



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



**εκδδα**

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΣΤ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ  
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΤΙΤΛΟΣ**

**Δημόσιες συμβάσεις και αθέμιτες πρακτικές επιχειρήσεων:  
Το νέο θεσμικό πλαίσιο και οι προοπτικές καταπολέμησής τους**

**ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**Επιβλέπουσα:**

**Ευαγγελία Βλάχου**

**Σπουδαστής:**

**Ευθύμιος Φεύγας**

**ΑΘΗΝΑ - 2020**

“Δημόσιες συμβάσεις και αθέμιτες πρακτικές  
επιχειρήσεων: Το νέο θεσμικό πλαίσιο και οι προοπτικές  
καταπολέμησής τους”

Ε.Σ.Δ.Δ.Α.

Ευθύμιος Φεύγας

©

2020

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

#### ΔΗΛΩΣΗ

«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

Υπογραφή

Ευθύμιος Φεύγας

### *Ευχαριστίες*

*Ευχαριστώ θερμά την επιβλέπουσα μου κα. Ευαγγελία Βλάχου για τις πολύτιμες συμβουλές, καθώς και τις χρήσιμες επισημάνσεις και παρατηρήσεις καθ' όλη τη διάρκεια της εκπόνησης της Τελικής Εργασίας.*

## Περίληψη

Η παρούσα εργασία διερευνά τις αθέμιτες πρακτικές των επιχειρήσεων στο πεδίο των δημόσιων συμβάσεων. Συγκεκριμένα, εξετάζει τις οριζόντιες συμφωνίες σύμπραξης (καρτέλ) και τους τρόπους καταπολέμησής τους. Για την επίτευξη αυτού του σκοπού μελετάται η διαμόρφωση του πρόσφατου θεσμικού πλαισίου των δημόσιων συμβάσεων. Αφετηρία αυτής της μελέτης αποτελεί η ενσωμάτωση της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ στην ελληνική έννομη τάξη μέσω του ν. 4412/2016.

Το μεθοδολογικό πλαίσιο που ακολουθείται εστιάζει στην προσπάθεια κατανόησης, διερεύνησης και σύνθεσης του εξεταζόμενου αντικειμένου υπό το πρίσμα μιας διεπιστημονικής θεώρησης. Η φύση και η πολυπλοκότητα εξάλλου του υπό μελέτη αντικειμένου απαιτεί μια ολιστική αντιμετώπιση.

Η συγγραφή της παρούσας εργασίας βασίστηκε στη διερεύνηση της σχετικής βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας, των πηγών του πρωτογενούς και του παράγωγου δίκαιου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και του δικαίου της εθνικής νομοθεσίας. Επίσης, σημαντική κρίθηκε και η αξιοποίηση της υπάρχουσας διαθέσιμης γνώσης μέσα από κείμενα (μεθοδολογίες, κατευθυντήριες οδηγίες, έρευνες, εκθέσεις) διεθνών, ευρωπαϊκών και εθνικών οργανισμών στο υπό μελέτη αντικείμενο.

Τέλος, τα βασικά συμπεράσματα της παρούσας εργασίας εντοπίζονται στην ανάγκη αποτελεσματικής αντιμετώπισης των συμπαιγνιακών συμπεριφορών στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Προς τούτο, παρουσιάζεται το πρόσφατο θεσμικό πλαίσιο αντιμετώπισης αυτών των πρακτικών, καθώς και ορισμένες προτάσεις για την καταπολέμησή τους. Είναι κρίσιμο να επισημανθεί ακόμη, ότι η προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος και της κοινωνικής ευημερίας, καθώς και η αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης απαιτεί την ύπαρξη ενός περιβάλλοντος ανόθευτου ανταγωνισμού.

**Λέξεις κλειδιά:** δημόσιες συμβάσεις, συμπαιγνία, αποτελεσματικός ανταγωνισμός, χειραγώγηση προσφορών, δίκαιο ανταγωνισμού, νόθευση ανταγωνισμού

## **Abstract**

This paper investigates the unfair practices of firms in the field of public procurement. Specifically, the creation of cartels and the way of handling them. For the accomplishment of this goal, the formulation of recent institutional framework of public procurement are investigated. The starting point of this is the incorporation of the Directive 2014/24/EU into national legislation (law 4412/2016).

The methodological framework of this dissertation is focusing on the effort of understanding, investigating and composing of the object of study under the angle of an interdisciplinary approach. The nature and complexity of the object under study requires a holistic approach.

The writing of this paper relied on exploration of the relevant bibliography, as well as articles. Access to primary and Secondary sources of European Union law and national legislation was also used. Furthermore, the utilization of the existing available knowledge (text of methodologies, directives, surveys, reports) of international, European and national organizations had an important role in the object under study.

Finally, the basic conclusion of this paper identified at effective treatment of cartels in the field of public procurement. For this reason, it is presented the recent institutional framework for addressing these practices and also some proposals for the fight against them. It is crucial to point out yet, that the promotion of public interest and social prosperity and also the effectiveness and efficiency of public administration requires the existence of an environment of fair competition.

**Key words:** public procurement, collusion, workable competition, bid rigging, competition law, distortion of competition

## Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη.....	5
Abstract.....	6
Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών.....	9
<b>Εισαγωγή.....</b>	<b>10</b>
<b>Κεφάλαιο 1: Ο σύγχρονος ρόλος του κράτους και το περιβάλλον των δημόσιων συμβάσεων.....</b>	<b>12</b>
1.1 Η συμβατική δράση του κράτους.....	12
1.2 Το περιβάλλον των δημόσιων συμβάσεων.....	13
<b>Κεφάλαιο 2: Αποτελεσματικός ανταγωνισμός και δημόσιες συμβάσεις .....</b>	<b>16</b>
2.1 Προσδιορισμός αποτελεσματικού ανταγωνισμού και η σημασία του στο πεδίο των δημόσιων συμβάσεων.....	16
2.2 Ο ρόλος του δικαίου του ανταγωνισμού στην προώθηση του αποτελεσματικού ανταγωνισμού.....	19
<b>Κεφάλαιο 3: Αθέμιτες πρακτικές επιχειρήσεων .....</b>	<b>22</b>
3.1 Μορφές συμπαιγνιών / συμφωνιών νόθευσης του ανταγωνισμού.....	22
3.1.1 Προσφορά-κάλυψη.....	23
3.1.2 Καταστολή προσφοράς.....	24
3.1.3. Υποβολή εκ περιτροπής προσφορών.....	24
3.1.4 Κατανομή αγορών .....	24
3.1.5 Καθορισμός τιμών .....	25
3.2 Συνθήκες της αγοράς που διευκολύνουν τη συμπαιγνιακή συμπεριφορά .....	25
3.2.1 Δομή αγοράς και συμπαιγνία.....	26
3.2.2 Επαναλαμβανόμενη υποβολή προσφορών .....	27
3.2.3 Καινοτομία και προϊόν .....	28
3.2.4 Βαθμός προβλεψιμότητας ζήτησης και τυποποίησης προϊόντος .....	28
<b>Κεφάλαιο 4: Το νέο θεσμικό πλαίσιο για την καταπολέμηση των συμπράξεων .....</b>	<b>30</b>
4.1 Ενσωμάτωση ενός νέου δυνητικού λόγου αποκλεισμού.....	31
4.2 Η διαδικασία αυτοκάθαρσης .....	34
4.3 Υπαγωγή στη Διαδικασία Διευθέτησης Διαφορών.....	36
4.4 Η χρονική περίοδος αποκλεισμού .....	38
4.5 Η πορεία εξέλιξης του θεσμικού πλαισίου των δημόσιων συμβάσεων μετά τον ν. 4412/2016 σε σχέση με τις αθέμιτες πρακτικές των επιχειρήσεων.....	40
4.5.1 Η απόφαση 642/2017 της Επιτροπής Ανταγωνισμού (ΕΑ).....	40
4.5.2 Η απόφαση 1082/2018 της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) .....	41

4.5.3 Η απόφαση 40/2019 της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) .....	42
4.5.4 Η ρύθμιση του άρθρου 235 του ν. 4635/2019 “Ρυθμίσεις θεμάτων διαγωνισμών δημοσίων συμβάσεων” .....	43
<b>Κεφάλαιο 5: Η καταπολέμηση των αθέμιτων πρακτικών των επιχειρήσεων στις Δημόσιες Συμβάσεις .....</b>	<b>46</b>
5.1 Ο Εντοπισμός της Συμπαιγνίας στις Δημόσιες Συμβάσεις.....	46
5.1.1 Ανάλυση δεδομένων δημοσίων συμβάσεων – προσδιορισμός δομής αγοράς – εντοπισμός ύποπτων συμπεριφορών .....	46
5.1.2 Προσδιορισμός προειδοποιητικών ενδείξεων: α) πρότυπα συμπεριφοράς υποβολής προσφορών.....	47
5.1.3 Προσδιορισμός προειδοποιητικών ενδείξεων: β) πρότυπα συμπεριφοράς ως προς την τιμολόγηση .....	48
5.1.4 Προσδιορισμός προειδοποιητικών ενδείξεων: γ) λοιπές πηγές πληροφόρησης (υποβληθέντα έγγραφα, ύποπτες δηλώσεις).....	50
5.2 Τρόποι καταπολέμησης συμπαιγνιών.....	51
5.2.1 Μεθοδολογία σχεδιασμού δημοσίων συμβάσεων .....	52
5.2.2 Συνεργασία ελεγκτικών αρχών και μηχανισμών .....	56
5.2.3 Ενημέρωση και Εκπαίδευση του προσωπικού .....	58
5.2.4 Λίστα Αποκλεισθέντων Οικονομικών Φορέων .....	60
<b>Συμπεράσματα .....</b>	<b>61</b>
<b>Βιβλιογραφία.....</b>	<b>64</b>



## Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

ΑΕΠΠ	Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΑ	Επιτροπή Ανταγωνισμού
ΕΑΔ	Εθνική Αρχή Διαφάνειας
ΕΑΑΔΗΣΥ	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΕΣ	Ενιαίο Ευρωπαϊκό Έγγραφο Σύμβασης
ΜΜΕ	Μικρές και Μεσαίες Επιχειρήσεις
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΕΥΔ	Τυποποιημένο Έντυπο Υπεύθυνης Δήλωσης

## Εισαγωγή

Η παρούσα εργασία εξετάζει τις οριζόντιες συμπράξεις των επιχειρήσεων (καρτέλ) στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων και τα επερχόμενα δυσμενή αποτελέσματα που συνδέονται με αυτές. Παράλληλα, έμφαση δίνεται στην πρόσφατη εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων μέσω της ενσωμάτωσης της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ στην ελληνική έννομη τάξη, καθώς και της παρακολούθησης της πρόσφατης νομολογίας.

Στόχος της παρούσας εργασίας αποτελεί η παρουσίαση του νέου θεσμικού πλαισίου αναφορικά με την καταπολέμηση των συμπαιγνιακών συμπεριφορών. Ακόμη, έμφαση δίνεται στην αποτύπωση των μορφών εκδήλωσης της συμπαιγνίας, του πλαισίου εντός του οποίου ευνοείται η ανάπτυξή τους, καθώς και στην παρουσίαση των αρνητικών συνεπειών της συμπαιγνίας. Τέλος, διατυπώνονται ορισμένες προτάσεις για την καταπολέμηση του εν λόγω φαινομένου.

Η ανάπτυξη της παραπάνω προβληματικής στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας απαιτεί προηγουμένως την αποτύπωση και αποσαφήνιση ορισμένων ζητημάτων διαμέσου ορισμένων εισαγωγικών παρατηρήσεων εννοιολογικής φύσεως. Επίσης, κρίνεται σημαντικός ο προσδιορισμός του πλαισίου ανάπτυξης και λειτουργίας της σύγχρονης οικονομίας. Η κατανόηση αυτών των ζητημάτων είναι χρήσιμη για τη μελέτη της συμπαιγνίας. Με τον τρόπο αυτό προσεγγίζεται με μεγαλύτερη ακρίβεια (όσο αυτό είναι εφικτό βέβαια) το υπό διερεύνηση ζήτημα.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, η διάρθρωση των κεφαλαίων της εργασίας ακολουθεί την εξής σειρά:

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζονται ορισμένα εισαγωγικά στοιχεία για τη συμβατική δράση του κράτους και το περιβάλλον των δημοσίων συμβάσεων.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναπτύσσεται η έννοια του αποτελεσματικού ανταγωνισμού και η σημασία του για τις δημόσιες συμβάσεις. Ακόμη, εξηγείται ο ρόλος του δικαίου στην προώθηση του αποτελεσματικού ανταγωνισμού. Για την κατανόηση αυτής της προβληματικής προσδιορίζονται αρχικώς ορισμένα δομικά χαρακτηριστικά της σύγχρονης οικονομίας.

Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύονται οι αθέμιτες πρακτικές των επιχειρήσεων μέσω της παρουσίασης των επιμέρους μορφών εμφάνισης της συμπαιγνίας η οποία οδηγεί στη

νόθευση του ανταγωνισμού. Επίσης, περιγράφονται ορισμένες συνθήκες οι οποίες ευνοούν την ανάπτυξη συμπαιγνιακών συμπεριφορών.

