

Par lētumu būvniecības iepirkumos



Raivo Raudzeps,
Sorainen vadošais speciālists,
zvērīnāts advokāts

Iepirkumos būvniecības jomā Latvijā dominē cīņa par zemāko cenu, respektīvi – kurš var uzbūvēt lētāk.

Kaut arī, virspusēji raugoties, no sabiedrības interešu viedokļa šķiet labi, ja būvdarbus var nopirkt lēti, jo ietaupās valsts, pašvaldības vai sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja nauda, taču vienādojums ir daudz sarežģītāks. Kā vienmēr – kaut ko iegūstot, kaut kas tiek arī zaudēts.

Ierosmi šim rakstam guvu no sarunām ar Elektromontāžas vadošo darbinieku asociācijas pārstāvjiem (turpmāk – EVDA), kuri ikdienā saskaras ar konkurentiem, kas ir gatavi izmantot negodīgas metodes, lai būvētu lēti. Diemžēl pastāv reāls risks, ka cieš gan darbu kvalitāte, gan valsts budžeta samaksāto nodokļu apmērs.

Šī raksta mērķis nav diskutēt par cenu kā galveno piedāvājumu izvēlēšanās kritēriju publiskajos un sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju būvniecības jomas iepirkumos. Necenšos arī vērtēt – vai izdzīvošanas vārdā ir attaisnojami ķerties pie tālāk aprakstītajām metodēm, respektīvi – vai mērķis attaisno līdzekļus. Tā vietā piedāvāju palūkoties uz dažām no lietotajām metodēm un to sekām, kā arī to – kas tiek darīts un ko vēl varētu darīt, lai situāciju uzlabotu.

1. Manipulācijas ar piesaistītajiem speciālistiem un apakšuzņēmējiem

Daudzos ar būvniecību saistītos iepirkumos tiek noteiktas ar iepriekšējo pieredzi saistītas kvalifikācijas prasības, kā arī prasības pēc noteiktu speciālistu ar noteiktu kompetenci piesaistīšanas. Lai šīs prasības izpildītu, pretendenti nereti balstās uz citu personu spējām. Bieži balstīšanās notiek uz apakšuzņēmēju spējām. Lai varētu piedāvāt zemu cenu iepirkumā, praksē bieži vien balstīšanās uz citas

personas spējām ir tikai “uz papīra”. Pēc uzvaras iepirkuma procedūrā tiek meklēti darbinieki un resursi, kas salīgotos darbus pildīs. Parasti tas notiek tā, ka ģenerāluzņēmējam ir savs darbu vadītājs (nereti tikai dokumenti par darbu vadītāju, uz kuru ģenerāluzņēmējs balstās), bet reālajiem būvdarbiem tiek meklēti apakšuzņēmēji, kas šos darbus veiks. Protams, apakšuzņēmēji tiek salīgti par zemāko cenu, un nešaubīgi, ka iepirkuma dokumentos prasītā kvalifikācija vairs netiek nodrošināta, kaut arī formāli darbus it kā veic pats ģenerāluzņēmējs un darbus vada kvalificētais darbu vadītājs. Tātad reālus būvdarbus veic piesaistītais apakšuzņēmējs (nereti bez pietiekamas kvalifikācijas, jo tā ir lētāk), Būvniecības informācijas sistēmā (turpmāk – BIS) tiek pierēģistrēts tikai apakšuzņēmēja darbu

“No šādas shēmošanas cieš ne tikai darbu kvalitāte un valsts budžets, bet arī mazie un vidējie būvkomersanti, kas bieži vien strādā kā šādi apakšuzņēmēji.

vadītājs, savukārt pasūtītājam šis reālo būvdarbu veicējs visbiežāk nemaz nav zināms un figurē tikai savstarpējā līgumā ar ģenerāluzņēmēju.

