

Klāvs Sedlenieks

KORUPCIJA  
BŪVATĻAUJU  
IZSNIEGŠANAS  
PROCESĀ

Atbilstīgi situācijai 2003. gada jūnijā

UDK 34:69  
Se 084



Pētījums sagatavots Sabiedriskās politikas centra PROVIDUS Sabiedriskās politikas analīzes stipendiātu programmas ietvaros, ko finansē Sorosa fonds – Latvija, Atvērtās sabiedrības institūta Juridiskās iniciatīvas programma (*Open Society Institute Justice Initiative Program; JI*) un Pašvaldību un valsts pārvaldes reformu iniciatīvu programma (*Local Government and Public Service Reform Initiative; LGI*).

Par faktu precizitāti atbild autors.

Izdevums latviešu un angļu valodā pieejams internetā: [www.politika.lv](http://www.politika.lv)

Māksliniece SOLVITA OZOLA

Redaktore IEVA JANAITE

Konsultants:

Prof. STĪVENS HEINEMANS, Vanderbilta universitāte, ASV

© Klāvs Sedlenieks, Sabiedriskās politikas centrs PROVIDUS, teksts, 2003

© Izdevniecība "Nordik", mākslinieciskais iekārtojums, 2003

ISBN 9984-751-37-6

## KOPSAVILKUMS

Latvijā pastāvošās formālās normas, likumi un noteikumi, kas regulē būvatļauju saņemšanu, ir neskaidri, pretrunīgi un reizēm pat neizpildāmi. Tomēr tiesas ceļā risinātu strīdu starp būvatļauju saņēmējiem un izsniedzējiem tikpat kā nav. Oficiāli strīdi un domstarpības vispār ir reta parādība šajā sfērā. Kā tas iespējams?

Pētījumā ir sniegts izskaidrojums – praksi regulē ne tik daudz likumi, standarti un noteikumi, kā paradumi, bet strīdu risināšanai vai novēršanai tiek izmantoti dažādi korupcijas paveidi.

Šis rīcībpolitikas analīzes dokuments ir balstīts uz datiem, kas iegūti aptaujās, oriģinālos novērojumos, dokumentu analīzē, ekspertintervijās un fokusgrupu diskusijās.

Korupcija pastāv ne tikai kā konkrētas darbības, bet arī kā cilvēku uzskati par šo darbību esamību. Pētījums parāda, kā veidojas uzskati par augsto korupcijas līmeni būvatļauju saņemšanas procesā. Reizēm šie uzskati var izraisīt nevajadzīgu iesaistīšanos koruptīvās darbībās.

Normatīvo aktu neskaidrība un pretrunīgums rada vidi, kurā prognozējamību var nodrošināt, vienīgi uzturot labas attiecības ar atbildīgajām personām. Līdz ar to neformāla attiecību uzlabošana vai ierēdņu un politiķu uzpirkšana ir funkcionāla atbilde uz oficiālo normu sistēmas radīto neskaidro situāciju. Pētījums aplūko vairākus likumdošanas aspektus, kā arī demonstrē, kādā veidā pastāvošais likumu veidošanas stils noved pie situācijas, kurā var veidoties korupcija.

Šobrīd pastāvošā oficiālā strīdu risināšanas kārtība būvniecības nozarē praktiski nedarbojas. Būvniecībā, kur mūsdienās jautājumu ātrs risinājums ir ārkārtīgi svarīgs, sūdzēšanās augstākā instancē vai arī iesūdzēšana tiesā ir pārāk garš un neprognozējams process. Ikviena kavēšanās būvētajam var izraisīt zaudējumus. Tāpēc tiek izmantotas citas konfliktu risināšanas vai novēršanas metodes, kas bieži vien ir koruptīvas.

Korupciju veicina arī pašreizējā būvprojektētāju sertificēšanas sistēma, kas faktiski negarantē projektu kvalitāti. Saistībā ar pastāvošajām formālajām normām projektētājiem

būtu jāuzņemas pilna atbildība par projekta atbilstību visām valsts un pašvaldības prasībām, bet sertificēšanas sistēma praktiski šādu atbildību nenodrošina. Savukārt – strīdu izskatīšanas kārtība neļauj projektētājam pierādīt savu taisnību un līdz ar to uzņemties pilnu atbildību. Lai nodrošinātu prognozējamību, arī projektētāji var pievērsties kukuļošanai.

Šajā pētījumā izteiktas arī praktiskas rekomendācijas, kā kopumā uzlabot situāciju. Ir sniegti ieteikumi, kā uzlabot likumdošanas bāzi, strīdu risināšanas kārtību un būvatļauju izsniegšanas vidi.

## PATEICĪBAS

Tāpat kā lielākā daļa rīcībpolitikas analīzes dokumentu, arī šis nevar tikt uzskatīts tikai par manu individuālu darbu. Tā tapšanā ir lielākā vai mazākā mērā piedalījušies vismaz 50 cilvēki. Izsaku sirsnīgu pateicību visiem tiem tekstā neminētajiem būvatļauju saņēmējiem, kas dalījās ar mani pieredzē un sniedza vērtīgus padomus. Paldies visiem fokusgrupu dalībniekiem un ekspertiem, kuri man sniedza ārkārtīgi vērtīgu informāciju.

Īpašu pateicību izsaku:

Profesoram **Stīvenam Hainemanam** par vērtīgajiem ieteikumiem šā darba struktūras veidošanā un rekomendāciju izstrādē, kā arī par teorētiskajām zināšanām attiecībā uz politikas analīzi. Esmu pateicīgs arī par pozitīvajām un uzmundrinošajām atsauksmēm pētījuma tapšanas laikā;

Būvinženierim **Naurim Asarītim** par ievadu būvniecības problemātikā;

Arhitektei un teritorijas plānošanas speciālistei **Dzintrai Upmacei** par padomiem darba tapšanas gaitā un par tā melnraksta recenzēšanu;

Būvinspektoram **Ilmāram Leikumam**, kas palīdzēja man izprast lielas būvvaldes darba specifiku;

Ekspertei korupcijas jautājumos **Diānai Kurpniecei** un *Delnas* kolektīvam kopumā, kas padarīja šo darbu par patīkamu un interesantu pieredzi.

**Sorosa fondam** – Latvija, bez kura finansiālā atbalsta pētījuma tapšana nebūtu iespējama.

## SATURS

Kopsavilkums .....	5
Pateicības .....	6
Izmantotie saīsinājumi .....	8
1. Jautājuma formulējums .....	9
2. Meklējot atbildi uz jautājumu: cik izplatīta ir korupcija un kā to lai uzzina? .....	11
3. Korupcijas uztvere .....	13
4. Korupcijas prakses līmeņa salīdzinošais rādītājs būvniecības procesā .....	19
5. Likumi, kas regulē būvatļauju izsniegšanu, un to pielietošana praksē .....	22
5.1. Likumu normas, kas regulē būvatļauju izsniegšanu .....	22
5.1.1. Būvatļauju saņemšana .....	23
5.1.2. Publiskā apspriešana .....	25
5.2. Likumdošanas neskaidrību sekas praksē .....	27
5.2.1. Dāvanu paražas .....	31
5.3. Būvprojektu saskaņošana .....	34
6. Kukuļi un dāvanas kā viens no konfliktu atrisināšanas/novēršanas paņēmieniem ....	40
6.1. Iespējamie konfliktu avoti .....	40
6.2. Likumdošanā paredzētās strīdu risināšanas iespējas .....	41
6.3. Neformālie konfliktu risināšanas/novēršanas paņēmieni, kas tiek lietoti praksē ..	43
6.4. Daži līdz šim ieteiktie risinājumi .....	44
6.5. Iespējamais risinājums – specializēta administratīvā tiesa .....	46
7. Sistēmiskie traucējumi: sertifikācija .....	48
8. Būvvalžu noslogotība .....	51

<b>9. Ieteikumi</b> .....	53
9.1. Vispārējie ieteikumi .....	53
9.2. Ieteikumi par likumdošanu .....	53
9.3. Ieteikumi par strīdu izšķiršanu .....	55

<b>Pielikums. Dažādas būvniecības procesa interpretācijas</b> .....	57
---	----

<b>Izmantotā literatūra</b> .....	62
-----------------------------------	----

#### **Ilustrāciju saraksts**

1. ilustrācija. Labvēlīgs ierēdnis ir nejaušība .....	14
2. ilustrācija. Korupcijas prakses un uztveres salīdzinājums .....	16
3. ilustrācija. Noteikumi ir haotiski un neskaidri .....	18
4. ilustrācija. Būvētājiem jāievēro būvvaldes prasības, nevis likums .....	28
5. ilustrācija. Parasti cilvēki likumus un noteikumus nesaprot .....	29
6. ilustrācija. Ikdienišķa dāvināšana būvvaldēs .....	30
7. ilustrācija. Labu attiecību uzturēšanas prakse .....	32
8. ilustrācija. Tendence: pusi no kukuļdošanas gadījumiem ierosina kukuļdevējs. Paralēles Rīgas un Ņujorkas būvniecības vidē .....	33
9. ilustrācija. Būvvaldes pieprasa saskaņošanu, kaut arī tas neatbilst noteikumiem ...	37
10. ilustrācija. Labāk ievērot tradīcijas nevis likumus .....	38
11. ilustrācija. Ar rakstītajiem būvnoteikumiem reti kurš ir iepazinies .....	41
12. ilustrācija. Kukuļi atrisina “neatrisināmas problēmas” .....	44
13. ilustrācija. Dienvidkorejas pieredze cīņā pret korupciju būvatļauju izsniegšanā ...	45
14. ilustrācija. Projektētāji nerūpējas par savu projektu kvalitāti .....	49
15. ilustrācija. Sarunām ir liela nozīme būvatļauju saņemšanā .....	50

#### **Tabulu saraksts**

1. tabula. Kukuļdošanas biežums būvatļauju saņemšanas procesā .....	19
2. tabula. Būvinspektoru skaits Ņujorkā, Rīgā, Jēkabpilī un Valmierā .....	51

#### **Izmantotie saīsinājumi**

BL	– Būvniecības likums
LV	– “Latvijas Vēstnesis”
LAA	– Latvijas Attīstības aģentūra
LBN	– Latvijas būvnormatīvs
MK	– Ministru kabinets
PAU	– plānošanas un arhitektūras uzdevums
VBN	– Vispārējie būvnoteikumi

## 1. JAUTĀJUMA FORMULĒJUMS

Pasaules valstu lielākajā daļā pastāv prakse, ka valsts vai pašvaldības cenšas kontrolēt būvniecības kvalitāti. Parasti šā principa pamatā ir uzskats, ka tirgus kā universāls regulējošs mehānisms, kas nodrošina kvalitātes uzturēšanu, būvniecības gadījumā nedarbojas. Nepieciešams nepieļaut sabiedrības drošības un veselības apdraudējumu. Svarīga ir arī estētisko interešu aizsardzība, īpaši attiecībā uz vēsturiskiem pieminekļiem. Būvatļaujas, ko Latvijā izsniedz īpaši izveidotas vietējo pašvaldību institūcijas – būvvaldes, pilda kvalitātes kontroles funkcijas projektēšanas stadijā. Likums noteic, ka būvdarbus var uzsākt tikai tad, kad būvētājs šādu atļauju ir saņēmis. Būvatļauja teorētiski nodrošina, ka topošās būves projekts būs izstrādāts tā, ka tas atbildīs valstī pieņemtajiem kvalitātes standartiem un nekaitēs apkārtējiem cilvēkiem.<sup>1</sup>

Šo kārtību mūsdienā Latvijā aptumšo oficiāli neapstiprināta informācija, ka būvatļauju izsniegšanas process esot ārkārtīgi sarežģīts un turklāt korupcijas “saēsts”. Šāda situācija ne tikai uzliek papildu finansiālo slogu uz būvētāja pleciem, bet arī grauj pilsoņu uzticēšanos valsts struktūrām. Apzinoties, ka valsts noteiktos ierobežojumus iespējams apiet ar kukuļa palīdzību, pilsoņi zaudē uzticēšanos arī pašam būvatļauju izsniegšanas procesam. Būvatļaujas ne tikai zaudē jēgu (jo reāli vairs nenodrošina kvalitāti), bet arī var zaudēt leģitimitāti būvniecības dalībnieku acīs.

Iegūt datus par jebkāda veida korupciju ir sarežģīti, tomēr attiecībā uz būvniecību ieskatu korupcijas izplatībā var sniegt ziņas par kukuļošanas pieredzi institūcijās, kas izsniedz atļaujas un licences kopumā (ne tikai būvniecībā). Latvijas iedzīvotāji uzskata licenču un atļauju izsniegšanu par samērā problemātisku sfēru korupcijas kontekstā. 1999. gadā veiktajā aptaujā gandrīz puse respondentu uzskatīja, ka amatpersonas, kurām ir tiesības izsniegt atļaujas un licences, ir negodīgas vai kaut kādā mērā negodīgas, bet par godīgām šīs amatpersonas atzina tikai nepilni 6%. Salīdzinājumam: šajā

---

<sup>1</sup> Ar to saprotams, ka projekts būs izstrādāts tā, ka tas neierobežos apkārtējo fizisko un juridisko personu intereses, ka jaunbūves komunikācijas tiks pienācīgā veidā saslēgtas ar jau pastāvošajām komunikācijām, nebojās ekoloģisko situāciju utt.

pašā pētījumā tiesas par negodīgām uzskatīja arī gandrīz puse respondentu, toties par godīgām vai ļoti godīgām – gandrīz 16%. 1/3 no tiem, kas bija saskārušies ar dažādu atļauju saņemšanu, bija maksājuši nelegāli, t. i., devuši kukuļus. Tātad situācija šajās iestādēs ir tikai nedaudz labāka nekā muitā, kur kukuļi bijuši jāmaksā 38% no visiem, kas saskārušies ar šīm institūcijām (*Delna*, 1999).

Šā pētījuma uzdevums – padziļināti izanalizēt būvatļauju izsniegšanas procesu, atklājot korupcijas cēloņus un mehānismus, un nonākt pie īstenojamiem uzdevumiem, lai korupcijas līmeni šajā nozarē samazinātu. Analīze un no tās izrietošie secinājumi balstās Latvijā pastāvošo normatīvo aktu, kā arī reālās prakses izpētē. Tādā veidā šis pētījums atspoguļo trīs galvenās būvatļauju izsniegšanas procesa dimensijas: likumdošanu, pašvaldībās novērojamo amatpersonu praksi un būvatļauju saņēmēju pieredzi.



## 2. MEKLĒJOT ATBILDI UZ JAUTĀJUMU: CIK IZPLATĪTA IR KORUPCIJA UN KĀ TO LAI UZZINA?

Šajā pētījumā izmantotas šādas metodes:

- 1) normatīvo aktu analīze, kas tika veikta, lai iepazītos ar to oficiālo normu kopumu, kuram būtu jānosaka būvatļauju izsniegšanas process;
- 2) intervijas ar cilvēkiem, kas saskārušies ar būvatļauju izsniegšanu, paši piedalās būvatļauju izsniegšanā vai profesionāli strādā celtniecības un projektēšanas nozarē. Ar vienu un to pašu cilvēku reizēm veiktas vairākas intervijas;
- 3) fokusgrupu diskusijas<sup>2</sup>, kurās piedalījās būvatļauju saņēmēji;
- 4) tiešie novērojumi divās būvvaldēs, kā notiek dokumentu pieņemšana/izsniegšana un pārrunas par būvatļauju saņemšanu;
- 5) dažos gadījumos tika novērota arī objektu pieņemšana ekspluatācijā.

Šā pētījuma teksta ilustrācijai turpmāk reizēm izmantoti citāti no fokusgrupu diskusijām, kā arī izraksti no piezīmēm, kuras veicu pētījuma laikā. Tekstā nav pieminētas vietas un cilvēku vārdi, kas snieguši attiecīgo informāciju. Šāda anonimitāte ir ievērota, lai pasargātu cilvēkus, kuri piekrita piedalīties sarunās, no iespējamiem sarežģījumiem, kas varētu rasties, ja viņu personības būtu viegli identificējamās. No metodoloģijas viedokļa nav būtiskas nepieciešamības identificēt interviju un diskusiju dalībniekus, jo

---

<sup>2</sup> Fokusgrupu diskusijas ir viens no socioloģisko pētījumu standartpaņēmieniem. Fokusgrupā ir aptuveni 10 cilvēku, un tā 1 līdz 2 stundas intensīvi diskutē par kādu noteiktu tematu. Šajā gadījumā – par korupciju būvatļauju izsniegšanas procesā. Fokusgrupu diskusijas sniedz ieskatu sabiedrībā pastāvošajā uzskatu spektrā. Tā nesniedz atbildi uz jautājumu “cik?”, bet gan dod pamatu atbildei uz jautājumu “kāpēc?”

darba būtība ir iedziļināties procesos, nevis pašu runātāju personībās. Sistēmas izpratnei un šā rīcībpolitikas analīzes dokumenta mērķu sasniegšanai konkrēta identifikācija nav nepieciešama.

Pētījuma sākuma posmā tika izraudzītas trīs pilsētas – Rīga, Jēkabpils un Valmiera. Saskaņā ar iepriekš pieejamiem datiem bija iespējams prognozēt, ka Rīgā pastāv vislielākā iespējamība saskarties ar korupciju būvatļauju izsniegšanā, Jēkabpilī – vismazākā<sup>3</sup>, bet Valmiera tika izraudzīta, lai aptuveni pārstāvētu Latvijas teritoriju ģeogrāfiski. Šis sākotnējās izvēles dēļ atsevišķi dati pētījumā atspoguļo informāciju vienīgi par šīm trim pilsētām. Turpmākajā darba procesā tika iekļauti dati arī no citiem reģioniem.

---

<sup>3</sup> Šāds secinājums tika izdarīts pētījuma sagatavošanas posmā, analizējot *Delnas* 2000. gadā veikto pētījumu “Korupcijas seja Latvijā” (*Delna*, 2000). Tomēr *Delnas* pētījumā to respondentu kopējais skaits, kas saņēmuši būvatļaujas, bija pārāk niecīgs, lai veiktu kādus statistiski ticamus secinājumus.

### 3. KORUPCIJAS UZTVERE

Šajā nodaļā aplūkots viens no būtiskiem korupcijas aspektiem, proti, korupcijas uztvere un jautājums – kāpēc pret to būtu jāizturas tikpat nopietni, kā pret reālu korupciju.

#### Kas ir korupcijas uztvere?

Pēdējā laikā par korupcijas uztveri ir runāts visai plaši. Vairumā pētījumu, kuros aplūkota korupcija, dati, uz kuriem balstīti secinājumi, atspoguļo tieši korupcijas uztveri.

Korupcijas uztvere ir cilvēku uzskati par korupciju. Tātad tā ne vienmēr atspoguļo reālo koruptīvo darījumu skaitu, bet gan to, kādu korupcijas līmeni iedomājas aptaujātie cilvēki. Vairākos pētījumos šim faktam pievērsta īpaša vērība (sk., piemēram, Sabiedrības par atklātību *Delna* pētījumu “Korupcijas seja Latvijā” (*Delna*, 2000) vai *CIET International* pētījumu “Kā likvidēt sūci sistēmā” (Kokrofta A. u. c., 2002)). Šajos pētījumos salīdzināti dati, kas varētu atspoguļot iedzīvotāju reālo pieredzi kukuļošanas jautājumos un to, ko iedzīvotāji domā par korupcijas līmeni kopumā. Visos gadījumos tiek secināts, ka reālā saskarsme ar korupciju ir samērā reta parādība, bet priekšstats par korupcijas kopējo līmeni – augsts.

Lai gan arī iepriekš ir mēģināts šo fenomenu izprast pamatīgāk, visuzskatāmāk tas, šķiet, ir redzams *CIET International* pētījumā, kura gaitā ar kvantitatīvām metodēm (aptauja) pētītie cilvēki tika uzaicināti uz fokusgrupas diskusiju. Visos gadījumos, kad diskusiju dalībniekiem tika darīti zināmi skaitļi, cik cilvēku atzinuši, ka veikuši nelegālus maksājumus vai devuši dāvanas ierēdņiem, diskutētāji apšaubīja skaitļus, uzsverot, ka tie ir pārāk mazi. Diskusijās tika minēts, ka cilvēki, iespējams, nav vēlējušies atklāt patieso kukuļošanas gadījumu skaitu.

