

# ΣΥΜΦΩΝΑ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ

## ΣΤΗΝ ΕΕ:

### ΚΑΤΑΛΛΗΛΟΤΗΤΑ, ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ

Η παρούσα δημοσίευση εκπονήθηκε στο πλαίσιο του έργου «Σύμφωνα ακεραιότητας — Μηχανισμός πολιτικού ελέγχου για τη διασφάλιση των Ταμείων της ΕΕ, Φάση 2», που χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η δημοσίευση αντικατοπτρίζει αποκλειστικά τις απόψεις των συντακτών της και δεν αποτελεί έκφραση των απόψεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν φέρει ευθύνη ούτε είναι υπόλογη για οποιαδήποτε χρήση του περιεχομένου του παρόντος εγγράφου.

Στο έργο «Σύμφωνα ακεραιότητας — Μηχανισμός πολιτικού ελέγχου για τη διασφάλιση των Ταμείων της ΕΕ» συμμετείχαν κυβερνητικοί οργανισμοί, η κοινωνία των πολιτών και ο ιδιωτικός τομέας από 11 χώρες της ΕΕ, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι 18 μεγάλες δημόσιες συμβάσεις σχεδιάστηκαν και υλοποιήθηκαν σύμφωνα με τα υψηλότερα δυνατά πρότυπα διαφάνειας και λογοδοσίας.

[transparency.org/integritypacts](https://transparency.org/integritypacts)



Funded by  
the European Union

Μπορείτε να επικοινωνήσετε με τη Διεθνή Διαφάνεια στη διεύθυνση [copyright@transparency.org](mailto:copyright@transparency.org) για αιτήματα παράγωγων έργων.



## Σύμφωνα ακεραιότητας στην ΕΕ:

### Καταλληλότητα, κατάρτιση και υλοποίηση

Πρακτικός οδηγός για την παρακολούθηση των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων από την κοινωνία των πολιτών

Κύριος συντάκτης: Rafael García Aceves

Συντελεστές: Sarah Dalton, Mahmoud Farag, Antonio Greco, Anna Zamparo και Ivan Zupan· ActionAid Italia, Amapola Progetti, Institutul Pentru Politici Publice, Romanian Academic Society, Ίδρυμα Stefan Batory και Διεθνής Διαφάνεια στη Βουλγαρία, την Τσεχική Δημοκρατία, την Ελλάδα, την Ουγγαρία, την Ιταλία, τη Λετονία, τη Λιθουανία, την Πορτογαλία, τη Ρουμανία και τη Σλοβενία.

Σχεδιασμός: Aleš Brce

Θα θέλαμε να ευχαριστήσουμε τους συναδέλφους μας στη ΓΔ REGIO για τη συνεχή υποστήριξή τους και τις εμπειριστατωμένες παρατηρήσεις τους, οι οποίες συνέβαλαν στη διαμόρφωση της παρούσας δημοσίευσης. Θα θέλαμε επίσης να ευχαριστήσουμε τους συναδέλφους στη Γραμματεία της Διεθνούς Διαφάνειας και στη Διεθνή Διαφάνεια ΕΕ που υποστήριξαν την εκπόνησή της.

Έχουμε καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια για να εξακριβώσουμε την ορθότητα των πληροφοριών που περιέχονται στην παρούσα έκθεση. Όλες οι πληροφορίες κρίθηκαν ορθές έως τις 9 Δεκεμβρίου 2021. Ωστόσο, η Διεθνής Διαφάνεια δεν μπορεί να αναλάβει την ευθύνη για τις συνέπειες της χρήσης της για άλλους σκοπούς ή σε άλλο πλαίσιο.

ISBN: 978-3-96076-203-4

Δημοσιεύθηκε από τη Διεθνή Διαφάνεια, 2022. Εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά, το παρόν έργο έχει λάβει άδεια CC BY-ND 4.0 DE. Επιτρέπεται η παράθεση αποσπασμάτων.

# ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

---

**ΠΡΟΛΟΓΟΙ** ..... 6

**ΤΟ ΠΙΛΟΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΗΣ ΕΕ ΓΙΑ ΤΑ  
ΣΥΜΦΩΝΑ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ** ..... 10

**Οδηγός 1: ΕΠΙΤΕΥΞΗ ΕΥΡΥΤΕΡΗΣ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗΣ  
ΚΑΙ ΔΙΑΔΟΣΗΣ ΣΕ ΟΛΟΚΛΗΡΗ ΤΗΝ ΕΕ** ..... 15

1.1 ΘΑ ΠΡΕΠΕΙ Η ΕΕ ΝΑ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΕΙ ΤΙΣ  
ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟΥΣ  
ΠΟΛΙΤΕΣ; ..... 16

1.2 ΠΩΣ ΜΠΟΡΕΙ ΝΑ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΤΕΙ ΤΟ ΣΥΜΦΩΝΟ  
ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΕ ..... 18

1.3 ΠΟΙΑ ΕΙΝΑΙ Η ΠΡΟΤΑΣΗ ΑΞΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΜΦΩΝΟΥ  
ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΕ; ..... 20

1.4 ΜΠΟΡΕΙ ΤΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΝΑ  
ΑΠΟΤΕΛΕΣΕΙ ΚΙΝΗΤΗΡΙΑ ΔΥΝΑΜΗ ΕΥΡΥΤΕΡΩΝ  
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΩΝ; ..... 25

---

**ΟΔΗΓΟΣ 2: ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΤΑΛΛΗΛΩΝ ΓΙΑ ΤΟΝ  
ΕΠΙΔΙΩΚΟΜΕΝΟ ΣΚΟΠΟ ΣΥΜΦΩΝΩΝ  
ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ** ..... 27

2.1 ΣΥΝΔΥΑΣΜΟΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΚΑΙ  
ΣΥΜΦΩΝΩΝ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ..... 28

2.2 ΘΕΣΠΙΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΦΩΝΟΥ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ  
ΤΟΥ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΤΟΥ ..... 33

2.3 ΠΡΟΕΤΟΙΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥ  
ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ..... 38

---

**Οδηγός 3: ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ  
ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ** ..... 46

3.1 ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ..... 47

3.2 ΣΤΑΔΙΟ ΠΡΙΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΥΠΟΒΟΛΗ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ  
..... 52

3.3 ΥΠΟΒΟΛΗ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ ..... 57

3.4 ΑΝΑΘΕΣΗ ..... 60

3.5 ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ..... 64

---

**ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ** ..... 68



# ΠΡΟΛΟΓΟΙ



Η ακεραιότητα και η διαφάνεια αποτελούν βασικές αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έχουν άμεση εφαρμογή στο έργο μας ως θεσμικού οργάνου, καθώς και σε όλες τις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές που συμμετέχουν στην υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών. Πρέπει να διασφαλίσουμε ότι οι πολίτες εμπιστεύονται τον τρόπο με τον οποίο υλοποιούμε τις εν λόγω πολιτικές και τα έργα.

Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό εάν λάβει κανείς υπόψη το μέγεθος της οικονομικής κρίσης, τις περιβαλλοντικές προκλήσεις που αντιμετωπίζουμε και τα πρωτοφανή ευρωπαϊκά κονδύλια που διατέθηκαν για την ανάκαμψη.

Οι Ευρωπαίοι πολίτες πρέπει να γνωρίζουν ότι τα θεσμικά όργανα της ΕΕ έχουν πάντα κατά νου το συμφέρον τους όταν επενδύουν σε δημόσια αγαθά και όταν προμηθεύονται δημόσια αγαθά. Στην πράξη, αυτό επιτυγχάνεται με διάφορους τρόπους, όπως με αξιόπιστους, διεξοδικούς ελέγχους, αποτελεσματικά συστήματα σύναψης δημόσιων συμβάσεων και ικανούς, έντιμους αγοραστές. Χρειαζόμαστε επίσης καινοτόμες προσεγγίσεις, όπως τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στην παρακολούθηση των έργων μας.

Η ιδέα αυτή βρίσκεται στο επίκεντρο των συμφώνων ακεραιότητας. Συνεργαστήκαμε με τη Διεθνή Διαφάνεια για να προτείνουμε μια νέα προσέγγιση για την παρακολούθηση των κονδυλίων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής. Οι άνθρωποι πρέπει να βλέπουν πώς εργαζόμαστε, ώστε να μπορούν να εμπιστεύονται τις δράσεις μας. Το πιλοτικό έργο των ευρωπαϊκών συμφώνων ακεραιότητας συνέβαλε στην επίτευξη αυτού του στόχου.

Ο παρών πρακτικός οδηγός βασίζεται στις εμπειρίες και στα διδάγματα που αντλήθηκαν από τα έργα του πιλοτικού προγράμματος. Στόχος του είναι να προτείνει συγκεκριμένα βήματα που πρέπει να ακολουθηθούν για τα μελλοντικά έργα. Ελπίζουμε ότι στο έργο μας για την ανάπτυξη των ευρωπαϊκών συμφώνων ακεραιότητας θα συμβάλουν περισσότεροι εταίροι. Με βάση τα επιτεύγματα του πιλοτικού έργου, προσβλέπουμε στη συνέχιση της συνεργασίας με τα κράτη μέλη, τις περιφερειακές και τοπικές αρχές και την κοινωνία των πολιτών για την ενίσχυση και την προώθηση των βασικών αξιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

**Elisa Ferreira**, *Ευρωπαϊά επίτροπος Συνοχής και Μεταρρυθμίσεων*



Η διαφάνεια και η λογοδοσία στη χρήση των δημόσιων πόρων δεν θα πρέπει ποτέ να θεωρούνται δεδομένες, ιδίως στις δημόσιες συμβάσεις. Ακόμα και όταν υπάρχουν επαρκείς νόμοι, ισχυροί εποπτικοί φορείς και επαγγελματικές αρχές, δεν θα πρέπει να υποκύψουμε στην αδιαφάνεια και την ανεξέλεγκτη διακριτική ευχέρεια. Η ενίσχυση των διασφαλίσεων είναι στοιχείο ζωτικής σημασίας για την πρόληψη της κλοπής δημόσιων πόρων από διεφθαρμένα άτομα και επιχειρήσεις, καθώς αυτοί έχουν καίρια σημασία για την ευημερία των κοινοτήτων και των χωρών μας. Οι κυβερνήσεις, οι επιχειρήσεις και οι πολίτες θα πρέπει να συνεργάζονται και να ασκούν πίεση για ευρύτερους, ισχυρούς μηχανισμούς που θα προστατεύουν τους δημόσιους πόρους και τις δημόσιες επενδύσεις και θα εγγυώνται τη βέλτιστη δυνατή χρήση τους.

Η Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης (ΓΔ REGIO) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και η Διεθνής Διαφάνεια συμμερίζονται την πεποίθηση αυτήν και έχουν δημιουργήσει ένα πιλοτικό πρόγραμμα για να εξετάσουν τον τρόπο με τον οποίο οι παραλήπτες των κονδυλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) θα μπορούσαν να επωφεληθούν από το σύμφωνο ακεραιότητας, ένα εργαλείο που ενισχύει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

Μετά από έξι χρόνια η συνεργασία 32 δημόσιων αρχών που έλαβαν κονδύλια της ΕΕ και 15 ομάδων της κοινωνίας των πολιτών που παρακολούθησαν 18 διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων απέφερε σημαντικά αποτελέσματα. Από την πείρα τους επιβεβαιώνεται ότι ο ανοικτός χαρακτήρας και η παρακολούθηση από την κοινωνία των πολιτών είναι καθοριστικά στοιχεία για τη διασφάλιση αξιόπιστων διαγωνισμών, μεγαλύτερου ανταγωνισμού, ίσης μεταχείρισης και χρηστής διαδικαστικής διαχείρισης. Εξίσου σημαντικό είναι και το ότι το πιλοτικό πρόγραμμα παρείχε διδάγματα και πληροφορίες για τη μετουσίωση του συμφώνου ακεραιότητας στην πράξη συστηματικά στην ΕΕ, καθώς και για τρόπους συμβολής σε ανοικτές και διαφανείς διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

Ο παρών οδηγός έχει σχεδιαστεί για την ανταλλαγή γνώσεων. Οι πληροφορίες που παρουσιάζονται εδώ δεν αποτελούν απλώς σύνοψη του πιλοτικού προγράμματος. Παρέχει συμβουλές και καθοδήγηση σχετικά με τα πρακτικά θέματα της υποστήριξης, της έγκρισης και της υλοποίησης των συμφώνων ακεραιότητας. Ελπίζουμε ότι θα σας εμπνεύσει να γίνετε συνοδοιπόροι μας σε αυτό το ταξίδι, ώστε να εξασφαλίσουμε ότι οι δημόσιες συμβάσεις θα αποφέρουν τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα εντός και εκτός ΕΕ.

Ευχαριστούμε όλους εκείνους που συμμετείχαν στο πιλοτικό πρόγραμμα για τη συμβολή τους και ελπίζουμε να συνεχιστεί η στενή συνεργασία για την προστασία των δημόσιων πόρων στο μέλλον.

**Delia Ferreira Rubio,**

*Πρόεδρος της Διεθνούς Διαφάνειας*





# *ΤΟ ΠΙΛΟΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΗΣ ΕΕ ΓΙΑ ΤΑ ΣΥΜΦΩΝΑ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ*

Το 2015 η Διεθνής Διαφάνεια, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (μέσω της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης, ΓΔ REGIO) και 15 εταίροι σε 11 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) ξεκίνησαν ένα πιλοτικό έργο για την ενίσχυση της διαφάνειας και της εποπτείας ενός συνόλου διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων στο πλαίσιο 18 επενδύσεων χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ με τη χρήση συμφώνων ακεραιότητας.

*Το σύμφωνο ακεραιότητας (ΣΑ) είναι ένας μηχανισμός που υιοθετήθηκε για πρώτη φορά από τη Διεθνή Διαφάνεια με σκοπό να διασφαλιστεί ότι οι αρχές και οι υποψήφιοι ανάδοχοι ενεργούν εντός των ορίων που ορίζονται από τον νόμο, αντιμετωπίζουν τους κινδύνους διαφθοράς και ενισχύουν την εμπιστοσύνη στη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης. Μέσω δημόσιας συμφωνίας, τα μέρη δεσμεύονται να απέχουν από κάθε διεφθαρμένη συμπεριφορά, να ενισχύουν τη διαφάνεια και τη λογοδοσία καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας και να ενσωματώνουν ανεξάρτητο μηχανισμό υπό την καθοδήγηση της κοινωνίας των πολιτών για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τις ισχύουσες διατάξεις και την ίδια τη συμφωνία, και για την ενημέρωση του κοινού σχετικά με αυτήν.*

εφαρμοστούν συστηματικά σε όλα τα κράτη μέλη και να παράσχουν καθοδήγηση σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας τους, ώστε να ενισχυθεί η διαφάνεια, η λογοδοσία και η ακεραιότητα στη μεγαλύτερη αγορά δημόσιων συμβάσεων παγκοσμίως.

Εκτός από την ενσωμάτωση μιας οργάνωσης της κοινωνίας των πολιτών ως ανεξάρτητου φορέα παρακολούθησης αυτών των συγκεκριμένων επενδύσεων, το έργο είχε έναν ευρύτερο στόχο. Στόχος του ήταν να αξιολογηθεί η σημασία του εν λόγω εργαλείου για την ευθυγράμμιση των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων με τις αντίστοιχες αρχές της ΕΕ<sup>1</sup> και για την αποτροπή συμπεριφορών που αντιβαίνουν προς τη νομοθεσία και το δημόσιο συμφέρον.

Ως πιλοτικό έργο, σκοπός του ήταν να παρέχει πληροφορίες σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο οι μελλοντικές χρήσεις των ΣΑ θα μπορούσαν να προσαρμοστούν καλύτερα στις νομικές, θεσμικές και επιχειρησιακές συνθήκες που παρατηρούνται σε ολόκληρη την ΕΕ. Με βάση τα πορίσματα και τα διδάγματα, θα αποσαφηνιστεί αν τα ΣΑ θα μπορούσαν να

## Ποιες είναι οι αρχές της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις;

Οι οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις είναι νομικές πράξεις που έχουν εγκριθεί από όλα τα κράτη μέλη και περιέχουν κοινούς ορισμούς και κανόνες οι οποίοι διέπουν τον σχεδιασμό, την ανάθεση και την εκτέλεση δημόσιων συμβάσεων, η αξία των οποίων αναμένεται να υπερβαίνει ορισμένες τιμές. Οι βασικές αρχές που προβλέπονται στις εν λόγω οδηγίες είναι οι εξής:

- διαφάνεια
- ίση μεταχείριση
- ανοικτός ανταγωνισμός
- χρηστή διαδικαστική διαχείριση

Πηγή: Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ. Διατίθεται στη διεύθυνση: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_el](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_el)

Σύμφωνα με τους στόχους αυτούς, οι περισσότερες απαντήσεις προέκυψαν μετά την παρακολούθηση 46 διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων<sup>2</sup> σε περίοδο πέντε ετών. Οι απαντήσεις προήλθαν από εκθέσεις που εκπονήθηκαν από τους εταίρους και από αρχεία καταγραφής που τηρούνταν για την παρακολούθηση των οροσήμων, των συστάσεων και των ζητημάτων που παρατηρήθηκαν κατά τις δραστηριότητες παρακολούθησης. Έχουν παρουσιαστεί και συζητηθεί σε φόρουμ, ορισμένες φορές στο πλαίσιο των διαλόγων των εταίρων με τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, με σκοπό την άσκηση πίεσης για μεταρρυθμίσεις στις χώρες τους, αλλά και σε άλλες στιγμές σε ενδιαφέρουσες συζητήσεις μεταξύ των μελών και των συμμάχων αυτής της εταιρικής σχέσης.

Ωστόσο, λόγω του εύρους και της



πολυπλοκότητας των πολλών παραγόντων που πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά τη διερεύνηση του κεντρικού ερωτήματος του έργου σχετικά με το μέλλον του εργαλείου, τα πορίσματα και τα διδάγματα πρέπει να οργανωθούν σε διάφορα μέρη. Απαιτούνται διάφορα βήματα για να καταδειχθεί ο τρόπος με τον οποίο τα ΣΑ μπορούν να ενσωματωθούν καλύτερα στην εργαλειοθήκη της ΕΕ για τη διασφάλιση και τη βελτίωση των δημόσιων συμβάσεων, καθώς και για τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να επιτευχθεί αυτό. Αυτό συνάδει με τα στάδια τα οποία ακολουθεί το εργαλείο, καθώς και με τους φορείς που συμμετέχουν σε καθένα από αυτά. Για τους λόγους αυτούς, η παρούσα δημοσίευση χωρίζεται σε τρεις διασυνδεδεμένους οδηγούς.

Τα πορίσματα και τα διδάγματα έχουν οργανωθεί σε αυτήν τη δομή έτσι ώστε να προσελκύσουν διάφορα είδη αναγνωστών και να προωθήσουν τη συνεργασία και τις συνέργειες.

- Ο οδηγός 1 απευθύνεται σε όσους δραστηριοποιούνται στην κοινωνία των πολιτών, στην κυβέρνηση ή στον ιδιωτικό τομέα οι οποίοι έχουν κοινούς προβληματισμούς σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις στις χώρες τους και ενδιαφέρονται για την ενίσχυση της εποπτείας και την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων μέσω δράσεων παρακολούθησης από την κοινωνία των πολιτών, όπως τα ΣΑ.
- Ο οδηγός 2 απευθύνεται σε αρχές και μη κερδοσκοπικές οργανώσεις που έχουν συμφωνήσει να εφαρμόσουν ένα ΣΑ, καθώς επισημαίνει τις βασικές πτυχές μιας επιτυχημένης συνεργασίας.
- Ο οδηγός 3 απευθύνεται πρωτίστως στις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών που ενεργούν ως ανεξάρτητοι παρατηρητές στα ΣΑ και είναι επικεφαλής του μηχανισμού εποπτείας.

Συνδυαστικά, οι τρεις αυτοί οδηγοί —οι οποίοι βασίζονται στο πιλοτικό πρόγραμμα της ΕΕ για τα σύμφωνα ακεραιότητας— αναμένεται να προσφέρουν σημαντικές πληροφορίες για την κατανόηση του εργαλείου, να ενθαρρύνουν την έγκρισή του και να στηρίξουν την τακτική και συστηματική εφαρμογή του σε ολόκληρη την ΕΕ από τους φορείς που συμμετέχουν στη διαδικασία.



### ***ΟΔΗΓΟΣ 1: Επίτευξη ευρύτερης αναγνώρισης και διάδοσης σε ολόκληρη την ΕΕ***

Παρέχει βασική ανάλυση της σπουδαιότητας και των οφελών που έχει η ενίσχυση της εποπτείας στις δημόσιες συμβάσεις μέσω ανεξάρτητης παρακολούθησης με πρωτοβουλία των πολιτών. Καθορίζει σειρά συστάσεων, επιχειρημάτων και ευκαιριών για την προώθηση και την υποστήριξη της ευρύτερης διάδοσης των ΣΑ. Στόχος του είναι η τεκμηρίωση των στρατηγικών των υποστηρικτών, ώστε να εξασφαλιστεί υποστήριξη από τα σχετικά ενδιαφερόμενα μέρη για την εφαρμογή των ΣΑ και συναφών μέτρων.

### ***ΟΔΗΓΟΣ 2: Σχεδιασμός κατάλληλων για τον επιδιωκόμενο σκοπό συμφώνων ακεραιότητας***

Ενδιάμεσο στάδιο στο οποίο καθορίζονται το πεδίο εφαρμογής, οι δεσμεύσεις και οι κανόνες της δράσης παρακολούθησης. Τα πορίσματα και τα διδάγματα στην παρούσα ενότητα θα βοηθήσουν τις ομάδες της κοινωνίας των πολιτών και τις αρχές να δημιουργήσουν ένα ισχυρό και δεσμευτικό ΣΑ. Παρέχουν καθοδήγηση σχετικά με θεμελιώδεις αποφάσεις και οριζόντια ζητήματα. Περιλαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με την επιλογή του έργου και του φορέα παρακολούθησης, κανόνες που διέπουν τη συνεργασία, τη συμμετοχή των δικαιούχων και των πολιτών, καθώς και άλλα θέματα που θα επηρεάσουν την υλοποίηση του ΣΑ.

### ***ΟΔΗΓΟΣ 3: Διασφάλιση αποτελεσματικής παρακολούθησης***

Επικεντρώνεται στην υλοποίηση του ΣΑ και ιδίως στις δραστηριότητες παρακολούθησης καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου των δημόσιων συμβάσεων. Η παρούσα ενότητα παρέχει συγκεκριμένες συμβουλές για την ενίσχυση της αξιοπιστίας της παρακολούθησης και την περαιτέρω βελτίωση της ποιότητας της εποπτείας από τον παρατηρητή της κοινωνίας των πολιτών. Επισημαίνονται οι ειδικοί κίνδυνοι και οι προκλήσεις που ενδέχεται να αντιμετωπίσει ο φορέας παρακολούθησης, καθώς και παραδείγματα και καθοδήγηση για την αντιμετώπισή τους.

# ΟΔΗΓΟΣ 1: ΕΠΙΤΕΥΞΗ ΕΥΡΥΤΕΡΗΣ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΔΟΣΗΣ ΣΕ ΟΛΟΚΛΗΡΗ ΤΗΝ ΕΕ

Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν σημαντική κινητήρια δύναμη στην ενιαία αγορά της ΕΕ. Οι ιδρυτικοί νόμοι και οι κανονισμοί της δημιούργησαν τη μεγαλύτερη αγορά δημόσιων συμβάσεων στον κόσμο, η οποία επιτρέπει σε επιχειρήσεις από τα 27 κράτη μέλη της ΕΕ και από άλλες χώρες να προσφέρουν ευρύ φάσμα αγαθών και υπηρεσιών σε χιλιάδες κυβερνήσεις και δημόσιους φορείς. Παρότι ο συνολικός αριθμός των συμβάσεων που ανατίθενται ετησίως δεν είναι σαφής, εκτιμάται ότι η αξία τους υπερβαίνει το 14 % του ΑΕΠ της Ένωσης<sup>3</sup>. Πέρα από το μέγεθος των δημόσιων συμβάσεων, διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες της ΕΕ και στην τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας και της καινοτομίας. Ο ρόλος αυτός απαιτεί αυξημένη διαφάνεια, λογοδοσία, συμμετοχή και ακεραιότητα.

## **1.1ΘΑ ΠΡΕΠΕΙ Η ΕΕ ΝΑ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΕΙ ΤΙΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ;**

Η ΕΕ έχει αναπτύξει ένα από τα πιο ολοκληρωμένα ρυθμιστικά πλαίσια για τις δημόσιες συμβάσεις παγκοσμίως. Σύμφωνα με τη συνάφεια και το μέγεθος των δημόσιων συμβάσεων, η εποπτεία διαδραματίζει κυρίαρχο ρόλο, ενώ μια περίπλοκη δομή αρχών και μηχανισμών έχει αναλάβει τη διασφάλιση της κατάλληλης χρήσης και προστασίας των δημόσιων συμβάσεων και των πόρων που τις χρηματοδοτούν.

Σε όλα τα κράτη μέλη υπάρχουν εσωτερικοί ελεγκτές, ανώτατα όργανα ελέγχου, ρυθμιστικές αρχές ανταγωνισμού και άλλοι φορείς που ασκούν τον έλεγχο της διαδικασίας σχεδιασμού, ανάθεσης και εκτέλεσης των δημόσιων συμβάσεων, με χρηματοδότηση από ενωσιακούς ή εθνικούς πόρους. Ωστόσο, σύμφωνα με διάφορες αναλύσεις, οι δημόσιες συμβάσεις παραμένουν ένα από τα συνηθέστερα μέσα απάτης και διαφθοράς στην ΕΕ. Για παράδειγμα, σε έκθεση του 2016 που ζητήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκτιμάται ότι χάνονται περίπου 5 δισ. EUR ετησίως λόγω διαφθοράς στις διαδικασίες σύναψης των δημόσιων συμβάσεων<sup>4</sup>.

Συχνά συζητούνται και εφαρμόζονται περαιτέρω μέτρα για την αντιμετώπιση του προβλήματος. Για παράδειγμα, σε επίπεδο ΕΕ, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία ξεκίνησε τις δραστηριότητές της την 1η Ιουνίου 2021. Σε συντονισμό με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), θα διεξάγει έρευνες και θα ασκεί διώξεις σε ειδικές υποθέσεις απάτης και διαφθοράς που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ. Το έργο είναι δύσκολο, δεδομένου ότι η OLAF ανέφερε 3 431 δόλιες παρατυπίες που σχετίζονταν με δαπάνες χρηματοδοτούμενες από την ΕΕ, οι οποίες αφορούσαν περίπου 2,3 δισ. EUR, από το 2015 έως το 2019<sup>5</sup>.

Παρότι αυτές οι θεσμικές εγγυήσεις είναι θεμελιώδεις, οι αναθέτουσες και εποπτικές αρχές αντιμετωπίζουν συχνά περιορισμούς και προκλήσεις που δοκιμάζουν τις ικανότητές τους να επιτύχουν τους στόχους τους και να διαφυλάξουν τους διαθέσιμους πόρους από την απάτη και τη

διαφθορά. Ο όγκος των δημόσιων συμβάσεων στην ΕΕ και το ευρύ φάσμα κινδύνων που αυτές ενέχουν απαιτεί τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των ανεξάρτητων φορέων που παρακολουθούν και υποστηρίζουν τις εν λόγω αρχές. Η δράση αυτή είναι ζωτικής σημασίας, δεδομένου του τεράστιου αριθμού των μελλοντικών επενδύσεων που βασίζονται σε δημόσιες συμβάσεις και των σχετικών πόρων.

Μεταξύ των εναλλακτικών λύσεων, η σύμπραξη με τους πολίτες και τις οργανωμένες ομάδες της κοινωνίας των πολιτών προσφέρει μία από τις πλέον ελπιδοφόρες ευκαιρίες για την ενίσχυση της εποπτείας, ανάλογα με τις ανάγκες<sup>6</sup>. Παρότι υπάρχει κάποια αναγνώριση από τις αρχές και τους φορείς λήψης αποφάσεων εντός της ΕΕ, δεν υπάρχει επίσημη πρωτοβουλία ούτε μηχανισμός που να ενσωματώνει την ανεξάρτητη παρακολούθηση με πρωτοβουλία των πολιτών στις δημόσιες συμβάσεις.

Το πιλοτικό πρόγραμμα της ΕΕ για τα σύμφωνα ακεραιότητας ήταν μία από τις πιο πρόσφατες προσπάθειες να ξεταστεί ο ρόλος και η επίδραση της κοινωνίας των πολιτών στην παρακολούθηση των δημόσιων συμβάσεων και να παρουσιαστούν περαιτέρω στοιχεία ώστε οι εν λόγω συμβάσεις — και άλλα εργαλεία παρόμοιου χαρακτήρα— να εφαρμοστούν συστηματικά. Ωστόσο, απαιτούνται περαιτέρω δράσεις προώθησης και διάδοσης. Θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στη δημιουργία περισσότερων ευκαιριών για παρακολούθηση με πρωτοβουλία των πολιτών, δεδομένου ότι αυτή αποτελεί σημαντικό βήμα προς μια πιο ισχυρή δομή για την πρόληψη της απάτης και της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις.

Για να πεισθούν οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων που ακόμη διστάζουν να ενσωματώσουν πρόσθετη εξωτερική εποπτεία, όσοι προτείνουν και υποστηρίζουν τέτοιου είδους μέτρα, είτε στην κοινωνία των πολιτών είτε στον επιχειρηματικό και κυβερνητικό τομέα, θα πρέπει να συντονίσουν και να διατυπώσουν τα πιο συναφή στοιχεία, επιχειρήματα και αναλύσεις σε μια σαφή πρόταση αξίας. Στο πλαίσιο αυτό, οι προτείνοντες και οι σύμμαχοί τους θα πρέπει να ξετάσουν τις ακόλουθες πτυχές.

- **Προσέγγιση βάσει κινδύνου.** Η ανεξάρτητη παρακολούθηση θα πρέπει να στοχεύει αγορές ή αρχές που αντιμετωπίζουν επανειλημμένα φαινόμενα απάτης και διαφθοράς, αντισταγωνιστική

συμπεριφορά και παρόμοιους κινδύνους που απειλούν την αξία και την ακεραιότητα μιας δημόσιας σύμβασης. Με τα δεδομένα που υπάρχουν διαθέσιμα στην ΕΕ, τα οποία προέρχονται από πληθώρα πηγών, μπορούν να εντοπιστούν ζητήματα και κίνδυνοι που προκύπτουν επανειλημμένα για δικαιοδοσίες και τομείς σε εθνικό και υποεθνικό επίπεδο. Οι προτείνοντες ενθαρρύνονται να εξοικειωθούν με τα σύνολα δεδομένων και τις εκθέσεις που εκπονούνται από ερευνητικά κέντρα και αρχές —όπως η OLAF και παρόμοιοι φορείς— για τη συλλογή στοιχείων που υποστηρίζουν την ανάγκη και τη ζήτηση για ανεξάρτητη παρακολούθηση, αναδεικνύουν τους πλέον πιεστικούς κινδύνους και παρέχουν κίνητρα υιοθέτησης αυτής της πρακτικής.

- **Έμφαση στην πρόληψη και στον έγκαιρο εντοπισμό.** Τα πιο πρόσφατα μέτρα, συμπεριλαμβανομένης της αιρεσιμότητας ως προς το κράτος δικαίου, επικεντρώθηκαν στις αρχές διερεύνησης και επιβολής κυρώσεων και στους φορείς που εμπλέκονται αφού ανακύψει η υπόθεση. Πρέπει να λαμβάνονται εξίσου υπόψη τα μέτρα για την αποτροπή, τον εντοπισμό και τη διόρθωση συμπεριφορών που οδηγούν σε φαινόμενα απάτης ή διαφθοράς, ώστε να αποφεύγονται επιζήμιες και δαπανηρές επιπτώσεις. Παράλληλα με την ανάδειξη της σημασίας των ΣΑ, οι υποστηρικτές μπορούν να συνδυάσουν την καταλληλότητα της παρακολούθησης υπό την καθοδήγηση της κοινωνίας των πολιτών και των ΣΑ με την πρόληψη.
- **Πρώθηση και ευθυγράμμιση των κινήτρων μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών.** Σύμφωνα με την ανάδειξη των ζητημάτων και των κινδύνων που επηρεάζουν τις δημόσιες συμβάσεις, οι προτείνοντες θα πρέπει να εξετάσουν το ενδεχόμενο συνδυασμού δράσεων που θα τονίζουν τη σημασία και την ανάγκη στήριξης πρόσθετων μηχανισμών εποπτείας από τα ενδιαφερόμενα μέρη. Θα πρέπει να επιδιωχθεί ο άμεσος διάλογος και η οικοδόμηση θεμελίων εμπιστοσύνης και συνεργασίας με τις δημόσιες αρχές. Επιπλέον, οι κοινότητες που επηρεάζονται και οι φορείς της αγοράς θα πρέπει να

δείχνουν ενδιαφέρον και να πείθονται σχετικά με τις πιθανές επιπτώσεις. Με τον τρόπο αυτόν μπορούν να δοθούν περισσότερα κίνητρα στις αρχές για την υιοθέτηση και την εφαρμογή των ΣΑ.

- **Σύνδεση με πλατφόρμες μεταρρύθμισης πολιτικών.** Οι προτείνοντες θα πρέπει να επιδιώκουν τη συστηματική υιοθέτηση των ΣΑ και όχι τη μεμονωμένη εφαρμογή τους. Για να επιτύχουν αυτόν τον σκοπό, μπορούν να στραφούν σε μηχανισμούς ή φόρουμ όπου συζητούνται και αναθεωρούνται οι κυβερνητικές πολιτικές. Στην ΕΕ, ο κύκλος του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, η Σύμπραξη για την Ανοικτή Διακυβέρνηση (ΣΑΔ)<sup>7</sup> και οι δημόσιες διαβουλεύσεις που διοργανώνονται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ αποτελούν σημαντικές πλατφόρμες για την προώθηση συστάσεων και δεσμεύσεων που αφορούν τις πολιτικές σύναψης δημόσιων συμβάσεων και εποπτείας.

Όπως οι κανονισμοί για τις δημόσιες συμβάσεις και οι δεσμεύσεις των κυβερνήσεων διαφέρουν μεταξύ των χωρών, το ίδιο ισχύει και για τις πρωτοβουλίες ευαισθητοποίησης. Η πρόοδος και η αποτελεσματικότητα των δραστηριοτήτων προώθησης θα πρέπει να αξιολογούνται με βάση επίσημες δεσμεύσεις και μέτρα που ενσωματώνουν μηχανισμούς παρακολούθησης με πρωτοβουλία των πολιτών στις δημόσιες συμβάσεις.



## Οι πιο πρόσφατες δεσμεύσεις της Πορτογαλίας για την ενίσχυση της παρακολούθησης των δημόσιων πόρων

Στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης του πορτογαλικού κώδικα δημόσιων συμβάσεων, με την οποία αυξήθηκε το όριο που επιτρέπει τις απευθείας αναθέσεις, η Διεθνής Διαφάνεια στην Πορτογαλία ανανέωσε τις προσπάθειες για τη διεύρυνση της εποπτείας των κρατικών συμβάσεων. Μια σταθερή προσπάθεια προώθησης —που πραγματοποιήθηκε παράλληλα με την υλοποίηση του ΣΑ— οδήγησε την κυβέρνηση της χώρας να αναγνωρίσει στην πιο πρόσφατη εθνική στρατηγική της για την καταπολέμηση της διαφθοράς<sup>8</sup> την ανάγκη να ενισχυθεί η παρακολούθηση των δημόσιων δαπανών, συμπεριλαμβανομένων των κρατικών συμβάσεων. Οι ενέργειες της Διεθνούς Διαφάνειας στην Πορτογαλία ανέδειξαν τους κινδύνους που ενέχουν οι νομικές αλλαγές όσον αφορά τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και τον ανταγωνισμό, ιδίως για τις επικείμενες επενδύσεις που χρηματοδοτούνται με κονδύλια ανάκαμψης της ΕΕ. Εάν τα κεφάλαια αυτά εξεταστούν σε κατά κεφαλήν βάση, η Πορτογαλία είναι ο τρίτος μεγαλύτερος αποδέκτης, ακριβώς μετά την Ελλάδα και την Κροατία. Μέσω ενεργού επικοινωνίας με τους νομοθέτες, τους δημοσιογράφους και τις αρχές και της επίσημης συμμετοχής τους στη διαδικασία διαβούλευσης της στρατηγικής, η Διεθνής Διαφάνεια Πορτογαλίας παρουσίασε επιχειρήματα και κίνητρα για την υποστήριξη της σύστασης και της αναγνώρισης των ΣΑ ως ορθής πρακτικής. Επιπλέον, κατάφερε να ενσωματώσει παρόμοια δέσμευση στο δεύτερο εθνικό σχέδιο δράσης της Σύμπραξης για την Ανοικτή Διακυβέρνηση<sup>9</sup>, το οποίο εξετάζει την εφαρμογή των ΣΑ.

### 1.2 ΠΩΣ ΜΠΟΡΕΙ ΝΑ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΤΕΙ ΤΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΕ

Το πιλοτικό πρόγραμμα της ΕΕ για τα σύμφωνα ακεραιότητας αποσκοπούσε στον καθορισμό του τρόπου με τον οποίο το εν λόγω εργαλείο

εμπερικλείει συγκεκριμένους νομικούς και θεσμικούς όρους στο πλαίσιο της ΕΕ. Το ΣΑ έχει διάφορες συνιστώσες οι οποίες, συνδυαστικά, ενισχύουν τη διαφάνεια και τη λογοδοσία και αποθαρρύνουν συμπεριφορές που αντιβαίνουν προς το δημόσιο συμφέρον. Η έμφαση που δίνεται σε κάθε συνιστώσα συχνά προσαρμόζεται ανάλογα με το πού εφαρμόζεται το σύμφωνο. Με τον τρόπο αυτόν, παρέχεται ένα περιθώριο ευελιξίας για να εξασφαλιστεί πολιτική κάλυψη, να ικανοποιηθούν οι προσδοκίες του κοινού και να μεγιστοποιηθούν τα αποτελέσματα του ΣΑ.