Στο τέταρτο κεφάλαιο παρουσιάζεται το νέο θεσμικό πλαίσιο για την καταπολέμηση των πρακτικών σύμπραξης. Συγκεκριμένα, προβλέπεται για πρώτη φορά ειδικός λόγος δυνητικού αποκλεισμού στην περίπτωση ύπαρξης “επαρκών εύλογων ενδείξεων” που οδηγούν στο συμπέρασμα εκδήλωσης συμπαιγνίας (περ. δ άρθρο 57 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και περ. γ’ παρ. 4 άρθρο 73 ν. 4412/2016). Ακόμη, παρατίθεται η πρόσφατη εξέλιξη του νομοθετικού πεδίου αναφορικά με το ζήτημα της νόθευσης του ανταγωνισμού.

Στο πέμπτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στην καταπολέμηση της συμπαιγνίας στο πεδίο των δημόσιων συμβάσεων. Προβάλλεται αρχικώς η μεθοδολογία εντοπισμού των ασυνήθιστων τρόπων συμπεριφοράς οι οποίες συνδέονται πιθανόν με την εκδήλωση οριζόντιων συμφωνιών σύμπραξης. Στη συνέχεια, αναπτύσσονται ορισμένοι τρόποι καταπολέμησης της συμπαιγνίας.

Τέλος, γίνεται μια σύνοψη ορισμένων συμπερασμάτων μέσω των οποίων καταδεικνύεται η σημασία του θεσμού των δημοσίων συμβάσεων για τη δημόσια διοίκηση και το κοινωνικό σύνολο γενικότερα, καθώς επίσης και η ανάγκη διασφάλισης του θεσμού των δημοσίων προμηθειών μέσω της καταπολέμησης των οριζόντιων συμφωνιών σύμπραξης.

## **Κεφάλαιο 1: Ο σύγχρονος ρόλος του κράτους και το περιβάλλον των δημόσιων συμβάσεων**

### **1.1 Η συμβατική δράση του κράτους**

Η κρατική κυριαρχία στο εσωτερικό ενός κράτους εκδηλώνεται διαχρονικά μέσω της μονομερούς δράσης των οργάνων του. Αντίστοιχα, η σύμβαση αποτελεί ένα διαχρονικό χαρακτηριστικό ρύθμισης των σχέσεων των ιδιωτών. Με την επέκταση του ρόλου του κράτους και της προώθησης της ρυθμιστικής και κοινωνικής του αποστολής, η δημόσια διοίκηση κατά την εκτέλεση του καθήκον της αποκτά μια επιπλέον μορφή δράσης μέσω της σύμβασης (Γιαννακόπουλος, 2006, σελ. 2). Σε συμφωνία με τα παραπάνω, ο Απ. Γέροντας διαπιστώνει εύστοχα ότι *«η σύγχρονη κυριαρχική διοίκηση, προκειμένου να προσαρμοσθεί στις διαρκώς μεταβαλλόμενες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες, χρησιμοποιεί και το μέσο της διοικητικής σύμβασης για την επέλευση των έννομων συνεπειών [...]»* (Γέροντας, 2020, σελ. 233).

Οι δημόσιες συμβάσεις επιτελούν μια σημαντική λειτουργία για την κάλυψη των σύγχρονων κοινωνικών και οικονομικών αναγκών. Αυτό μπορεί να γίνει αντιληπτό από το μέγεθος των δημοσίων συμβάσεων όπως αυτό αποτυπώνεται από εκθέσεις διεθνών και εθνικών οργανισμών. Σύμφωνα με στοιχεία του ΟΟΣΑ, εκτιμάται ότι οι δημόσιες συμβάσεις αντιπροσωπεύουν ένα σημαντικό ποσοστό του ΑΕΠ (περίπου 12% στις χώρες του ΟΟΣΑ), ενώ η σημασία τους σε περιόδους οικονομικής ύφεσης είναι περισσότερο αισθητή (ΟΟΣΑ, 2019, σελ. 134).

Αναφορικά δε με την κατανομή των δημοσίων συμβάσεων, αυτές κατευθύνονται σε κάθε τομέα δραστηριότητας του δημοσίου, όπως, υγεία, εκπαίδευση, κοινωνική προστασία, άμυνα, πολιτισμός, ασφάλεια, περιβάλλον κ.α., αποτελώντας ένα χρήσιμο εργαλείο άσκησης της κυβερνητικής πολιτικής.

Βάσει των ανωτέρω παρατηρήσεων και συνυπολογίζοντας τη στενότητα των δημόσιων οικονομικών πόρων, καταδεικνύεται η σημασία της αποτελεσματικής αξιοποίησης των δημοσίων συμβάσεων. Κατά τον Οικονόμου *«η αποτελεσματικότητα της συμβατικής διοικητικής δράσης, συνδέεται με την επιδίωξη της βελτιστοποίησης της σχέσης ποιότητας-κόστους»* (Οικονόμου, 2009, σελ. 6). Συνεπώς, κρίνεται αναγκαία η ύπαρξη ενός συστήματος δημοσίων συμβάσεων που θα διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα και

αποδοτικότητα και θα αναδεικνύει την αξιοπιστία, τη διαφάνεια, την εντιμότητα και την ακεραιότητα.

Γίνεται αποδεκτό, ότι εξαιτίας των αλλαγών του σύγχρονου πολιτικού, κοινωνικού και οικονομικού περιβάλλοντος, απαιτείται ο εκσυγχρονισμός των εργαλείων και των μεθόδων στο πεδίο των δημόσιων συμβάσεων, έτσι ώστε να αντιμετωπιστούν οι σύγχρονες ανάγκες και προκλήσεις, επιτυγχάνοντας ταυτόχρονα βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών. Αυτή η βελτίωση συνδέεται με την επίτευξη του «εντονότερου δυνατού ανταγωνισμού» στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων μέσω δημιουργίας προϋποθέσεων ανταγωνισμού με ισότιμους όρους, αποτροπής των στρεβλώσεων και αύξησης της αποτελεσματικότητας των διαγωνιστικών διαδικασιών, εξορθολογισμού και απλοποίησης διαδικασιών, διευκόλυνσης συμμετοχής μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ), καθώς και των ξένων επιχειρήσεων (Πράσινη Βίβλος, 2011, σελ. 4-5).

Συνεπώς, η αποτελεσματική διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και του προϋπολογισμού, συνδέεται με τον εξορθολογισμό των δαπανών, τη βελτίωση του πλαισίου διαχείρισης των δημοσίων συμβάσεων, τη μείωση των επικαλύψεων και του διοικητικού κόστους και την αποτελεσματικότερη παροχή των δημοσίων προμηθειών (ΕΑΑΔΗΣΥ, 2016, σελ. 19).

## 1.2 Το περιβάλλον των δημόσιων συμβάσεων

Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 5 του ν. 4412/2016, ως “δημόσιες συμβάσεις” και ως “συμβάσεις έργων, υπηρεσιών και προμηθειών” νοούνται *«οι 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»*.

Το σημαντικό μέγεθος των δημοσίων συμβάσεων καθιστά αντιληπτή τη σημασία τους στο οικονομικό και κοινωνικό πεδίο. Ακόμη, η αποτελεσματική εκτέλεσή τους συνδέεται άμεσα με την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Το δημόσιο συμφέρον μπορεί να προστατευθεί μέσω μιας διαφανούς διαδικασίας κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων, εστιάζοντας στην ακεραιότητα, την εντιμότητα και την καταπολέμηση

εκείνων των συνθηκών που ευνοούν τη διαφθορά ή τη στρέβλωση του ανταγωνισμού. Προς αυτή την κατεύθυνση σημαντική ήταν η συμβολή του πρόσφατου νόμου 4412/2016 για τις δημόσιες συμβάσεις ο οποίος ενσωματώνει την Οδηγία 2014/24/ΕΕ.

Κατά τον Ράικο, οι ρυθμίσεις του δικαίου της ΕΕ στο πλαίσιο της αγοράς των δημόσιων συμβάσεων αποσκοπούν στην απελευθέρωση της αγοράς και στην ενίσχυση του πραγματικού ανταγωνισμού. Βρίσκονται δε, σε συμφωνία με τις βασικές αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων, εμπορευμάτων και υπηρεσιών στο εσωτερικό της ενιαίας αγοράς. Έτσι, μέσω των Οδηγιών επιδιώκεται η προώθηση της διαφάνειας και της «ευρύτερης δυνατής συμμετοχής» των οικονομικών φορέων, η επίτευξη κατά το δυνατόν βέλτιστων όρων κατά τη σύναψη συμβάσεων για τις αναθέτουσες αρχές και η προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος. Με τον τρόπο αυτό και κάτω από συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού διασφαλίζεται η αξιοποίηση του δημοσίου χρήματος (Ράικος, 2019, σελ. 96).

Αντίθετα, στις περιπτώσεις που ο ανταγωνισμός είναι περιορισμένος, όπως για παράδειγμα σε μια ολιγοπωλιακή αγορά λόγω των δομικών χαρακτηριστικών αυτής (μικρός αριθμός επιχειρήσεων, ευκολότερη αλληλεπίδραση), η πιθανότητα νόθευσης του ανταγωνισμού μέσω σχηματισμού οριζόντιων συμπράξεων επιχειρήσεων εμφανίζεται αυξημένη με αποτέλεσμα την εμφάνιση δυσμενών συνεπειών (αύξηση τιμής, περιορισμός ποσότητας και ποιότητας).

Κατά τον Τριανταφυλλάκη ως οριζόντιες συμπράξεις επιχειρήσεων (καρτέλ):

*«νοούνται οι συμφωνίες ή πρακτικές με τις οποίες νομικά αυτόνομες και οικονομικά ανεξάρτητες επιχειρήσεις που ευρίσκονται στο ίδιο στάδιο της παραγωγικής διαδικασίας, συντονίζουν παραμέτρους της ανταγωνιστικής τους δράσης (τιμή, συναλλακτικούς όρους κ.λπ.) με αποτέλεσμα τον περιορισμό του ανταγωνισμού και τη μεταβολή των συνθηκών στη σχετική αγορά»* (Τριανταφυλλάκης, 2012, σελ. 57).

Το αποτέλεσμα της συμπαιγνίας στο πεδίο των δημόσιων συμβάσεων συνδέεται με την αύξηση της τιμής και τον περιορισμό της ποσότητας και της ποιότητας των προμηθειών, καθώς και με επιπλέον δυσμενείς επιπτώσεις για την κοινωνική ευημερία (μείωση παροχής αγαθών/υπηρεσιών, αυξημένες δημόσιες δαπάνες, επιβάρυνση φορολογουμένων). Επίσης, επιβαρύνεται ο κρατικός προϋπολογισμός και η δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, περιορίζοντας συνεπώς την ευχέρεια χάραξης της δημοσιονομικής πολιτικής. Τέλος, η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των διάφορων δημόσιων πολιτικών του κράτους και της δημόσιας διοίκησης τίθεται σε

κίνδυνο ή περιορίζεται σημαντικά εξαιτίας της νόθευσης του ανταγωνισμού στο πεδίο των δημόσιων συμβάσεων.

Σχετικά με τις αθέμιτες πρακτικές των επιχειρήσεων στο πεδίο των δημόσιων συμβάσεων, θεωρήθηκε σκόπιμο, εξαιτίας της δυσκολίας εντοπισμού των εν λόγω πρακτικών και του τρόπου αντιμετώπισής τους, η διεπιστημονική προσέγγιση του ζητήματος μέσω της οικονομικής θεωρίας και της νομικής επιστήμης. Εξάλλου, ο προσδιορισμός των συμπαιγνιακών πρακτικών αρκετά συχνά παρουσιάζει σημαντικές δυσκολίες και εγείρει ποικίλους προβληματισμούς στο αν μια συμπεριφορά μπορεί να χαρακτηριστεί ότι ενέχει στοιχεία συμπαιγνίας ή όχι. Συνεπώς, θεωρήθηκε κρίσιμη για τη μελέτη αυτών των συμπεριφορών μια διεπιστημονική θεώρηση η οποία θα αξιοποιεί αλληλένδετα όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο το γνωστικό πεδίο της οικονομικής θεωρίας και της νομικής επιστήμης.

Στο επόμενο κεφάλαιο γίνεται μια προσπάθεια κατανόησης του πλαισίου λειτουργίας της σύγχρονης οικονομίας. Κατόπιν, προσδιορίζεται η έννοια του αποτελεσματικού ανταγωνισμού και ο ρόλος του δικαίου για την προώθησή του.

