



Līga Avena

Kvalitātes aspekta tiesiskās problēmas publisko iepirkumu līgumos

Promocijas darba kopsavilkums zinātnes doktora grāda
“zinātnes doktors (*Ph. D.*)” iegūšanai

Nozaru grupa – sociālās zinātnes

Nozare – tiesību zinātne

Apakšnozare – civiltiesības

Rīga, 2023



RĪGAS STRADIŅA
UNIVERSITĀTE

Līga Avena

ORCID 0000-0002-8974-5265

Kvalitātes aspekta tiesiskās problēmas publisko iepirkumu līgumos

Promocijas darba kopsavilkums zinātnes doktora grāda
“zinātnes doktors (*Ph. D.*)” iegūšanai

Nozaru grupa – sociālās zinātnes

Nozare – tiesību zinātne

Apakšnozare – civiltiesības

Rīga, 2023

Promocijas darbs izstrādāts Rīgas Stradiņa universitātē, Latvijā

Promocijas darba vadītājs:

Dr. iur. asociētais profesors **Jānis Grasis**,
Rīgas Stradiņa universitāte, Latvija

Oficiālie recenzenti:

Ph. D. asociētā profesore **Marina Kameņeckā-Usova**,
Rīgas Stradiņa universitāte, Latvija

Dr. iur. profesors **Jānis Načščionis**,
Biznesa augstskola “Turība”, Latvija

Ph. D. asociētais profesors **Giga Abuseridze**,
Kaukāza Universitātes tiesību skola (Gruzija)

Promocijas darbs tiks aizstāvēts Rīgas Stradiņa universitātes Tiesību zinātnes promocijas padomes atklātā sēdē 2023. gada 27. oktobrī plkst. 11:00, Hipokrāta auditorijā, Dzirciema ielā 16, Rīgas Stradiņa universitātē un attālināti, tiešsaistes platformā *Zoom*.

Ar promocijas darbu var iepazīties RSU bibliotēkā un RSU tīmekļa vietnē:
<https://www.rsu.lv/promocijas-darbi>



Promocijas darbs izstrādāts ar LZP līdzfinansēta projekta “Quadruple Helix koncepts (QHC) kā pamats jaunās paaudzes PPP modelim”, Nr. lzp-2020/1-0062, atbalstu un projekta Nr. 8.2.2.0/20/I/004 “Atbalsts doktorantu iesaistei zinātniski pētnieciskajā un studiju darbā” atbalstu

Promocijas padomes sekretārs:

Ph. D., docente **Karina Palkova**

Satura rādītājs

Ievads.....	4
1. Promocijas darba konspektīvs izklāsts	14
1.1. Pētījumā izmantotās metodes	16
1.2. Galvenie pētījuma rezultāti.....	16
1.2.1. Publisko iepirkumu vēsturiski tiesiskie aspekti	16
1.2.2. Multidisciplināras pieejas aspekti kvalitātes jēdziena izpratnei publiskā iepirkumā	17
1.2.3. Kvalitātes jēdziens būvniecībā: praktiskie un tiesiskie aspekti	39
1.2.4. Kvalitātes aspekts tradicionālā publiskā iepirkuma un PPP līguma izpildes ietvaros	42
1.2.5. Zaudējumu atlīdzināšanas tiesiskie aspekti nekvalitatīva būvdarbu iepirkuma līguma izpildes gadījumā.....	61
Galvenie secinājumi un priekšlikumi.....	69
Izmantoto avotu un literatūras saraksts	81

Ievads

Vērtējot kāda tiesību institūta problemātiku, vienmēr jāsāk ar attiecīgo normatīvo regulējumu tulkošanu, tātad jāizpēta likumiskais pamats. Publisko iepirkumu joma vienmēr ir bijusi nepārtraukti mainīga tiesību piemērošanas un interpretācijas ziņā, ko pierāda bieži likuma grozījumi.

Kā raksta tiesību filozofs L. Fullers, “likumam jāatbilst šādiem principiem:

- 1) vispārējība;
- 2) atklātība (likuma pieejamība tiem, uz kuriem tas attiecas);
- 3) juridiskās rīcības prognozējamība (vispārējs aizliegums par likuma atpakaļejošu spēku);
- 4) likuma skaidrība un saprotamība;
- 5) pretrunu nepieļaujamība;
- 6) neizpildāmu prasību nepieļaujamība;
- 7) nemainība laikā (biežu izmaiņu nepieļaujamība);
- 8) atbildība starp oficiālām darbībām un deklarējamiem noteikumiem”.¹

Attiecīgi izpētot publisko iepirkumu normatīvā regulējuma grozījumu biežumu un apmēru, jāsecina, ka izmaiņas ir atzīstamas par būtiskām un neatbilst biežu izmaiņu nepieļaujamības principam. Protams, likuma izmaiņas bieži vien tiek iniciētas, ņemot vērā arī pastāvošo judikatūru.

Latvijas tiesību sistēmā 2000. gadā pirmo reizi terminu “judikatūra” minēja E. Levits: “Ar judikatūru saprot publicēto tiesas spriedumu kopumu, kas Rietumu tiesību telpā ir primārs vai sekundārs tiesību avots,”² – bet profesors

¹ Broks, J. 2004. *Tiesības filosofija: doktrīnas, koncepcijas, diskursi*. Rīga: Biznesa augstskola “Turība”, 102.

² Levits, E. 2000. Samērīguma princips publiskajās tiesībās – jus commune europaeum un Satversmē ietvertais konstitucionāla ranga princips. *Likums un Tiesības*. 9, 263.

K. Torgāns par “judikatūras” un “tiesu prakses” šķirojošo pazīmi atzīst tikai “abstrakto atziņu kopas” un secina: “Judikatūra ir tiesas nolēmumos (precedentos) ietvertu atziņu kopums par tiesību jautājumiem, uz kuriem balstoties tiesa ir izlēmusi jautājumus par tiesību normas interpretāciju, piemērošanu noteiktos faktiskajos apstākļos vai tiesību robu aizpildīšanā.”³ Savukārt tiesībpētnieks B. Ruhters skaidro, ka “judikatūra ir publicēto (galvenokārt augstāko) tiesas nolēmumu kopums, kuriem ir principiāla nozīme un kas satur abstrakta rakstura juridiskas atziņas (prejudīcijas)”.⁴ Judikatūras loma publiskā iepirkuma tiesību institūta attīstībā ir nozīmīga, jo var uzskatīt, ka tiesa ne tikai “atrod” tiesības, bet arī “rada” tās.⁵ Minēto apliecina fakts, ka publisko iepirkumu tiesību normu piemērošanā Iepirkumu uzraudzības birojs atsauca uz tiesu spriedumiem, kā arī izstrādā vadlīnijas iepirkumu veikšanā, ņemot vērā judikatūrā paustās atziņas. Līdz ar to var pieņemt, ka judikatūra ir svarīgs publisko iepirkumu tiesību avots.

Tomēr vēl būtiskāk par esošo normatīvo bāzi un judikatūru ir izprast nozares un darbību regulējošo normatīvo aktu mērķi un būtību, kādēļ vispār pastāv šāds normatīvais regulējums, kādu mērķi svarīgi ar to sasniegt u. c. Jebkurai resursu lietošanai jābūt lietderīgai.

Arī Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likums⁶ paredz, ka ar naudas līdzekļiem un mantu jārīkojas lietderīgi, rīcībai jābūt tādai, lai mērķi sasniegtu ar mazāko finanšu un mantas izlietojumu un manta iegūstama īpašumā vai lietošanā par iespējami zemāku cenu, tomēr, kā

³ Plotnieks, A. 2009. *Tiesību teorija & Juridiskā metode*. Rīga: SIA “Izglītības solī”, 90. Sk. Torgāns, K. 2005. Judikatūras teorija un pielietojamā judikatūrā. *Jurista Vārds*. 47(402), 2–3.

⁴ Neimanis, J. 2004. *Ievads Tiesībās*. Rīga: Viļānu tipogrāfija “Renovata”. Sk. Ruhter, B. 1999. *Rechtstheorie*. Munchen, Beck, Rn., 235, 71.

⁵ Krastiņš, I. 1997. *Tiesību doktrīnas 2. izdevums*. Iespiests LU tipogrāfijā, 36.

⁶ Latvijas Republikas likums “Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likums”. 02.08.1995. *Latvijas Vēstnesis*. 114.

rāda prakse, visi Publisko iepirkumu likuma (PIL) mērķi vienlaikus kopā ir grūti realizējami. Piemēram, par to, ka PIL noteikumi – pienākums nodrošināt piegādātāju brīvu konkurenci un pienākums nodrošināt valsts un pašvaldību līdzekļu efektīvu izmantošanu – savā starpā konkurē, bija strīdus objekts lietā, kuru skatīja Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments 2013. gada 11. janvāra spriedumā SKA-58/2013. Konkrētajā lietā Iepirkumu uzraudzības birojs (IUB) uzskata, ka priekšroka bija dodama pasūtītāja pienākumam nodrošināt valsts un pašvaldību līdzekļu efektīvu izmantošanu, savukārt pieteicēja uzskata, ka nav ievērots noteikums nodrošināt piegādātāju brīvu konkurenci. Motīvu daļā Senāts norāda, ka PIL 17. panta pirmā daļa noteic, ka iepirkuma priekšmeta tehniskās specifikācijas tiek ietvertas iepirkuma procedūras dokumentos. Tehniskās specifikācijas nodrošina vienādas iespējas visiem pretendentiem un nerada nepamatotus ierobežojumus konkurencei iepirkuma procedūrās. Šī norma atspoguļo publiskā iepirkuma tiesību pamatprincipu, no kura izriet prasība nodrošināt iepirkuma priekšmeta piešķiršanā vienlīdzīgu attieksmi, kas izslēgtu starp pretendentiem negodīgu konkurenci, iepriekš zināmu priekšrocību piešķiršanu noteiktam pretendētājam iepretim citiem konkurentiem. Tādējādi tiek panākts publiskā iepirkuma regulējuma galvenais mērķis – ietaupīt publiskā budžeta līdzekļus.⁷

Te gan autore vēlas vērst uzmanību, ka publiskā budžeta līdzekļu ietaupīšanai nevajadzētu būt galvenajam mērķim. Publisko budžetu veido un tas būtu jāizlieto tikai ar vienu mērķi – maksimāli efektīva un kvalitatīva sabiedrības interešu īstenošana. Un publiskā pārvalde ir faktiski gan lēmējs, gan izpildītājs šo interešu īstenošanai, tostarp izlietojot arī publiskos resursus. Publiskām personām, publiskām atvasinātām personām u. c., kas atbilst normatīvos

⁷ Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2013. gada 11. janvāra spriedums lietā SKA-58/2013., 5.1. un 7. paragrāfs. http://www.tiesas.lv/files/AL/2013/01_2013/11_01_2013/AL_1101_AT_SKA-0058-13.pdf

noteiktām pasūtītāja statusa pazīmēm, resursu izlietošanā jāievēro publisko iepirkumu regulējošo normatīvo aktu prasības. Publiskā un privātā partnerība ir arī viens no tiesību instrumentiem, kā tiek īstenots publiskais iepirkums. Nozarē arī periodiski parādās inovatīvas pieejas publisko iepirkumu veikšanai, lai nodrošinātu atbilstību ilgtspējas, zaļajiem u. c. principiem. Publisko iepirkumu Latvijā ir pētījuši vairāki autori, piemēram, A. Kriviņš (2014),⁸ U. Skrastiņa (2013).⁹ Tomēr kvalitātes aspekta padziļināta izpēte un analīze, kas ir pamatā gan kritēriju noteikšanai, gan vērtēšanai, gan arī pēcāk līguma izpildījuma atbilstībai vai neatbilstībai sabiedrības interesēm, nav veikta vispār. Līdz šim nav arī izvērtēts starpnozaru institucionālo resursu koplietošanas potenciāls, tā praktiskie un juridiskie aspekti, lai nodrošinātu valsts pārvaldes efektivitāti un kvalitātes nodrošinājumu visās tās dimensijās caur publisko iepirkumu kā tiesību institūtu. Līdz ar to konkrētais pētījums ir oriģināls autores pētījums.

Promocijas darba mērķis

Atklāt visas būtiskās kvalitātes dimensijas un to īstenošanas tiesisko problemātiku publisko iepirkumu līgumos, sniedzot praktiskus un zinātnē balstītus ieteikumus kvalitātes nodrošināšanas uzlabošanai publiskos iepirkumos.

Mērķa sasniegšanai un tēmas ierobežošanai darbā padziļināti pievērsta uzmanība tieši būvniecības jomai, jo tā ietver gan preču piegādi, gan pakalpojumu, tādējādi iespējams atklāt visas kvalitātes dimensijas, kas būtiskas gan preču, gan pakalpojumu publiskos iepirkumos.

Pētījumā kvalitātes aspekti analizēti multidisciplinārā griezumā, atklājot kvalitātes kā pasūtītāja prasību un kā līguma izpildījuma elementu atbilstību

⁸ Kriviņš, A. 2014. Korupcijas novēršana un apkarošana publisko iepirkumu jomā: promocijas darbs. Rīga: Rīgas Stradiņa universitāte, 309.

⁹ Skrastiņa, U. 2013. Piedāvājuma izvēles kritēriji un vērtēšana publiskā iepirkumā: promocijas darbs. Rīga: BA "Turība", 302.

publiskā iepirkuma mērķim, saistošās tiesību normas tulkojot gan ar dažādām tiesību normu interpretācijas metodēm, gan vērtējot caur ekonomikas teoriju prizmu.

Promocijas darba uzdevumi

- 1) izpētīt un izanalizēt publiskā iepirkuma kā tiesību institūta vēsturisko attīstību un būtību;
- 2) rast kvalitātes jēdziena definīciju caur multidisciplināru pieeju, nosakot visas sabiedrībai kā gala lietotājam būtiskās kvalitātes dimensijas;
- 3) izpētīt kvalitātes jēdzienu būvniecībā, analizēt kvalitātes tiesisko problemātiku un iespējamos tiesību institūtus kvalitātes nodrošināšanai;
- 4) izpētīt zaudējumu atlīdzināšanas tiesiskos aspektus kvalitātes neatbilstības kontekstā būvdarbu līgumos.

Promocijas darba pētnieciskie jautājumi

1. Vai publisko iepirkumu un būvniecības sfērā ir definēts kvalitātes jēdziens?
2. Kādi ir kvalitātes elementi un kvalitātes dimensijas, kas būtu jāvērtē, izlietojot publiskos naudas līdzekļus?
3. Kāda nosakāma labākā cenas un kvalitātes attiecība, vērtējot piedāvājumus publiskā iepirkumā?

Promocijas darba izpētes objekts – kvalitātes elementi publisko iepirkumu jomā.

Promocijas darba priekšmets – kvalitātes vērtēšanas kritēriju noteikšanas, vērtēšanas un piemērošanas tiesiskais regulējums publisko iepirkumu līgumos.

Datu iegūšanas un apstrādes (analīzes) metodes

Lai izpildītu promocijas darba uzdevumus un sasniegtu pētījuma mērķi, autore izpētīja vispārteorētisko un speciālo literatūru publisko iepirkumu problēmu sfērā. Promocijas darba izstrādē tika izmantotas šādas datu iegūšanas metodes:

- 1) analīze un sintēze – tiesu statistika, preses apskats, diskursa analīze;
- 2) juridiskās literatūras analīze;
- 3) modelēšana (gadījuma teorētiskā modelēšana);
- 4) novērošana (ikdienas darbā gūtie novērojumi).

Promocijas darba novitāte

Līdz šim nav analizēti starpnozaru institucionālo resursu koplietošanas praktiskie un juridiskie aspekti publiskās-privātās-cilvēku-zinātnes partnerības ietvaros, lai nodrošinātu valsts pārvaldes efektivitāti un kvalitātes nodrošinājumu visās tās dimensijās caur publisko iepirkumu kā tiesību institūtu. Nav arī padziļināti pētīts kvalitātes jēdziens publiskā iepirkumā un procesuālie instrumenti tās nodrošināšanai visā iepirkuma priekšmeta dzīves ciklā. *QHC* koncepcijā balstīta publiskā un privātā partnerība kā tiesību institūts nav vērtēta un analizēta tās īstenošanas iespējamība, ņemot vērā tiesiskos un praktiskos ierobežojumus.

Promocijas darba rezultātu aprobācija. Kopumā par pētījuma tēmu ir publicētas 6 autora zinātniskās publikācijas:

1. **Līga Velve**, Aigars Evardsons. Cenu politikas ierobežojumi publikā iepirkumā. (Price Restrictions in Public Procurement). *Baltijas Juridiskais žurnāls*, ISSN 1691-0702.
2. **Līga Velve**. Kvalitātes kritērijs būvdarbu publiskos iepirkumos. Iekļauts RSU 2015. gada 23. aprīļa starptautiskās zinātniskās konferences tēžu krājumā.

3. **Līga Velve.** Multidisciplināras pieejas aspekti kvalitātes jēdziena izpratnei publiskā iepirkumā. *Starptautiskās zinātniskās konferences “Sociālās zinātnes reģionālajai attīstībai 2016” II daļa: VALSTS UN TIESĪBU AKTUĀLĀS PROBLĒMAS.* 236–245. Iekļauts datubāzē *Electronic Journals Library of University of Regensburg*, 2016. ISSN 2255-8853.
4. **Līga Avena.** Social responsibility as a component of tender assessment within the public procurement process. *Proceedings of the 61st international scientific conference of Daugavpils University.* Iekļauts datubāzē *EBSCOhost*, 2019.
5. Inga Uvarova, Dzintra Atstaja, Viola Korpa, **Līga Avena**, Miks Erdmanis. End-of-life Tyre recycling: going beyond to new circular business models in Latvia. *SCOPUS Engineering for Rural Development.* 19, 2020, 1680–1691. DOI:: 10.22616/ERDev.2020.19.TF435.
6. **Līga Avena**, Janis Grasis. Legal instruments how to involve end user or public in the public procurement contract adaptation to future needs. Iesniegts un pieņemts publicēšanai žurnālā *Access yo science, business, innovation in digital economy 2023.* gada jūnijā. Žurnāls indeksēts *Web os Science* datubāzē. DOI: [https://doi.org/10.46656/access.2023.4.3\(3\)](https://doi.org/10.46656/access.2023.4.3(3))

Promocijas darba rezultāti ir prezentēti 11 konferencēs, no kurām 9 ir starptautiskās zinātniskās konferences:

1. Dalība starptautiskajā zinātniski praktiskajā konferencē “Zinātne.Tiesības.Stabilitāte” 23.04.2014. ar ziņojumu “Cenu politikas ierobežojumi publikā iepirkumā”. Baltijas Starptautiskā Akadēmija.
2. Dalība Rīgas Stradiņa universitātes 2015. gada 23. aprīļa starptautiskajā zinātniskajā konferencē “Drošības nostiprināšanas aktuālās problēmas: politiskie, sociālie, tiesiskie aspekti” ar mutisku

- ziņojumu “Kvalitātes kritērijs būvdarbu publiskos iepirkumos”.
3. Piedalīšanās Rīgas pilsētas pašvaldības 2015. gada 26. novembra zinātniski praktiskajā konferencē “Atvērtā pašvaldība” ar mutisku referātu “Atklātības princips publiskos iepirkumos”.
 4. Dalība Latvijas gadskārtējā praktiskajā konferencē “Publiskais iepirkums 2020” ar mutisku ziņojumu “Labākā kvalitātes un cenas attiecība un uz rezultātiem balstīti ieguldījumi standarta publiskajos un PPP iepirkumos”.
 5. Dalība konferencē ENGINEERING FOR RURAL DEVELOPMENT. Jelgava, 20.–22.05.2020. Inga Uvarova, Dzintra Atstaja, Viola Korpa, **Līga Avena**, Miks Erdmanis “End-of-life Tyre recycling: going beyond to new circular business models in Latvia”.
 6. Dalība starptautiskajā konferencē ar mutisku ziņojumu par tēmu “Adoption of 4P and circular economy principles in the public objects of national significance”. Estonian entrepreneurship university of applied sciences, 9th Annual Entrepreneurship and Innovation Conference “Building the virus-resistant company”. October 2021.
 7. Dalība Rīgas Stradiņa universitātes 2021. gada starptautiskajā zinātniskajā konferencē “Tiesiskās sistēmas aktuālās problēmas” ar mutisku referātu “Praktiskie un tiesiskie aspekti publiskas personas sadarbībai ar privātpersonu sabiedrībai nozīmīgu aktivitāšu īstenošanai”.
 8. Dalība Rīgas Stradiņa universitātes 2022. gada starptautiskajā zinātniskajā konferencē “Tiesiskās sistēmas aktuālās problēmas Satversmes simtgades kontekstā” ar mutisku referātu “Sabiedrības iesaistes tiesiskie aspekti *QHC* balstītā PPP īstenošanā Satversmes 101. panta kontekstā”.

9. Dalības starptautiskajā konferencē GREEN D.I.E.T: Tallina, 2022. g. oktobris, ar referātu “Concept of quality in construction, practical and legal aspects”.
10. Dalība EUMMAS A2S konferencē (EUMMAS A2S Conference on Global Social and Technological Development and Sustainability, February 2023 Dubai, AAE) par globālo sociālo un tehnoloģisko attīstību un ilgtspējību, ko organizē akadēmiskais konsorcijs, kurā ietilpst gandrīz 30 ārvalstu universitātes no vairāk nekā 20 valstīm. EUMMAS Dubai 2023 konferences tēma ir “Zinātne, uzņēmumi un politikas veidotāji topošajā jaunajā pasaulē”. Prezentēts mutisks referāts un iesniegts raksts publicēšanai par tēmu “Intersectoral institutional resource sharing within public-private-people-science partnership to ensure the efficiency and quality of public governance”.
11. Dalība 2023. gada Pasaules Latviešu zinātnieku kongresā ar stenda referātu “Determining the best price-quality ratio in public procurement”.

Promocijas darbs ir apspriests Rīgas Stradiņa universitātes promocijas padomes sēdē.

Promocijas darba struktūra. Darbs sastāv no ievada, 5 nodaļām, kopsavilkuma, anotācijām, publikāciju, izmantotās literatūras saraksta un pielikuma.

Literatūras un tiesību avotu apraksts. Promocijas darba tapšanā ir plaši izmantota monogrāfiskā literatūra, zinātniskie raksti, socioloģiskie pētījumi. Kopā darbā ir izmantoti 323 avoti, tajā skaitā normatīvie akti, prakses materiāli, tiesu nolēmumi u. c. Promocijas darbā ir izmantoti vairāku teorētiku zinātniskie darbi: *L. Abbott* (1955), *J. Bramanis* (2013), *E. G. Carayannis*, *T. D. Barth*,

D. F. Campbell (2012), *B. A. Carrol* (1979–1999), *P. B. Crosby* (1979), *J. M. Juran* (1974–1995), K. Torgāns, *F. Ulbrich* (2006).

Pētījuma teorētiskā un praktiskā nozīme. Pētījums ir starpdisciplinārs, ieverot atziņas, kas iegūtas, analizējot pētījumu objekta praktiskos un teorētiskos aspektus gan caur tiesību zinātnes, gan makro un mikro ekonomikas prizmu, tādējādi sniedzot visaptverošu izvērtējumu un sniedzot arī praktiskos ieteikumus un priekšlikumus nozares un tēmai saistošo tiesību institūtu efektivitātes pilnveidošanai.

1. Promocijas darba konspektīvs izklāsts

1.1. Pētījumā izmantotās metodes

Promocijas darba izstrādes gaitā tika izmantotas klasiskās pētniecības metodes – analītiskā pētniecības metode, vēsturiskā pētniecības metode, salīdzinošā pētniecības metode, teorētiskās modelēšanas pētniecības metode.

Nolūkā iegūt informāciju pētījuma veikšanai tika veikta zinātniskās literatūras un normatīvo aktu analīze, starptautiskās pieredzes analīze un modelēšana.

