

Konkurences padomes izpētes rezultāti par valsts akciju sabiedrības „Latvijas Valsts ceļi” sadarbību ar ceļu būves uzņēmumiem

- 1 Konkurences padome (turpmāk – KP) no 2017. līdz 2018.gadam¹ veica izpēti par valsts akciju sabiedrības „Latvijas Valsts ceļi” (turpmāk – LVC) sadarbību ar ceļu būves uzņēmumiem. KP skatījumā šī izpēte bija nepieciešama un lietderīga, jo LVC nozīme valsts autoceļu izbūvē un atjaunošanā Latvijā ir būtiska, gan plānojot, gan finansējot autoceļu izbūvi. Tās darbības rezultāti vistiešākajā veidā skar ikvienu valsts iedzīvotāju kā autoceļu izmantotāju. LVC ir vienīgā pasūtītāja Latvijā, kas pārvalda ievērojama finansējuma izlietojumu². Tāpēc LVC ir nozīmīga ceļu būvdarbu veicēju sadarbības partnere, jo būtiskākā konkurence starp minētajiem uzņēmumiem ir, tieši piedaloties LVC iepirkumos un izpildot attiecīgos būvdarbus. Vairāku ceļu būves uzņēmumu būtisku apgrozījuma daļu veido tieši LVC pasūtījumā veiktie darbi. KP veiktās izpētes laikā informācija tika iegūta no biedrības „Latvijas Ceļu būvētājs”, tās biedriem, LVC³ un Inženierbūvju un transportbūvju sekcijas. Pirms ziņojuma publicēšanas par tajā iekļautajiem faktiem un secinājumiem KP konsultējās ar LVC un biedrību „Latvijas Ceļu būvētājs”.

LVC darbības regulējums un tās nozīmīgums nozares uzņēmumiem

- 2 Konkurences likums (turpmāk – KL) attiecas uz tirgus dalībnieku saimniecisko darbību⁴. Ja persona nevis veic saimniecisko darbību, bet īsteno publisku varu, KL (tajā noteiktie aizliegumi) uz to nav piemērojams. Tādējādi pirmšķietami KL normas tiešā veidā nav piemērojamas uz LVC, bet uz šo uzņēmumu ir attiecināms Publisko iepirkumu likuma 2.pantā norādītais, ka šī likuma mērķis ir nodrošināt piegādātāju brīvu konkurenci, kā arī vienlīdzīgu un taisnīgu attieksmi pret tiem.
- 3 Likuma „Par autoceļiem” 7.panta trešā daļa nosaka, ka Satiksmes ministrija deleģē LVC valsts autoceļu tīkla pārvaldīšanu, valsts autoceļu tīkla finansējuma administrēšanu un ar to saistīto darbu programmu vadību un izpildes kontroli, iepirkumu organizēšanu valsts vajadzībām, valsts autoceļu būvniecības programmu vadību un būvniecības uzraudzību, ceļu satiksmes organizācijas uzraudzību, kā arī pašvaldību autoceļu uzturēšanas pārraudzību, saskaņā ar deleģēšanas līgumu.
- 4 Izvērtējot LVC darbības regulējumu, KP ir secinājusi, ka LVC, pārvaldot valsts autoceļu tīklu un organizējot valsts pasūtījumu valsts autoceļu tīklā veicamajiem darbiem, veic publiskas personas funkciju izpildi un darbojas sabiedrības interesēs.
- 5 Izpētes laikā iegūtā informācija liecina, ka LVC veiktie pasūtījumi ir būtisks ienākuma avots vairākiem būvniecības uzņēmumiem, kuriem no LVC saņemtās atlīdzības īpatsvars kopējā apgrozījumā svārstās 30 – 60%. Turklāt minētie uzņēmumi ir specializējušies ceļu būvē, ir iegādāta atbilstoša tehnika un tiek algoti šīs jomas speciālisti. Līdz ar to šo uzņēmumu pārorientēšanās uz citu darbības veidu ir sarežģīta. Vienlaicīgi izpētē iegūtā informācija liecina, ka ceļu būves uzņēmumiem ir vēl citi ienākumu avoti, piemēram, pašvaldību un privātā sektora pasūtījumi, taču no LVC kā pasūtītāja pieejamais finanšu

¹ Ceļu būvdarbu veicēji sniedza informāciju par periodu no 2014.gada līdz 2018.gadam.

² Saskaņā ar LVC mājaslapā norādīto informāciju kapitālieguldījumi valsts autoceļos 2015.gadā bija 180 miljoni *euro*, 2016.gadā – 151, 4 miljoni *euro*, 2017.gadā – 172, 4 miljoni *euro*.

Pieejams:[https://lvceļi.lv/wp-](https://lvceļi.lv/wp-content/uploads/2018/08/Latvijas_Valsts_Celi_2017_115x118_tumszils_20180717_1550.pdf)

[content/uploads/2018/08/Latvijas_Valsts_Celi_2017_115x118_tumszils_20180717_1550.pdf](https://lvceļi.lv/wp-content/uploads/2018/08/Latvijas_Valsts_Celi_2017_115x118_tumszils_20180717_1550.pdf).

³ LVC 08.08.2018. vēstule Nr.3.1/9372.

⁴ Sk. KL 3.pantu, kopsakarā ar KL 1.panta 9.punktu.

apjoms ir daudz lielāks. Tādējādi vairāku ceļu būves uzņēmumu darbība ir lielā mērā atkarīga no sadarbības ar LVC – tās rīkotajām iepirkumu procedūrām.

