

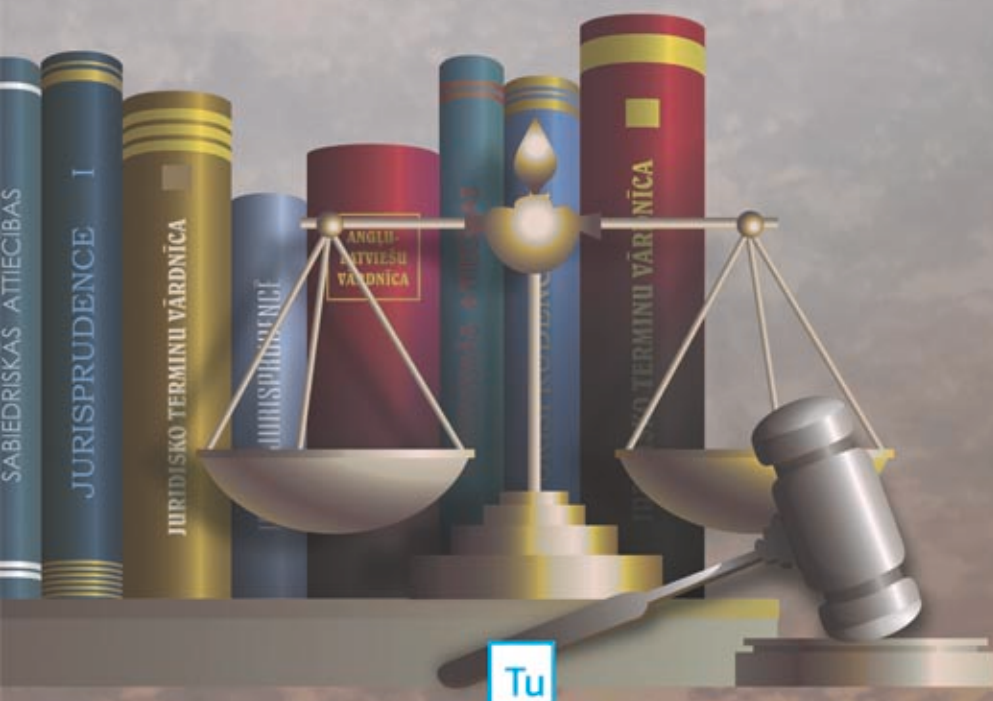


iepirkumi.lv
pircējam un pārdevējam

Una Skrastiņa

PUBLISKIE IEPIRKUMI

PIEDĀVĀJUMA IZVĒLES KRITĒRIJI UN VĒRTĒŠANA PUBLISKAJĀ IEPIRKUMĀ





Una Skrastiņa

Grāmatas autore Una Skrastiņa jurista kvalifikāciju ieguvusi Biznesa augstskolā Turība (2005. gadā). Pētījusi piedāvājuma izvēles kritērijus un vērtēšanu publiskajos iepirkumos, 2013. gadā aizstāvējusi promocijas darbu, iegūstot tiesību zinātņu doktora grādu.

No 2014. gada Una Skrastiņa ir Rīgas Domes Plānošanas, iepirkumu un kontroles nodaļas vadītāja. Iepriekš strādājusi par Rīgas Domes Juridiskās pārvaldes pašvaldības iepirkumu uzraudzības nodaļas juriskonsulti un Rīgas Domes Juridiskās pārvaldes pašvaldības iepirkumu uzraudzības nodaļas vadītājas vietnieci.

Autorei ir ilggadēja pieredze Rīgas pilsētas pašvaldībā publisko iepirkumu veikšanā, kontrolē un uzraudzībā, piedaloties vairāk kā 2000 publisko iepirkumu komisijās.

Una Skrastiņa ir daudzu starptautisku zinātnisku konferenču dalībiece un zinātnisku publikāciju autore, eksāmenu kvalifikācijas komisijas locekle, vada un recenzē studiju darbus Biznesa augstskolā Turība. No 2014. gada Una Skrastiņa vada seminārus publisko iepirkumu jomā.

ISBN 978-9934-543-00-5



9 789934 543005

Una Skrastiņa

Publiskie iepirkumi

**PIEDĀVĀJUMA IZVĒLES KRITĒRIJI
UN VĒRTĒŠANA PUBLISKAJĀ IEPIRKUMĀ**



Rīga, 2015

UDK 339.137.2
Sk636

Una Skrastiņa

PUBLISKIE IEPIRKUMI

Piedāvājuma izvēles kritēriji un vērtēšana publiskajā iepirkumā

Monogrāfija

Monogrāfiju izdošanai rekomendējis Biznesa augstskolas Turība Biznesa tehnoloģiju institūts, sēdes protokols Nr. 6 (3.12.2014.)

