

5280-osios GUID

Viešųjų pirkimų audito
gairės

INTOSAI gairės parengtos
Tarptautinės aukščiausiųjų audito
institucijų organizacijos (INTOSAI)
kaip INTOSAI profesinių nutarimų
sistemos dalis. Daugiau
informacijos galima rasti adresu
www.issai.org



INTOSAI



INTOSAI



INTOSAI 2022 m.

TURINYS

1. ĮVADAS	5
2. TIKSLAI	7
3. APIBRĖŽTYS	8
4. TAIKymo SRITIS	9
5. AUDITO TIKSLAS	10
ATSAKINGOS ŠALYS IR NUMATOMI NAUDOTOJAI	10
OBJEKTAS	11
KRITERIJAI	11
6. KELETAS ASPEKTŲ, KURIAIS REIKIA VADOVAUTIS APIBRĖŽIANT AUDITO TIKSLĄ	13
STRATEGINIS VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ METODAS	13
VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ PROCESO METODAS	14
KORUPCIJOS IR SUKČIAVIMO RIZIKA VYKDANT VIEŠUOSIUS PIRKIMUS	16
VIEŠIEJI PIRKIMAI EKSTREMALIŪJŲ SITUACIJŲ ATVEJU	18
7. AUDITO PLANAVIMAS	20
VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ AUDITO PLANAVIMAS	20
AUDITO TIKSLAS (-AI) IR AUDITO METODAS (-AI)	22
AUDITO KLAUSIMAI	22
AUDITO KRITERIJAI	27
AUDITO RIZIKA	31
8. AUDITO ATLIKIMAS	32
9. ATASKAITŲ TEIKIMAS IR TOLESNI VEIKSMAI	34

10.PRIEDAI	37
1 PRIEDAS. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ PRINCIPAI	37
2 PRIEDAS. APIBRĖŽTYS IR SUTRUMPINIMAI	38
3 PRIEDAS. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ PROCESO ETAPAI	39
» 1 ETAPAS. VEIKSMAI PRIEŠ KONKURSA	39
» 2 ETAPAS. VEIKSMAI KONKURSO METU	40
» 3 ETAPAS. VEIKSMAI PO SUTARTIES SUDARYMO	41
4 PRIEDAS. ELEKTRONINIAI VIEŠIEJI PIRKIMAI	42
5 PRIEDAS. GALIMI AUDITO KLAUSIMAI, SUSIJĘ SU 3E PRINCIP AIS ATLIEKANT VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ PROCESO ARBA VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ FUNKCIJOS AUDITĄ	43
6 PRIEDAS. GALIMI AUDITO KLAUSIMAI, SUSIJĘ SU VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ VYKDYMO MODELIO NAUDOJIMU	44
7 PRIEDAS. GALIMI AUDITO KLAUSIMAI, SUSIJĘ SU STRATEGINI U VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ METODU	46
8 PRIEDAS. GALIMI AUDITO KLAUSIMAI, SUSIJĘ SU VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ PROCESO METODU	50
9 PRIEDAS. RIZIKA SAŽININGUMUI KIEKVIENAME VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ PROCESO ETAPE	55
» RIZIKA SAŽININGUMUI VEIKSMŲ IKI KONKURSO ETAPE	55
» RIZIKA SAŽININGUMUI VEIKSMŲ KONKURSO METU ETAPE	56
» RIZIKA SAŽININGUMUI VEIKSMŲ PO KONKURSO ETAPE	57
10 PRIEDAS. AUDITO RIZIKOS KLAUSIMAI	58

- 1) Profesiniai standartai ir gairės yra labai svarbūs viešojo sektoriaus audito patikimumui, kokybei ir profesionalumui. 100-ajame TAAIS „Pagrindiniai viešojo sektoriaus audito principai“, be kita ko, apibrėžiama TAAIS paskirtis ir įgaliojimai bei viešojo sektoriaus audito sistema. 300-asis TAAIS „Veiklos audito principai“ ir 400-asis TAAIS „Atitikties audito principai“ grindžiami pagrindiniais 100-ojo TAAIS principais ir juose toliau šie principai plėtojami. Jie galėtų būti taikomi konkrečiomis veiklos ir atitikties audito aplinkybėmis.
- 2) Šių gairių tikslas – padėti auditoriui suprasti konkretų viešųjų pirkimų klausimą ir atitinkamų TAAIS taikymą toje aplinkoje.
- 3) Viešieji pirkimai – tai veikla, kurią vykdydamos vyriausybės, viešieji subjektai, valstybės įmonės¹ ar kitos viešosios teisės reglamentuojamos įstaigos perka ir pagal sutartį įsigyja prekių, paslaugų ir darbų, kad pasiektų savo tikslus. Šiam tikslui jos naudoja viešąsias lėšas ir siekia patenkinti viešuosius poreikius. Šiuo metu egzistuoja daugybė viešųjų paslaugų, prekių ir infrastruktūros teikimo ir sutarčių sudarymo formų, pavyzdžiui, koncesijos, viešojo / privataus sektorių partnerystė arba susitarimai, pagal kuriuos įmonės moka mokesčius vykdydamos viešųjų darbų projektus. Įvairiose šalyse šiems susitarimams taikoma skirtinga teisinė sistema.
- 4) Viešieji pirkimai apima beveik visus nacionalinės ekonomikos sektorius (įskaitant švietimą, sveikatos priežiūrą, infrastruktūrą ir gynybą) ir turi didelį poveikį socialinei ir ekonominei plėtrai. Viešųjų pirkimų veikla sudaro vidutiniškai 13–20 % BVP².

¹ EBPO. Viešojo valdymo direktoratas. Viešieji pirkimai. Prieiga per internetą: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement>.

² Žr. Pasaulio banko svetainę <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/03/23/global-public-procurement-database-share-compare-improve> ir <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/how-large-public-procurement>.

- 5) Kadangi ši veikla yra vieša, jai taikomi viešieji teisės aktai. Nors viešųjų pirkimų sistemos, priklausomai nuo šalies, gali labai skirtis, šiuo metu joms būdingi tam tikri bendri bruožai ir taikomi tam tikri bendri principai (žr. 1 priedą). Bendri interesai ir sutartys Pasaulio prekybos organizacijoje (PPO) bei ilgametė bendra patirtis rodo, kad daugelis esamų nacionalinių viešųjų pirkimų sistemų teisinių ir organizacinių aspektų yra pagrįsti UNCITRAL pavyzdinio viešųjų pirkimų įstatymo principais ir standartinėmis pavyzdinėmis nuostatomis ir apskritai atitinka UNCITRAL pavyzdinio viešųjų pirkimų įstatymo principus ir standartines pavyzdines nuostatas³. Kai kurios ekonominės integracijos asociacijos turi viršvalstybinius viešųjų pirkimų įstatymus ir reglamentus. Tai taikoma, pavyzdžiui, ES šalims, kuriose tokios nuostatos išdėstytos Europos viešųjų pirkimų direktyvose⁴.
- 6) Viešieji pirkimai taip pat yra pagrindinė priemonė, daranti tiesioginę ar netiesioginę įtaką daugeliui viešojo ir ekonominio gyvenimo aspektų ir padedanti siekti strateginių nacionalinių tikslų, įskaitant ekonominę plėtrą. Tai apima taip pat aplinkos ir socialinį tvarumą, nes viešuosiuose pirkimuose taikomi kriterijai ir praktika, kuriais prisidedama prie aplinkos ir socialinės apsaugos bei žmogaus vystymosi. Viešieji pirkimai taip pat yra priemonė technologiniam modernumui ir skaitmeniniam perėjimui skatinti.
- 7) Rengiant GUID taikyti įvairių aukščiausiųjų audito institucijų metodai ir metodologiniai sprendimai, kad būtų nustatyti bendrieji viešųjų pirkimų ir jų audito ypatumai skirtingose jurisdikcijose.

³ UNCITRAL pavyzdinis viešųjų pirkimų įstatymas (2011). Prieiga per internetą: https://uncitral.un.org/en/texts/procurement/modellaw/public_procurement.

⁴ Europos direktyvos. Viešieji pirkimai. Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_public_directives_en.htm.

- 8) Šių GUID tikslas – pateikti auditoriui gaires, kaip atlikti veiklos ir (arba) atitikties auditą konkrečiu viešųjų pirkimų klausimu.
- 9) 300-ajame ir 400-ajame TAAIS pateikiami AAI atliekamo veiklos ir atitikties audito principai, o 3000-ajame ir 4000-ajame TAAIS pateikiami reikalavimai, kurių auditorius turi laikytis, kad galėtų tvirtinti, jog auditas atliktas pagal TAAIS. Šiose GUID pateikiama nuoroda į 300-ąjį ir 400-ąjį TAAIS, nedubliuojant jų. IFPP⁵, 5280-osiose GUID „Viešųjų pirkimų audito gairės“ pateikiamos neprivalomos gairės šiems reikalavimams pagrįsti.

⁵ INTOSAI profesinių nutarimų sistema.

- 10) Viešieji pirkimai – tai prekių, darbų (statinių) ar paslaugų pirkimas ir nuoma, kuriuos, siekiant tenkinti valstybės ir visuomenės poreikius, vykdo perkančioji organizacija arba viešųjų pirkimų agentūra, įgaliota pagal nacionalinius ar provincijos įstatymus arba taikytinas viešųjų pirkimų taisykles.

Tuo pačiu metu perkančioji organizacija gali būti vyriausybės departamentas ar tarnyba, vietos ar regioninė valdžios institucija, bet kuri viešoji įstaiga, komercinė ar nekomercinė (įskaitant valstybines įmones), viešosios įstaigos įsteigta patronuojamoji įmonė ar įstaiga, bet kuri institucija ar subjektas, finansuojamas daugiausia iš viešųjų lėšų.

- 11) Viešųjų pirkimų praktikoje vartojama daugybė apibrėžčių. Šiose GUID vartojamos apibrėžtys ir santrumpos yra pateiktos 2 priede.

- 12) Šiose GUID auditoriui pateikiamos papildomos gairės, kaip atlikti veiklos ir (arba) atitikties auditą konkrečiu viešųjų pirkimų klausimu, taip pat kai viešųjų pirkimų auditas yra didesnės audito užduoties, kuri gali būti atitikties ir (arba) veiklos auditas, dalis. Jei atliekamas sudėtingas auditas, apimantis su finansiniu auditu susijusius klausimus, AAI arba auditorius turės remtis 200-uoju TAAIS.
- 13) Šios GUID – tai priemonė, padedanti auditoriams planuoti ir atlikti su viešaisiais pirkimais susijusį auditą, jį planuojant ir pasirenkant tinkamus audito klausimus ir kriterijus nustatytiems audito tikslams pasiekti, taip pat rengiant ataskaitas ir darant tolesnius veiksmus.
- 14) Šios GUID nėra skirtos aprėpti visus tokių auditų atlikimo elementus ir jose nėra išdėstyta jokių papildomų reikalavimų.

- 15) Viešųjų pirkimų auditais gali būti siekiama įvairių tikslų. Kiekvieno audito metu auditorius turės nustatyti atsakingą šalį ir numatomus audito ataskaitos naudotojus. Auditorius taip pat turės nustatyti aiškius audito tikslus ir kriterijus, kurie bus taikomi veiklai ar atitikčiai įvertinti; nustatyti atitinkamus informacijos šaltinius ir konkrečius reikalingus duomenis; nustatyti metodiką (-as), kurią (-ias) taikant šie duomenys bus vertinami pagal nurodytus kriterijus. Tolesniais punktais siekiama padėti auditoriams nustatyti atsakingą šalį ir numatomus naudotojus, audito objektą ir kriterijus.

ATSAKINGOS ŠALYS IR NUMATOMI NAUDOTOJAI

- 16) Atliekant viešųjų pirkimų auditą yra daug atsakingų šalių ir numatomų naudotojų. Tai gali būti:

Atsakingos šalys:

- perkančiosios organizacijos, kurioms gali atstovauti centrinės valdžios institucijos, vietos institucijos, viešosios įmonės ar net privačios bendrovės, gaunančios viešųjų lėšų;
- centrinės valdžios subjektas, kuriam tenka bendra atsakomybė už teisės aktų leidybą ir viešųjų pirkimų priežiūrą.

Be to, yra ir kitų šalių, pasitelkiamų konkrečioms viešųjų pirkimų proceso elementams atlikti, pavyzdžiui, tai gali būti analizė ir konsultacijos arba elektroninės platformos.

Numatomi naudotojai:

- vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos, visų pirma, parlamentas;

- pirminės nacionalinės ar tarptautinės priežiūros institucijos arba viešųjų pirkimų komisijos;
- perkančiosios organizacijos arba viešųjų pirkimų pareigūnai;
- šalys, teikiančios finansavimą arba dalyvaujančios bendrai finansuojant partnerystės projektus.

OBJEKTAS

- 17) Šiomis gairėmis reglamentuojamų auditų objektas susijęs su viešaisiais pirkimais. Objektas yra susijęs su klausimu „kas audituojama“ ir yra apibrėžtas nurodant audito apimtį. Paprastai audito metu parengiama audito ataskaita su išvada dėl objekto. Išvadoje bus pateiktas auditoriaus atliktas objekto vertinimas, pagrįstas kriterijais, kuriuos auditorius nustatė kaip tinkamus auditui atlikti.
- 18) Priklausomai nuo audito tikslų ar audito klausimų, viešųjų pirkimų audito objektas gali apimti visus ar atskirus viešųjų pirkimų ciklo etapus, atskirų etapų procesus arba gali būti susijęs su viešųjų pirkimų funkcija apskritai.

KRITERIJAI

- 19) Atliekant viešųjų pirkimų veiklos auditą, objekto vertinimo kriterijai išvedami iš **ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo (3E)** principų. Viena iš pagrindinių viešųjų pirkimų idėjų – gauti perkančiajai organizacijai ir visuomenei ekonomiškai naudingą rezultatą. Todėl perkančioji organizacija turi nustatyti tokį pirkimą, kuris leistų įsigyti poreikius atitinkančių prekių ir paslaugų, kurios būtų tinkamos kokybės, būtų reikiamas jų kiekis, geriausia kaina, ir kuris užtikrintų, kad prekių ir paslaugų būtų galima įsigyti ten, kur reikia, ir tada, kai reikia. Jei šių reikalavimų nesilaikoma, tai gali turėti rimtą poveikį ekonomiškumui, taip pat valdžios institucijų gebėjimui efektyviai teikti paslaugas, siekti savo tikslų ar uždavinių (rezultatyvumo) ir galiausiai teikti paslaugas piliečiams. Pavyzdžiui, atliekant viešųjų pirkimų veiklos auditą gali būti sutelktas dėmesys į tai, ar vykdant viešuosius pirkimus buvo užtikrintas kainos ir kokybės santykis arba ar prekių ir paslaugų reikalavimai buvo įvykdyti pagal nustatytus kriterijus. Taip pat būtų galima sutelkti dėmesį į tai, ar pirkimai atitinka konkrečias nustatytas politikos kryptis, pavyzdžiui, ar jų metu sukuriama aplinkai nekenksmingi produktai ir paslaugos. Pagrindiniai 3E principai išsamiau aprašyti 300-ajame TAAIS.

- 20) Atliekant viešųjų pirkimų atitikties auditą, kriterijai, kuriais remiantis vertinamas objektas, išplaukia iš taikomų įstatymų ir kitų teisės aktų⁶. Tai gali būti teisės aktai, suteikiantys teisę vykdyti konkretų pirkimą, taip pat bendresni įstatymai ir kiti teisės aktai, reglamentuojantys viešojo sektoriaus subjektų vykdomus pirkimus. Tokiuose bendruosiuose įstatymuose ir kituose teisės aktuose gali būti apibrėžti konkretūs viešųjų pirkimų proceso reikalavimai, pavyzdžiui, kaip išduodami leidimai vykdyti viešuosius pirkimus arba kaip rengti viešuosius konkursus. Kai kuriais atvejais taip pat gali būti nustatyti teisiniai reikalavimai, keliami tiekėjams arba perkamoms prekėms ar paslaugoms. Priklausomai nuo apibrėžtos audito apimties, tokie teisiniai reikalavimai gali būti svarbūs audito kriterijai.
- 21) Todėl dažnai veiklos ir atitikties audito aspektai yra glaudžiai susiję. Viešųjų pirkimų reglamentavimo teisinė sistema gali rodyti pusiausvyrą tarp įvairių aplinkybių ir bendrų tikslų, kurių siekia įstatymų leidėjai. Tai gali būti tokie bendrieji tikslai, kaip lygybės ir teisingumo užtikrinimas potencialiems tiekėjams, ekonomiškų sprendimų dėl viešųjų pirkimų skatinimas, lankstumo išlaikymas ir viešųjų pirkimų proceso administracinių išlaidų mažinimas arba sukčiavimo ir korupcijos prevencija. Nors atliekant veiklos auditą daugiausia dėmesio skiriama ekonomiško, efektyvumo ir rezultatyvumo optimizavimo tikslui, teisiniais reikalavimais gali būti nustatyti viešųjų pirkimų proceso apribojimai, kuriais siekiama kitų tikslų. Pavyzdžiui, tiekėjų lygiateisiškumo principas gali būti teisinis reikalavimas, todėl jis gali būti traktuojamas kaip atitikties klausimas arba gali būti laikomas veiklos klausimu. Pavyzdžiui, lygiateisiškumo principas gali reikšti, kad visi tiekėjai, įskaitant mažas ir vidutines įmones (MVĮ), turėtų turėti galimybę dalyvauti viešųjų pirkimų konkursuose ir pan. Tačiau kai kurioms kitoms perkančiosioms organizacijoms gali būti taikomos įstatymų ir (arba) kitų teisės aktų nuostatos, pagal kurias jos turi teikti pirmenybę viešiesiems pirkimams iš vidaus šaltinių arba atsižvelgti į „neigiamus sąrašus“, pagal kuriuos draudžiama vykdyti viešuosius pirkimus pasitelkiant konkrečiose šalyse įsisteigusius ir (arba) įregistruotus konkurso dalyvius, arba nuostatas dėl „kompensacijų“ ir pan. Kelioms kitoms perkančiosioms organizacijoms taip pat gali būti pavesta pirkti tam tikros klasės produktus tik iš tam tikrų tiekėjų arba tam tikroms prekėms ši politika gali būti netaikoma pagal nacionalinius teisės aktų reikalavimus. Aukščiausiosios audito institucijos turi atsižvelgti į tokias perkančiųjų organizacijų veiklos sąlygas.

