



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

Lietuvos skyrius

**VIEŠINIMUI SKIRTŲ ES LĖŠŲ
PANAUDOJIMO KORUPCIJOS RIZIKŲ
ANALIZĖ**

Viešoji įstaiga „Transparency International“ Lietuvos skyrius (TILS) yra tarptautinės organizacijos „Transparency International“ padalinys, veikiantis Lietuvoje nuo 2000 m. TILS - nepolitinė organizacija, bendraujanti ir koordinuojanti savo veiklą tiek su vyriausybinėmis, tiek nevyriausybinėmis organizacijomis Lietuvoje bei užsienyje.

Studiją rengė ir koordinavo: Aistė Galinytė, Rūta Mrazauskaitė, Rugilė Trumpytė, Sergejus Muravjovas

Siekiant užtikrinti šioje ataskaitoje pateiktos informacijos tikslumą, buvo imtasi visų tam reikalingų priemonių. Vis dėlto „Transparency International“ Lietuvos skyrius negali prisiimti atsakomybės už pasekmes, galinčias atsirasti dėl šios informacijos naudojimo kitais tikslais ar kituose kontekstuose. Ši ataskaita naudoja informaciją, kuri buvo aktuali iki 2017 metų balandžio mėnesio, tad joje gali būti neįtraukti vėlesni teisės aktų ar praktikos pakeitimai.

Ši studija parengta bendradarbiaujant su Švedijos Institutu ir Švedijos Karalystės ambasada Lietuvoje

Šis leidinys atspindi tik studijos autoriaus požiūrį.

© 2017 „Transparency International“ Lietuvos skyrius. Visos teisės saugomos.

www.transparency.lt



TURINYS

.....	2
1. SANTRAUKA	2
2. METODOLOGIJA.....	4
3. ĮVADAS	5
3.1. KAIP ES LĖŠOMIS GALI BŪTI FINANSUOJAMI KOMUNIKACIJOS, VIEŠINIMO KONKURSAI?.....	5
4. KORUPCIJOS RIZIKOS ES FONDŲ VIEŠINIMO PROCESE	6
4.1 INTERESŲ GRUPIŲ ĮTAKA.....	6
4.2 . ES FONDŲ PANAUDOJIMO VIEŠINIMUI IR KOMUNIKACIJAI VERTINIMAS.....	7
4.3. INFORMACIJOS APIE PIRKIMUS VIEŠUMAS	8
4.4. PIRKIMŲ SKAIDRUMAS	8

1. SANTRAUKA

Lietuvai tapus Europos Sąjungos (ES) nare, valstybės užsakymus viešinti informaciją žiniasklaidoje papildė ir ES lėšomis vykdomi užsakymai. Šios analizės tikslas - išskirti, kokios yra didžiausios su skaidrumu ir efektyvumu stoka susijusios rizikos vykdant tokius pirkimus, bei pateikti rekomendacijas geriau joms valdyti. Rizikos analizuotos ir rekomendacijos pateiktos remiantis pirminių ir antrinių šaltinių analize bei giluminiais pusiau struktūruotais interviu su skirtingų sričių atstovais. Žemiau pateikiame pagrindinių problemų ir rekomendacijų santrauką.

I. Neteisėta interesų grupių įtaka. Interesų grupės dar pačioje pradžioje, planavimo stadijoje, kartais siekia, kad konkrečioms sritims būtų skiriama daugiau viešinimui skirtų lėšų arba kad daug vėliau, įgyvendinančioms institucijoms paskelbus pirkimus, juos laimėtų iš anksto numatyti konkretūs tiekėjai. Pačios viešinimo priemonės, politikams ar institucijų vadovams jas išnaudojant savo tikslams, gali tapti įrankiu netiesioginei politinei reklamai pristatant rinkėjams savo nuveiktus darbus. Be to, pažadas „atsilyginti“ pirkimais gali būti naudojamas kaip priemonė kurti žiniasklaidos priemonei spaudimą nekritikuoti konkrečių politikų ar institucijų. [TILS siūlo:](#)

- Ruošiant metinius ir ketvirtinius planus parengti aiškesnius pagrindimus, kurie leistų rinkos dalyviams aiškiau suprasti, kodėl būtent taip suplanuotas konkrečių komunikacijos sričių prioritetizavimas ir kaip, tuo remiantis, paskirstytos lėšos;
- Perkančiosioms organizacijoms turėti aiškią įstatymus detalizuojančią vidinę tvarką ar gaires, kurios darbuotojams primintų, kaip tinkamai valdyti galimus interesų konfliktus;
- Perkančiosioms organizacijoms nevykdyti komunikacijos kampanijų prieš rinkimus ir rinkiminiu laikotarpiu;
- Žiniasklaidos priemonėms viešinti savo finansinę atskaitomybę, politikams ir su jais susijusiems asmenims deklaruoti sąsajas su žiniasklaidos priemonėmis;

II. Netinkamas pirkimų sąlygų rengimas. Perkančiosios organizacijos, ruošdamos pirkimų sąlygas, gali riboti konkurenciją, proteguoti konkrečius tiekėjus. Neracionaliai parinkta kainodara leidžia vėliau padidinti galutinę kainą arba nesąžiningai atrinkti tiekėjus. [TILS siūlo:](#)