- 6 Deleģēšanas līguma, kas 14.12.2016. noslēgts starp Satiksmes ministriju un LVC, 26.punktā ir norādīts, ka *sabiedrība [LVC] vienmēr aizsargā valsts intereses darījumos ar apakšuzņēmējiem vai citām personām*. Tādējādi LVC būtu jāievēro ceļu būves nozares intereses un jāveicina tās izaugsme un ilgtspējīga attīstība, tomēr to dažkārt kavē LVC attieksme pret ceļu būvdarbu veicējiem pasūtījumu izstrādes un īstenošanas gaitā. Tāpēc LVC attiecībās ar būvdarbu veicējiem ir jāņem vērā tās būtiskā loma. Ievērojot to, ka LVC pārstāv valsti, ir jāsabalansē valsts interešu aizsardzība ar būvdarbu veicēju konkurētspējas saglabāšanu., Jāizveido līdzsvarotu savstarpējo attiecību līgumisko regulējumu, kas paredzētu LVC kā pasūtītāja iesaisti problēmu risināšanā saistībā ar būvprojektu kvalitāti, tai skaitā kļūdu un neprecizitāšu novēršanu.
- 7 Līdz ar to KP šajā izpētē padziļināti vērtējusi šādus LVC un ceļu būves uzņēmumu sadarbības aspektus, sniedzot redzējumu par to cēloņiem un iespējamām problēmu risināšanas veidiem:
 - būvprojektu kvalitāte;
 - „komplektu”⁵ iekļaušana būvprojektos;
 - garantijas laika garantijas līgumiskais regulējums.

Būvprojektu kvalitāte (esošā normatīvā regulējuma apskats)

- 8 Par būvprojekta izstrādes atbilstību tiesību aktu un noslēgto līgumu prasībām ir atbildīgs pakalpojuma sniedzējs un konkrētā pakalpojuma izpildē iesaistītie būvspeciālisti. Savukārt saskaņā ar Vispārīgo būvnoteikumu⁶ 27.punktu būvniecības ierosinātais (pasūtītājs) ir atbildīgs par atbilstoša projektēšanas uzdevuma izstrādi. Savukārt būvprojekta izstrādātājs izstrādā būvprojektu atbilstoši normatīvajiem aktiem, noslēgtajam līgumam par būvprojekta izstrādi, ņemot vērā nozares praksi.
- 9 Būvprojekta izstrādātājam ir jāveic autoruzraudzība, kuras mērķis ir nepieļaut būvniecības dalībnieku patvaļīgas atkāpes no akceptētās ieceres un izstrādātā būvprojekta, kā arī nepieļaut normatīvo aktu un standartu pārkāpumus būvdarbu gaitā.
- 10 Būvniecības likuma 13.panta desmitajā daļā būvspeciālistiem noteikts pienākums apdrošināt savu profesionālo atbildību par būvniecības procesā to darbības vai bezdarbības rezultātā nodarīto kaitējumu citu būvniecības dalībnieku un trešo personu dzīvībai, veselībai vai mantai, kā arī videi⁷.
- 11 LVC ir norādījusi, *ka atbildība par normatīvajiem aktiem atbilstoša pakalpojuma – būvprojekta izstrādāšanu – sniegšanu pasūtītājam noteikta starp pasūtītāju un būvprojekta izstrādātāju slēdzamajos līgumos*.
- 12 Kopumā būvdarbu veicēji LVC būvprojektu kvalitāti novērtēja kā apmierinošu ar tendenci uzlaboties, vienlaikus kā problemātisko faktoru izceļot nepietiekamo izpēti pirms projekta izstrādes. Būvprojektiem tiek veikta ekspertīze un nodrošināta autoruzraudzība. Aptaujātie uzņēmumi ir norādījuši, ka kopējā situācija ar būvprojektu kvalitāti, sākot no 2015.gada, ir ievērojami uzlabojusies, proti, būvprojekti ir precīzāki un to kvalitāte ir labāka. Tomēr vairāki uzņēmumi ir norādījuši uz kļūdām un nepilnībām

⁵ LVC iepirkuma līgumam pievienojamās tāmēs tiek iekļautas pozīcijas, kas apzīmētas kā „komplekts”, kas ietver veselu virkni darbu.

⁶ Ministru kabineta 2014.gada 19.augusta noteikumi Nr.500 „Vispārīgie būvnoteikumi”.

⁷ Šī prasība ir jāskata kopsakarā ar Ministru kabineta 2014.gada 19.augusta noteikumos Nr.502 „Noteikumi par būvspeciālistu un būvdarbu veicēju civiltiesiskās atbildības obligāto apdrošināšanu” (turpmāk – Noteikumi Nr.502) noteikto.