Gramatiskā tiesību normu interpretācijas metode tika izmantota, lai analizētu publisko iepirkumu un tiem saistošo tiesību normu sintaktisko uzbūvi, pētot izmantotos terminus, kā arī meklējot kopsakarības starp atsevišķiem teikuma locekļiem, lai izprastu, ko likumdevējs ir vēlējis reglamentēt, izmantojot konkrētus terminus, vārdu savienojumus, teikumu uzbūvi un saikšus, definējot labāko cenas un kvalitātes attiecību kā mērķa kritēriju publiskos iepirkumos.

Vēsturiskā tiesību normu interpretācijas metode izmantota, atklājot publisko iepirkumu kā tiesību institūta vēsturisko attīstību, noskaidrojot saistošo tiesību normu jēgu un mērķus, ņemot vērā apstākļus, uz kuriem pamatojoties tās radītas.

Teleoloģiskā interpretācijas metode izmantota, lai noskaidrotu publisko iepirkumu regulējošo tiesību normu jēgu, pamatojoties uz mērķi, kas ar attiecīgo tiesību normu jāsasniedz.

Sistēmiskā interpretācijas metode izmantota, lai noskaidrotu publisko iepirkumu tiesību normu jēgu saistībā ar citām publisko personu darbību regulējošām normām, kas saistītas ar resursu izlietošanu.

Salīdzinošā pētniecības metode ir izmantota, aplūkojot kvalitātes aspektus publisko iepirkumu līgumu realizācijā, lai sniegtu priekšlikumus

Latvijas Republikas normatīvā regulējuma pilnveidošanai. Ar vēsturiskās pētniecības metodi tika apzināta publisko iepirkumu attīstība, kas bija nepieciešama, lai piedāvātu efektīvākus risinājumus kvalitātes kritēriju noteikšanai un īstenošanai mūsdienā Latvijas publiskajos iepirkumos.

Papildus tam promocijas darba ietvaros tika realizēts empīrisks pētījums, izmantojot kvalitatīvās pētījumu metodes (kontentanalīze). Pētījuma metodoloģija ietver konceptuālu pētījumu,¹⁰ izmantojot literatūras apskatu,¹¹ ietverot dialektisko izpēti, normatīvo, jurisprudences, doktrināro, teorētisko un zinātnisko avotu analīzi, interpretāciju vēsturisko un aktuālo noteikumu kontekstā, dominējošās vienprātības izvērtējumu, juridisko un tehnisko sintēzi. Izmantota satura analīze publiskās un privātās partnerības (PPP), publiskā iepirkuma, kvalitātes kritēriju, valsts pārvaldes un citiem terminiem, liekot uzsvāru uz loģisko satura analīzi.

Gadījumu izpētes ietvaros pārbaudīts, vai noteikumi un teorētiskās pieejas darbojas praksē, vai tie atbilst vēlamiem politiskiem, ekonomiskiem, juridiskiem un praktiskiem mērķiem, vai atsevišķi priekšlikumi varētu darboties, ņemot vērā citas būtiskas atšķirības tiesību aktos un attiecīgajās ekonomikas sistēmās.¹² Gadījuma pētījuma objekts identificēts ieinteresēto personu diskusiju laikā.

Secinājumi balstīti uz faktiem, ievērojot *Occam razor*^{13, 14} principu, kas ir vispiemērotākais problēmu risināšanas princips, dodot vienkāršas atbildes, lai saglabātu aktualitāti līdz faktisko apstākļu objektīvās situācijas maiņai. Atbilstoši

¹⁰ Summers, R. 1966. The New Analytical Jurists. *New York University Law Review*, 865.

¹¹ Tranfield, D., Denyer, D., Smart, P. 2003 Towards a Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge by Means of Systematic Review. *British Journal of Management*, 207–222. doi: 10.1111/1467-8551.00375

¹² Van Hoecke, M. 2011. *Methodologies of Legal Research – Which Kind of Method for What Kind of Discipline?* Oxford and Portland, OR: Hart Publishing. <http://dx.doi.org/10.5040/9781472560896.ch-001>

¹³ Occam razor principle meaning. [https://dbpedia.org/page/Occam %27s_razor](https://dbpedia.org/page/Occam%27s_razor)

¹⁴ Mārtinsone, K. 2016. Zinātne un pētniecība: jautājumi ievirzei. No: *Pētniecība: teorija un prakse*. Mārtinsone, K., Pipere, A., Kamerāde, D., zin. red. Rīga: Raka, 34.

šim principam tiek izvirzītas konkurējošas hipotēzes par vienu un to pašu jautājumu, izvēloties risinājumu ar vismazāko pieņēmumu skaitu, t. i., risinājumu, kuru vismazāk varētu ietekmēt dinamiski mainīgie elementi. Secinājumu un ieteikumu izstrādē ir lietotas analīzes un sintēzes metodes.

1.2. Galvenie pētījuma rezultāti

1.2.1. Publisko iepirkumu vēsturiski tiesiskie aspekti

Publiskā iepirkuma mērķis mūsdienās ir saistīts ar efektīvu publisko līdzekļu izlietošanu. Un efektivitāte nenoliedzami ir saistīta arī ar kvalitāti, līdz ar to, tulkojot tiesību normas publisko iepirkumu jomā, svarīgi izmantot ne tikai klasiski piemēroto gramatisko interpretācijas metodi, bet arī tādas metodes kā teleoloģisko, ar kuru noskaidro tiesību normas jēgu, pamatojoties uz lietderīgu un taisnīgu mērķi, kas ar attiecīgo tiesību normu jāsasniedz,¹⁵ kā arī vēsturisko interpretācijas metodi, tas ir, noskaidro tiesību normas jēgu, ņemot vērā apstākļus, uz kuriem pamatojoties tā radīta.

Autore secina, ka ārpakalpojuma izmantošana, valsts un privātā sektora partnerība un risku pārvaldība nav tikai mūsdienām raksturīgas parādības. Nepieciešamība pēc sava veida iepirkumu politikas un prakses ir saistīta ar dažādu organizāciju un to birokrātijas veidošanos. Publisko iepirkumu vēsturiskā attīstība būtībā ir saistīta arī ar nepieciešamību pēc standartizētām procedūrām un dokumentācijas, kā arī ar publiskā sektora lēmumu un darbību caurskatāmību, kas ir viens no pamatprincipiem publisko iepirkumu sistēmā mūsdienās arī Latvijā. Tomēr, salīdzinot publiskā iepirkuma birokrātiskās procedūras mūsdienās un vēsturiski, nākas secināt, ka tās praktiski ir nesalīdzināmas. Ja sākotnēji

¹⁵ Latvijas Republikas likums "Administratīvā procesa likums". 14.11.2001. *Latvijas Vēstnesis*. 164(2551).

publiskajam iepirkumam piemērotā procedūra bija vairāk simboliska, bez noteiktas procesuālās kārtības, tad mūsdienās šo kārtību regulē un nosaka virkne normatīvo aktu. Publiskā iepirkuma svarīgie principi, tādi kā caurskatāmība, atklātums, vienlīdzība u. c., nereti prevalē pār finanšu izlietojuma efektivitāti.

Publisko iepirkumu kā tiesību institūta attīstības un evolūcijas ceļš ir bijis ilgs, tomēr jau pašos tā pirmsākumos publiskā iepirkuma procedūrai ir bijis pamatā svarīgākais mērķis – pasūtītāja līdzekļu efektīva izlietošana, maksimāli samazinot pasūtītāja risku. Tādējādi, lai sasniegto minēto mērķi, nepieciešams izprast jēdziena “efektīva izlietošana” saturisko ietvaru, ņemot vērā līdzekļu izcelsmi, kā arī identificējot potenciālos pasūtītāja riskus.

1.2.2. Multidisciplināras pieejas aspekti kvalitātes jēdziena izpratnei publiskā iepirkumā

Līdz šim publisko iepirkumu jomā bieži kā līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas kritērijs tika izmantots “saimnieciski izdevīgākais piedāvājums”. Saskaņā ar ES Direktīvu 2014/24/ES¹⁶ (turpmāk – Direktīva) publiskā iepirkuma jomā ieviests tāds jēdziens kā “labākā cenas un kvalitātes attiecība” (angļu val. – *best price-quality ratio*), kas saskaņā ar Direktīvas preambulas 89. punktu būtu jāizmanto iepriekš minētā, Direktīvās 2004/17/EK¹⁷ un 2004/18/EK¹⁸ izmantotā jēdziena vietā. Ņemot vērā, ka minētais jēdziens “labākā cenas un kvalitātes

¹⁶ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2014/24/ES (2014. gada 26. februāris) par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18/EK. 28.03.2014. *Eiropas Savienības Oficiālais Vēstnesis*, L 94/65.

¹⁷ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2004/17/EK, ar ko koordinē iepirkuma procedūras, kuras piemēro subjekti, kas darbojas ūdensapgādes, enerģētikas, transporta un pasta pakalpojumu nozarēs. 30.04.2004. *Eiropas Savienības Oficiālais Vēstnesis*, L 134, [nav spēkā].

¹⁸ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2004/18/EK par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu, piegādes valsts līgumu un pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru. 30.04.2004. *Eiropas Savienības Oficiālais Vēstnesis*, L 134, 0114–0240, [nav spēkā].

attiecība” publisko iepirkumu jomā ir salīdzinoši jauns, un tiesību normatīvajos aktos līdz šim nebija un nav arī pašlaik plašāk skaidrots, ir svarīgi izpētīt šī jēdziena saturisko ietvaru, t. i., skaidrojot to ne tikai Direktīvas izpratnē, bet vērtējot arī jēdzienā ietvertu vārdu būtību, izmantojot daudznozaru jeb multidisciplināru pieeju. Jo publiskais iepirkums ir process, kurš tiek veikts pasūtītāja interesēs, bet pasūtītājs pēc būtības darbojas sabiedrības interesēs. Tātad šeit saduras sabiedrības materiālās un sociālās intereses ar pasūtītāja materiālajām un tiesiskajām interesēm. Un abu pušu materiālās intereses būtībā raksturo vai ietekmē iepirkuma priekšmeta saistošā nozare.

Kvalitātes jēdziena izpratne

Publiskā iepirkuma procedūras dokumentācijā un tā rezultātā noslēgtā līgumā vienmēr būs atrodama prasība nodrošināt kvalitatīvu līguma izpildi, vai arī iepirkuma procedūras dokumentācijā pasūtītājs bieži norāda, ka vērtēs ne tikai piedāvāto līgumcenu, bet arī piedāvāto līguma izpildes kvalitāti. Atbilstoši normatīvajam regulējumam iepirkuma procedūrā nevar vērtēt atbilstību tādiem kritērijiem, kuri nekādā mērā nav un nevar būt saistīti ar konkrēto iepirkuma priekšmetu. Tādējādi secināms, ka kvalitātes jēdziens neatšķiras dažādos posmos no iegādes procesa līdz izpildes brīdim, t. i., piedāvājumā norādītajiem kvalitātes atbilstības rādītājiem pēc būtības nevajadzētu atšķirties no līguma izpildē identificējamiem kvalitātes atbilstības rādītājiem.

Akadēmiskajā literatūrā attiecībā uz kvalitātes jēdzienu un tā izpratni nav plaši izvērstu pētījumu. Zinātnieki četrās disciplīnās – filozofijā, ekonomikā, mārketingā un operāciju pārvaldībā – ir aplūkojuši minēto jēdzienu, bet katra grupa to ir skatījusi no cita skatpunkta. Filozofijas pārstāvji ir koncentrējušies uz formulējuma jautājumiem; ekonomikas pārstāvji – uz peļņas maksimizāciju un tirgus līdzsvaru; mārketinga pārstāvji – uz pirkšanas uzvedības noteicošajiem faktoriem un pircēju apmierinātību; ražošanas procesu pārvaldības pārstāvji – uz

inženierijas praksi un ražošanas kontroli. Rezultātā ir radušās konkurējošas perspektīvas, no kurām katra ir balstīta uz atšķirīgu analītisko ietvaru, un katrai ir raksturīga sava terminoloģija.¹⁹

Ja pēta kvalitātes jēdzienu publisko iepirkumu jomā, tad, pēc autore domām, nepieciešama kompleksa šī jēdziena izpēte, ņemot vērā tā saturisko ietvaru gan no filozofiskā, gan ekonomiskā, gan mārketinga, gan arī ražošanas efektivitātes skatpunkta. *D. A. Garvin* (1984) ir identificējis piecas galvenās pieejas kvalitātes definēšanā:

- 1) filozofijas caurspīdīgā (transcendentālā) pieeja;
- 2) ekonomikas uz produktiem balstītā pieeja;
- 3) ekonomikas, mārketinga un ražošanas valdības uz lietotājiem balstītā pieeja;
- 4) uz ražošanu balstītā pieeja;
- 5) ražošanas pārvaldības uz vērtību balstītās pieejas.²⁰

Kvalitātes jēdzienu caur transcendentālo pieeju ir mēģinājuši skaidrot vairāki autori. *R. M. Pirsig* (1974) uzskata, ka “kvalitāte nav ne prāts, ne viela, bet trešā vienība, kas ir neatkarīga no abām minētajām. [...] lai gan Kvalitāti nav iespējams definēt, ir zināms, kas tā ir”.²¹ Savukārt *B. W. Tuchman* (1980) ieskatā, kvalitāte ir “[...] izcilības stāvoklis, kas nozīmē labu kvalitāti atšķirībā no sliktas kvalitātes. Kvalitāte nozīmē augstākā standarta sasniegšanu vai tiekšanos pēc tā, nesamierinoties ar neatbilstošu vai viltus standartu”.²² Pēc *S. Buchanen* (1948) domām, kvalitāte “ir gan absolūta, gan vispārēji atzīstama bezkompromisa standartu un augsta sasnieguma zīme. Tomēr šī uzskata pārstāvji apgalvo, ka

¹⁹ Garvin, D. A. 1984. What Does “Product Quality” Really Mean? *Magazine: Fall 1984*, October 15.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Pirsig, R. M. 1974. *Zen and the Art of Motorcycle Maintenance*. 185, 213.

²² Tuchman, B. W. 1980. The Decline of Quality. *New York Times Magazine*. November 2, 38.

kvalitāti nav iespējams precīzi definēt. Drīzāk tā ir vienkārša, neanalizējama kvalitātīva pazīme, ko mēs iemācāmies atpazīt tikai caur pieredzi”.²³

Izvērtējot minēto autoru definīcijas, autore ieskatā, transcendentālā pieceja kvalitātes jēdziena saturiskā ietvara formulēšanai publiskā iepirkuma jomā nav piemērota, jo tā principā abstrahējas no definēta saturiskā ietvara formulēšanas nepieciešamības, kas publiskā iepirkumā faktiski ir priekšnoteikums saprotamu vērtēšanas kritēriju izvēlei un piemērošanai.

Ekonomikas uz produktiem balstīto pieceju ir raksturojis *L. Abbott* (1955), definējot, ka “kvalitātes atšķirības ir uzskatāmas par atšķirībām noteiktas sastāvdaļas vai kvalitātīvas pazīmes apmērā”.²⁴ Savukārt *K. B. Leffler* (1982) ieskatā, “kvalitāte attiecas uz nenovērtējamu īpašību daudzumu, kas atrodas katrā novērtētās kvalitātīvas pazīmes vienībā”.²⁵

Uz produktiem balstītās definīcijas ir diezgan atšķirīgas. Tās raugās uz kvalitāti kā uz precīzu un izmērāmu mainīgo. Saskaņā ar šo uzskatu atšķirības kvalitātē atspoguļo atšķirības kādas produkta sastāvdaļas vai kvalitātīvas pazīmes daudzumā.^{26, 27} Kvalitātes uz produktiem balstītās definīcijas sākotnēji parādījās ekonomikas literatūrā, kur tās strauji tika iekļautas teorētiskajos modeļos. Patiesībā sākotnējā ekonomiskā izpēte attiecībā uz kvalitāti

²³ Buchanan, S. 1948. *The Portable Plato*. New York: The Viking Press, 5.

²⁴ Abbott, L. 1955. *Quality and Competition*. Columbia University Press. First Edition, 26–127.

²⁵ Leffler, K. B. 1982. Ambiguous Changes in Product Quality. *American Economic Review* (December), 956.

²⁶ Abbott, L. 1955. *Quality and Competition*. New York: Columbia University Press; Griliches, Z., ed. 1971. *Price Indexes and Quality Change*. Cambridge, MA: Harvard University Press; Lancaster, K. 1971. *Consumer Demand: A New Approach*. New York: Columbia University Press, 122.

²⁷ Leffler, K. B. 1982. Ambiguous Changes in Product Quality. *American Economic Review* (December), 956.

koncentrējās gandrīz tikai uz izturību tikai tādēļ, ka to bija vienkārši ievietot iepriekšminētajā ietvarā.^{28, 29, 30, 31, 32}

Pēc *D. A. Garvin* (1984) domām, šādai pieejai ir divi acīmredzami secinājumi. Pirmkārt, augstāku kvalitāti var sasniegt vienīgi ar augstākām izmaksām, jo kvalitāte atspoguļo kvalitatīvu pazīmju apmēru, ko produkts satur. Tā kā tiek uzskatīts, ka kvalitatīvu pazīmju ražošana izmaksā dārgi, augstākas kvalitātes preces būs dārgākas. Otrkārt, kvalitāte tiek uzskatīta par preču jau sākotnēji esošu kvalitāti, nevis kaut ko, kas tām ir piešķirts. Tā kā kvalitāte atspoguļo mērāmu produkta kvalitatīvu pazīmju esamību vai trūkumu, to var objektīvi novērtēt, un tā ir balstīta uz vairākiem komponentiem, ne tikai uz preferencēm.³³

Vērtējot minētos skaidrojumus kontekstā ar publisko iepirkumu mērķi un izpratni mūsdienās, konstatējama tieša “uz produktiem balstītā” kvalitātes jēdziena saistība ar pasūtītāja definētajām iepirkuma priekšmeta tehniskajām specifikācijām, t. i., parametriem, kuriem piedāvātajai precei jāatbilst. Turklāt, ņemot vērā publisko iepirkumu jomā aktuālo problēmu saistībā ar tādas iepirkuma procedūras un tehnisko specifikāciju izstrādi, kas ļautu pasūtītājam iegādāties kvalitatīvāko produktu, nevar nepieņemt *D. A. Garvin* paustajam viedoklim, ka augstākas kvalitātes preces būs dārgākas, tādējādi secināms, ka, izmantojot piedāvāto līgumcenu kā būtiskāko vērtēšanas kritēriju, ir maza

²⁸ Levhari, D., Srinivasan, T. N. 1969. Durability of Consumption Goods: Competition versus Monopoly. *American Economic Review* (March), 102–107.

²⁹ Schmalensee, R. L. 1970. Regulation and the Durability of Goods. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 54–64.

³⁰ Swan, P. L. 1970. Durability of Consumption Goods. *American Economic Review* (December), 884–894.

³¹ Swan, P. L. 1971. The Durability of Goods and the Regulation of Monopoly. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 347–357.

³² Saving, T. R. 1982. Market Organization and Product Quality. *Southern Economic Journal* (April), 856.

³³ Garvin, D. A. 1984. What Does “Product Quality” Really Mean? *Magazine: Fall 1984*, October 15.

iespēja iegūt kvalitatīvāko no piedāvājumiem. Pēc autores domām, minētais pamato nepieciešamību pēc principiālas iepirkumu piedāvājumu vērtēšanas pieejas maiņas, prioritāri izvirzot kvalitātes kritērijus, nevis piedāvāto līgumcenu. Turklāt, ņemot vērā, ka publiskā iepirkuma mērķis ir pasūtītāja līdzekļu efektīva izlietošana un pasūtītājs kā publiska persona principā darbojas sabiedrības interesēs, izmantot tikai “uz produktiem balstītu” pieeju kvalitātes saturiskā ietvara formulēšanā publiskā iepirkumā būtu nepietiekami, jo pamatā būtu jāņem vērā sabiedrības interese, t. i., faktiskā lietotāja intereses.

Šādas sabiedrības intereses vistiešāk izriet no “uz lietotājiem balstītas” pieejas, pēc kuras vairāki autori ir definējuši kvalitātes jēdzienu. Tā, piemēram, C. D. Edwards (1968) uzskata, ka “kvalitāte sastāv no spējas apmierināt vēlmes”.³⁴ Līdzīgu definējumu ir sniedzis arī H. L. Gilmore (1974), sakot, ka “kvalitāte ir pakāpe, kurā noteikts produkts apmierina noteikta pircēja vēlmes”.³⁵ Arī A. A. Kuehn un R. L. Day (1962) uzskata līdzīgi: “Tirgus gala analizē produkta kvalitāte ir atkarīga no tā, cik labi tas der vēlamajiem patērētāja modeļiem.”³⁶ Bet, J. M. Juran (1988) ieskatā, “kvalitāte ir izmantošanas piemērotība”.³⁷

Uz lietotāju balstītās definīcijas sākas no pretējās premisas, ka kvalitāte “ir vērotāja acīs”. Pieņem, ka individuāliem patērētājiem ir dažādas vēlmes vai vajadzības, un preces, kas vislabāk apmierina viņu preferences, ir tās, kurām, pēc viņu domām, ir vislabākā kvalitāte.³⁸ Tas ir īpatnējs personīgais uzskats par kvalitāti un ir ļoti subjektīvs. Mārketinga literatūrā tas ir novedis pie uzskata par

³⁴ Edwards, C. D. 1968. The Meaning of Quality. *Quality Progress*. October, 37.

³⁵ Gilmore, H. L. 1974. Product Conformance Cost. *Quality Progress*. June, 16.

³⁶ Kuehn, A. A., Day, R. L. 1962. Strategy of Product Quality. *Harvard Business Review*. November–December, 101.

³⁷ Juran, J. M., ed. 1988. *Quality Control Handbook*. McGraw-Hill (Tx); 4th edition (August), ISBN-13: 978-0070331761, 2 (1774 p.).

³⁸ Edwards, C. D. 1968. The Meaning of Quality. *Quality Progress*. October, 36–39; Kuehn, A. A., Day, R. L. 1962. Strategy of Product Quality. *Harvard Business Review*. November–December, 100–110.

“ideāliem punktiem”, precīzām produktu kvalitatīvo pazīmju kombinācijām, kas noteiktam patērētājam sniedz vislielāko apmierinātību,³⁹ ekonomikas literatūrā – pie uzskata, ka kvalitātes atšķirības tiek tvertas ar produkta pieprasījuma līknes maiņu,⁴⁰ bet ražošanas pārvaldības literatūrā – pie “izmantošanas piemērotības” jēdziena.⁴¹

Analizējot minētās definīcijas, konstatējams, ka tām visām ir kopīgs fokuss uz patērētāja vajadzību apmierināšanu. Tomēr, tā kā dažādiem patērētājiem to ekspektācijas jeb vēlmes attiecībā uz produkta kvalitāti var būt atšķirīgas, pat ticami objektīvas īpašības var būt pakļautas dažādām interpretācijām. R. B. Yepsen (1982) norāda: “Mūsdienās izturība tiek uzskatīta par svarīgu kvalitātes elementu. Priekšroka tiek dota produktiem ar ilgu mūžu, nevis tiem, kas ātri nolietojas. Tas ne vienmēr tā ir bijis: līdz vēlam deviņpadsmitajam gadsimtam izturīgās preces galvenokārt piederēja nabadzīgajiem, tikai bagātie varēja atļauties smalkos produktus, kurus bieži vajadzēja aizstāt vai labot.”⁴² Tā rezultātā radās ilgtermiņa asociācija starp izturību un zemāku kvalitāti, uzskats, kas mainījās tikai līdz ar luksusa preču masveida produkciju Industriālās revolūcijas rezultātā.⁴³ Savukārt 21. gadsimtā gan patērētāja, gan pasūtītāja fokuss ir vērsts uz ilgtspēju.

³⁹ Johnson, R. M. 1971. Market Segmentation: A Strategic Management Tool. *Journal of Marketing Research*. February, 13–18; Kotler, P. 1971. *Marketing Decision Making: A Model Building Approach* (New York: Holt, Rinehart and Winston), 491–497; Ratchford, B. T. 1975. The New Economic Theory of Consumer Behavior: An Interpretive Essay. *Journal of Consumer Research*. September, 65–75.