No šādas shēmošanas cieš ne tikai darbu kvalitāte un valsts budžets, bet arī mazie un vidējie būvkomersanti, kas bieži vien strādā kā šādi apakšuzņēmēji. Situācijas, protams, var atšķirties, taču, pirmkārt, bieži formāli skaitīsies, ka pieredzi veikt attiecīgos būvdarbus ir ieguvis ģenerāluzņēmējs un viņa darbu vadītājs, bet reālo būvdarbu veicējam formāli nebūs gūta pieredze, jo tas nebūs bijis reģistrēts BIS. Saprotais, ka formālo pieredzi neieguvušajam reālo būvdarbu veicējam pašam piedalīties kādā citā līdzīgā iepirkumā kļūst arvien grūtāk trūkstošās pieredzes dēļ. Otrkārt, būdami spiesti strādāt lēti, reālo būvdarbu veicēji nav spējīgi attīstīties un sekot līdzi tehnoloģiskajam prog-

resam, jo tie nevar nopelnīt attīstībai nepieciešamos resursus. Tādā veidā turpinās apburtais loks, no kura maziem un vidējiem būvkomersantiem ir grūti izrauties.

Lielos un vidēji lielos objektos daļa Latvijas būvkomersantu jau atsakās strādāt zem ģenerāluzņēmējiem, jo to cenas nespēj konkurēt ar iepriekš aprakstīto shēmotāju cenām, līdz ar ko tie ir spiesti doties strādāt ārpus Latvijas. Tas savukārt rada nākamo problēmu – darbaspēka trūkumu. Likumsakarīgi, ka arvien biežāk izskan bažas par to, ka Latvijā nav, kas strādā.

Arī gadījumos, kad ģenerāluzņēmējs ir balstījies uz apakšuzņēmēja pieredzi, pēc tam to nomainīt uz nekvalificētu apakšuzņēmēju nav grūti, piemēram, sadalot apakšuzņēmējam nodoto darbu apjomu vairākās daļās, daļu no tiem nododot nekvalificētam apakšuzņēmējam. Daudzos gadījumos pasūtītāji neiebilst pret ģenerāluzņēmēja piedāvātajām izmaiņām, jo ir ieinteresēti iegūt rezultātu par salīdzinoši zemāku cenu, kā arī Eiropas Savienības finansētos projektos iekļauties noteiktajos termiņos, lai finansējumu nezaudētu arī pats pasūtītājs.

2. Manipulēšana ar nodokļiem

Otra metode, lai varētu piedāvāt zemu cenu, ir manipulēšana ar nodokļiem, vistīcamākais – darba algas daļēja maksāšana aploksnē.

EVDA iespēju robežās ir izanalizējusi datus par biedru viena no svarīgākajiem klientiem – AS *Sadales tīkls* – veiktajiem iepirkumiem saistībā ar elektrotīklu atjaunošanu un rekonstrukciju.

Saskaņā ar EVDA veikto aprēķinu, AS *Sadales tīkls* šādos iepirkumos katru gadu investē aptuveni 60 miljonus eiro. Lielākā daļa no šīs summas tiek izlietota materiālu un montāžas darbu iepirkumiem. Atšķirībā no vispārējiem būvdarbiem, AS *Sadales tīkls* materiāliem un montāžas darbiem veic atsevišķus iepirkumus, proti, AS *Sadales tīkls* pati nopērk materiālus, ko piegādā montāžas darbu veikšanai. Elektromontāžas darbos materiālu un montāžas darbu proporcija ir aptuveni puse uz pusi. Tas nozīmē, ka katru gadu dažāda apjoma elektromontāžas darbiem iepirkumi tiek rīkoti kopsummā par aptuveni 30 miljoniem eiro.