## Κεφάλαιο 2: Αποτελεσματικός ανταγωνισμός και δημόσιες συμβάσεις

### 2.1 Προσδιορισμός αποτελεσματικού ανταγωνισμού και η σημασία του στο πεδίο των δημόσιων συμβάσεων

Πριν εξετάσουμε την έννοια του αποτελεσματικού ανταγωνισμού είναι αναγκαίο να αναφερθούμε εν συντόμω στα χαρακτηριστικά του ανταγωνισμού όπως αυτά γίνονται αντιληπτά από τον “πατέρα” του οικονομικού φιλελευθερισμού τον Adam Smith. Ο Adam Smith ζει σε μια εποχή (18ος αιώνας) στην οποία διαδραματίζονται έντονες αλλαγές στο οικονομικό και κοινωνικό πεδίο. Είναι η εποχή όπου έχουμε στην Αγγλία την ανάπτυξη της βιοτεχνίας και του μικρού σε μέγεθος εργοστασίου που οδηγούν σε μεγάλους μετασχηματισμούς των κοινωνικών και οικονομικών δομών. Πλέον, η αστική τάξη αναλαμβάνει κυρίαρχο ρόλο στις οικονομικές και κοινωνικές υποθέσεις των ατόμων. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο ανόδου της βιοτεχνίας και των σχετικά μικρών σε μέγεθος εργοστασίων εμφανίζεται η έννοια του ελεύθερου ανταγωνισμού.

Ο Adam Smith αντιλαμβάνεται τον ανταγωνισμό ως αποτέλεσμα της φύσης του ανθρώπου, ο οποίος καθοδηγούμενος από την ατομικιστική συμπεριφορά του, προσπαθεί να ικανοποιήσει το προσωπικό του συμφέρον. Για τον Smith αυτή η εγωιστική τάση του ανθρώπου δεν λειτουργεί ενάντια στη κοινωνία, αλλά εντάσσεται μέσα σε ένα σύνολο ανταγωνιστικών δυνάμεων και σχέσεων (καθένας από τη μεριά του επιδιώκει την ικανοποίηση του δικού του συμφέροντος) που οδηγεί τελικά στην προώθηση του κοινού καλού. Για το λόγο αυτό θα πρέπει το ίδιο το άτομο να είναι ελεύθερο για την προώθηση των προσωπικών του συμφερόντων. Μέσα σε αυτό το δυναμικό, ατομικιστικό και ανταγωνιστικό πλαίσιο, οι νόμοι της αγοράς κατά τον Smith θα οδηγήσουν στην παραγωγή των αγαθών και των ποσοτήτων που επιθυμεί η κοινωνία στις τιμές που είναι διατεθειμένη να καταβάλει βάση της προσφοράς και της ζήτησης (Heilbroner, 2000, σελ. 73-82).

Όμως, το σημερινό περιβάλλον απέχει αρκετά από τις συνθήκες τις οποίες με παραστατικό τρόπο μας περιγράφει ο Smith. Σήμερα, λίγοι κλάδοι μπορούμε να πούμε ότι εμφανίζουν τα χαρακτηριστικά της ανταγωνιστικής οικονομίας του Smith (πχ. αγορά φρέσκων φρούτων και λαχανικών, ορισμένες ηλεκτρονικές αγορές). Αντίθετα, σε αρκετούς κλάδους παρατηρείται μεγάλη συγκέντρωση της αγοράς, δεδομένου ότι υφίσταται περιορισμένος αριθμός επιχειρήσεων που ελέγχουν το μεγαλύτερο μέρος της.



Επίσης, σημαντικό ρόλο διαδραματίζει η δομή και τα χαρακτηριστικά της σύγχρονης μεγάλης σε μέγεθος επιχειρησιακής οργάνωσης (δυνατότητα χρηματοδότησης δραστηριοτήτων, εξειδίκευση προσωπικού, οργανωτική ικανότητα κ.α.) και η δυνατότητα επηρεασμού των συνθηκών της αγοράς προς όφελός της. Προς αυτή τη κατεύθυνση ο Galbraith επισημαίνει τη δυνατότητα της μεγάλης σύγχρονης επιχείρησης μέσω του κατάλληλου προγραμματισμού, της εξειδίκευσης, της τεχνολογίας και της ευκολίας πρόσβασης στη χρηματοδότηση να αντιμετωπίζει την αβεβαιότητα της αγοράς και τους συνδεόμενους με αυτή κινδύνους, ελέγχοντας ορισμένες μεταβλητές της και περιορίζοντας συνεπώς τον ανταγωνισμό (Galbraith, 1969, σελ. 22 κ. επ..). Με τον τρόπο αυτό η μεγάλη μετοχική εταιρία αποκτά μια ενεργητική δυναμική στάση, διαμορφώνοντας ή επηρεάζοντας ορισμένες από τις συνθήκες της αγοράς (μέσω διαφήμισης, δυνατότητας καινοτομίας, συγχωνεύσεων, εξαγορών, συμπαιγνίας, εναρμονισμένων πρακτικών). Από την άλλη, η επιχείρηση του τέλει ανταγωνισμού (στις σπάνιες περιπτώσεις που αυτή υφίστανται) δεν διαθέτει ισχύ στην αγορά και απλά λειτουργεί ως αποδέκτης τιμών (μεγάλος αριθμός επιχειρήσεων μικρού μέσου μεγέθους, ομοιόμορφο προϊόν, περιορισμένη αλληλεπίδραση).

Επομένως, η έννοια του ανταγωνισμού στις μέρες μας απέχει αρκετά από την έννοια της ανταγωνιστικής οικονομίας της εποχής του Adam Smith. Κατά τον Τριανταφυλλάκη υφίσταται το *«παράδοξο της αυτοαναίρεσης του ανταγωνισμού»*, δεδομένου ότι οι ίδιες οι δυνάμεις της αγοράς επενεργούν με τρόπο ενάντια στον ανταγωνισμό όταν αυτές αφεθούν ανεξέλεγκτες, εξαιτίας της εγγενούς τάσης συγκεντροποίησης του κεφαλαίου (Τριανταφυλλάκης, 2012, σελ. 11).

Συνεπώς, βάσει των παραπάνω διαφαίνεται ότι ο τέλει ανταγωνισμός αποτελεί μια εξαίρεση και ένα όχι τόσο συχνό φαινόμενο. Σύμφωνα με τον Ζευγώλη, ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός σε σχέση με τον “τέλειο ανταγωνισμό” αποτελεί ένα μοντέλο το οποίο βρίσκεται πιο κοντά στη πραγματικότητα (Ζευγώλης, 2008, σελ. 33).

Κατά τον Ράικο ο τύπος του ανταγωνισμού που προστατεύεται από το δίκαιο της ΕΕ είναι αυτός του *«αποτελεσματικού ή δυναμικού ανταγωνισμού»* ο οποίος και αντιδιαστέλλεται από τον τύπο του τέλει ανταγωνισμού. Ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός προσδιορίζεται βάσει μιας δεδομένης αγοράς σε ένα συγκεκριμένο χρονικό σημείο και προσδιορίζεται βάση της φύσης των σχετικών προϊόντων ή υπηρεσιών, της δομής της αγοράς (αριθμός και μέγεθος επιχειρήσεων) και του μεγέθους της αλληλεξάρτησής τους κατά τη λήψη αποφάσεων (Ράικος, 2019, σελ. 163-164). Στο

πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων η διασφάλιση συνθηκών ανταγωνισμού απαιτεί την οργάνωση και τον έλεγχο του από τις δημόσιες αρχές. Αυτό το ειδικό νομικό καθεστώς έχει ως στόχο τόσο την προστασία των συνθηκών ελεύθερου ανταγωνισμού, όσο και του αποτελεσματικού ανταγωνισμού. Μέσω του τελευταίου οι δημόσιες υπηρεσίες μπορούν να προμηθευτούν προϊόντα και υπηρεσίες καλύτερης ποιότητας και σε μικρότερο κόστος. Αντίθετα, κάτω από συνθήκες ανάπτυξης συμπαιγνίας ή εναρμονισμένης πρακτικής από τους συμμετέχοντες σε ένα δημόσιο διαγωνισμό (πχ. συνεννόηση με σκοπό την αποφυγή του ανταγωνισμού μεταξύ τους, συμφωνίες προκαθορισμού τιμών ή κατανομή των συμβάσεων) ο πραγματικός ανταγωνισμός νοθεύεται ή ακόμα αναιρείται (Ράικος, 2019, σελ. 147-149).

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο προώθησης του πραγματικού ανταγωνισμού η νομολογία του ΔΕΚ με την Απόφαση του στην υπόθεση C-305/08 σημειώνει ότι «το άνοιγμα στον ευρύτερο δυνατό ανταγωνισμό», καθώς και «η διασφάλιση της συμμετοχής του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού επιχειρήσεων στους δημόσιους διαγωνισμούς» ενσωματώνονται στους σκοπούς του κοινοτικού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις.

Στο σημείο αυτό έχοντας αποτυπώσει το περιεχόμενο του εννοιολογικού προσδιορισμού του αποτελεσματικού ανταγωνισμού, κρίσιμο είναι το ερώτημα κατά πόσο είναι εφικτή η διατήρηση εκείνων των προϋποθέσεων που διασφαλίζουν στο χρόνο τη διατήρηση συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού. Ειδικότερα δε σε κλάδους υψηλής συγκέντρωσης και υψηλού βαθμού αλληλεπίδρασης, όπου η δυνατότητα εμφάνισης συμπαιγνίας και νόθευσης του ανταγωνισμού καθίσταται αυξημένη.

Στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων η εμφάνιση σύμπραξης συνδέεται με δυσμενείς επιπτώσεις τόσο σε επίπεδο κρατικού προϋπολογισμού λόγω των αυξημένων δαπανών προμήθειας των δημοσίων φορέων (εξαιτίας επικράτησης μη ανταγωνιστικών τιμών), όσο και σε επίπεδο παροχών των προμηθειών (ποιότητας, ποσότητας). Επίσης, υφίστανται δυσμενείς συνέπειες για την αγορά (καταναλωτές, επιχειρήσεις) λόγω του περιορισμού του ανταγωνισμού των σχετικών αγορών<sup>1</sup>. Κατά συνέπεια, κάτω από αυτές τις συνθήκες δεν μπορεί να προωθηθεί αποτελεσματικά η έννοια του δημόσιου συμφέροντος μιας και οι δημόσιοι φορείς (αναθέτουσες αρχές) δεν μπορούν να αποκομίσουν τα οφέλη μιας υγιούς και αποτελεσματικής ανταγωνιστικής διαδικασίας.

---

<sup>1</sup> Η σχετική αγορά συνδέεται με το δίκαιο του ανταγωνισμού και αποτελείται από αγαθά ή υπηρεσίες τα οποία είναι υποκατάστατα μεταξύ τους σε ορισμένο τόπο και χρονικό πλαίσιο αναφοράς.

Προκειμένου να εξασφαλιστούν οι αναγκαίες συνθήκες που ευνοούν την ανάπτυξη και εμπέδωση ενός υγιούς και αποτελεσματικού ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις και που θα οδηγήσει στην οικονομική αποτελεσματικότητα, στη μέγιστη δυνατή συμμετοχή των ενδιαφερόμενων επιχειρήσεων και στην εξοικονόμηση του δημοσίων πόρων, ιδίως σε μια εποχή δημοσιονομικής στενότητας, απαιτείται η πλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων με αυστηρό και συνεπή τρόπο σε όλα τα στάδια της διαδικασίας των δημόσιων συμβάσεων. Για παράδειγμα, θα πρέπει να διασφαλίζεται η αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού μέσω της καταπολέμησης φαινομένων συμπαιγνίας, εναρμονισμένων πρακτικών και κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης. Επίσης, θα πρέπει να λαμβάνεται μέριμνα για την ισότιμη συμμετοχή των εν δυνάμει ανταγωνιστών από όλα τα Κ-Μ με εξάλειψη περιπτώσεων δυσμενούς μεταχείρισης, βάσει της αρχής της ίσης μεταχείρισης (ΣΛΕΕ άρθρο 18, ΣΕΕ άρθρο 2) και της μη διάκρισης εξαιτίας της ιθαγένειας όπως προβλέπει και η ΣΕΕ. Έτσι, προβάλλει ως αναγκαιότητα η παροχή κοινών όρων για όλους τους υποψήφιους σε όλα τα Κ-Μ. Ακόμη, με αφορμή την αρχή της αναλογικότητας (ΣΕΕ άρθρο 5), οι αναθέτουσες αρχές κατά τον προσδιορισμό των κριτηρίων επιλογής θα πρέπει να μεριμνούν, ώστε να διασφαλίζεται ότι τα εν λόγω κριτήρια είναι κατάλληλα προσδιορισμένα και τα απολύτως αναγκαία, δηλαδή σε αναλογία με τις ιδιαίτερες απαιτήσεις της κάθε σύμβασης. Ιδιαίτερη μέριμνα θα πρέπει να δίνεται και στους λόγους προαιρετικού αποκλεισμού, ώστε να μην παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας. Επίσης, η όποια δυσμενή απόφαση της αναθέτουσας αρχής θα πρέπει να τεκμηριώνεται ειδικώς αιτιολογημένα. Η πρόσφατη νομοθεσία σε επίπεδο ΕΕ και Κ-Μ λαμβάνει υπόψη τα παραπάνω δεδομένα και κινείται προς αυτή την κατεύθυνση.

