



Delna
SABIEDRĪBA PAR ATKLĀTĪBU
TRANSPARENCY INTERNATIONAL
LATVIJAS NODAĻA

Integritātes pakta ieviešanas rokasgrāmata



www.delna.lv

2015

Biedrība “Sabiedrība par atklātību – Delna” ir sabiedriskā labuma biedrība, kuras darbības mērķis ir veicināt demokrātiskas sabiedrības veidošanos, sekmējot informācijas atklātību un korupcijas novēršanu. 1998.gada 27.augustā Delna tika izveidota kā starptautiskās pretkorupcijas organizācijas *Transparency International* Latvijas nodaļa, kas kopā ar 100 citu valstu nodaļām darbojas gan valsts, gan starptautiskā līmenī.

www.delna.lv

Autors: Gita Lazdāne

Biedrība „Sabiedrība par atklātību – Delna”. Visas tiesības aizsargātas.



Šis projekts tika finansēts ar Eiropas Komisijas atbalstu.

Šī publikācija atspoguļo tikai autores uzskatus, un Eiropas Komisija nav atbildīga par jebkādu tajā ietvertās informācijas izmantošanu.

SATURA RĀDĪTĀJS

Ievads	4
1. INTEGRITĀTES PAKTA BŪTĪBA, TĀ EFEKTIVITĀTES PRIEKŠNOTEIKUMI UN UZBŪVE	6
2. PIEMĒRI: ES VALSTU INTEGRITĀTES PAKTU PIEMĒROŠANA.....	16
3. REKOMENDĀCIJAS INTEGRITĀTES PAKTU PIEMĒROŠANĀ.....	18

Ievads

Korupcija ir viens no iemesliem, kas spēj aizēnot valsts tēlu, kavēt tās ekonomisko attīstību, vairojot pilsoniskās sabiedrības neapmierinātību un kopumā pamatīgi „iedragāt” valsti, atstājot grūti novēršamas negatīvas politiskās, ekonomiskās un sociālās sekas.

Katru gadu starptautiskā nevalstiskā pretkorupcijas organizācija *Transparency International* veic pētījumu, kurā tiek noteikts simtu septiņdesmit piecu (175) valstu korupcijas uztveres indekss publiskajā sektorā. Pēdējo gadu laikā Latvijā ir novērojams progress, bet tomēr šie pētījuma dati liecina, ka situācija kaimiņvalstīs Lietuvā un Igaunijā ir krietni vien labāka. Vēl viens būtisks pētījums ir Pasaules Bankas veiktais Vispasaules pārvaldības indikatoru pētījums (*The Worldwide Governance Indicators (WGI) project*), kurā tiek aplūkoti sešas pārvaldības dimensijas, starp kurām arī korupcijas kontrole (*control of corruption*). Šis pētījums tiek veikts jau kopš 1996. gada, bet tā pēdējie dati pieejami par 2012. gadu. 2012. gadā Latvija ir ierindojusies 63 vietā starp 214 valstīm. Aplūkojot šo radītāju pēdējo desmit gadu griezumā, varam secināt, ka situācija Latvijā arī pēc šī pētījuma datiem kopumā ir uzlabojusies. No 2002. gada – 2012. gadam Latvija ir pakāpusies par deviņām vietām, bet tomēr arī te Latvija diezgan būtiski atpaliek no savām kaimiņvalstīm – Lietuvas un Igaunijas.¹

Raugoties uz korupciju konkrētās jomās, varam secināt, ka vislielākie korupcijas riski ir tieši publisko iepirkumu jomā, jo īpaši – īstenojot Eiropas Savienības fondu finansētos projektus. Eiropas Savienības Struktūrfondu un Kohēzijas fondu budžets laika posmā no 2007.gada 1.janvāra līdz 2013.gada 31.decembrim ir bijis 347 miljardi eiro, kas ir 0.40% no Eiropas Savienības 2010. gada GDP.² Eiropas Komisija ir konstatējusi, ka korupcija publiskajos iepirkumos izmaksā aptuveni 2 miljardus eiro gadā. „Interesu konflikti un nelegāla prakse traucē pareizi piemērot noteikumus; tie

¹ The Worldwide Governance Indicators. Pieejams: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (Pasaules Bankas mājas lapa; aplūkota 16.05.2015.)

² Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU. Pieejams: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf (Eiropas Komisijas mājas lapa; aplūkota 20.05.2015.)

arī pārkāpj demokrātijas pamatprincipus, kā arī nelabvēlīgi ietekmē līdztiesīgu piekļuvi publiskajiem iepirkumiem.”³

Ar mērķi apkarot korupciju dažādās jomās - tiek radīti dažādi rīki jeb instrumenti. Kā viens no šādiem rīkiem ir integritātes pakts. Integritātes pakts paredz labas pārvaldības principu nodrošināšanu un korupcijas novēršanu, pilsoniskajai sabiedrībai iesaistoties.