AS *Latvenergo* (turpmāk – *Latvenergo*) ir izveidota kvalifikācijas sistēma ar mērķi atlasīt un uzturēt kvalificētu piegādātāju sarakstu, kas nodrošinātu *Latvenergo* koncerna kapitālsabiedrībām iespēju operatīvi, labā kvalitātē un ar atbilstošām garantijām saņemt nepieciešamos būvdarbus un pakalpojumus no kvalificētiem piegādātājiem un kura dalībnieki tiek uzaicināti piedalīties sarunu procedūrās par būvdarbu veikšanu *Latvenergo* koncerna kapitālsabiedrību rīkotajās iepirkuma procedūrās, tai skaitā – AS *Sadales tīkls*. Tas nozīmē: ja piegādātājs atbilst virknei kritēriju (apgrozījums, pieredze, personāla kvalifikācija utt.), tas tiek iekļauts minētajā sarakstā. Kopumā *Latvenergo* uzturētajā reģistrā ir ap 90 būvkomersantu, tai skaitā ap 60 tieši kvalificētu elektromontāža un elektrisko tīklu un iekārtu projektēšanā. Noslēdzoties sarunām, katrs sarunu procedūras pretendents e-pastā saņem informāciju par visu sarunu dalībnieku piedāvātajām cenām. Gadījumā, ja piegādātāja kvalifikācija ir atbilstoša un piedāvājums nav kļūdainš, zemākās cenas piedāvātāju AS *Sadales tīkls* uzaicinās slēgt būvniecības līgumu. Ņemot vērā iepriekš minēto, tirgus ir ierobežots, sarunu procedūru priekšmets ir tikai montāžas būvdarbi, bez materiāliem, līdz ar ko iespējas variēt ar cenu ir ļoti ierobežotas. Tātad vairāku pretendentu piedāvājumiem savstarpēji nevajadzētu būtiski atšķirties. Tieši tāpēc gadījumi, kad piedāvātā zemākā cena atšķiras no vidējās piedāvātās cenas par vairāk nekā 30%, ir uzkrītoši un izsauc citu pretendentu interesi. Speciālistiem ir saprotams, ka par piedāvāto zemāko cenu nereti bez zaudējumiem objektu nav iespējams uzbūvēt, līdz ar to – vai nu piedāvātā cena ir kļūda, vai arī apzināti zems cenas piedāvājums. Jāpiebilst, ka darbinieku atalgojuma un saistīto nodokļu īpatsvars piedāvājuma gala summā ir ievērojams, jo, kā tika teikts iepriekš, piedāvājumā ir tikai montāžas darbi bez materiāliem. Lai ilustrētu iepriekš minēto, EVDA savu iespēju robežās veica publiski pieejamās informācijas analīzi par *Latvenergo* kvalificēto piegādātāju sarakstā iekļauto piegādātāju veiktajām valsts sociālās apdrošināšanas obligātajām iemaksām. Kaut arī iegūtais rezultāts nav ar zinātnisku precizitāti, taču tas indikatīvi liecina, ka starp kvalificētajiem piegādātājiem darbinieku bruto algas diapazons ir 225–1927 eiro. Salīdzinot iegūto rezultātu ar konkrētās sarunu procedūrās piedāvātajām ce-

nām, tika konstatēts, ka nereti zemākās cenas piedāvā tieši tie piegādātāji, kuru darbiniekiem parādās zems atalgojums. Piemēram (piemēros patiesie komersantu nosaukumi aizstāti ar nosacīti pieņemtiem nosaukumiem):

1. piemērs:

Pretendenti	Piedāvātā cena
SIA "4"	32 900,00
SIA "12"	26 198,00
SIA "36"	16 600,00
SIA "56"	5 276,70
SIA "31"	20 991,00
SIA "35"	18 820,00

2. piemērs:

Pretendenti	Piedāvātā cena
SIA "21"	24 690,00
SIA "12"	22 441,00
SIA "36"	9 000,00
SIA "56"	16 044,02
SIA "31"	27 136,00
SIA "35"	24 600,00
SIA "5"	15 600,00

Jāpaskaidro, ka 1. piemērā zemākās cenas piedāvātājam SIA "56" darbinieku algas bija 37. zemākās, bet 2. piemērā SIA "36" – 32. zemākās starp 41 *Latvenergo* kvalificēto piegādātāju, ko EVDA analizēja. Zemas algas darbiniekiem var iegūt vairākos veidos. Protams, viens no tiem ir godīgs, proti – alga patiešām ir zema. Taču EVDA biedriem, kas ir speciālisti savā nozarē, ir zināms patiesais algas līmenis, par kādu var noalgot, piemēram, elektromontierus. Tāpēc daudzos gadījumos alga zemais līmenis rada aizdomas par godīgu metožu izmantošanu: pirmkārt, atalgojuma daļas maksāšana, to neuzrādot grāmatvedībā, otrkārt, dažkārt, lai slēptu no Valsts ieņēmumu dienesta darbinieku patieso atalgojuma līmeni, būvkomersanti darbiniekus reizēm reģistrē nevis profesijās, kurās tie reāli tiek nodarbināti, bet kurās ir zemāka vidējā alga, piemēram – apkopēji, noliktavas strādnieki utt. Līdz ar to no Valsts ieņēmumu dienesta skatupunkta uzņēmuma vidējā alga ir atbilstoša vidējai algai konkrētās profesiju grupās.