Runājot par korupcijas uztveri, šis ir ārkārtīgi būtisks novērojums. Tas norāda, ka cilvēkiem ir ļoti negatīvs priekšstats par ierēdņu godīgumu, un viņi, kaut arī paši nav saskārušies ar kukuļdošanu, summē visus nostāstus un baumas. Rezultātā ierēdņi šķiet negodīgāki, nekā tas patiesībā ir. Reālā kukuļdošanas pieredze skaitļos izrādās visai maz iespaidīga salīdzinājumā ar Latvijā izplatītajiem uzskatiem, ka “korupcija pastāv visur”.

Šādi uzskati arī noved pie domas, ka nokārtot sarežģītākus jautājumus bez kukuļdošanas praktiski nav iespējams. Gadījumi, kad ierēdnis izrādījis pretimnākšanu un visas problēmas nokārtotas, izmantojot tikai likumā noteiktos ceļus, tiek uzskatīti par laimīgiem izņēmumiem (sk. 1. ilustrāciju).

### 1. ilustrācija

Labvēlīgs ierēdnis ir nejaušība<sup>4</sup>

*No fokusgrupas dialoga:*

*Diskutants A.: – Bet, piemēram, pie tā R. kunga [kādas būvvaldes inspektors – K. S. paskaidrojums] jūs nevarētu nodot māju ekspluatācijā. Viņš ir laipns un atsaucīgs, un, domāju, ka simtprocentīgi godīgs, bet, ja jūs būtu tur nosēdējis vienreiz un otrreiz, tad ir jautājums – ko jūs gribat [būt godīgs līdz galam un nemaksāt kukuļus, vai arī samaksāt un pabeigt būvniecību]?*

*Diskutants B.: – Bet man ar viņu nesen bija saskarsme, un es visu nokārtoju bez problēmām.*

*Diskutants A.: – Tad nu gan jums ir laimējies!*

1998. gadā Pasaules bankas veiktajā pētījumā “Korupcija Latvijā” būvatļauju izsniedzēji tika raksturoti kā trešā visbiežāk korumpējamā grupa (t. i., tie, kuriem visbiežāk tiek maksāts). Vēl biežāk bijis jāmaksā tikai Ceļu policijā un muitā. Turklāt tūlīt aiz būvatļauju izsniedzējiem uzskaitē seko sanitārie un ugunsdrošības inspektori, kuri bieži vien arī varētu būt saistībā ar būvatļauju izsniegšanas procedūru (Anderson, J. H. 1998).

CIET International 2002. gada pētījuma gaitā notikušo fokusgrupu diskusiju laikā tieši būvatļauju izsniegšana tika minēta kā, iespējams, viskorumpētākā sfēra, īpaši uzsverot problēmas lielajās pilsētās. Tomēr šajā pētījumā minēts arī uzskats, ka augstā korupcijas uztvere (t. i., priekšstats, kas nav balstīts uz personīgo pieredzi) lielā mērā varētu būt saistīta ar šā procesa ārkārtīgo komplicētību un neskaidrību.

<sup>4</sup> Fokusgrupas un intervētie cilvēki precīzāk netiek identificēti. Sk. arī 2. nodaļu “Meklējot atbildi uz jautājumu: cik izplatīta ir korupcija un kā to lai uzzina?”

Par licenču un atļauju izsniegšanu kopumā (arī par būvatļauju izsniegšanu), A. Kokrofta raksta:

“Kāds diskusijas dalībnieks sacīja, ka tikai sarežģītās licenču iegādes procedūras dēļ cilvēkiem varētu veidoties *priekšstats*, ka šajā procesā pastāv korupcija, jo nav pietiekamas informācijas par oficiālo kārtību.” (Kokrofta A. u. c., 2003, 28. lpp.)

Citiem vārdiem – cilvēki bieži vien uzskata par korupciju nevis kukuļošanu un citāda veida dienesta stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu, bet gan jebkuru negatīvu parādību, ar kuru tiem nācies sastapties. Augstais korupcijas uztveres līmenis savā ziņā var būt saistīts ar neziņu un nedrošību, kuru cilvēki mēģina izskaidrot ar kādu viņiem pazīstamu shēmu. Būvatļauju izsniegšanā (un ne tikai) šāda pazīstamā shēma ir korupcija – tā iespējams aizbildināt jebkuru negatīvu parādību (plašāk par to sk. Sedlenieks K., 2002).

Kaut arī bieži vien tiek uzsvērts, ka korupcijas uztvere ir tikai “uztvere” un ka tāpēc to nevar tiešā veidā saistīt ar “reālo” korupcijas izplatību, abas šīs parādības ir cieši saistītas. Uzskati, ka korupcija pastāv visur, vai arī, ka bez kukuļošanas nevarēs nokārtot nepieciešamās formalitātes, nozīmē vairāk nekā vienkāršas bažas. Runāšana par korupciju atspoguļo to, kā Latvijas iedzīvotāji izprot šīs valsts darbības principus, bet tādi uzskati viegli var novest pie reāliem kukuļošanas vai dienesta stāvokļa ļaunprātīgas izmantošanas gadījumiem.

Augstais korupcijas uztveres līmenis ir apburtā loka sastāvdaļa, kas uztur augstu reālās korupcijas iespējamību. Cilvēki, kas tic, ka visi būvatļauju izsniegšanā iesaistītie ierēdņi ir korumpēti, ka nav iespējams nokārtot nepieciešamos jautājumus bez kukuļošanas, ir arī daudz lielākā mērā tendēti paši dot kukuļus.

*CIET* pētījums dramatiski pierāda, ka uzskati var krasī kontrastēt ar reālo pieredzi. Attiecībā uz medicīnas sfēru<sup>5</sup> *CIET* pētījums rāda, ka Latvijas iedzīvotāju uzskati par korupciju nav saistīti ar personīgo kukuļošanas pieredzi. Tā, piemēram, Daugavpilī pastāv viedoklis par ārkārtīgi augstu korupcijas līmeni medicīnā, bet personīgā pieredze par neoficiāliem maksājumiem Daugavpilī ir tikpat zema kā citur Austrumlatvijā, t. i., tuvu nullei. (sk. 2. ilustrāciju).

<sup>5</sup> *CIET* pētījumā nav analoģu datu par licencēm un atļaujām. Tomēr domājams, ka korupcijas uztveres īpatnības ir vienādas gan attiecībā uz uzskatiem par korupciju medicīnā, gan būvatļauju izsniegšanā.

## 2. ilustrācija

## Korupcijas prakses un uztveres salīdzinājums



Valsts veselības aprūpes pakalpojumu saņēmēju īpatsvars (%) no aptaujātajiem, kuri veikuši neoficiālu maksājumu. (Kokrofta A. u. c., 2003, 60. lpp.)

■ 0–2   ■ 3–4   ■ 5–6   ■ 7–8



Mājsaimniecību īpatsvars, kuras korupcijas līmeni valsts veselības aprūpes sistēmā vērtēja kā augstu/ļoti augstu (% no tām, kuras izteica vērtējumu). (Kokrofta A. u. c., 2003, 63. lpp.)

■ 33–41   ■ 42–44   ■ 45–48   ■ 49–55

Šajā attēlā redzams, ka reģioni, kuros uzskats par korupcijas augsto līmeni ir visizteiktākais, ne vienmēr sakrīt ar tiem reģioniem, kuros respondentiem visbiežāk patiešām nācies maksāt kukuļus. Piemēram, Daugavpili cilvēki domā, ka medicīnas darbinieki ir ārkārtīgi korumpēti. Reālā pieredze par kukuļdošanu parāda, ka Daugavpili, līdzīgi kā citur Latgalē un Vidzemes austrumu daļā, cilvēkiem ir ļoti reti nācies dot ārstiem kukuļus.

Korupcijas apkarošanā un novēršanā bieži vien uzsvars tiek likts uz jaunu likumu normu izveidošanu. Kā būs redzams turpmāk, būvatļauju izsniegšanas procesā korupcija lielā mērā veidojas nevis tāpēc, ka tā vai cita norma nebūtu iekļauta likumdošanā, bet gan tāpēc, ka likumi un normas ir haotiskas un neskaidri formulētas. Tādos gadījumos var viegli izveidoties situācija, kad likumi darbojas tikai kā vispārējas rekomendācijas, bet reālo praksi nosaka gadiem noslīpētas paražas.

Korupcijas uztverei var arī nebūt sakara ar reālo pieredzi attiecībā uz kukuļdošanas gadījumiem. Līdz ar to rekomendācijās par korupcijas apkarošanu būtu jānodrošina ne

tikai uz normatīvo aktu sakārtošanu, bet arī uz korupcijas uztveres un tradīciju maiņu. Pētījumi dod pamatu uzskatīt, ka, cenšoties samazināt korupcijas līmeni, būtu jāpievērš uzmanība šādiem jautājumiem:

- 1) jāpalielina iedzīvotāju izpratne par to, kā tiek pieņemti viņiem svarīgi lēmumi;
- 2) jāveicina iedzīvotāju uzticēšanās šiem lēmumiem.

Priekšstats par augstu korupcijas līmeni Latvijā ir nevis tiešs prakses atspoguļojums, bet gan plašāka Latvijas kultūras iezīme. Tāpēc korupcijas uztveri nevarēs ievērojami ietekmēt, mainot vienīgi būvniecības nozares organizētību. Turpmākie priekšlikumi tomēr varētu uzlabot pilsoņu uzticēšanos būvatļauju izsniegšanas godīgumam:

- 1) būvvalžu darba vide jāpadara atvērta. Lai gan Rīgas būvvaldē pašlaik diezgan intensīvi notiek pārmaiņas, tās iekārtojums vēl joprojām var kalpot par negatīvu piemēru. Orientēšanās senatnīgajā celtnē ir visai apgrūtināta – kāpnēs nav skaidru norādījumu, kurā stāvā kādas telpas atrodas. Pie ierēdņu pieņemamajām telpām parasti veidojas rindas. Taču gaitenšos ir pārāk šauri, lai tajos novietotu krēslus. Daži krēsli gan ir, bet lielākoties jāgaida, stāvot kājās. Kaut arī dzīvo rindu eksistence ir samērā viegli likvidējama, kā tas jau aptuveni 10 gadus ir Latvijas bankās, būvvaldēs cilvēki vēl joprojām uzcītīgi stāv tādās pašās rindās kā padomju laikā. Cieši aizvērtās smagās durvis rada noslēgtības un neaurskatāmības iespaidu – katrs var ļaut vaļu savai iztēlei, kas notiek aiz šīm durvīm. Rīgas būvvaldei (tāpat kā citu lielāko pilsētu būvvaldēm) būtu jāmeklē iespējas padarīt šo vidi atvērta un apmeklētājiem draudzīgāku, novēršot smago stāvēšanu rindās un – iespējams – arī radot kopējo iespaidu par lielāku atklātību;
- 2) likumi un normas, kas regulē būvatļauju izsniegšanas procesu, ir ārkārtīgi samezgloti un neskaidri. Tāpēc nepieciešams izstrādāt informatīvos materiālus, kuros vienkāršiem vārdiem būtu izklāstīts, kas jā dara, lai saņemtu būvatļauju. Tā kā pamatā šim procesam jābūt vienādam visā valstī, arī informatīvs buklets varētu būt visā valstī vienāda satura. Līdzīga rakstura informācija varētu tikt publicēta internetā, tādējādi ievērojami samazinot izmaksas, kas nepieciešamas iespaiddarbiem. Internetā publicēta informācija būtu arī operatīvi maināma tajos gadījumos, ja būvatļauju izsniegšanas procesā kaut kas radikāli mainītos. Kamēr likumdošana vēl ir pretrunīga un juceklīga, šāda bukleta vai interneta mājaslapas pastāvēšana varētu kalpot arī kā oficiāls skaidrojums, kādu tad īsti procedūru likumi nosaka;
- 3) ir jāsamazina nejaušības dēļ radusies vai iepriekš pastāvējušas draugu būšanas izraisītā labvēlīgā attieksme pret atsevišķiem projektiem. Tas, ka daži projektētāji var saņemt būvatļauju daudz īsākā laikā nekā citi, pārējos rada aizdomas par korupciju;

- 4) būvvaldēs, kurās plaši izplatīti priekšstati par korupciju (piemēram, Rīgā), nepieciešams ieviest regulāru apmeklētāju apmierinātības līmeņa novērošanu. Šādu novērtēšanu varētu veikt neatkarīga privāta organizācija, ar kuru pašvaldība noslēgtu līgumu. Novērtēšanai jābūt pietiekami respektablai. Novērojumu datus varētu regulāri publicēt presē. Tas dotu būvvaldei papildu stimulu veikt pārmaiņas, gan arī – pēc veiksmīgām reformām – pamatu pozitīvas informācijas kampaņai.

### 3. ilustrācija

Noteikumi ir haotiski un neskaidri

Būvniecību regulējošo likumu haotisko raksturu labi ilustrē piemērs par būvnormatīvu 401. Vispārīgo būvnoteikumu 62.3. punktā paskaidrots, ka būvatļaujas nav nepieciešamas *“sezonas būvēm – nekapitālām (Latvijas būvnormatīvs (LBN) 401), galvenokārt lauksaimniecībā izmantojamām būvēm, kuru kalpošanas laiks ir viena sezona”*. No teksta noprotams, ka LBN 401 izskaidro, kas tās nekapitālās būves tādas ir. Taču 1993. gadā pieņemtais LBN 401 aplūko dzīvojamo māju kapitālo remontu. Cita starpā gan LBN 401 definē dažādas māju kapitalitātes pakāpes, taču neviens skaidrību, kas ir *nekapitālās būves*.

Plašāk par šāda veida problēmām sk. 5. nodaļu “Likumi, kas regulē būvatļauju izsniegšanu, un to pielietošana praksē”.



#### 4. KORUPCIJAS PRAKSES LĪMEŅA SALĪDZINOŠAIS RĀDĪTĀJS BŪVNICĪBAS PROCESĀ

Šis rādītājs ir balstīts uz datiem, kas iegūti Latvijas Attīstības aģentūras 2002. gadā veiktajā aptaujā (dati publicēti 2003. gada janvārī), un tā uzdevums ir parādīt, kuros posmos būvatļauju izsniegšanas procesā visbiežāk nākas dot kukuļus. LAA aptauja ir līdz šim plašākais pētījums, kurā būvniecības problēmām pievērsta īpaša uzmanība. LAA aptaujā respondentiem tika uzdots arī jautājums par kukuļu un dāvanu došanas pieredzi visos galvenajos būvniecības procesa posmos. 1. tabulā ir izveidots kopsavilkums no LAA aptaujā iegūtajiem datiem.

1. tabula. Kukuļdošanas biežums būvatļauju saņemšanas procesā

Procedūras apraksts (procedūras nosauktas hronoloģiskā secībā)	% no respondentiem, kas devuši kukuļus vai dāvanas
Plānošanas un arhitektūras uzdevuma saņemšana	8%
Tehniskā projekta saskaņošana (ar iestādēm, kas izdevušas tehniskos noteikumus) <sup>6</sup>	12%
Tehniskā projekta apstiprināšana būvvaldē	10%
Būvatļaujas saņemšana	6%
Būves pieņemšana ekspluatācijā	18%

<sup>6</sup> No LAA pētījuma teksta nav īsti skaidrs, kas tieši domāts ar tehniskā projekta saskaņošanu: vai tas attiecas arī uz būvvaldēm, vai tikai uz iestādēm, kas izsniegušas tehniskos noteikumus.

Kaut arī aptaujas autori vairākos gadījumos norāda, ka respondentu skaits nav bijis pietiekami liels, lai varētu izdarīt drošus secinājumus<sup>7</sup>, tomēr tabula var labi noderēt par pamatu turpmākai diskusijai. Pirmkārt, tajā ir redzama tiešā pieredze attiecībā uz kukuļu vai dāvanu došanas praksi. Otrkārt, tabula ataino posmus, kuros būvētājiem vai projektētājiem visbiežāk jāsakaras ar grūti atrisināmām problēmām.

Viszēmākais kukuļu/dāvanu<sup>8</sup> došanas gadījumu skaits ir novērots pašā būvatļaujas saņemšanas stadijā. Tas izskaidrojams tādējādi, ka pati būvatļaujas saņemšana ir visai formāls process un faktiski noslēdz ilgstošu posmu, kurā projekts ticis saskaņots un veidots un kurā apkopots ievērojams daudzums nepieciešamo dokumentu, turklāt šajā posmā bijis nepieciešams apmeklēt lielu skaitu dažādu iestāžu.

Plānošanas un arhitektūras uzdevuma saņemšanai kukuļi/dāvanas bijuši nepieciešami mazliet biežāk (8% respondentu). Daļa no maksājumiem varētu būt izdarīta, lai panāktu vietējās pašvaldības piekrišanu vispār atļaut būvniecību attiecīgajā vietā un veidā.

Būtiski atzīmēt, ka visbiežāk kukuļus/dāvanas nācies dot, saskaņojot tehnisko projektu ar institūcijām, kas izsniegušas tehniskos noteikumus, kā arī, būvi nododot ekspluatācijā. Tur šis rādītājs ir trīs reizes augstāks nekā pie būvatļauju saņemšanas. LAA aptaujā nav atsevišķi nodalītas dāvanas un kukuļi. Nodalījums šajā gadījumā būtu noderīgs. Ziedu un nelielu dāvanu pasniegšana iestāžu darbiniekiem ir parasta ikdienas prakse, un ikdienas līmenī tā tiek uztverta kā pozitīvu attiecību uzturēšana. Būves pieņemšana ekspluatācijā bieži vien notiek visai svinīgos apstākļos. Tad glāze konjaka un neliela ieturēšanās mēdz būt diezgan bieži. Iespējams, ka daļa no 18% respondentu šādus gadījumus uzskatījuši par kukuļu/dāvanu došanu.

Tomēr būves pieņemšana ekspluatācijā ir posms, kas noslēdz visas iepriekšējās darbības. Turklāt būvētājs ir ieinteresēts, lai šajā posmā nenotiktu nevajadzīga vilcināšanās. Arī atsevišķu būves daļu pārveidošana vai pat pārbūvēšana šajā posmā var būt ārkārtīgi problemātiska. Tā kā nepastāv reāls veids, kā ātri atrisināt radušās problēmas, būvētāji ir ieinteresēti atrisināt iespējamās domstarpības, neiesaistoties nopietnos konfliktos ar kontrolējošām iestādēm. Bieži vien tās ir tās pašas iestādes, kas izsniegušas tehniskos uzdevumus. Tādā gadījumā iepriekš ar šīm iestādēm saskaņotais projekts darbojas kā

<sup>7</sup> Piemēram, 10% aptaujāto, kas atzinuši, ka pie tehniskā projekta apstiprināšanas būvvaldē bijis jāmaksā kukulis, skaita ziņā ir tikai 4 respondenti (LAA, 2003, IV nodaļa, 178. iedaļa).

<sup>8</sup> LAA pētījumā kukuļi nav nošķirti no nelielām dāvanām, toties lietota frāze “kukuļi vai dāvanas”. Būvniecības procesā nelielu dāvanu pasniegšana (ziedu, konfekšu, iespējams, arī alkohola veidā) ir ārkārtīgi izplatīta. (Tāpēc arī attiecībā uz LAA veikto pētījumu, es rakstu “kukuļi/dāvanas” – K. S.)

garantija, ka pēdējā mirkli iestāžu pārstāvji necels pretenzijas par projektā iestrādātajiem un būvē īstenotajiem risinājumiem.

Tie, kas nodarbojas ar celtniecību profesionāli, piemēram, projektētāji un arhitekti, ir ieinteresēti saglabāt labas attiecības ar visām valsts un pašvaldību iestādēm. Kukuļi un dāvanas ir viens no vienkāršākajiem veidiem, kā vienlaikus atrisināt domstarpības un saglabāt labas attiecības.