ISBN 978-9934-543-00-5

© SIA "Biznesa augstskola *Turība*", 2015, 302 lpp.

© Skrastiņa Una, 2015

Izdevējs SIA "Biznesa augstskola *Turība*"

Redaktore Lilita Vīksna

E-pasts: izdevnieciba@turiba.lv

Iespiests SIA "Jelgavas tipogrāfija"

Saturs

Anotācija	4
Saīsinājumi	5
Ievads	6
Avoti un metodoloģija	9
Struktūra	10
1. nodaļa. PUBLISKO IEPIRKUMU UN PIEDĀVĀJUMA IZVĒLES	
KRITĒRIJU NOZĪME UN PRINCIPI.....	13
1.1. Publisko iepirkumu un piedāvājuma izvēles kritēriju nozīme	13
1.2. Publisko iepirkumu principi	31
1.2.1. Atklātums	40
1.2.2. Vienlīdzība	55
1.2.3. Taisnīgums.....	63
1.3. Publisko iepirkumu piedāvājuma vērtēšanas vēsturiskā attīstība	
Latvijā	73
1.3.1. Pirmsākuma posms.....	75
1.3.2. Plānveida piegāžu posms no 1941. līdz 1991. gadam	86
1.3.3. Valsts atjaunošanas posms no 1992. līdz 2001. gadam	86
1.3.4. Laika posms no 2001. līdz 2006. gadam	97
2. nodaļa. PIEDĀVĀJUMA IZVĒLES KRITĒRIJU UN VĒRTĒŠANAS	
TIESISKAIS REGULĒJUMS.....	106
2.1. Starptautiskie tiesību akti	106
2.2. ES pieredze piedāvājuma izvēles kritēriju piemērošanā	117
2.3. Nacionālie valsts tiesību akti.....	120
2.3.1. Iepirkuma komisijas darbības tiesiskais regulējums	131
2.3.2. Iepirkuma dokumentu tiesiskais regulējums	149
3. nodaļa. PIEDĀVĀJUMA IZVĒLES KRITĒRIJI UN VĒRTĒŠANAS	
METODOLOĢIJA	178
3.1. Saimnieciski visizdevīgākais piedāvājums	180
3.2. Piedāvājuma izvēles faktori.....	186
3.3. Cena	219
3.4. Punktu piešķiršanas metodoloģija	249
3.5. Lēmuma pieņemšana un rezultātu paziņošana par izvēlēto	
piedāvājumu.....	259
Kopsavilkums	268
Izmantoto avotu saraksts.....	276

Anotācija

Publiskajiem iepirkumiem ir būtiska nozīme demokrātiskā sabiedrībā. Tas ir viens no tirgus instrumentiem, lai nodrošinātu sabiedrības vajadzības un valsts līdzekļu efektīvu izlietojumu. Tomēr joprojām sabiedrībā nav ticības, ka iepirkumi varētu noritēt godīgi un atbilstoši tiem izvirzītajiem mērķiem, jo vērtēšanas kritēriju izvēle un piemērošana rada šaubas par pasūtītāja godaprātu un kritēriju pamatotību, kas savukārt liecina par problēmām šajā tiesību jomā.

Grāmata ir par piedāvājuma izvēles kritērijiem un vērtēšanu publiskajos iepirkumos, tajā tiek plaši un vispusīgi aplūkoti un padziļināti pētīti ar piedāvājuma izvēli saistītie jautājumi. Tiek pētīts publisko iepirkumu piedāvājuma izvēles kritēriju un vērtēšanas tiesiskais regulējums, raksturotas praksē biežāk sastopamās problēmas, skaidroti to rašanās cēloņi un to izraisītās sekas, kā arī piedāvāti esošo problēmu risinājumi.

Grāmatā ir trīs nodaļas, kas strukturētas apakšnodaļās, svarīgākos secinājumus un atziņas apkopojot darba beigās. Pirmās divas nodaļas vairāk veltītas jautājumu teorētiskajam apskatam. Sākumā tiek sniegts pētāmās problēmas teorētiskais pamatojums, norādot uz piedāvājuma izvēles kritēriju nozīmi, publisko iepirkumu principiem un vēsturisko attīstību Latvijā. Otrajā nodaļā tiek pētīts piedāvājuma izvēles kritēriju un vērtēšanas tiesiskais regulējums, ārvalstu pieredze, kā arī iepirkuma komisijas darbības noteicošā loma piedāvājumu izvēles kritēriju noteikšanā un piedāvājumu vērtēšanā. Grāmatas trešajā nodaļā – analizēti abi piedāvājuma izvēles kritēriji – saimnieciski visizdevīgākais piedāvājums un viszemākā cena, kā arī vērtēšanas algoritmi un punktu piešķiršanas metodoloģija, aplūkojot to piemērošanu praksē.

