

Trumpai apie korupcijos rizikas viešuosiuose pirkimuose



Viešieji pirkimai yra vyriausybės ir valstybės įmonių veiklos pagrindas, apimantis prekių, paslaugų ir darbų įsigijimą. Europos Sąjungoje maždaug 14% BVP kasmet skiriama per viešuosius pirkimus, kurie atlieka kartinį vaidmenį tokiuose sektoriuose kaip energetika, transportas, sveikatos ir švietimo paslaugos. Net ir nedideli patobulinimai šioje rinkoje gali padėti sutaupyti reikšmingą kiekį lėšų: 1% efektyvumo padidėjimas gali sutaupyti 20 mlrd. eurų per metus. Bendrai, sėkminga korupcijos prevencija bei kitų galimų pažeidimų mažinimas gali turėti didelį teigiamą poveikį viešųjų paslaugų kokybei bei visuomenei.

Viešųjų pirkimų procesas

Viešųjų pirkimų procesą galima suskirstyti į keturis pagrindinius etapus (1 pav.). Planavimo ir skelbimo etapas prasideda išsamiu planavimu, įskaitant specifikacijas, įgyvendinimo terminus ir viešųjų pirkimų detales. Šioje skiltyje sudaroma preliminari biudžeto sąmata bei užtikrinamas projekto finansavimas. Atrankos ir pateikimo etape suinteresuoti konkurso dalyviai atlieka išankstinę pasiūlymų atranką bei išsamią techninių specifikacijų apžvalgą, tai suteikia galimybę užduoti klausimus ir redaguoti konkurso dokumentus. Toliau konkurso dalyviai teikia savo pasiūlymus vadovaudamiesi konkurso specifikacijomis ir sutarties sudarymo kriterijais. Vertinimo ir skyrimo etapas apima tinkamumo išpildyti konkurso sąlygas vertinimą ir išsamią dalyvių analizę, po kurios išrenkamas (-i) laimėtojas (-ai). Galiausiai, sutarties valdymo etapą sudaro projekto įgyvendinimas, kurį atlieka tiekėjas, bei įgyvendinimo stebėseną ir mokėjimai, kuriuos atlieka perkančioji organizacija. Gali būti iš naujo deramasi dėl sutarties, keičiant konkrečias sutarties sąlygas. Korupcijos rizika bet kuriame etape gali pakenkti sąžiningai konkurencijai, skaidrumui ir bendram proceso vientisumui.

1 pav. Viešųjų pirkimų procesas



Korupcija viešuosiuose pirkimuose

Korupcija dažnai apibrėžiama kaip „piktnaudžiavimas patikėta galia siekiant asmeninės naudos“. Konkretesnis apibrėžimas galimas viešiesiems pirkimams yra susijęs su **konkurencijos apribojimu, siekiant nepastebimai sudaryti palankias sąlygas susijusiam pirkimo dalyviui**. Korupcija šiame kontekste gali būti partikuliaristinė, institucionalizuota ir stambioji, dažnai susijusi su aukšto lygio politikais ir verslininkais.

Korupcija gali pasireikšti įvairiomis schemomis ir triukais įvairiuose viešųjų pirkimų proceso etapuose. Įsitvirtinusioje sistemoje korupcija gali apimti visus keturis pagrindinius etapus. 2 paveikslėlyje yra nurodyti keli galimi korupcijos pavyzdžiai kiekviename viešųjų pirkimų etape.

Korupcija viešuosiuose pirkimuose paprastai yra partikuliaristinė, institucionalizuota ir stambioji.

Partikuliaristinė: ji apima santykius tarp viešųjų ir privačių subjektų, kuriais jie naudojasi siekdami pašalinti visus, kurie nepriklauso jų interesų grupei.

Institucionalizuota: ji yra pasikartojanti, stabili ir sisteminė.

Stambioji: joje dalyvauja aukšto rango politikai ir verslininkai, paprastai susiję su didelėmis valstybės lėšomis.

