

KORUPCIJA VIEŠUOSIUOSE PIRKIMUOSE: NUO TEORINĖS APIBRĖŽTIES IKI ATVEJO STUDIJOS (I dalis)

Jolanta Palidauskaitė

Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, LT-44239 Kaunas, Lietuva

Simona Ereminaitė

Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, LT-44239 Kaunas, Lietuva

Straipsnyje nagrinėjama korupcijos apraiškų viešųjų pirkimų procese tema. Tyrinėtojų nustatytos korupcijos rūšys leidžia autorėms atitinkamai įvertinti korumpuoto elgesio viešuosiuose pirkimuose atvejus bei motyvus. Teisės aktu, reglamentuojančių šią sritį, lyginamoji analizė leidžia pastebėti pokyčius, įvykusius Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą. Autorės ypač daug dėmesio skiria Lietuvos Respublikos viešojo pirkimo įstatymo kaitos tendencijoms identifikuojant įstatymo tikslą, pirkimo būdus, etikos principus bei pirkimo proceso pokyčius.

Pagrindinės sąvokos: *viešieji pirkimai, korupcija, etikos principai.*

Keywords: *public procurement, corruption, ethical principles.*

Jolanta Palidauskaitė – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros e. profesorė p., daktarė.

El. paštas jolanta.palidauskaite@ktu.lt

Jolanta Palidauskaitė – Kaunas University of Technology, Faculty of social Sciences, Department of Public Administration, Acting Professor, Dr.

E-mail: jolanta.palidauskaite@ktu.lt

Simona Ereminaitė – Kauno technologijos universiteto Europos integracijos studijų magistrantė.

El. paštas simona.ereминаite@stud.ktu.lt

Simona Ereminaitė – Kaunas University of Technology, MA student of European Integration.

E-mail: simona.ereминаite@stud.ktu.lt

Įvadas

Taikyti verslo valdymo principus viešuosiuose pirkimuose būdinga daugumai viešojo sektoriaus reformų, kurios nuo XX a. devintojo dešimtmečio vykdomos įvairiose pasaulio šalyse ir pavadintos naująja viešąja vadyba. *Reformų esmė* – valstybės valdymo sistemos pertvarkymai remiantis sisteminiu požiūriu ir vadybos pagrindais, siekiant optimizuoti viešųjų organizacijų funkcijas ir jų skaičių, standartizuoti vidinę struktūrą, sukuriant valstybės valdymo organizavimo bei veiklos priežiūros sistemas [3, p. 1]. Naujoji viešojo vadyba kaip teorija ir kaip praktika skatina viešųjų institucijų planavimo, organizavimo, kontrolės, išteklių valdymo sričių naujų valdymo sprendimų formavimo bei įgyvendinimo formų, naujų vertybių, taip pat taisyklių ir standartų paiešką, kadangi ji įgauna nemažai taikomosios ir normatyvinės veiklos elementų bei bruožų, būtinų rengiant kompleksines, strategines užduotis ir priemones, sprendžiant reformų vykdymo uždavinius, užtikrinant viešojo sektoriaus institucijų modernizavimą [20, p. 112–113].

Mokslinėje literatūroje identifikuojamas pagrindinis *pirkimų viešajame ir privačiame sektoriuje skirtumas*. Privačiame sektoriuje prekių, paslaugų ar darbų įsigijimas suprantamas kaip statiškas arba dinamiškas prekių, paslaugų ar darbų pasisavinimas, atitinkamos prekės vertės sukaupimas. Tai reiškia, kad įsigyjant kai kuriuos daiktus, jie gali būti naudingi ir viešajam, ir privačiam sektoriui, tačiau dėl skirtingų aplinkybių dažniausiai tik viename iš minėtų sektorių yra pasiekama galutinė nauda. Viešajame sektoriuje viešieji pirkimai apima dominuojantį viešųjų pirkimų tarnybų vaidmenį, teisėtvarkos procesus, sveikatos, socialinės tarnybos, išsimokslinimo, gynybos, transporto ir aplinkos apsaugos klausimus, todėl siekiant įgyvendinti viešosios politikos tikslus bei patenkinti pilietinę visuomenę viešojo sektoriaus organizacijų pirkimų apimtis yra daug platesnė negu privataus sektoriaus [5, p. 1024].