- Viešųjų pirkimų tarnybai parengti gaires, kaip ruošti kvalifikacijos reikalavimus atskiriems viešinimo pirkimų tipams (šiuo metu esančios Informavimo ir viešinimo paslaugų viešojo pirkimo dokumentų rengimo rekomendacijos yra gana bendro pobūdžio; prie šios problemos sprendimo iš dalies prisidės naujoji Viešųjų pirkimų įstatymo redakcija);
- Viešųjų pirkimų tarnybai parengti kainodaros gaires perkančiosioms organizacijoms, kuriose būtų nurodoma, kokiais atvejais ir kodėl reikėtų rengti, pavyzdžiui, įkainių konkursus (prie šios problemos sprendimo iš dalies prisidės naujoji Viešųjų pirkimų įstatymo redakcija);

- Perkančiosioms organizacijoms tarp kvalifikacinių reikalavimų nusprendus įtraukti žiniasklaidos priemonės pasiekiamumo rodiklius, juos visada formuoti remiantis objektyviais kriterijais (pavyzdžiui, audituotais tiražais, GRP (televizijos) pasiekiamumo rodikliais arba unikalų interneto vartotojų skaičiumi).

III. Viešumo stoka vykdant pirkimus. Komunikacijos paslaugų pirkimams įgyvendinti tiekėjai dažnai pasitelkia trečiąsias įmones, tačiau jų, subtiekéjų, nėra galimybės centralizuotai ieškoti Viešųjų pirkimų tarnybos (VPT) portale. Ši informacija nurodoma tik atskirose perkančiųjų organizacijų pirkimų ataskaitose ir/arba pasirašytose sutartyse. Be to, tiekėjai dažnai pernelyg plačiai prašo taikyti konfidencialumo žymą, tad dalis pirkimų dokumentų lieka nepagrįstai konfidencialūs. [TILS siūlo:](#)

- VPT informacinėje sistemoje įvesti paieškos filtrą, kuris leistų pirkimų informaciją analizuoti pagal įmones, kurios pasitelkiamos kaip subrangovai ar subtiekėjai;
- Užtikrinti, kad pirkimų informacinė sistema būtų susieta su Registrų centro valdoma informacija ir leistų pastebėti tai, kokios sąsajos (pavyzdžiui, akcininkai) sieja laiminčias įmones;
- Perkančiosioms organizacijoms aktyviau naudotis savo teise prašyti konfidencialumo žymos pagrindimo iš tiekėjų.

IV. Efektyvumo ir kontrolės stoka. Institucijos, vykdančios viešinimo kampanijas įgyvendinančius paslaugų pirkimus, nepakankamai vertina jų efektyvumą, kartais neturi komunikacijos sėkmės rodiklių. [TILS siūlo:](#)

- Perkančiosioms organizacijoms užtikrinti, kad visi viešinimo paslaugų pirkimai turėtų aiškius savo efektyvumo rodiklius ir tikslus.

V. Netinkamas pirkimo būdo parinkimas. Perkančiosios organizacijos kartais siekia dirbtinai sujungti kelis viešinimo pirkimus arba nepagrįstai rinktis pirkimą vykdyti neskelbiamu būdu. Taip pat gali būti piktnaudžiaujama sutarties sąlygų keitimu arba nepagrįstai sudaromos papildomų darbų sutartys su jau atrinktais tiekėjais neskelbiant papildomų pirkimų. [TILS siūlo:](#)

- Perkančiosioms organizacijoms sisteminti ir, kai įmanoma, skelbti duomenis, kiek tiekėjų dalyvavo viešųjų pirkimų procedūrose, kad būtų galima laiku identifikuoti galimas korupcijos rizikas ar kartelinius susitarimus.

VI. Neskaidrus ir nepakankamai kvalifikuotas tiekėjų pasiūlymų vertinimas. Kai perkančioji organizacija (ar net konkretus pirkimo komisijos narys) yra šališka kurio nors tiekėjo atžvilgiu, vertinimo pagrindu galima nesudėtingai manipuliuoti dėl subjektyvių šio tipo pirkimams naudojamų vertinimo kriterijų atrinkti tuos, kurie iš anksto susitaria dėl laimėjimo. [TILS siūlo:](#)

- Kai perkančioji organizacija ketina pirkti brangią, vertinant jos metinę apyvartą, viešinimo kampaniją ar priemonę, samdyti nepriklausomus ekspertus pasiūlymams vertinti;

- Viešinti pirkimo komisijos sprendimų pagrindimus. Siekiant sumažinti administracinę naštą rekomenduojama viešinti bent laimėtojo vertinimo išklotinę.

2. METODOLOGIJA

Tyrimo metodai:

1. teisės aktų analizė; 2. antrinių duomenų turinio analizė; 3. pusiau struktūruoti giluminiai interviu su žmonėmis, tiesiogiai dirbančiais susijusiose srityse.

Pusiau struktūruotų interviu informatoriai buvo atrinkti iš keturių grupių:

- Priežiūros institucijos: Viešųjų pirkimų tarnyba, Konkurencijos taryba, Specialiųjų tyrimų tarnyba, Finansų ministerijos Europos Sąjungos investicijų departamentas;
- Viešinimo paslaugų tiekėjai: žiniasklaidos priemonės ir viešųjų ryšių agentūros;
- Perkančiosioji organizacija, vykdanči pirkimus viešinimo srityje – LR Vidaus reikalų ministerija;
- Ekspertai/pilietinės visuomenės atstovai – ISM Vadybos ir ekonomikos universitetas bei Lietuvos žurnalistų sąjunga.

