

Όνομα πρακτικής:

Κατηγορία πρακτικής:



Επαφή:

Σύμφωνο Ακεραιότητας Υποδομής Τραμ της Ρίγας

- Μηχανισμοί συνεργασίας

- Διεθνής Διαφάνεια Λετονίας - Delna
- Ιστότοπος: <https://delna.lv/lv/>
- Email: ti@delna.lv
- Liene Gātere - Διευθύντρια, ΔΔ Λετονίας - Delna (liene.gatere@delna.lv)

Χώρα:

Λετονία

Κίνδυνοι απάτης που αντιμετωπίζονται

- Σύγκρουση συμφερόντων
- Παράβλεψη ή χειραγώγηση των διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων

Πλαίσιο και στόχοι

Το 2017, το έργο «Ανάπτυξη της υποδομής τραμ της Ρίγας», κοινώς γνωστό ως Έργο Τραμ Skanstes, εγκρίθηκε εντός του επιχειρησιακού προγράμματος 2014-2020 «Ανάπτυξη και απασχόληση» στη Λετονία.¹ Η υλοποίηση του έργου θα εξασφάλιζε αποτελεσματικότερες υπηρεσίες δημόσιων μεταφορών στις αστικές περιοχές της πόλης της Ρίγας, θα προωθούσε την αποσυμφόρηση, θα μείωνε τον αριθμό των τροχαίων ατυχημάτων και τις αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, καθώς και θα βελτιώνει τα μέσα μαζικής μεταφοράς, βελτιώνοντας τα πρότυπα ποιότητας και συντομεύοντας τους χρόνους μεταβάσεων για οχήματα και επιβάτες, χωρίς να επιδεινώνει τις συνθήκες κυκλοφορίας.

Αυτό το έργο συμπεριλήφθηκε στο πρόγραμμα «**Μηχανισμός πολιτικού ελέγχου για την προστασία των Ταμείων της ΕΕ**», το οποίο ξεκίνησε από τη ΓΔ REGIO της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2016 για να δοκιμάσει την πρωτοβουλία του Συμφώνου Ακεραιότητας σε 11 χώρες της ΕΕ. Το Σύμφωνο Ακεραιότητας (ΣΑ) εισήχθη ως εργαλείο παρακολούθησης των έργων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ. Η πιλοτική πρωτοβουλία του ΣΑ, όπως αναπτύχθηκε από τη **Διεθνή Διαφάνεια**, διερευνά τις δυνατότητες παρακολούθησης των πολιτών σε μεγάλη κλίμακα, προκειμένου να προωθήσει μια πιο διαφανή και υπεύθυνη χρήση των κονδυλίων της ΕΕ.

Κύριοι στόχοι της πρωτοβουλίας είναι να βοηθήσει στην επίτευξη ενός ευρύτερου και βαθύτερου ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων από ό,τι ήταν δυνατόν στο παρελθόν και να φέρει τους πολίτες πολύ πιο κοντά στη διαδικασία ελέγχου, σε συνεργασία με άτομα που εργάζονται στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα για τη διαφύλαξη των πόρων της ΕΕ και τη βελτίωση της εμπιστοσύνης και της αποτελεσματικότητας στις δημόσιες συμβάσεις.

¹<https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014LV16MAOP001>

Περιγραφή της πρακτικής

Τα κύρια βήματα του έργου του τραμ περιλάμβαναν:

- την κατασκευή ενός νέου τμήματος της υποδομής τραμ μήκους 3,6 χλμ.,
- την ανακατασκευή του υφιστάμενου τμήματος της υποδομής τραμ μήκους κατά προσέγγιση 3 χλμ.,
- την αγορά 12 τραμ χαμηλού δαπέδου,
- την κατασκευή ενός νέου υποσταθμού, την ανακατασκευή ενός υποσταθμού, την κατασκευή της γραμμής επαφής και του δικτύου καλωδίων παροχής ενέργειας της γραμμής επαφής,
- την κατασκευή περίπου 11 νέων στάσεων τραμ,
- σε ορισμένες τοποθεσίες - την ανοικοδόμηση δρόμων, την κατασκευή του τοπικού οδοστρώματος, τη μετεγκατάσταση δικτύων κοινής ωφέλειας, την ανάπτυξη του συστήματος ελέγχου της κυκλοφορίας κ.λπ.

Το συνολικό επιλέξιμο κόστος του έργου «**Ανάπτυξη της υποδομής του τραμ της Ρίγας**» ανερχόταν στα 97,4 εκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων σχεδόν 65,7 εκατομμύρια ευρώ προέρχονταν από το Ταμείο Συνοχής της ΕΕ. Η Rīgas Satiksme (Αρχή Μεταφορών της Ρίγας) θα συνεισέφερε 27,4 εκατομμύρια ευρώ στο έργο και η υλοποίηση του έργου είχε προγραμματιστεί να ολοκληρωθεί έως το 2022.