Ο ορισμός του ΣΑ επικαιροποιήθηκε ώστε να παρέχει ακριβή περιγραφή του πεδίου εφαρμογής και των επιπτώσεών του όταν υιοθετείται στην ΕΕ, λαμβανομένων υπόψη των συνθηκών που παρατηρήθηκαν σε όλες τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων που βρίσκονταν υπό παρακολούθηση. Στο πλαίσιο αυτό, το ΣΑ μπορεί να παρουσιαστεί ως εξής:

*Το σύμφωνο ακεραιότητας είναι ένας μηχανισμός που επιτρέπει τη συνεργασία μεταξύ ενός δημόσιου φορέα (ή ομάδας δημόσιων φορέων) και της κοινωνίας των πολιτών, με σκοπό να διασφαλιστεί ότι οι αρχές και οι υποψήφιοι ανάδοχοι ενεργούν εντός των ορίων που ορίζονται από τον νόμο, αντιμετωπίζουν τους κινδύνους διαφθοράς και ενισχύουν την εμπιστοσύνη στη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης. Μέσω δημόσιας συμφωνίας, τα εμπλεκόμενα μέρη δεσμεύονται να απέχουν από κάθε διεφθαρμένη συμπεριφορά, να ενισχύουν τη διαφάνεια και τη λογοδοσία καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας και να ενσωματώνουν ανεξάρτητο μηχανισμό υπό την καθοδήγηση της κοινωνίας των πολιτών για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τις ισχύουσες διατάξεις και την ίδια τη συμφωνία, και για την ενημέρωση του κοινού σχετικά με αυτήν.*

Τα κύρια στοιχεία και χαρακτηριστικά του ΣΑ περιγράφονται στη συνέχεια.

- Το ΣΑ είναι ένα πλαίσιο που επιτρέπει σε ένα σύνολο φορέων διαφόρων ειδών να συνεργάζονται στο πλαίσιο μιας διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης. Κατά κύριο λόγο, συνεπάγεται τη συμμετοχή του δημόσιου φορέα που είναι υπεύθυνος για τη διαδικασία ανάθεσης — είτε πρόκειται για κρατικό οργανισμό είτε για κρατική επιχείρηση— και της κοινωνίας των πολιτών. Μπορούν να συμμετάσχουν και άλλοι φορείς, όπως φορείς διαχείρισης και εποπτείας ή ακόμα και υποψήφιοι ανάδοχοι.
- Με δεδομένη την εκτεταμένη ρύθμιση σε ολόκληρη την ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, την καταπολέμηση της διαφθοράς και άλλα συναφή ζητήματα — όπως η διαχείριση του προϋπολογισμού, ο ανταγωνισμός ή η νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες— ο σκοπός της συνεργασίας επικεντρώνεται στην προάσπιση της ισχύουσας νομοθεσίας, την πρόληψη της διαφθοράς, τη μεγιστοποίηση της σχέσης κόστους/ωφέλειας και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης του κοινού.
- Όλες οι πλευρές θα συνεργαστούν για την αντιμετώπιση κάθε κινδύνου ή συνθήκης που θα μπορούσε να επιτρέψει συμπεριφορά αντίθετη προς τις διατάξεις του νόμου, η οποία ενδέχεται να επηρεάσει την αξία και την εμπιστοσύνη του κοινού.
- Η συνεργασία επισημοποιείται μέσω δημόσιας συμφωνίας που επιβάλλει στα μέρη ένα σύνολο δεσμευτικών υποχρεώσεων. Ανάλογα με τις νομικές ρυθμίσεις, η συμφωνία μπορεί να διαρθρωθεί σε διάφορα μέρη ή έγγραφα. Το περιεχόμενό της μπορεί επίσης να προσαρμοστεί ανάλογα με τις συνθήκες της χώρας, εφόσον τηρεί τα ουσιώδη στοιχεία του ΣΑ, τα οποία είναι τα εξής:
  - Δέσμευση των εμπλεκόμενων μερών, με την οποία συμφωνούν να ενεργούν σύμφωνα με τον νόμο και να αποτρέπουν φαινόμενα διαφθοράς κατά τη διάρκεια της διαδικασίας. Εφόσον είναι εφικτό,

οι υποψήφιοι ανάδοχοι ή ο επιλεγμένος ανάδοχος θα πρέπει να αναλαμβάνουν αυτήν τη δέσμευση.

- Δέσμη μέτρων για την εξασφάλιση διαφάνειας και την ενίσχυση της λογοδοσίας καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας, συμπεριλαμβανομένης της εξασφάλισης πρόσβασης σε όλα τα έγγραφα για τον παρατηρητή της κοινωνίας των πολιτών.
- Χρηματοδοτούμενος μηχανισμός εποπτείας —ο οποίος συντονίζεται από την κοινωνία των πολιτών και υποστηρίζεται από σχετικούς εμπειρογνώμονες— που είναι υπεύθυνος για την παρακολούθηση της διαδικασίας σύναψης των συμβάσεων και της συνολικής συμφωνίας, με την παροχή συστάσεων και την τακτική ενημέρωση του κοινού σχετικά με την εξέλιξή τους.

Όλες αυτές οι συνιστώσες ήταν συμβατές με τα συστήματα δημόσιων συμβάσεων στα οποία εφαρμόζονταν τα ΣΑ. Κατά τη διάρκεια του πιλοτικού έργου, οι οργανώσεις-εταίροι παρατήρησαν ότι, κατά κανόνα, τα νομικά πλαίσια στηρίξαν την υιοθέτησή τους. Σε κάποιες μόνο περιπτώσεις, ορισμένες διατάξεις σε εθνικό ή τοπικό επίπεδο περιόρισαν το πεδίο εφαρμογής και την ποιότητα του μηχανισμού παρακολούθησης. Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι περιορισμοί αυτοί ξεπεράστηκαν με προσωρινές ρυθμίσεις ή συμπληρωματικά μέτρα. Λαμβάνοντας υπόψη τις πολλαπλές προσπάθειες εναρμόνισης της νομοθεσίας στην ΕΕ για την ενίσχυση της εσωτερικής αγοράς, ιδίως εκείνες που στοχεύουν στις δημόσιες συμβάσεις, μπορούμε να υποθέσουμε ότι η εφαρμογή των ΣΑ είναι εφικτή σε όλα τα κράτη μέλη. Επιπλέον, οι κανονιστικές ρυθμίσεις και οι πρακτικές σχετικά με την κυβερνητική διαφάνεια και την πρόσβαση σε πληροφορίες έχουν υιοθετηθεί ευρέως και προωθούνται ενεργά εντός της ΕΕ ως μηχανισμός δημόσιου ελέγχου.

### **1.3 ΠΟΙΑ ΕΙΝΑΙ Η ΠΡΟΤΑΣΗ ΑΞΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΜΦΩΝΟΥ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΕ;**

Το έργο παρακολούθησης των 15 οργανισμών-εταίρων που συμμετέχουν στο πιλοτικό πρόγραμμα της ΕΕ για τα σύμφωνα ακεραιότητας —το οποίο καλύπτει 46 διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων— δεν δοκίμασε απλώς τους κύριους στόχους του ΣΑ. Οι ποικίλες εμπειρίες μάς βοήθησαν επίσης να εντοπίσουμε τις υποκείμενες δυναμικές ή τις ιδιότητες που το καθιστούν ελκυστικό και αποτελεσματικό εργαλείο για την ενίσχυση της ακεραιότητας στις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ.

Με βάση αυτές τις γνώσεις, είναι πλέον διαθέσιμη μια νέα, ακριβέστερη πρόταση αξίας για την υιοθέτηση των ΣΑ στο πλαίσιο της ΕΕ.

- Το ΣΑ είναι ένα μέσο που δίνει προτεραιότητα στις διορθωτικές δράσεις έναντι των κατασταλτικών μέτρων. Η παρουσία και η ενεργός συνεργασία ενός ανεξάρτητου τρίτου μέρους —του παρατηρητή της κοινωνίας των πολιτών— αυξάνει τη δυνατότητα εντοπισμού και αντιμετώπισης αδυναμιών, κινδύνων και ελλείψεων σε μια διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης. Όταν στην ομάδα παρακολούθησης του ΣΑ χορηγείται έγκαιρη πρόσβαση σε πληροφορίες και χώρους προβληματισμού, αυτή η ομάδα μπορεί να παρέχει συστάσεις για την ικανοποίηση των απαιτήσεων και των στόχων της σύμβασης.

*Στο πιλοτικό πρόγραμμα της ΕΕ για τα σύμφωνα ακεραιότητας, καταχωρίστηκαν περισσότερες από 430 συστάσεις από τους οργανισμούς παρακολούθησης. Επρόκειτο για διαφόρων ειδών συστάσεις: από διαδικαστικές παρατηρήσεις έως δημοσιονομικές εκτιμήσεις και νομικές προκλήσεις. Οι αρχές τις εξέτασαν και ενήργησαν αναλόγως όταν τις έκριναν συναφείς και εφικτές. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι αρχές έλαβαν προληπτικά μέτρα κατά*

*πιθανών κινδύνων εκτροχιασμού ή βελτίωσαν την ποιότητα της διαδικασίας.*

- Το ΣΑ ενισχύει τη θεσμική ικανότητα. Ο ρόλος του παρατηρητή της κοινωνίας των πολιτών δεν είναι να αντικαταστήσει την αρχή, αλλά να ενισχύσει το έργο της στα στάδια της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης μέσω συντονισμένης δράσης. Ο παρατηρητής συγκαλεί και συντονίζει τους εμπειρογνώμονες για την υποστήριξη του έργου του, το οποίο στη συνέχεια μεταβιβάζεται στις αρχές με τη μορφή ανάλυσης και συμβουλών.
- Η εξωτερική παρατήρηση και υποστήριξη είναι χρήσιμα στοιχεία για τη συγκράτηση και τη διαχείριση των πιέσεων και των περιορισμών. Η παρουσία ανεξάρτητου μέρους, που έχει ως γνώμονα το δημόσιο συμφέρον, προσθέτει κίνητρα για την τήρηση των κανονιστικών ρυθμίσεων και τη διεξαγωγή της διαδικασίας ανάθεσης σύμφωνα με τεχνικές και νομικές παραμέτρους και όχι με πολιτικές. Η ενημέρωση του κοινού από τους ανεξάρτητους παρατηρητές σχετικά με το έργο, συμπεριλαμβανομένης της ανάλυσης και των συστάσεών τους, παρέχουν περαιτέρω κίνητρα για υιοθέτηση εποικοδομητικής συμπεριφοράς και ενισχύουν την εμπιστοσύνη του κοινού.

Συνδυαστικά, τα χαρακτηριστικά αυτά μπορεί να έχουν ευρύ φάσμα επιπτώσεων, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης και τις σχετικές αγορές. Όταν το ΣΑ ενσωματώνεται σε μια στρατηγική επένδυση που προσελκύει την προσοχή του κοινού και αντιμετωπίζει δυσμενείς συνθήκες της αγοράς ή κινδύνους διαφθοράς, είναι πιθανότερο να έχει απτά οφέλη. Τα μέρη που συμμετέχουν στο ΣΑ συνεργάζονται για να συμφωνήσουν σχετικά με τα αναμενόμενα αποτελέσματα και να δημιουργήσουν μηχανισμό για την παρακολούθηση των επιδόσεων.

Στην περίπτωση του πιλοτικού προγράμματος της ΕΕ για τα σύμφωνα ακεραιότητας, οι εταίροι του προγράμματος διάρθρωσαν και εστίασαν την ανάλυση αντικτύπου σε έξι κατηγορίες, σύμφωνα με τις προτεραιότητες και τους στόχους του. Ο ακόλουθος πίνακας περιγράφει κάθε κατηγορία και παρέχει ένα παράδειγμα περίπτωσης αντικτύπου

που παρατηρήθηκε κατά τη διάρκεια του προγράμματος.

## Περιπτώσεις αντικτύπου που παρατηρήθηκε ανά κατηγορία στο Πιλοτικό Πρόγραμμα της ΕΕ για τα σύμφωνα ακεραιότητας

### Πρώτωση καλύτερης σχέσης κόστους/ωφέλειας

Βελτίωση του αποτελέσματος της διαδικασίας ανάθεσης και διασφάλιση ή μεγιστοποίηση της συνολικής αξίας της σύμβασης για το κοινό.

Κατά την αναθεώρηση των σχεδίων των εγγράφων του διαγωνισμού, η Διεθνής Διαφάνεια Ουγγαρίας διαπίστωσε ότι οι αρχικές εκτιμήσεις της αξίας μιας σύμβασης για τον σχεδιασμό αυτοκινητοδρόμου (4,2 εκατ. EUR) ήταν ασύμβατες με παρόμοια έργα. Μόλις ο παρατηρητής συγκέντρωσε τις πληροφορίες και τα αποδεικτικά στοιχεία που υποβλήθηκαν από τεχνικό εμπειρογνώμονα, πρότεινε στην αναθέτουσα αρχή να μειώσει την αξία της σύμβασης σε 2,8 εκατ. EUR. Μετά την παρουσίαση της υπόθεσης, η αναθέτουσα αρχή παρείχε περαιτέρω παραπομπές και ανέφερε ότι υπάρχει πρόσθετο επίπεδο πολυπλοκότητας και ότι θα απαιτηθούν περισσότερες μελέτες εδαφολογικής ανάλυσης. Αμφότερα τα μέρη αναθεώρησαν εκ νέου τις εκτιμήσεις και συμφώνησαν να μειώσουν την αξία της σύμβασης σε 3,7 εκατ. EUR. Τελικά, η αναθέτουσα αρχή ανέθεσε τη σύμβαση για 3,6 εκατ. EUR.

### Ενθάρρυνση της συμμετοχής, του ανταγωνισμού και της δίκαιης μεταχείρισης

Αύξηση του αριθμού των επιχειρήσεων που υποβάλλουν προσφορές για μια σύμβαση, σύμφωνα με τις συνθήκες που παρατηρούνται στην αγορά, και εξασφάλιση της ίδιας μεταχείρισης και της ίδιας πληροφόρησης για όλους τους συμμετέχοντες.

Ένα έργο για την αύξηση των καταχωρίσεων στο κτηματολόγιο σε ολόκληρη τη Ρουμανία, το οποίο παρακολουθείται από τη Διεθνή Διαφάνεια Ρουμανίας και το Ινστιτούτο Δημόσιας Πολιτικής, δυσκολεύτηκε να καλύψει όλες τις σχεδιαζόμενες παρτίδες συμβάσεων και όλους τους δήμους. Συγκεκριμένα, υπήρξε έλλειψη ενδιαφέροντος για ορισμένες από τις παρτίδες, οι οποίες δεν έλαβαν καμία προσφορά. Για την αντιμετώπιση της κατάστασης, οι παρατηρητές ενθάρρυναν την αναθέτουσα αρχή να διεξαγάγει διαβούλευση της αγοράς για να συζητήσει με τους δυνητικούς προσφέροντες τα κίνητρα και τα εμπόδια στη συμμετοχή τους. Στη συνέχεια, η αναθέτουσα αρχή συναντήθηκε με εταιρείες και συγκέντρωσε σχετικές πληροφορίες για την προσαρμογή του διαγωνισμού και την προσέλκυση περισσότερων συμμετεχόντων. Σύντομα παρατηρήθηκαν αποτελέσματα, τα οποία περιλάμβαναν την υποβολή προσφορών για περισσότερες παρτίδες στους ακόλουθους διαγωνισμούς και την ανάθεση περισσότερων συμβάσεων σε περισσότερες από μία εταιρείες.

### Ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας

Αύξηση της πρόσβασης του κοινού στην ανάπτυξη των διαφόρων σταδίων της διαδικασίας ανάθεσης σύμβασης και διεύρυνση της προβολής των δράσεων που αναλαμβάνουν τα άτομα και οι επιχειρήσεις που συμμετέχουν στη διαδικασία.

Κατά την υλοποίηση ενός έργου για την ανακαίνιση των ενεργειακών συστημάτων ενός νοσοκομείου στη Σλοβενία, προέκυψε διαδικαστικό ζήτημα με την πληρωμή που ζήτησε ο ανάδοχος, ο οποίος συμπεριέλαβε το κόστος των υλικών και του εξοπλισμού που είχαν αγοραστεί αλλά δεν είχαν ακόμη τοποθετηθεί. Η αναθέτουσα αρχή εντόπισε το ζήτημα και, για να αποφευχθεί οποιαδήποτε διαφωνία με την εταιρεία που παρέχει την υπηρεσία, ζήτησε τη γνώμη της Διεθνούς Διαφάνειας Σλοβενίας προκειμένου να επιβεβαιωθεί η επαρκής ερμηνεία των κανόνων πληρωμής. Ο παρατηρητής αναθεώρησε τις διατάξεις της σύμβασης και συμφώνησε με τη θέση της αναθέτουσας αρχής. Η πληρωμή αναβλήθηκε επισήμως έως ότου τοποθετηθούν τα υλικά και ο εξοπλισμός, σύμφωνα με τους καθιερωμένους κανόνες.

### **Πρώθηση της έγκαιρης υλοποίησης των έργων**

Συμβολή στην εκτέλεση του έργου σύμφωνα με τις χρονικές ανάγκες και το καθορισμένο χρονοδιάγραμμα, αποφυγή καθυστερήσεων και νομικών προκλήσεων και πρώθηση σταθερής προόδου έως την ολοκλήρωσή του.

Η αναθέτουσα αρχή που ήταν αρμόδια για την ανακαίνιση ενός αρχαιολογικού χώρου και του μουσείου του στην Ιταλία σκεφτόταν να εφαρμόσει μια σύνθετη στρατηγική σύναψης συμβάσεων για την ανάθεση των πολυάριθμων υπηρεσιών που απαιτούνται για την καθοδήγηση και την ενημέρωση των επισκεπτών, συμπεριλαμβανομένων πινακίδων και εγκαταστάσεων πολυμέσων. Η εφαρμογή της στρατηγικής αυτής θα συνεπαγόταν τον συντονισμό έως και επτά συμβάσεων με επιχειρήσεις προκειμένου να διασφαλιστεί ότι αυτές είχαν την ίδια οπτική ταυτότητα και χρησιμοποιούσαν ίδια ή συμβατά υλικά ή μορφότυπους. Αυτός ο όγκος εργασίας θα αύξανε τις πιθανότητες καθυστερήσεων και θα παρέτεινε την υλοποίηση του έργου. Επιπλέον, αύξησε τον κίνδυνο να επηρεαστεί αρνητικά η εμπειρία των επισκεπτών. Για να απλουστευθεί η διαδικασία, η ActionAid Ιταλίας πρότεινε τη συγχώνευση των συμβάσεων παροχής υπηρεσιών σε έναν μόνο διαγωνισμό. Η αναθέτουσα αρχή συζήτησε τη στρατηγική με άλλες αρχές, οι οποίες υποστήριξαν την πρόταση, και τελικά ακολούθησε τη σύσταση του παρατηρητή.

### **Αύξηση της πρόσβασης και της συμμετοχής των πολιτών**

Παροχή στους δικαιούχους και στις κοινότητες της δυνατότητας να ενημερώνουν και να ενημερώνονται σχετικά με τη διαδικασία της σύμβασης και μάλιστα να συμβάλλουν στην εκτέλεση καθηκόντων κατά τη διάρκεια της υλοποίησής της.

Η Διεθνής Διαφάνεια Βουλγαρίας σχεδίασε και εγκαινίασε ένα διαδικτυακό εργαλείο υποβολής αναφορών για την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών σε ένα έργο κατασκευής σήραγγας. Με τον τρόπο αυτόν, οι πολίτες, ιδίως από κοντινές κοινότητες, μπορούσαν να υποβάλουν παρατηρήσεις, συμπεριλαμβανομένων αναφορών σχετικά με οποιοδήποτε συναφές θέμα, καθώς και ερωτήματα. Το εργαλείο συγκέντρωσε διάφορες αναφορές σχετικά με αμφιβολίες των πολιτών που αφορούσαν το έργο. Κάθε φορά που λάμβανε μία αναφορά, ο παρατηρητής επικοινωνούσε με την αναθέτουσα αρχή, παρουσίαζε τον προβληματισμό του πολίτη και συγκέντρωνε σχετικές πληροφορίες για να δώσει την κατάλληλη απάντηση, η οποία αργότερα θα δημοσιευόταν στην πλατφόρμα υποβολής αναφορών.

### **Υποστήριξη θεσμικών αλλαγών**

Ενθάρρυνση και δημιουργία κινήτρων για τη θέσπιση κανόνων ή πρακτικών που βελτιώνουν τις ικανότητες των αρχών όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις και άλλους συναφείς τομείς και που διατηρούνται και μετά την ολοκλήρωση του έργου και το ΣΑ.

Η Διεθνής Διαφάνεια Ρουμανίας και το Ινστιτούτο Δημόσιας Πολιτικής ανέθεσαν τη διενέργεια ελέγχου ιστορικού για τις εταιρείες που έχουν συνάψει συμβάσεις παροχής υπηρεσιών με σκοπό την αύξηση των καταχωρίσεων στο κτηματολόγιο. Από τα αποτελέσματα προέκυψε ότι υπάρχει υψηλός κίνδυνος σύγκρουσης συμφερόντων. Δεδομένου ότι η συγκεκριμένη αγορά είναι εξειδικευμένη, οι κυβερνητικοί αξιωματούχοι και οι επαγγελματίες είναι πιθανότερο να έχουν δεσμούς διαφόρων ειδών μεταξύ τους. Για παράδειγμα, ορισμένα διευθυντικά στελέχη ή υπάλληλοι είχαν εργαστεί σε τοπικά κτηματολόγια προτού μετακινηθούν στον ιδιωτικό τομέα. Με βάση τα πορίσματα, οι παρατηρητές πρότειναν μια σειρά μέτρων για την πρόληψη οποιασδήποτε αθέμιτης επιρροής κατά την εκτέλεση των συμβάσεων. Παρείχαν επίσης κατάρτιση στους υπαλλήλους των κτηματολογίων ώστε να κατανοήσουν καλύτερα τους σχετικούς κινδύνους. Η προσπάθεια αυτή συνέβαλε στην αύξηση της ευαισθητοποίησης και της

ικανότητας των τοπικών αρχών να χειρίζονται αυτές τις καταστάσεις και να συμμορφώνονται με τη σχετική εθνική νομοθεσία.



## 1.4 ΜΠΟΡΕΙ ΤΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΕΙ ΚΙΝΗΤΗΡΙΑ ΔΥΝΑΜΗ ΕΥΡΥΤΕΡΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΩΝ;

Το ΣΑ είναι ένα εργαλείο για τη διασφάλιση ειδικών δημόσιων επενδύσεων, ιδίως εκείνων με σημαντική αξία που αντιμετωπίζουν σοβαρούς κινδύνους. Ωστόσο, υπάρχουν περαιτέρω οφέλη που ενσωματώνονται στον σχεδιασμό και στη λειτουργία του ΣΑ. Εκτός από την πρωταρχική λειτουργία του, μπορεί να έχει ευρύτερη επίδραση όταν τα μέρη αναγνωρίζουν την ανάγκη βελτίωσης των πρακτικών, των διαδικασιών ή των σχετικών κανονιστικών ρυθμίσεων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων και θεωρούν ότι το ΣΑ αποτελεί μέρος μιας τέτοιας προσπάθειας.

Πρώτον, το ΣΑ μπορεί να τροφοδοτεί τις μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες όταν είναι περισσότερο από μία μεμονωμένη, περιορισμένη εμπειρία και καλύπτει ένα σύνολο διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων σε βάθος χρόνου ή στο πλαίσιο του ίδιου τομέα. Η εφαρμογή του σε συστηματική βάση επιτρέπει στους παρατηρητές της κοινωνίας των πολιτών να εντοπίζουν και να αξιολογούν συστημικά ζητήματα που επηρεάζουν συγκεκριμένη αγορά ή ένα σύνολο έργων ή αρχών. Το σημαντικότερο είναι ότι επιτρέπει στους παρατηρητές να συγκεντρώσουν στοιχεία που θα τους βοηθήσουν στην αντιμετώπιση αυτών των ζητημάτων. Ορισμένοι οργανισμοί παρακολούθησης στο πλαίσιο του πιλοτικού προγράμματος για τα σύμφωνα ακεραιότητας εντόπισαν ζητήματα και συνεργάστηκαν με νομοθέτες ή ρυθμιστικές αρχές για την ανάπτυξη και τη συζήτηση πιθανών λύσεων. Άλλοι ενσωμάτωσαν πρόσθετες δραστηριότητες στις δράσεις παρακολούθησής τους για την παροχή κατάρτισης και την ενίσχυση των ειδικών ικανοτήτων των αρχών και των προσφερόντων, σε τομείς όπως η πρόληψη συγκρούσεων συμφερόντων ή η υποβολή καταγγελιών για την προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος.

Μια άλλη μέθοδος για τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του ΣΑ είναι η σύνδεσή του με ζητήματα πολιτικής που ανακύπτουν κατά τη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων και η πρόβλεψη των μέτρων που θα βοηθήσουν στην αντιμετώπιση αυτών των ζητημάτων. Εάν τα μέρη τα γνωρίζουν ήδη, μέσω του ΣΑ, μπορούν να προτείνουν και να

εξετάσουν συγκεκριμένες δράσεις που θα είναι επωφελείς για την παρακολούθηση και το συνολικό έργο. Επιπλέον, το ΣΑ μπορεί να παρέχει υποστηρικτικό χώρο για δοκιμές και προώθηση καινοτόμων μέτρων που ενισχύουν τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και τη συμμετοχή σε διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων. Για παράδειγμα, μπορούν να ληφθούν υπόψη τα ακόλουθα.

- **Ανοικτά δεδομένα.** Τα δεδομένα για τις δημόσιες συμβάσεις θα πρέπει να διατίθενται σε μορφότυπους που επιτρέπουν την επαναχρησιμοποίηση και την ανάλυσή τους, ώστε να ανοίξουν νέοι δρόμοι για τη συμμετοχή, την εποπτεία και τη βελτίωση. Μέσω του ΣΑ, μπορούν να συμφωνηθούν συγκεκριμένα σύνολα δεδομένων που θα δημοσιοποιούνται ως ανοικτά δεδομένα<sup>10</sup>, ιδανικά σύμφωνα με παγκόσμια πρότυπα δημοσίευσης. Το ΣΑ μπορεί να αναδείξει τη χρήση και την αξία τους για την παρακολούθηση μιας διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης.
- **Γνωστοποίηση περιουσιακών στοιχείων και συμφερόντων.** Η γνωστοποίηση περιουσιακών στοιχείων και συμφερόντων αποτελεί καίρια πρακτική για την πρόληψη της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις και στη λήψη κυβερνητικών αποφάσεων. Όταν οι πληροφορίες αυτές συλλέγονται συστηματικά σε μια χώρα, οι παρατηρητές ενθαρρύνονται να τις ενσωματώνουν στη διαδικασία παρακολούθησης. Όταν οι πληροφορίες είναι λιγότερες ή περιορίζονται απλώς σε μια δήλωση απουσίας σύγκρουσης συμφερόντων, το ΣΑ μπορεί να προτείνει την προδραστική γνωστοποίηση πληρέστερων πληροφοριών από τις αρχές.
- **Πραγματική κυριότητα.** Καθώς η ΕΕ κινείται όλο και περισσότερο προς την κατεύθυνση της συστηματικής συλλογής δεδομένων σχετικά με την πραγματική κυριότητα<sup>11</sup>, είναι εξαιρετικά σημαντικό να αναδεικνύεται η αξία της για την πρόληψη διαφόρων ειδών κινδύνων διαφθοράς στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων. Όταν τα δεδομένα είναι διαθέσιμα, οι παρατηρητές του ΣΑ μπορούν να ενθαρρύνουν τις αρχές να τα χρησιμοποιούν, να εντοπίζουν συγκρούσεις συμφερόντων και να



αποτρέπουν φαινόμενα αθέμιτης επιρροής. Όταν δεν είναι διαθέσιμα, το ΣΑ μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να δεσμευτούν οι αρχές να συλλέγουν τα εν λόγω δεδομένα ή να καλούν τους προσφέροντες να δημοσιοποιούν οικειοθελώς τις εν λόγω πληροφορίες.

- Υποβολή καταγγελιών για την προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος.** Σύμφωνα με τους στόχους του ΣΑ, η θέσπιση ασφαλούς μηχανισμού που πληροί τα υψηλότερα πρότυπα για την καταγγελία φαινομένων διαφθοράς αποτελεί πρόσθετη δέσμευση που πρέπει να εξεταστεί. Όταν δεν υπάρχει μηχανισμός υποβολής καταγγελιών για την προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος, οι αρχές και ο παρατηρητής της κοινωνίας των πολιτών ενθαρρύνονται να συνεργαστούν για τη χάραξη σχετικής πολιτικής και να δημιουργήσουν έναν δίαυλο για τη λήψη και τη διερεύνηση καταγγελιών, τουλάχιστον κατά τη διάρκεια της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης που παρακολουθείται. Εάν υπάρχει ήδη πολιτική, η αναθεώρηση της ορθής λειτουργίας της μπορεί επίσης να συνδεθεί με το ΣΑ.
- Άσκηση πίεσης από ομάδες συμφερόντων και πολιτική χρηματοδότηση.** Για την πρόληψη της διαφθοράς, είναι σημαντικό να υπάρχει πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με συνεδριάσεις ή οποιαδήποτε άλλη δραστηριότητα που διεξάγεται από εταιρείες, ενώσεις, οργανώσεις και άτομα, προκειμένου να ασκείται επιρροή στις αρχές στο πλαίσιο διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης. Όταν οι πληροφορίες αυτές είναι διαθέσιμες, ο παρατηρητής της κοινωνίας των πολιτών μπορεί να τις επανεξετάσει για να αποτρέψει μια σύγκρουση συμφερόντων ή να εντοπίσει πιθανή αθέμιτη επιρροή. Όταν δεν είναι διαθέσιμες, οι αρχές μπορούν να συμφωνήσουν να συλλέξουν και να παράσχουν τις εν λόγω πληροφορίες στον παρατηρητή, ώστε να ενισχυθεί η αμεροληψία και η δίκαιη μεταχείριση όλων των δυνητικών προσφερόντων. Επιπλέον, τα δεδομένα των ομάδων συμφερόντων μπορούν να συνδέονται με αρχεία πολιτικής χρηματοδότησης, ώστε να

αποτρέπεται η παράνομη χρήση διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης για την επιβράβευση συμμάχων.

Το ΣΑ μπορεί να διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο μεταξύ του ευρέος φάσματος πρωτοβουλιών που αποσκοπούν στη βελτίωση των συστημάτων σύναψης δημόσιων συμβάσεων εντός της ΕΕ και στην προστασία τους από την απάτη και τη διαφθορά. Μπορεί επίσης να αναδείξει τα αποτελέσματα αυτών των πρωτοβουλιών όταν υλοποιούνται σε σχετικές δημόσιες επενδύσεις. Όπως παρουσιάζουν τα προηγούμενα παραδείγματα, αυτό απορρέει από την ικανότητα της ΕΕ να δεσμεύει τα μέρη να λαμβάνουν πρακτικά μέτρα για την τήρηση του νόμου και την ενίσχυση της εποπτείας.

# *ΟΔΗΓΟΣ 2: ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΤΑΛΛΗΛΩΝ ΓΙΑ ΤΟΝ ΕΠΙΔΙΩΚΟΜΕΝΟ ΣΚΟΠΟ ΣΥΜΦΩΝΩΝ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ*

Μόλις οι αρχές αναγνωρίσουν την αξία των ΣΑ και αποφασίσουν να τα ενσωματώσουν στις στρατηγικές ή τις πρακτικές τους για τη διασφάλιση των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων, πρέπει να συνεργαστούν στενά με τους υποστηρικτές και την κοινωνία των πολιτών για την κατάλληλη υιοθέτηση και εφαρμογή τους. Υπάρχουν διάφορες πτυχές που πρέπει να επανεξεταστούν και να συζητηθούν στο πλαίσιο της προετοιμασίας για τη χρήση του εργαλείου και των πόρων. Με βάση την πείρα από το πιλοτικό πρόγραμμα για τα σύμφωνα ακεραιότητας και τις σκέψεις των οργανώσεων-εταίρων του, στις ενότητες που ακολουθούν εξετάζονται βασικές πτυχές για την υλοποίηση ενός ΣΑ που έχει επαρκή εφόδια για την επίτευξη των στόχων του.

## 2.1 ΣΥΝΔΥΑΣΜΟΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΚΑΙ ΣΥΜΦΩΝΩΝ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ

Η επιλογή ενός έργου σύναψης δημόσιας σύμβασης που υπόκειται σε ΣΑ είναι μία από τις σπουδαιότερες αποφάσεις όσον αφορά την αποτελεσματικότητα του εργαλείου. Ωστόσο, η απόφαση δεν είναι μονοδιάστατη. Ο σωστός συνδυασμός συνεπάγεται τη στάθμιση πολλαπλών μεταβλητών και προσεκτική ανάλυση, η οποία πρέπει να λαμβάνει υπόψη το εκάστοτε πλαίσιο και τους κινδύνους και τις συνθήκες που το περιβάλλουν. Οι προτείνοντες και οι αρχές που επιδιώκουν την υλοποίηση ενός ΣΑ ενθαρρύνονται να καθιερώσουν άμεσο διάλογο και να ανταλλάσσουν σχετικές πληροφορίες που ενισχύουν τη συζήτηση και την επιλογή του έργου.

### Προσδιορισμός επικείμενων έργων σύναψης δημόσιων συμβάσεων

Οι κυβερνήσεις και τα θεσμικά όργανα σε ολόκληρη την ΕΕ λειτουργούν στο πλαίσιο καθιερωμένων πολιτικών και διοικητικών κύκλων για να συμφωνήσουν σχετικά με τις αναγκαίες επενδύσεις και την αντίστοιχη κατανομή των δημόσιων πόρων. Οι επενδύσεις διαμορφώνονται ανάλογα με τη ζήτηση για δημόσιες υπηρεσίες, ενεργές πολιτικές και πολιτικούς παράγοντες, όπως οι εκλογικές πλατφόρμες και οι προεκλογικές υποσχέσεις. Η παρακολούθηση και η καταχώρισή τους είναι ο πρωταρχικός τρόπος προσδιορισμού των επικείμενων δημόσιων επενδύσεων που περιλαμβάνουν δημόσιες συμβάσεις. Σε κάποιον βαθμό, η παρακολούθηση αυτών των κύκλων αποτελεί συνεχή εργασία για όσους προτείνουν τη χρήση ενός ΣΑ.

Υπό ιδανικές συνθήκες, όταν υπάρχει επαρκές περιθώριο προετοιμασίας, υπάρχουν διάφορες πηγές που μπορούν να τροφοδοτήσουν την αναζήτηση. Τα κυβερνητικά σχέδια ή στρατηγικές, δημοσιονομικές πληροφορίες και άλλα έγγραφα περιέχουν σχετικές πληροφορίες —ακόμα και ρητές αναφορές— σχετικά με τους φορείς και τα έργα στα οποία διατίθενται δημόσια κονδύλια που θα οδηγήσουν σε διαδικασίες σύναψης συμβάσεων. Αυτά συχνά καταρτίζονται και δημοσιοποιούνται από φορείς της εκτελεστικής εξουσίας, όπως

συγκεκριμένα υπουργεία ή κρατικές μονάδες. Συμμετέχουν και τα νομοθετικά όργανα, εφόσον διαπραγματεύονται και εγκρίνουν τους προϋπολογισμούς και τους κανόνες χρήσης και εκταμίευσής τους. Δεδομένου ότι κάθε χώρα ή δικαιοδοσία έχει το δικό της σύνολο κανόνων και χρονοδιαγραμμάτων, οι εθνικοί και τοπικοί φορείς που κατανοούν τη διαδικασία και την υποκείμενη δυναμική της πρέπει να αναλάβουν ηγετικό ρόλο στην επανεξέταση και την ανάλυση.

Σε επίπεδο ΕΕ, η χρηματοδότηση και τα κονδύλια του προϋπολογισμού ακολουθούν επίσης συγκεκριμένους κανόνες και διαδικασίες, που καθορίζονται από τα αντίστοιχα χρηματοδοτικά μέσα και τις διατάξεις τους. Για παράδειγμα, σύμφωνα με τον κανονισμό περί κοινών διατάξεων, τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία (ΕΔΕΤ) συμφωνούνται μέσω εθνικών συμφωνιών εταιρικής σχέσης και επακόλουθων επιχειρησιακών προγραμμάτων, τα οποία μπορούν να επικαιροποιηθούν και να προσαρμοστούν κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού. Οι φορείς που διαπραγματεύονται και διαχειρίζονται τα διαθέσιμα κεφάλαια για λογαριασμό των κρατών μελών διαφέρουν επίσης από χώρα σε χώρα. Συχνά εξαρτώνται από το μέσο ή τον τομέα πολιτικής. Οι μόνιμες αντιπροσωπείες ή τα ειδικά υπουργεία ή μονάδες για υποθέσεις της ΕΕ μπορούν να αποτελέσουν σχετική πηγή πληροφοριών.

Η προβολή και ο ανοικτός χαρακτήρας των καθιερωμένων διαδικασιών σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο ποικίλλουν σε κάθε χώρα. Οι προτείνοντες ΣΑ πρέπει να εντοπίζουν και να επιλέγουν τους καταλληλότερους διαύλους και μέτρα για την εξασφάλιση ή την παροχή έγκαιρης πρόσβασης σε σχετικές συζητήσεις και πληροφορίες σχετικά με επικείμενες δημόσιες επενδύσεις στους εμπλεκόμενους φορείς. Ιδανικά, θα πρέπει να συνεργάζονται στενά με όλες τις αρμόδιες αρχές που ενδιαφέρονται για τη δημιουργία του ΣΑ. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι αρχές γνωστοποιούν πληροφορίες προδραστικά ή εμπλέκουν τους δικαιούχους και τους πολίτες μέσω διαβουλεύσεων. Όταν αυτό δεν συμβαίνει, οι υποστηρικτές θα πρέπει να συζητούν τον τρόπο ανταλλαγής και συζήτησης των σχετικών πληροφοριών μεταξύ όλων των δυνητικών μερών του ΣΑ. Η διαθεσιμότητα οποιωνδήποτε πληροφοριών, όπως δομημένων δεδομένων, ιδανικά σε ανοικτό μορφότυπο, είναι επιθυμητή για τη συντόμευση της διαδικασίας επανεξέτασης και ανάλυσής τους.

Οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης ή οι καταστροφές δεν θα πρέπει να παραβλέπονται όταν προσδιορίζονται επικείμενα έργα δημόσιων

συμβάσεων. Κατά τη διάρκεια αυτών των συμβάντων, οι κυβερνήσεις στρέφονται αναπόφευκτα στις αγορές για την προμήθεια αγαθών ή υπηρεσιών που καλύπτουν πιεστικές ανάγκες. Η προετοιμασία, η ανάθεση και η εκτέλεση των εν λόγω συμβάσεων συχνά αντιμετωπίζουν αυξημένους κινδύνους κακοδιαχείρισης, απάτης και διαφθοράς. Η δημιουργία ενός ΣΑ θα μπορούσε να συμβάλει στον μετριασμό των εν λόγω κινδύνων, παρότι είναι πιθανό να αποτελέσει επίσης πρόκληση.

Εκτός από την επείγουσα κατάσταση, οι κρίσεις οδηγούν σε μελλοντικές δημόσιες επενδύσεις που αξίζει να ληφθούν υπόψη για παρακολούθηση. Στόχος τους είναι να αμβλύνουν τις συνέπειες της έκτακτης ανάγκης ή της καταστροφής στις πληγείσες κοινότητες ή να αποτρέψουν την επανεμφάνισή τους.

### Διεθνής Διαφάνεια Λετονίας και Παρακολούθηση των δημόσιων συμβάσεων στο πλαίσιο της πανδημίας COVID-19

Κατά την έναρξη της πανδημίας COVID-19 το 2020, το υπουργικό συμβούλιο της Λετονίας έδωσε εντολή στο Υπουργείο Άμυνας να ηγηθεί μιας κεντρικής στρατηγικής για την αγορά αγαθών ζωτικής σημασίας με σκοπό την αντιμετώπιση της υγειονομικής κρίσης, συμπεριλαμβανομένων μέσω ατομικής προστασίας και απολυμαντικών. Για να επιτευχθεί αυτό, συγκρότησε ομάδα εργασίας με 14 συμμετέχοντες από κρατικούς φορείς. Εκφράζοντας την ανησυχία του για τις σχετικές προκλήσεις, το υπουργείο απευθύνθηκε στη Διεθνή Διαφάνεια Λετονίας για να διερευνήσει τρόπους συνεργασίας με σκοπό τη διασφάλιση της διαφάνειας, την αποτελεσματική χρήση των δημόσιων πόρων και την πρόληψη τυχόν παραβίασης του πρωτοκόλλου της για τις δημόσιες συμβάσεις έκτακτης ανάγκης. Μετά από αρκετές συζητήσεις, και οι δύο πλευρές συμφώνησαν ότι ο καλύτερος τρόπος συμμετοχής της Διεθνούς Διαφάνειας Λετονίας θα ήταν με την ιδιότητα ανεξάρτητου παρατηρητή της ομάδας εργασίας, η οποία θα της παρείχε πρόσβαση σε όλες τις πληροφορίες σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και θα της επέτρεπε να διατυπώνει

συστάσεις. Από τις 21 Απριλίου έως τις 15 Ιουνίου 2020 η Διεθνής Διαφάνεια Λετονίας παρακολούθησε τις συζητήσεις της ομάδας και δέκα διαδικασίες σύναψης συμβάσεων (έξι εξ αυτών από την έναρξή τους). Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, ο παρατηρητής συμμετείχε σε σχετικές συνεδριάσεις και, σε ορισμένες περιπτώσεις, διατύπωσε προειδοποιήσεις για πιθανούς κινδύνους. Μόλις έληξε η κατάσταση έκτακτης ανάγκης και η ομάδα εργασίας ολοκλήρωσε την αποστολή της, η Διεθνής Διαφάνεια Λετονίας συνέταξε και δημοσίευσε δημόσια έκθεση με τα πορίσματά της. Κατά γενικό κανόνα, η Διεθνής Διαφάνεια Λετονίας «δεν παρατήρησε σημαντικές αποκλίσεις από τη διαδικασία που ορίζεται στο πρωτόκολλο έκτακτης ανάγκης» και ανέφερε ότι οι περισσότερες αγορές «συμμορφώνονταν σε σταθερή βάση με τα καθορισμένα κριτήρια υποβολής προσφορών». Ωστόσο, επισήμανε επίσης ότι τρεις διαδικασίες αντιμετώπισαν ζητήματα μη συμμόρφωσης με το πρωτόκολλο. Εκτός από αυτές και άλλες διαπιστώσεις, η Διεθνής Διαφάνεια Λετονίας υπέβαλε επίσης σειρά συστάσεων για μελλοντικές διαδικασίες. Οι πληροφορίες είναι διαθέσιμες στον ιστότοπο του οργανισμού.

Πηγή: Delna – TI Latvia, On the Results of Covid-19-Related National Central Procurement Monitoring, (Delna — Διεθνής Διαφάνεια Λιθουανίας, 2020). Στη διεύθυνση <https://delna.lv/lv/2020/08/03/ar-covid-19-saistito-valsts-centralizeto-iepirkumu-uzraudzibas-zinojums/>

### Εκτίμηση της συνάφειας και των ευκαιριών

Αλληλένδετα με τον προσδιορισμό των επικείμενων έργων σύναψης δημόσιων συμβάσεων είναι κάποια ζητήματα σχετικά με τη συνάφεια και την ευκαιρία ενσωμάτωσης του ΣΑ σε αυτά. Ενώ το εργαλείο ΣΑ είναι συμβατό με ευρύ φάσμα έργων και τομέων, στοχεύει σε δημόσιες επενδύσεις που είναι εκτεθειμένες σε κινδύνους που μπορούν να θέσουν σε κίνδυνο το κόστος, την ποιότητα και τα αναμενόμενα οφέλη, σε βάρος του κοινού συμφέροντος. Στους κινδύνους αυτούς περιλαμβάνονται η διαφθορά, η απάτη, η κακοδιαχείριση και οι αντιανταγωνιστικές πρακτικές. Επιπλέον, λαμβανομένων υπόψη των πόρων που απαιτούνται για την επαρκή υλοποίησή τους, δίνεται προτεραιότητα στα ΣΑ για έργα που έχουν στρατηγική αξία.

Δεν είναι εύκολο να προσδιοριστούν και να εκτιμηθούν οι συναφείς κίνδυνοι και η αξία των δημόσιων επενδύσεων. Δεδομένου ότι τα έργα σύναψης δημόσιων συμβάσεων διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό μεταξύ τομέων και χωρών, είναι δύσκολο να βρεθεί μια μοναδική μέθοδος ή ένας μοναδικός τύπος. Αντ' αυτού, τα καθήκοντα αυτά θα πρέπει να προσεγγίζονται ως ανοικτή, συλλογική συζήτηση μεταξύ των υποστηρικτών του ΣΑ και των ενδιαφερόμενων μερών του έργου, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαιτεροτήτων της χώρας. Η ομάδα πρέπει να καθορίζει τουλάχιστον τις ανάγκες πληροφόρησης και τις σχετικές μεταβλητές που θα κατευθύνουν την ανάλυση.

Οι υπέρμαχοι των ΣΑ θα πρέπει να έχουν ως στόχο να μειώσουν όσο το δυνατόν περισσότερο κάθε κενό πληροφόρησης που εμποδίζει την ομάδα να κατανοήσει πλήρως το έργο και την πρόλευσή του, τους εμπλεκόμενους φορείς, τους δικαιούχους ή τις κοινότητες που επηρεάζονται, καθώς και τις σχετικές αγορές και τους φορείς εκμετάλλευσής τους. Εκτός από την πρόσβαση σε σχέδια και προκαταρκτικά τεύχη δημοπράτησης, μπορεί να ζητηθεί πρόσβαση σε πρόσθετες πληροφορίες που δεν είναι διαθέσιμες στο κοινό. Μπορούν να διεξαχθούν έρευνες και συνεντεύξεις με συγκεκριμένα ενδιαφερόμενα μέρη ή εμπειρογνώμονες, ή μπορούν να επανεξεταστούν προηγούμενες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων παρόμοιας φύσης.

Οι μεταβλητές της ανάλυσης θα διαμορφωθούν από τις συνθήκες που περιβάλλουν τα υποψήφια έργα. Περιλαμβάνουν τις συνθήκες της αγοράς, προηγούμενες συμβάσεις ή ακόμα και πολιτικούς κύκλους και γεγονότα. Πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη τα χαρακτηριστικά και οι ελλείψεις του εν λόγω συστήματος δημόσιων συμβάσεων<sup>12</sup>. Τη συζήτηση μπορούν να τροφοδοτήσουν εξειδικευμένες εκθέσεις από οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, ακαδημαϊκούς ή ακόμα και κυβερνητικούς φορείς, οι οποίοι μπορούν και να επισημάνουν τους κινδύνους και τις ελλείψεις που ενδέχεται να παρατηρηθούν. Για παράδειγμα, ο πίνακας αποτελεσμάτων της ενιαίας αγοράς της ΕΕ περιλαμβάνει συγκεκριμένο σύνολο δεικτών σχετικά με τα συστήματα δημόσιων συμβάσεων των 27 κρατών μελών, οι οποίοι καλύπτουν τον ανταγωνισμό, τη διαφάνεια και τη σχέση κόστους/ωφέλειας.

Σε όλες τις χώρες της ΕΕ, θα πρέπει να είναι δυνατή η εύρεση ειδικών ανά χώρα εκθέσεων που παρέχουν περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με ζητήματα που παρατηρούνται συχνά στις διαδικασίες ή τις πολιτικές τους όσον αφορά τη

σύναψη δημόσιων συμβάσεων. Οι εκθέσεις αυτές ορισμένες φορές καταρτίζονται από εποπτικά όργανα, όπως ανώτατα όργανα ελέγχου, κοινοβουλευτικές επιτροπές ή εξειδικευμένους οργανισμούς και ερευνητικά κέντρα. Τα δημοσιεύματα των μέσων ενημέρωσης, ιδίως εκείνα που βασίζονται στην ερευνητική δημοσιογραφία, μπορούν να αναδείξουν καίριες προκλήσεις, συμπεριφορές ή προβλήματα που παρατηρούνται συχνά κατά τον σχεδιασμό, την ανάθεση ή την εκτέλεση δημόσιων συμβάσεων.

Η σύγκριση των διαθέσιμων πληροφοριών με τα υποψήφια έργα θα εξασφαλίσει στην ομάδα αρχικές εκτιμήσεις και αναφορές για τον προσδιορισμό των κινδύνων και της αξίας. Θα μπορούσαν να εφαρμοστούν τα ακόλουθα σημεία.

- **Δημόσιο συμφέρον.** Οι δημόσιες συμβάσεις που σχετίζονται με την παροχή βασικών δημόσιων υπηρεσιών ή την κάλυψη πιεστικών αναγκών, ή εκείνες που συνδέονται με προεκλογικές υποσχέσεις συχνά προσελκύουν την προσοχή μεγαλύτερων τμημάτων της κοινωνίας. Δεδομένου ότι η αδυναμία προμήθειας των σχετικών αγαθών ή υπηρεσιών μπορεί να είναι επιζήμια για τους δικαιούχους ή τους χρήστες για τους οποίους προορίζονται, είναι ευκολότερο να βρεθούν κίνητρα για την πρόληψη κάθε πράξης διαφθοράς, την ολοκλήρωση του έργου σύμφωνα με τις προσδοκίες και την ενίσχυση της συνολικής διαφάνειας και λογοδοσίας όσον αφορά τις επιδόσεις.
- **Πολυπλοκότητα.** Τα έργα με πολύπλοκο σχεδιασμό ή σε εξαιρετικά τεχνικές συνθήκες ενδέχεται να αντιμετωπίσουν αυξημένους κινδύνους σε πολλαπλά μέτωπα. Συχνά συνεπάγονται περίπλοκες διαδικασίες σχεδιασμού και υποβολής προσφορών, οι οποίες προσφέρουν περισσότερες ευκαιρίες αθέμιτης επιρροής ή πρακτικές νόθευσης διαγωνισμών, οι οποίες θα μπορούσαν να βλάψουν τον ανταγωνισμό και τη δίκαιη μεταχείριση. Επιπλέον, η υλοποίησή τους ενδέχεται να απαιτήσει αυξημένο συντονισμό μεταξύ αναδόχων ή αρχών. Στο στάδιο αυτό ίσως θα ήταν χρήσιμη η πρόσθετη παρακολούθηση για την εξασφάλιση επαρκούς και έγκαιρης εκτέλεσης των σχετικών συμβάσεων.

- **Χρηματική αξία.** Οι επενδύσεις με υψηλότερο κόστος είναι πιθανότερο να αποτελέσουν στόχο διεφθαρμένων παραγόντων. Η δυνατότητα υπεξαίρεσης μεγάλου ποσού κονδυλίων αυξάνει, μεταξύ άλλων, τις πιθανότητες δωροδοκίας και παράνομων συμπράξεων (καρτέλ). Δεν υπάρχει καθολικά αποδεκτό όριο κάτω από το οποίο δεν θα ήταν ενδεδειγμένο το ΣΑ, ούτε και σε επίπεδο ΕΕ. Τα μεγέθη θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη σε σχέση με τους προϋπολογισμούς ή τα χαρτοφυλάκια έργων των αρχών. Ενδεικτικά, η μέση<sup>13</sup> αξία των 18 έργων που αποτέλεσαν αντικείμενο παρακολούθησης στο πλαίσιο των συμφώνων ακεραιότητας της ΕΕ ανήλθε σε 12,3 εκατ. EUR, ενώ οι αξίες τους κυμαίνονταν από 130 000 έως 250 εκατ. EUR.
- **Θεσμικές ικανότητες.** Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα έργα σύναψης δημόσιων συμβάσεων μπορούν να απαιτούν πόρους και δεξιότητες που η αρχή δεν έχει στη διάθεσή της τη δεδομένη χρονική στιγμή. Όταν συμβαίνει αυτό ή όταν υπάρχει περιορισμός των εν λόγω πόρων ή δεξιοτήτων, οι κίνδυνοι λήψης επιζήμιων αποφάσεων είναι υψηλότεροι. Οι αποφάσεις αυτές μπορούν δυνητικά να υπονομεύσουν την αξία του έργου ή να αυξήσουν το κόστος του, μεταξύ άλλων συνεπειών.
- **Συνθήκες της αγοράς.** Τα χαρακτηριστικά και η δυναμική των αγορών που σχετίζονται με ένα έργο σύναψης σύμβασης μπορούν να αποτελέσουν προειδοποιητικές ενδείξεις για πιθανά ζητήματα ή προκλήσεις. Για παράδειγμα, η ανάλυση της αγοράς θα μπορούσε να υποδείξει ιδιαίτερες ή εξειδικευμένες αγορές ή παράνομη συμπεριφορά που περιορίζει τον ανταγωνισμό. Επιπλέον, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το επίπεδο εξοικείωσης των αρχών με τις σχετικές αγορές, δεδομένου ότι αυτό θα επηρεάσει την ικανότητά τους να σχεδιάζουν ανταγωνιστικές διαδικασίες υποβολής προσφορών που μεγιστοποιούν τη δημόσια αξία.
- **Ενδείξεις διαφθοράς.** Θα πρέπει να αξιολογούνται προηγούμενα περιστατικά, απόπειρες ή υπόνοιες διαφθοράς σχετικά

με δημόσια σύμβαση ή αναθέτουσα αρχή (όπως δωροδοκία, σύγκρουση συμφερόντων, αθέμιτη επιρροή ή παράνομη πολιτική χρηματοδότηση). Οι διεφθαρμένοι παράγοντες είναι πιθανό να στοχεύουν και σε άλλα έργα στο πλαίσιο της ίδιας αρχής ή του ίδιου δημόσιου τομέα. Επιπλέον, είναι σημαντικό να εξετάζεται αν το έργο συνδέεται με αγορά στην οποία υπάρχουν φορείς που πραγματοποιούν δωρεές σε εκστρατείες ή πολιτικά κόμματα. Σε αρκετές περιπτώσεις έχει αποδειχθεί ότι οι δημόσιες συμβάσεις χρησιμοποιούνται συχνά ως αντάλλαγμα για τις εν λόγω εισφορές.

Αυτές είναι απλώς κάποιες επεξηγηματικές μεταβλητές που παρέχουν αναφορές και ενισχύουν την ανάλυση των υποστηρικτικών. Άλλες είναι πιθανό να προκύψουν όταν συζητούνται τα ειδικά χαρακτηριστικά ενός έργου σύναψης δημόσιας σύμβασης. Τελικά, ο συνδυασμός αυτών των μεταβλητών θα εξασφαλίσει στους υποστηρικτές επαρκή επιχειρήματα και αποδεικτικά στοιχεία για να συζητήσουν και να επιβεβαιώσουν τη συνάφεια και την ευκαιρία συνδυασμού του έργου με ένα σύμφωνο ακεραιότητας.

### *Ποιες είναι οι επιπτώσεις της παρακολούθησης, οι κίνδυνοι και οι εναλλακτικές λύσεις της;*

Παράλληλα με την αξιολόγηση της αξίας και των κινδύνων του έργου, οι παρατηρητές της κοινωνίας των πολιτών και οι δημόσιες αρχές θα πρέπει να εντοπίζουν και να εξετάζουν τις ανάγκες παρακολούθησης και τις επιπτώσεις τους. Τα χαρακτηριστικά του έργου θα επηρεάσουν τον τρόπο με τον οποίο η κοινωνία των πολιτών οργανώνει το έργο της και διαρθρώνει τον μηχανισμό παρακολούθησης. Οι υποστηρικτές θα πρέπει να συζητούν και να αντιμετωπίζουν τους παράγοντες αυτούς το συντομότερο δυνατόν, ενώ παράλληλα συλλέγουν πληροφορίες σχετικά με τα υποψήφια έργα δημόσιων συμβάσεων.

Οι ακόλουθοι παράγοντες επηρέασαν τον τρόπο με τον οποίο πραγματοποιήθηκε η παρακολούθηση κατά την υλοποίηση του έργου «Σύμφωνο ακεραιότητας» της ΕΕ.

- Το **στάδιο του έργου** αναφέρεται στη φάση της ανάπτυξης της διαδικασίας σύναψης σύμβασης κατά την οποία αρχίζει

το ΣΑ. Ιδανικά, το έργο θα συνδυάζεται με το ΣΑ κατά το στάδιο του σχεδιασμού, όταν η αναθέτουσα αρχή συλλέγει όλες τις σχετικές πληροφορίες για την αξιολόγηση των αναγκών που έχουν προσδιοριστεί και τον σχεδιασμό ενός έργου ανάθεσης που θα τις καλύψει. Μπορούν να ληφθούν υπόψη έργα στο στάδιο πριν από την υποβολή των προσφορών, δεδομένου ότι εξακολουθούν να προσφέρουν τη δυνατότητα επανεξέτασης των όρων που θα καθορίσουν την ανάθεση και την εκτέλεση των σχετικών συμβάσεων. Τα έργα στα οποία ο διαγωνισμός έχει ήδη δημοσιευθεί ή εκείνα που βρίσκονται σε μεταγενέστερο στάδιο δεν είναι κατάλληλα για ΣΑ. Σε αυτές τις περιπτώσεις αυτές, θα μπορούσαν να εξεταστούν άλλες εναλλακτικές λύσεις για την παρακολούθηση, όπως ο λογιστικός έλεγχος ή η δημόσια αξιολόγηση.

- Η **εκτιμώμενη διάρκεια** αναφέρεται στον συνολικό χρόνο που αναμένεται να διαρκέσει η διαδικασία σύναψης σύμβασης. Εκτός από τις επιπτώσεις της στο κόστος, θα μπορούσε να έχει επιπτώσεις στη δέσμευση και την υποστήριξη των αρχών και των ενδιαφερόμενων μερών. Για παράδειγμα, ο προϊστάμενος ενός υπουργείου ή μιας κυβερνητικής μονάδας μπορεί να αποχωρήσει λίγους μόλις μήνες μετά την έναρξη του έργου. Στις περιπτώσεις αυτές, οι φορείς υλοποίησης θα πρέπει να εξετάζουν τον τρόπο με τον οποίο θα πρέπει να δημιουργείται και να παρουσιάζεται το ΣΑ, να τονίζουν την ανεξαρτησία του και να διατηρούν τη στήριξη της αρχής, ανεξάρτητα από το πρόσωπο που αντικαθιστά τον προηγούμενο υποστηρικτή.
- Η **κάλυψη** αναφέρεται στα στάδια που θα παρακολουθούνται μέσω του ΣΑ. Σύμφωνα με το προηγούμενο σημείο, συνδέεται εγγενώς με τη διάρκεια του έργου. Παρότι όλα τα ΣΑ θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη το στάδιο υλοποίησης, η ελάχιστη κάλυψή τους θα πρέπει να εκτείνεται από τα στάδια σχεδιασμού ή πριν από την υποβολή προσφορών έως την υπογραφή των σχετικών συμβάσεων. Όταν η εκτέλεση της σύμβασης θέτει υλικοτεχνικές ή οικονομικές προκλήσεις, η υλοποίηση θα

μπορούσε να παρακολουθείται με τη χρήση άλλων μεθόδων.

- Η **εμπειρογνωσία** αναφέρεται στις γνώσεις και τις δεξιότητες που πρέπει να εξασφαλίζει ο ανεξάρτητος παρατηρητής για την εκτέλεση του ρόλου του. Στις περισσότερες περιπτώσεις, η οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών που ηγείται του ΣΑ ενισχύει την ομάδα παρακολούθησης με τη συμμετοχή πρόσθετων τεχνικών εμπειρογνομόνων σε τομείς συναφείς προς τη διαδικασία σύναψης συμβάσεων. Όταν το έργο είναι εξαιρετικά εξειδικευμένο ή αφορά εξειδικευμένη αγορά, η αναζήτηση διαθέσιμων εμπειρογνομόνων ενδεχομένως να απαιτήσει σημαντικό χρονικό διάστημα. Επίσης, η εκτιμώμενη αμοιβή των εμπειρογνομόνων θα μπορούσε να εγγραφεί στον προϋπολογισμό σε επίπεδο χαμηλότερο από την τιμή της αγοράς, κάτι που θα μείωνε την πιθανότητα να βρεθεί εμπειρογνώμονας που είναι διαθέσιμος και διαθέτει επαρκή προσόντα. Οι φορείς υλοποίησης ενθαρρύνονται να προσεγγίζουν ερευνητικά κέντρα ή πανεπιστήμια εκ των προτέρων για να εντοπίσουν δυνητικούς εμπειρογνώμονες και να λάβουν σχετικές πληροφορίες σχετικά με την πείρα και το κόστος τους.
- Η **τοποθεσία** αναφέρεται στον φυσικό χώρο στον οποίο θα πραγματοποιηθεί η εκτέλεση των σχετικών συμβάσεων. Πρόκειται για έναν παράγοντα που παρατηρείται συχνά σε έργα υποδομής, αλλά θα μπορούσε επίσης να αφορά και την παροχή και παράδοση αγαθών και υπηρεσιών. Η απόσταση θα έχει επιπτώσεις όσον αφορά τον χρόνο και το κόστος της παρακολούθησης, ακόμα και κατά το στάδιο του σχεδιασμού όταν η τεχνική ομάδα ίσως χρειαστεί να επισκεφθεί χώρο σχετικό με το έργο.
- Η **φυσική εγγύτητα** αναφέρεται στην πραγματική απόσταση μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και του οργανισμού παρακολούθησης. Σύμφωνα με το προηγούμενο σημείο, οι τοποθεσίες τους θα μπορούσαν να επηρεάσουν την ποιότητα της συνεργασίας, ιδίως όταν υπάρχουν φραγμοί στη συνδεσιμότητα. Ιδανικά, ο οργανισμός παρακολούθησης θα



πρέπει να έχει την έδρα του στην ίδια τοποθεσία ή περιφέρεια με την αναθέτουσα αρχή. Διαφορετικά, οι μηχανισμοί συντονισμού, οι διαυλοι επικοινωνίας και τα χρονοδιαγράμματα θα πρέπει να συμφωνηθούν εκ των προτέρων και να αναθεωρούνται συνεχώς. Εναλλακτικά, θα μπορούσε να σταλεί προσωρινά μια ομάδα ή εκπρόσωπος στην τοποθεσία της αρχής, εάν η απόσταση είναι μεγάλη, ή θα πρέπει να ληφθεί υπόψη προϋπολογισμός για τακτικές μετακινήσεις.

Οι παράγοντες αυτοί θα έχουν ποικίλες επιπτώσεις στις δραστηριότητες παρακολούθησης όσον αφορά το κόστος, τον χρόνο, τους ανθρώπινους πόρους και άλλες πτυχές. Η οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών που αναμένεται να ηγηθεί του μηχανισμού παρακολούθησης θα πρέπει να τους συγκρίνει με τις δικές της ικανότητες και τους δικούς της πόρους. Η ανάλυση των παραγόντων αυτών θα επιτρέψει στους φορείς υλοποίησης να καταρτίσουν ακριβείς προϋπολογισμούς που θα εξασφαλίζουν τους χρηματοδοτικούς πόρους που απαιτούνται για την κάλυψη του κόστους της παρακολούθησης. Επιπλέον, μπορεί να αναδείξει κινδύνους που θα μπορούσαν να υπονομεύσουν την αξία του ΣΑ —ή ακόμα και να θέσουν σε κίνδυνο τη μελλοντική εφαρμογή του— εάν δεν αντιμετωπιστούν επαρκώς. Για παράδειγμα, εάν οι πόροι δεν είναι επαρκώς εγγεγραμμένοι στον προϋπολογισμό, οι δραστηριότητες παρακολούθησης θα μπορούσαν να τεθούν σε κίνδυνο και το έργο θα μπορούσε να λήξει προτού ολοκληρωθεί.

## 2.2 ΘΕΣΠΙΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΦΩΝΟΥ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΤΟΥ

Όταν συζητείται η επιλογή των έργων, είναι πολύ σημαντικό να τεθούν τα θεμέλια για αυστηρή παρακολούθηση. Το κύριο πλεονέκτημα του συμφώνου ακεραιότητας είναι η ικανότητά του να ενσωματώνει ανεξάρτητο παρατηρητή ο οποίος θα παρακολουθεί την ανάπτυξη του έργου και θα διατυπώνει συστάσεις για τη βελτίωση ή τη διόρθωση τυχόν προβλημάτων που διαπιστώνονται. Οι ακόλουθες ενότητες εξετάζουν

τρεις θεμελιώδεις πτυχές που πρέπει να εξετάζονται και οι οποίες καθορίζουν από κοινού τον μηχανισμό παρακολούθησης: τη δέσμευση για ακεραιότητα και τη συμφωνία παρακολούθησης, την επιλογή της επικεφαλής οργάνωσης της κοινωνίας των πολιτών και τη χρηματοδότησή της.

### Πώς διατυπώνονται η δέσμευση ακεραιότητας και η συμφωνία παρακολούθησης

Το ΣΑ υλοποιείται μέσω επίσημης συμφωνίας μεταξύ τουλάχιστον της αναθέτουσας αρχής και της οργάνωσης της κοινωνίας των πολιτών για την παρακολούθηση μίας ή περισσότερων διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Ανάλογα με το έργο και το νομικό και θεσμικό πλαίσιο, μπορούν να συμμετάσχουν και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται άλλες αρχές με εποπτικό ρόλο, δυνητικοί προσφέροντες ή τελικά ο προσφέρων στον οποίο ανατίθεται η σύμβαση. Οι φορείς υλοποίησης θα πρέπει να συζητήσουν και να συγκαλέσουν τους σχετικούς ενδιαφερόμενους για τη δημιουργία ενός ισχυρού και αξιόπιστου ΣΑ.

Η συμφωνία μπορεί να προσαρμοστεί στις νομικές διατυπώσεις και διατάξεις της αντίστοιχης δικαιοδοσίας και να διαρθρωθεί σε ένα ή περισσότερα έγγραφα. Ανεξάρτητα από τη ρύθμιση που επιλέγεται, η συμφωνία περιλαμβάνει δέσμευση ακεραιότητας και συμφωνία παρακολούθησης.

Η **δέσμευση ακεραιότητας** αναφέρεται σε ένα σύνολο δεσμεύσεων για την ανάληψη δράσης σύμφωνα με τον νόμο, την αποφυγή κάθε διεφθαρμένης συμπεριφοράς και την ενίσχυση της διαφάνειας και της ακεραιότητας μέσω προληπτικών μέτρων. Οι δεσμεύσεις μπορούν να είναι ειδικές για καθένα από τα μέρη. Οι πλέον συναφείς αφορούν την αναθέτουσα αρχή και τους προσφέροντες που θα υποβάλουν πρόταση.

Στη δέσμευση συχνά εξετάζονται τα ακόλουθα ζητήματα.

- **Αποχή από κάθε μορφή δωροδοκίας.** Οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν θα πρέπει να αποδέχονται ούτε να ζητούν οποιοδήποτε αθέμιτο όφελος, συμπεριλαμβανομένων των δώρων. Ομοίως, οι προσφέροντες δεν θα προσφέρουν ούτε θα συμφωνούν να προβούν σε οποιαδήποτε δωροδοκία.



- **Αποχή από κάθε άλλη παράνομη ή αντιανταγωνιστική πρακτική.** Όλοι οι συμμετέχοντες συμφωνούν ότι δεν θα συμμετάσχουν σε σύστημα που θεωρείται παράνομο ή που αποσκοπεί στον περιορισμό ή στην καταστολή του ανταγωνισμού προς όφελός τους. Η αποχή αυτή περιλαμβάνει κάθε άτομο που ενεργεί για λογαριασμό του υπογράφοντος.
  - **Τήρηση των σχετικών κανονισμών.** Οι υπογράφοντες συμφωνούν ότι θα συμμορφώνονται με τους ισχύοντες κανονισμούς σε τομείς όπως η πρόσβαση σε πληροφορίες, ο ανταγωνισμός, η καταπολέμηση της απάτης, η νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και η περιβαλλοντική νομοθεσία, μεταξύ άλλων. Οι υποστηρικτές θα πρέπει να προσδιορίσουν τα πλέον συναφή νομικά μέσα κατά την κατάρτιση της δέσμευσης.
  - **Τήρηση κώδικα δεοντολογίας.** Η αναθέτουσα αρχή και οι προσφέροντες δεσμεύονται να θεσπίσουν κώδικα δεοντολογίας ο οποίος θα καθοδηγεί τη συμπεριφορά κάθε προσώπου που ενεργεί εξ ονόματός τους. Στην περίπτωση των προσφερόντων, θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη και οι υπεργολάβοι.
  - **Καταγγελία κάθε περιστατικού διαφθοράς.** Όλες οι πλευρές δεσμεύονται να ενημερώνουν τις αρμόδιες αρχές για κάθε παραβίαση του νόμου ή πρακτική διαφθοράς που διενεργείται από νομικό ή φυσικό πρόσωπο που συνδέεται με τη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης. Η δέσμευση αυτή μπορεί να προβλέπει τη θέσπιση μηχανισμού ή πολιτικής για την υποβολή καταγγελιών για την προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος, ή την αναθεώρηση εκείνων που ήδη υπάρχουν.
  - **Προδραστική γνωστοποίηση πληροφοριών.** Ανάλογα με τους ισχύοντες κανονισμούς, η δέσμευση μπορεί να υποχρεώσει συγκεκριμένους φορείς να γνωστοποιήσουν ορισμένες πληροφορίες στο κοινό ή στον φορέα παρακολούθησης. Η εν λόγω γνωστοποίηση θα πρέπει να αιτιολογείται για λόγους λογοδοσίας ή ακεραιότητας. Για παράδειγμα, οι εταιρείες καλούνται να γνωστοποιήσουν την ιδιοκτησιακή δομή τους και να προσδιορίσουν τους πραγματικούς δικαιούχους τους στο πλαίσιο της υποβολής της προσφοράς τους.
  - **Αληθής ανταλλαγή πληροφοριών.** Οι υπογράφοντες δεσμεύονται να παρέχουν πάντα αληθείς και ακριβείς πληροφορίες όταν αυτές τους ζητούνται ή στο πλαίσιο των εγγράφων της σύμβασης, συμπεριλαμβανομένων των προσόντων που απαιτούνται από τον διαγωνισμό, των υπεργολάβων και των προσφορών.
  - **Πρόληψη των συγκρούσεων συμφερόντων.** Όλες οι πλευρές —και ιδίως όλοι οι εμπλεκόμενοι δημόσιοι λειτουργοί— δεσμεύονται να γνωστοποιούν κάθε ιδιωτικό συμφέρον που θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι έρχεται σε σύγκρουση με το δημόσιο συμφέρον. Ιδανικά, η δέσμευση θα πρέπει να εξετάζει τα ειδικά συμφέροντα που πρέπει να δηλώνονται, και όχι απλώς μια υπεύθυνη δήλωση που αναφέρει την απουσία σύγκρουσης συμφερόντων.
  - **Συμμετοχή δικαιούχων ή επηρεαζόμενων κοινοτήτων.** Ανάλογα με τη συνάφειά της, η δέσμευση μπορεί να προβλέπει τη συμμετοχή κοινοτήτων που σχετίζονται με το έργο. Η έκταση αυτής της δέσμευσης καθορίζεται με βάση τα χαρακτηριστικά του έργου και το θεσμικό πλαίσιο. Θα μπορούσε να εκτείνεται από τη διεύρυνση της πρόσβασης σε πληροφορίες έως επίσημους μηχανισμούς συμμετοχής, όπως οι διαβουλευσεις ή η συνδημιουργία.
- Η **συμφωνία παρακολούθησης** αποσκοπεί στον καθορισμό ειδικών όρων και μέτρων που θα κατευθύνουν τη συνεργασία μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και της οργάνωσης της κοινωνίας των πολιτών που είναι επικεφαλής του μηχανισμού παρακολούθησης. Η συμφωνία αποσκοπεί στην πρακτική υλοποίηση ορισμένων δεσμεύσεων που αποτελούν μέρος της δέσμευσης ακεραιότητας. Θα πρέπει να περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τις ακόλουθες πτυχές.
- **Η πρόσβαση σε πληροφορίες και συνεδριάσεις** αναφέρεται σε διατάξεις που διασφαλίζουν την πλήρη πρόσβαση του φορέα παρακολούθησης στα σχετικά έγγραφα και δεδομένα, καθώς και σε όλους

τους χώρους όπου λαμβάνονται και συζητούνται οι αποφάσεις, όπως συνεδριάσεις εργασίας με άλλες αρχές. Οι διατάξεις αυτού του είδους μπορούν να καθορίζουν ειδικά αιτήματα παροχής πληροφοριών.

- **Οι εμπιστευτικές ή ευαίσθητες πληροφορίες** αφορούν τα μέτρα που θα τηρεί ο παρατηρητής για την πρόσβαση σε πληροφορίες που είναι εμπιστευτικές και δεν είναι διαθέσιμες στο κοινό, όπως προσωρινές ρήτρες τήρησης απορρήτου. Τα μέτρα αυτά θα πρέπει να περιορίζονται σε πληροφορίες που μπορούν να επηρεάσουν τον ανταγωνισμό και τη δίκαιη μεταχείριση, συμπεριλαμβανομένων των εκτιμήσεων οικονομικής φύσης, των μελετών αγοράς και των προσφορών.
- **Οι δίαυλοι επικοινωνίας** αναφέρονται στη διαδικασία και στα μέσα για την ανταλλαγή πληροφοριών και την ενημέρωση και των δύο πλευρών σχετικά με επικαιροποιήσεις για το έργο. Οι διατάξεις που θα συμπεριληφθούν διαφέρουν ανάλογα με τη φύση του έργου. Ωστόσο, θα μπορούσαν να δημιουργηθούν ειδικά σημεία επαφής, καθώς και προθεσμίες και μηχανισμοί για την αναφορά και την αντιμετώπιση τυχόν αδυναμιών στη συνεργασία.
- **Η δημόσια προβολή** αναφέρεται στα μέτρα που θα εφαρμόζει ο παρατηρητής για την ενημέρωση του κοινού και τον συντονισμό με την αναθέτουσα αρχή για τους σκοπούς αυτούς. Ο παρατηρητής θα πρέπει να τηρεί ενήμερους τους πολίτες σχετικά με τις εξελίξεις του έργου και να συντάσσει περιοδικές εκθέσεις που παρέχουν ανεξάρτητο απολογισμό και αξιολόγηση των δράσεων και των αποφάσεων σε κάθε στάδιο της διαδικασίας σύναψης σύμβασης.
- **Οι καταγγελίες διαφθοράς** αναφέρονται στα μέτρα που θα εφαρμόζει ο παρατηρητής για να λαμβάνει και να χειρίζεται κάθε καταγγελία διαφθοράς ή για να ενημερώνεται για κάθε υπόθεση που λαμβάνεται μέσω των επίσημων διαύλων υποβολής καταγγελιών για την προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος.

- **Η καταγγελία και η υπαναχώρηση** αναφέρονται στις περιστάσεις και τις αδυναμίες που θα επέτρεπαν στον παρατηρητή να διακόψει πρόωρα το έργο του και να εγκαταλείψει το ΣΑ, καθώς και στη διαδικασία ενημέρωσης και συζήτησης της απόφασης με την αναθέτουσα αρχή και άλλους συμβαλλόμενους του ΣΑ. Οι εν λόγω περιστάσεις περιλαμβάνουν την άρνηση πρόσβασης σε κρίσιμες πληροφορίες ή συνεδριάσεις, την απουσία απάντησης σε ζητήματα που επισημαίνονται από τον παρατηρητή ή την απουσία αντίδρασης σε καταγγελίες διαφθοράς.