⁴⁰ Chamberlin, E. H. 1953. The Product as an Economic Variable. *Quarterly Journal of Economics*. February, 1–29; Dorfman, R., Steiner, P. O. 1954. Optimal Advertising and Optimal Quality. *American Economic Review (December)*, 822–836; White, L. J. 1972. Quality Variation When Prices Are Regulated. *Bell Journal of Economics and Management Science (Autumn)*, 425–436.

⁴¹ Juran, J. M., ed. 1974. *Quality Control Handbook*, 3rd ed. New York: McGraw-Hill, 2; Gilmore, H. L. 1974. Product Conformance Cost. *Quality Progress*. June, 16–19.

⁴² Yepsen, R. B., ed. 1982. *The Durability Factor* (Emmaus, PA: Rodale Press), 12–15.

⁴³ Garvin, D. A. 1984. What Does “Product Quality” Really Mean? *Magazine: Fall 1984*, October 15.

Minēto apliecina Direktīvas⁴⁴ preambulas 2. punktā norādītais, ka “[..] publiskajam iepirkumam ir svarīga nozīme, jo tas ir viens no tirgus instrumentiem, kas izmantojams, lai panāktu gudru, ilgtspējīgu un iekļaujošu izaugsmi, vienlaikus nodrošinot visefektīvāko publiskā sektora līdzekļu izmantošanu”. Savukārt Direktīvas 74. punktā noteikts: “Tehniskajām specifikācijām, kuras izstrādā publisko iepirkumu rīkotāji, jānodrošina publiskā iepirkuma atvērtība konkurencei un ilgtspējības mērķu sasniegšana. Šajā nolūkā vajadzētu būt iespējai iesniegt piedāvājumus, kas atspoguļo tehnisko risinājumu, standartu un tehnisko specifikāciju daudzveidību tirgū, ieskaitot tos, kas izstrādāti, pamatojoties uz izpildes kritērijiem, kuri saistīti ar būvdarbu, piegāžu un sniegto pakalpojumu aprites ciklu un ražošanas procesa ilgtspējību.” Tādējādi konstatējams, ka Direktīvā iekļautā norāde principā realizējama, kvalitātes jēdziena saturiskā ietvara definēšanā izmantojot gan uz produktu, gan lietotāju, gan arī uz ražošanas procesu balstītu pieeju, jo tikai tādējādi iespējams nodrošināt Direktīvā minēto ilgtspējību.

Analizējot “uz ražošanu balstītu pieeju”, autores ieskatā, minētā pieeja var būt atšķirīga, vērtējot ražošanas procesu vai ražošanas rezultātu. Jo, pēc dažādu autoru domām, uz ražošanu balstītā pieeja pamatā saistāma ar ražošanas procesu organizāciju galaprodukta kvalitātes nodrošināšanai, tādējādi gan nodrošinot iespēju apmierināt pircēja prasības, gan arī optimizējot ražošanas procesa izmaksas. Kā norāda P. B. Crosby (1979): “Kvalitāte [nozīmē] atbilstību prasībām.”⁴⁵ Bet, H. L. Gilmore (1974) ieskatā, “kvalitāte ir pakāpe, kurā noteikts produkts atbilst dizainam vai specifikācijai”.⁴⁶ G. Boehm (1963) norāda:

⁴⁴ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2014/24/ES (2014. gada 26. februāris) par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18/EK. 28.03.2014. *Eiropas Savienības Oficiālais Vēstnesis*, L 94/65.

⁴⁵ Crosby, P. B. 1979. *Quality Is Free*. New York: McGraw-Hill. ISBN 0-07-014512-1. <http://www.ebacs.net/pdf/orgdesign/8.pdf>, 15.

⁴⁶ Gilmore, H. L. 1974. *QUALITY PROGRESS*. 7, 6, Pennsylvania State University. June, 16.

“Lai gan šī pieeja atzīst klienta interesi par kvalitāti, produkts, kas novirzās no specifikācijām, visdrīzāk būs nekvalitatīvi izgatavots un neuzticams, sniedzot mazāku gandarījumu, nekā tas, kas ir pienācīgi izveidots, tās galvenais fokuss ir iekšējs. Kvalitāte tiek definēta kā veids, kas vienkāršo inženieriju un produktu kontroli. Attiecībā uz dizainu, tas ir novedis pie inženierijas drošuma uzsvēršanas.”⁴⁷ J. Campanella un F. J. Corcoran (1982) uzskata: “Saskaņā ar pieeju, kas ir balstīta uz ražošanu, uzlabojumi kvalitātē (kas ir vienlīdzīgi noviržu skaitliskajam samazinājumam) noved pie zemākām izmaksām trūkumu novēršanai, kas tiek uzskatītas par zemākām, nekā to labošana vai atsaukšana.”⁴⁸

Apkopojot un izvērtējot iepriekš minēto autoru viedokļus, var secināt, ka “uz ražošanu balstīta pieeja” pamatā fokusējas uz ražošanas tehnoloģiskā procesa aspektiem, kas tādējādi nodrošina produkta atbilstību specifikācijām un samazina neatbilstību un kļūdu risku. Tomēr, vērtējot pieejas piemērotību kvalitātes jēdziena saturiskā ietvara radīšanai publiskā iepirkumā, pēc autores domām, šī pieeja vairāk fokusējas uz ražošanas tehnoloģisko procesu un rezultātu, bet principā neņem vērā tādus aspektus, kas saistīti ar vides un sociālo aspektu ilgtspēju.

Pēc jēdziena formulējuma pirmšķietami varētu secināt, ka “uz vērtību balstīta” pieeja varētu ietvert minēto vides un sociālo aspektu ilgtspēju, tomēr nepieciešams noskaidrot šīs pieejas būtību. Kā skaidro R. A. Broh (1982), “kvalitāte ir izcilības pakāpe par pieņemamu cenu un dažādības kontrole par pieejamu samaksu”.⁴⁹ Savukārt A. V. Feigenbaum (1991) uzskata: “Kvalitāte nozīmē vislabāko noteikta pircēja apstākļiem. Šie apstākļi ir (a) patiesais pielietojums un (b) produkta pārdošanas cena.”⁵⁰ Minēto autoru ieskatā, kvalitāti

⁴⁷ Boehm, G. 1963. Reliability Engineerin. *Fortune*, April, 124–127.

⁴⁸ Campanella J., Corcoran, F. J. 1983. Principles of Quality Costs. *Quality Progress*. April, 21.

⁴⁹ Broh, R. A. 1982. *Managing Quality for Higher Profits*. New York, NY etc.: McGraw-Hill, 3.

⁵⁰ Feigenbaum, A. V. 1991. *Total Quality Control*. McGraw-Hill, 1.

definē pēc izmaksām un cenas. Saskaņā ar šo uzskatu kvalitatīvs produkts ir tāds, kas sniedz izpildījumu par pieņemamu cenu jeb standartatbilstību par pieņemamām izmaksām. Arī *D. A. Garvin* (1984) norādījis: “Lai gan sastāvdaļas un materiāli tika uzskatīti par galvenajiem kvalitātes rādītājiem tādās kategorijās kā ēdiens, apģērbs, personīgā aprūpe un skaistuma produkti, atspoguļojot uz produktiem balstītu pieeju, pētījuma gala slēdziens bija tāds, ka “pastāv tendence par kvalitāti aizvien vairāk runāt, kā arī to uztvert attiecībā uz cenu”.”⁵¹

Izvērtējot “uz vērtību balstītas” pieejas definējumu, nākas secināt, ka tas principā saistīts tikai ar preces vērtību mantiskā izteiksmē jeb cenu. Ja vērtējam Direktīvā⁵² uzsvērtο būtisko vides un sociālo aspektu prioritizēšanu publiskā iepirkumā, tad konstatējams, ka “uz vērtību balstīta pieeja” publiskā iepirkumā, definējot kvalitātes prasības, būtībā nav izmantojama, jo konstatēt piedāvājuma kvalitatīvās īpašības, ņemot vērā tā dārdzību tirgū, nav pamatoti. Turklāt arī, kā norādīts Direktīvas⁵³ preambulas 90. punktā, “lai sekmētu orientēšanos uz augstāku kvalitāti publiskajā iepirkumā, dalībvalstīm vajadzētu atļaut aizliegt vai ierobežot tikai cenas vai tikai izmaksu kritērija izmantošanu, lai izvērtētu saimnieciski visizdevīgāko piedāvājumu, ja tās uzskata, ka tas ir vietā”.

Autore pievienojas *D. A. Garvin* (1984) viedoklim, ka grūtības izmantot šo pieeju ir divu saistītu, bet atšķirīgu jēdzienu apvienošanā. Kvalitāte, kas ir izcilības mērs, tiek salīdzināta ar cenu, kas ir vērtības mērs. Rezultātā rodas apvienojums, kam trūkst labi noteiktu robežu, un to ir grūti lietot praksē.⁵⁴

⁵¹ Garvin, D. A. 1984. What Does “Product Quality” Really Mean? *Magazine: Fall 1984*, October 15.

⁵² Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2014/24/ES (2014. gada 26. februāris) par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18/EK. 28.03.2014. *Eiropas Savienības Oficiālais Vēstnesis*, L 94/65.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Garvin, D. A. 1984. What Does “Product Quality” Really Mean? *Magazine: Fall 1984*, October 15.

Kopumā var secināt, ka katrai no galvenajām pieejām kvalitātes jēdziena izpratnei ir kopēja problēma. Katra pieeja ir nenoteikta un neprecīza, kad ir nepieciešams raksturot produktu kvalitātes pamatelementus, ievērojot mūsdienu sabiedrības vajadzības.

Autores ieskatā, atbilstoši mūsdienu sabiedrības vajadzībām un nepieciešamībai nodrošināt sociālekonomisko ilgtspēju var izšķirt tādu fundamentāli jaunu pieeju kā “uz sabiedrības vērtībām balstīta pieeja” jeb “uz sociālo atbildību balstīta pieeja”, kas principā ietver gan iepriekš analizētās pieejas, kas kopā fokusētas uz kvalitātes nodrošināšanu, ietverot produkta atbilstību pasūtītāja un sabiedrības vajadzībām (tehniskā kvalitāte), gan produkta ražošanas procesa pozitīvo ietekmi uz vidi un sabiedrības dzīves kvalitāti (sociālā kvalitāte).

Sociālā atbildība kā kvalitātes dimensija

Valsts līdzekļu izmantošanas racionālums un efektivitāte ir viens no būtiskākajiem sabiedrībā iztīrājamiem problēmjaudājumiem visā pasaulē. Nestabilas ekonomiskās situācijas periodos sabiedrība pievērš īpašu uzmanību valsts līdzekļu izlietošanai, nereti atklājot arvien jaunus problēmjaudājumus. Laikā, kad valsts līdzekļu izlietošanas vadmotīvs ir efektīva sabiedrības vajadzību nodrošināšana, svarīgi ir ne tikai minēto jautājumu vērtēt, ņemot vērā tos rezultātus, kas sabiedrības vajadzībām ir iegūti jeb nopirkti, bet svarīgi arī vērtēt, vai piegādātājs, kas šo līgumu izpildījis, savā ikdienas darbībā ir sociāli atbildīgs un par līguma izpildi saņemtie līdzekļi tiek izmantoti, ievērojot visas sabiedrības intereses, nevis tikai koncentrēti maksimālai peļņas gūšanai. Valsts izdevumiem caur publisko iepirkumu ir milzīgs potenciāls pozitīvi ietekmēt piegādes ķēdi visos tās posmos, attiecīgi mainot tirgus tendences sociāli atbildīgas līguma izpildes jomā, tātad arī pozitīvi ietekmējot sabiedrības dzīves

kvalitāti kopumā. Līdz ar to sociālās atbildības kā piedāvājuma vērtēšanas komponentes vērtēšana publiskā iepirkumā ir īpaši svarīga.

Būtisku uzsvāru sociālās atbildības elementiem publiskā iepirkumā paredz ES Direktīvas publisko iepirkumu jomā, kur iekļauta horizontāla “sociāla klauzula” par principu, ka ir jāievēro vides un sociālās saistības un darba tiesības, kas piemērojamas un izriet no ES tiesībām, valsts tiesībām, koplīgumiem un starptautiskajām tiesībām.

Izvērtējot Direktīvā noteikto, var secināt, ka Direktīvā tieši iekļauta norāde uz nepieciešamību līguma slēgšanas tiesības piešķiršanas procesā īpašu uzmanību pievērst sociālajiem aspektiem, vienlaikus ievērojot nosacījumu, ka jābūt saiknei ar līguma priekšmetu, liedzot izmantot kritērijus un nosacījumus, kas attiecas uz vispārējo korporatīvo politiku, vai arī prasību pēc konkrētas korporatīvās politikas attiecībā uz sociālo atbildību. Tomēr Direktīva neskaidro šo jēdzienu nozīmi, t. i., kas saprotams ar jēdzienu “korporatīvā politika” vai “sociālā atbildība”.

Korporatīvās sociālās atbildības (KSA) pieejas/principu evolūcija līdz mūsdienām ietver daudz un dažādus notikumus un izstrādātus dokumentus, kas ir par pamatu tādiem KSA principiem, kādus mēs saprotam arī mūsdienās. Vērtējot KSA izpausmi publiskā iepirkumā, vistiešāk tā atspoguļojas zaļajā publiskajā iepirkumā. Jānorāda, ka sociālās atbildības aspekti iepirkumā var tikt integrēti ne tikai kā “ietekme uz vidi”, bet arī citi sociālās atbildības elementi tiek ņemti vērā publiskā iepirkuma līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūras ietvaros, piemēram, nodokļu parādu neesamība, nodarbināto vidējās stundu likmes, tādu personu nodarbināšana, kas ietilpst sociālā riska grupā utt.

Pēc autores domām, publiskais iepirkums var būt izcils instruments, lai sekmētu sociālo atbildību, jo valsts pārvalde darbojas gan kā tirgus regulētājs, gan kā tirgus dalībnieks. Sociālo atbildību raksturo spēja plānot ilgtermiņā, t. sk.

plānot un vērtēt darbības ietekmi uz sabiedrības dzīves līmeni ilgtermiņā, nevis tikai uz valsts budžetu šodien.

Vērtējot publiskā iepirkuma tendences mūsdienās, pēc autores domām, publiskais iepirkums Latvijā attīstības ziņā iekļaujas sociālās atbildības hierarhijas pirmajā un otrajā posmā, t. i., pretendenti, piedāvājumu gatavojot, prioritāri fokusējas uz maksimālas peļņas gūšanu (pirmais posms), bet pasūtītājs pārbauda, vai pretendenta piedāvājums atbilst visām normatīvajos aktos noteiktām prasībām (otrais posms), t. sk. noteiktajiem standartiem utt. Tādi aspekti kā ētika un mērķis padarīt sabiedrību labāku nav prioritāri, principā kā mērķis, uz ko tiekties, tie nav izvirzīti vispār. Pēc autores vērtējuma, šāda pieeja ir pamatā neefektīva un raksturīga īstermiņa domāšanai, kas ilgtermiņā neīsteno mērķa grupas (sabiedrības) sociālekonomiskās un tiesiskās intereses efektīvi.

Rezumējot visu iepriekš minēto, autore radusi definējumu kvalitātes jēdzienam publiskā iepirkumā:

“Kvalitāte publiskā iepirkumā ir iepirkuma priekšmeta raksturojošo pazīmju kopums, kas visā iepirkuma priekšmeta dzīves ciklā visefektīvāk nodrošina mērķa grupas (sabiedrības) sociālekonomisko un tiesisko interešu īstenošanu.”

Piedāvātās definīcijas praktiskai izmantošanai publiskā iepirkuma procesā definējot kvalitātes prasības, svarīgi arī identificēt, kādas tieši ir mērķa grupas (sabiedrības) intereses, kuras pasūtītājs var īstenot caur publisko iepirkumu. Saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma⁵⁵ 10. pantu “valsts pārvalde darbojas sabiedrības interesēs. Pie sabiedrības interesēm pieder arī samērīga privātpersonas tiesību un tiesisko interešu ievērošana”. Savukārt likuma “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”⁵⁶ mērķis

⁵⁵ Latvijas Republikas likums “Valsts pārvaldes iekārtas likums”. 21.06.2002. *Latvijas Vēstnesis*. 94(2669).

⁵⁶ Latvijas Republikas likums “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”. 09.05.2002. *Latvijas Vēstnesis*. 69(2644).

atbilstoši tā 2. pantam ir “nodrošināt valsts amatpersonu darbību sabiedrības interesēs”. Lai nodrošinātu labu pārvaldību publiskajā sektorā, iestādēm un privātpersonām jādarbojas sabiedrības interesēs nepārtraukti, saskaņā ar tiesību aktiem, izvairoties no pašu interešu prioritizēšanas.⁵⁷

Secināms, ka iepirkuma komisijas locekļi, kas pieņem lēmumu par līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu publiskā iepirkumā, kā amatpersonas ir atbildīgas un darbojas sabiedrības interesēs, nodrošinot sabiedrības tiesisko interešu īstenošanu. Ņemot vērā, ka valsts pārvaldes darbība pamatā tiek finansēta no valsts budžeta, ko veido sabiedrības nomaksātie nodokļi, jebkura sabiedrības locekļa kā nodokļu maksātāja interesēs ir šo līdzekļu efektīva izlietošana. Valsts pārvaldes ietvaros sniegto publisko pakalpojumu saņemšana skar ikvienu sabiedrības locekli. Ekonomikas teorija māca par to, kādā veidā cilvēki izmanto ierobežotus resursus, lai maksimāli apmierinātu savas vajadzības. Attiecīgi sabiedrības interesēs ir pēc iespējas efektīvāka iekasēto nodokļu izlietošana. No minētā tieši izriet, ka sociālajai atbildībai, kuras ietvaros tiek nodrošinātas sabiedrības sociālekonomiskās un tiesiskās intereses jeb vajadzības, būtu jābūt būtiskai vērtēšanas komponentei publiskā līguma piešķiršanas procesā, protams, ievērojot Direktīvā ietvertu aizliegumu prasīt konkrētas korporatīvās politikas sociālās atbildības jomā.

Pēc autores domām, diskutabls ir jautājums, cik tieši sociālās atbildības kritērijam jābūt saistītam ar konkrēto iepirkuma priekšmetu. Praksē un judikatūrā nostiprinājies princips, ka saimnieciski izdevīgākā piedāvājuma izvēles kritērija piemērošanā vērtējami tikai tādi aspekti, kas tieši saistīti ar konkrētā iepirkuma priekšmeta izpildi. Tomēr, pēc autores domām, šāda pieeja pārāk sašaurināti aptver “sabiedrības vajadzības”. Piemēram, publiskā piegādes iepirkumā, kur piegādātais tikai nodrošina ražotāja saražoto preču komplektēšanu un piegādi,

⁵⁷ International Federation of Accountants. <http://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>

piegādes ķēdē nereti ir maz iesaistītu tādu resursu, uz kuriem būtu iespējams attiecināt sociālas atbildības elementus. Tomēr ieņēmumi un peļņa no līguma izpildes tāpat tiek izmantoti piegādātāja saimnieciskās darbības nodrošināšanā, t. sk. arī tādas, kas nav saistīta ar konkrētā līguma priekšmeta izpildi. Tādējādi sabiedrības finanšu resursi faktiski līdzfinansē piegādātāja saimniecisko darbību un sabiedrības interesēs ir šo līdzekļu maksimāli efektīva izlietošana ne tikai attiecībā uz to līdzekļu daļu, kas veido iepirkuma priekšmeta izpildes pašizmaksu (t. i., attiecībā uz tiem resursiem un piegādes ķēdes elementiem, kas tieši iesaistīti konkrētā līguma izpildē), bet uz visu līgumcenu kopumā. Līdz ar to sociālās atbildības elementi būtu vērtējami ne tikai attiecībā uz konkrētā iepirkuma priekšmeta izpildi, bet uz pretendenta saimniecisko darbību kopumā.

Kvalitātes dimensijas un elementi civiltiesiskos līgumos

Autores piedāvātā kvalitātes jēdziena definējums ietver norādi uz “raksturojošu pazīmju kopumu” “visā dzīves ciklā”, līdz ar to, lai spētu publiskā iepirkumā definēt konkrētus kritērijus kvalitātes izvērtēšanai, nepieciešams identificēt kvalitātes pamatelementus, kas būtu raksturīgi publiskā iepirkuma priekšmetam.

D. A. Garvin (1984)⁵⁸ ir identificējis astoņas kvalitātes dimensijas kā ietvaru domāšanai par produktu kvalitātes pamatelementiem:

1. Izpildījums.
2. Īpašības.
3. Uzticamība.
4. Atbilstība.
5. Izturība.
6. Apkalpojamība.

⁵⁸ Garvin, D. A. 1984. What Does “Product Quality” Really Mean? *Magazine: Fall 1984*, October 15.

7. Estētika.
8. Redzamā kvalitāte.

Analizējot “izpildījuma” tiesiskos aspektus, jāņem vērā Civillikuma 1812. pants, kas nosaka, ka saistības izpildījums ir spēkā tikai tad, ja to izdarījusi un saņēmusi istā persona istā vietā, istā laikā un pienācīgā kārtā.⁵⁹ Un šeit parādās cieša saistība ar publisko iepirkumu normatīvo regulējumu, kur principā nav iespējama situācija, kad līguma slēgšanas tiesības tiek nodotas trešajai pusei (izņemot uzņēmuma reorganizācijas vai pārejas gadījumā), tātad līguma izpilde jānodrošina “īstajai personai” “īstajā laikā”, kas atbilstoši publisko iepirkumu praksei ir pagarināms tikai izņēmuma gadījumos.

Ja vērtējama izpildījuma būtība publiskā iepirkumā, tad primāri izpildījuma atbilstību noslēgtajam līgumam var vērtēt pēc atbilstības tehniskajā specifikācijā norādītajām funkcionalitātes prasībām, kā arī izpildes nosacījumiem (termiņi utt.). Papildus minētajiem, pat ja tas nav īpaši uzsvērts iepirkuma dokumentācijā, atbilstība vērtējama pēc valstī spēkā esošā normatīvā regulējuma, t. sk. standartiem, noteikumiem u. c. speciālām tiesību normām, kas ir saistošas konkrētajam iepirkuma priekšmetam vai līgumslēdzējpusēm.

Ņemot vērā minēto, autores ieskatā, kvalitātes kā “izpildījuma dimensija” atbilstības un vērtēšanas pamats ir 1) iepirkuma priekšmeta tehniskās prasības, kas definētas tehniskajā specifikācijā, 2) spēkā esošās tiesību normas, kas saistošas izpildītājam kā privāto vai publisko tiesību subjektam, t. sk. gan speciālās tiesību normas, gan vispārējās, piem., Civillikums utt.

Uzticamība ir trešā kvalitātes dimensija. Publiskā iepirkumā “uzticamība” šādā aspektā atspoguļojas iepirkuma priekšmeta dzīves ciklā un no tā izrietošās remonta vai tehniskās apkopes biežuma nepieciešamības. Autores ieskatā, šī kvalitātes dimensija vairāk iekļaujama izmaksu efektivitātes komponentē,

⁵⁹ Latvijas Republikas likums “Civillikums”. 20.02.1937. *Valdības Vēstnesis*. 41.

nosakot labāko cenas un kvalitātes attiecību, jo šī kvalitātes dimensija vistiešākā mērā ietekmē preces aprites cikla kopējās izmaksas.

Pēc autores domām, kvalitāte – atbilstība prasībām faktiski nebūtu izdalāma atsevišķi, jo ir kvalitātes dimensijas “izpildījums” integrēta sastāvdaļa, t. i., tā izpildījuma kvalitātes būtiskā komponente, kas raksturo iepirkuma priekšmeta izpildījuma atbilstību tiesību aktos noteiktām prasībām.