Η **Διεθνής Διαφάνεια Λετονίας - Delna** (ΔΔ Delna) διορίστηκε ως εποπτική αρχή του σχεδίου κυκλοφορίας στη Ρίγα, με τον προϋπολογισμό να ορίζεται στα 356.731 ευρώ. Τον Νοέμβριο του 2016, η ΔΔ Λετονίας - Delna συνήψε ένα ΣΑ (Σύμφωνο Ακεραιότητας) με τη **Rīgas Satiksme** για την εποπτεία της εκτέλεσης των προσφορών και των συμβάσεων σε διάφορες πτυχές του έργου.

Το **ΣΑ** είναι ουσιαστικά ένα έγγραφο που έχει υπογραφεί μεταξύ αναθέτουσας αρχής, πλειοδοτών και ανεξάρτητου επόπτη. Είναι νομικά δεσμευτικό, καθώς δεσμεύει όλα τα μέρη στη συμμόρφωσή τους με τις βέλτιστες πρακτικές κατά της διαφθοράς και εξουσιοδοτεί τον επόπτη να διασφαλίσει ότι αυτό θα συμβεί. Οι επόπτες παρακολουθούν όλη τη διαδικασία σύμβασης - από τον σχεδιασμό έως την εφαρμογή της. Δεσμεύονται για τη μέγιστη διαφάνεια και όλες οι εκθέσεις εποπτείας και τα αποτελέσματά τους διατίθενται στο κοινό σε συνεχή βάση. Για παράδειγμα, η ΔΔ Λετονίας - Delna ακολούθησε ενεργά τη διαδικασία επιλογής και συμμετείχε στις διαπραγματεύσεις, με σκοπό να διασφαλίσει ότι τηρούνται οι αρχές της ισοτιμίας και της διαφάνειας κατά την εφαρμογή της υπό διαπραγμάτευση διαδικασίας.

Η επισκόπηση και το χρονοδιάγραμμα των δραστηριοτήτων παρακολούθησης της ΔΔ Delna παρουσιάζονται αναλυτικά στον ιστότοπο της πρωτοβουλίας https://delna.lv/lv/intergritates_pakts_2016/.

Ιδιαίτερα χαρακτηριστικά

- Με τον καθορισμό **δεδικασμένων σχετικά με τις καθαρές πρακτικές στη διαδικασία δημοσίων συμβάσεων**, οι συμφωνίες ΣΑ έχουν επίσης σκοπό να συμβάλουν στην αύξηση της εμπιστοσύνης του κοινού στην αποτελεσματική δαπάνη των κονδυλίων, καθώς και στη δυνατότητα αποκατάστασης, εάν υπάρξει διαφθορά. Αυτό προάγει υψηλότερα επίπεδα εμπιστοσύνης στους κρατικούς φορείς και στον ιδιωτικό τομέα. Οι συμφωνίες ΣΑ παρέχουν **ενισχυμένη πρόσβαση σε πληροφορίες**, αυξάνοντας το επίπεδο διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις και μπορούν επίσης να ενθαρρύνουν θεσμικές αλλαγές, όπως την αυξημένη δέσμευση για τη διάθεση δεδομένων σε μια πραγματικά ανοιχτή μορφή, τις απλοποιημένες διοικητικές διαδικασίες και τη βελτιωμένη κανονιστική δράση. Αυτά, με τη σειρά τους, οδηγούν στη μεγαλύτερη εμπιστοσύνη στη λήψη των δημόσιων αποφάσεων, στη μείωση των προσφυγών σχετικών με τις διαδικασίες συμβάσεων και στην αύξηση των πλειοδοτών που ανταγωνίζονται για συμβάσεις.
- Η ιδέα των συμφωνιών ΣΑ **βασίζεται στις διεθνείς αρχές περί ανοιχτών διαδικασιών συμβάσεων** και εμπλέκει κοινότητες, κοινωνικές ομάδες και επαγγελματικές ενώσεις που επηρεάζονται άμεσα από μια συγκεκριμένη δημόσια σύμβαση (π.χ. εκείνες που ζουν κοντά στο σημείο όπου κατασκευάζεται μια δεξαμενή πλημμύρας, ένας αυτοκινητόδρομος, ένα νοσοκομείο ή άλλες εγκαταστάσεις). Αυτοί οι **μηχανισμοί κοινωνικής υπευθυνότητας** είναι απαραίτητοι για την οικοδόμηση της εμπιστοσύνης στη διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων και για τη διασφάλιση ότι αυτά τα μεγάλα έργα αντικατοπτρίζουν το δημόσιο συμφέρον, ιδίως το συμφέρον των κοινοτήτων και των ομάδων που επηρεάζονται περισσότερο από το έργο. Αυτό συνεπάγεται τη συμμετοχή αυτών των κοινοτήτων στην

εποπτεία των συμβάσεων σε όσο το δυνατόν περισσότερες φάσεις του έργου (από το διάστημα πριν την υποβολή των προσφορών έως την εφαρμογή και την αξιολόγησή τους).