Interviu informatoriai:

Ekspress Nedelia ir UAB Savaitė - Aleksandras Maceina

Znad Willi - Miroslavas Juchnevičius

Price Water House Cooper – (raštu)

Delfi - Justinas Vanagas

Verslo žinios – Rolandas Barysas

Publicum - Gintarė Kyburytė

Gravitas - Donatas Bedulskis

ISM Vadybos ir ekonomikos universitetas - Justina Gineikienė

Lietuvos žurnalistų sąjunga - Dainius Radzevičius

Konkurencijos taryba - Irma Urmonaitė

Viešųjų pirkimų tarnyba - Sonata Vaitukaitytė

Finansų ministerija - Ramūnas Dilba

Vidaus reikalų ministerija - Edita Kajutiene, Vytautas Strazdas

Specialiųjų tyrimų tarnyba - Romualdas Gylys

3. ĮVADAS

Skirstant viešąsias lėšas, įskaitant ir Europos Sąjungos investicijas, be abejo, svarbu atsižvelgti į su tuo susijusias korupcijos rizikas.¹ Informavimui apie veiksmų programą numatoma skirti 19 018 794,00 EUR ES lėšų ir 3 356 257,00 EUR Lietuvos valstybės biudžeto lėšų.

ES investicijos, skirtos viešinimui ir informavimui, naudojamos dviem būdais.² Pirmuoju atveju daugiausiai informuojama apie paramos galimybes potencialiems paramos gavėjams ir projektų vykdytojams, antruoju – platesnės visuomenės grupės informuojamos apie ES politiką, jos tikslus ir pan. siekiant konkrečių pokyčių.³ Abiem atvejais lėšos leidžiamos vykdant viešuosius pirkimus. Šios analizės tikslas yra identifikuoti, kokios skaidrumo rizikos kyla šioje srityje ir pateikti rekomendacijas, kaip jas geriau suvaldyti. Tai itin aktualu dar ir dėl to, kad šios lėšos patenka į žiniasklaidos sektorių, prisideda prie žiniasklaidos turinio formavimo.

3.1. KAIP ES LĖŠOMIS GALI BŪTI FINANSUOJAMI KOMUNIKACIJOS, VIEŠINIMO KONKURSAI?

Lietuvoje už ES komunikaciją atsakinga Finansų ministerija, jai padeda specialiai tam sudaryta Informavimo ir komunikacijos grupė, pasitelkiami viešųjų pirkimų būdu samdomi konsultantai.⁴⁵

ES investicijų veiksmų programos Stebėsenos komitetas, Finansų ministerija bei Informavimo ir komunikacijos grupė apibrėžia konkretaus laikotarpio ES investicijų Komunikacijos strategiją (šiuo metu - 2014–2020 m.), prižiūri bei koordinuoja jos įgyvendinimą. Šioje strategijoje nurodomi komunikacijos tikslai⁶, pagrindinės tikslinės grupės, atsakingos institucijos ir kita informacija.⁷

Kaip šių tikslų pasiekti, detalizuojama metiniuose ir ketvirtiniuose komunikacijos planuose. Metiniame plane nurodomos komunikacijos kryptys, konkrečios temos bei kampanijos ir jų siekiami tikslai, tikslinės auditorijos, jas įgyvendinančios institucijos, kampanijų vertinimo rodikliai bei

¹ Transparency International Lietuvos skyrius: *Korupcinių rizikų ES struktūrinių fondų sistemoje Lietuvoje vertinimas*
Internetinė prieiga: http://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2015/10/korupciniu_riziku_es_sf_sistemoje_lietuvoje_vertinimas.pdf

² Europos Sąjungos lygmeniu komunikaciją reguliuojantis teisės aktas yra 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013: valstybės yra atsakingos už komunikacijos strategijos parengimą (115 str.), valstybė ar jos vadovaujančioji institucija turi parengti komunikacijos strategiją ir paskirti už tai atsakingą pareigūną.

³ Pavyzdžiui. - skatinti verslumą, inovacijų kūrimą, keisti gyventojų elgesį juos skatinant gyventi sveikiau

⁴ *Ibid.* 35.3 p.

⁵ 2014 m. spalio 3d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1090 „Dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“, 235p. nurodoma: „<...> Informavimo ir komunikacijos grupės sudėtį tvirtina finansų ministras, ji sudaroma iš vadovaujančiosios institucijos, ministerijų ir įgyvendinančiųjų institucijų atstovų, atsakingų už informavimą ir komunikaciją.“

⁶ Pavyzdžiui, 2014 – 2020 m. strategijoje numatyta siekti, kad ją įgyvendinus gyventojai vertintų, jog ES investicijos padeda siekti teigiamų socialinių ir ekonominių pokyčių šalyje ir prisideda prie gyventojų gyvenimo kokybės gerinimo.

⁷ 2014 m. spalio 3d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1090, 2.39 p., 2.40p.

preliminarus lėšų paskirstymas.⁸ Šį planą parengia Finansų ministerija, tvirtina Stebėsenos komitetas.⁹ Tuo metu ketvirtiniuose planuose detalizuojamos kiekvieno ketvirčio ES fondų komunikacijos priemonės, joms įgyvendinti numatytos lėšos, siektini rezultatai, nurodomos atsakingos institucijos, tikslinės grupės, įgyvendinimo terminai, kita reikalinga informacija. Rengiant šiuos dokumentus, ministerija iš anksto paprašo kitų ministerijų ir įgyvendinančių institucijų pateikti informaciją apie jų planuojamas komunikacijos veiklas¹⁰.