LVC būvprojektos:

- darbu apjomu neprecizitātes, kas ir saistītas ar vecu topogrāfijas datu izmantošanu projektēšanas laikā, neveicot pienācīgu izpēti. Piemēram, būvdarbu procesā atklājas, ka objektā ir vairāk koku, nekā uzrādīts būvprojektā;
 - LVC būvprojektu izstrādātāju nepietiekamais konkrētās situācijas novērtējums, lai izvēlētos būvprojektos piemērotāko tehnisko risinājumu no praktiskās izpildes viedokļa;
 - nepietiekama ģeoloģiskās izpētes detalizācija (faktiskā situācija dabā atšķiras no ģeoloģiskajā izpētē uzrādītās), kas apgrūtina būvniecības procesu un rada papildu izmaksas;
 - projektētāji izmanto iepriekš sagatavotas veidnes no vēsturiskiem projektiem, kuras ne vienmēr ir korekti pielāgotas nākamajiem būvprojektiem;
 - pretendentu identificētās nesakritības iepirkuma stadijā ir jālabo, kā rezultātā iepirkumu procedūras ieilgst;
 - pretrunīgā informācija, kuru nav bijis iespējams identificēt un novērst iepirkuma stadijā, rada papildu grūtības līguma izpildes stadijā, jo izpildītājam ir jāveic vairākas papildu darbības, kas rada sekas - tiek kavēta būvdarbu izpilde.
- 13 Uzņēmumi ir norādījuši, ka vairumā gadījumu kļūdu problemātika tiek risināta sarunu ceļā ar LVC. To konstatēšanas gadījumos tiek veiktas izmaiņas projektā, kuru rezultātā radušies papildu darbi tiek atsevišķi izsolīti. Tādējādi vairākums uzņēmumu norāda, ka LVC sekmīgi risina jautājumus saistībā ar kļūdām būvprojektos.
- Taču izpētē ir iegūta arī informācija, ka LVC kā pasūtītājs atsevišķos gadījumos neuzņemas atbildību (LVC nerisina jautājumus, t.sk., kopā ar projektētājiem) par projektēšanas stadijā pieļautajām kļūdām (projektu neprecizitātēm), t.i., par aprēķinu kļūdām, nepareizi izvēlētiem tehniskajiem risinājumiem, piemēram, nogāžu stiprināšanā, kā arī atbilstošu materiālu izvēli. LVC būvniecības veicējam norāda, ka iespējamās papildu darbus un problēmas vajadzēja paredzēt pieteikuma sagatavošanas laikā. LVC ir izmantojusi argumentus, ka ceļu būves uzņēmumiem ir pieredzējuši un kvalificēti darbinieki un ka kļūdas bija jāpamana un savlaicīgi līgumos noteiktā kārtībā jāpaziņo LVC būvdarbu laikā. Viens no būvniecības veicējiem ir norādījis, ka iegulda resursus (papildu administratīvās izmaksas), lai veiktu izpēti piedāvājuma konkursam sagatavošanas procesā, t.i., gan analizējot projekta dokumentus, gan veicot izpēti dabā. Tādējādi ir iespējams izvairīties no neparedzētām, projektu izstrādē pieļautām nepilnībām, kuras vēlāk varētu atklāties būvniecības procesā.
- 14 Savukārt LVC ir norādījusi, ka *rūpīga izpēte nepieciešama, lai novērtētu konkrētā darba veikšanas apstākļus, objekta specifiku, iespējamās riskus un piedāvātu darba izpildei adekvātu cenu. Par jebkurām neskaidrībām būvprojektā iepirkuma laikā pretendents var uzdot pasūtītājam jautājumus, savukārt attiecībā uz konstatētajiem trūkumiem pretendents var pieprasīt grozīt iepirkuma nolikuma tehnisko dokumentāciju.*
- 15 LVC ir minējusi, ka Pasūtītājs [LVC] ir atbildīgs par to, lai pasūtītu projektēšanas un ekspertīzes pakalpojumu normatīvajos aktos noteiktā kārtībā reģistrētam būvkomersantam un sertificētiem būvspeciālistiem. Šo pienākumu pasūtītājs izpilda, organizējot iepirkuma procedūru publisko tiesību jomā. Normatīvajā regulējumā nav definēts termins „būvprojekta kvalitāte”. Tomēr, LVC ieskatā, tas nozīmē, *ka būvprojektam ir jāatbilst būvniecības iecerei (sk. Būvniecības likuma 1.panta 13.punktu) un Būvniecības likuma 4.pantā noteiktajiem būvniecības principiem.*
- 16 KP skatījumā LVC ir jāuzņemas atbildība par būvprojekta kvalitatīvas sagatavošanas procesa nodrošināšanu. Ir nepieņemami, ka pretendents, kas vēlas piedalīties

iepirkumā, jāiegulda papildu resursi objekta izpētē dabā un detalizētā dokumentu izvērtēšanā pirms piedalīšanās iepirkumā, lai sevi pasargātu no iespējamām nekvalitatīvas projektēšanas riskiem. Minētais darbs atbilstoši normatīvajam regulējumam LVC būtu jāuzlabo, veicot atbilstošu priekšizpēti un sagatavojot projektēšanas uzdevumu, bet projektētājiem, veicot minētajā dokumentā norādīto uzdevumu atbildīgu izpildi.