3. Ko tālāk?

Iepriekš aprakstītajos, kā arī daudzos citos piemēros atklātās sakarības netieši apliecina, ka zemas cenas piedāvā komersanti, kas shēmo ar speciālistiem un apakšuzņēmējiem vai kuru darbiniekiem

formāli ir zemāks atalgojums. Kaut arī nedrīkst vispārināt, jo zemu cenu var piedāvāt arī godīgu iemeslu dēļ, taču bieži zema cena var būt negodīgas konkurences indikators, proti – notiek shēmošana ar speciālistiem, apakšuzņēmējiem vai nodokļiem.

Negodīga konkurence savukārt nozīmē to, ka tie būvkomersanti, kas vēlas strādāt godīgi, tostarp godprātīgi maksāt nodokļus par saviem darbiniekiem, nespēj konkurēt ar tiem, kas shēmo ar speciālistiem un apakšuzņēmējiem vai manipulē ar nodokļiem, līdz ar ko vai nu paši ir spiesti meklēt iespējas, kā piedāvāt zemu cenu, vai ir spiesti strādāt tirgos ārpus Latvijas, kur ir iespējama godīga konkurence. Rezultātā cieš visi – gan godīgie būvkomersanti, gan pasūtītāji, gan valsts budžets. EVDA pieredze un veikto pētījumu rezultāti liecina par vairākiem aspektiem, kas jārisina, lai veicinātu godīgu konkurenci iepirkumos, kuru atrisināšana veicinās gan būvdarbu kvalitāti, gan nodokļu ieņēmumus valsts budžetā.

Risinājumi ir iespējami divos līmeņos. Pirmkārt ir virkne aspektu, ko var un vajag risināt normatīvo aktu līmenī. Taču daudzus aspektus pasūtītāji un sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji var risināt arī ar iepirkumu dokumentos un līgumos iekļauto noteikumu palīdzību. Nevar teikt, ka likumdošanas līmenī nekas netiek risināts. Piemēram, pašlaik Saeimā jau ilgāku laiku tiek skatīti grozījumi Publisko iepirkumu likumā¹ un Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju iepirkumu likumā², kas varētu veicināt daļas konstatēto problēmu risināšanu. Minēto grozījumu pieņemšanas gadījumā:

1. pasūtītājiem būs jāpieprasa, lai pretendenti savos piedāvājumos norāda visus apakšuzņēmējus, ne tikai tos, kuru veicamo būvdarbu vērtība ir 10 procenti no kopējās iepirkuma līguma vērtības vai lielāka. Šajā kontekstā jāatgādina, ka ar apakšuzņēmēju saprot ne tikai kandidāta vai pretendenta nolīgtu personu, bet arī šādas personas nolīgtu personu, kas veic būvdarbus vai sniedz pakalpojumus iepirkuma līguma izpildīšanā. Respektīvi – termins "apakšuzņēmējs" attiecas uz vairākās pakāpēs nolīgtām personām;
2. kandidātu un pretendentu izslēgšanas iemesli attieksies uz visiem norādītajiem apakšuzņēmējiem, ne tikai uz tiem, uz kuru iespējām kandidāts vai pretendents balstās vai kuru veicamo būvdarbu vērtība ir 10 procenti no kopējās iepirkuma līguma

vērtības vai lielāka. Tai skaitā ikvienu kandidātu vai pretendentu varēs izslēgt no iepirkuma procedūras, ja kādam apakšuzņēmējam būs neizpildītas saistības nodokļu (tai skaitā valsts sociālās apdrošināšanas) jomā un attiecīgais apakšuzņēmējs netiek nomainīts;

3. lai izvērtētu nepamatoti lēta piedāvājuma esamību, pasūtītājam būs pienākums no attiecīgā pretendenta cita starpā pieprasīt informāciju par pretendenta un tā piedāvājumā norādīto apakšuzņēmēju darbinieku vidējām stundas tarifa likmēm profesiju grupās.