Η συμφωνία παρακολούθησης πρέπει να δημοσιοποιείται και να τίθεται στη διάθεση κάθε ενδιαφερόμενου. Κατά τη διάρκεια του έργου της ΕΕ για τα σύμφωνα ακεραιότητας, οι περισσότερες οργανώσεις-εταίροι δημοσίευσαν στο διαδίκτυο τα έγγραφα που ενσωματώνουν το ΣΑ. Μπορούν να παρέχουν παραδείγματα και καθοδήγηση στους μελλοντικούς φορείς υλοποίησης στην ΕΕ. Επιπλέον, η Διεθνής Διαφάνεια έχει καταρτίσει υποδείγματα και πρότυπα συμφωνιών για να βοηθήσει κάθε αρχή ή οργανισμό που ενδιαφέρεται να εφαρμόσει το ΣΑ, τα οποία διατίθενται δωρεάν στον ιστότοπο της Διεθνούς Διαφάνειας<sup>14</sup>.

### *Προσδιορισμός και επιλογή του επικεφαλής της παρακολούθησης*

Η οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών που ενεργεί ως παρατηρητής στο ΣΑ διαδραματίζει μοναδικό ρόλο. Πρόκειται για εξωτερικό τρίτο μέρος στο οποίο χορηγείται αυξημένη πρόσβαση για την παρακολούθηση της συμπεριφοράς της αρχής που επιδιώκει την ανάθεση κρατικής σύμβασης και των ιδιωτικών νομικών προσώπων που αποσκοπούν στην παροχή των απαιτούμενων αγαθών ή υπηρεσιών, καθώς και των αλληλεπιδράσεων μεταξύ αυτών. Όπως αναφέρεται στην προηγούμενη ενότητα, ο παρατηρητής θα έχει τη δυνατότητα να εξετάζει τα σχετικά έγγραφα και δεδομένα και να εισέρχεται σε χώρους —όπως συνεδριάσεις, επιτόπιες επισκέψεις και άλλες εκδηλώσεις— όπου παρουσιάζονται και συζητούνται πληροφορίες και λαμβάνονται αποφάσεις σχετικά με το έργο και τη σύμβαση.

Ο οργανισμός που ενεργεί ως παρατηρητής δεν μπορεί να είναι φιλικά προσκεύμενος σε πολιτική παράταξη ούτε να είναι επιχείρηση ή παράγοντας μέσωσ ενημέρωσης ή κερδοσκοπικός οργανισμός.

Κατά την επιλογή του θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και άλλες πτυχές που αφορούν την ικανότητα και την ανεξαρτησία. Για τον σκοπό αυτόν, πρέπει να αναλύονται, μεταξύ άλλων, η οργανωτική δομή του, η σύνθεση του προσωπικού, οι λειτουργίες, οι εσωτερικές πολιτικές, η χρηματοδότηση και η οικονομική διαχείρισή του.

Όσον αφορά την ικανότητα, η οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών που έχει ως στόχο να ηγηθεί του μηχανισμού παρακολούθησης πρέπει να διαθέτει επάρκεια στους ακόλουθους τομείς.

- **Η τεχνική εμπειρογνωσία** στις δημόσιες συμβάσεις είναι στοιχείο ουσιαστικής σημασίας. Ο οργανισμός θα πρέπει να έχει άρτια κατανόηση των κανονιστικών διατάξεων και πρακτικές γνώσεις σχετικά με ζητήματα και ελλείψεις στις διαδικασίες που ακολουθούνται για τον σχεδιασμό, την ανάθεση και την εκτέλεση μιας σύμβασης. Η πρόσθετη εμπειρογνωσία σε συναφή θέματα, όπως τα δημόσια οικονομικά ή η συμμετοχή των πολιτών, είναι επίσης επωφελής.
- Απαιτούνται δεξιότητες **διαχείρισης έργων** λόγω του ευρέος φάσματος δραστηριοτήτων που περιλαμβάνονται στη διαδικασία παρακολούθησης. Πολλές από αυτές θα αλληλεπικαλύπτονται ή θα πραγματοποιούνται παράλληλα, με αποτέλεσμα να απαιτείται ηγετικό πνεύμα και συντονισμός για τη διασφάλιση της συνέπειας σε όλα τα στάδια. Επιπλέον, δεδομένου ότι οι δραστηριότητες παρακολούθησης θα χρηματοδοτούνται, είναι απαραίτητη η ύπαρξη πείρας και δεξιοτήτων στην κατάρτιση του προϋπολογισμού και τη δημοσιονομική διαχείριση.
- Στοιχεία καίριας σημασίας είναι επίσης οι δεξιότητες **επικοινωνίας και διαχείρισης των εμπλεκόμενων φορέων**, καθώς και η σχετική εμπειρογνωσία. Σε στενή και τακτική βάση, ο οργανισμός θα αλληλεπιδρά και θα συνεργάζεται με τις αρχές και τους προσφέροντες, επισημαίνοντας τυχόν ζητήματα και διατυπώνοντας συστάσεις. Ορισμένες φορές, θα επικοινωνεί επίσης με τους δικαιούχους, τα μέσα ενημέρωσης και το κοινό για να τους ενημερώσει σχετικά με την εξέλιξη της διαδικασίας σύναψης σύμβασης και τα πορίσματά του.

Όσον αφορά την ανεξαρτησία του, οι επιπτώσεις του ρόλου, η φύση των καθηκόντων παρακολούθησης και η ανάγκη ενίσχυσης της εμπιστοσύνης στο ΣΑ και στον ίδιο τον φορέα παρακολούθησης καθιστούν αναγκαία την εκπλήρωση των κριτηρίων που περιγράφονται κατωτέρω.

- Ο οργανισμός διαθέτει σαφή δομή δημόσιας διακυβέρνησης, ιδανικά με σαφή διαχωρισμό μεταξύ διαχειριστικών και διοικητικών οργάνων (όπως το διοικητικό συμβούλιο).
- Τα ονόματα των προσώπων που συμμετέχουν στα διοικητικά όργανα του οργανισμού είναι διαθέσιμα στο κοινό. Κανένας από αυτούς δεν θα πρέπει να είναι δημόσιος λειτουργός εν ενεργεία ή να επιδιώκει να εκλεγεί για κάποιον ρόλο στην κυβέρνηση.
- Τα διοικητικά όργανα διαθέτουν ειδικούς, τυποποιημένους κανόνες για τον διορισμό, την εναλλαγή και την επανεκλογή των μελών τους. Η διάρκεια της θητείας θα πρέπει να είναι περιορισμένη, ιδίως για τις ανώτατες θέσεις (π.χ. πρόεδρος).
- Εφαρμόζεται σύνολο πολιτικών που περιγράφουν την προβλεπόμενη συμπεριφορά των μελών, οι οποίες καλύπτουν τα διοικητικά όργανα και την εκτελεστική ομάδα (κώδικας συμπεριφοράς ή δεοντολογίας), καθώς και διαύλους ή μηχανισμούς για την καταγγελία σχετικών παραβιάσεων (πολιτικές υποβολής καταγγελιών).
- Ο οργανισμός συλλέγει και επικαιροποιεί τακτικά πληροφορίες σχετικά με τα συμφέροντα των μελών του —ιδίως εκείνων που ανήκουν στα διοικητικά του όργανα— και δημοσιοποιεί τουλάχιστον μια δημόσια έκδοσή τους. Θα πρέπει να είναι δυνατό να βεβαιώνεται ότι κανένα από τα μέλη του δεν έχει συμφέρον σχετικό με την προς παρακολούθηση διαδικασία σύναψης σύμβασης.
- Θεσπίζεται ειδική πολιτική για την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη διαχείριση πιθανών συγκρούσεων συμφερόντων, με αναφορά του προσώπου ή του φορέα που είναι υπεύθυνος για την εφαρμογή της.

- Θεσπίζονται και προβάλλονται δεόντως ειδικές διαδικασίες για την καταγγελία, τη διερεύνηση και τον χειρισμό υποθέσεων διαφθοράς και απάτης εντός του οργανισμού.
- Συντάσσονται και δημοσιεύονται τακτικά εκθέσεις που περιγράφουν τις λειτουργίες, τα προγράμματα, τα έργα, τις δραστηριότητες και τα αποτελέσματα του οργανισμού. Θα πρέπει να αποδεικνύουν την ύπαρξη πείρας και συνέπειας κατά τη διάρκεια της λειτουργίας του οργανισμού.
- Η δημοσιονομική διαχείριση και η λειτουργία του οργανισμού χαρακτηρίζονται από υψηλό βαθμό διαφάνειας. Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει την εφαρμογή κατάλληλων δημοσιονομικών ελέγχων, τη δημοσίευση τακτικών οικονομικών εκθέσεων και τη χρήση των σχετικών λογιστικών προτύπων. Ανάλογα με το μέγεθος και την ικανότητα του οργανισμού, θα πρέπει να υπάρχουν διαθέσιμοι ανεξάρτητοι έλεγχοι.
- Όλες οι πηγές χρηματοδότησης και τα έσοδα δημοσιοποιούνται, ενώ ιδανικά θα πρέπει να αναφέρονται το όνομα κάθε χορηγού, το είδος των εσόδων (για παράδειγμα, θεσμική επιχορήγηση, επιχορήγηση έργου ή σύμβαση παροχής υπηρεσιών) και το ποσό. Όταν οι χορηγοί ζητούν ανωνυμία, θα πρέπει να δημοσιοποιούνται το είδος και το ποσό. Ιδανικά, ο οργανισμός θα πρέπει να διαθέτει διαφοροποιημένη δεξαμενή χορηγών και πηγών εισοδήματος.

Εάν υπάρχουν, τα εν λόγω χαρακτηριστικά ή οι πρακτικές θα πρέπει να υποδεικνύουν σημαντικό βαθμό ανεξαρτησίας και να παρέχουν στέρεη βάση για αντικειμενική και δίκαιη εποπτεία κατά την παρακολούθηση των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Οι περισσότερες από αυτές τις πληροφορίες μπορούν να αναζητηθούν στον ιστότοπο του οργανισμού ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, κατόπιν αιτήματος. Όταν υπάρχουν αμφιβολίες σχετικά με την καταλληλότητα του οργανισμού, μπορεί να ζητηθεί η γνώμη τρίτου — όπως άλλης ομάδας της κοινωνίας των πολιτών.

### *Τρόπος χρηματοδότησης του μηχανισμού παρακολούθησης*

Η διαθεσιμότητα χρηματοδοτικών πόρων για την κάλυψη του κόστους των δραστηριοτήτων παρακολούθησης παρέχει στο ΣΑ μοναδική δύναμη. Επιτρέπει κυρίως στην οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών που είναι επικεφαλής του μηχανισμού εποπτείας να ενσωματώνει εξειδικευμένη εμπειρογνωσία σε συγκεκριμένες χρονικές στιγμές ή συμβάντα στη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης και να διατυπώνει τεκμηριωμένες συστάσεις.

Δεδομένου ότι το ΣΑ αποσκοπεί στην προστασία των χρημάτων των φορολογουμένων, η συνηθέστερη πηγή συστηματικής χρηματοδότησης είναι οι δημόσιοι πόροι. Ιδανικά, θα πρέπει να παρέχονται από δημόσιο φορέα που διαχειρίζεται ή επιβλέπει τη συμπεριφορά της αναθέτουσας αρχής, όπως ελεγκτικό όργανο, κεντρική αρχή προμηθειών ή υπουργείο οικονομικών. Για παράδειγμα, κατά τη νέα περίοδο προγραμματισμού της ΕΕ, οι εθνικές και περιφερειακές αρχές μπορούν να συμπεριλάβουν σύμφωνα ακεραιότητας στα σχέδια ή τα επιχειρησιακά προγράμματά τους και να δεσμεύσουν κονδύλια για τον μηχανισμό παρακολούθησης.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η λήψη κεφαλαίων απευθείας από κάποια αρχή ενδέχεται να υπονομεύσει τον ρόλο του παρατηρητή. Παρότι οι προβληματισμοί είναι εύλογοι, θα πρέπει να δοθεί έμφαση στους κανόνες και τους όρους που συνδέονται με την εκταμίευση των δημόσιων πόρων που διατίθενται για το ΣΑ. Ως εκ τούτου, είναι πολύ σημαντικό η συμφωνία να δημοσιοποιείται εκ των προτέρων για να αποδειχθεί ότι παρέχει ανεξαρτησία και καθιστά δυνατή την αντικειμενική παρατήρηση και συνεργασία.

Τα ιδρύματα που χρηματοδοτούν δημόσιες επενδύσεις, όπως οι πολυμερείς τράπεζες ή οι υπερεθνικοί οργανισμοί, μπορούν να καλύψουν επίσης το κόστος του μηχανισμού παρακολούθησης και να ενισχύσουν την προστασία των ιδίων πόρων τους. Αυτό συνέβη στην περίπτωση του έργου της ΕΕ για τα σύμφωνα ακεραιότητας, στο πλαίσιο του οποίου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διέθεσε τους αναγκαίους πόρους. Σε ορισμένες περιπτώσεις, μπορούν επίσης να ενθαρρύνουν τους αποδέκτες των κονδυλίων τους να λάβουν υπόψη το κόστος του ΣΑ στο πλαίσιο των δανείων ή των προϋπολογισμών

επιχορήγησης ή να προσφέρονται να καλύψουν ένα ορισμένο ποσοστό.

Μια άλλη εναλλακτική λύση είναι η στροφή σε ιδιωτικά ιδρύματα ή χορηγούς. Όταν εξετάζεται αυτό το ενδεχόμενο, η κύρια πρόκληση θα είναι να διασφαλιστεί ότι δεν υπάρχουν διασυνδέσεις με εταιρείες ή επενδύσεις στις αγορές που συνδέονται με τη σύμβαση ή με συγκεκριμένες πολιτικές ομάδες στη χώρα. Στην περίπτωση αυτήν, η πλήρης διαφάνεια σχετικά με τη συμφωνία χρηματοδότησης θα πρέπει να συμβάλλει στη διασφάλιση της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας.

Μολονότι η συγκεκριμένη λύση δεν έχει δοκιμαστεί, ορισμένες οργανώσεις-εταίροι της ΕΕ στο πλαίσιο των συμφώνων ακεραιότητας συζήτησαν τη δυνατότητα της πληθοχρηματοδότησης στο μέλλον. Για συγκεκριμένες δημόσιες συμβάσεις που θα επηρεάζουν αισθητά την καθημερινή ζωή των πολιτών, οι πολίτες ίσως ενδιαφέρονταν να προσφέρουν ένα ποσό. Εάν ένας οργανισμός διερευνήσει αυτήν την οδό, θα είναι σημαντικό να εξετάσει ειδικούς κανόνες, όπως ο περιορισμός του μέγιστου ποσού δωρεάς, η δυνατότητα συνεισφοράς μόνο από ιδιώτες, η καταχώριση των ονομάτων τους και η μεταφορά ποσών μόνο με ηλεκτρονικά μέσα. Επιπλέον, οι οργανισμοί θα μπορούσαν να επιδιώξουν την ανάληψη δέσμευσης από ιδιωτικά ιδρύματα να προσφέρουν ποσό ίσο με εκείνο που θα συγκεντρωθεί από τους πολίτες, ώστε να επιτευχθεί ταχύτερα ο στόχος χρηματοδότησης.

Ανάλογα με την εκάστοτε δικαιοδοσία, η συμφωνία χρηματοδότησης θα λάβει την καταλληλότερη νομική μορφή. Ανεξάρτητα από την προέλευση των κονδυλίων, πρέπει να δημοσιοποιούνται ώστε να εξασφαλίζεται η αξιοπιστία του συμφώνου ακεραιότητας και να διασφαλίζεται η αμεροληψία και η ανεξαρτησία των παρατηρητών προς το κοινό.

## 2.3 ΠΡΟΕΤΟΙΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ

Δεδομένου ότι υπάρχει μεγαλύτερη σαφήνεια σχετικά με τη διαδικασία σύναψης σύμβασης και το ΣΑ, συμπεριλαμβανομένων των διαθέσιμων πόρων και της έκτασής του, η οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών που θα ηγηθεί του μηχανισμού παρακολούθησης πρέπει να εξετάσει τον τρόπο με τον οποίο θα οργανώσει τις επικείμενες εργασίες

της και την ομαλή μετάβασή της στον εποπτικό της ρόλο. Στο παρόν στάδιο, ο παρατηρητής θα πρέπει να εξετάσει τον τρόπο εφαρμογής της συμφωνίας του με τις αρμόδιες αρχές και να προβλέψει συγκεκριμένες ανάγκες πληροφόρησης και μέτρα για την ενημέρωση και τη συμμετοχή των πολιτών. Από κοινού, οι πτυχές αυτές θα διαμορφώσουν τη στρατηγική του παρατηρητή και τα σχέδια για την εκπλήρωση του ρόλου του.

### *Ποιες πληροφορίες και ποια δεδομένα θα είναι καίριας σημασίας;*

Οι πληροφορίες και τα δεδομένα είναι τα σημαντικότερα στοιχεία για έναν μηχανισμό παρακολούθησης στο πλαίσιο του ΣΑ. Βάσει αυτών ο ανεξάρτητος παρατηρητής θα συγκρίνει και θα επανεξετάσει τις ανάγκες, τα σχέδια, το σκεπτικό και τις αποφάσεις που συνδέονται με τη διαδικασία σύναψης σύμβασης. Για τον λόγο αυτόν, είναι σημαντικό να υπάρχει σαφής προοπτική σχετικά με τις πληροφορίες που θα παράγονται και θα απαιτούνται, το σημείο στο οποίο θα είναι απαραίτητες και τους μορφότυπους που θα επιτρέπουν την ευέλικτη επαναχρησιμοποίηση και ανάλυσή τους.

Ο σκοπός ή η χρήση των διαθέσιμων πληροφοριών διαφέρει ανάλογα με το έργο. Ωστόσο, κατά τη διάρκεια του ΣΑ, ο παρατηρητής θα μπορούσε συχνά:

- να αξιολογεί και να εντοπίζει κινδύνους διαφθοράς ή κακοδιαχείρισης
- να επαληθεύει το σκεπτικό των αποφάσεων του έργου σε σύγκριση με τους στόχους και τις ανάγκες που έχουν δηλωθεί
- να εντοπίζει συγκρούσεις συμφερόντων και να προλαμβάνει φαινόμενα ευνοιοκρατίας και αθέμιτης επιρροής
- να εντοπίζει συστήματα αθέμιτων συμπράξεων, αντιανταγωνιστικές συμπεριφορές ή απόπειρες απάτης από προσφέροντες
- να παρακολουθεί την πρόοδο, τις πληρωμές και την τήρηση των διατάξεων της σύμβασης

Όταν σχεδιάζει τις δραστηριότητες παρακολούθησης, ο επικεφαλής της παρακολούθησης θα πρέπει να χαρτογραφεί και να επανεξετάζει την κατάσταση των δεδομένων ή των πληροφοριών για τη δημόσια σύμβαση, εστιάζοντας σε τρεις βασικές πτυχές.

1. Διαθεσιμότητα. Αφορά την ύπαρξη των πληροφοριών, και την επαλήθευση ότι παράγονται ή συλλέγονται από συγκεκριμένη οντότητα. Οι νομικές διατάξεις θα μπορούσαν να υποδεικνύουν ή να εξουσιοδοτούν τις αρχές ή τα συστήματα που θα είναι υπεύθυνα για την κατοχή αυτών των πληροφοριών.
2. Προσβασιμότητα. Αφορά τον τρόπο με τον οποίο λαμβάνονται οι πληροφορίες και τη μορφή τους. Για παράδειγμα, οι πληροφορίες θα μπορούσαν να είναι διαθέσιμες στο κοινό δωρεάν, να παρέχονται έναντι αντιτίμου ή μέσω αιτήματος παροχής πληροφοριών. Θα μπορούσε να αφορά πληροφορίες σε ψηφιακή μορφή—ιδανικά αναγνώσιμες από μηχάνημα και ως ανοιχτά δεδομένα—ή διαθέσιμες μόνο σε φυσική μορφή.
3. Ποιότητα. Αναφέρεται στον τρόπο με τον οποίο συγκεντρώνονται και διαρθρώνονται τα δεδομένα ή οι πληροφορίες, καθώς και στην πληρότητά τους, σύμφωνα με τον σκοπό και τις προδιαγραφές. Παρότι η πτυχή αυτή είναι πιθανό να είναι πιο υποκειμενική, ο επικεφαλής της παρακολούθησης θα πρέπει να προβλέπει τη συνάφεια και την αξία της για την ανάλυση και τα καθήκοντα που θα ακολουθήσουν.

### Η αξία των ανοικτών δεδομένων για σκοπούς παρακολούθησης

Τα ανοικτά δεδομένα αναφέρονται σε πληροφορίες που διατίθενται δωρεάν και σε μορφώτυπους αναγνώσιμους από μηχάνημα και μπορούν να επαναχρησιμοποιηθούν για οποιονδήποτε σκοπό. Όταν οι αρχές καθιστούν διαθέσιμες τις πληροφορίες για τις δημόσιες συμβάσεις σε αυτούς

τους μορφώτυπους, μπορούν να ενισχύσουν περαιτέρω τις δυνατότητες των συμφώνων ακεραιότητας και να καταστήσουν την παρακολούθηση πιο ευέλικτη και συμπεριληπτική. Για παράδειγμα, τα διαθέσιμα ανοικτά δεδομένα επιτρέπουν την ταχύτερη ανάλυση και την ανάπτυξη οπτικών απεικονίσεων και εργαλείων που φέρνουν τους δικαιούχους πιο κοντά στη διαδικασία σύναψης σύμβασης και στις αναθέτουσες αρχές. Ορισμένα σύμφωνα ακεραιότητας προώθησαν επίσης μεγαλύτερη κυβερνητική διαφάνεια μέσω συμπληρωματικών δεσμεύσεων για την παροχή και τη δημοσιοποίηση προηγούμενων μη διαθέσιμων δεδομένων συμβάσεων σε ανοικτούς μορφώτυπους, σύμφωνα με εθνικά ή παγκόσμια πρότυπα, όπως το πρότυπο ανοικτών δεδομένων συμβάσεων (OCDS).

Με βάση την πείρα από το έργο της ΕΕ για τα σύμφωνα ακεραιότητας, ο ακόλουθος πίνακας παρέχει κατάλογο αναφοράς με τα δεδομένα, τα έγγραφα και τις πληροφορίες που ενδέχεται να χρειαστεί ο παρατηρητής κατά τη διάρκεια της διαδικασίας για τη διενέργεια ενδεδειγμένης ανάλυσης και παρακολούθησης. Αναφέρεται η εικαζόμενη διαθεσιμότητα αυτών των πηγών. Οι παρατηρητές ενθαρρύνονται να επανεξετάσουν αυτόν τον κατάλογο και να τον επεκτείνουν. Παράλληλα, θα πρέπει να προβλέπουν πιθανές προκλήσεις όσον αφορά την έγκαιρη πρόσβαση σε πληροφορίες στους κατάλληλους μορφώτυπους και να εξετάζουν το ενδεχόμενο λήψης κατάλληλων μέτρων, όπως τα ακόλουθα.

- Κατάρτιση σχεδίων αιτημάτων πρόσβασης σε πληροφορίες που θα πρέπει να υποβληθούν σε συγκεκριμένη χρονική στιγμή.
- Εντοπισμός κενών πληροφόρησης και εξέταση του ενδεχόμενου προσπαθειών συλλογής πρόσθετων δεδομένων ή εναλλακτικών πηγών.
- Εντοπισμός ελλείψεων στη χρήση ή την ποιότητα των δεδομένων και προσδιορισμός εμπειρογνωσίας ή πόρων για τον καθαρισμό και τη βελτίωσή τους.

**Πιθανές ανάγκες πληροφοριών για τον μηχανισμό παρακολούθησης ενός ΣΑ**

Στάδιο	Πληροφορία	Εικαζόμενη διαθεσιμότητα	
		Δημόσια	Εμπιστευτική
Σχεδιασμός	Εκτίμηση αναγκών	X	
	Σχέδιο έργου	X	
	Μελέτη σκοπιμότητας		X
	Μελέτη αγοράς		X
	Αρχεία δημόσιας συνεδρίασης/διαβούλευσης	X	
	Δημοσιονομικά δεδομένα		X
Πριν από την υποβολή προσφορών	Χρονοδιάγραμμα διαδικασίας		X
	Προκαταρκτικές τεχνικές προδιαγραφές		X
	Προκαταρκτικά κριτήρια αξιολόγησης		X
	Οικονομικές εκτιμήσεις		X
	Σχέδιο σύμβασης		X
	Δηλώσεις συμφερόντων των δημόσιων λειτουργιών		X
Υποβολή των προσφορών	Προκήρυξη	X	
	Σκεπτικό της μεθόδου σύναψης σύμβασης		X
	Τεχνικές προδιαγραφές	X	
	Κριτήρια της αξιολόγησης	X	
	Αιτήσεις διευκρινίσεων	X	
	Διευκρινίσεις	X	
	Τροποποιήσεις στα τεύχη δημοπράτησης	X	
	Αποκλεισμοί	X	
Ανάθεση	Προσφορές		X
	Ταυτότητα και νομικά έγγραφα των προσφερόντων		X
	Αξιολόγηση των προσφορών		X
	Πρακτικά της επιτροπής αξιολόγησης		X
	Γνωστοποίηση ανάθεσης σύμβασης	X	
	Υπογεγραμμένη σύμβαση	X	
	Καταγγελίες και προσφυγές		X
Υλοποίηση	Εκθέσεις προόδου	X	
	Προτάσεις τροποποίησης της σύμβασης		X
	Τροποποιήσεις της σύμβασης	X	
	Γληρωμές (οικονομική πρόοδος)	X	
	Καταγγελίες και διαφορές		X



Ορισμένες πληροφορίες θα μπορούσαν να θεωρηθούν εμπιστευτικές λόγω του περιεχομένου τους ή των αρνητικών επιπτώσεών τους εάν δημοσιοποιηθούν νωρίτερα. Η πρόσβαση σε αυτές τις εμπιστευτικές πληροφορίες πρέπει να διασφαλίζεται μέσω της συμφωνίας παρακολούθησης του ΣΑ. Μπορούν να προστεθούν ειδικές διατάξεις, στις οποίες θα αναφέρονται οι πληροφορίες που πρέπει να κοινοποιούνται στον παρατηρητή, ο κατά προσέγγιση χρόνος ή η χρονική στιγμή, η μορφή τους και οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση της εμπιστευτικότητάς τους. Εάν υπάρχει απροθυμία για την κοινοποίηση πληροφοριών αυτού του είδους, θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν υπό ορισμένες προϋποθέσεις ρήτρες ή συμφωνίες τήρησης απορρήτου. Οι ρήτρες αυτές θα πρέπει να είναι προσωρινές και να περιορίζονται σε συγκεκριμένες πληροφορίες. Επιπλέον, οι αρχές θα πρέπει να ενθαρρύνονται να δημοσιεύουν εκ των προτέρων όσο το δυνατόν περισσότερα έγγραφα των συμβάσεων, πάντα σύμφωνα με τις ισχύουσες κανονιστικές διατάξεις. Εκτός από την ποιότητα των πληροφοριών και των δεδομένων —όπως αντικατοπτρίζεται στον βαθμό λεπτομέρειας και ακρίβειας— η έγκαιρη υποβολή αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό που συνδέεται με την αποτελεσματικότητα του μηχανισμού παρακολούθησης. Οι διαθέσιμες πληροφορίες δεν είναι ιδιαίτερα χρήσιμες εάν η πρόσβαση του παρατηρητή σε αυτές είναι καθυστερημένη σε σχέση με το στάδιο της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης το οποίο αφορούν. Η έλλειψη ορισμένων εγγράφων ή βάσεων δεδομένων παρεμποδίζει τις ικανότητες του παρατηρητή. Μπορεί επίσης να επηρεάσει την εντύπωση σχετικά με την αξία του εργαλείου και την εμπιστοσύνη του κοινού σε αυτό. Τα προληπτικά μέτρα για την αντιμετώπιση προκλήσεων αυτού του είδους είναι τα εξής:

- Στη συμφωνία παρακολούθησης αναφέρεται ο αναμενόμενος χρόνος κατά τον οποίο θα χορηγηθεί στον παρατηρητή πρόσβαση σε πληροφορίες καίριας σημασίας.
- Περιλαμβάνονται προθεσμίες και διαδικαστικοί κανόνες για το αίτημα και την ανταλλαγή πληροφοριών. Για παράδειγμα, τα αιτήματα θα πρέπει να απαντώνται το αργότερο εντός 24 ωρών.
- Καθορίζονται ειδικά σημεία επαφής με κάθε αρχή ή συμβαλλόμενο μέρος της συμφωνίας για το αίτημα και την ανταλλαγή πληροφοριών.

Εάν ένα μέρος του ΣΑ δεν υποβάλει σχετικές πληροφορίες που έχει στην κατοχή του, ο παρατηρητής θα πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο να θέσει το ζήτημα αυτό απευθείας στα μέρη. Εάν, μετά τη συζήτηση, ο παρατηρητής εξακολουθεί να αντιμετωπίζει προβλήματα με την πλήρη και έγκαιρη πρόσβαση σε πληροφορίες, η αποχώρηση από το ΣΑ αποτελεί εύλογη επιλογή. Ωστόσο, το μέτρο αυτό προτείνεται μόνο αφού επιβεβαιωθεί ότι δεν υπάρχει βάση συνεργασίας και συμμόρφωσης με τις συμφωνίες του ΣΑ.

### *Πώς μπορούν οι πολίτες να συμμετέχουν στην παρακολούθηση*

Η συμμετοχή των πολιτών αποτελεί κεντρικό, μόνιμο χαρακτηριστικό του ΣΑ. Η ενημέρωση και η συμμετοχή των πολιτών, ιδίως των άμεσων δικαιούχων, είναι ένα από τα ισχυρότερα κίνητρα για την τήρηση του νόμου και την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των μερών. Όταν ενσωματώνεται συστηματικά στη διαδικασία παρακολούθησης, μπορεί να συμβάλει στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης στο έργο και στην προσπάθεια των αρχών.

Καθώς υπάρχει μεγαλύτερη σαφήνεια και διατίθενται περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τη διαδικασία δημόσιας σύμβασης προς παρακολούθηση, οι φορείς υλοποίησης —και ιδίως ο επικεφαλής της παρακολούθησης— θα πρέπει να προβλέψουν τον ρόλο που θα διαδραματίσουν οι πολίτες και να εκτιμήσουν τους πόρους που απαιτούνται για την ουσιαστική συμμετοχή τους. Τα επίπεδα ευαισθητοποίησης, ανάληψης ευθύνης και υποστήριξης του έργου θα πρέπει να τροφοδοτούν την επιλογή του έργου και να παρέχουν αρχικές πληροφορίες σχετικά με τις δραστηριότητες στις οποίες θα ήθελαν να συμμετάσχουν οι πολίτες και το αναμενόμενο επίπεδο επικοινωνίας.

Ωστόσο, για να σχεδιάσουν αποτελεσματικά τη συμμετοχή των πολιτών στο πλαίσιο του ΣΑ, οι φορείς υλοποίησης θα πρέπει να εξετάσουν ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά και την προβολή του έργου. Η βάση αναφοράς για κάθε σχέδιο ξεκινά με την προσβάσιμη και τακτική επικοινωνία, χωρίς αποκλεισμούς. Ο παρατηρητής πρέπει να εξετάσει τα μέσα ενημέρωσης των πολιτών, χωρίς μεσάζοντες, καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας. Ορισμένες από τις επιλογές παρατίθενται κατωτέρω.



- Ειδική ιστοσελίδα ή μικροϊστότοπος όπου δημοσιεύονται συχνά ειδήσεις και ενημερώσεις. Εκεί θα πρέπει να περιέχονται όλες οι σχετικές πληροφορίες που αφορούν τη διαδικασία δημόσιας σύμβασης και το ΣΑ, συμπεριλαμβανομένων των σχετικών συμφωνιών και των εκθέσεων παρακολούθησης.
- Επεξηγηματικό υλικό σχετικά με το έργο, τη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης και το ΣΑ, το οποίο θα πρέπει να τηρεί τις αρχές επικοινωνίας για μη εξειδικευμένο κοινό. Ενθαρρύνεται η χρήση πολυμέσων, όπως βίντεο ή ενημερωτικά γραφήματα.
- Χρήση μέσων κοινωνικής δικτύωσης που είναι δημοφιλή στις κοινότητες για την ανάρτηση πληροφοριών σχετικά με τις εξελίξεις του έργου και την πρόσκληση φορέων να συμμετάσχουν στην παρακολούθηση, κατά περίπτωση.

Από την άποψη αυτήν, οι φορείς υλοποίησης μπορούν να εξετάσουν ένα ευρύ φάσμα στρατηγικών ή δραστηριοτήτων για τη συμμετοχή των πολιτών, εφόσον αξιολογούνται επαρκώς οι επιπτώσεις τους όσον αφορά το κόστος, τις γνώσεις και τους πόρους. Η τελευταία αυτή πτυχή είναι ιδιαίτερα σημαντική σε σχέση με τους φορείς υλοποίησης και ιδίως με τις κοινότητες και τα άτομα στα οποία απευθύνονται. Καθ' όλη τη διάρκεια του πιλοτικού προγράμματος, διαπιστώθηκε ότι οι πολίτες ήταν πιθανότερο να συμμετάσχουν όταν οι συνεισφορές τους θεωρούνταν σαφείς και ουσιαστικές, και η συμμετοχή τους δεν αποτελούσε βάρος από άποψη δεξιοτήτων, εργαλείων, χρημάτων ή χρόνου. Κατά συνέπεια, ο σχεδιασμός στρατηγικών για τη συμμετοχή των πολιτών σε περαιτέρω βάθος απαιτεί την εξέταση πολλαπλών παραγόντων που μπορούν είτε να τονώσουν είτε να εμποδίσουν τη συμμετοχή. Ορισμένοι από αυτούς παρατίθενται στη συνέχεια.

- Αμεσότητα των οφελών. Αναφέρεται στο πόσο κοντά και σύντομα οι δικαιούχοι αναμένεται να δουν την αξία του έργου δημόσιας σύμβασης στην καθημερινή για ζωή. Οι συμβάσεις που συνδέονται με δημόσιες υπηρεσίες είναι πιθανό να παρέχουν κίνητρα για τη συμμετοχή των πολιτών. Αντιθέτως, θα είναι δυσκολότερο

να συμμετέχουν οι πολίτες σε δραστηριότητες παρακολούθησης έργων με έμμεσα ή καθυστερημένα οφέλη για τους ίδιους.

- Προβολή του έργου. Αναφέρεται στα επίπεδα κάλυψης και προσοχής που δίνει το κοινό στο έργο. Συχνά μπορεί να αξιολογηθεί με βάση την παρουσία των μέσων ενημέρωσης ή άλλους δείκτες. Όταν το επίπεδο προβολής είναι υψηλό, οι άμεσοι δικαιούχοι και οι πολίτες είναι πιθανότερο να κινητοποιούν και να αφιερώνουν περισσότερους πόρους (όπως ο χρόνος) στη συμμετοχή τους.
- Τεχνική πολυπλοκότητα. Πρόκειται για το επίπεδο εξειδίκευσης του έργου δημόσιας σύμβασης. Τα έργα με πολύ μεγαλύτερη πολυπλοκότητα θα θέσουν εμπόδια στην ουσιαστική συμμετοχή, δεδομένου ότι αυτή συνεπάγεται την κατοχή ορισμένων γνώσεων ή δεξιοτήτων.
- Εντυπώσεις του κοινού. Αναφέρονται στη στάση, στις απόψεις ή στα αισθήματα του κοινού σχετικά με το έργο, από την υποστήριξή του έως την αντίθεση σε αυτό, και στη φήμη ή την εμπιστοσύνη στις αρχές.
- Νομικό πλαίσιο. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ο κανονισμός για τις δημόσιες συμβάσεις ή οι σχετικές πράξεις επιβάλλουν τη συμμετοχή των δικαιούχων ή των επηρεαζόμενων κοινοτήτων (για παράδειγμα, δημόσιες διαβουλεύσεις και ακροάσεις, μεταξύ άλλων). Όταν εφαρμόζονται οι εν λόγω διατάξεις, οι πολίτες είναι πιθανότερο να συμμετέχουν και οι αρχές ενδέχεται μάλιστα να διαθέσουν ειδικούς πόρους σε δραστηριότητες αυτού του είδους.

Ανάλογα με το έργο και το πλαίσιο, αυτοί και άλλοι παράγοντες θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όταν ο φορέας υλοποίησης προσδιορίζει τον τρόπο και τον χρόνο συμμετοχής των πολιτών στην παρακολούθηση. Ο στόχος του φορέα υλοποίησης θα πρέπει να είναι η διασφάλιση ουσιαστικής συμμετοχής που θα επιτρέπει στους πολίτες να παρέχουν σχετικές πληροφορίες για την παρακολούθηση του έργου, καθώς και η διατήρηση υψηλών κινήτρων και ο περιορισμός των εμποδίων στο πλαίσιο αυτό. Κατά τη διάρκεια του πιλοτικού έργου, πραγματοποιήθηκαν ορισμένες από τις

ακόλουθες δραστηριότητες από τους εταίρους του έργου:

- διάλογοι μεταξύ αρχών και δικαιούχων ή επηρεαζόμενων κοινοτήτων για την προώθηση της ανταλλαγής σχετικών πληροφοριών ή τη συλλογή παρατηρήσεων ή ανησυχιών
- δημιουργία ασφαλών και αξιόπιστων πλατφορμών ή μηχανισμών για τη διατύπωση ανησυχιών, καταγγελιών ή αναφορών σχετικά με πιθανά ζητήματα (όπως δωροδοκία)
- κατάρτιση για την ενίσχυση της ικανότητας των πολιτών να αναλύουν τα τεύχη δημοπράτησης και να εντοπίζουν παρατυπίες και προειδοποιητικές ενδείξεις καθ' όλη τη διάρκεια του έργου
- επιτόπιες επισκέψεις κατά τις οποίες οι αντίστοιχες αρχές και οι ανάδοχοι παρουσιάζουν την πρόοδο της υλοποίησης του έργου

Για να διασφαλιστεί η εκτέλεση των προγραμματισμένων δραστηριοτήτων, αυτές θα πρέπει επίσης να προβλέπονται στο πλαίσιο των δεσμεύσεων της συμφωνίας παρακολούθησης. Επιπλέον, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη στις εκτιμήσεις του πεδίου εφαρμογής και του προϋπολογισμού του ΣΑ. Σε ορισμένες περιπτώσεις, θα μπορούσαν να απαιτήσουν από την ομάδα παρακολούθησης να συμπεριλάβει εξειδικευμένο ή ειδικό προσωπικό για να διασφαλίσει την επαρκή εφαρμογή και παρακολούθησή τους.

