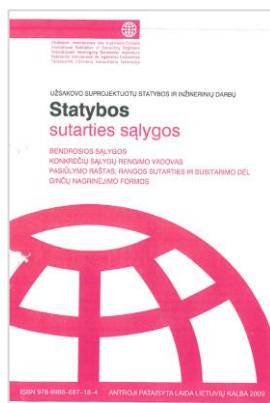


Rekomendacijos dėl FIDIC „Raudonosios knygos“ ir FIDIC „Geltonosios knygos“ sutarčių sąlygų taikymo (vandentvarkos sektorius)



I. 2007-2013 m. ES Sanglaudos fondo finansuotų vandentvarkos projektų apimtyse vykdytų rangos sutarčių įgyvendinimo analizė

1. Vandentvarkos objektų statybos sutartys, įgyvendintos pagal FIDIC „Raudonąją knygą“

“Raudonosios knygos” modelis, į projektuotojų apimtis įtraukiant detaliuosius/specialiuosius planus, PAV ir PVSV procedūras buvo naudojamas 2007-2013 finansinio periodo pirmoje pusėje, kuomet visus vienos savivaldybės (vandentvarkos įmonės) objektus projektavo viena projektavimo įmonė. Taip buvo sudarytos sąlygos laikytis vienos bendros techninės politikos (pvz. dėl siurblių parko, vamzdinių tipo ir pan.), kalbant apie įmonės eksploatuojamus tinklus, siurblines, valyklas ir pan.

Kadangi projektavimo darbus skirtingose savivaldybėse vykdė skirtingos projektavimo įmonės, techninių projektų (ir jų pagrindu parengtų pirkimo dokumentų techninės dalies – III-V skyrių) kokybė buvo labai skirtinga. Rangos sutarčių įgyvendinimas pagal skirtingos kokybės projekcinę dokumentaciją nulėmė skirtumus, vertinant įgyvendintus projektus pagal jų sklandžią eigą, Užsakovo rezervo panaudojimą ir papildomų lėšų poreikį, atliktų sutarties pakeitimų (dėl papildomo apmokėjimo Rangovui ir Baigimo laiko pratęsimą) skaičių.

Rangos sutartyse, įgyvendintose pagal kokybiškai paruoštus techninius projektus ir pirkimo dokumentus yra fiksuojamas mažesnis rangovų pretenzijų dėl papildomų (nenumatytų) darbų bei papildomo laiko (baigimo laiko pratęsimu) skaičius, mažesnis papildomiems darbams atlikti reikalingų lėšų (Užsakovo rezervo) poreikis. Dažniausios papildomų darbų atsiradimo priežastys buvo praleidimai/netikslumai Užsakovo pirkimo dokumentuose, kiek rečiau nenumatytos fizinės aplinkybės, trečiųjų šalių reikalavimai, pasikeitimai įstatymuose ir/ar normatyviniuose dokumentuose.

Prastą kai kurių parengtų techninių projektų kokybę lėmė dvi pagrindinės priežastys:

- Nepakankama Užsakovų kontrolė dėl paslaugų tiekėjų atliekamų darbų kokybės ir siūlomų techninių sprendinių; vėliau tai nulėmė užsakovų inicijuotus pakeitimus dėl tinklų klojimo papildomose gatvėse, dėl papildomų atšakų vartotojams prijungti, dėl „racionalesnių“ techninių sprendinių;
- Nepakankama Užsakovų kontrolė dėl paslaugų tiekėjų atliekamų darbų grafiko: dalis projektavimo ir pirkimo dokumentų rengimo paslaugų sutarčių buvo finansuojama dar iš 2004-2006 m. ES finansavimo periodo biudžeto, todėl baigiantis minėto periodo lėšų tinkamumo terminui kai kurie projektai ir pirkimo dokumentacija buvo rengiama ir užsakovų derinama labai paskubomis.