Ankstesniais finansavimo laikotarpiais (2004-2006 m. ir 2007–2013 m.) pagrindinis ES komunikacijos tikslas Lietuvoje buvo viešinti pačias programas ir projektus, o šiuo metu – prisidėti prie ES investicijų programiniuose dokumentuose numatytų svarbiausių tikslų siekimo. Tai leidžia institucijoms geriau planuoti, koordinuoti ir vertinti komunikaciją.

4. KORUPCIJOS RIZIKOS ES FONDŲ VIEŠINIMO PROCESSE

4.1 INTERESŲ GRUPIŲ ĮTAKA

Pasak intervantų, būtent viešinio pirkimuose gali pasireikšti politinės įtakos siekiant išnaudoti viešinio konkursus savo žinomumui didinti. Tai ypač aktualu pačiuose pirmuose etapuose, kai ruošiama komunikacijos strategija – politikai arba kitos interesų grupės tame etape gali siekti paveikti strategiją rengiančius žmones, kad rengiamas dokumentas daugiau dėmesio skirtų konkrečiai sričiai. Vėliau neteisėta įtaka gali pasireikšti ruošiant metinius ir ketvirtinius komunikacijos planus bei jau vykdant pirkimus, kai siekiama paveikti pirkimų sąlygų rengimą.

Nors siekiant suvaldyti šią riziką dar strateginiame lygmenyje, komunikacijos strategija, metiniai komunikacijos planai pristatomi, svarstomi ir tvirtinami Stebėsenos komiteto posėdžiuose, kurio ne mažiau kaip trečdalį sudaro socialiniai ir ekonominiai partneriai, tačiau rizikos išlieka. Dauguma

⁸2015 - 2018 m. plane nurodytos 2015 m. (2007 - 2013 m. lėšos) ir 2015-2018 m. (2014 m. - 2020 m. lėšos) kampanijų vertės. Maksimali numatoma bendra 2015-2018 m. plane numatytų kampanijų vertė eurais - 12 360 721 Eur. (2015-2018 m. komunikacijos planas 2014-2020 m. ES investicijų komunikacijos strategijai įgyvendinti, patvirtintas 2014–2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programos stebėsenos komiteto Nr. 14 posėdžio 2016 m. vasario 18 d. protokolu Nr. 44P-12.1(14). Internetinė prieiga: <http://www.esinvesticijos.lt/lt/dokumentai/2015-2018-m-komunikacijos-planas-2014-2020-m-es-investiciju-komunikacijos-strategijai-igyvendinti>). Konkrečios tikslios sumos, skiriamos kiekvienam subjektui atitinkamais metais, matomos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimo paskirstyme pagal programas. Pvz., maksimalios konkrečiam subjektui skiriamos informavimui skirtos techninės paramos lėšos 2016 m. nustatytos Vyriausybės 2016 m. vasario 10 d. nutarimo Nr. 119 Priede nr. 3.

⁹ Lietuvos Respublikos vyriausybės 2014 m. spalio 3d. nutarimu nr. 1090 patvirtintos 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklės. 238.4-238.5p. 2015 m. priimtas 2015 - 2018 m. komunikacijos planas 2014-2020 m. ES investicijų komunikacijos strategijai įgyvendinti.

¹⁰ Vyriausybės 2014 birželio 4d. nutarimu nr. 528 patvirtintos 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklės. 238.2 p.

tyrimo metu kalbintų žmonių pažymėjo, kad, pasinaudojant pirkimais, politikai vis dar kartais gali būti „atsidėkoti“ už žiniasklaidos priemonių palaikymą, paramą rinkimų metu, palankias publikacijas spaudoje, kad tokie pirkimai vis dar naudojami ir netiesioginei reklamai.

Nors projektų administravimo ir finansavimo taisyklės draudžia informavimo kampanijas naudoti politinei reklamai, respondentai nurodė, kad, jų vertinimu, ypač rinkiminiu laikotarpiu padaugėja atvejų, kai susidaro įspūdis, jog viešinimo lėšos naudojamos nuveiktiems politikų „darbams“ viešinti. Be to, vis dar pasitaiko atvejų, kai su žiniasklaidos priemonėmis susitariama, kad jeigu jos viešins palankią konkrečiam politikui informaciją, tai ateityje „gaus“ viešinimo pirkimų užsakymų iš šių asmenų vadovaujamų institucijų. Intervantų teigimu, dažniau tokios situacijos pasitaiko savivaldoje, kur vietos savivaldos politikai susiję su leidėjais, ir dažniausiai konkursus laimi jų įmonės.

Tyrimo metu kalbintų viešųjų ryšių agentūrų atstovų ir ekspertų nuomone, tokių ryšių iliustracija galima laikyti tai, jog dažnai prieš rinkimus kai kuriose žiniasklaidos priemonėse padaugėja informacijos apie vieną ar kitą politiką, o po rinkimų viešinimo konkursus laimi būtent tos žiniasklaidos priemonės arba jų dukterinės įmonės.