Από την εσωτερική επανεξέταση του πιλοτικού έργου διαπιστώθηκε ότι οι εταίροι παρακολούθησης με ειδικό προσωπικό για τις δραστηριότητες συμμετοχής των πολιτών πέτυχαν καλύτερα αποτελέσματα σε αυτόν τον τομέα από εκείνους που επιμέρισαν αυτό το καθήκον μεταξύ υπαλλήλων που ήταν αρμόδιοι για άλλους τομείς, όπως ο συντονισμός των έργων ή οι δραστηριότητες παρακολούθησης. Η πτυχή αυτή θα πρέπει να εξετάζεται κατά τη σύγκληση της ομάδας του ΣΑ. Θα πρέπει να προσληφθούν ένας ή περισσότεροι εξωτερικοί εμπειρογνώμονες ή ο φορέας υλοποίησης θα πρέπει να συνεργαστεί με άλλον οργανισμό που διαθέτει σχετική πείρα.

Τέλος, θα πρέπει να εξεταστεί η εγγύτητα και η οικειότητα με τις επηρεαζόμενες κοινότητες. Θα μπορούσαν να προκύψουν ανησυχίες σχετικά με τη

νομιμότητα του επικεφαλής της παρακολούθησης εάν η πτυχή αυτή δεν εξεταστεί δεόντως. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να διασφαλιστεί επικοινωνία με τις σχετικές ομάδες πολιτών ή τους επικεφαλής, ώστε να επεξηγηθούν οι στόχοι, το πεδίο εφαρμογής και οι περιορισμοί του ΣΑ το συντομότερο δυνατόν.

### *Συγκρότηση ισχυρής ομάδα διαχείρισης και παρακολούθησης*

Σύμφωνα με τις αρχές και τους στόχους του ΣΑ, η διαχείρισή του θα πρέπει να τηρεί τις ορθές πρακτικές και να επιδιώκει τη διαφάνεια και τον επαγγελματισμό. Η ομάδα της κοινωνίας των πολιτών που ηγείται του μηχανισμού παρακολούθησης θα πρέπει να εξετάσει διάφορες πτυχές, όπως τη διαχείριση των έργων και τη δημοσιονομική διαχείριση έως τον συντονισμό και την τήρηση αρχείων. Ως εκ τούτου, ο οργανισμός που επιλέγεται πρέπει να έχει υλοποιήσει παρόμοια ή συναφή έργα στο παρελθόν, να έχει βασική διοικητική δομή και να αξιολογεί τουλάχιστον τις ακόλουθες πτυχές των ικανοτήτων του.

- Εξεύρεση εμπειρογνομόνων και ανθρώπινων πόρων. Πρόκειται για την ικανότητα εντοπισμού και συγκέντρωσης της ομάδας που θα εκτελέσει το καθήκον της παρακολούθησης. Θα χρειαστούν διάφορα είδη γνώσεων και δεξιοτήτων, πέραν εκείνων που σχετίζονται με τις τεχνικές πτυχές του έργου δημόσιας σύμβασης.
- Διαχείριση έργων. Πρόκειται για ένα σύνολο πρακτικών και δεξιοτήτων για τον συντονισμό των πολλαπλών καθηκόντων που περιλαμβάνονται, σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα και τα σχέδια, και για τη διαχείριση των σχέσεων με τα φυσικά και νομικά πρόσωπα που συμμετέχουν στο ΣΑ.
- Κατάρτιση προϋπολογισμού. Πρόκειται για ένα σύνολο δεξιοτήτων και εμπειρογνωσίας όσον αφορά τη διαχείριση των διαθέσιμων πόρων και την οργάνωσή τους ώστε να ανταποκρίνονται στις προσδοκίες, με καθορισμένο τρόπο και μεθοδικότητα.

Πρέπει να συγκροτηθεί κατάλληλη ομάδα, η σύνθεση της οποίας θα εξαρτάται από το μέγεθος

και την πολυπλοκότητα του προς παρακολούθηση έργου δημόσιας σύμβασης. Ωστόσο, η εμπειρογνωσία που απαιτείται για την επιτυχή εφαρμογή του συμφώνου ακεραιότητας είναι πιθανό να περιλαμβάνει τουλάχιστον τα ακόλουθα σημεία.

- Εμπειρογνωσία στη σύναψη δημόσιων συμβάσεων. Τα προφίλ αυτού του είδους θα πρέπει να έχουν γνώσεις σχετικά με τις πολιτικές, τις διαδικασίες και τις κανονιστικές διατάξεις που διέπουν τη διαδικασία σύναψης συμβάσεων. Καθοδηγούν τον επικεφαλής της παρακολούθησης στις βασικές θεσμικές και νομικές πτυχές του ΣΑ. Τα καθήκοντα στα οποία συμμετέχουν περιλαμβάνουν την εξέταση των σχεδίων των τευχών δημοπράτησης, την αξιολόγηση των προσφορών που υποβάλλονται και γενικά τη διασφάλιση της αυστηρής συμμόρφωσης της διαδικασίας με τις νομικές διατάξεις.
- Τεχνική εμπειρογνωσία. Τα προφίλ αυτού του είδους εξαρτώνται από το έργο δημόσιας σύμβασης. Εξετάζουν πτυχές σχετικά με τον σχεδιασμό, τις προδιαγραφές και το κόστος του και αναλύουν αν αυτές συνάδουν με τις προσδιορισμένες ανάγκες, τα επιστημονικά στοιχεία και τις πρακτικές, καθώς και με τις συνθήκες της αγοράς. Ο ρόλος αυτός είναι καίριας σημασίας για την αξιολόγηση του αν το έργο καθοδηγείται από το δημόσιο συμφέρον και τεχνικά κριτήρια και όχι από πολιτικές ή προσωπικές προτιμήσεις.
- Πολιτική και δραστηριότητες υποστήριξης. Πρόκειται για προσωπικό που επικεντρώνεται στον εντοπισμό ελλείψεων στις πολιτικές, τις κανονιστικές διατάξεις και τις πρακτικές που ακολουθούν οι αρχές και οι εταιρείες στη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων που παρακολουθείται, σε στενή συνεργασία με τεχνικούς εμπειρογνώμονες. Αξιολογούν τον τρόπο με τον οποίο η διαδικασία συνάδει με τις αρχές και τους στόχους που ορίζει ο νόμος και προβλέπουν τρόπους μεταρρύθμισης.
- Επικοινωνία. Πρόκειται για προσωπικό που επικεντρώνεται στην ανάπτυξη κατάλληλου υλικού για τη διάδοση των

πορισμάτων και των αποτελεσμάτων της διαδικασίας παρακολούθησης σε διάφορα ακροατήρια, κυρίως στο κοινό, μέσω διαφόρων διαύλων. Επικεντρώνονται επίσης στη διαχείριση των σχέσεων με τα μέσα ενημέρωσης και τους δημοσιογράφους, σύμφωνα με τη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης, την αγορά ή την αρχή.

- Ηγεσία υψηλού επιπέδου. Πρόκειται για ανώτερα στελέχη με σχετική πείρα στη διαχείριση των σχέσεων του οργανισμού παρακολούθησης με τα ενδιαφερόμενα μέρη του ΣΑ, και ιδίως με τις αναθέτουσες αρχές. Επιπλέον, είναι υπεύθυνοι για τον συντονισμό των εργασιών της ομάδας, την παρακολούθηση των πορισμάτων, των επιδόσεων και του αντικτύπου της, καθώς και για τη διασφάλιση της επίτευξης των αναμενόμενων στόχων της στρατηγικής παρακολούθησης.
- Διαχείριση. Πρόκειται για το προσωπικό που είναι υπεύθυνο για τις καθημερινές λειτουργίες του ΣΑ, όπως η ημερήσια διάταξη, τα οικονομικά και οι ανθρωπίνι πόροι. Έχουν καθήκον να διασφαλίζουν ότι τα καθήκοντα εκτελούνται σύμφωνα με τις ανάγκες του ΣΑ και σύμφωνα με τα προβλεπόμενα σχέδια, ή ότι τα σχέδια προσαρμόζονται ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες.

Συχνά, η οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών δεν διαθέτει πλήρως την εμπειρογνωσία και τις δεξιότητες που απαιτούνται στο εσωτερικό της. Όταν εντοπίζονται ελλείψεις ικανοτήτων, ο οργανισμός παρακολούθησης μπορεί να ενισχύσει την ομάδα μέσω της συνεργασίας με εξωτερικούς συμβούλους, όπως νομικούς συμβούλους ή ειδικούς θεματικούς εμπειρογνώμονες, σε ορισμένες στιγμές ή στάδια της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης. Λόγω της αβεβαιότητας του όγκου εργασίας που θα τους ζητηθεί, οι εν λόγω σύμβουλοι θα πρέπει να προσληφθούν μέσω συμφωνιών-πλαίσων που καθορίζουν ένα εύρος ελάχιστων και μέγιστων ωρών ή ημερών και τη συμφωνηθείσα αμοιβή. Με τον τρόπο αυτόν, θα είναι δυνατή η ταχεία αντίδραση όταν υπάρχουν αλλαγές ή απρόβλεπτες εξελίξεις στα υπό παρακολούθηση έργα. Μια δεύτερη δυνατότητα είναι η συνεργασία με άλλη οργάνωση της

κοινωνίας των πολιτών που διαθέτει συμπληρωματικές δεξιότητες ή εμπειρογνώσια.

Όσον αφορά τις δεξιότητες διαχείρισης έργων, πρέπει να αποτελεί προτεραιότητα η παρακολούθηση και η ακριβής καταγραφή της εξέλιξης της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, καθώς και του προϋπολογισμού και των δραστηριοτήτων παρακολούθησης. Εκτός από την καταγραφή οποιασδήποτε αλληλεπίδρασης ή συνάντησης με τις αρχές και τους προσφέροντες, πρέπει να δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην ανάλυση, στα πορίσματα και στις συστάσεις. Κατά τη διάρκεια του πιλοτικού έργου, οι οργανώσεις-εταίροι τηρούσαν αρχεία καταγραφής, χρονικά και βάσεις δεδομένων για την καταγραφή ζητημάτων, παρατυπιών και συστάσεων που κοινοποιήθηκαν στις αρχές. Τα αρχεία αυτά πρέπει να επικαιροποιούνται καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής του συμφώνου ακεραιότητας, καθώς και τουλάχιστον στο τέλος κάθε σταδίου της δημόσιας σύμβασης, δεδομένου ότι θα τροφοδοτούν τις εκθέσεις παρακολούθησης που θα είναι διαθέσιμες στο κοινό.

Όσον αφορά την κατάρτιση του προϋπολογισμού, το μεγαλύτερο μέρος του κόστους του ΣΑ (περίπου 90 % στην περίπτωση του πιλοτικού έργου της ΕΕ για τα σύμφωνα ακεραιότητας) είναι πιθανό να αφορά τους ανθρωπίνους πόρους. Ωστόσο, θα πρέπει να εξετάζονται και άλλα στοιχεία, όπως:

- οι μετακινήσεις, ιδίως όταν το υπό παρακολούθηση έργο συνδέεται με φυσικό χώρο και απαιτούνται επισκέψεις στον χώρο υλοποίησης
- υλικοτεχνική υποστήριξη, που συνδέεται με δραστηριότητες όπως η διοργάνωση εκδηλώσεων και η κατάρτιση

- δράσεις επικοινωνίας, οι οποίες περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την κατάρτιση, δημοσίευση και προώθηση εκθέσεων, τη διεξαγωγή εκστρατειών ή τη διαχείριση πλατφορμών κοινωνικής δικτύωσης

Απρόβλεπτες εξελίξεις ή καθυστερήσεις εκτός του ελέγχου του παρατηρητή μπορούν να οδηγήσουν σε σημαντικές διακυμάνσεις της δραστηριότητας και του κόστους καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου σύναψης της σύμβασης. Ο παρατηρητής θα πρέπει να εξετάζει προσεκτικά τον τρόπο διαχείρισης αυτών των διακυμάνσεων και να σχεδιάζει δραστηριότητες που υποστηρίζουν την παρακολούθηση που μπορεί να πραγματοποιηθεί ανεξάρτητα από το χρονικό πλαίσιο του έργου.

Στο έργο των συμφώνων ακεραιότητας της ΕΕ, εκτιμάται ότι το κόστος εφαρμογής ενός συμφώνου ακεραιότητας κυμάνθηκε από 70 000 EUR έως 250 000 EUR, εξαιρουμένων των προγραμματικών δραστηριοτήτων για την επικοινωνία και τη στήριξη του συνολικού αντικτύπου του πιλοτικού έργου. Η μέση αξία των 18 έργων που αποτέλεσαν αντικείμενο παρακολούθησης στο πλαίσιο των συμφώνων ακεραιότητας της ΕΕ ανήλθε σε 12,3 εκατ. EUR, ενώ οι αξίες τους κυμαίνονταν από 130 000 έως 250 εκατ. EUR. Οι δαπάνες αυτές καλύπτουν την παρακολούθηση όλων των σταδίων σύναψης συμβάσεων, από τη φάση πριν από την υποβολή προσφορών έως την υλοποίηση των υπηρεσιών. Οι εκτιμήσεις συνάδουν με όσα παρατηρήθηκαν ως προς τα σύμφωνα ακεραιότητας σε άλλα πλαίσια και στην υπάρχουσα βιβλιογραφία.

# *ΟΔΗΓΟΣ 3: ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ*

Μόλις τεθούν τα θεμέλια του ΣΑ και τεθούν όλες οι προϋποθέσεις, η ανεξάρτητη οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών που συμμετέχει στο ΣΑ θα διαδραματίσει καταλυτικό ρόλο μέσω του έργου παρακολούθησης που θα επιτελέσει. Εάν λειτουργήσει με ορθότητα και ακρίβεια, οι παρατηρήσεις, τα πορίσματα και οι συστάσεις της θα ενισχύσουν τη συνεργασία μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών για την εκπλήρωση των δεσμεύσεων στο πλαίσιο του ΣΑ. Θα μπορούσε επίσης να βελτιώσει τα αποτελέσματα του υπό παρακολούθηση έργου σύναψης δημόσιας σύμβασης και να ενισχύσει τη διαφάνεια και την εμπιστοσύνη του κοινού. Για να βοηθήσει τις ομάδες της κοινωνίας των πολιτών να εκπληρώσουν τον ρόλο τους, η ακόλουθη ενότητα παρέχει καθοδήγηση σχετικά με τα βασικά ορόσημα και τα σημεία λήψης αποφάσεων για την τήρηση των αρχών της χρηστής διακυβέρνησης και την αποφυγή κάθε αθέμιτης επιρροής στη διαδικασία καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου των δημόσιων συμβάσεων.

## Ο κύκλος των δημόσιων συμβάσεων

<b>Σχεδιασμός:</b>	η αναθέτουσα αρχή είναι επιφορτισμένη με τη συλλογή σχετικών πληροφοριών για τον σχεδιασμό της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης και την κάλυψη των αναγκών που έχουν εντοπιστεί.
<b>Στάδιο πριν από την υποβολή προσφορών:</b>	η αναθέτουσα αρχή καταρτίζει τις προδιαγραφές, τα κριτήρια και τα σχετικά έγγραφα που θα καθοδηγήσουν την ανάθεση της σύμβασης και την εκτέλεσή της.
<b>Υποβολή των προσφορών:</b>	η αναθέτουσα αρχή λαμβάνει προτάσεις από φορείς που ενδιαφέρονται για την ανάθεση της σύμβασης και για την παροχή των απαιτούμενων αγαθών ή υπηρεσιών.
<b>Ανάθεση:</b>	η αναθέτουσα αρχή εξετάζει τις προτάσεις που λαμβάνονται, επιλέγει τον φορέα που θα παρέχει τα απαιτούμενα αγαθά και τις υπηρεσίες και επισημοποιεί τη συμφωνία.
<b>Υλοποίηση:</b>	η σύμβαση εκτελείται και τα απαιτούμενα αγαθά ή οι υπηρεσίες παρέχονται από τον φορέα στον οποίο έχει ανατεθεί η σύμβαση.

### 3.1 ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ

#### Εισαγωγή

Κατά τη φάση του σχεδιασμού της σύμβασης, η αναθέτουσα αρχή αξιολογεί τις ανάγκες της, προσδιορίζει το αντικείμενο της σύμβασης (τα αγαθά, τις εργασίες ή τις υπηρεσίες που θα αποτελέσουν αντικείμενο της σύμβασης), αναλύει την αγορά για να κατανοήσει αν μπορεί να υλοποιήσει όσα απαιτούνται, εκπονεί μελέτες οικονομικής, κοινωνικής ή περιβαλλοντικής σκοπιμότητας ή αναθέτει την εκπόνησή τους σε τρίτους, και πραγματοποιεί διαβουλεύσεις με τους προβλεπόμενους δικαιούχους ή τις επηρεαζόμενες κοινότητες. Σε αυτό το στάδιο, το γενικό καθήκον του παρατηρητή είναι να επαληθεύει ότι η διαδικασία είναι ολοκληρωμένη, διαφανής, ανοικτή σε δημόσιο διάλογο και απαλλαγμένη από αθέμιτες επιρροές.

Οι παρατηρητές πρέπει πρώτα να έχουν πρόσβαση και να επανεξετάζουν τα έγγραφα τεκμηρίωσης του έργου, συμπεριλαμβανομένων των εκτιμήσεων αναγκών και των μελετών σκοπιμότητας, των εκθέσεων ανάλυσης της αγοράς και των

διαδικασιών διαβούλευσης με τους δικαιούχους και τις επηρεαζόμενες κοινότητες. Κατά την επανεξέταση των εν λόγω εγγράφων, οι παρατηρητές πρέπει να επαληθεύουν ότι υπάρχει επαρκής αιτιολόγηση για όλες τις αποφάσεις που λαμβάνονται και ότι δεν υπάρχουν σημαντικά κενά πληροφόρησης που θα μπορούσαν να αυξήσουν τον κίνδυνο σφάλματος στην προσφορά ή στη σύμβαση. Όταν εντοπίζονται τέτοια κενά, οι παρατηρητές πρέπει να συζητούν διορθωτικά μέτρα ή συμπληρωματικές δραστηριότητες με την αναθέτουσα αρχή.

Οι παρατηρητές θα πρέπει να γνωρίζουν ότι η φάση αυτή συχνά δεν είναι σαφώς καθορισμένη (για παράδειγμα, οι συζητήσεις για μεγάλα έργα υποδομής ενδέχεται να διαρκούν μήνες ή έτη) και ότι διάφορα στάδια ενδέχεται να αλληλεπικαλύπτονται με δραστηριότητες πριν από την υποβολή προσφορών. Η συμμετοχή και η συνεργασία των παρατηρητών με την αναθέτουσα αρχή σε αυτήν τη διαδικασία μπορεί επίσης να εξαρτάται από το αν η συμφωνία ΣΑ έχει ήδη τεθεί σε ισχύ ή όχι. Λαμβάνοντας υπόψη τους σημαντικούς κινδύνους σφαλμάτων και αθέμιτης επιρροής σε αυτό το στάδιο<sup>15</sup>, οι παρατηρητές θα πρέπει να υιοθετήσουν μια ευέλικτη προσέγγιση στις δραστηριότητές τους και να μην περιμένουν έως ότου υπογραφεί η συμφωνία ΣΑ για να αρχίσουν τις εργασίες τους.

Οι παρατηρητές πρέπει να εξετάζουν πιθανές δράσεις για την αντιμετώπιση της πολιτικής πίεσης. Οι συστάσεις σχετικά με διορθωτικά μέτρα ή συμπληρωματικές δραστηριότητες ενδέχεται να προκαλέσουν καθυστερήσεις ή εντάσεις με την αναθέτουσα αρχή, οπότε οι παρατηρητές θα πρέπει να είναι έτοιμοι να προβάλουν ισχυρά τεχνικά επιχειρήματα για την υποστήριξή τους. Οι παρατηρητές πρέπει επίσης να λαμβάνουν μέτρα για τον μετριασμό της σύγκρουσης συμφερόντων και την αποτροπή αθέμιτης επιρροής, ελέγχοντας τις δηλώσεις συμφερόντων και περιουσιακών στοιχείων των δημόσιων λειτουργιών και των φορέων λήψης αποφάσεων που συμμετέχουν στη διαδικασία σύναψης της σύμβασης.

Σε αυτό το στάδιο της διαδικασίας, οι παρατηρητές θα πρέπει να είναι έτοιμοι για τη δημόσια ανακοίνωση του ΣΑ. Αυτό το σημαντικό βήμα αναμένεται να προσελκύσει το ενδιαφέρον του κοινού και μπορεί να συνεπάγεται ορισμένες επικοινωνιακές προκλήσεις. Οι παρατηρητές θα πρέπει να εντοπίζουν το κοινό-στόχο μεταξύ των μέσων ενημέρωσης, της κοινωνίας των πολιτών και άλλων ομάδων ενδιαφερόμενων μερών και να προβλέπουν την ανάγκη τους για γενικές πληροφορίες σχετικά με το ΣΑ. Για τη διευκόλυνση αυτού του καθήκοντος, οι παρατηρητές θα πρέπει να δημιουργήσουν ειδική ιστοσελίδα σχετικά με το ΣΑ, όπου θα περιλαμβάνονται λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με το έργο, ειδήσεις και ενημερώσεις, πρόσβαση σε σχετικά έγγραφα, καθώς και διαύλους ή μηχανισμούς για την καταγγελία παρατυπιών από τους πολίτες.

### *Πρόσβαση σε έγγραφα τεκμηρίωσης*

Ως πρώτο βήμα στις δραστηριότητές τους, οι παρατηρητές πρέπει να αναζητούν πρόσβαση σε όλα τα σημαντικά έγγραφα τεκμηρίωσης σχετικά με το έργο σύναψης της σύμβασης, ώστε να κατανοήσουν το σκεπτικό του και να διασφαλίσουν ότι ευθυγραμμίζεται με το δημόσιο συμφέρον. Τα έγγραφα αυτά θα πρέπει να περιλαμβάνουν, κατ' ελάχιστο, πληροφορίες σχετικά με τους σκοπούς και τους στόχους του έργου και την ευθυγράμμισή τους με τις κυβερνητικές πολιτικές και στρατηγικές, την αξιολόγηση των αναγκών και τον καθορισμό του αντικειμένου της σύμβασης (τα συγκεκριμένα αγαθά, τις εργασίες ή τις υπηρεσίες που θα αποτελέσουν αντικείμενο της σύμβασης), μελέτες σκοπιμότητας, ανάλυση της αγοράς και διαβουλεύσεις με τους αναμενόμενους δικαιούχους ή τις επηρεαζόμενες κοινότητες<sup>16</sup>.

Οι παρατηρητές θα πρέπει να καταρτίζουν κατάλογο των εγγράφων και να εντοπίζουν εκείνα που είναι ήδη διαθέσιμα στο κοινό και εκείνα που πρέπει να ζητηθούν από την αναθέτουσα αρχή. Για να διευκολυνθεί αυτή η διαδικασία, θα μπορούσαν να στείλουν ερωτηματολόγιο στην αναθέτουσα αρχή, με το οποίο θα της ζητήσουν επισκόπηση όλων των μέτρων που έχουν ληφθεί για τον σχεδιασμό της σύμβασης μέχρι στιγμής, μαζί με τη σχετική τεκμηρίωση και οδηγίες σχετικά με τον τρόπο πρόσβασης σε αυτή. Με τον τρόπο αυτόν, οι παρατηρητές έχουν τη δυνατότητα να επαληθεύουν την πληρότητα της διαδικασίας, να εντοπίζουν πιθανές συμπληρωματικές δραστηριότητες και να αξιολογούν το επίπεδο δημοσιοποίησης σχετικών πληροφοριών.

Σε ορισμένες περιπτώσεις —πιθανότατα όταν η συμφωνία ΣΑ δεν έχει ακόμη τεθεί σε ισχύ— η αναθέτουσα αρχή ίσως αρνηθεί να κοινοποιήσει ορισμένες πληροφορίες στους παρατηρητές, επειδή θεωρεί ότι έτσι παραβιάζει τους κανόνες εμπιστευτικότητας. Στις περιπτώσεις αυτές, οι παρατηρητές θα πρέπει να ελέγχουν διεξοδικά τη σχετική νομοθεσία για να διευκρινίσουν αν η αναθέτουσα αρχή έχει το δικαίωμα να αρνηθεί τις πληροφορίες για τους λόγους αυτούς και να επαληθεύσουν αν είναι δυνατή η απόκτηση εγγράφων στα οποία ορισμένες πληροφορίες αποκρύπτονται<sup>17</sup>. Στην πρώτη περίπτωση, για να διαβεβαιώσουν ότι οι πληροφορίες δεν θα δημοσιοποιηθούν, θα μπορούσαν να ζητήσουν την υπογραφή ad hoc συμφωνίας τήρησης απορρήτου ή να προτείνουν τη χρήση τεχνολογιών κρυπτογραφημένης ανταλλαγής και αποθήκευσης πληροφοριών.

### *Προφίλ του έργου, εκτιμήσεις αναγκών και μελέτες σκοπιμότητας*

Τα έγγραφα που σχετίζονται με το προφίλ του έργου περιλαμβάνουν συνήθως πληροφορίες σχετικά με τους σκοπούς και τους στόχους του έργου, τις εκτιμήσεις αναγκών, το αντικείμενο της σύμβασης, τις προγραμματισμένες δραστηριότητες και τον εκτιμώμενο προϋπολογισμό<sup>18</sup>. Οι παρατηρητές θα πρέπει να εξακριβώνουν ότι οι πληροφορίες αυτές συνάδουν με τις κυβερνητικές πολιτικές και τα επενδυτικά σχέδια, καθώς και με τον συνολικό προϋπολογισμό που διατίθεται στην αναθέτουσα αρχή. Οι οφθαλμοφανείς αποκλίσεις θα μπορούσαν να αποτελούν προειδοποιητική ένδειξη διαφθοράς ή σύγκρουσης συμφερόντων. Εφόσον εντοπιστούν σχετικές αποκλίσεις, ο

παρατηρητής θα πρέπει να ζητήσει από την αναθέτουσα αρχή να υποβάλει πρόσθετες διευκρινίσεις και, εάν χρειάζεται, αιτιολογήσεις. Μπορεί μάλιστα να προειδοποιήσει τις εποπτικές αρχές σχετικά με τις υποψίες του.

Οι παρατηρητές, ιδανικά με την υποστήριξη τεχνικών εμπειρογνομόνων, θα πρέπει να επαληθεύουν ότι το αντικείμενο της σύμβασης ανταποκρίνεται επαρκώς στις ανάγκες που έχουν προσδιοριστεί. Ο παρατηρητής θα πρέπει να κατανοεί ότι η ανάγκη δεν είναι τα αγαθά, οι εργασίες ή οι υπηρεσίες που αποτελούν αντικείμενο της σύμβασης (για παράδειγμα, γραμμή τραμ), αλλά μάλλον η λειτουργία που λείπει για την επίτευξη συγκεκριμένου στόχου (για παράδειγμα, βελτίωση της κινητικότητας σε μια συνοικία)<sup>19</sup>. Ως εκ τούτου, οι παρατηρητές θα πρέπει να ελέγχουν αν η αναθέτουσα αρχή έχει αξιολογήσει δεόντως και άλλες επιλογές για την αντιμετώπιση της ανάγκης και να ζητούν σαφή αιτιολόγηση όταν αυτό δεν έχει συμβεί.

Στην περίπτωση έργων υποδομής ή δημόσιων επενδύσεων υψηλής αξίας, οι παρατηρητές θα πρέπει να επανεξετάζουν την ποιότητα των πιθανών μελετών οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής σκοπιμότητας. Θα πρέπει να εξετάζουν τις αναμενόμενες επιπτώσεις, το κόστος, τα οφέλη και τους κινδύνους του έργου<sup>20</sup>. Δεδομένου ότι οι μελέτες αυτές συχνά ανατίθενται από ανεξάρτητους εξωτερικούς εμπειρογνώμονες ή εξειδικευμένες συμβουλευτικές εταιρείες, οι παρατηρητές θα πρέπει να ελέγχουν ότι οι εν λόγω φορείς δεν έχουν καμία σχέση με την αναθέτουσα αρχή, ότι επιλέχθηκαν ιδανικά μέσω ανοικτής, δίκαιης και διαφανούς διαδικασίας και ότι τα τελικά αποτελέσματα είναι διαθέσιμα στο κοινό για έλεγχο.

### Ανάλυση της αγοράς

Μεταξύ των εγγράφων σχεδιασμού, η ανάλυση της αγοράς αποτελεί πληροφόρα ζωτικής σημασίας προς εξέταση. Η αναθέτουσα αρχή την εκπονεί για να αποκτήσει γνώσεις σχετικά με τις διαθέσιμες λύσεις για την κάλυψη των αναγκών που έχουν προσδιοριστεί, να ενημερωθεί σχετικά με τη συναφή αγορά και να προσδιορίσει καλύτερα το αντικείμενο και την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης<sup>21</sup>. Όταν η ανάλυση της αγοράς δεν πραγματοποιείται σωστά (ή καθόλου), ενδέχεται να οδηγήσει σε ελλείψεις ή ανεπάρκειες στα τεύχη δημοπράτησης. Με τη σειρά του, αυτό αυξάνει τον κίνδυνο να μην ενδιαφερθούν οι οικονομικοί

φορείς να υποβάλουν προσφορές ή να μην είναι σε θέση να εκπληρώσουν τη σύμβαση.

Οι αναθέτουσες αρχές αναλύουν κυρίως την αγορά ακολουθώντας μία ή περισσότερες από αυτές τις μεθόδους:

- επανεξέταση προηγούμενων διαδικασιών σύναψης συμβάσεων για παρόμοια αγαθά, εργασίες ή υπηρεσίες
- έρευνα αγοράς (βάσει εγγράφων) για τον εντοπισμό ενεργών οικονομικών φορέων και την κατανόηση του είδους και του βαθμού ανταγωνισμού στη σχετική αγορά, καθώς και των πολιτικών τιμολόγησης
- διαβούλευση αγοράς για τη συλλογή δεδομένων απευθείας από δυνητικούς προσφέροντες σχετικά με διάφορα είδη πτυχών, όπως το κόστος, οι προδιαγραφές, η παραγωγική ικανότητα, ο χρόνος, οι εναλλακτικές λύσεις και άλλες σχετικές συνθήκες<sup>22</sup>

Οι παρατηρητές θα πρέπει να επαληθεύουν τη συνολική πληρότητα της διαδικασίας ανάλυσης της αγοράς και την ποιότητα των εγγράφων που καταρτίζονται<sup>23</sup>. Οι αναλύσεις της αγοράς που διενεργούνται σύμφωνα με μία μόνο από τις ανωτέρω μεθόδους ενδέχεται να υποδεικνύουν ανεπαρκή προγραμματισμό. Στην περίπτωση αυτή, οι παρατηρητές θα πρέπει να προσπαθούν να κατανοήσουν αν η αναθέτουσα αρχή διαθέτει έγκυρη αιτιολόγηση για το γεγονός αυτό (για παράδειγμα, περιορισμένη εσωτερική ικανότητα ή επαναλαμβανόμενη προμήθεια). Εάν το επιτρέπει ο προϋπολογισμός της αναθέτουσας αρχής και το κόστος δεν είναι δυσανάλογο, ο παρατηρητής θα πρέπει να προτείνει συμπληρωματικές δράσεις, όπως πρόσθετη έρευνα ή υποστήριξη από εξωτερικούς εμπειρογνώμονες, για παράδειγμα ανεξάρτητους επιχειρηματικούς αναλυτές ή συμβουλευτικές εταιρείες.

Οι παρατηρητές πρέπει να ελέγχουν ότι οι διαβουλεύσεις της αγοράς τηρούν τις θεμελιώδεις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων. Θα πρέπει επίσης να ελέγχουν ότι η αναθέτουσα αρχή δεν έχει αποκλείσει πιθανούς οικονομικούς φορείς, όπως προσδιορίζονται στην έρευνα της αγοράς, και ότι κάθε πληροφορία που κοινοποιείται σε εταιρεία ως αποτέλεσμα της διαβούλευσης τίθεται στη διάθεση άλλων συμμετεχουσών εταιρειών. Εάν η αναθέτουσα αρχή δεν λάβει αυτά τα μέτρα, οι



παρατηρητές μπορούν να προτείνουν διορθωτικά μέτρα ή ακόμα και να καταγγείλουν την εν λόγω συμπεριφορά στην αρχή ανταγωνισμού, εάν παραβιάζει τους σχετικούς κανονισμούς.

### *Συμμετοχή των δικαιούχων και των επηρεαζόμενων κοινοτήτων*

Κατά τον σχεδιασμό των δημόσιων συμβάσεων, είναι πολύ σημαντικό να λαμβάνονται δεόντως υπόψη οι απόψεις και οι ανησυχίες των αναμενόμενων δικαιούχων και των επηρεαζόμενων κοινοτήτων, ώστε να αποφεύγονται προβλήματα σε μεταγενέστερα στάδια. Δεν είναι ασυνήθιστο τα έργα υποδομής ή τα έργα που παρέχουν υπηρεσίες απευθείας στους πολίτες να καθυστερούν ή να διακόπτονται λόγω διαμαρτυριών από κοινότητες. Οι διαμαρτυρίες μπορεί να οφείλονται στον αρνητικό αντίκτυπο του έργου στο περιβάλλον ή στην ποιότητα ζωής σε ορισμένες τοποθεσίες. Για την αντιμετώπιση αυτού του ζητήματος, οι παρατηρητές θα πρέπει να ενθαρρύνουν την αναθέτουσα αρχή να προσεγγίσει τους πολίτες όσο το δυνατόν νωρίτερα στη διαδικασία, σύμφωνα με την εντολή της.

Εάν τα ΣΑ ξεκινούν όταν βρίσκεται σε εξέλιξη η φάση σχεδιασμού, οι παρατηρητές έχουν την ευκαιρία να βελτιώσουν τη διαδικασία αξιολογώντας την επάρκεια των πιθανών πρωτοβουλιών που σχεδιάζει η αναθέτουσα αρχή, όπως δημόσιες διαβουλεύσεις, συναντήσεις με πολλούς ενδιαφερόμενους φορείς και ακροάσεις. Μπορούν να παρέχουν συμβουλές για τη βελτίωση του σχεδιασμού ή ακόμα και να συμμετέχουν ενεργά στον οργανισμό. Ακόμα και όσον αφορά τα ΣΑ που ξεκινούν όταν ολοκληρώνεται η φάση σχεδιασμού, οι παρατηρητές θα πρέπει να αξιολογούν την ποιότητα των δραστηριοτήτων συμμετοχής της κοινότητας και, εάν αυτές κρίνονται ανεπαρκείς, να προειδοποιούν για πιθανούς κινδύνους ή να προτείνουν πρόσθετες δραστηριότητες.

Για την προώθηση της συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία σχεδιασμού, οι παρατηρητές μπορούν να ενθαρρύνουν την αναθέτουσα αρχή να δημιουργήσει (ή να βελτιώσει, εάν υπάρχει ήδη) ειδική ιστοσελίδα για το έργο με ειδήσεις, ενημερώσεις και ανακοινώσεις σχετικά με επερχόμενες ευκαιρίες για δημόσιες διαβουλεύσεις. Ένας τέτοιος δίαυλος θα μπορούσε επίσης να λειτουργήσει ως μοναδικό σημείο πρόσβασης στα έγγραφα που σχετίζονται με το έργο, ως εργαλείο

για την ταχεία υποβολή πρόσθετων πληροφοριών μέσω των διατάξεων του κανονισμού για το δικαίωμα στην πληροφόρηση, καθώς και ως χώρος μέσω του οποίου οι πολίτες θα μπορούσαν να υποβάλλουν τις παρατηρήσεις και τις προτάσεις τους, να εκφράζουν τις ανησυχίες τους και να καταγγέλλουν παρατυπίες.

### *Πρόληψη αθέμιτης επιρροής και σύγκρουσης συμφερόντων (μέρος 1)*

Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι υπάλληλοι που συμμετέχουν σε έργο δημόσιας σύμβασης ή οι υπάλληλοι με εξουσία άσκησης επιρροής, έχουν χρηματοπιστωτικά, οικονομικά ή άλλα προσωπικά συμφέροντα που θα μπορούσαν να υπονομεύσουν την αμεροληψία ή την ανεξαρτησία τους. Οι παρατηρητές πρέπει να λαμβάνουν μέτρα για τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση τέτοιων καταστάσεων και την πρόληψη αθέμιτης επιρροής στη διαδικασία.

Για τον σκοπό αυτόν, οι παρατηρητές θα πρέπει να ζητούν πλήρη πρόσβαση στις δηλώσεις συμφερόντων και περιουσιακών στοιχείων όλων των δημόσιων λειτουργών που συνδέονται με το έργο της δημόσιας σύμβασης και να λαμβάνουν υπόψη όλες τις σχετικές πληροφορίες που θα μπορούσαν να οδηγήσουν στον εντοπισμό συγκρούσεων συμφερόντων. Μπορούν, για παράδειγμα, να εξετάσουν την κυριότητα μετοχών εμπορικών εταιρειών από δημόσιους λειτουργούς και, σε ορισμένες περιπτώσεις, από μέλη των οικογενειών τους. Εάν εντοπιστούν συγκρούσεις συμφερόντων, οι παρατηρητές θα πρέπει να συζητούν μέτρα για την πρόληψη αθέμιτης επιρροής με τον επικεφαλής της αναθέτουσας αρχής και, εάν χρειάζεται, να ειδοποιούν τις εποπτικές αρχές.