⁶ Nacionaliniuose teisės aktuose nurodytais atvejais tokie kriterijai taip pat gali būti nustatomi pagal laisvosios prekybos susitarimus (dvišalius arba daugiašalius) arba tarptautinius susitarimus, pvz., nacionalinius įsipareigojimus, kuriuos kaip PPO prisiima SVP narė.

KELETAS ASPEKTŲ, KURIAIS REIKIA VADOVAUTIS APIBRĖŽIANT AUDITO TIKSLĄ

- 22) Daugeliu atvejų audito objektas bus tiesiog konkretus sprendimas dėl viešojo pirkimo arba tam tikros rūšies pirkimų, kuriuos vykdo tam tikra atsakinga šalis. Tačiau gali būti ir daugiau būdų, kaip pasirinkti objektą ir atitinkamus kriterijus. Toliau aprašomos kelios skirtingos konkrečios galimybės ir aplinkybės, kurias auditoriams gali būti naudinga apsvarstyti apibrėžiant audito tikslą.

STRATEGINIS VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ METODAS

- 23) Auditorius gali nagrinėti viešuosius pirkimus, siekdamas įvertinti, ar vyriausybė arba atitinkama organizacija taiko strateginį viešųjų pirkimų metodą, kad susijusi veikla ir prioritetai būtų susieti su bendraisiais prioritetais ir į juos įtraukti. Strateginis metodas yra svarbus veiksnys, padedantis valdyti bendras išlaidas ir su viešaisiais pirkimais susijusią riziką.
- 24) Taikant strateginį viešųjų pirkimų metodą, kai kurie iš gerai žinomų auditui taikomų gerosios praktikos metodų yra šie:
- 1) **Viešųjų pirkimų vykdymo modelis**⁷ (angl. *Procurement Performance Model*) – naudingas visiems viešųjų pirkimų vertės už pinigus metodams, neatsižvelgiant į jų vertę ir taikomą teisinę sistemą. Pagal šį modelį analizė suskirstoma į tris lygmenis, nagrinėjant, kaip viešieji pirkimai vykdomi vyriausybės strategijų, departamentų funkcijų ar konkrečių projektų lygmeniu (žr. 6 priedo 2 langelį).
 - 2) Siekiant įvertinti, kaip buvo siekiama strateginių organizacijos viešųjų pirkimų tikslų ir kaip jie buvo pasiekti, **analizuojami organizacijos** (angl. *Analysis of*

⁷ ES kontaktinio komiteto parengto Viešųjų pirkimų audito vadovo santrauka (Viešųjų pirkimų audito praktinis vadovas). Viešųjų pirkimų veiklos modelį parengė ES aukščiausiųjų audito institucijų kontaktinis komitetas kaip savo Viešųjų pirkimų audito priemonių rinkinio dalį. Jį galima rasti <https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf>.

the organization's):

- įgaliojimai, strateginė kryptis, tikslai ir valdymas – gali tekti peržiūrėti įvairią medžiagą ir dokumentus, įskaitant verslo planus, vyresniosios vadovybės strateginius pranešimus ir t. t. (žr. 7 priedo 3 langelį);
- viešųjų pirkimų portfelis – išsamios viešųjų pirkimų portfelio analizės procedūros, kaip geriausios praktikos pavyzdys, pateikiamos JT viešųjų pirkimų specialisto vadove⁸ (žr. 7 priedo 4 langelį);
- viešųjų pirkimų funkcija ir pajėgumai, kurie gali apimti: vaidmenis, atsakomybę, struktūrą ir atskaitomybę, viešųjų pirkimų sistemas ir procesus, viešųjų pirkimų įgūdžius ir gebėjimus, taip pat pastangas juos sustiprinti, t. y. įgyvendinant pajėgumų stiprinimo programas (žr. 7 priedo 5 langelį).

Paprastai po analitinio etapo organizacija parengia viešųjų pirkimų strategiją, kad nustatytų strateginius viešųjų pirkimų tikslus (žr. 7 priedo 6 langelį).

Siekiant nustatyti, kaip bus pasiekti tikslai, turi būti parengtas viešųjų pirkimų įgyvendinimo planas, kuriame būtų nurodyta veikla, terminai ir atsakingi pareigūnai (žr. 7 priedo 6 langelį).

Paprastai sukuriama sistema, pagal kurią būtų galima įvertinti, ar pasiekti viešųjų pirkimų strategijos tikslai. Sukuriamos priemonės arba nustatomi pagrindiniai veiklos rezultatų rodikliai (PVRR), kurie būtų tinkami, konkretūs, suderinti su atitinkamomis suinteresuotosiomis šalimis ir kuriuos organizacija galėtų kontroliuoti. Veiklos priemonės taip pat turi būti susijusios su konkrečiomis strategijomis arba pagrindiniais procesais (žr. 7 priedo 7 langelį).

VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ PROCESO METODAS

- 25) Viešieji pirkimai taip pat gali būti analizuojami proceso aspektu.
- 26) Viešųjų pirkimų procesas organizuojamas pagal galiojančius teisės aktus, o tai, kaip jis gali būti suskirstytas į atskirus galutinio viešųjų pirkimų ciklo veiklos etapus, priklausytų nuo to, kaip jį reguliuoja kiekviena šalis. Nors, lyginant sistemas, šiandien galima teigti, kad, nepriklausomai nuo geografinės padėties ir reglamentavimo, veiklos rūšys, kurios yra būtinos norint sėkmingai užbaigti viešųjų pirkimų procesą, yra tam tikra prasme bendros ir įprastos⁹.

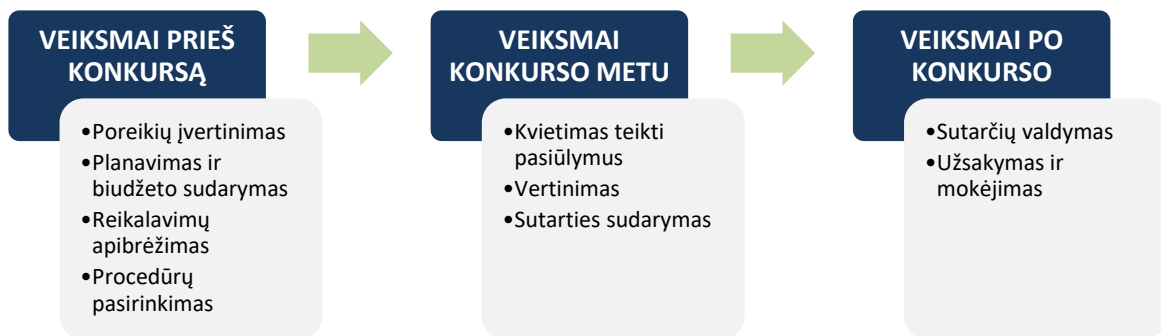
⁸ Ši analizė pateikta JT Viešųjų pirkimų specialisto vadove. Prieiga per internetą: <https://www.ungm.org/Areas/Public/pph/channels/PPH.pdf>.

⁹ Neabejotinai dėl UNCITRAL viešųjų pirkimų pavyzdinio įstatymo ir kitų viršvalstybinių bei tarptautinių organizacijų viešųjų pirkimų gairių poveikio.

27) Nors veiklos etapai taip pat gali būti skirstomi ir skirtingai vadinami pagal logines koncepcijas, veiklos rūšys yra gana panašios¹⁰. EBPO sąžiningumo vykdant viešuosius pirkimus principuose viešųjų pirkimų procesas skirstomas į tris etapus ir devynias stadijas:

- **Veiksmai prieš konkursą** (1. Poreikių įvertinimas, 2. Planavimas ir biudžeto sudarymas, 3. Reikalavimų apibrėžimas, 4. Procedūrų pasirinkimas);
- **Veiksmai konkurso metu** (5. Kvietimas teikti pasiūlymus, 6. Vertinimas, 7. Sutarties sudarymas);
- **Veiksmai po konkurso** (8. Sutarčių valdymas, 9. Užsakymas ir mokėjimas).

1 pav. Viešųjų pirkimų etapai ir stadijos



28) Nurodyti etapai ir stadijos parodo tipinę veiklą, kuri lemia kontrolės aspektus arba prisideda prie kontrolės aspektų, reikalingų vykdant viešuosius pirkimus. 3 priede aprašomas kiekvieno iš šių etapų turinys.

29) Atsižvelgiant į tikslus, viešųjų pirkimų proceso auditas gali apimti visą viešųjų pirkimų ciklą, auditoriai gali sutelkti dėmesį į tam tikrus etapus arba analizuoti atskirų etapų procesus.

30) Taikydamas procesinį viešųjų pirkimų metodą, auditorius atsižvelgia į tai, kaip valdomas viešųjų pirkimų funkcijos valdymas, kad galėtų padaryti išvadą, jog:

- Nustatyti reglamentai ir gairės, kaip turi būti vykdomas viešųjų pirkimų procesas;
- Viešųjų pirkimų procesai yra gerai organizuoti ir dokumentuoti;
- Aiškiai nustatytos dalyvaujančių asmenų funkcijos ir atsakomybė;

¹⁰ Pavyzdžiui, Europos Komisijos viešųjų pirkimų gairėse, skirtose specialistams, procesas skirstomas į penkis tipinius viešųjų pirkimų etapus (1. Pasirengimas ir planavimas, 2. Skelbimas ir skaidrumas, 3. Pasiūlymų pateikimas, vokų atplėšimas ir atranka, 4. Vertinimas ir sutarties sudarymas, 5. Sutarties vykdymas), kurie iš esmės apima devynias stadijas pagal EBPO metodą.

- Kai viešųjų pirkimų procedūra vykdoma elektroninėmis priemonėmis, procesas yra pakankamai registruojamas ir dokumentuojamas, o tai leidžia užtikrinti aiškią audito seką;
- Elektroninės procedūros užtikrina tinkamą saugumo lygį (prieiga prie duomenų, duomenų saugojimas, nelaimių valdymas, kvalifikuoti parašai)¹¹;
- Visus sprendimus priima, vertinimus atlieka ir išvadas daro įgalioti pareigūnai;
- Buvo reikiamu laiku skirtas pakankamas ir tinkamai patvirtintas patirtų išlaidų finansavimas;
- Vidaus kontrolės sistemos įdiegtos visuose viešųjų pirkimų proceso etapuose ir yra veiksmingos siekiant stebėti, kaip laikomasi viešųjų pirkimų taisyklių, ir kontroliuoti poreikių vertinimą, leidimų lygius, pirkimo užsakymus, sutarčių vykdymą, sutarčių laikymąsi, mokėjimus, dokumentaciją ir apskaitą;
- Užtikrinamas prekių ar paslaugų pirkėjų pareigų atskyrimas, prekių ir paslaugų užsakymas, vykdymo tikrinimas ir mokėjimų tvirtinimas¹²;
- Nustatyti mechanizmai, kuriais siekiama išvengti interesų konfliktų viešųjų pirkimų procesuose (pavyzdžiui, etikos kodeksai, sąžiningumo mokymai, deklaracijos, dovanų ir svetingumo politika, pranešimo apie pažeidimus mechanizmas, sąžiningumo stebėseną);
- Reguliariai atliekamos viešųjų pirkimų procesų peržiūros.

KORUPCIJOS IR SUKČIAVIMO RIZIKA VYKDANT VIEŠUOSIUS PIRKIMUS

31) Atsižvelgiant į skiriamas lėšas ir galimus interesų konfliktus, viešieji pirkimai yra viena iš viešosios veiklos rūšių, kurią vykdant yra didžiausia neteisėto lėšų pasisavinimo, sukčiavimo ir korupcijos tikimybė. Apskaičiuota, kad dėl korupcijos vykdant viešuosius pirkimus papildomos išlaidos gali išaugti nuo 10 iki 25 proc. ir kad beveik pusė korupcijos atvejų įvyksta viešųjų pirkimų srityje¹³. Asmeninė nauda, finansinis augimas ir politinė nauda gali paskatinti viešųjų pirkimų dalyvius imtis neetiškų ir (arba) korupcinių veiksmų, pavyzdžiui, teikti konfidencialią ir neskelbtiną informaciją, daryti įtaką sprendimams arba rodyti

¹¹ Žr. 4 priedą „Elektroniniai viešieji pirkimai“.

¹² Kai kuriose šalyse, pavyzdžiui, Peru, tokių nesuderinamų funkcijų nėra.

¹³ Žr. <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>, <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

išankstinį nusistatymą pardavėjų atžvilgiu. Viešųjų pirkimų, vykdomų ekstremaliųjų situacijų metu, atveju šios galimybės reikšmingai padidėja¹⁴.

32) Todėl su audito tikslais susijusi sukčiavimo ir korupcijos rizika yra vienas iš pagrindinių klausimų, į kuriuos reikia atsižvelgti atliekant viešųjų pirkimų auditą. Neteisėta įtaka ir netinkamas elgesys ne tik kelia pavojų viešajam interesui ir visuomenės poreikiams, bet ir lemia brangius ir neefektyvius viešuosius pirkimus. Pagrindiniai rizikos veiksniai yra šie:

- didelė valstybės skirtų lėšų apimtis;
- viešųjų pirkimų objektų, kurių dauguma perkami didelėmis apimtimis / kiekiais, įvairovė;
- sudėtinga daugelio perkamų objektų savybių ir kokybės charakteristikų specifikacija, kuri apsunkina viešųjų pirkimų pagrindimo vertinimą;
- sistemų, taisyklių, reglamentų, standartų, reikalavimų ir mechanizmų, susijusių su viešųjų pirkimų procesu valdymu, sudėtingumas;
- išskirtinių pagreitintų ir neformalizuotų viešųjų pirkimų procedūrų patvirtinimas ir taikymas ekstremaliųjų situacijų atvejais;
- valdymo sistemų konstrukcijos sudėtingumas;
- didelis interesų konfliktas arba susitarimas;
- bėgant metams pastebima tendencija pirkimus vykdyti sujungiant reikalavimus; dėl to gali padidėti tikimybė, kad mažesni keli konkurso dalyviai negalės atitikti kvalifikacinių tinkamumo dalyvauti pirkimo konkurse kriterijų, o tai savo ruožtu gali sumažinti konkurenciją ir sukelti antikokurencinio elgesio galimybę bei riziką;
- labai bendro pobūdžio sutarčių sąlygos ir reguliavimo spragos;
- nepakankamas viešųjų pirkimų procesų skaidrumas;
- viešųjų pirkimų srityje dirbančių valstybės tarnautojų mokymų trūkumas;
- atviros konkurencijos nebuvimas ir nuolatinis bendro konkurso taikymas;
- aiškių, greitų ir trumpų baudžiamųjų procedūrų nebuvimas.

33) Nepaisant konkrečių aplinkybių ir vertinimų svarbos, tipiniai viešųjų pirkimų ypatumai leidžia apskritai nustatyti pagrindines sukčiavimo ir korupcijos rizikas ir situacijas, kuriose jos pasireiškia. Sąžiningumo rizikos keliuose viešųjų pirkimų proceso etapuose ir pakopose apibendrintos 9 priede, remiantis EBPO sąžiningumo principais vykdamas viešuosius pirkimus.

¹⁴ 2020 m. spalio mėn. Jungtinių Tautų generalinis sekretorius António Guterres paskelbė skubų įspėjimą, kad korupcija COVID-19 laikotarpiu gali dar labiau atitolinti pasaulį nuo darnaus vystymosi tikslų įgyvendinimo.