Korupcijos rizikos vertinimas viešuosiuose pirkimuose

Rizikos rodiklių („raudonųjų vėliavėlių“) paskirtis - patikrinti daugybę viešųjų pirkimų procedūrų ir nustatyti tas, kuriose korupcijos tikimybė yra didesnė. Nors kiekvienas individualus rodiklis gali tik apytiksliai atspindėti galimas korupcijos rizikas, visgi tai gali padėti tiksliau nukreipti priežiūros ir stebėsenos veiksmus į rizikingesnes procedūras ir pirkimo etapus.

„iMonitor“ iniciatyva remiasi Government Transparency Institute (GTI) sukurta ir išbandyta rizikos vertinimo metodologija, pagrįsta kiekybiniais rizikos rodikliais, kuriais siekiama nustatyti (galimą) korupcijos pasireiškimą konkrečiame konkurse ar sutartyje. Šie rodikliai apskaičiuojami remiantis išsamiais viešųjų pirkimų duomenimis, kuriuos GTI surinko iš valstybinių viešųjų pirkimų portalų ir Tenders Electronic Daily (TED).

GTI apibrėžė devynis pagrindinius rizikos rodiklius, kuriuos galima rasti ir naudoti Opentender.eu svetainėje, siekiant įvertinti korupcijos riziką atskiruose konkursuose. **Kadangi „Opentender“ siekiama skatinti sąžiningumą (angl. integrity) viešuosiuose pirkimuose, užuot pabrėžę korupciją, rodikliai pateikiami kaip sąžiningumo rodikliai: kai korupcijos rizika yra didelė, sąžiningumo lygis yra žemas, ir atvirkščiai.** Kiekvienas rodiklis vertinamas nuo 0 iki 100. 100 rodo aukščiausią sąžiningumą, t. y. mažiausią korupcijos riziką. Be atskirai vertinamų devynių rodiklių, „Opentender“ apskaičiuoja ir bendrą sąžiningumo balą nuo 0 iki 100. Visų 9 sąžiningumo rodiklių apžvalga pateikiama 1 lentelėje.