Velkot paralēles ar iepirkuma procesu un tajā izmantojamiem vērtēšanas kritērijiem, izturības kā kvalitātes mēra izmantošana principā atspoguļojas tādā aspektā kā garantijas laiks jeb periods, kurā iepirkuma priekšmeta remonta izmaksas sedz piegādātājs. Un tieši piedāvātais garantijas laiks bieži vien tiek izmantots kā piedāvājumu vērtēšanas kritērijs. Tomēr, ja garantijas laika garantija netiek pastiprināta ar papildu saistību izpildes līdzekļiem, piedāvātajam garantijas termiņam, īpaši pie piedāvātā garantijas laika, kas ir garāks par ierastā tirgus praksē pieņemto, nav seguma, t. i., garantijas riska iestāšanās gadījumā pasūtītājam nav tiesisku instrumentu, kā panākt izpildītāja saistību izpildi, īpaši, ja izpildītāja uzņēmumā nav aktīvu šo saistību segšanai. Tādējādi secināms, ka garantijas laika kā piedāvājumu vērtēšanas kritērija izmantošana nav efektīva, ja netiek prasīts minēto saistību izpildi pastiprināt, piemēram, iesniedzot garantijas laika galvojumu kredītiestādes vai apdrošināšanas sabiedrības garantijas formā.

Sestā kvalitātes dimensija ir apkalpojamība jeb remonta ātrums un kompetence. Publiskā iepirkumā, īpaši, ja līguma priekšmets ietver arī tā lietošanas tehnisko uzraudzību, apkalpojamības kā kvalitātes mēra izmantošana tiek plaši praktizēta, kā piedāvājumu vērtēšanas kritēriju nosakot reakcijas laiku, kādā piegādātājs var nodrošināt zināmas, pasūtītājam nepieciešamas darbības, piemēram, reaģēt ārkārtas gadījumā, veikt rezerves daļu piegādi utt.

Kopumā astoņi galvenie kvalitātes mērķi aptver plašu jēdzienu diapazonu. Vairākas dimensijas ietver mērāmas produkta kvalitatīvās pazīmes, citas atspoguļo individuālās preferences. Kvalitātes jēdzienu dažādība palīdz

izskaidrot atšķirības starp piecām tradicionālajām pieejām kvalitātei. Katra no pieejām netieši koncentrējas uz atšķirīgu kvalitātes dimensiju: uz produktiem balstītā pieeja koncentrējas uz estētiku un redzamo kvalitāti; uz ražošanu balstītā pieeja koncentrējas uz atbilstību un uzticamību. Ņemot vērā publiskā iepirkuma mērķi, secināms, ka, vērtējot iepirkuma priekšmeta kvalitātes un nosakot “labāko cenas un kvalitātes attiecību”, pamatā būtu jāvērtē šādas kvalitātes dimensijas:

1. Izpildījums (tehniskā un sociālā kvalitāte).
2. Īpašības (funkcionalitāte, efektivitāte utt.).
3. Uzticamība (remonta apkopju biežums, garantijas termiņš un segums).
4. Apkalpojamība (reakcijas ātrums, attālumi utt.).

Kvalitātes un cenas mijiedarbība civiltiesiskos līgumos

Akadēmiskajā un zinātniskajā literatūrā ir sastopama virkne teoriju un argumentu par kvalitātes un cenas savstarpējo saistību. Līdzīgā formā kā ražošanas nozarē, arī publiskā pārvaldes sektorā jāakcentē iepirkuma priekšmeta kvalitāte caur izmaksu prizmu jeb to, kādas izmaksas kvalitātes esamība vai neesamība rada preces ekspluatācijas laikā.

Publisko iepirkumu lielākoties raksturo kā “labākā vērtība pret naudu” (angļu val. – *price-value ratio*), diemžēl visbiežāk ņemot vērā tikai zemāko cenu. Vēl jo vairāk līdz ar neseno ekonomisko krīzi ir pieaudzis spiediens iegādāties preces par iespējami zemāko cenu, tādējādi iespējas vairāk fokusēties uz “ilgtermiņa un stratēģisko domāšanu” varētu būt sarukušas. Tomēr atbilstoši Direktīvā definētajiem principiem pasūtītājs arvien aktīvāk sāk vērtēt preces kopējās dzīves cikla izmaksas. Pasūtītājam, piešķirot līguma slēgšanas tiesību, būtu jāņem vērā ne tikai preces dzīves cikla izmaksas, bet arī pēc būtības jāvērtē maksa par kvalitāti, ko tas izvēlas, turklāt visos kvalitātes aspektos.

Praksē arī pēc jaunās Direktīvas ieviešanas pasūtītāji kā piedāvājumu izvēles algoritmu piemēro saimnieciski izdevīgākā piedāvājuma noteikšanu, vērtējot gan piedāvājuma cenu un citas izmaksas (piem., aprites cikla izmaksas), gan vairākus citus ar līguma izpildi saistītus kritērijus (piem., izpildes termiņu, garantijas laiku utt.), kopējo rezultātu nosakot kā summāro vērtējumu visiem kritērijiem kopā. Tomēr, ja ņem vērā Direktīvā definēto principu “labākā cenas un kvalitātes attiecība”, pēc autores domām, minētā summārā vērtējuma pieceja ir neatbilstoša, jo pēc definīcijas neizsaka “attiecību”. Turklāt arī katra individuālā kritērija aprēķinā pretendenta piedāvājums tiek vērtēts attiecībā pret cita pretendenta piedāvājumu, tātad relatīvi. Autores ieskatā, ir būtiski noskaidrot jēdziena “relatīvā vērtība” būtību un atbilstību “labākās cenas un kvalitātes attiecības” iegūšanai.

Terminu “relatīvā vērtība” lieto ekonomikā, uzņēmējdarbībā, matemātikā u. c. jomās. Vārda “relatīvs” (*relative*) izcelsme datējama ap 1350.–1400. g. viduslaiku angļu valodā *relatif* (lietvārds), vēlajā latīņu valodā *relātīvus* (īp. v.), *relate*, *-ive* ap 1480.–1490. g.⁶⁰ Relatīvs – tāds, kas izteikts, raksturots salīdzinājumā ar ko citu, attiecībā pret ko citu.⁶¹

Tātad, ja būtu jāatbild uz jautājumu, vai mainīgā vērtība, kas noteikta attiecībā pret citām tā paša kritērija mainīgām vērtībām (cenas vai kvalitātes kritēriju lielumiem dažādiem pretendentiem), būtu izmantojama labākās attiecības (augstākā vērtējuma) noteikšanai, tad, pēc autores domām, atbilde būtu negatīva, jo relatīvs vērtējums neatspoguļo reālo attiecību.

Analizējot Direktīvā 2014/24/ES noteikto piedāvājumu izvēles kritērijus, var secināt, ka kritēriji, lai gan ir noteikti, tomēr saturiski ar ļoti plašu tvērumu un var būt piemērojami dažādi, atkarībā no iepirkuma priekšmeta un pasūtītāja

⁶⁰ Word Origin and History for relative. *Dictionary.com Unabridged Based on the Random House Unabridged Dictionary*, © Random House, Inc. 2019. <https://www.dictionary.com/browse/relative>

⁶¹ Vārda “relatīvs” skaidrojums. <https://lv.oxforddictionaries.com/skaidrojums/relativs>

izvēlētā vērtēšanas algoritma. Lai gan pēc publisko iepirkumu normatīvā regulējuma piedāvājumu vērtēšanas algoritma izvēle ir pasūtītāja prerogatīva, autore, izpētot dažādus iespējamus kritēriju piemērošanas veidus kontekstā ar Direktīvā ietverto jēdzienu saturisko definējumu, secina, ka pirmšķietami absolūtā brīvība algoritma noteikšanā faktiski nav neierobežota.

Autore veica izpēti, modelējot dažādus scenārijus un kritēriju piemērošanas algoritmus, un secināja, ka plaši izplatītais vērtēšanas algoritms, kur labākais piedāvājums tiek noteikts, to pretnostatot pārējo pretendentu piedāvājumiem, pēc būtības ir neatbilstošs, jo nav iespējams noteikt labāko cenas un kvalitātes attiecību. Tādējādi tiek noteikta pretendenta pozīcija vērtējumā, salīdzinot piedāvājumus savā starpā, nevis labākā cenas un kvalitātes attiecība, par kādu pasūtītājs varētu sasniegt savu mērķi.

Šāds paradokss rodas, jo, salīdzinot piedāvājumus relatīvi savā starpā, mainoties mainīgajiem, mainās arī rezultāts, t. i., ja kāds no pretendentiem no vērtēšanas izstājas vai tiek izslēgts, tas maina arī pārējo pretendentu piedāvājumu kopējo novērtējumu, kas pēc būtības tā nevarētu būt, ņemot vērā, ka ir jānosaka piedāvājuma labākā cenas un kvalitātes attiecība. Tas nozīmē, ka katra piedāvājuma vērtējumam būtu jābūt neatkarīgam no citu piedāvājumu esamības un/vai satura.

Tomēr, ja cenas ierindošanu padara relatīvu salīdzināmajai cenai (vai divām salīdzināmajām cenām, augstākai un zemākai), ko nosaka pasūtītājs, vērtējums vairs nebūs atkarīgs no nesaistītajām alternatīvām un stratēģiskā manipulācija vairs nebūs iespējama.⁶² Ņemot vērā, ka pirms iepirkuma izsludināšanas jāveic tirgus izpēte, nosakot paredzamo līgumcenu, kas arī jānorāda pircēja profilā, pēc autores domām, paredzamā līgumcena varētu tikt

⁶² Lundberg, S., Bergman, M. May 4, 2011. *Tender Evaluation and Award Methodologies in Public Procurement*. <https://ssrn.com/abstract=1831143> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1831143>

izmantota kā salīdzināmā cena. Tomēr šajā gadījumā jāvērtē, vai algoritms būs piemērojams arī gadījumā, ja piedāvātā līgumcena pārsniegs paredzamo/salīdzināmo cenu. Autore, veicot aprēķinus, konstatēja, ka matemātiski šāda darbība ir iespējama. Turklāt ar šādu algoritmu pretendenta, kura piedāvātā līgumcena pārsniedz pasūtītāja paredzēto līgumcenu, kopējais vērtējums samazinātos, jo cenas kritērija vērtējums būtu ar mīnusa zīmi. Tādējādi faktiski cenas kritērija netiktu gūti punkti vai kāds cits pozitīvs vērtējums, kas uzlabotu pretendenta kopējo vērtējumu. Turklāt šādā veidā tiek izslēgta relativitāte attiecībā uz labākā piedāvājuma noteikšanu, t. i., atsevišķa pretendenta iegūtais vērtējums vairs nav atkarīgs no citu pretendentu vērtējumiem. Līdzīga pieeja jāizmanto arī, vērtējot kvalitātes kritērijus, salīdzinot savā starpā pretendentu piedāvājumus, bet sākotnēji katram piedāvājumam veicot neatkarīgu izvērtējumu, ņemot vērā pasūtītāja definētās noteikto kvalitātes kritēriju maksimālās vērtības.

Autore konstatē, ka publiskā iepirkumā ne vienmēr iespējama efektīva konkurence, īpaši jomās, kur tirgū vērojams ierobežots piegādātāju loks. Attiecīgi Direktīvā minētais mērķis noteikt saimnieciski izdevīgāko piedāvājumu, salīdzinot relatīvās vērtības efektīvas konkurences apstākļos, bieži vien nebūtu sasniedzams, īpaši gadījumos, kur efektīvas konkurences neesamības dēļ ir salīdzināmas tikai pāris relatīvās vērtības, kuras monopola apstākļos var ne tuvu nebūt tendētas uz saimniecisko izdevīgumu pasūtītājam. Vērtējot vienīgā piegādātāja piedāvājumu, nav citu relatīvo vērtību, ar ko salīdzināt, un pirmšķietami konstatējams, ka piedāvājums ieguvīs augstāko novērtējumu. Tomēr, ja salīdzinātu piedāvājumu ar pasūtītāja noteiktiem mērķlielumiem, iespējams, konstatētu pavisam citus rezultātus, kur īpaši zema vērtējuma gadījumā pasūtītājam būtu jāizvērtē, vai vispār līguma slēgšanas tiesības būtu piešķiramas.

Jāatzīmē, ka ne Publisko iepirkumu likumā, ne Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju iepirkumu likumā, ne kādās citās publisko iepirkumu regulējošās tiesību normās nav norādes uz labāko cenas un kvalitātes attiecību kā primāro piedāvājumu izvēles vērtēšanas metodi, nosakot saimnieciski izdevīgāko piedāvājumu. Autores ieskatā, šāda jēdziena neietveršana nacionālā tiesiskā regulējumā arī rada sekas, ka pasūtītāji praksē nemēģina šādu attiecību noteikt, bet izmanto līdz šim ierastās saimnieciski izdevīgākā piedāvājuma noteikšanas metodes.

Analizējot Direktīvā ietvertu skaidrojumu, var konstatēt, ka vairākkārt tiek uzsvērts: nosakot labāko cenas un kvalitātes attiecību, būtu jāveic relatīvās vērtības salīdzināšana jeb salīdzinoša vērtēšana. Direktīvā nav norādes par to, attiecībā uz ko šī vērtēšana jāveic – vai attiecībā pret citu pretendentu piedāvājumiem vai attiecībā pret pasūtītāja definētām optimālajām vajadzībām jeb aplēsēm par maksimālo labumu jeb ieguvumu, kādu pasūtītājs vēlas saņemt, ņemot vērā tā finanšu iespējas (jeb paredzamo līgumcenu). Pēc autores domām, Direktīvā būtu jāprecizē, ka labākās cenas un kvalitātes attiecības noteikšanai salīdzinošā vērtēšana jāveic attiecībā pret Pasūtītāja definētām vērtībām – vērtēšanas kritēriju robežlielumiem.

Lai definētu noteiktus robežlielumus, jādefinē noteikti vērtēšanas kritēriji, kuri tiks ņemti vērā, nosakot labāko cenas un kvalitātes attiecību. Tāpat kā kvalitātes jēdziens dažādu autoru darbos vēstures greizumā ir atšķirīgs, tāpat arī kvalitātes jēdziens dažādu nozaru griezumā var būt atšķirīgs. Lai spētu definēt kvalitātes kritērijus un to vērtēšanu būvdarbu publiskā iepirkumā, nepieciešams izpētīt kvalitātes jēdziena saturisko ietvaru tieši būvniecības nozarē, ņemot vērā normatīvajā regulējumā ietvertās definīcijas un skaidrojumus, kā arī jēdziena vēsturisko izcelsmi un būtību, kas raksturo kvalitātes nepieciešamību un nozīmību būvniecībā ne tikai efektīvas līdzekļu izlietošanas ziņā, bet arī sabiedrības drošības un citu vajadzību apmierināšanai.

1.2.3. Kvalitātes jēdziens būvniecībā: praktiskie un tiesiskie aspekti

Gan vēsturiski, gan mūsdienās būvniecības nozares problēma ir tā, ka jebkurā projektā kvalitātes definīcija var būt nepastāvīga. “Normāls un ierasts” ir termins, kas parasti tiek iestrādāts līguma valodā, raksturojot sagaidāmo izpildītāja būvniecības prasmi. Tas nozīmē, ka izpildījuma kvalitāte atšķirsies atkarībā no daudziem faktoriem. Rezultātā ir skaidrs, ka jācenšas īpaši noteikt visus būvniecības normu aspektus līgumā, pirms sākas faktiskais būvniecības process. Pretējā gadījumā pēc projekta noslēgšanas dominēs subjektīvie vērtējumi.⁶³

Tā kā termini, kas definē būvdarbu kvalitāti, ir abstrakti un plaši interpretējami no dažādiem viedokļiem, tad, lai panāktu apmierinošus rezultātus, precīzu šo terminu nozīmi izveidot ir sarežģīti. Pēc darbu izpildes, kad pasūtītājs faktiski var novērtēt un izmērīt būves kvalitāti, tas var kļūt par vēl lielāku izaicinājumu.

Tas, ko viena puse uztver kā “normālu un parastu”, ir atkarīgs no daudziem faktoriem, kas apdraud projektu pat pirms tā sākuma. Šis uzdevums kļūst neiespējams, kad puses nolemj, ka vienota izpratne nav sasniegta. Tad šī subjektivitāte var tikt formulēta līgumslēdzēja piegādes sistēmas labā, bet tikai neticamas veiksmes gadījumā vai arī ja līgumslēdzējs spēj būtiski pārsniegt sava klienta ekspektācijas (vēlmes). Tā kā neviena no šīm metodēm nav paredzama ar augstu noteiktības pakāpi, lai sasniegtu vēlamo rezultātu, ir nepieciešama saprātīgāka pieeja. Kad standarti, kas nosaka kvalitāti, ir atstāti nenoteikti, vāji

⁶³ Prichard, R. 2009. *Getting a Grip on Quality in the Constructed Project: Defining Quality. Construction Quality. October.* <https://www.irmi.com/articles/expert-commentary/getting-a-grip-on-quality-in-the-constructed-project-defining-quality>

definēti vai neskaidri, nav iespējams ievērot atbilstību tiem ne darba procesā, ne pēc tā pabeigšanas.⁶⁴

Nodaļas mērķis ir sniegt virzienu visaptverošākiem ar kvalitāti saistītiem apsvērumiem kvalitātes standartu definīcijās, ko integrēt civiltiesisku līgumu projektos jau publiskā iepirkuma procedūras laikā. Jo vēlāka šādu aspektu maiņa nav iespējama likumā noteikto ierobežojumu dēļ (izmaiņas tehniskajās specifikācijās vai līguma projektā nav pieļaujamas pēc iepirkuma rezultātu paziņošanas, ja vien šāda iespēja konkrēti nav bijusi paredzēta jau sākotnēji).

Kaut arī kvalitātes definīcija ir noteikta katram projektam, būvniecības nozarei kopumā un salīdzinot projektus savā starpā kvalitātes izpratne ir ļoti plūstoša. No vienas puses, to var traktēt kā prasību ievērot saprātīgu piesardzību darbībās, kurās persona/uzņēmējs varētu vairāk vai mazāk paredzami nodarīt kaitējumu kādam citam, piemēram, nekvalitatīvas būvniecības darbu rezultātā var sagrūt ēka, nodarot kaitējumu personas veselībai, dzīvībai vai īpašumam. No otras puses, augot cilvēka dzīves līmenim, aug arī tā ekspektācijas attiecībā uz vidi, kurā tas dzīvo. Un papildus drošības aspektiem aug vēlme arī pēc citiem kvalitātes aspektiem, piemēram, estētiskajiem, finansiālajiem u. c.

Būvniecībā kvalitāte pakalpojumam un produktam netiek vērtēta atsevišķi. Būvniecībā kvalitātes atbilstība standartiem tiek vērtēta abiem kopā – pakalpojumam un produktam. Lai gan būvniecības galarezultāts ir objekts (būve), kas paredzēta, lai to izmantotu pasūtītāja vajadzībām, ir svarīgs arī šī objekta būvniecības process (pakalpojums). Proti, ir svarīga ne tikai rezultāta kvalitāte, bet arī procesa kvalitāte. Kā piemēru šeit var atzīmēt zaļā publiskā iepirkuma un līguma kritērijus, kur bieži tiek izmantoti un vērtēti tādi aspekti, kas tieši saistīti ar būvniecības procesa darbībām.

⁶⁴ Prichard, R. 2009. *Getting a Grip on Quality in the Constructed Project: Defining Quality. Construction Quality. October.* <https://www.irmi.com/articles/expert-commentary/getting-a-grip-on-quality-in-the-constructed-project-defining-quality>

Definējot kvalitātes prasības, primāri nepieciešams ievērot nacionālā normatīvā regulējuma prasības un ierobežojumus, t.sk. arī kvalitātes prasības caur būvnormatīvu prizmu, jeb pasūtītājam savas kvalitātes ekspektācijas jādefinē vispirms tādā izpratnē, kā to nosaka būvniecības jomu regulējošie normatīvi.

Autore secina, ka darbu izpildes kvalitātes uzraudzības mehānisms ir pietiekams, ietverot darbus visās būvniecības stadijās – no būvniecības ieceres līdz darbu nodošanai ekspluatācijā, kā arī pēc tam, būves ekspluatācijas laikā. Tādējādi kvalitātes elementa esamība vai neesamība būtu vērtējama katrai stadijai atsevišķi. Katra posma uzraudzība ir reglamentētā sfērā, kur kompetence un uzraudzības darbība ierobežota ar likumā noteiktām pilnvarām, tiesībām un pienākumiem. Arī vērtējot personu atbildību par nekvalitatīvu darbu izpildi, jāņem vērā pilnvaras, tiesības un pienākumi katrā no reglamentētajām jomām atsevišķi.

Atbildība par nekvalitatīvu būvniecību gulstas uz to kontroles posmu, kur pretēji faktam veiktie darbi atzīti par kvalitatīviem vai nekvalitatīvi darbi pieļauti to izpildes gaitā. Tomēr katrā gadījumā atbildība vērtējama atsevišķi. Turklāt jāizskaidro, vai katrā konkrētā gadījumā būtu pamatoti runāt par personas kompetences trūkumu, nolaidību vai tīšu darbību (bezdarbību), kas rezultējusies nekvalitatīvā izpildījumā. Un vai minētie aspekti var ietekmēt atbildības apjomu, ja vērtē zaudējumu cēloņus un apmēru? Vai atbildības elementi var tikt diversificēti publiska būvdarbu līguma un vienkārša privāttiesiska līguma gadījumā? Kādi vispār ir tiesiskie instrumenti pasūtītājam, lai ietekmētu līguma izpildes kvalitāti līgumiem ar ilgu dzīves ciklu?

Lai to atklātu, 4. nodaļā autore izvērtē un salīdzina kvalitātes elementu īstenošanas tiesisko regulējumu publiskā iepirkuma un publiskās un privātās partnerības līgumos. Savukārt 5. nodaļā autore pēta zaudējumu atlīdzināšanas tiesiskos aspektus nekvalitatīva būvdarbu iepirkuma līguma izpildes gadījumā.

1.2.4. Kvalitātes aspekts tradicionālā publiskā iepirkuma un PPP līguma izpildes ietvaros

Pētījuma ietvaros autore analizē Četrkāršās spirāles koncepcijas (*Quadruple Helix Concept*) piemērošanu publiskās un privātās partnerības īstenošanai sabiedriski nozīmīgu projektu īstenošanā, nosakot tās kvalitātes dimensijas, kas konkrētam projektam būtiskas, kā arī izvērtējot to vērtēšanas un ieviešanas tiesiskos aspektus. Kā jau iepriekš tika konstatēts, nav iespējams definēt universāli piemērojamu kvalitātes vērtēšanas kritēriju algoritmu, jo tā komponentes atkarīgas no konkrētā objekta, vietas, sabiedrības, kuru vajadzībām tas tiek īstenots, u. c. mainīgiem faktoriem. Tādējādi pētījuma ietvaros tiks analizēti Četrkāršās spirāles koncepcijā (turpmāk – *QHC*) balstītas publiskās un privātās partnerības modeļa īstenošanas praktiskie un tiesiskie aspekti.

Neskatoties uz pastiprinātu uzmanību sabiedrības un publiskā sektora mijiedarbībai publisko iepirkumu ietvaros, par diversificētām publiskās un privātās partnerības sadarbības formām ir maz zināms, un nepieciešama jaunu juridisko un praktisko sadarbības formu izpēte un attīstība. Izmantojot šo jauno uz *QHC* balstīto PPP modeli, lēmumu pieņemšana virzītos uz dalītu sistēmu, novirzot lēmumu pieņemšanas tiesības no politikas veidotājiem, kuriem tradicionāli ir galvenā lēmumu pieņemšanas loma, uz sabiedrību, izmantojot proaktīvu iesaistīšanos. Šāda stratēģija var palīdzēt uzlabot ilgtspējīgas attīstības procesu, nosakot skaidrus pienākumus un radot iespējas efektīvākai resursu plūsmai. Šādas uz *QHC* balstītas PPP sadarbības sistēmas juridiskā un praktiskā ietvara formulēšana palīdzētu valsts iestādēm visefektīvākajā veidā labāk realizēt mainīgās sabiedrības vajadzības.