Pirmieji rašytiniai šaltiniai apie korupcijos užuomazgas siekia asirų civilizaciją – XIII a. pr. Kr., kai to meto bylose buvo paminėtas valdininkų kyšių ėmimas [24, p. 7]. Korupcija yra senas visuomeninis reiškiny, kurio pasireiškimo formoms įtakos turi laikas ir vieta. Korupcijos viešuosiuose pirkimuose problema yra aktuali, kadangi visuomenės dėmesį vis dažniau pritraukia nusikaltimų dalyviai – valstybės tarnautojai ir verslininkai. Tačiau tai taip pat palyginti nauja akademinė tyrimų sritis. Kai kurie Lietuvos mokslininkai ir praktikai (A. Raipa, A. Bučinskas, J. Staponkienė, R. Juozapavičius ir kt.), besidomintys naująja viešąja vadyba, tik trumpai užsimena apie korupciją viešuosiuose pirkimuose pabrėždami viešųjų pirkimų tvarkos tobulinimo poreikį kovojant su biurokratija. Tačiau korupcijos viešuosiuose pirkimuose problema reikalauja išsamesnių teoretikų ir praktikų tyrimų.

Straipsnio tikslas – išanalizuoti korupcijos apraiškų galimybes viešuosiuose pirkimuose, išryškinant problemas, su kuriomis susiduria viešojo ir privataus sektorių subjektai, dalyvaudami viešųjų pirkimų procese. Tyrimo objektas – korupcijos apraiškos viešuosiuose pirkimuose. Rengiant straipsnį taikyti šie tyrimo metodai: loginė analizė ir sintezė, mokslinės literatūros, teisės aktų analizė, lyginamoji analizė.

Korupcijos sąvoka viešųjų pirkimų procese

Pasaulyje kylantys korupcijos skandalai dažnai susiję su viešųjų paslaugų arba prekių pirkimu ir privatizacija. Šiuos reiškinius analizuojantys tyrinėtojai nepateikia atskiro korupcijos apibrėžimo. Tokią tyrinėtojų poziciją gali paaiškinti korupcijos tyrinėtojo S. P. Huntingtono nuomonė, kad korupciją sunku apibrėžti, nes ji yra unikalė, t. y. apibrėžta laike ir erdvėje [8, p. 46]. Jie vadovaujasi pripažinta universalė, kultūriškai neutralia Pasaulio banko ir nevyriausybinės organizacijos „*Transparency International*“ pateiktu apibrėžimu: korupcija siejama su piktnaudžiavimu tarnybine padėtimi siekiant asmeninės arba grupinės naudos.

Analizuodami korupciją viešuosiuose pirkimuose galime atlikti trumpą istorinį ekskursą. Ilgą laiką korupcija sieta su sąžiningumo nebuvimu sistemoje, procesuose arba diegiant standartus. Viešųjų pirkimų procesas tampa korumpuotas, kai atsiranda nukrypimų. Procesinių nukrypimų gali atsirasti dėl klaidų, nekompetencijos arba tiesiog iš sąmoningų sumanymų (tai ir yra tikroji korupcija). Sistemos, proceso arba standartų ydingumas leido kai kuriems tyrinėtojams (N. Leff, S. P. Huntington, P. Beck, M. Maker ir kt.) teigiamai vertinti korupciją. Sekdami funkcionalistine mokykla jie teigė, kad sistemos arba procesų ydas gali pakoreguoti korupcija (kyšių daviimas) skatindama veiklos efektyvumą, sumažindama biurokratinės kliūtis investuojant ir padėdama priimti sprendimus, palankius ekonominei plėtrai.

Tuo tarpu moderniam korupcijos apibrėžime, kuriam didelės įtakos turėjo ekonomistų R. Klitgaard ir S. Rose-Ackermano darbai, pabrėžiami korumpuotų asmenų veiklos motyvai. Piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi siekiant privačios naudos vertinamas kaip amoralus. Viešojo pirkimo organizatorių (valstybinės institucijos arba viešosios įstaigos darbuotojų) veiksmai siekiant neteisėtai pasipelnyti traktuojami kaip korumpuoti. Tačiau vadovaujantis plačiu korupcijos apibrėžimu korumpuoti gali būti ne tik skelbiančios viešąjį konkursą, bet ir dalyvaujančios šalies, turinčios savų motyvų, veiksmai. S. Rose-Ackermanas mini penkis privačios kompanijos kyšių mokėjimo motyvus sutartims arba koncesijoms gauti: 1) užmokama už įtraukimą į iš anksto gaunančių teisę siūlyti kainą pirkėjų sąrašą ir kad jį sutrumpintų; 2) už viešai neskelbtą informaciją; 3) už reikalavimų suformulavimą orientuojantis į mokačią firmą, kuri vienintelė galėtų juos patenkinti; 4) už konkurso nugalėtojos paskelbimą, 5) laimėjusi firma taip pat moka, kad galėtų padidinti kainas arba neišlaidauti dėl kokybės [21, p. 47]. R. E. Klitgaardas, A. R. MacLeanas ir H. L. Parris nurodo šiuos galimus viešųjų pirkimų procedūrų pažeidimus: tariamą dalyvavimą konkurse; pasiūlymų neteikimą; pasiūlymų rotaciją; rinkos pasidalijimą [10, p. 47–48].