- 34) Šiame EBPO leidinyje taip pat nurodomos orientacinės atsargumo priemonės nustatytai sukčiavimo ir korupcijos rizikai keliuose viešųjų pirkimų proceso etapuose sumažinti. Šiomis priemonėmis daugiausia siekiama apriboti konkurencinių konkursų taikymo išimtis ir imtis priemonių prieš interesų konfliktus ir korupciją. Jos gali būti naudojamos kaip audito kriterijų šaltinis.
- 35) 100-ojo TAAIS 47 dalyje ir 400-ojo TAAIS 55 dalyje nurodoma, kaip planuodami auditą auditoriai turėtų įvertinti apgaulės riziką, susijusią su audito tikslais, ir atlikti tyrimus bei procedūras šiai rizikai nustatyti ir į ją reaguoti. Šio proceso metu auditoriai įgyja supratimą apie atitinkamas vidaus kontrolės sistemas.
- 36) Taikant vidaus kontrolės sistemas, kad būtų galima nustatyti ir skatinti sukčiavimo ir korupcijos prevenciją viešųjų pirkimų srityje, auditoriai nagrinėja susijusią riziką ir teisės aktais įgyvendinamas kontrolės priemonės bei audituojamo subjekto įgyvendinamas kontrolės priemonės, kuriomis siekiama užkirsti kelią korupcijai vykdant viešuosius pirkimus. Dėl to auditorius atkreipia dėmesį į vidaus procesus ir pagrindinius rizikos veiksnius, didinančius sistemos pažeidžiamumą ir būdingą riziką, ypač į šiuos veiksnius:
- veiklos apimtis viešųjų pirkimų srityje: kuo didesnė apimtis, tuo didesnė rizika ir pažeidžiamumas;
 - sutarčių, sudarytų taikant uždaras arba ribotas viešųjų pirkimų procedūras, apimtis;
 - santykinį viešųjų pirkimų sistemos sudėtingumą ir vidaus kontrolės sistemos veiklos mastą: dėl pernelyg sudėtingos arba reikalavimų neatitinkančios vidaus kontrolės sistemos ir vykdomų pirkimų masto kyla didelė rizika;
 - sistemos jautrumą, jei vykdomi sudėtingi ir daugiakomponenčiai viešieji pirkimai arba perkamas didelis kiekis nevienalyčių ir nebrangių prekių;
 - viešųjų pirkimų, vykdomų skirtingose teritorinėse ar geografinėse vietovėse, kuriose tiekėjas (pardavėjas, konkurso dalyvis) yra tas pats juridinis asmuo, skaičių; dėl to kyla korupcijos ar sukčiavimo rizika;
 - ankstesnę subjekto konkurso dalyvių ar tiekėjų ir valstybės pareigūnų, kurie yra subjekto atrankos komitetų nariai, elgseną (stebėjimo įrašai).

VIEŠIEJI PIRKIMAI EKSTREMALIŲJŲ SITUACIJŲ ATVEJU

- 37) Dėl skubaus prekių, paslaugų poreikio ir būtinybės greitai reaguoti paprastai nemažai viešųjų išlaidų skiriama viešiesiems pirkimams ekstremaliųjų situacijų atveju, kai įprastai taikomos procedūros ir kontrolė sušvelninamos, įskaitant

nevykdomą *ex ante* peržiūrą, supaprastinami procesai ir nustatomi lankstesni mokėjimo terminai, pavyzdžiui, išankstiniai mokėjimai. Šios aplinkybės gali sudaryti palankias sąlygas įvairioms sukčiavimo ir korupcijos formoms. Kita vertus, atsižvelgiant į tai, kad viešieji pirkimai ekstremaliųjų situacijų atveju atlieka svarbų vaidmenį tenkinant skubius ir neatidėliotinus poreikius, taip pat būtina nustatyti ir apsvarstyti riziką, kuri gali turėti įtakos dėl ekstremaliosios situacijos kylančių naujų tikslų įgyvendinimui.

- 38) Be prasto planavimo, mažesnės konkurencijos ir dokumentų trūkumų, gali pasitaikyti su viešaisiais pirkimais susijusių nesąžiningumo atvejų, pavyzdžiui, per dideli poreikiai, šališkas tiesioginis sutarčių sudarymas nesilaikant tinkamų procedūrų, manipuliavimas rinka ir kainomis, kyšių reikalavimas ir prastas sutarčių vykdymas, įskaitant neleistinus mokėjimus už neįvykdytas arba netinkamai įvykdytas sutartis¹⁵. Būtina atsižvelgti į riziką, susijusią su tiekėjo ir valstybės tarnautojo sąveika, kuri yra tiesioginė arba virtuali, pavyzdžiui, susijusi su sutarties pasirašymu ir kontrolės mechanizmu, naudojant skaitmeninį parašą, arba fizinės teikiamų prekių kontrolės nebuvimu.
- 39) Aukščiausiosios audito institucijos (AAI), rūpindamosi savo nepriklausomumo išsaugojimu, gali padidinti vykdomų skubių viešųjų pirkimų audito vertę susiaurindamos audito apimtį, pateikdamos audito rezultatus per trumpesnį laiką arba trumpesnes faktines ar tarpines ataskaitas. Toks auditas gali būti atliekamas informacijos ar veiksmų spragoms užpildyti (pavyzdžiui, atskleisti informaciją apie vykdytus viešuosius pirkimus). Aukščiausiosios audito institucijos taip pat gali bendradarbiauti su viešųjų pirkimų institucijomis ir (arba) vidaus audito įstaigomis arba skelbti audito pagrindu parengtas gaires dėl ekstremaliosios situacijos. Savo audito ataskaitose AAI gali priminti pagrindines taisykles, į kurias būtina atsižvelgti net ir ekstremaliųjų situacijų metu.
- 40) Dėl ekstremaliųjų situacijų procedūrų, kurios gali būti taikomos ekstremaliųjų situacijų etape po nelaimės, gali būti neįmanoma laikytis visų atitinkamų įstatymų ir kitų teisės aktų. Būtina apsvarstyti ir įvertinti poreikį išskirtinėmis aplinkybėmis apeiti kai kurias taisykles, kad pirmenybė būtų teikiama žmonių gyvybių gelbėjimui ir kančių mažinimui. Tačiau, jei tai pagrįsta arba to reikalauja valstybės normos, nukrypimai nuo normų turi būti laiku dokumentuojami ir paaiškinami¹⁶.

¹⁵ INTOSAI 5330-osios GUID „Nelaimių valdymo audito gairės“ ir INTOSAI 5270-osios GUID „Korupcijos prevencijos audito gairės“, kuriose minimi viešieji pirkimai.

¹⁶ Žr. INTOSAI 5330-osios GUID „Nelaimių valdymo audito gairės“.

41) Viešųjų pirkimų audito procesą sudaro šie etapai:



VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ AUDITO PLANAVIMAS

- 42) Audito temų pasirinkimas yra aukščiausiosios audito institucijos strateginio planavimo proceso, kuris gali apimti daug metų, dalis. Aukščiausiosios audito institucijos nustato galimas audito temas ir jas pasirenka pagal savo įgaliojimus ir atsižvelgdamos į jų reikšmingumą (finansinę, socialinę ar politinę svarbą), susijusią riziką (pavyzdžiui, prastų rezultatų, sukčiavimo, taisyklių, principų ar tikslų nesilaikymo riziką) ir (arba) galimybę prisidėti prie geresnio politikos įgyvendinimo ir racionalaus lėšų panaudojimo, taip pat į lūkesčius ir poveikį, kurį atitinkami auditai galėtų daryti. Temų svarba taip pat derinama su aukščiausiosios audito institucijos gebėjimais atlikti auditus ir su galimybe atlikti konkrečios temos auditą.
- 43) Aukščiausiosios audito institucijos turi nemažai priežasčių, dėl kurių kaip audito objektą pasirenka viešuosius pirkimus arba konkrečias jų sritis. Viešieji pirkimai sudaro didelę viešųjų išlaidų, skirtų atitinkamiems visuomenės poreikiams tenkinti, dalį. Jei viešieji pirkimai vykdomi neefektyviai ir nerezultatyviai, gali būti švaistomi dideli finansiniai ištekliai ir daromas neigiamas poveikis pagrindiniams

nacionaliniams tikslams, įskaitant piliečių gerovę. Kita vertus, viešieji pirkimai yra gera priemonė, padedanti didinti ekonominę vertę ir skatinti kitus viešuosius tikslus, pavyzdžiui, ekonominę, socialinę, aplinkos ir skaitmeninę politiką. Auditas yra gera priemonė įvertinti, kaip viešieji pirkimai prisideda prie šių politikos krypčių įgyvendinimo. Be to, paprastai viešieji pirkimai susiję su neteisėto pasisavinimo, sukčiavimo ir korupcijos rizika, ypač ekstremaliųjų situacijų metu (žr. skyrius „Korupcijos ir sukčiavimo rizika“ ir „Viešieji pirkimai ekstremaliųjų situacijų metu“).

44) Viešųjų pirkimų srityje daugelis temų gali turėti tokių savybių, kurias, žinoma, būtina vertinti atsižvelgiant į konkrečias kiekvienos šalies aplinkybes ir kitus konkuruojančius prioritetus. Galimų viešųjų pirkimų audito temų pavyzdžiai:

- ar viešieji pirkimai ir atitinkami išteklių atitinka strateginę, investicijų, aplinkos apsaugos ar kitą visuotinę politiką;
- ar viešieji pirkimai skatina inovacijas viešojo administravimo ir ekonomikos srityse;
- ar viešųjų pirkimų apimtis, dydis, kiekis, įvairovė, kaina ir suma yra pagrįsti ir protingi, atsižvelgiant į poreikius ir numatomus rezultatus;
- ar viešieji pirkimai vykdomi laikantis skaidrumo, sąžiningos ir atviros konkurencijos principų ir užtikrina gerą kainos ir kokybės santykį;
- ar sąžiningumas, atitiktis ir (arba) veikla vykdamas viešuosius pirkimus buvo tinkamai valdomi, kad būtų išvengta sukčiavimo ir korupcijos rizikos;
- ar viešųjų pirkimų procesų valdymo ir vidaus kontrolės struktūra, organizavimas, planavimas ir stebėseną yra efektyvūs ir rezultatyvūs, ar tinkamai reaguojama į nustatytą riziką;
- ar viešieji pirkimai ir su jais susiję sandoriai, procesai ir procedūros atitinka galiojančių įstatymų, reglamentų ir teisės aktų reikalavimus;
- ar viešieji pirkimai vykdomi laiku ir ekonomiškai efektyviai visuose į tikslą orientuoto proceso etapuose;
- ar laikomasi sutarčių sąlygų, atlikti mokėjimai atitinka gautus produktus, o atlikti darbai, pristatytos prekės ar suteiktos paslaugos atitinka nustatytus standartus.

Šios temos gali būti nagrinėjamos visuotinai, susijusios su konkrečiais subjektais, investicijomis ar sutartimis, taip pat gali būti orientuotos į pasirinktas sritis, pavyzdžiui, sveikatos apsaugą, švietimą ar vietos administraciją.

45) Atlikdamos viešųjų pirkimų auditą, aukščiausiosios audito institucijos (AAI) gali apsvarstyti galimybę atlikti auditą arba suformuluoti audito klausimus, kuriais siekiama išsiaiškinti, kaip viešųjų pirkimų sistemos užtikrina patikimą apsaugą

nuo sukčiavimo ir korupcijos. Tokiu atveju AAI gali nuspręsti atlikti vyriausybės ar subjekto atlikto rizikos / pažeidžiamumo vertinimo tinkamumo ir kokybės, vadovybės atsako į nustatytą riziką ir to, kaip šis atsakas įgyvendinamas, vertinimą.

- 46) Tolesniuose skirsnuose daugiausia dėmesio skiriama antrajai planavimo etapo daliai, t. y. išankstiniam viešųjų pirkimų tyrimui ir audito projektavimui. Juose aptariama, ką audituoti, kokius kriterijus taikyti ir kaip atlikti analizę. 300-ajame ir 400-ajame TAAIS pateikiama informacija, susijusi su tuo, kokius duomenų rinkimo metodus galima taikyti šio proceso metu.

AUDITO TIKSLAS (-AI) IR AUDITO METODAS (-AI)

- 47) Prieš pradėdant viešųjų pirkimų audito planavimo procesą, informacijos, gautos skaitmeninėse laikmenose, pavyzdžiui, viešosiose duomenų bazėse, skaidrumo ar atvirų duomenų portaluose, viešųjų pirkimų valdymo informacinėse sistemose ir kitose susijusiose sistemose, analizavimas gali padėti nustatyti objektą ir apibrėžti audito tikslus bei klausimus.
- 48) Viešųjų pirkimų atitikties audito tikslas (-ai) yra padėti užtikrinti, kad viešieji išteklių būtų naudojami pagal teisinę ar techninę sistemą, o veiklos audito tikslas būtų ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo principų laikymasis. Atsižvelgiant į tikslą (-us) nustatomas audito metodas¹⁷ ir struktūra.
- 49) Audito tikslo (-ų), audito klausimų, į kuriuos ketinama atsakyti, ir nustatytų atitinkamų audito kriterijų pasirinkimas apibrėžia darbą, kurį reikia atlikti siekiant surinkti pakankamų ir tinkamų audito įrodymų, taigi ir audito metodą.
- 50) Skyriuje „Audito kriterijai“ aptariami galimi viešųjų pirkimų audito kriterijai.

AUDITO KLAUSIMAI

- 51) Paprastai audito tikslai gali būti suformuluoti kaip bendras audito klausimas, kuris gali būti suskirstytas į tikslesnius smulkesnius klausimus. Audito tikslai gali būti susiję teminiu požiūriu (t. y. apimti tam tikro pirkimo etapo ar pirkimo ciklo veiklos rūšis), vienas kitą papildantys, nepersidengiantys ir kartu išsamiai atsakantys į bendrą audito klausimą.

¹⁷ Yra trys veiklos audito metodai:

į sistemą orientuotas požiūris – tinka, pavyzdžiui, strategijų, organizavimo ir valdymo klausimams audituoti;
į rezultatą orientuotas metodas – tiesiog analizuojama, ar tikslai buvo pasiekti;
į problemą orientuotas metodas – tinka nesėkmių ir (arba) nukrypimų atvejais.

- 52) Atsižvelgiant į didelį informacijos kiekį, susijusį su bet kuriuo vienu viešuoju pirkimu, ir galimą įvairią suinteresuotųjų šalių ir darbuotojų, galinčių prisidėti prie audito, auditorių atliekamų užklausų ir užduodamų klausimų struktūrą ir sandarą, svarbu, kad auditoriai laikytųsi tam tikros struktūros ir sandaros. Aukščiausiųjų audito institucijų praktika atliekant viešųjų pirkimų auditus leidžia nustatyti bendrą susijusių klausimų grupių rinkinį, kuris yra pateiktas šių gairių prieduose.
- 53) Dėl konkrečių klausimų ir užklausos pobūdžio auditoriai sprendžia savo nuožiūra, remdamiesi tuo metu turima informacija. Gairės gali padėti auditoriui taikyti metodologinį požiūrį pateikiant užklausas ir pirminius klausimus, kurie padeda nustatyti pradinį tašką. Toliau auditorius, remdamasis audito metu gauta informacija ir atsakymais, gali pateikti išsamesnius papildomus klausimus.
- 54) Kokius audito klausimus naudoti, priklauso nuo audito tikslų ir audito metodo. Viešųjų pirkimų atveju jie taip pat priklauso nuo to, kaip aukščiausioji audito institucija nusprendžia nagrinėti šio objekto sudėtingumą.
- 55) Audito klausimų grupių pavyzdžiai pateikti 5–8 prieduose:
- 5 priede pateikiami galimi audito klausimai, kuriais siekiama audito metu sutelkti dėmesį į ekonomiškumo, efektyvumo ar rezultatyvumo aspektus ir audito metodą;
 - 6 priede pateikiami galimi audito klausimai, skirti viešųjų pirkimų rezultatams vertinti strateginiu požiūriu, visos vyriausybės, organizacijos ar departamento arba konkretaus viešųjų pirkimų projekto lygmenimis;
 - 7 priede pateikiami galimi audito klausimai, skirti viešųjų pirkimų strateginei veiklai vertinti strateginių funkcijų požiūriu;
 - 8 priede pateikiami galimi audito klausimai, skirti viešųjų pirkimų analizei taikant proceso metodą (pagal viešųjų pirkimų proceso etapus) atlikti.
- 56) Sudėtingų ir ilgalaikių projektų, tokių kaip didelės investicijos į statybą, viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė ir koncesijos, auditai dažnai atliekami ankstyvaisiais etapais, prieš pradėdant įgyvendinti projektus arba jų įgyvendinimo metu. Tokiomis audito užduotimis vertinamas, pavyzdžiui, pasirengimas projekto pradžiai, būsimų tyrimų rezultatų patikimumas ir pagrįstumas, biudžeto išlaidų tvarkingumas ir teisingumas, teisės aktų reikalavimų laikymasis, atliktų išlaidų atitiktis realiai ir tikėtinais projektų įgyvendinimo naudai.
- 57) 10 priede pateiktoje santraukoje auditoriams pateikiamos idėjos dėl audito klausimų, kuriuos aukščiausioji audito institucijos (AAI) gali naudoti, kai nusprendžia atliekant auditą daugiausia dėmesio skirti sukčiavimui ir korupcijai sutelkti auditą į sukčiavimą ir korupciją viešųjų pirkimų srityje. Audito klausimų,

kontrolinių klausimų sąrašų, raudonųjų vėliavų ir požymių, į kuriuos būtina atsižvelgti konkrečiai viešųjų pirkimų srityje, susijusioje su sukčiavimo ir korupcijos rizika, taip pat galima rasti regioninėse gairėse¹⁸.

