



Konkurences padome

Ceļu un ielu būvniecības, rekonstrukcijas un periodiskās uzturēšanas Latvijas teritorijā tirgus uzraudzības kopsavilkums

Ceļu un ielu būvniecības, rekonstrukcijas un periodiskās uzturēšanas Latvijas teritorijā tirgus uzraudzības (Uzraudzība) ietvaros Konkurences padome (KP) analizēja kopējās tendences lielāko pasūtītāju rīkotajos iepirkumos laika periodā no 2010. līdz 2014. gadam. Tāpat KP apkopja un analizēja informāciju par iegūtajiem datiem no 20 lielākajām komercsabiedrībām¹ un Iepirkumu uzraudzības biroja (IUB) datu bāzes par publiskajiem iepirkumiem valsts autoceļu, pašvaldību autoceļu un ielu, mežu ceļu būvniecības, rekonstrukcijas, renovācijas un periodiskās uzturēšanas jomu laika periodā no 2010. līdz 2014. gadam (par kopējo noslēgto līgumu summu pa gadiem un pa reģioniem).² Vērtējot tirgus tendences, uzraudzības ietvaros arī veikts iegūtās informācijas salīdzinājums ar informāciju, kas atspoguļota iepriekš veiktajā tirgus uzraudzībā³, kurā sniegts vērtējums par tendencēm attiecīgajā konkrētajā tirgū no 2005. līdz 2009. gadam.

Preces un pakalpojumi tirgū visbiežāk tiek iegādāti, organizējot publiskos iepirkumus. Tāpēc KP Uzraudzības ietvaros veica padziļinātu datu analīzi par tirgū organizētajiem publiskajiem iepirkumiem laika periodā no 2010. līdz 2014. gadam.

Analīzes rezultātā konstatētais:

1. Ņemot vērā, ka publiskā sektora rīkotie iepirkumi būtiski ietekmē kopējo konkurences struktūru un intensitāti konkrētajā tirgū, tika atlasīti lielākie un nozīmīgākie iepirkumi, kuri veido būtisku īpatsvaru tirgus dalībnieku apgrozījumos. Valsts autoceļu, pašvaldības ceļu un ielu būvniecības, rekonstrukcijas un periodiskās uzturēšanas iepirkumu rezultātā noslēgto

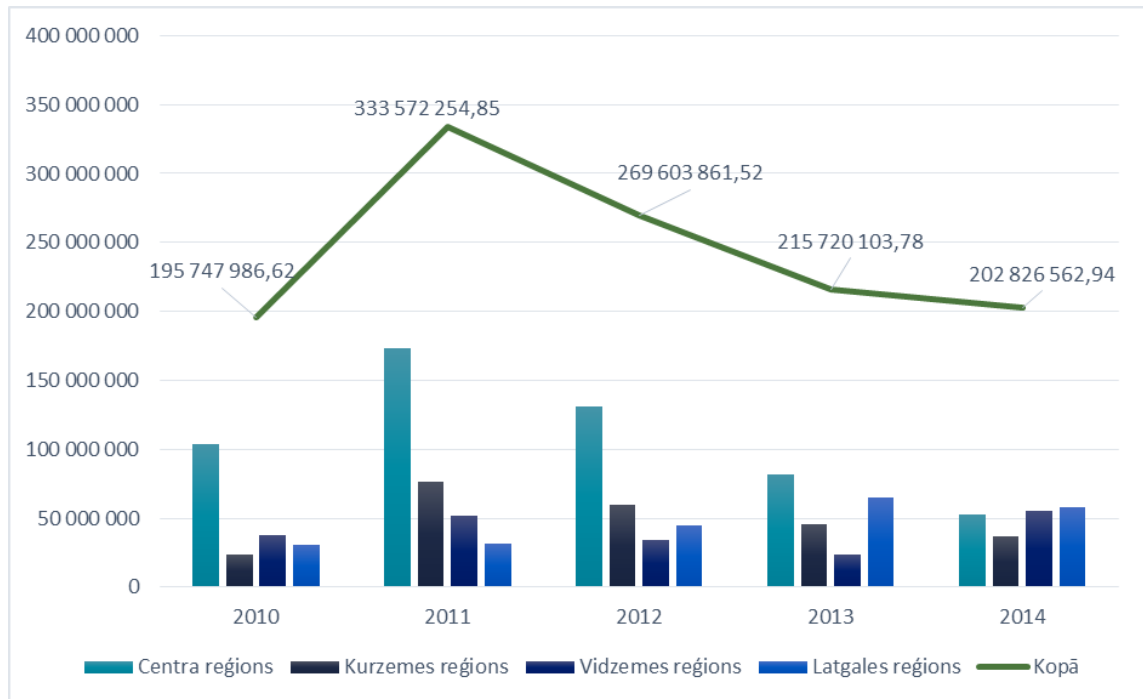
¹ Atlasei ņemts vērā 2014. gada neto apgrozījums:

AS "A.C.B.", Ceļu būves firma SIA "Binders", SIA "Saldus ceļinieks", SIA "Lemminkainen Latvija", SIA "Ceļi un tilti", SIA "8 CBR", AS "Ceļu pārvalde", SIA "Strabag", SIA "VIA", SIA "Ceļu būvniecības sabiedrība "Igate"", SIA "Aizputes ceļinieks", SIA "Limbažu ceļi", SIA "Ceļdaris", SIA "Ceļu, tiltu būvnieks", SIA "Union Asphalttechnik", SIA "Talce", SIA "Latgales ceļdaris", AS "Transport Systems", SIA "ROADEKS".

² Par katra gada 20 lielākajiem VAS "Latvijas Valsts ceļi" un pašvaldību iepirkumiem pēc to kopējās līguma summas EUR (bez PVN), kā arī atsevišķi apkopojot informāciju par 20 lielākajiem AS "Latvijas valsts meži" iepirkumiem.

³ Skat. Ziņojumu par ceļu būvniecības tirgu – autoceļi, ielas un meža ceļi – uzraudzību. <http://www.kp.gov.lv/documents/4cbce2c9c01541003c7928b2befe5843812439df>

līgumu (attiecībā uz vienu tirgus dalībnieku) summas 20 lielākajos iepirkumos pēc kopējās līguma summas⁴ variē no diviem miljoniem eiro līdz pat desmit miljoniem eiro vienā iepirkumā.



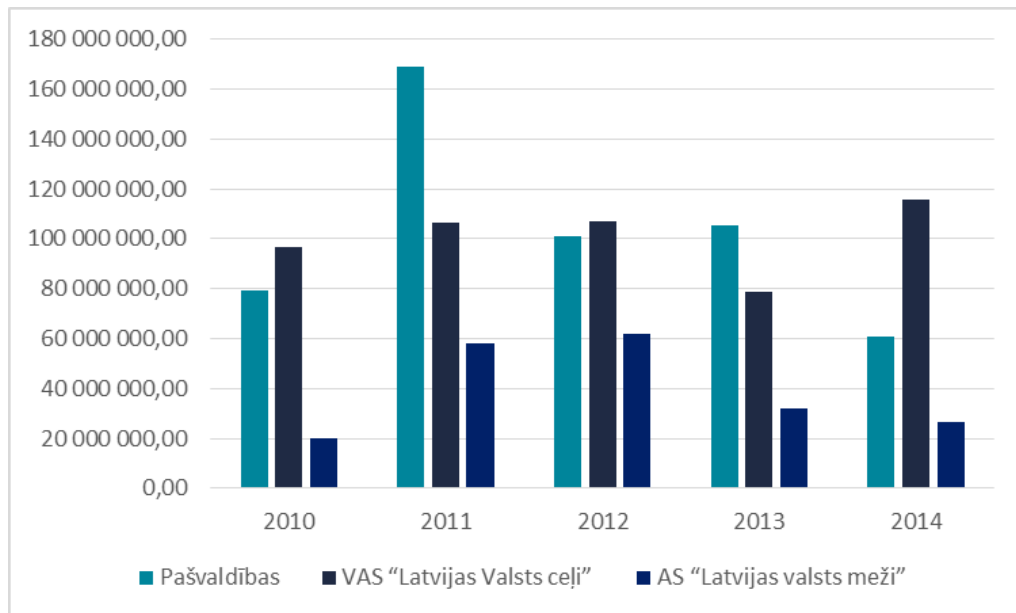
1. attēls. Kopējā noslēgto līgumu summa publiskajos iepirkumos tirgū laika periodā no 2010. – 2014. gadam, EUR (bez PVN)