Raugoties no publiskā iepirkuma mērķa prizmas vienmēr tiek ties uz maksimāli efektīvāko rezultātu, ko var sasniegt, lietojot publiskos resursus, kritiski svarīgi ir nodrošināt šī rezultāta efektivitāti ne tikai īstermiņā, bet arī ilgtermiņā, nodrošinot ilgtspēju un atbilstību konkrētās vides apstākļiem, tātad

analogi kā kvalitātes dimensijas ir mainīgs lielums, kas mainās līdz ar sabiedrību un apkārtējo vidi, arī efektivitātes novērtējums un nepieciešamās izmaiņas ir jānosaka dinamiski un lēmumiem jābūt zinātnē balstītiem, t. i., izsvērtiem, pārbaudītiem un maksimāli drošiem, integrējot darbībā tādas vispāratzītas pieejas kā aprites ekonomikas (*circular economy*), bezatkritumu (*zero waste*), aprites ekonomikas modeļu (*CBM*), resursu koplietošanas (*resource sharing*), korporatīvās sociālās atbildības (*CSR*) u. c., kas pasaules pētījumos ir atzītas kā priekšnoteikums publiskās pārvaldes darbības efektivitātei.

Aprites ekonomika ir viena no pašreizējām perspektīvām, kas var piedāvāt inovatīvas un radikālas pieejas, lai risinātu problēmas, kas saistītas ar ilgtspējīgu attīstību. Aprites ekonomika jau ir praktizēta sadarbības modeļos ar sabiedrības iesaistīšanos, piemēram, depozītu atmaksas sistēmām, koplietošanas ekonomiku utt. Konceptuāli vajadzētu pāriet no vienas organizācijas uz starpinstitucionālām sadarbības sistēmām, iesaistot dažādas ieinteresētās personas, kuras visas kopā rada vērtību iesaistoties un mijiedarbojoties.

Apkopojot dažādas teorētiskās atziņas, autore secina, ka kvalitātes elementu nodrošināšanai visās tās dimensijās un visā iepirkuma priekšmeta dzīves ciklā ir jāspēj tās definēt dinamiski, t. i., atbilstoši sabiedrības aktuālajām vajadzībām un interesēm, un lēmumiem jābūt ne tikai tiesību zinātnē, bet arī ekonomikas zinātnē balstītiem. Attiecīgi būtu nepieciešams izvērtēt, kā pasūtītājs mijiedarbībā ar gala lietotāju var šīs kvalitātes prasības identificēt un arī uzturēt, nodrošinot integritāti starpdisciplināri.

Starpdisciplināra sadarbība kvalitātes prasību identificēšanai un uzturēšanai

Iepriekš autore jau ir analizējusi un skaidrojusi kvalitātes jēdziena saturisko ietvaru, izmantojot daudznozaru jeb multidisciplināru pieeju.⁶⁵ Analogi, arī izstrādājot PPP līguma nosacījumus un līguma piešķiršanas vērtēšanas kritērijus, svarīga ir šī multidisciplinārā pieeja, jeb jāņem vērā visas kvalitātes dimensijas ne tikai no juridiskās un ekonomiskās prizmas, bet arī fokusējoties uz gala lietotājam svarīgām jomām, t. i., sabiedrības vajadzībām. Tādējādi jau plānošanas fāzē nepieciešama sabiedrības līdzdalība, lai spētu noteikt un līgumā ietvert tās kvalitātes prasības, kas sabiedrībai būtiskas. Nenoliedzami rodas praktisks jautājums, cik pamatota un efektīva būtu šāda sabiedrības iesaiste valsts pārvaldes darbībā un vai mērķis attaisno līdzekļus. Atbilde uz šo jautājumu būtu ļoti vienkārša, ņemot vērā, ka iepirkuma dokumentāciju parasti izstrādā un apstiprina iepirkuma komisija, kas parasti sastāv no vidēji pieciem komisijas locekļiem. Uz šo jautājumu būtu atbildams ar pretjautājumu: vai piecas personas spēj definēt sabiedrības vajadzības? Sabiedrības iesaistes nepieciešamību pamato arī nepieciešamība nodrošināt ilgtspēju, vērtējot publisko līgumu izpildes kvalitāti visās kvalitātes dimensijās, iekļaujot ievērojami vairāk aspektu, kas līdz šim noteikti Publisko iepirkumu direktīvā un lietoti publisko iepirkumu praksē. Ilgtermiņa līgumiem (ilgāk par 5–10 gadiem) ir būtiski nodrošināt tiesisko elastību sabiedrības (mainīgo) vajadzību aktualizēšanai un īstenošanai. Taču, īstenojot šādus PPP līgumus publisko iepirkumu ietvaros, nav iespējams definēt visas sabiedrības nākotnes vajadzības, piešķirot līgumu. Ir jābūt tiesiskam risinājumam, kā sabiedrības

⁶⁵ Velve, L. 2016. Multidisciplināras pieejas aspekti kvalitātes jēdziena izpratnei publiskā iepirkumā. *Starptautiskās zinātniskās konferences "Sociālās zinātnes reģionālajai attīstībai 2016" II daļa: VALSTS UN TIESĪBU AKTUĀLĀS PROBLĒMAS*. (ISSN 2255-8853). 236–245.

vajadzības var integrēt visā PPP līguma izpildes periodā, t. i., faktiski sabiedrībai būtu jābūt kā vienai no PPP dalībniekiem.

Tomēr jāņem vērā, ka valsts pārvaldes darbība ir stingri reglamentēta, ar ierobežotām eksperimentēšanas, dizaina domāšanas un kopradīšanas iespējām. Ir nepieciešama juridiskās bāzes transformācija un jauna interpretācija, lai izstrādātu inovatīvus pārvaldības modeļus, īstenojot efektīvu, sabiedrības virzītu publisko resursu pārvaldību un koplietošanu, nekoncentrējoties uz izmaksu faktoru, bet gan citiem kopīgās vērtības veidiem, piem., sabiedriskie ieguvumi vai ietekme uz vidi, arī tie, kas nav tieši saistīti ar konkrētā iepirkuma līguma izpildi. Jāņem vērā fakts, ka ieņēmumos no publiskā iepirkuma līguma izpildes ietilpst ne tikai tiešās izmaksas, bet arī peļņa, kas tiks izmantota arī citām uzņēmuma saimnieciskās darbības vajadzībām.

Pēc autores vērtējuma, ieinteresēto personu sadarbības identificēšana, jau agrīnā iepirkuma plānošanas fāzē uzsākot starpdisciplināru sadarbību starp publisko un privāto sektoru, var būtiski pozitīvi ietekmēt kvalitātes kritēriju izvēli un piemērošanu piegādātāju/būvuzņēmēju atlases posmā. Piemēram, būvniecības blakusproduktu un atkritumu aprites jautājumu integrēšana kvalitātes vērtēšanas matricā varētu būt viens no efektīvākajiem veidiem, kā uzlabot kvalitatīvo ieguvumu ilgtspējas rādītājus, jo minētā kvalitātes kritērija ietvaros iespējams ne tikai nodrošināt minimālos pasākumus ietekmes uz vidi samazināšanai, samazinot atkritumu daudzumu, atkārtoti tos izmantojot būvniecībā, u. c. publisko iepirkumu jomā jau plaši pazīstamos ietekmes uz vidi samazināšanas veidus, bet principā iespējams veidot vairāku pušu sadarbības mehānismu tieši konkrēta būvobjekta realizācijai un ekspluatācijai, atbildību uzliekot ne tikai izpildītājam, bet kopīgi uzņemoties arī pasūtītājam, veidojot institucionālās partnerības u. c. Šādos gadījumos, protams, svarīgi ir ievērot normatīvo aktu prasības un ierobežojumus publiskām personām iesaistīties saimnieciskās darbības aktivitātēs. Izvērtējot tiesiskos un praktiskos aspektus

šajā jautājumā, autore var secināt, ka tiesisku ierobežojumu pasūtītājam veidot institucionālās partnerības ar privāto sektoru noteiktu aktivitāšu īstenošanai ir pieļaujamas, ciktāl to ietvaros tiek ievērotas publiskas personas mantas lietošanas prasības, publiskā iepirkuma regulējums un apstākļi, ka šādu darbību ietvaros publiskā persona neiesaistās komercdarbībā pēc būtības bez attiecīga pamatojuma.

Lai gan atsevišķi pētījumi fokusējas uz vairāku pušu sadarbību,⁶⁶ *QHC* un vairāk pušu sadarbības novitāte nozīmē, ka joprojām ir ierobežots daudzums pētījumu par sadarbības iepirkumu sistēmām, ņemot vērā vairāk nekā tikai piegādātāju un pasūtītāju. Pētījumos aplūkota gan trīskāršās (*Triple helix*), gan četrkāršās (*Quadruple helix*), gan arī pieckāršās spirāles (*Quintuple helix*) sadarbības pieeja.⁶⁷

Triple helix modelis koncentrējas uz zinātnisko institūciju, piegādātāja un pasūtītāja sadarbību. Četrkāršā spirāle (*QHC*) ietver trīskāršo spirāli, kā ceturto elementu pievienojot “pilsonisko sabiedrību”. Savukārt pieckāršās spirāles (*Quintuple helix*) modelis ir plašāks un visaptverošāks, kontekstualizējot četrkāršo spirāli un papildus pievienojot vides elementu. Kamēr *Triple helix* sadarbības modelis liek uzsvaru uz zināšanu radīšanu un inovācijām ekonomikā, lai tā būtu saderīga ar zināšanu ekonomiku, četrkāršā spirāle jau veicina sabiedrības un demokrātijas perspektīvu zināšanu radīšanai un inovācijai. Četrkāršās spirāles izpratnē ekonomikas ilgtspējīgai attīstībai ir nepieciešama koevolūcija ar sabiedrību. Savukārt pieckāršā spirāle uzsver nepieciešamo sociālekoloģisko pieeju sabiedrībā un ekonomikā. Pieckāršās spirāles inovācijas modeļa ietvaros sabiedrības un ekonomikas dabiskā vide ir jāuztver arī kā

⁶⁶ Witjes, S., Lozano, R. 2016. Towards a More Circular Economy: Proposing a Framework Linking Sustainable Public Procurement and Sustainable Business Models. 112. *Resources*. 37. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2016.04.015>

⁶⁷ Thomson, J., Jackson, T. 2007. Sustainable Procurement in Practice: Lessons from Local Government. 50. *Journal of Environmental Planning and Management*.421. <https://doi.org/10.1080/09640560701261695>

zināšanu veicināšanas un inovācijas virzītājspēki, tādējādi nosakot zināšanu ekonomikas iespējas.⁶⁸

Ņemot vērā, ka publiskā iepirkumā ir saistošs noteikts normatīvs regulējums, autore pētījuma ietvaros noskaidro, kādas ir iespējas publiskā iepirkuma ietvaros veidot šādus vairāku pušu sadarbības modeļus, balstītus trīskāršās, četrkāršās un pieckāršās spirāles konceptā. Autore, vērtējot mūsdienu publiskā sektora spēju īstenot ilgtspējīgus publiskos iepirkumus visās to kvalitātes dimensijās, secina, ka bez starpdisciplināras sadarbības ar iepirkuma priekšmeta nozares speciālistiem zinātniskā līmenī nav iespējams definēt kvalitātes kritēriju algoritmu tā, lai novērtētu labāko cenas un kvalitātes attiecību ne tikai uz piegādes brīdi, bet arī ilgtermiņa perspektīvā. Īpaši attiecībā uz iepirkuma priekšmetiem ar ilgu dzīves ciklu, t. i., 10 gadi un vairāk, kas arī raksturīgi būvniecības līgumiem. Kritiskais faktors, kas jāņem vērā, izstrādājot kvalitātes novērtēšanas algoritmu, ir spēt definēt kvalitātes elementus visās tās dimensijās nākotnes sabiedrībai. Faktiski šāda algoritma izveidei ir jāveic modelēšana, izstrādājot pieņēmumus un prognozes ilgtermiņā ne tikai attiecībā uz materiāltehniskajiem aspektiem, bet arī uz sociālekonomiskajiem un ģeopolitiskajiem aspektiem, kuru izstrādei pasūtītājiem gluži vienkārši nav šādas profesionālās kapacitātes, attiecīgi zinātniskās kompetences piesaiste būtu ne tikai vēlama, bet pat kritiski svarīga.

Autores ieskatā, šādu sadarbības modeļu veidošana starp piegādātāju un pasūtītāju mūsdienu publiskās pārvaldes sektorā ir zināms izaicinājums, jo faktiski paredz pasūtītāja lomas diversificēšanu – lai no vienkārši ekonomiski pamatotas publisko resursu izlietošanas pārietu uz augstākas rentabilitātes rādītājiem, pasūtītājam būtībā ir jādomā kā investoram, nevis tikai kā publisko

⁶⁸ Carayannis, E. G., Barth., T. D., Campbell, D. F. 2012. The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation. *J Innov Entrep.* 1, 2. <https://doi.org/10.1186/2192-5372-1-2>

līdzekļu administratoram. Attiecīgi starpdisciplināra sadarbība ir būtisks priekšnosacījums, jo publiskajam sektoram nav raksturīga “investora pieeja” līdzekļu izlietošanā. Investora pieeja līdzekļu izlietošanā ir fokusēta uz pieprasījuma izpēti, pieprasījuma prognožu veidošanu, tirgus dalībnieku analīzi, resursu pieejamības un piegādes ķēdes analīzi, sociālekonomisko un ģeopolitisko prognožu izvērtēšanu u. c. rādītājiem, kas ir pamatā lēmumu pieņemšanai, kamēr publiskās pārvaldes sektora fokuss ir vērsts pamatā uz noteiktu funkciju nodrošināšanu par iespējami zemākām izmaksām. Šādai pieejai būtu jābūt jau iepirkuma plānošanas fāzē, t. i., pirms tiek pieņemts lēmums par noteiktu līdzekļu izlietošanu konkrētai piegādei jeb pirms investīciju veikšanas.

Autore, izvērtējot *Quintuple helix* pieejas potenciālu publiskā iepirkuma jomā, vērtējot to kā iespējamo publiskās un privātās partnerības modifikācijas variantu, secina, ka *Quintuple helix*, balstīta PPP, pēc būtības nav iespējama, jo publiskā un privātā partnerība faktiski ir administratīvā procesa rezultātā noslēgts civiltiesisks līgums, kas ietver konkrēto līguma dalībnieku tiesības un pienākumus. *QHC* gadījumā ir identificējamas četras sadarbības puses – zinātniskā institūcija, publiskā iestāde (pasūtītājs), piegādātājs (komercsektors) un sabiedrība (fiziska persona kā indivīds vai NVO, kas pārstāv sabiedrības intereses). Savukārt *Quintuple helix* iekļautais piektais elements “Vide” nekādā juridiskā formā nevar pastāvēt kā partnerības dalībnieks, jo tai nepiemīt ne juridiskai, ne fiziskai personai piemītošā tiesībspēja vai rīcībspēja. Tādējādi publiskās un privātās partnerības modelī *Quintuple helix* pieeja var pastāvēt tikai konceptuāli, definējot sadarbības dalībnieku prioritātes un sasniedzamos mērķus.

Civiltiesiska līguma izmaiņu ieviešanas tiesiskie instrumenti un metodes tradicionālā publiskā iepirkumā un PPP ietvaros

Praksē tiek izmantoti dažādi civiltiesiska līguma izpildes ietekmes veidi, atkarībā no tā, vai tiek piemērots tradicionālais publiskais iepirkums vai PPP procedūra.

Piemērojot tradicionālo publisko iepirkumu, ir faktiski identificējami vairāki veidi, kā pasūtītājs var mainīt, precizēt, papildināt vai jebkā citādi koriģēt līguma izpildes prasības:

- Līguma grozījumi saskaņā ar iepriekš noteiktu kārtību;
- Līgumā noteiktas pasūtītāja tiesības iniciēt izmaiņas;
- No likuma izrietošās pasūtītāja tiesības veikt izmaiņas, ja tās ir ekonomiski un tiesiski pamatotas.

Attiecībā par līguma grozījumu iespējamību ir jāņem vērā virkne ierobežojumu publisko iepirkumu normatīvajā regulējumā. Ja Civillikums nosaka pušu tiesības brīvi vienoties par līguma izpildes nosacījumiem, t. sk. veikt grozījumus un izmaiņas brīvi, pusēm vienojoties, tad publisko iepirkumu normatīvais regulējums nosaka konkrētus gadījumus, apjomus un nosacījumus, ar kādiem jebkādu grozījumu veikšana vispār ir pieļaujama.

Izvērtējot Publisko iepirkumu likuma, Direktīvas 2014/24/ES u. c. saistošo normatīvo aktu prasības attiecībā uz publiska iepirkuma līguma grozījumu veikšanu, autore var secināt, ka minētā regulējuma ietvaros pēc būtības pasūtītājam nav tiesisku instrumentu, lai ietekmētu publiskā iepirkuma rezultātā noslēgta līguma izpildes gaitu, jo grozījumu pieļaujamība pamatā izriet tikai no tādiem apstākļiem, ko pasūtītājs iepriekš nevarēja paredzēt. Grozījumu pieļaujamība nebūtu pamatota vien ar faktu, ka pasūtītājs līdzīgi investoram ir analizējis tirgu, veicis izmaiņu prognozes, izvērtējis tendences, un, lai saglabātu rentabilitāti, ir nepieciešams veikt attiecīgus uzlabojumus vai pielāgojumus.

Minētais ir secināms arī uz pasūtītāja tiesībām veikt izmaiņas, ja šādas tiesības līgumā ir atrunātas, jo atkal ir saistošs tas pats normatīvais regulējums attiecībā par grozījumu veikšanu. No likuma izrietošas pasūtītāja tiesības veikt izmaiņas, ja tās ir ekonomiski un tiesiski pamatotas, izriet no citām speciālo tiesību normām, piemēram, ja ir konstatēti *force majeure* apstākļi, valstī ir izsludināta ārkārtas situācija u. c. apstākļi, kas nav atkarīgi tikai no pasūtītāja. Tomēr arī šādu izmaiņu veikšana pamatā ir pieļaujama tikai noteiktos gadījumos un apmēros. Tādējādi autore var secināt, ka tradicionālā publiskā iepirkuma rezultātā noslēgta līguma izpildes ietekme ar mērķi uzlabot rezultātu un sabiedrības ieguvumu līguma izpildes rezultātā nav tiesiski iespējama.

Tādējādi, plānojot ilgtermiņa projektu realizāciju ar ilgu dzīves ciklu un daudzfaktoru ietekmi uz ekonomisko efektivitāti un sabiedrības interešu īstenošanu, piemērota ir PPP procedūra. Tomēr, izvērtējot klasiskās PPP variācijas un risku pārdales mehānismus, autore secina, ka joprojām ir tiesiski ierobežotas pasūtītāja iespējas un tiesības modificēt līguma izpildes nosacījumus, ja tāda nepieciešamība izriet no ekonomiskās situācijas attīstības tendencēm un citiem faktoriem, jo faktiski nav iespējams prognozēt tik ilgam laika posmam, kāds ir iepirkuma priekšmeta dzīves cikls, t. i., nākotnes sabiedrības vajadzības spēj definēt tikai pati sabiedrība attiecīgajā laika posmā. Tādējādi *QHC* modifikācijā balstīta PPP ir pamatota un būtiska sabiedrības vajadzību nodrošināšanai ilgtermiņā.

Praksē pastāv dažādas iespējas, kā iesaistīt sabiedrību kā dalībnieku PPP projekta īstenošanā, taču līdz šim šī dalība ir bijusi vairāk formāla, piemēram, veicot sabiedrisko apspriešanu vai noskaidrojot sabiedrības viedokli projekta plānošanas fāzē. Tomēr tas neietver nākotnes vajadzību identificēšanu un ieviešanas iespējas. Tādējādi sabiedrības kā reāla PPP dalībnieka iesaistei jābūt nevis formālai, bet faktiskai. *QHC* pieejā balstītas PPP dalībnieku sastāvā sabiedrību ir iespējams iesaistīt vairākos veidos. Vienkāršākais no tiem ir

sabiedrības interešu pārstāvošas organizācijas iesaiste institucionālā partnerībā, piemēram, ja kā viens no PPP līguma dalībniekiem iestājas konkrētas intereses pārstāvoša organizācija. Tiesisku šķēršļu šādai iesaistei nav, tomēr šāda organizācija faktiski pārstāv noteiktas sabiedrības kopas intereses, jo šādās organizācijās kā biedri parasti iesaistās tikai pilsoniski aktīvākā sabiedrības daļa. Individīda, kurš nav šādas sabiedrības dalībnieks, iespējas iesaistīties attiecīgi ir limitētas. Protams, līdzdalību iespējams nodrošināt, ja konkrētais indivīds tiek uzņemts attiecīgajā NVO kā biedrs. Tomēr cik tiesiski pamatots ir šāds nosacījums kļūt par kādas juridiskas personas dalībnieku, lai sabiedrības pārstāvis varētu piedalīties savu interešu īstenošanā? Pēc analogijas, ja vērtē indivīda tiesisko interešu īstenošanas iespējas vispārējo cilvēktiesību jomā, tad Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 11. panta pirmajā daļā noteikts, ka jebkuram cilvēkam ir tiesības uz miermīlīgu pulcēšanās un biedrošanās brīvību, ieskaitot tiesības veidot arodbiedrības un iestāties tajās, lai aizstāvētu savas intereses. Tādējādi cilvēka tiesības iesaistīties tā intereses pārstāvošās organizācijās, lai aizstāvētu savas intereses, ir noteiktas ar minēto konvenciju. Pēc autore domām, šāda indivīda iniciatīva un aktīvas iesaistes nepieciešamība nav uzskatāma par nesamērīgu vai kā citādi ierobežojošu, jo jebkurā laikā cilvēks var no biedrības sastāva izstāties, vienkārši iesniedzot attiecīgu iesniegumu, un dalība NVO kā biedram nerada arī nekādas tiesiskās sekas vai saistības. Attiecīgi nav identificējami nekādi šķēršļi, kas liegtu kādam sabiedrības dalībniekam īstenot savas intereses, iestājoties NVO sastāvā kā biedram, tādējādi iegūstot iespēju aktīvi līdzdarboties lēmumu pieņemšanā.

Izvērtējot sabiedrības indivīda iespējas iesaistīties PPP institucionālā partnerībā individuāli, var secināt, ka tas, lai gan tiesiski ir iespējams, praktiski radītu būtisku apgrūtinājumu, pat ja vairākas personas to vēlētos, jo tas nozīmē, ka minētās personas kļūtu arī par institucionālās partnerības likumīgiem dalībniekiem ar visām no tā izrietošām tiesiskām sekām un saistībām. Piemēram,

ja institucionālās partnerības rezultātā tiek dibināta jauna juridiskā persona, šāds indivīds kļūtu par juridiskās personas dibinātāju, un, ja šādu indivīdu ir vairāki desmiti vai simti, nav iespējama racionāla un efektīva saimnieciskās darbības plānošana un lēmumu pieņemšana. Tādējādi indivīda iesaiste kā institucionālās partnerības dalībniekam nav piemērota *QHC* PPP realizācijā.

Pastāv iespēja arī indivīdam iesaistīties šādā institucionālās partnerības rezultātā dibinātas juridiskās personas darbības finansēšanā konkrēta mērķa īstenošanai ar pūļa finansējuma instrumentu (no angļu val. – *crowd funding*). Kopfinansēšana ir arvien populārāks un plaši izplatīts tiešsaistes līdzekļu vākšanas veids, kurā jebkurš var veikt nelielas individuālās iemaksas, un, apvienojot resursus, tiek finansēts konkrēts projekts, lai sasniegtu konkrētu mērķi.

Pētījumi liecina, ka daudzi kolektīvā finansējuma projekti ir veiksmīgi līdzekļu piesaistē, pat ja to paredzamā atdeve ir ļoti zema vai pat negatīva. Tas nozīmē, ka daudzu kolektīvās finansēšanas projektu atlīdzības struktūra ļoti atgādina labdarības ziedojumus; cilvēki veic brīvprātīgas iemaksas sabiedrisko labumu nodrošināšanā, izmantojot kolektīvās finansēšanas platformas.