Για μεγαλύτερη ασφάλεια, οι παρατηρητές θα μπορούσαν να ενθαρρύνουν την αναθέτουσα αρχή να απαιτεί από οποιονδήποτε συμμετέχει στην επιλογή, την αξιολόγηση ή την ανάθεση της σύμβασης να υπογράψει δήλωση απουσίας σύγκρουσης συμφερόντων. Η διαδικασία αυτή θα πρέπει να περιλαμβάνει πλήρη ορισμό της σύγκρουσης συμφερόντων σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας της ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και τον δημοσιονομικό κανονισμό της ΕΕ, δήλωση που να επιβεβαιώνει ότι ο υπάλληλος δεν έχει σύγκρουση συμφερόντων, και δήλωση ότι θα αναφέρει τη σύγκρουση συμφερόντων μόλις αυτή προκύψει<sup>24</sup>. Παρότι οι

συγκρούσεις συμφερόντων ενδέχεται να παραμένουν κρυμμένες, η υπογεγραμμένη δήλωση θα διευκολύνει τη λήψη πειθαρχικών μέτρων εάν αυτές προκύψουν ή εντοπιστούν αργότερα.

## Δηλώσεις συμφερόντων και Περιουσιακών στοιχείων από κυβερνητικούς αξιωματούχους στην ΕΕ

Τα συστήματα δήλωσης συμφερόντων και περιουσιακών στοιχείων, τα οποία υποχρεώνουν τους εθνικούς δημόσιους υπαλλήλους να υποβάλλουν περιοδικά πληροφορίες σχετικά με τα ιδιωτικά τους συμφέροντα, το εισόδημα, τα περιουσιακά στοιχεία και τις υποχρεώσεις τους, μπορούν να διαδραματίσουν κεντρικό ρόλο στην προώθηση της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της ακεραιότητας στον δημόσιο τομέα. Λειτουργούν επίσης ως θεμελιώδης συνδετικός κρίκος στην ευρύτερη αλυσίδα καταπολέμησης της διαφθοράς. Στο πλαίσιο του ΣΑ, αποτελούν βασικό εργαλείο για τους παρατηρητές, ώστε να εντοπίζουν και να αντιμετωπίζουν τυχόν συγκρούσεις συμφερόντων δημόσιων υπαλλήλων που συμμετέχουν στη διαδικασία σύναψης συμβάσεων και να αποτρέπουν την αθέμιτη επιρροή. Υπάρχουν τρία κύρια είδη συστημάτων για τις δηλώσεις:

συστήματα που εστιάζουν στον εντοπισμό συγκρούσεων συμφερόντων, τα οποία συνήθως απαιτούν τη γνωστοποίηση, μεταξύ άλλων, θέσεων που κατέχονται εκτός του αξιώματός τους (για παράδειγμα, σε εμπορικές εταιρείες, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και επαγγελματικούς φορείς), καθώς και πηγών εισοδήματος

συστήματα που εστιάζουν στον εντοπισμό παράνομου πλουτισμού, τα οποία αποσκοπούν στην παρακολούθηση του πλούτου των δημοσίων λειτουργών σε βάθος χρόνου και απαιτούν συνήθως τη γνωστοποίηση πληροφοριών σχετικά με κινητά και ακίνητα περιουσιακά στοιχεία, εισοδήματα, μετοχές, τίτλους και υποχρεώσεις

υβριδικά συστήματα που συνδυάζουν στοιχεία και των δύο ανωτέρω τύπων<sup>25</sup>

Οι κυβερνητικές πολιτικές, οι διοικητικές ικανότητες και τα συστήματα δήλωσης συμφερόντων και περιουσιακών στοιχείων διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των χωρών της ΕΕ, ανάλογα με το εθνικό πλαίσιο και τους κινδύνους διαφθοράς. Ως εκ τούτου, οι παρατηρητές πρέπει να γνωρίζουν τους σχετικούς εθνικούς

κανονισμούς, καθώς και ποιοι δημόσιοι λειτουργοί πρέπει να υποβάλλουν δηλώσεις, το είδος και το εύρος των πληροφοριών που πρέπει να συλλέγονται, την πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες αυτές, την υπηρεσία που είναι αρμόδια για τη διαχείριση του συστήματος κ.ο.κ.<sup>26</sup> Εάν δεν υπάρχουν τέτοιοι κανονισμοί, ο παρατηρητής θα μπορούσε ενδεχομένως να ζητήσει ad-hoc δηλώσεις ως μέτρο έσχατης ανάγκης.

## Επικοινωνία και δημόσια συμμετοχή: ανακοίνωση του συμφώνου ακεραιότητας

Μόλις ετοιμαστούν όλα για την υπογραφή του ΣΑ, οι παρατηρητές θα πρέπει να λάβουν μέτρα για την πρόβλεψη των αναγκών επικοινωνίας των ενδιαφερόμενων μερών και να δημιουργήσουν κατάλληλους διαύλους (όπως ιστοσελίδες, μέσα κοινωνικής δικτύωσης και ενημερωτικά δελτία) για την ικανοποίησή τους, λαμβάνοντας υπόψη τα διαθέσιμα εργαλεία και τους διαθέσιμους πόρους. Σε αυτό το στάδιο, μία από τις κύριες αποφάσεις σχετικά με την επικοινωνία αφορά τη δημόσια ανακοίνωση του ΣΑ. Πρόκειται για ένα σημαντικό βήμα που πιθανότατα θα προσελκύσει σημαντικό ενδιαφέρον του κοινού και επικοινωνιακές προκλήσεις, ιδίως όταν το ΣΑ εφαρμόζεται σε πολιτικά αμφιλεγόμενα έργα.

Τα μέσα ενημέρωσης, οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη πρέπει να ενημερώνονται σχετικά με το ΣΑ πολύ πριν από την επίσημη ανακοίνωσή του. Η ενημέρωση αυτή θα μετριάσει τους κινδύνους παρανόησης από τα μέσα ενημέρωσης κατά την προβολή του θέματος και θα συμβάλει στην εξεύρεση δυνητικών συμμάχων. Για τον εντοπισμό δημοσιογράφων που γράφουν σχετικά με θέματα που σχετίζονται με το έργο της δημόσιας σύμβασης και οργανώσεων ή ενώσεων της κοινωνίας των πολιτών με εμπειρογνώσια στον σχετικό τομέα, οι παρατηρητές θα μπορούσαν να αναζητούν σε εξειδικευμένα περιοδικά, περιοδικά επιχειρηματικού περιεχομένου και μεγάλα ειδησεογραφικά πρακτορεία. Επιπλέον, οι παρατηρητές θα μπορούσαν να αναζητήσουν μέσα ερευνητικής δημοσιογραφίας που θα μπορούσαν να παρέχουν στήριξη για την αποκάλυψη πιθανών περιπτώσεων διαφθοράς στις υπό παρακολούθηση δημόσιες συμβάσεις.

Οι παρατηρητές θα πρέπει να καταρτίζονται βάσει δεδομένων με στοιχεία επικοινωνίας για την παρακολούθηση όλων των σχετικών φορέων. Στη συνέχεια, οι παρατηρητές θα πρέπει να αποσκοπούν στη δημιουργία γραμμής επικοινωνίας με τα ενδιαφερόμενα μέρη που έχουν εντοπιστεί, για παράδειγμα, μέσω στοχευμένων μηνυμάτων, δελτίων Τύπου, ενημερωτικών δελτίων και συναντήσεων. Τα μηνύματα και το επικοινωνιακό υλικό θα πρέπει να είναι προσαρμοσμένα στα διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη και να παρέχουν όσο το δυνατόν περισσότερες διευκρινίσεις σχετικά με το ΣΑ, τον σκοπό του και τις δυνατότητες συμμετοχής στη διαδικασία.

Για να μετριαστούν οι κίνδυνοι που σχετίζονται με την εξάρτηση από μεσάζοντες κατά την επικοινωνία σχετικά με το ΣΑ, έως τη στιγμή της ανακοίνωσής του, οι παρατηρητές πρέπει να έχουν δημιουργήσει ειδική ιστοσελίδα ή μικροϊστότοπο με σχετικές πληροφορίες για το έργο. Η σελίδα θα πρέπει να περιλαμβάνει, τουλάχιστον, περιγραφή του ΣΑ και επεξήγηση των σκοπών του, πληροφορίες σχετικά με τους στόχους και τις δραστηριότητες του έργου, χώρους για τακτικές επικαιροποιήσεις και σχετικά έγγραφα. Ιδανικά, θα πρέπει να συμπεριλαμβάνονται φιλικά προς τον χρήστη χαρακτηριστικά, όπως διαδραστικά χρονοδιαγράμματα, ενότητες συχνών ερωτήσεων και δίαυλοι επικοινωνίας/υποβολής αναφορών (βλ. πλαίσιο κατωτέρω).

Μια πρόσθετη επιλογή για τη διασφάλιση μεγαλύτερης προβολής και ευαισθητοποίησης μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών σχετικά με την υπογραφή του ΣΑ είναι η διοργάνωση δημόσιας εκδήλωσης με κάλυψη από τα μέσα ενημέρωσης ή συνέντευξης Τύπου. Με τον τρόπο αυτόν, οι παρατηρητές μπορούν να προσεγγίσουν πολλούς παράγοντες ταυτόχρονα και να αυξήσουν τις πιθανότητες να βρει το ΣΑ θέση στον δημόσιο διάλογο. Η διοργάνωση μιας τέτοιας εκδήλωσης μπορεί να συνεπάγεται επικοινωνιακές προκλήσεις, όπως άστοχες ερωτήσεις ή ισχυρισμοί λόγω εσφαλμένης ενημέρωσης, αλλά αυτές δεν θα πρέπει να αποτελούν πρόβλημα εάν ο παρατηρητής έχει προετοιμάσει εκ των προτέρων σαφές και ολοκληρωμένο υλικό σχετικά με το ΣΑ.

**Ειδικό ιστοτόπο ή ιστοσελίδες των εταιρών για τα σύμφωνα ακεραιότητας της ΕΕ**

Στο έργο για τα σύμφωνα ακεραιότητας της ΕΕ, και οι 15 εταιρείες σε 11 χώρες δημιούργησαν διαδικτυακούς διαύλους επικοινωνίας σχετικά με το ΣΑ και τις δραστηριότητες παρακολούθησής τους. Εννέα εταιρείες δημιούργησαν ειδικό ιστοτόπο, δύο εταιρείες δημιούργησαν έναν μικροϊστότοπο εντός του ιστοτόπου τους και τέσσερις εταιρείες ενεργοποίησαν ειδική ενότητα στον ιστοτόπό τους. Η δομή και το ύφος των ιστοτόπων διαφέρουν, αλλά είχαν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά, μεταξύ των οποίων τα εξής:

- ενότητα για την επεξήγηση του τι είναι το ΣΑ, συμπεριλαμβανομένων των υπογεγραμμένων συμφωνιών ΣΑ
- περιγραφή του έργου σύναψης δημόσιας σύμβασης και των σχετικών διαδικασιών προμήθειας
- δίαυλοι συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία
- χώρος για ειδήσεις και ενημερώσεις σχετικά με το ΣΑ και το υπό παρακολούθηση έργο, συμπεριλαμβανομένων εκθέσεων παρακολούθησης

Οι ιστοτόποι ορισμένων εταιρειών είχαν κάποια χρήσιμα πρόσθετα χαρακτηριστικά, όπως διαδραστικά χρονοδιαγράμματα που παρουσίαζαν τα ορόσημα του ΣΑ και διαύλους υποβολής αναφορών ώστε οι πολίτες να προειδοποιούν για παρατυπίες ή να εκφράζουν τις ανησυχίες τους σχετικά με το έργο.

Βλ. υποσημειώσεις για τον πλήρη κατάλογο των διαδικτυακών διευθύνσεων<sup>27</sup>.

## 3.2 ΣΤΑΔΙΟ ΠΡΙΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΥΠΟΒΟΛΗ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ

### Εισαγωγή

Κατά το στάδιο πριν από την υποβολή προσφορών, η αναθέτουσα αρχή προετοιμάζει τα τεύχη δημοπράτησης και την έναρξη του διαγωνισμού. Καθορίζει τη δομή της σύμβασης και τη δομή του διαγωνισμού, επιλέγει τη μέθοδο σύναψης της σύμβασης, καταρτίζει χρονοδιάγραμμα για την εκτέλεση ολόκληρης της διαδικασίας, προβαίνει σε οικονομικές εκτιμήσεις σχετικά με την αξία της σύμβασης, αναπτύσσει τεχνικές προδιαγραφές και

κριτήρια αξιολόγησης και καταρτίζει το σχέδιο σύμβασης που θα υπογραφεί με τον επιτυχόντα, μεταξύ άλλων καθήκοντων. Πρόκειται για ένα κρίσιμο στάδιο που θα διαμορφώσει τον τρόπο με τον οποίο θα πραγματοποιηθεί η υπόλοιπη σύμβαση προμήθειας.

Σε αυτό το στάδιο, ο παρατηρητής έχει τρία καθήκοντα:

- Να επαληθεύσει ότι το περιεχόμενο των τευχών δημοπράτησης είναι συνεπές, αποτελεί συνεκτικό (και ρεαλιστικό) σύνολο και συνάδει με τα αποτελέσματα της φάσης σχεδιασμού.
- Να επαληθεύσει ότι οι μέθοδοι της αναθέτουσας αρχής για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τη δομή του διαγωνισμού και τη διαδικασία σύναψης της σύμβασης, την εκτίμηση της αξίας της σύμβασης και τη σύνταξη άλλων εγγράφων είναι σύμφωνες με τη σχετική εθνική νομοθεσία και τις οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες προμήθειες.
- Να επαληθεύσει ότι οι τεχνικές προδιαγραφές και άλλα τεύχη δημοπράτησης δεν προσαρμόζονται ειδικά για να ευνοούν ορισμένους προσφέροντες και συνάδουν με τα πορίσματα της ανάλυσης της αγοράς.

Οι παρατηρητές και οι ανεξάρτητοι τεχνικοί εμπειρογνώμονες μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην προώθηση τευχών δημοπράτησης υψηλής ποιότητας. Ωστόσο, η κατάλληλη χρονική στιγμή για την πρόσβαση και την επανεξέταση των προσχεδίων είναι απαραίτητη για την επίτευξη αυτού του στόχου. Οι παρατηρητές θα πρέπει ιδανικά να έχουν πρόσβαση στα έγγραφα κατά τη διάρκεια της κατάρτισής τους από την αναθέτουσα αρχή και να έχουν αρκετό χρόνο για να τα εξετάσουν με εμπειρογνώμονες, να διατυπώσουν συστάσεις και να βεβαιωθούν ότι αυτές θα ληφθούν δεόντως υπόψη προτού η αναθέτουσα αρχή λάβει τελική απόφαση. Η συμφωνία ΣΑ θα πρέπει να προσδιορίζει το χρονοδιάγραμμα για την αποφυγή διαφωνιών.

Οι παρατηρητές πρέπει να οικοδομήσουν καλή σχέση με την αναθέτουσα αρχή και να εξασφαλίσουν τη συνεργασία της ώστε να συμμετέχουν από την πρώτη στιγμή στις συζητήσεις σχετικά με τα έγγραφα της σύμβασης.

Για να διευκολυνθεί αυτή η διαδικασία, οι παρατηρητές θα πρέπει να εξοικειωθούν με τις διαδικασίες εργασίας της αναθέτουσας αρχής (για παράδειγμα, οι υπάλληλοι της αναθέτουσας αρχής ίσως χρειαστούν την έγκριση των προϊσταμένων τους για την τροποποίηση των εγγράφων, κάτι που μπορεί να απαιτήσει χρόνο) και να διασφαλίζουν ότι το χρονοδιάγραμμα των δραστηριοτήτων παρακολούθησης είναι όσο το δυνατόν πλησιέστερο στο εσωτερικό χρονοδιάγραμμα της αναθέτουσας αρχής, ώστε να αποφεύγονται πιθανές συγκρούσεις.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως έργα υποδομής μεγάλης κλίμακας, τα τεύχη δημοπράτησης μπορεί να είναι πολύ εκτενή και δύσκολο να επαληθευτούν. Ενώ η πρόσληψη των κατάλληλων εμπειρογνομώνων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για να επιτελέσουν σωστά το έργο τους οι παρατηρητές, εξίσου σημαντική είναι και η αναζήτηση υποστήριξης από δημόσιους φορείς. Οι αρχές εποπτείας των δημόσιων συμβάσεων και οι ρυθμιστικές αρχές ανταγωνισμού μπορούν να παρέχουν πρόσθετες εγγυήσεις σχετικά με το αν η κατάρτιση των τευχών δημοπράτησης και το περιεχόμενό τους συνάδουν με τις σχετικές κανονιστικές διατάξεις.

Παράλληλα με αυτά τα αρχικά στάδια της προμήθειας, τα οποία σε πολλές περιπτώσεις μπορεί να αλληλεπικαλύπτονται με το στάδιο του σχεδιασμού, οι παρατηρητές πρέπει να αρχίσουν να καταρτίζουν τις εκθέσεις παρακολούθησής τους. Μέσω αυτών, κοινοποιούν την πρόοδο σχετικά με το έργο της δημόσιας σύμβασης, ζητούν τη λήψη διορθωτικών μέτρων όταν διαπιστώνονται παρατυπίες και διατυπώνουν προτάσεις για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που έχουν εντοπιστεί. Οι προσεχείς ενότητες σχετικά με τις εκθέσεις παρακολούθησης παρέχουν επισκόπηση των βασικών στοιχείων και των συστάσεων τους σχετικά με το χρονοδιάγραμμα της κατάρτισης και της δημοσίευσης.

### Στρατηγική σύναψης συμβάσεων

Η χάραξη της στρατηγικής σύναψης συμβάσεων συνεπάγεται γενικά τον καθορισμό της δομής του διαγωνισμού και την επιλογή της μεθόδου προμήθειας. Και οι δύο αυτές κρίσιμες πτυχές επηρεάζουν τον ανταγωνισμό και τη σχέση κόστους/ωφέλειας της προμήθειας. Οι παρατηρητές πρέπει να επαληθεύουν ότι οι αποφάσεις σχετικά με τη στρατηγική είναι σύμφωνες με τις συνθήκες της αγοράς και ότι η μεθοδολογία και ο λογικός

συλλογισμός της αναθέτουσας αρχής συμμορφώνονται με τις κατευθυντήριες γραμμές και τα πρότυπα που καθορίζονται στις εθνικές και ενωσιακές κανονιστικές ρυθμίσεις.

Η αναθέτουσα αρχή πρέπει να καθορίσει τη δομή του διαγωνισμού σύμφωνα με τα χαρακτηριστικά και το αντικείμενο της σύμβασης και να αποφασίσει αν θα συνάψει μία μόνο σύμβαση ή θα τη διαιρέσει σε παρτίδες χαμηλότερης αξίας. Οι παρατηρητές πρέπει να επαληθεύουν τις αποφάσεις αυτές ακολουθώντας τη γενική αρχή ότι κάθε σύμβαση ή παρτίδα πρέπει να αποτελεί λειτουργικό σύνολο<sup>28</sup>. Οι παρατηρητές πρέπει να αξιολογούν με κριτικό πνεύμα τον αντίκτυπο των παρτίδων στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα του έργου προμήθειας και των στόχων του<sup>29</sup>.

Η επιλογή της μεθόδου σύναψης συμβάσεων θα πρέπει να αποσκοπεί στη μεγιστοποίηση της δημόσιας αξίας και στην επίτευξη των στόχων του έργου, προωθώντας παράλληλα τον ανταγωνισμό μεταξύ των υποψήφιων προσφερόντων. Η οδηγία της ΕΕ για τις δημόσιες προμήθειες περιγράφει πέντε κύριες διαδικασίες (ανοικτή διαδικασία, κλειστή διαδικασία, ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση, ανταγωνιστικός διάλογος και απευθείας ανάθεση), καθώς και τα κριτήρια και τις ειδικές περιπτώσεις σύμφωνα με τις οποίες θα πρέπει να επιλέγονται<sup>30</sup>.

Η επιλογή της μεθόδου σύναψης σύμβασης δεν είναι απλή. Κατά τη διαδικασία, η αναθέτουσα αρχή πρέπει να σταθμίσει διάφορους παράγοντες, όπως η διοικητική ικανότητα, οι εσωτερικές προθεσμίες, ο ανταγωνισμός στη σχετική αγορά, οι πιθανές επιπτώσεις των επιχειρησιακών καθηκόντων στον διοικητικό φόρτο, ο ανταγωνισμός, ο κίνδυνος καταγγελιών και καθυστερήσεων, καθώς και άλλες πτυχές. Οι παρατηρητές θα πρέπει να επαληθεύουν ότι η διαδικασία που επιλέγεται έχει νόημα σύμφωνα με τα παρατηρούμενα χαρακτηριστικά της αγοράς και ότι η μεθοδολογία που χρησιμοποιεί η αναθέτουσα αρχή είναι σύμφωνη με τις εθνικές και ενωσιακές κατευθυντήριες γραμμές<sup>31</sup>.

## Χρονοδιάγραμμα

Μόλις η αναθέτουσα αρχή αποφασίσει σχετικά με τη στρατηγική σύναψης της σύμβασης, πρέπει να ορίσει χρονοδιάγραμμα για ολόκληρη τη διαδικασία, συμπεριλαμβανομένων προθεσμιών για την υποβολή προσφορών, την ανάθεση της σύμβασης και την εκτέλεση των εργασιών ή την

παράδοση αγαθών και υπηρεσιών. Οι παρατηρητές θα πρέπει να δίνουν ιδιαίτερη προσοχή στη συγκεκριμένη απόφαση. Εάν τα χρονοδιαγράμματα δεν είναι ρεαλιστικά ή παραποιηθούν αδικαιολόγητα, ενδέχεται να οδηγήσουν σε καθυστερήσεις και σφάλματα σε μεταγενέστερες φάσεις της διαδικασίας προμήθειας. Όταν η σύμβαση αποτελεί μέρος ευρύτερου έργου που χρηματοδοτείται από την ΕΕ και περιλαμβάνει και άλλες συμβάσεις, μπορεί να έχει αρνητικές επιπτώσεις, με αποτέλεσμα την απώλεια κονδυλίων της ΕΕ.

Οι παρατηρητές πρέπει να ελέγχουν αν το χρονικό πλαίσιο για την υποβολή των προσφορών είναι σύμφωνο με το ελάχιστο όριο που ορίζεται στην εθνική νομοθεσία και στην οδηγία της ΕΕ για τις δημόσιες προμήθειες. Δεν πρέπει να χρησιμοποιείται καταχρηστικά η δυνατότητα εξάρσεως για να συντομεύεται αδικαιολόγητα η διαδικασία. Όταν οι περίοδοι προετοιμασίας των διαγωνισμών είναι υπερβολικά σύντομες, παραβιάζουν την αρχή της δίκαιης μεταχείρισης και ενδέχεται να περιορίσουν τον αριθμό και την ποιότητα των προσφορών. Μπορούν επίσης να συνδέονται με φαινόμενα διαφθοράς, για παράδειγμα, όταν το χρονοδιάγραμμα παραποιείται με σκοπό τη συντόμευση του χρονικού πλαισίου, αλλά μόνο ένας προσφέρων ενημερώνεται εκ των προτέρων ως αντάλλαγμα για δωροδοκία ή αθέμιτο όφελος.

Οι παρατηρητές πρέπει να ελέγχουν αν το χρονοδιάγραμμα που έχει καθοριστεί για την εκτέλεση της σύμβασης αντικατοπτρίζει τις πραγματικές συνθήκες της αγοράς, λαμβάνει υπόψη τους αναμενόμενους χρόνους παραγωγής για τα αγαθά (συμπεριλαμβανομένης της εφοδιαστικής, της παράδοσης και των αξιολογήσεων ποιότητας) ή τους χρόνους εκτέλεσης των εργασιών και παροχής των υπηρεσιών, οι οποίοι ενδέχεται επίσης να διαφέρουν μεταξύ των οικονομικών φορέων. Για την περαιτέρω αύξηση της αποτελεσματικότητας και της λογοδοσίας, οι παρατηρητές θα πρέπει να επιβεβαιώνουν ότι η αναθέτουσα αρχή έχει εντοπίσει κινδύνους καθυστερήσεων και έχει προσδιορίσει σχέδια μετριασμού, λαμβάνοντας υπόψη —όπου είναι δυνατόν— τα διδάγματα που αντλήθηκαν από παρόμοιες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων.

Για να ενισχυθεί η λογοδοσία και να βελτιωθούν οι πιθανότητες επιτυχούς υλοποίησης, οι παρατηρητές θα πρέπει να ενθαρρύνουν την αναθέτουσα αρχή να σχεδιάσει ένα σύστημα για την καταγραφή των βασικών αρμοδιοτήτων και



αποφάσεων καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας, να συμπληρώσει το χρονοδιάγραμμα με λεπτομερή ορόσημα που θα συμβάλουν στην παρακολούθηση της προόδου και να θέσει τις πληροφορίες αυτές στη διάθεση του κοινού. Με τον τρόπο αυτόν, η αναθέτουσα αρχή θα αποκτήσει κίνητρα για να αναπτύξει ένα ρεαλιστικό χρονοδιάγραμμα και να το τηρήσει, ενώ θα βοηθήσει και τους παρατηρητές να βελτιώσουν το σύστημα καταγραφής των δραστηριοτήτων παρακολούθησής τους.

### *Αξία της σύμβασης: δημοσιονομικές και οικονομικές εκτιμήσεις*

Η αξία της σύμβασης αναφέρεται στον μέγιστο προϋπολογισμό που διατίθεται για τους οικονομικούς φορείς. Συνήθως περιλαμβάνει εκτιμήσεις των συνολικών αμοιβών των αναδόχων και του προσωπικού τους, καθώς και άλλων λειτουργικών δαπανών, όπως υλικά, μεταφορές και εφοδιαστική<sup>32</sup>. Με την υποστήριξη τεχνικών εμπειρογνομόνων, όπως οικονομικών αναλυτών, αναλογιστών ή λογιστών, οι παρατηρητές πρέπει να ελέγχουν αν οι εκτιμήσεις βασίζονται πραγματικά σε επικαιροποιημένες πληροφορίες για την αγορά και σε πείρα από παρόμοιες συμβάσεις, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που συνάπτονται σε άλλες χώρες της ΕΕ, κατά περίπτωση.

Οι παρατηρητές θα πρέπει να έχουν επίγνωση της πολυπλοκότητας που μπορεί να προκύψει κατά την εκτίμηση του προϋπολογισμού, όπως η πιθανή αστάθεια των τιμών ή ζητήματα που σχετίζονται με την έλλειψη προσφοράς εργατικού δυναμικού. Για να διασφαλιστεί ότι η αναθέτουσα αρχή έχει καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια σε αυτήν τη διαδικασία και δεν έχει εκμεταλλευτεί ασάφειες για να χειραγωγήσει αδικαιολόγητα τον προϋπολογισμό, οι παρατηρητές θα πρέπει να ζητούν τεκμηρίωση που να περιγράφει με σαφήνεια την πηγή και τις μεθόδους που χρησιμοποιήθηκαν για την εκτίμηση, και να επαληθεύουν την πληρότητά της. Εάν η εν λόγω τεκμηρίωση δεν υπάρχει καθόλου ή είναι ελλιπής, αυξάνονται οι πιθανότητες υπερτίμησης ή αποτυχίας, ενώ αυτό θα μπορούσε να αποτελεί προειδοποιητική ένδειξη διαφθοράς.

Οι παρατηρητές θα πρέπει να γνωρίζουν τους κινδύνους που ενέχει η εμπλοκή αναθέτουσας αρχής σε διαδικασία κατάτμησης συμβάσεων, η οποία αναφέρεται στην πρακτική της διαίρεσης συμβάσεων που κανονικά θα πρέπει να αποτελούν ένα σύνολο, σε περισσότερες συμβάσεις

χαμηλότερης αξίας, προκειμένου να αποφεύγεται η εφαρμογή των κανόνων για τις δημόσιες προμήθειες και των απαιτήσεων δημοσίευσης. Όπως αναφέρεται στην οδηγία της ΕΕ για τις δημόσιες προμήθειες, η πρακτική αυτή απαγορεύεται σε ολόκληρη την ΕΕ<sup>33</sup>. Εάν οι παρατηρητές έχουν υπόνοιες ότι συμβαίνει κάτι τέτοιο, θα πρέπει να ζητούν από την αναθέτουσα αρχή να προσκομίσει σαφή στοιχεία που αιτιολογούν τον διαχωρισμό της σύμβασης με συγκεκριμένο τρόπο. Εάν η αιτιολόγηση δεν είναι ικανοποιητική, οι παρατηρητές πρέπει να ενημερώσουν την αρμόδια εποπτική αρχή.

### *Τεχνικές προδιαγραφές και κριτήρια αξιολόγησης*

Οι τεχνικές προδιαγραφές και τα κριτήρια αξιολόγησης παρέχουν λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με το πεδίο εφαρμογής και τα χαρακτηριστικά των αγαθών, των εργασιών ή των υπηρεσιών που απαιτούνται από τους οικονομικούς φορείς, καθώς και τα χαρακτηριστικά των οντοτήτων που θα τα παρέχουν. Είναι αναμφισβήτητα τα πλέον κρίσιμα στοιχεία της δέσμης εγγράφων της σύμβασης, δεδομένου ότι έχουν άμεσες επιπτώσεις στο αποτέλεσμα της σύμβασης και, ως εκ τούτου, στην απόφαση για τη διάθεση δημόσιων πόρων. Διατρέχουν υψηλό κίνδυνο χειραγώγησης και αθέμιτης επιρροής από αδίστακτους παράγοντες.

Κατά τον έλεγχο των τεχνικών προδιαγραφών, κύριο καθήκον των παρατηρητών είναι να επαληθεύουν ότι αυτές δεν έχουν σχεδιαστεί ώστε να ευνοούν ορισμένες επιχειρήσεις ή οντότητες ούτε αναφέρουν συγκεκριμένα εμπορικά σήματα χωρίς αιτιολόγηση. Θα πρέπει να βασίζονται στην υποστήριξη από σχετικούς τεχνικούς και επιχειρηματικούς εμπειρογνώμονες σε αυτήν τη διαδικασία. Οι παρατηρητές θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι οι προδιαγραφές συνάδουν με τα πορίσματα της έρευνας αγοράς. Όταν εξακολουθεί να υπάρχει αβεβαιότητα σχετικά με τις τεχνικές λεπτομέρειες, μπορούν να συστήσουν στην αναθέτουσα αρχή να πραγματοποιήσει πρόσθετες διαβουλεύσεις με τους οικονομικούς φορείς.

Οι παρατηρητές πρέπει να ελέγχουν ότι η αναθέτουσα αρχή έχει καταλήξει σε κατάλληλα, παρατηρήσιμα, μετρήσιμα και αντικειμενικά κριτήρια αξιολόγησης. Αυτό το στάδιο της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων είναι επιρρεπές σε σφάλματα ή χειραγώγηση για σκοπούς

διαφθοράς. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή περιγράφει τρία είδη κριτηρίων που αντιστοιχούν σε στάδια της διαδικασίας επιλογής και σε διαφορετικούς στόχους<sup>34</sup>.

- Οι **λόγοι αποκλεισμού** είναι περιστάσεις με βάση τις οποίες ένας οικονομικός φορέας πρέπει να αποκλείεται από τη διαδικασία προμήθειας. Οι παρατηρητές πρέπει να ελέγχουν αν οι λόγοι περιλαμβάνουν παλαιότερες παραβάσεις του νόμου, διαφθορά, σύγκρουση συμφερόντων και άσκηση αθέμιτης επιρροής.
- Τα **κριτήρια επιλογής** προσδιορίζουν την καταλληλότητα των προσφερόντων ως προς την εκτέλεση της σύμβασης. Οι παρατηρητές πρέπει να επιβεβαιώνουν ότι τα κριτήρια δεν ευνοούν επιλεγμένες επιχειρήσεις και ότι η μεθοδολογία είναι σαφής, διαφανής και διαθέσιμη στο κοινό στα έγγραφα.
- Τα **κριτήρια ανάθεσης** καθορίζουν ποιος προσφέρων έχει εκπονήσει την πλέον συμφέρουσα πρόταση και θα πρέπει να του ανατεθεί η σύμβαση. Οι παρατηρητές πρέπει να επιβεβαιώνουν ότι τα κριτήρια αναφέρουν ρητά την προσέγγιση που χρησιμοποιείται (όπως η χαμηλότερη τιμή, το χαμηλότερο κόστος και η καλύτερη αναλογία τιμής-ποιότητας), καθώς και ότι το σύστημα βαθμολόγησης περιγράφεται στο έγγραφο.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, για παράδειγμα σε δημόσιες συμβάσεις με τεχνικά πολύπλοκα θέματα για τις οποίες δεν υπάρχει προηγούμενο, οι παρατηρητές θα πρέπει να απευθύνονται στις αρχές εποπτείας των δημόσιων συμβάσεων ή στις αρχές ανταγωνισμού, οι οποίες μπορούν να βοηθήσουν στην επαλήθευση ότι η μορφή τεκμηρίωσης είναι σύμφωνη με τους σχετικούς κανονισμούς και δεν παραβιάζει τους κανόνες ανταγωνισμού. Προτού οι παρατηρητές εμπλέξουν τους εν λόγω φορείς, πρέπει να διενεργούν τους δικούς τους ελέγχους και να έχουν σαφή αιτιολόγηση για να ζητήσουν επίσημη επανεξέταση. Τα άσκοπα αιτήματα παρέμβασης ενδέχεται να αποτελούν σπατάλη χρόνου και χρήματος για την αναθέτουσα αρχή και τους εποπτικούς φορείς και να έχουν ως αποτέλεσμα αρνητική δημοσιότητα για τον παρατηρητή.

## Σχέδιο σύμβασης

Το σχέδιο σύμβασης είναι λεπτομερές νομικό έγγραφο που παρέχει στους υποψήφιους αναδόχους πληροφορίες σχετικά με τις ρυθμίσεις που διέπουν την εκτέλεση της σύμβασης. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ένα σωστό σχέδιο σύμβασης θα πρέπει να περιλαμβάνει, κατ' ελάχιστο, διατάξεις σχετικά με τις εφαρμοστέες κανονιστικές διατάξεις, τις ευθύνες των μερών, το αντικείμενο, την τιμή, τις καθυστερήσεις, τα παραπτώματα (συμπεριλαμβανομένης της διαφθοράς), την ευθύνη, τους μηχανισμούς επίλυσης διαφορών, τις ρήτρες αναθέρωσης, τα δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας, τη διάρκεια της σύμβασης και τις υποχρεώσεις εμπιστευτικότητας<sup>35</sup>.

Οι παρατηρητές θα πρέπει πρώτα να επαληθεύουν την πληρότητα της σύμβασης. Για να αποφευχθεί ενδεχόμενη παράλειψη ουσιωδών στοιχείων, οι παρατηρητές μπορούν να ελέγχουν αν υπάρχουν ήδη τυποποιημένα πρότυπα συμβάσεων (τα οποία συνήθως εκδίδονται από τη νομική υπηρεσία της αναθέτουσας αρχής ή από τον εθνικό φορέα προμηθειών) και συνιστούν στην αναθέτουσα αρχή να τα χρησιμοποιήσει. Κατά την επανεξέταση του περιεχομένου και της διατύπωσης του σχεδίου, οι παρατηρητές θα πρέπει να δίνουν ιδιαίτερη προσοχή στις ακόλουθες πτυχές.

- Η σύμβαση θα πρέπει να περιέχει ακριβή περιγραφή των αγαθών, των υπηρεσιών ή των εργασιών και να προσδιορίζει ποια πλευρά αναλαμβάνει τις ευθύνες και τους κινδύνους.
- Η σύμβαση θα πρέπει να περιέχει σαφείς, ακριβείς και αδιαμφισβήτητες ρήτρες για την αναθέρωση των διατάξεών της, συμπεριλαμβανομένων του πεδίου εφαρμογής και της φύσης των πιθανών τροποποιήσεων και των ειδικών όρων υπό τους οποίους μπορούν να εφαρμοστούν.
- Η σύμβαση θα πρέπει να καλύπτει πολλές μεταβλητές και σενάρια υλοποίησης και να καθορίζει μηχανισμούς για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων πτυχών ή διαφορών. Για να εξασφαλιστεί η βιωσιμότητα των μηχανισμών αυτών, οι παρατηρητές θα μπορούσαν να συστήσουν στην αναθέτουσα αρχή να πραγματοποιήσει άσκηση προσομοίωσης.

- Η διάρκεια της σύμβασης —η περίοδος από την υπογραφή της σύμβασης έως την αποδοχή του τελικού προϊόντος ή των παραδοτέων— θα πρέπει να είναι ρεαλιστική και να ευθυγραμμίζεται με το χρονοδιάγραμμα του έργου.
- κάθε υπόνοια ή διαπίστωση παρατυπίας, συμπεριλαμβανομένης της διεφθαρμένης ή αθέμιτης συμπεριφοράς της αναθέτουσας αρχής, των προσφερόντων και άλλων παραγόντων που συμμετέχουν στη διαδικασία προμήθειας, με περιγραφή του πλαισίου

### *Επικοινωνία και δημόσια συμμετοχή: εκθέσεις παρακολούθησης (μέρος 1)*

Η σύνταξη και η δημοσίευση εκθέσεων παρακολούθησης είναι ζωτικής σημασίας για την επιτυχία ενός έργου ΣΑ. Αντιπροσωπεύουν ένα από τα κύρια αποτελέσματα των παρατηρητών και είναι απαραίτητα για την ενημέρωση του κοινού σχετικά με την πρόοδο και την ολοκλήρωση των δραστηριοτήτων παρακολούθησης. Παρέχουν επίσης τα μέσα με τα οποία οι παρατηρητές μπορούν να επισημαίνουν πιθανές προκλήσεις, παρατυπίες και κακές πρακτικές στη διαδικασία σύναψης συμβάσεων, να παρέχουν περισσότερα κίνητρα για διορθωτικές ενέργειες και να υποστηρίζουν αλλαγές στις κυβερνητικές πολιτικές και πρακτικές για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων.

