



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



εκδδα

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΣΤ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

**Η αρχή της Διαφάνειας στο νέο θεσμικό πλαίσιο των
Δημοσίων Συμβάσεων**

ΤΜΗΜΑ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ : Γενική Διοίκηση

Επιβλέπουσα:

Ευαγγελία Βλάχου

Σπουδαστής:

Αλέξανδρος Ντανάς

ΑΘΗΝΑ – 2020

ΤΙΤΛΟΣ

**Η αρχή της Διαφάνειας στο νέο θεσμικό πλαίσιο των
Δημοσίων Συμβάσεων**

ΤΜΗΜΑ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ : Γενική Διοίκηση

Επιβλέπουσα:

Ευαγγελία Βλάχου

Σπουδαστής:

Αλέξανδρος Ντανάς

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 20/09/2020

Ντανάς Αλέξανδρος

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕΠΠ : Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών

ΔΕΕ : Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΔΣΑ : Δυναμικά Συστήματα Αγορών

ΕΑ : Επιτροπή Ανταγωνισμού

ΕΑΑΔΗΣΥ : Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων

ΕΑΔ : Εθνική Αρχή Διαφάνειας

ΕΒΔΔΗΣΥ : Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων

ΕΕΕΕ : Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΚΔΔΑ : Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης

ΕΣ : Ελεγκτικό Συνέδριο

ΕΣΗΔΗΣ : Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων

ΕΣΣΚΑ : Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς

ΙΝΕΠ : Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΕΚΔΔΑ)

ΚΔΔ : Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας

ΚΗΜΔΗΣ : Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων

ΝΠΔΔ : Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ΝΠΙΔ : Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου

ΟΟΣΑ : Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΟΤΑ : Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΤΠΕ : Τεχνολογίες Πληροφορίας και Επικοινωνίας

ΥΕΕΕ : Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	7
ABSTRACT	8
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	9
1^ο ΜΕΡΟΣ – ΔΗΜΟΣΙΑ ΣΥΜΒΑΣΗ ΚΑΙ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ	11
Δημόσια Σύμβαση.....	11
Ορισμός της δημόσιας σύμβασης	11
Δημόσιες συμβάσεις και 4412/2016	11
Διάκριση δημοσίων συμβάσεων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου	12
Διακρίσεις δημοσίων συμβάσεων	12
Η σημασία των δημοσίων συμβάσεων ως αναγκαιότητα θωράκισης της διαφάνειας.....	13
Αρχή της διαφάνειας.....	14
Εννοιολογική προσέγγιση και κατοχύρωση της αρχής της διαφάνειας.....	14
Η αρχή της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις	15
Σύνδεση της αρχής της διαφάνειας με λοιπές αρχές των δημοσίων συμβάσεων ...	17
- Αρχή της αποτελεσματικότητας.....	17
- Αρχή της ίσης μεταχείρισης / απαγόρευσης των διακρίσεων	18
- Αρχή της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας	19
- Αρχή της υποχρεωτικής αιτιολόγησης των αποφάσεων	20
- Αρχή της τυπικότητας στους δημόσιους διαγωνισμούς.....	21
- Αρχή της διαφάνειας και έλεγχος	22
2^ο ΜΕΡΟΣ – ΑΝΑΔΕΙΞΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΣΤΟ ΝΕΟ	
ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	23
Δημοσιότητα και διαφάνεια.....	23
Σύγκρουση συμφερόντων	26
Συγκρότηση και τήρηση φακέλου δημόσιας σύμβασης.....	28
Διενέργεια προκαταρκτικών διαβουλεύσεων με την αγορά.....	30

Τεχνολογικά συστήματα	32
- Εργαλεία σύναψης δημοσίων συμβάσεων.....	32
- Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ)	33
- Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ)	34
- Επιγραμμικό Αποθετήριο Πιστοποιητικών e-Certis.....	36
Λόγοι αποκλεισμού.....	37
- Υποχρεωτικοί λόγοι αποκλεισμού	38
- Δυνητικοί λόγοι αποκλεισμού	39
- Μέτρα αυτοκάθαρσης	42
Κριτήρια επιλογής	43
3ο ΜΕΡΟΣ – ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ.....	46
Ενιαία ανεξάρτητη αρχή δημοσίων συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)	46
Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ).....	50
- Θέσπιση και λειτουργία της ΑΕΠΠ.....	50
- Η προδικαστική προσφυγή	52
Εθνική Αρχή Διαφάνειας	53
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	56
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	58
ΕΚΘΕΣΕΙΣ	60
ΝΟΜΟΙ, ΕΥΡΩΠΑΙΚΕΣ ΟΔΗΓΙΕΣ ΚΑΙ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ.....	62

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν ένα χρήσιμο εργαλείο μεγιστοποίησης του δημοσίου συμφέροντος ενισχύοντας παράλληλα τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας. Ωστόσο ως σημείο επαφής του δημοσίου τομέα με τον ιδιωτικό, σχετιζόμενο με τη διαχείριση χρηματικών ροών που εισρέουν από τον πρώτο στο δεύτερο, αποτελεί πεδίο εκκόλαψης διαφθοράς.

Το νέο θεσμικό πλαίσιο, που υλοποιείται μέσω του νόμου 4412/2016 στην εθνική έννομη τάξη κατά ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής οδηγίας 24/2014/ΕΕ, αποτελεί μεταξύ άλλων μια προσπάθεια εξασφάλισης και προώθησης της διαφάνειας στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων.

Η παρούσα ανάλυση μέσω της μεθόδου της βιβλιογραφικής ανασκόπησης επιχειρεί να απομονώσει και να τονίσει τις δράσεις που εμπεριέχονται στο νέο θεσμικό πλαίσιο που σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με την προώθηση της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις.

Λέξεις κλειδιά:

δημόσιες συμβάσεις , δημόσιο συμφέρον , διαφάνεια , ίση μεταχείριση , αποτελεσματικότητα , θεσμικό πλαίσιο , ανεξάρτητες αρχές

ABSTRACT

Public procurement is a useful tool for maximizing the public interest while strengthening the private sector of the economy. However, as a point of contact between the public and the private sector, related to the management of money flowing from the first to the latter, is considered to be a field of hatching corruption.

The new institutional framework, implemented through law 4412/2016 in the national legal order by incorporating the European directive 24/2014/EU, is among other things an attempt to ensure and promote transparency in the field of public procurement.

The present analysis through the method of bibliographic review attempts to isolate and highlight the actions contained in the new institutional framework that are directly or indirectly related to the advancement of transparency in public procurement.

Key words:

Public procurement, public interest, transparency, equal treatment, effectiveness, institutional framework, independent authorities

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο επιτυχής συγκερασμός του δημοσίου και του ιδιωτικού συμφέροντος αποτελεί προϋπόθεση επιτυχίας για τις σύγχρονες κοινωνίες. Παράλληλα ο συγκερασμός αυτός αποτελεί το στόχο των δημοσίων συμβάσεων. Ωστόσο το γεγονός ότι οι δημόσιες συμβάσεις αφορούν τη διαχείριση δημοσίου χρήματος συναρτήσκει της πάντα παρούσης επιθυμίας μεγιστοποίησης του ιδιωτικού συμφέροντος, είτε αναφερόμαστε στους συμβαλλόμενους οικονομικούς φορείς είτε σε φυσικά πρόσωπα που εκπροσωπούν το δημόσιο, οδηγεί συχνά στην υιοθέτηση αθέμιτων και παράνομων πρακτικών που αντιβαίνουν στο εθνικό και ευρωπαϊκό δίκαιο χαρακτηριζόμενων συνολικά ως διαφθορά. Η διαφάνεια αποσκοπεί στη δημιουργία συστημάτων που περιορίζουν τα περιθώρια εκδήλωσης διαφθοράς και δρουν προς όφελος του υγιούς ανταγωνισμού και του δημοσίου συμφέροντος. Ο τρόπος με τον οποίο υλοποιείται στο νέο θεσμικό πλαίσιο αυτή η προσπάθεια ενίσχυσης της διαφάνειας αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας ανάλυσης που διαρθρώνεται ως εξής:

Στο 1^ο μέρος δίνεται ένας ορισμός των δημοσίων συμβάσεων και ακολουθεί η περιγραφή της αρχής της διαφάνειας μέσω μιας στενής αλλά και μιας ευρείας εννοιολογικής της προσέγγισης. Ακολούθως συνδέεται η αρχή της διαφάνειας με λοιπές αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις με μια συλλογιστική που απορρίπτει την προσέγγιση της διαφάνειας ως πλήρως αυτοεκληρούμενης έννοιας και την εντάσσει σε μια τελολογική ερμηνεία κατά την οποία η διαφάνεια αποτελεί μέσο και όριο επίτευξης των απότερων σκοπών της προώθησης του δημοσίου συμφέροντος και της προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού.

Στο 2^ο μέρος επιλέγονται τα σημαντικότερα άρθρα του νόμου 4412/2016 που προωθούν και εξασφαλίζουν τη διαφάνεια και αναλύεται η άμεση ή έμμεση διαδρομή μέσω της οποίας το επιτυγχάνουν, σε συμφωνία με τη ανάλυση της σχέσης της αρχής της διαφάνειας με λοιπές αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις. Επιπρόσθετα συμπεριλαμβάνονται άρθρα που πλαισιώνουν θεσμικά σημαντικές διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων που λόγω της φύσης τους είναι ευάλωτες στη διαφθορά και αναλύεται ο επιλεγμένος από το νέο θεσμικό πλαίσιο τρόπος υλοποίησης τους ως προς τη διασφάλιση της μέγιστης δυνατής διαφάνειας.

Στο 3^ο μέρος περιγράφονται η αποστολή, σκοπός και οι αρμοδιότητες των νέων θεσμοθετημένων ανεξάρτητων αρχών και αναλύεται η συνεισφορά τους στη μεγιστοποίηση της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις.

1^ο ΜΕΡΟΣ – ΔΗΜΟΣΙΑ ΣΥΜΒΑΣΗ ΚΑΙ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ

Δημόσια Σύμβαση

Ορισμός της δημόσιας σύμβασης

Δημόσια σύμβαση θεωρείται η σύμβαση που καταρτίζεται μεταξύ ενός ιδιώτη και του κράτους ή νομικών προσώπων του ευρύτερου δημοσίου τομέα (ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ κρατικά ελεγχόμενα) (Α. Τάχος, 2005, σελ. 689). Σκοπός της δημόσιας σύμβασης είναι η προώθηση του δημοσίου συμφέροντος (Ράικος, 2017, σελ. 14). Ο νομικός ορισμός της δημόσιας σύμβασης ορίζεται κατά το ενωσιακό δίκαιο στην απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης C-536/07 (Επιτροπή κατά Γερμανίας).

Δημόσιες συμβάσεις και 4412/2016

Ο νόμος 4412/2016 περί Δημοσίων Συμβάσεων αποτελεί την ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ (αναφορικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων) της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ (σχετικά με τις συμβάσεις προμηθειών φορέων που δρουν στους τομείς της ενέργειας, των μεταφορών, των υδάτων και των ταχυδρομικών υπηρεσιών) και των Οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΚ όπως τροποποιήθηκαν από την Οδηγία 2007/66/ΕΚ καθώς και της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ, ειδικότερα τα άρθρα 46 και 47 περί συμβάσεων παραχώρησης και συμπράξεων συνεργασίας.

Ο νόμος 4412/2016 κατά ακέραια ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής Οδηγίας 2014/24/ΕΕ ορίζει στο άρθρο 2 τις δημόσιες συμβάσεις ως «*συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή ενός ή περισσότερων αναθετουσών αρχών/ αναθετόντων φορέων, αντίστοιχα, και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών*» σύμφωνα με την απόφαση του ΔΕΕ C-84/03 (Επιτροπή κατά Ισπανίας). Πρόκειται δηλαδή για έγγραφες συμφωνίες της αναθέτουσας αρχής με ιδιωτικούς φορείς για την παροχή υπηρεσιών, προμηθειών, κ.α. με καταβολή της αντίστοιχης αμοιβής. Ως αναθέτουσες αρχές ορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 2 του νόμου 4412/2016 το κράτος, οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή οι ενώσεις μιας ή

περισσότερων από αυτές αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

Διάκριση δημοσίων συμβάσεων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου

Οι δημόσιες συμβάσεις διαχωρίζονται στις συμβάσεις δημοσίου δικαίου (διοικητικές συμβάσεις) και στις συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου (Ράικος, 2017, σελ. 14). Ο διαχωρισμός αυτός καθορίζει το Δίκαιο στο οποίο εμπίπτει η σύμβαση καθώς και τη δικαιοδοσία των μερών. Στις συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου (χαρακτηριστικό παράδειγμα οι συμβάσεις διαχείρισης της ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου όπου το δημόσιον λειτουργεί ως ιδιώτης {fiscus} κατά το οργανικό κριτήριο) το κράτος ή ο εκάστοτε δημόσιος φορέας λειτουργεί ως ιδιώτης (Γ.Παπαχατζής, 1983, σελ. 860,901) και είναι στο ίδιο δικαιοπρακτικό επίπεδο με τον αντισυμβαλλόμενο ιδιώτη. Αντιθέτως οι συμβάσεις δημοσίου δικαίου τελούν υπό καθεστώς διασφάλισης υπερέχουσας θέσης και προνομίων στο κράτος/ΝΠΔΔ έναντι του ιδιώτη (Ράικος, 2017, σελ. 24). Κατά το παρελθόν επιχειρήθηκε η διεύρυνση αυτής της υπεροχής με το νόμο 207/1975 και με το νόμο 1491/1984 οι διατάξεις του οποίου ωστόσο κρίθηκαν αντισυνταγματικές με την απόφαση 3046/1992 του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Διακρίσεις δημοσίων συμβάσεων

Οι δημόσιες συμβάσεις διακρίνονται στο ενωσιακό και στο εθνικό δίκαιο σε τρεις κύριες κατηγορίες και δύο παρεπόμενες αυτών. Οι συμβάσεις έργων, οι συμβάσεις προμηθειών και οι συμβάσεις υπηρεσιών αποτελούν τις κύριες κατηγορίες. Όταν το αντικείμενο μιας σύμβασης ανάγεται μέσω των χαρακτηριστικών της σε πάνω από μια εκ των προαναφερθεισών κατηγοριών τότε η σύμβαση χαρακτηρίζεται μικτή. Τέλος η σύμβαση παραχώρησης προκύπτει όταν παραχωρείται στον οικονομικό φορέα που έχει ανατεθεί η σύμβαση η εκμετάλλευση του έργου.

Η σημασία των δημοσίων συμβάσεων ως αναγκαιότητα θωράκισης της διαφάνειας

Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν ένα εργαλείο μέσω του οποίου οι δημόσιοι φορείς υλοποιούν τις υποχρεώσεις στους πολίτες ή εξασφαλίζουν τη δυνατότητα υλοποίησης αυτών. Το φάσμα τους κυμαίνεται από την ανάπτυξη έργων υποδομής όπως η κατασκευή ενός δρόμου μέχρι την προμήθεια απαραίτητων για τη λειτουργία του φορέα υλικών όπως φάρμακα σε ένα νοσοκομείο, ηλεκτρονικός εξοπλισμός, κ.α. Στην Ελλάδα υπολογίζεται ότι περίπου το 11.1% του ΑΕΠ και το 20.5% των συνολικών κρατικών δαπανών διατίθεται για δημόσιες συμβάσεις. Επιπροσθέτως οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν σημαντικό τομέα δραστηριοποίησης για τις επιχειρήσεις καθώς για το 23% του συνόλου των επιχειρήσεων ο τζίρος τους προέρχεται εξ ολοκλήρου από τις δημόσιες συμβάσεις ενώ για το 28% αυτών ο τζίρος τους αποτελείται από αυτές σε ποσοστό άνω του 60% (ΟΟΣΑ, Government at a Glance , 2017, σελ. 172-183).

Καθίσταται σαφές από τα προαναφερθέντα μεγέθη ότι η αποτελεσματικότητα των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί προϋπόθεση επιτυχίας της αποστολής του κράτους και της δημιουργίας περιβάλλοντος υγιούς ανταγωνισμού στον ιδιωτικό τομέα. Η ύπαρξη φαινομένων διαφθοράς έχει ως αποτέλεσμα τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων με όρους που αντιβαίνουν στο δημόσιο συμφέρον και συνεπάγονται τη μη πλήρη εκμετάλλευση των κρατικών δαπανών για σκοπούς αναπτυξιακών και παροχής υπηρεσιών οδηγώντας σταδιακά στο σωρευτικό περιορισμό της κοινωνικής ευημερίας ή τουλάχιστον στον περιορισμό του περιθωρίου αύξησης αυτής. Στον ιδιωτικό τομέα και δεδομένου ότι σημαντικό μερίδιο του τζίρου του αποτελείται από χρηματικές ροές που εισρέουν σε αυτόν μέσω των δημοσίων συμβάσεων η ανάθεση των τελευταίων με αναξιοκρατικούς όρους πλήττει τον υγιή ανταγωνισμό, ο οποίος αποτελεί εχέγγυο για τη βελτίωση της ποιότητας των αγαθών και την πτώση του κόστους τους.

Με γνώμονα τα ανωτέρω γίνεται κατανοητό ότι η θωράκιση της διαφάνειας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων έχει προεκτάσεις που εκτείνονται πέραν των στενά εμπλεκόμενων σε αυτές, συνδεδεμένες με το δημόσιο συμφέρον και τον ανταγωνισμό και μακροπρόθεσμα με τη κοινωνική ευημερία και την ισότιμη κατανομή του πλούτου. Το νέο θεσμικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων αποσκοπεί στην ενίσχυση της διαφάνειας μέσω συστημάτων πρόληψης και καταστολής που στοχεύουν τόσο στον περιορισμό της δυνατότητας εκδήλωσης διαφθοράς όσο και στην παροχή εργαλείων επιτυχημένης αντιμετώπισης της.

Αρχή της διαφάνειας

Εννοιολογική προσέγγιση και κατοχύρωση της αρχής της διαφάνειας

Η έννοια της διαφάνειας ποικίλει, ανάλογα με την σκοπιά προσέγγισης αυτής και την ευρύτητα του ορισμού της. Σε έναν στενά οριοθετημένο ορισμό, ως διαφάνεια ορίζεται η διαθεσιμότητα πληροφοριών αναφορικά με έναν οργανισμό ή με μια διαδικασία που επιτρέπει την εξωτερική παρακολούθηση αυτού (Meijer, 2013, σελ. 429-439). Υπό αυτήν την έννοια, δηλαδή της προσβασιμότητας σε πληροφορία, η αρχή της διαφάνειας κατοχυρώνεται συνταγματικά στο άρθρο 5Α του Συντάγματος ως δικαίωμα στην πληροφόρηση. Αντιστοίχως κατοχυρώνεται στο ευρωπαϊκό δίκαιο στο άρθρο 15 της Συνθήκης λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην άρθρο 255 της ΣΕΚ) στο οποίο, πέρα από την κατοχύρωση της πρόσβασης σε πληροφορία, καθίσταται και υποχρεωτική η διεξαγωγή των εργασιών των οργάνων της Ένωσης *«όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά ώστε να διασφαλιστεί η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών και να προωθηθεί η χρηστή διακυβέρνηση»*.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι ο πυρήνας της αρχής της διαφάνειας είναι η δημοσιότητα των ενεργειών και των διαδικασιών των θεσμικών οργάνων. Ωστόσο η δημοσιότητα δεν αποτελεί αυτοσκοπό αλλά μέσο επίτευξης αυτού συνεπώς ένας τόσο στενός ορισμός της διαφάνειας στερείται τελολογικής σημασίας. Εντάσσοντας και την έννοια του σκοπού στη προσέγγιση του ορισμού της διαφάνειας αναδεικνύεται η άρρηκτη σχέση αυτής με τη δημοκρατική αρχή (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015, σελ. 26). Η αρχή της διαφάνειας λοιπόν αποτελεί επιταγή της δημοκρατικής αρχής και ταυτοχρόνως προϋπόθεση αυτής. Η υιοθέτηση ενός ανοικτού μοντέλου διακυβέρνησης που παρέχει πρόσβαση και αιτιολόγηση στις ενέργειες και τις αποφάσεις της δημόσιας διοίκησης αποτελεί εχέγγυο της κρατικής λογοδοσίας στους πολίτες, προσδίδοντας σε αυτούς τον ενεργό ρόλο του έσχατου κριτή και ελεγκτή των ανά πάσα στιγμή πεπραγμένων της. Με αυτόν τον τρόπο πραγματώνεται η έννοια του πολίτη όπως αυτή έχει ορισθεί από την αρχαιότητα στα *«Πολιτικά»* του Αριστοτέλη (ο πολίτης άρχει και άρχεται ταυτοχρόνως) καθώς η δημοσιοποίηση και αιτιολόγηση των δράσεων της δημόσιας διοίκησης εισάγει τους πολίτες στην εξίσωση επιλογής αυτών. Ως αποτέλεσμα ο ρόλος των πολιτών παίρνει το χαρακτήρα της διαρκούς άσκησης εξουσίας με έμμεσο τρόπο και δεν περιορίζεται

στην παραγωγή νομιμοποιητικών συνθηκών της κρατικής δράσης μέσω των εκλογικών κύκλων.