Avots: IUB datu bāze

- Izvērtējot iegūto informāciju par publiskajiem iepirkumiem, konstatējams, ka, salīdzinot ar iepriekšējo gadu situāciju, sākot no 2011. gada, publiskajos iepirkumos tirgū kopējā līgumsumma pastāvīgi samazinājās visā analītiskā perioda ietvaros (slīdošās statistiskās bāzes princips): 2012. gadā par 24 %, kamēr 2013. gadā par 25 %, savukārt 2014. gadā par 6 % (skat. 1. attēlu). Kopējā noslēgtā līgumu summa tirgū, salīdzinot laika periodu no 2010. – 2014. gadam ar laika periodu no 2008. – 2009. gadam, ir palielinājusies. Vērtējot lielākās kopējās līguma summas pa reģioniem, secināms, ka laika periodā no 2010. gada līdz 2013. gadam lielākā kopējā līgumu summa bija Centra reģionā, taču līgumu summai katru gadu ir bijusi tendence samazināties. Savukārt 2014. gadā lielākā līgumu summa no publisko iepirkumu līgumu summas bija Latgales reģionā (skat. 1. attēlu).
- Tāpat konstatējams, ka 2011. gadā bija lielāka kopējā iepirkumu līgumsumma valsts autoceļu, pašvaldības ceļu un ielu, meža ceļu būvniecības, rekonstrukcijas un periodiskās uzturēšanas iepirkumos. Tāpat, salīdzinot ar 2010. gadu, arī novērojams kopējā apgrozījuma pieaugums 20 lielākajām komercsabiedrībām (neieskaitot apakšuzņēmumiem nodoto darbu apjomu to finansiālajā izteiksmē).
- Valsts ceļu, pašvaldības ceļu un ielu būvniecības, rekonstrukcijas, renovācijas un periodiskās uzturēšanas iepirkumos lielākie pasūtītāji ir VAS "Latvijas

⁴ Analizēti dati par 20 lielākajiem valsts un pašvaldību organizētajiem iepirkumiem

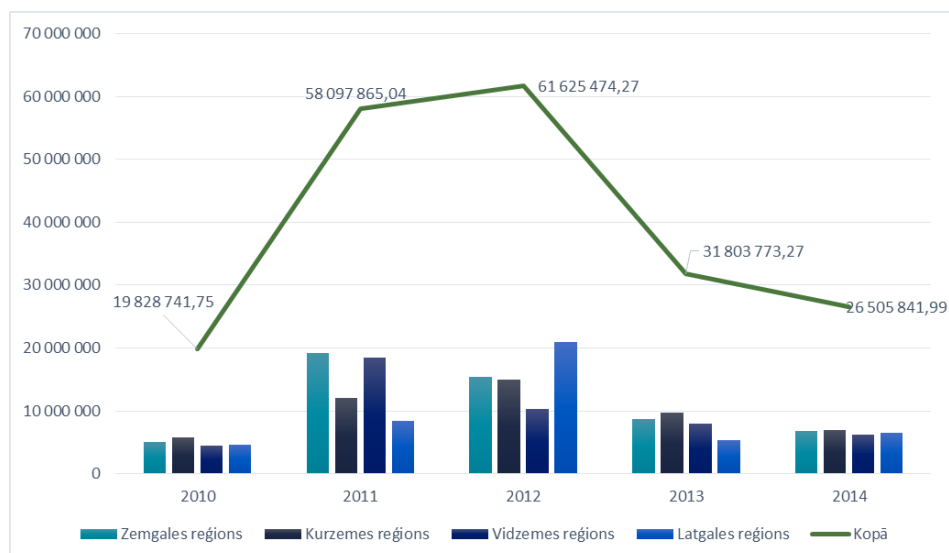
Valsts ceļi” un Rīgas pašvaldība, savukārt meža ceļu būvniecības, rekonstrukcijas, renovācijas un periodiskās uzturēšanas iepirkumos pasūtītājs ir AS “Latvijas valsts meži”, kas ar iepirkumu plānošanas, organizēšanas iniciatīvām var ietekmēt tirgus struktūru un komercsabiedrību vēlmi konkurēt iepirkumos ilgtermiņā.