Μολονότι η ειδική δομή των εκθέσεων παρακολούθησης μπορεί να προσαρμόζεται ανάλογα με τις ανάγκες και τα χαρακτηριστικά του έργου, όλες θα πρέπει να βασίζονται σε αντικειμενική ανάλυση που θα υποστηρίζεται από αξιόπιστα στοιχεία για την υποστήριξη των ισχυρισμών που διατυπώνονται. Θα πρέπει να περιλαμβάνουν τουλάχιστον τα ακόλουθα στοιχεία (βλ. υπόδειγμα έκθεσης παρακολούθησης στο παράρτημα της παρούσας έκθεσης):

- σύνοψη των εξελίξεων του έργου στο αντίστοιχο στάδιο
- βασικές δραστηριότητες παρακολούθησης και συναφείς παρατηρήσεις, οι οποίες πρέπει να περιλαμβάνονται στην αρχή κάθε έκθεσης, ώστε να είναι ευκολότερο για τον αναγνώστη να παρακολουθεί και να κατανοεί
- σύνοψη των συστάσεων που υποβλήθηκαν στην αναθέτουσα αρχή και των πληροφοριών που ζητήθηκαν από αυτή, μαζί με τη γνώμη των παρατηρητών σχετικά με την εφαρμογή τους

Οι παρατηρητές θα πρέπει να καταρτίζουν τις εκθέσεις καθώς προχωρεί το έργο παρακολούθησης, συγκεντρώνοντας γνώμες από την αναθέτουσα αρχή και τους προσφέροντες σχετικά με πιθανές παρατυπίες ή προκλήσεις. Η ενημέρωση της αναθέτουσας αρχής και των προσφερόντων σχετικά με τον τρόπο κοινοποίησης των προβλημάτων σε περίπτωση μη αντιμετώπισής τους παρέχει κίνητρα για διορθωτικές ενέργειες. Η συχνότητα δημοσίευσής τους εξαρτάται από τα χαρακτηριστικά του έργου και το πεδίο εφαρμογής των δραστηριοτήτων παρακολούθησης. Ωστόσο, συνιστάται γενικά στους παρατηρητές να δημοσιεύουν λεπτομερείς εκθέσεις αμέσως μόλις ολοκληρώνεται το σχετικό στάδιο της προμήθειας. Περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με την κατάρτιση και τη δημοσίευση των εκθέσεων παρέχονται σε επόμενη ενότητα.

## **3.3 ΥΠΟΒΟΛΗ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ**

### *Εισαγωγή*

Στο στάδιο της υποβολής προσφορών, η αναθέτουσα αρχή δημοσιεύει και προβάλλει τον διαγωνισμό. Στη συνέχεια, οι ενδιαφερόμενοι προσφέροντες έχουν καθορισμένο χρόνο για να προετοιμάσουν και να υποβάλουν την πρότασή τους και να ζητήσουν διευκρινίσεις από την αναθέτουσα αρχή. Οι παρατηρητές πρέπει να βεβαιώνονται ότι η αναθέτουσα αρχή καταβάλλει κάθε δυνατή προσπάθεια για την προβολή του διαγωνισμού και παρέχει πλήρη και απεριόριστη πρόσβαση στη δέσμη εγγράφων. Οι παρατηρητές πρέπει να επιβεβαιώνουν ότι τυχόν πρόσθετες διευκρινίσεις παρέχονται εξίσου σε όλους τους προσφέροντες, και να εξετάζουν την επάρκεια, την ορθή λειτουργία και την αξιοπιστία των διαύλων υποβολής.

Από την άποψη της επικοινωνίας και της συμμετοχής του κοινού, το κύριο καθήκον των παρατηρητών είναι να ελέγχουν αν η προκήρυξη του διαγωνισμού είναι αποτελεσματική και αν η



προβολή του είναι επαρκής για την αύξηση των πιθανοτήτων ικανοποιητικής συμμετοχής στη διαδικασία της σύμβασης. Αυτό περιλαμβάνει τη στήριξη προς την αναθέτουσα αρχή στον σχεδιασμό δραστηριοτήτων με την ανταλλαγή σχετικών επαφών, την ενθάρρυνση της διοργάνωσης δημόσιας προκήρυξης του διαγωνισμού, την κατάρτιση σχεδίων έκτακτης ανάγκης σε περίπτωση που η συμμετοχή είναι ανεπαρκής, και την προώθηση εστιασμένων συναντήσεων προβολής με προσφέροντες και επηρεαζόμενες κοινότητες για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων προβλημάτων που σχετίζονται με το έργο.

### Δημοσίευση και προβολή του διαγωνισμού

Η διαφημιστική προβολή της σύμβασης συνίσταται στη δημοσιοποίηση της διαδικασίας της σύμβασης, ώστε όλοι οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς να μπορούν να συμμετέχουν και να υποβάλλουν προτάσεις. Οι παρατηρητές θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι η αναθέτουσα αρχή συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις δημοσίευσης των δημόσιων συμβάσεων που ορίζονται από την εθνική νομοθεσία και τις οδηγίες της ΕΕ και ότι παρέχει σαφείς οδηγίες ώστε οι προσφέροντες να αποφεύγουν τυχόν σφάλματα. Η πρόσβαση στα έγγραφα της σύμβασης πρέπει να είναι απεριόριστη, ενώ ο διαγωνισμός πρέπει να προβάλλεται επαρκώς στους συμμετέχοντες στην αγορά.

Οι παρατηρητές θα πρέπει να επιβεβαιώνουν ότι όλα τα βασικά έγγραφα καταρτίζονται και δημοσιεύονται δεόντως από την αναθέτουσα αρχή, συμπεριλαμβανομένης της προκήρυξης της σύμβασης —η οποία περιλαμβάνει το είδος της σύμβασης, τη διαδικασία υποβολής προσφορών, τις οδηγίες και το χρονοδιάγραμμα για την υποβολή των προσφορών— καθώς και οι τεχνικές προδιαγραφές, τα κριτήρια αξιολόγησης και το σχέδιο σύμβασης<sup>36</sup>. Οι παρατηρητές θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι οι προκηρύξεις συμβάσεων των οποίων η εκτιμώμενη αξία υπερβαίνει τα όρια της οδηγίας της ΕΕ για τις δημόσιες προμήθειες δημοσιεύονται στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*<sup>37</sup> και ότι περιέχουν όλα τα σχετικά πεδία δεδομένων.

Επιπλέον, οι παρατηρητές θα πρέπει να ελέγχουν αν η αναθέτουσα αρχή παρέχει πλήρη και απεριόριστη πρόσβαση σε όλα τα σχετικά έγγραφα.

Ως συνήθης πρακτική στην ΕΕ και σε ορισμένες χώρες όπου προβλέπεται από τον νόμο, όλα τα έγγραφα διατίθενται δωρεάν στον ιστότοπο της αναθέτουσας αρχής ή σε πλατφόρμα ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων<sup>38</sup>. Σύμφωνα με την πολιτική της ΕΕ για την ενιαία αγορά, τουλάχιστον η προκήρυξη του διαγωνισμού θα πρέπει να είναι στα αγγλικά με σκοπό την προώθηση του διασυνοριακού ανταγωνισμού<sup>39</sup>. Εάν τα έγγραφα δεν μπορούν να δημοσιευθούν ηλεκτρονικά, οι παρατηρητές θα πρέπει να επαληθεύουν ότι η αναθέτουσα αρχή κοινοποιεί τη φυσική τοποθεσία, τη διαδικασία και τον χρόνο πρόσβασης.

Οι παρατηρητές πρέπει να ελέγχουν αν η αναθέτουσα αρχή καταβάλλει πραγματικές προσπάθειες για να προβάλλει τον διαγωνισμό όσο το δυνατόν περισσότερο, ιδίως όταν από τα αποτελέσματα της ανάλυσης της αγοράς προκύπτει ότι υπάρχει μικρός αριθμός οικονομικών φορέων στον συγκεκριμένο τομέα. Οι παρατηρητές θα πρέπει να καθορίζουν τις προσδοκίες σχετικά με τη συμμετοχή στον διαγωνισμό. Εάν δεν ικανοποιηθούν οι προσδοκίες, θα πρέπει να είναι έτοιμοι να ενθαρρύνουν την αναθέτουσα αρχή να αναλάβει συμπληρωματικές δραστηριότητες προώθησης, όπως η δημόσια προκήρυξη του διαγωνισμού και η δημοσίευσή του σε εθνικές εφημερίδες και εξειδικευμένα περιοδικά.

### Διευκρινίσεις και τροποποιήσεις του διαγωνισμού

Μετά την προκήρυξη του διαγωνισμού, οι προσφέροντες μπορούν να ζητήσουν διευκρινίσεις σχετικά με τα τεύχη δημοπράτησης. Οι παρατηρητές πρέπει να επιδιώκουν την πρόσβασή τους σε όλα τα υποβληθέντα αιτήματα παροχής διευκρινίσεων και να επιβεβαιώνουν ότι η αναθέτουσα αρχή απαντά σε όλους τους προσφέροντες και όχι μόνο σε εκείνους που υπέβαλαν το αίτημα. Εάν αυτό δεν συμβαίνει, οι παρατηρητές θα πρέπει να ζητούν τη λήψη διορθωτικών μέτρων ή να προειδοποιούν την αρχή ανταγωνισμού. Ο οργανισμός Open Contracting Partnership συνιστά να δημοσιοποιούνται όλες οι ερωτήσεις και οι απαντήσεις, χωρίς όμως να αποκαλύπτονται τα ονόματα όσων υπέβαλαν τις ερωτήσεις<sup>40</sup>.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι παρατηρήσεις των προσφερόντων ή τα αιτήματα για διευκρινίσεις ενδέχεται να οδηγήσουν την αναθέτουσα αρχή να τροποποιήσει τα τεύχη δημοπράτησης. Οι

παρατηρητές θα πρέπει να επιβεβαιώνουν ότι όλες οι αλλαγές καταγράφονται, αιτιολογούνται, δημοσιεύονται και διαδίδονται προορατικά. Εάν οι τροποποιήσεις συνεπάγονται πρόσθετο φόρτο εργασίας για τους προσφέροντες όσον αφορά την προσαρμογή των προτάσεών τους, η προθεσμία υποβολής θα πρέπει να παραταθεί αναλόγως. Όταν οι παρατηρητές υποβάλλουν προτάσεις για παράταση της προθεσμίας, θα πρέπει να τις στηρίζουν με ισχυρά τεχνικά επιχειρήματα για την αντιμετώπιση πιθανής αντίστασης από την αναθέτουσα αρχή.

### *Υποβολή προσφορών*

Πριν από την έναρξη της περιόδου υποβολής προσφορών, οι παρατηρητές πρέπει να επιβεβαιώνουν ότι η αναθέτουσα αρχή έχει δημιουργήσει διαύλους, πρωτόκολλα ή συστήματα για την παραλαβή των προτάσεων και την τεκμηρίωση και ότι αυτά λειτουργούν επαρκώς. Οι παρατηρητές θα πρέπει να ελέγχουν αν η αναθέτουσα αρχή έχει θεσπίσει μέτρα για τη διασφάλιση της ασφάλειας και της εμπιστευτικότητας των προσφορών που λαμβάνονται, όπως ασφαλή φυσική αποθήκευση ή τεχνικές λειτουργίες που εμποδίζουν την αποσφράγιση των προτάσεων πριν από την καθορισμένη ημερομηνία σε περίπτωση ηλεκτρονικής υποβολής.

Οι παρατηρητές θα πρέπει να επιβεβαιώνουν ότι η αναθέτουσα αρχή εφαρμόζει ορθές πρακτικές για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης όλων των προσφορών με τις οδηγίες που παρέχονται στη δημοσιευμένη προκήρυξη, συμπεριλαμβανομένης της συσκευασίας, της δομής και του αριθμού των αντιγράφων. Οι κίνδυνοι σφαλμάτων στην υποβολή μπορούν να μετριαστούν με την παροχή σαφών και λεπτομερών οδηγιών. Εάν παρ' όλα αυτά προκύψουν σφάλματα, οι παρατηρητές θα πρέπει να επιβεβαιώνουν ότι η αναθέτουσα αρχή ανταποκρίνεται στις μη συμμορφούμενες προσφορές με έγκαιρη απόρριψη που περιλαμβάνει επεξήγηση και ότι καταγράφει δεόντως όλες αυτές τις αποφάσεις.

### *Επικοινωνία και δημόσια συμμετοχή: δημόσια προβολή για την ανακοίνωση του διαγωνισμού*

Οι παρατηρητές πρέπει να είναι καλά προετοιμασμένοι για τη δημόσια προβολή κατά την

προκήρυξη του διαγωνισμού, καθώς αυτό το σημαντικό βήμα έχει άμεσες συνέπειες για τη συμμετοχή στον διαγωνισμό και τον δημόσιο έλεγχο. Το έργο τους περιλαμβάνει την υποστήριξη της αναθέτουσας αρχής κατά τον σχεδιασμό της δημοσίευσης, την κατάρτιση σχεδίων για πρόσθετες δραστηριότητες προβολής σε περίπτωση που η συμμετοχή των προσφερόντων δεν είναι ικανοποιητική, και την ενημέρωση των μέσων ενημέρωσης, των επηρεαζόμενων κοινοτήτων και του κοινού σχετικά με την εκδήλωση.

Οι παρατηρητές πρέπει να είναι έτοιμοι να προσεγγίσουν γρήγορα δυνητικούς προσφέροντες, δημοσιογράφους και επηρεαζόμενες κοινότητες. Σε αυτό το στάδιο, θα πρέπει να έχουν δημιουργήσει κατάλογο επαφών με τα σχετικά ενδιαφερόμενα μέρη για να τα ενημερώσουν σχετικά με τις υπό παρακολούθηση δημόσιες συμβάσεις, συμπεριλαμβανομένων επιχειρηματικών ενώσεων, εθνικών εφημερίδων, εξειδικευμένων περιοδικών και ενεργών οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών. Ο κατάλογος θα πρέπει να κοινοποιείται στην αναθέτουσα αρχή προκειμένου να προωθείται ο ολοκληρωμένος σχεδιασμός της διαφημιστικής προβολής της σύμβασης, συμπεριλαμβανομένων σχεδίων έκτακτης ανάγκης σε περίπτωση μη ικανοποιητικής συμμετοχής.

Κατά περίπτωση, για την ενίσχυση της συμμετοχής, οι παρατηρητές μπορούν να ενθαρρύνουν την αναθέτουσα αρχή να οργανώσει δημόσια προκήρυξη του διαγωνισμού. Αυτό μπορεί να βοηθήσει την αναθέτουσα αρχή να κοινοποιεί καλύτερα τις οδηγίες και τις απαιτήσεις συμμετοχής και να ανταποκρίνεται σε ερωτήσεις ή προβληματισμούς των μέσων ενημέρωσης και των πολιτών. Με τον τρόπο αυτόν, δημιουργείται η ευκαιρία παροχής περαιτέρω λεπτομερειών σχετικά με τον ρόλο και τη λειτουργία του ΣΑ. Για την προώθηση της ευρύτερης προβολής, οι παρατηρητές θα μπορούσαν να αναζητήσουν σχετικές προσεχείς δημόσιες εκδηλώσεις, όπως επιχειρηματικά φόρουμ ή διασκέψεις για τις δημόσιες συμβάσεις, και να συστήσουν στην αναθέτουσα αρχή να παρουσιάσει το έργο σε αυτές.

Η αναθέτουσα αρχή θα μπορούσε να διοργανώσει συμπληρωματικές συναντήσεις με δυνητικούς προσφέροντες και επηρεαζόμενες κοινότητες. Σε σύγκριση με μια δημόσια εκδήλωση, οι συναντήσεις αυτές προσφέρουν περισσότερες ευκαιρίες για βαθύτερες και ειλικρινείς συζητήσεις μεταξύ των φορέων σχετικά με τις προκλήσεις που επηρεάζουν το έργο ή τις τεχνικές λεπτομέρειες. Οι παρατηρητές μπορούν να χρησιμοποιούν αυτές τις

ευκαιρίες για να εξηγήσουν τον τρόπο λειτουργίας του ΣΑ κατά τη φάση της πρόσκλησης υποβολής προσφορών και να δώσουν οδηγίες για την καταγγελία παρατυπιών. Η συμμετοχή αυτή μπορεί να είναι καθοριστικό στοιχείο σε μεγάλα επενδυτικά έργα που υπόκεινται σε έντονο δημόσιο διάλογο.

### 3.4 ΑΝΑΘΕΣΗ

#### Εισαγωγή

Κατά το στάδιο της ανάθεσης, ο φορέας που επιλέγεται για τη διενέργεια της αξιολόγησης (συχνά γνωστή ως «επιτροπή αξιολόγησης») εξετάζει και αναλύει τις προσφορές, επιλέγει τον ανάδοχο της σύμβασης (ή κηρύσσει τον διαγωνισμό άκυρο σε εξαιρετικές περιπτώσεις) και ανακοινώνει την ανάθεση της σύμβασης. Στη συνέχεια, εάν δεν υπάρχουν ενστάσεις ή προσφυγές, προχωρά στην επισημοποίηση της σύμβασης με τον επιτυχόντα προσφέροντα και ζητεί πρόσθετα στοιχεία που αποδεικνύουν τη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις και τη διαπραγμάτευση των λεπτομερειών της σύμβασης πριν από την υπογραφή. Οι παρατηρητές πρέπει να βεβαιώνονται ότι η διαδικασία αυτή είναι αντικειμενική και ότι οι τροποποιήσεις της σύμβασης δεν μεταβάλλουν τα ουσιαστικά στοιχεία της.

Δεδομένου ότι πρόκειται για το στάδιο κατά το οποίο η σύμβαση ανατίθεται σε συγκεκριμένο οικονομικό φορέα, είναι ένα από τα πλέον ευάλωτα σε κινδύνους διαφθοράς, ευνοιοκρατίας και αθέμιτης επιρροής. Οι παρατηρητές πρέπει να επιβεβαιώνουν ότι η σύνθεση της επιτροπής αξιολόγησης είναι σύμφωνη με τους κανονισμούς. Για τον σκοπό αυτόν, πρέπει να διεξάγουν επαρκή έρευνα. Πρέπει να διασταυρώνουν τις πληροφορίες σχετικά με τους προσφέροντες με δημόσια σύνολα δεδομένων και πληροφορίες για να βεβαιωθούν ότι οι προσφέροντες δεν έχουν δεσμούς με την αναθέτουσα αρχή ή την επιτροπή και πρέπει να εξετάζουν διεξοδικά τις προτάσεις για τον εντοπισμό πιθανών ενδείξεων αθέμιτης σύμπραξης και αντιανταγωνιστικής συμπεριφοράς.

Για να μπορούν οι παρατηρητές να εκτελούν αποτελεσματικά τα καθήκοντά τους, χρειάζονται έγκαιρη και απρόσκοπτη πρόσβαση στις προτάσεις προσφορών. Θα πρέπει να συμμετέχουν πλήρως στις εργασίες της επιτροπής αξιολόγησης ως

ανεξάρτητοι παρατηρητές. Ενώ υπάρχουν ειδικές διατάξεις στη συμφωνία ΣΑ που μπορούν να εγγυηθούν τη δράση αυτή, σε ορισμένες περιπτώσεις ενδέχεται να υπάρχουν νομικοί φραγμοί που την εμποδίζουν. Θεωρείται ότι οι παρατηρητές θα έχουν επίγνωση του γεγονότος αυτού κατά τη δημιουργία του ΣΑ και θα έχουν εναλλακτικά σχέδια για την παρακολούθηση της διαδικασίας με άλλα μέσα.

#### Πρόληψη αθέμιτης επιρροής και σύγκρουσης συμφερόντων (μέρος 2)

Μετά την υποβολή των προτάσεων προσφορών, οι παρατηρητές μπορούν να επικεντρωθούν στον εντοπισμό περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και στην πρόληψη αθέμιτης επιρροής κατά την αξιολόγηση από την επιτροπή αξιολόγησης και κατά την ανάθεση της δημόσιας σύμβασης. Ως πρώτο βήμα, οι παρατηρητές πρέπει να επιβεβαιώνουν ότι η σύνθεση της επιτροπής είναι επαρκής και σύμφωνη με τους σχετικούς εθνικούς κανονισμούς. Δεδομένου ότι οι κανονισμοί αυτοί επιτρέπουν ενίοτε τη συμμετοχή εξωτερικών παραγόντων, όπως τεχνικών εμπειρογνομόνων και συμβούλων, οι παρατηρητές πρέπει να ελέγχουν ότι το ιστορικό, ο ρόλος ή τα δικαιώματα ψήφου τους δεν ενέχουν τον κίνδυνο υπονόμησης της αμεροληψίας των αποφάσεων που λαμβάνονται.

Έως το στάδιο αυτό, οι παρατηρητές θα πρέπει να έχουν ελέγξει τις δηλώσεις συμφερόντων και περιουσιακών στοιχείων όλων των δημόσιων υπαλλήλων και των παραγόντων που συμμετέχουν στη διαδικασία προμήθειας, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που συμμετέχουν στην επιτροπή αξιολόγησης, εάν αυτή είχε συσταθεί νωρίτερα, καθώς και κάθε άλλου προσώπου με εξουσία λήψης αποφάσεων σχετικά με το έργο. Τώρα, θα πρέπει να στρέψουν την προσοχή τους σε πληροφορίες σχετικά με τους συμμετέχοντες υποψηφίους και να ελέγξουν τις σχετικές πηγές πληροφοριών για να εντοπίσουν δεσμούς που δεν έχουν γνωστοποιηθεί μεταξύ των υποψηφίων και δημόσιων υπαλλήλων.

Μια πρώτη, βασική πηγή πληροφοριών (εάν χρησιμοποιείται από την αναθέτουσα αρχή στην υπό παρακολούθηση διαδικασία) είναι το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης —πρόκειται για μια υπεύθυνα δήλωση που υποβάλλεται από τους προσφέροντες με πληροφορίες που αποδεικνύουν ότι μπορούν να συμμετάσχουν σε διαδικασία σύναψης σύμβασης, συμπεριλαμβανομένης της απουσίας σύγκρουσης

συμφερόντων<sup>41</sup>. Το σημαντικότερο είναι ότι οι παρατηρητές θα πρέπει να ελέγχουν διεξοδικά τα σχετικά δημόσια σύνολα δεδομένων, μεταξύ άλλων:

- μητρώα εταιρειών και πραγματικών δικαιούχων, τα οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τον έλεγχο πληροφοριών σχετικά με τους ιδιοκτήτες και τους διευθυντές μιας εταιρείας που υποβάλλει προσφορά, την ιδιοκτησιακή δομή, την οικονομική κατάσταση και πιθανές προειδοποιητικές ενδείξεις (βλ. πλαίσιο κατωτέρω)
- βάσεις δεδομένων σχετικά με τα οικονομικά των πολιτικών κομμάτων και τους καταλόγους μελών τους, οι οποίες μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την εξέταση των πολιτικών δεσμών μεταξύ στελεχών των υποψήφιων εταιρειών, δημόσιων υπαλλήλων και άλλων παραγόντων που συμμετέχουν στη διαδικασία της ανάθεσης
- μητρώα ομάδων συμφερόντων (lobbying), τα οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τον διεξοδικό έλεγχο πιθανών προσπαθειών υποψηφίων ή εκπροσώπων ομάδων συμφερόντων που προσλαμβάνουν οι υποψήφιοι για να επηρεάσουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, για παράδειγμα μέσω συναντήσεων με πολιτικούς και στελέχη της αναθέτουσας αρχής

Συχνά, τα εν λόγω σύνολα δεδομένων δεν είναι διαθέσιμα ή άμεσα προσβάσιμα, ή η αναζήτηση σε αυτά δεν είναι εύκολη. Οι παρατηρητές θα πρέπει να ελέγχουν εκ των προτέρων τη διαθεσιμότητα, ώστε να μην καθυστερήσει το έργο τους στο στάδιο της ανάθεσης της σύμβασης. Θα πρέπει να προσδιορίζουν τις συγκεκριμένες πληροφορίες για τις οποίες θα πρέπει να υποβάλουν επίσημο αίτημα δικαιώματος ενημέρωσης. Οι παρατηρητές μπορούν επίσης να εξετάσουν το ενδεχόμενο συνεργασίας με ερευνητές δημοσιογράφους, η εμπειρογνώσια των οποίων μπορεί να διευκολύνει τη διαδικασία επαλήθευσης και να αυξήσει τις πιθανότητες εντοπισμού κρυφών διασυνδέσεων.

**Διαφάνεια όσον αφορά τους Πραγματικούς δικαιούχους στην ΕΕ και δημόσιες συμβάσεις**

Οι πληροφορίες σχετικά με τον πραγματικό δικαιούχο αναφέρονται στην ταυτοποίηση των φυσικών προσώπων που έχουν εν τέλει την κυριότητα ή τον έλεγχο μιας νομικής οντότητας. Περιλαμβάνουν, τουλάχιστον, το όνομα, την ημερομηνία γέννησης, την ιθαγένεια, τον τόπο κατοικίας και τους τρόπους άσκησης της κυριότητας ή του ελέγχου (συμπεριλαμβανομένων μετοχών και δικαιωμάτων ψήφου). Οι πληροφορίες αυτές είναι απαραίτητες για την πρόληψη της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις. Μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επαλήθευση πιθανών συμμετοχών ή ιδιοκτησιακών δεσμών από δημόσιους λειτουργούς (ή τους συγγενείς τους) σε εταιρείες σε αγορές που συνδέονται με τη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης. Οι εταιρείες που υποβάλλουν προσφορές ή οι πραγματικοί δικαιούχοι που εδρεύουν σε φορολογικούς παραδείσους θα μπορούσαν επίσης να θεωρηθούν ύποπτοι.

Η οδηγία (ΕΕ) 2018/843 (γνωστή και ως 5η οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες)<sup>42</sup> δίνει την εντολή στα κράτη μέλη να συλλέξουν και να δημοσιοποιήσουν τις πληροφορίες αυτές μέσω ειδικών μητρώων έως τον Ιανουάριο του 2020. Ωστόσο, η οδηγία αφήνει στους εθνικούς φορείς χάραξης πολιτικής τον ορισμό των απαιτήσεων για την προσβασιμότητα σε αυτές τις πληροφορίες και τη μορφή τους. Πρόσφατη έκθεση της Διεθνούς Διαφάνειας δείχνει ότι αυτό έχει οδηγήσει σε σοβαρά προβλήματα προσβασιμότητας και ποιότητας των δεδομένων σε πολλά κράτη μέλη, όπως παροχή πρόσβασης έναντι αντιτίμου, αυστηρές απαιτήσεις ταυτοποίησης και δεδομένα σε μορφότυπο που δεν μπορεί εύκολα να χρησιμοποιηθεί για ανάλυση (για παράδειγμα σαρωμένα PDF)<sup>43</sup>.

Οι παρατηρητές θα πρέπει να εξοικειωθούν με τους σχετικούς κανονισμούς για τους πραγματικούς δικαιούχους στη χώρα τους και να σχεδιάσουν αντίμετρα για να υπερβούν τους φραγμούς στην προσβασιμότητα, για παράδειγμα με τη χρήση κονδυλίων του ΣΑ για την αγορά των πληροφοριών ή με την πρόσληψη ατόμων που εξειδικεύονται στη συγκέντρωση και μετατροπή των δεδομένων σε πιο αξιοποιήσιμη μορφή (data wranglers) ή αναλυτών για τον χειρισμό περίπλοκων μορφοτύπων και τον έλεγχο διασυνδέσεων μεταξύ φυσικών και νομικών προσώπων.



## Αναγνώριση και αντιμετώπιση αντιανταγωνιστικής συμπεριφοράς

Παράλληλα με τους ελέγχους για συγκρούσεις συμφερόντων, οι παρατηρητές πρέπει να λαμβάνουν μέτρα για την αναγνώριση ενδείξεων πιθανής αντιανταγωνιστικής συμπεριφοράς με τη μορφή νόθευσης του διαγωνισμού ή υποβολής ύποπτων πληροφοριών, όπως η υπερβολική υποεκτίμηση του κόστους και των τιμών. Από τα πρώτα στάδια της διαδικασίας, οι παρατηρητές θα πρέπει να εξετάζουν παλαιότερες περιπτώσεις παρόμοιων διαδικασιών σύναψης συμβάσεων ή σε σχετικές αγορές, λαμβάνοντας υπόψη τις εμπλεκόμενες εταιρείες και τις τεχνικές που είχαν χρησιμοποιηθεί. Μόλις αποκτήσουν πρόσβαση στις προσφορές, θα πρέπει να τις ελέγχουν ανεξάρτητα και να αναζητούν τυχόν προειδοποιητικές ενδείξεις.

Το φαινόμενο νόθευσης διαγωνισμού εμφανίζεται όταν οι προσφέροντες συνωμοτούν για να εξαλείψουν τον ανταγωνισμό, ώστε να μπορούν να αυξήσουν τις τιμές των αγαθών και των υπηρεσιών που παρέχουν με σκοπό να αυξήσουν τα κέρδη τους. Πρόκειται για παράνομη πρακτική που μπορεί να διερευνηθεί και να τιμωρηθεί βάσει της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού<sup>44</sup>. Ο ΟΟΣΑ έχει περιγράψει τα χαρακτηριστικά και τις προειδοποιητικές ενδείξεις των κύριων τεχνικών της νόθευσης διαγωνισμού (συμπληρωματική υποβολή προσφορών, καταστολή προσφορών, εναλλαγή προσφορών και κατανομή της αγοράς)<sup>45</sup>. Εάν οι παρατηρητές διαπιστώσουν ή έχουν υπόνοιες ότι εφαρμόζονται αυτές οι πρακτικές, θα πρέπει να ειδοποιούν αμέσως την επιτροπή αξιολόγησης και την αρχή ανταγωνισμού.

Η υποβολή αιτήματος επίσημης έρευνας από την αρχή ανταγωνισμού σχετικά με υπόνοια αθέμιτης σύμπραξης είναι ένας αποτελεσματικός τρόπος για να συμβάλουν οι παρατηρητές σε μια καθαρή διαδικασία σύναψης σύμβασης. Ωστόσο, δεδομένου ότι οι έρευνες αυτές ενδέχεται να συνεπάγονται αναστολή της διαδικασίας ή δημιουργία συγκρούσεων με την αναθέτουσα αρχή, οι υπόνοιες των παρατηρητών πρέπει να είναι εύλογες και να υποστηρίζονται από επαρκή αποδεικτικά στοιχεία ώστε να αποφεύγεται η σπατάλη χρόνου και πόρων. Για να μετριαστούν αυτοί οι κίνδυνοι, η ομάδα παρακολούθησης θα πρέπει να αναζητά ευκαιρίες κατάρτισης σχετικά με τον εντοπισμό φαινομένων αθέμιτης σύμπραξης πριν ή κατά την εφαρμογή του ΣΑ και να συζητά τις πιθανές ενδείξεις αμέσως μόλις εντοπιστούν.

Ένα άλλο πολύ συνηθισμένο είδος αντιανταγωνιστικής συμπεριφοράς είναι η μείωση της τιμής προσφοράς ώστε ο υποψήφιος να αποκτήσει πλεονέκτημα έναντι των ανταγωνιστών, με την ελπίδα να την αυξήσει εκ νέου κατά το στάδιο διαπραγμάτευσης της σύμβασης<sup>46</sup>. Ο κίνδυνος αυτός μετριάζεται εάν η αναθέτουσα αρχή έχει συμπεριλάβει σαφείς ρήτρες σχετικά με την έκταση των πιθανών τροποποιήσεων. Ωστόσο, οι ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές θα πρέπει πάντα να εγείρουν αμφιβολίες. Ο οργανισμός παρακολούθησης θα πρέπει να ελέγχει αν η αναθέτουσα αρχή δίνει συνέχεια σε αυτές τις περιπτώσεις και απαιτεί από τους προσφέροντες να διευκρινίζουν τους λόγους για τις χαμηλές προσφορές.

## Αξιολόγηση των προσφορών

Κατά την αξιολόγηση των προσφορών, κύριο καθήκον των παρατηρητών είναι να επιβεβαιώνουν εκ των προτέρων ότι η επιτροπή αξιολόγησης συμμορφώνεται με όσα ορίζονται στα τεύχη δημοπράτησης, σύμφωνα με τους κανόνες και τις μεθόδους που ορίζονται στους εθνικούς και ενωσιακούς κανονισμούς. Οι κανόνες αυτοί εφαρμόζονται στη συνήθη διαδικασία τριών σταδίων που συνίστανται στον αποκλεισμό ακατάλληλων υποψηφίων, στην επιλογή των υποψηφίων που πληρούν τα κριτήρια επιλογής και στην ανάθεση της σύμβασης στον καλύτερο υποψήφιο σύμφωνα με την προκαθορισμένη μεθοδολογία κατάταξης.

Οι παρατηρητές θα πρέπει πρώτα να ελέγχουν αν η επιτροπή αξιολόγησης έχει παραβλέψει τυχόν προϋποθέσεις αποκλεισμού, εξετάζοντας προδραστικά πληροφορίες ή αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με παλαιότερες υποθέσεις διαφθοράς ή παραβάσεις της νομοθεσίας, μεταξύ άλλων παραγόντων. Στη συνέχεια, οι παρατηρητές, με τη βοήθεια ειδικών σε θέματα δημόσιων συμβάσεων, πρέπει να διασφαλίζουν ότι η βαθμολόγηση ήταν αντικειμενική και συνεπής μεταξύ των διαφόρων αξιολογητών και ότι πραγματοποιήθηκε μόνο βάσει των πληροφοριών που περιέχονταν στις προσφορές.

Όταν το επιτρέπουν οι σχετικοί κανονισμοί, η επιτροπή αξιολόγησης μπορεί να ζητήσει διευκρινίσεις από τους προσφέροντες σχετικά με την πρότασή τους. Ο κίνδυνος να συμβεί αυτό συχνά οφείλεται σε ασαφείς οδηγίες και μπορεί να μετριαστεί με τον έλεγχο της τεκμηρίωσης κατά το στάδιο πριν από την υποβολή προσφορών. Όταν το

ίδιο σφάλμα αφορά όλες τις προσφορές, οι παρατηρητές πρέπει να επιβεβαιώνουν ότι η αναθέτουσα αρχή τηρεί την αρχή της δίκαιης μεταχείρισης, ζητεί εξίσου διορθώσεις από όλους τους προσφέροντες και καταγράφει γραπτώς τις απαντήσεις τους.

Η αξιολόγηση των προσφορών μπορεί να περιλαμβάνει διαδικτυακή και μη επικοινωνία μεταξύ των μελών της επιτροπής για την από κοινού ανάλυση και συζήτηση κάθε πρότασης και τη λήψη κοινών αποφάσεων. Οι παρατηρητές πρέπει να συμμετέχουν σε ολόκληρη τη διαδικασία το συντομότερο δυνατόν και να έχουν πλήρη πρόσβαση στις διαδικασίες, για παράδειγμα μέσω πρόσβασης στις πλατφόρμες ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων που χρησιμοποιούν οι υπάλληλοι, μόνο με δυνατότητα ανάγνωσης. Ενώ η συμφωνία ΣΑ θα πρέπει να εξετάζει δεόντως αυτήν την πτυχή, οι παρατηρητές πρέπει να είναι έτοιμοι να χρησιμοποιήσουν εναλλακτικά μέτρα εάν οι νομικοί φραγμοί δεν τους επιτρέπουν να συμμετάσχουν στη διαδικασία αξιολόγησης.

### *Ανακοίνωση ανάθεσης, ενστάσεις και προσφυγές*

Μόλις η επιτροπή αξιολόγησης αποφασίσει σχετικά με την ανάθεση της σύμβασης, η αναθέτουσα αρχή πρέπει να ενημερώσει όλους τους προσφέροντες σχετικά με το αποτέλεσμα. Πρέπει να παρέχει λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με την απόφαση ανάθεσης, συμπεριλαμβανομένης της βαθμολόγησης και της τελικής κατάταξης σύμφωνα με τα κριτήρια αξιολόγησης. Οι παρατηρητές θα πρέπει να επαληθεύουν ότι η αναθέτουσα αρχή παρέχει επαρκείς πληροφορίες στους προσφέροντες και στο ευρύ κοινό, κοινοποιώντας έγγραφα σχετικά με τα αποτελέσματα της αξιολόγησης και παρέχοντας στους απορριφθέντες υποψηφίους επαρκώς ολοκληρωμένη αιτιολόγηση ώστε να μπορούν να κατανοήσουν τα αποτελέσματα.

Αφού η αναθέτουσα αρχή κοινοποιήσει τα αποτελέσματα, πρέπει να παρέλθει περίοδος αναμονής, η οποία συνήθως διαρκεί δέκα εργάσιμες ημέρες, πριν από την οριστικοποίηση της σύμβασης με τον νικητή<sup>47</sup>. Εντός αυτής της προθεσμίας, οι υποψήφιοι που ενδεχομένως δεν είναι ικανοποιημένοι με τα αποτελέσματα μπορούν να υποβάλουν ενστάσεις για να προσβάλουν την απόφαση, να ζητήσουν την αναστολή της διαδικασίας του διαγωνισμού ή να προσφύγουν

στη δικαιοσύνη για την επανόρθωση του αποτελέσματος. Στις περιπτώσεις αυτές, οι παρατηρητές πρέπει να επιβεβαιώνουν ότι η αναθέτουσα αρχή χειρίζεται τις εν λόγω ενστάσεις με αντικειμενικό και αμερόληπτο τρόπο και παρέχει πρόσθετες πληροφορίες όταν είναι αναγκαίο. Οι παρατηρητές έχουν επίσης τη δυνατότητα να διατυπώσουν τη γνώμη τους.

