

Naziv prakse:

Pakt o integritetu u vezi s tramvajskim prijevozom u Rigi

Kategorija prakse:

- Mehanizmi suradnje



Kontakt:

- Transparency International Latvija - Delna
- Internetska stranica: <https://delna.lv/lv/>
- E-adresa: ti@delna.lv
- Liene Gātere – direktorica, TI Latvija – Delna (liene.gatere@delna.lv)

Država:

Latvija

Rizici od prijevare koji su uspješno neutralizirani

- sukob interesa
- izbjegavanje postupaka javne nabave ili manipulacija njima.

Kontekst i cilj(evi)

2017. godine projekt „Razvoj tramvajske infrastrukture u Rigi“, poznat pod nazivom projekt tramvajske linije za Skanstes, odobren je u okviru Operativnog programa „Rast i zapošljavanje“ u Latviji za razdoblje 2014. – 2020¹. Provedba projekta osigurala bi učinkovitije usluge javnog prijevoza u urbaniziranim područjima grada Rige, smanjila prometne gužve, broj prometnih nesreća i negativan utjecaj na okoliš, te unaprijedila javni prijevoz podizanjem standarda kvalitete i skraćivanjem vremena putovanja za vozila i putnike, a sve to bez pogoršanja prometnih uvjeta.

Ovaj je projekt bio dio programa „Mehanizam civilne kontrole za zaštitu EU fondova“, koji je pokrenula Europska komisija, GU REGIO 2016. godine kako bi testirala Inicijativu pakta o integritetu u 11 država EU. Pakt o integritetu (IP) uveden je kao alat za nadzor za projekte koje financira EU. Pilot-inicijativa IP-a, koju je razvio Transparency International, istražuje potencijal za građanski nadzor velikih razmjera u svrhu promicanja transparentnijeg i odgovornijeg korištenja EU fondova.

Glavni su ciljevi inicijative postizanje šireg i dubljeg nadzora javnih ugovora nego prije i približavanje građana postupku nadzora, surađivajući s pojedincima iz javnog i privatnog sektora kako bi se zaštitili EU fondovi, a povjerenje i učinkovitost u vezi s javnim ugovorima povećali.

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

Opis prakse

Glavni koraci projekta Tramvajskog prijevoza obuhvaćali su:

- izgradnju nove dionice tramvajske infrastrukture u dužini od 3,6 km
- rekonstrukciju postojeće dionice tramvajske infrastrukture u dužini od oko 3 km
- kupnju 12 niskopodnih tramvaja
- izgradnju jedne nove trafostanice, rekonstrukciju jedne trafostanice, izgradnju kontaktnog voda i mreže kablova za napajanje kontaktnog voda strujom
- izgradnju oko 11 novih tramvajskih stajališta
- ponedje rekonstrukciju ulica, izgradnju lokalne kolničke trake, premještanje komunalnih mreža, razvoj sustava nadzora prometa itd.

Ukupni prihvatljivi troškovi projekta „Razvoj tramvajske infrastrukture u Rigi“ iznosili su 97,4 milijuna eura, od čega je gotovo 65,7 milijuna eura trebalo doći iz Kohezijskog fonda EU-a. Rīgas Satiksme (tijelo nadležno za prijevoz u Rigi) trebalo je dodijeliti projektu 27,4 milijuna eura, a provedba projekta trebala je biti dovršena do 2022. godine.

Transparency International Latvija – Delna (TI Delna) imenovana je tijelom nadležnim za nadzor u prometnom projektu u Rigi, s proračunom od 356 731 eura. U studenom 2016. TI Latvija Delna sklopila je IP (Pakt o integritetu) s tijelom Rīgas Satiksme radi nadzora natječaja i ugovora pri provedbi različitih aspekata projekta.

IP u osnovi je dokument koji su potpisali javni naručitelj, ponuditelji i neovisni nadzornik. Pravno je obvezujuć. Obvezuje sve strane da se pridržavaju najboljih praksi borbe protiv korupcije i ovlašćuje nadzornika da vodi računa da je tome tako. Nadzornici prate cijeli postupak nabave, od početne ideje do provedbe. Oni se obvezuju na maksimalnu transparentnost, a sva izvješća i rezultati praćenja stalno su dostupni javnosti. Na primjer, TI Latvija - Delna aktivno je pratila postupak odabira i bila uključena u pregovore, s ciljem osiguravanja poštivanja načela jednakosti i otvorenosti u provedbi pregovaračkog postupka.

Pregled i vremenska crta aktivnosti nadzora organizacije TI Delna detaljno su prikazani na internetskoj stranici inicijative https://delna.lv/lv/intergritates_pakts_2016/.

Jedinstvene značajke

- Postavljanjem presedana za čiste prakse u postupku javne nabave IP-i imaju za cilj i pridonijeti većem povjerenju javnosti u to da se sredstva troše učinkovito te da je moguće povratiti sredstva ako dođe do korupcije. To pridonosi višoj razini povjerenja u državne agencije i privatni sektor. IP-i pružaju poboljšani pristup informacijama povećanjem razine transparentnosti javnih ugovora, a mogu i potaknuti institucionalne promjene, kao što su povećana predanost u dostavljanju podataka javnosti na raspolaganje u doista otvorenom formatu, pojednostavljeni administrativni postupci i poboljšane regulatorne mjere. To zauzvrat dovodi do većeg povjerenja u javno donošenje odluka, manje parnica u postupcima nabave i više ponuđača koji se natječu za ugovore.
- Koncept IP-ova temelji se na međunarodnim načelima otvorenog ugovaranja i uključuje zajednice, društvene skupine i profesionalne udruge kojih se određeni javni ugovor izravno tiče (npr. osobe koji žive u blizini mjesta na kojem se gradi akumulacijsko jezero, autocesta, bolnica ili drugi objekt). Ovi mehanizmi društvene odgovornosti neophodni su za izgradnju povjerenja u postupak javne nabave i osiguravanje da ti veliki projekti odražavaju javni interes, posebno interes onih zajednica i skupina kojih se projekt najviše tiče. To znači da je potrebno angažirati te zajednice da sudjeluju u praćenju nabave u što većem broju faza projekta (od prednatječaja do provedbe i ocjene).

Ishodi i rezultati

TI Latvija - Delna je, kao neovisni nadzornik ovog projekta, u brojnim prilikama uspjela prepoznati rizike od korupcije i nadmetanja te djelovati u tim situacijama.

Glavni izazovi koji su se pojavili:

- prilagođeni dokumenti o nabavi tako da odgovaraju jednom ponuditelju u prvoj nabavi – namjerno smanjenje konkurencije uz umjetno ograničene uvjete nabave („Izrada plana gradnje novog dijela tramvajske infrastrukture“)
- sumnja na krivotvorenje dokumenata u 2. nabavi (ponovni natječaj – „Izrada plana gradnje novog dijela tramvajske infrastrukture“)
- pretjerano restriktivni zahtjevi za ponudu i upitna valjanost kriterija tehničke ocjene u raspisivanju natječaja i dodjeli 3. nabave („O isporuci niskopodnih tramvaja“)².

Glavni ishodi obuhvaćaju:

- rano otkrivanje i sprječavanje nepravilnosti i situacija sa samo jednom ponudom u 1. i 3. nabavi, te uštedu javnih sredstava
- bolje institucionalne postupke i jaču suradnju između tijela za nadzor nabave i nadzornika iz civilnog društva u otkrivanju rizikâ od korupcije u ciklusu nabave
- povećanu spremnost vlade da uvede IP-e za nadzor nabava koje financira EU u latvijskim općinama.

Ključni čimbenici uspjeha

Prema OECD-u³ za uspješno osmišljavanje, uspostavu i provedbu IP-ova presudno je da budu zadovoljeni sljedeći uvjeti:

1. Mora postojati politička volja tijela da se ovim alatom služi u punoj mjeri kako bi se korupcija smanjila, a poštenje i integritet dodatno naglasili pri postupku sklapanja državnih ugovora.
2. Sve mora počivati na ispravnim osnovama: maksimalna transparentnost na svakom koraku koji vodi do ugovora i tijekom njegovog izvršenja, te adekvatan, dobro osmišljen postupak ugovaranja od ključne su važnosti. Takva transparentnost zahtijeva obuhvatan i jednostavan pristup javnosti svim relevantnim informacijama, uključujući početne ideje, opravdanje za ugovaranje, predodabir i odabir savjetnika, dokumentaciju za nadmetanje, predodabir izvršitelja, postupke nadmetanja, ocjenu ponuda, sklapanje, izvršenje i nadzor izvršenja ugovora. Ukoliko su ove osnove ispravne, utoliko je posao nadzornika lakši.
3. Potrebno je služiti se vanjskim neovisnim sustavom za nadzor koji provjerava jesu li obveze iz pakta o integritetu ispunjene i izvršava funkcije dogovorene u PI u vezi s natječajnim postupkom i izvršenjem ugovora.
4. Potrebno je uključiti više dionika: civilno društvo mora imati vrlo važnu ulogu u pružanju podrške vladama koje provode IP-e, iako je dinamika provedbe u svakom kontekstu različita. Organizacije civilnog društva izvor su stručnosti, legitimiteta, vjerodostojnosti i neovisnosti. Uz to, pravilno uključivanje prihvatljivih i potencijalnih ponuditelja osigurat će poštivanje vlasništva i odgovornosti.

Izazovi koji su se pojavili i stečene spoznaje

Provedena je početna faza projekta tramvajske linije za Skanstes, međutim, u svibnju 2019. Središnja agencija za financije i ugovore Republike Latvije raskinula je ugovor s tijelom

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

³ <https://www.oecd.org/mena/competitiveness/Lecture%20on%20developing%20integrity%20pacts.pdf>

nadležnim za prijevoz u Rigi, povukavši sredstva i otkazavši projekt produženja tramvajske pruge u Rigi zbog sumnji na prijevarne radnje, loše upravljanje i visoke rizike od korupcije u projektu. Odluka službenog tijela temelji se na izvješću vanjske revizije koja je detaljno ispitala aktivnosti tijela Riga Satiksme.

Delna je objavila sljedeće preporuke u vezi s postupkom javne nabave u Latviji:

- zahtjev za uključivanjem neovisnih osoba tehničke stručnosti visoke razine u Povjerenstva za javnu nabavu za složene infrastrukturne projekte na državnoj i lokalnoj razini
- uvođenje mjera za povećanje inozemne konkurencije u nabavama za složene infrastrukture na malim tržištima
- uvođenje obveznih, sigurnih i pouzdanih sustava za prijavljivanje nepravilnosti za tvrtke i njihove zaposlenike u svim projektima nabave koje financira EU.

Potencijal za prenosivost

Koncept IP-ova već je primijenjen u više od 15 država i 300 zasebnih situacija širom svijeta. Inicijativa je u velikoj mjeri prepoznata kao uspješna u približavanju politika i administracije EU-a građanima. Inicijativa pakta o integritetu osvojila je nagradu Europskog ombudsmana za dobru upravu 2019. u kategoriji „Izvrsnost u otvorenoj upravi“. Projekt je uključen i u posebni Kompendij skupine G20 kao primjer globalne dobre prakse za promicanje integriteta i transparentnosti u razvoju infrastrukture. Rezultati će biti dostavljeni svim državama članicama, a Komisija već razmišlja o tome kako ovo iskustvo može dobiti širu primjenu u kontekstu budućeg dugoročnog proračuna EU-a 2021. – 2027.

Praksa je predstavljena i na mnogim događanjima, primjerice na „Godišnjem europskom tjednu regija i gradova 2019.“ i konferenciji na visokoj razini GU REGIO-a „Angažiranje građana za dobro upravljanje u kohezijskoj politici“. Sama Latvija razmatra proširenje prakse u projektima financiranim iz drugih EU fondova u programskom razdoblju 2021. – 2027⁴.

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