Šalia objektyvių priežasčių, lėmusių Rangos sutarčių pakeitimus dėl papildomų darbų atlikimo ir atitinkamo apmokėjimo, buvo ir subjektyvios priežastys, neskatinusios užsakovų išnaudoti visas rangos sutarčių sąlygose numatytas priemones ir metodus, siekiant išvengti papildomų darbų ir/ar laiko pratęsimu:

- a) sutartyse numatytas Užsakovo rezervas buvo finansuojamas tokiomis pačiomis proporcijomis kaip ir pagrindiniai sutarčių darbai ir tai iš esmės neskatino užsakovų taupyti projekto lėšų;
- b) dalis sutarčių buvo įgyvendinama ekonominės krizės laikotarpiu ir užsakovai dažniausiai buvo linkę geriau išlaikyti esamus "sąlyginai silpnus" rangovus, negu nutraukti rangos sutartis;
- c) nepakankama FIDIC Inžinieriaus paslaugas teikusių įmonių kompetencija, dėl kurios stokos Užsakovai negaudavo išsamios informacijos apie atliekamų pakeitimų galimas teises ir ekonomines pasekmes;
- d) nepakankamas "gerosios praktikos" dėl sankcijų už vėlavimą taikymo viešinimas tarp užsakovų.

Apibendrinant vandentvarkos objektų statybos sutarčių, įgyvendintų pagal FIDIC „Raudonąją knygą“, vertinimą galima konstatuoti, kad šio tipo sutartys turi tokius privalumus:

- Užsakovas turi tiesioginę galimybę kontroliuoti rengiamo projekto kokybę, su projektuotoju aptarti ir į projektą įtraukti geriausius techninius sprendinius, aiškiai nustatyti kokybinius ir techninius reikalavimus, medžiagoms ir įrangai, pasirinkti racionaliausią sprendimą būsimos objekto eksploatacijos prasme;
- Rangos konkurso metu rangovams yra mažiau galimybių "gudrauti" kokybės sąskaita, pasiūlymų vertinimas paprastesnis, mažesnė skundų/teismų rizika;
- Projektavimo eigoje išsprendžiami visi su žemės (kurioje reikia kloti tinklus ar statyti valyklą) nuosavybe ar servitutais susiję klausimai, PAV atrankos ar poveikio visuomenės sveikatai vertinimo (PVSV) procedūros, projektavimo proceso pabaigoje gaunamas statybos leidimas, kurį Užsakovas gali įdėti į konkurso dokumentus; tuomet, Rangovui laimėjus konkursą, nėra jokių trikdžių iš karto pradėti statybos darbus ir juos baigti sutartyje numatytu laiku, o Rangovas turi mažiau galimybių išvengti sankcijų už vėlavimą;
- Projektavimo eigoje atliekami detalūs topografiniai ir inžineriniai-geologiniai tyrinėjimai ir sumažinama rizika, kad Rangovas prašys papildomo finansavimo ir/ar laiko dėl nenumatytų fizinių aplinkybių;
- Užsakovams sudaromos geresnės sąlygos laikytis vienos bendros techninės politikos (pvz. dėl siurblių parko, vamzdynų tipo ir pan.), kalbant apie įmonės eksploatuojamus vandentvarkos objektus;
- Užsakovas, pasirinkęs Rangovą pagal mažiausią kainą, turi galimybę siekti techniniame projekte numatytos kokybės.

Taip pat yra svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad FIDIC "Raudona knyga" yra skirta įgyvendinti sutartis, pagal kurias Rangovo atliekami darbai yra sąlyginai nesudėtingi, kartotinio pobūdžio, o pačius darbus galima pakankamai tiksliai apmatuoti ir įvertinti tiek projektavimo, tiek statybos eigoje. Kaip tik tokios prielaidos susidaro Užsakovui turint parengtus ir patvirtintus techninius projektus tiek vandentvarkos tinklų plėtrai bei renovacijai, tiek ir nuotekų valyklų ar vandens ruošyklų naujai statybai ar rekonstrukcijai. Be to, yra laikoma, kad perkant tuos pačius darbus, su "Raudona knyga" yra sutaupoma 15-20 proc. lėšų, kadangi rangovai, dalyvaudami konkursuose

pagal „Geltoną knygą“ įvertina ir atitinkamai įkainoja didesnę riziką dėl galimai „nenumatytų aplinkybių“.