Ievads

Grāmatas pamatā ir 2013. gada rudenī pozitīvi novērtētais un sekmīgi aizstāvētais autores promocijas darbs, iegūstot doktora zinātnisko grādu Juridiskajā zinātnē, Valsts tiesību apakšnozarē (*Dr.iur.*). Promocijas darba vadītājs: *Dr.iur.*, profesors Jānis Načisčionis, Biznesa augstskola *Turība*. Recenzenti: *Dr.iur.*, profesore Egle Bilevičiute, *Mykolas Romieris* Universitāte, Lietuva, *Dr.iur.*, asoc. profesors Jānis Grasis, Banku augstskola, *Dr.iur.*, docents Ivars Kronis, Baltijas Starptautiskā akadēmija.

Grāmata veltīta aktuālas, nozīmīgas un daudzu gadu garumā pastāvošas problēmas analīzei, jo publiskajam iepirkumam ir būtiska nozīme demokrātiskā sabiedrībā. Tas ir viens no tirgus instrumentiem, lai nodrošinātu sabiedrības vajadzības un valsts līdzekļu efektīvu izlietojumu.

Publisko iepirkumu sistēma Latvijā tiek attīstīta un pilnveidota jau kopš valsts pastāvēšanas pirmsākumiem, tajā skaitā nepārtraukti tiek pilnveidots piedāvājumu vērtēšanas tiesiskais regulējums, kas ir viens no svarīgākajiem iepirkuma procedūras posmiem, jo tieši vērtēšanas rezultātā tiek pieņemts lēmums par iepirkuma procedūras uzvarētāju.

Piedāvājumu vērtēšanas tiesiskajam regulējumam vajadzētu būt vienkāršam, skaidram un saprotamam, lai iepirkumu varētu veikt ekonomiski pamatoti, bet vienlaicīgi nepatērējot pārāk daudz laika, cilvēku un finanšu resursus. Sabiedrībai ir svarīgi, lai par tās naudu tiktu panākts vislabākais iespējamais risinājums un naudai tiktu piešķirta vislielākā vērtība.

Tiesiskais regulējums ir cieši saistīts ar iepirkuma ekonomisko efektivitāti, un šie abi aspekti nav nodalāmi. Koncentrēšanās tikai uz tiesisko aspektu vien var novest pie tā, ka iepirkums ir veiksmīgs, taču tā ekonomiskā efektivitāte ir zema. Publiskais iepirkums ir daudzpusējs process, kurā piedalās pasūtītājs un pretendenti, un arī sabiedrība, par kuras nodokļiem šie iepirkumi tiek veikti, vēlas zināt, kā tiek izlietota tās nauda. Veiksmīgas sadarbības rezultātā ieguvējiem vajadzētu būt visiem. Tomēr bieži vien šis process ir tāds, ka viena vai vairākas puses paliek neapmierinātas, lai gan publiskajam iepirkumam būtu jābūt izdevīgam darījumam, jo īpaši nodokļu maksātāju interesēs.

Diemžēl sabiedrībai nav ticības, ka publiskie iepirkumi varētu noritēt godīgi un atbilstoši tiem izvirzītajiem mērķiem. Vērtēšanas kritēriju izvēle un piemērošana rada šaubas par pasūtītāja godaprātu un kritēriju pamatotību. Iepirktā prece, pakalpojums vai būvdarbs nereti tiek iegādāts, nerīkojot iepirkumu, no “savējiem”, par nepamatoti lētu cenu vai būtiski pārmaksājot, un visbiežāk tādā kvalitātē, kas varētu būt labāka. Nereti pretendentiem nav saprotamas viņiem izvirzītās prasības, vērtēšanas kritēriji, metodoloģija, pieņemtie lēmumi, bet sabiedrībai nav skaidrs, kam ir izdevīgs nekvalitatīvs zemākās cenas vai gluži pretēji, visdārgākais piedāvājums. Sabiedrībā un uzņēmēju vidū valda diezgan nievājoša attieksme pret publiskajiem iepirkumiem. Tā rezultātā, no vienas puses, uzņēmēji izvēlās maksāt nodokļus, jo nav saprotams, kā tie tiks izlietoti, un, no otras puses, uzņēmēji diezgan neaktīvi piedalās iepirkumos, tādējādi uzvar pretendenti, kuri nepiedāvā ne labāko cenu, ne kvalitāti.