2. attēls. Kopējā noslēgto līgumu summa VAS “Latvijas Valsts ceļi”, pašvaldību un AS “Latvijas valsts meži” organizētajos publiskajos iepirkumos laika periodā no 2010. līdz 2014. gadam, EUR (bez PVN)

Avots: IUB datu bāze

5. No 2010. gada līdz 2014. gadam, salīdzinot ar laika periodu no 2005. gada līdz 2009. gadam, joprojām lielākās publisko iepirkumu līgumu summas EUR (bez PVN) bija VAS “Latvijas Valsts ceļi” un pašvaldību publiskajos iepirkumos (skat. 2. attēlu), tostarp Rīgas pašvaldībai. Tirgus visos segmentos katru gadu, salīdzinājumā ar iepriekšējo, konstatējams finansējuma apjoma:
 - valsts autoceļiem – pieaugums 2011., 2012. un 2014. gadā, savukārt samazinājums – 2013. gadā;
 - pašvaldību ielām un ceļiem pieaugums – 2011., 2013. gadā, savukārt samazinājums 2012. un 2014. gadā;
 - meža ceļiem – pieaugums 2011., 2012. gadā, savukārt samazinājums no 2013. gadā.
6. Konstatējams, ka Rīgas pašvaldības iepirkumos konkurences līmenis ir būtiski zemāks, jo visbiežāk līguma slēgšanas tiesības ieguvušas trīs komercsabiedrības (AS “A.C.B.”, CBF SIA “Binders” un AS “CEĻU PĀRVALDE”). Arī no 2006. gada līdz 2009. gadam pašvaldību ceļu un ielu būvniecību, rekonstrukciju, renovāciju un periodisko uzturēšanu faktiski ir veikušas minētās trīs komercsabiedrības.



3. attēls. Publisko iepirkumu kopējā noslēgto līgumu summa AS "Latvijas valsts meži" iepirkumos no 2010. līdz 2014. gadam, EUR (bez PVN)

Avots: IUB datu bāze

- AS "Latvijas valsts meži" kopējā noslēgtā līgumu summa Latvijas teritorijā, salīdzinot laika periodu no 2010. gada līdz 2014. gadam ar laika periodu no 2007. gada līdz 2009. gadam, ir samazinājusies. Tomēr jāatzīmē, ka Uzraudzības ietvaros kopējā noslēgtā līgumu summa lielākā bija 2011. un 2012. gadā (skat. 3. attēlu), kā arī tad ir lielākais uzvarējušo komercsabiedrību skaits.
- AS "Latvijas valsts meži" iepirkumos no 2010. gada līdz 2014. gadam ir konstatējama pozitīva iezīme, ka lielākā daļa komercsabiedrību veic saimniecisko darbību ne tikai tur, kur tās reģistrētas, bet arī blakus reģionos.

Uzraudzības ietvaros tika iegūta informācija no 20 lielākajām komercsabiedrībām par to individuālo un kopējo apgrozījumu kopā ar apakšuzņēmējiem tirgū. Apkopotā informācija par to, kuriem tirgus dalībniekiem (vai vienam tirgus dalībniekam kopā) ir lielākās noslēgtās summas VAS "Latvijas Valsts ceļi", AS "Latvijas valsts meži" un pašvaldību iepirkumos ir norādīta tabulā Nr. 1.