- 58) Atliekant šalies ar organizacijos apsaugos nuo sukčiavimo ar korupcijos auditą viešųjų pirkimų srityje, galima sutelkti dėmesį į bendrąją kontrolės sistemą vykdant bendrą viešųjų pirkimų funkciją. INTOSAI 5270-osiose GUID „Korupcijos prevencijos audito gairės“¹⁹, IDI kovos su korupcija institucinės sistemos audito gairės²⁰ ir EUROSAI audito etikos viešojo sektoriaus organizacijose gairės²¹ gali padėti planuoti šį auditą. Jose aprašomos pagrindinės tos sistemos sudedamosios dalys (pagal kurias orientuojamasi į audito klausimus) ir pateikiamos audito kriterijų ir procedūrų gairės.
- 59) Planuodami auditą, auditoriai turėtų ieškoti operacijų ir sandorių, susijusių su nesąžininga ar korupcine veikla vykdant viešuosius pirkimus ir jų finansavimą, požymių (100-ojo TAAIS 47 dalis).
- 60) Kalbant apie išskirtines viešųjų pirkimų aplinkybes ekstremaliųjų situacijų atvejais, auditoriai daugiausia dėmesio skiria atnaujintoms rizikos sritims ir tokiems dalykams, kaip, pavyzdžiui:
- a) lanksčios sutarties sudarymo procedūros;
 - b) atsargų planavimas, kad būtų galima patenkinti neatidėliotinus poreikius;
 - c) pristatymų valdymas, kad būtų galima veiksmingai patenkinti šiuos poreikius;
 - d) kainų politika;
 - e) sąžiningumo ir skaidrumo apsaugos priemonės;
 - f) sukčiavimo ir korupcijos požymiai;
 - g) specifikacijų tinkamumas ir atitinkamų atsargų kokybė ir
 - h) pakankama dokumentacija ir audito seka.

¹⁸ Viešųjų pirkimų finansinio ir atitikties audito kontrolinis sąrašas, pateiktas Viešųjų pirkimų audito priemonių rinkinyje, prieiga per internetą: <https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf> ir ASOSAI kovos su sukčiavimu ir korupcija gairės.

¹⁹ 5270-osios GUID „Korupcijos prevencijos audito gairės, prieiga per internetą: https://www.valstybeskontrolė.lt/TVS/Content/INTOSAI_standartai/5270-osios_GUID.pdf.

²⁰ <https://www.idi.no/elibrary/well-governed-sais/sais-fighting-corruption/548-guidance-on-audit-of-institutional-framework-for-fighting-corruption-1/file>.

²¹ <http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Guidance/Activities/TFAE%20Guidelines%20to%20audit%20ethics/g-english-TFAEGuidelines%20to%20audit%20ethics.pdf>.

61) Audito klausimai, kuriuos reikėtų apsvarstyti, galėtų būti²²:

- ar vyriausybė arba audituoti subjektai nustatė pagrindinę politiką ir atitinkamas ataskaitų teikimo sistemas, susijusias su neatidėliotinais pirkimais, kuriems taikomi neatidėliotinus pirkimus reglamentuojantys teisės aktai;
- ar perkančiosios organizacijos veiksmai atitinka tokią politiką;
- ar procedūros buvo atliekamos savo nuožiūra, atsižvelgiant į reglamentavimo spragas viešųjų pirkimų ekstremaliųjų situacijų atvejais srityje;
- ar tiesioginės sutartys buvo sudaromos tik tada, kai buvo būtina;
- ar viešieji pirkimai, vykdomi išimtinė tvarka (pavyzdžiui, tiesioginis sutarties sudarymas, kontrolės netaikymas), iš tikrųjų buvo pagrįsti skubiais poreikiais ir proporcingi jiems (sutarčių kiekiai ir trukmė);
- ar tiesioginis sutarčių sudarymas buvo apibrėžtas per taikytinomis normomis nustatytą laikotarpį;
- ar yra glaudžių ir įtartinų ryšių tarp viešuosius pirkimus vykdančių tarnautojų ir tiekėjų arba kitų sąžiningumo pažeidimų;
- ar yra požymių ar įrodymų, kad tam tikriems tiekėjams teikiama pirmenybė;
- ar yra slaptų susitarimų tarp tiekėjų dėl rinkos ir kainų požymių ar įrodymų;
- ar užsakymų ir pristatymų kontrolė buvo nepakankama, o tai sudarė palankias sąlygas tiekti suklastotą įrangą;
- ar prekės buvo pasisavintos;
- ar, kiek įmanoma, buvo pakankamai viešai ir skaidriai paskelbta apie neatidėliotinus viešuosius pirkimus;
- ar atsargų ir darbų pirkimo procesai buvo tinkamai dokumentuoti, o audito seka yra atpažįstama;
- ar viešasis subjektas įvertino neatitikties riziką ir atitinkamai reagavo;

²² Žr. <http://pubdocs.worldbank.org/en/315691568908208946/Emergency-Procurement-for-Reconstruction-and-Recovery-Toolkit.pdf>; <https://www.oecd.org/competition/COVID-19-competition-and-emergency-procurement.pdf>; <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/guideline-accelerated-public-procurement-procedures.pdf>; <https://www.transparency.org/en/blog/six-months-covid-19-have-public-contracting-systems-delivered-common-good>.

- ar perkamos / tiekiamos prekės iš tikrųjų atitiko ekstremaliosios situacijos reikalavimus, pavyzdžiui, buvo laiku pristatytos į nurodytas vietas ir atitiko konkrečius (kokybės) standartus;
 - ar viešosios lėšos buvo panaudotos viešajam tikslui, nurodytam teisiniame įgaliojime, kuriuo jos buvo skirtos.
- 62) Audito klausimai – visų pirma klausimai, pateikti prieduose – yra suskirstyti pagal galimus audito metodus ir galimus viešųjų pirkimų būdus ir sudaro tam tikrą sąrašą, iš kurio galima rinktis. Jų sąrašas nėra baigtinis, juos reikia vertinti atsižvelgiant į kiekvienos šalies ir sistemos aplinką ir papildyti įtraukiant taikomus ir (arba) sukurtus audito kriterijus.
- 63) Įgydamas supratimą apie objektą ir jo aplinką, auditorius apsversto ir įvertina įvairių rūšių trūkumų, nukrypimų ar iškreipimų, kurie gali atsirasti dėl objekto, riziką (100-ojo TAAIS 46 dalis).
- 64) Svarbi audituojamų subjektų rizikos nustatymo ir mažinimo sąlyga – veiksminga ir moderni vidaus kontrolės sistema ir tinkamai sukurta kontrolės aplinka, ypač siekiant valdyti sąžiningumo riziką, pagrįsta, pavyzdžiui, atitinkamais COSO („Treadway“ komisijos rėmėjų komiteto) pateiktas sprendimais arba panašiomis vietos jurisdikcijoje parengtomis rekomendacijomis. Vidaus kontrolės sistemų audito klausimai gali būti įtraukti į audito objektą.
- 65) Siekdamas aktyviai valdyti riziką, auditorius gali parengti rizikos skalę (spalvą arba įvertinimą) kiekvienam audito klausimui, susijusiam su viešųjų pirkimų ciklu arba viešųjų pirkimų funkcijos auditu. Toliau pateiktoje lentelėje pateikiamos rizikos lygio analizės gairės ir galimi reikalingi rizikos mažinimo veiksmai.

Rizikos lygis	raudona	Itin didelė rizika	Reikalingi išsamūs veiksmai / planas
	oranžinė	Didelė rizika	Būtinai vyresniosios vadovybės dėmesys
	geltona	Vidutinė rizika	Nurodyti atsakomybę už valdymą
	žalia	Maža rizika	Valdoma įprastomis procedūromis
Pasekmės	5	Sunkios	Sustabdytų funkcinių tikslų / uždavinių įgyvendinimą
	4	Didelės	Keltų grėsmę funkciniam tikslams ir (arba) uždaviniams
	3	Vidutinio sunkumo	Reikalautų reikšmingai koreguoti bendrą funkciją
	2	Lengvos	Keltų grėsmę funkcijos elementui

AUDITO KRITERIJAI

- 66) Audito kriterijai – tai kriterijai, taikomi objektui įvertinti (100-ojo TAAIS 27 dalis). Auditorius gali naudotis įvairiais šaltiniais audito kriterijams nustatyti.
- 67) Todėl nereikėtų manyti, kad laikantis tam tikro modelio galima pasiekti gerų rezultatų. Būtina nustatyti, ar akivaizdžiai geros praktikos pavyzdžiai lėmė realius gerus rezultatus ir, priešingai, ar konkrečiu atveju nustatyti trūkumai turėjo neigiamą poveikį rezultatams ar kitai veiklai.
- 68) Audito kriterijai gali būti kokybiniai arba kiekybiniai, bendri arba konkretūs, orientuoti į tai, kas turėtų būti pagal įstatymus, teisės aktus arba tikslus, arba į tai, ko tikimasi, remiantis patikimais principais, mokslo žiniomis ir geriausia praktika, arba į tai, kas galėtų būti (esant geresnėms sąlygoms).
- 69) Atliekant viešųjų pirkimų auditus, teisėtumo kriterijai nustato, kad auditorius tikrina, ar formaliai įgyvendinami visi atitinkami viešųjų pirkimų teisiniai ar norminiai reikalavimai, aukštesnių institucijų patvirtintos taisyklės ir metodikos, taip pat ar laikomasi sutartinių įsipareigojimų ir viešųjų pirkimų susitarimų, pramonės standartų, licencijavimo sąlygų ar kitų taisyklių ir reikalavimų, kurie turi įtakos audito dalykui. Tokiu atveju galima atsižvelgti į nebaigtinį kriterijų sąrašą:
- visų privalomų išankstinių viešųjų pirkimų procedūrų atlikimą;
 - pagrįstumą pasirenkant viešojo pirkimo būdą (procedūrą) ir viešojo pirkimo sutarties rūšį pagal įstatymus ir poįstatyminius aktus;
 - pagrindinių viešųjų pirkimų dokumentų (kvietimo teikti pasiūlymus arba kvietimo dalyvauti išankstinės kvalifikacijos procedūroje, pirkimo skelbimo, techninės specifikacijos, nurodymų dalyviams, sutarties projekto ir t. t.) atitiktį teisės aktų nuostatomis, kurios yra privalomi reikalavimai;
 - visų konkurso dalyvių atrankos, sutarties sudarymo ir pasirašymo procedūrų laikymąsi;
 - pasirašytos sutarties atitiktį teisės aktams ir nustatytiems kliento poreikiams;
 - pristatytų prekių / atliktų darbų / suteiktų paslaugų terminų, kiekio, kokybinių ir kiekybinių charakteristikų atitiktį standartams, reikalavimams ir normoms bei sutarties nuostatomis;
 - faktinių rezultatų atitiktį numatytiems rezultatams ir kt.
- 70) Norėdamas nustatyti tinkamumo kriterijus, paprastai auditorius turi patikrinti, ar laikomasi bendrų principų, standartų, normų ir reikalavimų, kurie apibrėžia visos viešųjų pirkimų sistemos veikimą ir viešųjų pirkimų proceso dalyvių elgesį. Atliekant auditą pagal tinkamumo kriterijus, pavyzdžiui, gali būti tikrinama, kaip

laikomasi etiško elgesio kodeksų, vidaus antikorpucinių dokumentų, nediskriminavimo ar sąžiningos konkurencijos principų vykdant viešuosius pirkimus ir pan.:

- Atlikdami viešųjų pirkimų auditą, auditoriai gali taikyti tris analitines strategijas, kad nustatytų kriterijus konkreitiems audito klausimams: kaštų (sąnaudų) ir naudos analizę, pagrįstą sąnaudų ir gautos naudos palyginimu, tiesiogine ar netiesiogine nauda, gauta vykdant viešuosius pirkimus.
- Atliekant „kas būtų, jeigu būtų“ vertinimą, galima įvertinti ir išanalizuoti įvairius scenarijus ir alternatyvas, nurodant galimus laimėjimus ir nuostolius, susijusius su viešųjų pirkimų parametrų pokyčiais. Šis metodas grindžiamas veiksmų, galinčių turėti įtakos viešųjų pirkimų procedūros rezultatams, nustatymu.
- Lyginamąja analize (lyginamuoju indeksu) daugiausia siekiama įvertinti tendencijas ir nustatyti alternatyvas. Palyginimas gali būti atliekamas remiantis įvairiais pagrindais, pavyzdžiui, siekiant išsiaiškinti, ar gerai atliekamas darbas, palyginti numatytus ir faktinius rezultatus, faktinę ir planuotą veiklą; panašias viešųjų pirkimų sutartis arba panašius institucijų ar agentūrų pasiektus veiklos rezultatus ir pan. Vienas iš pagrindinių lyginamosios analizės klausimų – ar įmanoma / ar buvo įmanoma pasiekti geresnį rezultatą nei jau pasiektas.

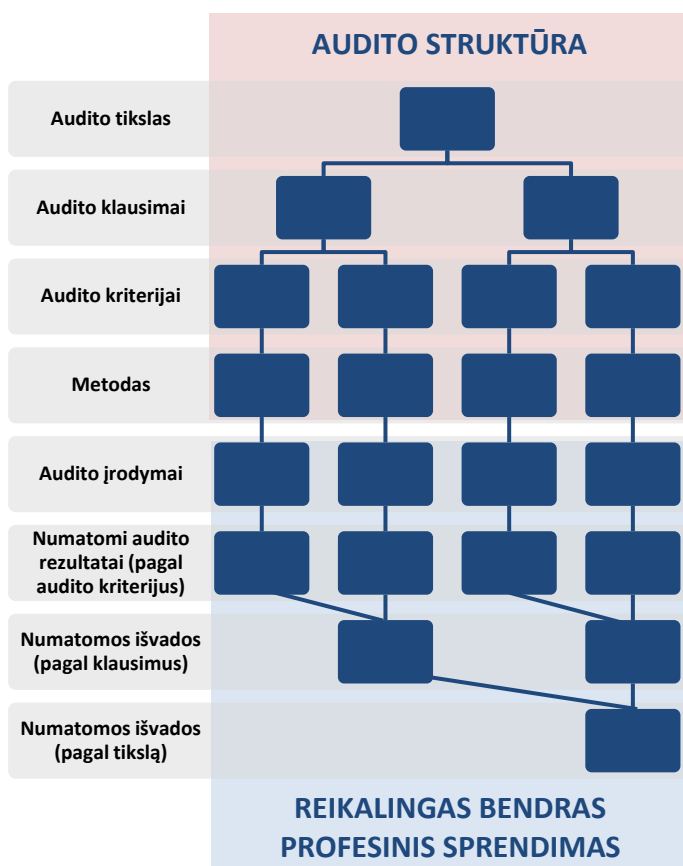
71) Galima pateikti keletą galimų proceso ir pirkimo rezultatų vertinimo kriterijų pavyzdžių. Šis kriterijų grupių rinkinys nėra baigtinis.

Kriterijų grupės	Kriterijai / Kriterijų matmenys
Konkurencinis procesas	<ul style="list-style-type: none"> • Konkurso skelbimo apimtis ir būdas; • Reikalavimus atitinkančių paraiškų ir pasiūlymų skaičius (pavyzdžiui, mažesnis nei vidutinis); • Konkurse dalyvaujančių tiekėjų skaičius (pavyzdžiui, mažesnis nei vidutinis); • Skundo pateikėjui nustatytas terminas grįžtamajai informacijai apie procesą pateikti ir apsisprendimo laikotarpis; • Ar pasiūlymams pateikti buvo skirta pakankamai laiko, kaip nurodyta perkančiosios organizacijos taisyklėse; • Susitikimai prieš konkursą; • Jei konkurso dalyviai prašo paaiškinimo, jis pateikiamas visiems potencialiems konkurso dalyviams.

Išlaidų mažinimas / ribojimas	<ul style="list-style-type: none"> • Sutaupytų lėšų / išlaidų sumažinimo lygis / suma; • Akcijų paketų mažinimas; • Paklausos mažinimas; • Atsargų trūkumo atvejų skaičius; • Atsisakytų prekių skaičius; • Dažniau naudojamos alternatyvios priemonės; • Skatinama pirkti urmu.
Tiekėjų valdymas	<ul style="list-style-type: none"> • Konkurse dalyvaujančių „naujų“ tiekėjų skaičius; • Pavėluotai pristatytų, sugadintų prekių ir (arba) netinkamų pristatymų skaičius; • Pasiektas kokybės lygis.
Vidaus sistemos ir procesai	<ul style="list-style-type: none"> • Mažos vertės sandorių apimtis; • Suvestinių susitarimų arba ilgalaikių sutarčių naudojimas; • Sandorių sąnaudų mažinimas; • Vidinis klientų pasitenkinimas.
Viešųjų pirkimų valdymas	<ul style="list-style-type: none"> • Atestuotų viešųjų pirkimų pareigūnų procentas; • Darbuotojų mokymams skirtų dienų skaičius; • Veiksminga viešųjų pirkimų komitetų sudėtis ir veikimas, įskaitant nepriklausomumą, mokymą ir kt.

72) 2 pav. pateikiamas audito kriterijų, susijusių su audito klausimu, pavyzdys; jį galima dar labiau išplėsti, atsižvelgiant į konkretų viešųjų pirkimų aspektą (strateginį ar operatyvinį).

2 pav. Audito struktūros matrica

**Viešųjų pirkimų procesas:**

Etapas: Išankstinis konkursas
(*pavyzdys*)

Audito klausimų grupė:

Ar pirkimas buvo efektyviai valdomas?

Audito klausimas:

Ar viešoji įstaiga apsvarstė ir įvertino ekonomiškai efektyvias pirkimo alternatyvas?