- 17 *Būvdarbu veicējam ar LVC slēgtajos līgumos⁸ nav noteikta atbildība par būvprojekta saturu, sastāvu vai citiem būvprojektu raksturojošiem lielumiem, jo būvdarbu veicējs nav būvprojekta izstrādē iesaistītā puse. Tomēr saskaņā ar atklāta konkursa nolikuma vienotā līguma projekta 9.4.punktu būvdarbu veicējam ir pienākums ziņot par apstākļiem, kas var ietekmēt būvdarbu kvalitāti, termiņus vai izmaksas, tiklīdz viņš par to ir uzinājis, tai skaitā par būvprojekta kļūdām.*
- 18 Ievērojot minēto, KP norāda, ka LVC, slēdzot līgumus ar projektētājiem, paredz to atbildību par būvprojektu kvalitāti, kas noteikta arī attiecīgajā normatīvajā regulējumā. Arī būvdarbu veicējam ir jāziņo LVC par konstatētajām būvprojekta kvalitātes problēmām (*ja būves atbilstību būvprojekta mērķim nevar īstenot un nodrošināt bez izmaiņām būvprojektā [LVC]*). Taču problēmu rada fakts, ka LVC noslēgtie līgumi ar būvdarbu veicējiem neparedz LVC pienākumu rast risinājumu situācijai, kad būvdarbu veicējs ir paziņojis par kļūdu. Līdz ar to secināms, ka LVC šāds līgumiskais regulējums rada iespēju ne visos gadījumos novērst būvprojektā konstatētās kvalitātes problēmas.
- 19 KP secina, ka LVC sniegtais skaidrojums⁹ tikai norāda to, ka pretendents pirms piedāvājuma iesniegšanas ir nozīmīgi iepazīties ar objektu dabā. Vienlaikus, ja būvprojekts sagatavots, pamatojoties uz nepilnvērtīgas izpētes datiem, tad tā rezultātā daļa no kopējā procesa (t.i., no ieceres līdz pabeigtam objektam) izmaksām, kas būtu jāsedz LVC vai tās nolīgtajiem būvprojektu izstrādātājiem, tiek pārliekas uz būvniecības veicējiem. Minētajiem uzņēmumiem ir jāiegulda papildu resursi un jāveic nepamatotas darbības gan konkursu piedāvājumu izstrādes laikā, lai atrastu projektēšanā pieļautās kļūdas, gan būvprojektu īstenošanas laikā, lai novērstu tās kļūdas, ko pretendents objektīvu iemeslu dēļ nebija iespējis konstatēt izpētē pirms iepirkuma.
- 20 Projektēšana ir saistīta arī ar informāciju, kas ir trešo pušu rīcībā, piemēram, attiecībā par inženierkomunikāciju izvietojumu. Pastāv iespēja, ka komunikācijas nav fiksētas dokumentos. To var novērst LVC, nodrošinot kvalitatīvu priekšizpēti pirms projektēšanas. Turklāt, pat ja katrs potenciālais pretendents veiktu pietiekoši detalizētu apsekošanu dabā, būvniecības procesā var atklāties neparedzēti apstākļi.
- 21 LVC ir norādījusi, ka *attiecīgi būvdarbu veicējs, nekonstatējot un nenorādot uz kādām kļūdām būvprojektā, bet realizējot to atbilstoši būvprojektam, uzņemas risku, ka tam vēlāk varētu būt jāpierāda, ka būvdarbu defekta cēlonis ir būvprojekta trūkumi, nevis būvdarbu izpildījums. Strīdu gadījumā defekta cēloni nosaka eksperts (būvdarbu līguma 11.5.p.)*. Problēmu šajā gadījumā nevar attaisnot ar to, ka ceļu būvniecības sezona ir īsa un katra kavēšanās var apdraudēt būvniecības procesa pabeigšanu noteiktajos termiņos. KP skatījumā, vēl jo svarīgāk LVC ir novērst kļūdas un nepilnības jau projektēšanas stadijā, nodrošinot ka būvniecība tiek veikta, izmantojot kvalitatīvu būvprojektu.
- 22 Izpētes laikā daži uzņēmumi ir norādījuši, ka būvuzņēmēju darbību negatīvi ietekmē tas, ka būvprojektā ir doti neprecīzi veicamo darbu apjomi, t.i., vēlāk būvdarbu procesā atklājas, ka būvprojektā norādītais apjoms bijis, piemēram, lielāks, nekā tas tiek

⁸ Šie līgumi tiek slēgti, piemērojot LVC valdes apstiprinātā standarta līguma noteikumus.

⁹ LVC 14.12.2018. e-pasta vēstule.

konstatēts, jau izpildot būvdarbus. Minētais apgrūtina būvuzņēmēju veikt precīzus aprēķinus un attiecīgi paredzēt piedāvājumā objektīvas izmaksas, ņemot vērā, ka atsevišķos gadījumos lielāka apjoma noteikta rakstura darbiem, izstrādājot pieteikumu, var tikt piemērotas zemākas cenas, nekā tad, ja apjoms ir mazāks.

- 23 Arī LVC sniegtā informācija norāda, ka LVC būvprojektos pastāv problēmas ar precizitāti veicamo darbu apjomos, t.i., projektos dažkārt tiek uzrādīts lielāks (atsevišķos gadījumos pārsniedz 20 %) ¹⁰ veicamo darbu apjoms. LVC skaidro, ka šādu līgumu ir salīdzinoši maz un neprecizitātēm ir objektīvi iemesli.
- 24 LVC minētā sakarā ir norādījusi, ka *Būvprojekta izstrādātājam bieži objektīvu iemeslu dēļ nav iespējams pilnīgi precīzi norādīt visu darbu apjomu, jo ceļš ir lineāra būve, kuru būvējot, jāņem vērā, piemēram, dažādas ģeoloģiskas īpatnības, un tas ir saprotams ikvienam būvdarbu veicējam. LVC parasti slēdz nevis gabalsummas līgumus, bet vienību cenu līgumus, kas būtiski mazina risku abām pusēm. Proti, būvdarbu veicējam - saņemt samaksu par faktiski paveikto darbu un mazināt savu risku par faktiskās izpildes atkāpēm apjomu palielināšanās gadījumā, savukārt pasūtītājam - mazināt būvdarbu veicēja pienācīgas līguma neizpildes risku (piedāvātā līgumcena nesedz darba izmaksas) vai nepamatoti izlietotu finanšu līdzekļu risku. KP skatījumā to varētu sekmēt kvalitatīva priekšizpēte pirms būvprojekta izstrādes.*
- 25 KP secina, ka minētā problēma būtu risināma, uzlabojot priekšizpētes un būvprojektēšanas procesu kvalitāti. Atbalstāms ir biedrības „Latvijas Ceļu būvētājs” ierosinājums apsvērt pakāpeniski ceļu būvniecības nozarē ieviest Starptautiskās inženierkonsultantu federācijas (FIDIC - Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils) izstrādāto Būvniecības darba līguma noteikumu (Būvniecības darbu līguma noteikumi „BŪVNIECĪBAS UN INŽENIERDARBIEM, KURU PROJEKTĒŠANU VEIC PASŪTĪTĀJS”) ¹¹. Vienlaicīgi biedrība „Latvijas Ceļu būvētājs” norādīja uz nepieciešamību pirms tam nodrošināt visu iesaistīto pušu izglītošanu. FIDIC ieviešana varētu palīdzēt samazināt arī administratīvo slogu būvniecības procesā.