Αποτελέσματα

Η ΔΔ Λετονίας - Delna, ως ανεξάρτητος επόπτης του έργου, μπόρεσε να εντοπίσει και να λάβει δράση σε πολλές περιπτώσεις διαφθοράς και κινδύνων στον διαγωνισμό.

Κύριες προκλήσεις που αντιμετωπίστηκαν:

- **Έγγραφα προμηθειών προσαρμοσμένα για έναν πλειοδότη στην 1η σύμβαση- σκόπιμη μείωση του ανταγωνισμού με τεχνητά περιοριστικούς όρους στη σύμβαση** («Ανάπτυξη του σχεδίου κατασκευής για ένα νέο τμήμα της υποδομής τραμ»)
- **Υποψία πλαστογράφησης εγγράφων στη 2η σύμβαση** (επανεκκίνηση προσφοράς - («Ανάπτυξη του σχεδίου κατασκευής για ένα νέο τμήμα της υποδομής τραμ»)
- **Υπερβολικά περιοριστικές απαιτήσεις σύμβασης και αμφισβητήσιμη εγκυρότητα των κριτηρίων τεχνικής αξιολόγησης στον διαγωνισμό και τις αναθέσεις της 3ης προμήθειας** («Κατά την παράδοση των τραμ χαμηλού δαπέδου»)²

Τα κύρια αποτελέσματα περιλάμβαναν:

- **τον έγκαιρο εντοπισμό και την πρόληψη παρατυπιών και καταστάσεων που περιλάμβαναν έναν μόνο πλειοδότη** κατά την 1η και 3η σύμβαση και την εξοικονόμηση δημόσιων πόρων
- **καλύτερες θεσμικές διαδικασίες και ισχυρότερη συνεργασία** μεταξύ της αρχής εποπτείας των συμβάσεων και της εποπτείας από την κοινωνία των πολιτών στην αντιμετώπιση των κινδύνων διαφθοράς στον κύκλο των συμβάσεων
- **αυξημένη προθυμία από τη μεριά της κυβέρνησης να εισάγει τις συμφωνίες ΣΑ** για την εποπτεία των προμηθειών που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ στους δήμους της Λετονίας

Βασικοί παράγοντες επιτυχίας

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ,³ τα κρίσιμα στοιχεία για τον επιτυχημένο σχεδιασμό, την εγκατάσταση και την εφαρμογή των συμφωνιών ΣΑ είναι:

1. Η πολιτική βούληση της αρχής να χρησιμοποιήσει αυτό το εργαλείο σε όλο του το εύρος προκειμένου να μειώσει τη διαφθορά και να ενισχύσει την ειλικρίνεια και την ακεραιότητα στις κυβερνητικές συμβάσεις.
2. Αρχίζοντας από τα βασικά: απαιτείται η μέγιστη διαφάνεια σε κάθε βήμα που οδηγεί στη σύμβαση και καθ' όλη τη διάρκεια της εκτέλεσής της, καθώς και μια κατάλληλη, καλά σχεδιασμένη διαδικασία σύναψης συμβάσεων. Η διασφάλιση της διαφάνειας απαιτεί την εκτεταμένη και εύκολη πρόσβαση του κοινού σε όλες τις σχετικές πληροφορίες, συμπεριλαμβανομένου του σχεδιασμού, της αιτιολόγησης των συμβάσεων, της προεπιλογής και της επιλογής συμβούλων, των εγγράφων πλειοδότησης, της προεπιλογής των εργολάβων, των διαδικασιών πλειοδότησης, της αξιολόγησης προσφορών, της σύμβασης, της εκτέλεσης και της εποπτείας των συμβάσεων. Εάν οι βάσεις έχουν τεθεί σωστά, η εργασία του επόπτη είναι ευκολότερη.
3. Η χρήση ενός εξωτερικού ανεξάρτητου συστήματος παρακολούθησης που επαληθεύει ότι πληρούνται οι υποχρεώσεις στο σύμφωνο ακεραιότητας και εκτελεί τις λειτουργίες που έχουν συμφωνηθεί σε αυτό σχετικά με τη διαδικασία υποβολής των προσφορών και την εκτέλεση της σύμβασης.
4. Συμμετοχή πολλών ενδιαφερομένων: η κοινωνία των πολιτών μπορεί να διαδραματίσει πολύ σημαντικό ρόλο στη στήριξη κυβερνήσεων που εφαρμόζουν συμφωνίες ΣΑ, αν και η δυναμική είναι διαφορετική σε κάθε πλαίσιο. Οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών αποτελούν πηγή

