

# Lietuvos meno kūrėjų asociacija

## Katė maiše ir tomelis instrukcijų, kaip ją nupirkti

2012-05-28

ŽURNALAS: NAUJASIS ŽIDINYS-AIDAI

TEMA: Ekonomika

AUTORIUS: Guoda Azguridienė

DATA: 2012-05

## Katė maiše ir tomelis instrukcijų, kaip ją nupirkti

**Guoda Azguridienė**

Viešieji pirkimai daugeliui atrodo kaip panacėja nuo korupcijos. Kažkuria prasme gal taip ir yra – kaip išrauti skaudamą dantį, kad nereikėtų gydyti. Privalumai akivaizdūs: sprendimai vienareikšmiai, taigi jokios korupcijos. Gyvybė taip pat išsaugota, o problema išspręsta. Kaštų ar negautos naudos subjektui (tam pacientui, kuriam buvo išrautas dar tarnauti galintis dantis) juk bet kuriuo atveju neskaiciuojame. O svarbiausia – kitų įrankių ir neturime, tik replės.

Viešumas neabejotinai yra visuomeninis gėris. Ypač kai reikalų turime su valdžios ar biudžetinių institucijų leidžiamais svetimais (mokesčių mokėtojų) pinigais. Bet jis toli gražu ne panacėja. Be to, yra labai brangus.

Nevaisingo viešumo pavyzdžių gausu. *Vilniaus energija*, pavyzdžiui, labai viešai ir detalai išdėsto šildymo įkainius ir netgi pateikia teisės aktus, kuriais remdamasi ji atlieka vieną ar kitą veiksmą. Bet nuo to man netampa aiškiau, kodėl mano sąskaita už šildymą tokia didelė ir, svarbiausia, ji dėl to nesumažėja. Nesumažėja ji ir todėl, kad *Gazprom* labai iš anksto viešai įspėjo, jog brangins tiekiamas dujas. Nors jei iš kokių nors šaltinių žinočiau, kad kitą sezoną brangs tulpių svogūnėliai, tai galėčiau jų nusipirkti iš anksto ir papildomų išlaidų išvengti. Gal net užsidirbti, jei atsiveičiau daugiau. Čia kažkodėl informacijos turėjimas padeda, o su šildymo kainomis – ne. Kodėl? Todėl, kad šildymo paslauga yra monopolinė (dar pridėkime, kad ir kelis kartus politizuota) ir veikia ne rinkoje. Yra viešumas, nėra viešumo, – šiuo atveju kainos nekeičia.

Rinkoje (tulpių svogūnėlių) kaina yra tik realių procesų atspindys. Realūs procesai vyksta taip, kad patenkintų dalyvių interesus ar bent jiems neprieštarautų. Tuo tarpu tvarkant viešuosius finansus kaina yra pirminis rodiklis, į kurį viskas atsiremia. Nes ten nėra jokių realių procesų, kuriuos kaina galėtų atspindėti. (Tiesą pasakius, nėra

čia ir kainos, todėl taip sunku įvertinti pardavėjų siūlomų kainų realumą.) Juos tenka imituoti. Apie kokius realius procesus aš čia kalbu? Apie gyvų rinkos dalyvių lūkesčius, norus ir galimybes, kurių natūralioje sąveikoje gimsta konkretaus produkto ar paslaugos kaina. Vakar ji buvo tokia, šiandien jau kitokia. Vakar prekė buvo vienokia, šiandien kitokia. Vakar tulpės buvo raudonos, šiandien jau tik baltos, todėl kainuoja pigiau; vakar svogūnėliai buvo švieži, šiandien kai kurie jau pavytę, todėl pigesni; vakar naujas tiekėjas dar nebuvo atsiradęs, šiandien jau yra; galų gale rytoj aš nuspręsiu, kad geriau būtų jurginai ir tulpių apskritai nepirksiu...

O kaip viešieji pirkimai? Juose iš sandorio kainos svarbiausių sudedamųjų dalių į nieką atsižvelgti neįmanoma. Nes pirkėjas yra netikras ir jo norais negalima pasitikėti (pinigai ne jo, jis juos tik valdo), pakankamai atsižvelgti į produkto specifiką neleidžia formalios konkurso taisyklės, o laikas proceso metu apskritai yra eliminuojamas kaip kintamasis (sustabdomas?).