¹⁰ LVC ir norādījusi, ka Līguma 3.2.punkta 3.2.3.1.apakšpunkts paredz, ka būvdarbu apjoma izmaiņas nedrīkst kāda Darbu daudzumu sarakstā sākotnēji paredzēta darba apjomu mainīt vairāk par 30 (trīsdesmit) %, ja tā dēļ Darba cena mainās vairāk par 2 (diviem) % no līgumcenas. Salīdzinot noslēgto līgumu līgumcenas ar līgumu faktiskās izpildes izmaksām, praksē vidējā atkāpe ir neliela. Piemēram, 2017.gadā noslēgtajos būvdarbu līgumos, no kuriem 62 līgumi šobrīd ir izpildīti, vidēji līgumcenas izmaiņas ir – 4,70%. 29 līgumu izpilde pabeigta ar nelielu (no 0,01% līdz 3,77%) sākotnējās līgumcenas samazinājumu. Lielākie līgumcenas samazinājumi ir bijuši šādos līgumos:

“Ķeguma HES tilta labā krasta pieejas (autoceļa P8 posmā no autoceļa A6 līdz Ķeguma HES tiltam) pārbūve” (samazinājums par 26,89%),

“Valsts reģionālā autoceļa P32 Augšlīgatne – Skrīveri posma km 0,006-13,96 pārbūve” (samazinājums par 20,57%),

“Tilta pār Iecavu valsts galvenā autoceļa A7 Rīga – Bauska – Lietuvas robeža (Grenctāle) km 44,40 un tilta pār Velna grāvi valsts reģionālā autoceļa P93 Jelgava – Iecava km 12,78 atjaunošana” (samazinājums par 19,21%).

2017.gadā 4 līgumi ir pabeigti bez līgumcenas izmaiņām, 22 līgumi pabeigti ar sākotnējā apjoma palielinājumu būvdarbu līgumu 3.2.3.punktā noteiktajās izmaiņu robežās, tai skaitā trijos no tiem ar to pašu būvdarbu veicēju noslēgta vienošanās par papildu apjoma izpildi, attiecīgi, 18%, 13% un 5% apjomā no sākotnējās līgumcenas. Mazāk kā desmit procentos izpildīto līgumu, kas noslēgti 2017.gadā, faktiskais izpildīto darbu apjoms ir atšķiries no sākotnēji paredzētā vairāk par pieciem procentiem no līgumcenas.

¹¹ FIDIC Būvdarbu līguma (Sarkanās grāmatas) noteikumi ir standarta līgums privāttiesisku darījumu noslēgšanai par būvdarbu veikšanu gadījumos, kad pasūtītāja rīcībā ir izstrādāts un būvvaldē akceptēts tehniskais projekts.