Μέσω αυτού του συλλογισμού η αρχή της διαφάνειας συνδέεται με την αρχή της χρηστής διοίκησης ή αποτελεσματικότητας της διοίκησης η οποία συνίσταται στην επίτευξη της αποστολής της δημόσιας διοίκησης μέσω οικονομίας χρόνου και μέσων, ευελιξίας και ταχύτητας (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015, σελ. 27) και προς εκπλήρωση αυτής ορίζεται στο άρθρο 10 παράγραφος 3 του Συντάγματος ότι *«Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών»*. Αντιστοίχως στοιχειοθετείται και η σύνδεση της αρχής της διαφάνειας με λοιπές απορρέουσες εκ της δημοκρατικής αρχής αρχές, όπως αυτή της ισότητας, υπό το πρίσμα του κοινού σκοπού που εξυπηρετούν και νοηματοδοτεί την ύπαρξή τους. Η αρχή της διαφάνειας, μέσω της δημοσιότητας που επιτάσσει, αποτελεί θεμέλιο λίθο εκπλήρωσης της αρχής της λογοδοσίας σε ένα πλαίσιο συμβατό με τις δημοκρατικές αξίες, ανατρέποντας μια μακρόχρονη πρακτική μυστικής δράσης της διοίκησης (Τρόβα, 2005, σελ. 49).

Η αρχή της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις

Η αρχή της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις κατοχυρώνεται αρχικώς μέσω της απόφασης του ΔΕΕ C-324/98 (Teleaustria και Telefonadress) η οποία ενέταξε την αρχή της διαφάνειας στις βασικές αρχές του ευρωπαϊκού δικαίου που πρέπει να διέπουν κάθε δημόσια σύμβαση ενώ σε επίπεδο νομοθεσίας η πιο πρόσφατη κατοχύρωση της στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο καταγράφεται στην Οδηγία 2014/24/ΕΕ και την αντίστοιχη μεταφορά της στην εθνική έννομη τάξη με το νόμο 4412/2016. Η ανάδειξη της αρχής της διαφάνειας στο νέο θεσμικό πλαίσιο θα αποτελέσει το κύριο αντικείμενο της ανάλυσης που ακολουθεί παρακάτω, ωστόσο σε αυτήν την ενότητα στόχος είναι μια πιο ερμηνευτική προσέγγιση του ρόλου, του σκοπού και της χρησιμότητας που απορρέουν από την υιοθέτηση της αρχής της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις.

Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν τομέα συγκερασμού των αρχών του ελεύθερου ανταγωνισμού (κατοχυρώνεται στο ευρωπαϊκό δίκαιο στη ΣΛΕΕ, κεφάλαιο 7, ενότητα 1 ενώ η οικονομική ελευθερία είναι απόρροια του άρθρου 5 παράγραφος 1 του

Συντάγματος) και του δημοσίου συμφέροντος. Η αρχή της διαφάνειας αποσκοπεί στην προστασία των δύο και στην ορθή υλοποίηση τους δια της εισαγωγής των διαδικασιών των δημοσίων συμβάσεων σε ένα πλαίσιο δημοσιοποίησης και φανεράς δράσης (Ράικος, 2017, σελ. 175). Στις δημόσιες συμβάσεις η αρχή της διαφάνειας με την έννοια της δημοσιότητας αφορά τη γνωστοποίηση και τη πρόσβαση σε έγγραφα και διαδικασίες σε ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς – εν δυνάμει αναδόχους, πολίτες, κ.α. (Μουκίου, 2018, σελ. 33).

Μπορεί να διαχωρισθεί στην εκ των προτέρων (ex ante) διαφάνεια, δηλαδή στη διαθεσιμότητα της πληροφορίας πριν υπογραφεί η σύμβαση και στην εκ των υστέρων (ex post) διαφάνεια, δηλαδή στη διαθεσιμότητα της πληροφορίας αφού υπογραφεί η σύμβαση (Bauhr, κ.α., 2019, σελ. 499-500). Η εκ των προτέρων διαφάνεια αφορά κυρίως τις πληροφορίες που χρειάζεται να έχουν οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς ώστε να καταθέσουν μια επιτυχής πρόταση αναδοχής μιας σύμβασης καθώς και τη γνώση των κριτηρίων επιλογής, στοχεύει δηλαδή στη προσέλκυση του μέγιστου αριθμού ενδιαφερόμενων φορέων λειτουργώντας ως καταλύτης ενεργοποίησης του υγιούς ανταγωνισμού. Όπως γίνεται αντιληπτό η εκ των προτέρων διαφάνεια θέτει τις προϋποθέσεις ενός δίκαιου ανταγωνισμού καθώς επιτρέπει στους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς να αναγνωρίσουν τους όρους και τις διαδικασίες επιλογής ενός διαγωνισμού. Επιπρόσθετα, οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς έχουν την τεχνική εξειδίκευση να κατανοήσουν τέτοιου είδους πληροφορίες καθώς και το κίνητρο να ακολουθήσουν την προβλεπόμενη νομική οδό ώστε να ασκηθεί ο «*επιγενόμενος νομικός έλεγχος λόγω νομικών ελαττωμάτων στη διαδικασία*» (Ράικος, 2017, σελ. 178) (σε περίπτωση που θεωρούν παραδείγματος χάρι ότι τα κριτήρια επιλογής είναι αδικαιολογήτως περιοριστικά). Η εκ των προτέρων διαφάνεια στις δημόσιες συμβάσεις κατατάσσεται στην εξωτερική οριζόντια διαφάνεια όπου εξωτερικοί μη ιεραρχικοί δρώντες παρατηρούν και ελέγχουν έναν οργανισμό/διαδικασία (Heald, 2006, σελ. 28). Η εκ των υστέρων διαφάνεια αφορά το ευρύ κοινό (πολίτες, κ.α.) και κυρίως τους κρατικούς ελεγκτικούς μηχανισμούς. Οι οικονομικοί φορείς χρησιμοποιούν σίγουρα τις πληροφορίες που προκύπτουν από την εκ των υστέρων διαφάνεια για να αξιολογήσουν την ανταγωνιστικότητά τους ή ακόμα και για να υποβάλουν επίσημες καταγγελίες, φαινόμενο το οποίο όμως είναι σπάνιο καθώς σε μεγάλο βαθμό το κίνητρο των ανταγωνιζόμενων οικονομικών φορέων εξασθενεί μόλις υπογραφεί η σύμβαση (Bauhr, κ.α., 2019, σελ. 500). Παρατηρούμε ότι η εκ των υστέρων διαφάνεια έχει στοιχεία

εξωτερικής οριζόντιας διαφάνειας όπως και η εκ των προτέρων διαφάνεια, ωστόσο πρόκειται κυρίως για εκ των άνω ιεραρχική διαφάνεια, όπου τα ιεραρχικά/ελεγκτικά όργανα ελέγχουν τη δράση των υφισταμένων τους αλλά και για διαφάνεια εκ των κάτω με τη μορφή της λογοδοσίας της δημόσιας διοίκησης στους πολίτες (accountability) (Heald, 2006, σελ. 27).

Σύνδεση της αρχής της διαφάνειας με λοιπές αρχές των δημοσίων συμβάσεων

Στην προηγούμενη ενότητα η αρχή της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις προσεγγίστηκε υπό το στενό πρίσμα της δημοσιότητας. Ωστόσο όπως έχει καταστεί σαφές από τον ανωτέρω δοθέντα ορισμό της αρχής της διαφάνειας, μια πλήρης προσέγγιση του ρόλου της στις δημόσιες συμβάσεις απαιτεί μια πιο διευρυμένη ερμηνεία της και παράλληλα εξέταση της διασύνδεσης της με λοιπές αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις. Ειδικότερα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων η περιοριστική εννοιολόγηση της αρχής της διαφάνειας αποκλειστικά ως δημοσιότητα της προσδίδει έναν αυτόνομο χαρακτήρα ο οποίος όμως στερείται τελικού σκοπού. Υιοθετώντας έναν ευρύτερο ορισμό της αρχής της διαφάνειας μέσω της διασύνδεσης της με λοιπές αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις την εντάσσουμε σε ένα γενικότερο σύνολο στο οποίο γίνεται κατανοητό τι είναι αυτό που δημοσιοποιείται, γιατί και ποιόν σκοπό εξυπηρετεί καθώς και τον τρόπο με τον οποίο η έννοια της διαφάνειας με την ευρεία σημασία της επηρεάζει σχεδόν κάθε λειτουργία και διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων.

Αρχή της αποτελεσματικότητας

Η αρχή της αποτελεσματικότητας εμπεριέχεται και κατοχυρώνεται στο άρθρο 18 παρ.1 του νόμου 4412/2016 κατά μεταφορά της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.. Η διαφάνεια με την ευρεία και ουσιαστική ερμηνεία της αποτελεί εχέγγυο της αποτελεσματικότητας της δράσης της δημόσιας διοίκησης στο πεδίο των συμβάσεων μέσω μιας διαδικασίας εκνομίκευσης κανόνων δεοντολογίας και ηθικής, τυποποίησης και κανονικοποίησης διαδικασιών που δεσμεύουν τόσο τις αναθέτουσες αρχές όσο και τους οικονομικούς φορείς /υποψήφιους αντισυμβαλλόμενους. (Μουκίου, 2018, σελ. 45). Αναλύοντας μέσω

ενός επαγωγικού συλλογισμού τη σχέση της αρχής της διαφάνειας και της αρχής της αποτελεσματικότητας θα θέταμε το τρίπτυχο οικονομικότητα - αποδοτικότητα – αποτελεσματικότητα (Κουλουμπίνη, κ.α., 2019, σελ. 228) στις δημόσιες συμβάσεις ως τον απώτερο σκοπό/στόχο της δημόσιας διοίκησης. Έχοντας καταλήξει ότι ο βέλτιστος τρόπος που μεγιστοποιεί τα μακροχρόνια οφέλη στις δημόσιες συμβάσεις είναι ο συγκερασμός και η τήρηση του ελεύθερου ανταγωνισμού και της προστασίας δημοσίου συμφέροντος η υιοθέτηση της αρχής της διαφάνειας, δηλαδή της δημοσιοποίησης των διαδικασιών και των αποτελεσμάτων, λειτουργεί ως θεματοφύλακας της τήρησης αυτών. Δηλαδή η αρχή της διαφάνειας είναι μια δικλείδα ασφαλείας, ένας οδηγός που εξασφαλίζει ότι οι διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων διενεργούνται βάσει του άξονα μακροχρόνιας επιτυχίας που έχει οριστεί. Κατά αυτόν τον τρόπο η αρχή της διαφάνειας συνδέεται με την αρχή της αποτελεσματικότητας στις δημόσιες συμβάσεις αποτελώντας έναν εργαλείο/προϋπόθεση για την επίτευξη της τελευταίας.

Αρχή της ίσης μεταχείρισης / απαγόρευσης των διακρίσεων

Η αρχή της ίσης μεταχείρισης απορρέει από τη ΣΛΕΕ (άρθρο 10) ενώ αποτυπώνεται στο άρθρο 18 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και στο άρθρο 18 παρ.1 του νόμου 4412/2016 στο οποίο αναφέρεται « *Οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφάνεια, τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών, της ελευθερίας του ανταγωνισμού και της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης*». Συνεπώς η αρχή της ίσης μεταχείρισης αποσκοπεί στη διασφάλιση του ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν σε μια διαδικασία ανάθεσης σύμβασης υπό την έννοια της ισοτιμίας των όρων που πρέπει να πληρούν οι κατατεθείσες προσφορές καθώς και της διατύπωσης αυτών των όρων με κριτήρια που δεν αποσκοπούν στον αδικαιολόγητο αποκλεισμό ή αποθάρρυνση συμμετοχής ορισμένων οικονομικών φορέων. Σε αυτό το σημείο αναδεικνύεται και η σύνδεση της αρχής της διαφάνειας με την αρχή της ίσης μεταχείρισης στις δημόσιες συμβάσεις καθώς η εξασφάλιση ή ακόμα και η διαπίστωση τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής προϋποθέτει τη τήρηση των διαπιστώσεων δημοσιοποίησης που αφορούν τα έγγραφα της σύμβασης, τους όρους συμμετοχής και τα κριτήρια επιλογής και ανάθεσης

αυτής (Ράικος, 2017, σελ. 182). Άλλωστε και το ΔΕΕ υπογραμμίζει τη διασύνδεση της αρχής της διαφάνειας με την αρχή της ίσης μεταχείρισης σε σειρά αποφάσεων του όπως οι αποφάσεις C-324/98 (Teleaustria και Telefonadress) και C-458/03 (Parking Brixen) αποσαφηνίζοντας ότι η υποχρέωση διαφάνειας εδράζεται στην αρχή της ίσης μεταχείρισης και συνίσταται στην εξασφάλιση εκ μέρους της ανεξάρτητης αρχής επαρκούς βαθμού δημοσιότητας ώστε οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς να έχουν ισότιμη πρόσβαση στη διαγωνισμό.

Αρχή της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας

Η αρχή της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας στοχεύει στην εξασφάλιση του αμερόληπτου χαρακτήρα σε κάθε φάση της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Στο εθνικό δίκαιο θεωρείται έκφανση της γενικής αρχής του κράτους δικαίου και εμφανίζεται στο άρθρο 7 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (νόμος 2690/1999) όπου ορίζεται ότι *«Τα διοικητικά όργανα, μονομελή ή συλλογικά, πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους»* ενώ παράλληλα εισάγεται η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων, δηλαδή τις περιπτώσεις κατά τις οποίες υφίσταται σύγκρουση μεταξύ της υποχρέωσης των δημοσίων λειτουργών να προασπίσουν το δημόσιο συμφέρον και της προώθησης των ιδιωτικών τους συμφερόντων. Σε αυτές τις περιπτώσεις ανακύπτει προφανώς ζήτημα μεροληψίας κατά την άσκηση των καθηκόντων των δημοσίων λειτουργών και κατά συνέπεια το άρθρο 7 παράγραφος 2 του ΚΔΔ επιτάσσει την αποχή τους από κάθε ενέργεια ή διαδικασία που συνιστά συμμετοχή σε λήψη απόφασης ή διατύπωση γνώμης ή πρότασης στις συγκεκριμένες περιπτώσεις. Η αρχή της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας είναι στενά συνδεδεμένη με τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης σχηματίζοντας ένα τρίπτυχο ορθής λειτουργίας που πρέπει να ακολουθείται σε κάθε δημόσια σύμβαση (Ράικος, 2017, σελ. 187). Αναλύοντας τη σχέση των αρχών μεταξύ τους, θα ορίζαμε την ύπαρξη συνθηκών αμεροληψίας ως απαρέγκλιτη προϋπόθεση της ίσης μεταχείρισης των υποψήφιων οικονομικών φορέων ενώ η διαφάνεια συντελεί στην παροχή πληροφοριών για την αντικειμενική αξιολόγηση / διαπίστωση ύπαρξης αμεροληψίας λειτουργώντας ως δικλείδα ασφαλείας ύπαρξης αυτής ή ως αντικίνητρο εκδήλωσης μεροληψίας ανάλογα με τη συλλογιστική προσέγγιση.

Αρχή της υποχρεωτικής αιτιολόγησης των αποφάσεων

Η αρχή της υποχρεωτικής αιτιολόγησης των αποφάσεων συνδέεται στενά με την αρχή της διαφάνειας και υπαγορεύεται από την υποχρέωση της διοίκησης να ελαχιστοποιεί τα περιθώρια αμφισβήτησης των πράξεων της (ιδίως των δυσμενών για τους διαγωνιζόμενους πράξεων) όσον αφορά την τήρηση των αρχών της αμεροληψίας και της ίσης μεταχείρισης (Ράικος, 2017, σελ. 188). Στην εθνική έννομη τάξη στοιχειοθετείται στο άρθρο 17 του ΚΔΔ όπου ορίζεται ότι *«η αιτιολογία πρέπει να είναι σαφής, ειδική, επαρκής και να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου»* ενώ στο ενωσιακό δίκαιο αποτυπώνεται στο άρθρο 41 της Χάρτας των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κεφάλαιο 5 που αφορά τα δικαιώματα των πολιτών, ως έκφανση του δικαιώματος του πολίτη στη χρηστή διοίκηση. Επιπρόσθετα σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ [συνεκδικαζόμενες υποθέσεις (Βασιλική Στυλιανού Βανδώρου) C-422/09, (Βασίλειος Αλεξάνδρου Γιανκούλης) C-425/09 και (Ιωάννης Γεωργίου Ασκοξυλάκης) C-426/09 (κατά Υπουργού Παιδείας και Θρησκευμάτων) και την υπόθεση C-340/89 (Ειρήνης Βλασσοπούλου κατά Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg) πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα προσβολής με ένδικο βοήθημά που αποσκοπεί στον έλεγχο νομιμότητας κατά το ενωσιακό δίκαιο κάθε αρνητικής ή απορριπτικής απόφασης της αναθέτουσας αρχής σε αίτημα οικονομικού φορέα (Ράικος, 2017, σελ. 189). Κατά συνέπεια η αναθέτουσα αρχή οφείλει είτε κατά την έκδοση της απόφασης είτε κατόπιν αιτήματος του ενδιαφερόμενου να παρέχει το πλήρες και σαφές σκεπτικό βάσει του οποίου ελήφθη η συγκεκριμένη απόφαση. Η αρχή της υποχρεωτικής αιτιολόγησης των αποφάσεων συντελεί τα μέγιστα στην αρχή της διαφάνειας με την ευρεία έννοια καθώς προσπερνά τη στείρα διαφάνεια/δημοσιοποίηση των αποφάσεων εισάγοντας την έννοια της αιτιολόγησης ως προϋπόθεση και αποδεικτικό τεκμήριο ύπαρξης ουσιαστικής διαφάνειας στη διαδικασία της δημόσιας σύμβασης.

Αρχή της τυπικότητας στους δημόσιους διαγωνισμούς

Η αρχή της τυπικότητας συνίσταται στην υποχρέωση απαρέγκλιτης εφαρμογής των όρων της διακήρυξης τόσο από την αναθέτουσα αρχή όσο και από τους οικονομικούς φορείς με συνέπειες ακυρότητας της διαδικασίας και απαραδέκτου της προσφοράς (Ράικος, 2017). Η τυπική τήρηση των όρων από την αναθέτουσα αρχή και τους διαγωνιζόμενους περιορίζει την υποκειμενική αξιολόγηση προσφορών καθώς και τη μεταγενέστερη μεταβολή των όρων της διακήρυξης ενισχύοντας την ουσιαστική διαφάνεια της διαδικασίας μέσω της εξασφάλισης εφαρμογής των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της αμεροληψίας. Η απαρέγκλιτη τήρηση κοινών όρων για όλους τους διαγωνιζόμενους καλλιεργεί την πεποίθηση διαφάνειας της διαδικασίας σε αυτούς και την αναγκαιότητα πλήρους τυπικής και ουσιαστικής συμμόρφωσης στις απαιτήσεις της σύμβασης εκ μέρους όλων των συμβαλλόμενων μερών. Η αρχή της τυπικότητας αποτελεί ιδανικό παράδειγμα επισήμανσης της σημασίας προσέγγισης της διαφάνειας με την ευρεία έννοια και όχι με τη στενή έννοια της δημοσιοποίησης καθώς καθίσταται σαφές ότι μόνο η δημοσιοποίηση των όρων της διακήρυξης δίχως την εξασφάλιση τήρησης αυτών αποτελεί ενέργεια άνευ ουσιαστικού περιεχομένου.