Autore secina, ka pūļa finansējuma piesaiste publiskās privātās partnerības līguma īstenošanai ir iespējama un atsevišķos gadījumos pat vēlama, jo tādējādi ne tikai tiek piesaistīts papildu finansējums projekta īstenošanai, bet arī projekta īstenošana notiek atbilstoši sabiedrības pašas noteiktajām prioritātēm, “balsojot” ar saviem finanšu resursiem. Tomēr, tā kā pūļa finansējums principā ir iespējams, tikai uzsākot projektu, jo sabiedrība nevēlēsies finansēt kādu valsts funkciju īstenošanu ilgtermiņā, finansējot ne tikai ieviešanu, bet arī ekspluatācijas fāzi, tad sabiedrības iesaiste caur NVO ir būtiska, lai tās intereses tiktu ņemtas vērā visā iepirkuma priekšmeta dzīves cikla laikā un būtu iespējama arī sabiedrības vajadzībās balstītu inovāciju ieviešana visā līguma izpildes laikā.

Praktiskie un tiesiskie ierobežojumi un iespējas starpnozaru institucionālai resursu koplietošanai PPP ietvaros

Privātajā sektorā uzņēmēji jau ir sapratuši un novērtējuši ilgtspējīgas uzņēmējdarbības priekšrocības, savukārt publiskajā sektorā ilgtspēja pamatā aprobežojas ar ilgtspējīgiem publiskajiem iepirkumiem. Taču, analizējot iepirkuma līgumu atbilstību visām nepieciešamajām kvalitātes dimensijām ilgtermiņā, autore ir secinājusi, ka principā tos nevar nodrošināt bez gala lietotāja iesaistīšanas visā iepirkuma dzīves ciklā. Turklāt kvalitāti būtiski ietekmē gan finansiālo, gan intelektuālo resursu pieejamība. Lai pārietu no vienkārši ekonomiski pamatotas publisko resursu izmantošanas uz augstākiem rentabilitātes rādītājiem, pārvaldei pamatā ir jādomā kā investoram, nevis tikai kā valsts resursu pārvaldītājam. Attiecīgi starpdisciplināra sadarbība ir būtisks priekšnoteikums, jo publiskajam sektoram nav “investora pieejas” resursu izmantošanā. Investora pieeja resursu izmantošanā ir vērsta uz pieprasījuma izpēti, prognozēšanu, tirgus analīzi, resursu pieejamības un piegādes ķēdes analīzi, sociāli ekonomisko un ģeopolitisko prognožu izvērtēšanu u. c. rādītājiem, kas ir lēmumu pieņemšanas pamatā, savukārt valsts pārvaldes sektora fokuss galvenokārt ir uz noteiktu funkciju nodrošināšanu par iespējami zemākām izmaksām. Resursu koplietošana ir efektīvs veids, kā palielināt ilgtspējību un arī rentabilitāti, jo samazina katras iesaistītās puses izmaksas. Tomēr nekur nav analizēti starpnozaru institucionālo resursu koplietošanas praktiskie un juridiskie aspekti publiskās-privātās-cilvēku-zinātnes partnerības ietvaros, lai nodrošinātu valsts pārvaldes efektivitāti un kvalitāti. Minēto ir būtiski izvērtēt, jo šādai četru pušu sadarbībai var būt zināmi ierobežojumi atkarībā no to savstarpēji tiesisko attiecību juridiskās formas, īpaši attiecībā uz publiskas personas resursu koplietošanu gan ar citu publisku personu, gan pārējām partnerībā iesaistītām pusēm.

Lai varētu veikt publiskās-privātās-cilvēku-zinātnes partnerības konceptuālo analīzi resursu koplietošanas kontekstā, būtiski definēt, kas vispār saprotams ar jēdzienu “resursu koplietošana”. Resursu koplietošanu zināmā mērā arī var definēt kā sadarbību, turklāt pēdējo gadu laikā tai tiek pievērsta arvien lielāka uzmanība.

Vērtējot resursu koplietošanas tiesiskos ierobežojumus publiskai personai, jāvērtē šādi aspekti, kas saistīti ar koplietojamo resursu veidu un no tā izrietošām un saistošām tiesiskajām attiecībām:

1. Resursa veids:

- cilvēkresursi;
- finanšu resursi;
- īpašums (nekustamais);
- īpašums (kustamais);
- intelektuālie resursi jeb zināšanas.

2. Publiskās personas funkcijas:

- ar likumu noteiktās funkcijas;
- uz sabiedrības vajadzībām vērstas funkcijas;
- brīvprātīgās funkcijas darbības efektivitātes paaugstināšanai, tēla veidošanai, sabiedriskās domas veidošanai, dzīves un vides kvalitātes uzlabošanai utt.

Resursu koplietošana publiskā sektorā būtu jauna pieeja, kas principā netiek praktizēta galvenokārt funkcionālā fokusa dēļ. Kā jau autore iepriekš norādīja, privātā sektorā plānošanā raksturīga investora pieeja, t. i., lēmumu pieņemšanas pamatā ir konkrēti komerciāli pamatoti apsvērumi, lai rezultāts būtu ne tikai pozitīvs, bet arī rentabls. Tādējādi bieži vien resursu optimizācijas nolūkā arī konkurenti kļūst par sadarbības partneriem, sekundāru lomu piešķirot resursu īpašumtiesībām, bet fokusējoties uz peļņas gūšanu, tātad uz rezultātu.

Analizējot minētās teorētiskās atziņas kopsakarā ar publikās pārvaldes darbību un tajā iesaistīto darbinieku lēmumu pieņemšanas motivāciju, var saskatīt līdzīgu tendenci, jo katra iestāde fokusējas uz savu mērķu sasniegšanu, savu budžetu, saviem rezultātiem. Tomēr, ņemot vērā, ka valsts pārvaldes kopējais mērķis ir viens, t. i., sabiedrības interešu aizsardzība un nodrošināšana, ne īpašumtiesību, ne citiem psiholoģiskās piederības aspektiem nevajadzētu būt šķēršļiem, lai, apvienojot visus pieejamos resursus, minētās vajadzības nodrošinātu maksimāli efektīvi. Minētais izriet arī no Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10. panta ceturtnās daļas, kas nosaka, ka (4) Valsts pārvaldei, atsevišķai iestādei vai amatpersonai, īstenojot valsts pārvaldes funkcijas, nav savu interešu.⁶⁹ Tādējādi starpinstitutionāla resursu koplietošana ir viens no sadarbīgas un efektīvas valsts pārvaldes būtiskākajiem priekšnosacījumiem, jo tā ļauj efektīvi izmantot resursus, lai maksimāli palielinātu ieguvumus sabiedrībai.

Resursu koplietošana var īstenoties gan starp dažādām publiskām iestādēm, piemēram, valsts pārvaldes iestādēm, pašvaldībām, gan arī starp nevalstiskām organizācijām. Tas ļautu apvienot resursus, samazinot izmaksas, jo resursus var izmantot efektīvāk, kā arī var palīdzēt uzlabot pakalpojumu kvalitāti, jo resursus var izmantot efektīvāk. Turklāt resursu koplietošana var palīdzēt veicināt sadarbību starp dažādām valsts iestādēm, kopā nodrošinot labākus rezultātus sabiedrībai, palīdzēt samazināt birokrātiju un uzlabot efektivitāti, kā arī, kopīgojot resursus, valsts iestādes var izvairīties no funkciju dublēšanās un veicināt efektīvu resursu apriti, īstenojot arī aprites ekonomikas principus.

Analizējot normatīvo ietvaru resursu izlietošanai publiskā sektorā, var konstatēt, ka atsevišķi tiesiski ierobežojumi šādi resursu koplietošanas koncepcijai publiskā sektorā tomēr pastāv. Piemēram, saskaņā ar Publiskas

⁶⁹ Latvijas Republikas likums "Valsts pārvaldes iekārtas likums". 21.06.2002. *Latvijas Vēstnesis*. 94.

personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likuma 3. pantu publiska persona, kā arī kapitālsabiedrība rīkojas ar naudas līdzekļiem un mantu lietderīgi, tas ir:

- 1) rīcībai jābūt tādai, lai mērķi sasniegtu ar mazāko finanšu un mantas izlietojumu;
- 2) manta atsavināma un nododama īpašumā vai lietošanā citai personai par iespējami augstāku cenu;
- 3) manta iegūstama īpašumā vai lietošanā par izdevīgāko cenu.⁷⁰

Tādējādi nosacījums, ka manta atsavināma un nododama īpašumā vai lietošanā citai personai par iespējami augstāku cenu, pēc būtības ierobežo resursu koplietošanu kā tādu, jo resursu koplietošana principā nozīmē ar mantu dalīties (nodot lietošanā) bez atlīdzības.

Autore secina, ka var būt vismaz divi juridiska rakstura izaicinājumi, īstenojot starpinstitucionālu sadarbību, kuras ietvaros tiek nodota (ieguldīta īstenošanā) publiskas personas manta:

- 1) ja publiskā persona ir dalībnieks šādā starpinstitucionālā sadarbībā, t. i., piemēram PPP procedūras rezultātā tiek izveidota institucionālā partnerība – dibināta jauna organizācija, kas ir privāto tiesību juridiskā persona, bet projekta rezultātā nav paredzēts tai deleģēt valsts pārvaldes uzdevumu pildīšanu vai īstenot attiecīgās publiskās personas pakalpojumu sniegšanu;

⁷⁰ Latvijas Republikas likums “Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likums”. 02.08.1995. *Latvijas Vēstnesis*. 114.

- 2) institucionālā partnerībā iesaistītām NVO nav sabiedriskā labuma organizācijas statusa saskaņā ar Sabiedriskā labuma organizāciju likumu⁷¹ vai komersantam nav sociālā uzņēmuma statusa saskaņā ar Sociālo uzņēmumu likumu.⁷²

Autore secina, ka PPP procedūras rezultātā īstenotas institucionālās partnerības ietvaros nav iespējama publiskās personas resursu koplietošana, ja šādas partnerības rezultātā:

- netiek plānota publiskās personas tiešo funkciju deleģēšana vai attiecīgās publiskās personas pakalpojumu sniegšana atbilstoši to statūtiem vai nolikumam;
- institucionālās partnerības ietvaros tiek dibināta privāto tiesību juridiskā persona, kas nav sabiedrība ar ierobežotu atbildību un attiecīgi nevar iegūt arī sociālā uzņēmuma statusu;
- PPP procedūras rezultātā publiskais un privātais partneris kopā dibina jaunu kapitālsabiedrību ar mērķi nodrošināt īstenojamā projekta rezultāta operatīvo darbību un uzturēšanu, kas nav faktiski iespējams, ierobežojot saimnieciskās darbības rezultātā gūto peļņu iegūt sabiedrības dibinātājiem (Sociālā uzņēmuma likuma 5. panta otrā daļa⁷³ ierobežojums attiecībā uz peļņas sadali), jo peļņas neesamība investīciju projektā, kur PPP privātajam partnerim jānodrošina projekta finansēšana (faktiski kreditēšana), ir kritisks faktors publiskās un privātās partnerības īstenošanai;

⁷¹ Latvijas Republikas likums "Sabiedriskā labuma organizāciju likums". 07.07.2004. *Latvijas Vēstnesis*. 106.

⁷² Latvijas Republikas likums "Sociālā uzņēmuma likums". 25.10.2017. *Latvijas Vēstnesis*. 212.

⁷³ *Ibid.*

- institucionālās partnerības ietvaros tiek dibināta NVO, kurai nav sabiedriskā labuma organizācijas statusa saskaņā ar Sabiedriskā labuma organizāciju likumu.⁷⁴

Valsts pārvaldes iekārtas likuma⁷⁵ 87. panta trešajā daļā papildus arī noteikts, ka atvasināta publiska persona, izveidojot privāto tiesību juridiskās personas, arī tādas, kurām nav peļņas gūšanas rakstura, nevar izvairīties no minētajā likumā noteiktās atbildības un izvirzīt tām citus mērķus, kas neizriet no attiecīgās publiskās personas funkcijām. Tātad ir ierobežotas publiskās personas iespējas iesaistīties projektos un darbībās, kas nav tieši saistītas ar attiecīgās personas funkcijām.

Likums arī nosaka: ja bezatlīdzības lietošanā paredzēts nodot publiskas personas nekustamo vai kustamo mantu uz laiku, kas ilgāks par pieciem gadiem, lēmumu par to pieņem attiecīgi Ministru kabinets vai atvasinātas publiskas personas orgāns, ja likumā vai Ministru kabineta noteikumos nav paredzēts citādi. Lēmumu par publiskas personas mantas nodošanu bezatlīdzības lietošanā sabiedriskā labuma organizācijai vai sociālajam uzņēmumam pieņem attiecīgi Ministru kabinets vai atvasinātas publiskas personas orgāns. Publiskas personas mantu bezatlīdzības lietošanā sabiedriskā labuma organizācijai vai sociālajam uzņēmumam nodod uz laiku, kamēr tiem ir spēkā attiecīgais statuss, bet ne ilgāku par 10 gadiem. Publiskas personas mantu bezatlīdzības lietošanā sabiedriskā labuma organizācijai vai sociālajam uzņēmumam var nodot atkārtoti.⁷⁶ Tādējādi konstatējams, ka likums principā ierobežo bezatlīdzības lietošanā nodoto publiskas personas mantu PPP institucionālās partnerības ietvaros dibinātai

⁷⁴ Latvijas Republikas likums “Sabiedriskā labuma organizāciju likums”. 07.07.2004. *Latvijas Vēstnesis*. 106.

⁷⁵ Latvijas Republikas likums “Valsts pārvaldes iekārtas likums”. 21.06.2002. *Latvijas Vēstnesis*. 94.

⁷⁶ Latvijas Republikas likums “Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likums”. 02.08.1995. *Latvijas Vēstnesis*. 114.

sabiedriskā labuma organizācijai vai sociālajam uzņēmumam, jo PPP īstenošanai nereti efektivitāti var nodrošināt tikai ar garāku īstenošanas termiņu.

Lai izvērtētu minēto tiesisko ierobežojumu attiecināmību uz konkrētu gadījumu, veikta pilotprojekta īstenošanai modelēta gadījuma izpēte, kur plānots Rīgas brīvostas pārvaldei valdījumā esošā teritorijā īstenot projektu, kura funkcionālā pamatdarbība vērsta uz sabiedrības drošību un civilo aizsardzību, tātad primāri nesaistīti ar Rīgas brīvostas pārvaldes funkcijām. Konkrētā teritorija pieder Latvijas Republikas Satiksmes ministrijai, kuras funkcijās tieši arī nav sabiedrības drošības un civilās aizsardzības jautājumi. Projekta ietvaros plānots degradētā teritorijā veikt pamatinfrastruktūras un tehniskās bāzes izbūvi, lai izveidotu Drošības un krīzes vadības zinātnes centru – daudzfunkcionālu, inovatīvu, starpdisciplināru apmācību centru/mācību poligonu fiziskai un psihoemocionālai apmācībai nestandarta/avārijas apstākļos drošības, civilās aizsardzības, drošības u. c. personāla/studentu, kā arī sabiedrības izglītošanai ārkārtas situācijās.

Attiecīgi pētījuma ietvaros izvērtēti tiesiskie ierobežojumi teritorijas izmantošanai un *QHC* koncepcijā balstītas publiskās un privātās partnerības izveidošanai pilotprojekta īstenošanai, un konstatēts, ka visefektīvākā pilotprojekta īstenošana būtu iespējama, dibinot institucionālo partnerību un ievērojot resursu koplietošanas koncepciju, t. i., katrs no partneriem var partnerības rezultātā dibinātai organizācijai nodot tā rīcībā esošus/projektam svarīgus materiāltehniskos resursus bez atlīdzības, bet konstatēti šādi problēmaspekti:

- 1) apbūves tiesības un īpašumtiesības pēc apbūves tiesības termiņa beigām;
- 2) publiskas personas tiesības un iespējas iesaistīties projektā, kas nav tieši saistīts ar tās funkcijām;

- 3) publiskas personas īpašumā/valdījumā esošas materiāltehniskās bāzes atļauta bezatlīdzības izmantošana citai publiskai personai.

Par publiskas personas īpašumā/valdījumā esošas materiāltehniskās bāzes (ne)atļautu bezatlīdzības izmantošanu citai publiskai personai jānorāda: kaut gan likumā nav ierobežojums nodot publiskas personas mantu citai publiskai personai, jo likums nosaka, ka aizliegts to bezatlīdzības lietošanā nodot privātpersonai vai kapitālsabiedrībai, praktiski šādu resursu nodošanu, attiecīgi arī koplietošanu ierobežo publiskās pārvaldes budžeta plānošanas politika un princips, ka iestāde savu apstiprināto budžetu izlieto tikai savas iestādes funkciju īstenošanai.

Publiskas mantas nodošanai bezatlīdzības lietošanā nevajadzētu būt ierobežotai, ja minētais nepieciešams nacionālas nozīmes projektu īstenošanai, jo to nozīme jau pati par sevi pamato nozīmīgu sabiedrības interešu īstenošanu. Gadījumā, ja mērķis publiskās personas mantas (t. sk. zemes) nodošanai bezatlīdzības lietošanā nav tieši saistīts ar attiecīgās publiskās personas statūtos un citos normatīvos definētajām funkcijām, tad būtībā arī nav iespējams piemērot minētos izņēmumus, jo publiska persona nevar atsaukties uz tās funkciju nodošanu vai deleģēšanu.

Autore secina, ka pastāv būtiski praktiskie un tiesiskie ierobežojumi, lai publiska persona brīvi varētu īstenot kādas sabiedrībai nozīmīgas intereses, ja šo interešu īstenošana tieši neatbilst publiskās personas funkcijām, kaut arī šai publiskai personai ir brīvi resursi, ar kuru palīdzību šīs intereses varētu īstenot maksimāli kvalitatīvā un efektīvā veidā. Principā formālā valsts pārvaldes funkciju nodalīšana prevalē pār mērķi, kādēļ vispār publiskā pārvalde nepieciešama.

1.2.5. Zaudējumu atlīdzināšanas tiesiskie aspekti nekvalitatīva būvdarbu iepirkuma līguma izpildes gadījumā

Lai novērstu zaudējumu risku līguma neizpildes gadījumā, publisko iepirkumu normatīvais regulējums paredz pasūtītāja tiesības pieprasīt saistību izpildes nodrošinājumu. Analizējot publisko iepirkumu normatīvo regulējumu attiecībā uz zaudējumu atlīdzināšanu, jāsecina, ka Publisko iepirkumu likums ierobežo pasūtītāju attiecībā uz saistību izpildes nodrošinājuma veida izvēli.

Saskaņā ar Publisko iepirkumu likuma 50. panta pirmo daļu Pasūtītājs ir tiesīgs pieprasīt, lai pretendents iesniedz vai iemaksā piedāvājuma nodrošinājumu un saistību izpildes nodrošinājumu. Savukārt minētā panta ceturrtā daļa paredz, ka piegādātājs piedāvājuma nodrošinājumu un saistību izpildes nodrošinājumu ir tiesīgs iesniegt kā bankas garantiju, apdrošināšanas polisi vai, ja pasūtītājs šādu iespēju ir paredzējis iepirkuma procedūras dokumentos, kā naudas summas iemaksu pasūtītāja norādītajā kontā. Tādējādi likums ierobežo pasūtītāju, paredzot pretendētājam piedāvājuma nodrošinājuma un saistību izpildes nodrošinājuma izvēles iespēju. Autores ieskatā, šādam ierobežojumam būtu jābūt pamatotam. Jāatzīmē ka ES publisko iepirkumu Direktīvas (gan 2004., gan 2014. gada redakcija) nereglamentē iespēju līgumslēdzējām iestādēm pieprasīt finanšu garantijas no uzņēmējiem, kas piedalās konkursa procedūrās – ne konkursa dalības garantijas (piedāvājuma nodrošinājumu), ne līguma izpildes garantijas. Tā ir katras dalībvalsts rīcības brīvība šādai prasībai piešķirt normatīvo ietvaru, ņemot vērā, ka praksē un judikatūrā atzīta šāda instrumenta lietderība un pamatotība. Kā nekā saistību izpildes nodrošinājums (garantija jeb galvojums) ir viens no Civillikuma Saistību tiesību daļā noteiktajiem saistību pastiprinājuma veidiem.

Tomēr vai publisko iepirkumu normatīvais akts var regulēt privāttiesiska līguma saturu? Kā jau iepriekš tika minēts, publisko iepirkumu gadījumā pasūtītājs darbojas divās pakāpēs, kur pirmajā pieņem publiski tiesisku lēmumu

par līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu, bet otrajā notiek šā lēmuma īstenošana privāttiesiskā ceļā – tiek slēgts iepirkuma līgums, kuram tiek piemēroti vispārējie civiltiesību noteikumi. Attiecīgi iepirkumu normatīvais akts var regulēt privāttiesiska līguma saturu, bet ciktāl tas attiecas uz iepirkuma procedūru un līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu, tātad attiecībā uz piedāvājuma nodrošinājumu un tikai tajos aspektos, kas tieši vai netieši varētu ietekmēt līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu. Piemēram, publisko iepirkumu likums nosaka prasības attiecībā uz līguma grozījumu veikšanu vai apakšuzņēmēju nomaiņu, kas parasta civiltiesiska līguma gadījumā būtu nosakāms, pusēm brīvi vienojoties. Šādā gadījumā tas ir saprotams, jo būtisku līguma grozījumu veikšana arī līguma izpildes posmā tieši attiecas uz iepirkuma procedūru. Veiktie grozījumi, ja tādi būtu bijuši jau sākotnēji, varētu ietekmēt iepirkuma procedūras rezultātus. No šāda aspekta raugoties, civiltiesisku attiecību nosacīts regulējums publisko iepirkumu normatīvajos aktos ir pamatots un attaisnojams.

Tomēr, kas attiecas uz tādiem līguma nosacījumiem, kuri saistāmi tikai un vienīgi ar līguma izpildes posmu un nekādi neatsaucas uz iepriekš veiktās procedūras tiesiskumu, pēc autora domām, nav korekti administratīvo tiesību normatīvajā ietvarā regulēt civiltiesiskas attiecības, t. i., noteikt ierobežojumus pasūtītājam attiecībā uz nodrošinājuma līdzekļiem tā līguma izpildes risku mazināšanai. Tādējādi Publisko iepirkumu likumā nebūtu nosakāmi ierobežojumi pasūtītājam attiecībā uz līguma izpildes nodrošinājuma veida izvēli. Arī no Publisko iepirkumu likuma⁷⁷ 2. panta formulējuma (likuma mērķis ir nodrošināt: iepirkumu atklātumu; piegādātāju brīvu konkurenci, kā arī vienlīdzīgu un taisnīgu attieksmi pret tiem; pasūtītāja līdzekļu efektīvu izmantošanu, maksimāli samazinot tā risku) secināms, ka šāds ierobežojums nekādi neatsaucas uz iepirkumu atklātumu, piegādātāju konkurenci vai pasūtītāja

⁷⁷ Latvijas Republikas likums “Publisko iepirkumu likums” 29.12.2016. *Latvijas Vēstnesis*. 254(5826).

risku mazināšanu, gluži otrādi, ierobežojot pasūtītāju nodrošinājuma līdzekļu izvēlē, risks atsevišķos gadījumos var pieaugt. Tas skaidrojams ar faktu, ka kredītiestādes garantija ir pasūtītājam efektīvāks nodrošinājums, jo ietver beznosacījumu garantiju, kur līguma neizpildes gadījumā kredītiestāde bez jebkādam iebildēm vai pierādīšanas nepieciešamības izmaksā garantijas apjomu pretēji apdrošināšanas sabiedrības polisei, kur apdrošināšanas gadījums pasūtītājam ir jāpierāda. Nereti procesuālās darbības ievēlās pietiekami ilgi, lai radītu pasūtītājam arī papildu zaudējumus projektu termiņu kavējumu dēļ, jo finansējuma trūkuma dēļ nav iespējams organizēt cita izpildītāja piesaisti, piemēram, gadījumos, kad sākotnēji pielīgtais būvuzņēmējs nevēlas vai nespēj operatīvi turpināt darbu izpildi. Pēc autore domām, būtu tikai nepieciešama līguma izpildes nodrošinājuma maksimālā apmēra noteikšana, jo līguma izpildes nodrošinājums jebkurā gadījumā rada līgumā papildu izmaksu komponenti, kaut arī tas tieši piedāvājumā nav norādīts. Līdz ar to nesamērīgi augsta nodrošinājuma summa tieši ietekmē pasūtītāja līdzekļu efektīvu izlietošanu un šāds regulējums atbilstu Publisko iepirkumu likuma mērķim.