Pētījuma kontekstā būvatļauju saņemšanas process tika uzskatīts par visu nepieciešamo darbību kopumu līdz būvatļaujas saņemšanai. Tomēr arī būves pieņemšana ekspluatācijā ir šā procesa neatņemama sastāvdaļa. Veiksmīga nodošana ekspluatācijā lielā mērā atkarīga arī no tā, cik pareizi izraudzīta taktika iepriekšējos posmos – līdz būvatļaujas saņemšanai.

Tabulā atspoguļotie kukuļdošanas gadījumi norāda uz posmiem, kas ir visproblemātiskākie. Veiktajos novērojumos un diskusijās problēmu lokalizācija visā visumā sakrita ar tiem posmiem, uz kuriem norāda tabulas dati.

Tas nozīmē, ka būvniecības procesā (kukuļu/dāvanu došanas aspektā) visproblemātiskākās vietas ir:

- 1) projektu saskaņošana ar iestādēm, kas izsniegušas tehniskos noteikumus;
- 2) būvju nodošana ekspluatācijā.

Šajā pētījumā vairāk pievērsta uzmanība būvniecības procesam līdz būvatļaujas saņemšanas brīdim. Tomēr būvju nodošana/pieņemšana ekspluatācijā ir cieši saistīta ar iepriekšējiem saskaņojumiem. Ir pamats uzskatīt, ka, novēršot problēmas pirmajā posmā, zināmā mērā atrisināsies arī nepieciešamība pēc kukuļiem/dāvanām, nododot būvi ekspluatācijā.

## 5. LIKUMI, KAS REGULĒ BŪVATĻAUJU IZSNIEGŠANU, UN TO PIELIETOŠANA PRAKSĒ

Šajā daļā tiks analizēti normatīvie akti, kas saistīti ar būvatļauju izsniegšanu, kā arī reālā būvatļauju saņemšanas/izsniegšanas prakse, pievēršot uzmanību aspektiem, kuros vērojamas vislielākās problēmas attiecībā uz korupciju, kā arī izvērtējot, kāpēc šādas problēmas veidojas.

Būvatļauju izsniegšanu regulē trīs līmeņu normatīvie akti: Saeimas pieņemts likums, Ministru kabineta apstiprināti noteikumi un vietējo pašvaldību izdotie noteikumi. Katra minētā līmeņa normatīvajos aktos ir saskatāmas nepilnības, bieži vien dažādu līmeņu noteikumi pārklājas, bet reizēm pat ir pretrunā cits ar citu. Salīdzinot likumdošanas nepilnības ar pastāvošo praksi, šajā nodaļā tiek secināts, ka praksē likumdošanai ir tikai orientējošs raksturs; procesu regulē galvenokārt personīga līmeņa attiecības starp būvniecību pārraugošām iestādēm (būvvaldēm un citām iestādēm) un būvētājiem vai projektētājiem. Šāda situācija ir korupcijai labvēlīga.

### 5.1. Likumu normas, kas regulē būvatļauju izsniegšanu

Būvatļauju izsniegšanu normatīvo aktu līmenī regulē gan likumi, gan Ministru kabineta noteikumi, gan vietējo pašvaldību apstiprināti noteikumi. No tiem jāmin:

- 1) Būvniecības likums (BL);
- 2) Vispārīgie būvnoteikumi (VBN);
- 3) vietējo pašvaldību izdotie noteikumi.

No visiem būvatļauju saņemšanas procesiem izlases veidā aplūkoti tikai divi aspekti:

- 1) noteikumi, kas specifiski regulē būvatļauju saņemšanu;
- 2) noteikumi, kas regulē projektu publisko apspriešanu.

Šie noteikumi (ar to jāsaprot gan likumi, gan MK noteikumi) ir izraudzīti tikai kā spilgtas ilustrācijas likumdošanas nesakārtotībai, kas ir viens no nozīmīgiem korupciju veicinošiem aspektiem būvniecības vidē.

### 5.1.1. Būvatļauju saņemšana

Likumā ir būvatļaujas definīcija. Saskaņā ar to būvatļauja ir “vispārīgajos būvnoteikumos paredzētajā kārtībā izsniegts dokuments, kas apliecina tiesības veikt objekta būvdarbus”.

Būvniecības likums nosaka arī to, ka būvatļaujas izsniegšana parasti ir vietējo pašvaldību kompetencē (BL, 7.1.3). Likumā minēts arī, ka “būvniecības pārzināšanai un kontrolei vietējās pašvaldības savā administratīvajā teritorijā izveido būvvaldes”. Un no tā izriet, ka tieši būvvaldes izsniedz būvatļaujas. Dažos gadījumos būvatļauju var izsniegt arī ministrijas. Būvniecības likumā gan minēts, ka būvatļaujas var tikt izsniegtas arī citās institūcijās, bet nedefinē, kuras tās ir. Vispārīgajos būvnoteikumos savukārt teikts, ka būvatļauju specializētām būvēm<sup>9</sup> izsniedz ministrijas, kuru pārraudzībā ir šīs būves. Tādos gadījumos tomēr būvatļauja jāreģistrē pašvaldībā. Turklāt ministrijas var uzticēt būvatļauju izsniegšanu būvvaldēm (VBN, 113. punkts).

Būvniecības likums noteic, ka būvdarbu uzsākšanai nepieciešams saņemt būvatļauju (BL, 13.1.), kā arī to, ka būvdarbi, kas uzsākti bez būvatļaujas, ir uzskatāmi par patvaļīgu būvniecību (BL, 1.21. un BL, 13.5.). Likums nenosaka, kādos gadījumos būvatļauja nepieciešama. Būvatļauju izsniegšanas kārtību nosaka VBN. Tomēr gadījumus, kuros jāsaņem būvatļauja, VBN definē visai neskaidri.

VBN 5.1. sadaļa “Būvatļauja” nosaka tikai divus konkrētus gadījumus, kad būvatļauja nav nepieciešama:

- 1) “veicot remontdarbus, kam nav nepieciešams būvprojekts (piemēram, ja nemainās būves plānojums un fasāžu risinājums, netiek nojauktas vai mainītas nesošās konstrukcijas)” (VBN, 114.1.);
- 2) “būvējot mazēkas lauku apvidū” (VBN, 114.2.).

<sup>9</sup> Specializētās būves definīcija tiek dota VBN (25. punkts). Tā ir “būve, kuras īpašās funkcijas nosaka ne tikai vispārējo, bet arī specializēto būvniecības prasību izpildi būvniecības gaitā”.

Savukārt kultūras un vēstures pieminekļiem būvatļauja nepieciešama jebkādu būvdarbu veikšanai. Pēc šīs loģikas būtu jāpieņem, ka būvatļauja nav nepieciešama tajos gadījumos, kad nav nepieciešams būvprojekts. Tomēr VBN 4.1. sadaļa "Būvprojekta izstrādāšana" min ne tikai vairāk gadījumus, kad būvprojekts nav nepieciešams, bet arī tos atšķirīgi definē. Tā, VBN 62.2 punkts noteic, ka būvprojekts nav nepieciešams "mazākai lauku apvidū, ja tās apjoms un būvvieta saskaņota būvvaldē", kā arī pagaidu būvēm (61.1.) un sezonālām, nekapitālām būvēm (62.3.). 62.3. punkts, kurā runāts par nekapitālām sezonas būvēm, turklāt atsaucas uz LBN 401, tomēr minētajā normatīvā nekas nav minēts par nekapitālām būvēm. LBN 401 ir veltīts dzīvojamo māju kapitālajiem un kārtējiem remontiem. Kaut arī šajā normatīvā ir iekļauta būvju klasifikācija pēc to kapitalitātes (no I līdz VI grupai), nekapitālās būves tajā definētas nav.<sup>10</sup>

Praksē parasti tiek piemērots tieši šāds princips – visiem būvdarbiem, kam nepieciešams projekts, tiek pieprasīta arī būvatļauja. Normatīvajos aktos tas definēts neskaidri, tāpēc prakse balstīta galvenokārt būvvalžu interpretācijā. Strikti ņemot vērā VBN tekstu, mazākām lauku apvidū nav nepieciešams projekts, ja apjoms un būvvieta ir saskaņota būvvaldē, bet būvatļauja nav nepieciešama vispār. Taču var būt, ka šādas mazēkas apjoms un vieta nav būvvaldē saskaņoti, un tādā gadījumā būtu nepieciešams projekts. Par spīti loģikas trūkumam šajā likuma normā, pētījuma veikšanas laikā netika novērots, ka būvētajiem šādas neskaidrības radītu nopietnas problēmas. Protams, var piebilst, ka jautājumi par mazēku celtniecību lauku apvidos skar samērā nelielu iedzīvotāju daļu. Tomēr līdzīga rakstura pretrunīgas normas, kā to redzēsīm turpmāk, skar arī daudz plašāku būvētāju loku.

Būvatļauju izsniegšanu var regulēt arī vietējo pašvaldību izdotie noteikumi. Saskaņā ar BL, vietējās pašvaldības ir atbildīgas par būvniecības pārraudzību attiecīgajā teritorijā. Šis likums atstāj pašvaldību kompetencē sīkāku noteikumu izstrādāšanu attiecībā uz būvniecības regulēšanu. Tomēr šāda iespēja vairākos gadījumos ir radījusi situāciju, kad pašvaldībās izveidotie apbūves noteikumi ir pretrunā ar BL vai VBN.

Dažos gadījumos pašvaldību izstrādāto noteikumu normas pārklājas ar VBN un BL. Citos gadījumos starp vietējiem noteikumiem un valsts līmeņa dokumentiem ir pretrunas. Līdz ar to situācija, kas jau tā ir pietiekami neskaidra likumā un VBN, kļūst vēl sarežģītāka. Pašvaldību izdotajos noteikumos ne tikai nāk klāt papildu informācija, bet arī parādās pretrunas, kuras būvētajam ir jāprot pareizi izprast un atrisināt. Tā, piemēram, "Būvprojektu saskaņošanas un akceptēšanas noteikumi Rīgā" (spēkā no

<sup>10</sup> Līdzīga kļūda ieviesusies arī Rīgas pilsētas Attīstības departamenta 2002. gada 1. oktobrī pieņemtajos pagaidu noteikumos "Būvprojektu noformēšanas, izskatīšanas, saskaņošanas un akceptēšanas noteikumi Rīgā".

1998. gada 11. novembra)<sup>11</sup> vēlreiz uzskaita gadījumus, kad ir nepieciešami būvprojekti. Tomēr šis uzskaitījums tikai daļēji atbilst VBN minēto gadījumu uzskaitījumam. Rīgas domes izdotajos noteikumos parādās tādi formulējumi kā “tiltu kapitālais remonts un rekonstrukcija”, kā arī “teritoriju nožogojumi”, kas nav atrodami VBN. Šo pašu noteikumu jaunajā (pagaidu) versijā (sk. 11. atsauci) minēts, ka projekts nepieciešams arī esošo būvju nojaukšanai un reklāmām. Neviens no šiem gadījumiem VBN nav minēts, kaut gan tur minētā vizuālā informācija pēc būtības ir tas pats, kas reklāma.

Līdzīgas neatbilstības ir arī, piemēram, Valmieras pilsētas apbūves noteikumos. Šeit objektu uzskaitījums, kuriem nepieciešams projekts, galvenajos vilcienos sakrīt ar VBN doto sarakstu, bet beidzas ar “u. c.”, šādā veidā principā padarot iepriekšējo sarakstu nevajadzīgu. Valmieras noteikumu izstrādātāji nerunā par gadījumiem, kad būvprojekts nav vajadzīgs. Līdz ar to šie noteikumi faktiski neierobežo gadījumu skaitu, kuros būvprojekts ir nepieciešams. Toties apbūves noteikumu 2. daļas 3.1. punkts nosaka: “Jebkurai būvei pilsētā, neatkarīgi no īpašuma formas, pirms būvdarbu uzsākšanas jāsaņem Valmieras domes atļauja – būvatļauja, ko šajā nodaļā noteiktajā kārtībā izdod būvvalde (..)”. Kaut arī Valmieras apbūves noteikumi nenosaka, kuros gadījumos būvprojekts nav vajadzīgs, šo noteikumu 3.4. punkts vēsta: “Būvatļauja nav nepieciešama, veicot remontdarbus, kuriem nav nepieciešams būvprojekts (nemaina būves plānojumu, fasādes, nenojauc vai nemaina nesošās konstrukcijas u. tml.)”. Protams, gadījumus, kad būvprojekts nav nepieciešams, uzskaita VBN. Tomēr arī VBN jautājums par attiecībām starp būvprojektu un būvatļauju, kā jau minēts, ir neskaidrs. Pašvaldību izstrādātie noteikumi tikai palielina šo neskaidrību.

### 5.1.2. Publiskā apspriešana<sup>12</sup>

Līdzīgas neskaidrības varētu rasties sakarā ar būvniecības publiskas apspriešanas rīkošanu. BL 12. pants noteic vairākus gadījumus, kad ir nepieciešams rīkot “paredzētās būvniecības publisko apspriešanu”. Likums tomēr nenosaka, kurā mirklī šī apspriešana

<sup>11</sup> Šie noteikumi bija spēkā līdz 2002. gada 1. oktobrim, kad to vietā stājās Rīgas pilsētas būvvaldes pagaidu noteikumi “Būvprojektu noformēšanas, izskatīšanas, saskaņošanas un akceptēšanas noteikumi Rīgā”.

<sup>12</sup> Šajā apakšnodaļā aplūkotas tikai likumiskās neskaidrības attiecībā uz to, kad un kādā veidā jāveic projektu publiskā apspriešana. Netiek aplūkots jautājums, kādam jābūt publiskās apspriešanas objektam. Tomēr ir ārkārtīgi būtiski atzīmēt, ka šobrīd pastāvošā situācija, kad publiskā apspriešana tiek rīkota individuāliem projektiem, ir absurda. Publiskā apspriešana būtu jāveic vispārīgam teritorijas attīstības plānam, nevis konkrētam projektam, kas ir tikai jau izveidota teritorijas plāna īstenojums. Patlaban pastāvošās iespējas mainīt detaļplānojumu vai projektēt bez tā arī ir viens no korupciju veicinošiem aspektiem.

būtu veicama. Ir pateikts vienīgi, ka tā jāriko, pirms pašvaldība pieņem lēmumu par būvniecību (BL 12. panta 1. daļa). Ņemot vērā, ka VBN būvdarbu uzsākšanu atļauj tikai tad, kad ir saņemta būvatļauja, lēmums par būvniecību faktiski ir būvatļaujas izsniegšana. Pēc šādas loģikas, no nolikuma izriet, ka publiskā apspriešana jāriko pirms būvatļaujas izsniegšanas.

BL 12. panta 2. daļa noteic, ka kārtību, kādā tiek organizēta publiskā apspriešana, nosaka īpaši MK noteikumi Nr. 309 “Būvniecības publiskās apspriešanas noteikumi”, (pieņemti 1997. gada 2. septembrī). Šo noteikumu 4. punktā sacīts: “Būvniecības publiskā apspriešana saskaņā ar Vispārīgajos būvnoteikumos noteikto būvniecības procesa kārtību notiek būvprojektēšanas sagatavošanas posmā, kad iecerētā būve un ar to saistītā saimnieciskā vai cita veida darbība ir izteikta priekšlikuma veidā (turpmāk – būvniecības iecere).” Tomēr normatīvajos aktos nav definēts, kas ir būvniecības iecere/priekšlikums. Dažādos normatīvajos aktos tiek lietoti tādi termini kā “priekšlikums”, “pieteikums”, “iecere”, kuri varētu būt, bet varētu arī nebūt viens un tas pats. Nav arī skaidrības, kādā formā šai būvniecības iecerei jāizpaužas. Ja tā ir VBN 3. sadaļas 1. punktā minētā uzskaites karte, tad tā ir veidlapa. Tomēr, tā kā nav skaidrs, vai šis “pieteikums–uzskaites karte” ir tas pats, kas “iecere” vai “priekšlikums”, to droši nevar apgalvot.

Noteikumi Nr. 309 tāpat lokalizē publisko apspriešanu pašā būvniecības sākumā. Tomēr nesaskaņotās terminoloģijas rezultātā atkal nav īsti zināms, kas ir šī būvniecības iecere. Saskaņā ar VBN – pirmais, ko veic būvniecības ierosinātājs, ir būvniecības pieteikuma–uzskaites kartes iesniegšana būvvaldē (VBN 32. punkts). Iespējams, ka tā arī var tikt uzskatīta par būvniecības ieceri vai būvniecības priekšlikumu, tomēr īsti skaidrs tas nav. Likums drīzāk ļauj domāt, ka pirms šīs pieteikuma veidlapas iesniegšanas ir vēl kāds VBN neapstrastīts posms, piemēram, neformāla tikšanās ar būvvaldes pārstāvjiem.

Pēc tam, kad vietējā pašvaldība ir informēta par “būvniecības ieceri”, būvvalde paziņo būvniecības ierosinātājam par nepieciešamību organizēt publisko apspriešanu. Publiskās apspriešanas organizēšanai būvvalde cita starpā pieprasa arī skiču projektu (“Būvniecības publiskās apspriešanas noteikumi”, 6.4. punkts). Savukārt VBN 84. punkts nosaka: “Skiču projekta risinājumam jāatbilst būvvaldes vai attiecīgo institūciju izsniegtajiem tehniskajiem un citiem noteikumiem.” Būvvalde noteic, no kādām iestādēm ir jāsaņem tehniskie noteikumi, to izklāstot plānošanas un arhitektūras uzdevumā (VBN 39. punkts un 2. pielikums). Tomēr, saskaņā ar VBN, plānošanas un arhitektūras uzdevums tiek izsniegts tikai pēc tam, kad publiskā apspriešana jau ir notikusi (VBN 35. punkts). Tātad publiskajai apspriešanai nepieciešamo skiču projektu nav iespējams izstrādāt atbilstoši šiem noteikumiem.

Problēma kļūst vēl sarežģītāka, jo VBN paredz vēl vienu publisku apspriešanu – pēc tam, kad jau ir dots pozitīvs atzinums par būvēšanas iespējamību, izsniegts plānošanas



un arhitektūras uzdevums, saņemti tehniskie noteikumi un izstrādāts skiču projekts. VBN šis process tiek aprakstīts kā “būvprojekta publiska apspriešana (skate)” (VBN 81. punkts). “Būvniecības publiskās apspriešanas noteikumi” VBN 81. punktā minēto publisko apspriešanu neregulē. Faktiski var teikt, ka, lai gan BL paredz īpašus MK noteikumus attiecībā uz publiskās apspriešanas norisi, MK noteikumi tomēr šo funkciju veic tikai pa pusei. Nav arī skaidrs jautājums, kādos gadījumos jāveic tā vai cita apspriešana, vai arī pastāv gadījumi, kad vienai būvniecības iecerei jābūt divām sabiedriskām apspriešanām.

Šie, protams, nav vienīgie likumdošanas nesakārtotības piemēri. Tomēr tie labi ilustrē būvniecību regulējošo likumu un noteikumu kvalitāti. Lai gan likumu un noteikumu uzdevums ir sakārtot un regulēt būvniecības vidi, tas, kā tie izveidoti un formulēti, veic gluži pretēju funkciju.

## 5.2. Likumdošanas neskaidrību sekas praksē

No racionālā viedokļa šāda dažādu līmeņu samudžinātu noteikumu<sup>13</sup> ilglaicīga pastāvēšana nav izprotama. Ideālā tiesiskā valstī šādam haosam ātri vien būtu jānovēd pie lielāka vai mazāka konflikta, kas tiktu risināts tiesas ceļā. Rezultātā likumu un noteikumu normas būtu jāmaina. Tomēr līdz šim tā nav noticis. Jāatzīst gan, ka intervijas laikā Valmieras būvvaldes vadītāja godīgi atzina, ka pastāvošie Valmieras pilsētas apbūves noteikumi ir neglābjami novecojuši un neatbilst mūsdienu likumdošanai. Arī Rīgas būvvaldē attieksme pret pagaidu noteikumiem ir visai skeptiska. Valmieras būvvaldē tika runāts par jaunu noteikumu izstrādāšanas nepieciešamību. Tomēr nekādu konkrētu plānu šajā sakarā pagaidām nav. Rīgas būvvaldē pastāv uzskats, ka īpaši noteikumi, kuri, kā tas noticis līdz šim, dublētu valsts līmeņa likumus, ir principā nevajadzīgi. Tāpēc patlaban Rīgā paredzēts izveidot pārskatāmu jau pastāvošo valsts līmeņa noteikumu kopsavilkumu.