1990-tajos gados *Transparency International* izveidoja rīku – integritātes paktu, ar mērķi, lai palīdzētu nacionālajām valdībām, uzņēmējiem un pilsoniskajai sabiedrībai cīnā ar korupciju. Integritātes pakts paredz, ka tiek noslēgta rakstiska, oficiāla vienošanās (līgums) starp valsti no vienas puses un visiem tiem, kas ir ieinteresēti uzraudzīt kādu konkrētu procesu (lielākoties kādu konkrētu nevalstisko organizāciju – pilsoniskās sabiedrības pārstāvi), ar mērķi ierobežot un novērst korupcijas riskus, no otras puses. Integritātes paktā tiek paredzētas noteiktas aktivitātes un tiesības šo aktivitāšu ietvaros pilsoniskajai sabiedrībai, kas pilda uzrauga funkciju, lai tā varētu kvalitatīvi uzraudzīt integritātes paktā noteikto principu īstenošanos, novēršot sākotnēji apzinātos un tos korupcijas riskus, kas var rasties uzraudzības procesa laikā.

Integritātes pakti ar mērķi apkarot korupciju var tikt piemēroti dažādu procesu uzraudzībai, bet, kā liecina valstu pieredze – īpaši efektīvi integritātes pakti spēj novērst korupciju tieši publisko iepirkumu jomā.

Integritātes pakts kā rīks tiek aktīvi izmantots vairākās pasaules valstīs. Kopumā šāda pieredze ir 15 dažādām pasaules valstīm, piemēram, Bulgārijai, Ungārijai, Vācijai, Indijai, Meksikai un arī Latvijai.

Rokasgrāmatā plašāk tiek aplūkota un skaidrota integritātes pakta būtība, pievēršoties svarīgākajiem aspektiem, tāpat arī aplūkoti ieguvumi no šī rīka piemērošanas, analizēta Eiropas Savienības valstu pieredze integritātes pakta piemērošanā un noslēgumā – apkopotas dažas būtiskas rekomendācijas integritātes pakta piemērošanā.

³ Jauni noteikumi par publiskajiem iepirkumiem un koncesijām vienkāršāki un elastīgāki. Pieejams: http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/public-procurement-and-concessions_lv.pdf (Eiropas Komisijas mājas lapa; aplūkota 20.05.2015.)

1. INTEGRITĀTES PAKTA BŪTĪBA, TĀ EFEKTIVITĀTES PRIEKŠNOTEIKUMI UN UZBŪVE

Integritātes pakta būtība: Atklātība, caurskatāmība jeb pārredzamība, atbildīgums un sabiedrības līdzdalība ir pretkorupcijas principi, kam ir izšķiroša nozīme tiesiskuma⁴ un demokrātisko vērtību stiprināšanā, kā arī publiskās varas pieņemto lēmumu leģitimitātes nodrošināšanā.

Viens no veidiem kā nodrošināt šo pretkorupcijas principu ievērošanu publiskajos iepirkumos, novēršot korupciju, ir integritātes pakta izmantošana. Būtībā, ievērojot šos pretkorupcijas principus, rodas kopīga izpratne par procesu gaitu un līdz ar to tiek samazināta vai pat pilnība izskausta iespēja rīkoties prettiesiski, iesaistoties koruptīvās darbībās kādai no iesaistītajām pusēm.

Korupcijas novēršanā izšķiroša nozīmē ir kolektīvajai rīcībai un sabiedrības līdzdalībai, kura sevī ietver pretkorupcijas principu ievērošanu. Kolektīvā rīcība ir ilgtermiņā plānojama un nozīmē, ka norisinās sadarbība starp visām iesaistītajām un ieinteresētajām pusēm kāda konkrēta procesa ietvaros. Kolektīvā rīcība ir kļuvusi par konkrētu politisku jautājumu cīņā pret korupciju, tas jo īpaši attiecās uz publisko iepirkumu jomu, kur privātā sektora pārstāvji – uzņēmēji, publiskā sektora pārstāvji, starptautiskās organizācijas un pilsoniskā sabiedrība apvieno spēkus, rīkojoties kolektīvi, lai novērstu korupciju. Šīs kolektīvās rīcības mērķis ir radīt vienādus konkurences apstākļus uzņēmumiem, kuri savā starpā konkurē par publiskā sektora, tas ir, valsts iepirkumu līgumiem. Neskatoties uz korupcijas novēršanas tiesiskajiem regulējumiem, korupcijas novēršana publisko iepirkumu jomā vēl aizvien ir izaicinājums kā uzņēmējiem, tā valstu valdībām visā pasaulē. Ir būtiski, lai visas iesaistītās puses un sabiedrība kopumā sadarbotos korupcijas novēršanā, tā kā īstenojot šos publiskos iepirkumus, tiek tērēta nodokļu maksātāju nauda. Tiek izšķirti dažādi kolektīvās rīcības īstenošanas veidi korupcijas novēršanā. Kā svarīgākais no šiem kolektīvās rīcības veidiem ir integritātes pakts, kas iekļauj noteiktus principus,

⁴ Dowdle, M. W. Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006, 48. lpp.

pretkorupcijas deklarāciju un ētikas kodeksu.⁵ Arī profesori – Ādams Grajkārs (*Adam Graycar*) un Tims Prenzlers (*Tim Prenzler*) savā darbā „Korupcijas saprašana un novēršana”, 2013 (*Understanding and preventing corruption*) norāda, ka integritātes pakts ir atslēgrīks korupcijas novēršanā tieši publisko iepirkumu jomā.⁶

Integritātes paktu ar mērķi cīnīties pret korupciju publiskajā sektorā 1990-tajos gados radīja *Transparency International*, kas ir starptautiska nevalstiskā pretkorupcijas organizācija. Pirmais integritātes pakts tika īstenots 1994. gadā Ekvadorā un to iniciēja, uzraudzīja un koordinēja Ekvadoras *Transparency International* nodaļa. Kopš šī rīka radīšanas tas ticis izmantots vairāk nekā piecpadsmit (15) valstīs visā pasaulē.⁷ Šis rīks ir paredzēts, lai to izmantotu valstu valdības, uzņēmēji, pilsoniskā sabiedrība un citas ieinteresētās, iesaistītās puses, tādējādi apliecinot savu vēlmi iestāties pret korupciju un savu apņemšanos neiesaistīties koruptīvās darbībās kāda konkrēta procesa īstenošanas laikā.⁸

Ir būtiski saprast, ka integritātes pakts ir gan dokuments jeb oficiāls līgums, gan arī process, kas sevī iekļauj virkni aktivitāšu līguma īstenošanas nodrošināšanai.

Integritātes pakts tā līguma izpratnē tiek skaidrots kā līgums starp konkrēta projekta līgumslēdzējinstādi, kas ir valsts iestāde, pretendentiem, pilsonisko sabiedrību un citām ieinteresētajām, iesaistītajām pusēm. Caur integritātes paktu visi tā parakstītāji pauž apņemšanos atturēties no koruptīvas rīcības. Šādos līgumos ietver arī konkrētus pretkorupcijas principus: atklātības, caurskatāmības jeb pārredzamības, atbildīguma un sabiedrības līdzdalības ievērošanas nodrošināšanas mehānismus, kā arī sankciju piemērošanas noteikumus šo pretkorupcijas principu neievērošanas gadījumā. Valstis izmanto integritātes paktu, tajā iesaistoties nevalstiskajām organizācijām, ekspertiem, akadēmiķiem, publisko iepirkumu dalībniekiem, publiskā sektora pārstāvjiem un

⁵ United Nations Office on Drugs and Crime. *Guidebook on anti – corruption in public procurement and the management of public finances*, 2013. Pieejams:

https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf 25. – 26.lpp. (Apvienoto Nāciju Organizācijas narkotiku un noziegumu biroja mājas lapa; aplūkota 17.05.2015.)

⁶ Graycar, A., Prenzler, T. *Understanding and preventing corruption*. 2013, NY, PALGRAVE MACMILLAN. 109. lpp.

⁷ Transparency International. *Integrity pacts in public procurement. An implementation guide*. 2013., 25.lpp.

⁸ Turpat

citiem, kur tieši nevalstiskā sektora pārstāvji – nevalstiskās organizācijas darbojas kā uzraugi.

INTEGRITĀTES PAKTA MĒRĶI: Integritātes pakts tiek izmantots, lai sasniegtu trīs mērķus. Kā pirmais mērķis ir panākt, lai uzņēmumi jeb pretendenti, kas piedalās publisko iepirkumu konkursā, neiesaistās koruptīvās darbībās. Integritātes pakts paredz, ka visiem pretendentiem obligāti ir jāparaksta pretkorupcijas deklarācija, kas ir viena no integritātes pakta sastāvdaļām, iesniedzot savu piedāvājumu publisko iepirkumu konkursā. Parakstot šo deklarāciju, pretendents apliecina, ka tas neiesaistīsies koruptīvās darbībās. Paužot šādu apņēmību un apzinoties, ka citiem pretendentiem – uzņēmējiem, kas arī iesniedz savu piedāvājumu publisko iepirkumu konkursā, tiek piemērota šāda pat prasība – parakstīt pretkorupcijas deklarāciju, starp pretendentiem rodas pārlicība, ka arī viņu konkurenti, neiesaistīsies koruptīvās darbībās, tādējādi nodrošinot brīvu un godīgu konkurenci. Otrais mērķis ir panākt, lai valstij nav jācieš no korupcijas augstajām izmaksām un tās atstātajām politiskajām, ekonomiskajām un sociālajām sekām kopumā.⁹ Trešais integritātes pakta izmantošanas mērķis ir panākt visu noteiktajā procesā iesaistīto pušu augstu līdzdalības pakāpi, tādējādi nodrošinot tādu pretkorupcijas principu kā caurspīdīgums, atklātība un atbildība, ievērošanu.¹⁰

INTEGRITĀTES PAKTA IZMANTOŠANAS IEGUVUMI: Tas uzlabo informācijas atklātību par uzraudzīto procesu. Šis ieguvums – informācijas atklātības uzlabošanas nodrošināšana, savukārt, veicina sabiedrības uzticību pieņemtajiem lēmumiem šī noteiktā procesa ietvaros. Kopumā integritātes pakts palielina sabiedrības informētību par pretkorupcijas aktivitātēm, kas īstenotas noteiktā procesa īstenošanas laikā. Integritātes pakts ļauj laicīgi identificēt aizdomas par korupciju un integritātes paktā noteiktajā kārtībā, piemērojot nepieciešamās darbības, veikt atbilstošas pārbaudes. Tāpat arī būtisks ieguvums no integritātes pakta izmantošanas

⁹ Integrity in Public Procurement. Good practice from A to Z. 2007, 119.lpp. Pieejams: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/38588964.pdf> (The Organisations for Economic Co-operation and Development mājas lapa; aplūkota 18.05.2015.)

¹⁰ The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*. OECD Publishing, 2005, 208.lpp.

ir tas, ka kopumā caur tā īstenošanu tiek rosinātas izmaiņas sabiedrības attieksmē pret korupciju.¹¹

IEGUVUMI VALSTIJ

- Monitors laicīgi konstatē prettiesisku darbību riskus, tādējādi pasargājot valsti no lieliem finanšu zaudējumiem
- Integritātes pakts var kalpot kā reputācijas uzlabošanas instruments, apliecinot, ka process par kura uzraudzību integritātes pakts noslēgts, ir pilnīgi atklāts
- Nodrošināta sabiedrības uzticība vadošās iestādes pakļautībā īstenotam procesam par kura uzraudzību integritātes pakts noslēgts

IEGUVUMI SABIEDRĪBAI

- Caur integritātes paktu sabiedrība tiek informēta par procesa, kas tiek uzraudzīts, gaitu, tādējādi sabiedrība var pārliecināties, ka viņu nodokļos samaksātā nauda tiek efektīvi iztērēta sabiedrības interesēs
- Pasargā no sabiedrības nodokļos samaksātās naudas ļaunprātīgas piesavināšanās

IEGUVUMI PRETENDENTIEM (PUBLISKO IEPIRKUMU KONKURSU DALĪBNIEKIEM)

- Integritātes pakts nodrošina vienlīdzīgas konkurences apstākļus visiem
- Savlaicīgi novērsta iespējamās domstarpības
- Efektīvāka un kvalitatīvāka līguma izpilde

¹¹ Rozo, M. *Integrity Pacts*, 4.lpp. Pieejams: http://archive.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts#what_brings (Transparency International mājas lapa; aplūkota 18.05.2015.)

INTEGRITĀTES PAKTU IEVIEŠANAS PRIEKŠROCĪBAS: Kā viena no šādām priekšrocībām ir tā, ka integritātes paktu var ieviest bez papildus tiesiskajām reformām, respektīvi, lai izmantotu integritātes paktu kāda procesa uzraudzībā ar mērķi novērst korupciju, nav nepieciešams veikt kādas papildus izmaiņas normatīvajos aktos. Tāpat arī katrai iestādei ir rīcības brīvība vai slēgt integritātes paktu. Vēl viena integritātes pakta piemērošanas būtiska priekšrocība ir tā, ka ar integritātes paktu pasūtītājs pēc nepieciešamības var saņemt uzrauga konsultācijas un ekspertīzi.¹²

INTEGRITĀTES PAKTA IEROBEŽOJUMI: Integritātes pakts nespēj pilnā apmērā nodrošināt korupcijas novēršanu. Ir jābūt vēl arī citiem korupcijas novēršanas rīkiem, kas stiprinātu integritātes pakta ietekmi, piemēram, jābūt nodrošinātiem iesaistes un iejaukšanās kanāliem no citu kontrolējošo instanču puses un nepieciešamības gadījumā jānodrošina savlaicīgas izmeklēšanas uzsākšanu. Integritātes pakts viens, kā atsevišķs rīks, izslēdzot citus rīkus, nav spēcīgs. Tāpat arī jāņem vērā, ka, ja integritātes pakts netiek rūpīgi uzraudzīts un īstenots, tas var tikt pakļauts ietekmēšanai un izmantots vien kā teorētisks un formāls, bet ne pēc būtības kā rīks korupcijas novēršanai. Tas nozīmē, ka integritātes pakts teorētiski var izskatīties labi un veiksmīgi, bet pēc būtības tā izmantošana var arī nenest nekādus rezultātus, tādēļ būtiski ir uzrauga aspekts, kuram jāuzrauga integritātes paktā noteikto uzdevumu izpilde, kas vēlreiz apliecina pilsoniskās sabiedrības lomas būtiskumu integritātes paktā.¹³

Kā jau augstāk tika minēts, pilsoniskajai sabiedrībai ir būtiska loma, sniedzot atbalstu publiskā sektora iestādēm integritātes pakta īstenošanā. Pilsoniskās sabiedrības veidotas nevalstiskās organizācijas ir kā kompetences, neatkarības, leģitimitātes un ekspertīzes nodrošinātājas un sniedzējas. Pilsoniskā sabiedrība integritātes pakta īstenošanas procesā var ieņemt dažādas pozīcijas: pilsoniskā sabiedrība var būt iniciators, koordinators un uzraugs. Ja pilsoniskajai sabiedrībai ir pieredze un ekspertīze uzraudzības nodrošināšanā, tad tai ir īpaši vēlams uzņemties tieši uzrauga funkciju, tādējādi nodrošinot procesā iesaistīto gan valsts iestāžu, gan pretendentu rīcības neatkarību, caurspīdīgumu un atklātību, aizsargājot sabiedrības intereses.

¹² Rozo, M. *Integrity Pacts*, 4.lpp. Pieejams: http://archive.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts#what_brings (Transparency International mājas lapa; aplūkota 18.05.2015.)

¹³ Turpat, 27. - 28.lpp.

Daudzas *Transparency International* nodaļas visā pasaulē uzņemas vadošo lomu kā integritātes pakta iniciatori, koordinatori un galvenie virzītāji.¹⁴ Arī Latvijas *Transparency International* nodaļa, biedrība „Sabiedrība par atklātību – Delna” ir bijusi integritātes pakta izmantošanas iniciators, koordinators un uzraugs Latvijas Nacionālās bibliotēkas būvniecības procesā. Gadījumā, ja pilsoniskajai sabiedrībai pietrūkst pašai savas ekspertīzes vai kapacitātes, nepieciešams piesaistīt papildu ekspertus konkrētos integritātes pakta posmos. Šādās situācijās šie papildus piesaistītie eksperti noslēdz vienošanos par uzraudzību ar konkrēto pilsoniskās sabiedrības pārstāvi – nevalstisko organizāciju. Pilsoniskajai sabiedrībai ir izšķiroša loma uzticības nodrošināšanā uzraudzības procesam.¹⁵ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija vienā no saviem pētījumiem arī uzsver to, ka pilsoniskajai sabiedrībai ir būtiska nozīme uzraudzības jomā, nodrošinot, ka valsts iepirkums tiek veikts pārredzami, konkurētspējīgi un objektīvi. Pilsoniskā sabiedrība var identificēt iespējamu neētisku vai koruptīvu amatpersonas vai pretendenta rīcību, kas var būt slepenas vienošanās rezultāts starp šīm pusēm. Lai uzraugs varētu veikt efektīvu uzraudzību ir nepieciešams nodrošināt, lai šim uzraugam ir piekļuve visai informācijai saistībā ar procesu, kurš tiek uzraudzīts. Būtiski atzīmēt, ka ir nepieciešams nodrošināt piekļuvi arī tādai informācijai, kas klasificēta kā ierobežotas pieejamības.¹⁶

Svarīgi, ka integritātes pakta noteiktais uzraugs visa uzraudzības procesa laikā neatbrīvo publisko pārvaldi no atbildības par pieņemtajiem lēmumiem. Tas nozīmē, ka uzrauga pienākums ir signalizēt gadījumā, ja tiek novēroti kādi labas pārvaldības principu pārkāpumi vai, ja uzraugam rodas aizdomas par korupciju, par to ziņojot sākumā citām integritātes pakta parakstījušajām pusēm, un gadījumā, ja tās nereaģē, ir nepieciešams ziņot atbildīgajām tiesībsargājošajām iestādēm, kuras jau var veikt detalizētu izmeklēšanu, atsaucoties uz šo uzraugu veiktajiem novērojumiem un sodīt, piemērojot sankcijas, gadījumā, ja tiek pierādīts, ka tikušas veiktas koruptīvas darbības.

¹⁴ Rozo, M. *Integrity Pacts*, 56.lpp. Pieejams:

http://archive.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts#what_brings
(Transparency International mājas lapa; aplūkota 18.05.2015.)

¹⁵ Transparency International. *Integrity pacts in public procurement. An implementation guide*. 2013., 80.lpp.

¹⁶ The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*. OECD Publishing, 2005, 26. - 27.lpp.

Integritātes pakta piemērošanas efektivitātes priekšnoteikumi

Tas, vai integritātes pakts būs efektīvs korupcijas novēršanas rīks, ir atkarīgs no vairākiem priekšnoteikumiem, kas jāievēro to piemērojot kāda konkrēta procesa uzraudzībai.

INTEGRITĀTES PAKTA EFEKTIVITĀTES PRIEKŠNOTEIKUMI: Kā pirmais priekšnoteikums, no kā ir atkarīga integritātes pakta efektivitāte, ir tas, kurā procesa stadijā/posmā integritātes pakts stājas spēkā. **Integritātes pakts var un tam arī vajadzētu būt pielietotam/piemērotam pilnā apmērā visās aktivitātēs.** Integritātes pakts var tikt realizēts pilnībā un būt maksimāli efektīvs vien tad, ja tas tiks parakstīts pirms procesa uzsākšanas posmā un beigsies posmā pēc procesa beigām. Ideālā gadījumā integritātes paktam vajadzētu aptvert katru iepirkuma procesu, katru līgumslēgšanas procesu, sākot jau ar pirmajām sagatavošanās stadijām, novērtējot vajadzības un apsverot alternatīvās izvēles un līguma plānošanu pirms konkursa izsludināšanas. Tas nozīmē, ka vēlamākais ir integritātes paktu kā dokumentu - līgumu parakstīt posmā pirms tiek organizēts pirmais projekta iepirkums vai vienīgais projekta iepirkums, kad galvenie lēmumi tiek pieņemti un projekta priekšizpēte veikta.

Otrs integritātes pakta efektivitātes priekšnoteikums ir **specifisku caurspīdīguma un atklātības pasākumu ieviešana līdz ar lēmumu pieņemšanu**, lai novērstu korupcijas riskus to pieņemšanas laikā.¹⁷ Caurspīdīguma principi, atbildības un specifiskas korupcijas novēršanas aktivitātes jānosaka jau projekta sākumā, kad tiek pieņemti lēmumi par to, uz kādiem principiem balstoties un izmantojot kādas metodes tiks veiktas iepirkumu procedūras. Ideālā gadījumā, visa projekta laikā ir jābūt atklātības un caurspīdīguma mērījumiem un analīzei, kas apliecina projekta izpildes laikā ievērotos labas pārvaldības principus. Ja tas nenotiek šādi, tad rodas risks, ka var tikt negodīgā ceļā rīkoti iepirkumu sagatavošanas procesi un paši iepirkumi, tādā veidā, lai tas būtu kāda konkrēta potenciālā līgumslēdzēja interesēs.

Trešais integritātes pakta efektivitātes priekšnoteikums ir **politiskās autoritātes griba**. Ir jābūt politiskās autoritātes atbalstam integritātes pakta kā korupcijas

¹⁷ Transparency International. *Integrity pacts in public procurement. An implementation guide.* 2013., 29.lpp.

novēršanas rīka izmantošanai, lai pastiprinātu godīgumu un atklātību visa procesa uzraudzības laikā ne vien ierēdniecības līmenī, bet arī politiskajā līmenī.

Ceturtais efektivitātes priekšnoteikums ir **tiesību pamats, kas nodrošina iespējami caurspīdīgu un atklātu katru soli visa uzraudzītā procesa laikā.** Šis priekšnoteikums paredz, ka integritātes paktā tā līguma izpratnē uzraugam tiek nodrošinātas visas nepieciešamās tiesības, kas ļauj tam pieprasīt no citām iesaistītajām pusēm caurspīdīgu un atklātu rīcību, tādējādi arī nodrošinot to, ka viss process kopumā ir caurspīdīgs un atklāts.

Piektais efektivitātes priekšnoteikums - **visu procesā iesaistīto pušu obligāta iesaistīšanās integritātes paktā.**¹⁸ Pieredze liecina, ka labāk ir, ja integritātes pakta parakstīšana visām iesaistītajām pusēm ir obligāta, nevis brīvprātīga. Gadījumā, ja integritātes pakts tiek parakstīts uz brīvprātīguma principa pamata, var rasties situācija, ka ne visiem pretendentiem ir vienādi noteikumi, integritātes paktu tādējādi padarot par neefektīvu.¹⁹ Pretendentus, tiem piesakoties publisko iepirkumu konkursā, jāiepazīstina ar informāciju par to, ka gadījumā, ja tas tiks izraudzīts kā projekta īstenotājs, tam obligāti būs jāparaksta integritātes pakts. Vienmēr ir būtiski pārliecināties, ka visas iesaistītās puses pilnībā saprot saistības, kuras tās uzņemas, parakstot integritātes paktu, pat, ja tā parakstīšana tāpat ir obligāta. Tas ir iemesls, kādēļ ir jāpieliek zināmas pūles komunikācijā par integritātes pakta saturu, to rūpīgi skaidrojot.²⁰ Visām pusēm, kas parakstījušas integritātes paktu, ir precīzi jāapzinās, kādi ir to pienākumi un kādas ir to tiesības.

Integritātes pakta uzbūves elementi tā līguma izpratnē

Kā jau augstāk tika noskaidrots, ar integritātes paktu ir jāsaprot gan līgumu, gan pašu uzraudzības procesu. Integritātes paktam tā līguma izpratnē ir raksturīga noteikta uzbūve, kas sastāv no noteiktiem elementiem.

Kā pirmais elements, kas tiek iekļauts integritātes paktā – **parakstītājpuses,** kas ir valsts (valsts iestādes pilnvarotā persona) no vienas puses un uzraugs no otras puses, kā arī, publiskā iepirkuma uzvarētājs. Pretendentiem, kas piedalās publiskajā iepirkumā iepriekš jāiepazīstas ar informāciju par integritātes paktu,

¹⁸ Transparency International. *Integrity pacts in public procurement. An implementation guide.* 2013., 29.lpp.

¹⁹ Turpat, 37.lpp.

²⁰ Turpat

apzinoties, ka gadījumā, ja tas uzvarēs publiskajā iepirkumā, tad obligāta būs integritātes pakta parakstīšana, kas sevī iekļauj noteiktu tiesību un pienākumu virkni.

Kā nākamais elements, ko jāiekļauj integritātes paktam ir **galvenie parakstītāju pušu pienākumi**. Būtiskākie pienākumi, kurus nosaka integritātes pakts: 1. Valsts no savas puses apņemas, ka tās institūciju ierēdņi neņems un nepieprasīs kukuļus, dāvanas un citus labumus, nosakot kādas būs disciplinārās, administratīvās, civilās vai kriminālās sankcijas pārkāpuma gadījumā; 2. Tāpat arī visas citas iesaistītās puses apņemas nepiedāvāt un nedot kukuļus, dāvanas vai kādus citus labumus, lai iegūtu līgumu vai zināmas privilēģijas konkursā, nosakot sankcijas, kas draud, ja šī apņemšanās tiek pārkāpta; 3. Visi pretendenti apņemas, ka slepeni nesadarbosies savā starpā ar mērķi ietekmēt konkursa procesu; 4. Katram pretendentam jāapliecina, ka tas integritātes paktā uzstādītās prasības piemēros arī saviem apakšuzņēmumiem/ kopuzņēmumiem ar citiem partneriem, ja tādi ir.

Trešais būtiskais integritātes elements, kas jāiekļauj tajā ir **sankcijas**. Ar sankcijām jāsaprot tās, kas integritātes pakta pārkāpumu gadījumā piemērojamas. Iespējamās sankcijas tiek iekļautas integritātes paktā un tās attiecās uz visām pusēm, kuras ir parakstījušas integritātes paktu.

Ceturtais elements, kas jāiekļauj integritātes paktā ir **nosacījumi par parakstītāju pušu iesaisti un līdzdalību**, nosakot visu attiecīgi iesaistīto pušu ieguldījumu. Tas var tikt nodrošināts izmantojot dažādus līdzekļus un metodes, kā piemēram, rīkojot speciālas tikšanās, atvērto jautājumu – atbilžu sesijas, kur tiek apspriests projekts, tā specifika, dokumentācija, rezultāti, ietekmes un citi būtiski aspekti starp visām iesaistītajām pusēm. Te pilsoniskajai sabiedrībai ir īpaša loma: tā var aktīvi iesaistīties šajās aktivitātēs un tās iniciēt.

Kā piektais elements, kas jāiekļauj integritātes paktā ir **strīdu izšķiršanas mehānisms**. Šis elements paredz, ka pašā integritātes paktā tiek noteikta kārtība kā gadījumā, ja starp parakstītājpusēm rodas domstarpības, tās tiks risinātas.

Integritātes pakts var iekļaut arī citus elementus, piemēram, punkti par trauksmes cēlēju aizsardzību un informācijas atklātību.²¹

²¹ Transparency International. *Integrity pacts in public procurement. An implementation guide*. 2013., 39. - 46.lpp.

2. PIEMĒRI: ES VALSTU INTEGRITĀTES PAKTU PIEMĒROŠANA

Pieredze integritātes pakta piemērošanā ir vairākām Eiropas Savienības valstīm. Visos gadījumos, kad integritātes pakts piemērots, kā uzraugs jeb monitors ir bijusi kāda no Transparency International nodaļām. Integritātes pakta piemērošanas gadījumi salīdzinoši maz ir pētīti, nav pieejamas padziļinātas šo gadījumu analīzes.

INTEGRITĀTES PAKTI UNGĀRIJĀ: Projekta „Ozd pilsētas dzeramā ūdens apgādes infrastruktūras attīstība, kā arī sadale un tā ilgtspējīga kontrole” ietvaros visos notikušajos publiskajos iepirkumos tika piemērots integritātes pakts. Šajā konkrētajā piemērā vietējā pašvaldība bija viena no integritātes pakta parakstītājpusēm, tāpat arī integritātes pakta parakstīja visi pretendenti – publisko iepirkumu konkursu dalībnieku un *Transparency International* Ungārijas nodaļa, kas bija uzraugs jeb monitors.

INTEGRITĀTES PAKTI ITĀLIJĀ: Kā svarīgākais tiek uzskatīts integritātes pakts, kas parakstīts ar Milānas pašvaldību, paredzot, ka integritātes pakts tiks piemērots visos Milānas pašvaldības īstenotajos publiskajos iepirkumos kopš 2001. gada. Publisko iepirkumu konkursu dalībniekiem obligāti ir jāparaksta integritātes pakts, piedaloties publiskajā iepirkumā. *Transparency International* Itālijas nodaļa darbojās kā uzraugs jeb monitors integritātes paktos. Citas Itālijas pašvaldības piemēro integritātes pakts tikai atsevišķos sektoros (piemēram Monza pašvaldības veselības sektorā).

INTEGRITĀTES PAKTS LATVIJĀ: Latvijā integritātes pakts kā rīks korupcijas novēršanā līdz šim ir izmantots tikai vienu reizi. Šis integritātes pakts noslēgts 2005. gada 2. septembrī starp biedrību „Sabiedrība par atklātību – Delna”, Kultūras ministriju un valsts aģentūru „Jaunie „Trīs brāļi””. Caur šo integritātes pakta biedrība „Sabiedrība par atklātību – Delna” apņēma integritātes pakta noteiktajā kārtībā, izmantojot caur to piešķirtās tiesības, uzraudzīt trīs nacionāla līmeņa projektu – Latvijas Nacionālās bibliotēka, Rīgas koncertzāle un Laikmēfīgās mākslas muzeja būvniecību. Uzraudzība tika nodrošināta tikai Latvijas Nacionālās bibliotēkas būvniecības gadījumā, tā kā 2009. gadā Ministru kabinets pieņēma lēmumu

koncertzāles būvniecības projekta īstenošanu izbeigt²², savukārt Laikmetīgās mākslas muzeja būvniecība tika atlikta 2010. gadā ar Ministru kabineta rīkojumu Nr. 205 līdz 2014. gada 31. decembrim²³.



INDRIĶIS BUILIS, KULTŪRAS MINISTRIJAS LATVIJAS NACIONĀLĀS BIBLIOTĒKAS PROJKETA ĪSTENOŠANAS NODAĻAS VADĪTĀJS par integritātes paktu

„Veicot līgumā (integritātes paktā) noteiktās funkcijas, Delna ir piedalījusies Kultūras ministrijas iekšējās sanāksmēs, iepirkumu komisijas sēdēs, būvdarbu plānošanas sanāksmē, kā arī LNB projekta uzraudzības padomes sēdēs. Delnai tika nodrošināta pieeja visa veida dokumentiem, ieskaitot tādu, kas nav vispārpieejama informācija.

Kopumā Kultūras ministrijas un Delnas sadarbība visā līguma darbības laikā vērtējama kā lietīška un konstruktīva. Delna vienmēr savu viedokli ir paudusi no stingri tiesiskām pozīcijām, saglabājot neitralitāti un neatkarību. Delnas klātbūtne dažādos projekta īstenošanas posmos ir sekmējusi domstarpību mazināšanu un labāku sadarbību starp Kultūras ministriju un projekta īstenošanā iesaistītajiem uzņēmējiem. Delnas regulārās preses konferences par līdzdarbības līguma izpildi noteikti ir vairojušas sabiedrības uzticību šim bieži vien pretrunīgi vērtētajam projektam.”

²² Rīgas koncertzāle. Pieejams: <http://www.km.gov.lv/lv/starpnovares/struktura/koncertzale.html> (Kultūras ministrijas mājas lapa; aplūkota 19.05.2015.)

²³ Par Latvijas Laikmetīgās mākslas muzeja būvniecības projektu. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=208013> (Latvijas Vēstneša tiesību aktu vortāla mājas lapa; aplūkota 16.05.2015.)

3. REKOMENDĀCIJAS INTEGRITĀTES PAKTU PIEMĒROŠANĀ

- Integritātes pakta piemērošanā būtiski ievērot visus iepriekš aprakstītos efektivitātes priekšnoteikumus un uzbūves elementus.
- Izšķiroša nozīme ir risku analīzei: vēl pirms integritātes pakta, nosakot, projektu kura uzraudzībai integritātes pakts tiks piemērots, uzraugam jeb monitoram rūpīgi jāizvērtē korupcijas riski jomā, kurā šis projekts tiks īstenots, tāpat arī uzraugam kritiski jāizvērtē savas kompetences un savi iekšējie riski, nosakot, vai konkrētā projekta uzraudzībai uzraugam ir nepieciešamās kompetences.
- Būtiska ir uzraudzības plānošana (gan finanšu, gan laika). Integritātes pakta rekomendējams parakstīt par tāda projekta uzraudzību, kuram ir konkrēti zināms sākuma un beigu datums, tādējādi uzraugs var plānot laika grafiku, kā arī – būtiskākais – nepieciešamo finansējumu. Lai uzraudzība būtu iespējami kvalitatīva, nepieciešams kompetents un profesionāls uzraugs, lielos projektos – uzraugu komanda, tāpat arī atkarībā no projekta specifikas, var rasties situācija, ka nepieciešams piesaistīt konkrētas jomas ekspertus, kas iepriekš rūpīgi jāizplāno, paredzot tam atsevišķi nepieciešamos finanšu resursus.
- Uzraugam jeb monitoram regulāri publiski jāprezentē uzraudzības ziņojumi (regularitāte atkarīga no projekta, kas tiek uzraudzīts īstenošanas perioda), tāpat būtiski, ka šie ziņojumi ir vienādi strukturēti. Ieteikums: ziņojumus strukturēt atbilstoši korupcijas riskiem jomā, kurā tiek īstenots projekts, respektīvi, izdalot katru no korupcijas riskiem un pretī tam sniedzot savu – uzrauga, vērtējumu par šo risku konkrētajā periodā. Tāpat būtiski, ja ziņojumā parādās kādi aizrādījumi vai ieteikumi projekta īstenošanai, tad nākamajā ziņojumā uzraugam jāpievieno savas atsauksmes par to, vai šie aizrādījumi ņemti vērā, kādas darbības tika veiktas, kā arī – vai ierosinājumi ņemti vērā.

- Svarīgi katrai no integritātes pakta parakstītājpusēm noteikt, kas konkrēti ir tā persona, kas būs atbildīga par komunikāciju, kas izriet no integritātes paktā noteiktajām saistībām. Skaidrs, ka integritātes pakts uzliek papildus saistības un nav izslēgtas domstarpības starp pusēm, kas risināmas caur sarunām un diskusijām, kas prasa cilvēkresursu, laiku un rūpīgu plānošanu.

Sabiedrība par atklātību - Delna
A.Čaka iela 49-4
Rīga
LV- 1011

Tālrunis: (+371) 67285585

ti@delna.lv
www.delna.lv

facebook.com/BiedribaDelna
twitter.com/delna_