2. Vandentvarkos objektų statybos sutartys, įgyvendintos pagal FIDIC „Geltoną knygą“

Išanalizavus pagal FIDIC „Geltonosios sutarties“ modelį įgyvendintas sutartis galima teigti, kad šio tipo rangos sutartyse, yra fiksuojamas sąlyginai didelis rangovų pretenzijų (ir atitinkamų sutarčių pakeitimų) dėl papildomų (nenumatytų) darbų bei papildomo laiko (baigimo laiko pratęsimo) skaičius, didelis papildomiems darbams atlikti reikalingų lėšų (Užsakovo rezervo) poreikis. Dažniausios papildomų darbų atsiradimo priežastys buvo nenumatytos fizinės aplinkybės bei trečiųjų šalių reikalavimai, kiek rečiau – praleidimai/netikslumai Užsakovo pirkimo dokumentuose ir pasikeitimai įstatymuose ir/ar normatyviniuose dokumentuose.

Pagrindinis Rangovų pretenzijų dėl nenumatytų fizinių aplinkybių argumentas buvo tai, kad Rangovui atlikus topografinius ir geologinius tyrinėjimus paaiškėdavo faktinė situacija, kuri nebūdavo aprašyta pirkimo dokumentuose (Užsakovo reikalavimuose), kadangi minėtų dokumentų apimtyje (ypač vandentvarkos tinklų statybos sutartyse) nebuvo pateikiamos inžinerinių tyrinėjimų ataskaitos. Pirkimo dokumentų grafinė dalis (V skyrius) buvo rengiama pakankamai supaprastintai, ant ortofoto nuotraukų ar vietovės žemėlapių (pvz. iš maps.lt) pateikiant tik principines objektų schemas. Pirkimo dokumentuose nebūdavo pakankamai informacijos apie gretimų (šalia numatytų statyti objektų) žemės sklypų ribas ir nuosavybės pobūdį, kas sudarydavo sąlygas rangovams reikšti pretenzijas dėl susidariusių „konfliktinių“ situacijų, kai savininkai nesutikdavo leisti kloti tinklus jų sklypuose ar apriboti jų naudojimo pobūdį servitutais. Rangovų parengtų techninių projektų derinimai „strigdavo“ dėl derinančiųjų institucijų (trečiųjų šalių) sąlygų, kurios nebūdavo tinkamai aprašytos Užsakovo reikalavimuose (pvz. dėl AB „LESTO“ prisijungimo sąlygų, KVAD- o, Visuomenės sveikatos centro, Saugomų teritorijų tarnybos ir pan. specialiųjų reikalavimų), taip pat dėl Užsakovo nepilnai sutvarkytų žemės sklypų nuosavybės dokumentų. Dažniausiai pasitaikantys netikslumai/praleidimai Užsakovo reikalavimuose būdavo siejami su papildomų vartotojų pajungimais (atšakomis) ir/ar praleistomis gatvėmis (ar jų atkarpomis), kuriose Užsakovai pageidaudavo nutiesti vandentvarkos tinklus, taip pat su netiksliai nurodytomis nuotekų siurblių vietomis ir jų skaičiumi. Taip pat dalis rangovų pretenzijų dėl netikslumų/praleidimų Užsakovo reikalavimuose būdavo argumentuojama nepakankama informacija apie esamą renovuojamų/rekonstruojamų objektų būklę (pirkimo dokumentuose nebūdavo pateikiami rekonstruotinių/renovuotinių statinių esamos būklės įvertinimo/ekspertizės aktai. Rangovų pretenzijos (ir atitinkami sutarčių pakeitimai) dėl pasikeitimo įstatymuose ir/ar normatyviniuose dokumentuose dažniausiai buvo susiejamos su Užsakovo reikalavimuose pateiktomis nuorodomis į nebegaliojančių teisės aktų (ar atskirų jų dalių) reikalavimus.