Ņemot vērā, ka pēc šo grozījumu pieņemšanas teorētiski pasūtītājs zinās visus būvdarbos iesaistītos komersantus, šie grozījumi to kopsakarā, ja Saeima tos pieņems piedāvātajā redakcijā, potenciāli varētu veicināt tādu pretendentu identificēšanu, kuru pašu darbiniekiem vai apakšuzņēmēju darbiniekiem ir aizdomīgi zems atalgojums, un attiecīgi tālāk novest pie jautājuma par nodokļu godīgu maksāšanu. Šie grozījumi tāpat potenciāli varētu novest pie nekvalificētu apakšuzņēmēju neiesaistīšanas būvdarbos. Taču, lai spētu gan identificēt potenciālos nodokļu nemaksātājus, gan arī samazinātu nekvalificētu apakšuzņēmēju iesaistīšanu būvdarbos, papildus nepieciešami vēl arī citi pasākumi.

Tā kā pretendentiem savos piedāvājumos būs pienākums norādīt visus apakšuzņēmējus, pasūtītāji varēs iegūt pilnīgāku informāciju par iesaistītajiem apakšuzņēmējiem. Piedāvājumā norādīto apakšuzņēmēju nomainīšana ir pieļaujama tikai pēc saskaņošanas ar pasūtītāju. Jaunu apakšuzņēmēju iesaistīšana arī ir pieļaujama tikai pēc saskaņošanas ar pasūtītāju. Līdz ar to pasūtītājiem būs lielāka kontrole pār to, kādi komersanti, tai skaitā apakšuzņēmēji, ir iesaistīti būvdarbos, nekā pašlaik.

Ņemot vērā, ka piedāvājumu vērtēšanas stadijā pasūtītājiem ir tiesības pārbaudīt piedāvāto zemo cenu pamatotību, tostarp pārbaudot piedāvājumā norādīto apakšuzņēmēju stundas tarifa likmes profesiju grupās, jādomā, ka pasūtītāji varēs pārbaudīt atalgojuma līmeni plašākam apakšuzņēmēju lokam nekā pašlaik.

Taču iepriekš minētajā kontekstā būtu nepieciešams izslēgt iespēju negodprātīgiem būvkomersantiem sniegt nepatiesu informāciju par reāli nostrādātām darba stundām, ar to mākslīgi palielinot savam uzņēmumam darbinieku darba algu līme-

ņa atbilstību vidējai stundas tarifa likmei valstī. Lai novērstu spekulācijas ar darba stundām, nepieciešams visiem būvkomersantiem uzlikt par pienākumu ieviest pilnīgu elektroniskās darba laika uzskaites sistēmu (t.i., darba laika uzskaites sākās brīdī, kad darbinieks ierodas darba vietā vai uzsāk pildīt darba pienākumus, un beidzas, kad darbinieks atstāj darba vietu vai pabeidz pildīt darba pienākumus neatkarīgi no tā, vai tas notiek būvobjektā vai tehniskajā bāzē, vai birojā) ar nodošanu glabāšanai Vienotajā elektroniskās darba laika uzskaites datubāzē.

Savukārt, lai mazinātu risku, ka piedāvājuma iesniegšanas brīdī uz papīra ir visi nepieciešamie speciālisti un pārējās nepieciešamās spējas, bet vēlāk līguma reālo izpildi veic nekvalificēti apakšuzņēmēji un darbinieki, pretendenta patiesās iespējas izpildīt iepirkuma līgumu varētu pārbaudīt, precizējot iesniedzamo tāmju

“Lai varētu piedāvāt lētu cenu iepirkumā, praksē bieži vien balstīšanās uz citas personas spējām ir tikai “uz papīra”. Pēc uzvaras iepirkuma procedūrā tiek meklēti darbinieki un resursi, kas salīgotos darbus pildīs.