Kā jau iepriekš teikts, dažādu līmeņu likumi un noteikumi bieži vien ir pretrunīgi. Pie likumdošanas nepilnībām jāmin arī neskaidrības par procesa gaitu, sākot no būvniecības ieceres līdz būvatļaujas piešķiršanai. Ne BL, nedz VBN nesniedz skaidru priekšstatu par procesa norisi. Pētījuma veikšanas gaitā tika atklātas vairākas atšķirīgas shēmas, kuru veidotāji bija mēģinājuši ieviest skaidrību, kāda ir darbību secība. Shēmas atšķiras gan ar detalizācijas pakāpi, gan arī ar to, kādi procesi vairāk izcelti. Šādas shēmas ir

<sup>13</sup> Piemēram, vietējo pašvaldību izdotie noteikumi atšķiras no valsts līmeņa likumu normām.

mēģinājumi izlobīt loģisko jēgu no ārkārtīgi “veiksmīgi” samudžinātajiem normatīvajiem aktiem<sup>14</sup>. Kopumā būvniecību regulējošās likumdošanas (galvenokārt BL un VBN) trūkums ir haotiskums un domas neskaidrība.

Līdztekus acīmredzamām pretrunām, kas ir saskatāmas gan likumu un noteikumu savstarpējā saskaņojumā, gan arī pašos noteikumos, to trūkums ir orientācija uz likumisku **regulēšanu**, nevis uz skaidru un secīgu izklāstu. Līdz ar to viens process (piemēram, būvatļaujas saņemšanai nepieciešamo formalitāšu kārtošana) ir jucekliģi izsvaidīts pa dažādiem likumiem un noteikumiem, kas, turklāt, savā starpā integrēti visai nosacīti.

Ikdienas darbībā šī normatīvo aktu nesakārtotība tiek atrisināta, jo būvniecības jautājumos sadarbība starp pilsoņiem un pašvaldību vai valsti notiek, pamatojoties ne tik daudz uz likumu, kā uz būvvaldes darbinieku faktiski neierobežotu varu, interpretējot likumus un noteikumus. Tas, kā norisināsies būvatļaujas saņemšana, daļēji atkarīgs no samudžinātās likumdošanas, bet daļēji – no iesaistīto valsts un pašvaldību iestāžu pārstāvju izpratnes par to, kas šajos noteikumos un likumos īstenībā teikts.

Būvvaldēm ir **savas prasības** (sk. 4. ilustrāciju), jo no likumu un noteikumu jucekļa tām jāspēj izveidot savu sistēmu, kas praktiski darbojas.

#### 4. ilustrācija

Būvētājiem jāievēro būvvaldes prasības, nevis likums

*No intervijas būvvaldē:*

– *Kas notiek, ja komisija saka “mēs nepieņemsim”, bet būvnieks – “viss ir izpildīts”?*

– *Mums tādas situācijas nav bijušas. Vietējie būvnieki mūsu prasības zina, un būvnieks jau arī ir cilvēks – viņš neies uz tādu risku, ka būvēs [iepriekš nesaskaņojot būvniecību ar būvvaldi. – K. S.]*

<sup>14</sup> Sk. pielikumu “Dažādas būvniecības procesa interpretācijas”.

Šādā situācijā būvvaldes lielu daļu sava darba un organizatoriskā potenciāla velta likumu skaidrošanai, to jēgas novadišanai līdz cilvēkiem, kuri tik labi likumus nepārzina. Būvvalžu darbinieku uzdevums lielā mērā ir skaidrot likumu būtīgriem. Tomēr pozitīvi rezultāti ir iespējami tikai tad, ja būvvaldē vai pašvaldībā kopumā ir vēlēšanās iedzīvotājiem palīdzēt. Visbiežāk izmantotais veids, kā atrisināt problēmu, ja iedzīvotāji nav spējīgi izprast noteikumu jēgu, ir mutiska skaidrošana. Vairums būvvalžu darbinieku lielu daļu sava laika velta tieši paskaidrojumiem, kāda ir procedūra un kādi dokumenti nepieciešami, lai saņemtu būvatļauju. Šāda taktika labi darbojas nelielās pašvaldībās vai būvvaldēs, kur pieteikumu ir samērā maz un iespējams par visu izrunāties.

### 5. ilustrācija

Parasti cilvēki likumus un noteikumus nesaprot.

#### *No intervijas ar būvvaldes darbinieku:*

– *Es gribētu, lai jūs man izstāstāt, kā notiek būvatļaujas izsniegšanas process – tā, kā jūs to stāstītu, ja es būtu jūsu apmeklētājs.*

– *Tas viss ir aprakstīts likumos – izlasiet Būvniecības likumu un Vispārīgos būvnoteikumus, tur viss ir. Tā mēs arī sakām.*

– *Bet tajos šis process ir aprakstīts visai neskaidri. Vai negadās tā, ka cilvēks izlasa visus noteikumus, iedomājas, ka ir sapratis, un atnāk ar saviem dokumentiem, bet jūs atklājat, ka puses trūkst?*

– *Jā – tā notiek ļoti bieži.*

Jaunizveidotā Rīgas būvvalde pārveido savu darbu tā, lai būvniecības ierosinātājiem būtu iespējami mazāks kontakts ar lēmumu pieņēmējiem – būvinspektoriem un citiem būvvaldes darbiniekiem; tātad arī teorētiski mazāka iespēja iedot kukuli vai dāvanu. Tomēr šādā situācijā samazinās būvinspektoru iespēja izklāstīt būvētājiem, kāds ir likumu praktiskais pielietojums, tāpēc nepieciešams cits mehānisms, kas iepazīstinātu iedzīvotājus ar nepieciešamo darbību secību. Patlaban Rīgas būvvaldē izvietoti informatīvie stendi. Vismaz daļēji tie veic savu funkciju. Tomēr domājams, ka vairumam cilvēku, kas ierodas Rīgas būvvaldē, pēc šo stendu aplūkošanas rodas vēl daudzi jautājumi, uz kuriem trūkst atbildes.

Lielākajā daļā būvvalžu sagatavoti iespiesti materiāli, ko būvētgrībētājam, kurš netiek skaidrībā par normatīvajos aktos noteikto, iespējams izpētīt, turklāt pastāv arī citas formas, kā padarīt būvvaldes prasības saprotamākas. Piemēram, Rīgas būvvalde ir izveidojusi dažādas iepriekš sagatavotas formas, kurās iespējams viegli un ātri uzskaitīt būvatļauju saņemšanai nepieciešamos dokumentus. Citas būvvaldes, kas apzinās normu “labirintu” sarežģītību, arī mēģina informēt potenciālos būvētājus dažādos veidos. Tā, piemēram, Jēkabpils pašvaldības Būvniecības nodaļas vadītāja katru pavasari publicē rakstus pašvaldības avīzē, kuros secīgi izklāsta, kā noris būvatļaujas saņemšana.

## 6. ilustrācija Ikdienišķa dāvināšana būvvaldēs

### *No piezīmēm:*

*Atrados šajā būvvaldē pavisam neilgu laiku. Tikko biju sācis iepazīties ar darbiniekiem un uzdevis dažus jautājumus, kad telpā ienāca jauns vīrietis. No “Latvijas Gāzes” – tā viņš jau iepriekš darba sarunās bija ticis dēvēts. Vīrietim vienā rokā bija mapīte ar dokumentiem, bet otrā glīta dāvanu somiņa – daudzus veikalos tādas var iegādāties speciāli šim nolūkam. Kad neilgā saruna ar būvvaldes darbinieci bija beigusies, “Latvijas Gāzes” puisis nolika uz galda savu dāvanu somiņu un teica: – Tās jums no mums, neliela dāvaniņa. – Ne samulsuma, ne neveiklas minstināšanās. Dāvaniņa tika pasniegta tā, kā tas notiktu dzimšanas dienā – it kā pats par sevi saprotams. Situācija bija visai divdomīga, jo sava pētījuma mērķi es nebiju slēpis un būvvaldē visi zināja, ka es pētīju korupcijas jautājumus. Tāpēc būvvaldes darbiniece man steidzīgi paskaidroja, ka šādi jau nu nenotiekot katru reizi, ka tas esot ļoti neparasti. Nelielā dāvaniņa, kā vēlāk izrādījās, sastāvēja no dažām konfektēm ar firmas logo un pildspalvas. Arī es vēlāk tiku pacienāts ar šīm konfektēm. Ēdu, piedzēru klāt svaigi pagatavoto stipro kafiju un domāju – vai arī es tagad piedalos korupcijā?*

*Dažus mēnešus vēlāk, citā būvvaldē, cita līmeņa speciāliste, sniedzoties pie telefona klausules, nejauši aizskāra nestabilu vāzi ar milzīgām krizantēmām. Vāze apgāzās, puķes izbira un ūdens izlija. – Nu, redziet, kā ir ar tiem kukuļiem, – pus pa jokam, pus dusmodamās par nepatīkamo atgadījumu, teica būvvaldes darbiniece. Šis atgadījums bija par iemeslu tam, lai mēs apmēram piecpadsmit minūtes apspriestu, cik muļķīgas ir šādas dāvanas, cik grūti no tām atteikties. Ja atsacīsies – būsi ļoti nepieklājīgs. Un – kā lai atsaka cilvēkam, kurš tik tiešām ir vēlējis izrādīt savu sirsnīgo pateicību?*

Tomēr visas šīs darbības, lai arī cik tās būtu pozitīvi orientētas, ir tikai ielāpi uz nesakārtotās likumdošanas radītajiem caurumiem.

### 5.2.1. Dāvanu paražas

Likumdošanas nesakārtotība un neskaidrība rada iedzīvotājos nedrošības sajūtu – nākotne nav skaidri paredzama, jo pārāk daudz atkarīgs no ierēdņa lēmuma. Tā kā likums ir pretrunīgs un plaši interpretējams, ierēdņa lēmuma amplitūda var būt pārāk liela, lai uz to varētu paļauties. Daži būvnieki uzskata, ka situāciju var padarīt labāk prognozējamu, ja ierēdnim tiek iedots kukulis vai dāvana.

Būvatļaujas pieprasītāji būvniecības procesu uztver kā tādu, kurā nemitīgi un mērķtiecīgi jācenšas uzturēt labas ilgtermiņa attiecības. Tāpēc arī ir pietiekami daudz cilvēku, kuri mēģina apdāvināt vai pat piekukuļot valsts vai pašvaldības iestādes darbiniekus.

Kukuļošana un ierēdņu apdāvināšana pieder pie celtniecības procesa tradīcijas, – gluži tāpat kā ārstu apdāvināšana un kukuļošana pieder pie tā, kādā veidā iedzīvotāji uztver saskari ar medicīnu. Paradoksāli, ka šī tendence apdāvināt vai maksāt kukuļus varētu arī nebūt saistīta ar konkrētu procesu likumisko sakārtotību. Jaunākie dati<sup>15</sup> liecina, ka korupcijas izplatība ir cieši saistīta ar vietējām tradīcijām un konkrētajā vietā pastāvošie likumi vai institūciju darba organizācija šīs tradīcijas var ietekmēt visai maz.

Dāvanu pasniegšana dažādos būvniecības procesa posmos ir tik parasta lieta, ka par to runā pilnīgi atklāti un no tā nekautrējas. Būvvalžu darbinieki uzsvēra, ka šādi gadījumi nenotiek regulāri, ka tie ir retums. Tomēr praksē novērotais liecina, ka dažādu dāvanu un cienastu pasniegšana ir pietiekami parasta un ikdienišķa. Abi piezīmēs minētie gadījumi liek par to domāt.

Viens no būtiskākajiem faktoriem, kas veicina administratīvās (t. i., zemā līmeņa) korupcijas veidošanos, ir būvniecības procesa samērā lielā sarežģītība. Cilvēkiem, kas nodarbojas ar būvatļauju saņemšanu un strādā būvniecībā profesionālā līmenī, šis aspekts nav īpaši būtisks. Kā jau profesionāļi, šie cilvēki – dažādu būvfirmu vai projektēšanas firmu pārstāvji – ir atšifrējuši visas procesa nianšes, pārzina tās pilnībā un jūtas šajā vidē komfortabli. Starp tām zināšanām, kas ir būtiskas profesionāļiem, ietilpst gan visu likumu un noteikumu maksimāla pārzināšana, gan perfekta ziņas par būvinspektoru personībām, gan konkrētās būvvaldes darbības stila izpratne.

<sup>15</sup> Sk. diskusiju par *CIET International* pētījumu 3. nodaļā "Korupcijas uztvere".

### 7. ilustrācija Labu attiecību uzturēšanas prakse

#### *No piezīmēm:*

*Devos līdzī bŭvinspektoram uz kāda objekta otrās kārtas pieņemšanu. Pēc objekta apstaigāšanas, vizuālas novērtēšanas un dažu jautājumu uzdošanas mēs tikām ievesti nelielā dienesta telpā. Tur jau bija uzklāts neliels uzkožu galds, smaržoja kafija un starp dažādiem cepumiem rotājās padārgs franču konjaks. Nepiespiestā gaisotnē tika aizpildīti nepieciešamie dokumenti, iemalkots konjaks, iedzerta kafija, un bŭves otrā kārta bija oficiāli pieņemta ekspluatācijā.*

Ilgu gadu pieredze darbā ar bŭvinspektoriem un daudziem citiem cilvēkiem, kam ir tiesības ietekmēt būvatļauju izsniegšanas procesu, ir vitāli svarīga ikvienam, kas strādā šajā jomā. Kaut arī savstarpējā uzticēšanās var tikt veidota un uzturēta ar konkrētu un korektu darbību (piemēram, iesniegtajos dokumentos nekad nav kļūdu vai paviršību), daudzi bŭvniecības dalībnieki izvēlas “tradicionālās metodes”, tas ir, dažādu dāvanu, pacienāšanu un kukuļu veidā. Tomēr dāvanas un pacienāšana vairāk attiecas tieši uz labu, ilgtermiņa attiecību uzturēšanu, nekā ietekmē konkrētu lēmumu pieņemšanu.

Nevienā no intervijām vai fokusgrupu diskusijām, kas notika šā pētījuma ietvaros, profesionāli neuzskatīja korupciju par nopietnu problēmu sava biznesa veikšanai. Kopumā tika uzsvērts, ka nepieciešams nodrošināt visiem vienādas tiesības un iespējas, ka korupcija šo principu vājina. Tomēr praktiski bieži vien izrādās, ka korupcijas iespējam ir arī pozitīvais aspekts. Daudzos gadījumos, kad runa ir par personīgo pieredzi koruptīvos darījumos, cilvēki biežāk tajā saskata pozitīvās iezīmes, nekā apspriežot korupciju teorētiski.

Attieksme mainās atkarībā no tā, vai cilvēks sevi uzskata par nevainīgu upuri, no kura kukulis ir izspiests, vai arī pats ir piedāvājis kukuli, jo tādā veidā centies uzveikt apstākļus, kas viņa situācijā izveidojušies nelabvēlīgi.

Bŭvatļauju izsniegšanas procesā par vietām, kurās pieredzētas vislielākās problēmas, tomēr visbiežāk tika atzītas nevis pašas bŭvvaldes, bet gan iestādes, kas izsniedz tehniskos noteikumus.

Intervijās parasti norādīja, ka kukuļošana saistīta ar diviem aspektiem:

- 1) tā dod iespēju ietaupīt laiku;
- 2) tā dod iespēju mainīt valsts vai pašvaldības iestādes pārstāvja negatīvo spriedumu kādā jautājumā.

Līdzīga situācija ir novērojama arī citās valstīs. Piemēram, Ņujorkā (sk. *Goldstock et al.*, kā arī 8. ilustrāciju) novērotā prakse ir ārkārtīgi līdzīga tai, kā notiek sadarbība ar būvniecības uzraudzības iestādēm Latvijā.

#### 8. ilustrācija

Tendence: pusi no kukuļdošanas gadījumiem ierosina kukuļdevējs.

Paralēles Rīgas un Ņujorkas būvniecības vidē

Pretstatā daudziem citiem pētījumiem, gan šeit analizētajos datos, gan nesen publicētajā *CIET International* pētījumā parādās tendence, ka koruptīvā darījuma iniciators ir nevis ierēdnis, bet gan klients. Puse no visiem respondentiem, kas bija devuši kukuļus, lai pierēģistrētu savu uzņēmumu, bija to darījuši pēc savas iniciatīvas, bet otrā pusē gadījumu kukuli bija pieprasījis ierēdnis (*Kokrofta, et al., 2002, 39. lpp.*). Cits korupcijas pētnieks R. Goldstoks apraksta, ka Ņujorkā 1974. gadā veiktās slepenās operācijas laikā aģentam, kurš strādāja par būvinspektoru, bez jebkāda viņa paša ierosinājuma, viena gada laikā septiņdesmit sešas reizes tika piedāvāts kukulis (*Goldstock R. et al., 1990, 110. lpp.*). Ņemot vērā, ka, piemēram, Rīgā būvinspektoru noslogojums ir vismaz četras reizes lielāks nekā Ņujorkā, kā arī to, ka Rīgā ir vienlīdz augsts korupcijas uztveres līmenis celtniecības sfērā, nav ne mazāko šaubu, ka arī Rīgas būvinspektoriem ir jāstāpjas ar ārkārtīgi daudziem kukuļu piedāvājumiem. Ņujorkā kukuļi galvenokārt tika piedāvāti, lai inspektors “pievērtu acis” par būvnoteikumu neievērošanu, apstiprinātu konstrukcijas, kas neatbilst pieņemtajiem standartiem, vai arī paātrinātu dokumentu apstrādi. Līdzīgi iemesli tiek minēti kā svarīgākie dažādos kukuļdošanas gadījumos arī Latvijā.

Tātad nesakārtotība normatīvajos aktos, no vienas puses, padara būvniecības procesa izpratni problemātisku, un, no otras puses, tā veicina korupcijai labvēlīgas vides veidošanos. Tāpēc, padarot likumus un noteikumus skaidrus un savā starpā labi integrētus, būtu iespējams ievērojami samazināt gan regulējošo institūciju neierobežoto varu, gan paaugstināt likumības lomu būvniecības procesā. Savukārt pats fakts, ka sākusies likumdošanas sakārtošana, būtu pierādījums tam, ka samazinās tolerance pret korupcijai labvēlīgas vides pastāvēšanu būvniecības jomā.

### 5.3. Būvprojektu saskaņošana

Pati būvatļaujas izsniegšana ir samērā vienkāršs process, kas vainago ilgstošu būvprojekta izstrādāšanas gaitu. LAA izveidotajā shēmā, kas raksturo būvniecības procesa saskaņošanu no ieceres līdz būves pieņemšanai ekspluatācijā, ir 25 soļi. Būvatļaujas saņemšana ir 18. solis šajā procesā. Pirms būvatļaujas saņemšanas būvētājs no būvvaldes saņem arhitektūras un plānošanas uzdevumu, kurā norādīts, no kādām iestādēm nepieciešams saņemt tehniskos noteikumus un citus dokumentus, kas būs nepieciešami būvatļaujas saņemšanai. Turpmākajā notikumu gaitā būvētgribētājam nepieciešams sazināties ar lielu skaitu dažādu valsts, pašvaldības un privāto iestāžu. To iestāžu skaits, kas izsniedz tehniskos noteikumus būves projektēšanai, var sasniegt pat 30. Būvniecības dalībnieki, kas tika aptaujāti pētījuma laikā, uzskatīja, ka tieši šis posms ir visvairāk pakļauts korupcijai.