## **2.2 Ο ρόλος του δικαίου του ανταγωνισμού στην προώθηση του αποτελεσματικού ανταγωνισμού**

Βάσει των ως άνω παρατηρήσεων, καθίσταται σαφής η ανάγκη διαμόρφωσης των απαραίτητων συνθηκών για την προώθηση του αποτελεσματικού ανταγωνισμού. Μέσα από τη λειτουργία ενός αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων μπορούν να προκύψουν σημαντικά οφέλη για τους δημόσιους φορείς. Για τη διερεύνηση του συγκεκριμένου ζητήματος είναι χρήσιμη στο σημείο αυτό να γίνει μια αναφορά στο ρόλο του δικαίου του ανταγωνισμού τόσο σε ευρωπαϊκό, όσο και σε εθνικό επίπεδο.

Σύμφωνα με τον Τριανταφυλλάκη, το δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού «σκοπεύει αφενός μεν στην προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού ως αποτελεσματικού συστήματος οργάνωσης της οικονομίας (θεσμική προστασία), αφετέρου δε στην οικονομική ελευθερία των συμμετεχόντων στην αγορά (ατομική προστασία) ως προϋπόθεση για την επίτευξη του πρώτου στόχου» (Τριανταφυλλάκης, 2012, σελ. 15-16). Με τους στόχους αυτούς, «επιδιώκεται η ανάσχεση της προϊούσας συγκέντρωσης οικονομικής δύναμης», καθώς επίσης και η βέλτιστη κατανομή των οικονομικών πόρων, και κατά συνέπεια, η προώθηση της αποτελεσματικότητας και της κοινωνικής ευημερίας (Τριανταφυλλάκης, 2012, σελ. 16).

Σχετικά με τη σύγχρονη πολιτική ανταγωνισμού της ΕΕ διαπιστώνουμε ότι το κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού περιλαμβάνει τόσο το πρωτογενές δίκαιο, το οποίο θεμελιώνεται με τους κανόνες του ανταγωνισμού όπως αποτυπώνονται στα άρθρα 101 έως 109 της ΣΛΕΕ, όσο και το παράγωγο δίκαιο που συμπληρώνει το πρωτογενές μέσω Κανονισμών. Ακόμη, μέσω της νομολογίας του ΔΕΕ ρυθμίζονται ορισμένες πτυχές σε ζητήματα του δικαίου του ανταγωνισμού. Σε περίπτωση σύγκρουσης του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού με το εθνικό δίκαιο, υπερέχει η ισχύς του κοινοτικού.

Επίσης, η πολιτική ανταγωνισμού της ΕΕ, όπως διαφαίνεται μέσα από την αρχική ιδρυτική Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δίνει έμφαση στην οικονομία της αγοράς και την ολοκλήρωση αυτής (άρθρο 2 & 3 ΣΕΕ) και στην ανάγκη προστασίας της από τη νόθευση του ανταγωνισμού [*«ένα καθεστώς που εξασφαλίζει ανόθευτο ανταγωνισμό»* άρθρο 3 παρ. ζ ΣΕΕ)]. Ακόμη, με την τροποποίηση της ΣΕΕ μέσω της Συνθήκης της Λισσαβόνας, επισημαίνεται ότι ένας από τους στόχους της ΕΕ μέσω της εγκαθίδρυσης της εσωτερικής αγοράς είναι η *«άκρως ανταγωνιστική κοινωνική οικονομία της αγοράς»* (άρθρο 2 παρ. 3 ΣΕΕ). Οι παραπάνω στόχοι των συνθηκών της ΕΕ συνδέονται με τη δημιουργία των αναγκαίων προϋποθέσεων για τη λειτουργία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού σε συνδυασμό με τα άρθρα 101-109 της ΣΛΕΕ και ορισμένους Κανονισμούς (Καν. (ΕΚ) αριθ. 1/2003 , Καν. (ΕΚ) αριθ. 773/2004 , ΕΚ, Καν. (ΕΚ) αριθ. 19/65, Καν. (ΕΚ) αριθ. 139/2004 και Καν. (ΕΚ) 330/2010).

Αναφορικά με το ελληνικό δίκαιο, ισχύει στη χώρα μας ο Ν. 3959/2011 που στηρίζεται σχεδόν αποκλειστικά στο κοινοτικό δίκαιο. Τόσο στο ελληνικό δίκαιο, όσο και στο κοινοτικό, η προστασία του ανταγωνισμού θεμελιώνεται σε τρεις άξονες. Αυτοί είναι: α) προστασία από δημιουργία συμπράξεων, β) προστασία από κατάχρηση

οικονομικής δύναμης (κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης) και γ) προστασία από συγκέντρωση οικονομικής δύναμης (Τριανταφυλλάκης, 2012, σελ. 18-19).

Όσον αφορά δε το δίκαιο των συμβάσεων σχετικά με την προστασία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού, η παρούσα εργασία εστιάζει σε ζητήματα συμπαιγνιακής συμπεριφοράς ή εναρμονισμένης πρακτικής. Αξίζει να σημειωθεί, ότι βάση της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ άρθρο 57 παρ. 1-7 προβλέπονται συγκεκριμένοι υποχρεωτικοί και οι δυνητικοί λόγοι αποκλεισμού. Η ενσωμάτωση στην εθνική έννομη τάξη της εν λόγω Οδηγίας έγινε με τον ν. 4412/2016. Στο άρθρο 73 του ν. 4412/2016 γίνεται αναφορά στους υποχρεωτικούς λόγους αποκλεισμού (παρ. 1-3), καθώς και στους δυνητικούς λόγους αποκλεισμού (παρ. 4), ενώ στο άρθρο 74 του ίδιου νόμου προβλέπεται ο διοικητικός αποκλεισμός ενός οικονομικού φορέα από εν εξελίξει και μελλοντικές δημόσιες συμβάσεις για ορισμένο χρόνο με τήρηση ειδικής διαδικασίας. Τα ζητήματα σύμπραξης ή εναρμονισμένης πρακτικής των οικονομικών φορέων ρυθμίζονται στο άρθρο 73 παρ. 4 περ. γ' του ν. 4412/2016 (δυνητικοί λόγοι αποκλεισμού).

Συγκεκριμένα, στο άρθρο 73 παρ. 4 περ. γ' προβλέπεται η δυνατότητα της αναθέτουσας αρχής να αποκλείσει έναν οικονομικό φορέα από τη συμμετοχή στη διαδικασία σύναψης συμβάσεων, εφόσον η αναθέτουσα αρχή διαθέτει *«επαρκώς εύλογες ενδείξεις που οδηγούν στο συμπέρασμα»* ότι έχει συνάψει συμφωνίες με άλλους οικονομικούς φορείς με σκοπό τη νόθευση του ανταγωνισμού (υπό την επιφύλαξη του άρθρου 44 περ. 3β του Ν.3959/2011).

Στο επόμενο κεφάλαιο, γίνεται αναφορά στις αθέμιτες πρακτικές επιχειρήσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Παρουσιάζονται οι διάφορες μορφές συμπαιγνιών και συμφωνιών νόθευσης του ανταγωνισμού στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, καθώς επίσης και οι συνθήκες που ευνοούν την εκδήλωση της συμπαιγνίας.

### Κεφάλαιο 3: Αθέμιτες πρακτικές επιχειρήσεων

Αφού προσδιορίστηκε η έννοια του αποτελεσματικού ανταγωνισμού και η σημασία του στη διαμόρφωση υγιών συνθηκών ανταγωνισμού, καθώς επίσης και στην προώθηση ενός αποτελεσματικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων μέσω της ενίσχυσης του ανταγωνισμού, στο σημείο αυτό θα αναφερθούμε σε ορισμένες αθέμιτες πρακτικές επιχειρήσεων, οι οποίες εμποδίζουν την προώθηση του αποτελεσματικού ανταγωνισμού, δεδομένου ότι νοθεύουν των ανταγωνισμό. Ιδιαίτερα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων ο περιορισμός του ανταγωνισμού μέσω αθέμιτων πρακτικών όπως της συμπαιγνίας και της εναρμονισμένης πρακτικής, έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις που σχετίζονται με τη νόθευση των διαγωνισμών, την κατακύρωση προσφορών σε υψηλότερη συμβατική τιμή σε σχέση με την περίπτωση που επικρατούσαν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού, τη χαμηλότερη ποιότητα προϊόντος ή υπηρεσίας, την αναξιοπιστία του συστήματος δημοσίων συμβάσεων, τη σπατάλη δημοσίων πόρων κ.α.

#### 3.1 Μορφές συμπαιγνιών / συμφωνιών νόθευσης του ανταγωνισμού

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 3959/2011, απαγορευμένες συμπράξεις αποτελούν α) οι συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων, β) οι εναρμονισμένες πρακτικές και γ) οι αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων οι οποίες σκοπεύουν (έχουν ως αντικείμενο) ή οδηγούν (αποτέλεσμα) στην παρεμπόδιση, τον περιορισμό ή τη νόθευση του ανταγωνισμού. Οι εν λόγω μορφές συμπράξεων «δεν είναι αυτές καθεαυτές (*per se*) απαγορευμένες», αλλά εφόσον συντρέξουν ορισμένες προϋποθέσεις (Κοτσίρης, 2015, σελ. 455). Συγκεκριμένα, για την υπαγωγή στον απαγορευτικό κανόνα του εν λόγω άρθρου, βάσει του άρθρου 101 παρ. 1 της ΣΛΕΕ, «προϋποθέτει α) δι' αυτής κατ' αντικείμενο ή αποτέλεσμα περιορισμό, παρακώλυση ή νόθευση του ανταγωνισμού, β) κατά τρόπο αισθητό<sup>2</sup>, γ) στην ελληνική αγορά» (Κοτσίρης, 2015, σελ. 459).

2 Βάσει του κανόνα de minimis, για να υφίσταται περιορισμός του ανταγωνισμού στο διακοινοτικό εμπόριο, θα πρέπει το μερίδιο συμμετοχής των επιχειρήσεων που συμμετέχουν στη σύμπραξη να μην είναι ασήμαντο.

Στο πλαίσιο της νόθευσης των διαγωνισμών στις δημόσιες συμβάσεις μέσω της χειραγώγησης των προσφορών, οι εν λόγω συμπράξεις (που εμπίπτουν στον απαγορευτικό κανόνα περιορισμού του ανταγωνισμού) μπορούν να λάβουν ποικίλες μορφές. Κοινό συστατικό στοιχείο αυτών αποτελεί η νόθευση του ανταγωνισμού, η αλληλεπίδραση των μελών των συμπράξεων και η συμφωνία για αύξηση της τιμής και των κερδών. Επίσης, είναι δυνατόν να προβλέπονται διάφοροι μηχανισμοί, τόσο για την παρακολούθηση του καρτέλ με σκοπό τον εντοπισμό αποκλειόμενων συμπεριφορών, οι οποίες θέτουν σε κίνδυνο τη διατήρηση του καρτέλ, όσο και του τρόπου διαμοιρασμού των κερδών των μελών του (μέσω υπεργολαβιών, συμβάσεων προμηθειών ή χρηματικών αμοιβών).

Αναλυτικά οι μορφές νόθευσης των δημοσίων διαγωνισμών μέσω της χειραγώγησης προσφορών λαμβάνουν τους κάτωθι τύπους:

### **3.1.1 Προσφορά-κάλυψη**

Αυτή η μορφή νόθευσης των δημοσίων διαγωνισμών σχετίζεται με την υποβολή εικονικών προσφορών. Αυτές έχουν σχεδιαστεί εκ των προτέρων κατόπιν συνεννόησης των μελών της συμπαιγνίας, έτσι ώστε φαινομενικά να δίνεται η εντύπωση μιας γνήσιας ανταγωνιστικής διαδικασίας υποβολής προσφορών, ενώ ταυτόχρονα προβλέπεται η εξασφάλιση της κατακύρωσης του διαγωνισμού υπέρ του υποψηφίου που έχει καθοριστεί σε προγενέστερο χρόνο από το καρτέλ. Η εν λόγω τακτική συνδέεται είτε με την υποβολή από τις ανταγωνιστικές επιχειρήσεις προσφορών σε υψηλότερη τιμή συγκριτικά με το μέλος του καρτέλ που έχει εκ των προτέρων καθοριστεί μέσω της σύμπραξης να λάβει την προμήθεια από την κατακύρωση του διαγωνισμού είτε με την υποβολή προσφορών που εμφανίζουν σαφείς ελλείψεις ή παρατυπίες στα υποβαλλόμενα δικαιολογητικά, ή ακόμη και υποβολή επιπρόσθετων όρων οι οποίοι δεν συνάδουν με τους όρους του διαγωνισμού και συνεπώς δεν μπορούν να γίνουν αποδεκτοί από την αναθέτουσα αρχή (Επιτροπή Ανταγωνισμού, 2014, σελ. 8).

### **3.1.2 Καταστολή προσφοράς**

Πρόκειται για συμφωνίες των συμμετεχόντων στη συμπαιγνία βάσει των οποίων προβλέπεται ένας ή περισσότεροι ανταγωνιστές είτε να απέχουν από την υποβολή προσφορών είτε να αποσύρουν μια υποβαλλόμενη προσφορά, προκειμένου να κατακυρωθεί ο διαγωνισμός σε ορισμένο ανάδοχο, βάσει προηγούμενης συμφωνίας των μελών της συμπαιγνίας (ΟΟΣΑ, 2009, σελ. 2).

