

DARNIEJI VIEŠIEJI PIRKIMAI

Rekomendacijos efektyvesnei
darniųjų viešųjų pirkimų sistemai Lietuvoje

Agnė Petrošiūtė
Livija Šepetytė

IŽANGA

Rekomendacijos yra „Kurk Lietuvai“ projekto „Darniųjų viešųjų pirkimų kompetencijų centro kūrimo“¹ dalis ir parengtos atsižvelgiant į atliktas analizes bei konsultacijas pirmojo ir antrojo „Kurk Lietuvai“ projektų metu. „Kurk Lietuvai“ darbas su darniaisiais pirkimais prasidėjo projekte „Žaliųjų viešųjų pirkimų sistemos tobulinimas“², dėl šios priežasties rekomendacijos taip pat atsižvelgia į informaciją, kuri buvo pateikta pirmajame projekte. Pasiūlymai skirti aktualioms darniųjų pirkimų problemoms Lietuvoje spręsti ir apima teisinio reguliavimo nelankstumą, darniųjų pirkimų strategijos nebuvimą, bendradarbiavimo, pirkimo dalyvių kompetencijų bei praktinės pagalbos trūkumą.

Igyvendinus pateiktus pasiūlymus, darniųjų pirkimų sistema taptų efektyvesnė, valstybė strategiškiau išnaudotų savo perkamąją galią bei prisidėtų prie nacionalinių tikslų įgyvendinimo aplinkosauginiais, socialiniais ir ekonominiais klausimais. Norint įgyvendinti pasiūlytas rekomendacijas svarbu užtikrinti Darniųjų viešųjų pirkimų kompetencijų centro veiklą - tokiu būdu kompetencijos bus kaupiamos vienoje institucijoje, stebima visa darniųjų viešųjų pirkimų sistema, teikiama centralizuota informacija bei vyks pirkimo dalyvių kompetencijų kėlimas.

PROBLEMA: STRATEGINIO POŽIŪRIO TRŪKUMAS DARNIUOSIUOSE PIRKIMUOSE

Siekiant sukurti efektyvią sistemą būtina turėti darniųjų pirkimų strategiją Lietuvoje. Galima pastebėti, jog šiuo metu nėra atliktos analizės kodėl yra priimamas vienas ar kitas sprendimas. Svarbu, jog priimami sprendimai būtų paremti tyrimais ir analize, konsultuojantis su suinteresuotomis šalimis. Būtina atsakyti į klausimus: kodėl darnieji pirkimai reikalingi Lietuvai? Kokie yra ilgalaikiai jų tikslai? Kas šiuo metu Lietuvoje neveikia? Kaip tai galima pakeisti?

Taip pat, šnekant apie individualias organizacijas, jose turėtų būti skatinamas strateginis požiūris į viešuosius pirkimus. Ilgalaikis sprendimas būtų tai, jog perkančiosios organizacijos strategiškai vykdo savo veiklą. Pavyzdžiui, Švedijos tikslas - jog kiekviena organizacija turėtų vykdyti savo veiklą strategiškai - padeda užtikrinti ilgalaikį darniųjų pirkimų vykdymą. Svarbiausia, jog tokiu būdu organizacija planuodama pirkimus analizuoja savo poreikius.³ Norvegijoje kompetencijų centras dirba su institucijų aukščiausiaja vadovybe su tikslu skatinti viešųjų pirkimų, kaip strateginio įrankio, naudojimą.⁴ Kompetencijų centras pataria kaip sukurti viešųjų pirkimų strategiją, kokia yra darniųjų ir inovacijų pirkimų nauda, kaip taupyti biudžetą, laiką ir išteklius efektyviai vykdant viešuosius pirkimus ir kt.

¹ <http://kurklt.lt/projektai/darniuju-viesuju-pirkimu-kompetenciju-centro-kurimas/>

² <http://kurklt.lt/projektai/zalieji-viesieji-pirkimai/>

³ „Kurk Lietuvai“, Darnieji viešieji pirkimai: Užsienio gerųjų praktikų analizė, 2021 m., 25 psl.

⁴ „Kurk Lietuvai“, Darnieji viešieji pirkimai: Užsienio gerųjų praktikų analizė, 2021 m., 5 psl.

PROBLEMA: TEISINIS DARNIŲJŲ PIRKIMŲ REGULIAVIMO NELANKSTUMAS

Darnieji pirkimai yra nuolat besikeičiantis procesas. Rinkoje nuolat atsiranda inovatyvesnių, žalesnių ir socialiai atsakingų produktų. Darnieji pirkimai turės didžiausią poveikį kai bus naudojami kaip įrankis darnaus vystymosi tikslams siekti. Dėl to užsienio šalys, kurdamos kriterijus darniesiems pirkimams, jų nereguliuoja teisės aktais ar kitais būdais, kurie padarytų kriterijų naujinimą nelankstų.⁵ Lietuvoje žalieji pirkimai yra reguliuojami Aplinkos ministro įsakymu⁶, tokiu būdu yra sudėtinga juos pritaikyti greitai besikeičiančiai rinkai. „Kurk Lietuvai“ projekto „Žaliųjų viešųjų pirkimų sistemos tobulinimo“ metu buvo pakeistas Aplinkos ministro įsakymas nustatantis žaliųjų viešųjų pirkimų (toliau – ŽVP) aplinkosauginius kriterijus bei jų taikymo tvarką.⁷ Aplinkos ministro įsakymo pakeitimu buvo praplėsta ŽVP sąvoka bei taikymas ir tokiu būdu ŽVP vykdymas tapo lankstesnis. Tačiau susiduriama su kita problema, kai nustatyti aplinkos apsaugos kriterijai nėra nuolat naujinami ar peržiūrimi. Taip pat, darnaus pirkimo kriterijai neturėtų būti kuriami tik tam, kad būtų nukopijuoti į pirkimo dokumentus, svarbu, kad tai būtų pagalbiniė priemonė pirkimo dalyviams ir būtų aiški darnaus pirkimo nauda. Pavyzdžiui, Švedijoje kiekvienam kriterijui yra taip pat pateikiamas jo tikslas, parengta susisteminta informacija bei pateikiamas sąrašas koku būdu užtikrinti jo įgyvendinimą. ⁸ Reikia nepamiršti, jog rengiant naujus darniųjų pirkimų kriterijus yra būtina bendradarbiauti su suinteresuotomis šalimis ir tai neturėtų būti tik politiką formuojančios institucijos - kuriant kriterijus produktams, būtų tikslingiausia kreiptis į rinką bei to sektoriaus ekspertus.

Nustatyti ŽVP tikslas, jog nuo 2023 m. visi pirkimai turi būti žali⁹, nėra paremtas analizėmis, nėra aiškios jų priežiūros metodologijos. Taip pat nėra aišku koks bus poveikis Lietuvai, jei tikslai bus pasiekti – sumažintas CO2 kiekis? Mažiau užteršta aplinka? Didesnis atsinaujinančios elektros suvartojimas? Kyla klausimas ar rinkoje yra produktų, kurie atitiktų aplinkosauginius kriterijus. Žinoma, tokio tikslo nustatymas leidžia tiekėjams suprasti, jog norint dalyvauti viešuosiuose pirkimuose bus privalu tiekti aplinkai draugiškesnius produktus, tačiau tokiu būdu yra rizika, jog ŽVP bus vykdomi dėl nustatytos kvotos, nežinant aiškios jų naudos ar vykdant „green washing“.

⁵ „Kurk Lietuvai“, Darnieji viešieji pirkimai: Užsienio gerųjų praktikų analizė, 2021 m.

⁶ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2011 m. birželio 28 d. įsakymas Nr. D1-508 „Dėl Produktų, kurių viešiesiems pirkimams taikytini aplinkos apsaugos kriterijai, sąrašų, Aplinkos apsaugos kriterijų ir Aplinkos apsaugos kriterijų, kuriuos perkančiosios organizacijos ir perkantieji subjektai turi taikyti perkant prekes, paslaugas ar darbus, taikymo tvarkos aprašo patvirtinimo“, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.4B60A8C9678B/asr>

⁷ Dėl Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2011 m. birželio 28 d. įsakymo Nr. D1-508 „Dėl Produktų, kurių viešiesiems pirkimams taikytini aplinkos apsaugos kriterijai, sąrašų, aplinkos apsaugos kriterijų ir aplinkos apsaugos kriterijų, kuriuos perkančiosios organizacijos turi taikyti perkant prekes, paslaugas ar darbus, taikymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/3f059cc0a81911e68987e8320e9a5185?ifwid=1cls9auzdc>

⁸ „Kurk Lietuvai“, Darnieji viešieji pirkimai: Užsienio gerųjų praktikų analizė, 2021 m., 27 psl.

⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021 m. birželio 21 d. nutarimas Nr. 478 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. liepos 21 d. nutarimo Nr. 1133 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 8 d. nutarimo Nr. 804 „Dėl Nacionalinės žaliųjų pirkimų įgyvendinimo programos patvirtinimo“ ir jį keitusių nutarimų pripažinimo netekusiais galios“ pakeitimo“, 1 punkto 1.3 dalis, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/412980b0d2b311eba2bad9a0748ee64d>

PROBLEMA: BENDRADARBIAVIMO SU SUINTERESUOTOMIS ŠALIMIS TRŪKUMAS

Vykdamt darniuosius pirkimus svarbus perkančiųjų organizacijų ir tiekėjų bendradarbiavimas. Pavyzdžiui, Nyderlanduose didelis dėmesys yra sutelkiamas į pirkėjo ir pardavėjo santykį, tad perkančioji organizacija su pirkimu susijusiais klausimais turi konsultuotis su rinka.¹⁰ Tokiu būdu yra užtikrinama, jog valstybė nesikiša į verslą ir nedaro rinkai įtakos. Tai yra svarbi pamoka ir Lietuvai, perkančiosios organizacijos turėtų kuo daugiau konsultuotis su rinka, o kompetencijų centro vaidmuo yra susisteminti informaciją ir mokyti tiek PO, tiek ir tiekėjus.

Vienas iš inovatyviausių bendradarbiavimo pavyzdžių viešuosiuose pirkimuose Norvegijoje yra „Tiekėjų plėtros programa“ (Norv. – Leverandørutviklingsprogrammet).¹¹ Tai platforma, skirta fasilituoti bendradarbiavimą ir rinkos dialogą tarp perkančiųjų organizacijų ir tiekėjų. Ši organizacija renka informaciją apie perkančiųjų organizacijų poreikius ir padeda ją komunikuoti tiekėjams. „Tiekėjų plėtros programa“ yra ypatingai efektyvus įrankis inovacijų pirkimams ir technologijų plėtrai, kadangi rinkai yra iš anksto komunikuojama, kokie yra ir bus perkančiųjų organizacijų poreikiai. Pavyzdžiui, per šią platformą gali būti adresuojama, jog reikės nulinės emisijos transporto priemonių. Tokiu būdu rinkos dalyviai turi galimybę pasiruošti, o perkančiosios organizacijos gauti produktus, atitinkančius jų poreikius. Panaši programa egzistuoja ir Suomijoje - tai laikinos viešųjų pirkimų grupės, sudarytos atsižvelgiant į bendrus perkančiųjų organizacijų poreikius.¹² Plėtros grupės taip pat bendradarbiauja su kitais darniųjų pirkimų sistemų dalyviais, pavyzdžiui mokslinių tyrimų organizacijomis bei verslo asociacijomis. Pagrindiniai šios programos tikslai yra kelti perkančiųjų organizacijų bendradarbiavimą, pranešti rinkai apie perkančiųjų organizacijų poreikius, dalintis patirtimi darniųjų ir inovacijų pirkimų srityje.

PROBLEMA: PIRKIMO DALYVIŲ KOMPETENCIJOS DARNIŲJŲ PIRKIMŲ KLAUSIMAIS

Svarbu, jog pirkimų vykdytojai turėtų reikalingas žinias vykdamt darniuosius pirkimus. Ilgalaikėje perspektyvoje efektyviausias būdas būtų viešųjų pirkimų profesionalizavimas, kuriuos būtų galima vykdyti kursų ir sertifikatų suteikimo būdu. Tokiuose mokymuose turėtų būti supažindinama ne tik su teisės aspektais viešuosiuose pirkimuose, bet ir darniųjų pirkimų ypatumais. Pavyzdžiui, Norvegijoje veikia nacionalinė viešųjų pirkimų sertifikavimo schema.¹³ Ja siekiama suteikti galimybę visiems įgyti viešųjų pirkimų kompetencijas bei užtikrinti vienodą minimalų žinių lygį. Schema susideda iš bazinio viešųjų pirkimų supratimo bei socialinės atsakomybės temų. Pabaigus schemas kursus yra išduodamas kompetencijas patvirtinantis dokumentas.

¹⁰ „Kurk Lietuvai“, Darnieji viešieji pirkimai: Užsienio gerųjų praktikų analizė, 2021 m., 12 psl.

¹¹ „Kurk Lietuvai“, Darnieji viešieji pirkimai: Užsienio gerųjų praktikų analizė, 2021 m., 5 psl.

¹² „Kurk Lietuvai“, Darnieji viešieji pirkimai: Užsienio gerųjų praktikų analizė, 2021 m., 21 psl.

¹³ „Kurk Lietuvai“, Darnieji viešieji pirkimai: Užsienio gerųjų praktikų analizė, 2021 m., 8 psl.

Be sertifikavimo taip pat labai svarbu rengti mokymus bei kitą metodinę medžiagą siekiant kelti pirkimo dalyvių kompetencijas. Mokymai turėtų būti rengiami skirtingiems sektoriams, aiškiai identifikuojant juose kylančius klausimus bei problemas. Mokymai turėtų būti rengiami bendradarbiaujant su suinteresuotomis šalimis, remiantis ekspertinėmis žiniomis. Pirkimo dalyvių kompetencijas taip pat kelia ir susistemintos informacijos teikimas vienoje vietoje, ko Lietuvoje iki darniųjų pirkimų kompetencijų centro įkūrimo Viešųjų pirkimų tarnyboje nebuvo. Informacija turėtų būti išdėstyta aiškiai ir struktūrizuotai. Blogasis pavyzdys būtų Švedijos tinklalapis, kuriame lengva pasimesti dėl didelio informacijos kiekio.

PROBLEMA: PRAKTINĖS PAGALBOS ĮRANKIŲ NEBUVIMAS

Vienas iš svarbiausių pagalbos įrankių yra kriterijų įrankis, kuris Lietuvoje šiuo metu neegzistuoja. Aplinkos ministro įsakymu nustatyti kriterijai turėtų būti talpinami interaktyviame kriterijų tinklalapyje, kuriame būtų aiškiai išdėstyta informacija pagal produktų grupes. Nyderlanduose sukurtas kriterijų įrankis yra labai patogus naudoti ne tik dėl savo funkcionalumo, bet taip pat suteikia kriterijaus naudojimo priežastis bei papildomą informaciją.¹⁴ Tokio įrankio įdiegimas Lietuvoje turėtų didelę reikšmę darniųjų pirkimų vykdymui. Kitas pavyzdys yra Švedijos kriterijų įrankis, kuris yra patogus naudoti, suteikia daug papildomos informacijos ir turi aiškią struktūrą bei yra nuolat naujinamas.¹⁵ Tačiau svarbu suprasti, jog kriterijų įrankis Lietuvoje turės didžiausią naudą tuomet, kai teisinis reguliavimas bus lankstus arba kriterijų nustatymo teisės aktais bus atsisakyta.

PROBLEMA: EFEKTYVIOS DARNIŪJŲ PIRKIMŲ KOMPETENCIJŲ CENTRO VEIKLOS UŽTIKRINIMAS

Siekiant užtikrinti efektyvią darniųjų pirkimų skyriaus Viešųjų pirkimų tarnyboje (toliau – VPT) veiklą, svarbu integruoti procesus bei dalintis informacija su kitais VPT skyriais. Aukščiau minėtas pirkimų dalyvių kompetencijų kėlimas turėtų būti taikomas ir VPT vidiniam kompetencijų kėlimui darnaus vystymosi klausimais.

Viena iš darniųjų pirkimų problemų Lietuvoje yra tai, jog trūksta žmogiškųjų išteklių ir ekspertų. Tad skyrius turėtų siekti, jog politiką formuojančios institucijos priimtų kokybiškus ir duomenimis grįstus sprendimus. Skyrius vykdydamas savo veiklą turi užtikrinti, jog darnieji pirkimai Lietuvoje yra plėtojami nuosekliai, apgalvotai ir kokybiškai, remiantis ekspertinėmis žiniomis, užsienio gerosiomis praktikomis bei nuolat analizuojant darniųjų pirkimų sistemą.

¹⁴ <https://www.mvicriteria.nl/nl>

¹⁵ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/stall-hallbarhetskrav/utforma-egna-hallbarhetskrav/>