Pastebėtina, kad Užsakovai, pasirinkę FIDIC „Geltonosios knygos“ modelį, dažnai Rangovui paveda atlikti užduotis ir darbus, kurie pagal LR Statybos įstatymo ir kitų reglamentuojančių/normatyvinių dokumentų nuostatas yra Užsakovo pareiga.

Apibendrinant vandentvarkos objektų statybos sutarčių, įgyvendintų pagal FIDIC „Geltoną knygą“, vertinimą galima konstatuoti, kad šio tipo sutartys turi tokius trūkumus:

- Tiesioginis projektuotojo užsakovas (mokantis atlygį) yra Rangovas, todėl projektuotojas pirmiausiai yra priverstas klausyti Rangovo nurodymų, kaip ir ką projektuoti, kokias

medžiagas ir įrengimus naudoti; Rangovas suinteresuotas kuo pigiau pastatyti, tad projektiniai sprendiniai pirmiausia yra "aprobuojami" Rangovo ir tada teikiami Užsakovui; iš projektuotojo pasiūlytų kelių variantų Rangovas visada renkasi patį pigiausią, kuris galutiniam Užsakovui dažniausiai nėra pats kokybiškiausias bei racionaliausias eksploatacijos požiūriu;

- Žemės nuosavybės, servitutų, PAV ir PVSV klausimus pavedama spręsti Rangovui ir sudaroma iliuzija, kad Rangovas geriau sugeba suvaldyti visą parengiamųjų procedurų ir projektavimo procesą ir visą objektą greičiau suprojektuoti, pastatyti ir perduoti Užsakovui; tačiau patirtis rodo, kad Rangovas visus projektavimo etape išskylančius kliuvinius stengiasi išnaudoti savo sutarties baigimo laiko pratęsimui ir/ar papildomiems darbams (už papildomą atlygį) gauti;
- Pirkimų dokumentų apimtyje nesant topografinių ir geologinių tyrinėjimų ataskaitų, rizika dėl "nenumatytų fizinių aplinkybių" tenka Rangovui, kuris turi galimybę tai įvertinti finansiškai prieš teikdamas pasiūlymą, tačiau dažnai, siekdamas laimėti užsakymą, šią riziką ignoroja ir vėliau bando iškilusias papildomas sąnaudas kompensuoti įvairiais būdais, dažniausiai kokybės ir ar papildomo laiko sąskaita;

Pažymėtina, kad FIDIC "Geltona knyga" yra skirta įgyvendinti sutartis, pagal kurias Rangovo atliekami darbai dėl sudėtingesnio jų pobūdžio (nepasikartojančios darbų rūšys, individualūs technologiniai sprendimai ir pan.) negali būti detalios aprašomi, apmatuojami ir įvertinami prieš skelbiant konkursą. Tad šiuo atveju Užsakovas suteikia konkurso dalyviams tam tikrą laisvę siūlyti individualius technologinius sprendinius, statybos metodus ir konkuruoti dėl abiem šalims (Užsakovui ir Rangovui) ekonomiškai naudingiausio užsakymo. Tokio tipo sutartyse esminis Užsakovo siekis yra pastatyti objektą "kuris veikia" ir tenkina Užsakovo suformuluotus minimalius kokybės ir funkcionalumo reikalavimus.