2 pav. Galimos korupcijos rizikos skirtinguose viešųjų pirkimų etapuose

Planavimas ir skelbimas	Atranka ir pateikimas	Vertinimas ir suteikimas	Sutarčių valdymas
<p>Sutrumpintas skelbimo laikotarpis: Potencialūs konkurso dalyviai neturi pakankamai laiko gauti dokumentus ir parengti pasiūlymus. Tikėtina, kad pasiūlymus teiks tik iš anksto apie konkursą sužinoję susiję dalyviai.</p> <p>Skirstymo procedūros: Viešoji įstaiga, planuojanti pirkti kompiuterius naujam biurui už 200 000 eurų sumą, galėtų šį pirkimą suskaidyti į kelias sutartis, kurių vertė neviršija ribos, kurią viršijus reikėtų skelbti konkursą, ir jas tiesiogiai sudaryti su susijusiu tiekėju.</p> <p>Vengimas skelbti kvietimą dalyvauti konkurse: Kvietimo dalyvauti konkurse paskelbimas riboto matomumo kanaluose arba jo nepaskelbimas iš viso sumažina potencialių konkurso dalyvių skaičių, o tai suteikia pirmenybę susijusiems konkurso dalyviams, turintiems viešai neatskleistos informacijos.</p> <p>Selektyvus informacijos teikimas: Apart privilegijuotos informacijos gavimo, kai konkursai sąmoningai skelbiami su apribojimais, susijusiems dalyviams taip pat gali būti sudarytos palankesnės sąlygos gauti išsamią informaciją apie tai, kas bus perkama, nors kvietimas skelbiamas su sąmoningai neaiškiu aprašymu.</p>	<p>Šališkos produkto specifikacijos: Siekiant apriboti atrinktų pirkimo dalyvių skaičių viešojo pirkimo procedūroje, gali būti pateikiamos šališkos specifikacijos, kurios sąmoningai parengtos taip, kad iš jų būtų pašalinti kiti dalyviai, išskyrus tuos, kurie yra susiję su perkančiosiomis įstaigomis.</p> <p>Šališki tinkamumo reikalavimai: Taip pat galima ir tinkamumo reikalavimų manipuliacija atrinktų pirkimo dalyvių atžvilgiu, nustatant itin specifinius ar ribojančius kriterijus, dažnai susijusius su techniniais ar finansiniais pajėgumais (pvz., tam tikras kapitalas ar pajamų lygis), kuriuos potencialūs pirkimo dalyviai turi įrodyti, kad būtų iš anksto atrinkti, tuo pačiu apribojant ir potencialų pirkimo dalyvių ratą.</p>	<p>"Shell" įmonės: Šios įmonės, egzistuojančios tik formaliai ir dažnai registruotos mokesčių rojuose, gali būti naudojamos siekiant nusišnepti interesų konfliktą (pvz., sutartis sudaryta su fiktyvia įmone (<i>angl. Shell company</i>), kuri iš tiesų priklauso valstybės pareigūnui ar politikui). Jos taip pat gali pasitarnauti siekiant nusišnepti faktą, kad sutartį vykdys kita įmonė. Taip pat gali siekti išleisti (<i>angl. funnel</i>) pinigus iš projekto.</p> <p>Strategiškas viešojo pirkimo pasiūlymo anuliavimas: Anuliavimas gali būti strategiškai naudojamas korupciniams tikslams, siekiant apeiti reikalavimą taikyti konkurencingesnes procedūras, nes pakartotinė procedūra gali būti vykdoma lanksčiau. Anuliavimas taip pat vykdomas kai kitos korupcinės priemonės, kuriomis siekiama manipuliuoti konkursu, nėra palankios numatytam tiekėjui, ir sutartis turi būti sudaryta su juo nesusijusia įmone.</p> <p>Nesąžiningas pasiūlymų vertinimas: Kai pasiūlymai vertinami ne tik pagal pasiūlytą kainą, bet ir pagal kitus kriterijus, balai gali būti skiriami remiantis subjektyviais komponentais, kuriais gali būti piktnaudžiaujama siekiant sudaryti palankesnes sąlygas tam tikram tiekėjui.</p>	<p>Netikras (<i>angl. „bogus“</i>) subtiekimas: Informacija apie subtiekęjus dažnai būna mažiau skaidri net ir išvystytose viešųjų pirkimų sistemose. Todėl subtiekimas gali būti išnaudotas siekiant apsunkinti korupcijos aptikimo galimybes. Pavyzdžiui, kvalifikuotas tiekėjas gali sudaryti viešojo pirkimo sutartį ir pasitelkti neaiškiais subtiekęjais, kartais registruotais užsienyje, kad šis pasisavintų lėšas ir dingtų nebaigęs projekto.</p> <p>Nekokybiškas darbas: Tai atvejais, kai pateiktos prekės, darbai ar paslaugos neatitinka sutartyje numatytų specifikacijų. Šiame procese gali būti įtraukti korumpuoti viešųjų pirkimų priežiūros organai. Taip pat, tai gali būti įmonės, kuri naudojasi prasta sutarčių valdymo praktika, rezultatas.</p>