Vērtējot zaudējumu atlīdzināšanas tiesiskos aspektus atkarībā no līgumā noteiktā, tiek ņemti vērā ne tikai tiešie, bet arī netiešie zaudējumi. Attiecībā par to piedziņu laika gaitā izstrādājusies tiesu prakse un nostiprinātas atziņas judikatūrā. Tomēr ne tiesu praksē, ne arī judikatūrā principā nav apskatīti tādi zaudējumi, kas izriet no neiegūtiem sociālekonomiskiem ieguvumiem. Plānojot un īstenojot investīciju projektus, publisko tiesību juridiskās personas bieži izstrādā tehniski ekonomiskos pamatojumus šādu investīciju projektu nepieciešamībai, vērtējot ne tikai izmaksas un ieņēmumus, ja tādi paredzēti, bet arī sociālekonomiskos ieguvumus, kas tiek izteikti konkrētā monetārā izteiksmē un ņemti vērā, nosakot investīciju atdevi un pamatojumu. Līdz ar to faktiski šādu neiegūto sociālekonomisko ieguvumu apmērs būtu jāņem vērā tāpat kā netiešie zaudējumi vai neiegūtā peļņa, novērtējot līguma neizpildes negatīvo ietekmi un

nosakot atlīdzināmo zaudējumu apmēru. Nosakot neiegūto sociālekonomisko ieguvumu apmēru, var gan nākties saskarties ar zināmām grūtībām, nodrošinot pierādījumus aprēķinu pamatotībai.

Ekonomiskajā un juridiskajā literatūrā zaudējumu un kaitējuma klasifikācija pārklājas, taču autori izšķir četrus kaitējuma novērtēšanas kritērijus: 1) atbilstoši vērtību būtībai, 2) atbilstoši prettiesiskajai darbībai un zaudējumu attiecībai; 3) atbilstoši pilnas kompensācijas iespējai; 4) saskaņā ar precīzu kaitējuma/zaudējumu novērtējumu. Veiktā kaitējuma jēdziena klasifikācija apliecina, ka kaitējuma jēdziens salīdzinājumā ar zaudējumu jēdzienu ir plašāks, jo kopumā kaitējums tiek saprasts kā negatīva ietekme uz mantiskām un nemantiskām vērtībām, aizsargātām ar likumu, šīs ietekmes iznākumu. Un kaitējums saskaņā ar sniegto klasifikāciju tiek saprasts kā tiešā un/vai netiešā materiālā kaitējuma galarezultāts.⁷⁸

Pamatojoties uz autoru teorētiskajiem pētījumiem, būtiskākais secinājums ir, ka kaitējums salīdzinājumā ar zaudējumiem ir plašāks jēdziens, jo ietver gan materiālos zaudējumus, gan negūto peļņu un ietver ne tikai finansiālus, bet arī cita veida zaudējumus. Naudas veidā aplēstie zaudējumi tiek saprasti kā zaudējumi. Ja situācija prasa sarežģītāku izvērtējumu un ietver aplēstos un novērtētos faktiskos zaudējumus, sagaidāmos ekonomiskos ieguvumus, bet nerealizētās iespējas, tiek lietots kaitējuma jēdziens.

Lai novērtētu ekonomiskos zaudējumus visos aspektos, ir nepieciešams novērtējumu strukturēt divos līmeņos: mikro (uzņēmuma/nozares kontekstā) un makro (valsts mērogā). Ekonomisko zaudējumu vērtējums mikro līmenī ir plaši iztīrīts gan tiesu praksē, gan judikatūrā. Taču ekonomisko zaudējumu vērtējums

⁷⁸ Palekiene, O., Bruneckiene, J., Simanavičiene, Ž. 2014. Critical analysis of loss and damage concepts under process of economic assessment. *19th International Scientific Conference; Economics and Management, ICEM 2014*, 23–25 April 2014, Riga, Latvia. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. 156, 304–309.

makro līmenī nav plaši praktizēts, attiecīgi nepieciešams izvērtēt tā teorētisko un tiesisko pamatojumu.

Zaudējumus makro līmenī varētu analizēt no vairākiem aspektiem. Pirmkārt, valsts budžetam radušies zaudējumi nodokļu nemaksāšanas dēļ. Piemēram, gadījumā, ja būvuzņēmējs laikus nespēj biroja ēku nodot ekspluatācijā, kur attiecīgi ir virkne nomnieku, kuri neuzsāk saimniecisko darbību plānotajā termiņā. Taču valsts budžetam var rasties daudz vairāk zaudējumu: 1) ekonomiskie zaudējumi jaunu darbavietu neesamības dēļ, 2) darba tirgus izmaiņu dēļ, 3) inflācijas dēļ, 4) ēnu ekonomikas dēļ u. c. Katra ekonomiskā situācija ir atšķirīga, atkarīga no daudziem faktoriem, un ir nepieciešama detalizēta to analīze katrā konkrētā gadījumā.

Lai objektīvi novērtētu ekonomiskos zaudējumus: 1) piemērojama zaudējumu cēloņu, noteicošo faktoru, seku izvērtēšana; 2) jānosaka zaudējuma rašanās sākuma periods un beigas; 3) jāizstrādā katram gadījumam atsevišķi pielāgota novērtēšanas metodika (optimālo mikro/makro/finanšu rādītāju kopums, kas ļauj kvantificēt ekonomiskos zaudējumus).⁷⁹

Autore vēlas atzīmēt, ka atsevišķi būtu nošķirami jēdzieni “ekonomiskie zaudējumi” un “niegūtie sociālekonomiskie ieguvumi”, jo jēdziens “sociālekonomisks” ir ar plašāku tvērumu nekā “ekonomisks”. Viens ietver tikai ekonomiskos aspektus, bet otrs ietver papildus arī sociālo komponenti jeb sabiedrībai nozīmīgus faktorus, kas ne vienmēr tieši izsakāmi monetārā izteiksmē.

Papildus jāanalizē arī jēdziens “ieguvums”. Izvērtējot teorētiskajā literatūrā pieejamos definējumus, autore var secināt, ka ar ieguvumu praktiski saprotams jebkāds labums, ko iegūst, neatkarīgi no tā, vai tas tieši vai netieši ir

⁷⁹ Palekiene, O., Bruneckiene, J., Simanavičiene, Ž. 2014. Critical analysis of loss and damage concepts under process of economic assessment. *19th International Scientific Conference: Economics and Management, ICEM 2014*, 23–25 April 2014, Riga, Latvia. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. 156, 304–309.

novērtējams monetārā izteiksmē. Tātad, ja mēs runājam par publiskas personas ieguvumu, iepērkot būvdarbus, tad tas tieši izriet no tām sabiedrības vajadzībām, kuru dēļ attiecīgā pārvalde (pasūtītājs) darbojas, no tiešajām funkcijām sabiedrības interešu nodrošināšanai, kas vērstas uz vispārēju attīstību.

Neiegūto sociālekonomisko ieguvumu novērtēšanas process ir daudzdimensionāls process, ko nosaka dažādi faktori un apstākļi. Tāpēc nav vienotas metodes, kas būtu piemērota visās situācijās. Katrā konkrētā gadījumā vērtējami tie paši aspekti, kas veicot sākotnējo investīciju pamatotības novērtējumu, t. sk. izsakot sociālekonomiskos ieguvumus monetārā izteiksmē. Protams, arvien diskutabls būs jautājums, kādā apmērā būtu atlīdzināms kaitējums par neiegūtajiem sociālekonomiskiem ieguvumiem, jo tos parasti pieņem un monetāri novērtē ilgtermiņā, t. sk. vismaz 10 gadu periodam, kas, piemēram, neiegūtās peļņas piedziņas gadījumā būtu uzskatāms par nesamērīgi lielu apjomu.

Vērtējot zaudējumu vai kaitējuma atlīdzināšanas apmēru, būtiski nodalīt, kādā būves stadijā kaitējums radies, jo no tā faktiski arī konstatējams, vai vispār pasūtītājs plānotajā termiņā spēs objektu realizēt. Dažkārt termiņa būtiska nozīme var radīt situāciju, kur objekta aktualitāte zūd, t. i., faktiski vairs nebūs iespējams iegūt to labumu lietotājam un attiecīgi arī sabiedrībai, kāds bija plānots.

Autore pievienojas viedoklim, ka ne tikai ekonomiskie zaudējumi būtu atlīdzināmi, bet arī neiegūtais labums, uz kādu pasūtītājs bija cerējis, t. sk. tas, kas nosaka tā labklājību un sagaidāmās ērtības. Pēc analogijas šo pašu var attiecināt arī uz valsts veiktiem pasūtījumiem, kur nepienācīgas izpildes gadījumā pasūtītājs neiegūst to labumu, kuru tas bija cerējis nodrošināt sabiedrībai atbilstoši tās sociālekonomiskajām interesēm, t. i., arī neiegūtais plānotais sociālekonomiskais ieguvums būtu novērtējams un atlīdzināms zaudējumu piedziņas gadījumā.

Jebkurā gadījumā, zaudējumu atlīdzināšanas ekonomiskajam aprēķinam ir jāizriet no tā labuma, ko gūtu pasūtītājs, īstenojot iepirkuma līgumu. Atkarībā no iepirkuma priekšmeta dzīves cikla ilguma arī piedāvājumu vērtēšanas kritērijiem būtu jāietver visas tās kvalitātes dimensijas, kas eksplicējas kā galarezultāta ilgtspējas garants. Vissarežģītāk to ir noteikt iepirkuma priekšmetiem ar ilgu dzīves ciklu (10 gadi un vairāk), jo jāspēj definēt mūsdienu sabiedrības nākotnes vajadzības, kas principā nav iespējams, ņemot vērā, cik dinamiski attīstās tehnoloģijas, dzīves līmenis un sabiedrība kopumā. Līdz ar to ilgtermiņa projektiem šāda mērķa sasniegšanai piemērotāka var būt publiskā un privātā partnerība, kas, lai arī pasaulē nav jauns jēdziens, tomēr Latvijā bieži piemērota netiek. Kopīgā iezīme jebkurā PPP modelī ir ieguldījumam atbilstošās vērtības (no angļu valodas *value for money*) izpildīšanās. Savukārt ieguldījumam atbilstošās vērtības noteikšana ir viena no svarīgākajām sastāvdaļām lēmuma par PPP īstenošanu pieņemšanā. Ieguldījumam atbilstošai vērtībai principā būtu jābūt galvenajam aspektam arī tradicionālā publiskā iepirkumā. Neatkarīgi no tā, vai projekts tiek realizēts, piemērojot PPP vai tradicionālo publisko iepirkumu, to īstenot ir lietderīgi tikai tad, ja ieguvums sasniedz ieguldījumu, vienlaikus nodrošinot arī labāko cenas un kvalitātes attiecību.

Ņemot vērā iepriekš veikto izpēti un analīzi, autore ir secinājusi, ka publiskā un privātā partnerība ir viens no publisko iepirkumu veidiem, kas piemērots ilgtermiņa investīciju projektiem. Tas ietver pietiekami elastīgu iespēju veikt uzlabojumus visā līguma priekšmeta dzīves cikla laikā, ļaujot izpildīt visas sabiedrībai svarīgās kvalitātes dimensijas, ko būtu jāspēj definēt, jāvērtē un arī jāmonitorē visā līguma priekšmeta izpildes dzīves cikla laikā, lai tas visefektīvāk spētu nodrošināt publisko resursu izlietošanas mērķi – sabiedrības interešu īstenošanu iespējami resursu efektīvākā veidā ilgtermiņā un ilgtspējīgā veidā, t. sk. izmantojot resursu koplietošanas konceptu starpdisciplināras publiskās un privātās partnerības ietvaros. Minētais pierāda

autores izvirzīto tēzi, ka starpdisciplināra sadarbība ir īpaši nozīmīga, lai noteiktu visas kvalitātes dimensijas, kas būtu jāvērtē un jāievērtē visā līguma izpildes dzīves cikla laikā, jo principā, lai noteiktu tās vajadzības, pirmkārt, ir jāiesaista arī pati sabiedrība, otrkārt, vajadzību definēšanai un apsvērumiem, kas nosaka izvirzīto kvalitātes dimensiju praktisko īstenošanu, metodiku un arī attīstības prognozes, būtu jābūt zinātnē balstītiem un validētiem, t. i., jānodrošina ilgtspējīga pieeja, izmantojot gan koprades, gan kopdares metodes.

Galvenie secinājumi un priekšlikumi

Veiktā pētījuma rezultātā ir sasniegts darba mērķis un izpildīti darba uzdevumi, t. sk. vispusēji izzināts kvalitātes jēdziens publisko iepirkumu un būvniecības sfērā, nosakot kvalitātes vērtēšanas praktiskos un tiesiskos aspektus, uz ko balstoties autore izvirza aizstāvēšanai šādus secinājumus:

1. Valsts izdevumiem caur publisko iepirkumu ir milzīgs potenciāls pozitīvi ietekmēt piegādes ķēdi visos tās posmos, attiecīgi mainot tirgus tendences sociāli atbildīgas līguma izpildes jomā, tātad arī pozitīvi ietekmējot sabiedrības dzīves kvalitāti kopumā. Līdz ar to sociālā atbildība kā piedāvājuma vērtēšanas komponente publiskā iepirkumā ir īpaši svarīga.
2. Vērtējot publiskā iepirkuma tendences mūsdienās, publiskais iepirkums Latvijā attīstības ziņā iekļaujas sociālās atbildības hierarhijas pirmajā un otrajā posmā, t. i., pretendenti, piedāvājumu gatavojot, prioritāri fokusējas uz maksimālas peļņas gūšanu (pirmais posms), bet pasūtītājs pārbauda, vai pretendenta piedāvājums atbilst visām normatīvajos aktos noteiktām prasībām (otrais posms), t. sk. noteiktajiem standartiem utt. Tādi aspekti kā ētika un mērķis padarīt sabiedrību labāku nav prioritāri, principā kā mērķis, uz ko tiekties, tie nav izvirzīti vispār. Šāda pieeja ir pamatā neefektīva un raksturīga īstermiņa domāšanai, kas ilgtermiņā neīsteno mērķa grupas (sabiedrības) sociālekonomiskās un tiesiskās intereses efektīvi.
3. Atbilstoši mūsdienu sabiedrības vajadzībām un nepieciešamībai nodrošināt sociālekonomisko ilgtspēju kvalitātei publiskā iepirkumā var izšķirt tādu fundamentāli jaunu pieeju kā “uz sabiedrības vērtībām balstīta pieeja” jeb “uz sociālo atbildību balstīta pieeja”, kas principā ietver gan produkta atbilstību pasūtītāja un sabiedrības

vajadzībām (tehniskā kvalitāte), gan produkta ražošanas procesa pozitīvo ietekmi uz vidi un sabiedrības dzīves kvalitāti (sociālā kvalitāte).

4. Praksē un judikatūrā nostiprinājies princips, ka saimnieciski izdevīgākā piedāvājuma izvēles kritērija piemērošanā vērtējami tikai tādi aspekti, kas tieši saistīti ar konkrētā iepirkuma priekšmeta izpildi. Tomēr šāda pieeja pārāk sašaurināti aptver “sabiedrības vajadzības”, jo ieņēmumi un peļņa no līguma izpildes tiek izmantoti piegādātāja saimnieciskās darbības nodrošināšanā, t. sk., arī tādas, kas nav saistīta ar konkrētā līguma priekšmeta izpildi. Sabiedrības finanšu resursi faktiski līdzfinansē piegādātāja saimniecisko darbību, un sabiedrības interesēs ir šo līdzekļu maksimāli efektīva izlietošana ne tikai attiecībā uz to līdzekļu daļu, kas veido iepirkuma priekšmeta izpildes pašizmaksu (t. i., attiecībā uz tiem resursiem un piegādes ķēdes elementiem, kas tieši iesaistīti konkrētā līguma izpildē), bet uz visu līgumcenu kopumā. Tādējādi sociālās atbildības elementi būtu vērtējami ne tikai attiecībā uz konkrētā iepirkuma priekšmeta izpildi, bet uz pretendenta saimniecisko darbību kopumā.
5. Praksē arī pēc jaunās Direktīvas ieviešanas pasūtītāji kā piedāvājumu izvēles algoritmu piemēro saimnieciski izdevīgākā piedāvājuma noteikšanu, vērtējot gan piedāvājuma cenu un citas izmaksas (piem., aprites cikla izmaksas), gan vairākus citus ar līguma izpildi saistītus kritērijus (piem., izpildes termiņu, garantijas laiku utt.), kopējo rezultātu nosakot kā summāro vērtējumu visiem kritērijiem kopā. Tomēr, ja ņem vērā Direktīvā definēto principu “labākā cenas un kvalitātes attiecība”, minētā summārā vērtējuma pieeja ir neatbilstoša, jo pēc definīcijas neizsaka “attiecību”. Turklāt

katra individuālā kritērija aprēķinā pretendenta piedāvājums tiek vērtēts attiecībā pret cita pretendenta piedāvājumu, tātad relatīvi.

6. Autore, modelējot dažādus scenārijus un kritēriju piemērošanas algoritmus, secināja, ka plaši izplatītais vērtēšanas algoritms, kur labākais piedāvājums tiek noteikts, to pretnostatot pārējo pretendentu piedāvājumiem, pēc būtības ir neatbilstošs, jo nav iespējams noteikt labāko cenas un kvalitātes attiecību. Tādējādi tiek noteikta pretendenta pozīcija vērtējumā, salīdzinot piedāvājumus savā starpā, nevis labākā cenas un kvalitātes attiecība, par kādu pasūtītājs varētu sasniegt savu mērķi.
7. Analizējot Direktīvā ietverto skaidrojumu par vērtēšanas kritērijiem, var konstatēt, ka vairākkārt tiek uzsvērts, ka, nosakot labāko cenas un kvalitātes attiecību, būtu jāveic relatīvās vērtības salīdzināšana jeb salīdzinoša vērtēšana. Direktīvā nav norādes par to, attiecībā uz ko šī vērtēšana jāveic – vai attiecībā pret citu pretendentu piedāvājumiem vai attiecībā pret pasūtītāja definētām optimālajām vajadzībām jeb aplēsēm par maksimālo labumu jeb ieguvumu, kādu pasūtītājs vēlas saņemt, ņemot vērā tā finanšu iespējas (paredzamo līgumcenu).
8. Publisko iepirkumu normatīvajā regulējumā Latvijā nav norādes uz labāko cenas un kvalitātes attiecību kā primāro piedāvājumu vērtēšanas metodi, nosakot saimnieciski izdevīgāko piedāvājumu. Autores ieskatā, šāda jēdziena neietveršana nacionālā tiesiskā regulējumā arī rada sekas, ka pasūtītāji praksē nemēģina šādu attiecību noteikt, bet izmanto līdz šim ierastās saimnieciski izdevīgākā piedāvājuma noteikšanas metodes.
9. Būvniecībā kvalitāte pakalpojumam un produktam netiek vērtēta atsevišķi. Būvniecībā kvalitātes atbilstība standartiem tiek vērtēta

abiem kopā – pakalpojumam un produktam. Lai gan būvniecības galarezultāts ir objekts (būve), kas paredzēts, lai to izmantotu pasūtītāja vajadzībām, ir svarīgs arī šī objekta būvniecības process (pakalpojums). Proti, ir svarīga ne tikai rezultāta kvalitāte, bet arī procesa kvalitāte.

10. Dažādas kvalitātes dimensijas izskaidro, kā kvalitātes standarts korelē ar civiltiesiskos līgumos tik bieži saprotamo terminu “normāls un ierasts”. Attiecīgi secināms, ka likums, būdams subjektīvs, nepārtraukti nereaģē uz mainīgās pasaules prasībām, jo atbilstoši netiek mainīta terminoloģija. Tādējādi katra būvprojekta kvalitātes standarts ir atšķirīgs, ņemot vērā pasūtītāja ekspektācijas.
11. Atkarībā no iepirkuma priekšmeta dzīves cikla ilguma arī piedāvājumu vērtēšanas kritērijiem būtu jāietver visas tās kvalitātes dimensijas, kas eksplīcējas kā galarezultāta ilgtspējas garants.
12. Starpdisciplināra sadarbība ir kritiski nozīmīga, lai noteiktu visas kvalitātes dimensijas, kas būtu jāvērtē un jāievērtē visā līguma izpildes dzīves cikla laikā, jo principā, lai noteiktu tās vajadzības, pirmkārt, ir jāiesaista arī pati sabiedrība, otrkārt, vajadzību definēšanai un apsvērumiem, kas nosaka izvirzīto kvalitātes dimensiju praktisko īstenošanu, metodiku un arī attīstības prognozes, būtu jābūt zinātnē balstītiem un validētiem, t. i., jānodrošina ilgtspējīga pieeja, izmantojot gan koprades, gan kopdares metodes.
13. Raugoties no publiskā iepirkuma mērķa prizmas – vienmēr tiekties uz maksimāli efektīvāko rezultātu, ko var sasniegt, lietojot publiskos resursus, – kritiski svarīgi ir nodrošināt šī rezultāta efektivitāti ne tikai īstermiņā, bet arī ilgtermiņā, nodrošinot ilgtspēju un atbilstību konkrētās vides apstākļiem. Analogi kā kvalitātes dimensijas ir

mainīgs lielums, kas mainās līdz ar sabiedrību un apkārtējo vidi, arī efektivitātes novērtējums un nepieciešamās izmaiņas ir jānosaka dinamiski un lēmumiem jābūt zinātnē balstītiem, t. i., izsvērtiem, pārbaudītiem un maksimāli drošiem, integrējot darbībā tādas vispāratzītas pieejas kā aprites ekonomikas (*circular economy*), bezatkritumu (*zero waste*), aprites ekonomikas modeļu (*CBM*), resursu koplietošanas (*resource sharing*), korporatīvās sociālās atbildības (*CSR*) u. c., kas pasaules pētījumos ir atzītas kā priekšnoteikums publiskās pārvaldes darbības efektivitātei.

14. Valsts pārvaldes darbība ir stingri reglamentēta, ar ierobežotām eksperimentēšanas, dizaina domāšanas un kopradīšanas iespējām. Ir nepieciešama juridiskās bāzes transformācija un jauna interpretācija, lai izstrādātu inovatīvus pārvaldības modeļus, īstenojot efektīvu, sabiedrības virzītu publisko resursu pārvaldību un koplietošanu, nekonzentrējoties uz izmaksu faktoru, bet gan citiem kopīgās vērtības veidiem, piem., sabiedriskie ieguvumi vai ietekme uz vidi, arī tie, kas nav tieši saistīti ar konkrētā iepirkuma līguma izpildi.
15. Ieinteresēto personu sadarbības identificēšana jau agrīnā iepirkuma plānošanas fāzē, uzsākot starpdisciplināru sadarbību starp publisko un privāto sektoru, var būtiski pozitīvi ietekmēt kvalitātes kritēriju izvēli un piemērošanu piegādātāju/būvuzņēmēju atlases posmā. Piemēram, būvniecības blakusproduktu un atkritumu aprites jautājumu integrēšana kvalitātes vērtēšanas matricā varētu būt viens no efektīvākajiem veidiem, kā uzlabot kvalitatīvo ieguvumu ilgtspējas rādītājus. Minētā kvalitātes kritērija ietvaros iespējams ne tikai nodrošināt minimālos pasākumus ietekmes uz vidi samazināšanai, samazinot atkritumu daudzumu, atkārtoti tos

izmantojot būvniecībā, u. c. publisko iepirkumu jomā jau plaši pazīstamos ietekmes uz vidi samazināšanas veidus, bet principā iespējams veidot vairāku pušu sadarbības mehānismu tieši konkrēta būvobjekta realizācijai un ekspluatācijai, atbildību uzliekot ne tikai izpildītājam, bet kopīgi uzņemoties arī pasūtītājam, veidojot institucionālās partnerības u. c.

