

Име на практиката:

Пакт за почтеност за трамваите в Рига

Държава:
Латвия

Категория на практиката:

- Механизми за сътрудничество



За контакт:

- Transparency International Latvia – Delna
- Уеб сайт: <https://delna.lv/lv/>
- Имейл: ti@delna.lv
- Лиене Гатере (Liene Gātere) – директор, TI Latvia – Делна (liene.gatere@delna.lv)

Противопоставени са рисковете от измами

- Конфликт на интереси
- Избягване или манипулиране на процедури за възлагане на обществени поръчки

Контекст и цели

През 2017 г. проектът „Развитие на трамвайната инфраструктура в Рига“, известен като проект за трамваи Skanstes, беше одобрен в рамките на оперативната програма за 2014 – 2020 г. „Растеж и заетост“ в Латвия¹. Изпълнението на проекта ще осигури по-ефективни услуги на обществения транспорт в урбанизираните райони на град Рига, ще улесни задръстванията, ще намали броя на пътнотранспортните произшествия и отрицателното въздействие върху околната среда, както и ще подобри средствата за обществен транспорт, чрез повишаване на стандартите за качество и съкращаване на времетраенето на пътуванията за превозни средства и пътници, без да се влошават условията на движението.

Този проект беше включен в програмата „Механизъм за граждански контрол за защита на средствата от ЕС“, стартирана от Европейската комисия генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ (ГД REGIO) през 2016 г., за да се изпита инициативата за Пакт за почтеност в 11 държави от ЕС. Пактът за почтеност (ПП) беше въведен като средство за контрол на проекти, финансирани от ЕС. Пилотната инициатива на ПП, разработена от Transparency International, разглежда потенциала за граждански контрол в голям мащаб с цел насърчаване на по-прозрачно и отговорно използване на средствата от ЕС.

Основните цели на инициативата са да помогне за постигането на по-широк и по-задълбочен контрол на обществените поръчки, отколкото е било възможно преди, и да доближи гражданите възможно най-много до процеса на контрол, като работи с лица от публичния и частния сектор, за да защити средствата от ЕС и да подобри доверието и ефективността при обществените поръчки.

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

Описание на практиката

Основните стъпки на проекта за трамваите включват:

- изграждане на 3,6 км нов участък от трамвайната инфраструктура;
- реконструкция на съществуващ участък от трамвайната инфраструктура с приблизителна дължина 3 км;
- закупуване на 12 трамвая с ниска платформа;
- изграждане на една нова подстанция, реконструкция на една подстанция, изграждане на контактната линия и кабелната мрежа за захранване на контактната линия;
- изграждане на около 11 нови трамвайни спирки;
- на места – реконструкция на улици, изграждане на местно пътно платно, преместване на комунални мрежи, развитие на системата за контрол на движението и др.

Общата допустима цена на проекта „Развитие на трамвайната инфраструктура в Рига“ е 97,4 милиона EUR, от които близо 65,7 милиона EUR ще дойдат от Кохезионния фонд на ЕС. Rigas Satiksme (Орган по транспорта в Рига) ще участва в проекта с 27,4 милиона EUR, а изпълнението на проекта е планирано да приключи до 2022 година.

Transparency International Latvia – Delna (TI Delna) беше назначена за орган за контрол в проекта за трафика в Рига, като бюджетът е определен на 356 EUR. 731. През ноември 2016 г. TI Latvia Delna сключи ПП (пакт за почтеност) с Rigas Satiksme за наблюдение на офертите и изпълнението на обществените поръчки за различни аспекти на проекта.

ПП по същество е документ, подписан от възложител, оференти и независим наблюдател. Той е правно обвързващ. Ангажира всички страни да спазват най-добрите практики за борба с корупцията и упълномощава наблюдателя да следи дали това се случва. Наблюдателите следват целия процес на възлагане на обществени поръчки – от планирането до изпълнението. Те се ангажират с максимална прозрачност и всички доклади за наблюдение и резултати се предоставят на обществеността непрекъснато. Например TI Latvia – Delna активно следваше процедурата за подбор и участваше в преговорите с цел да следи дали принципите на равенство и откритост се спазват при изпълнението на процедурата на договаряне.

Преглед и график на свързаните с наблюдението дейности на TI Delna са подробно описани на уеб сайта на инициативата на адрес: https://delna.lv/lv/intergritates_pakts_2016/.

Уникални характеристики

- Чрез създаването на прецеденти за чисти практики в процеса на възлагане на обществени поръчки, пактовете за почтеност имат за цел и да допринесат за по-голямо обществено доверие, че средствата се изразходват ефективно, както и че е възможно обезщетение, ако се появи корупция. Това насърчава по-високи нива на доверие в държавните агенции и частния сектор. Пактовете за почтеност осигуряват подобрен достъп до информация, повишавайки нивото на прозрачност в обществените поръчки, а също така може да насърчат институционални промени, като повишен ангажимент за предоставяне на данни в наистина отворен формат, опростени административни процедури и подобрени регулаторни действия. Това от своя страна води до по-голямо доверие в общественото вземане на решения, по-малко съдебни спорове относно процесите на възлагане на обществени поръчки и повече оференти, които се конкурират за обществени поръчки.
- Концепцията на пактовете за почтеност се основава на международни принципи на открито договаряне и ангажира общности, социални групи и професионални асоциации, пряко засегнати от конкретен обществен договор (например тези, които

живеят близо до мястото, където се изгражда резервоар за защита от наводнения, магистрала, болница или друго съоръжение). Тези механизми за социална отговорност са необходими за изграждане на доверие в процеса на възлагане на обществени поръчки и гарантиране, че тези големи проекти отразяват обществен интерес, особено интереса на тези общности и групи, които са най-засегнати от проекта. Това означава да се ангажират тези общности в наблюдението на обществените поръчки през възможно най-много фази на проекта (от предварителна поръчка до изпълнение и оценка).