Παραταύτα η προσέγγιση της διαφάνειας υπό ένα ουσιαστικό πρίσμα που στοχεύει στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος και του υγιούς ανταγωνισμού απαιτεί και την κατά αναλογία εφαρμογή της αρχής της τυπικότητας. Η αρχή της τυπικότητας προκειμένου να ενισχύσει τη διαφάνεια και τους στόχους τους πρέπει να ισορροπήσει ανάμεσα στη δημιουργία ενός συστήματος τήρησης τυπικών κανόνων και στην ουσία, που συνοψίζεται στην επίτευξη διαφανών διαδικασιών που θα προωθήσουν το δημόσιο συμφέρον μέσω του υγιούς ανταγωνισμού. Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσεται και το άρθρο 102 του νόμου 4412/2016 το οποίο προβλέπει τη δυνατότητα παροχής διευκρινίσεων και συμπλήρωσης των εγγράφων που καταθέτουν οι οικονομικοί φορείς ώστε να αποσαφηνίζονται λεκτικές ασάφειες και ήσσονος σημασίας ατέλειες και παραλήψεις. Η δυνατότητα αυτή αφορά τη διόρθωση και αποσαφήνιση εγγράφων και όχι την ουσιαστική μεταβολή τους. Κατά αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται η τήρηση των τυπικών κανόνων χωρίς αυτή να φτάνει σε βαθμό προσήλωσης στον τύπο αγνοώντας την ουσία, προσέγγιση που θα υπονόμει τον στόχο της αρχής διαφάνειας και της τυπικότητας καθώς ο περιορισμός του ανταγωνισμού για ήσσονος σημασίας λόγους θα είχε αρνητικές

συνέπειες στη δυνατότητα σύναψης σύμβασης με τους βέλτιστους για το δημόσιο συμφέρον όρους.

Αρχή της διαφάνειας και έλεγχος

Η αρχή της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις συνδέεται αμφίδρομα με τον έλεγχο. Η φύση της σχέση τους εξαρτάται από τη στενή ή ευρεία προσέγγιση του όρου διαφάνεια που ακολουθείται. Πιο συγκεκριμένα η διαφάνεια με τη στενή έννοια της δημοσιότητας τροφοδοτεί τον έλεγχο (διοικητικό, δικαστικό, από τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς και από τους πολίτες) με τις απαραίτητες πληροφορίες που απαιτούνται για τη διεξαγωγή του. Προσεγγίζοντας τη διαφάνεια με την ευρεία έννοια του όρου και τη διασύνδεσή της με τις αρχές που αναφέρθηκαν στις ανωτέρω ενότητες ο έλεγχος μετατρέπεται σε θεματοφύλακα της ουσιαστικής διαφάνειας των διαδικασιών και σε αντικίνητρο παραβίασης αυτής. Κατά συνέπεια η αρχή της διαφάνειας συνδέεται στενά με τη λειτουργία του ελέγχου με αποτέλεσμα μέτρα που ενισχύουν το εύρος και το βάθος του ελέγχου να ενισχύουν παράλληλα και τη διαφάνεια. Αυτό καταδεικνύεται και από την απολογιστική έκθεση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας όπου αναλύεται η ελεγκτική της λειτουργία (ΕΑΔ, Έκθεση Απολογισμού 2019, σελ. 41-80). Κατά συνέπεια η διαφάνεια ακόμα και με τη στενή της έννοια δεν περιορίζεται στη δημοσιότητα αλλά εμπεριέχει και τη δυνατότητα ιχνηλασιμότητας των ενεργειών που διευκολύνει τη λειτουργία του ελέγχου.

2^ο ΜΕΡΟΣ – ΑΝΑΔΕΙΞΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΣΤΟ ΝΕΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η αρχή της διαφάνειας δρα συνεργατικά με άλλες αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις προκειμένου να επιτύχουν τον κοινό σκοπό των αποτελεσματικών και με την ουσιαστική έννοια διαφανών δημοσίων συμβάσεων. Στην ενότητα που ακολουθεί θα αναλυθούν τα σημαντικότερα σημεία του νέου θεσμικού πλαισίου (4412/2016) τα οποία εισάγουν δράσεις και υποχρεώσεις που αφενός εξασφαλίζουν τη διαφάνεια με την έννοια της δημοσιότητας και αφετέρου άπτονται σχετικών με τη διαφάνεια αρχών ενισχύοντας αυτήν εμμέσως.

Δημοσιότητα και διαφάνεια

Η συγκεκριμένη ενότητα αναφέρεται στα άρθρα του νόμου που προωθούν άμεσα τη διαφάνεια μέσω της θέσπισης κανόνων δημοσιότητας. Ωστόσο προωθούν τη διαφάνεια και εμμέσως μέσω της θωράκισης των αρχών που σχετίζονται με αυτήν όπως η αρχή της ίσης μεταχείρισης, της τυπικότητας των δημόσιων διαγωνισμών, κ.α. Υπό αυτό το πρίσμα οι κανόνες καθολικής (και όχι επιλεκτικής) δημοσιότητας εξασφαλίζουν την ισότιμη πρόσβαση των ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων ενώ παράλληλα εγγυώνται τον προσήκοντα βαθμό δημοσιότητας που απαιτείται για τη προστασία του υγιούς ανταγωνισμού. (Ράικος, κ.α., 2018, σελ. 598)

Το άρθρο 61 του νόμου 4412/2016 καθορίζει τη χρονική αφετηρία της σύναψης μιας σύμβασης, η οποία διαδραματίζει εξέχων ρόλο καθώς συναρτήσει αυτής ορίζονται πολλές προθεσμίες, όπως παραδείγματος χάριν η προθεσμία άσκησης προσφυγής. Σημείο έναρξης της διαδικασίας θεωρείται η ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης ή της προκαταρκτικής προκήρυξης ,εάν χρησιμοποιείται ως μέσο προκήρυξης διαγωνισμού (άρθρο 62), στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕΕΕ). Σε κανόνες δημοσιότητας υπόκεινται οι επουσιώδεις διαφοροποιήσεις σε μια δημόσια σύμβαση ενώ οι ουσιαστικές διαφοροποιήσεις συνεπάγονται την ανάγκη εκκίνησης νέας διαδικασίας σύναψης σύμβασης κατά το άρθρο 132 (Κουλουμπίνη, et al., 2019, p. 412). Σύμφωνα με την απόφαση 935/2013 του Ελεγκτικού Συνεδρίου, θεωρείται ότι ικανοποιείται η υποχρέωση δημοσιότητας μόνο όταν το σταλθέν προς δημοσίευση έντυπο στην ΕΕΕΕ παρέχει πλήρως τις απαιτούμενες πληροφορίες (όπως ποσότητα και

προϋπολογισμός των ειδών, η διάρκεια της σύμβασης η ελάχιστη διάρκεια ισχύος των προσφορών, κ.α.). Τα ανωτέρω εξασφαλίζουν για τους οικονομικούς φορείς την ύπαρξη ενός σταθερού πλαισίου κανόνων, καθώς η δημοσιοποίηση της χρονικής αφετηρίας οριοθετεί το θεσμικό πλαίσιο και τους κανόνες που διέπουν τη σύμβαση χωρίς δυνατότητα αλλαγής τους.

Στο άρθρο 62 του ίδιου νόμου ορίζονται οι κανόνες δημοσιοποίησης της προκαταρκτικής προκήρυξης η οποία λαμβάνει χώρα είτε από την Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΥΕΕΕ) είτε από τις αναθέτουσες αρχές στο «προφίλ αγοραστή» τους. Η προκαταρκτική προκήρυξη μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μέσο γνωστοποίησης βασικών πληροφοριών για τις υπό σχεδιασμό συμβάσεις αποσκοπώντας στην έγκυρη ενημέρωση των ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων για τα σημαντικότερα σημεία μιας σύμβασης ώστε να προετοιμάσουν τις προσφορές τους ενισχύοντας με αυτόν τον τρόπο τη συμμετοχή και τον υγιή ανταγωνισμό. Η χρήση της προκαταρκτικής προκήρυξης διασφαλίζει παράλληλα και την ισότητα στην πληροφόρηση αναφορικά με τους όρους που θα διέπουν τη σύμβαση για τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς διαλύοντας υπόνοιες μεροληπτικής ανεπίσημης ενημέρωσης «προτιμητέων» οικονομικών φορέων. Επιπρόσθετα η προκαταρκτική προκήρυξη μπορεί να χρησιμοποιηθεί σύμφωνα με το άρθρο 40 ως μέσο προκήρυξης δημόσιας σύμβασης από αναθέτουσες αρχές που δεν αποτελούν κεντρικές αρχές αγορών. Σε αυτήν την περίπτωση θα πρέπει να επισημαίνεται ότι δεν θα επακολουθήσει προκήρυξη διαγωνισμού ενώ οι παρεχόμενες πληροφορίες, όπως περιγραφή του αντικειμένου της σύμβασης, προϋποθέσεις συμμετοχής, χρονοδιαγράμματα παράδοσης αγαθών, κ.α., θα πρέπει να είναι ιδιαιτέρως σαφείς και αναλυτικές. Η παρεχόμενη αυτή δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές και οι προϋποθέσεις που τη διέπουν αποτελούν δείγμα συγκερασμού της διαφάνειας με τις έννοιες της αποδοτικότητας και της ευελιξίας (Ράικος, κ.α., 2018, σελ. 603-606)

Το άρθρο 63 ορίζει τις προκηρύξεις σύμβασης ως μέσο προκήρυξης διαγωνισμού. Οι προκηρύξεις σύμβασης θα πρέπει να περιέχουν όλες τις απαιτούμενες πληροφορίες και δημοσιεύονται σύμφωνα με το άρθρο 65 του ίδιου νόμου. Κατά την οδηγία 4/2014 της (ΕΑΑΔΗΣΥ, Κατευθυντήρια Οδηγία 4, 2014) η πλημμελής τήρηση των κανόνων δημοσιότητας σε βαθμό που αποτελεί ουσιώδης παράβαση πλήττει τις αρχές του ανταγωνισμού και της διαφάνειας καθιστώντας μη νόμιμο το διαγωνισμό. Ο χαρακτηρισμός του βαθμού της πλημμέλειας ως ουσιώδης ή μη έγκειται στα αρμόδια δικαιοδοτικά όργανα. Τέλος αξίζει να υπογραμμίσουμε ότι όπως έχουμε αναφέρει σε

προηγούμενη ενότητα η αρχή της διαφάνειας με την έννοια της υποχρέωσης δημοσιότητας δεν αποτελεί αυτοσκοπό συνεπώς οι δημοσιευμένοι όροι της προκήρυξης οφείλουν να τηρούνται στο ακέραιο (Οικονόμου, 2009, σελ. 192).

Στο άρθρο 64 ορίζεται η υποχρέωση των αναθετουσών αρχών να γνωστοποιήσουν τα αποτελέσματα της διαδικασίας σύναψης σύμβασης εντός τριάντα ημερών στην ΥΕΕΕ. Η συγκεκριμένη υποχρέωση εντάσσεται σε ένα βασικό πυρήνα κανόνων δημοσιότητας που αποσκοπούν στην ενίσχυση της διαφάνειας μέσω του περιορισμού των περιθωρίων εκδήλωσης διαφθοράς καθώς λόγω της υποχρεωτικής δημοσιοποίησης των αποτελεσμάτων της διαδικασίας σύναψης σύμβασης αποτελεί κοινή γνώση ποιος είναι ο ανάδοχος αυτής και με ποιους όρους. Άξια αναφοράς η παράγραφος 4 του άρθρου 64 η οποία παρέχει στις αναθέτουσες αρχές την ευχέρεια μη δημοσιοποίησης πληροφοριών εάν κρίνεται ότι αυτές πλήττουν το δημόσιο συμφέρον και το θεμιτό ανταγωνισμό (Ράικος, κ.α., 2018, σελ. 617). Σε αυτό το σημείο αναδύεται η προσέγγιση της διαφάνειας ως θεματοφύλακα του υγιούς ανταγωνισμού και του δημοσίου συμφέροντος, ως αρχή που δρα υπέρ αυτών με ευελιξία και όχι περιοριστικά.

Οι διατάξεις του άρθρου 65 ορίζουν ότι οι προκηρύξεις και οι γνωστοποιήσεις περιέχουν όλα τα προβλεπόμενα έντυπα και συντάσσονται και διαβιβάζονται με ηλεκτρονικά μέσα στην ΥΕΕΕ η οποία διασφαλίζει ότι το πλήρες κείμενο και η περίληψη αυτών παραμένει δημοσιευμένη για το εκάστοτε προβλεπόμενο χρονικό διάστημα ώστε να διασφαλιστεί ο επαρκής βαθμός δημοσιότητας.

Στο άρθρο 66 περιγράφονται κανόνες δημοσίευσης στο εθνικό επίπεδο. Οι αναθέτουσες αρχές δημοσιεύουν τις διακηρύξεις και τις προκηρύξεις στο ΚΗΜΔΗΣ η δημιουργία του οποίου αποτέλεσε σημαντική δράση προς την εξασφάλιση της διαφάνειας και αναλύεται σε ειδική ενότητα παρακάτω. Η παράγραφος 4 του άρθρου ορίζει την ανάγκη ταύτισης των πληροφοριών που περιέχουν οι προκηρύξεις και γνωστοποιήσεις που δημοσιεύονται στο εθνικό επίπεδο με τις αντίστοιχες που έχουν σταλεί στην ΥΕΕΕ. Πρόκειται για μια διάταξη που εξασφαλίζει τη διαφάνεια υπό την έννοια ότι τα ίδια έγγραφα ανασυρόμενα από διαφορετικές πηγές φέρουν τις ίδιες πληροφορίες. Παράλληλα προωθεί τη διασυννοριακή συμμετοχή αλλοδαπών προς την αναθέτουσα αρχή οικονομικών φορέων επί ίσοις όροις αναφορικά με τη δυνατότητα πρόσβασης στις διακηρύξεις και τις προκηρύξεις καθώς και το περιεχόμενο αυτών.

Τέλος αποσκοπώντας στη χρήση ενός ενιαίου μέσου στο οποίο θα καταχωρίζονται όλες οι διακηρύξεις, προκηρύξεις και συμβάσεις προβλέπεται η λειτουργία του ΕΣΗΔΗΣ ως επίσημο εθνικό πληροφοριακό μέσο eSender για την απευθείας υποβολή τους στην ΥΕΕΕ και στο Tenders Electronic Daily (TED) το οποίο αποτελεί την ηλεκτρονική έκδοση του «Συμπληρώματος της Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης» για τις δημόσιες συμβάσεις. Μέσω του ΕΣΗΔΗΣ TED eSender είναι δυνατό να συντάσσονται, να αποστέλλονται και να παρακολουθούνται οι σχετικές ειδοποιήσεις στο TED (Ράικος, κ.α., 2018, σελ. 623).

Σύγκρουση συμφερόντων

Μια ειδική περίπτωση που πλήττει τη διαφάνεια στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων είναι η κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων. Ως σύγκρουση συμφερόντων θα ορίζαμε την κατάσταση κατά την οποία ένα άτομο βρίσκεται αντιμέτωπο με την εξυπηρέτηση αντικρουόμενων με την ορθή εκτέλεση της εργασίας του άμεσων ή έμμεσων προσωπικών συμφερόντων. Ως τέτοια νοούνται επαγγελματικά προσωπικά συμφέροντα κατά την προσέγγιση της ήπιας σύγκρουσης συμφερόντων (παραδείγματος χάριν αποφυγή πρόσθετης εργασίας) και οικονομικά ή προσωπικά συμφέροντα του ίδιου ή συγγενικών του προσώπων κατά την ακραία σύγκρουση συμφερόντων (Dekel, 2008, σελ. 242). Σύμφωνα με την Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καταπολέμηση της διαφθοράς η σύγκρουση συμφερόντων είναι από τα συχνότερα αίτια επηρεασμού κάθε σταδίου των δημοσίων συμβάσεων. Την ανάγκη αντιμετώπισης αυτού του φαινομένου καλύπτει στην εθνική έννομη τάξη ο νόμος 4412/2016 στο άρθρο 24 κατά μεταφορά της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ αφενός ορίζοντας τη σύγκρουση συμφερόντων, τους εμπλεκόμενους που αφορά ανάλογα με την επαγγελματική θέση που κατέχουν και το σχετικό βαθμό συγγένειας και αφετέρου εισάγοντας την υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής για λήψη μέτρων που στοχεύουν στην αποτελεσματική πρόληψη, τον εντοπισμό και την επανόρθωση περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων που προκύπτουν κατά τη φάση του σχεδιασμού και προετοιμασία της διαδικασίας καθώς και της κατάρτισης της σύμβασης (επίκληση της συνδρομής σύγκρουσης συμφερόντων γίνεται και στο άρθρο 73 παράγραφος 4 ως λόγος αποκλεισμού).

Ο υπάλληλος ο οποίος θεωρεί ότι βρίσκεται σε σύγκρουση συμφερόντων οφείλει να ενημερώσει εγγράφως την αναθέτουσα αρχή η οποία αποφαινεται αιτιολογημένα για την

ύπαρξη ή μη σύγκρουσης συμφερόντων. Αν αυτή αποφανθεί ότι υφίσταται σύγκρουση συμφερόντων ενημερώνει την ΕΑΑΔΗΣΥ και λαμβάνει μέτρα διασφάλισης του αμερόληπτου της διαδικασίας όπως η εξαίρεση της συμμετοχής του υπαλλήλου από αυτήν. Υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής είναι και η αποστολή γραπτής έκθεσης όλων των υποθέσεων σύγκρουσης συμφερόντων που εντοπίστηκαν και τα επακόλουθα μέτρα αντιμετώπισης που λήφθηκαν στην ΕΑΑΔΗΣΥ. Σε αυτό το σημείο να τονίσουμε ότι σύμφωνα με τη νομολογία Fabricom (ΔΕΕ απόφαση συνεκδικαζόμενων αποφάσεων C-21/03 & C-34/03 Fabricom SA κατά Βελγίου) ο χαρακτήρας της σύγκρουσης συμφερόντων είναι αντικειμενικός, εδραζόμενος στην ύπαρξη των απαιτούμενων σωρευτικών προϋποθέσεων. Η απόδοση του χαρακτηρισμού δηλαδή δεν σχετίζεται με τις προθέσεις των εμπλεκόμενων να δράσουν επιζήμια για το δημόσιο συμφέρον ή όχι. Η στάση αυτή αποτελεί διάσταση της τυπικής διαφάνειας και αποσκοπεί στην εξάλειψη κάθε υποψίας μεροληπτικής συμπεριφοράς σε κάθε στάδιο της διαδικασίας.

Κατά το άρθρο 24 παράγραφος 7,ο προσφέρων που εμπλέκεται σε κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων μπορεί να αποκλειστεί από τη διαδικασία εάν αυτή είναι αδύνατον να αρθεί με άλλον τρόπο. Ο αποκλεισμός αποσκοπεί στη διασφάλιση της αρχής της διαφάνειας ως απόρροια της αρχής της ίσης μεταχείρισης αποκλείοντας τον κίνδυνο μεροληπτικής αντιμετώπιση υποψηφίων (Κουλουμπίνη, κ.α., 2019, σελ. 131). Η δυνατότητα αποκλεισμού που παρέχεται στις αναθέτουσες αρχές δεν συνεπάγεται δέσμια αρμοδιότητα αυτών για το συστηματικό αποκλεισμό των προσφερόντων που εμπλέκονται σε σύγκρουση συμφερόντων. Αντιθέτως κάθε περίπτωση θα πρέπει να εξετάζεται ξεχωριστά αναζητώντας την ύπαρξη πραγματικών πρακτικών που ελλοχεύουν κίνδυνο νόθευσης του ανταγωνισμού. Ο δε αποκλεισμός αποτελεί βάσει της αρχής της αναλογικότητας το έσχατο μέσο προστασίας της αρχής της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας όταν κρίνεται αδύνατο να εξευρεθεί άλλο επαρκές ηπιότερο μέτρο (Μουκίου, 2018, σελ. 189). Χαρακτηριστικό της πρόθεσης μη κανονικοποίησης του αποκλεισμού για λόγους σύγκρουσης συμφερόντων αποτελεί η περίπτωση που ο προσφέρων έχει εμπλακεί με οποιαδήποτε τρόπο στην προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης σύμβασης(ή σχετίζεται με οργανισμό που έχει εμπλακεί). Η αναθέτουσα αρχή λαμβάνει ηπιότερα μέτρα διασφάλισης της αρχής της ίσης μεταχείρισης όπως η γνωστοποίηση στους λοιπούς υποψηφίους πληροφοριών που διακινήθηκαν στα προηγούμενα στάδια της διαδικασίας και μόνο εφόσον αυτά δεν κρίνονται επαρκή καταφεύγει στον αποκλεισμό του συγκεκριμένου προσφέροντος. Πριν από τον αποκλεισμό ενημερώνεται η Επιτροπή

Ανταγωνισμού και η ΕΑΑΔΗΣΥ ενώ παρέχεται στον προσφέρων η δυνατότητα απόδειξης ότι η συμμετοχή του σε προγενέστερο στάδιο της διαδικασίας δεν στρεβλώνει τον ανταγωνισμό (Κουλουμπίνη, κ.α., 2019, σελ. 130). Ο χαρακτήρας τελευταίας λύσης που διέπει τον αποκλεισμό υποψηφίου για λόγους σύγκρουσης συμφερόντων αποτελεί υποχώρηση της τυπικής διαφάνειας έναντι της ουσιαστικής διαφάνειας σε μια απόπειρα συγκερασμού των αρχών του υγιούς ανταγωνισμού, της ίσης μεταχείρισης και της αναλογικότητας που αποσκοπεί παράλληλα στην εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων συμβάσεων.