### *Κατάρτιση, υπογραφή και δημοσίευση της σύμβασης*

Μόλις λήξει η περίοδος αναμονής ή όσο αυτή βρίσκεται σε εξέλιξη, η αναθέτουσα αρχή καταρτίζει τη σύμβαση με τον επιτυχόντα. Στις περισσότερες περιπτώσεις, ο προσφέρων θα κληθεί να προσκομίσει πρόσθετα έγγραφα και στοιχεία που αποδεικνύουν ότι συμμορφώνεται με τα κριτήρια επιλογής και ανάθεσης και ότι όλοι οι ισχυρισμοί που διατυπώνονται στην πρόταση είναι πραγματικοί. Οι παρατηρητές θα πρέπει να επιβεβαιώνουν ότι η αναθέτουσα αρχή δεν παραβλέπει, εσκεμμένα ή ακούσια, σημαντικά στοιχεία που ενδέχεται να εγείρουν αμφιβολίες σχετικά με την ποιότητα της πρότασης.

Σε αυτό το στάδιο, δεν είναι ασυνήθιστο για την αναθέτουσα αρχή να διαπραγματεύεται και να προσαρμόζει ορισμένες λεπτομέρειες της σύμβασης με τον επιτυχόντα υποψήφιο, συμπεριλαμβανομένων των παραδοτέων της σύμβασης, του χρονοδιαγράμματος εκτέλεσης και άλλων πτυχών. Οι παρατηρητές πρέπει να παρακολουθούν στενά τις εν λόγω διαπραγματεύσεις και να διασφαλίζουν ότι δεν οδηγούν σε ουσιαστικές αλλαγές σε οποιοδήποτε ουσιαστικό στοιχείο της σύμβασης, όπως η τιμή, το αντικείμενο, η προθεσμία ολοκλήρωσης ή οι όροι πληρωμής, καθώς σε αυτήν την περίπτωση ίσως πρέπει να ακυρωθεί ολόκληρη η διαδικασία. Πρέπει να επιβεβαιώνουν ότι δεν υπάρχουν ουσιαστικές αλλαγές στα δικαιώματα και στις υποχρεώσεις των μερών.

Σύμφωνα με τον κανονισμό της ΕΕ, εντός 30 ημερών από την υπογραφή της σύμβασης και από τα δύο μέρη, η αναθέτουσα αρχή πρέπει να δημοσιεύσει γνωστοποίηση ανάθεσης σύμβασης (CAN) στην εθνική πύλη για τις δημόσιες συμβάσεις —και στο καθημερινό ηλεκτρονικό δελτίο υποβολής προσφορών (Tenders Electronic Daily — TED) σε περιπτώσεις δημόσιων συμβάσεων που διέπονται από οδηγίες της ΕΕ— ώστε όλοι οι ενδιαφερόμενοι φορείς και το ευρύ κοινό να

ενημερώνονται για τα αποτελέσματα της διαδικασίας σύναψης σύμβασης. Μολονότι αυτό φαίνεται σχετικά απλό βήμα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφέρει διάφορες περιπτώσεις στις οποίες οι αναθέτουσες αρχές δεν δημοσίευσαν τα εν λόγω έγγραφα, επομένως οι παρατηρητές θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι αυτό δεν πρόκειται να συμβεί<sup>48</sup>.

### *Επικοινωνία και δημόσια συμμετοχή: εκθέσεις παρακολούθησης (μέρος 2)*

Η δημοσίευση και η διάδοση των εκθέσεων παρακολούθησης αποτελεί βήμα που απαιτεί λεπτούς χειρισμούς στο έργο της παρακολούθησης. Μπορεί να έχει σημαντικές συνέπειες για τον αντίκτυπο του ΣΑ στη διατήρηση της χρηστής διακυβέρνησης στο υπό παρακολούθηση έργο και στην προώθηση συστημικών αλλαγών στο σύστημα δημόσιων συμβάσεων της χώρας. Ως εκ τούτου, οι παρατηρητές θα πρέπει να προετοιμάζονται επαρκώς συζητώντας εκ των προτέρων τα αμφισβητούμενα πορίσματα με την αναθέτουσα αρχή και τους προσφέροντες. Πρέπει να διασφαλίζουν ότι η δημοσίευση της έκθεσης προσελκύει επαρκή προσοχή και μετριάξει τον κίνδυνο προσβολής της φήμης λόγω του περιεχομένου.

Όταν οι εκθέσεις παρακολούθησης περιέχουν πληροφορίες σχετικά με υπόνοιες ή διαπιστώσεις παρατυπίας και διαφθοράς, ο κίνδυνος να δεχθεί η δημοσίευσή τους σκληρή κριτική ή νομική αμφισβήτηση είναι μεγαλύτερος. Όπως προαναφέρθηκε, για να μετριαστεί αυτός ο κίνδυνος, οι παρατηρητές θα πρέπει να συζητούν τα σημεία αυτά με την αναθέτουσα αρχή και τους προσφέροντες πολύ πριν από τη δημοσίευσή τους και να επιδιώκουν συμφωνία ως προς τη διατύπωσή τους. Εάν η διάσταση απόψεων είναι αγεφύρωτη, αυτό θα πρέπει να αναγνωρίζεται στην έκθεση και η ερμηνεία των πραγματικών περιστατικών να επαφίεται στον αναγνώστη.

Ενίοτε, ίσως πρέπει να δημοσιεύονται εκθέσεις παρακολούθησης ενόσω βρίσκονται σε εξέλιξη έρευνες σχετικά με ύποπτες δραστηριότητες. Στις περιπτώσεις αυτές, τυχόν εμπιστευτικές πληροφορίες στις οποίες ενδέχεται να έχουν πρόσβαση οι παρατηρητές λόγω του ΣΑ πρέπει να παραμένουν διαβαθμισμένες έως ότου ολοκληρωθεί η διαδικασία, σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία της χώρας. Για να μετριαστεί ο κίνδυνος παραβίασης του νόμου, συνιστάται στους

παρατηρητές να συμβουλευούνται νομικούς συμβούλους ή τις αρχές επιβολής του νόμου που είναι αρμόδιες για τη διαδικασία.

Όσον αφορά τη μορφή της δημοσίευσης, οι παρατηρητές μπορούν να συντάξουν δύο εκδόσεις της έκθεσης:

- μια τεχνική έκδοση, η οποία μπορεί να περιλαμβάνει εξειδικευμένη ορολογία σχετικά με το αντικείμενο της σύμβασης, τις διαδικασίες σύναψης της σύμβασης και τα επιχειρησιακά έγγραφα για τους επαγγελματίες του τομέα των δημόσιων συμβάσεων και τους εμπειρογνώμονες στον σχετικό τομέα της δημόσιας σύμβασης
- μια συντομότερη, απλουστευμένη έκδοση γραμμένη σε απλή γλώσσα για τους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων, τα μέσα ενημέρωσης, την κοινωνία των πολιτών και το ευρύ κοινό

Για να μεγιστοποιηθεί ο αντίκτυπος, οι παρατηρητές θα πρέπει να δημοσιεύουν την έκθεση το συντομότερο δυνατόν (εντός δύο εβδομάδων) μετά τη λήξη του σχετικού σταδίου σύναψης της σύμβασης. Η έγκαιρη δημοσίευση αυξάνει τις πιθανότητες μιας πιο εστιασμένης δημόσιας συζήτησης και μπορεί μάλιστα να οδηγήσει σε ταχεία λήψη διορθωτικών μέτρων από την αναθέτουσα αρχή ή παρέμβαση των εποπτικών αρχών. Εκτός από τη διάδοση της έκθεσης μέσω όλων των διαθέσιμων διαύλων επικοινωνίας, συνιστάται στους παρατηρητές να οργανώσουν δημόσια εκδήλωση για να συζητήσουν τα πορίσματα, τις συστάσεις και τις παρατηρήσεις της έκθεσης.

## **3.5 ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ**

### *Εισαγωγή*

Κατά τη φάση υλοποίησης, η αναθέτουσα αρχή σχεδιάζει τα βασικά ορόσημα για την εκτέλεση της σύμβασης. Συμφωνεί με τον ανάδοχο σχετικά με τις πρακτικές ρυθμίσεις που διέπουν τη διαδικασία, παρακολουθεί την παράδοση των αγαθών, την εκτέλεση των εργασιών ή την παροχή των υπηρεσιών σύμφωνα με τις συμβατικές διατάξεις και συχνά συζητά πιθανές τροποποιήσεις της

σύμβασης για την αντιμετώπιση ζητημάτων που καθίστανται εμφανή μόνο κατά το στάδιο της υλοποίησης.

Οι παρατηρητές πρέπει να προετοιμάζονται επαρκώς για να επιβεβαιώσουν ότι η εκτέλεση της σύμβασης και η επίτευξη των οροσήμων της συνάδουν με τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Η διαδικασία αυτή συνεπάγεται τη διενέργεια εκτίμησης κινδύνου διαφθοράς στον συγκεκριμένο τομέα, την επανεξέταση των εκθέσεων προόδου και τη διενέργεια φυσικών ελέγχων για να εξακριβωθεί ότι ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα, την παρακολούθηση των πληρωμών και άλλων χρηματοοικονομικών ροών που σχετίζονται με το έργο, την αξιολόγηση του παραδεκτού πιθανών τροποποιήσεων της σύμβασης και τη διασφάλιση της δημοσιοποίησής τους.

Η αξιόπιστη συνεργασία με την αναθέτουσα αρχή είναι ουσιαστικής σημασίας σε αυτό το στάδιο. Οι παρατηρητές πρέπει να σχεδιάζουν και να εκτελούν τις δραστηριότητες επαλήθευσης σε συντονισμό με εκείνες που έχουν ήδη σχεδιαστεί από την αναθέτουσα αρχή (όπως οι αξιολογήσεις ποιότητας και οι οικονομικοί έλεγχοι) και να ελέγχουν ότι είναι επαρκείς και διενεργούνται από ανεξάρτητους φορείς. Κατά τη σύναψη της σύμβασης, οι παρατηρητές θα πρέπει να συζητήσουν τα επιτεύγματα και τα διδάγματα που αντλήθηκαν από το έργο και την υλοποίηση του ΣΑ στο πλαίσιο συζητήσεων με την αναθέτουσα αρχή και μέσω δραστηριοτήτων ευαισθητοποίησης.

### *Ορόσημα και σχεδιασμός εκτέλεσης της σύμβασης*

Μετά την υπογραφή της σύμβασης, οι παρατηρητές θα πρέπει να προετοιμαστούν για να επανεξετάσουν την εφαρμογή της. Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει τον έλεγχο της επάρκειας του σχεδίου εκτέλεσης της σύμβασης που συμφωνήθηκε από την αναθέτουσα αρχή και τον ανάδοχο, την ανάπτυξη μεθόδου για την παρακολούθηση των οροσήμων του και τη δημιουργία συστήματος τήρησης αρχείου για την παρακολούθηση στοιχείων όπως οι εκθέσεις προόδου, οι ενδιάμεσες επανεξετάσεις, η έκδοση τιμολογίων και πληρωμών, οι τροποποιήσεις της σύμβασης, πιθανά ζητήματα που προκύπτουν κατά την εκτέλεση της σύμβασης και τα μέτρα που λαμβάνουν τα μέρη για την αντιμετώπισή τους.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την κατάλληλη προετοιμασία και επακόλουθη παρακολούθηση

είναι η πλήρης συμμετοχή των παρατηρητών στις συζητήσεις μετά την υπογραφή μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και του αναδόχου σχετικά με πρακτικές ρυθμίσεις (όπως το χρονοδιάγραμμα για την υποβολή των εκθέσεων και ο τρόπος πληρωμής). Ο παρατηρητής πρέπει επίσης να συμμετέχει στις ροές επικοινωνίας κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης της σύμβασης, οι οποίες μπορεί να περιλαμβάνουν ανταλλαγές μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και συναντήσεις μέσω διαδικτύου και διά ζώσης. Η πτυχή αυτή θα πρέπει να εξεταστεί στη συμφωνία ΣΑ μέσω διατάξεων που θα προσδιορίζουν τον τρόπο με τον οποίο θα συμμετέχει ο παρατηρητής.

Η σχέση εμπιστοσύνης με την αναθέτουσα αρχή είναι απαραίτητη σε αυτό το στάδιο σύναψης της σύμβασης. Είναι προς το συμφέρον και των δύο μερών να διασφαλίσουν ότι η εκτέλεση της σύμβασης δεν υπονομεύεται από φαινόμενα διαφθοράς ή αντιδεοντολογικές δραστηριότητες και ότι οι ανησυχίες των επηρεαζόμενων κοινοτήτων εκφράζονται και αντιμετωπίζονται. Για την προώθηση της θετικής συνεργασίας, οι παρατηρητές θα πρέπει να σχεδιάζουν τις δραστηριότητες επαλήθευσης σε συντονισμό με εκείνες που έχουν προγραμματιστεί από την αναθέτουσα αρχή. Θα πρέπει να εξετάζουν τους ελέγχους που εφαρμόζονται ήδη και να επιδιώκουν να μην τους επαναλαμβάνουν εάν είναι επαρκείς.

### *Εκθέσεις προόδου και επαλήθευση της εκτέλεσης της σύμβασης*

Καθώς προχωρά η εκτέλεση της σύμβασης, οι παρατηρητές πρέπει να επαληθεύουν ότι η εκτέλεση των εργασιών προχωρά σύμφωνα με τα σχέδια που έχει καταρτίσει η αναθέτουσα αρχή και ότι αντιμετωπίζονται επαρκώς οι ανησυχίες των δικαιούχων και των επηρεαζόμενων κοινοτήτων. Οι εκθέσεις προόδου είναι τα βασικά έγγραφα που επιτρέπουν αυτήν την επαλήθευση. Η συμφωνία ΣΑ θα πρέπει να περιέχει διατάξεις που παρέχουν στους παρατηρητές έγκαιρη πρόσβαση στις εν λόγω εκθέσεις —ιδανικά ταυτόχρονα με την αναθέτουσα αρχή— ώστε να είναι δυνατή η επανεξέταση και η ταχεία διατύπωση συστάσεων για τη λήψη διορθωτικών μέτρων.

Οι παρατηρητές θα πρέπει να είναι προετοιμασμένοι να επαληθεύουν στην πράξη την εκτέλεση της σύμβασης. Σε συνεργασία με ειδικούς και εμπειρογνώμονες στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς, θα πρέπει να



εντοπίζουν τομείς όπου υπάρχει κίνδυνος διαφθοράς ή απάτης σε σχέση με το αντικείμενο και να καθορίζουν μεθόδους για τον έλεγχο της εμφάνισής του. Οι παρατηρητές θα πρέπει να θεωρούν ότι η διαδικασία αυτή δεν προορίζεται να αντικαταστήσει πιθανούς μηχανισμούς επαλήθευσης και αξιολόγησης της ποιότητας που έχουν θεσπιστεί από την αναθέτουσα αρχή. Αντιθέτως, έχει σχεδιαστεί για να συμπληρώνει τους μηχανισμούς της αναθέτουσας αρχής, με έμφαση στην πρόληψη της διαφθοράς, συμπεριλαμβανομένης της επαλήθευσης της επάρκειας των μηχανισμών και ότι οι φορείς που είναι αρμόδιοι για τη λειτουργία τους είναι ειδικευμένοι και ανεξάρτητοι.

Λόγω της περίπλοκης φύσης τους, τα έργα υποδομής είναι ιδιαίτερα ευάλωτα στη διαφθορά και στις παρατυπίες. Ως εκ τούτου, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να πραγματοποιούνται επιτόπιες επισκέψεις με εμπειρογνώμονες στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς και, εφόσον είναι εφικτό, με εκπροσώπους των επηρεαζόμενων κοινοτήτων. Οι επιτόπιες επισκέψεις πρέπει να συμφωνούνται εκ των προτέρων και να οργανώνονται σε συντονισμό με την αναθέτουσα αρχή, λαμβανομένων υπόψη των προκαθορισμένων ρυθμίσεων για την επιτόπια επαλήθευση και την αξιολόγηση της ποιότητας. Οι παρατηρητές θα πρέπει να συμφωνούν με την αναθέτουσα αρχή σχετικά με την αναγκαιότητα τυχαίων ανεξάρτητων ελέγχων για την πρόληψη της συγκάλυψης παρατυπιών από τον ανάδοχο. Ιδανικά, τα ζητήματα αυτά θα πρέπει να αντιμετωπίζονται μέσω ειδικών ρητρών στη συμφωνία ΣΑ.

## Πληρωμές

Κατά την εκτέλεση της σύμβασης, η αναθέτουσα αρχή εκδίδει εντολές πληρωμής στον ανάδοχο βάσει συγκεκριμένων στοιχείων, όπως εκθέσεις προόδου και έγκριση από εμπειρογνώμονες αξιολόγησης της ποιότητας. Οι παρατηρητές πρέπει να εξακριβώνουν την κανονικότητα των εν λόγω χρηματοοικονομικών ροών, να ελέγχουν τη συμμόρφωσή τους με τις συμβατικές διατάξεις, να ελέγχουν την πληρότητα των πληροφοριών που υποβάλλονται και να αναφέρουν ύποπτες δραστηριότητες. Η έγκαιρη πρόσβαση σε χρηματοοικονομικές πληροφορίες αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τις εν λόγω δραστηριότητες και θα πρέπει να προβλέπεται επαρκώς στη συμφωνία ΣΑ.

Οι παρατηρητές θα πρέπει να συντονίζουν τις δραστηριότητες χρηματοοικονομικού ελέγχου με εκείνες που προγραμματίζει η αναθέτουσα αρχή, να επαληθεύουν ότι είναι επαρκείς και να προσπαθούν να κατανοήσουν αν και πώς μπορούν να συμπληρωθούν. Για παράδειγμα, εάν η αναθέτουσα αρχή ήδη απαιτεί περιοδικούς ελέγχους για το έργο και οι παρατηρητές έχουν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι οι έλεγχοι θα διενεργούνται από ανεξάρτητο ειδικευμένο φορέα, μπορεί να αποφασίσουν να μην προβούν σε εμπειριστατωμένη επισκόπηση των συνολικών χρηματοοικονομικών πληροφοριών για το έργο, αλλά να επικεντρωθούν στις χρηματοοικονομικές ροές που διατρέχουν τον μεγαλύτερο κίνδυνο διαφθοράς.

Υπάρχουν αδίστακτοι ανάδοχοι που μπορεί να εκδίδουν τιμολόγια για ανύπαρκτες δραστηριότητες ή για παραδοτέα χαμηλής ποιότητας. Ο κίνδυνος μπορεί να μετριαστεί με τον φυσικό έλεγχο των παραδοτέων ή με τη διενέργεια επισκέψεων στο εργοτάξιο (βλ. προηγούμενη ενότητα).

## Τροποποιήσεις της σύμβασης

Η ανάγκη τροποποιήσεων της σύμβασης κατά τη διάρκεια της υλοποίησης θα πρέπει να ελαχιστοποιηθεί με καλά σχεδιασμένες συμβάσεις και σαφείς τεχνικές προδιαγραφές. Ωστόσο, μπορεί ακόμα να υπάρχουν ειδικές συνθήκες υπό τις οποίες είναι απαραίτητες. Οι παρατηρητές πρέπει να επαληθεύουν ότι όλες αυτές οι τροποποιήσεις είναι επαρκώς αιτιολογημένες, συνάδουν με τους σχετικούς κανονισμούς και δεν μεταβάλλουν τα ουσιαστικά στοιχεία της σύμβασης.

Οι παρατηρητές πρέπει να ενημερώνονται εγκαίρως για τυχόν συζητήσεις μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και του αναδόχου σχετικά με τροποποιήσεις της σύμβασης. Πρέπει να έχουν εγγυημένη πρόσβαση —ιδανικά μέσω διατάξεων της συμφωνίας ΣΑ— ώστε να μπορούν να επανεξετάζουν τις τροποποιήσεις ανεξάρτητα με την υποστήριξη τεχνικών εμπειρογνομένων. Εάν οι εν λόγω τροποποιήσεις είναι παραδεκτές, οι παρατηρητές θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι καταγράφονται και δημοσιεύονται στην εθνική πύλη για τις δημόσιες συμβάσεις ή σε άλλες πλατφόρμες δημοσίευσης συμβάσεων.

## Ολοκλήρωση

Μόλις η αναθέτουσα αρχή αποδεχθεί επίσημα τις τελικές παραδόσεις και εξοφλήσει τα σχετικά τιμολόγια, η δημόσια σύμβαση μπορεί να περατωθεί. Κατά την επανεξέταση αυτού του τελικού σταδίου, οι παρατηρητές θα πρέπει να ενθαρρύνουν την αναθέτουσα αρχή να καταλήγει σε πορίσματα και να εντοπίζει βασικά συμπεράσματα, τα οποία θα πρέπει να καταγράφονται. Για να καταστεί αποτελεσματικότερη η διαδικασία αυτή, οι παρατηρητές θα μπορούσαν να ενθαρρύνουν την αναθέτουσα αρχή να διοργανώσει συνεδρίαση περάτωσης με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη για την αξιολόγηση των επιδόσεων, την κοινοποίηση των αποτελεσμάτων, την εξέταση των σφαλμάτων και τη διατύπωση συστάσεων για μελλοντικές συμβάσεις.

## Επικοινωνία και δημόσια συμμετοχή: μετά το σύμφωνο ακεραιότητας

Μετά την ολοκλήρωση του συμφώνου ακεραιότητας, οι παρατηρητές θα πρέπει να αναλαμβάνουν δραστηριότητες για την ενθάρρυνση πολιτικών και θεσμικών μεταρρυθμίσεων με βάση τις εκθέσεις, τις συστάσεις και τα πορίσματα που συλλέγονται κατά τη διάρκεια της διαδικασίας. Για να διευκολυνθεί αυτή η διαδικασία, οι παρατηρητές θα πρέπει να συγκεντρώσουν όλο το ενημερωτικό υλικό που καταρτίζεται κατά την υλοποίηση του ΣΑ και να καταρτίσουν σύντομη ολόκληρου του έργου σε δημόσια έκθεση που θα διανεμηθεί στις κυβερνητικές αρχές, στον ιδιωτικό τομέα, στις επηρεαζόμενες κοινότητες, στα μέσα ενημέρωσης και στο ευρύ κοινό.

Η δημόσια έκθεση και κάθε πρωτοβουλία επικοινωνίας σχετικά με τα αποτελέσματα του έργου είναι στοιχεία καθοριστικής σημασίας για την ενθάρρυνση συστημικών μεταρρυθμίσεων στο σύστημα δημόσιων συμβάσεων μιας χώρας. Οι παρατηρητές θα πρέπει να ελέγχουν αν η κυβέρνηση έχει ενεργήσει αποτελεσματικά με βάση τα πορίσματα αυτά και να συνεχίσουν να αναζητούν ευκαιρίες για μελλοντικά ΣΑ. Η συστηματική παρακολούθηση των δημόσιων συμβάσεων από τους πολίτες και η συμμετοχή των πολιτών για την προστασία των δημόσιων πόρων, ιδίως όταν αυτή υποστηρίζεται από την κυβέρνηση, αποτελούν επιθυμητό αποτέλεσμα για την κοινωνία.

# ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

<sup>1</sup> Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες (άρθρο 18).

<sup>2</sup> Δεν οδηγούν όλες στην ανάθεση συμβάσεων, λόγω διακοπής, αναβολής ή ακύρωσης.

<sup>3</sup> <http://www.open-contracting.org/resources/how-governments-spend-opening-up-the-value-of-global-public-procurement/> Ιστότοπος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Πολιτική, Δημόσιες συμβάσεις, Πλαίσιο. Διατίθεται στη διεύθυνση: [https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement_en)

<sup>4</sup> Υπηρεσία Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, RAND Europe, *The Cost of Non-Europe in the Area of Organised Crime and Corruption* (Το κόστος της μη Ευρώπης στον τομέα του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς) (RAND Europe, 2016). Διατίθεται στη διεύθυνση: [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1483.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1483.html)

<sup>5</sup> Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης, *31η ετήσια έκθεση για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την καταπολέμηση της απάτης — 2019* (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης, 2020). Διατίθεται στη διεύθυνση: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports\\_el](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_el)

<sup>6</sup> Sanchez A., «The Role of Procurement», in Allen R., Hemming R., και Potter B.H. (eds.), *The International Handbook of Public Financial Management* (Palgrave Macmillan, 2013).

<sup>7</sup> Μέλη της ΣΑΔ είναι 21 από τα 27 κράτη μέλη της ΕΕ.

<sup>8</sup> Diário da República, *Resolução do Conselho de Ministros no. 37/2021*, (Diário da República, 6 Απριλίου 2021). Διατίθεται στη διεύθυνση: <https://dre.pt/application/conteudo/160893669>

<sup>9</sup> Agência para a Modernização Administrativa, *II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, Plano de Ação 2021–2023*, (Agência para a Modernização Administrativa, 2021). Διατίθεται στη διεύθυνση: [www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal\\_Action-Plan\\_2021-2023\\_PT.pdf](http://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal_Action-Plan_2021-2023_PT.pdf)

<sup>10</sup> Όπως ορίζεται στον Διεθνή Χάρτη Ανοικτών Δεδομένων (ODC), τα ανοικτά δεδομένα είναι ψηφιακά δεδομένα που διατίθενται με τα τεχνικά και νομικά χαρακτηριστικά που είναι απαραίτητα για την ελεύθερη χρήση, επαναχρησιμοποίηση και αναδιανομή τους από οποιονδήποτε, οπουδήποτε και οποιαδήποτε στιγμή.

<sup>11</sup> Πραγματικός δικαιούχος είναι το πρόσωπο που τελικά κατέχει ή ελέγχει μια εταιρεία. Για περισσότερες πληροφορίες: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/LSU/?uri=CELEX%3A32015L0849#keyterm\\_E0003](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/LSU/?uri=CELEX%3A32015L0849#keyterm_E0003). Τα δεδομένα που αφορούν τους πραγματικούς δικαιούχους μπορούν να περιλαμβάνουν λεπτομέρειες για την ταυτοποίηση μεμονωμένων ιδιοκτητών· ανάλυση των συμμετοχών· τα δικαιώματα ψήφου που συνδέονται με διαφορετικές κατηγορίες μετοχών κ.λπ.

<sup>12</sup> Με τον όρο «σύστημα δημόσιων συμβάσεων» αναφερόμαστε στο σύνολο των κανόνων, των διαδικασιών, των πρακτικών, των τεχνολογιών και των αρχών που καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιοι φορείς σχεδιάζουν, αναθέτουν και εκτελούν τις συμβάσεις.

<sup>13</sup> Η διάμεση τιμή υπολογίζεται με βάση τις εκτιμήσεις του προϋπολογισμού για κάθε δημόσια σύμβαση που αποτέλεσε αντικείμενο παρακολούθησης.

<sup>14</sup> <https://www.transparency.org/en/tool-integrity-pacts>

<sup>15</sup> Υπηρεσία Υποστήριξης της Διεθνούς Διαφάνειας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, «Public Procurement Planning and Corruption» (Σχεδιασμός δημόσιων συμβάσεων και διαφθορά) (Transparency International Anti-Corruption Helpdesk, 2015).

<sup>16</sup> Βλ. Έγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες για την αποφυγή των συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018) και *Mythbusting confidentiality in public procurement* (Open Contracting Partnership, 2019), για λεπτομερέστερη επισκόπηση των εγγράφων που αφορούν αυτήν τη φάση.

<sup>17</sup> Βλ. *Mythbusting confidentiality in public procurement* (Open Contracting Partnership, 2019) για την καλύτερη κατανόηση της εφαρμογής των κανόνων εμπιστευτικότητας στα έγγραφα των δημόσιων συμβάσεων και των κοινών παρανοήσεων που σχετίζονται με αυτά.

<sup>18</sup> Διεθνής Διαφάνεια, *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure – An implementation guide for civil society organisations* (Διεθνής Διαφάνεια, 2018).

<sup>19</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες για την αποφυγή των συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία, (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018).

<sup>20</sup> Διεθνής Διαφάνεια, *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure – An implementation guide for civil society organisations* (Διεθνής Διαφάνεια, 2018).

<sup>21</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες για την αποφυγή των συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία, (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018).

<sup>22</sup> Ο.π.

<sup>23</sup> Ο ΟΟΣΑ έχει αναπτύξει ολοκληρωμένη μεθοδολογία ανάλυσης αγοράς, συμπεριλαμβανομένου ενός τυποποιημένου προτύπου για την υποβολή εκθέσεων ανάλυσης αγοράς. Συνιστάται στους παρατηρητές να εξοικειωθούν με αυτόν τον πόρο για να κατανοήσουν καλύτερα τη διαδικασία και να διασφαλίσουν ότι εκτελείται σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα.

<sup>24</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες για την αποφυγή των συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία, (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018). Ειδικότερα, βλ. άρθρο 24 της οδηγίας της ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>) και άρθρο 61 του δημοσιονομικού κανονισμού της ΕΕ ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409(01)&rid=4)). Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή των κανόνων, βλ. την ανακοίνωση της Επιτροπής της ΕΕ με τίτλο «Κατευθυντήριες γραμμές για την αποφυγή και τη διαχείριση συγκρούσεων συμφερόντων στο πλαίσιο του Δημοσιονομικού Κανονισμού» ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2021.121.01.0001.01.ELL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2021.121.01.0001.01.ELL)).

<sup>25</sup> Πρωτοβουλία για την Ανάκτηση Κλαπέντων Περιουσιακών Στοιχείων, *Getting the full picture on public officials – a how-to guide for effective financial disclosure*, (Stolen Asset Recovery Initiative, 2016).

<sup>26</sup> Ο ιστότοπος των ευρωπαϊκών μηχανισμών δημόσιας λογοδοσίας (EuroPAM) του Ευρωπαϊκού Κέντρου Ερευνών για την καταπολέμηση της διαφθοράς και την οικοδόμηση του κράτους (ERCAS) παρέχει ολοκληρωμένη επισκόπηση των κανονιστικών πλαισίων σχετικά με τις δηλώσεις συμφερόντων και περιουσιακών στοιχείων των δημόσιων υπαλλήλων σε ολόκληρη την Ευρώπη — <http://europam.eu/>.

<sup>27</sup> Διεθνής Διαφάνεια Βουλγαρίας — <https://integrity.transparency.bg/en/>· Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς — <https://integritypact.gr/to-symfono-akeraiotitas/to-symfono-akeraiotitas-stin-ellada/>· Διεθνής Διαφάνεια Ιταλίας, Amapola, Action Aid (Ιταλία) — <https://monitorappalti.it/>· Delna (Λετονία) — [https://delna.lv/lv/intergritates\\_pakts\\_2016/](https://delna.lv/lv/intergritates_pakts_2016/)· Ίδρυμα Stefan Batory (Πολωνία) — <https://paktuczciwosci.pl/>· Διεθνής Διαφάνεια Πορτογαλίας — <https://pactodeintegridade.transparencia.pt/home/>· Διεθνής Διαφάνεια Ρουμανίας — [www.pactedeintegritate.ro/ro](http://www.pactedeintegritate.ro/ro)· Romanian Academic Society — [www.romaniacurata.ro/contracte-curate/en/](http://www.romaniacurata.ro/contracte-curate/en/)· Ινστιτούτο Δημόσιας Πολιτικής (Ρουμανία) — [www.ipp.ro/pactele-de-integritate/](http://www.ipp.ro/pactele-de-integritate/)· Διεθνής Διαφάνεια Ουγγαρίας — <https://transparency.hu/en/kozszeaktor/kozbeszerzes/integritasi-megallapodas/>· Διεθνής Διαφάνεια Λιθουανίας — [www.transparency.lt/saziningumo-susitarimai/](http://www.transparency.lt/saziningumo-susitarimai/)· Διεθνής Διαφάνεια Σλοβενίας —

<https://pakt.transparency.si/>· Διεθνής Διαφάνεια Τσεχικής Δημοκρατίας — [www.transparency.cz/projekty/pakty-integrity/](http://www.transparency.cz/projekty/pakty-integrity/).

<sup>28</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Έγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες για την αποφυγή των συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία*, (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018).

<sup>29</sup> Η περιπτωσιολογική μελέτη της Action Aid Ιταλίας που περιγράφεται στη σελίδα 7 της παρούσας έκθεσης αποτελεί εξαιρετικό παράδειγμα του τρόπου με τον οποίο ο παρατηρητής μπορεί να συμβάλει θετικά στην πτυχή αυτήν.

<sup>30</sup> Για παράδειγμα, ο ανταγωνιστικός διάλογος θα πρέπει να επιλέγεται όταν είναι αδύνατη η εκ των προτέρων κατάρτιση τεχνικών προδιαγραφών, ενώ η απευθείας ανάθεση σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Βλ. *Έγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες για την αποφυγή των συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία* (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018) για λεπτομερή επισκόπηση των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων και για λεπτομέρειες σχετικά με τα επιχειρησιακά καθήκοντα που αυτές συνεπάγονται.

<sup>31</sup> Βλ. *Έγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες για την αποφυγή των συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία* (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018) για λεπτομερή επισκόπηση των δένδρων λήψης αποφάσεων που σχετίζονται με κάθε διαδικασία προμήθειας, συμπεριλαμβανομένων όλων των κριτηρίων που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και των λογικών ενεργειών που πρέπει να πραγματοποιούνται.

<sup>32</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Έγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες για την αποφυγή των συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία*, (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018).

<sup>33</sup> Ο.π.

<sup>34</sup> Ο.π.

<sup>35</sup> Ο.π.

<sup>36</sup> Ο.π.

<sup>37</sup> *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Διατίθεται στη διεύθυνση:

[www.ojeu.eu/#:~:text=OJEU%20stands%20for%20the%20Official,EU%20legislation%2C%20must%20be%20published](http://www.ojeu.eu/#:~:text=OJEU%20stands%20for%20the%20Official,EU%20legislation%2C%20must%20be%20published)

<sup>38</sup> Βλ. [www.eurostat.eu](http://www.eurostat.eu) για λεπτομέρειες σχετικά με τις διατάξεις που ισχύουν σε κάθε κράτος μέλος.

<sup>39</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Study on the measurement of cross-border penetration in the EU Public Procurement Market» (Μελέτη σχετικά με τη μέτρηση της διασυνοριακής διείσδυσης στην αγορά δημόσιων προμηθειών της ΕΕ), (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021).

<sup>40</sup> Το κύριο σκεπτικό είναι να αποφευχθεί η ταυτοποίηση ανταγωνιστών που θα μπορούσαν να προσεγγιστούν για να σχηματίσουν παράνομη σύμπραξη (καρτέλ). Ωστόσο, το ζήτημα είναι αμφιλεγόμενο και θα πρέπει να αξιολογείται κατά περίπτωση ανάλογα με τις σχετικές συνθήκες της αγοράς, τον αριθμό των οικονομικών φορέων και τους κινδύνους αθέμιτων συμπεράξεων που παρατηρούνται. Για περισσότερες λεπτομέρειες και οδηγίες, βλ. *Mythbusting confidentiality in public contracting*, (Open Contracting Partnership, 2018).

<sup>41</sup> [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/espdl\\_el](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/espdl_el)

<sup>42</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32018L0843>.

<sup>43</sup> Διεθνής Διαφάνεια, *Access denied? Availability and accessibility of beneficial ownership data in the European Union*, (Διεθνής Διαφάνεια, 2021).

<sup>44</sup> ΟΟΣΑ, *Οδηγίες για την καταπολέμηση της νόθευσης διαγωνισμών και της χειραγώγησης προσφορών στις δημόσιες προμήθειες*, (ΟΟΣΑ, 2014).

<sup>45</sup> Ο.π.

<sup>46</sup> Fazekas M. & Toth B., *Analytics for Integrity: Data-drive approaches for enhancing corruption and fraud risk assessments*, (ΟΟΣΑ, 2019).

<sup>47</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες για την αποφυγή των συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία, (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018).

<sup>48</sup> Ό.π.

Δημιουργήστε την αλλαγή μαζί μας!

ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ

Ακολουθήστε μας, μοιραστείτε τις απόψεις σας και συζητήστε θέματα διαφθοράς με άτομα από όλο τον κόσμο στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης.

[facebook.com/TransparencyInternational/](https://facebook.com/TransparencyInternational/)

[twitter.com/anticorruption/](https://twitter.com/anticorruption/)

[linkedin.com/company/transparency-international/](https://linkedin.com/company/transparency-international/)

[instagram.com/Transparency\\_International/](https://instagram.com/Transparency_International/)

[youtube.com/user/TransparencyIntl/](https://youtube.com/user/TransparencyIntl/)

## ΜΑΘΗΣΗ

Επισκεφθείτε τον ιστότοπό μας για να μάθετε περισσότερα για το έργο μας σε περισσότερες από 100 χώρες και εγγραφείτε για να μαθαίνετε τις τελευταίες ειδήσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

[transparency.org](https://transparency.org)

## ΔΩΡΕΕΣ

Η δωρεά σας θα μας βοηθήσει να στηρίξουμε χιλιάδες θύματα διαφθοράς, να αναπτύξουμε νέα εργαλεία και έρευνα και να διασφαλίσουμε ότι οι κυβερνήσεις και οι επιχειρήσεις θα τηρήσουν τις υποσχέσεις τους. Θέλουμε να οικοδομήσουμε έναν κόσμο με μεγαλύτερη ισότητα και δικαιοσύνη. Με τη βοήθειά σας, μπορούμε να το κάνουμε.

[transparency.org/donate](https://transparency.org/donate)

## **Transparency International**

International Secretariat

Alt-Moabit 96, 10559 Berlin, Germany

Τηλέφωνο: +49 30 3438 200

[integritypacts@transparency.org](mailto:integritypacts@transparency.org)

[ti@transparency.org](mailto:ti@transparency.org)

[transparency.org/integritypacts](https://transparency.org/integritypacts)

## **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**

Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης

European Commission, 1049 Brussels, Belgium

[regio-e1-administrative-capacity@ec.europa.eu](mailto:regio-e1-administrative-capacity@ec.europa.eu)

[Μάθετε περισσότερα για τα σύμφωνα ακεραιότητας](#)

[Μάθετε περισσότερα για την ΕΕ.](#)