formu. Pašlaik būvniecības iepirkumos ir jāiesniedz tāmes saskaņā ar Ministru kabineta 2017. gada 3. maija noteikumiem Nr. 239 *Latvijas būvnormatīvs LBN 501-17 Būvizmaksu noteikšanas kārtība*, kur ir jāatspoguļo katras pozīcijas izcenojums un darbietilpība (laika norma) cilvēkstundās. Tā būtu jāpapildina ar vienu kolonnu, kurā jāuzrāda darbu veicējs. Papildus piedāvājumos jāprasa iesniegt pierādījumus par pretendenta, personas, uz kuras iespējām pretendents balstās, un apakšuzņēmēju darbinieku skaitu profesiju grupās piedāvājuma iesniegšanas brīdī. Taču šādas informācijas pieprasīšana pati par sevi būs bezjēdzīga, ja līguma izpildes gaitā nenotiks kontrole. Līdz ar to papildus, lai mazinātu risku, ka kvalificētu apakšuzņēmēju un speciālistu vietā reāli strādā nekvalificēti apakšuzņēmēji un speciālisti, pasūtītājiem jāuzlabo kontrole pār to, lai līguma izpildē nav iesaistīti pasūtītājam

nezināmi apakšuzņēmēji un speciālisti. Minētais nenozīmē, ka iepriekš aprakstītie grozījumi likumos kā ar burvju nūjiņu atrisinās aprakstītās problēmas, taču tas noteikti būtu solis pretī to risināšanai. Tajā pašā laikā vēlos skaidri norādīt, ka diskusija par ierosināto grozījumu samērīgumu ar administratīvo slogu, kas no tiem papildus radīsies gan pasūtītājiem, gan pretendentiem, kā arī par citiem aspektiem joprojām turpinās, un šajā brīdī es nevaru apgalvot, ka pilnībā atbalstu ierosinātos grozījumus tieši šo citu aspektu dēļ.

Papildus visam iepriekš minētajam saistībā ar sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju iepirkumiem būtu jāaizpilda arī tiesiskā regulējuma trūkums būvdarbu iepirkumu procedūrām, ja paredzamā līgumcena ir mazāka par 5 350 000 eiro, jo pašlaik šādas iepirkuma procedūras nav regulētas (salīdzinoši – Publisko iepirkumu likums vispār neregulē būvdarbu iepirkumus, kuru līgumcena ir mazāka par 20 000 eiro). Līdz ar to sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem šādās iepirkuma procedūrās nav pienākuma, līdz ar ko bieži vien arī nav intereses apgrūtināt sevi ar tādu mehānismu izmantošanu, kas mazinātu nodokļu nemaksāšanas vai nekvalificētu apakšuzņēmēju iesaistīšanas riskus. Izņēmums ir Eiropas Savienības fondu vai citu ārvalstu finanšu resursu finansēti iepirkumi, kuru līgumos varētu būt atrunāts, ka iepirkumos ir piemērojamas iepirkumu uzraudzības biroja izstrādātās iepirkumu vadlīnijas sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem. Pārējos būvdarbu iepirkumos, kuros līgumcena nenasniedz 5 350 000 eiro, minētās iepirkumu uzraudzības biroja vadlīnijas ir tikai rekomendējoša rakstura, nevis obligātas. Līdz ar to, pat ja Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju iepirkumu likumu grozīs, grozījumi neattieksies uz iepirkumiem, kuru līgumcena nenasniedz 5 350 000 eiro. Lai šo situāciju labotu, arī sabiedrisko pakalpojumu iepirkumos ieteicams ieviest regulējumu būvdarbu iepirkumiem, kuru līgumcena ir mazāka par 5 350 000 eiro, līdzīgi kā Publisko iepirkumu likuma 9. panta regulējums t.s. mazajiem iepirkumiem.

¹ Likumprojekts Nr. 851/Lp13, pieejams: <https://titania.saeima.lv/LIVS13/SaeimaLIVS13.nsf/webal-l?openview&count=30>.

² Likumprojekts Nr. 1029/Lp13, pieejams: <https://titania.saeima.lv/LIVS13/SaeimaLIVS13.nsf/0/312A-2C787CFD1723C22586B000475016?OpenDocument>.