Ekonomistai A. Antoci ir P. L. Sacco viešuosius pirkimus prilygina žaidimui, kuriame firmos yra linkusios imituoti tam tikrą atlyginantį veiksma (jie duoda kyšius, jei tik tai apsimoka) užuot ieškoję optimaliausio sprendimo. Tuo tarpu aukštų valstybės tarnautojų pagrindinis motyvas – asmeninė nauda. Jie gali parinkti projektus ir daryti menkai pagrįstus arba visiškai ekonomiškai nepagrįstus pirkimus, neatnešančius jokios socialinės naudos [2].

Apibendrinant dvi korupcijos traktuotes galima teigti, kad korupcija gali atsirasti dėl dviejų priežasčių: arba dėl netinkamai reglamentuoto ar organizuoto viešojo pir-

kimo proceso, arba dėl korupcinių vienos ar abiejų viešajame pirkime dalyvaujančių šalių veiklos motyvų. Pastaroji priežastis leidžia kalbėti apie verslo ir valstybės tarnautojų korumpuotą veiklą arba net bendradarbiavimą. Verslininkai stengiasi kuo didesnės naudos gauti iš konkrečios viešosios institucijos, o valstybės tarnautojo tikslu neretai tampa kyšis, sąlygos bendradarbiauti su verslo atstovais, asmeninė nauda arba numatymas ateities perspektyvų.

Analizuojant korupcijos reiškinį dažnai pabrėžiamas tęstinis jos pobūdis, o tai, S. Rose-Ackermano nuomone, reiškia, kad „sumokėjusi kyši praeityje, firma yra nesaugi nuo prievartavimo reikalavimų ateityje (...) arba (...) priešingai, laimėti konkursą gali firma, labiau už kitas norinti ir ateityje tęsti korupcinius santykius aukštesniais ir žemesniais hierarchiniais lygiais savo interesams apginti“ [21, p. 56–57]. Korumpuotų sandėrių tęstinumas leidžia apie korupciją viešuosiuose pirkimuose kalbėti ne tik kaip apie individualią (pavieniai atvejais), bet ir kaip apie sisteminę problemą. Vienas sisteminę korupciją viešųjų pirkimų praktikoje liudijančių veiksnių yra atsidėkijimo mokestis (Lietuvoje vadinamas „atkatas“), kurio dydis dažnai yra viešai žinomas tarsi tai būtų socialinio susitarimo dalis.

Korupciją analizuoti galima *siaurąja ir plačiąja prasmėmis*. Korupcija siaurąja prasme – tai konkreti neteisėta veikla, reglamentuota Lietuvos Respublikos baudžiamajame kodekse. Korupcija plačiąja prasme – tai ūkininkavimo tvarkos pažeidimai, t. y. viešojo pirkimo tvarkos pažeidimas, piktnaudžiavimas pasitikėjimu komercinėje, ūkinėje arba finansinėje veikloje ir kiti. [9, p. 355]. Galima teigti, kad viešuosiuose pirkimuose korupciją analizuoti galima ir siaurąja, ir plačiąja prasmėmis, kadangi viešųjų pirkimų srities korumpuoto elgesio pasekmės yra reglamentuotos Lietuvos Respublikos baudžiamajame kodekse, o viešųjų pirkimų procedūrų pažeidimus galima priskirti ūkininkavimo tvarkos pažeidimų kategorijai.

Pagal korupcijos pasireiškimo lygį nustatoma *mažoji ir didžioji korupcija*. Mažoji korupcija pasireiškia atliekant smulkius mokėjimus ir tikintis sulaukti palankaus sprendimo. Tuo tarpu didžioji korupcija pasireiškia aukščiausiuose valdžios sluoksniuose, kai gali būti daroma įtaka įstatymų leidybai, politikai, valstybės ir visuomenės vystymosi perspektyvoms [1, p. 195]. Didžioji korupcija, susijusi su valstybiniais statybų užsakymais ir ginklų pirkimo sandėriais, domina žiniasklaidą ir skatina antiglobalizacijos protestus, o mažoji – kamuoja verslininkus, investuotojus ir vidurinio sluoksnio piliečius jų kasdienėje veikloje [4, p. 96]. Viešieji pirkimai dažniausiai susiję su mažąja korupcija, galinčia atskirais atvejais peraugti į didžiąją korupciją.