Η ύπαρξη ενός θεσμικού πλαισίου που ορίζει με σαφήνεια της προϋποθέσεις ύπαρξης μιας κατάστασης σύγκρουσης συμφερόντων εξασφαλίζει ότι η διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων πραγματοποιείται σε ένα διαφανές πλαίσιο απαλλαγμένο από την εξυπηρέτηση αλλότριων συμφερόντων. Επιπρόσθετα η δημιουργία πεποιθήσης διαφάνειας της διαδικασίας στους οικονομικούς φορείς αποτελεί σημαντικό παράγοντα αύξησης της συμμετοχής τους ενισχύοντας τον υγιή ανταγωνισμό και κατ' επέκταση το δημόσιο συμφέρον. Στο ίδιο πνεύμα προστασίας του υγιούς ανταγωνισμού εντάσσεται και η αναλογικότητα των μέτρων θεραπείας μιας κατάστασης σύγκρουσης συμφερόντων. Η σύνθεση των αρχών της διαφάνειας και της αναλογικότητας στην συγκεκριμένη περίπτωση καταδεικνύει την ουσιαστική φύση της αρχής της διαφάνειας, αυτή που επιτάσσει την πραγμάτωση της αρχής συναρτήσει των απώτερων σκοπών (δημόσιο συμφέρον και ελεύθερος-υγιής ανταγωνισμός) που νοηματοδοτούν την εφαρμογή της.

Συγκρότηση και τήρηση φακέλου δημόσιας σύμβασης

Η αρχή της διαφάνειας συνδέεται στενά με την ιχνηλασιμότητα των αποφάσεων και με την αιτιολόγηση αυτών. Προς εξυπηρέτηση αυτών των πτυχών της διαφάνειας το άρθρο 45 του νόμου 4412/2016 κατά ενσωμάτωση των άρθρων 83 παράγραφος 6 και 84 παράγραφος 2 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ προβλέπει τη συγκρότηση και τήρηση ηλεκτρονικού φακέλου δημόσιας σύμβασης προκειμένου να τεκμηριώνεται η πρόοδος της σύμβασης και να αιτιολογούνται οι ενέργειες των αναθετουσών αρχών σε μια πλατφόρμα δημοσιότητας. Η αναθέτουσα αρχή καταγράφει την πρόοδο διεξαγωγής των διαδικασιών σε κάθε στάδιο εξέλιξης της σύμβασης στο «φάκελο δημόσιας σύμβασης» σε έντυπη και ηλεκτρονική μορφή. Όλα τα στοιχεία του φακέλου καταχωρίζονται υποχρεωτικά και σε ηλεκτρονικές βάσεις δεδομένων οι οποίες τηρούνται στην Γενική

Γραμματεία Υποδομών του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων. Η παράγραφος 3 του άρθρου 45 ορίζει το ελάχιστο περιεχόμενο του φακέλου. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα εξής απαιτούμενα περιεχόμενα του φακέλου :

- ❖ Τεκμηρίωση σκοπιμότητας της σύμβασης, δηλαδή μια επαρκώς τεκμηριωμένη αιτιολόγηση της αναθέτουσας αρχής που εξηγεί την αναγκαιότητα των ζητούμενων ειδών (π.χ. προμηθειών) καθώς και τη χρησιμότητα της κάλυψης αυτής της ανάγκης μέσω της προσφυγής σε εξωτερικό ανάδοχο
- ❖ Τεκμηριωμένος υπολογισμός του προϋπολογισμού της σύμβασης, αποσκοπώντας στην εξασφάλιση των κεφαλαίων χρηματοδότησης της σύμβασης προκειμένου να επιτευχθεί το επιθυμητό αποτέλεσμα. Η συγκεκριμένη προϋπόθεση εισάγει την έννοια της αποδοτικότητας κατά τη κατάρτιση προϋπολογισμού μιας δημόσιας σύμβασης, στοιχείο ιδιαίτερα σημαντικό καθώς ανατρέπει τη διαχρονική προβληματική πρακτική προσήλωσης του δημόσιου τομέα αποκλειστικά στην αποτελεσματικότητα
- ❖ Τα έγγραφα αιτιολόγησης των αποφάσεων της αναθέτουσας αρχής για κάθε στάδιο της διαδικασίας όπως έγγραφα αιτιολόγησης επικοινωνίας με οικονομικούς φορείς και τις υπηρεσιακές κρίσεις ,για το διάλογο και τη διαπραγμάτευση, κ.α.

Η ύπαρξη ενός δημοσιοποιημένου φακέλου που περιέχει έγγραφα σχετιζόμενα με τη σύμβαση καθώς και τεκμηριωμένη αιτιολόγηση των αποφάσεων και ενεργειών της αναθέτουσας αρχής αναβαθμίζει τη διαφάνεια και την ποιότητα της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Η δυνατότητα που παρέχεται σε ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς, σε ελεγκτικούς μηχανισμούς αλλά και σε τρίτους να έχουν ανά πάσα στιγμή πρόσβαση στα τεκμηριωμένα/αιτιολογημένα πεπραγμένα της αναθέτουσας αρχής λειτουργεί ως δικλείδα ασφαλείας ενάντια στη διαφθορά καθώς εκθέτει στη δημοσιότητα όχι μόνο τις αποφάσεις και τις ενέργειες της αναθέτουσας αρχής αλλά και το σκεπτικό αυτών. Λόγω αυτού, οι αναθέτουσες αρχές ωθούνται να υιοθετήσουν ένα μοντέλο λειτουργίας που στηρίζεται σε τεκμηριωμένες ενέργειες και αιτιολογημένες αποφάσεις (management by facts) το οποίο αφενός συντελεί στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας τους (Preffer & Sutton, 2006) και αφετέρου μέσω της ενίσχυσης της αρχής της αιτιολόγησης δημιουργεί ένα πέπλο ασφάλειας δικαίου και διαφάνειας γύρω από τη

διαδικασία σύναψης συμβάσεων που αποτελεί σημαντικό παράγοντα αύξησης της συμμετοχής των οικονομικών φορέων με όρους υγιούς ανταγωνισμού.

Ο φάκελος δημόσιας σύμβασης διαφοροποιείται καταλλήλως ως προς το απαραίτητο περιεχόμενό του στις περιπτώσεις σύμβασης μελετών ή παροχής τεχνικών υπηρεσιών και σύμβασης έργου ώστε να διασφαλίζεται ο απαιτούμενος βαθμός διαφάνειας, ιχνηλασιμότητας και αιτιολόγησης των αποφάσεων καθώς και η βέλτιστη σχέση αποδοτικότητας-αποτελεσματικότητας.

Διενέργεια προκαταρκτικών διαβουλεύσεων με την αγορά

Το άρθρο 46 του νόμου 4412/2016 δίνει τη δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές να προβούν σε διαβουλεύσεις με την αγορά πριν την έναρξη της διαδικασίας σύναψης σύμβασης αποσκοπώντας στον καλύτερο σχεδιασμό της καθώς και την ενημέρωση των οικονομικών φορέων για τις απαιτήσεις αυτής. Για τον σκοπό αυτόν, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να ζητούν συμβουλές από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες ή αρχές, όπως για παράδειγμα η ΕΑΑΔΗΣΥ και η Μονάδα Παρακολούθησης Διαγωνισμών και Συμβάσεων (ΜΟ.ΠΑ.ΔΙ.Σ.) του Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου (Κ.Δ.Ε.Ο.Δ.) ή από συμμετέχοντες στην αγορά. Η πρόσκληση για διαβούλευση στους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς αναρτάται στο ΕΣΗΔΗΣ και την ιστοσελίδα της αναθέτουσας αρχής και περιέχει τα στοιχεία της αναθέτουσας αρχής, το αντικείμενο της σύμβασης και άλλες συναφείς πληροφορίες. Η διαδικασία διαβούλευσης διαρκεί δεκαπέντε έως εξήντα μέρες και μετά το πέρας της η αναθέτουσα αρχή δημοσιοποιεί στην ιστοσελίδα της τις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν και τις επεξεργάζεται.

Στη διαδικασία διενέργειας προκαταρκτικών διαβουλεύσεων με την αγορά καταδεικνύεται η σχέση της διαφάνειας, ως δημοσιότητα, με αυτή της αποτελεσματικότητας. Οι αναθέτουσες αρχές δηλαδή επιδιώκουν μέσω της δημοσιοποίησης στους οικονομικούς φορείς των σχεδιαζόμενων συμβάσεων να προσδιορίσουν με πιο ακριβή τρόπο τις ανάγκες τους και να έρθουν εις γνώση καινοτόμων λύσεων, προϊόντων και υπηρεσιών που μπορεί να αγνοούσαν. Μέσω αυτής της διαδικασίας οι αναθέτουσες αρχές σχεδιάζουν τη σύμβαση έχοντας καλύτερη γνώση

των αναγκών τους συναρτήσει των παρεχόμενων από την αγορά λύσεων αυξάνοντας κατά συνέπεια την αποδοτικότητα /αποτελεσματικότητα της σύμβασης.

Σημαντικός παράγοντας κατά την παροχή και υιοθέτηση συμβουλών των οικονομικών φορέων προς την αναθέτουσα αρχή είναι αυτές να μην έχουν ως αποτέλεσμα τη στρέβλωση του ανταγωνισμού και την παραβίαση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας. Για αυτό το λόγο γνωστοποιούνται σε όλους τους υποψήφιους οικονομικούς φορείς οι πληροφορίες που ανταλλάχθηκαν κατά το στάδιο της διενέργειας προκαταρκτικών διαβουλεύσεων και ορίζονται επαρκείς προθεσμίες ενσωμάτωσης αυτών των πληροφοριών στις προσφορές όλων των ενδιαφερόμενων ώστε να διασφαλιστεί η συμμετοχή τους στη διαδικασία επί ίσοις όροις. Υπό αυτό το πρίσμα και σύμφωνα με το άρθρο 48 τίθενται περιορισμοί και μέτρα σε περίπτωση που ένας οικονομικός φορέας σχετίζεται με φορέα που παρείχε συμβουλές στην αναθέτουσα αρχή που μπορεί να οδηγήσουν μέχρι και στον αποκλεισμό του από τη διαδικασία ως έσχατη λύση ελλείψει ύπαρξης ηπιότερων αποτελεσματικών μέτρων θεραπείας και κατόπιν παροχής δυνατότητας στον εν λόγω οικονομικό φορέα να αποδείξει πως η συμμετοχή του στη προετοιμασία της διαδικασίας ανάθεσης σύμβασης δεν του παρείχε κάποιο άδικο πλεονέκτημα έναντι των λοιπών συμμετεχόντων (όπως έχει ήδη αναλυθεί στην ενότητα «Σύγκρουση συμφερόντων»).

Η διενέργεια προκαταρκτικών διαβουλεύσεων με την αγορά είναι ξεκάθαρα μια δράση που σχετίζεται με την αποτελεσματικότητα. Είναι μια απαραίτητη διαδικασία ειδικά σε περιπτώσεις που η αναθέτουσα αρχή δεν είναι σε θέση να προσδιορίσει ακριβώς τις τεχνικές λύσεις καθορισμού των αναγκών τους και τρόπους εξυπηρέτησης αυτών, τις απαιτούμενες τεχνικές προδιαγραφές που θα εξασφαλίσουν την επαρκή κάλυψη των αναγκών της κ.α. Επειδή προφανώς ο ορθός προσδιορισμός του προβλήματος είναι θεμελιώδους σημασίας για την εξεύρεση της κατάλληλης λύσης αυτού κατανοούμε ότι η διαβούλευση με την αγορά είναι μια απαραίτητη για την αποτελεσματικότητα των δημοσίων συμβάσεων δραστηριότητα. Η ύπαρξη όμως ενός συγκεκριμένου θεσμικού πλαισίου που διέπει τις διαδικασίες και τους όρους εκτέλεσης αυτής εξασφαλίζει ότι αυτή η σημαντική δραστηριότητα διενεργείται με ένα διαφανή τρόπο που εξασφαλίζει την ίση μεταχείριση όλων των συμμετεχόντων. Μέσω της υλοποίησης της στο νέο θεσμικό πλαίσιο δίνεται η δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές να προσδιορίσουν αποδοτικότερα τις απαιτήσεις τους και άρα να αυξήσουν την αποτελεσματικότητά τους με ένα σύννομο τρόπο, αποτρεπτικό προς τη δημιουργία υπονοιών μεροληπτικής μεταχείρισης

οικονομικών φορέων ή εξαγωγής άδικων ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων για τους οικονομικούς φορείς που συμμετέχουν στις προκαταρκτικές διαβουλεύσεις λόγω της προγενέστερης πρόσβασης τους σε πληροφορίες σχετιζόμενες με τους όρους της σύμβασης καθώς και την επιρροή τους σε αυτούς.

Τεχνολογικά συστήματα

Εργαλεία σύναψης δημοσίων συμβάσεων

Στα άρθρα 33 έως 35 του νόμου 4412/2016 περιγράφεται η δυνατότητα χρήσης εκ μέρους των αναθετουσών αρχών πληροφοριακών εργαλείων σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Η χρήση τέτοιων μέσων παρουσιάζει πολλαπλά πλεονεκτήματα. Η τυποποιημένη διαδικασία υλοποίησης που ακολουθούν συνεπάγεται μείωση του γραφειοκρατικού κόστους και του χρόνου εκτέλεσης της διαδικασίας σύναψης σύμβασης καθώς αυτή απλοποιείται σε σημαντικό βαθμό. Λόγω των απλοποιημένων διαδικασιών καθίσταται ευκολότερη η πρόσβαση των ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων ενισχύοντας τον υγιή ανταγωνισμό και κατά συνέπεια την αποδοτικότητα της διαδικασίας από την πλευρά του δημόσιου. Παράλληλα η τυποποίηση και η αυτοματοποίηση μιας διαδικασίας περιορίζει τα περιθώρια εκδήλωσης διαφθοράς καθιστώντας τη διαδικασία πιο διαφανή τόσο κατ' ουσίαν όσο και στην αντίληψη ενός τρίτου παρατηρητή.

Το άρθρο 34 περιγράφει τη διαδικασία της σύναψης σύμβασης μέσω ηλεκτρονικού πλειστηριασμού. Τα ζητούμενα είδη/υπηρεσίες πρέπει να είναι διαθέσιμα στην αγορά και τυποποιημένα (για παράδειγμα προμήθεια ειδών γραφείου) ούτως ώστε να μπορούν οι διαφορετικές προσφορές να ταξινομηθούν βάσει του αυτόματου συστήματος αξιολόγησης που χρησιμοποιείται στον ηλεκτρονικό πλειστηριασμό. Τα κριτήρια ταξινόμησης μπορεί να είναι αποκλειστικά η τιμή (σε ιδιαίτερα τυποποιημένα είδη π.χ. μολύβια) ή η βέλτιστη σχέση ποιότητας- τιμής όπου η αναλογία των παραμέτρων προσδιορίζεται από μαθηματικό τύπο που κοινοποιείται στους υποψήφιους. Τα ποιοτικά χαρακτηριστικά θα πρέπει να είναι ποσοτικά προσδιορίσιμα ειδάλλως ο τύπος της σύμβασης δεν προσφέρεται για ηλεκτρονικό πλειστηριασμό (Ράικος, κ.α., 2018, σελ. 373). Η διαδικασία του ηλεκτρονικού πλειστηριασμού αποτελεί ιδανικό τρόπο σύναψης συμβάσεων για τυποποιημένα είδη/υπηρεσίες καθώς παρέχει δυνατότητα υψηλού βαθμού συμμετοχής στο διαγωνισμό ενισχύοντας παράλληλα τη διαφάνεια αυτού καθώς

η επιλογή του αναδόχου γίνεται μέσω μιας αυτόματης τυποποιημένης διαδικασίας. Η χρήση μαθηματικών τύπων προσθήκης συντελεστών βαρών στα επιμέρους χαρακτηριστικά των προσφορών των υποψηφίων αποτελεί τον βέλτιστο τρόπο συγκερασμού διαφάνειας και αποτελεσματικότητας καθώς περιορίζει το περιθώριο υποκειμενικής κρίσης στη διαδικασία ενώ παράλληλα η διαδικασία ανάθεσης σύμβασης εκτελείται ταχύτητα με περιορισμένο γραφειοκρατικό κόστος συμβάλλοντας στην αύξηση της αποδοτικότητας της.. Υπό αυτό το πρίσμα στη διαδικασία ηλεκτρονικών πλειστηριασμών εντάσσονται μόνο ιδιαιτέρως τυποποιημένα είδη καθώς μόνο για αυτά η προσθήκη συντελεστών βαρών δύναται να έχει αντικειμενικό και αδιαμφισβήτητο χαρακτήρα δίχως να δημιουργεί υπόνοιες μεροληπτικές προσαρμογής τους (σχετική ανάλυση για τον περιορισμό της υποκειμενικής κρίσης πραγματοποιείται στην ενότητα « Κριτήρια επιλογής»)

Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ)

Το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ) είναι μια ηλεκτρονική πλατφόρμα μέσω της οποίας διενεργείται το σύνολο της επικοινωνίας και της ανταλλαγής πληροφοριών με ηλεκτρονικά μέσα κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων σε πραγματικό χρόνο (real time) όπως επιτάσσει το άρθρο 22 του νόμου 4412/2016 κατά μεταφορά του άρθρου 22 της Οδηγίας 2014/22/ΕΕ. Τέτοιες διεργασίες είναι η δημοσίευση της προκήρυξης, η πλήρης πρόσβαση για τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς σε όλα τα τεύχη της σύμβασης, η επικοινωνία αναθετουσών αρχών και συμμετεχόντων, η κατάθεση προσφορών, κ.α. Η χρήση του είναι υποχρεωτική για συμβάσεις άνω των εξήντα χιλιάδων ευρώ σε όλα τα στάδια της διαδικασίας. Το ΕΣΗΔΗΣ λειτουργεί σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου 3979/2011 και το Πλαίσιο Παροχής Υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης που αποτελεί το κανονιστικό πλαίσιο εφαρμογής του. Το συγκεκριμένο πλαίσιο θέτει κανόνες και προδιαγραφές που αφορούν την ανάπτυξη, το σχεδιασμό και τη λειτουργία των ηλεκτρονικών υπηρεσιών καθώς και την εξασφάλιση της διαλειτουργικότητάς τους.