### **3.1.3. Υποβολή εκ περιτροπής προσφορών**

Στη συγκεκριμένη περίπτωση συμπαιγνίας οι επιχειρήσεις οι οποίες συμμετέχουν σε αυτή έχουν συμφωνήσει μεταξύ τους να αναδεικνύονται εκ περιτροπής ανάδοχοι σε δημόσιους διαγωνισμούς. Η διαδικασία περιλαμβάνει την υποβολή προσφορών από τα μέλη της συμπαιγνίας με τη διαφοροποίηση ότι ο κάθε φορά οριζόμενος ως εκ περιτροπής ανάδοχος (επιτυχόν ανάδοχος) υποβάλλει τη χαμηλότερη προσφορά συγκριτικά με τα υπόλοιπα μέλη του καρτέλ. Η λειτουργική εφαρμογή αυτού του τύπου συμπαιγνίας μπορεί να εξασφαλιστεί με ποικίλους τρόπους, όπως για παράδειγμα είτε με την ίση κατανομή χρηματικής αξίας μεταξύ των επιχειρήσεων από ένα σύνολο επιμέρους συμβάσεων είτε με τον επιμερισμό των αξιών των συμβάσεων αναλογικά βάσει των μεριδίων αγοράς των συμμετεχόντων εταιριών (ΟΟΣΑ, 2009, σελ. 2).

### **3.1.4 Κατανομή αγορών**

Αυτή η μορφή συμπαιγνίας εμφανίζεται στην περίπτωση που οι ανταγωνιστές συμφωνούν στον μεταξύ τους επιμερισμό της αγοράς. Κριτήριο κατανομής των αγορών μπορεί να είναι οι πελάτες (τμηματοποίηση - κατηγοριοποίηση πελατείας) ή ο καθορισμός ορισμένων γεωγραφικών περιοχών (γεωγραφική κατανομή) βάσει πχ. χωροταξικής εγγύτητας (λχ. περιφέρεια ή νομός) (Επιτροπή Ανταγωνισμού, 2014, σελ. 12). Έτσι, αφού συμφωνηθεί από τα μέλη της σύμπραξης η κατανομή πελατών ή γεωγραφικών περιοχών σε διαφορετικές επιχειρήσεις της σύμπραξης, οι λοιπές είτε απέχουν από την υποβολή προσφορών είτε υποβάλλουν εικονικές προσφορές (νόθευση



προσφορών), ώστε η δημόσια προμήθεια να κατακυρωθεί στην οριζόμενη εταιρεία που έχει προσδιοριστεί βάσει της σύμπραξης (ΟΟΣΑ, 2009, σελ. 3).

### **3.1.5 Καθορισμός τιμών**

Η συγκεκριμένη μορφή συμπαιγνίας λαμβάνει χώρα στις περιπτώσεις που με άμεσο ή έμμεσο τρόπο οι συμμετέχοντες στη συμπαιγνία καθορίζουν τις τιμές ενός προϊόντος ή μιας υπηρεσίας. Στο πλαίσιο του καθορισμού τιμών μπορεί να υφίστανται ποικίλες ρήτρες, όπως για παράδειγμα καθορισμός τιμών-ορίων/πλαισίων, πολιτικών επί των εκπτώσεων, κατώτατες τιμές, περιθώρια κέρδους, διαφοροποιήσεις τιμών και λοιπών όρων πωλήσεων (Κοτσίρη, 2015, σελ. 468-470). Μέσω αυτής της μορφής συμπαιγνίας η δυνατότητα ενός δημόσιου οργανισμού να συνάψει σύμβαση με μια επιχείρηση στην κατώτατη δυνατή τιμή επηρεάζεται δυσμενώς, δεδομένου ότι νοθεύεται ο ανταγωνισμός και δεν είναι εφικτό να επικρατήσουν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού.

### **3.2 Συνθήκες της αγοράς που διευκολύνουν τη συμπαιγνιακή συμπεριφορά**

Η εφαρμογή των συμφωνιών σύμπραξης στους δημόσιους διαγωνισμούς προμηθειών προϋποθέτει ένα κοινό πλαίσιο δράσης για την επιτυχή έκβαση της προσπάθειας χειραγώγησης της αγοράς. Αυτό το κοινό πλαίσιο δράσης δεν μπορεί να είναι αποκομμένο, αλλά συνδέεται άρρηκτα με τις αντικειμενικές συνθήκες του εξεταζόμενου κλάδου. Σε κάθε κλάδο, βάσει των συνθηκών που επικρατούν σε αυτόν και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του, εμφανίζεται ορισμένος βαθμός δυνατότητας επιρροής προς διαμόρφωση συμφωνιών συμπαιγνίας. Ο βαθμός αλληλεπίδρασης (συχνότητα, ένταση) των συμμετεχόντων επιχειρήσεων, η δομή της αγοράς, καθώς και η ύπαρξη και λειτουργία ενός μηχανισμού ελέγχου και κυρώσεων και η αντιλαμβανόμενη αξιοπιστία και σταθερότητα αυτού (σύστημα ποινών, στελέχωση, τακτική επιθεώρηση και έλεγχος συνθηκών ανταγωνισμού, ενσωμάτωση βέλτιστων πρακτικών, στήριξη από την πολιτική ηγεσία) αποτελούν καθοριστικούς παράγοντες που προσδιορίζουν τη δυνατότητα εμφάνισης συμπαιγνιακής συμπεριφοράς, καθώς επίσης και τη βιωσιμότητά της στο χρόνο.

Παρακάτω παρουσιάζουμε ορισμένους παράγοντες οι οποίοι διευκολύνουν την ανάπτυξη συμφωνιών συμπαιγνίας σε έναν κλάδο. Είναι σημαντικό να τονίσουμε ότι ο συνδυασμός αυτών των παραγόντων ενισχύουν την πιθανότητα δημιουργίας συμπαιγνιακής συμπεριφοράς, δεδομένου ότι παρέχεται μεγαλύτερη δυνατότητα συνεργασίας μεταξύ των επιχειρήσεων για περιορισμό του μεταξύ τους ανταγωνισμού με αποτέλεσμα τη νόθευση του διαγωνισμού.

### 3.2.1 Δομή αγοράς και συμπαιγνία

Η δομή της αγοράς (βαθμός συγκέντρωσης του κλάδου και βαθμός ομοιογένειας επιχειρήσεων) σχετίζεται με την πιθανότητα διαμόρφωσης συμπαιγνιακής συμπεριφοράς. Σύμφωνα με τον Cabral, η εμφάνιση συμπαιγνίας έχει περισσότερες πιθανότητες να συμβεί όταν ο κλάδος χαρακτηρίζεται από υψηλή συγκέντρωση παρά όταν είναι κατακερματισμένος. Αυτό διότι, ο μικρός αριθμός ανταγωνιστών στη σχετική αγορά καθιστά περισσότερο εφικτή τη δυνατότητα σχηματισμού συμπαιγνίας. Συνεπώς, σε κατακερματισμένους κλάδους (ύπαρξη πολλών ανταγωνιστών) η διαπραγμάτευση με σκοπό τη διαμόρφωση μιας κοινής συμφωνίας εμφανίζει δυσκολίες με αποτέλεσμα τον περιορισμό της δυνατότητας εμφάνισης συμπαιγνιακής συμπεριφοράς. Ακόμη, σε περίπτωση ύπαρξης μιας συμπαιγνίας η διατήρηση της είναι περισσότερο εφικτή στην περίπτωση μικρού αριθμού ανταγωνιστών (Cabral, 2018, σελ. 313).

Πέρα από το βαθμό συγκέντρωσης της αγοράς ένας δεύτερος παράγοντας σχετιζόμενος με τη μορφή της αγοράς είναι ο βαθμός συμμετρίας (ομογένειας) των επιχειρήσεων του κλάδου. Η διατήρηση μιας συμπαιγνίας στο χρόνο είναι περισσότερο πιθανή σε κλάδους με συμμετρικές επιχειρήσεις (ομοιογενείς) παρά σε κλάδους ασύμμετρων επιχειρήσεων. Για παράδειγμα, στην περίπτωση ενός δυοπωλίου, αν ορίσουμε τον βαθμό ασυμμετρίας βάσει του σταθερού οριακού κόστους μεταξύ των δυο επιχειρήσεων, η επιχείρηση με το χαμηλότερο οριακό κόστος σε σχέση με την επιχείρηση με το υψηλότερο οριακό κόστος εμφανίζει ένα πλεονέκτημα κόστους. Με αυτά τα κοστολογικά δεδομένα υφίσταται ένταση ανάμεσα στις δύο επιχειρήσεις τόσο σχετικά με τον προσδιορισμό του ύψους της τιμής πώλησης του προϊόντος (υπάρχει κίνητρο για παρέκκλιση και για τις δύο επιχειρήσεις), όσο και ως προς τρόπο διανομής των κερδών της συμπαιγνίας. Επομένως, η διατήρηση του καρτέλ παρουσιάζει σημαντικές δυσκολίες (Cabral, 2018, σελ. 313-314). Αντίθετα, στην περίπτωση συμμετρικών επιχειρήσεων

είναι περισσότερο πιθανό να διατηρηθεί το καρτέλ μιας και ο προσδιορισμός μια κοινής τιμής, αλλά και του τρόπου διάθεσης των κερδών του καρτέλ μπορεί να προσδιοριστεί με μεγαλύτερη σαφήνεια και χωρίς να δημιουργεί εντάσεις, περιορίζοντας έτσι το κίνητρο παρέκκλισης από τη συμφωνία.

Ένα ακόμη χαρακτηριστικό που σχετίζεται με τη δομή της αγοράς και που ευνοεί τη δημιουργία εμφάνισης συμπαιγνίας είναι η δυσκολία πρόσβασης / εισόδου στη σχετική αγορά. Στην περίπτωση ύπαρξης σημαντικών εμποδίων εισόδου εξαιτίας προστατευτικών εμποδίων (πχ υψηλό αρχικό κόστος επένδυσης, δυσχέρειες και καθυστερήσεις πρόσβασης) οι υφιστάμενες επιχειρήσεις προστατεύονται από ανταγωνιστικές εντάσεις και συνεπώς η πιθανότητα για μεταξύ τους συνεργασία και διαμόρφωσης συμπαιγνίας είναι μεγαλύτερη (ΟΟΣΑ, 2009, σελ. 3). Για παράδειγμα, σε κλάδους εντάσεως κεφαλαίου ή σε έντονα εξειδικευμένους κλάδους απαιτείται συγκέντρωση μεγάλων κεφαλαίων για την είσοδο ενός νέου ανταγωνιστή, με αποτέλεσμα να αποθαρρύνεται η είσοδος τόσο λόγω της δυσκολίας εξεύρεσης των αναγκαίων πόρων, όσο και από την άποψη του συνδεόμενου με αυτή ρίσκου ως προς τη μελλοντική λειτουργία (ανάγκη παραγωγής σε μεγάλη κλίμακα με σκοπό τη μείωση του μοναδιαίου κόστους, δυσκολία απόσπασης μεριδίων από μια υπάρχουσα αγορά με καθιερωμένες στον κλάδο επιχειρήσεις, ανάγκη μεγάλης επένδυσης για προωθητικές ενέργειες, ένταση ανταγωνισμού από λοιπές επιχειρήσεις του κλάδου).

### **3.2.2 Επαναλαμβανόμενη υποβολή προσφορών**

Οι δημόσιες συμβάσεις οι οποίες επαναλαμβάνονται σε τακτικά χρονικά διαστήματα ευνοούν τη δυνατότητα διαμόρφωσης συμπαιγνιακών συμπεριφορών. Καταρχάς, η μεγάλη τακτικότητα υποβολής προσφορών δίνει τη δυνατότητα στους ανταγωνιστές που συνασπίζονται σε μια συμπαιγνία να κατανεύμουν τις συμβάσεις σε βάθος χρόνου μεταξύ τους. Ακόμη, μέσα σε αυτό το πλαίσιο επαναληψιμότητας, τα μέρη της συμπαιγνίας, βάσει των συμφωνημένων κατανομών προσφορών που έχουν εκ των προτέρων καθορίσει, έχουν μεγαλύτερη ευχέρεια επιβολής ποινών στις επιχειρήσεις που παρεκκλίνουν (ΟΟΣΑ, 2009, σελ. 4). Επίσης, στις επαναλαμβανόμενες συμβάσεις η πιθανότητα ανάπτυξης συμπαιγνιακής συμπεριφοράς από τους ανταγωνιστές ενισχύεται από το γεγονός ότι οι υποψήφιοι ανάδοχοι γνωρίζονται καλύτερα μεταξύ τους και εξοικειώνονται με τις διαδικασίες του διαγωνισμού. Ταυτόχρονα, η τακτικότητα των

διαγωνισμών τους παρέχει ισχυρό κίνητρο να μειώσουν τον μεταξύ τους ανταγωνισμό και να συνεργαστούν με σκοπό την από κοινού εκμετάλλευση των ωφελειών από μελλοντικές συμβάσεις (Επιτροπή Ανταγωνισμού, 2014, σελ. 16).