Komplekti¹²

- 26 Vairākums izpētē aptaujāto uzņēmumu iebilda pret to, ka LVC būvprojektos ir iekļauti „komplekti”. Proti, LVC būvprojekti satur pozīcijas, kas apzīmētas kā „komplekts”, kas ietver veselu virkni darbu. Kamēr konkrētais „komplekts” – darbu kopums pilnībā nav izpildīts, nauda netiek maksāta. Būvdarbu veicēji ir norādījuši, ka dažkārt nepastāv iespēja iebilst pret šādu līguma punktu iekļaušanu tehniskajā dokumentācijā pirms līguma slēgšanas.
- 27 Būvniecības veicēji ir norādījuši, ka no projektētāju puses tas ir pats vienkāršākais veids, kā sagatavot būvprojektu. Tajā pašā laikā minētais liecina par nepietiekamu būvprojektu autoru iedziļināšanos projekta uzdevumā. Izpētē iegūtā informācija arī liecina, ka šis ir viens no būvprojekta kvalitāti pazeminošiem faktoriem (praksē rodas strīdi par to, kas bija un kas nebija jāparedz „komplektos”, uzņēmējam nav viennozīmīgi saprotams viss darbu komplekss, ko šajā izmaksu pozīcijā ir iekļāvis projektētājs/pasūtītājs u.c.). Vairāki būvnieki ir norādījuši, ka šāda LVC rīcība noteikti nav vērtējama kā abu līgumslēdzēja pušu interesēm atbilstoša. Būvnieks nesaņem samaksu par tiem darbiem, kas ir izpildīti, jo tie ir kā „komplekts”, un dažkārt samaksa jāgaida 6 un vairāk mēnešus. Aptaujāto uzņēmumu argumenti:
- darba iekļaušana „komplektā” rada samaksas nobīdi laikā, jo LVC nelabvēlīgas interpretācijas gadījumā uzņēmējs samaksu par „komplektu” saņem tikai pēc darba pilnīgas pabeigšanas, lai gan faktiskā būvniecība notiek vairākus mēnešus, kuru laikā nepieciešams norēķināties par materiāliem, darbaspēku un mehānismiem. Šāda veida darbi apgrūtina uzņēmēja naudas plūsmas grafiku;
 - „komplektos” tiek iekļauti darbi, kurus ģenerāluzņēmējs nodod sertificētiem apakšuzņēmumiem, darbu veicēji vēlas saņemt ikmēneša maksājumus, lai tie spētu saviem darbiniekiem samaksāt algas, samaksāt par materiāliem/iekārtām. Minētajos gadījumos ģenerāluzņēmējs ir spiests ieguldīt savus finanšu līdzekļus šo darbu veicēju ikmēneša rēķinu apmaksai, vēl nesaņemot atbilstošo samaksu no LVC un faktiski finansējot LVC projektu;
 - var gadīties, ka būvdarbu gaitā atklājas sarežģījumi, par kuriem būvuzņēmējam iepriekš nav bijis zināms un kurus nav bijis iespējams paredzēt, bet „komplekta” koncepts paredz, ka visiem darbiem ir jābūt iekļautiem cenā (arī neparedzētajiem). Tas pret būvnieku nav korekti, īpaši gadījumos, kad attiecīgajā būvobjektā iestājas tehnoloģiskais pārtraukums.
- 28 LVC ir norādījusi, ka *ārvalstu finanšu instrumentu līdzfinansētajos 2017.gada līgumos vidējais komplektu izmaksu īpatsvars līgumcenā bija 4,08%, bet 2018.gada līgumos – 4,96%. No valsts budžeta finansētajos 2017.gada līgumos 49,3% līgumu netika izmantoti komplekti, bet 2018.gada līgumos 56,6% līgumu netika izmantoti komplekti. Komplektu izmaksu kopsumma pārsniedz 10% no līgumcenas tikai 25,4% līgumu 2017.gadā un 18,9% līgumu 2018.gadā.*
- 29 LVC attiecībā uz „komplektiem” problemātiku nesaskata: *„Cenu par komplektu jeb gabalsummā nosaka darbiem, kuru apjomi ir precīzi zināmi un to pārmērīšana nav lietderīga, kā arī tādām vispārīgām, atsevišķi nepārmērāmām lietām, kuru saturs un izmaksas ir būtiski atkarīgas no tā, kā būvdarbu veicējs organizē darbu.”* Par samaksas saņemšanu LVC atzīst, ka, *iespējams, ka negatīva attieksme ir radusies tādēļ, ka samaksu par komplektu (ja līgumā nav noteikts citādi), būvdarbu veicējs saņem tikai*

¹² LVC iepirkumu līgumam pievienotās tāmes izdevumu pozīcija, kas ietver virkni darbu.

pēc tam, kad visi komplektā ietilpstošie darbi ir pabeigti [...] Ņemot vērā, ka komplektu apjoms ir neliels, atteikšanās no komplektu procentēšanas būtiski neietekmē kopējo līguma naudas plūsmu, tomēr norēķinos ar atsevišķu apakšuzņēmēju, kurš nolīgts tikai komplektā apvienoto darbu veikšanai, tas var radīt spriedzi, ja ģenerāluuzņēmējs nemaksā avansu un neprocentē komplektu.

- 30 No LVC skaidrojuma secināms, ka tā neplāno atteikties no „komplektiem” būvprojektos. Tā veido savu pretendentu atlases kārtību konkursos tā, lai izslēgtu līgumu slēgšanu ar finansiāli nestabiliem uzņēmumiem, jo tās skatījumā LVC būvdarbu līgumu apmaksas kārtība nevar radīt pārmērīgu finansiālu slogu būvdarbu veicējam, kura saimnieciskais un finansiālais stāvoklis ir stabils.
- 31 KP vērtējumā par šī jautājuma būtiskumu norāda fakts, ka „komplektu” iekļaušanu būvprojektos kā problēmu ir norādījuši vairākums aptaujāto uzņēmumu. KP konstatē, ka „komplekta” vidējais īpatsvars 2017.gada un 2018.gada LVC līgumos ir pietiekami būtisks. Dažādu darbu sasaiste „komplektos” rada būvdarbu veicējiem papildu izmaksas, finansējot „komplektā” iekļauto darbu veikšanu ilgstošā laika periodā. LVC ir iespēja nodrošināt pakāpenisku samaksas veikšanu, pieņemot darbus posmos. Attiecīgi „komplekta” veidošana var būt pamatota tikai izņēmuma gadījumos.
- 32 Esošā prakse liecina par nepamatotu samaksas nosacījumu uzspiešanu, sasaistot samaksu par vairākiem darbiem. KP skatījumā šāda prakse nav attaisnojama ar to, ka LVC tādā veidā vēlas izvairīties no sadarbības ar uzņēmumiem, kas tās skatījumā nav finansiāli stabili. Minētajai problēmai ir nepieciešams rast risinājumu, jo tai ir nozīmīga ietekme uz būvdarbu veicēju naudas plūsmu. Tā kā LVC ir zināšanas ceļu būves procesu organizēšanā un vadīšanā, uzņēmumā strādā kvalificēti speciālisti, tad LVC var izvērtēt, vai ir pamatoti būvprojektā kādus darbus iekļaut kā „komplektu” un vai tas neradīs nesamērīgu finansiālo slogu (t.i., naudas plūsmas kavējumus) būvdarbu veicējiem. LVC, veicot samaksu būvniekiem atbilstoši paveikto darbu apjomam, nevis par visu „komplektu” kopumā, nav saskatāmi riski, ka būvnieks, piemēram, varētu neizpildīt kvalitatīvi pārējos būvprojektā paredzētos un LVC pasūtītos darbus, jo ir citi līgumiskie instrumenti, kas nodrošina būvniecības procesa kvalitātes kontroles iespēju pēc darbu pabeigšanas.
- 33 Konsultāciju procesa laikā, kurā LVC tika iepazīstināta ar KP ziņojuma projektu, LVC sniedza informāciju¹³, ka nepareiza komplektu lietošana darba samaksas noteikšanai var (1) radīt nevēlamas atšķirības starp izpildītāja izdevumiem un pasūtītāja veikto samaksu (2) no projekta risinājumiem atkarīgus riskus nepamatoti pārliekt uz būvdarbu veicēju, un pasūtītājam ir rūpīgāk jāseko tam, lai projektos komplekti tiktu lietoti atbilstoši. Vienlaikus LVC norādīja, ka *“neplāno atteikties no “komplektiem”, “gabaliem”, “kopsummām”, kur tie ir lietoti pamatoti un atbilstoši efektīva risku sadalījuma un darba apmaksas principiem, bet LVC atzīst, ka ne vienmēr projektos komplekti tiek lietoti pamatoti un ne vienmēr tiem tiek paredzēta atbilstoša maksāšanas kārtība. Tādējādi “LVC pilnveidos projektēšanas uzdevumu, nosakot precīzākus kritērijus darbu sadalīšanai pa mērāmām un maksājamām vienībām, kā arī daļēji veiktai darba novērtēšanai, ja apmaksājamās vienības paveikšanai nepieciešams vairāk kā viens mēnesis”.*