Respondentai taip pat sako pastebintys tendenciją, kad dažnai žiniasklaidos priemonės, laiminčios pirkimus konkrečiose perkančiose organizacijose, neviešina neigiamų publikacijų apie tų perkančiųjų organizacijų vadovybę. Kai paslaugos vykdomos užsakius viešųjų ryšių agentūrai - tokia agentūra žiniasklaidos priemonei gali taikyti spaudimą nekritikuoti ir kitų jos klientų. Tiesa, ne visuomet aišku, ar tai yra savicenzūra, ar spaudimo rezultatas.¹¹

Viešinimo ir komunikacijos konkursuose pasitaiko atvejų, kai pirkimų sąlygos, pavyzdžiui, reikalauja konkretaus tiražo ar žiniasklaidos priemonės pasiekiamumo, nors, teigiama, visiškai neaišku, ar tai reikalinga viešinimo tikslui pasiekti. Taip iš pirkimų eliminuojama dalis žiniasklaidos priemonių, nors kartais būtent mažosios žiniasklaidos priemonės gali padėti geriau pasiekti tikslines auditorijas (pavyzdžiui, ūkininkus ar informacinių technologijų verslo atstovus).

4.2 . ES FONDŲ PANAUDOJIMO VIEŠINIMUI IR KOMUNIKACIJAI VERTINIMAS

Pasak respondentų, šiuo metu perkančiosios organizacijos nepakankamai vertina, kaip įgyvendinant viešinimo paslaugų teikimo sutartis pagal numatytus rodiklius pasiekiami konkrečiam pirkimui išsikelti tikslai.

¹¹2014 m. Lietuvos teisės institutas. *Tyrimas „Korupcija privačiame sektoriuje“*, 24p. Internetinė prieiga: https://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/Korupcija_privaciam_sektoriuje_LTI.pdf

Nors šiame finansavimo laikotarpyje tapo privaloma vertinti kampanijų efektyvumą, t.y. kaip keisis tikslinių grupių nuostatos, elgsena ar nuomonės, ir tai leido įgyvendinančioms institucijoms vykdyti efektyvesnę centralizuotos komunikacijos valdymą ir kampanijų vertinimą, tačiau problemų, anot intervantų, liko¹². Perkančiosios organizacijos šių iš anksto numatytų rodiklių į savo vykdomus pirkimus kartais neperkelia arba netinkamai stebi, kaip jų laikomasi. Siekiant išspręsti šią problemą, Lietuvoje jau planuojama parengti gaires, kaip perkančiosioms organizacijoms tinkamai tokią stebėseną užtikrinti.

4.3. INFORMACIJOS APIE PIRKIMUS VIEŠUMAS

Esminė su informacijos apie pirkimus viešiniui susijusi problema - informacinės pirkimų sistemos nelankstumas. Tam, kad būtų galima paprasčiau pastebėti galimus kartelinius susitarimus, ar pirkimų nuolat nelaimi tos pačios įmonės (arba ar nėra „rotacijos“ tarp jų ir sub tiekėjų), šiuo metu reikia atskirai peržiūrėti visas viešiniui pirkimų ataskaitas ir sutartis.

Anot tyrimo metu kalbintų ekspertų, dėl viešiniui konkursų pobūdžio dažnai vienu pirkimu perkamos kelios viešiniui paslaugų rūšys, todėl dažnai taikoma praktika, kai konkursui paraišką teikia viešųjų ryšių agentūra arba žiniasklaidos planavimo agentūra, o daliai darbų įvykdyti jos pasitelkia konkrečias žiniasklaidos priemones. Bet kadangi tokiais atvejais žiniasklaidos priemonės bus sub tiekėjai, o ne tiekėjai, jos nepatenka ir į įvairias analizes, jų nebus galima sistemingai susirasti VPT duomenų bazėje.

Kita tyrimo metu įvardinta problema – tiekėjų piktnaudžiavimas konfidencialumo nuostatomis rengiant pirkimų sutartis. Viešųjų pirkimų įstatyme įtvirtinta konfidencialumo pareiga, kurios turi laikytis viešojo pirkimo komisija, jos nariai ar ekspertai, ir kiti asmenys¹³ - tokią informaciją sudaro komercinė (gamybinė) paslaptis ir konfidencialieji pasiūlymų aspektai, o pasiūlyme nurodyta prekių, paslaugų ir darbų kaina nelaikoma konfidencialia informacija.¹⁴

4.4. PIRKIMŲ SKAIDRUMAS

Pirkimų kainodara

Pirkimai tampa rizikingesni, jeigu pasiūlymai pirkimui vertinami pagal mažiausią kainą, o ne pagal ekonominio naudingumo kriterijų. Taip kyla rizika, kad laimės tiekėjas, formaliai atitinkantis kvalifikacinius reikalavimus ir siūlantis mažą kainą, tačiau nebūtinai kokybiškai teikiantis paslaugas.

¹² 2014–2020 m. ES fondų investicijų komunikacijos strategija

¹³ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas, 6 str., 18 str.

¹⁴ Be to, kai dalyviai reikalauja, perkančioji organizacija turi juos supažindinti su kitų dalyvių pasiūlymais, išskyrus tą informaciją, kurią dalyviai nurodė kaip konfidencialią.

Su kainodaros¹⁵ pirkimui nustatymu yra susijusios dvi esminės rizikos: 1) kai tiekėjams leidžiama teikiant pasiūlymus nurodyti ne konkretaus paslaugos tipo, o, pavyzdžiui, tai paslaugai sukurti skirtos valandos įkainį, 2) kai perkančioji organizacija prašo tiekėjų pateikti atskirų paslaugų įkainius, pagal kuriuos vėliau pirks paslaugas iš laimėjusio tiekėjo.