Audito kriterijų grupė:

Vidaus sistemų ir procesų vertinimas

Audito kriterijai:

Suvestinių susitarimų naudojimas

- 73) Jei nėra atitinkamo subjekto ar remiantis kitais šaltiniais parengtų kriterijų, auditoriai gali patys nustatyti tinkamus kriterijus. Auditorius turi nepamiršti, kad auditorių nustatytų kriterijų tinkamumas priklauso nuo to, kiek pagrįstais ir įtikinamais juos laiko audito ataskaitos naudotojai.
- 74) Kalbant apie viešuosius pirkimus ekstremaliųjų situacijų atvejais ir atsižvelgiant į pasikeitusias aplinkybes, gali būti svarstomi šie veiklos vykdymo kriterijai:
- tiekimo grandinės stabilumo vertinimas, ypač sveikatos priežiūros ir atsargų valdymo sistemose;
 - tiekimo operatyvumo, kainos ir skaidrumo pusiausvyra;
 - griežtesni reikalavimai, keliami tiekėjų gerai reputacijai (net jei tokie reikalavimai laikomi pertekliniais įprastoje situacijoje, jie gali būti pateisinami siekiant kompensuoti bankroto ir sutarčių nutraukimo riziką).

AUDITO RIZIKA

75) Audito rizika gali būti susijusi su techniniu kai kurių jos aspektų pobūdžiu. Pavyzdžiui:

- finansiniai ir techniniai tyrimai, kuriais grindžiami sprendimai įgyvendinti sudėtingas infrastruktūras, gali būti neobjektyvūs;
- nereikalingi ar pertekliniai reikalavimai, palankumas tiekėjams dėl pardavėjo valdomų specifikacijų gali būti įtraukti į technines specifikacijas taip, kad juos gali aptikti tik atitinkamos rinkos ekspertai;
- į sudėtingus vertinimo algoritmus gali būti įtraukti neobjektyvūs arba nesąžiningi vertinimo kriterijai;
- nekokybiškas pristatymas gali būti susijęs su nekokybiškais medžiagomis, darbo našumu ar net su netinkamu įsigytų prekių dizainu.

76) Auditoriai valdo audito riziką audito plane arba atlikdami išankstinį tyrimą. 8 priede pateikiami keli klausimai, kurie gali būti naudingi mažinant audito riziką.

77) Jei audito rizika yra reikšminga, gali prireikti parengti jos mažinimo strategijas ir (arba) pakeisti audito planą. Tuomet auditorius gali parengti ir keisti įrodymų rinkimo strategiją, kad sumažintų audito riziką. Pavyzdžiui, gali būti naudinga apsvarstyti šiuos aspektus:

- kitokios personalo sudėties nustatymą, pavyzdžiui, įtraukiant daugiau vyresnių / viešųjų pirkimų audito patirties turinčių darbuotojų;
- jei įmanoma, papildomų vidaus ar išorės specialistų, turinčių didelę kompetenciją viešųjų pirkimų aspektais, pavyzdžiui, inžinieriaus, viešųjų pirkimų srities specialistų ar IT ekspertų, pasitelkimą. Specifinių žinių reikia, pavyzdžiui, norint taikyti skaitmeninio audito metodus arba atlikti fizines patikras ir patikrinimus, pavyzdžiui, medicininės įrangos, sudėtingų prekių ar statybos technikos pirkimo;
- deramos reikšmės teikimą sąžiningumui, pavyzdžiui, nustatant ir valdant galimus vidaus ir išorės audito grupės narių interesų konfliktus ir pažintis;
- konkrečios bendravimo su audituojamu subjektu tvarkos nustatymą;
- konkrečių kokybės kontrolės priemonių nustatymą;
- tinkamų ir kompetentingų tokių auditų priežiūros mechanizmų sukūrimą.



- 78) Auditoriai privalo gauti pakankamų ir tinkamų įrodymų. Įprasti bendri audito metodai, tokie kaip dokumentų tikrinimas, pokalbiai ir, kai įmanoma ir tikslinga, fiziniai patikrinimai, yra tinkami, o vidaus išteklių viešųjų pirkimų auditui atlikti dažnai yra panašūs į kitų auditų vidaus išteklius.
- 79) Tačiau atliekant infrastruktūros projektų ar kitų didelių techninių viešųjų pirkimų auditą gali prireikti pasitelkti techninius ekspertus.
- 80) IT duomenų analizės priemonės tampa stipriu ir vis dažniau taikomu metodu, leidžiančiu išsamiai analizuoti atvirus (arba ne atvirus) duomenis apie viešųjų pirkimų procedūras. Paprastai šie duomenys įtraukiami į duomenų bazines ir elektronines platformas, kuriose skelbiama informacija apie vykdytas viešųjų pirkimų procedūras, pirkimo dokumentų turinį, sudarytas sutartis ir tas sutartis pasirašiusias įmones. Kuo išsamesnė tampa ši informacija, tuo galingesni algoritmai galės atlikti išsamų audito darbą, kuris suteiks daug papildomos vertės viešųjų pirkimų auditui. Aukščiausiosios audito institucijos (AAI) gali naudoti duomenų analitiką ir dirbtinį intelektą, kad peržiūrėtų ir išanalizuotų turimus sutarčių duomenis, siekiant nustatyti neįprastas procedūras ir santykius, taip pat modelius, tendencijas ar anomalijas, rodančias galimą palankumą ar išankstinį susitarimą ne tik planavimo etape, bet ir atliekant auditą. Tai ypač svarbu atliekant preliminarinių rezultatų auditą, kurio tvarkaraštis sutampa su audito tvarkaraščiu. Tai gali būti nemenkas iššūkis aukščiausiosioms audito institucijoms

(AAI), nes tam reikia ne tik įdarbinti kompiuterinio projektavimo ekspertus, bet ir apmokyti auditorius išmanyti šias priemones. Auditorių gebėjimas gauti duomenis iš IT sistemų ir laiku išanalizuoti anksčiau patikrintus duomenis audito metu yra gyvybiškai svarbus, kai trūksta išteklių, ypač laiko.

- 81) Atliekant viešųjų pirkimų auditą ekstremaliųjų situacijų atvejais, susiduriama su kliūtimis, nes dėl situacijos vietoje gali būti sunku taikyti įprastus audito metodus. Fiziniai patikrinimai gali būti labai svarbūs vykdant tokio pobūdžio skubius ir deformalizuotus viešuosius pirkimus, tačiau juos gali būti labai sunku įgyvendinti. Jei AAI negali sau leisti fiziškai atvykti į audituojamo subjekto patalpas, ji gali pereiti prie nuotolinio darbo, naudodamasi internetiniais sprendimais ir IT platformomis. Tokiomis aplinkybėmis AAI gali tekti parengti tokių kanalų veiklos efektyvumo ir saugumo priemones. Auditoriams gali tekti nuolat vertinti, ar šiais metodais gautų įrodymų pakanka, kad būtų užtikrintas audito išvadų pagrįstumas, tinkamumas ir patikimumas.

ATASKAITŲ TEIKIMAS IR TOLESNI VEIKSMAI



- 82) Viešųjų pirkimų audito ataskaitos teikiamos ir tolesni veiksmai atliekami tais pačiais etapais ir pagal tuos pačius reikalavimus kaip ir veiklos audito (3000-asis TAAIS) bei atitikties audito (4000-asis TAAIS) atveju.
- 83) Tikimasi, kad auditorius pateiks konstruktyvias rekomendacijas, kurios gali reikšmingai prisidėti prie viešųjų pirkimų metu nustatytų trūkumų ar problemų sprendimo, taip pat gali būti susijusios su pastebėtais reikšmingais neatitikties atvejais ar nustatytais kontrolės trūkumais.
- 84) Nagrinėjant dažniausiai pasitaikančias aukščiausiųjų audito institucijų (AAI) vykdytų viešųjų pirkimų auditų išvadas ir rekomendacijas²³, galima daryti išvadą, kad jos apima daugybę sričių ir situacijų. Vis dėlto tipiškiausios situacijos yra susijusios su šiais aspektais:
- strateginio požiūrio į viešuosius pirkimus nebuvimas, nesugebėjimas vykdant viešuosius pirkimus pasiekti inovacijų ar aplinkosaugos tikslų arba netinkamas viešųjų pirkimų planavimas, valdymas ar kontrolė;
 - prastas rizikos paskirstymas tarp paslaugų teikėjų ir viešųjų įstaigų;
 - nepakankamas poreikių, investicijų ir viešųjų pirkimų pagrindimas ir pirminiai tyrimai;

²³ Viešųjų pirkimų audito praktiniame vadove pateiktos informacijos santrauka.

- netikslus pirkimo objekto apibrėžimas arba pirkimo objekto skaidymas, arba numatomos išlaidos;
 - pirkimo dokumentuose trūksta svarbios informacijos, pavyzdžiui, pasiūlymų pateikimo terminų arba išsamios informacijos apie pirkimo objektą ar reikalavimus;
 - nepakankamas viešumo ir (arba) skaidrumo pagrindimas viešųjų pirkimų procedūrų metu;
 - nekonkurencinės viešųjų pirkimų procedūros, nepagrįstos teisės aktais arba prieštaraujančios teisės aktams;
 - diskriminaciniai, neteisėti ar pertekliniai reikalavimai ar techninės specifikacijos;
 - prastai arba neobjektyviai apibrėžti atrankos ar sutarties sudarymo kriterijai;
 - nustatytų reikalavimų ir pasiūlymų teikimo terminų nesilaikymas;
 - per didelė kaina, slaptų susitarimų ar interesų konfliktų įrodymai;
 - pasiūlymų vertinimo veiklos trūkumai arba nepagrįsti sprendimai dėl sutarties sudarymo;
 - sutarčių trūkumai (nepakankamos garantijos, kad būtų padengta įsipareigojimų nevykdymo rizika; pernelyg ilga sutarčių trukmė);
 - neteisėti konkursų pakeitimai ir nepagrįsti esminiai sutarčių pakeitimai;
 - prastas sutarčių valdymas (užsakymų, pristatymų ir mokėjimų priežiūra, subrangovų kontrolė, pavėluotas pristatymas, sutartų sąlygų laikymasis, prasta kokybė, apimties didinimas, pernelyg didelės išlaidos, fiktyvūs tiekėjai);
 - neatnaujinti subjekto valdymo dokumentai, todėl sunku nustatyti valstybės pareigūnų ir (arba) tarnautojų, dalyvaujančių sudarant viešojo pirkimo sutartis, dalyvavimo laipsnį.
- 85) Be išvadų ir rekomendacijų, įtrauktų į AAI audito ataskaitas, visi konkretūs įtariamo sukčiavimo ir korupcijos atvejai, nustatyti audito metu, turi būti dokumentuojami ir pateikiami vadovybei bei kompetentingoms institucijoms. Priklausomai nuo konkrečios AAI įgaliojimų ir nacionaliniu lygmeniu nustatytos tvarkos, AAI gali būti įgalios arba įpareigotos perduoti informaciją tyrimo institucijoms. Kai kurios AAI glaudžiai bendradarbiauja su kovos su korupcija įstaigomis²⁴.

²⁴ 2019 m. liepos 30 d. INTOSAI pasirašė susitarimo memorandumą su Jungtinių Tautų Narkotikų ir nusikalstamumo biuru (UNODC). Šiame susitarimo memorandume dar kartą patvirtinamas esminis AAI vaidmuo kovojant su korupcija ir stiprinamas AAI ir kovos su korupcija įstaigų bendradarbiavimas siekiant veiksmingiau užkirsti kelią korupcijai ir su ja kovoti.

- 86) Galutinis viešųjų pirkimų audito etapas – tolesnė atitikties reikalavimams kontrolė su rekomendacijomis, pagrįstomis audito metu padarytomis išvadomis. AAI nustato tolesnių veiksmų procesą, skirtą stebėti ir užtikrinti, kad audito rekomendacijos būtų veiksmingai įgyvendintos. Pagrindinis jo tikslas – organizuoti grįžtamąjį ryšį, nuolat stebėti, kaip įgyvendinamos rekomendacijos audituojamo subjekto veikloje, ir įvertinti galutinį tokio įgyvendinimo poveikį. Tolesnės priežiūros proceso metu dažnai naudinga ypač daug dėmesio skirti ne tiek rekomendacijų įgyvendinimo procesui, kiek galutiniams rezultatams: vidaus kontrolės sistemos efektyvumo ir veiksmingumo didinimui, viešųjų pirkimų proceso valdymo kliūčių šalinimui, galiausiai – pažeidimų ir klaidų pašalinimui, nereikalingų išlaidų mažinimui ir apskritai viešųjų pirkimų efektyvumo didinimui.

1 PRIEDAS. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ PRINCIPAI

Auditoriai daugiausia remiasi savo nacionaliniuose teisės aktuose nustatytais viešųjų pirkimų principais. Šiais principais siekiama vadovautis rengiant teisės aktus, aiškinant teises nuostatas ir priimant sprendimus viso viešųjų pirkimų proceso metu.

Šiuo metu dėl tarptautinės geriausios viešųjų pirkimų praktikos ir JT gairių, įtrauktų į UNCITRAL pavyzdinį viešųjų pirkimų įstatymą dėl prekių, darbų ir paslaugų pirkimo, įtakos nacionaliniuose viešųjų pirkimų įstatymuose ir taisyklėse dažnai nurodomi juose įtvirtinti tarptautiniu mastu pripažinti principai. Jei AAI šalis yra PPO sutarties dėl viešųjų pirkimų (SVP) narė (arba kandidatė), ši sutartis ir šalies įsipareigojimai taip pat gali būti svarbūs.

UNCITRAL yra JT Generalinės Asamblėjos pagalbinė institucija, kuri, be kitų funkcijų, rengia pavyzdinius įstatymus, t. y. teisės aktų tekstus, rekomenduojamus valstybėms, kad jos juos įtrauktų į savo nacionalinius įstatymus. UNCITRAL pavyzdiniame viešųjų pirkimų įstatyme dėl prekių, darbų ir paslaugų pirkimo skatinama į nacionalines viešųjų pirkimų įstatymų nuostatas įtraukti šiuos principus:

Atviras dalyvavimas ir konkurencija	Visiems potencialiems kvalifikuotiems tiekėjams turėtų būti leista dalyvauti viešųjų pirkimų procedūrose, išskyrus konkrečias, reglamentuotas ir pagrįstas aplinkybes, dėl kurių galima netaikyti išimčių.
Sąžiningumas ir lygybė	Visiems suinteresuotiems ir (arba) potencialiems konkurso dalyviams turėtų būti suteikta galimybė susipažinti su aiškia, objektyvia ir išsamia informacija bei kriterijais, kuriuos perkančioji organizacija viešai skelbia, ir jais remtis. Konkurso dalyviai taip pat turi teisę tikėtis, kad su jais bus elgiamasi sąžiningai ir vienodomis sąlygomis.

Sąžiningumas ir skaidrumas	Mokesčių mokėtojai ir piliečiai apskritai turi teisę tikėtis, kad viešieji pirkimai bus vykdomi sąžiningai, tik viešaisiais interesais ir skaidriai.
Ekonomiškumas, efektyvumas ir / ar rezultatyvumas	Jie taip pat tikisi, kad už prekes, paslaugas ir darbus mokamos kainos parodys didžiausią piniginę vertę, o jų kokybė, kiekis ir laikas bus tinkami.

Jei AAI mano, kad tikslinga įvertinti nacionalinių viešųjų pirkimų taisyklių ir procedūrų kokybę pagal tarptautines rekomendacijas, audito kriterijų galima ieškoti UNCITRAL pavyzdiniame įstatyme arba kituose tarptautiniuose dokumentuose, pavyzdžiui, EBPO sąžiningumo viešuosiuose pirkimuose principuose.

2 PRIEDAS. APIBRĖŽTYS IR SUTRUMPINIMAI

Pagrindinės sąvokos	Apibrėžtis
AAI atliekamas viešųjų pirkimų auditas	Aukščiausiosios audito institucijos (AAI) arba jos įgaliotų asmenų a viešųjų pirkimų auditas, kuris apima įsigyto turto fizinio buvimo patikrinimą, atitikties kontrolę, viešųjų pirkimų procesų, rezultatų ir veiklos peržiūrą ir vertinimą, audito ataskaitų teikimą.
Sutarties sudarymo kriterijai	Kriterijai, kuriuos perkančioji organizacija taiko vertindama pateiktus pasiūlymus ir atrinkdama vieną ar kelis geriausiai nustatytus poreikius atitinkantį (-čius) konkurso dalyvį (-ius).
Konkurso dalyvis	Juridiniai ar fiziniai asmenys, dalyvaujantys sudarant sutartį su perkančiąja organizacija pirkimo procese.
Viešojo pirkimo sutartis / vyriausybės sutartis	Perkančiosios organizacijos ir tiekėjo sudaryta sutartis / susitarimas pagal atitinkamus nacionalinius ar provincijos įstatymus arba taikytinas viešųjų pirkimų taisykles.
Viešųjų pirkimų ciklas	Procesą sudaro trys skirtingi etapai: prieš konkursą, konkurso metu ir po konkurso, kuriems būdingi šie etapai: 1) pasirengimas ir planavimas, 2) skelbimas ir skaidrumas, 3) pasiūlymų pateikimas, vokų atplėšimas ir atranka, 4) vertinimas ir sutarties sudarymas, 5) sutarties vykdymas ir užbaigimas.
Perkantieji subjektai	Centrinės valdžios institucijos, vietos valdžios institucijos, viešosios įmonės ar net privačios bendrovės, gaunančios viešąsias lėšas.
Viešųjų pirkimų procesas	Veiksmų, žingsnių ir sprendimų, susijusių su viešųjų pirkimų vykdymu, seka.
Kvalifikaciniai kriterijai	Kriterijai, kuriuos perkančioji organizacija taiko vertindama tiekėjų / pardavėjų / paslaugų teikėjų pajėgumą įvykdyti atitinkamą pirkimo sutartį.