² <https://delna.lv/wp-content/uploads/2018/07/Monitoring-Riga-City-Traffic-Translation-.pdf>

³ <https://www.oecd.org/mena/competitiveness/Lecturedevelopingintegrity%20o%20d%20i%20pacts.pdf>

εμπειρογνομοσύνης, νομιμότητας, αξιοπιστίας και ανεξαρτησίας. Επιπλέον, η σωστή συμμετοχή των επιλέξιμων και πιθανών προσφερόντων θα διασφαλίσει την αίσθηση της ευθύνης από μεριάς τους.

Αντιμετώπιση προκλήσεων και διδάγματα

Το αρχικό στάδιο του έργου του τραμ Skanstes υλοποιήθηκε, ωστόσο, τον Μάιο του 2019, ο **Κεντρικός Οργανισμός Οικονομικών και Συμβάσεων της Δημοκρατίας της Λετονίας** τερμάτισε τη συμφωνία με την Αρχή Μεταφορών της Ρίγας, αποσύροντας τη χρηματοδότηση και ακυρώνοντας το έργο επέκτασης του τραμ της Ρίγας, λόγω υποψιών δόλιας δραστηριότητας, κακοδιαχείρισης και υψηλού κινδύνου διαφθοράς στο έργο. Η απόφαση της αρχής βασίστηκε σε εξωτερική έκθεση ελέγχου που εξέτασε εξονυχιστικά τις δραστηριότητες της Ρίγα Satiksme.

Η Delna δημοσίευσε τις ακόλουθες **συστάσεις** σχετικά με τη διαδικασία δημοσίων συμβάσεων στη Λετονία:

- Απαίτηση συμπερίληψης ανεξάρτητης και υψηλού επιπέδου τεχνικής εμπειρογνομοσύνης στις επιτροπές δημοσίων συμβάσεων για σύνθετα έργα υποδομής σε εθνικό και τοπικό επίπεδο
- Εισαγωγή μέτρων για την αύξηση του ξένου ανταγωνισμού σε πολύπλοκες προμήθειες υποδομής στις μικρές αγορές
- Εισαγωγή υποχρεωτικών, ασφαλών και αξιόπιστων συστημάτων καταγγελίας για εταιρείες και υπαλλήλους σε όλα τα έργα προμηθειών που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ.

Δυνατότητα μεταφοράς

Η έννοια των συμφώνων ΣΑ έχει ήδη εφαρμοστεί σε **περισσότερες από 15 χώρες και 300 ξεχωριστές καταστάσεις παγκοσμίως**. Η επιτυχία της πρωτοβουλίας να φέρει τις πολιτικές της ΕΕ και τις διοικήσεις πιο κοντά στους πολίτες έχει αναγνωριστεί ευρέως. Η πρωτοβουλία των Συμφωνιών Ακεραιότητας κέρδισε το **Βραβείο Χρηστής Διοίκησης του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή 2019** στην κατηγορία «Αριστεία στην ανοικτή διοίκηση». Το έργο συμπεριλήφθηκε επίσης στο ειδικό **G20 Compendium ως μία παγκόσμια ορθή πρακτική για την προώθηση της ακεραιότητας και της διαφάνειας στην ανάπτυξη υποδομών**. Τα αποτελέσματα θα διαδοθούν ευρέως σε όλα τα κράτη μέλη και η ΕΕ εξετάζει ήδη πώς αυτή η εμπειρία μπορεί να εξελιχθεί στα πλαίσια του μελλοντικού και μακροπρόθεσμου προϋπολογισμού της ΕΕ 2021-2027.

Η πρακτική έχει επίσης παρουσιαστεί με πολλές αφορμές, για παράδειγμα στην «Ετήσια Ευρωπαϊκή Εβδομάδα Περιφερειών και Πόλεων 2019» και στη διάσκεψη υψηλού επιπέδου της ΓΔ REGIO «Εμπλοκή των πολιτών για τη χρηστή διακυβέρνηση στην Πολιτική Συνοχής». Η ίδια η Λετονία εξετάζει την επέκταση της πρακτικής σε έργα στα πλαίσια άλλων χρηματοδοτήσεων της ΕΕ κατά την περίοδο προγραμματισμού 2021-2027.⁴

⁴ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/