Tabula Nr. 1

Tirgus dalībnieki, kam ir lielākās noslēgtās līgumu summas VAS "Latvijas Valsts ceļi", AS "Latvijas valsts meži" un pašvaldību iepirkumos pa reģioniem

	2010	2011	2012	2013	2014
Centra reģionā	AS "A.C.B.", SIA "8 CBR", SIA "CEĻI UN TILTI", SIA "CEĻDARIS"	AS "A.C.B.", SIA "8 CBR", SIA "CEĻI UN TILTI", SIA "CEĻDARIS"	AS "A.C.B.", SIA "8 CBR", SIA "CEĻI UN TILTI", SIA "CEĻDARIS"	SIA "Ceļu būvniecības sabiedrība "IGATE""	SIA "Ceļu būvniecības sabiedrība "IGATE""

		SIA "Ceļu būvniecības sabiedrība "IGATE""	SIA "Ceļu būvniecības sabiedrība "IGATE""		
Latgales reģionā	AS "A.C.B.", SIA "8 CBR", SIA "CEĻI UN TILTI", SIA "CEĻDARIS"	AS "A.C.B.", SIA "8 CBR", SIA "CEĻI UN TILTI", SIA "CEĻDARIS"	CBF SIA "BINDERS", SIA "LIMBAŽU CEĻI"	SIA "Strabag"	CBF SIA "BINDERS", SIA "LIMBAŽU CEĻI"
Kurzemes reģionā	SIA "Strabag"	CBF SIA "BINDERS", SIA "LIMBAŽU CEĻI"	SIA "SALDUS CEĻINIEKS", SIA "TALCE"	SIA "SALDUS CEĻINIEKS", SIA "TALCE"	SIA "AIZPUTES CEĻINIEKS"
					SIA "SALDUS CEĻINIEKS", SIA "TALCE"
Vidzemes reģionā	CBF SIA "BINDERS", SIA "LIMBAŽU CEĻI"	CBF SIA "BINDERS", SIA "LIMBAŽU CEĻI"	CBF SIA "BINDERS", SIA "LIMBAŽU CEĻI"	CBF SIA "BINDERS", SIA "LIMBAŽU CEĻI"	CBF SIA "BINDERS", SIA "LIMBAŽU CEĻI"

Avots: Tirgus dalībnieku sniegtā informācija un KP aprēķini

9. Uzraudzības ietvaros tika aprēķināts Hērfindāla – Hiršmana indekss un tika secināts, ka ceļu būvniecības, rekonstrukcijas, renovācijas un periodiskās uzturēšanas tirgū Latvijas teritorijā ir mērens koncentrācijas līmenis ($[<1800]\%$). Par to liecina visu tirgus dalībnieku kopējās tirgus daļas (ieskaitot/neieskaitot apakšuzņēmumiem nodoto darbu apjomu to finansiālajā izteiksmē) īpatsvars.
10. KP, ņemot vērā iepriekšējā uzraudzībā konstatētos riskus, kas attiecas uz sadarbību starp konkurentiem, bija secinājusi, ka tās ietvaros, izstrādājot kopīgu piedāvājumu vai piesaistot apakšuzņēmēju pēc uzvaras iepirkumā, tirgus dalībnieki salīdzinoši īsā laika periodā iegūst pietiekami detalizētu, sensitīvu komercinformāciju par lielu savu konkurentu daļu un spēj prognozēt to rīcību tirgū.

Uzraudzības ietvaros tika konstatēts, ka 20 lielākajos iepirkumos no 2010. līdz 2014. gadam līguma tiesības ir ieguvušas 12 piegādātāju apvienības (2010. gadā – trīs, 2011. gadā – divas, 2013. gadā – trīs un 2014. gadā – četras) un viena pilnsabiedrība (2012. gadā). Piegādātāju apvienībās ietilpa šādas lielākās komercsabiedrības: SIA "Union Asphalttechnik", SIA "Lemminkainen Latvija", AS „A.C.B.”, SIA "STRABAG", SIA "VIA", CBF SIA "Binders", SIA "Aizputes ceļinieks", SIA "8 CBR", SIA "Ceļu būvniecības sabiedrība "IGATE"". Savukārt pilnsabiedrībā ietilpa AS "CEĻU PĀRVALDE" un SIA "Ceļu būvniecības sabiedrība "IGATE"". Līdz ar to konstatējams, ka piegādātāju apvienības un pilnsabiedrības lielajos iepirkumos, kurus analizēja KP, veido lielākās komercsabiedrības. Savukārt mazākiem konkurentiem, kuriem šāda sadarbība būtu visnepieciešamākā, lai varētu startēt iepirkumos kopīgi, praktiski neizvēlas šādu sadarbības formu. Tikmēr AS "Latvijas valsts meži" iepirkumos no 2010. līdz 2014. gadam uzvarējušas 18 piegādātāju

apvienības un viena pilnsabiedrība, kurās ietilpa dažādi pārsvarā mazāki uzņēmumi.