Viešųjų pirkimų etapas	Įvairios priemonės, kurių perkančioji organizacija ėmėsi nustatytai sutartinei rizikai sumažinti.
Tiekėjas (pardavėjas, paslaugų teikėjas)	Tipiškas aukšto lygio viešųjų pirkimų procesas viešųjų pirkimų cikle, kuris gali būti toliau skirstomas į smulkesnius procesus, viešųjų pirkimų procedūras / veiklą ir rezultatus arba prisideda prie viešųjų pirkimų kontrolės aspektų.
Viešųjų pirkimų sutarčių rizikos valdymas	Įvairios priemonės, kurių perkančioji organizacija ėmėsi nustatytai sutartinei rizikai sumažinti.
Vartotojai	Perkančioji organizacija, piliečiai arba tam tikros asmenų grupės, kurios vartoja, naudoja įsigytą produktą arba naudoja jį savo gyvenime, versle ir pan.

Pagrindinės sąvokos	Sutrumpinimai
ES	Europos Sąjunga
IDI	INTOSAI plėtros iniciatyva
IFPP	INTOSAI profesinių nutarimų sistema
INTOSAI	Tarptautinė aukščiausiųjų audito institucijų organizacija
TAAIS	tarptautiniai aukščiausiųjų audito institucijų standartai
PVRR	pagrindiniai veiklos rezultatų rodikliai
EBPO	Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija
AAI	aukščiausiosios audito institucijos
PPO	Pasaulio prekybos organizacija
UNCITRAL	Jungtinių Tautų Tarptautinės prekybos teisės komisija

3 PRIEDAS. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ PROCESO ETAPAI

» 1 ETAPAS. VEIKSMAI PRIEŠ KONKURSA

Šis etapas apima poreikių ir rinkos vertinimą, viešųjų pirkimų planavimą ir biudžeto sudarymą, apibrėžimą, kas konkrečiai bus perkama, ir viešųjų pirkimų procedūros pasirinkimą. Ši veikla sudaro sėkmingo viešojo pirkimo pagrindą, o šiame etape pademonstruota darbo kokybė paprastai parodo, kokią kokybę galima pasiekti vėlesniuose etapuose.

Poreikių pagrindimas ir jį pagrindžiantys įrodymai yra elementai, į kuriuos reikėtų atsižvelgti vykdant visų rūšių viešuosius pirkimus, taip pat ir kritinėse situacijose.

Procedūra pasirenkama pagal nacionaliniu arba viršvalstybiniu lygmeniu taikomus principus ir norminius teisės aktus. Labiausiai paplitusios viešųjų pirkimų procedūros yra konkurencinės, t. y. rengiamos konkurso būdu, nes jos yra veiksmingiausios siekiant užtikrinti vienodas visų potencialių tiekėjų galimybes patekti į viešųjų pirkimų rinkas ir sudaryti sąlygas perkančiosioms organizacijoms gauti palankiausią pasiūlymą. Vis dėlto paprastai šios konkurso procedūros yra ilgos ir išsamios. Todėl daugelyje nacionalinių arba viešųjų institucijų norminių teisės aktų leidžiama vykdyti santykinai mažos vertės viešuosius pirkimus supaprastinto konkurso, riboto konkurso arba tiesioginio pirkimo būdu, kad viešųjų pirkimų procedūra būtų veiksmingesnė ir greitesnė. Išskirtinėmis aplinkybėmis, pavyzdžiui, kritiniais atvejais, gali būti leidžiama vykdyti ribotus arba tiesioginius pirkimus. Auditoriams gali tekti patikrinti, ar išimtinės priežastys buvo pagrįstos ir ar jos tikrai buvo. Kadangi tokio pobūdžio procedūros didina tiekėjų privilegijavimo riziką, turėtų būti taikomos kitos kontrolės priemonės, pavyzdžiui, sprendimų pagrindimas ir skaidrumas.

Alternatyvios procedūros apima centralizuotą pirkimą, poreikių sujungimą ir pirkimą pagal preliminarius susitarimus. Pirkimų sujungimas ir preliminariųjų susitarimų taikymas leidžia perkančiosioms organizacijoms derėtis dėl geresnių kainų ir sąlygų ir vėliau vykdyti operatyvesnes ir veiksmingesnes procedūras. Tačiau, priklausomai nuo šiems susitarimams taikomų taisyklių ir praktikos, jie sumažina tikimybę, kad mažesni keli konkurso dalyviai atitiks kvalifikacinius tinkamumo kriterijus arba kad gali būti neetiškai elgiamasi. Jei ši rizika nebus pašalinta, gali sumažėti reikalavimus atitinkančių konkurso dalyvių skaičius, sumažėti konkurencija arba atsirasti antikokurencinio elgesio galimybė.

Sudėtingos viešųjų pirkimų procedūros, pavyzdžiui, konkurencinis dialogas, gali būti taikomos siekiant sudaryti viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės sutartis arba sudaryti sutartis dėl naujų produktų ir paslaugų kūrimo.

Vis dažniau naudojamos elektroninės viešųjų pirkimų platformos, leidžiančios pateikti elektronines pirkimo dokumentų versijas, elektroninį bendravimą visuose procedūros etapuose, duomenimis pagrįstus metodus įvairiuose pirkimo proceso etapuose, taip pat specifines elektronines viešųjų pirkimų procedūras, pavyzdžiui, dinamines pirkimo sistemas, elektroninius katalogus ir elektroninius anoniminius atvirkštinius aukcionus, kuriomis galima suderinti konkurencingas ir greitas procedūras.

» 2 ETAPAS. VEIKSMAI KONKURSO METU

Po pirmojo etapo parengiami dokumentai, kuriais potencialūs tiekėjai informuojami

apie reikalavimus, apie tai, kaip jie gali pateikti pasiūlymą dėl sutarties, kurią sudarant būtų įvykdyti šie reikalavimai, ir kaip vėliau bus vertinamas jų pasiūlymas.

Pirkimo dokumentų rengimas, specifikacijų ir standartų nustatymas, konkurso dalyvių ir pasiūlymų vertinimo kriterijų nustatymas, pasiūlymų pateikimo terminų nustatymas ir skelbimas apie pirkimą bei jo etapus yra pagrindiniai elementai, užtikrinantys objektyvumą, skaidrumą ir lygiateisiškumą visos procedūros metu. Vėliau gaunami pasiūlymai ir tikrinama, ar jie atitinka reikalavimus.

Kai kuriose sistemose ir atliekant kai kurias procedūras atranka gali būti dviejų etapų, kai pirmiausia atrenkami tiekėjai, kurie bus pakviesti arba priimti dalyvauti procedūroje, o po to pateikiami ir (arba) atrenkami jų pasiūlymai. Taip pat gali būti, kad sistemoje reikės visiškai atskirti konkurso dalyvio atranką nuo pasiūlymo atrankos, aiškiai atskiriant atitinkamus kriterijus ir veiksmus.

Nepriklausomai nuo konkrečios taikomos procedūros (vokų atplėšimo ceremonijos, elektroninės procedūros, ankstesnis kvalifikacijos procesas ir t. t.), pasiūlymai turi būti konfidencialūs ir saugomi tol, kol ateina laikas juos tinkamai atskleisti. Po tinkamo vokų atplėšimo patikrinama kiekvieno pasiūlymo atitiktis, siekiant įsitikinti, kad jis pateiktas laikantis konkurso dokumentuose aprašytų reikalavimų.

Tada visi reikalavimus atitinkantys pasiūlymai vertinami pagal konkurso dokumentuose nurodytą vertinimo metodiką, kad būtų išrinktas geriausiai sutarties sudarymo kriterijus atitinkantis pasiūlymas. Siekiant išsaugoti konkurso proceso vientisumą, neleidžiama nukrypti nuo metodikos, ją keisti ar praleisti. Šiame etape svarbiausia yra kontrolė. Balų skyrimo ir vertinimo matricos, kolegialumas, vertinimų ir sprendimų pagrindimas, vertinimo ataskaitos, pranešimai, sutarties sudarymo viešumas ir apskundimo teisės yra svarbios priemonės objektyvumui ir skaidrumui užtikrinti. Šis etapas baigiamas perkančiajai organizacijai ir tiekėjui pasirašius sutartį.

» 3 ETAPAS. VEIKSMAI PO SUTARTIES SUDARYMO

Šio baigiamojo viešųjų pirkimų ciklo etapo tikslas – užtikrinti, kad sutartis būtų įvykdyta, tiek tiekėjas, tiek perkančioji organizacija įvykdytų savo įsipareigojimus ir būtų pasiektas viešasis tikslas. Jis apima sutarties vykdymą, stebėseną, pristatymą, terminų ir veiksmingumo reikalavimų laikymąsi, mokėjimus, įrašų saugojimą, skundus, teisių gynimo priemones, sutarties pakeitimus ir veiklos užbaigimą / nutraukimą. Sutartis gali būti nutraukta pasibaigus jos galiojimo terminui arba dėl sutarties pažeidimo.

Etapas po sutarties sudarymo yra svarbus, nes jo metu daugiausia dėmesio skiriama perkančiajai organizacijai faktiškai suteiktai vertei ir sutarties sąlygų laikymuisi. Nors procedūra iki sutarties sudarymo gali būti laikoma teisinga ir tinkama, ją

įgyvendinant gali pasitaikyti daug trūkumų. Yra rizika, kad po sutarties sudarymo rangovui bus sušvelnintos ir pakeistos sutarties sąlygos, kurios, jei būtų buvusios numatytos ir įgyvendintos iki konkurso ir (arba) sutarties sudarymo, būtų galėjusios iš esmės pakeisti konkurencinę konkurso aplinką. Pagal galiojančius norminius teisės aktus būtina įvertinti sutarčių pakeitimus, kad būtų galima atskirti pakeitimus, kurie yra nedideli, susiję su pirminiuose pirkimo dokumentuose numatytų peržiūros sąlygų taikymu arba neišvengiamu ir priimtina aplinkybių pasikeitimu, ir pakeitimus, kurie laikomi esminiais, keičiančiais konkurencinę pusiausvyrą, dėl kurios buvo susitarta pirkimo metu ir kuri buvo nustatyta sutartyje, ir dėl kurių sutartis iš esmės skiriasi nuo pirminės sutarties. Tokiu atveju gali prireikti atlikti naują pirkimo procedūrą.

4 PRIEDAS. ELEKTRONINIAI VIEŠIEJI PIRKIMAI

Viešieji pirkimai vis dažniau vykdomi elektroninėmis priemonėmis. Tai gali būti taikoma komunikacijos ir keitimosi informacija priemonėms, kai viešųjų pirkimų dokumentai pateikiami elektroniniu būdu; kai prašymai, paraiškos, atsakymai ir pranešimai gali būti teikiami elektroniniu būdu; arba net kai konkrečios viešųjų pirkimų procedūros ar jų dalys vykdomos elektroniniu būdu e. viešųjų pirkimų platformoje (pavyzdžiui, prekybos vieta / tiesioginis užsakymas, uždaras konkursas, elektroniniai atvirkštiniai aukcionai, elektroniniai katalogai ir t. t.).

Viešosios įstaigos turėtų užtikrinti, kad naudojamos elektroninės priemonės nesudarytų techninių kliūčių potencialiems konkurso dalyviams. Elektroniniam bendravimui naudojamos priemonės ir įrenginiai turėtų būti suderinami su visuotinai naudojamomis technologijomis ir turėtų būti visuotinai prieinami.

Saugumo klausimai taip pat kelia susirūpinimą. Elektroninių parašų naudojimas, prieigos lygiai, akreditavimo procedūros ir sistemoje taikomos taisyklės bei algoritmai yra griežtų saugumo reikalavimų, kurie turi būti taikomi siekiant užtikrinti, kad paraiškas ir sprendimus pateiktų kompetentingi asmenys; kad iki vokų atplėšimo dienos nebūtų galima susipažinti su užantspauduotais pasiūlymais (net konkursą vykdančioms pareigūnams); kad po to būtų užtikrinta vienoda ir vienalaikė prieiga; kad prireikus būtų užtikrintas visiškasis anonimiškumas (pavyzdžiui, elektroniniai atvirkštiniai aukcionai), dalis.

Elektroninio katalogo formatu pateiktiems konkursams arba elektroniniams atvirkštiniais aukcionams reikia naudoti algoritmus.

5 PRIEDAS. GALIMI AUDITO KLAUSIMAI, SUSIJĘ SU 3E PRINCIP AIS ATLIEKANT VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ PROCESO ARBA VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ FUNKCIJOS AUDITĄ

1 LANGELIS. EKONOMIŠKUMAS, EFEKTYVUMAS, REZULTATYVUMAS IR AUDITO METODAI

Ekonomiškumas:

- Ar prekės / paslaugos, tiekiamos / teikiamos vykdant pirkimų procesą arba pirkimų funkciją, yra prieinamos laiku ir tinkamoje vietoje, tinkamo kiekio ir kokybės bei už mažiausią įmanomą kainą?

Efektyvumas:

- Ar gauname geriausią rezultatą kiekybės ir kokybės aspektu iš savo indėlio į viešųjų pirkimų funkciją arba viešųjų pirkimų procesą (viešųjų pirkimų etapą arba atskirą viešųjų pirkimų veiklą), arba
- Ar būtų buvę galima pasiekti tokį patį rezultatą su mažesnėmis sąnaudomis?

Efektyvumu vertinamas sąnaudų ir rezultatų santykis. Efektyvumo audito tikslas gali būti, pavyzdžiui:

techninis efektyvumas:

- Ar galima racionalizuoti viešųjų pirkimų procesus ir taip pagerinti veiklos rezultatus?

paskirstomasis efektyvumas:

- Ar galima padidinti efektyvumą, kitaip paskirstant viešųjų pirkimų funkcijos arba viešųjų pirkimų etapo išteklius, pavyzdžiui, automatizuojant (t. y. automatizuojant procesus naudojant IT sistemas, palyginus su rankiniu būdu atliekamais procesais), kurie padėtų pasiekti geresnį rezultatą?

masto arba sinergijos efektyvumas:

- Ar tą patį rezultatą galima pasiekti su mažesnėmis sąnaudomis dalijantis priemonėmis ar procesais arba net sujungiant organizacijas (t. y. konsoliduojant išlaidas ir vykdant bendrus viešuosius pirkimus)?

Rezultatyvumas:

Rezultatyvumo klausimą sudaro dvi dalys, atitinkančios šiuos klausimus:

- 1) Kokiu mastu įgyvendinami viešųjų pirkimų tikslai (viešųjų pirkimų strategija / politika / planas / procesai)?

- 2) Ar tai galima priskirti viešųjų pirkimų strategijos, politikos, plano ir (arba) vykdomų procesų rezultatams?

I rezultatus orientuotas audito metodas:

- Kokie yra viešųjų pirkimų funkcijos ir (arba) viešųjų pirkimų proceso rezultatai arba kokie rezultatai buvo pasiekti ir ar buvo įvykdyti reikalavimai arba pasiekti tikslai?
- Ar įsigytų prekių kiekis ir kokybė buvo tinkami?
- Ar kaina buvo artima numatyta kainai, ar atitiko tikslus?

I problemą orientuotas metodas:

- Kokia yra problema – pasiruošimo viešiesiems pirkimams ir viešųjų pirkimų planavimo etape?
- Kokios yra problemos priežastys – nepakankama konkurencija?
- Pasiūlymų pateikimas, vokų atplėšimo ir atrankos etapas viešuosiuose pirkimuose.
- Kas lėmė, kad statybos projektas daug kartų viršijo biudžetą?
- Kodėl IT projekto įgyvendinimas akivaizdžiai atsilieka nuo grafiko?
- Dėl kokių priežasčių paslaugų teikėjas nesugebėjo laikytis standartų?

I sistemą orientuotas metodas:

Atliekant tokios rūšies auditą gali būti naudojami aprašomojo pobūdžio klausimai, pavyzdžiui:

- Koks nustatytas viešųjų pirkimų valdymo sistemos ir (arba) viešųjų pirkimų proceso tikslas?
- Kas paskirti atsakingi sistemos dalyviai?

6 PRIEDAS. GALIMI AUDITO KLAUSIMAI, SUSIJĘ SU VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ VYKDYMO MODELIO NAUDOJIMU

2 LANGELIS. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ VYKDYMO MODELIS²⁵

Vyriausbių bendros viešųjų pirkimų strategijos vertinimas

- 1) Ar vyriausybė turi bendrą viešųjų pirkimų strategiją ir (arba) politiką?

²⁵ Galimus smulkesnius klausimus, kuriuose išsamiai aprašyta, kaip turėtų būti vertinamas kiekvienas iš šių 17 aspektų, žr. <https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf>.