Attiecībā uz tehniskajiem noteikumiem procedūru vienkāršotā veidā var raksturot šādi. Pēc būvniecības ieceres pieteikuma saņemšanas un būvvaldes piekrišanas, ka būvniecība principā ir iespējama, būvvalde izsniedz būvētājam to iestāžu un dienestu sarakstu, no kuriem jāsaņem tehniskie noteikumi, kas vēlāk būs jāiestrādā projektā.<sup>16</sup> Līdz 2000. gada 2. maijam, kad tika veikti grozījumi VBN, izstrādātais projekts bija jāsaņem ar visām iestādēm, kas izsniegušas tehniskos noteikumus. 2000. gada grozījumi šādu nepieciešamību atcēla normatīvo aktu līmenī. Prakses līmenī tomēr maz kas mainījās.

Pašlaik spēkā esošo VBN attiecīgā sadaļa būvprojekta saskaņošanu ar iestādēm, kas izsniedz tehniskos noteikumus, raksturo šādi:

“Gadījumos, ja tehnisko un īpašo noteikumu prasības nevar izpildīt, būvprojekta tehniskie risinājumi saskaņojami institūcijās, kas izdevušas attiecīgos noteikumus. Atkāpes no tehniskajiem un īpašajiem noteikumiem saskaņojamas savlaicīgi projektēšanas gaitā, atzīmi par saskaņojumu izdara uz būvprojekta ģenerālplāna rasējuma lapas vai atbilstoši maina tehniskos risinājumus. Par atkāpju saskaņošanu attiecīgās institūcijas var iekasēt samaksu saskaņā ar šo noteikumu 9. pielikumu.”

<sup>16</sup> Būvētāji un projektētāji atzīst, ka tehnisko noteikumu un citu projektēšanas uzsākšanai nepieciešamo dokumentu saņemšana ir viena no nepatīkamākajām procesa sastāvdaļām. Lai gan VBN 46. punkts norāda, ka lielākās daļas nepieciešamo dokumentu savākšanu par MK noteiktu, fiksētu samaksu var uzticēt būvvaldēm, kuru pienākums ir šo darbu veikt 30 dienu laikā, praksē šis princips nedarbojas. Nevienš no pētījumā aptaujajajiem būvatļauju saņēmējiem vai izsniedzējiem nevarēja minēt gadījumu, kad VBN 46. punktā dotā iespēja būtu izmantota.



Nekādus citus gadījumus, kad projekts būtu jāsaskaņo ar tehnisko noteikumu izsniedzējiem, VBN neparedz. Tomēr praksē projektu saskaņošana vēl joprojām pastāv.

2000. gada izmaiņas VBN tika veiktas, lai vienkāršotu projektēšanas gaitu. Vienlaikus šīs izmaiņas arī palielināja prasības pret projektētāja kompetenci. Zināmā mērā palielinājās projektētāju atbildība par izstrādāto projektu. Būvprojekta vadītājs ar savu parakstu uz projekta apliecina, ka projekts atbilst būvnormatīviem un tehniskajiem noteikumiem. Tātad pēc būtības izstrādātā projekta saskaņošanai ar tehnisko noteikumu izsniedzējiem nav nekāda pamata – projektētājs uzņemas atbildību par to, ka izstrādātais projekts atbilst noteikumiem. VBN paredz tikai vienu gadījumu, kad būvprojekts jāsaskaņo ar iestādi, kas izdevusi tehniskos noteikumus, – ja projektā ir atkāpes no tehnisko noteikumu prasībām. Praksē tomēr ir novērojami vēl trīs tipiski gadījumi, kad tehniskais projekts tiek saskaņots ar noteikumu izsniedzēju:

- 1) Kaut arī normatīvajos aktos tas nav paredzēts, reizēm tehnisko noteikumu izsniedzēji pieprasa izstrādāto projektu saskaņot. Tādā gadījumā tiek uzskatīts, ka projektu saskaņošana ar tehnisko noteikumu izsniedzēju ir obligāta.
- 2) Atsevišķās būvvaldēs valda uzskats, ka saskaņošana ar noteikumu izsniedzēju ir ārkārtīgi vēlama. Lai gan būvvaldēs apzinās, ka šāda prasība VBN vairs nepastāv, tomēr sarunās ar būvētājiem uzsver, ka saskaņošana būtu nepieciešama. Valmieras būvvaldē pieejamā būvniecības procesa shēma, piemēram, kā atsevišķu posmu izceļ “projekta saskaņošana visos dienestos, kuri devuši atzinumus” (izcēlums mans – K. S.).
- 3) Projektētāji ne vienmēr jūtas pilnīgi pārliecināti par savām zināšanām attiecīgajā jomā, un tāpēc reizēm paši pēc savas iniciatīvas vērsas pie iestādēm, kas izsniegušas tehniskos noteikumus, lūdzot tās pārbaudīt, vai projektā viss ir kārtībā. Līdztekus nedrošībai par savu kompetenci, projektētājiem un būvētājiem ir vēl viens iemesls, lai pēc savas iniciatīvas saskaņotu projektu. Faktiski nepastāv efektīvs veids, kā atrisināt strīdu starp projektētāju vai būvētāju un iestādēm, kas izsniegušas noteikumus.<sup>17</sup>

Jāpiebilst, ka Latvijas būvnormatīvs (LBN 301–97), kas regulē būves nodošanu ekspluatācijā, ietver arī formulējumu, kas liek domāt, ka vēl aizvien pastāv kādi gadījumi, kad būvvaldes var pieprasīt būvprojektu saskaņošanu ar iestādēm, kas izsniegušas tehniskos

<sup>17</sup> Par šo problēmu sīkāk runāts 6. nodaļā “Kukuļi un dāvanas kā viens no konfliktu atrisināšanas/novēršanas paņēmieniem”.

noteikumus. Saskaņā ar LBN 301–97 pirms būves nodošanas ekspluatācijā būvētajam jāsaņem atzinums par būves gatavību ekspluatācijai. Noteikumos uzskaitītas vairākas institūcijas, no kurām būtu jāsaņem šāds atzinums, bet ar piebildi, ka tikai tādā gadījumā, ja projekts iepriekš ticis saskaņots ar šīm institūcijām. Turklāt 5.7. noteikumu punkts norāda, ka atzinums jāsaņem arī no citām institūcijām, “no kurām būvvalde ir pieprasījusi projekta saskaņojumu”. Tomēr pašu principu, ka būvvalde varētu pieprasīt projekta saskaņojumu ar kādām institūcijām, nekādi noteikumi neparedz. Tā kā LBN 301–97 ir pieņemti 1997. gadā, bet vēlāk nav grozīti, ir skaidrs, ka šis formulējums tapis vēl pirms VBN izmaiņām 2000. gadā. Ja pirms tam šāds formulējums VBN bija pašsaprotams, tad pēc 2000. gada grozījumiem tas vairs neatbilst VBN nostādņēm. Pēc VBN 2000. gada izmaiņām saskaņošana ar tehnisko noteikumu izsniedzējiem tiek pieprasīta tikai noviržu gadījumā. Tāpēc pašreizējā situācijā varētu būt tā, ka projekts netiek saskaņots ne ar vienu institūciju, un atzinuma raksts par būves gatavību ekspluatācijai nebūtu jāprasas ne no vienas institūcijas.

Pēc LAA pētījuma datiem, 21% no aptaujātajiem uzņēmumiem, kas mainījuši telpas, ir saskaņojuši plānojumu un iekārtojumu ar dažādām iestādēm. Pētījumā minētais formulējums gan nav īsti skaidrs, jo tajā varētu būt runa par saskaņojumiem, kas nav saistīti ar būvatļaujām un projektēšanu kopumā. Turklāt 1/4 no šiem uzņēmumiem ir algojuši īpašus speciālistus, lai nokārtotu saskaņošanu. Iespējams, ka par daļu no veiktajiem saskaņojumiem LAA aptaujātie uzņēmumu pārstāvji nemaz nebija informēti, jo projektēšanas firmas parasti uzskata saskaņošanu par pašsaprotamu darba sastāvdaļu.

Vairākas norādes ļauj uzskatīt, ka projektu saskaņošana ar tehnisko noteikumu izsniedzējiem ir daudz izplatītāka, nekā to varētu iedomāties. Kā jau minēts, likumdošana šādu saskaņošanu nepieprasa. Loģiski būtu sagaidīt, ka būvētāji un projektētāji izvairīsies no tādu darbību veikšanas, ko noteikumi nepieprasa. Turklāt jāņem vērā, ka noteikumu izmaiņas tika pieņemtas tieši tāpēc, lai atvieglotu un paātrinātu būvniecības procesu. Tomēr gandrīz visas LAA aptaujātās pašvaldības norādījušas, ka šāda saskaņošana aizņem zināmu laiku, tādā veidā apstiprinot, ka prakse pastāv. Rīgas būvvalde LAA aptaujā pat norādījusi, ka tehnisko projektu saskaņošana var ilgt 40 līdz 60 dienu.<sup>18</sup> Šāds skaitlis veidojas, rēķinot, ka ir aptuveni 20 iestādes, ar kurām projektu nepieciešams saskaņot, un katrā no tām saskaņošana ilgst 2 līdz 3 dienas. Mazākās pašvaldībās saskaņošana vidēji ilgst 5 līdz 7 dienas.

Daļa būvvalžu uzskata, ka saskaņošana dod papildu drošību, un tāpēc veicina saskaņošanu ar tehnisko noteikumu izsniedzējiem (sk. 9. ilustrāciju).

<sup>18</sup> No LAA pētījuma teksta gan nav precīzi noprotoams, vai skaitli no 40 līdz 60 ir devusi pati Rīgas būvvalde, vai arī šo aprēķinu veikuši LAA speciālisti, izmantojot pieņēmumu, ka projekts jāsaņemo visās iestādēs, kas izsniegušas tehniskos noteikumus.

## 9. ilustrācija

Būvvaldes pieprasa saskaņošanu, kaut arī tas neatbilst noteikumiem

*No intervijas ar būvvaldes pārstāvi:*

*– Mēs jau arī neesam nekādi visziņi – nevar visu pārzināt tik smalki, tāpēc man patīk, ja viss ir saskaņots ar attiecīgajiem dienestiem, tad ir tā kā lielāka drošība.*

Individuālās sarunās ar projektētājiem atklājās, ka lielus un svarīgus projektus projektētāji cenšas saskaņot ar pēc iespējas lielāku iestāžu skaitu. Kaut gan likumdošanā ir paredzēts citādi, praksē lieli projekti reti kad tiek īstenoti, tos vispār nesaskaņojot ar kādu no iestādēm, kas izsniegušas tehniskos noteikumus. Šādā veidā projektētājs nodrošinās pret negaidītiem noteikumu izsniedzēja iebildumiem vēlākajos celtniecības procesa posmos. Kā jau minēts, nepastāv efektīva strīdu risināšanas sistēma. Tāpēc noteikumu izsniedzēji (līdzīgi kā būvvaldes) faktiski lielā mērā var diktēt savus spēles principus. Attiecīgajā iestādē saskaņots būvprojekts var dot zināmu drošību, ka būvvaldē projektu izskatīs mazāk skrupulozi.

Ar iestādēm, kas izsniegušas tehniskos noteikumus, būvētājam jāstāpjas arī, nododot būvi ekspluatācijā. Teorētiski VBN noteic, ka būvprojekts nav jāstāpjas ar tehnisko noteikumu izsniedzējiem, bet atzinums par būves gatavību ekspluatācijai jāprasa tikai no tām institūcijām, ar kurām tehniskie noteikumi saskaņoti. Tātad, ja viss tiktu darīts tā, kā to paredz VBN, atzinums par gatavību ekspluatācijai vispār nebūtu jāprasa ne no vienas institūcijas. Bet, tā kā dažādas institūcijas pēc savas iniciatīvas tomēr pieprasa projektu ar tām saskaņot, šis nosacījums nedarbojas.

Ministru kabineta pieņemtajos VBN pielikumos ir arī valsts noteiktās cenas par tehnisko noteikumu izsniegšanu. Taču būvētāji un projektētāji ne vienmēr var precīzi prognozēt izdevumus. VBN 9. pielikumā norādītas summas, kādas drīkst pieprasīt par tehnisko noteikumu izsniegšanu. Šajā tabulā paredzētas tikai divas pozīcijas: 1) tehnisko noteikumu izstrādāšana un 2) atkāpju no tehniskajiem noteikumiem saskaņošana. Tādā veidā parādās, ka šie noteikumi neregulē parastu projektu saskaņošanu, t. i., tādu projektu, kuros nav īpašu atkāpju no tehniskajiem noteikumiem. Praksē tomēr ļoti bieži nākas saskarties ar gadījumiem, kad projekts jāstāpjas, neatkarīgi no tā, vai tajā ir atkāpes no tehniskajiem noteikumiem vai nav. Tā kā VBN neparedz īpašu samaksu par šādu saskaņošanu, praksē iestādes pašas nosaka, kādu summu tās pieprasīs. Atsevišķos gadījumos noteikumu izsniedzēji šo saskaņošanu uzskata par ekspertīzi un

iekasē samērā augstu samaksu par savu pakalpojumu.<sup>19</sup> Šāda “pelekā” sistēma, kas pastāv uz robežas starp likumos rakstīto, no vienas puses, un tradīcijās sakņoto, bet likumu līmeni nenoteikto, no otras puses, būvniecības videi ir visai raksturīga.

#### 10. ilustrācija

Labāk ievērot tradīcijas, nevis likumus

*No intervijas ar projektēšanas firmas pārstāvi:*

*– Iedomājieties, ja ir kāds liels projekts, kurā ieguldīti miljoni un viņi grib pēc iespējas ātrāk sākt strādāt. Bet kaut kādu iemeslu dēļ būves apstiprināšana kavējas, jo projektā kaut kas nav savlaicīgi saskaņots. Nav laika skaidroties vai tiesāties par savu taisnību. Viņi [pasūtītāji – K. S.] vienkārši pasaka “Tās ir jūsu problēmas, mums vajadzīga gatava būve, un tūlīt.” Lai tā nenotiktu, ir jānodrošinās un savlaicīgi viss jāsaskaņo. Mēs bieži vien pat sākam saskaņot projektu, pirms vēl ir izsniegts arhitektūras un plānošanas uzdevums, jo dažreiz “pūcei ātrāk sāks aste ziedēt”, nekā tu sagaidīsi, kamēr to uzdevumu izsniedz.*

Projektētāji un būvētāji pret šādām neprognozējamām izmaksām attiecas tikpat pragmatiski kā pret nepieciešamību dot dāvanu vai kukuli kādam atbildīgam ierēdnim. Tas vienkārši tiek uztverts kā maksājums, kas jāveic, lai projekta saskaņošana notiktu bez aizķeršanās. Ja ierēdnis vai iestādes darbinieks var pēc saviem ieskatiem izvēlēties, vai saskaņošana ir nepieciešama, turklāt vēl situācijā, kad šādu saskaņošanu likumdošana vispār neregulē, korupcijas attīstībai veidojas ārkārtīgi labvēlīga vide. Iedzīvotāju uzskatos šāda situācija arī netiek īpaši nošķirta no korupcijas.

Taču būvprojektu saskaņošana ar iestādēm, kas izsniegušas tehniskos noteikumus, ne vienmēr dod drošību, ka projekts patiešām tiks būvvaldē apstiprināts. Piemēram, Rīgas būvvaldē projekti vēl jāiesniedz Inženieru komisijā, kas vēlreiz pārskata projektu, neatkarīgi no tā, vai tas jau saskaņots un saņēmis pozitīvu atzinumu no attiecīgās institūcijas, vai nav saņēmis.

Tas, ka Rīgas būvvaldē Inženieru komisija vēlreiz pārskata un analizē projektus, kuru atbilstību jau ir apstiprinājušas attiecīgās iestādes, ir skaidrs nevajadzīgas, kavējošas

<sup>19</sup> Šāda prakse, piemēram, vēl 2002. gada sākumā pastāvēja valsts “Sabiedrības veselības aģentūrā”, kur cena par projekta saskaņošanu tika noteikta 4% apmērā no projekta izstrādāšanas vērtības.

birokrātijas piemērs. Kritiku neiztur arī arguments, ka šādā veidā tiek palielināta drošība par projekta kvalitāti. Komisija ne vienmēr skrupulozi pārbauda visus iesniegtos projektus. Manās intervijās ar būvētājiem pat tika minēts, ka ļoti lieli un sarežģīti projekti šajā komisijā tikuši apstiprināti stundas laikā, toties citu apstiprināšana kavējusies dienām bez redzama iemesla.<sup>20</sup>

Būvprojektu saskaņošanai ar iestādēm, kas izsniegušas tehniskos noteikumus, ir raksturīgas vairākas īpašības:

- 1) normatīvo aktu līmenī šāda saskaņošana ir likvidēta (kopš 2000. gada);
- 2) kaut gan normatīvie akti šo saskaņošanu nenosaka, ikdienas praksē tā ir plaši izplatīta parādība;
- 3) tā kā likumi šo saskaņošanu īpaši neregulē (izņemot gadījumus, kad projektā nav iespējams iestrādāt tehnisko noteikumu prasības), iestādēm, kas izsniegušas šos noteikumus, ir iespēja manipulēt ar savu varu, un tas bieži vien robežojas ar korupciju;
- 4) tā kā nepastāv pietiekami operatīvs strīdus gadījumu atrisināšanas mehānisms, kukuļdošana bieži vien tiek izmantota, lai ātri atrisinātu domstarpības starp būvētāju un valsts/pašvaldības iestādes darbinieku.

Attiecībā uz korupcijas novēršanu tieši pēdējais punkts ir ārkārtīgi nozīmīgs. Kukuļdošana būvniecības procesā tiek izmantota, lai novērstu vai likvidētu konfliktus. Pašreizējā likumdošana nenodrošina iespēju šos konfliktus pietiekami efektīvi risināt tiesiskā ceļā. Kukuļdošanas prakse lielā mērā ir šīs situācijas rezultāts. Tāpēc šim fenomenam ir vērts pievērst īpašu uzmanību.

---

<sup>20</sup> Inženieru komisijas darbību Rīgas būvvaldē kritizē arī LAA pētījums (sk. LAA, 2003, IV nodaļa, 78. iedaļa) un iesaka izvērtēt, vai šādai praksei ir kāda jēga attiecībā uz būvju drošību.

## 6. KUKUĻI UN DĀVANAS KĀ VIENS NO KONFLIKTU ATRISINĀŠANAS/NOVĒRŠANAS PAŅĒMIENIEM

Teorētiski būvatļauju izsniegšanas procesā ir iespējami daudzi gadījumi, kad veidojas nesaskaņas starp iestādēm, kas uzrauga būvniecību (piemēram, būvvaldēm), un būvētājiem vai projektētājiem. Praksē tomēr konflikti veidojas ārkārtīgi reti. Ir pamats uzskatīt, ka šis paradokss, kad pastāv lielas konflikta iespējas, bet konflikts tomēr neveidojas, ir izskaidrojams ar dažāda līmeņa mutisku vienošanos un kompromisiem. Korupcija (kukuļošana) šajā gadījumā darbojas kā drošības garantija.

### 6.1. Iespējamie konfliktu avoti

Viens no iespējamiem nesaskaņu avotiem varētu būt pretrunas likumdošanā (sk. iepriekš). Rīgas domes noteikumos iepriekš aprakstītās nekonsekvences ir pastāvējušas vairāk nekā četrus gadus. Valmierā – apmēram tikpat ilgu laiku. Ir pamats uzskatīt, ka līdzīgas normatīvo aktu nesaskaņas pastāv arī citās vietās. Turklāt, kā iepriekš aprakstīts, VBN princips, ka tehniskie projekti nav jāsaskaņo ar tehnisko noteikumu izsniedzējiem, praksē nedarbojas: projektus bieži vien nākas saskaņot.

Tas, ka pretrunīgās normas līdz šim nav radījušas lielākas problēmas un nav nonākušas līdz tiesai, liecina par divām raksturīgām tendencēm būvatļauju izsniegšanas procesā.

Pirmkārt, noteikumiem ir tikai orientējošs raksturs. Tas nozīmē, ka reālā būvniecības procesā konkrētajiem noteikumiem nav izšķirošas nozīmes, uz tiem nebalstās pieņemtie lēmumi, un līdz ar to šie noteikumi nevar kļūt par konflikta cēloņiem. Iepriekš aprakstītais gadījums, kad tiek dota norāde uz normatīvu LBN 401, kaut arī tas nekādā ziņā neskar attiecīgo tēmu, apstiprina šo pieņēmumu.