Remiantis mokslinėje literatūroje pateikiamais korupcijos apibrėžimais bei jų sklaidos formomis galima teigti, kad viešuosiuose pirkimuose egzistuoja *administracinė (biurokratinė) korupcija*. Ji apibrėžiama kaip kompanijų neoficialūs mokėjimai siekiant paveikti oficialių taisyklių įgyvendinimą [22, p. 56]. Biurokratinės korupcijos egzistavimas yra siejamas su visuomenine tarnyba, suteikiančia galimybę praturtėti, todėl siekiant įveikti biurokratinę inerciją pasireiškia korupcija [18, p. 101]. Administracinė korupcija atspindi pareigūnų piktnaudžiavimo suteiktais įgaliojimais ir padėtimi lygį [19, p. 3–7].

Korupcinė veikla viešųjų pirkimų metu ne tik užtraukia baudžiamąją atsakomybę pagal galiojančius Lietuvos Respublikos įstatymus, bet ir pažeidžia viešuosius in-

teresus, teisingumo, nešališkumo, sąžiningumo ir kitus principus. Korupcijos viešuosiuose pirkimuose atveju didžiausius nuostolius patiria valstybė ir jos piliečiai (mokesčių mokėtojai), kurių sąskaita yra sumokama už neteisėtą viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimą bei viešojo intereso pažeidimą.

Lietuvos teisinės aplinkos analizė

Atkūrus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę ir pradėjus šalyje formuoti laisvajai rinkai, kilo būtinybė reglamentuoti už visuomenės lėšas vykdomus pirkimus. Vieni pirmųjų pirkimų veiklą reglamentuojančių teisės aktų buvo keli Vyriausybės nutarimai. 1992 m. gegužės 15 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė priėmė nutarimą Nr. 355 *Dėl prekių (paslaugų) įsigijimo tvarkos biudžetinėse įstaigose*, nustatantį, kad iš valstybės, savivaldybių ir socialinio draudimo fondo biudžetų finansuojamos įstaigos, išgydamos prekių arba paslaugų, su tiekėjais atsiskaitytų rinkos kainomis, pirkimų sutartis sudarytų su mažiausią kainą pasiūliusiai tiekėjais. Kiek vėliau atskiru nutarimu patvirtinta *Valstybinio užsakymo konkurso nuostatai, Valstybinio užsakymo sutarties nuostatai ir Valstybinio užsakymo įsipareigojimų nevykdymo nuostolių įvertinimo metodika* [17]. 1995 m. balandžio 12 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino konkretesnes ir aiškesnes *Valstybinio pirkimo laikinąsias taisykles*, reglamentuojančias pirkimų tvarką bei procedūras. Šis teisės aktas buvo pirmasis šiuolaikinis viešuosius pirkimus reglamentuojantis įstatymas Lietuvoje, užtikrinęs konkurenciją, procedūrų skaidrumą ir atvirumą, tiekėjų lygiateisiškumą. *Valstybinio pirkimo laikinosios taisyklės* Lietuvos Respublikos Seime priimtos 1996 m. rugpjūčio 13 d., įsigaliojo – nuo 1997 m. sausio 1 d. [23, p. 1]. Lietuvoje viešuosius pirkimus reglamentuojantis įstatymas buvo ne kartą keistas ir tobulintas (1 lentelė).

1 lentelė. Viešųjų pirkimų reglamentavimo Lietuvos Respublikoje pokyčiai¹

<i>Teisės aktas</i>	<i>Įstatymo tikslas</i>	<i>Pirkimo būdai</i>	<i>Etikos principai</i>	<i>Pirkimo proceso pokyčiai</i>
Lietuvos Respublikos viešojo pirkimo įstatymas (1996 m. rugpjūčio 13 d., Nr. I-1491)	Socialinė nauda	1) Atviras konkursas 2) Uždaras konkursas 3) Dviejų pakopų konkursas 4) Konkurencinių derybų 5) Kainų apklausos 6) Pirkimo iš vienetinio šaltinio	Nenumatyti	-
Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeiti-	Skaidrumas	1) Atviras konkursas 2) Ribotas konkursas 3) Konkurencinis	Lygiateisiškumas, nediskriminavimas, abipusis pripažinimas, pro-	[Įstatymo nuostatos, suderintos su įstatymo priede pateiktais ES teisės aktais Centrine viešųjų pirkimų

¹ Sudaryta remiantis 12–16 šaltiniais.