Garantijas laika garantija

- 34 Izpētē tika noskaidrots, kā LVC izmanto savā rīcībā esošo finanšu instrumentu – iespēju

¹³ LVC 14.12.2018. e-pasta vēstule.

ieturējuma¹⁴ naudas daļu aizstāt ar bankas garantiju (garantijas laika garantiju). Lielākā daļa aptaujāto uzņēmumu ir norādījuši, ka iespēju daļu no ieturējuma naudas aizstāt ar bankas garantiju LVC izmanto taisnīgi un lietderīgi. Taču atsevišķi uzņēmumi norādīja, ka LVC minētās garantijas izmantošanu uzskata tikai par savu tiesību, proti, LVC var piekrist aizstāt ieturējuma naudu ar garantiju, bet var arī nepiekt, kas praksē ir arī noticis. KP skatījumā šis līgumiskais regulējums būtu jāprecizē, jo ieturējuma ietvaros uzņēmumiem tiek aizturēts būtisks finanšu līdzekļu apjoms, tāpēc jābūt arī skaidri definētiem kritērijiem attiecībā par to, kādos gadījumos ieturējuma naudu nav iespējams aizstāt ar bankas garantiju.

- 35 Bez bankas garantijas ir arī cits instruments – apdrošināšanas sabiedrības garantijas polise. KP veiktās izpētes laikā LVC mainīja savu praksi, un iepirkumos, sākot no 2018.gada aprīļa, LVC atļauj izmantot apdrošināšanas polisi kā garantijas laika garantiju.

Secinājumi un ieteikumi:

- 36 LVC ir īpašā atbildība par valsts autoceļu uzturēšanu un atjaunošanu atbilstoši valsts sociālajām un ekonomiskās attīstības vajadzībām un finansēšanas iespējām, kā arī par godīgas un vienlīdzīgas konkurences vides veidošanu ceļu būvniecības tirgū. Konkurenci jebkurā tirgū veido gan cenas un izmaksu faktori, gan kvalitātes un efektivitātes rādītāji. KP konstatē, ka kopumā ceļu būves procesā ir daudz iesaistīto pušu: LVC, projektētāji, eksperti, būvdarbu veicēji, u.c. personas. Taču LVC kā pasūtītājam ir būtiska ietekme uz tirgus dalībniekiem un konkurences vidi ceļu būvniecības un citos saistītajos tirgos, jo LVC slēdz līgumus un kontrolē darbu izpildi visos posmos no būvprojekta līdz ceļu nodošanai ekspluatācijā. LVC rīcībā ir instrumenti, lai panāktu kvalitatīvu būvprojektu izstrādes procesu un tikai pamatotu „komplektu” iekļaušanu būvprojektos. LVC kā nozīmīgam un atbildīgam pasūtītājam, kurš koordinē visu ceļa izveides posmu, no sākotnējā darba uzdevuma līdz ceļa nodošanai ekspluatācijā, jāuzņemas atbildība ne vien par būvprojekta atbilstību darba uzdevumam, bet arī par to, lai būvdarbu veicējiem būtu iespējams nodrošināt kvalitatīvu un savlaicīgu objekta izbūvi atbilstoši būvprojektam.
- 37 Izpētē iegūtā informācija liecina, ka, sākot no 2015.gada, būvprojektu kvalitāte ir uzlabojusies, tomēr būvprojektos joprojām ir sastopamas kļūdas un nepilnības, t.i., 1) darbu apjomu neprecizitātes, kas ir saistīts ar novecojušu topogrāfijas datu izmantošanu projektēšanas laikā, neveicot pienācīgu izpēti, 2) LVC būvprojektu izstrādātāju nepietiekamais konkrētās situācijas novērtējums, lai izvēlētos būvprojektos piemērotāko tehnisko risinājumu no praktiskās izpildes viedokļa, 3) nepietiekama ģeoloģiskās izpēte, 4) projektētāji izmanto iepriekš sagatavotas veidnes no vēsturiskiem projektiem, kuras ne vienmēr ir korekti pielāgotas nākamajiem būvprojektiem. KP skatījumā minētās problēmas ir novēršamas, uzlabojot priekšizpētes procesu un būvprojektēšanas procesu kontroli. Vienlaikus KP atzīst, ka būvprojektu sagatavošanas procesā nav iespējams paredzēt visus apstākļus, kas var atklāties būvniecības procesā.