Η δημοσιότητα των ενεργειών και πληροφοριών που παρέχει η λειτουργία του ΕΣΗΔΗΣ στη διαδικασία σύναψης δημόσιας καθιστά σημαντικά ευκολότερη τη διαδικασία ελέγχου καθώς στο σύστημα έχουν δικαιώματα άμεσης πρόσβασης ελεγκτικοί φορείς των διαγωνιστικών διαδικασιών. Η ύπαρξη αποτελεσματικού ελέγχου, ή ακόμα και μόνο

η γνώση/πεποίθηση ύπαρξης αποτελεσματικού ελέγχου λειτουργεί ως ισχυρό αντικίνητρο διαφθοράς θωρακίζοντας την προστασία αρχών όπως αυτές της ίσης μεταχείρισης και της αιτιολόγησης των αποφάσεων. Μέσω της υποχρέωσης «δημοσιότητας» στο ΕΣΗΔΗΣ, ένα ηλεκτρονικό μέσο που εξασφαλίζει πλήρως την ιχνηλασιμότητα των πράξεων με χρονοσήμανση, ενισχύεται σημαντικά η διαφάνεια των διαδικασιών στην πλέον ουσιαστική της μορφή. Επιπρόσθετα το σύστημα αίρει τους γεωγραφικούς και χρονικούς περιορισμούς που αντιμετωπίζουν οι οικονομικοί φορείς σε σχέση με τη συμμετοχή τους στη διαδικασία σύναψης σύμβασης ενώ η δυνατότητα εύκολης και στοχευμένης αναζήτησης διαγωνισμών μέσω του συστήματος με εύρος που άπτεται όλου του δημοσίου τομέα μειώνει σημαντικά το λειτουργικό τους κόστος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα των προαναφερθέντων αποτελεί η ηλεκτρονική αποσφράγιση των προσφορών που πραγματοποιείται μέσω της πλατφόρμας του ΕΣΗΔΗΣ και περιγράφεται στα άρθρα 98 και 99. Οι προσφορές αποστέλλονται σε «ηλεκτρονικά σφραγισμένο» φάκελο, η αποστολή τους λαμβάνει χρονοσήμανση και η μεταβολή τους είναι αδύνατη αυξάνοντας τη διαφάνεια της διαδικασίας καθώς αποκλείει υπόνοιες μεταβολής των εγγράφων της προφοράς κατόπιν μεροληπτικής και εν κρυπτώ συνεννόησης με την αναθέτουσα αρχή. Η δε αποσφράγιση των προσφορών γίνεται ηλεκτρονικά με όλους τους υποψηφίους να βρίσκονται εντός του συστήματος και να παρακολουθούν τη διαδικασία και τα περιεχόμενα αντικαθιστώντας τη μέχρι πρότινος ακολουθούμενη διαδικασία αποστολής αντιπροσώπων, αυξάνοντας αφενός τη διαφάνεια και αίροντας αφετέρου τους γεωγραφικούς και χρονικούς περιορισμούς που δυσχέραιναν την αποστολή αντιπροσώπων εκ μέρους όλων των υποψηφίων. Τα ανωτέρω μέσω της εξασφάλισης της διαφάνειας των διαδικασιών συντελούν στον υγιή ανταγωνισμό και κατά συνέπεια στην αύξηση των κατατεθεισών προσφορών και κατά επέκταση τη βελτίωση της αποδοτικότητας της δημόσιας σύμβασης.

[Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων \(ΚΗΜΔΗΣ\)](#)

Το άρθρο 38 ορίζει τις συνιστώσες λειτουργίας του ΚΗΜΔΗΣ. Το ΚΗΜΔΗΣ, αποτελεί μέρος του ΕΣΗΔΗΣ, συστάθηκε με το νόμο 4013/2011 και αποσκοπεί στη συλλογή, επεξεργασία και δημοσιοποίηση στοιχείων δημοσίων συμβάσεων άνω των χιλίων ευρώ ανεξαρτήτου διαδικασίας ανάθεσης. Οι αναθέτουσες αρχές καταχωρίζουν στο ΚΗΜΔΗΣ ενέργειες όπως τα πρωτογενή και εγκεκριμένα αιτήματα, την προκήρυξη και τη

διακήρυξη, την απόφασης ανάθεσης, κάθε εντολής πληρωμής, κ.α. Η χρήση του συστήματος ΚΗΜΔΗΣ συντελεί στην προώθηση της διαφάνειας με δύο τρόπους.

- ❖ Πρώτον η δημοσίευση σε ένα μοναδικό και συγκεντρωτικό δίαυλο δημοσιότητας δημοσίων συμβάσεων σε εθνικό επίπεδο των πρωτογενών αιτημάτων και των εγγράφων της σύμβασης ενισχύει σημαντικά το βαθμό δημοσιότητας της διαδικασίας. Κατά συνέπεια διευκολύνεται η διενέργεια αναζήτησης ευκαιριών εκ μέρους των οικονομικών φορέων για συμβάσεις οι οποίες θα τους ενδιέφεραν οδηγώντας στην αύξηση της συμμετοχής ιδίως μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Ιδιαίτερα όταν δεν ακολουθείται η ανοικτή διαδικασία (όπως για παράδειγμα στις περιπτώσεις της διαδικασίας με διαπραγμάτευση και το συνοπτικό διαγωνισμό) η δημοσίευση στο ΚΗΜΔΗΣ εξασφαλίζει τη δυνατότητα συμμετοχής σε κάθε ενδιαφερόμενο οικονομικό φορέα αποκλείοντας φαινόμενα μεροληπτικής συνεννόησης της αναθέτουσας αρχής με ορισμένους επιλεγμένους οικονομικούς φορείς. Λόγω της δημοσιότητας που προσδίδει το ΚΗΜΔΗΣ κρίνεται αχρείαστη και καταργείται με τα άρθρα 377 και 379 η υποχρέωση δημοσίευσης της προκήρυξης σε δύο ημερήσιες εφημερίδες ενώ σύμφωνα με τη παράγραφο 9 του άρθρου 38 *«η δημοσίευση της προκήρυξης στο ΚΗΜΔΗΣ αντικαθιστά την υποχρέωση δημοσίευσης στο Τεύχος Διακηρύξεων Δημοσίων Συμβάσεων της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως»*.
- ❖ Δεύτερον η δημοσίευση όλων των προαναφερθέντων ενεργειών στο ΚΗΜΔΗΣ συντελεί στην αύξηση της εκ των υστέρων (ex post) διαφάνειας της διαδικασίας υπό την έννοια του αποτελεσματικότερου ελέγχου. Τα δημοσιευθέντα στοιχεία είναι ευκόλως προσβάσιμα στις ελεγκτικές αρχές, ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς και σε τρίτους (πολίτες, κ.α.) ενισχύοντας σημαντικά τη διαδικασία ελέγχου. Τα ανωτέρω έχουν προωθούν την εκ των προτέρων (ex ante) διαφάνεια διότι η γνώση της υποχρέωσης δημοσίευσης των στοιχείων καθώς και ο βαθμός δημοσιότητας και ελέγχου που αυτό συνεπάγεται λειτουργεί ως ισχυρό αντικίνητρο εκδήλωσης διαφθοράς.

Γίνεται σαφές ότι η δημιουργία του ΚΗΜΔΗΣ, και η υποχρέωση δημοσιότητας των ενεργειών των αναθετουσών αρχών που αυτή συνεπάγεται, ενισχύει σημαντικά το βαθμό δημοσιότητας της διαδικασίας με άμεσο αντίκτυπο την αύξηση της συμμετοχής των ενδιαφερόμενων φορέων. Επιπροσθέτως η δημοσιότητα λειτουργεί ως προληπτική αλλά

και κατασταλτική δικλείδα ασφαλείας έναντι της αδιαφάνειας και της εκδήλωσης διαφθοράς ενισχύοντας το πλαίσιο διαφάνειας που οφείλει να περικλείει τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Η επίτευξη διαφανών διαδικασιών εξασφαλίζει συνθήκες υγιούς ανταγωνισμού με έμμεσο αποτέλεσμα την αύξηση της συμμετοχής των οικονομικών φορέων και την προώθηση του δημοσίου συμφέροντος.

Επιγραμμικό Αποθετήριο Πιστοποιητικών e-Certis

Στο άρθρο 81 του Ν.4412/2016 ορίζεται αφενός η υποχρέωση της ΕΑΑΔΗΣΥ να εξασφαλίζει την επικαιροποίηση των πληροφοριών των πιστοποιητικών και άλλων αποδεικτικών εγγράφων που υπάρχουν στο σύστημα e-Certis της Επιτροπής και αφετέρου η υποχρέωση των αναθετουσών αρχών να απαιτούν κατά κύριο λόγο μορφές αποδεικτικών εγγράφων και πιστοποιητικών που καλύπτονται από το e-Certis.

Το επιγραμμικό αποθετήριο πιστοποιητικών e-Certis αποτελεί μια πληροφοριακή βάση συγκέντρωσης των απαιτούμενων πιστοποιητικών και αποδεικτικών εγγράφων που ζητούνται κατά τη διαδικασία σύναψης σύμβασης σε κάθε κράτος μέλος (ΕΑΑΔΗΣΥ, Ενημέρωση για το Επιγραμμικό Αποθετήριο Πιστοποιητικών e-Certis, 2018). Αποσκοπεί στην ενίσχυση της διασυνοριακής υποβολής προσφορών καθώς η χρήση του αυξάνει το βαθμό δημοσιότητας σε ευρωπαϊκό επίπεδο καθώς και την ακεραιότητα αυτής όσον αφορά τα απαιτούμενα αποδεικτικά έγγραφα και πιστοποιητικά. Με αυτό τον τρόπο, εξασφαλίζοντας τον προσήκοντα βαθμό δημοσιότητας παράλληλα με τη δυνατότητα προσαρμογής των προσφορών των οικονομικών φορέων στις εκάστοτε απαιτήσεις κάθε κράτους-μέλους της ΕΕ, επιχειρείται το άνοιγμα της «αγοράς» των δημοσίων συμβάσεων. Στην Ελλάδα αρμόδια για την ενημέρωση του συστήματος είναι η ΕΑΑΔΗΣΥ. Το e-Certis είναι ένα εργαλείο αναφοράς, δηλαδή μέσω αυτού μπορεί ένας ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας να αναζητήσει τα πιστοποιητικά, βεβαιώσεις, κ.α. που ζητούνται κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων στο εκάστοτε κράτος μέλος. Δεν αποτελεί όμως υπηρεσία παροχής νομικών συμβουλών, δεν παρέχεται δηλαδή κάποια εγγύηση ότι τα αναφερόμενα στο σύστημα αναγνωρίζονται ως έγκυρα από μια αναθέτουσα αρχή (Ράικος, κ.α., 2018, σελ. 801).

Λόγοι αποκλεισμού

Οι λόγοι αποκλεισμού ενός υποψήφιου οικονομικού φορέα από τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων αναλύονται στις διατάξεις των άρθρων 73 και 74 του νόμου 4412/2016 κατά μεταφορά του άρθρου 57 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και στοχεύουν στον αποκλεισμό φορέων που δεν έχουν επαρκή εγγύα αξιοπιστίας για την ορθή εκτέλεση της σύμβασης καθότι έχουν καταδικασθεί για ανεπιθύμητες και παράνομες ενέργειες στο παρελθόν όπως το «ξέπλυμα χρήματος», απάτη, συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση, κ.α. ή μετέρχονται μέσω παράνομων και αντίθετων προς τις αρχές του υγιούς ανταγωνισμού (Arrowsmith, κ.α., 2009, σελ. 257). Οι λόγοι αποκλεισμού εντάσσονται και σε γενικότερες οριζόντιες πολιτικές που ασκούνται στην Ευρωπαϊκή Ένωση όπως η προστασία του περιβάλλοντος και για την αντιμετώπιση σοβαρών αδικημάτων η χρήση παιδικής εργασίας (Κουλουμπίνη, κ.α., 2019, σελ. 241).

Μέσω της ύπαρξης ρητά διατυπωμένων λόγων αποκλεισμού ενισχύεται η διαφάνεια της διαδικασίας καθώς όλοι οι εμπλεκόμενοι γνωρίζουν εκ των προτέρων τους όρους συμμετοχής σε μια σύμβαση, όροι οι οποίοι είναι σταθεροί και δεν μεταβάλλονται. Επιπρόσθετα προστατεύονται οι αναθέτουσες αρχές από τη σύναψη συμβάσεων με αναξιόπιστους οικονομικούς φορείς και αφετέρου δίνεται σημαντικό κίνητρο τήρησης της νομιμότητας στους τελευταίους. Στον αντίποδα ο αποκλεισμός οικονομικών φορέων συντελεί στη μείωση του ανταγωνισμού καθώς συνεπάγεται τη μείωση του αριθμού των συμμετεχόντων στη διαδικασία υποβολής προσφορών. Οι λόγοι αποκλεισμού διακρίνονται σε υποχρεωτικούς όπως η ύπαρξη ποινικής καταδίκης και δυνητικούς όπως η σύγκρουση συμφερόντων. Ο αποκλεισμός ενός οικονομικού φορέα μπορεί να επέλθει σε οποιαδήποτε φάση της διαδικασίας σύναψης σύμβασης ανεξαρτήτως εάν ο λόγος αποκλεισμού προϋπήρχε χρονικώς της διαδικασίας ή ανέκυψε κατά αυτήν. Οι λόγοι αποκλεισμού εφαρμόζονται κατά επιφύλαξη ύπαρξης επιτακτικού λόγου δημοσίου συμφέροντος, σε έναν συγκερασμό της αρχής της διαφάνειας με τις αρχές της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και της αποτελεσματικότητας.

Οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς προβαίνουν στη δήλωση συνδρομής ή μη λόγων αποκλεισμού ωστόσο χάριν επίσπευσης της διαδικασίας, μείωσης της γραφειοκρατίας και αύξησης της αποτελεσματικότητας τα σχετικά στοιχεία και τεκμήριά προσκομίζονται μόνο από τον προσωρινό ανάδοχο. Η συγκεκριμένη διαδικασία αποτελεί μια αποτελεσματική διαχείριση της αναγκαιότητας διαφάνειας και όχι περιορισμό αυτής

καθώς η αναθέτουσα αρχή μπορεί να ζητήσει από τους οικονομικούς φορείς να υποβάλουν σε οποιοδήποτε χρονικό σημείο κατά τη διάρκεια της διαδικασίας όλα ή ορισμένα δικαιολογητικά (ΕΑΑΔΗΣΥ, Κατευθυντήρια Οδηγία 20, 2017, σελ. 25)

Υποχρεωτικοί λόγοι αποκλεισμού

Οι υποχρεωτικοί λόγοι αποκλεισμού αφορούν την τέλεση εκ μέρους του οικονομικού φορέα σοβαρών αδικημάτων. Το είδος των αδικημάτων μπορεί να χωριστεί σε δύο κατηγορίες :

- ❖ Τέλεση ποινικών αδικημάτων όπως :
 - συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση
 - δωροδοκία
 - απάτη σε βάρος οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
 - τρομοκρατικά εγκλήματα ή εγκλήματα συνδεδεμένα με την τρομοκρατία
 - νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες
 - χρήση παιδικής εργασίας
 - εμπορία ανθρώπων

Απαραίτητη προϋπόθεση για τον αποκλεισμό ενός οικονομικού φορέα βάσει των ανωτέρω είναι η αναθέτουσα αρχή να αποδειξεί ή να περιέλθει στη γνώση της η ύπαρξη αμετάκλητης καταδικαστικής απόφασης σχετιζόμενη με συγκεκριμένα αδικήματα. Προς απόδειξη της ύπαρξης αμετάκλητης καταδικαστικής απόφασης η αναθέτουσα αρχή δεν ακολουθεί κάποια στενά ορισμένη διαδικασία αλλά ασκεί «οιονεί ανακριτικές» εξουσίες (Μουκίου, 2018, σελ. 199). Οι υποχρεωτικοί λόγοι αποκλεισμού αυτής της κατηγορίας αποτελούν έκφανση της συνολικής πολιτικής διαφάνειας και καταπολέμησης της διαφθοράς του δημόσιου τομέα υπό τη λογική ότι δεν επιθυμείται η συσχέτιση του δημοσίου με πρόσωπα καταδικασμένα για σοβαρά παραπτώματα και ιδιαίτερα η σύναψη δημοσίων συμβάσεων με αυτά έχοντας ως συνέπεια τη χρηματοδότηση τους.

- ❖ Αθέτηση υποχρεώσεων καταβολής φόρων/εισφορών κοινωνικής ασφάλισης και παράβαση εργατικής νομοθεσίας.

Η αναθέτουσα αρχή θα πρέπει να γνωρίζει τη μη καταβολή των οφειλόμενων φόρων και ασφαλιστικών εισφορών εκ μέρους του οικονομικού φορέα μέσω εκδοθείσας διοικητικής ή δικαστικής απόφασης με αμετάκλητο χαρακτήρα και δεσμευτική ισχύ είτε με οποιοδήποτε κατάλληλο μέσο όπως η ύπαρξη ασφαλιστικής και φορολογικής

ενημερότητας. Ο αποκλεισμός λόγω παράβασης της εργατικής νομοθεσίας αποσκοπεί στον περιορισμό των παραβάσεων αυτής από επιχειρήσεις που αποκτούν πρόσβαση σε δημόσιο χρήμα μέσω της σύναψης δημοσίων συμβάσεων αποτελώντας ένα ισχυρό κίνητρο συμμόρφωσης (Ράικος, κ.α., 2018, σελ. 671). Ο αποκλεισμός ενός οικονομικού φορέα για τους προαναφερθέντες λόγους δεν εφαρμόζεται εφόσον αυτός καταβάλει το σύνολο των οφειλόμενων φόρων και εισφορών ή προβεί σε δεσμευτικό διακανονισμό καταβολής τους. Επιπρόσθετα για την εφαρμογή του αποκλεισμού λαμβάνεται υπόψιν και η αρχή της αναλογικότητας. Συνεπώς αποκλεισμός υποψηφίου για μικρές οφειλές ή για οφειλές για τις οποίες έλαβε γνώση σε χρονικό διάστημα πριν την κατάθεση αίτησης συμμετοχής το οποίο κρίνεται μη επαρκές για τη λήψη των κατάλληλων μέτρων θεωρείται δυσανάλογος (ΕΑΑΔΗΣΥ, Κατευθυντήρια Οδηγία 20, 2017, σελ. 7). Η εφαρμογή της συγκεκριμένης κατηγορίας υποχρεωτικών λόγων αποκλεισμού στοχεύει στην καλλιέργεια κουλτούρας διαφάνειας, δηλαδή όσοι συμβάλλονται με το δημόσιο οφείλουν να είναι πλήρως σύννομοι έχοντας καλύψει τις υποχρεώσεις τους. Παράλληλα η υποχρέωση καταβολής οφειλών προς το Δημόσιο ως προϋπόθεση συμμετοχής στη διαδικασία σύναψης σύμβασης εξασφαλίζει την επί ίσοις όροις συμμετοχή και ανταγωνισμό των ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων σε αυτήν, ενισχύοντας το πλαίσιο και την αντίληψη διαφάνειας αναφορικά με τη διαδικασία καθώς αποκλείει τη δημιουργία υπονοιών μεροληπτικής συμπεριφοράς του Δημοσίου έναντι συγκεκριμένων οικονομικών φορέων.

Δυνητικοί λόγοι αποκλεισμού

Μέσω του άρθρου 73 παράγραφος 4 παρέχεται η προαιρετική δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές να συμπεριλάβουν δυνητικούς λόγους αποκλεισμού στη διακήρυξη τους. Οι δυνητικοί λόγοι αποκλεισμού διέπονται από την αρχή της αναλογικότητας σύμφωνα με την απόφαση C-358/12 (Consorzio Stabile Libor Lavori Pubblici) του ΔΕΕ (Κουλουμπίνη, κ.α., 2019, σελ. 243-244). Ο αποκλεισμός ενός υποψήφιου οικονομικού φορέα εξαιτίας συνδρομής δυνητικού λόγου αποκλεισμού μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο εάν ο λόγος αποκλεισμού αναφέρεται στη διακήρυξη της αναθέτουσας αρχής αποσκοπώντας στην προστασία των αρχών της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της τυπικότητας των δημοσίων οργανισμών βάσει των οποίων τα απαιτούμενα προσόντα, δικαιολογητικά, κ.α. των υποψηφίων σε μια διαδικασία σύναψης σύμβασης θα πρέπει να ορίζονται ρητά και με σαφήνεια, σύμφωνα με την απόφαση του ΔΕΕ C-470/99

(Universale-Bau). Ωστόσο εάν ένας δυνητικός λόγος ενταχθεί στη διακήρυξη της αναθέτουσας αρχής αυτή δεν δύναται να τον εξετάσει επιλεκτικά κατά περίπτωση, δεσμεύεται δηλαδή η ανεξάρτητη αρχή ως προς τον έλεγχο επάρκειας του οικονομικού φορέα ως προς αυτόν. Με αυτό τον τρόπο διασφαλίζεται η διαφάνεια και η ασφάλεια δικαίου της διαδικασίας καθώς δεν δύναται η αναθέτουσα αρχή να εξετάσει επιλεκτικά την κάθε περίπτωση εξαλείφοντας το περιθώριο μεροληπτικής συμπεριφοράς.