Otrkārt, galvenais problēmu risināšanas veids būvniecības jautājumos vēl joprojām ir vienošanās pārrunu rezultātā. Tas nozīmē, ka būvētāji noteikumu saturā praktiski iedziļinās reti (sk. 11. ilustrāciju).

### 11. ilustrācija

Ar rakstītajiem būvnoteikumiem reti kurš ir iepazinies

*No intervijas būvvaldē:*

*– Ja viņš pats būvē, tad arī viņš pats atbild. Tātad viņam ir arī jāizlasa tie noteikumi [vispārīgie būvnoteikumi]. Bet pa trijiem gadiem tikai viens kungs iepazīnās ar tiem. Gada laikā vidējā būvvaldē tiek izsniegts ap 200–300 būvatļauju, bet nevienu nevar piespiest noteikumus izlasīt. [..]Celtnieki ir lasījuši, bet īpašnieki – nekad. Vispārējos būvnoteikumus neviens negrib lasīt.*

Nelielās būvvaldēs saskarsme starp būvētājiem un būvvaldes darbiniekiem veidojas neformālā gaisotnē. Cilvēki bieži vien cits citu pazīst. Būvvaldes darbinieki var individuāli paskaidrot visas pastāvošās prasības. Šādā vidē konflikti veidojas samērā reti. Nesaprašanās tiek likvidēta pārrunu ceļā. Piemēram, fokusgrupas diskusijā, kas notika Valmierā, grupas dalībnieki atzina, ka viņiem vispār neesot neviena piemēra par konfliktu ar būvvaldi. Sarunājoties ar būvvaldes darbiniekiem, gan tika atklātas dažas konfliktsituācijas, bet kopumā atmosfēru varētu raksturot kā draudzīgu.

Kaut arī dažās būvvaldēs tiek domāts, kā mainīt situāciju, jautājumu kārtošana par projektu saskaņošanu, izpildāmajiem noteikumiem un būvatļaujas saņemšanu joprojām pārsvarā balstās uz individuālām sarunām un būvvalžu darbinieku mutiskiem norādījumiem.

Potenciāli konflikti varētu veidoties pašu celtniecības normu interpretācijā. Pastāv dažādas normas, kas vairs neatbilst mūsdienu situācijai, nav pieskaņotas jaunāko materiālu vai tehnisko risinājumu izmantošanai. Konflikti varētu veidoties arī par to, vai kāda norma ir pareizi iestrādāta projektā. Ņemot vērā, ka celtniecības procesā bieži notiek izmaiņas un visus gadījumus iepriekš paredzēt un precīzi aprakstīt nav iespējams, pastāv ārkārtīgi daudz iespēju veidoties konfliktsituācijām.

## 6.2. Likumdošanā paredzētās strīdu risināšanas iespējas

Tomēr praksē strīdus gadījumi ir ārkārtīgi reti. Saskaņā ar LAA pētījumā iegūtajiem datiem tikai 1% no visiem aptaujātajiem, kas saskārušies ar celtniecības jautājumiem, atzīst, ka viņiem ir bijis konflikts sakarā ar birokrātisko procedūru kārtošānu pēdējo 24 mēnešu laikā (LAA, 2003; IV nodaļa 156., 166., 178., 188., 196. iedaļa).

Pašvaldību iestāžu lēmumu pārsūdzēšana sakarā ar celtniecības jautājumiem tiek raksturota kā ārkārtīgi reta (LAA, 2003; IV nodaļa, 214. iedaļa).

Patlaban jautājumus saistībā ar būvatļauju saņemšanu dažos gadījumos iespējams pārsūdzēt tikai tiesā, bet citos – sākumā var vērsties attiecīgajā pašvaldībā, lai tā pārskatītu būvvaldes lēmumu; ja arī tad būvētājs nav apmierināts, tas var iesniegt prasību tiesā.

BL nosaka divus gadījumus, kad pašvaldības lēmumu var pārsūdzēt tiesā:

- 1) ja pašvaldība ir atteikusi atļauju būvēt vai arī ierosinājusi būvi koriģēt tādā veidā, lai tā atbilstu pastāvošajiem pilsētas attīstības plāniem un noteikumiem (BL, 11. panta 4. daļa)<sup>21</sup>;
- 2) ja pašvaldība ir izdevusi rīkojumu nojaukt nelikumīgas būvniecības rezultātā radušos būvi (BL, 30. panta 5. daļa).

VBN min šādus gadījumus, kad iespējama lēmuma pārskatīšana citā līmenī vai pārsūdzēšana tiesā:

- 1) ja būvvalde ir atzinusi, ka tāda būvniecība, kādu ir iecerējis būvētgribētājs, nav atļaujama. Šādā gadījumā būvniecības ierosinātājs var lūgt pašvaldību pārskatīt būvvaldes lēmumu. Ja arī pašvaldības lēmums būvētgribētāju neapmierina, to var pārsūdzēt tiesā (VBN, 38. punkts);
- 2) ja būvvalde ir atteikusies akceptēt būvprojektu, būvniecības ierosinātājs var lūgt pārskatīt šo jautājumu pašvaldībā, bet pēc tam – arī tiesā (VBN, 104. punkts).

BL vai VBN neregulē citus gadījumus, kad pilsonis var nepiekrīst kāda valsts vai pašvaldības ierēdņa lēmumam attiecībā uz būvniecību, vai konkrētāk – uz projektēšanu. Saskaņā ar pētījuma laikā spēkā esošajiem administratīvā procesa principiem, neapmierinošu lēmumu var pārsūdzēt augstākstāvošai amatpersonai, un tikai tad, ja visas instances jau bijušas iesaistītas, teorētiski var vērsties tiesā. Praksē tomēr tiesas iesaistīšana konfliktu risināšanā nav visai ērta, tāpēc tiek izmantoti neformāli konfliktu risināšanas paņēmieni.

---

<sup>21</sup> Saskaņā ar šobrīd pastāvošo likumdošanu pašvaldībai ir ārkārtīgi grūti atteikt atļauju būvēt. Vienīgais konkrētais šāda atteikuma pamats varētu būt neatbilstība pilsētas plānojumam. Tā kā likums pagaidām atļauj būvēt arī bez detaļplānojuma, pat šī iespēja ir ierobežota. Līdz ar to ierēdņi vai politiķi ir viegli iespaidojami par labu tam vai citam projektam (arī izmantojot kukuļus).



### 6.3. Neformālie konflikta risināšanas/novēršanas paņēmieni, kas tiek lietoti praksē

Būvniecība tomēr ir praktisks process un parasti saistīts ar noteiktiem termiņiem, kuros būvei jābūt pabeigtai. Gan pašreizējā administratīvo lēmumu pārsūdzēšanas kārtība, gan tiesu prakse nekādā ziņā nespēj iekļauties prasībās, kuras izvirza būvniecības process. Iespējams, ka dažos gadījumos nepieciešams gaidīt vairākus mēnešus vai pat gadus, līdz taisnība tiks panākta, bet lielākoties šādu iespēju pat nav vērts apsvērt. Sevišķi problemātiska kavēšanās varētu būt tad, ja projektā jau ir ieguldīts liels darbs (piemēram, pie būves nodošanas ekspluatācijā).<sup>22</sup>

Attiecībā uz administratīvajiem lēmumiem – piemēram, kādu noteiktu normu ievērošana projektā vai prasība pēc konkrētiem tehnoloģiskajiem risinājumiem – amatpersonām ir neapstrīdama vara, pret kuru vērsties praktisku iemeslu dēļ ir ārkārtīgi problemātiski:

- 1) lielākoties būvētajam sūdzība būs jāiesniedz iepriekšējā lēmuma pieņēmēja priekšniecībai. Tas aizņems laiku, bet garantijas, ka augstākstāvošais ierēdnis necentīsies aizstāvēt savu kolēģi, nav;
- 2) cilvēkiem, kas ar celtniecību nodarbojas profesionāli, ir daudz izdevīgāk uzturēt ar amatpersonām labas attiecības, jo drīz vien ar tām nāksies saskarties atkal;
- 3) daudzas normas iespējams interpretēt ļoti dažādi; rezultātā būvētajiem vienmēr ir jāpatur prātā, ka var atrasties kāda norma, ko tad, ja attiecības ar minēto iestādi pasliktināsies, varētu izmantot būvētajam par sliktu.

Intervijās un fokusgrupu diskusijās, jautājot par iemesliem, kāpēc būvētāji vai projektētāji nesūdzas, bet mēģina risināt konfliktus “citādi”, visparastākā atbilde bija – “jādomā arī par nākotni”. Citiem vārdiem – būvētājs nevēlas sabojāt attiecības ar būvvaldi vai kādu citu institūciju, jo apzinās, ka tuvākā vai tālākā nākotnē viņš atkal būs atkarīgs no šo amatpersonu labvēlības.

<sup>22</sup> Projektā ieguldīto līdzekļu daudzums, kā to rāda pieredze, var tikt izmantots arī, lai censtos ietekmēt pašvaldības piekrist kādas būves izveidei. Šādos gadījumos būvniecības ierosinātais šantažē pašvaldību, draudot to sūdzēt tiesā par zaudējumu nodarīšanu, jo vēl pirms būvatļaujas saņemšanas projektā jau ir ieguldīti ļoti lieli līdzekļi. Šādā rīcībā atspoguļojas vēl viena plaši izplatīta nesakritība starp likumdošanu un reālo praksi. Lai gan VBN ik uz soļa atgādina, ka pirms būvatļaujas izsniegšanas atsevišķs pozitīvs lēmums nedod tiesības uzsākt būvdarbus, daudzos gadījumos tie tomēr tiek uzsākti. Tomēr šāda veida prakse nav šā pētījuma objekts un tāpēc netiek plašāk apskatīta.

Ņemot vērā iepriekšminēto, nepārsteidz, ka konfliktu ar regulējošajām iestādēm praktiski nav. Tie tiek atrisināti jau sākotnējā stadijā. Tikai risinājums nav saistīts ar tiesiskas valsts pamatprincipiem – tie ir kukuļi un dāvanas, kuras min, piemēram, LAA veiktās aptaujas respondenti.

Var teikt, ka būvniecības vidē pašreizējā lēmumu pārsūdzēšanas sistēma rada labvēlīgus apstākļus kukuļdošanai.

Tā kā vāji strādā lēmumu pārsūdzēšanas mehānisms, amatpersonu vara kļūst aizvien neierobežotāka. Tas savukārt palielina viņu iespējas un arī vēlmi izspiest kukuļus (sk. 12. ilustrāciju).

#### 12. ilustrācija

Kukuļi atrisina “neatrisināmas problēmas”

*No sarunas ar būvētāju:*

– Pirms dažiem gadiem [N. pilsētas siltumapgādes monopolists] neļāva ierīkot vietējo apkuri. Nesaskaņoja projektu, un viss. Bet bija veids, kā to visu nokārtot. Vajadzēja iet pie gāzes apkures katlu pārdevējiem un vienoties, ka tie saskaņojumu nokārtos. Tā arī notika – viņi visu nokārtoja, ar monopolistu vienojās, un viss bija kārtībā.

– Bet kā pārdevējs to panāca?

– [Smaida] Nu, jūs taču pats saprotat, kā.

Kukuļdošana, bet it sevišķi nelielu dāvanu pasniegšana (ziedi, konfekšu kastes, cienastu galds celtniecības objektā) tiek praktizēta, lai pārraudzības iestāžu darbiniekus noskaņotu labvēlīgi. Tomēr pastāv gadījumi, kad apdāvināšana un draudzības nodrošināšana nekādus pozitīvus rezultātus nedod. Ierēdnis uzskata, ka viņam ir taisnība, turklāt viņam faktiski ir gandrīz vai neierobežotas iespējas izraisīt būvētāja projekta gaitā nopietnu kavēšanos. Šādos gadījumos arī visbiežāk tiek doti kukuļi.

#### 6.4. Daži līdz šim ieteiktie risinājumi

Tas, ka amatpersonu lēmumus nav iespējams pietiekami operatīvi apstrīdēt, nav jaunatklājums. Līdz šim Latvijas Būvnieku asociācija un LAA jau ir izteikušas priekšlikumus, kā šo problēmu varētu risināt. Tomēr tālāk par ieteikumiem pagaidām nav nonākts.

Būvnieku asociācijā šo jautājumu mēģināja risināt jau pirms vairākiem gadiem, ierosinot izveidot šķīrējtiesu, kas būtu kompetenta izšķirt ar būvniecību saistītos strīdīgos jautājumus. Kā par šo projektu pastāstīja Latvijas Būvnieku asociācijas izpilddirektors Mārcis Nikolajevs<sup>23</sup>, par šādas šķīrējtiesas izveidi esot bijusi interese arī citās Baltijas valstīs. Tomēr galu galā šī organizācija neesot izveidota, jo būvētāji nonākuši pie secinājuma, ka “sabiedrība līdz tam vēl nav izaugusi”. Galvenā problēma bijusi tāda, ka šķīrējtiesa var pastāvēt, ja visas iesaistītās puses atzīst tās autoritāti. Ja kāda no pusēm nevēlas atzīt šķīrējtiesas lēmumu, tad tai nav nekādas iespējas tiešā veidā lēmumu ietekmēt. Tādējādi Būvnieku asociācija secinājusi, ka Latvijā pagaidām nav iespējams panākt nepieciešamo vienprātību, un ideja par šķīrējtiesu tālāk nav tikusi risināta.

Arī 2003. gadā publicētajā LAA pētījumā par vienu no biznesa vides uzlabošanas iespējām ieteikts pašvaldībās organizēt īpašu padomi, kas izskatītu celtniecības strīdus. LAA uzskata, ka šajā apelācijas padomē varētu iekļaut ekspertus no pašvaldības un valdības iestādēm, no ieinteresētajiem privātā sektora pārstāvjiem – arhitektu, būvinženieru un būvnieku asociācijām, kā arī no arodbiedrībām (LAA, 2003; IV nodaļa, 216. iedaļa).

### 13. ilustrācija

#### Dienvidkorejas pieredze cīņā pret korupciju būvatļauju izsniegšanā

Latvija nebūt nav vienīgā valsts, kurai ir problēmas ar korupciju būvatļauju izsniegšanā. Tomēr dažādās valstīs cīņa pret šo parādību noris ar ļoti atšķirīgiem panākumiem. Viens no pēdējo gadu skaļākajiem “veiksmes stāstiem” ir Seulas mēra Go Kuna ieviestā *OPEN* sistēma visu iesniegumu (tajā skaitā arī būvatļauju pieprasījumu) apstrādei. *OPEN* ir saīsinājums no *Online Procedure Enhancement*, un tā princips ir vienkāršs – visi atļauju pieprasījumi un pieteikšanās uz pašvaldības pasūtījumiem notiek vienīgi ar interneta starpniecību. Rezultāti ir iespaidīgi. Ja 1998. gadā 38% pieprasījumu iesniedzēju aptaujās atzina, ka ir maksājuši kukuļus, tad 2001. gadā pēc *OPEN* sistēmas ieviešanas tādu bija vairs tikai nepilni 7%. Speciālisti šādu kukuļošanas praksi samazināšanos izskaidro vienkārši – lai saņemtu atļauju, vairs nav jāsatiekas ar ierēdņiem, un nav fiziskas iespējas viņam iedot kukuļi. Arhitekti un citi būvētāji apgalvo, ka vidējais būvatļauju izsniegšanas ātrums ir samazinājies apmēram par trešdaļu. Turklāt vairs nav jātērē garas stundas un pat dienas, lai noskaidrotu, kurā

<sup>23</sup> Autora intervija ar Mārci Nikolajevu 2003. gada 14. februārī.

lēmuma pieņemšanas fāzē iesniegums atrodas. Pietiek ielūkoties internetā. Kaut gan kukuļošanas iespējas ir radikāli samazinājušās, korejiešiem nav viegli atteikties no gadiem ilgā pieraduma maksāt, lai pabīdītu savu iesniegumu rindā uz priekšu. Tāpēc paralēli *OPEN* ieviešanai Seulā ir izveidots arī īpašs centrs, kurā ierēdņi var ziņot par iedzīvotājiem, kas mēģinājuši viņus piekukuļot. No 2000. gada februāra līdz 2001. gada jūnijam tajā bija reģistrēti gandrīz 100 šādu gadījumu.

Vairāk par Seulas pieredzi var lasīt internetā:

*Ihwan, Moon. Seoul's Web of Anti-Corruption*

[http://www.businessweek.com/magazine/content/01\\_26/b3738146.htm](http://www.businessweek.com/magazine/content/01_26/b3738146.htm)

*Ahn, Suntai. Implementation of Anti-Corruption Programmes by Seoul Metropolitan government.*

[http://www.oecd.org/pdf/M0003\\_7000/M00037197.pdf](http://www.oecd.org/pdf/M0003_7000/M00037197.pdf)

## 6.5. Iespējamais risinājums – specializēta administratīvā tiesa

Abi minētie risinājumu priekšlikumi ir vērā ņemami. Tomēr abiem ir arī savi trūkumi. Šķīrējtiesai ir jāsaņem iesaistīto pušu nedalīta uzticēšanās, citādi šķīrējtiesas lēmumam nebūs spēka. Tā kā šādai šķīrējtiesai ar katru no saviem lēmumiem būtu jāvēršas pret kādas iesaistītās puses interesēm, tik tiešām ir maz ticams, ka tā varētu veiksmīgi darboties.

Apelācijas vai sūdzību padome varētu būt daudz veiksmīgāks risinājums. Šādam strīdu izšķiršanas orgānam būtu jāspēj kompetenti un ļoti īsā laikā pieņemt lēmumus īpaši specifiskos jautājumos. Doma iesaistīt padomē visu potenciāli ieinteresēto pušu pārstāvjus no demokrātijas viedokļa ir apsveicama, tomēr šāds plašs padomes sastāvs varētu padarīt padomes darbu pārāk lēnu un neefektīvu.

Ņemot vērā iepriekš minēto, strīdu risināšanas organizācijai jāatbilst šādiem kritērijiem:

- 1) tai jābūt neatkarīgai;
- 2) tai jābūt kompetentai, lai izšķirtu ļoti specifiskus būvniecības jautājumus;
- 3) tai jāspēj pieņemt lēmumus īsā laikā;
- 4) lēmumiem jābūt saistošiem.

Šādam aprakstam vislabāk atbilstu specializēta administratīvā tiesa. Tās uzdevumos ietilptu tikai būvniecības jautājumu izšķiršana. Tās tiesnesis varētu arī nebūt profesionāls jurists, bet gan cilvēks ar speciālista izglītību. Šādai tiesai būtu jācenšas rast risinājumu nevis ar politiskām interesēm saistītu pārrunu rezultātā (kā tas varētu būt sūdzību padomē), bet gan, izskatot pieņemto lēmumu atbilstību pastāvošajiem noteikumiem. Tiesas statuss nodrošinātu šā orgāna neatkarību gan no privātajām struktūrām, gan no pašvaldībām. Lēmums, kas tiktu pieņemts šādā tiesā, būtu bezpartejisks un tāpēc iesaistītajām pusēm daudz pieņemamāks.

Jāatzīst, ka šādas tiesas izveidošana prasītu vislielākos sagatavošanās darbus – tās izveidošanai būtu jāmaina likumdošana. Tomēr ieguvumi varētu atsvērt zaudējumus – korupcija būvniecības procesā, kā tas norādīts ievadā, potenciāli ir ārkārtīgi bīstama sabiedrībai. Turklāt būvātļauju izsniegšanas process tiek uzskatīts par vienu no korumpētākajiem. Neitrāls strīdu risināšanas mehānisms padarītu procesu daudz caurskatāmāku un paredzamāku.

## 7. SISTĒMISKIE TRAUCĒJUMI: SERTIFIKĀCIJA

Viens no iemesliem, kāpēc vēl joprojām pastāv projektu saskaņošana ar iestādēm, kas izsniegušas tehniskos projektus, ir vājā sertifikācijas sistēma. Sertificētajam projekta vadītājam būtu jābūt pilnībā atbildīgam par projekta kvalitāti. Tomēr prakse šādu atbildību nenodrošina. Kontrolējošās institūcijas neuzticas projektētāja darba kvalitātei, bet projektētāji var būt droši, ka nekvalitatīvu projektu dēļ viņu sertifikācija un līdz ar to arī nākotnes izredzes netiks apdraudētas.

2000. gada 2. maija grozījumi VBN ne tikai likvidēja prasību saskaņot būvprojektu ar iestādēm, kas izsniegušas tehniskos noteikumus, bet arī atbildību par būvprojekta atbilstību likumdošanai un tehniskajiem noteikumiem novēla uz būvprojekta vadītāja pleciem (VBN, 65., 66., 67. punkts). Būvprojekta vadītājs ir persona, kam izsniegts attiecīgs sertifikāts. Šādus sertifikātus izsniedz profesionālās savienības (piemēram, Arhitektu vai Būvzinieņu savienība).

Saskaņā ar VBN (67. punkts) būvprojekta vadītājam jāparaksta šāds būvprojektam pievienots apliecinājums (VBN 3. pielikums): “Šā būvprojekta risinājumi atbilst Latvijas būvnormatīviem, kā arī tehnisko noteikumu prasībām.”

Iekļaujot šādu normu VBN, grozījumu autori bija paredzējuši, ka izzudīs nepieciešamība saskaņot projektu ar tehnisko noteikumu izsniedzējiem.

Uz šo principu attiecas arī būvnoteikumu 73. 1. punkts, kurš noteic, ka gadījumā, “ja būvniecības dalībnieki vai būvniecību kontrolējošās institūcijas konstatē būvprojekta neatbilstību normatīvo aktu vai tehnisko noteikumu prasībām, to pienākums ir ziņot par neatbilstību attiecīgajai pilnvarotajai sertifikācijas institūcijai un licencēšanas komisijai”.

Šā punkta iekļaušana būtībā ievieš principu, ka projektētājs atbild ar savu sertifikātu par sava darba kvalitāti. Ja, piemēram, būvvalde atklātu, ka projektā ir atkāpes no tehniskajiem noteikumiem vai likumu normām, tā nekavējoties ziņotu sertifikācijas institūcijai. Likums nenosaka, kā sertifikācijas institūcijai būtu jārikojas tālāk.

Būvprakses sertifikātu izsniegšanu un anulēšanu sīkāk regulē MK “Noteikumi par būvprakses sertifikātiem” Nr. 328. Šajos noteikumos ir minēts tikai tas, ka “sertificēšanas institūcija var pieņemt lēmumu par būvprakses sertifikāta anulēšanu, ja sertificētā persona pārkāpusi attiecīgos likumus vai citus normatīvos aktus” (MK Noteikumu Nr. 328, 17. punkts). Likumu vai citu normatīvo aktu pārkāpšana ir ārkārtīgi plaši interpretējams jēdziens. Tomēr acīmredzams, ka VBN norma – ziņošana sertificēšanas institūcijai, ir paredzēta tāpēc, ka pēc tam būtu jāseko kādai konkrētai sertificēšanas institūcijas reakcijai. Ja pārkāpumi būtu nopietni vai tie atkārtotos, sertificēšanas komisijai būtu jālemj par sertifikāta anulēšanu.

Tātad ideālā variantā sistēmai būtu jādarbojas šādi: projektētājs uzņemas pilnu atbildību par to, ka projekts atbilst visiem likumiem un šim projektam izvirzītajiem noteikumiem. Ar savu parakstu viņš apliecina, ka tā tik tiešām ir. Turpmākajā procesā šā projekta atbilstību varētu vēlreiz pārbaudīt būvvaldē, bet nekādi noteikumi nenorāda, ka tas būtu obligāts institūcijas pienākums. Ja tomēr kāds no būvniecības dalībniekiem atklāj, ka projektā ir atkāpes no noteikumiem, ka tas neatbilst likumiem un citām obligātajām prasībām, par to tiek ziņots sertifikācijas komisijai. Sertifikācijas komisija lemj, kā sodīt vainīgo projektētāju, turklāt augstākais sods, ko šāda komisija var piespriest, ir sertifikāta anulēšana. Līdz ar to projektētājs apzinātos, ka jebkura viņa kļūda vai pieļautais pārkāpums var novest pie sertifikāta zaudēšanas.

#### 14. ilustrācija

Projektētāji nerūpējas par savu projektu kvalitāti

*No sarunas ar būvvaldes darbinieku:*

– *Projektētāji ļoti grēko – daudzi projekti neatbilst noteikumiem.*

– *Vai tas ir tāpēc, ka viņiem trūkst zināšanu, vai arī viņi to dara apzināti, cerot, ka “izies cauri”.*

– *Cer, ka “izies cauri”, protams!*

Praksē tomēr notiek pavisam citādi. Vairumā gadījumu, atklājot pārkāpumus, projektu neakceptē un tas tiek atdots atpakaļ projektētājam izlabošanai. Šādā situācijā projektētājam vienīgās raizes var sagādāt projekta gaitas iekavēšanās. Ja pārkāpums izdarīts ar nolūku vai nolaidības dēļ, ieguvums var būt diezgan kārdinošs. Var gaidīties, ka neviena no kontrolējošajām institūcijām pārkāpumu nepamanīs un varbūt projekts tiks pieņemts ar visiem pārkāpumiem. Ja tomēr kļūda tiks pamanīta, nekādas īpašas sankcijas arī nesešos. Līdz ar to projektētājam nav liela stimula rūpēties, lai projektā viss būtu

kārtībā. Būvvaldēs to zina un projektētāju darba kvalitātei uzticas tikai tad, ja personīgi ilgstoši pazīst projektētāju.

Šāda sistēma, kad gan būvvalžu darbinieki, gan tehnisko noteikumu izsniedzēji pārbauda projektus un cenšas atrast kļūdas un pārkāpumus, bet atbildību par projektu uzņemas projekta vadītājs, ir uzskatāma par absurdu. Vēl bezjēdzīgāku situāciju padara tas, ka atbildības uzņemšanās faktiski nekādā veidā reāli nevar izpausties. Arhitektu savienībā pēdējo desmit gadu laikā ir saņemtas tikai dažas sūdzības par arhitektiem, turklāt to lielākā daļa nav saistīta ar būvprojektu kvalitāti. Attiecīgi – neviens sertificāts anulēts nav.

#### 15. ilustrācija

Sarunām ir liela nozīme būvatļauju saņemšanā

*No intervijas ar būvētāju:*

*– Kādreiz tu tur sēdi un klausies, ko viņš [cits būvnieks] tur “lej” tam inspektoram. Tu skaidri redzi, ka viņš melo, bet viņš tikai turpina un turpina. Domā, ka apvārdos un “izbrauks cauri”. Un reizēm tā arī notiek.*

Līdzīgi kā citos būvatļaujas izsniegšanas aspektos, arī šeit ir ārkārtīgi liela nozīme neformālām attiecībām. Projektētāji, kuru vārdi ir pazīstami būvvaldes darbiniekiem, var būt daudz maz droši, ka viņu projekts netiks pakļauts pārāk sīkai analīzei un tiks ātri pieņemts. Nepazīstamiem projektētājiem projekta akceptēšana var būt daudz problemātiskāka. Likums un noteikumi paredz, ka sertificēta projektētāja parakstam zem projekta būtu jābūt ļoti nopietnai projekta kvalitātes garantijai. Praksē izrādās, ka vienīgā nopietnā garantija ir personīgie kontakti un iepriekšējā pieredze.

Ja arī šī attieksme tiešā veidā nav saistīta ar korupcijas reālo praksi, tad korupcijas uzveri tā noteikti paaugstina. Projektētāji, kam ir sliktāka pazišanās ar būvvaldes darbiniekiem, var uzskatīt, ka būvvalde atbalsta “savējos” un pret citiem izturas nelabvēlīgi (kas tiešām arī atbilst patiesībai).

Šādu situāciju var uzlabot, vienīgi ieviešot noteiktu stratēģiju pret sertifikācijas procesu un nosakot, kādos gadījumos projektētāja sertifikāts var tikt atņemts vai “iesaldēts”.



## 8. BŪVVALŽU NOSLOGOTĪBA

Visas būvvaldes, kas tika aptaujātas pētījuma gaitā, atzina, ka ir pārāk noslogotas. 2. tabulā ir salīdzināts būvatļauju skaits Ņujorkā, Rīgā, Jēkabpilī un Valmierā.

2. tabula. Būvinspektoru skaits Ņujorkā, Rīgā, Jēkabpilī un Valmierā

	Ņujorkā 1973. g.	Ņujorkā 1989. g. <sup>24</sup>	Rīgā 2001.g. <sup>25</sup> (aptuveni)	Rīgā (padomju laikā)	Jēkabpilī 2001. g.	Valmierā 2001. g.
Inspektoru skaits	419	371	6	9	1	1
Būvatļauju skaits	25261	45228	2600	300	112	198
Būvatļaujas uz vienu inspektoru gadā	60	122	433	33	122	198

No tabulas datiem redzams, ka Rīgā ir neproporcionāli liels izsniegto būvatļauju skaits uz vienu būvinspektoru. Arī Valmieras būvinspektors ir salīdzinoši daudz vairāk noslogots nekā viņa kolēģi citās pilsētās (izņemot Rīgu).

Neatbilstoši mazais būvvalžu darbinieku skaits, kas īpaši raksturīgs Rīgai, liek vispār apšaubīt būvvaldes darbības jēgu. Cik kvalitatīvi savu darbu var veikt ne visai labi atalgoti inspektori, ja viņiem katru dienu jāpārbauda vairāk nekā viens būvprojekts? Šādā situācijā tik tiešām visus projektus nav iespējams pārbaudīt. Daži projekti, kuru autoriem ir izveidojusies laba reputācija, tiek pārbaudīti tikai pavisam formāli, toties citi tiek izskatīti daudz skrupulozāk. Šādā gadījumā finansiāls stimuls kukuļa veidā var šķīst ļoti pievilcīgs gan būvētājam, gan būvinspektoram.

<sup>24</sup> Dati par Ņujorku no: *Goldstock, R., M. Marcus, T. D. II Thatcher, J. Jacobs. 1990, 114.*

<sup>25</sup> Dati par Rīgu, Valmieru un Jēkabpili iegūti, apmeklējot attiecīgās būvvaldes.

Vēl jāpiebilst, ka Rīgā (kā arī citās pilsētās) būvatļauju izsniedzējiem reizēm ir jāuzņemas arī pilsētplānotāju funkcijas. Pilsētās, kuras domā par savu attīstību un celtniecības kopējo kvalitāti, uztur noteiktu skaitu pilsētas plānotāju. Latvijas pilsētās plānotāji pagaidām ir reti sastopami.

Situāciju pasliktina arī tas, ka nav skaidri nodalītas pašvaldību deputātu un ierēdņu funkcijas. Praksē bieži vien deputāti var dot norādījumus par atsevišķu projektu saskaņošanu vai nesaskaņošanu. Atbildību par saskaņojumu formāli uzņemas ierēdnis, bet lēmumus pieņem deputāti, kas savukārt praktiski nenes nekādu atbildību.

Būvinspektoru noslogotība nozīmē arī to, ka neizskatīto projektu rindas aug un būvētājiem var rasties vēlme dot kukuļus, lai viņu lieta pārvietotos rindā uz priekšu (*Goldstock at al.*, 1990, 114. lpp.).

## 9. IETEIKUMI

### 9.1. Vispārējie ieteikumi

- Būvvalžu darba vide jāpadara atvērtāka. Rīgas būvvaldei (tāpat kā citu lielāko pilsētu būvvaldēm) būtu jāizskata iespēja padarīt vidi atvērtāku un apmeklētājiem draudzīgāku, novēršot smago stāvēšanu rindās un maksimāli izmantojot stiklotu durvju un caurspīdīgu sienu iespējas.
- Jāizskata nepieciešamība izstrādāt informatīvos materiālus, kuros vienkāršā veidā izklāstīts, kas jā dara būvētgribētājam, lai saņemtu būvatļauju. Šādu informāciju nepieciešams publicēt gan bukleta, gan interneta mājaslapas veidā. Jāievieš telefona numurs un e-pasta adrese, ar kuru palīdzību varētu saņemt atbildes uz jautājumiem un atrisināt vienkāršākās problēmas.
- Būvvaldēs, kur pastāv augsts korupcijas uztveres līmenis (piemēram, Rīgā), nepieciešams ieviest regulārus novērojumus par apmeklētāju apmierinātības līmeni.
- Būvvaldēs, kur vērojams augsts korupcijas uztveres līmenis (piemēram, Rīgā), regulāri jākontrolē būvatļauju izsniegšanas procesa efektivitāte. Ieteicams veikt neatkarīgus, bet pašvaldības līdzfinansētus un pasūtītus regulārus pētījumus ik pa diviem gadiem. Iegūtie rezultāti jāpublicē, un jāizstrādā stratēģija, kā uzlabot novērotās nepilnības.<sup>26</sup>

### 9.2. Ieteikumi par likumdošanu

Šajā pētījumā vairākkārt uzsvērts, ka pastāvošie likumi un noteikumi ir neskaidri un pretrunīgi. Īpaši tas attiecas uz VBN un to saskaņotību ar citiem normatīvajiem aktiem, kā arī uz vietējo pašvaldību izsniegtajiem apbūves noteikumiem. VBN (līdzīgi citiem

---

<sup>26</sup> Pašlaik šādu novērtēšanas funkciju daļēji veic LAA pētījumi par biznesa vidi Latvijā. Tomēr tie nav pietiekami detalizēti un nav arī specializēti būvatļauju izsniegšanas procesa novērtēšanā.

noteikumiem šajā sfērā) veidoti tā, lai aprakstītu visas nepieciešamās normas, bet nevis, lai aprakstīta procedūra būtu izprotama lasītājiem. Noteikumi arī nevar būt skaidri, jo procedūra, acīmredzot, nav bijusi skaidra arī pašiem noteikumu veidotājiem. Tāpēc VBN viskvalitatīvāk varētu uzlabot, tos pilnībā pārstrādājot, turklāt balstoties uz iepriekš rūpīgi izstrādātām shēmām un par uzdevumu izvirzot šo shēmu nepārprotamu izklāstu likuma tekstā.

VBN nepieciešams iestrādāt šādus principus:

- Skaidri noteikt, kādos gadījumos būvatļaujas nepieciešamas. Par pamatu iespējams ņemt nosacījumu, ka būvatļauja vajadzīga visām būvēm, kurām nepieciešami būvprojekti. Praksē šāds princips jau tiek lietots, tomēr likumi to pasaka ļoti neskaidri vai arī nepasaka vispār.
- Noteikt principu, ka vietējo pašvaldību būvnoteikumiem ir jāsaturs tikai tāda informācija, kuru valsts līmeņa noteikumi neregulē vispār vai neregulē pietiekami sīki. Nav jēgas vietējo pašvaldību būvnoteikumiem, kuri par 80% vai 90% dublē jau pastāvošas valsts līmeņa normas, par 5% ir ar tām pretrunā un dod tikai 5% jaunas informācijas.
- Atrisināt jautājumu par būvniecības publisko apspriešanu, skaidri nosakot, cik publiskajām apspriešanām jābūt, kurā brīdī tās jāveic un kas šo apspriešanu regulē.
- Jāievieš sistēma, kad būvprojekti vairs nav jāaskaņo ar dienestiem, kuri izsniedz būvnoteikumus, un jāpanāk, ka tā reāli darbojas. Lai to panāktu, VBN jāiekļauj norma, ka projektu saskaņošana ar institūciju, kas izsniegusi tehniskos noteikumus, var tikt veikta tikai tādā gadījumā, ja to ir rakstiski īpaši pieprasījis pats projektētājs.
- LBN 301–97 jāsvītro prasība, ka pirms objekta nodošanas ekspluatācijā jāsaņem atzinums par būves gatavību ekspluatācijai no iestādēm, kas izsniegušas tehniskos noteikumus.
- Lai panāktu, ka projektētāji vairāk uzņemtos atbildību par projekta atbilstību tehniskajiem un citiem noteikumiem, jānodrošina, ka sertifikācijas procesā spēkā ir arī sertifikāta zaudēšanas iespēja. VBN jānoteic, ka visi gadījumi, kad projektētājs pārkāpj noteikumus vai neievēro normatīvus, tiek reģistrēti un par to tiek informēts sertifikāta izsniedzējs. Ir jābūt skaidri noteiktam, kādas sankcijas jāpiemēro pret projektētājiem, kuri pārkāpj noteikumus, un kādā veidā.
- Būvinspektoriem jāizstrādā būvniecības ētikas kodekss. Visiem celtniecības dalībniekiem pirms dokumentu saņemšanas nepieciešams parakstīties, ka tie ir iepaziņusies ar šo uzvedības kodeksu.

### 9.3. Ieteikumi par strīdu izšķiršanu

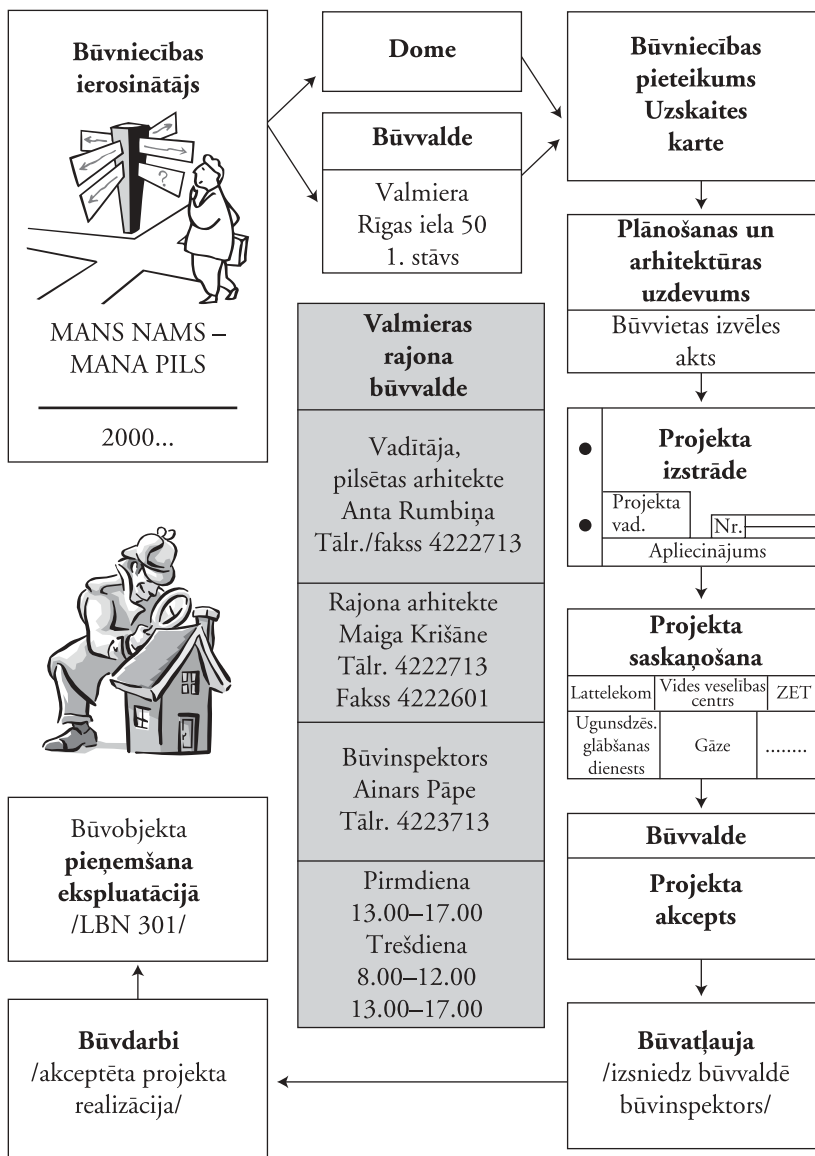
Visbūtiskākais tomēr ir atrisināt jautājumu neatkarīgu strīdu izšķiršanas institūciju, kas varētu ātri darboties. Tā kā vairumā gadījumu būvniecības procesā starp valsts vai pašvaldības iestādēm un būvētāju risināmie strīdi nevar gaidīt uz ilgstošu tiesas lēmumu, jāizveido īpaša institūcija, kas būtu specializējusies būvniecības jautājumos. Šāda institūcija varētu būt saimnieciskos vai tiešos būvniecības jautājumos specializēts tiesnesis, kas varētu izšķirt arī tehniskus jautājumus. Pašreizējā situācijā tieši nespēja pietiekami operatīvi atrisināt nelielus strīdus noved pie tā, ka būvētāji piedāvā kukuļus vai arī ierēdņi šos kukuļus “izspiež”. Strīdu risināšanas institūcija ir būtiska arī tāpēc, ka, tikai, iesaistot šādu institūciju, ir iespējams pietiekami operatīvi pamanīt pastāvošās likumdošanas nepilnības un tās galu galā novērst.



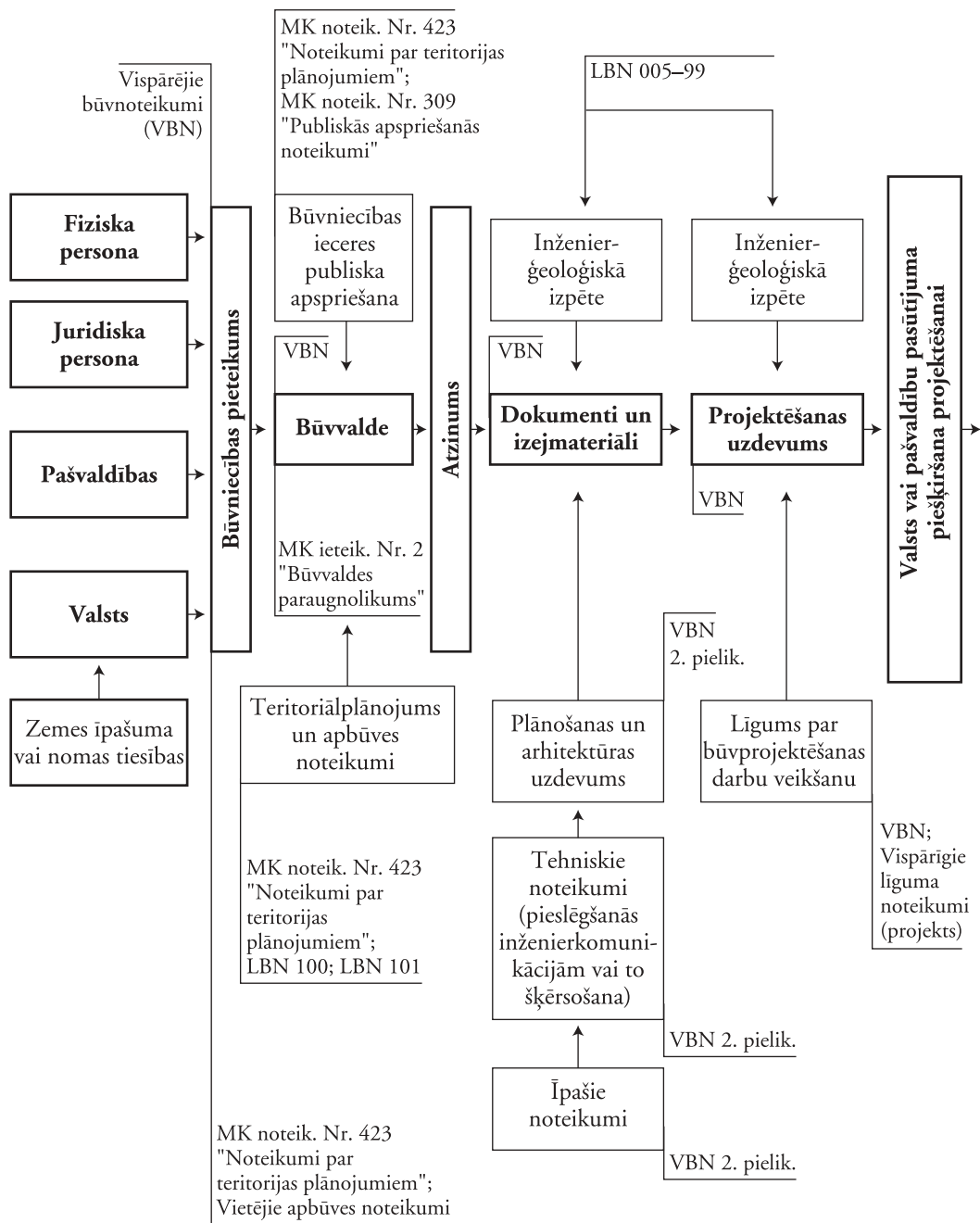
## PIELIKUMS

## Dažādas būvniecības procesa interpretācijas

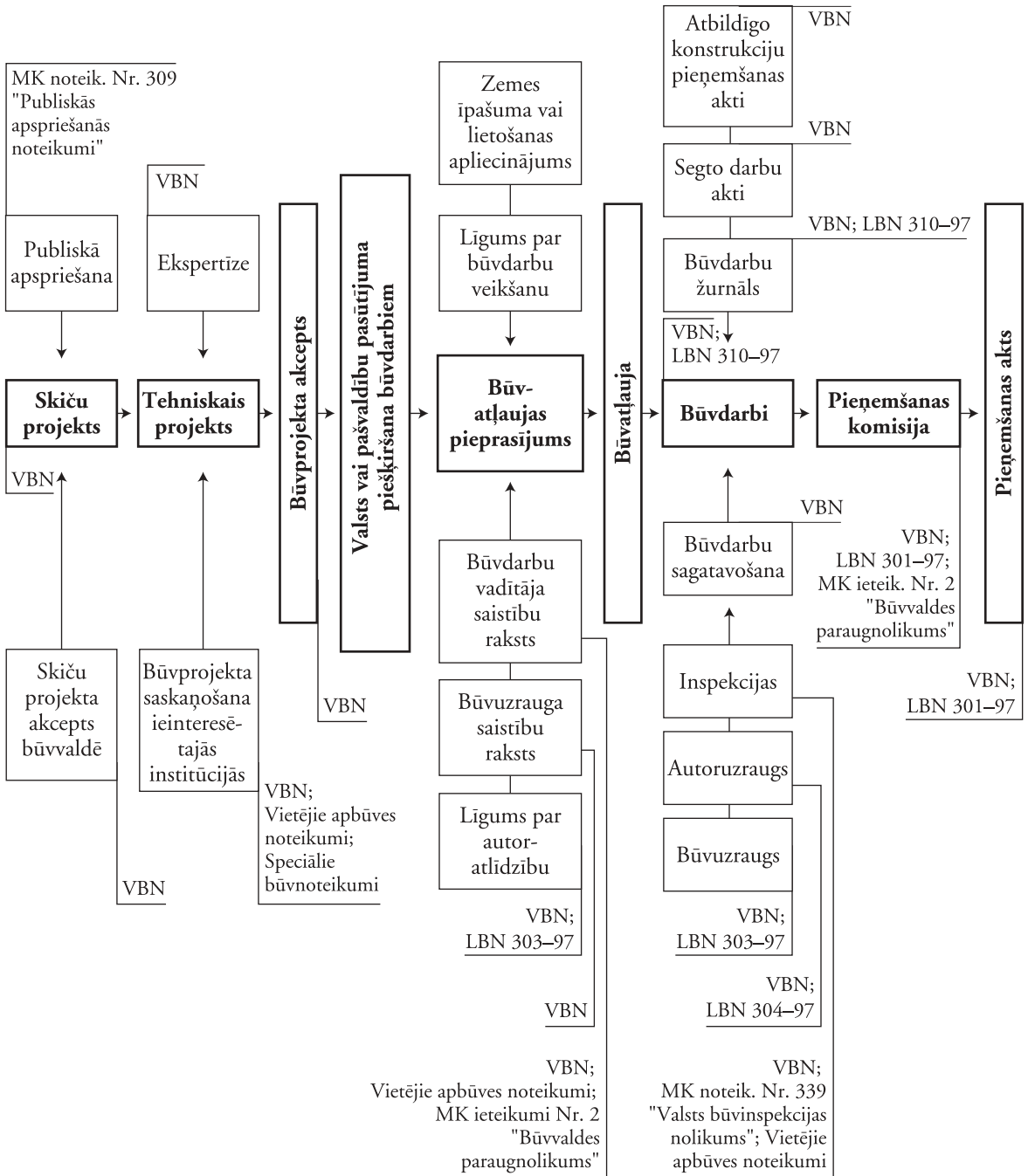
Būvniecība: atļaujas, projekti, pieņemšana ekspluatācijā  
(Valmieras pilsētas būvvalde)



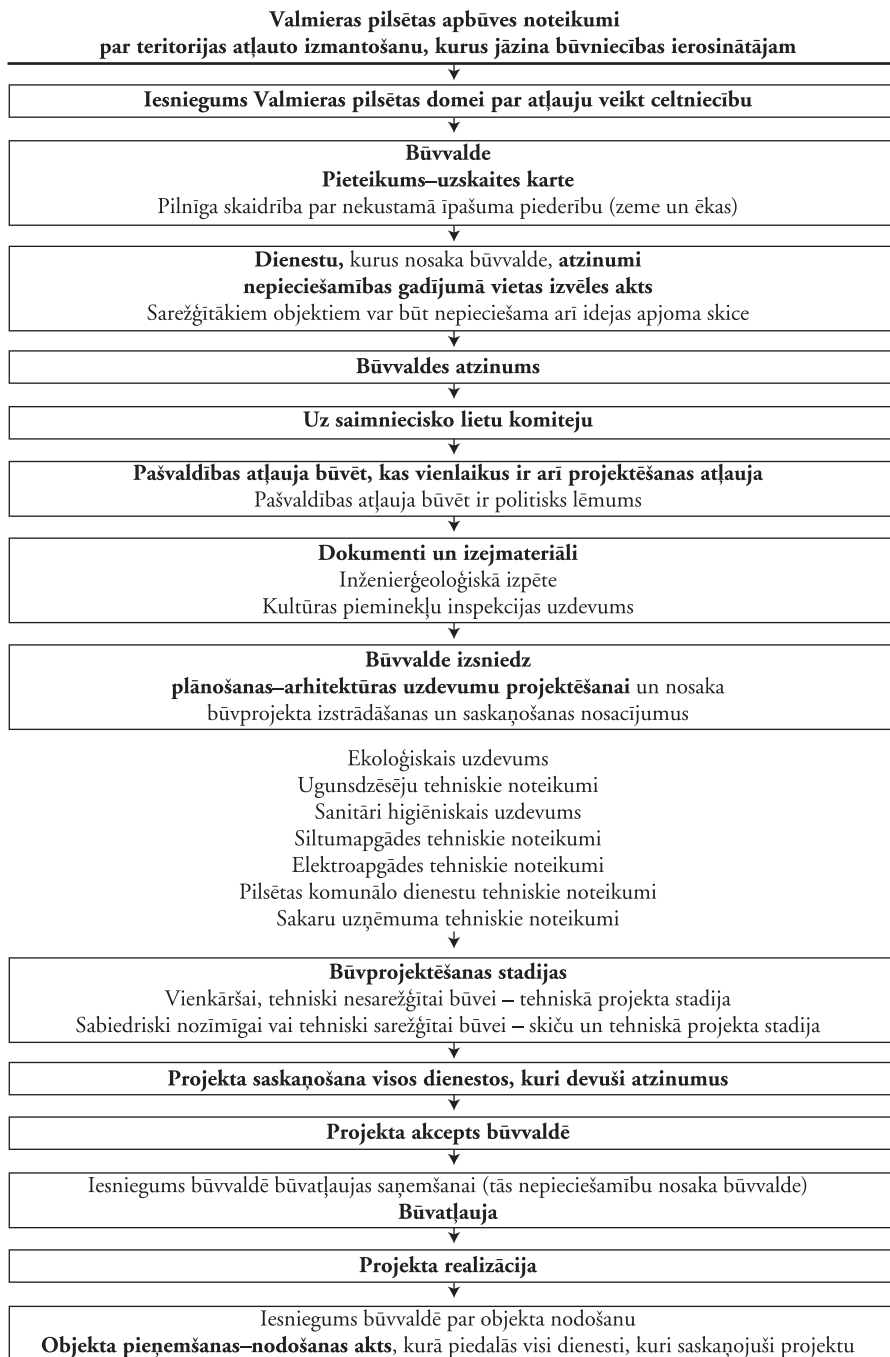
### Būvniecības procesa shēma (Vides un reģionālās attīstības ministrijas Būvniecības departaments)



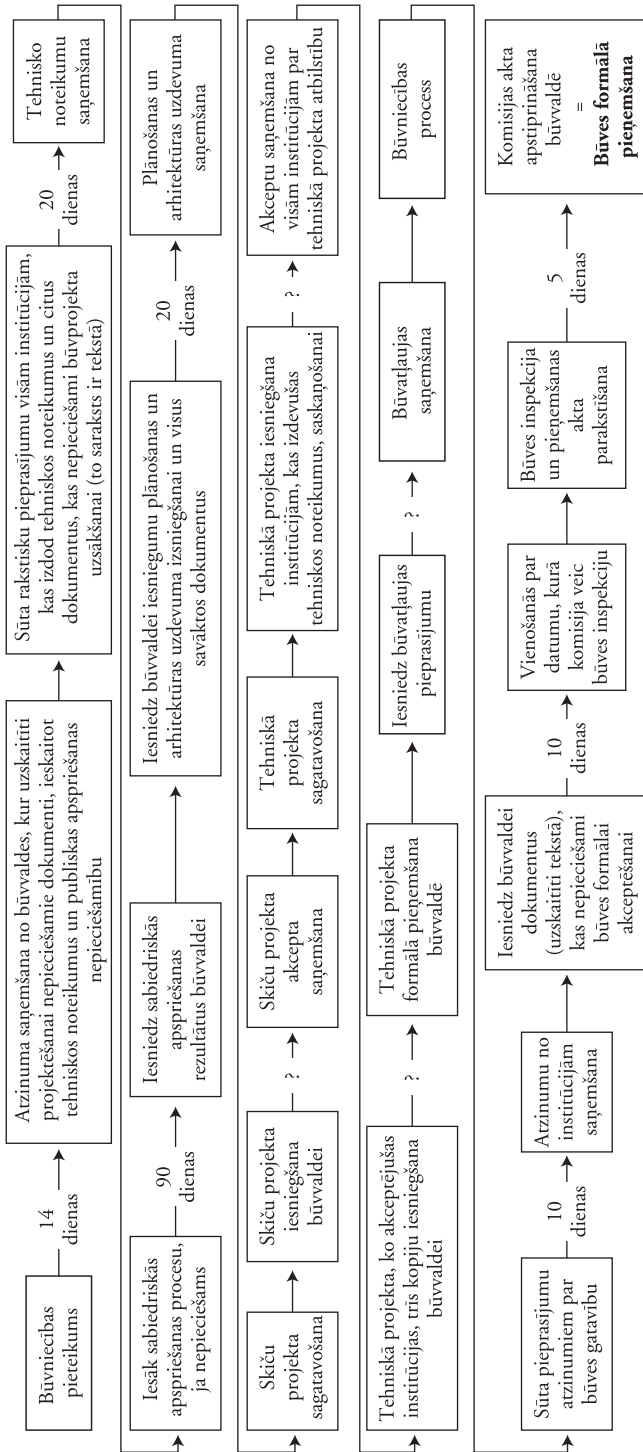




## Būvniecības procesa shēma jaunai būvniecībai (Valmieras pilsētas būvvalde)



Būvniecības apstiprināšanas process (Latvijas Attīstības aģentūra)<sup>27</sup>



(Ja konkrētai administratīvai procedūrai likumā nav noteikts laiks, shēmā ir ietverta zīme.)

<sup>27</sup> "Self-Assessment Report on Administrative Procedures for Doing Business in Latvia". Latvian Development Agency, Foreign Investment Advisory Service of International Finance Corporation and The World Bank.

## IZMANTOTĀ LITERATŪRA

### Raksti, ziņojumi un pētījumi

1. Anderson, J. H. *Corruption in Latvia: Survey Evidence*. The World Bank, 1998. <http://www.politika.lv/index.php?id=100648&lang=lv> Pēdējo reizi sk. 04. 07. 2003.
2. *Delna* 2000. "Korupcijas seja Latvijā". Sabiedrība par atklātību *Delna*. <http://www.politika.lv/index.php?id=100646&lang=lv> Pēdējo reizi sk. 09. 04. 2003.
3. Goldstock, R., Marcus, M., Thacher, T.D.II, Jacobs, J. *Corruption and Racketeering in the New York City Construction Industry. The final Report of the New York State Organized Crime Task Force*. New York University Press, 1990.
4. Kokrofta, A. u. c. "Kā likvidēt sūci sistēmā: Veselības aprūpes sektors un licenču izsniegšana Latvijā". Pētījuma dokuments. 2002. <http://www.pretkorupcija.lv/studies/Bx-Latvia-dft1-latvian.doc> Pēdējo reizi sk. 21. 06. 2003.
5. Sedlenieks, K. "*Latvian-Azande parallel: corruption as witchcraft for Latvia during the transition*". 2002. [http://www.anthrobase.com/txt/S/Sedlenieks\\_K\\_01.htm](http://www.anthrobase.com/txt/S/Sedlenieks_K_01.htm) Pēdējo reizi sk. 22. 12. 2002.
6. LAA 2003. "*Self-Assessment Report of Administrative Procedures for Doing Business in Latvia*". Latvian Development Agency, Foreign Investment Advisory Service of International Finance Corporation and The World Bank. <http://www.lda.gov.lv/eng/inner/aboutagency/fias/> Pēdējo reizi sk. 04. 07. 2003.

### Normatīvie akti

1. Būvniecības likums. Pieņemts 10.08.1995. Spēkā no 13.09.1995. "Vēstnesis", 30.08.95. Grozījumi: 27.02.1997. ("Vēstnesis", 11.03.1997.), 01.10.1997. ("Vēstnesis", 21.10.1997.), 07.03.2002. ("Vēstnesis", 20.03.2002.)
2. Būvniecības publiskās apspriešanas noteikumi. Ministru kabineta noteikumi Nr. 309. "Vēstnesis", 05.09.1997.

3. Būvprojektu noformēšanas, izskatīšanas, saskaņošanas un akceptēšanas noteikumi Rīgā. (Pagaidu noteikumi). Pieņemti Rīgas domes Pilsētas Attīstības departamenta Rīgas Pilsētas būvvaldē 01.10.2002.
4. Būvprojektu saskaņošanas un akceptēšanas noteikumi Rīgā. Rīgas domes noteikumi Nr. 20. Pieņemti 1998. gada 10. novembrī.
5. Dzīvojamo māju kapitālā un kārtējā remonta noteikumi Nr. 401. Apstiprināti ar Latvijas Republikas Arhitektūras un celtniecības ministrijas pavēli Nr. 76. 05.07.1993. "Diena", 6. pielik. 06.08.1993.
6. Noteikumi par būvju pieņemšanu ekspluatācijā (LBN 301–97). Ministru kabineta noteikumi Nr. 258. "Vēstnesis", 01.08.1997.
7. Noteikumi par būvprakses sertifikātiem. Ministru kabineta noteikumi Nr. 328. "Vēstnesis", 03.09.1998.
8. Vispārīgie būvnoteikumi. Ministru kabineta noteikumi Nr. 112. "Vēstnesis", 04.04.1997. Grozījumi: 02.05.2000. MK noteikumi Nr. 162 ("Vēstnesis", 05.05.2000.), 11.12.2001. MK noteikumi Nr. 506. ("Vēstnesis", 14.12.2001.)

Sagatavota iespiešanai SIA "Nordik". Reģ. apl. Nr. 2-0792. Adrese – Daugavgrīvas ielā 36–9,  
Rīgā, LV-1048, tālr. 7602672. Iespiesta un brošēta a/s "Preses nams" poligrāfijas grupā "Jāņa sēta".