Minētās nepilnības liecina par nepieciešamību šo tiesību jomu uzlabot.

Tā kā tieši piedāvājumu vērtēšana nodrošina saikni starp iepirkuma dokumentos izvirzītajām prasībām un galarezultātu, kad tiek izvēlēts pretendents, kuram būtu piešķiramas līguma slēgšanas tiesības publiskajā iepirkumā, pastāv maldīgs uzskats, ka visu publisko iepirkumu neveiksmju cēlonis ir vērtēšanas kritērijs – “zemākā cena”. Šāds apgalvojums bieži vien ir nepamatots, jo tas rodas nezināšanas un neizpratnes dēļ. Koncentrēšanās uz zemāko cenu kā visu neveiksmju cēloni neļauj saskatīt problēmas īstos iemeslus, bet tie meklējami pavisam citur. Ne jau zemākās cenas kritērijs ir vainojams iepirkuma sliktā plānošanā, laika trūkumā, komisijas nekompetencē un nezināšanā.

Grāmatas mērķis: veikt piedāvājuma izvēles kritēriju, kurus izmanto Publisko iepirkumu likuma¹ (turpmāk – PIL) reglamentētajos iepirkumos, un piedāvājumu vērtēšanas tiesisko analīzi, konstatēt un raksturot praksē biežāk sastopamās problēmas un likumsakarības, noskaidrot problēmu rašanās cēloņus, raksturot to izraisītās sekas un piedāvāt esošo problēmu risinājumus.

¹ Publisko iepirkumu likums. Pieņemts: 06.04.2006. Publicēts: *Latvijas Vēstnesis*, 25.04.2006., Nr. 65., spēkā no 01.05.2006. Pēdējie grozījumi: 02.10.2014.

Grāmatā tiks apskatīti jautājumi par piedāvājuma izvēles kritēriju un vērtēšanas nozīmi publiskajos iepirkumos; publisko iepirkumu principi; piedāvājuma izvēles kritēriju noteikšanā un piedāvājumu vērtēšanā; izvēles kritēriju un vērtēšanas tiesiskais regulējums; Eiropas Savienības (turpmāk – ES) un Latvijas judikatūra; Iepirkumu uzraudzības biroja (turpmāk – IUB) Iesniegumu izskatīšanas komisijas lēmumi. Tāpat arī skatīti jautājumi, kas saistīti ar piedāvājuma izvēles kritēriju un vērtēšanas praksi, analizēta iegūtā informācija un apkopoti darba gaitā gūtie secinājumi un priekšlikumi.

Darba novitāte un aktualitāte teorētiskajā aspektā izpaužas kā fakts, ka publiskie iepirkumi jāvērtē kā ekonomiskās sistēmas sastāvdaļa, tādēļ vērtēšanas rezultātā izvēlētais piedāvājums un cena ir ciešā kopsakarā ar valsts attīstību. Koncentrējoties uz zemāko cenu, kas ir vienkāršākais un ātrākais piedāvājuma izvēles kritērijs, līdz šim ir nepietiekami izpētīts otrs – saimnieciski visizdevīgākā piedāvājuma vērtēšanas kritērijs un līdz ar to arī efektīva iepirkuma jautājums. Nepietiekami ir pētīta konkurences loma iepirkumos un faktori, kas to varētu veicināt vai gluži pretēji kavēt, kā arī iepirkuma komisijas loma iepirkuma dokumentu sagatavošanā un piedāvājumu vērtēšanā.

Darba tēma ir aktuāla arī no praktiskā viedokļa, īpaši pēdējo gadu ekonomiskās situācijas kontekstā, jo, apkopojot informāciju par esošajām problēmām, būs iespējams uzlabot iepirkumu vērtēšanas praksi, rosinot pievērst īpašu uzmanību problemātiskajiem aspektiem un norādot virzienus, kuros nepieciešami plašāki pētījumi. Tas ļaus tiesību piemērotājiem labāk izprast publisko iepirkumu tiesību būtību, kas savukārt veicinās to pareizu piemērošanu Latvijā.

Grāmatā pirmo reizi Latvijas tiesību doktrīnā tiek plaši un vispusīgi aplūkoti un padziļināti pētīti ar piedāvājuma izvēli publiskajos iepirkumos saistīti jautājumi, jo Latvijā vēl nav tapuši tiesību zinātnieku publiski pieejami pētījumi par minēto tēmu, kas jo vairāk pamato izvēlētas tēmas aktualitāti.