Οι δυνητικοί λόγοι αποκλεισμού που σχετίζονται άμεσα και έμμεσα με την διαφάνεια της διαδικασίας είναι οι εξής :

- ❖ Ύπαρξη επαρκώς εύλογων ενδείξεων για τη σύναψη συμφωνιών με άλλους οικονομικούς φορείς αποσκοπώντας στη στρέβλωση του ανταγωνισμού

Κρίσιμος λόγος αποκλεισμού, για την επιβεβαίωση του οποίου απαιτούνται εύλογες ενδείξεις και όχι απαραίτητα καταδικαστική απόφαση, που αποσκοπεί στην προστασία του υγιούς ανταγωνισμού, της διαφάνειας και εν τέλει του ίδιου του δημοσίου συμφέροντος. Η σύναψη τέτοιων συμφωνιών λαμβάνει τέσσερις βασικές μορφές: τη χειραγώγηση προσφορών, τη κατανομή αγορών, τον καθορισμό τιμών και τον περιορισμό των προσφερόμενων ποσοτήτων. Αποτέλεσμα αυτών είναι η αδυναμία των αναθετουσών αρχών να έχουν πρόσβαση στις προμήθειες, υπηρεσίες, κ.α. που επιθυμούν στη βέλτιστη τιμή που θα διαμορφώνονταν υπό συνθήκες υγιούς ανταγωνισμού ζημιώνοντας το δημόσιο συμφέρον (ΟΟΣΑ, Policy brief :Fighting Cartels in Public Procurements, 2008, σελ. 1-4).

- ❖ Ύπαρξη κατάστασης σύγκρουσης συμφερόντων. Η περίπτωση της σύγκρουσης συμφερόντων, οι προϋποθέσεις ύπαρξης αυτής καθώς και τα μέτρα θεραπείας της αναλύονται στην ενότητα «Σύγκρουση συμφερόντων»)
- ❖ Ο οικονομικός φορέας έχει δηλώσει ψευδείς πληροφορίες που απαιτούνται από την αναθέτουσα αρχή για την εξακρίβωση της απουσίας συνδρομής λόγων αποκλεισμού ή την πλήρωση των κριτηρίων επιλογής ή μη δυνατότητα προσκόμισης των δηλωθέντων δικαιολογητικών

Το ΔΕΕ με την απόφαση C-387/14 (Esaprojekt sp. z o.o. κατά Województwo Łódzkie) έκρινε ότι δεν απαιτείται η ύπαρξη δόλου για την επιβεβαίωση της παράβασης αλλά αρκεί η επίδειξη βαριάς αμέλειας εκ μέρους του οικονομικού φορέα, ικανής να επηρεάσει τις αποφάσεις αποκλεισμού και ανάθεσης της δημόσιας

σύμβασης. Η σοβαρότητα των ψευδών δηλώσεων κρίνεται κατά περίπτωση λαμβάνοντας υπόψιν την επαναληψιμότητα αυτών και πάντα υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας ως προς το μέτρο του αποκλεισμού του φορέα από τη διαδικασία.

- ❖ Εάν ο οικονομικός φορέας επιχειρεί τον αθέμιτο επηρεασμό της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της αναθέτουσας αρχής ή απόκτηση εμπιστευτικών πληροφοριών που ενδέχεται να του αποφέρουν αθέμιτο πλεονέκτημα ή την εξ αμελείας παροχή παραπλανητικών πληροφοριών που ενδέχεται να επηρεάσουν ουσιωδώς τις αποφάσεις της αναθέτουσας αρχής

Αποκλεισμός για τους ανωτέρω λόγους αρχικώς αναφέρεται μόνο στη συγκεκριμένη διαδικασία σύναψης σύμβασης που ο οικονομικός φορέας επηρέασε ή απέκτησε αθέμιτη πρόσβαση σε εμπιστευτικές πληροφορίες ώστε να διασφαλισθεί η διαφάνεια της διαδικασίας και η τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Ωστόσο σε μεταγενέστερες συμβάσεις η αναφορά στο παράπτωμα μπορεί να επανέλθει επισείοντας ποινή αποκλεισμού υπό τους δυνητικούς λόγους αποκλεισμού του «σοβαρού επαγγελματικού παραπτώματος» και των «σοβαρών ψευδών δηλώσεων κατά την παροχή πληροφοριών» (ΕΑΑΔΗΣΥ, Κατευθυντήρια Οδηγία 20, 2017, σελ. 20).

Τα μέτρα προώθησης της διαφάνειας που προβλέπονται στον νέο θεσμικό πλαίσιο συνήθως στοχεύουν στη πλευρά του δημοσίου/αναθέτουσας αρχής υπό τη λογική ότι αυτό/αυτές ελέγχουν τους όρους, τον τρόπο διεξαγωγής και τις χρηματοροές της δημόσιας σύμβασης. Οι ανωτέρω λόγοι αποκλεισμού ωστόσο στοχεύουν στην απομόνωση αθέμιτων πρακτικών που προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα και την προστασία της διαφάνειας της διαδικασίας σύναψης σύμβασης και του δημοσίου συμφέροντος από αυτές.

Μέτρα αυτοκάθαρσης

Η παράγραφος 7 του άρθρου 73 εισάγει την έννοια των μέτρων αυτοκάθαρσης, δηλαδή παρέχει τη δυνατότητα στους οικονομικούς φορείς για τους οποίους συντρέχει λόγος αποκλεισμού (είτε υποχρεωτικός είτε δυνητικός) να προβούν σε διορθωτικές/επανορθωτικές των παραπτώματων τους κινήσεις ή δράσεις αποτροπής επανάληψης παραπτώματων προκειμένου ο φορέας να αποδείξει την αξιοπιστία του.

Ενδεικτικά η παράγραφος 7 του άρθρου 73 αναφέρει ορισμένα μέτρα αυτοκάθαρσης :

- ❖ καταβολή ή δέσμευση για καταβολή αποζημίωσης για τυχόν ζημία που προκλήθηκε από ποινικό αδίκημα ή παράπτωμα
- ❖ Ενεργή συνεργασία με τις αρμόδιες ερευνητικές αρχές για τη διευκρίνιση των περιστάσεων υπό τις οποίες έλαβε χώρα το παράπτωμα
- ❖ Λήψη συγκεκριμένων τεχνικών και οργανωτικών μέτρων ως προς τη λειτουργία της επιχείρησης
- ❖ Λήψη μέτρων, σε επίπεδο προσωπικού για την αποφυγή τέλεσης περαιτέρω ποινικών αδικημάτων ή παραπτώματων.

Η αναθέτουσα αρχή εξετάζει τα ληφθέντα μέτρα αυτοκάθαρσης συναρτήσει της σοβαρότητας του παραπτώματος και της επίδρασης του στην αξιοπιστία του οικονομικού φορέα και αποφαινεται αναφορικά με την επάρκεια τους. Εάν κριθούν επαρκή δεν αποκλείει το φορέα επ' αυτού, σε αντίθετη περίπτωση τον αποκλείει και του γνωστοποιεί το σκεπτικό της απόφασής της (ΕΑΑΔΗΣΥ, Κατευθυντήρια Οδηγία 20, 2017, σελ. 27).

Τα μέτρα αυτοκάθαρσης αποτελούν ένα ενδιαφέρον πεδίο ώσμωσης των αρχών που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις. Σε πρώτη ανάγνωση εμφανίζονται ως πεδίο υποχώρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης καθώς μέσω της παροχής της δυνατότητας λήψης επανορθωτικών μέτρων δεν επιβραβεύονται οι διαχρονικά σύννομοι οικονομικοί φορείς. Επιπρόσθετα δρουν αντιθετικά στη δημιουργία ενός διαφανούς συστήματος τυποποιημένων κανόνων που ισχύουν απαρέγκλιτα για όλους, στερώντας το κίνητρο πλήρους και διαχρονικής συμμόρφωσης με τους κανόνες. Ωστόσο τα ίδια μέτρα επιτάσσονται από την αρχή της αναλογικότητας και συντελούν στην αύξηση του υγιούς ανταγωνισμού και κατά αποτέλεσμα τη μεγιστοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Η δε κρίση της αναθέτουσας αρχής επί της επάρκειας των μέτρων αποτελεί δικλείδα ασφαλείας που διασφαλίζει ότι η υποχώρηση των αρχών της διαφάνειας και της ίσης

μεταχείρισης πραγματοποιείται εντός του επιτρεπτού ορίου εξυπηρέτησης της αποτελεσματικότητας.

Κριτήρια επιλογής

Πέραν των λόγων αποκλεισμού που αναλύθηκαν παραπάνω, η αναθέτουσα αρχή έχει τη δυνατότητα βάσει του άρθρου 75 του νόμου 4412/2016 να θέσει κριτήρια ποιοτικής επιλογής των υποψηφίων. Το στάδιο της ποιοτικής επιλογής αφορά την κατάσταση στην οποία βρίσκεται ο ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας και κατά πόσο αυτή πληροί τις ελάχιστες απαιτήσεις επάρκειας που τίθενται από την αναθέτουσα αρχή ώστε να εξασφαλισθεί η ομαλή υλοποίηση της σύμβασης. Τα κριτήρια επιλογής σύμφωνα με το άρθρο 75 ομαδοποιούνται σε τρεις κατηγορίες που αφορούν :

- ❖ την καταλληλότητα για την άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας
- ❖ την οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια
- ❖ την τεχνική και επαγγελματική ικανότητα

Αναφορικά με τη καταλληλότητα άσκησης της επαγγελματικής δραστηριότητας οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να απαιτούν από τους οικονομικούς φορείς να είναι εγγεγραμμένοι σε ένα από τα επαγγελματικά ή εμπορικά μητρώα που τηρούνται στο κράτος μέλος εγκατάστασής τους, παραδείγματος χάριν στις δημόσιες συμβάσεις έργων οι οικονομικοί φορείς πρέπει να είναι εγγεγραμμένοι στο Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων ή στα αντίστοιχα μητρώα για μικρά έργα τοπικού ενδιαφέροντος. Όσον αφορά την οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια καθώς και την τεχνική και επαγγελματική ικανότητα τίθενται ελάχιστες απαιτήσεις σχετικά με την κατάσταση του φορέα όπως ο το ελάχιστο ύψος του ετήσιου κύκλου εργασιών και η διάθεση επαρκών ανθρώπινων και τεχνικών πόρων καθώς και εμπειρίας για την εκτέλεση της σύμβασης με επιτυχία (ΕΑΑΔΗΣΥ, Κατευθυντήρια Οδηγία 13, 2016, σελ. 2-4)

Η επιλογή των κριτηρίων επιλογής πρέπει να χαρακτηρίζεται από τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας. Συνεπώς τα κριτήρια επιλογής που ορίζονται θα πρέπει να είναι αναλογικά με το είδος και ύψος της σύμβασης και ανταποκρίνονται στις πραγματικές απαιτήσεις αυτής χωρίς να περιορίζουν δυσανάλογα τη συμμετοχή οικονομικών φορέων που θα μπορούσαν να εκτελέσουν με επιτυχία τη σύμβαση. Για

παράδειγμα ο ορισμός ενός δυσανάλογου του αντικειμένου της σύμβασης υψηλού ετήσιου κύκλου εργασιών μπορεί να αποκλείσει μια μικρομεσαία επιχείρηση η οποία ωστόσο να ήταν ικανή να εκτελέσει με επιτυχία τη σύμβαση περιορίζοντας με αυτόν τον τρόπο τον ανταγωνισμό και κατά συνέπεια πλήττοντας το δημόσιο συμφέρον. Επιπρόσθετα οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να καθορίζουν με σαφήνεια στα έγγραφα της σύμβασης το ελάχιστο επίπεδο κριτηρίων οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας καθώς και τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας που κρίνεται αναγκαίο για την επιτυχή υλοποίηση της σύμβασης καθώς και τα αποδεικτικά μέσα από τα οποία αυτό προκύπτει (ΕΑΑΔΗΣΥ, Κατευθυντήρια Οδηγία 13, 2016, σελ. 4).

Η θεσμοθέτηση των ποιοτικών κριτηρίων επιλογής δεν συνιστά μέτρο προώθησης της διαφάνειας αλλά αποσκοπεί στην παροχή ενός θεσμικού πλαισίου εξασφάλισης της διαφάνειας σε μια απαραίτητη για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων συμβάσεων διεργασία. Για να αντιληφθούμε τη σημασία της συνεισφοράς τους στη διαφάνεια αυτή καθαυτή αλλά και στον τελικό σκοπό της, δηλαδή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, πρέπει να αναλογιστούμε τις συνέπειες των εναλλακτικών επιλογών οι οποίες θα μπορούσαν να συνοψιστούν στις εξής :

- Η αναθέτουσα αρχή δεν λαμβάνει υπόψιν ποιοτικά κριτήρια επιλογής. Κατά συνέπεια η αναθέτουσα αρχή αποφασίζει αποκλειστικά βάσει τη βέλτιστης προσφοράς. Προφανές αποτέλεσμα αυτού θα είναι η ανάληψη ορισμένων συμβάσεων από οικονομικούς φορείς που δεν είναι σε θέση να τις εκτελέσουν επιτυχώς μειώνοντας σημαντικά το ποσοστό ολοκλήρωσης αυτών, την ποιότητα των παραδοθέντων αγαθών, κ.α. πλήττοντας εν τέλει το δημόσιο συμφέρον. Σε αυτή τη περίπτωση η αρχή της διαφάνειας με την τυπική έννοια τηρείται, ωστόσο, όπως έχει αναλυθεί στην ενότητα σύνδεσης της αρχής της διαφάνειας με λοιπές αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις, η έννοια της διαφάνειας δεν αποτελεί αυτοσκοπό αλλά ένα μέσο, έναν οδηγό επίτευξης του τελικού σκοπού που δεν είναι άλλος από την προώθηση του δημοσίου συμφέροντος. Συνεπώς η επίτευξη τυπικά διαφανών διαδικασιών οι οποίες όμως πλήττουν με συστηματικό τρόπο το δημόσιο συμφέρον είναι σχήμα οξύμωρον ευθέως αντιτιθέμενο προς την ουσιαστική και τελολογική ερμηνεία της διαφάνειας.
- Η αναθέτουσα αρχή λαμβάνει υπόψιν την κατάσταση του οργανισμού στην οποία αναφέρονται τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής συμψηφιστικά με την αξιολόγηση

της προσφοράς στο στάδιο ανάθεσης. Η συγκεκριμένη προσέγγιση θα απαιτούσε την ύπαρξη σε κάθε αναθέτουσα αρχή εξειδικευμένου προσωπικού ικανού να προβεί στη ποσοτικοποίηση και κρίση ανόμοιων μεγεθών. Πέραν αυτού, και ειδικά σε οριακές περιπτώσεις, θα ήταν αδύνατο να αποτραπεί η υποκειμενική κρίση κατά την στάθμιση των μεταβλητών εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής (π.χ. ο οικονομικός φορέας Α παρουσιάζει ελαφρώς καλύτερα οικονομικά στοιχεία από τον Β που όμως έχει καταθέσει ελαφρώς καλύτερη προσφορά από τον Α). Καθίσταται σαφές ότι με αυτά τα δεδομένα η διαδικασία ανάθεσης χαρακτηρίζεται από ασάφεια ενώ ο μεγάλος βαθμός ύπαρξης υποκειμενικής κρίσης πλήττει την ασφάλεια δικαίου παρέχοντας δυνατότητα αιτιολόγησης της εκάστοτε απόφασης δυσκόλως αμφισβητήσιμης με νομικά μέσα, δυσχεραίνοντας τη δικαίωση της ενδεχομένως αδικηθείσας επιχείρησης. Συνέπεια των ανωτέρω είναι η διαδικασία σύναψης των δημοσίων συμβάσεων να χαρακτηρίζεται από ένα πέπλο αδιαφάνειας και τη δημιουργία υπονοιών μεροληπτικής αντιμετώπισης.

Συμπερασματικά μέσω της ανάλυσης των εναλλακτικών επιλογών στην ύπαρξη ξεχωριστού σταδίου κριτηρίων ποιοτικής επιλογής αξιολογούμενο με ποιοτικά κριτήρια ελάχιστης επάρκειας καθίσταται σαφές ότι η υιοθέτηση τους από το θεσμικό πλαίσιο αποτελεί το βέλτιστο συγκεκριασμό αποτελεσματικότητας και τήρησης της διαφάνειας που προωθεί παράλληλα τον σκοπό της τελευταίας δηλαδή τη μεγιστοποίηση του δημοσίου συμφέροντος.

3ο ΜΕΡΟΣ – ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ

Η εισαγωγή στην εθνική έννομη τάξη των ανεξάρτητων αρχών αποσκοπεί στη διεύρυνση της προστασίας των δικαιωμάτων του πολίτη και των ιδιωτών εν γένει έναντι της κρατικής ισχύος. Λειτουργώντας ως ένα πρόσθετο μέσο ελέγχου της διοικητικής δράσης, το οποίο χαίρει λειτουργικής ανεξαρτησίας και κατά συνέπεια προστατεύεται από πολιτική επιρροή/εξάρτηση, ισχυροποιεί τη σύγχρονη αντίληψη της ορθής διακυβέρνησης μέσω μηχανισμών που υπόκεινται σε μια επαυξημένη φιλοσοφία του δόγματος check & balances (Kowalski, 2012, σελ. 22-33). Οι ανεξάρτητες αρχές στοχεύουν στην εξασφάλιση της διαφάνειας των διαδικασιών και κατά συνέπεια η χρησιμότητα τους γίνεται ακόμα πιο κρίσιμη και ουσιώδης σε σημεία τομής ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, όπως οι δημόσιες συμβάσεις (Ράικος, 2017, σελ. 545).

Ενιαία ανεξάρτητη αρχή δημοσίων συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)

Η ΕΑΑΔΗΣΥ θεσπίστηκε με το νόμο 4013/2011 και η λειτουργία της διέπεται από αυτόν και από τα συμπληρωματικά προεδρικά διατάγματα (Κανονισμός λειτουργίας της Αρχής ΠΔ 122/2012, Οργανισμός λειτουργίας της Αρχής ΠΔ 123/2012 και Κανονισμός οικονομικής διαχείρισης ΠΔ 43/2013). Αποτελεί λειτουργικά ανεξάρτητη αρχή που αποσκοπεί στην άσκηση εποπτικού και συντονιστικού ρόλου των δημοσίων αρχών που εμπλέκονται στις δημόσιες συμβάσεις με στόχο την αποτελεσματικότερη λειτουργία τους πάντα σε συμφωνία με τις αρχές της διαφάνειας και της νομιμότητας (ΕΑΑΔΗΣΥ, Έκθεση Πεπραγμένων, 2012, σελ. 7).

Τα γενεσιουργά αίτια της δημιουργίας της ΕΑΑΔΗΣΥ ήταν δύο :

Πρώτον η ύπαρξη πολύπλοκων κανόνων και πολλαπλών αρμόδιων φορέων που διαφοροποιούνταν ανάλογα με τη κατηγορία της σύμβασης και της αναθέτουσας αρχής δημιούργησαν ένα ασαφές πλαίσιο αναφορικά με τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων χαρακτηριζόμενο από την πεποίθηση ύπαρξης αδιαφάνειας και έλλειψης ασφάλειας δικαίου. Συνέπεια των ανωτέρω ήταν η μείωση του ενδιαφέροντος συμμετοχής των οικονομικών φορέων στη διαδικασία οδηγώντας στη συρρίκνωση του

ανταγωνισμού. Η θεσμοθέτηση της ΕΑΑΔΗΣΥ αποσκοπεί στη δημιουργία ενός συγκεντρωτικού οργάνου αναφοράς μέσω του οποίου θα συντονίζονται όλοι οι αρμόδιοι φορείς στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων (Ράικος, 2017, p. 545).

Δεύτερον οι επικείμενες αλλαγές σε ευρωπαϊκό επίπεδο καθώς και η διαρκής ανάγκη ενσωμάτωσης τεχνολογικών καινοτομιών στη διαδικασία σύναψης συμβάσεων κατέδειξαν την ανάγκη ενός δυναμικού θεσμικού πλαισίου ικανού να ανταποκριθεί σε ένα συνεχώς εξελισσόμενο περιβάλλον ενσωματώνοντας αποτελεσματικά στην εθνική έννομη τάξη τις αλλαγές καθώς και βέλτιστες πρακτικές σε ευρωπαϊκό επίπεδο λειτουργώντας ως ενιαίο σημείο επικοινωνίας με τα αρμόδια ευρωπαϊκά και διεθνή όργανα (Ράικος, 2017, σελ. 545)

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 1 του νόμου 4013/2011 αποστολή της ΕΑΑΔΗΣΥ είναι η *«ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, η διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το εθνικό και ευρωπαϊκό δίκαιο, η διαρκής βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και ο έλεγχος της τήρησής του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές»*.

