministerija
Malta	Department of Contracts	valstybinė agentūra	Finansų ministerija
Norvegija	Statens Forvaltningstjeneste	valstybinė agentūra	Modernizacijos ministerija
Portugalija	Direcção-Geral do Património	Direktoratas	Finansų ministerija
Rumunija	E-licitatie (SEAP)	valstybinė agentūra	Komunikacijų ir IT ministerija
Švedija	Statskontoret	valstybinė agentūra	Vyriausybės kabinetas
Šveicarija	BBL	valstybinė agentūra	Finansų ministerija
Turkija	Valstybinis tiekimo biuras	valstybinė agentūra	Finansų ministerija
Didžioji Britanija	OGC Buying Solutions	viešoji įstaiga	Finansų ministerija (Iždas)
Latvija	Elektronisko iepirkumu valsts agentūra	Biudžetinė įstaiga	Vyriausybė

¹⁷⁶ Danish Competition Authority, “Public procurement network.” <<http://www.ks.dk/english/procurement/guide/cpo-countries/>>[Žirėta 2007 03 20].

3 priedas

ANKETA

Organizacijos pavadinimas:

1. Kaip Jūs vertinate viešųjų pirkimų organizavimą Lietuvoje?

- Palankiai;
- Nepalankiai;
- Nežinau;

2. Ar reikėtų tobulinti viešųjų pirkimų sistemą Lietuvoje?

- Taip;
- Ne;

3. Problemos, su kuriomis tenka susidurti organizuojant viešuosius pirkimus Lietuvoje:

▪
▪
▪
▪
▪
▪
▪
▪
▪
▪
▪

4. Ar sutinkate tobulinti viešųjų pirkimų sistemą Lietuvoje, kaip vieną iš alternatyvų pasirenkant viešųjų pirkimų centralizavimą?

- Taip;
- Ne;

4 priedas

1. Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija;
2. LR vidaus reikalų ministerija;
3. LR švietimo ir mokslo ministerija;
4. LR sveikatos apsaugos ministerija;
5. LR socialinės apsaugos ir darbo ministerija;
6. LR susisiekimo ministerija;
7. LR teisingumo ministerija;
8. LT kultūros ministerija;
9. LR ūkio ministerija;
10. LR finansų ministerija;
11. LR krašto apsaugos ministerija;
12. LR žemės ūkio ministerija;
13. Lietuvos bankas;
14. Valstybinė mokesčių inspekcija;
15. Vilniaus miesto savivaldybės administracija;
16. Kauno miesto savivaldybės administracija;
17. Klaipėdos miesto savivaldybės administracija;
18. Marijampolės miesto savivaldybės administracija;
19. Panevėžio miesto savivaldybės administracija;
20. Šiaulių miesto savivaldybės administracija;
21. Tauragės miesto savivaldybės administracija;
22. Telšių miesto savivaldybės administracija;
23. Utenos miesto savivaldybės administracija;
24. Zarasų rajono savivaldybės administracija;
25. Ukmergės rajono savivaldybės administracija;
26. Zarasų ligoninė;
27. Zarasų miesto „Ažuolo“ gimnazija;
28. Zarasų miesto P. Širvio mokykla;
29. Zarasų miesto vaikų darželis lopšelis „Lakštingala“;
30. Ukmergės ligoninė;
31. Vilniaus universitetas;
32. AB Lietuvos paštas;
33. VšĮ Regitra;
34. Vilniaus apskrities mokesčių inspekcija;
35. Zarasų miesto urėdija;
36. Zarasų dailės mokykla;
37. Telšių miesto urėdija;
38. Tauragės miesto urėdija;
39. Kuršėnų urėdija;
40. VšĮ Vertimo, dokumentacijos ir informacijos centras Informacijos padalinys;
41. VšĮ Vertimo, dokumentacijos ir informacijos centras Vertimo ir dokumentacijos padalinys;
42. VšĮ Vizualinių komunikacijų studija;
43. UAB Sonex technology;
44. UAB Biznio mašinų kompanija;
45. UAB Dolovija;
46. UAB Daily service;
47. Baldų rojus;
48. UAB Venipak;
49. UAB Bizpak;

50. AB Lietuvos Spauda;
51. UAB Dizaino studija;
52. UAB Penki kontinentai;
53. UAB Vilniaus prekyba;
54. UAB Stampak;
55. Lietuvos jaunimo turizmo centras;
56. EK atstovybė Lietuvoje;
57. Europos vartotojų centras;
58. Ukmergės "Šilo" vidurinė mokykla;
59. Ukmergės Antano Smetonos gimnazija;
60. Ukmergės Dailės mokykla;
61. Ukmergės Senamiesčio pagrindinė mokykla;
62. Ukmergės Jono Basanavičiaus vidurinė mokykla;
63. Ukmergės Pašilės pagrindinė mokykla;
64. Ukmergės Užupio vidurinė mokykla;
65. Gyventojų registro tarnyba;
66. UAB Vilniaus energija;
67. UAB Vilniaus autobusai;
68. Infostruktūra;
69. Lietuvos savivaldybių asociacija;
70. Alytaus Europos informacijos centras – Europe Direct;
71. Kauno Europos informacijos centras – Europe Direct;
72. Klaipėdos Europos informacijos centras – Europe Direct;
73. Marijampolės Europos informacijos centras – Europe Direct;
74. Panevėžio Europos informacijos centras – Europe Direct;
75. Šiaulių Europos informacijos centras – Europe Direct;
76. Tauragės Europos informacijos centras – Europe Direct;
77. Telšių Europos informacijos centras – Europe Direct;
78. Utenos Europos informacijos centras – Europe Direct;
79. Topo centras;
80. Mykolo Romerio universitetas;
81. Visagino ligoninė;
82. Zarasų rajono pensionatas;
83. Utenos Teisės ir verslo kolegija;
84. UAB Senukai;
85. UAB Žmogaus studijų centras;
86. UAB AD Dizainas;
87. Antazavės vaikų globos namai;
88. Telšių turizmo centras;
89. VĮ Ignalinos atominė elektrinė;
90. UAB OMD Lietuva;
91. UAB Mikrolink;

SUMMARY

Centralization of Public Procurement: Searching for Optimal Approach (Lithuanian Case)

This study focuses on the possibilities to increase the effectiveness of Lithuania's public procurement system. Primary objective of the study is to find out whether the model of centralized procurement adopted by Lithuanian Government and the establishment of the Central Procurement Organization will benefit solving the existing problems and shaping a more effective and transparent public procurement system. Maintaining the objective the hypothesis, that the implementation of centralized public procurement system will make the public procurement organizing more effective, has been drawn.

Seeking to verify the hypothesis, the main objective of this study has to be dissolved to several more narrow goals:

1. Detect the disadvantage of centralized and decentralized public procurement systems with reference to the experience of foreign countries;
2. Analyze and compare the cases of centralized public procurement systems of Italy and Denmark;
3. Study the problems of existing public procurement system in Lithuania;
4. Analyze the centralized public procurement system's implementation possibility in Lithuania and its subsequent consequences relying on the ground of Italy's and Denmark's cases;
5. Present proposals on the effectiveness/purposefulness of establishment of centralized procurement system in Lithuania.

This study aims to demonstrate that the system would be more effective if public procurement was centralized because the centralized system is less sensitive to risks, what increases the transparency, assures the accountability and helps to save the budgetary resources. Also the quality of orders and procurement procedures raises, information sharing enables a more effective and operative processing of possessed information, which determines the lower cost of goods and services and also decreases the scale of corruption.

The centralized procurement systems of Italy and Denmark are studied in this paper. And the main question of this paper, whether centralization of public procurement in Lithuania will come up to expectations, is answered based on the abovementioned analysis.

This study is comprised of three parts. The first part is intended to analyze and compare the two models of public procurement system: centralized and decentralized and to single out the pros and cons of each model. The cases of centralized public procurement systems of Italy and Denmark

will be studied in the second part of this paper. The third part is devoted to the analysis of the Lithuania case.

The hypothesis of the paper, that the implementation of centralized public procurement system will make the public procurement organizing more effective, has proven out and is illustrated by the research and the consequent means of solving the present problems and the potential benefit to the consumer and the state.