Резултати и постижения

TI Latvia – Delna, като независим наблюдател по този проект, беше в състояние многократно да идентифицира и действа по отношение на рисковете от корупция и конкуренция.

Основно срещани предизвикателства:

- Документация за обществени поръчки, съобразени за един участник в 1-ва поръчка – умишлено намаляване на конкуренцията с изкуствено ограничени условия за възлагане („Разработване на план за изграждане на нов участък на трамвайната инфраструктура“)
- Подозрение за фалшифициране на документи при 2-ра поръчка (възобновен търг – „Разработване на план за строителство на нов участък от трамвайната инфраструктура“)
- Прекомерно ограничителни изисквания за оферти и съмнителна валидност на критериите за техническа оценка в тръжната процедура и възлагането на третата поръчка („За доставката на трамваи с ниска платформа“)².

Основните резултати включват:

- Ранно откриване и предотвратяване на нередности и ситуации с единично наддаване при 1-ва и 3-та обществени поръчки и спестяване на обществени средства
- По-добри институционални процеси и засилено сътрудничество между органа за надзор на обществените поръчки и гражданското общество наблюдават при справяне с рисковете от корупция в цикъла на обществените поръчки
- Повишена готовност на правителството да въведе пактове за почтеност за наблюдение на финансирани от ЕС поръчки в общините на Латвия

Ключови фактори за успех

Според ОИСП (Организация за икономическо сътрудничество и развитие)³, ключовите елементи за успешното планиране, настройка и внедряване на пактове за почтеност са:

1. Политическата воля на властта да използва този инструмент в пълна степен, за да намали корупцията и да засили честността и почтеността при правителственото договаряне.
2. Получаване на правилните основи: максималната прозрачност на всяка стъпка, водеща до възлагането на обществената поръчка и по време на нейното изпълнение, и адекватен, добре планиран процес на възлагане на обществената поръчка са от съществено значение. Подобна прозрачност изисква обширен и лесен публичен достъп до цялата свързана с това информация, включително планиране, обосновка на възлагането на поръчката, предварителен подбор и подбор на консултанти, тръжни документи, предварителен подбор на изпълнители, тръжни процедури, оценяване на офертите, възлагането на

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>

поръчката, изпълнение на поръчката и надзор. Ако тези основи са правилни, работата на наблюдателя е по-лесна.

3. Използването на външна независима система за наблюдение, която проверява дали са изпълнени задълженията в пакта за почтеност и изпълнява функциите, договорени в него по отношение на тръжния процес и изпълнението на договора.
4. Участие на много заинтересовани страни: гражданското общество трябва да играе много важна роля в подкрепа на правителствата, прилагащи пактовете за почтеност, въпреки че динамиката е различна във всеки контекст. Организациите на гражданското общество са източник на експертни познания, легитимност, достоверност и независимост. Освен това правилното участие на отговарящите на критериите и потенциалните оференти ще гарантира собствеността и отговорността.

Възникнали предизвикателства и взети поуки

Първоначалният етап от проекта за трамвай Skanstes беше изпълнен, но през май 2019 г. Централната агенция за финансиране и договаряне на Република Латвия прекрати споразумението с Органа по транспорта в Рига, като оттегли финансирането и отмени удължаването на проекта за трамваите в Рига поради съмнения за дейности с цел измама, лошо управление и високи рискове от корупция в проекта. Решението на органа се основава на доклад за външен одит, който разглежда дейностите на Riga Satiksme.

Delna публикува следните препоръки относно процеса на възлагане на обществени поръчки в Латвия:

- Изискване за включване на независими и високи технически експертни познания в комисиите за обществени поръчки за сложни инфраструктурни проекти на национално и местно ниво
- Въвеждане на мерки за увеличаване на чуждестранната конкуренция при поръчки за сложна инфраструктура на малки пазари
- Въвеждане на задължителни, сигурни и надеждни системи за подаване на сигнали за нередности за компаниите и техните служители във всички финансирани от ЕС проекти за обществени поръчки.

Потенциал за прехвърляемостта

Концепцията за пактовете за почтеност вече е приложена в повече от 15 страни и 300 отделни ситуации по света. Инициативата е широко призната като успех в доближаването на политиките и администрациите на ЕС до гражданите. Инициативата за пактове за почтеност спечели наградата на Европейския омбудсман за добра администрация за 2019 година в категорията „Постижения в отворената администрация“. Проектът беше включен и в специалния сборник на G-20 като добра практика в световен мащаб за насърчаване на почтеността и прозрачността в развитието на инфраструктурата. Резултатите ще бъдат широко разпространени във всички държави членки и ЕК вече разсъждава върху това как този опит може да се разшири в контекста на бъдещия дългосрочен бюджет на ЕС за периода 2021 – 2027 г.

Практиката е демонстрирана и на много събития, например на „Годишната Европейска седмица на регионите и градовете за 2019 година“ и на конференцията на високо ниво на Генерална дирекция „Регионална и градска политика“ „Ангажиране на гражданите за добро управление в политиката на сближаване“. Самата Латвия обмисля разширяване на практиката при проекти по други средства от ЕС в програмния период 2021 – 2027 г.

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