<i>Teisės aktas</i>	<i>Istatymo tikslas</i>	<i>Pirkimo būdai</i>	<i>Etikos principai</i>	<i>Pirkimo proceso pokyčiai</i>
mo įstatymas (2005 m. gruodžio 22 d., Nr. X-471)		dialogas 4) Derybos: skelbiamos ir neskelbiamos	porcingumas ir skaidrumas	informacine sistema siekiama supaprastinti ir efektyviau vykdyti viešųjų pirkimų procedūras
Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 86 straipsnio papildymo ir 89, 119 straipsnių pakeitimo įstatymas (2007 m. spalio 18 d., Nr. X-1298)	Skaidrumas	1) Atviras konkursas 2) Ribotas konkursas 3) Konkurencinis dialogas 4) Derybos: skelbiamos ir neskelbiamos	Lygiateisiškumas, nediskriminavimas, abipusis pripažinimas, proporcingumas ir skaidrumas	Atsiranda reikalavimas, kad pirkimus taikant įprastą komercinę praktiką atliekantys valstybės tarnautojai arba darbuotojai būtų nepriekaištingos reputacijos, pasirašytų nešališkumo deklaraciją ir konfidencialumo pasižadėjimą
Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas (2008 m. liepos 3 d., Nr. I-1491)	Skaidrumas	1) Atviras konkursas 2) Ribotas konkursas 3) Konkurencinis dialogas 4) Derybos: skelbiamos ir neskelbiamos	Lygiateisiškumas, nediskriminavimas, abipusis pripažinimas, proporcingumas ir skaidrumas	1) Akcentuojamas tiekėjų komercinės (gamybinės) paslapties ir slaptųjų pasiūlymų aspektų konfidencialumas; 2) Nuostata, kad sudarant pirkimo sutartį negali būti keičiama laimėjusio tiekėjo pasiūlymo kaina arba galutinė derybų kaina ir sąlygos; 3) Nuostata, kad pirkimo sutartis negali būti sudaroma nesibaigus tiekėjų pretenzijų pateikimo ir ieškinio pareiškimo terminams; 4) Perkančioji organizacija gali prašyti dalyvių paaiškinti pasiūlymus; 5) Numatoma taikyti supaprastintas pirkimų taisykles.
Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas (2009 m. liepos 22 d., Nr. I-1491)	Skaidrumas	1) Atviras konkursas 2) Ribotas konkursas 3) Konkurencinis dialogas 4) Derybos: skelbiamos ir neskelbiamos	Lygiateisiškumas, nediskriminavimas, abipusis pripažinimas, proporcingumas ir skaidrumas	Atsiranda nuostata, kad elektroniniai viešieji pirkimai kiekvienais metais sudarytų ne mažiau kaip 50 proc. perkančiosios organizacijos viešųjų pirkimų bendrosios vertės

Lietuvos patyrimą reglamentuojant viešuosius pirkimus galima vertinti remiantis švedų tyrinėtojo T. T. Lennerforso nustatytais vertinimo kriterijais. T. T. Lennerforso viešųjų pirkimų praktiką vertina vadovaudamasis dviem teorijomis. Deontologinė etika reikalauja tobulo viešojo pirkimo proceso, o teleologinė etika siūlo orientotis į pasekmes, t. y. ekonominį naudingumą. Organizuojant procesą pirmuoju atveju svarbios tampa skaidrumo, teisingumo vertybės ir iš jų išplaukiantys vienodo visų traktavimo, nediskriminacijos, abipusės pagarbos principai. Didžiausias dėmesys skiriamas pačiam viešųjų pirkimų procesui, o ne jo galutiniam rezultatui. Makiavelio logika, akcentuojanti tikslo siekimą, orientuojasi į prekės arba paslaugos ekonominį ir socialinį naudingumą (mokama kaina bei gaunama prekės arba paslaugos kokybė), procedūrinius dalykus ji linkusi lanksčiau traktuoti priklausomai nuo situacinių veiksnių. Švedijos patyrimo organizuojant viešuosius pirkimus analizė leido tyrinėtojiui padaryti išvadą, kad viešųjų pirkimų tikslu tampa ne efektyvumas, bet paties proceso skaidrumas. Tačiau autorius teigia, kad toks tikslas atrodo gana logiškas atsižvelgiant į visuotinę kovą su korupcija [11].