Στο άρθρο 2 του ίδιου νόμου ορίζονται οι αρμοδιότητες της ΕΑΑΔΗΣΥ ενώ αυτές αυξήθηκαν με το νόμο 4412/2016 με ιδιαίτερη μνεία στο Βιβλίο ΙΙΙ υπό τον τίτλο Διακυβέρνηση, άρθρα 339 ως 344. Οι αρμοδιότητες της Αρχής μπορούν εννοιολογικά να διαχωρισθούν σε τέσσερις ευρείες κατηγορίες που σχετίζονται με τη προώθηση της διαφάνειας (ΕΑΑΔΗΣΥ, Έκθεση Πεπραγμένων, 2016, σελ. 14-16), (Ράικος, 2017, σελ. 547-560):

- ❖ Γνωμοδοτικές :
Για κάθε διάταξη σχεδίου νόμου και κανονιστικής πράξης, η Αρχή γνωμοδοτεί ως προς τη συμβατότητα του με το ενωσιακό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Με αυτό τον τρόπο εξασφαλίζεται η συνοχή στο νομικό πλαίσιο που συνεισφέρει στη διαφάνεια και στο αίσθημα ασφάλειας δικαίου.
- ❖ Συντονιστικές :
 - Προώθηση της εθνικής στρατηγικής στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων
 - Διασφάλιση τήρησης των κανόνων της ενωσιακής και της εθνικής νομοθεσίας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων

- Αξιολόγηση του συστήματος λειτουργίας της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων και υποβολή προτάσεων βελτίωσης του

Οι αναφερθέντες αρμοδιότητες αποσκοπούν στην εφαρμογή και αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου που έχει δημιουργηθεί, διαδικασίες απαραίτητες για την επίτευξη του στόχου προώθησης της διαφάνειας.

- Μεριμνά για τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας των αναθετουσών αρχών και σε συνεργασία με το ΙΝΕΠ του ΕΚΔΔΑ εκπαίδευση του προσωπικού τους. Ένα ορθά εκπαιδευμένο προσωπικό συνεπάγεται μείωση των ακούσιων παραβάσεων και παραλήψεων εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής
- Παροχή υποστήριξης στις αναθέτουσες αρχές στο σχεδιασμό κάθε φάσης της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων (προκήρυξη, ανάθεση, κ.α.) σε συνεργασία με την Εθνική Αρχή Συντονισμού και τις Εθνικές Αρχές Κεντρικών Αγορών.
- Καθοδήγηση μέσω γενικών οδηγιών των αναθετουσών αρχών και των οικονομικών φορέων που αποσκοπούν στην ορθή ερμηνεία του και εφαρμογή του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων

Η συγκεκριμένη δέσμη αρμοδιοτήτων εντάσσεται στην εκ των προτέρων διαφάνεια (ex ante) υπό την έννοια ότι στοχεύει στη πρόληψη παραβάσεων και παραλήψεων που αντιβαίνουν στο νομικό πλαίσιο και πλήττουν τη διαφάνεια της διαδικασίας παρέχοντας ορθή ενημέρωση και ενδεδειγμένη υποστήριξη στις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς.

❖ Κανονιστικές :

Η Αρχή εκδίδει πρότυπα τεύχη δημοπράτησης και σχέδια συμβάσεων κατόπιν διαβούλευσης με τους εκάστοτε εμπλεκόμενους φορείς καθώς και κανόνες τυποποίησης και εναρμόνισης των τεχνικών προδιαγραφών με τις γενικές αρχές του εθνικού και ενωσιακού δικαίου. Η έκδοση πρότυπων τευχών αποσκοπεί στην προτυποποίηση των διαδικασιών ενώ η υποχρέωση συμμόρφωσης με τις κατά αυτά δοθείσες οδηγίες εξασφαλίζει την ακεραιότητα και τη διαφάνεια κατά τη σύνταξη διακηρύξεων δημοπράτησης, ενισχύοντας τον υγιή ανταγωνισμό.

Όπως έχει ήδη αναλυθεί στην ενότητα «Αρχή της τυπικότητας στους δημόσιους διαγωνισμούς», η ύπαρξη τυποποιημένων κανόνων συμβάλλει στη δημιουργία ενός

πλαίσιου διαφάνειας στη διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων. Σε αυτό ακριβώς αποσκοπεί η έκδοση πρότυπων τευχών δημοπράτησης περιορίζοντας το περιθώριο υποκειμενικής ερμηνείας των διαδικασιών που ενδέχεται να οδηγήσει σε παραβάσεις και παραλείψεις των τιθέμενων όρων διαφάνειας. Επιπρόσθετα η ύπαρξη μιας τυποποιημένης διαδικασίας και υποχρέωση τήρησης αυτής αυξάνει την ασφάλεια δικαίου για τους οικονομικούς φορείς καθώς και την πίστη τους αναφορικά με τη διαφάνεια της διαδικασίας, απαραίτητα εχέγγυα για την αυξημένη συμμετοχή αυτών στις διαγωνιστικές διαδικασίες με όρους υγιούς ανταγωνισμού.

❖ Εποπτικές και ελεγκτικές

- Διενέργεια δειγματοληπτικών ελέγχων σε κάθε φάση της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων (προκήρυξη, ανάθεση, κ.α.)
- Αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας/αποδοτικότητας των αναθετουσών αρχών
- Εποπτεία και αξιολόγηση των αρμόδιων ελεγκτικών οργάνων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων

Οι ανωτέρω αρμοδιότητες εντάσσονται στο πλέγμα της εκ των υστέρων διαφάνειας (ex post), στοχεύουν δηλαδή στην εξακρίβωση και τον έλεγχο ενεργειών που ήδη έχουν τελεστεί.

Η ΕΑΑΔΗΣΥ διαδραμάτισε κομβικό ρόλο στην μεταφορά των ευρωπαϊκών οδηγιών που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις (2014/23/ΕΕ, 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ) στο εθνικό δίκαιο με το νόμο 4412/2016. Επιπροσθέτως των προαναφερθέντων αρμοδιοτήτων της, η ΕΑΑΔΗΣΥ επιφορτίζεται με την αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφορίας και Επικοινωνίας (ΤΠΕ) όπως το ΕΣΗΔΗΣ, το ΚΗΜΔΗΣ και το e-Certis που έχουμε αναλύσει στην ενότητα «Τεχνολογικά συστήματα». Σε αυτό το πλαίσιο η Αρχή έχει δημιουργήσει την Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΒΔΔΗΣΥ). Η ΕΒΔΔΗΣΥ συνθέτοντας στοιχεία που αντλεί από διαφορετικά επιμέρους συστήματα (π.χ. ΚΗΜΔΗΣ) δημιουργεί μια βάση πληροφοριών που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις όπως προκηρύξεις, αντικείμενο συμβάσεων, στατιστικά στοιχεία, κ.α. Απώτερος στόχος είναι η ΕΒΔΔΗΣΥ να συμβάλλει σημαντικά στον ορθό προγραμματισμό, τη διαφάνεια και το συντονισμό της διαδικασίας των δημοσίων συμβάσεων αποτελώντας το μοναδικό σημείο εισαγωγής και εξαγωγής πληροφοριών, εξόρυξης στατιστικών στοιχείων και αυτόματης ανάρτησης των απαιτούμενων πληροφοριών στο TED (ΕΑΑΔΗΣΥ, Έκθεση Πεπραγμένων, 2016, σελ. 59). Η χρήση

της ΕΒΔΔΗΣΥ αποσκοπεί στον τερματισμό του κατακερματισμού των απαραίτητων για την ορθή διενέργεια και συμμετοχή στη διαδικασία σύναψης σύμβασης πληροφοριών μέσω της συγκέντρωσης τους σε μια βάση δεδομένων, αυξάνοντας τη διαφάνεια υπό όρους δημοσιότητας ιδιαίτερα για μικρομεσαίες επιχειρήσεις που λόγω στενότητας πόρων δυσκολεύονται να ακολουθήσουν τις αλλαγές σε θεσμικό επίπεδο.

Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ)

Θέσπιση και λειτουργία της ΑΕΠΠ

Η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) θεσπίζεται στο άρθρο 347 του νόμου 4412/2016 με αποστολή την επίλυση διαφορών που προκύπτουν στο προσυμβατικό στάδιο της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργου, προμηθειών και υπηρεσιών κατόπιν άσκησης προδικαστικής προσφυγής. Σκοπός είναι *«είναι η εγκαθίδρυση ενός οργάνου ανεξάρτητου και εξειδικευμένου, με αποκλειστική αρμοδιότητά του τον διοικητικό έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων και την παροχή ταχείας και αποτελεσματικής προστασίας, χωρίς να προϋποτίθεται η προηγούμενη άσκηση ένδικου βοηθήματος»* σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου 4412/2016. Η ΑΕΠΠ απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας(άρθρο 349), διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας χρηματοδοτούμενη από την παρακράτηση του 0.06% όλων των συμβάσεων που υπάγονται στο νόμο 4412/2016 (άρθρο 350) και δεν υπόκειται σε έλεγχο/εποπτεία από κυβερνητικά ή διοικητικά όργανα, παρά μόνο σε έλεγχο από τη Βουλή. Στα άρθρα 351 ως 359 προβλέπονται διατάξεις που ρυθμίζουν τον πειθαρχικό έλεγχο της Αρχής, τη διαδικασία των συνεδριάσεων της (δέκα κλιμάκια των τριών μελών με πρόβλεψη για αυξημένη σύνθεση σε σημαντικές υποθέσεις προς αποφυγή έκδοσης αντιφατικών αποφάσεων), τον κανονισμό λειτουργίας της ΑΕΠΠ και τις αρμοδιότητες του προέδρου της καθώς και τη στελέχωση του προσωπικού της. Η θεσμοθέτηση της ΑΕΠΠ αποτελεί μια απόπειρα εισαγωγής στην εθνική έννομη τάξη της επιτυχημένης λειτουργίας αντίστοιχων οργάνων σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, όπως η Δανία, Εσθονία, Ισπανία, Κροατία, κ.α. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts*, 2015, σελ. 58-59).

Η αρχή της διαφάνειας, όπως έχει αναλυθεί σε προηγούμενη ενότητα συνδέεται με τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της τυπικότητας των δημοσίων διαγωνισμών. Απώτερος σκοπός όμως του συμπλέγματος των συγκεκριμένων αρχών είναι να λειτουργήσουν ως βάση και οδηγός για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και κατά συνέπεια της αποτελεσματικότητας των δημοσίων συμβάσεων. Σημαντικό στοιχείο επίτευξης αυτού του σκοπού είναι η σαφήνεια και η δεσμευτικότητα των όρων σε μια δημόσια σύμβαση. Ωστόσο συχνά τα ζητήματα που πραγματεύονται οι όροι είναι σύνθετα και η εξεύρεση της αντικειμενικά ορθής προσέγγισης τους δυσχερής, ειδικότερα από αναθέτουσες αρχές μικρού βεληνεκούς με περιορισμένο και μη εξειδικευμένο προσωπικό. Άρα ο στόχος της διαφάνειας πρέπει να επιτευχθεί αμφίπλευρα, εστιάζοντας αφενός στο πλαίσιο λειτουργίας και στην εκπαίδευση των αναθετουσών αρχών και αφετέρου στην παροχή ενός εργαλείου επισήμανσης των λαθών που προκύπτουν στους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς σε πρώιμο στάδιο, προτού τελεστούν πράξεις βλαπτικού περιεχομένου, δυσχερείς ως προς την επανόρθωση τους.

Στόχος λοιπόν της δημιουργίας και της λειτουργίας της ΑΕΠΠ είναι η κατοχύρωση προστασίας των συμφερόντων των οικονομικών φορέων στο προσυμβατικό στάδιο ώστε να εμπεδωθεί η διαφάνεια και πεποίθηση διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις αλλά με τρόπο που δεν κωλυσιεργεί υπέρ το δέον τη διαδικασία καθιστώντας τη διαφάνεια αυτοσκοπό και υποσκάπτοντας τον μακροπρόθεσμο στόχο της αποτελεσματικότητας. Αυτό επιτυγχάνεται αφενός μέσω της άμεσης εφαρμογής των μέτρων που αποφάινεται η ΑΕΠΠ προς αποτροπή πρόκλησης ανεπανόρθωτων βλαπτικών καταστάσεων (Ράικος, κ.α., 2018, σελ. 1170) και αφετέρου μέσω της παραγόμενης από την ΑΕΠΠ διοικητικής νομολογίας που συντελεί στη διεύρυνση τη ασφάλειας δικαίου (Κουλουμπίνη, κ.α., 2019, σελ. 509). Η παραγόμενη νομολογία αφενός αποτελεί οδηγό για τις αναθέτουσες αρχές ως προς την τήρηση της νομιμότητας στη διαδικασία ανάθεσης σύμβασης μέσω της αποφυγής πλημμελειών και αφετέρου αυξάνει την εμπιστοσύνη των οικονομικών φορέα αναφορικά με τον αδιάβλητο και αντικειμενικό χαρακτήρα της διαδικασίας ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων μέσω της εξασφάλισης αντικειμενικής κρίσης των προσφυγών τους από την ΑΕΠΠ. Οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να συμμορφώνονται με τις αποφάσεις της ΑΕΠΠ και προς επίρρωση αυτού το άρθρο 359 προβλέπει την επισύναψη λίστας των μη συμμορφούμενων με τις αποφάσεις της ΑΕΠΠ αναθετουσών αρχών στην ετήσια έκθεση πεπραγμένων της ΑΕΠΠ.

Η προδικαστική προσφυγή

Σύμφωνα με το άρθρο 346 του νόμου 4412/2016 στην ΑΕΠΠ μπορεί να προσφύγει κάθε ενδιαφερόμενος με έννομο συμφέρον (προσωπικό, άμεσο και ενεστώς) που θεωρεί ότι έχει ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από εκτελεστή πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής κατά παράβαση της εθνικής και ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Ο προσφεύγων πρέπει να είναι άμεσα εμπλεκόμενος στη διαδικασία και όχι τρίτο μέρος. Στην ίδια λογική δεν δύναται ο ενδιαφερόμενος να ασκήσει προδικαστική προσφυγή εάν νομίμως έχει καταστεί τρίτο μέρος (π.χ. αποκλείστηκε από τη διαδικασία λόγω μη υποβολής των απαιτούμενων δικαιολογητικών). Η απαίτηση ο προσφεύγων να είναι άμεσα εμπλεκόμενος έχει στόχο αφενός να οριοθετήσει τον αριθμό των πιθανών προσφυγών και αφετέρου να αποτρέψει την άσκηση proxy προσφυγών (δηλαδή δια «ανεπίσημου αντιπροσώπου») προς εξυπηρέτηση ακαθόριστων συμφερόντων. Εξαίρεση των ανωτέρω, προς τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, αποτελεί η περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος κρίνει ότι ο λόγος αποκλεισμού του βαρύνει και άλλους μη αποκλεισμένους οικονομικούς φορείς που συμμετέχουν στη διαδικασία οπότε αναγνωρίζεται ως έχων έννομο συμφέρον και δύναται να ασκήσει προδικαστική προσφυγή (Ράικος, κ.α., 2018, σελ. 1169-1170).

Κατά το άρθρο 366 η ΑΕΠΠ, κρίνοντας την αιτιολογική βάση της προσφυγής (παράβαση εθνικού ή ευρωπαϊκού κανόνα δικαίου) και λαμβάνοντας υπόψιν την ισορροπία αρνητικών συνεπειών και οφελών συναρτήσει του δημοσίου συμφέροντος, μπορεί να εκδώσει πράξη αναστολής εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης και να διατάξει προσωρινά μέτρα επανόρθωσης/αποτροπής της ζημίας όπως η αναστολή της διαδικασίας ανάθεσης σύμβασης ή την εκτέλεση οποιασδήποτε απόφασης λαμβάνει η αναθέτουσα αρχή. Στόχος των προσωρινών μέτρων είναι η αποτροπή δημιουργίας ανεπανόρθωτων ή δυσχερώς αναστρέψιμων καταστάσεων (Ράικος, κ.α., 2018, σελ. 1222). Η ΑΕΠΠ δύναται να κηρύξει την ακυρότητα της σύμβασης εάν αυτή δεν έχει δημοσιευθεί στη ΕΕΕΕ ως όφειλε αποδεικνύοντας στην πράξη τη σημασία της τήρησης των επιταγών της δημοσίευσης. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση που δεν έχει τηρηθεί η υποχρέωση αναστολής της σύναψης σύμβασης καθώς και εάν σε περιπτώσεις σύναψης συμφωνίας πλαίσιο και εφαρμογής δυναμικού συστήματος αγορών κριθεί ότι παραβιάζονται υποχρεώσεις που θέτουν τα συναφή άρθρα του νόμου 4412/2016 (άρθρα 33,39,270 και 273). Η κήρυξη της ακυρότητας της σύμβασης γίνεται με επιφύλαξη επιτακτικών λόγων

δημοσίου συμφέροντος κατά το άρθρο 370. Όπως έχει αναλυθεί σε προηγούμενες ενότητες η αρχή της διαφάνειας είναι ο δρόμος για την επίτευξη της αποτελεσματικότητας που προωθεί το δημόσιο συμφέρον. Η ανωτέρω περίπτωση (επιφύλαξη επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος) ωστόσο αποτελεί έκφανση της αντίρροπης φύσης της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας, που μπορεί να παρουσιαστεί σε ορισμένες περιπτώσεις, οδηγώντας στον περιορισμό της διαφάνειας προς διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος. Οι αποφάσεις της ΑΕΠΠ είναι πάντα αιτιολογημένες ώστε να ενισχύουν το πλέγμα διαφάνειας που εξυπηρετεί η Αρχή.

Εθνική Αρχή Διαφάνειας

Μια σημαντική καινοτομία του νέου θεσμικού πλαισίου είναι η ίδρυση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (ΕΑΔ) η οποία συστάθηκε με το νόμο 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» και ειδικότερα με τις διατάξεις των άρθρων 82 έως 103 και 118-119. Αποτελεί διάδοχο πέντε ελεγκτικών φορέων που καταργήθηκαν, {Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ), Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (ΣΕΥΥΠ), Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Μεταφορών (ΣΕΕΜΕ) και Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (ΣΕΔΕ) και της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΓΕΓΚΑΔ)} η ενοποίηση των οποίων στην ΕΑΔ αποσκοπεί στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας τους μέσω της άρσης της αλληλοεπικάλυψης των αρμοδιοτήτων τους, της πιο ορθολογικής διαχείρισης του προσωπικού τους και της τυποποίησης των ελεγκτικών μηχανισμών. Η πρωτοποριακή για τα ελληνικά δεδομένα ενέργεια σύστασης μιας ενιαίας ανεξάρτητης αρχής στον τομέα ενίσχυσης της διαφάνειας και καταπολέμησης της διαφθοράς με διασφαλίσεις αμεροληψίας και ανεξαρτησίας αποτελεί μια προσπάθεια συμμόρφωσης με τις καλές διεθνείς πρακτικές και απαιτήσεις του διεθνούς δικαίου που αναδείχθηκαν μέσω των συμπερασμάτων και προτάσεων των εκθέσεων του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) για τη καταπολέμηση της διαφθοράς, τις διαπιστώσεις από την εφαρμογή της Σύμβασης του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών καθώς και τις συστάσεις της Ομάδας Κρατών κατά της διαφθοράς (GRECO) που λειτουργεί στο πλαίσιο των Συμβάσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης (ΕΑΔ, Έκθεση Απολογισμού, 2019, σελ. 24-25). Ως

επακόλουθα η δράση της ΕΑΔ κρίθηκε θετικά στην έκθεση του ΟΟΣΑ τον Ιούλιο του 2020 για την ελληνική οικονομία (ΟΟΣΑ, Economic Surveys Greece, 2020). Η ΕΑΔ απολαύει λειτουργική και διοικητική ανεξαρτησία καθώς και οικονομικής αυτοτέλειας. Δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικά και διοικητικά όργανα, παρά μόνο σε έλεγχο από τη Βουλή.