- 2) Ar vyriausybės politika skatina ir (arba) užtikrina sąžiningą konkurenciją?
- 3) Ar viešųjų pirkimų politika ir praktika atitinka (tarptautinius) geros praktikos standartus?
- 4) Ar kelių viešųjų pirkimų funkcijų ir (arba) padalinių veiklos rezultatai įvairiuose viešųjų pirkimų proceso etapuose lyginami tarpusavyje?
- 5) Ar kelių viešųjų pirkimų funkcijų ir (arba) padalinių gautos kainos ir (arba) kokybė yra lyginamos, siekiant išryškinti konkurencingus rezultatus arba geresnį kainos ir kokybės santykį?
- 6) Ar vyriausybė turi išsamius viešųjų pirkimų reglamentavimo dokumentus?

Konkrečios organizacijos ar skyriaus viešųjų pirkimų funkcijos ir (arba) padalinio įvertinimas:

- 7) Ar užsakomosios paslaugos ir viešojo bei privataus sektorių partnerystė laikomos vidaus darbo alternatyvomis?
- 8) Ar organizacija (departamentas) turi viešųjų pirkimų strategiją, atitinkančią nacionalinę strategiją, ir ar ji įgyvendinama?
- 9) Ar gerai organizuota organizacijos (skyriaus) viešųjų pirkimų funkcija (padalinys), įskaitant išteklių, pavyzdžiui, žmogiškųjų išteklių su aiškiai apibrėžtomis funkcijomis, pakankamumą?
- 10) Ar viešųjų pirkimų procesas yra gerai organizuotas ir dokumentuotas? Ar pirkimų procesas yra gerai organizuotas ir dokumentuotas pagal pirkimų vadovą, taisykles ir reglamentus bei procedūras?
- 11) Ar darbuotojai turi reikiamų įgūdžių ir patirties, kad galėtų veiksmingai vykdyti viešuosius pirkimus?
- 12) Ar yra sistema, skirta reguliariai stiprinti jų gebėjimus?
- 13) Ar taikoma tinkama kontrolė siekiant užtikrinti, kad viešieji pirkimai atitiktų atitinkamus teisės aktus ar taikytinus reglamentus?
- 14) Ar yra įdiegtos organizacijos / skyriaus tiekėjų veiklos vertinimo priemonės?
- 15) Ar rizika valdoma taip, kad būtų garantuotas pakankamas užtikrinimas dėl organizacijos ar skyriaus viešųjų pirkimų tikslų?
- 16) Ar reguliariai atliekamos viešųjų pirkimų funkcijos ir (arba) padalinio veiklos peržiūros ir analizė?

Vieno viešųjų pirkimų projekto vertinimas

- 17) Ar viešųjų pirkimų projektas turi aiškų tikslą ir ar tikslas atitinka konkrečius naudotojų poreikius?
- 18) Ar viešųjų pirkimų projektas valdomas efektyviai?
- 19) Ar yra įdiegtos tinkamos kontrolės priemonės, užtikrinančios, kad viešųjų

pirkimų projektas atitiktų atitinkamus teisės aktus ir (arba) taikomus reglamentus?

Pagrindimas:

Viešųjų pirkimų veiklos modelyje parengti pagrindiniai klausimai, kuriais remdamiesi auditoriai gali vertinti, kaip vykdoma viešojo sektoriaus įstaigų viešųjų pirkimų funkcija. Šis modelis taikomas visų rūšių viešųjų pirkimų politikai ir procesams, neatsižvelgiant į jų vertę ir taikomą teisinę sistemą. Jis naudingas visiems viešųjų pirkimų ekonominio naudingumo metodams.

7 PRIEDAS. GALIMI AUDITO KLAUSIMAI, SUSIJĘ SU STRATEGINIŲ VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ METODU

3 LANGELIS. BENDRIEJI ORGANIZACIJOS ĮGALIOJIMAI IR STRATEGIJA

- » Ar organizacija turi strategiją / strateginį planą?
- » Ar viešieji pirkimai yra suderinti su bendraisiais organizacijos įgaliojimais ir strategija (ar jie yra organizacijos strategijos dalis)?

Pagrindimas:

Svarbiausias viešųjų pirkimų tikslas – sukurti pridėtinę vertę organizacijai įgyvendinant jos tikslus ir uždavinius. Viešųjų pirkimų veikla kasdien padeda įgyvendinti organizacijos įgaliojimus gaudama reikalingus išteklius, kad organizacija galėtų atlikti savo darbą.

4 LANGELIS. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ PORTFELIS

Šiuo atveju, audito klausimai gali būti keliami dviem būdais: taikant metodą „iš viršaus į apačią“ arba „iš apačios į viršų“.

Viešųjų pirkimų profilis

metodas „iš viršaus į apačią“

- » Ar organizacija turi išsamų ir visapusišką savo pirkimų poreikių vaizdą (pirkimų profilį)?

(smulkesnis klausimas)

- Ar viešųjų pirkimų profilyje matricos forma nustatytos ankstesnės ir numatomos viešųjų pirkimų išlaidos ir susiję rizikos lygiai?

Išlaidų analizė

- » Ar buvo analizuojamos ankstesnės ir numatomos viešųjų pirkimų išlaidos arba prekių, paslaugų ir darbų išlaidos (išlaidų analizė)?
- » Ar ankstesnių laikotarpių duomenys apie išlaidas yra geras būsimų išlaidų rodiklis?

(smulkesni klausimai)

- Ar buvo ypatingų įvykių, kurie turėjo įtakos ankstesnėms išlaidoms ir kurie nepasikartos, pavyzdžiui, stichinė nelaimė arba didelio masto projektas, dėl kurio išlaidos labai, bet laikinai padidėjo?
- Ar yra numatomų ypatingų įvykių, kurie turės įtakos būsimoms išlaidoms, pavyzdžiui, būsimas didelės apimties projektas?
- Ar išorinėje aplinkoje vyksta įvykiai, kurie gali turėti įtakos išlaidų pobūdžiui, pavyzdžiui, politiniai ar ekonominiai pokyčiai programoje / šalyje arba paramos teikėjų bendruomenės elgesys?
- Ar yra strateginių organizacinių klausimų, kurie gali turėti įtakos išlaidoms, pvz., finansavimo pobūdžio arba organizacijos prioritetų pokyčiai?

Viešųjų pirkimų portfelio rizikos analizė

- » Ar buvo išanalizuoti sunkumai ir rizika, susijusi su šių prekių, paslaugų ir darbų užtikrinimu?

metodas „iš apačios į viršų“ (klausimai, kurie gali padėti suprasti pirkimo profilį)

- » Kokios prekės, paslaugos ir darbai perkami ir kiek jiems išleidžiama?
- » Ankstesnių kiekvieno elemento išlaidų ir planuojamų išlaidų palyginimas?
- » Kaip perkamos prekės, paslaugos ir darbai?
- » Iš ko perkamos prekės, paslaugos ir darbai?
- » Kokioje geografinėje vietoje yra įsikūrę tiekėjai (pavyzdžiui, vietiniai, regioniniai, tarptautiniai)?

Pagrindimas:

Esamas ir išanalizuotas pirkimų portfelis yra geras rodiklis, kad susidarytas išsamus ir visapusiškas organizacijos pirkimų poreikių vaizdas (pirkimų profilis). Analizuojant viešųjų pirkimų išlaidas gaunami duomenys, kuriuos galima naudoti kaip atskaitos tašką vertinant patobulinimus, taip pat patikimi duomenys, kuriais remdamasis auditorius gali suprasti, kurie viešųjų pirkimų tikslai ar strategijos gali padėti pasiekti trumpalaikių ir ilgalaikių santaupų.

5 LANGELIS. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ FUNKCIJA IR PAJĖGUMAI

Vaidmenys, atsakomybė, struktūra, ataskaitų teikimas

- » Ar aiškiai apibrėžti vaidmenys ir atsakomybė?
- » Kurios funkcijos ir (arba) struktūros dalyvauja vykdant viešuosius pirkimus ir koks yra pavaldumas?
- » Ar už funkciją yra atsakoma aukščiausiu lygmeniu?
- » Koku mastu viešieji pirkimai yra deleguoti ir (arba) decentralizuoti?
- » Koku mastu decentralizuotos viešųjų pirkimų institucijos koordinuoja bendrų prekių pirkimus?
- » Ar už viešuosius pirkimus atsakingi pareigūnai dalijasi informacija apie rinkas, tiekėjus ir produktus?
- » Kaip vertinami viešųjų pirkimų subjekto veiklos rezultatai?

Sistemos, procesai

- » Kaip vykdomas įvairių rūšių prekių, paslaugų ir darbų viešųjų pirkimų procesas (sistema) ir kokios yra susijusios sandorių sąnaudos?
- » Ar viešųjų pirkimų sistemoje naudojami elektroniniai komponentai: katalogai, e. konkursai, atsargų valdymas, mokėjimo sistemos ir kt.?
- » Kaip valdomi centralizuotų pirkimų susitarimai, t. y. ilgalaikiai susitarimai, iš anksto atrinkti tiekėjai, koordinuoti bendrų prekių pirkimai?
- » Ar kaupiama ir lengvai prieinama viešųjų pirkimų valdymo informacija (viešųjų pirkimų profilis, informacija apie tiekėjų veiklą)?
- » Kokios priemonės egzistuoja ir kaip jos naudojamos, pvz., standartiniai prašymo dokumentai, viešųjų pirkimų vadovai, gerosios praktikos vadovai ir kt.
- » Kokie yra naujausi vidaus ir išorės audito rezultatai ir rekomendacijos?
- » Kokie klausimai ir tendencijos pateikiami sutarčių komitetų protokoluose?

Įgūdžiai, gebėjimai

- » Ar viešųjų pirkimų įgūdžių lygis atitinka viešųjų pirkimų portfelį?
- » Ar įgūdžių lygis vertinamas nuolat?
- » Ar viešųjų pirkimų įgūdžiai sistemingai ugdomi?
- » Ar yra ilgalaikė personalo įdarbinimo, atrankos, mokymo ir atestavimo strategija, t. y. ar yra personalo kvalifikacijos kėlimo politika?
- » Ar viešųjų pirkimų personalas turi įgūdžių įsigyti sudėtingas / specialias prekes (pavyzdžiui, IT)?

- » Ar perkančioji organizacija supranta tiekimo rinkas ir tiekėjus ir ar ji gali su jais derėtis?
- » Ar darbuotojai turi galimybę užtikrinti geriausias rangovų rezultatus?

Pagrindimas:

Visais trimis atvejais svarbu, kad jie būtų tinkami, nes atitiktų viešųjų pirkimų portfelį.

6 LANGELIS. STRATEGINIAI VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ TIKSLAI IR STRATEGIJA**STRATEGINIAI VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ TIKSLAI**

- » Ar kiekvienai prekių, paslaugų ir darbų kategorijai, įtrauktai į tiekimo pozicionavimo matricą, yra nustatyti viešųjų pirkimų tikslai?
- » Ar yra nustatyti svarbių pirkimų tikslai (pirkimai, priklausantys sverto, kliūčių ir strateginėms kategorijoms tiekimo pozicionavimo matricoje)?
- » Ar yra nustatyti viešųjų pirkimų funkcijos valdymo tikslai?

Pagrindimas:

Šie tikslai gali skirtis priklausomai nuo organizacijos, taip pat gali skirtis konkrečioje organizacijoje kiekvienais metais, tačiau jie yra labai svarbūs ir turi tiesioginį poveikį 3E aspektams.

VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ STRATEGIJA

- » Ar yra parengta ir patvirtinta viešųjų pirkimų strategija?

(smulkesnis klausimas)

- » Ar yra įgyvendinimo planas, kuriame būtų nurodyta veikla, terminai ir atsakingi pareigūnai?
- » Ar laikomasi viešųjų pirkimų strategijos?

Pagrindimas:

Strateginės praktikos taikymas viešuosiuose pirkimuose gali padėti kuo geriau panaudoti viešuosius išteklius ir sumažinti korupciją viešųjų pirkimų procese. Viešųjų pirkimų strategijoje pateikiami pasiūlymai dėl konkrečių veiksmų, kurių gali imtis perkančiosios organizacijos. Viešųjų pirkimų strategijoje parodoma nauda, kurią galima pasiekti taikant strateginį požiūrį į pirkimus, taip pat konkrečiai nurodoma, kaip strategijoje akcentuojamą požiūrį į pirkimus galima įgyvendinti vykdant kiekvieną konkrečią veiklą.

Svarbu, kad viešųjų pirkimų strategija lemtų veiksmus, kurių imasi perkančiosios organizacijos. Auditorius gali įvertinti, ar viešųjų pirkimų skyriai įvykdė konkrečią užduotį įgyvendinti strategiją ir atlikti tolesnius veiksmus, susijusius su konkrečiomis viešųjų pirkimų strategijos politikos kryptimis, kurioms būdingas rezultatyvumas, efektyvumas ar ekonomiškumas.

7 LANGELIS. REZULTATŲ MATAVIMAS

- » Ar buvo sukurta rezultatų vertinimo sistema, siekiant užtikrinti, kad būtų laikomasi viešųjų pirkimų strateginių tikslų ir jie būtų pasiekti?
- » Ar PVRR yra svarbūs, konkretūs, suderinti su atitinkamais suinteresuotaisiais subjektais ir kontroliuojami organizacijos?
- » Ar veiklos priemonės yra susijusios su konkrečiomis strategijomis ar pagrindiniais procesais?
- » Ar renkant duomenis ir vertinant veiklos rezultatus lyginama su kitais viešųjų pirkimų padaliniais (organizacijos sistemoje arba už jos ribų)?

Pagrindimas:

Sistema yra svarbi vertinant, ar pasiekti viešųjų pirkimų strategijos tikslai. Veiklos rezultatų vertinimas svarbus siekiant padėti užtikrinti sąžiningumą ir atskaitomybę, taip pat nustatyti stipriąsias ir silpnąsias viešųjų pirkimų funkcijos puses.

8 PRIEDAS. GALIMI AUDITO KLAUSIMAI, SUSIJĘ SU VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ PROCESO METODU

8 LANGELIS. VEIKSMŲ IKI KONKURSO ETAPAS (poreikių nustatymas; suinteresuotųjų šalių įtraukimas; rinkos analizė; dalyko apibrėžimas; procedūros pasirinkimas; specifikacijų, įskaitant kriterijus, parengimas; pirkimo dokumentų parengimas; sutarties paskelbimas; paaiškinimų teikimas)

- Ar pirkimo poreikis buvo pagrįstai pateisintas?
- Ar esant brangioms investicijoms buvo atlikta palanki kaštų ir naudos analizė?
- Ar poreikių analizė ir specifikacijos užtikrina, kad būtų įsigytos tinkamos kokybės prekės ir reikiamas jų kiekis, tinkamu laiku ir patiriant tinkamų sąnaudų, kad būtų patenkinti vartotojų poreikiai?
- Ar tinkamai atsižvelgta į viešųjų pirkimų projekto mastą ir sudėtingumą?
- Ar poreikiai ir sąlygos buvo parengti išsamiai ir nedviprasmiškai, be neaiškumų

ir klaidingo aiškinimo, ir ar jie apsaugojo viešąjį interesą?

- Ar viešoji įstaiga tiksliai apskaičiavo sutarties vertę, remdamasi realiomis kainomis, ir ar ši vertė atitiko galutines išlaidas?
- Ar pirkimo aprašymas ir pristatymo grafikas atitinka poreikius ir teisinius reikalavimus?
- Jei taikoma, ar viešoji įstaiga tinkamai vadovavo išorės ekspertams, pasitelktiems padėti vykdyti viešuosius pirkimus?
- Ar viešoji įstaiga pasirinko tinkamą ir priimtina viešųjų pirkimų metodą?
- Ar pasirinkta procedūra užtikrino konkurenciją, skaidrumą, vienodą požiūrį ir kainos ir kokybės santykį?
- Ar konkurso dokumentai buvo išsamūs, skaidrūs, nediskriminuojantys ir be prieštaravimų?
- Ar konkurso dokumentuose tinkamai atsižvelgta į viešąjį interesą?
- Ar visiems kandidatams laiku ir vienodomis sąlygomis buvo suteikta galimybė susipažinti su konkurso dokumentais ir informacija?
- Ar alternatyvių pasiūlymų pateikimas buvo reglamentuotas ir jam pritarta gavus atitinkamo lygio patvirtinimus ir pateikus išsamų pagrindimą?
- Ar konkurso dalyviai aiškiai suprato, kokius dokumentus ir deklaracijas reikia pateikti kartu su pasiūlymu?
- Ar techninės specifikacijos (reikalingos medžiagos, projekto, produkto, prekės, tiekimo ar paslaugos charakteristikos) suteikė konkurso dalyviams vienodas galimybes dalyvauti konkurse ir ar jose nėra jokių požymių, kurie tiesiogiai ar netiesiogiai diskriminuotų kurį nors dalyvį, produktą, procesą ar šaltinį?
- Ar viešųjų pirkimų dokumentuose buvo nurodyti pašalinimo pagrindai, dalyvių atrankos kriterijai ir sutarties sudarymo kriterijai?
- Ar techninės specifikacijos, reikalaujamos informacijos apimtis, pašalinimo pagrindai ir atrankos kriterijai buvo pagrįsti objektyviomis priežastimis, susiję su sutarties dalyku ir proporcingi, taigi, ne pertekliniai ar diskriminaciniai, galintys sumažinti konkurenciją?
- Ar sutarties sudarymo kriterijai buvo aiškiai apibrėžti, susiję su sutarties dalyku ir pagrindine užduotimi, nuoseklūs ir nepaliekantys daug galimybių vertinti savavališkai?
- Ar viešoji įstaiga, priklausomai nuo pirkimo apimties, paskelbė apie pirkimą taip, kad būtų užtikrinta tinkama konkurencija (per protingą laiką, pakankama informacija ir pakankama sklaida), ir laikydamasi galiojančių norminių teisės aktų?
- Ar prašymai pateikti paaiškinimus buvo priimtini, ar buvo tinkamai į juos atsižvelgta ir ar jie buvo laiku pateikti visiems dalyviams?