16. Vērtējot mūsdienu publiskā sektora spēju īstenot ilgtspējīgus publiskos iepirkumus visās to kvalitātes dimensijās, var secināt, ka bez starpdisciplināras sadarbības ar iepirkuma priekšmeta nozares speciālistiem zinātniskā līmenī nav iespējams definēt kvalitātes kritēriju algoritmu tā, lai novērtētu labāko cenas un kvalitātes attiecību ne tikai uz piegādes brīdi, bet arī ilgtermiņa perspektīvā. Īpaši attiecībā uz iepirkuma priekšmetiem ar ilgu dzīves ciklu, t. i., 10 gadi un vairāk, kas arī raksturīgi būvniecības līgumiem. Kritiskais faktors, kas jāņem vērā, izstrādājot kvalitātes novērtēšanas algoritmu, ir spēēt definēt kvalitātes elementus visās tās dimensijās nākotnes sabiedrībai. Faktiski šāda algoritma izveidei ir jāveic modelēšana, izstrādājot pieņēmumus un prognozes ilgtermiņā ne tikai attiecībā uz materiāltehniskajiem aspektiem, bet arī uz sociālekonomiskajiem un ģeopolitiskajiem aspektiem, kuru izstrādei pasūtītājiem gluži vienkārši nav šādas profesionālās kapacitātes, attiecīgi zinātniskās kompetences piesaiste būtu ne tikai vēlama, bet pat kritiski svarīga.
17. Sadarbības modeļu veidošana starp piegādātāju un pasūtītāju mūsdienu publiskās pārvaldes sektorā ir zināms izaicinājums, jo faktiski paredz pasūtītāja lomas diversificēšanu – lai no vienkārši ekonomiski pamatotas publisko resursu izlietošanas pārietu uz augstākas rentabilitātes rādītājiem, pasūtītājam būtībā ir jādomā kā

investoram, nevis tikai kā publisko līdzekļu administratoram. Attiecīgi starpdisciplināra sadarbība ir būtisks priekšnosacījums, jo publiskajam sektoram nav raksturīga “investora pieeja” līdzekļu izlietošanā. Investora pieeja līdzekļu izlietošanā ir fokusēta uz pieprasījuma izpēti, pieprasījuma prognožu veidošanu, tirgus dalībnieku analīzi, resursu pieejamības un piegādes ķēdes analīzi, sociālekonomisko un ģeopolitisko prognožu izvērtēšanu u. c. rādītājiem, kas ir pamatā lēmumu pieņemšanai, kamēr publiskās pārvaldes sektora fokuss ir vērsts pamatā uz noteiktu funkciju nodrošināšanu par iespējami zemākām izmaksām. Šādai pieejai būtu jābūt jau iepirkuma plānošanas fāzē, t. i., pirms tiek pieņemts lēmums par noteiktu līdzekļu izlietošanu konkrētai piegādei jeb pirms investīciju veikšanas.

18. Izvērtējot *Quintuple helix* pieejas potenciālu publiskā iepirkuma jomā, vērtējot to kā iespējamo publiskās un privātās partnerības modifikācijas variantu, secināms, ka *Quintuple helix* balstīta PPP pēc būtības nav iespējama, jo publiskā un privātā partnerība faktiski ir administratīvā procesa rezultātā noslēgts civiltiesisks līgums, kas ietver konkrēto līguma dalībnieku tiesības un pienākumus. *QHC* gadījumā ir identificējamas četras sadarbības puses – zinātniskā institūcija, publiskā iestāde (pasūtītājs), piegādātājs (komercsektors) un sabiedrība (fiziska persona kā indivīds vai NVO, kas pārstāv sabiedrības intereses). Savukārt *Quintuple helix* iekļautais piektais elements “Vide” nekādā juridiskā formā nevar pastāvēt kā partnerības dalībnieks, jo tai nepiemīt ne juridiskai, ne fiziskai personai piemītošā tiesībspēja vai rīcībspēja. Tādējādi publiskās un privātās partnerības modelī *Quintuple helix* pieeja var pastāvēt tikai

konceptuāli, definējot sadarbības dalībnieku prioritātes un sasniedzamos mērķus.

19. Izvērtējot Publisko iepirkumu likuma, Direktīvas 2014/24/ES u. c. saistošo normatīvo aktu prasības attiecībā uz publiska iepirkuma līguma grozījumu veikšanu, autore var secināt, ka minētā regulējuma ietvaros pēc būtības pasūtītājam nav tiesisku instrumentu, lai ietekmētu publiskā iepirkuma rezultātā noslēgta līguma izpildes gaitu, jo grozījumu pieļaujamība pamatā izriet tikai no tādiem apstākļiem, ko pasūtītājs iepriekš nevarēja paredzēt. Grozījumu pieļaujamība nebūtu pamatota vien ar faktu, ka pasūtītājs līdzīgi investoram ir analizējis tirgu, veicis izmaiņu prognozes, izvērtējis tendences. Lai saglabātu rentabilitāti, ir nepieciešams veikt attiecīgus uzlabojumus vai pielāgojumus.
20. Plānojot ilgtermiņa projektu realizāciju ar ilgu dzīves ciklu un daudzfaktoru ietekmi uz ekonomisko efektivitāti un sabiedrības interešu īstenošanu, piemērota ir PPP procedūra. Tomēr, izvērtējot klasiskās PPP variācijas un risku pārdales mehānismus, autore secina, ka joprojām ir tiesiski ierobežotas pasūtītāja iespējas un tiesības modificēt līguma izpildes nosacījumus, ja tāda nepieciešamība izriet no ekonomiskās situācijas attīstības tendencēm un citiem faktoriem. Faktiski nav iespējams prognozēt tik ilgam laika posmam, kāds ir iepirkuma priekšmeta dzīves cikls, t. i., nākotnes sabiedrības vajadzības spēj definēt tikai pati sabiedrība attiecīgajā laika posmā. Tādējādi *QHC* modifikācijā balstīta PPP ir pamatota un būtiska sabiedrības vajadzību nodrošināšanai ilgtermiņā.

21. Attiecībā uz tādiem līguma nosacījumiem, kuri saistāmi tikai un vienīgi ar līguma izpildes posmu un nekādi neatsaucas uz iepriekš veiktās iepirkuma procedūras tiesiskumu, nav korekti administratīvo tiesību normatīvajā ietvarā regulēt civiltiesiskas attiecības, t. i., noteikt ierobežojumus pasūtītājam attiecībā uz nodrošinājuma līdzekļiem tā līguma izpildes risku mazināšanai.
22. Resursu koplietošana ir efektīvs veids, kā palielināt ilgtspējību un arī rentabilitāti, jo samazina katras iesaistītās puses izmaksas.
23. Tradicionālās pakalpojumu plānošanas un pārvaldības koncepcijas ir novecojušas, un tās ir jāpārskata, lai ņemtu vērā resursu koplietošanu kā integrējošu mehānismu un resursu mobilizācijas stimulu – potenciālu, kas joprojām ir ļoti nepietiekami novērtēts.
24. Pastāv būtiski praktiskie un tiesiskie ierobežojumi, lai publiska persona brīvi varētu īstenot kādas sabiedrībai nozīmīgas intereses, ja šo interešu īstenošana tieši neatbilst publiskās personas funkcijām, kaut arī šai publiskai personai ir brīvi resursi, ar kuru palīdzību šīs intereses varētu īstenot maksimāli kvalitatīvā un efektīvā veidā. Principā formālā valsts pārvaldes funkciju nodalīšana prevalē pār mērķi, kādēļ vispār publiskā pārvalde nepieciešama.

Veiktā pētījuma rezultātā autore izvirza aizstāvēšanai šādus priekšlikumus, kurus ir nepieciešams realizēt kvalitātes nodrošināšanai visās tās dimensijās Latvijas Republikas publisko iepirkumu un publiskās un privātās partnerības jomā:

1. Kvalitātes jēdziena definīcija ir jāietver publisko iepirkumu normatīvos šādā redakcijā:

Publisko iepirkumu likuma 1. pants:

16¹) Kvalitāte – iepirkuma priekšmeta raksturojošo pazīmju kopums, kas visā iepirkuma priekšmeta dzīves ciklā visefektīvāk

nodrošina mērķagrūpas (sabiedrības) sociālekonomisko un tiesisko interešu īstenošanu.

Secīgi koriģējama esošā 16¹⁾ punkta numerācija uz 16²⁾.

Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju iepirkumu likuma 1. pants:

16¹⁾ Kvalitāte – iepirkuma priekšmeta raksturojošo pazīmju kopums, kas visā iepirkuma priekšmeta dzīves ciklā visefektīvāk nodrošina mērķagrūpas (sabiedrības) sociālekonomisko un tiesisko interešu īstenošanu.

Secīgi koriģējama esošā 16¹⁾ punkta numerācija uz 16²⁾.

Publiskās un privātās partnerības likuma 1. pants:

41) Kvalitāte – iepirkuma priekšmeta raksturojošo pazīmju kopums, kas visā iepirkuma priekšmeta dzīves ciklā visefektīvāk nodrošina mērķagrūpas (sabiedrības) sociālekonomisko un tiesisko interešu īstenošanu.

Aizsardzības un drošības jomas iepirkumu likuma 1. pants:

22¹⁾ Kvalitāte – iepirkuma priekšmeta raksturojošo pazīmju kopums, kas visā iepirkuma priekšmeta dzīves ciklā visefektīvāk nodrošina mērķagrūpas (sabiedrības) sociālekonomisko un tiesisko interešu īstenošanu.

2. Publisko iepirkumu normatīvos jānosaka, ka līguma slēgšanas tiesības piešķir, nosakot labāko cenas un kvalitātes attiecību, attiecīgi grozot:

Publisko iepirkumu likuma 51. panta pirmo daļu, izsakot to šādā redakcijā:

(1) Pasūtītājs iepirkuma līguma slēgšanas tiesības piešķir pretendētam, kura piedāvājums novērtēts kā saimnieciski visizdevīgākais, nosakot labāko cenas un kvalitātes attiecību.

Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju iepirkumu likuma 57. panta pirmo daļu, izsakot to šādā redakcijā:

(1) Sabiedrisko pakalpojumu sniedzējs iepirkuma līguma slēgšanas tiesības piešķir pretendentam, kura piedāvājums novērtēts kā saimnieciski visizdevīgākais, nosakot labāko cenas un kvalitātes attiecību.

Papildināt Drošības un aizsardzības jomas iepirkumu likuma 26. pantu ar ceturto daļu šādā redakcijā:

(4) Saimnieciski visizdevīgāko piedāvājumu novērtē, nosakot labāko cenas un kvalitātes attiecību.

Grozīt Publiskās un privātās partnerības likuma 1. panta 31. apakšpunktu, papildinot to ar vārdiem “nosakot labāko cenas un kvalitātes attiecību” un izsakot šādā redakcijā:

31) Saimnieciski visizdevīgākais piedāvājums – piedāvājuma izvēles kritērijs, kurā ņemti vērā tādi faktori kā piegāžu vai līguma izpildes termiņi, ekspluatācijas un citas izmaksas, to efektivitāte, būvdarbu vai pakalpojumu kvalitāte, estētiskais un funkcionālais raksturojums, vides aizsardzības prasību ievērošana, tehniskās priekšrocības, rezerves daļu pieejamība, piegāžu drošība, cena un citi ar koncesijas līguma priekšmetu saistīti faktori, kam jābūt konkrēti izteiktiem un objektīvi salīdzināmiem vai izvērtējamiem, nosakot labāko cenas un kvalitātes attiecību.

3. Līdzīgā formā kā ražošanas nozarē, arī publiskā pārvaldes sektorā jāakcentē iepirkuma priekšmeta kvalitāte caur izmaksu prizmu jeb tas, kādas izmaksas kvalitātes esamība vai neesamība rada preces ekspluatācijas laikā. Direktīvā būtu jāprecizē, ka *labākās cenas un kvalitātes attiecības noteikšanai salīdzinošā vērtēšana jāveic*

attiecībā pret Pasūtītāja definētām vērtībām – vērtēšanas kritēriju robežlielumiem.

Autores piedāvātais algoritms:

Labākā cenas un kvalitātes attiecība



$$\frac{\text{Paredzētā līgumcena} - \text{piedāvātā cena} \times 100}{\text{Paredzētā līgumcena}}$$



$$\frac{\text{Piedāvātā kvalitātes vērtējums} \times 100}{\text{maksimālā (sagaidāmā) kvalitāte (punkti)}}$$



Mazākā cena uz vienu kvalitātes vienību

4. Lai novērstu to, ka administratīvo tiesību normatīvajā ietvarā tiek regulētas civiltiesiskas attiecības, t. i., noteikti ierobežojumi pasūtītājam attiecībā uz nodrošinājuma līdzekļiem tā līguma izpildes risku mazināšanai, Publisko iepirkumu likumā nebūtu nosakāmi ierobežojumi pasūtītājam attiecībā uz līguma izpildes nodrošinājuma veida izvēli, un attiecīgi 50. panta ceturtajā daļā dzēšami vārdi *un saistību izpildes nodrošinājumu*.
5. Publiskas mantas nodošanai bezatlīdzības lietošanā nevajadzētu būt ierobežotai, ja minētais nepieciešams nacionālas nozīmes projektu īstenošanai, jo to nozīme jau pati par sevi pamato nozīmīgu sabiedrības interešu īstenošanu. Likuma “Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likums” 5. panta otrā daļa būtu papildināma ar 5¹ apakšpunktu, izsakot to šādā redakcijā:

5¹) publiska persona savu mantu nodod privātpersonai vai kapitālsabiedrībai nacionālas nozīmes projektu īstenošanai.

Izmantoto avotu un literatūras saraksts

1. Abbott, L. 1955. *Quality and Competition*. Columbia University Press. First Edition, 26–127.
2. Boehm, G. 1963. Reliability Engineering. *Fortune*, April, 124–127.
3. Broh, R. A. 1982. *Managing Quality for Higher Profits*. New York, NY etc.: McGraw-Hill, 3.
4. Broks, J. 2004. *Tiesības filosofija: doktrīnas, koncepcijas, diskursi*. Rīga: Biznesa augstskola “Turība”, 102.
5. Buchanan, S. 1948. *The Portable Plato*. New York: The Viking Press, 5.
6. Campanella, J., Corcoran, F. J. 1983. Principles of Quality Costs. *Quality Progress*. April, 21.
7. Carayannis, E. G., Barth., T. D., Campbell, D. F. 2012. The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation. *J Innov Entrep*. 1, 2. <https://doi.org/10.1186/2192-5372-1-2>
8. Chamberlin, E. H. 1953. The Product as an Economic Variable. *Quarterly Journal of Economics*. February, 1–29.
9. Crosby, P. B. 1979. *Quality Is Free*. New York: McGraw-Hill. ISBN 0-07-014512-1. <http://www.ebacs.net/pdf/orgdesign/8.pdf>, 15.
10. Dorfman, R., Steiner, P. O. 1954. Optimal Advertising and Optimal Quality. *American Economic Review (December)*, 822–836.
11. Edwards, C. D. 1968. The Meaning of Quality. *Quality Progress*. October, 36–39.
12. Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2004/17/EK, ar ko koordinē iepirkuma procedūras, kuras piemēro subjekti, kas darbojas ūdensapgādes, enerģētikas, transporta un pasta pakalpojumu nozarēs. 30.04.2004. *Eiropas Savienības Oficiālais Vēstnesis*, L 134, [nav spēkā].
13. Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2004/18/EK par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu, piegādes valsts līgumu un pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru. 30.04.2004. *Eiropas Savienības Oficiālais Vēstnesis*, L 134, 0114–0240, [nav spēkā].
14. Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2014/24/ES (2014. gada 26. februāris) par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18/EK. 28.03.2014. *Eiropas Savienības Oficiālais Vēstnesis*, L 94/65.
15. Feigenbaum, A. V. 1991. *Total Quality Control*. McGraw-Hill, 1.
16. Garvin, D. A. 1984. What Does “Product Quality” Really Mean? *Magazine: Fall 1984*, October 15.
17. Gilmore, H. L. 1974. Product Conformance Cost. *Quality Progress*. June, 16–19.

18. International Federation of Accountants. <http://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>
19. Johnson, R. M. 1971. Market Segmentation: A Strategic Management Tool. *Journal of Marketing Research*. February, 13–18.
20. Juran, J. M., ed. 1974. *Quality Control Handbook*, 3rd ed. New York: McGraw-Hill, 2.
21. Juran, J. M., ed. 1988. *Quality Control Handbook*. McGraw-Hill (Tx); 4th edition (August), ISBN-13: 978-0070331761, 2 (1774 p.).
22. Kotler, P. 1971. *Marketing Decision Making: A Model Building Approach* (New York: Holt, Rinehart and Winston), 491–497.
23. Krastiņš, I. 1997. *Tiesību doktrīnas 2. izdevums*. Iespiests LU tipogrāfijā, 36.
24. Kriviņš, A. 2014. Korupcijas novēršana un apkarošana publisko iepirkumu jomā: promocijas darbs. Rīga: Rīgas Stradiņa universitāte, 309.
25. Kuehn, A. A., Day, R. L. 1962. Strategy of Product Quality. *Harvard Business Review*. November–December, 100–110.
26. Lancaster, K. 1971. *Consumer Demand: A New Approach*. New York: Columbia University Press, 122.
27. Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2013. gada 11. janvāra spriedums lietā SKA-58/2013., 5.1. un 7. paragrāfs. http://www.tiesas.lv/files/AL/2013/01_2013/11_01_2013/AL_1101_AT_SKA-0058-13.pdf
28. Latvijas Republikas likums “Administratīvā procesa likums”. 14.11.2001. *Latvijas Vēstnesis*. 164(2551).
29. Latvijas Republikas likums “Civillikums”. 20.02.1937. *Valdības Vēstnesis*. 41.
30. Latvijas Republikas likums “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”. 09.05.2002. *Latvijas Vēstnesis*. 69(2644).
31. Latvijas Republikas likums “Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likums”. 02.08.1995. *Latvijas Vēstnesis*. 114.
32. Latvijas Republikas likums “Publisko iepirkumu likums” 29.12.2016. *Latvijas Vēstnesis*. 254(5826).
33. Latvijas Republikas likums “Sabiedriskā labuma organizāciju likums”. 07.07.2004. *Latvijas Vēstnesis*. 106.
34. Latvijas Republikas likums “Sociālā uzņēmuma likums”. 25.10.2017. *Latvijas Vēstnesis*. 212.
35. Latvijas Republikas likums “Valsts pārvaldes iekārtas likums”. 21.06.2002. *Latvijas Vēstnesis*. 94(2669).

36. Leffler, K. B. 1982. Ambiguous Changes in Product Quality. *American Economic Review (December)*, 956.
37. Levhari, D., Srinivasan, T. N. 1969. Durability of Consumption Goods: Competition versus Monopoly. *American Economic Review (March)*, 102–107.
38. Levits, E. 2000. Samērīguma princips publiskajās tiesībās – jus commune europaeum un Satversmē ietvertais konstitucionāla ranga princips. *Likums un Tiesības*. 9, 263.
39. Lundberg, S., Bergman, M. May 4, 2011. *Tender Evaluation and Award Methodologies in Public Procurement*. <https://ssrn.com/abstract=1831143> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1831143>
40. Mārtinsone, K. 2016. Zinātne un pētniecība: jautājumi ievirzei. No: *Pētniecība: teorija un prakse*. Mārtinsone, K., Pipere, A., Kamerāde, D., zin. red. Rīga: Raka, 34.
41. Neimanis, J. 2004. *Ievads Tiesībās*. Rīga: Viļānu tipogrāfija “Renovata”. Sk. Ruhter, B. 1999. *Rechtstheorie*. Munchen, Beck, Rn., 235, 71.
42. Occam razor principle meaning. [https://dbpedia.org/page/Occam %27s_razor](https://dbpedia.org/page/Occam%27s_razor)
43. Palekiene, O., Bruneckiene, J., Simanavičiene, Ž. 2014. Critical analysis of loss and damage concepts under process of economic assessment. *19th International Scientific Conference; Economics and Management, ICEM 2014*, 23–25 April 2014, Rīga, Latvia. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. 156, 304–309.
44. Pirsig, R. M. 1974. Zen and the Art of Motorcycle Maintenance, 185, 213.
45. Plotnieks, A. 2009. *Tiesību teorija & Juridiskā metode*. Rīga: SIA “Izglītības soļi”, 90.
46. Prichard, R. 2009. *Getting a Grip on Quality in the Constructed Project: Defining Quality*. *Construction Quality*. October. <https://www.irmi.com/articles/expert-commentary/getting-a-grip-on-quality-in-the-constructed-project-defining-quality>
47. Ratchford, B. T. 1975. The New Economic Theory of Consumer Behavior: An Interpretive Essay. *Journal of Consumer Research*. September, 65–75.
48. Saving, T. R. 1982. Market Organization and Product Quality. *Southern Economic Journal (April)*, 856.
49. Schmalensee, R. L. 1970. Regulation and the Durability of Goods. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 54–64.
50. Skrastiņa, U. 2013. Piedāvājuma izvēles kritēriji un vērtēšana publiskā iepirkumā: promocijas darbs. Rīga: BA “Turība”, 302.
51. Summers, R. 1966. The New Analytical Jurists. *New York University Law Review*, 865.
52. Swan, P. L. 1970. Durability of Consumption Goods. *American Economic Review (December)*, 884–894.

53. Swan, P. L. 1971. The Durability of Goods and the Regulation of Monopoly. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 347–357.
54. Thomson, J., Jackson, T. 2007. Sustainable Procurement in Practice: Lessons from Local Government. 50. *Journal of Environmental Planning and Management*. 421. <https://doi.org/10.1080/09640560701261695>
55. Torgāns, K. 2005. Judikatūras teorija un pielietojamā judikatūrā. *Jurista Vārds*. 47(402), 2–3.
56. Tranfield, D., Denyer, D., Smart, P. 2003 Towards a Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge by Means of Systematic Review. *British Journal of Management*, 207–222. doi: 10.1111/1467-8551.00375
57. Tuchman, B. W. 1980. The Decline of Quality. *New York Times Magazine*. November 2, 38.
58. Van Hoecke, M. 2011. *Methodologies of Legal Research – Which Kind of Method for What Kind of Discipline?* Oxford and Portland, OR: Hart Publishing. <http://dx.doi.org/10.5040/9781472560896.ch-001>
59. Vārda “relatīvs” skaidrojums. <https://lv.oxforddictionaries.com/skaidrojums/relativs>
60. Velve, L. 2016. Multidisciplināras pieejas aspekti kvalitātes jēdziena izpratnei publiskā iepirkumā. Starptautiskās zinātniskās konferences “Sociālās zinātnes reģionālajai attīstībai 2016” II daļa: VALSTS UN TIESĪBU AKTUĀLĀS PROBLĒMAS. (ISSN 2255-8853). 236–245.
61. White, L. J. 1972. Quality Variation When Prices Are Regulated. *Bell Journal of Economics and Management Science (Autumn)*, 425–436.
62. Wiņķes, S., Lozano, R. 2016. Towards a More Circular Economy: Proposing a Framework Linking Sustainable Public Procurement and Sustainable Business Models. 112. *Resources*. 37. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2016.04.015>
63. Word Origin and History for relative. *Dictionary.com Unabridged Based on the Random House Unabridged Dictionary*, © Random House, Inc. 2019. <https://www.dictionary.com/browse/relative>
64. Yepsen, R. B., ed. 1982. *The Durability Factor* (Emmaus, PA: Rodale Press), 12–15.