Pirmuoju atveju kyla rizika, kad vykdydamas darbus tiekėjas nurodys didesnę, negu įprastai reikalinga, valandų kiekį, ir bendra kaina padidės. Arba kad tiekėjai nurodys nepagrįstai mažą valandinį įkainį taip pažeisdami sąžiningą konkurenciją ir užkirsdami kelią laimėti tiems tiekėjams, kurie pateikia realias užduoties įvykdymo kainas.

Antruoju atveju pirkimą laimi tas tiekėjas, kurio pasiūlytų įkainių suma yra mažiausia, neatsižvelgiant į tai, kad perkančioji organizacija galbūt pirks daug vieno tipo paslaugų - ir labai mažai kito tipo paslaugų. Kyla rizika, jog konkretūs tiekėjai gali neteisėtai iš anksto sužinoti, kokių būtent paslaugų perkančioji organizacija ketina pirkti daugiausiai - ir joms nurodyti nepagrįstai aukštus įkainius, o likusioms paslaugoms, kurių bus perkama mažiau, nurodyti nepagrįstai žemas kainas ir laimėti konkursą, pasiūlę mažiausią bendrą kainą.

Mažiau terpės manipuliacijoms kainodara perkančioji organizacija paliktų, jeigu pasiūlymuose prašytų nurodyti pačių suteikiamų paslaugų kainas, kai tik tai įmanoma. Apskritai įkainių konkursai viešinio paslaugoms pirkti turėtų būti skelbiami tik išimtiniais atvejais, o perkančiosios organizacijos turėtų aktyviai naudotis savo teise prašyti pagrįsti galimai per žemas arba per aukštas kainas.

Netinkamai nustatomi kvalifikaciniai reikalavimai

Kalbinti respondentai pabrėžė, kad neretai skelbiant viešinio pirkimus jiems parengiamos diskriminacinės kvalifikacijos sąlygos, susijusios su tikslinėms auditorijoms.

UAB „ESTEP Vilnius“ 2016 m. įgyvendintų komunikacijos kampanijų analizė¹⁶ parodė, kad 2016 m. komunikacijos plane patvirtintos kampanijos atitiko 2014–2020 m. ES fondų investicijų komunikacijos strategiją, tikslus, pasirinktas tikslines grupes. Daugelis institucijų diferencijavo komunikacijos kampanijų tikslines grupes, atsižvelgdamos į socialines ir geografines charakteristikas bei siekdamas pasirinkti atskiriems segmentams aktualius komunikacijos kanalus.

Tačiau intervantų teigimu, perkančiosios organizacijos, siekdamos „neapsirikti“, kartais visgi renkasi „saugius“ variantus ir nurodo, kad pirkime gali dalyvauti tik tos žiniasklaidos priemonės, kurios,

¹⁵ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų tarnybos 2003 m. vasario 25 d. įsakymu nr. 1S-21 patvirtinta Viešojo pirkimo - pardavimo sutarčių kainodaros taisyklių nustatymo metodika, 2 str. Internetinė prieiga <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0BC29F717FC/QuCaMPjhsz>

¹⁶ 2014–2020 m. ES investicinių fondų lėšas administruojančių institucijų 2016 m. įgyvendintų komunikacijos kampanijų analizė. Galutinė ataskaita. UAB „Socialinės informacijos centras“ ir UAB „ESTEP Vilnius“ 2016 m. lapkričio 15 d. (red. 2016 m. lapkričio 30 d.)

pavyzdžiui, turi didelį, konkrečiais skaičiais įvardinamą, tiražą; arba tik tos viešųjų ryšių agentūros, kurios jau turi įgyvendinę konkretų kiekį sutarčių. Tokiais atvejais kyla rizika, kad komunikacijai skirtos lėšos bus panaudotos neefektyviai, nes nepasieks tos auditorijos, kuriai žinia turėtų būti skirta. Tai pažymima ir 2014–2020 m. ES fondų investicijų komunikacijos strategijoje, kurioje svarbiausiu naujojo laikotarpio ES investicijų komunikacijos iššūkiu nurodyta aiški orientacija į tikslinių auditorijų nuostatų ir elgesio pokyčius.

Čia tampa svarbi ir dar viena problema. Kadangi Lietuvoje nėra atliekami oficialūs reprezentatyvūs šalies skaitytojų auditorijos tyrimai, tiekėjai prekančiosioms organizacijoms negali pateikti patikimų duomenų apie savo auditoriją (šiuos vertinimus šiuo metu atlieka tik UAB „TNS Gallup Media“. Dar daugiau, byloje *UAB „15 minučių“ v. Valstybinė ligonių kasa prie Sveikatos apsaugos ministerijos*¹⁷ Lietuvos aukščiausiasis teismas (LAT) konstatavo, kad kvalifikacinis reikalavimas dėl vidutinės vieno leidinio auditorijos apskritai yra netinkamas, nes UAB „TNS Gallup Media“ jį nustato remdamasi sociologinėmis apklausomis, o ne objektyviai paplitimo rodikliais.