II. Rekomendacijos dėl FIDIC „Raudonosios knygos“ ir FIDIC „Geltonosios knygos“ sutarčių sąlygų taikymo

1. Įgyvendinant vandentiekio ir nuotekų tinklų plėtros projektus rekomenduojama taikyti FIDIC „Raudonosios knygos“ sutarties sąlygas, planuojamos infrastruktūros objektams parengiant techninius projektus ir atitinkamas jų dalis įtraukiant į pirkimo dokumentų apimtį. FIDIC „Geltonosios knygos“ sutarties sąlygos šio pobūdžio objektų statybai taikytinos tuo atveju, kai pirkimo dokumentai paruošiami pilnai atsižvelgiant į šioms dokumentams keliamus minimalius reikalavimus (žr. Priedą Nr.1).
2. Įgyvendinant vandentiekio ir nuotekų tinklų renovacijos projektus rekomenduojama taikyti tik FIDIC „Raudonosios knygos“ sutarties sąlygas, planuojamos infrastruktūros objektams parengiant techninius projektus ir atitinkamas jų dalis įtraukiant į pirkimo dokumentų apimtį.
3. Įgyvendinat „mišrius“ vandentiekio ir nuotekų tinklų plėtros ir renovacijos projektus rekomenduojama vykdyti pirkimus, „skaidant“ perkamus darbus į atskiras dalis ir tinklų plėtros komponentą įgyvendinant pagal „Raudonosios“ arba „Geltonosios“ knygos modelį (žr. 1 p.), o renovacijos komponentą perkant pagal „Raudonosios“ knygos modelį (žr. 2 p.). Esant sąlyginai nedidelėms renovacijos darbų apimtims (iki 10-20% nuo bendro tinklų ilgio) objekto „skaidymas“ į atskiras pirkimo dalis nėra būtinas.

4. Įgyvendinant nuotekų valymo arba vandens gerinimo įrenginių statybos arba rekonstrukcijos projektus galima taikyti tiek FIDIC „Raudonosios knygos“ tiek ir FIDIC „Geltonosios knygos“ sutarčių sąlygas, tačiau FIDIC „Geltonosios knygos“ sutarties sąlygos taikytinos tuo atveju, kai pirkimo dokumentai paruošiami pilnai atsižvelgiant į šiems dokumentams keliamus minimalius reikalavimus (žr. Priedą Nr.1).
5. Įgyvendinant „mišrius“ NVĮ ir VGĮ projektus rekomenduojama vykdyti pirkimus, „skaidant“ perkamus darbus į atskiras dalis: atskira pirkimo dalis NVĮ statybai ir atskira pirkimo dalis VGĮ statybai. Šiuo atveju taikytinos tiek FIDIC „Raudonosios knygos“ tiek ir FIDIC „Geltonosios knygos“ sutarčių sąlygas, tačiau FIDIC „Geltonosios knygos“ sutarties sąlygos taikytinos tuo atveju, kai pirkimo dokumentai paruošiami pilnai atsižvelgiant į šiems dokumentams keliamus minimalius reikalavimus (žr. Priedą Nr.1).
6. Įgyvendinant „mišrius“ tinklų plėtros ir NVĮ arba VGĮ projektus rekomenduojama vykdyti pirkimus, „skaidant“ perkamus darbus į atskiras dalis: atskira pirkimo dalis tinklų statybai ir atskira pirkimo dalis NVĮ/VGĮ statybai. Šiuo atveju taikytinos tiek FIDIC „Raudonosios knygos“ tiek ir FIDIC „Geltonosios knygos“ sutarčių sąlygas, tačiau FIDIC „Geltonosios knygos“ sutarties sąlygos taikytinos tuo atveju, kai pirkimo dokumentai paruošiami pilnai atsižvelgiant į šiems dokumentams keliamus minimalius reikalavimus (žr. Priedą Nr.1).

	FIDIC „Raudonoji knyga“	FIDIC „Geltonoji knyga“
Vandentiekio ir nuotekų tinklų plėtra	+	+
Vandentiekio ir nuotekų tinklų renovacija	+	-
Nuotekų valymo įrenginių statyba/rekonstrukcija	+	+
Vandens gerinimo įrenginių statyba/rekonstrukcija	+	+