11. Saskaņā ar iegūto informāciju 20 lielākajām komercsabiedrībām ceļu būvniecības, rekonstrukcijas, renovācijas un periodiskās uzturēšanas tirgus dalībnieku kopējais apgrozījums (neieskaitot apakšuzņēmumiem nodoto darbu apjomu to finansiālajā izteiksmē) tirgū no 2010. gada līdz 2012. gadam palielinājās, savukārt 2013. gadā un 2014. gadā samazinājās. To ietekmējusi iepirkumu kopējās līgumsummas apmērs laika periodā no 2010. līdz 2014. gadam.
12. 2010. gadā ceļu būvniecības, rekonstrukcijas, renovācijas un periodiskās uzturēšanas tirgus dalībnieki vidēji 48 % no darbiem konkrētajā tirgū veica pašu spēkiem (bez apakšuzņēmējiem), 2011. gadā – 61 %, 2012. gadā – 68 %, 2013. gadā – 68 % un 2014. gadā – 70 %. No 2010. gada līdz 2014. gadam, salīdzinot ar iepriekšējā uzraudzībā analizētajiem datiem par laika periodu no 2005. gada līdz 2009. gadam, secināms, ka ir palielinājies apakšuzņēmējiem nodoto darbu apjoms.

Nemot vērā Uzraudzības ietvaros apkopoto un analizēto informāciju, ir izstrādāti šādi ieteikumi:

1. Lai sekmētu kvalitatīvāku un konkurentspējīgāku piedāvājumu sagatavošanu, tirgus dalībniekiem būtu nepieciešams racionāli apzināties finansiāli izdevīgās un ekonomiski pamatotākās iespējas piedalīties publiskajos iepirkumos arī ārpus to "tradicionālās" koncentrēšanās ģeogrāfiskajos reģionos. Tādējādi tiktu sekmēta ne tikai godprātīgas un produktīvas konkurences vides attīstība tirgū, bet arī vienlaikus tas ļautu ģenerēt lielāku finansiālo atdevi, pamatojoties uz komercdarbības fokusa dažādošanos, kas ilgtermiņā potenciāli varētu kāpināt efektivitātes ieguvumus, tai skaitā mazinot atkarību no reģionāli pieejamā publisko iepirkumu finansējuma apjoma izmaiņām.
2. Uzraudzībā tika secināts, ka no 2009. gada nodoto darbu apjoms apakšuzņēmējiem nesamazinās. Tādējādi joprojām pastāv riski, kas attiecas uz sensitīvas informācijas iespējamu apmaiņu starp diviem vai vairākiem uzņēmumiem, kas darbojas vienā konkrētajā tirgū, kā arī tiek piesaistīti kā apakšuzņēmēji vai dibinot pilnsabiedrību, nav mazinājušies. Tirgū esošās sadarbības formas un informācijas apmaiņa pirms iepirkuma ar potenciālajiem apakšuzņēmējiem (vai sadarbības partneriem personu apvienībā) var ietvert vienlaikus arī būtiskā apjomā sensitīvas informācijas apmaiņu, kas var padarīt potenciālo konkurentu rīcību tirgū prognozējamāku. Tieši tāpēc tirgus dalībniekiem jābūt īpaši uzmanīgiem par savstarpēji nodotās informāciju būtību un apjomu.
3. Uzraudzības ietvaros tika konstatēts, ka iepirkumos piegādātāju apvienības un pilnsabiedrības veido lielākie tirgus dalībnieki, bet mazie un vidējie uzņēmumi, lai piedalītos liela apjoma iepirkumos, praktiski tādas neveido.