### **3.2.3 Καινοτομία και προϊόν**

Ο βαθμός καινοτομικότητας ενός προϊόντος ή μιας υπηρεσίας συσχετίζεται αρνητικά σε σημαντικό βαθμό με την πιθανότητα ανάπτυξης συμπαιγνίας. Για παράδειγμα, σε ένα δημόσιο διαγωνισμό όταν το προϊόν ή υπηρεσία έχει μικρό βαθμό ή καθόλου καινοτομικότητα οι υπάρχουσες επιχειρήσεις μπορούν εύκολα να συνεργαστούν και να καταλήξουν σε μια μορφή συμπαιγνίας (ΟΟΣΑ, 2009, σελ. 4). Αυτό διότι, η ύπαρξη ενός μοναδικού καινοτομικού προϊόντος με υψηλή προστιθέμενη αξία, το οποίο δεν μπορεί εύκολα να αναπαραχθεί από τις λοιπές επιχειρήσεις (τουλάχιστον στο βραχυχρόνιο διάστημα), έχει ως αποτέλεσμα για την επιχείρηση που το παράγει να μη τη συμφέρει η συνεργασία.

Ακόμη, εφόσον το προϊόν συνδυάζει μοναδικά χαρακτηριστικά τα οποία όμως μπορούν να αναπαραχθούν από ένα περιορισμένο πλήθος ανταγωνιστών δημιουργώντας έτσι μια ολιγοπωλιακή αγορά, η δυνατότητα για συμπαιγνία αυξάνεται. Επομένως, όταν τα υπό προμήθεια προϊόντα είναι δύσκολο να υποκατασταθούν από άλλα ή όταν οι προδιαγραφές που ορίζουν οι αναθέτουσες αρχές καθίστανται ιδιαίτερα περιοριστικές ως προς τα χαρακτηριστικά του προϊόντος τότε η δυνατότητα σύμπραξης αυξάνεται (Επιτροπή Ανταγωνισμού, 2014, σελ. 16).

### **3.2.4 Βαθμός προβλεψιμότητας ζήτησης και τυποποίησης προϊόντος**

Όταν επικρατούν σταθερές συνθήκες ζήτησης ενός προϊόντος και το προϊόν ή υπηρεσία θεωρείται τυποποιημένο τότε στις δημόσιες διαγωνιστικές διαδικασίες καθίσταται περισσότερο εύκολο οι ανταγωνιστές να συμφωνήσουν να συνεργαστούν, μοιράζοντας την αγορά και διαμορφώνοντας τις τιμές σε ένα επιθυμητό για αυτούς επίπεδο (Επιτροπή Ανταγωνισμού, 2014, σελ. 17). Αντίθετα, σε περιπτώσεις μεγάλης αβεβαιότητας του μακροοικονομικού περιβάλλοντος, όπου η ζήτηση για προϊόντα και υπηρεσίες από τους δημόσιους φορείς μειώνεται σημαντικά ή και αποκτά μια ασταθή

ροή, περιορίζοντας επομένως την επαναληψιμότητα, την περιοδικότητα και την προβλεψιμότητα των δημόσιων συμβάσεων, είναι δυσκολότερη η δημιουργία και η διατήρηση ενός συνασπισμού συμπαιγνίας. Αντίστοιχα, ένα προϊόν που δεν είναι τυποποιημένο και παρουσιάζει μεγάλο βαθμό ανομοιογένειας περιορίζει τη δυνατότητα σύμπτωσης των οικονομικών συμφερόντων των ανταγωνιστών και συνεπώς τη δημιουργία μιας κοινής συμφωνίας, μειώνοντας την πιθανότητα σχηματισμού συμπαιγνίας.

#### **Κεφάλαιο 4: Το νέο θεσμικό πλαίσιο για την καταπολέμηση των συμπράξεων**

Το νέο ενωσιακό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων προήλθε μέσα από την ανάγκη μεταρρύθμισης του Ενωσιακού Δικαίου στον τομέα αυτό. Προς αυτή την κατεύθυνση συνέβαλε η “Πράξη για την Ενιαία Αγορά” μέσα από τη διαπίστωση της αναγκαιότητας προσαρμογής στο μεταβαλλόμενο περιβάλλον (πολιτικό, οικονομικό, τεχνολογικό, δημοσιονομικό, κοινωνικό) όπως αυτό αναδύεται στο πλαίσιο της επιταχυνόμενης παγκοσμιοποίησης. Οι βασικοί παράμετροι αυτής της προσπάθειας σχετίζονται με την ανάκαμψη της εσωτερικής αγοράς, την επίτευξη διατηρήσιμης ανάπτυξης, τη βελτίωση της επιχειρηματικότητας, την ενίσχυση της χρηστής διακυβέρνησης, την ενίσχυση της ευελιξίας του συστήματος δημοσίων συμβάσεων και την τήρηση των κανόνων της ενιαίας αγοράς μέσω Οδηγιών που προωθούν την επίτευξη των στόχων της ενιαίας αγοράς. Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσεται και η εισαγωγή του νέου θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων μέσω της ενσωμάτωσης των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ.

Επίσης, σημαντική ήταν και η συμβολή της στρατηγικής “ΕΥΡΩΠΗ 2020” προς την κατεύθυνση της διαμόρφωσης ενός νέου θεσμικού περιβάλλοντος δημοσίων συμβάσεων που προωθεί την επίτευξη των στόχων της έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης. Συγκεκριμένα, ο προσανατολισμός της εν λόγω στρατηγικής (όσον αφορά τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων) εστιάζεται στη βελτίωση των συνθηκών του επιχειρηματικού περιβάλλοντος της ΕΕ, στην προώθηση του ανοίγματος των δημοσίων συμβάσεων, στην αποδοτική αξιοποίηση των δημοσίων πόρων, στη μετάβαση σε μια οικονομία μειωμένων εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα μέσω της ενίσχυσης των πράσινων δημοσίων συμβάσεων, καθώς επίσης και στην προώθηση της καινοτομίας.

Το νέο εθνικό δίκαιο δημοσίων συμβάσεων (ν.4412/2016) ενσωματώνει τις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ. Πλέον, βάσει του άρθρου 86 του ν.4412/2016 (αντίστοιχα του άρθρου 67 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ) για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων εισάγεται ως μοναδικό κριτήριο, η *«πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά»*. Σύμφωνα με τις Παπαπαναγιώτου & Ζάχου, για τον αντικειμενικό προσδιορισμό του εν λόγω κριτηρίου λαμβάνονται υπόψη η τιμή, το κόστος και η *«βέλτιστη σχέση ποιότητας – τιμής»*, στο πλαίσιο βέβαια συμμόρφωσης προς τις αρχές

της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης, της αποφυγής των διακρίσεων και της προώθησης του αποτελεσματικού ανταγωνισμού (Παπαπαναγιώτου & Ζάχου, 2019, σελ.10-11).<sup>3</sup>

Αναφορικά με τους λόγους αποκλεισμού ενός οικονομικού φορέα, αυτοί διατυπώνονται στις διατάξεις του άρθρου 57 παρ. 1-7 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και στις διατάξεις του άρθρου 73 παρ. 1, 2 & 4 του ν. 4412/2016 αντίστοιχα. Στις διατάξεις του άρθρου 73 παρ. 1 & 2 περιλαμβάνονται οι υποχρεωτικοί λόγοι αποκλεισμού, ενώ στις διατάξεις του άρθρου 73 παρ. 4 οι δυνητικοί λόγοι αποκλεισμού. Σύμφωνα με την Κατευθυντήρια Οδηγία 20/2017 της ΕΑΑΔΗΣΥ, σκοπός των λόγων αποκλεισμού είναι η προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, η προστασία του ελεύθερου και ανοθέτου ανταγωνισμού, η τήρηση των γενικών αρχών της ίσης μεταχείρισης και η διασφάλιση της διαφάνειας των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Στο νέο θεσμικό πλαίσιο εισάγονται επιπλέον λόγοι αποκλεισμού, εξειδικεύονται οι προϋποθέσεις εφαρμογής των λόγων αποκλεισμού, ενσωματώνεται ένα νέο διαδικαστικό πλαίσιο και παρέχεται η δυνατότητα (σε περίπτωση ύπαρξης λόγου αποκλεισμού) μέσω λήψης κατάλληλων μέτρων αυτοκάθαρσης οι οικονομικοί φορείς να μπορούν να αποδείξουν την αξιοπιστία τους προς στις αναθέτουσες αρχές, προκειμένου να μην αποκλειστούν (ΕΑΑΔΗΣΥ, 2017 σελ. 4). Επίσης, ενσωματώνονται τα πορίσματα της νομολογίας του ΔΕΕ και επεκτείνεται η σημασία οριζόντιων πολιτικών της ΕΕ (καταπολέμηση διαφθοράς, ενθάρρυνση ελεύθερου ανταγωνισμού, προστασία περιβάλλοντος) (Γκέρτσος, 2019, σελ. 241).

#### **4.1 Ενσωμάτωση ενός νέου δυνητικού λόγου αποκλεισμού**

Όσον αφορά τους δυνητικούς λόγους αποκλεισμού, ο νομοθέτης παρέχει στις αναθέτουσες αρχές διακριτική ευχέρεια ως προς τη συμπερίληψη τους στα έγγραφα της σύμβασης. Σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ. 4 του ν. 4412/2016, στους δυνητικούς (μη υποχρεωτικούς) λόγους αποκλεισμού εντάσσονται οι εξής περιπτώσεις: αθέτηση προηγούμενων συμβατικών υποχρεώσεων, οικονομική φερεγγυότητα (πτώχευση, εξυγίανση, εκκαθάριση, αναγκαστική διαχείριση κ.τ.λ.), στρέβλωση ανταγωνισμού, σύγκρουση συμφερόντων που δεν μπορεί να θεραπευτεί με άλλα ηπιότερα μέτρα,

---

<sup>3</sup> Οι εν λόγω αρχές προβλέπονται στο Άρθρο 18 του ν. 4412/2016 “Αρχές εφαρμοζόμενες στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων” (αντίστοιχα άρθρο 18 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ).

σοβαρές ψευδές δηλώσεις, αθέμιτος επηρεασμός της αναθέτουσας αρχής, πρόσβαση σε εμπιστευτικές πληροφορίες (αθέμιτο πλεονέκτημα).

Σύμφωνα με τον Γκέρτσο, ο αποκλεισμός συνδέεται με το κατά πόσο η ένταξη ενός οικονομικού φορέα σε ένα δυνητικό λόγο αποκλεισμού έχει ως συνέπεια τη στέρηση της απαιτούμενης φερεγγυότητας, εντιμότητας και αξιοπιστίας. Για τη διαπίστωση αυτή, ο Έλληνας νομοθέτης έδωσε την ευχέρεια στις αναθέτουσες αρχές να κρίνουν τη σοβαρότητα της παράβασης και τον βαθμό επιρροής της στη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων (με εξαίρεση τις παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας υψηλής ή πολύ υψηλής σοβαρότητας ή αδήλωτης εργασίας) (Γκέρτσος, 2019, σελ. 244-247).

Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας αναλύονται κυρίως οι διατάξεις που συνδέονται με τις περιπτώσεις που εμπίπτουν στον δυνητικό λόγο αποκλεισμού του άρθρου 73 παρ. 4 περ. γ' αναφορικά με τις συμφωνίες συμπαιγνίας οικονομικών φορέων. Συγκεκριμένα, βάσει των διατάξεων του άρθρου 73 παρ. 4 περ. γ' του ν. 4412/2016, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αποκλείσουν έναν οικονομικό φορέα από τη συμμετοχή του σε ένα δημόσιο διαγωνισμό: *«εάν, με την επιφύλαξη της παραγράφου 3β του άρθρου 44 του ν. 3959/2011, η αναθέτουσα αρχή διαθέτει επαρκώς εύλογες ενδείξεις που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ο οικονομικός φορέας συνήψε συμφωνίες με άλλους οικονομικούς φορείς με στόχο τη στρέβλωση του ανταγωνισμού»*.

Ο συγκεκριμένος λόγος αποκλεισμού εισάγεται για πρώτη φορά με την Οδηγία 2014/24/ΕΕ. Ωστόσο, στην προηγούμενη Οδηγία 18/2004 αν και δεν αναφέρεται ως ξεχωριστός λόγος αποκλεισμού, εντούτοις κρίθηκε με την Απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση C-470/13 ότι η ύπαρξη συμφωνίας συμπαιγνίας, η οποία τεκμαίρεται βάση δικαστικής απόφασης, εμπίπτει στο πεδίο του επαγγελματικού παραπτώματος. Πλέον, με τη νέα διάταξη της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ περιλαμβάνεται στο νέο πλαίσιο ως αυτοτελής δυνητικός λόγος αποκλεισμού. Με τις νέες διατάξεις εξάλλου, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να στηρίζει την κρίση της σε *«επαρκώς εύλογες ενδείξεις»* που οδηγούν στο συμπέρασμα ύπαρξης συμπαιγνίας, για τον αποκλεισμό ενός οικονομικού φορέα, χωρίς να απαιτείται να αποδεικνύεται με τρόπο αναμφισβήτητο (Βλάχου, 2018, σελ. 678).