- Jei buvo keičiami pirkimo dokumentai, įskaitant kriterijus, ar jie buvo leistini pagal galiojančius teisės aktus prieš pateikiant pasiūlymus ir ar dalyviams buvo suteikta papildomo laiko pasiūlymams parengti?
- Ar prireikus buvo užtikrintas konfidencialumas?
- Ar procedūra užtikrino platų viešumą, atvirą konkurenciją, kaip numatyta norminiuose teisės aktuose, ir ar ji sumažino arba pašalino palankumo rodymą?

Pagrindinės aplinkybės:

Šiame etape bus nustatyti tikrieji poreikiai, kurie turėtų būti visapusiškai išnagrinėti. Bus nustatyti įvairūs asmenys, kurie yra suinteresuoti reikalingu tiekimu, ir bus įtraukti į aiškiausią vaizdą, ko reikia, pagal kokį standartą, per kokį laikotarpį, kokiomis numatytomis sąnaudomis ir kokiomis sąlygomis, sukūrimą. Išorės ekspertų dalyvavimas rengiant reikalavimus kelia pavojų viešojo intereso, vienodo požiūrio ir skaidrumo principams daugiausia tuo atveju, jeigu jie kaip nors susiję su konkurso dalyviais. Konkreti priimtina procedūra priklauso nuo taikomų norminių teisės aktų ir siekiamų tikslų.

Svarbu, kad pirkimo dokumentai būtų kruopščiai parengti, nes taip užtikrinamas objektyvumas, skaidrumas, vienoda informacija visiems dalyviams, pasiūlymų tinkamumas ir palyginami pasiūlymai. Tai skatina patikimą konkurenciją ir palengvina vertinimo procesą. Tuomet patvirtintomis / pripažintomis priemonėmis paskelbiamas prašymas pateikti pasiūlymą, prašymas pateikti kainą, kvietimas dalyvauti konkurse. Į potencialių konkurso dalyvių užklausas atsakoma laiku ir jomis dalijamasi su visais potencialiais konkurso dalyviais.

9 langelis. VEIKSMŲ KONKURSO METU ETAPAS (paraiškų priėmimas ir vokų atplėšimas; pašalinimo pagrindų taikymas; tinkamų konkurso dalyvių atranka; pasiūlymų vertinimas; sutarties sudarymas ir pasirašymas; pranešimas konkurso dalyviams ir paskelbimas apie sutarties sudarymą)²⁶

- Ar vokų su pasiūlymais atplėšimo procedūra buvo atliekama laikantis galiojančios tvarkos?
- Ar vokų su konkurso pasiūlymais atplėšimo sistema užtikrino visišką skaidrumą ir pasiūlymų konfidencialumą iki vokų atplėšimo?
- Jei buvo naudojamos elektroninės platformos, ar jos suteikė atvirą ir vienodą prieigą visiems potencialiems konkurso dalyviams, ar užtikrino saugumo reikalavimus ir užantspaudotų pasiūlymų konfidencialumą bei anonimiškumą, jei to reikia procedūrai atlikti?
- Ar vokų su pasiūlymais atplėšimas ir jų priimtimumo patikrinimas buvo

²⁶ Patikrinkite, ar jis taikomas konsorciumams su užsienio bendrovėmis, kuriuos leidžiama steigti pagal nacionalinę viešųjų pirkimų teisę.

pakankamai prižiūrimi?

- Ar buvo tikrinama, ar laikomasi terminų, ir ar buvo pateikta reikalaujama informacija?
- Ar perkančioji organizacija patikrino prieštaravimą dėl pasiūlymų priėmimo?
- Ar perkančioji organizacija patikrino galimus konkurso dalyvių ir valstybės tarnautojų, dalyvaujančių vertinant pasiūlymus arba viešųjų pirkimų procese, interesų konfliktus?
- Ar gautų pasiūlymų techninis priimtinum atitiko nustatytus kvalifikacinius ir (arba) techninius kriterijus?
- Ar konkurso dalyviai pateikė kokį nors suklastotą / netikrą sertifikatą?
- Ar buvo patikrinta, ar pasiūlymai atitinka technines specifikacijas ir minimalius tinkamumo kriterijus?
- Ar pasiūlymų atmetimas ir priėmimas buvo tinkamai pagrįstas ir užregistruotas?
- Ar akivaizdu, kad sutartis buvo sudaryta su konkurso dalyviu, kuris atitiko visus reikalavimus, atrankos kriterijus arba minimalių gebėjimų lygį?
- Ar pasiūlymai buvo tinkamai įvertinti?
- Ar vertinimo procesas dokumentuojamas skaidriai ir įtikinamai?
- Ar yra kokių nors įrodymų, kad konkurso dalyviai susitarė?
- Ar vertinimas ir sutarties sudarymas buvo griežtai grindžiami nustatytais ir paskelbtais kriterijais?
- Ar vertinimą atliko ir peržiūrėjo daugiau nei vienas asmuo? Gera praktika yra laikytis sudarytojo, tikrintojo ir tvirtintojo principo.
- Ar aišku, kad vertinimo proceso metu nustatyti kriterijai nebuvo keičiami?
- Ar nėra šališkumo, palankumo ar spaudimo, vertinant pasiūlymus, įrodymų?
- Ar aišku, kad derybos, kai jos buvo leistinos, nebuvo susijusios su esminių konkurso aspektų arba viešųjų pirkimų reikalavimų ar procedūrų pakeitimais?
- Ar vertinimo proceso rezultatai buvo tinkamai pasiekti ir apie juos pranešta?
- Ar sprendimas dėl sutarties sudarymo buvo pagrįstas pasiūlymų vertinimo rezultatais?
- Ar apie sprendimą buvo pranešta taip, kad būtų galima pateikti skundą?
- Ar buvo tinkamai išnagrinėti konkurso dalyvių / kandidatų pateikti skundai dėl bet kokio viešosios įstaigos veiksmo ar neveikimo?
- Ar sutarties sąlygos atitiko pirkimo dokumentuose pateiktą išsamią informaciją ir pirkimo procedūros rezultatus?
- Ar derybos po konkurso buvo leistinos ir atitiko galiojančias gaires ir (arba) įsakymus?
- Ar į sutartį įtrauktos sąlygos apsaugo nuo tiekėjo įsipareigojimų nevykdymo ar

netinkamo elgesio rizikos ir ar nebuvo prieštaraujančių nuostatų?

- Ar yra kokių nors nukrypimų / nenumatytų atvejų pirkimo proceso metu? Kaip sprendžiami nenumatytų įvykių klausimai? Ar dabartinis viešųjų pirkimų procesas bus atnaujintas arba pakeistas atsižvelgiant į nukrypimus?
- Ar konkurso procesas, vertinimo ir pranešimo apie sutarties sudarymą procesai vykdomi laikantis nustatytų terminų?

Pagrindinės aplinkybės:

Šiame etape gaunamos paraiškos dalyvauti ir (arba) pasiūlymai, vokai atplėšiami ir įvertinami pagal reikalavimus ir atrankos kriterijus, jei taikoma. Pasiūlymai turėtų būti konfidencialūs ir saugomi, kaip aprašyta galiojančiuose teisės aktuose. Jei taikoma ir pirkimo dokumentuose yra aiškiai apibrėžti tokie reikalavimai, kandidatams gali būti pateikiamas kokybinis jų ekonominės, finansinės, techninės, profesinės, kokybės ar aplinkosauginės kvalifikacijos vertinimas. Šis vertinimas turėtų būti atliekamas prieš pasiūlymų vertinimą arba nepriklausomai nuo jo. Bus tikrinama pasiūlymų atitiktis, siekiant įsitikinti, kad jie pateikti laikantis konkurso dokumentuose dalyviams pateiktų nurodymų. Klaidos, praleidimai, neatitiktimai ar kiti klausimai, susiję su reikalavimų neatitinkančiais pasiūlymais, bus svarstomi ir priimamas sprendimas dėl pašalinimo arba dėl to, ar reikia šį klausimą išsiaiškinti su konkurso dalyviu. Gali būti priimtas sprendimas pašalinti tiekėją ar pasiūlymą iš proceso taikant privalomus pašalinimo kriterijus arba dėl neatitikties; tokiu atveju dalyviui bus nurodyta pašalinimo priežastis.

Visi reikalavimus atitinkantys pasiūlymai vertinami griežtai laikantis pasiūlymų dokumentuose nurodytos vertinimo metodikos. Siekiant išsaugoti konkurso proceso vientisumą, neleidžiama nukrypti nuo metodikos, ją keisti ar praleisti. Atlikus griežtą vertinimo procesą, tikimasi, kad pagal vertinimo rezultatus bus aiškiai nustatyti pirmenybę turintys pasiūlymai. Bus gauti visi vidiniai patvirtinimai, reikalingi sutarčiai sudaryti, o apie sutarties sudarymą bus paskelbta pripažintomis priemonėmis. Praėjus reikalaujamam laikotarpiui, pakankamam tam, kad kiti konkurso dalyviai arba pati rinka galėtų pareikšti prieštaravimus dėl sutarties sudarymo, su tiekėju susitariama dėl sutarties ir šalys pradeda ją įgyvendinti.

10 langelis. VEIKSMŲ PO SUTARTIES SUDARYMO ETAPAS (sutarties vykdymo valdymas ir stebėseną; pavedimų ir mokėjimų nurodymų išdavimas; prireikus sutarties keitimas arba nutraukimas; sutarties užbaigimas)

- Ar buvo teikiama pirmenybė tolesniems veiksams po sutarties sudarymo (įskaitant tiekėjų drausminimą), kad būtų išvengta laiko sąnaudų ir išlaidų viršijimo, perkančiosios organizacijos nuostolių ir (arba) nepagrįstos naudos tiekėjams?
- Ar pasibaigus viešiesiems pirkimams buvo nustatyti kokie nors viešųjų įstaigų veiksmai, susiję su įgyvendinimo plano laikymusi?
- Ar perkančioji organizacija vykdė efektyvumo reikalavimų ir paslaugų lygio stebėseną?

- Ar buvo imtasi tinkamų priemonių, kad perkančioji organizacija nepatirtų nuostolių, jei sutartis būtų neįvykdyta?
- Ar buvo patvirtinta, kad pristatymai atitiko sutarties sąlygas (kaina, techninės specifikacijos, kiekis, terminai ir t. t.)?
- Ar mokėjimai buvo patikrinti, patvirtinti ir atitiko sutarties sąlygas bei faktinį pristatymą?
- Ar avansiniai mokėjimai buvo neišvengiami, o jeigu jie buvo atliekami, ar buvo imtasi tinkamų apsaugos priemonių, kad būtų visiškai apsaugotas valstybės išdas?
- Ar buvo imtasi kokių nors priemonių, kad būtų išvengta netinkamos sutarties vykdymo priežiūros rizikos arba ji būtų sumažinta?
- Ar pagrįstais atvejais perkančioji organizacija prašė kompensacijų už reikalavimų nesilaikymą ir užtikrino jų vykdymą?
- Ar sutartyje buvo atlikta esminių pakeitimų, numatyta papildomų darbų ar pristatymų pagal sutartį, kai turėjo būti sudaryta nauja sutartis, laikantis tinkamos procedūros?
- Kiek suinteresuotų šalių (subjektų) sutarčių yra arbitražo proceso objektas?
- Ar nustatytos priežastys, dėl kurių sutartis su tiekėju buvo perduota arbitražui?
- Ar sutartis buvo užbaigta tik tada, kai perkančioji organizacija oficialiai pripažino, kad visos prekės (paslaugos) pristatytos (suteiktos) pagal sutarties sąlygas, ir atitinkamai grąžino sumokėtas sumas?

Pagrindinės aplinkybės:

Šiuo etapu užbaigiamas viešųjų pirkimų ciklas. Jis kartojamas iki sutarties galiojimo pabaigos – dėl sutarties pasibaigimo arba pažeidimo. Išsamus sutarties valdymo planas bus parengtas pasiūlymų teikimo proceso metu arba turėtų būti parengtas šiame etape. Sutarties valdymo planas yra išsamus, jame aptariami visi pagrindiniai sutarties elementai, perkelti į įprastą verslo aplinką. Šis planas – tai dokumentais patvirtintas požiūris į sutarties valdymą visais jos aspektais iki sutarties galiojimo pabaigos. Ypač daug dėmesio reikėtų skirti tam, ar laikomasi sutarties sąlygų, tiekimų ir mokėjimų atitikčiai bei esminiams sutarties pakeitimams.

9 PRIEDAS. RIZIKA SAŽININGUMUI KIEKVIENAME VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ PROCESO ETAPE

» RIZIKA SAŽININGUMUI VEIKSMŲ IKI KONKURSO ETAPE



» RIZIKA SAŽĪNINGUMUI VEIKSMŲ KONKURSO METU ETAPE



Kvietimas teikti pasiūlymą

- Viešo skelbimo apie kvietimą teikti pasiūlymus nebuvimas.
- Sutarties sudarymo ir vertinimo kriterijai, apie kuriuos nepaskelbta iš anksto iki pasiūlymų pateikimo termino pabaigos.
- Atskleista įslaptinta nevieša informacija.
- Konkurencijos trūkumas arba kai kuriais atvejais – slaptas pasiūlymas.



Vertinimas

- Interesų konfliktas ir korupcija vertinimo procese (pavyzdžiui, pažintis su konkurso dalyviais per ilgą laiką, asmeniniai interesai, pavyzdžiui, dovanos ar papildomas darbas, veiksmingas „keturių akių“ principo neįgyvendinimas ir pan.).
- Netinkama vertinimo grupės sudėtis (kompetencija, patirtis ir specialistai).
- Vertinimo kriterijų nenuoseklumas.



Sutarties sudarymas

- Interesų konfliktas ir korupcija vykstant patvirtinimo procesui (pavyzdžiui, efektyviai neatskirtos finansinės, sutartinės ir projekto institucijos).
- Galimybės susipažinti su procedūros dokumentais nebuvimas.

» RIZIKA SAŽININGUMUI VEIKSMŲ PO KONKURSO ETAPE



Sutarties valdymas, nurodymai ir mokėjimai

Rangovo piktnaudžiavimas vykdant sutartį, ypač dėl jos kokybės, kainos ir terminų:

- Esminis sutarties sąlygų pakeitimas, kad konkurso dalyviui būtų skirta daugiau laiko ir (arba) būtų siūlomos didesnės kainos.
- Produkto pakeitimas kitu produktu arba nekokybiškas darbas ar paslauga, neatitinkanti sutarties specifikacijų.
- Naujo turto vagystė prieš pristatant jį galutiniam vartotojui arba prieš užregistruojant jį turto registre.
- Nepakankama valstybės pareigūnų priežiūra ir (arba) slaptas rangovų ir prižiūrinių pareigūnų susitarimas.
- Subrangovai ir partneriai pasirenkami neskaidriai arba neatsakoma už juos.
- Nepakankamas finansinių pareigų atskyrimas ir (arba) nepakankama valstybės tarnautojų priežiūra, dėl kurios:
 - klaidingai tvarkoma apskaita ir neteisingai paskirstomos išlaidos arba mažinamos išlaidos tarp sutarčių;
 - vėluojama apmokėti sąskaitas faktūras;
 - pateikiamos klaidingos arba dvigubos sąskaitos faktūros už nepatiktas prekes ir nesuteiktas paslaugas bei tarpiniai mokėjimai prieš terminą.

10 PRIEDAS. AUDITO RIZIKOS KLAUSIMAI

11 LANGELIS. AUDITO RIZIKOS KLAUSIMAI

- » Ar yra pakankamai patikimų duomenų?
- » Ar audito grupė turi pakankamai įgūdžių ir žinių apie viešuosius pirkimus šiam konkrečiam auditui atlikti, taip pat atsižvelgiant į viešųjų pirkimų objekto specifiką ir techninius ypatumus?
- » Ar atliekant auditą būtina pasitelkti ekspertus?
- » Ar auditui atlikti reikalingas laikas ir ištekliai (valandos ir lėšos) yra pakankami ir (arba) įmanomi?
- » Ar audito dalykas yra jautrus, labai matomas ar prieštaringas (politinis jautrumas, žiniasklaidos jautrumas, parlamentinis jautrumas)?
- » Ar auditas ir (arba) dalykas yra labai sudėtingas?
- » Ar yra rizika, susijusi su sąžiningumo arba subjekto santykių valdymu?
- » Kaip valdomi interesų konfliktai?

Pagrindimas:

Gera praktika yra į audito planą arba išankstinį tyrimą įtraukti konkrečių audito rizikų aptarimą ir aprašyti, kaip auditorius planuoja jas sumažinti.