Lai veicinātu mazo un vidējo uzņēmumu iesaisti ceļu un ielu būvniecības, rekonstrukcijas, renovācijas un periodiskās uzturēšanas pakalpojumu sniegšanu iepirkumos, atbilstoši Publisko iepirkumu likumam tirgus dalībniekiem pastāv iespēja piedāvāt kopīgu piedāvājumu, veidojot personu apvienības. Līdz ar to mazajiem un vidējiem tirgus dalībniekiem, kas ar

individuālo jaudu un finanšu resursiem nespēj veikt iepirkumā prasīto darbu un kvalifikācijas prasību izpildi, vairāk jāizmanto personu apvienību veidošanas formas, lai spētu kvalificēties nolikumu prasībām un piedalītos iepirkumos. Tāpat pasūtītāji, izstrādājot kvalifikācijas prasības, nedrīkst paredzēt nesamērīgus ierobežojumus šādai sadarbības formām.

4. Vienlaikus jāņem vērā, ka personu apvienības gadījumā, sniedzot kopīgu piedāvājumu iepirkumos, ir jānovērtē mērķis, ar kādu paredzēta šāda piedāvājuma iesniegšana. Nebūtu pieļaujams, ka personu apvienības sniedz piedāvājumus, ja katrs tās biedrs ir ekonomiski, finansiāli un tehniski spējīgs pildīt līgumsaistības patstāvīgi⁵. Tādējādi personu apvienības (arī sadarbība ar apakšuzņēmējiem) nevar tik veidotas ar mērķi pastāvīgi saskaņot iepirkumus un sadalīt tirgu starp konkurentiem. Tāpat konkurentiem ar nozīmīgām tirgus daļām tirgū, kā arī veidojot ilgstošu sadarbību, būtu jāvērtē vai sadarbība būtu pieļaujama, jo "horizontālā sadarbības vienošanās tiek pakļauta vienošanās aizliegumam, ja tā (...) netieši satur horizontālo karteļa vienošanos vai aizliegtu horizontālo sadarbības vienošanos".⁶

Arī OECD 2012. gada rekomendācijā⁷ norāda, ka pasūtītāji ir aicināti būt uzmanīgiem gadījumos, kad divi vai vairāki uzņēmumi ir iesnieguši kopīgu piedāvājumu, ja vismaz viens no tiem spēj piedāvājumu iesniegt patstāvīgi. Jo īpaši pastiprināta uzmanība būtu pievēršama gadījumiem, kad viens uzņēmums piedāvājumu sniedz vienlaikus gan atsevišķi (individuāli), gan personu apvienības sastāvā. Šajā gadījumā acīmredzami veidojas risks, ka pasūtītāji nesaņem patiesi konkurējošus piedāvājumus iepirkumā (ņemot vērā, ka uzņēmums, kurš vienlaicīgi sniedz piedāvājumu personu apvienības sastāvā, iespējams, izmanto šo informāciju, sastādot uzņēmuma individuālo piedāvājumu).

5. Ar mērķi sekmēt piedāvājumu individualizētu un nesaskaņotu sagatavošanu, izvirzīšanu un prezentēšanu godīgas konkurences apstākļos, KP aicina pasūtītājiem lūgt pretendētus aizpildīt apliecinājumu par neatkarīgi izstrādātu piedāvājumu, lai mazinātu aizliegtu vienošanos risku publiskajos iepirkumos. Apliecinājuma paraugs ir pieejams: <https://qoo.gl/00J9ZJ>.

⁵ AT 20.06.2014. spriedumu lietā SKA-333/2014, *Ceļu inženieri*, 10. punkts.

⁶ Ministru kabineta 29.09.2008. noteikumi Nr. 798 "Noteikumi par atsevišķu horizontālo sadarbības vienošanos nepakļaušanu Konkurences likuma 11. panta pirmajā daļā noteiktajam vienošanās aizliegumam" 6. punkts.

⁷ Recommendation of the OECD Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement, pieejams: <http://www.oecd.org/daf/competition/RecommendationOnFightingBidRigging2012.pdf>