O jei perkame ne tulpių svogūnėlius? Pavyzdžiui, meninius sprendimus, edukacines paslaugas, TV laidą? Kaip spręsimė pagal vienintelį kainos kriterijų tokioje situacijoje? Kaip įvertinsime kompozicijos darnumą, sprendimo atitikimą projekto paskirčiai ir stiliui, laidos vedančiojo šmaikštumą ir kompetenciją? Kaip apskritai vertinsime kokybę?

Viešųjų pirkimų metodo gynėjai sakys, kad į kokybės charakteristikas ir kitus specifinius reikalavimus atsižvelgti įmanoma. Tačiau prekių bei paslaugų pirkėjai, dalyvaujantys viešuosiuose pirkimuose, mano kitaip ir turi pakankamai pavyzdžių tą pademonstruoti.

Viešieji pirkimai yra itin grubus pirkimo įrankis ne tik kiekybiniais kriterijais sunkiai aprašomiems produktams pirkti (kaip yra švietimo ar kultūros srityse; tą turbūt patvirtinti gali ir NŽ-A redakcija). Jis lygiai taip pat netinka bent kiek sudėtingesnių inžinerinių ar informacinių technologijų sistemų atveju, kai procesai yra kompleksiški ir išsitiesę laike. Čia taip pat iškyla rezultato įvertinimo problema – kaip galime lyginti kainą, jei siūlomi sprendimai iš principo skiriasi? Kadangi pirkimo procedūra griežtai formalizuota, tai pardavėjui atsiranda reali paskata sumažinti sąmatą išlaidomis tų paslaugų, kurių būtinybės pirkėjas iš anksto negali matyti. Pavyzdžiui, vėlesnė priežiūra ir techninis aptarnavimas, personalo mokymas, konsultavimas, integracija su kitomis sistemomis. Pradėjus darbus neretai paaiškėja, kad pasiūlyme yra nenumatytų ir neįkainotų darbų, be kurių apsieiti negalima. Tad juos reikia nupirkti papildomai. Ir kaina gali išeiti gerokai didesnė nei siūlė konkurentas, kuris šiuos darbus buvo įtraukęs į pradinį pasiūlymą.

Žinoma, tai jau gana sofistikuoto elgesio atvejis. Tačiau šiandien pakanka ir visiškai banalaus „maustymo“ pavyzdžių, tokių kaip Valdovų rūmai ar „Žalgirio“ arena Kaune. Laimime konkursą su nerealia kaina, tada pradedame statyti, geidautina, kokia nors nelabai paplitusia technologija, o po to vis reikalaujame primokėti, nes objektas reikalingas, o užsakovas pasirinkimo nebeturi. Perkant rinkoje, statybų srityje irgi pasitaiko tokių situacijų, bet čia užsakovas turi daug daugiau galių tiek tardamasis dėl sąlygų, tiek atsižvelgdamas į rangovo reputaciją ir specializaciją, tiek vertindamas kainos realumą (nes ji rinkos). Galų gale jis pats sprendžia, ar nutraukti sutartį ir pakeisti rangovą, ar palikti viską kaip sutarta.

Sakysite, juk visas pasaulis vykdo viešuosius pirkimus. Gal mūsų bėdos kyla tik dėl posovietinio mentaliteto ir didelės korupcijos? Dėl šių priežasčių neabejotinai bėdos turime daugiau, tačiau viešieji pirkimai ir kitur yra neefektyvūs. Kaip minėjau pradžioje, jie ir negali būti efektyvūs, nes vyksta ne rinkoje. Viešųjų pirkimų procedūromis sukonstruojama dirbtinė rinka ir imituojami jos mechanizmai (pasirinkimas pagal kainą). Brandesnėse visuomenėse imituojama geriau, tad ir efektyvumas didesnis. Nors tuo neapsiribojama. Privačios ir viešos partnerystės (*Public Private Partnership*, PPP), kai į viešai finansuojamus projektus partnerio teisėmis priimamas privatus subjektas, yra vienas pavyzdžių, kaip sprendimus bandoma priartinti prie rinkos. PPP diegiamos ne tik ir ne tiek siekiant pritraukti papildomų investicijų į viešąjį sektorių (kaip neretai pas mus tai vaizduojama). Visų pirma taip siekiama padidinti efektyvumą, įtraukiant į procesą dalyvius su realia motyvacija, įgūdžiais konkuruoti rinkoje ir apskritai veikti pagal rinkos logiką.