1 lentelė: „Opentender” sąžiningumo rodikliai

Sąžiningumo rodiklis	Apskaičiavimo lygis	Sąžiningumo rizika	Įvesčiai
Pasiūlymų skaičius	Sutartis	Vienas pasiūlymas gali būti ribotos konkurencijos požymis.	100: gautas daugiau nei 1 pasiūlymas 0: gautas 1 pasiūlymas
Skelbiamas kvietimas teikti pasiūlymus ir paraiškas	Viešojo pirkimo skelbimas	Nepaskelbus kvietimo teikti pasiūlymus ir paraiškas, mažėja tikimybė, kad reikalavimus atitinkantys konkurso dalyviai pastebės galimybę teikti pasiūlymus. Atitinkamai mažėja konkurencija, o perkančiosioms organizacijoms lengviau pakartotinai sudaryti sutartis su susijusiomis įmonėmis.	100: skelbiamas kvietimas teikti pasiūlymus ir paraiškas ir (arba) išankstinis informacinis pranešimas 0: kvietimas teikti paraiškas ir pasiūlymus nepaskelbtas ir (arba) išankstinis informacinis pranešimas nepaskelbtas
Procedūros tipas	Viešojo pirkimo skelbimas	Mažiau skaidrios ir mažiau konkurencingos procedūros gali indikuoti sąmoningą pasiūlymų ribojimą ir siekį sudaryti geresnes sąlygas perkančiosioms organizacijoms pakartotinai sudaryti sutartis su ta pačia susijusia įmone.	100: atvira; pasirinkta pirkimų procedūra neindikuoja rizikų 50: ribota; pasirinkta pirkimų procedūra dalinai indikuoja riziką 0: uždara; pasirinkta pirkimų procedūra indikuoja riziką
Skelbimo laikotarpis	Viešojo pirkimo skelbimas	Trumpas paraiškų ir pasiūlymų teikimo laikotarpis, t. y. dienų skaičius nuo viešojo pirkimo paskelbimo iki paraiškų teikimo termino pabaigos. Trumpesnis teikimo laikotarpis mažina galimybes įmonėms, nesusijusioms su perkančiąja organizacija laiku pastebėti ir pateikti pasiūlymus. Tačiau susijusi su perkančiąja organizacija įmonė gali pasinaudoti savo vidinėmis žiniomis ir pakartotinai laimėti, kadangi perkančioji organizacija gali iš anksto informuoti sau palankią įmonę apie artėjančią galimybę.	100: dienų skaičius nuo kvietimo teikti paraiškas paskelbimo iki paraiškų pateikimo termino yra intervale, kuris nėra matomas kaip rizika. 50: dienų skaičius nuo kvietimo teikti paraiškas paskelbimo iki paraiškų pateikimo termino yra tokiaame intervale, kuris laikomas galima rizika. 0: dienų skaičius nuo kvietimo teikti paraiškas paskelbimo iki paraiškų pateikimo termino yra intervale, kuris laikomas rizika.
Sprendimo priėmimo laikotarpio trukmė	Viešojo pirkimo skelbimas	Pernelyg trumpas arba ilgas sprendimų priėmimo laikotarpis, t. y. dienų skaičius nuo pateikimo termino pabaigos iki sprendimo dėl pirkimo sutarties suteikimo, gali kelti riziką skaidrumui. Greiti sprendimai gali rodyti iš anksto apgalvotą vertinimą, o ilgas sprendimo priėmimo laikotarpis gali reikšti, kad dėl konkurso kilo daug teisinių ginčų, kurie indikuoja, kad perkančioji organizacija galimai bandė apriboti konkurenciją.	100: dienų skaičius nuo paraiškų pateikimo termino iki sprendimo dėl konkurso laimėtojo priėmimo yra intervale, kuris nėra matomas kaip rizika. 50: dienų skaičius nuo paraiškų pateikimo termino iki sprendimo dėl konkurso laimėtojo priėmimo yra

			tokiame intervale, kuris laikomas galima rizika. 0: dienų skaičius nuo pateikimo termino pabaigos iki sprendimo dėl konkurso laimėtojo priėmimo yra yra intervale, kuris laikomas rizika.
„Mokesčių rojus“ (angl. tax haven)	Tiekėjas	Sudarant pirkimo sutartis su „mokesčių rojuose“ registruotomis įmonėmis kyla pavojus, kad anoniminė įmonės vadovybė gali slėpti interesų konfliktą sudarydama pirkimo sutartį su politiškai susijusiu galutiniu naudos gavėju. Šis rodiklis grindžiamas nepriklausomu Tax Justice Network atliktu šalių teisinių sistemų, susijusių su bankų ir įmonių slaptumu, reitingu.	100: tiekėjas nėra registruotas „mokesčių rojaus“ šalyje 0: tiekėjas yra registruotas mokesčių rojaus šalyje
Benfordo dėsnis	Perkančioji organizacija	Benfordo dėsnis - tai pastebėjimas apie natūraliai pasitaikančių skaičių rinkinio pirmuosius skaitmenis. Jis teigia, kad pirmas skaitmuo greičiausiai bus mažas, pavyzdžiui, dėsniai paklūstančiuose rinkiniuose skaičius 1 yra pirmas maždaug 30% atvejų, o skaičius 9 yra pirmas mažiau nei 5% atvejų. Jei šio rodiklio reikšmė didelė, tai rodo, kad pirkimo sutarties kaina paklūsta Benfordo dėsniai, taigi ji panaši į natūraliai susiklosčiusį skaičių rinkinį, ir mažiau tikėtina, kad kaina manipuliuojama.	100: maža tikimybė, kad viešojo pirkimo kaina buvo manipuliuojama 0: didelė tikimybė viešojo pirkimo kaina buvo manipuliuojama
Dalis, kurią užima tiekėjo sutartis, lyginant su visais perkančiosios organizacijos pirkimais	Tiekėjas	Dalis, kurią užima tiekėjo sutartis, lyginant su visais perkančiosios organizacijos pirkimais gali būti naudojama, kaip rinkos konkurencingumo ir atvirumo matas. Didelė dalis tiekėjui suteiktų išlaidų gali reikšti, kad tiekėjas ar tiekėjų grupė yra tinklo dalis, o tai gali lemti aukštesnes kainas ir (arba) prastesnę kokybę ir mažesnę kainos ir kokybės santykį.	Tęstinis skaičius nuo 0 iki 100. 100: laimėtojo dalis yra beveik 0. 0: laimėtojo dalis yra 100%.
Tiekėjų veikimas skirtingose rinkose	Tiekėjas	Pagal tiekėjo dalyvavimo skirtingose rinkose skaičių ir jam suteiktų sutarčių kiekį galima nustatyti bendrą jų veiklos žemėlapi, kuris suteikia įžvalgų apie jų skaidrumą. Jei tiekėjas veikia daugelyje skirtingų rinkų, lyginant su laimėtų sutarčių skaičiumi, tai gali reikšti, kad pagrindinė priežastis, dėl kurios jis laimi sutartis kai kuriose rinkose, yra tam tikra galima korupcijos forma, pavyzdžiui, politiniai ryšiai su perkančiąja organizacija konkrečioje rinkoje. Dalyvaujant mažiau rinkų, kuriose sudaroma daug sutarčių, šis rodiklis yra labai mažas, o dalyvaujant daugelyje rinkų, kuriose sudaroma nedaug sutarčių, šis rodiklis yra didesnis.	100: tiekėjas veikia gana mažame skaičiuje rinkų, palyginti su bendra sutarčių apimtimi. 0: Tiekėjas veikia įtartinais dideliame skaičiuje rinkų, palyginti su bendra sutarčių apimtimi.

Tai yra organizacijos „Government Transparency Institute“ koordinuojamo projekto „iMonitor“ dalis. Visa projekto medžiaga prieinama puslapyje <https://imonitor.govtransparency.eu> anglų k. Tai yra neoficialus „Transparency International“ Lietuvos skyriaus vertimas į lietuvių k.



**Bendrai finansuoja
Europos Sąjunga**



Government
Transparency
Institute



monitoring
marathon



Oficina Antifrau
de Catalunya



Colpis
COLLEGI DE PROFESSIONALS
DE LA CIÈNCIA POLÍTICA I DE
LA SOCIOLOGIA DE CATALUNYA



sar
when ideas do work



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
Lietuvos skyrius



**Bendrai finansuoja
Europos Sąjunga**



“Finansuojama Europos Sąjungos lėšomis. Tačiau išreiškiamas požiūris ar nuomonė yra tik autoriaus (-ių) ir nebūtinai atspindi Europos Sąjungos ar Europos Komisijos požiūrį ar nuomonę. Nei Europos Sąjunga, nei donorė negali būti laikoma už juos atsakinga.”