Οι εν λόγω συμφωνίες νόθευσης του ανταγωνισμού προσδιορίζονται στο άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 3959/2011. Έτσι, ως απαγορευμένες συμπράξεις θεωρούνται οι συμφωνίες, οι εναρμονισμένες πρακτικές και οι αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων, αποτέλεσμα των οποίων είναι ο περιορισμός ή η νόθευση του ανταγωνισμού. Όσον αφορά στον τομέα των



δημόσιων συμβάσεων, οι συμφωνίες συμπαιγνίας έχουν ως σκοπό τον περιορισμό του ανταγωνισμού μεταξύ των συμμετεχόντων επιχειρήσεων, προκειμένου να επωφεληθούν μέσω της επίτευξης υψηλότερης τιμής κατακύρωσης της δημόσιας σύμβασης, αυξάνοντας έτσι τα κέρδη τους.

Αναφορικά με τον εντοπισμό των “επαρκών εύλογων ενδείξεων”, η ύπαρξη αυτών αποτελεί μια κρίσιμη παράμετρο προκειμένου να αποφασιστεί ο αποκλεισμός ενός οικονομικού φορέα που συμμετέχει στη συμπαιγνία. Σύμφωνα με την Κατευθυντήρια Οδηγία 20/2017 της ΕΑΑΔΗΣΥ, η συνδρομή των προϋποθέσεων ώστε να χαρακτηριστεί μια συμπεριφορά ως συμπαιγνιακή πρέπει να στηρίζεται στην αρχή της αναλογικότητας (ΕΑΑΔΗΣΥ, 2017, σελ. 9). Ακόμη, βάση της νομολογίας του ΔΕΕ η αποτροπή καταστάσεων συμπαιγνιακής συμπεριφοράς μεταξύ των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν στη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων *«αποσκοπεί στη διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων και της διαφάνειας της διαδικασίας»* (ΔΕΕ, 2018 υπόθεση C-144/17). Η επιλογή των λόγων αποκλεισμού από τις αναθέτουσες αρχές (όπως επίσης των όρων και προϋποθέσεων συμμετοχής σε ένα διαγωνισμό δημοσίων συμβάσεων) πρέπει να λαμβάνει υπόψη την αρχή της αναλογικότητας, την αρχή της ίσης μεταχείρισης, καθώς επίσης και την προώθηση του πραγματικού ανταγωνισμού. Η αναθέτουσα αρχή θα πρέπει να μπορεί να αποκλείει έναν οικονομικό φορέα βάσει αντικειμενικής δικαιολόγησης, ώστε να αποφεύγονται οι περιπτώσεις αδικαιολόγητου αποκλεισμού, προασπίζοντας παράλληλα το δημόσιο συμφέρον (Βλάχου, 2018, σελ. 673).

Για τον προσδιορισμό της συμπαιγνίας δεν είναι απαραίτητη η προηγούμενη καταδίκη ή επίσημη δικαστική ή διοικητική απόφαση που στοιχειοθετεί τη συγκεκριμένη παράβαση. Έτσι, ο εντοπισμός της συμπαιγνιακής συμπεριφοράς μιας επιχείρησης, είναι δυνατόν να εξακριβώνεται με *«κατάλληλα μέσα»* που οδηγούν στο συμπέρασμα μέσω ύπαρξης *«επαρκών εύλογων ενδείξεων»* ότι έλαβε χώρα η εν λόγω συμπεριφορά. Η αναθέτουσα αρχή έχει το σχετικό βάρος απόδειξης της ύπαρξης *«αξιόπιστων στοιχείων»* (ΕΑΑΔΗΣΥ, 2017, σελ. 11-12).

Σε αυτή τη περίπτωση, μπορεί η αναθέτουσα αρχή να αποκλείσει τον οικονομικό φορέα με την προϋπόθεση όμως ότι έχει προβλέψει στα έγγραφα της σύμβασης τον εν λόγω δυνητικό λόγο αποκλεισμού του άρθρου 73 παρ. 4 περ. γ' ο οποίος με την ενσωμάτωση στα έγγραφα της σύμβασης μετατρέπεται σε υποχρεωτικό λόγο αποκλεισμού (Βλάχου, 2018, σελ. 679). Υποχρέωση επίσης της αναθέτουσας αρχής είναι

και ο ορισμός με σαφή και ορισμένο τρόπο στα έγγραφα της σύμβασης του συγκεκριμένου λόγου αποκλεισμού, ώστε να αποτρέπεται ο αποκλεισμός οικονομικού φορέα λόγω προβληματικής ερμηνείας της νομοθεσίας ή των σχετικών όρων των εγγράφων της σύμβασης. Αυτό εξάλλου συνδέεται με την τήρηση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της υποχρέωσης διαφάνειας (Βλάχου, 2018, σελ. 674).

## 4.2 Η διαδικασία αυτοκάθαρσης

Στο άρθρο 57 παρ. 4 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ παρέχεται μια νέα δυνατότητα στις επιχειρήσεις, προκειμένου να αποδείξουν την αξιοπιστία τους και να μην αποκλειστούν από τη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων, μέσω λήψης μέτρων αυτοκάθαρσης. Η ενσωμάτωση της σχετικής διάταξης της Οδηγίας στην ελληνική έννομη τάξη διατυπώνεται στο άρθρο 73 παρ. 7 του ν. 4412/2016.

Ως μέτρα αυτοκάθαρσης, για τον οικονομικό φορέα που εμπίπτει στις περιπτώσεις των παραγράφων 1, 2γ και 4 του ν. 4412/2016, προβλέπονται ενδεικτικά, σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ. 7, η καταβολή ή δέσμευση προς καταβολή αποζημιώσεως για ζημιά που προκλήθηκε από ποινικό αδίκημα ή παράπτωμα, η ενεργητική συνεργασία με ερευνητικές αρχές<sup>4</sup>, η λήψη μέτρων σε επίπεδο επιχείρησης (τεχνικών και οργανωτικών), καθώς και σε επίπεδο προσωπικού για την αποτροπή περαιτέρω ποινικών αδικημάτων ή παραπτωμάτων. Επίσης, σύμφωνα με το προοίμιο της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ στη σκέψη 102, τα εν λόγω μέτρα όσον αφορά το προσωπικό μπορεί να περιλαμβάνουν μέτρα αναδιοργάνωσης του ανθρωπίνου δυναμικού ή διακοπή δεσμών με φυσικά ή νομικά πρόσωπα που συνδέονται με παράνομη συμπεριφορά, ενώ όσον αφορά την οργάνωση, τα ληφθέντα μέτρα μπορεί να αφορούν τη σύσταση συστήματος εσωτερικού ελέγχου, την υποβολή περιοδικών εκθέσεων ελέγχου, την παρακολούθηση του βαθμού συμμόρφωσης, καθώς και εσωτερικούς κανονισμούς λειτουργίας, λαμβάνοντας υπόψη ιδιαίτερα, ζητήματα ευθύνης και αποζημίωσης.

Κατά τη Μουκίου, ο σκοπός της ρύθμισης περί αυτοκάθαρσης έγκειται στην ταυτόχρονη εκπλήρωση δύο στόχων: α) στη δημιουργία συνθηκών ανταγωνισμού και β) στην προστασία της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της εντιμότητας των επιχειρήσεων

---

4 Το ΔΕΕ στην υπόθεση Vossloh GmbH προσδιορίζει ότι ο οικονομικός φορέας πρέπει να συνεργάζεται ενεργά και να διευκρινίζει με ολοκληρωμένο τρόπο τα γεγονότα και τις περιστάσεις, όχι μόνο με την ερευνητική αρχή (στενή έννοια του όρου), αλλά και με την αναθέτουσα αρχή.

κατά τη συμμετοχή τους σε διαγωνιστικές διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων. Έτσι, παρέχεται η δυνατότητα στους οικονομικούς φορείς μέσω λήψης μέτρων αυτοκάθαρσης να μειώσουν τον χρόνο αποκλεισμού δια της αποδείξεως της ανάκτησης της αξιοπιστίας τους (Μουκίου, 2018, σελ. 211). Εξάιρεση της δυνατότητας αυτής, βάση του άρθρου 57 παρ. 7 της Οδηγίας και αντίστοιχα του άρθρου 73 παρ.7 του ν. 4412/2016, προβλέπεται κατά την περίπτωση που οικονομικός φορέας έχει αποκλεισθεί με τελεσίδικη απόφαση κράτους μέλους από τη συμμετοχή σε διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων για τη χρονική περίοδο αποκλεισμού που ορίζεται στη συγκεκριμένη απόφαση η οποία ισχύει στο συγκεκριμένο κράτος.

Η έλευση αποκλεισμού από τη συμμετοχή σε διαδικασία εν εξελίξει διαγωνισμού, καθώς και σε μεταγενέστερες διαγωνιστικές διαδικασίες, επέρχεται μέσω σωρευτικής συνδρομής του/των λόγου/ων αποκλεισμού και της έλλειψης λήψης μέτρων αυτοκάθαρσης (Παπαπαναγιώτου & Ζάχου, 2019, σελ.13).

Για την απόδειξη της αξιοπιστίας του ως προς τη λήψη των ανωτέρω μέτρων αυτοκάθαρσης, ο οικονομικός φορέας προσκομίζει τα σχετικά στοιχεία τα οποία και αξιολογούνται από την αναθέτουσα αρχή για την επάρκεια ή μη των μέτρων αυτοκάθαρσης σύμφωνα με την παρ. 7 του άρθρου ν. 4412/2016 σε *«συνάρτηση με τη σοβαρότητα και τις ιδιαίτερες περιστάσεις του ποινικού αδικήματος ή του παραπτώματος»*. Σημαντικό σημείο σύμφωνα με την Πράσινη Βίβλο είναι η *«ανάγκη εξισορρόπησης μεταξύ των αιτιών αποκλεισμού και της τήρησης της αναλογικότητας και της ισότιμης μεταχείρισης»* (Πράσινη Βίβλος, 2011, σελ. 60).

Η συνδρομή λόγων αποκλεισμού και η λήψη μέτρων αυτοκάθαρσης δηλώνεται στο ΕΕΕΣ ή στο ΤΕΥΔ, ενώ τα αντίστοιχα τεκμήρια, προσκομίζονται από τον οικονομικό φορέα σε μεταγενέστερο χρόνο. Επίσης, η αναθέτουσα αρχή έχει το δικαίωμα να ζητήσει από τους οικονομικούς φορείς την υποβολή ορισμένων ή όλων των δικαιολογητικών οποτεδήποτε κριθεί αναγκαίο (ΕΑΑΔΗΣΥ, 2017, σελ. 28-29).

Κατά τη Μουκίου η αναθέτουσα αρχή (ή άλλη αρμόδια αρχή) πρέπει μέσω της άσκησης διακριτικής ευχέρειας να διατυπώσει κρίση αναφορικά με την επάρκεια των προσκομιζόμενων στοιχείων μέσω αιτιολογημένης απόφασης. Συνεπώς, η αξιοπιστία του φορέα δεν ανακτάται αυτόματα με την υποβολή των στοιχείων, αλλά σε συνδυασμό με την κάλυψη των τριών κριτηρίων αυτοκάθαρσης που ορίζει η Οδηγία και της

αιτιολογημένης απόφασης της αρμόδιας αρχής περί επάρκειας των μέτρων (Μουκίου, 2018, σελ. 215-216).

Αναφορικά με τον χρόνο μέσα στον οποίο ο οικονομικός φορέας πρέπει να υποδεικνύει το ότι έλαβε τα κατάλληλα μέτρα αυτοκάθαρσης για την απόδειξη της αξιοπιστίας του, η Βλάχου αναφέρει ότι *«ο κρίσιμος αυτός χρόνος δεν δύναται να υπερβαίνει για την αξιολόγηση αυτή το χρόνο υποβολής προσφοράς»* (Βλάχου, 2018, σελ. 699-700).

Σύμφωνα με τις παρ. 8 και 9 του άρθρου 73, η απόφαση της επάρκειας ή μη των μέτρων από την αναθέτουσα αρχή εκδίδεται μετά τη σύμφωνη γνώμη της επιτροπής που συνίσταται από εκπροσώπους του Υπ. Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, του Υπ. Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, καθώς και του Υπ. Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και συγκεκριμένα εντός τριάντα (30) ημερών από την περιέλευση του σχεδίου απόφασης στην επιτροπή από την αναθέτουσα αρχή.

Σύμφωνα με τη Βλάχου η πρόβλεψη της Επιτροπής της παρ. 9 του άρθρου 73 του ν. 4412/2016 ως αρμόδιο διοικητικό όργανο το οποίο καλείται να *«παράσχει σύμφωνη γνώμη για την επάρκεια ή μη των μέτρων αυτοκάθαρσης που επικαλείται ο οικονομικός φορέας»* για την εκάστοτε σύμβαση, αποτελεί μια *«σημαντική καινοτομία του Έλληνα νομοθέτη»*. Μέσω της συγκρότησης της εν λόγω Επιτροπής, η οποία συντίθεται από στελέχη των αρμόδιων Υπουργείων, αναζητείται *«η κρίση και αντιμετώπιση των ανακυπτουσών σε ολόκληρη την επικράτεια περιπτώσεων αποκλεισμού με αυξημένες εγγυήσεις και κατά τρόπο συστηματικό, διαφανή κατόπιν ειδικής στάθμισης και αξιολόγησης των ειδικών πραγματικών συνθηκών κάθε υπό ανάθεσης σύμβασης και των επικαλούμενων στοιχείων του οικονομικού φορέα»*, λαμβάνοντας υπόψη την αρχή της αναλογικότητας και την αρχή της ίσης μεταχείρισης (Βλάχου, 2018, σελ. 705).