¹⁴ No katra akta par izpildīto darbu izmaksām (bez PVN) Pasūtītājs uz laiku ietur līguma 1.pielikumā „Līguma dati” norādīto ieturējuma naudu 5 (piecu) % apmērā no līgumcenas. Saskaņā ar līguma 13.7.3. punktu ieturējuma naudas daļu Izpildītājam ar Pasūtītāju vienojoties ir tiesības aizstāt ar garantijas laika garantiju. Savukārt līguma 7.pielikums „FINANŠU GARANTIJAS NOTEIKUMI” paredz noteikumus attiecībā uz garantijas veidu un attiecīgajā garantijā obligāti iekļaujamos nosacījumus.

38 Lielākajai daļai izpētē aptaujāto uzņēmumu bija iebildumi par „komplektu” iekļaušanu būvprojektos. Šo sabiedrību vērtējumā no projektētāju puses tas ir pats vienkāršākais veids, kā sagatavot būvprojektu, tajā pašā laikā minētais liecina par nepietiekamu projektu autoru iedziļināšanos projekta uzdevumā. „Komplektu” iekļaušana būvprojektā var tikt vērtēta kā viens no tā kvalitāti pazeminošiem faktoriem. Darba iekļaušana „komplektā” rada samaksas nobīdi laikā, jo samaksu par „komplektu” var saņemt tikai pēc darba pilnīgas pabeigšanas, lai gan faktiskā būvniecība notiek vairākus mēnešus, kuru laikā nepieciešams norēķināties par materiāliem, darbaspēku un mehānismiem. Līdz ar to tiek apgrūtināts uzņēmēja naudas plūsmas grafiks.

KP atzīst, ka „komplektu” īpatsvars 2017. un 2018. gadā bija pietiekami nozīmīgs un šāda LVC rīcība, pieļaujot „komplektu” iekļaušanu būvprojektos, nav vērtējama kā abu līgumslēdzēja pušu – LVC un būvdarbu veicēja – interesēm atbilstoša. KP vērtējumā pozitīvi ir vērtējama LVC apņemšanās pēc KP viedokļa saņemšanas pārskatīt „komplektu” izmantošanas konceptu būvprojektos. LVC norādīja, ka turpmāk rūpīgāk sekos, lai projektos komplekti tiktu lietoti pamatoti, attiecīgi pilnveidojot projektēšanas uzdevumu, tai skaitā samaksas veikšanas kārtību, pieļaujot arī daļēji veikta darba novērtēšanu, ja apmaksājamās vienības paveikšanai nepieciešams vairāk kā viens mēnesis.

39 KP skatījumā garantijas laika garantijas līgumiskais regulējums ir nepilnīgs. Tāpēc ir nepieciešams precizēt līgumisko regulējumu saistībā ar iespēju ieturējuma naudas daļu aizstāt ar bankas garantiju vai apdrošināšanas polisi.

40 Ir secināms, ka konstatētajām problēmām var būt ietekme arī uz kopējām ceļu būvniecības izmaksām. Būvdarbu veicējiem riski, kas saistīti ar, piemēram, iespējamām būvprojekta nepilnībām, nepieciešamību patstāvīgi finansēt darbus „komplektu” ietvaros, ir jāparedz, sagatavojot savu piedāvājumu iepirkuma procedūrā, kas var sadārdzināt būvprojekta izpildi. Lai uzlabotu LVC sadarbību ar būvniekiem, būtu jāveic grozījumi standartlīgumā, kas precizē LVC un būvdarbu veicēju tiesiskās attiecības, lai novērstu to, ka LVC varētu izmantot savu būtisko ietekmi ceļu būvniecības tirgū, pārnesot nesamērīgu atbildību uz būvdarbu veicējiem un faktiski īstenojot darbības, kas var būt līdzvērtīgas ekspluatējošai praksei konkurences tiesību izpratnē.

41 Kā viens no iespējamiem risinājumiem, lai nodrošinātu līdzsvarotu un visiem būvniecībā iesaistītajiem paredzamu sadarbības veidošanu, izvērtējams biedrības „Latvijas Ceļu būvētājs” ieteikums ceļu būvniecības nozarē pakāpeniski ieviest Starptautiskās inženierkonsultantu federācijas (FIDIC - Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils) izstrādāto Būvniecības darba līguma noteikumu (Būvniecības darbu līguma noteikumi „BŪVNICĪBAS UN INŽENIERDARBIEM, KURU PROJEKTĒŠANU VEIC PASŪTĪTĀJS”). Minētais process ir jāveic piesardzīgi, veicot visu iesaistīto pušu izglītošanu. Šo noteikumu ieviešana palīdzēs samazināt arī administratīvo slogu būvniecības procesā.