Iš pradžių viešųjų pirkimų procedūros Lietuvoje nebuvo tiksliai apibrėžtos, ne visai aiški buvo ir pati teisės akto paskirtis, kadangi įstatymas reglamentavo prekių, darbų ir paslaugų viešąjį pirkimą už valstybės, savivaldybių biudžetų, valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto ir kitų valstybės fondų lėšas, už valstybės institucijų vardu gautą labdarą arba kitą paramą, kurią suteikęs subjektas nenurodo, kaip ją naudoti, taip pat už valstybės vardu gaunamas arba valstybės garantuojamas užsienio paskolas, jei sutartyse dėl jų panaudojimo nėra numatyta kitokių sąlygų, už įmonių, įstaigų ir organizacijų, finansuojamų iš valstybės, savivaldybių biudžetų bei valstybinių fondų, lėšas, gautas iš jų ūkinės veiklos arba nusavimus arba perleidus jų turta. Nebuvo identifikuoti etikos principai ir galimi jų pažeidimai. Lietuvos narystė Europos Sąjungoje paskatino detalizuoti viešųjų pirkimų procedūras, siekti supaprastinti viešųjų pirkimų procesą ir galutinio rezultato efektyvumą.

Pagal Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. direktyvą Nr. 2004/18/EB *Dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo* pirkimo sutartys, sudarytos Europos Sąjungos valstybėse narėse, turi atitikti sutartyje numatytus principus (laisvas prekių judėjimas, įsisteigimo laisvė ir laisvas paslaugų judėjimas) bei iš jų kylančius lygiateisiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo bei skaidrumo principus. Jeigu viešosiose sutartyse prekių, paslaugų arba darbų vertė viršija tam tikrą sumą, remiantis šiais principais patartina nustatyti nacionalinių procedūrų, sudarant tokias sutartis, derinimą Bendrijos mastu. Taip užtikrinamas šių principų veiksmingumas, sudaromos sąlygos viešųjų pirkimų konkurencijai [7, p. 2]. Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. direktyvoje Nr. 2004/17/EB, *koordinuojančioje subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, pirkimų procedūras*, teigiama, kad pirkimų procedūras reikia koordinuoti, kadangi egzistuoja rinkų uždaramas dėl valstybių narių suteiktos specialiosios ar išimtinės teisės tiekti tinklus, jais aprūpinti arba juos eksploatuoti, siekiant teikti susijusią paslaugą [6, p. 2].

Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas numatė aiškų teisės akto tikslą. Vietoj šešių nustatyti keturi viešųjų pirkimų būdai, įtvirtinti ly-

giateisiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo principai, kurie vėliau nebuvo koreguojami arba keičiami. Galima teigti, kad šis įstatymas buvo vėlesnių teisės aktų redakcijų pagrindas bei buvo orientuotas vykdyti viešuosius pirkimus elektroninėje erdvėje ir remiantis šiuo pagrindu numatyta sukurti Centrinę viešųjų pirkimų informacinę sistemą (toliau – CVP IS). Pabrėžtina, kad kiekviena viešųjų pirkimų teisės akto redakcija buvo orientuota į centralizuotų viešųjų pirkimų vykdymą. Nors perkančiosios organizacijos turi teisę viešuosius pirkimus vykdyti pagal supaprastintas viešųjų pirkimų taisykles, CVP IS suteikia galimybę efektyviai kontroliuoti viešųjų pirkimų mechanizmo įgyvendinimą, didesnes teises suteikiant Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų tarnybai ir jos vykdomai kontrolei.

Pagal 2008 m. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymą numatyta galimybė perkančiosioms organizacijoms prašyti dalyvių paaiškinti pasiūlymus, tačiau komerciniame pasiūlyme nustatyta kaina ir sąlygos jokių būdu negali būti koreguojamos. Akcentuotina, kad šis punktas gali būti interpretuojamas dviprasmiškai ir perkančiųjų organizacijų, ir tiekėjų, kadangi abipusiu susitarimu galima sudaryti palankias sąlygas tiekėjams toliau dalyvauti viešajame pirkime bei sudaryti viešojo pirkimo sutartį. Esminis teigiamas viešųjų pirkimų procedūrų pokytis buvo perkančiųjų organizacijų patvirtintų supaprastintų viešųjų pirkimų taisyklių paskelbimas ir patvirtinimas. Nors supaprastintose taisyklėse numatyta atlikti viešųjų pirkimų procedūras, tačiau jos įpareigoja atsakingiau laikytis nustatytų reikalavimų. Šiuo metu galiojantis viešųjų pirkimų įstatymas įpareigoja perkančiąsias organizacijas ne mažiau kaip 50 proc. viešųjų pirkimų vykdyti elektroninėje terpėje ir taip užtikrinti, kad viešųjų pirkimų procedūros būtų atliekamos skaidriai.

Remiantis viešųjų pirkimų teisinės bazės analize pastebėtina, kad nuo pat viešųjų pirkimų reglamentavimo pradžios orientuojamasi į ekonominį naudingumą – mažiausią tiekėjų siūlomą kainą bei jos pasirinkimą, nes akcentuojamas valstybės lėšų taupymas ir ekonomiškiausio sprendimo priėmimas. Praktikoje neretai tiekėjai užmaskuoja viešojo pirkimo objekto technines savybes arba neįvardija svarbių parametrų. Galima sakyti, kad viešųjų pirkimų reglamentavimas yra pernelyg standartizuotas, kadangi viešojo pirkimo procesas vyksta tam tikrais etapais ir deklaruojant vykdomų procedūrų nuoseklumą, todėl vis dažniau atsiranda galimybės manipuluoti viešojo pirkimo procesu pažeidžiant etikos principus bei apeliuojant į sąžiningos rinkos konkurencijos užtikrinimą.

Išvados

1. Viešieji pirkimai yra palyginti nauja viešojo sektoriaus institucijų praktika. Nors viešųjų pirkimų atsiradimas siejamas su valstybės lėšų taupymu ir efektyvių jų paskirstymu, viešųjų pirkimų praktika rodo, kad viešajame sektoriuje įgyvendinant naujosios viešosios vadybos idėjas ne tik sprendžiamos esamos, bet ir sukeliama naujų problemų.

2. Nors korupcijos užuomazgos sietinos su civilizacijos pradžia, bet korumpuota veikla vykdamat viešuosius pirkimus yra gana nauja šio reiškinio pasireiškimo sritis.

Mokslininkai analizuodami korupcijos apraiškas viešuosiuose pirkimuose dažnai nepateikia korupcijos apibrėžimo. Tyrinėtojų nustatytos individuali/sisteminė, mažoji/didžioji ir biurokratinė korupcijos rūšys leidžia skirtingais aspektais įvertinti šį neigiamą visuomeninį reiškinį, suvokti korupcinio elgesio motyvus.

3. Skatinant viešųjų pirkimų proceso skaidrumą būtina ne tik suvokti korupcijos problemą, bet svarbu ir informacija apie konkrečius pažeidimus, įgyvendinti korupcijos prevencijos programas, integruojančias viešųjų pirkimų praktines problemas ir teisinius pagrindus. Pažymėtina, kad perkančiosios organizacijos turi domėtis viešuosius pirkimus organizuojančių specialistų tobulinimu. Tai šiuo metu neįgyvendinama.

Literatūra

1. Anecharico F., Jacobs J. B. *The pursuit of absolute integrity. How corruption control makes government ineffective*. Chicago, London: University of Chicago press, 1996.
2. Antodi A., Sacco P. L. A public contracting evolutionary game with corruption. *Journal of economics*. 1995. Vol. 61. No. 2. P. 89–122.
3. Bučinskas A., Raipa A., Staponkienė J. Viešosios programos naujojo viešojo valdymo struktūroje. *Tiltai*, 2004. Nr. 2. P. 1–10.
4. Eigen P. Kaip kovojama su korupcija: kovotojų su korupcija įrankiai. *Korupcijos tinklas: kaip pasaulinio mąsto judėjimas kovoja su papirkinėjimu*. Vilnius: Dialogo kultūros institutas, 2006.
5. Erridge, A. Public procurement, public value and the Northern Ireland unemployment pilot Project. *Public Administration*. 2007. Vol 85. No. 4. P. 1023–1043.
6. Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. direktyva Nr. 2004/17/EB, *koordinuojanti subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, pirkimų procedūras*. Viešųjų pirkimų tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, 2004. <http://www.vpt.lt/admin/uploaded/direktyva17LT.doc> [2009 m. kovo 5 d.].
7. Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. direktyva Nr. 2004/18/EB *Dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo*. Viešųjų pirkimų tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, 2004. <http://www.vpt.lt/admin/uploaded/direktyva18LT.doc> [2009 m. kovo 5 d.].
8. Huntington S. P. *Political order in changing societies*. Yale: University Press, 1968.
9. Justickis V. Korupcija. *Kriminologija*. 1 dalis. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto leidybos centras, 2001.
10. Klitgaard R. E., MacLean A. R., Parris H. L. Korupcija viešųjų pirkimų srityje. *Korumpuoti miestai: praktinis korupcijos gydymo ir prevencijos vadovas*. Vilnius: Eugrimas, 2005.
11. Lennerfors T. T. The transformation of transparency – on the act on public procurement and the right to appeal in the context of the war on corruption. *Journal of business ethics*, 2007. Vol. 73. P. 381–390.
12. Lietuvos Respublikos viešojo pirkimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1996. Nr. 84-2000.
13. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 2, 4, 7, 8, 10, 11, 16, 18, 19, 22, 23, 24, 27, 28, 30, 33, 39, 40, 43, 45, 49, 57, 62, 74, 85, 86, 89, 92 straipsnių pakeitimo ir papildymo, įstatymo papildymo 15(1) straipsniu įstatymas. *Valstybės žinios*. 2009. Nr. 93-3986.

14. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 2, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 27, 28, 30, 31, 33, 38, 39, 41, 51, 57, 58, 70, 72, 75, 79, 81, 93, 95, 98, 100 straipsnių, IV skyriaus, 1 ir 2 priedėlių ir priedo pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2008. Nr. 81-3179.
15. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 86 straipsnio papildymo ir 89, 119 straipsnių pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2007. Nr. 114-4630.
16. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2006. Nr. 4-102.
17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. birželio 9 d. nutarimas Nr. 444 *Dėl Valstybinio užsakymo konkurso nuostatų, Valstybinio užsakymo sutarties nuostatų, Valstybinio užsakymo įsipareigojimų nevykdymo nuostolių įvertinimo metodikos patvirtinimo*. *Valstybės žinios*. 1992. Nr. 24-716.
18. Palidauskaitė J. *Viešojo administravimo etika*. Kaunas: Technologija, 2007.
19. Pope J. *TI source book. Confronting corruption: the elements of a national integrity system*. TI source book. Berlin: Transparency International, 2000.
20. Raipa A. Viešojo administravimo sistemos tobulinimas ir perspektyvos. *Viešojo politika ir administravimas*. 2006. Nr.16. P. 112–113.
21. Rose-Ackerman S. *Korupcija ir valdžia: priežastys, padariniai ir reforma*. Vilnius: Vaga, 2001.
22. *Stojimo į ES stebėsenos procesas: korupcija ir antikorupcinė politika*. Budapest and New York: Open Society Institute, 2002.
23. Surandas A. Viešieji pirkimai. *Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės informacinis biuletenis*. 2002. Nr.1(2). P. 1–4.
24. Vaitiekus S. *Korupcijos prevencijos sistema Lietuvoje: organizacijos ir veiksmų apžvalga*. Vilnius: Transparency International Lietuvos skyrius, 2002.

CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT: THE DEFINITION AND A CASE STUDY (PART I)

Jolanta Palidauskaitė, Simona Ereminaitė

Summary

The article analyses corrupt practices inherent in public procurement. The existence of the different types of corruption enables authors to examine various cases of corrupt behaviour and motivation for corruption. A comparative analysis of public procurement legislation allows the authors to identify changes in the public procurement process after Lithuania joined the European Union. The study is primarily focused on the objectives of the legislation, types of public procurement, ethics and changes in the public procurement processes. After defining corruption in public procurement, the authors examine the public procurement legislation in Lithuania. The following research methods were used in this study: logical analysis and synthesis, analysis of scientific literature, comparative analysis and content analysis of the legislation.

Corruption is a rather recent phenomenon in public procurement. Public procurement itself was adopted in the public sector only recently; however, it quickly became one of the best instruments for the successful implementation of public policy. Therefore, corruption in public procurement is one of the most urgent economic problems. In their analysis of corruption in public procurement, scholars do not generally provide a definition for corruption; however, the universal definition of corruption may be applied in most cases. The existence of different types of corruption (individual or systematic corruption, high or low levels of corruption) creates the possibility for the authors to examine the motivation for corruption for both sides participating in the public procurement process.

Public sector procurement is often implemented by following complex procedures, and the process is heavily regulated. Both sides (a purchaser—public institution and their officials, and a vendor—business enterprise represented by businessmen) pursue private instead of public interests, but, as some scholars have noted, compete fairly and honourably. The authors emphasize that public procurement legislation in Lithuania was altered several times and at present complies with the requirements of European Union law. To improve the transparency of the public procurement process may require other managerial instruments in addition to the perception of corruption and the motivation for such conduct. Cases of corruption must receive adequate attention and corruption prevention programs should be implemented. Public sector organisations should train a specialist who would be charged with organizing the public procurement processes.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.32.26867