Visuomenės informavimo įstatymas numato, jog kiekviename leidinyje turi būti nurodytas jo tiražas, tačiau jį tikrina ne auditoriai, o kultūros ministro įgaliotas asmuo, peržiūrintis nurodomo tiražo atitiktį vidiniams įmonės ir Kultūros ministerijos dokumentams¹⁸. Intervantų teigimu, šiuo metu Lietuvoje vos kelios žiniasklaidos priemonės samdo nepriklausomus auditorius. Sprendžiant iš kalbintų perkančiųjų organizacijų įžvalgų, Lietuvoje vis dar sudėtinga parengti kvalifikacines sąlygas taip, kad jos objektyviai atspindėtų leidinių pasiekiamumą. Perkančiosioms organizacijoms būtų galima remtis pardavimais, tačiau po kol kas neaišku, kaip juos nustatyti.

Neteisėti tiekėjų susitarimai

Tyrimo metu kalbintų ekspertų teigimu, ir viešinimo pirkimuose pasitaiko draudžiamų tiekėjų susitarimų¹⁹, ypač kai konkursai skirti viešųjų ryšių agentūroms ar žiniasklaidos planavimo priemonėms (dažnas atvejis – pirkimų „pasidalinimas“). Kadangi Lietuvoje viešinimo paslaugų rinka yra gana maža, pirkimuose dalyvauja sąlyginai nedaug įmonių, kurių vadovai dažniausiai vieni kitus pažįsta. Taip kyla rizika, kad jie susitars, kuriai įmonei kuris pirkimas turėtų „tekti“ arba kokias kainas geriausiai siūlyti.

Pasitaiko, kad, anot respondentų, perkančiosios organizacijos vykdydamos viešinimo pirkimus neskelbiamais būdais pasirenka savo „favoritus“ ir jiems „patiki“ įgyvendinti sutartis.²⁰ Ekspertai taip

¹⁷ Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų kolegijos 2010 m. gegužės 4d. nutartis, priimta civilinėje byloje *UAB „15 minučių“ v. Valstybinė ligonių kasa prie Sveikatos apsaugos ministerijos*, bylos nr. 3k-3-126/2010).

¹⁸ Kultūros ministro įsakymas Dėl vietinių, regioninių ir nacionalinių laikraščių, žurnalų, išskyrus tuos, kurių tiražas mažesnis negu 500 egzempliorių ir (arba) kuriuose nespausdinama reklama, tiražo tikrinimo tvarkos aprašo patvirtinimo, patvirtintas 2015 m. kovo 30 d., Nr. JV-216, prieiga internete <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/53431180d77411e4894f9bde45468d3f>

¹⁹ Juos draudžia Konkurencijos įstatymo I skirsnis, Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, 101 str.

²⁰ Neskelbiami pirkimai - tokie pirkimai, kurių skelbimai nėra viešai pasiekiami, ir juose dalyvauja tik pakviesti tiekėjai. Lietuvos Respublikos Viešųjų pirkimų įstatymas, 56 str.

pat paminėjo galimą piktnaudžiavimą, kai tiekėjas laimi pirkimą pasiūlęs mažiausią kainą, tačiau iš anksto žinodamas, kad vėliau, neskelbiant apie pirkimą, iš jo bus įsigijami papildomi darbai.

Pasiūlymų vertinimas

Ekspertai pabrėžė, kad dažnai abstrakčiais kriterijais vertinamoms pasiūlymo dalims (pvz., kokybės, estetinių ir funkcinių charakteristikų) suteikiamas didesnis „svoris“ negu kainos kriterijui, taigi jie tampa lemiamais priimant sprendimą.²¹ Dėl tokių subjektyvių reikalavimų, kurie negali būti pagrįsti objektyviomis priemonėmis, o jų įvertinimui reikalinga speciali kompetencija, perkančioji organizacija, jei yra šališka kurio nors tiekėjo atžvilgiu, gali nesunkiai manipuliuoti vertinimu.

Dėl to ypač svarbu tampa išsamiai motyvuoti savo sprendimus, kas nurodoma ir Lietuvos aukščiausiojo teismo (LAT) praktikoje. Pasak LAT praktikos, perkančiosios organizacijos veiksmų teisėtumas turi būti vertinamas pagal pateikiamų motyvų detalumą, informatyvumą, konkretumą, pateikimą laiku.²²²³

Interesų konfliktai perkančiosiose organizacijose

Problema dėl interesų konfliktų prevencijos perkančiosiose organizacijose yra dvejopa. Pirma, perkančiųjų organizacijų darbuotojams kartais trūksta kompetencijų tinkamai interpretuoti su interesų konfliktų vengimu susijusius įstatymus. Antra – pasitaiko tiesioginio interesų konfliktų iš tiekėjų pusės, kai viešinimo srityje dirbantys asmenys teikia perkančiajai organizacijai neatlygintinas konsultacijas dėl komunikacijos iki pirkimų, o paskui dalyvauja ir pirkime.

Remiantis teismų praktika, būtent perkančioji organizacija privalo imtis iniciatyvos visoms reikšmingoms aplinkybėms patikrinti, tad, pavyzdžiui, aplinkybė, kad Lietuvoje mažai tam tikros srities specialistų, nesumažina perkančiosios organizacijos atsakomybės užtikrinti pirkimų

²¹ Viešojo pirkimo komisijos sprendimai įforminami protokolu, kuriame nurodomi sprendimo motyvai, paaiškinimai, kiekvieno komisijos nario atskiroji nuomonė. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas, 16 str. 2d. Internetinė prieiga: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.C54AFFAA7622/eJMdGqxbgP>.

²² LAT CBS 2011 m. lapkričio 2 d. nutartis c.b. AB „Požeminiai darbai“, Stulz–Wasser und Prozesttechnik GmbH v. Utenos rajono savivaldybės administracija, UAB „Arginta“, Kruger A/S, UAB „Utenos vandenys“, bylos Nr. 3K-3-407/2011; LAT CBS 2011 m. gegužės 9 d. nutartis c.b. UAB „Kanalų valymas“ v. UAB „Aukštaitijos vandenys“, bylos Nr. 3K-3-231/2011. Turi būti atsižvelgiama, ar atskiri dokumentai, nors ir būdami glausti, užtikrina minimalios informacijos patiekimą. LAT CBS 2011 m. gegužės 9 d. nutartis c.b. UAB „Kanalų valymas“ v. UAB „Aukštaitijos vandenys“, bylos Nr. 3K-3-231/2011

²³ LAT CBS 2011 m. gegužės 9 d. nutartis c.b. UAB „Kanalų valymas“ v. UAB „Aukštaitijos vandenys“, bylos Nr. 3K-3-231/2011; LAT CBS 2015 m. gruodžio 16d. nutartis c.b. UAB „Būsto švara“ v. Lietuvos kariuomenė, dalyvaujant trečiajam asmeniui UAB „Corpus A“, bylos Nr. 3K-3-674-969/2015

skaidrumą.²⁴ Be to, ES viešųjų pirkimų direktyvoje 2014/24/ES,²⁵ kuri įgyvendinta naujuoju Viešųjų pirkimų įstatymu, dar aiškiau apibrėžiama interesų konflikto samprata, pateikti galimi jo elementai.²⁶

Formalus tiekėjų pasiūlymų atmetimas

Intervantai nurodė viešinimo pirkimų srityje susidūrę su atvejais, kai perkančiosios organizacijos atmetė jų pasiūlymus, besiremdamos vien formaliomis priežastimis (pavyzdžiui, kad su pasiūlymu nepateiktas koks nors dokumentas). Tuo metu LAT savo praktikoje yra įtvirtinęs turinio viršenybės prieš formą principą viešuosiuose pirkimuose, kas reiškia, kad formalizuotos viešųjų pirkimų procedūros negali turėti viršenybės prieš turinį.²⁷

²⁴ Sąžiningumo (angl. *integrity*) ir pareigos vengti interesų konfliktų svarbą perkančiosioms organizacijoms iliustruoja LAT nagrinėta *eVigilo* byla, dėl kurios LAT kreipėsi į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą. Byloje buvo nagrinėjamas ginčas dėl ekspertų, vertinusių pasiūlymą, nešališkumo, „atsižvelgiant į ekspertų ir tiekėjo pasiūlytų specialistų sąsają, bei tai, kad tiekėjas, veikęs ankstesniuose viešųjų pirkimų teisiniuose santykiuose su perkančiąja organizacija, parengė pirkimo objekto galimybių studiją su techninės sistemos specifikacija ir investicinį projektą“. LAT CBS 2013 m. spalio 9d. nutartis c.b. *Izraelio bendrovė eVigilo Ltd. v. Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie VRM, tretieji asmenys UAB „ERP“, UAB „Inta“, UAB „NT Service“, UAB „HNIT Baltic“*, Nr. 3K-3-436/2013. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2015 m. kovo 12 d. sprendimas *eVigilo*, C-538/13, rinkinyje nepaskelbta. Para. 41. Prieiga internete: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162829&pageIndex=0&doclang=lt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=868616>

²⁵Taip pat jie įtvirtinti ir jų turinio įgyvendinti Viešųjų pirkimų įstatymo projekte.

²⁶Jų sąrašas nebaigtinis. Europos Parlamento ir Tarybos 2014 m. vasario 26 d. direktyva 2014/24/ES dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama direktyva 2004/18/EB. Oficialus leidinys, L 94/65, 2014., 24 str. „[...] Interesų konfliktų koncepcija turi apimti bent visus atvejus, kai [...] turi tiesioginį arba netiesioginį finansinį, ekonominį ar kitokį asmeninį suinteresuotumą, kuris galėtų būti laikomas kenkiančiu jų nešališkumui ir nepriklausomumui vykstant pirkimo procedūrai.“

²⁷ Lietuvos Aukščiausiojo teismo 2013 m. spalio 23 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga AC-39-1 (Teismų praktika 39). Internetinė prieiga: <http://www.lat.lt/lt/teismu-praktika/lat-praktika/teismu-praktikos-apzvalgos/civiliniu-bylu-apzvalgos.html> (LAT CBS 2013 m. spalio 4 d. nutartis, priimta c.b. *UAB „PricewaterhouseCoopers“ v. Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos*, bylos Nr. 3K-3-474/2013; LAT CBS 2011 m. birželio 27 d. nutartis, priimta c.b. *UAB „Kamesta“ ir Krevox Europejskie Centrum Ekologiczne Sp. z. o. o. v. AB „Klaipėdos vanduo“*, bylos Nr. 3K-3-293/2011)

“Transparency International” Lietuvos skyrius
Didžioji g. 5, Vilnius, Lietuva

Tel.: +370 5 212 69 51

info@transparency.lt
www.transparency.lt