Diegti PPP Lietuvoje jokių būdu nesūlyčiau. Ir ne dėl to, kad mūsų privatus sektorius tam nepasirengęs, – visų pirma, tam nepasirengęs viešasis sektorius. Nors atotrūkis tarp vadybos efektyvumo privačiame ir viešajame sektoriuje yra visur, Lietuvoje jis nepalyginti didesnis nei Didžiojoje Britanijoje arba Švedijoje. Nieko keista – privatus sektorius nuo nepriklausomybės pradžios, nepaisant nelygių startinių pozicijų finansų, įgūdžių ir mentaliteto prasme, konkuruoja Europos ir pasaulio rinkose, kad išgyventų. O viešasis sektorius ir toliau gauna didėjančias asignacijas, gausybę mokymų, bet efektyvumo prasme pasistumia vos per vieną kitą centimetrą (kas netiki, gali pažiūrėti, kaip sekasi įgyvendinti bet kokias viešojo sektoriaus efektyvumo didinimo priemones). Efektyvumas negimsta, kai sąlygos palankios. Jis atsiranda, kai tenka kautis dėl išlikimo.

Antra (ir svarbiausia), PPP Lietuvoje negalima diegti dėl visiškai neprognozuojamų politinių sprendimų. Politinė valdžia, priėmusi įstatymus, kurie tiesiogiai kuria naujas verslo sritis, po kelių metų juos pakeičia ir tuos verslus sugriauna. Akivaizdus ir neįtikėtinas nureikšmintas yra pensijų reformos pavyzdys. Ir toliau politikai improvizuoja, ką čia pakeitus srityje, kur sprendimų pasekmės pasireiškia tik po dešimtmečių, kur paveikiami vos ne visų piliečių ilgalaikiai lūkesčiai ir interesai. Politikai taip pat nevengia keistokų privačių-valdiškų darinių, kurie kitų politikų taip pat užtikrintai (ir argumentuojant nuoširdžiu rūpesčiu tautos gerove) išformuojami. Žinoma, nepamirštant pridurti, kad nepatikimas yra būtent privatus partneris. Kas čia nepatikimas, nebereikia nė pirštu rodyti.

Taigi kaip galėtume tobulinti savąją rinkos imitaciją? Laikui bėgant šios srities patirties ir kompetencijos valstybės tarnautojai įgyja, jei tik jiems leidžiama tai daryti ir mokytis jie linkę. Jei mokytis linkę nėra arba nesugeba, tai susiduriame su įsisenėjusia ir, beje, į viešuosius pirkimus labai panašia, problema – kaip atleisti blogai dirbantį žmogų. Ir iš valstybės tarnybos, ir iš privačios įmonės. Nes mūsų darbo, kaip ir kiti, įstatymai labai uoliai gina tuos, kurie nelabai uoliai dirba. Ši tema Lietuvoje yra tabu. Didžioji dalis politikų ir profsąjungos puola ginti vargšų nesistengiančių, tinginčių ir šiaip ne savo vietoje dirbančių, ir ginti nuo ko – ogi nuo sąžiningo darbo. Meškos paslauga ir tiek, bet kol kas tai išlieka populiariu ir madinga.

Grįžtant prie viešųjų pirkimų Lietuvoje, labai svarbu pabrėžti, kad čia niekas ir neskatina esamų mechanizmų tobulinti didesnio efektyvumo linkme. Priešingai,

paradinis taisyklių laikymasis yra ryški šiandienės viešųjų pirkimų strategijos vėliava.

Tad nenuostabu, kad pagrindinis skirtumas tarp lietuviškos ir vakarietiškos viešųjų pirkimų sistemų yra visiškas disbalansas tarp dviejų tikslų: skaidrumo (apibrėžiamo teisinių procedūrų tikslu laikymusi) ir sprendimo efektyvumo (vertės). Pas mus nesvarbu, kad bus nupirkti ligoninei netinkami reagentai aparatūrai, svarbu, kad jie bus nupirkti laikantis procedūrų. Nesvarbu, kad bus įdiegtos informacinės sistemos, kuriomis niekas nesinaudos (nes nesupras, nemokės ar jos bus nepatogios), svarbu, kad bus nupirktas be formalių pažeidimų. Aš jau nekalbu apie nevykusius pirkimus meno, kultūros ar švietimo srityje – juk jų neefektyvumo net negali išmatuoti. Na ir kas, kad žmonės juokina ir akis bado.

Kaip tą balansą galima surasti? Kaip ir bet kokių balansų ieškant, – iš pradžių reikia duoti šiek tiek laisvės svarstyklėms nukrypti į abi puses, kad bent galima būtų išsivaizduoti jų svyravimo amplitudę. Tai nėra taip jau baisu net ir teisingumo prasme, nes ir šiandien daugybė akivaizdžių pažeidimų yra nenubausti – juk formalumų jie nepažeidė, tiesiog visus apgavo. Taip pat reikia pradėti mąstyti apie tų pirkimų tikslą, jų specifiką. Pripažinti, kad daiktai ir paslaugos turi ne tik kainą, bet ir kokybę. Kas kiekvienam vartotojui yra akivaizdu, viešųjų finansų skirstymo aukštybėse yra absoliučiai nepažinu, o gal apskritai neegzistuoja?

Tačiau svarbiausia tobulinant viešuosius pirkimus yra suvokti jų ribotumą. Tai dirbtinė sistema, kuri negali būti nei efektyvi, nei teisinga. Bet koks jos modelis yra didelis kompromisas, palyginus su rinka. Tad vienintelis realus būdas tobulinti viešuosius pirkimus yra mažinti viešo pinigų skirstymo apimtį. Ne paimti iš privačių žmonių pinigus ir po to kurti mechanizmus, kaip juos minimaliai korumpuotai paskirstyti, o palikti laisvės patiemis žmonėms reikiamas gėrybes nusipirkti rinkoje. Kai kurias šiandien jiems pavieniui nusipirkti sunku, bet kai kurias – labai lengva. Ir nėra jokio racionalaus argumento, kodėl to nedaryti, tik politinis – nes tada politikai turės ko mažiau „parduoti“ rinkėjams.

Galima pagalvoti, kad viešųjų pirkimų neefektyvumas yra tik viešojo sektoriaus problema. Bet toli gražu. Visų pirma todėl, kad perkama už mūsų visų pinigus, ir perkama mums – autobusai, prospekto trinkelės, medicininės priemonės, stalai mokykloms ir mokymo paslaugos, netgi socialinės reklamos. Viešojo sektoriaus darbuotojai tik daugiau apie tai žino ir supranta nevykusių ar net absurdiškų rezultatų priežastį, apie kurią jų vartotojai nė neįtaria, todėl neretai mano, kad taip yra dėl valstybės tarnautojų kvailumo. Šia prasme pastarųjų gaila. Nors, kita vertus, esama ir čia gerosios pusės. Galgi šitaip formalumų į kampą spaudžiami ir neprotingus sprendimus verčiami priimti įvairiausių sričių valstybės tarnautojai pradės suprasti ir rinkos dalyvius, kuriuos nemaža jų dalis savo ruožtu spaudžia į kampą ir verčia neprotingai elgtis savais formalumais?

Labiausiai negaila viešųjų pirkimų subjektais neseniai tapusių politinių partijų. Nors jų pirkimai ir patenka tarp tų, kuriuos įvykdyti pagal viešųjų pirkimų sistemą labai sunku, neabejotina, kad jokia išimtis jiems nepriklauso – partijų pinigai yra vieši, o jų interesai – išskirtinai jautri sritis. Labai smagu, kad šis klausimas iškilo, net jeigu bus priimtos specialios „sušvelnintos“ taisyklės. Juk taip retai politikai Lietuvoje srebja sriubą, kurią patys išverda! Jų paklausęs gali pamanyti, kad įstatymus Lietuvoje priima kažkas

kitas, tik ne Seimas. Gal kokie niekdariai verslininkai susirenka Seime tikriesiems parlamentarams nežinant ir nubalsuoja? Argumentai, formuluojami politinių partijų atstovų, teisingi – kai kurių paslaugų (pavyzdžiui, operatyvios reklamos) nupirkti pagal viešųjų pirkimų taisykles tiesiog nepavyks. Tačiau juk politinė partija – ne vienintelė viešai finansuojama institucija, kuriai tokio tipo paslaugų reikia, kuri neturi reikiamų administracinių įgūdžių ir kuriai tai tiesiog per brangu. Gal tai bus proga sužinoti, kiek jau yra mokesčių mokėtojų pinigais finansuojamų institucijų, kurios šių taisyklių laikosi ir leidžia pinigus įgyti reikiamoms kompetencijoms? Nes juk būtent jie, politikai – įstatymų leidėjai mano, kad tai daryti verta. Kad viešumas pateisina neefektyvumą.