Αποστολή της ΕΑΔ είναι η δημιουργία ενός πλαισίου προώθησης της διαφάνειας και καταπολέμησης της διαφθοράς, με ταυτόχρονη ευαισθητοποίηση όλων των μερών για τις συνέπειες της διαφθοράς και υπό αυτό το πρίσμα έχει οριστεί ως υπεύθυνος φορέας για τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΕΣΣΚΔ). Προς εκπλήρωση της αποστολής της η ΕΑΔ λειτουργεί βάσει τριών επιχειρησιακών αξόνων :

- ❖ Διενέργεια ελέγχων και επιθεωρήσεων με στόχο τον εντοπισμό και την καταστολή της διαφθοράς. Προς αυτήν την κατεύθυνση λειτουργούν καινοτομίες του νόμου 4622/2019 που αυξάνουν τις δυνατότητες/αρμοδιότητες των ελεγκτών/επιθεωρητών όπως η δυνατότητα επιβολής προστίμου σε φορείς ή φυσικά πρόσωπα που παρεμποδίζουν τις έρευνες, η υποχρεωτική εφαρμογή και υλοποίηση των προτάσεων που διατυπώνονται στις εκθέσεις των Επιθεωρητών – Ελεγκτών, η δεσμευτικότητα άσκησης πειθαρχικής δίωξης από τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα εάν τα παραπτώματα διαπιστωθούν κατά τη διενέργεια ελέγχου, η δυνατότητα να προβαίνουν σε κατασχέσεις βιβλίων, εγγράφων και άλλων στοιχείων, καθώς και ηλεκτρονικών μέσων αποθήκευσης και μεταφοράς δεδομένων, τα οποία αποτελούν επαγγελματικές πληροφορίες, κ.α.
- ❖ Ανάπτυξη ενός συστήματος ακεραιότητας και λογοδοσίας που αποσκοπεί στην εξασφάλιση της διαφάνειας και αποτροπή της διαφθοράς. Προς εκπλήρωση αυτού, δημιουργήθηκε το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας το οποίο στοχεύει στη δημιουργία δικλίδων ασφαλείας που εγγυώνται την ακεραιότητα και τη διαφάνεια στη δημόσια διοίκηση με δράσεις του ΕΣΣΚΔ όπως η ενίσχυση του συστήματος εσωτερικού ελέγχου μέσω της υποχρέωσης σύστασης Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου σε επίπεδο Διεύθυνσης και η ενδυνάμωση του πλαισίου για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος (ΕΑΔ, Έκθεση Υλοποίησης Ιούλιος – Δεκέμβριος, 2019, σελ. 6,7).
- ❖ Ευαισθητοποίηση και ενημέρωση της κοινωνίας για τις συνέπειες της διαφθοράς και αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών στους δημόσιους οργανισμούς. Ο συγκεκριμένος επιχειρησιακός άξονας επιτυγχάνεται μέσω της προώθησης

προγραμμάτων ενίσχυσης της ακεραιότητας στην εκπαιδευτική και ακαδημαϊκή κοινότητα, τη διεξαγωγή δημοσκοπήσεων για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών κατά της διαφθοράς, κ.α. (ΕΑΔ, Έκθεση Υλοποίησης Ιούλιος – Δεκέμβριος, 2019, σελ. 10).

Λοιπές αρμοδιότητες της ΕΑΔ που συνεισφέρουν στο τρίπτυχο πρόληψη – καταστολή – ευαισθητοποίηση είναι οι εξής :

- ❖ Σχεδιασμός και συντονισμός δράσεων ενίσχυσης της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη δημόσια διοίκηση
- ❖ Ανάπτυξη μεθοδολογίας και προτύπων για την εκπόνηση έκθεσης ανάλυσης συνεπειών για τη διαφθορά
- ❖ Ενίσχυση της διαφάνειας στους τομείς της επιχειρηματικότητας και της ανταγωνιστικότητας
- ❖ Παροχή επιστημονικής υποστήριξης και τεχνικής βοήθειας σε δημόσιες αρχές,
- ❖ Διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης, κατόπιν εισαγγελικής παραγγελίας
- ❖ Εκπροσώπηση της χώρας σε διεθνείς οργανισμούς σε θέματα σχετικά με την ενίσχυση της λογοδοσίας και την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς

Από το σύνολο των αρμοδιοτήτων της και το θεσμικό της κύρος ως ανεξάρτητη αρχή προκύπτει πως η ΕΑΔ αποτελεί ένα συγκεντρωτικό και συντονιστικό όργανο καταπολέμησης της διαφθοράς και ενίσχυσης της διαφάνειας στο σύνολο του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Η πολυπλοκότητα και πολλαπλότητα των μορφών που παίρνει η αδιαφάνεια και η διαφθορά στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων (π.χ. από την ενδογενή στο δημόσιο τομέα διαφθορά όπως μεροληπτικές διακηρύξεις και φαινόμενα σύγκρουσης συμφερόντων μέχρι την εξωγενή διαφθορά του σχηματισμού συμπαιγνιών με στόχο τη νόθευση του ανταγωνισμού) προσδίδουν στην προβληματική της αντιμετώπισης τους έναν ασύμμετρο χαρακτήρα καθιστώντας καθοριστική την ύπαρξη της ΕΑΔ, ως θεσμού που αντιμετωπίζει τη διαφθορά και την αδιαφάνεια μέσω μιας ολιστικής προσέγγισης, δηλαδή ως συνολικού φαινομένου σε κάθε της μορφή, πριν και μετά την εκδήλωση της. Η διαφθορά παύει να αντιμετωπίζεται αποσπασματικά, προσέγγιση που εστιάζει στα εκτελεστικά όργανα και δυσχεραίνει την αναγνώριση των πραγματικών πηγών της, και το πλαίσιο καταπολέμησης της καταρτίζεται λαμβάνοντας υπόψιν τις διασυνδέσεις μεταξύ των δρώντων αποσαφηνίζοντας τον πραγματικό ρόλο και αντίκτυπο που έχουν στην εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το εφαρμοζόμενο πλέον νέο θεσμικό πλαίσιο θέσπισε ρυθμίσεις που άπτονται όλων των σταδίων της διαδικασίας σύναψης σύμβασης αποσκοπώντας στην προώθηση του δημοσίου συμφέροντος μέσω της τήρησης των αρχών της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και του υγιούς ανταγωνισμού. Τα μέτρα και οι καινοτομίες που εισήχθησαν και αποσκοπούν στην ενίσχυση της διαφάνειας της διαδικασίας συνίστανται σε αυξημένους κανόνες δημοσιότητας ως μέσο ενίσχυσης της εκ των προτέρων αλλά και των εκ των υστέρων διαφάνειας καθώς και αύξησης του αριθμού συμμετοχής των οικονομικών φορέων στη διαδικασία ενδυναμώνοντας τον υγιή ανταγωνισμό. Επιπροσθέτως εισήχθη η υποχρεωτική χρήση ηλεκτρονικών μέσων όπως το ΕΣΗΔΗΣ και το ΚΗΜΔΗΣ, καινοτομίες που συνδυάζουν σε απόλυτο βαθμό την ισχυροποίηση του πλαισίου διαφάνειας της διαδικασίας με την επιτάχυνση και απλοποίηση των διαδικασιών οδηγώντας σε αυξημένη αποτελεσματικότητα. Παράλληλα το νέο θεσμικό πλαίσιο αναγνωρίζοντας ορισμένες απαραίτητες διεργασίες για την επιτυχημένη υλοποίηση των δημοσίων συμβάσεων που εκ της φύσης τους αποτελούν πεδίο εκκόλαψης υπονοιών διαφθοράς περιέκλεισε αυτές σε ένα νομικό πλαίσιο που εξασφαλίζει τη διαφανή εκτέλεση τους. Κατά συνέπεια διαδικασίες κρίσιμες για τον ορθό προσδιορισμό των απαιτήσεων της σύμβασης (όπως η προηγούμενη διαβούλευση με την αγορά) και τη βέλτιστη επιλογή υποψηφίων (όπως τα κριτήρια επιλογής) διενεργούνται σε ένα δομημένο πλαίσιο που δίχως να παρακωλύει τη διαδικασία ή να υποσκάπτει την αποτελεσματικότητα της εξασφαλίζει την τήρηση των αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης.

Σημαντική καινοτομία του νέου θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων είναι η ίδρυση ανεξάρτητων αρχών (ΕΑΑΔΗΣΥ, ΑΕΠΠ, ΕΑΔ) που με εχέγγυο την ανεξαρτησία τους αποσκοπούν στην ενίσχυση της διαφάνειας και του αμερόληπτου χαρακτήρα της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Η ΕΑΑΔΗΣΥ εγγυάται μέσω του συνόλου των αρμοδιοτήτων της τη διασφάλιση και την ορθή τήρηση του εθνικού και του ενωσιακού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις ιδίως με την έκδοση πρότυπων τευχών και τη διαρκή ενημέρωση, παροχή συμβουλών και εκπαίδευση τόσο των αναθέτουσών αρχών όσο και των οικονομικών φορέων για ζητήματα που άπτονται της διαδικασίας καθώς και στην άσκηση ελεγκτικών και εποπτικών αρμοδιοτήτων σε αναθέτουσες αρχές

και ελεγκτικά όργανα αντίστοιχα αυξάνοντας σημαντικά την ακεραιότητα τους χάριν της πολιτικής, λειτουργικής και οικονομικής ανεξαρτησίας της Αρχής. Η ΑΕΠΠ ως μοναδικό όργανο εκδίκασης προδικαστικών προσφυγών διασφαλίζει τη διαφάνεια ενδυναμώνοντας την ασφάλεια δικαίου της διαδικασίας. Τέλος η ΕΑΔ στοχεύει στη πρόληψη και την καταστολή της διαφθοράς στο σύνολο των δημοσίων δραστηριοτήτων, μέρος των οποίων αποτελούν οι δημόσιες συμβάσεις. Οι ανεξάρτητες αρχές συμβάλλουν σημαντικά στη διαφάνεια της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων καθώς αποτελούν την προσθήκη ενός τρίτου μέρους αποκλειστικά προσανατολιζόμενου στη διαδικασία ελέγχου εν αντιθέσει με τη δημόσια διοίκηση που διαδραματίζει παράλληλα το ρόλο του δρώντα και του ελεγκτή.

Το νέο θεσμικό πλαίσιο αποτελεί ένα δυναμικό εγχείρημα το οποίο έχει τροποποιηθεί πολλές φορές κατά την περίοδο ισχύς του αποσκοπώντας στον εξορθολογισμό και τη βελτίωση του σύμφωνα με τις νέες απαιτήσεις που απορρέουν από την εμπειρία εφαρμογής του. Ο εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου μέσω των βελτιώσεων του είναι μια απαραίτητη διαδικασία που συνιστά προϋπόθεση της επιτυχημένης ρύθμισης των δραστηριοτήτων και πεδίων στα οποία αναφέρεται. Ωστόσο σύμφωνα με τις επιταγές της καλής νομοθέτησης οι τροποποιήσεις δεν θα πρέπει να είναι συνεχείς και αποσπασματικές αλλά ομαδοποιημένες ανά χρονικά διαστήματα και βάσει ενός ορθολογικού προγραμματισμού καθώς η σταθερότητα του θεσμικού πλαισίου αποτελεί σημαντικό παράγοντα της ασφάλειας δικαίου και εχέγγυο επίτευξης αποτελεσματικού ανταγωνισμού με διαφανείς διαδικασίες.

Εν κατακλείδι το νέο θεσμικό πλαίσιο κινούμενο στη σωστή κατεύθυνση ανταποκρίθηκε επαρκώς στις απαιτήσεις διαφάνειας του τομέα των δημοσίων συμβάσεων επικεντρωμένο στην εξασφάλιση της διαφάνειας και την καταπολέμηση της διαφθοράς κυρίως στην πλευρά της πολιτικής ηγεσίας και της δημόσιας διοίκησης. Πέραν των όποιων βελτιώσεων σε θεσμικό και εφαρμοστικό επίπεδο επιφέρουν οι μελλοντικές τροποποιήσεις του, κρίνεται απαραίτητη η επέκταση του στους οικονομικούς φορείς και στις αθέμιτες πρακτικές αυτών ώστε η διαφάνεια και η καταπολέμηση της διαφθοράς στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων να λάβει ολιστικό χαρακτήρα αντιμετωπίζοντας τα αναφερθέντα επαχθή φαινόμενα στο σύνολο τους.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Arrowsmith, S., Priess, H. J. & Friton, ΣΕΛ., 2009. Self-Cleaning as a defence to exclusions for misconduct. *Public Procurement Law Review*, 18(6), σελ. 257 - 314.
- Bauhr, M., Czibik, A., De Fine Licht, J. & Fazekas, M., 2019. Lights on the shadows of public procurement : Transparency as an antidote to corruption. *Governance, Wiley Periodicals*, 19 May, σελ. 495-511.
- Dekel, O., 2008. The legal theory of competitive bidding for government contracts. *Public Contract Law Journal*, 37(No 2(winter 2008)), σελ. 237-268.
- Heald, D., 2006. *Varieties of Transparency*. Oxford: Oxford University Press.
- Kowalski, K. M., 2012. *Checks and Balances: A Look at the Powers of Government*. Lerner Publications.
- Meijer, 2013. Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, 73(3), σελ. 429-439.
- Preffer, J. & Sutton, R., 2006. Why Managing by Facts Works. *Strategy + Bussiness*, 28 Φεβρουάριος. Issue 42.
- Α.Γάχος, 2005. *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*. 8η επιμ. s.l.:εκδ. Σάκκολα.
- Ακριβοπούλου, Χ. Μ. & Ανθόπουλος, Χ., 2015. *Εισαγωγή στο διοικητικό Δίκαιο*. Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα.
- Γ.Παπαχατζής, 1983. *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα διοικητικού δικαίου*.
- Δ.Παπανικολαΐδης, 1992. *Σύστημα διοικητικού δικαίου, Τόμος Α'*.
- Κ.Θ.Γιαννακόπουλος, 2019. *Δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις παραχώρησης*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδ. Σάκκουλα.
- Κουλουμπίνη, Ε. Ε., Μάζος, Η. & Κίτσος, Ι., 2019. *Δημόσιες Συμβάσεις Ν 4412/2016*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Λ.Π.Μπαμπαλιούτας, 2007. *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, Τόμος Α'*. 2007 επιμ. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδ. Σάκκουλας.

Μουκίου, Χ. Π., 2018. *Διαφάνεια, Ακεραιότητα & Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Ν.Ρόβλιας, 2017. *Δημόσια έργα & μελέτες*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Οικονόμου, Δ., 2009. *Δημόσιες συμβάσεις και δίκαιο ελεύθερου ανταγωνισμού*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Ράικος, Δ., 2017. *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*. Β' έκδοση επιμ. Αθήνα: Εκδ.Σάκκουλα.

Ράικος, Δ. Γ., Βλάχου, Ε. Γ. & Σαββίδη, Ε. Κ., 2018. *Δημόσιες συμβάσεις Ν.4412/2016 τόμος 1*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Τρόβα, Ε., 2005. *Εξουσία και Διαφάνεια*. Αθήνα : Σάκκουλας Αντ. Ν..

ΕΚΘΕΣΕΙΣ

Αιτιολογική Έκθεση του νόμου 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)»

ΕΑΑΔΗΣΥ, 2012. *ΕΚΘΕΣΗ ΠΕΠΡΑΓΜΕΝΩΝ*. [Ηλεκτρονικό]

Διαθέσιμο στο:

https://www.eaadhsy.gr/images/docs/2012_Ekthesi_Pepragmenon_EAADHSY.pdf

ΕΑΑΔΗΣΥ, 2016. *Έκθεση πεπραγμένων*. [Ηλεκτρονικό]

Διαθέσιμο στο:

https://www.eaadhsy.gr/images/docs/2016_Ekthesi_Pepragmenon_EAADHSY.pdf

ΕΑΑΔΗΣΥ, 2016. *Κατευθυντήρια Οδηγία 13 : "Κριτήρια ποιοτικής επιλογής δημοσίων συμβάσεων και έλεγχος καταλληλότητας"*. [Ηλεκτρονικό]

Διαθέσιμο στο: https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20160304_1111-Katey8ynthria-Odhgia-13.pdf

ΕΑΑΔΗΣΥ, 2017. *Κατευθυντήρια Οδηγία 20 : "Λόγοι αποκλεισμού από τη συμμετοχή στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων"*. [Ηλεκτρονικό]

Διαθέσιμο στο:

<https://diavgeia.gov.gr/doc/%CE%A9%CE%A1%CE%9E3%CE%9F%CE%9E%CE%A4%CE%92-9%CE%A5?inline=true>

ΕΑΑΔΗΣΥ, 2018. *Ενημέρωση για το Επιγραμμικό Αποθετήριο Πιστοποιητικών eCertis*. [Ηλεκτρονικό]

Διαθέσιμο στο: <https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20180424-Enhmervtiko-gia-eCertis.pdf>

ΕΑΑΔΗΣΥ, 2014. *"Τήρηση διατυπώσεων δημοσιότητας κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων"*. [Ηλεκτρονικό]

Διαθέσιμο στο: https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20141020-Kateythyntiria-Odigia_4-2014.pdf

Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2019. *Έκθεση Απολογισμού*. [Ηλεκτρονικό]

Διαθέσιμο στο: <https://ead.gr/images/essays/ead-annual-report-2019.pdf>

Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2019. *Έκθεση Υλοποίησης Ιούλιος - Δεκέμβριος 2019*.

[Ηλεκτρονικό]

Διαθέσιμο στο: https://ead.gr/images/manuals/esskd/ekthesi_esskd_2019-2nd_sem_gr.pdf

Επιτροπή, Ε., 2014. *Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς*.

[Ηλεκτρονικό]

Διαθέσιμο στο: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EL/1-2014-38-EL-F1-1.Pdf>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015. *Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts*. [Ηλεκτρονικό]

Διαθέσιμο στο:

<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/10981/attachments/3/translations/en/renditions/pdf>

ΚΗΜΔΗΣ, *Εγχειρίδια χρήσης ΚΗΜΔΗΣ*. [Ηλεκτρονικό]

Διαθέσιμο στο:

<http://www.gsrt.gr/EOX/files/manual%20K%CE%97%CE%9C%CE%94%CE%97%CE%A3.pdf>

ΟΟΣΑ, 2008. *Policy brief :Fighting Cartels in Public Procurements*. [Ηλεκτρονικό]

Διαθέσιμο στο: <https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/41505296.pdf>

ΟΟΣΑ, 2017. *Government at a Glance*. [Ηλεκτρονικό]

Διαθέσιμο στο: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2017-en.pdf?expires=1599293161&id=id&accname=guest&checksum=E78320751C77917D75C5D1A68FC4EA53

ΟΟΣΑ, 2020. *OECD Economic Surveys Greece*. [Ηλεκτρονικό]

Διαθέσιμο στο: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b04b25de-en.pdf?expires=1598695212&id=id&accname=guest&checksum=BFD76E20F40E9EE7AEDA21663CD9674D>

NOMOI, ΕΥΡΩΠΑΙΚΕΣ ΟΔΗΓΙΕΣ ΚΑΙ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Το Σύνταγμα της Ελλάδας

Νόμος 4412/2016 «*Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)*»

Νόμος 2690/1999 «*Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις*»

Νόμος 4013/2011 «*Σύσταση Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων*»

Νόμος 4622/2019 «*Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης*»

Νόμος 3979/2011 «*Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις*»

Συνθήκης Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Χάρτα των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Οδηγία 2014/24/ΕΕ «*του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ*»

Οδηγία 2014/23/ΕΕ «*του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης*»

Οδηγία 89/665/ΕΟΚ «*του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1989 για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων*»

Οδηγία 92/13/ΕΟΚ «*του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1992 για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων στις διαδικασίες σύναψης των συμβάσεων φορέων οι οποίοι λειτουργούν στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών*»

Οδηγία 2007/66/ΕΚ «*του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2007, για την τροποποίηση των οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ του*

Συμβουλίου όσον αφορά τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημόσιων συμβάσεων»

Απόφαση ΕΣ 935/2013

Απόφαση ΔΕΕ C-324/98 (*Teleaustria και Telefonadress*)

Απόφαση ΔΕΕ C-536/07 (*Επιτροπή κατά Γερμανίας*)

Απόφαση ΔΕΕ C-84/03 (*Επιτροπή κατά Ισπανίας*)

Απόφαση ΔΕΕ C-458/03 (*Parking Brixen*)

Απόφαση ΔΕΕ επί συνεκδικαζόμενων υποθέσεων C-422/09, C-425/09, C-426/09
(*Βασιλική Στυλιανού Βανδώρου, Βασίλειος Αλεξάνδρου Γιανκούλης και Ιωάννης Γεωργίου Ασκοξυλάκης κατά Υπουργού Παιδείας και Θρησκευμάτων*)

Απόφαση ΔΕΕ C-340/89 (*Ειρήνης Βλασσοπούλου κατά Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*)

Απόφαση ΔΕΕ επί συνεκδικαζόμενων υποθέσεων C-21/03 & C-34/03 (*Fabricom SA κατά Βελγίου*)

Απόφαση ΔΕΕ C-358/12 (*Consorzio Stabile Libor Lavori Pubblici*)

Απόφαση ΔΕΕ C-470/99 (*Universale-Bau*)

Απόφαση ΔΕΕ C-387/14 (*Esaprojekt sp. z o.o. κατά Województwo Łódzkie*)



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr