

Nazwa praktyki:

Pakt Integralności Tramwajowej w Rydze

Kraj:

Łotwa

Kategoria praktyki:

- Mechanizmy współpracy



Kontakt:

- Transparency International
Łotwa – Delna
- Strona internetowa:
<https://delna.lv/lv/>
- E-mail: ti@delna.lv
- Liene Gātere – dyrektor, TI
Latvia – Delna
(liene.gatere@delna.lv)

Przeciwdziałanie ryzykom nadużyć finansowych

- Konflikt interesów
- Unikanie procedur zamówień publicznych lub manipulowanie nimi

Kontekst i cele

W 2017 roku projekt „Rozwój infrastruktury tramwajowej w Rydze”, powszechnie znany jako projekt tramwajowy Skanstes, został zatwierdzony w ramach Programu Operacyjnego 2014-2020 „Wzrost i zatrudnienie” na Łotwie¹. Realizacja projektu zapewniłaby bardziej efektywne usługi transportu publicznego na zurbanizowanych obszarach miasta Rygi, zmniejszyłaby zatłoczenie, liczbę wypadków drogowych i negatywny wpływ na środowisko, a także poprawiłaby środki transportu publicznego poprzez podniesienie standardów jakości i skrócenie czasu podróży dla pojazdów i pasażerów, bez pogarszania warunków ruchu drogowego.

Projekt ten został włączony do programu „**Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds**” (Mechanizm kontroli cywilnej dla ochrony funduszy UE), który został uruchomiony przez Komisję Europejską DG REGIO w 2016 r. w celu przetestowania inicjatywy Integrity Pact w 11 krajach UE. Pakt na rzecz uczciwości (IP) został wprowadzony jako narzędzie monitorowania projektów finansowanych przez UE. Pilotażowa inicjatywa IP, opracowana przez **Transparency International**, bada potencjał monitoringu obywatelskiego na dużą skalę w celu promowania bardziej przejrzystego i odpowiedzialnego wykorzystania funduszy UE.

Główne cele inicjatywy to pomoc w osiągnięciu szerszej i głębszej kontroli zamówień publicznych, niż było to możliwe do tej pory, oraz przybliżenie obywatelom procesu kontroli, współpraca z osobami z sektora publicznego i prywatnego w celu ochrony funduszy UE oraz zwiększenia zaufania i skuteczności zamówień publicznych.

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

Opis praktyki

Główne etapy projektu tramwajowego obejmowały następujące elementy:

- budowa 3,6 km nowego odcinka infrastruktury tramwajowej;
- przebudowa istniejącego odcinka infrastruktury tramwajowej o długości ~3 km;
- zakup 12 tramwajów niskopodłogowych;
- budowa jednej nowej podstacji, przebudowa jednej podstacji, budowa sieci kablowej zasilania energetycznego linii jezdnej i linii jezdnej;
- budowa około 11 nowych przystanków tramwajowych;
- w niektórych miejscach – przebudowa ulic, budowa jezdni lokalnych, przeniesienie sieci uzbrojenia terenu, rozbudowa systemu sterowania ruchem itp.

Całkowity koszt kwalifikowany projektu „**Rozwój infrastruktury tramwajowej w Rydze**” wyniósł 97,4 mln EUR, z czego prawie 65,7 mln EUR pochodzić będzie z Funduszu Spójności UE. Rigas Satiksme (Ryski Zarząd Transportu) wniesie do projektu 27,4 mln EUR, a zakończenie realizacji projektu zaplanowano na 2022 r.

Transparency International Latvia – Delna (TI Delna) wyznaczono na organ monitorujący projekt ruchu w Rydze, z budżetem ustalonym na 356 731 EUR. W listopadzie 2016 roku firma TI Latvia Delna zawarła IP (Pakt Uczciwości) z **Rigas Satiksme** w celu monitorowania przetargu i realizacji kontraktu w zakresie różnych aspektów projektu.

IP jest zasadniczo dokumentem podpisywanym między instytucją zamawiającą, oferentami i niezależnym podmiotem monitorującym. Jest prawnie wiążący; zobowiązuje wszystkie strony do przestrzegania najlepszych praktyk antykorupcyjnych i upoważnia monitorującego w celu dopilnowania, aby tak się stało. Monitorujący śledzą cały proces zamówień – od projektu do realizacji. Zobowiązują się do maksymalnej przejrzystości, a wszystkie sprawozdania z monitorowania i wyniki są na bieżąco udostępniane opinii publicznej. Na przykład TI Latvia – Delna aktywnie śledziła procedurę selekcji i uczestniczyła w negocjacjach, dążąc do zapewnienia przestrzegania zasad równości i otwartości przy wdrażaniu procedury negocjacyjnej.

Przegląd i harmonogram działań monitorujących TI Delna są szczegółowo opisane na stronie internetowej inicjatywy https://delna.lv/lv/intergritates_pakts_2016/.

Wyjątkowe funkcje

- Ustanawiając **precedensy dla czystych praktyk w procesie zamówień publicznych**, pakt IP mają również na celu przyczynienie się do zwiększenia zaufania publicznego. Mają wskazywać, że fundusze są wydawane w sposób efektywny, a w przypadku wystąpienia korupcji możliwe jest dochodzenie roszczeń. Sprzyja to wyższemu poziomowi zaufania do agencji rządowych i sektora prywatnego. Pakty Uczciwości zapewniają **lepszy dostęp do informacji**, zwiększając poziom przejrzystości w zamówieniach publicznych, a także mogą zachęcać do zmian instytucjonalnych, takich jak większe zaangażowanie w udostępnianie danych w prawdziwie otwartym formacie, uproszczenie procedur administracyjnych i usprawnienie działań regulacyjnych. To z kolei prowadzi do większego zaufania do publicznego procesu decyzyjnego, mniejszej liczby sporów sądowych dotyczących procesów udzielania zamówień i większej liczby oferentów ubiegających się o zamówienia.
- Koncepcja paktów IP **opiera się na międzynarodowych zasadach otwartego kontraktowania** i angażuje społeczności, grupy społeczne i stowarzyszenia zawodowe, których bezpośrednio dotyczy konkretne zamówienie publiczne (np. osoby mieszkające w pobliżu miejsca, w którym budowany jest zbiornik przeciwpowodziowy, autostrada, szpital lub inny obiekt). Te **mechanizmy odpowiedzialności społecznej** są niezbędne do budowania zaufania do procesu zamówień publicznych i zapewnienia, że te duże projekty odzwierciedlają interes publiczny, w szczególności interes tych społeczności i grup, na które dany projekt będzie miał największy wpływ. Oznacza to zaangażowanie tych społeczności w monitorowanie zamówień na jak największej liczbie etapów projektu (od fazy przed przetargiem do wdrożenia i oceny).

Wyniki i rezultaty

TI Latvia - Delna, jako niezależny podmiot monitorujący ten projekt, był w stanie przy wielu okazjach zidentyfikować i podjąć działania w związku z ryzykiem korupcji i konkurencji.

Napotkane wyzwania:

- **Dokumentacja przetargowa dostosowana do potrzeb jednego oferenta w 1. zamówieniu – celowe ograniczenie konkurencji poprzez sztuczne zawężenie warunków zamówienia** („Opracowanie projektu budowy nowego odcinka infrastruktury tramwajowej”)
- **Podejrzenie fałszerstwa dokumentów w 2. zamówieniu** (ponownie ogłoszony przetarg – „Opracowanie projektu budowy nowego odcinka infrastruktury tramwajowej”)
- **Nadmiernie restrykcyjne wymogi ofertowe i wątpliwa ważność kryteriów oceny technicznej w ramach przetargu i udzielania 3. zamówienia publicznego** („Na dostawę tramwajów niskopodłogowych”)².

Główne wyniki obejmowały:

- **Wczesne wykrywanie i zapobieganie nieprawidłowościom oraz sytuacjom jednokrotnego składania ofert** w I i III zamówieniu oraz oszczędność środków publicznych
- **Lepsze procesy instytucjonalne i ściślejsza współpraca** między organem nadzoru nad zamówieniami publicznymi a podmiotami monitorującymi społeczeństwo obywatelskie w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym w cyklu udzielania zamówień publicznych
- **Zwiększona gotowość rządu do wprowadzenia Paktów IP** w celu monitorowania zamówień finansowanych przez UE w łotewskich gminach

Kluczowe czynniki sukcesu

Według **OECD**³ kluczowymi elementami dla udanego zaprojektowania, ustanowienia i wdrożenia paktów IP są:

1. Polityczna wola władz do wykorzystania tego narzędzia w pełnym zakresie w celu ograniczenia korupcji oraz wzmocnienia uczciwości i rzetelności w zamówieniach rządowych.
2. Podstawowe zasady: maksymalna przejrzystość na każdym etapie poprzedzającym zawarcie umowy i w trakcie jej realizacji oraz odpowiedni, dobrze opracowany proces zawierania umów mają zasadnicze znaczenie. Taka przejrzystość wymaga szerokiego i łatwego publicznego dostępu do wszystkich istotnych informacji, w tym projektu, uzasadnienia zawarcia umowy, wstępnej selekcji oraz wyboru konsultantów, dokumentacji przetargowej, wstępnej selekcji wykonawców, procedur przetargowych, oceny ofert, zawierania, realizacji i nadzoru umów. Jeśli te podstawy są prawidłowe, praca obserwatora jest łatwiejsza.
3. Wykorzystanie zewnętrznego, niezależnego systemu monitorowania, który weryfikuje, czy zobowiązania zawarte w pakcie na rzecz integralności są wypełniane, oraz wykonuje uzgodnione w nim funkcje w odniesieniu do procedury przetargowej i realizacji zamówienia.
4. Zaangażowanie wielu zainteresowanych stron: społeczeństwo obywatelskie ma do odegrania bardzo ważną rolę we wspieraniu rządów we wdrażaniu paktów IP, chociaż dynamika jest inna w każdym kontekście. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego są źródłem wiedzy specjalistycznej, legitymizacji, wiarygodności i niezależności. Ponadto właściwe zaangażowanie kwalifikujących się i potencjalnych oferentów zapewni własność i odpowiedzialność.

Napotkane wyzwania i wyciągnięte wnioski

Początkowy etap projektu tramwajowego Skanstes został zrealizowany, jednak w maju 2019 roku **Centralna Agencja Finansów i Kontraktowania Republiki Łotewskiej** rozwiązała umowę z Zarządem

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

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

Transportu w Rydze, wycofując finansowanie i anulując projekt rozbudowy sieci tramwajowej w Rydze z powodu podejrzeń o nadużycia finansowe, niegospodarność i wysokie ryzyko korupcyjne w projekcie. Decyzja władz opiera się na sprawozdaniu z audytu zewnętrznego, w którym zbadano działalność Riga Satiksme.

Delna opublikowała następujące **zalecenia** dotyczące procesu zamówień publicznych na Łotwie:

- Wymóg włączenia niezależnych ekspertów technicznych wysokiego szczebla do komisji ds. zamówień publicznych w przypadku złożonych projektów infrastrukturalnych na szczeblu krajowym i lokalnym.
- Wprowadzenie działań na rzecz zwiększenia konkurencji zagranicznej w złożonych zamówieniach infrastrukturalnych na małych rynkach
- Wprowadzenie obowiązkowych, bezpiecznych i niezawodnych systemów informowania o nieprawidłowościach dla przedsiębiorstw i ich pracowników we wszystkich projektach zamówień finansowanych przez UE.

Potencjał do przenoszenia

Koncepcja paktów IP została już zastosowana w **ponad 15 krajach i 300 odrębnych sytuacjach na całym świecie**. Inicjatywa ta została powszechnie uznana za sukces w przybliżaniu obywatelom polityki i administracji UE. Inicjatywa „Pakty Uczciwości” zdobyła **Nagrodę Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dla Dobrej Administracji 2019** w kategorii „Doskonałość w otwartej administracji”. Projekt został również włączony do specjalnego **kompedium G20 jako globalna dobra praktyka w zakresie promowania uczciwości i przejrzystości w rozwoju infrastruktury**. Wyniki zostaną szeroko rozpowszechnione we wszystkich państwach członkowskich, a KE już teraz zastanawia się, w jaki sposób doświadczenia te można wykorzystać w kontekście przyszłego długoterminowego budżetu UE na lata 2021-2027.

Praktyka ta została również zaprezentowana w wielu przypadkach, na przykład podczas „Dorocznego Europejskiego Tygodnia Regionów i Miast 2019” oraz konferencji wysokiego szczebla DG REGIO „Angażowanie obywateli na rzecz dobrego zarządzania w ramach polityki spójności”. Sama Łotwa rozważa rozszerzenie tej praktyki na projekty realizowane w ramach innych funduszy UE w okresie programowania 2021-2027⁴.

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