#### **4.3 Υπαγωγή στη Διαδικασία Διευθέτησης Διαφορών**

Η διαδικασία διευθέτησης διαφορών αφορά τη διευκόλυνση της διαδικασίας διαπίστωσης παράβασης στις περιπτώσεις καρτελικών συμπράξεων. Οι συμμετέχοντες επιχειρήσεις σε αυτή τη διαδικασία, παραδέχονται ανεπιφύλακτα τη συμμετοχή τους σε οριζόντια σύμπραξη. Επίσης, διευκολύνουν το έργο της Επιτροπής Ανταγωνισμού για τον εντοπισμό καρτελικών συμπράξεων. Η διαδικασία διευθέτησης διαφορών στοχεύει στην απλοποίηση και διευκόλυνση των ελέγχων της ΕΑ στις περιπτώσεις καρτελικής

σύμπραξης. Η ΕΑ έχει τη διακριτική ευχέρεια για τον τρόπο διεξαγωγής της διαδικασίας. Οι όροι και οι προϋποθέσεις της συγκεκριμένης διαδικασίας καθορίζονται στην απόφαση υπ' αριθ. 628/2016 της Επιτροπής Ανταγωνισμού.

Με το άρθρο 105 του ν. 4389/2016 εισάγεται στον ν. 3959/2011 το άρθρο 25α “Διαδικασία διευθέτησης διαφορών”. Βάσει αυτού του άρθρου, παρέχεται η δυνατότητα στην Επιτροπή Ανταγωνισμού να θεσπίσει με απόφασή της διαδικασία διευθέτησης διαφορών με επιχειρήσεις που παραδέχονται τη συμμετοχή τους σε οριζόντια καρτελική σύμπραξη, παραβιάζοντας τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν. 3959/2011. Σκοπός της διαδικασίας διευθέτησης διαφορών, σύμφωνα με την Επιτροπή Ανταγωνισμού, είναι «η απλοποίηση και επιτάχυνση της διοικητικής διαδικασίας έκδοσης αποφάσεων από την ΕΑ» για παραβιάσεις οριζοντίων συμφωνιών, επιτυγχάνοντας βελτίωση της αποδοτικότητας, μείωση της διοικητικής επιβάρυνσής και ενίσχυσης της αποτρεπτικής της δράσης (Επιτροπή Ανταγωνισμού, 2016, σελ. 2).

Με τη συγκεκριμένη τροποποίηση και τη θέσπιση του άρθρου 25α, επέρχεται τροποποίηση αντίστοιχα και στο άρθρο 44 παρ. 3 του ν. 3959/2011 ως κάτωθι:

*«Εάν στις περιπτώσεις των άρθρων 25 και 25α ο παραβάτης αναγνωρίσει ενόπιον της αρμόδιας αρχής την ευθύνη του και εξοφληθεί ολοσχερώς το πρόστιμο που επιβλήθηκε ή, κατ' εφαρμογή της παραγράφου 8 του άρθρου 25, λάβει χώρα απαλλαγή από αυτό, εξαλείφεται το αξιόποιο των σχετικών εγκλημάτων που στοιχειοθετούνται με την ίδια παράβαση και επέρχεται πλήρης απαλλαγή από άλλου είδους διοικητικές κυρώσεις. [...]».*

Στη συνέχεια, με τη ρύθμιση του άρθρου 235<sup>5</sup> παρ. 2 του ν. 4635/2019 επέρχεται νέα τροποποίηση του άρθρου 44 παρ. 3 του ν.3959/2011. Συγκεκριμένα, εισάγεται η παράγραφος 3β η οποία έχει ως εξής:

*«3β. Εφόσον συντρέχει:*

*α) υπαγωγή στο πρόγραμμα επιείκειας κατ' εφαρμογή της παραγράφου 8 του άρθρου 25 με πλήρη απαλλαγή του προστίμου ή με επιβολή μειωμένου προστίμου και ολοσχερή εξόφληση αυτού, ή*

*β) υπαγωγή στη διαδικασία διευθέτησης διαφορών του άρθρου 25α και ολοσχερής εξόφληση του προστίμου, επέρχεται πλήρης απαλλαγή της επιχείρησης και κάθε άλλου υπευθύνου προσώπου της παραγράφου 2(γ) του άρθρου 25 από κάθε είδους διοικητικές κυρώσεις. Στις ανωτέρω περιπτώσεις η διαπίστωση της σχετικής παράβασης δεν θεμελιώνει λόγο αποκλεισμού της επιχείρησης από διαγωνισμούς*

<sup>5</sup> Αναφορά στις διατάξεις της ρύθμισης του άρθρου 235 του ν. 4635/2019 “Ρυθμίσεις θεμάτων διαγωνισμών δημοσίων συμβάσεων” γίνεται και σε επόμενη ενότητα (Βλ. ενότητα 4.5.4 σελ. 44).

*για δημόσιες συμβάσεις ή συμβάσεις παραχωρήσεων, με την εξαίρεση της κατ' επανάληψη παράβασης του άρθρου 1 ή του άρθρου 101 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επανάληψη της παράβασης νοείται η έκδοση σχετικής διαπιστωτικής απόφασης εντός έξι (6) ετών από την προηγούμενη έκδοση άλλης διαπιστωτικής απόφασης [...]*».

Επίσης, με το άρθρο 235 παρ. 3 του ν. 4635/2019 τροποποιούνται οι διατάξεις του άρθρου 73 παρ. 4 περ. γ' του ν. 4412/2016 ως εξής:

*«3. Η περίπτωση γ) της παραγράφου 4 του άρθρου 73 του ν. 4412/2016 αντικαθίσταται ως εξής:*

*«γ) εάν, με την επιφύλαξη της παραγράφου 3β του άρθρου 44 του ν. 3959/2011, η αναθέτουσα αρχή διαθέτει επαρκώς εύλογες ενδείξεις που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ο οικονομικός φορέας συνήψε συμφωνίες με άλλους οικονομικούς φορείς με στόχο τη στρέβλωση του ανταγωνισμού,»».*

#### **4.4 Η χρονική περίοδος αποκλεισμού**

Εφόσον ο οικονομικός φορέας, για τον οποίο έχει διαπιστωθεί από την αναθέτουσα αρχή ότι υπάρχουν εύλογες ενδείξεις ότι συμμετείχε σε συμπαιγνία με άλλους οικονομικούς φορείς με στόχο τη στρέβλωση του ανταγωνισμού, δεν λάβει τα «κατάλληλα μέτρα», ώστε να αποδείξει την αξιοπιστία του, μπορεί να του επιβληθεί αποκλεισμός από τρέχουσες και μελλοντικές διαδικασίες δημόσιων προμηθειών για εύλογο χρονικό διάστημα κατά το άρθρο 74 του ν. 4412/2016 με έκδοση σχετικής Κοινής Υπουργικής Απόφασης. Κατά τη Βλάχου, η αποβολή για ορισμένο εύλογο χρονικό διάστημα σε αυτή την περίπτωση θα μπορούσε να συμβάλλει στη δημιουργία συνθηκών ανάπτυξης πραγματικού και υγιούς ανταγωνισμού στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων, ενώ παράλληλα θα διασφάλιζε περισσότερες εγγυήσεις για την καλή εκτέλεσή τους. Ακόμη, θα λειτουργούσε προληπτικά και αποτρεπτικά απέναντι στην ανάπτυξη αθέμιτων πρακτικών στο πεδίο των δημόσιων συμβάσεων. Όμως, βάσει της αρχής της αναλογικότητας θα πρέπει οι όποιοι επιβαλλόμενοι περιορισμοί να είναι μόνον οι αναγκαίοι και σύμφωνοι με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Επομένως, η περίοδος αποκλεισμού ενός οικονομικού φορέα από τη συμμετοχή του σε μελλοντικές διαγωνιστικές διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων θα πρέπει να είναι εύλογη και να μη συνίσταται σε «υπέμετρο περιορισμό του συνταγματικού δικαιώματος της οικονομικής ελευθερίας του», ούτε να απειλεί τη βιωσιμότητά του (Βλάχου, 2018, σελ. 705-706).

Η περίοδος του αποκλεισμού (όπως επισημαίνεται στην παρ. 2 του άρθρου 74) προσδιορίζεται βάσει της αρχής της αναλογικότητας, αφού έχουν εκτιμηθεί ορισμένοι παράγοντες του αδικήματος ή του παραπτώματος, όπως η σοβαρότητα, ο χρόνος από τη διάπραξη του, η διάρκεια του, η υποτροπή, η πρόθεση, ο βαθμός αμέλειας του οικονομικού φορέα, καθώς και τα τυχόν μέτρα αυτοκάθαρσης που έχει λάβει. Εάν δεν καθορίζεται βάση τελεσίδικης απόφασης, η περίοδος αποκλεισμού δεν μπορεί να υπερβεί τα 5 έτη από την ημερομηνία καταδίκης με αμετάκλητη απόφαση για τις περιπτώσεις των υποχρεωτικών λόγων αποκλεισμού, ενώ για τις περιπτώσεις των δυνητικών λόγων αποκλεισμού δεν μπορεί να υπερβεί τα 3 χρόνια από την ημερομηνία έλευσης του σχετικού γεγονότος.

Όσον αφορά την ημερομηνία του σχετικού γεγονότος, είχαν προηγουμένως προκύψει σημαντικά ερμηνευτικά προβλήματα, δεδομένου ότι δεν είχε καταστεί σαφές εάν η συγκεκριμένη διάταξη αναφέρεται στην ημερομηνία ελεύσεως του δυνητικού λόγου αποκλεισμού ή εάν αναφέρεται στην ημερομηνία επαρκούς αποδείξεως του εν λόγω γεγονότος.

Η λύση αυτού του ζητήματος, ως προς τον προσδιορισμό του χρονικού σημείου του σχετικού γεγονότος, προήλθε μέσα από την Απόφαση του Δικαστηρίου στις 24/12/2018 επί προδικαστικού ερωτήματος του Vergabekammer Sudbayern<sup>6</sup> αναφορικά με την υπόθεση C-124/17 Vossloh<sup>7</sup>, όπου στη σκέψη 39 το ΔΕΕ προσδιορίζει ότι «η ύπαρξη συμπεριφορών περιοριστικών του ανταγωνισμού μπορεί να θεωρηθεί αποδεδειγμένη μόνο μετά την έκδοση τέτοιας απόφασεως με την οποία τα πραγματικά περιστατικά χαρακτηρίζονται νομικώς ως παραβατική συμπεριφορά»<sup>8</sup>.

Επομένως, βάσει της ως άνω διατύπωσης στο λεκτικό της σκέψης 39 της Αποφάσεως του ΔΕΕ επί της υπόθεσης C-124/17, προκύπτει ότι ο προσδιορισμός της ημερομηνίας του σχετικού γεγονότος βάσει της οποίας εκκινεί η διάρκεια του αποκλεισμού, συνδέεται με την ημερομηνία έκδοσης αποφάσεως της αρμόδιας δημόσιας αρχής (δηλαδή ημερομηνία αποδείξεως του γεγονότος), και όχι με την ημερομηνία έλευσης του δυνητικού λόγου αποκλεισμού.

---

6 Το Vergabekammer Sudbayern είναι πρωτοβάθμιο όργανο επίλυσεως διαφορών από διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων της Νότιας Βαυαρίας της Γερμανίας.

7 Η Vossloh είναι επιχείρηση που δραστηριοποιείται στις υποδομές σιδηροδρομικών.

8 ΔΕΕ, Απόφαση στην υπόθεση C-124/17 Vossloh Laeis GmbH κατά Stadtwerke Munchen GmbH.

#### **4.5 Η πορεία εξέλιξης του θεσμικού πλαισίου των δημόσιων συμβάσεων μετά τον ν. 4412/2016 σε σχέση με τις αθέμιτες πρακτικές των επιχειρήσεων**

Προκειμένου να δούμε την εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου των δημόσιων συμβάσεων είναι χρήσιμο να δούμε ορισμένα σημεία “σταθμούς” βάσει των οποίων αυτό διαμορφώνεται. Έτσι, θα παρουσιάσουμε ορισμένα βασικά σημεία αυτής της πορείας μέσα από ορισμένες αποφάσεις της Επιτροπής Ανταγωνισμού (ΕΑ), της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) και του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ).

##### **4.5.1 Η απόφαση 642/2017 της Επιτροπής Ανταγωνισμού (ΕΑ)**

Με την απόφαση 642/2017 της Επιτροπής Ανταγωνισμού αποτυπώνεται ο τρόπος λειτουργίας του καρτέλ στον κατασκευαστικό κλάδο (έργα οδοποιίας-Μετρό κ.α.). Η έρευνα της ΕΑ είναι ενδελεχής και εστιάζει εις βάθος στον τρόπο λειτουργίας της εν λόγω σύμπραξης κατά τα έτη 1981-2012. Επίσης, η ΕΑ επιβάλλει πρόστιμα σε μια σειρά εταιρειών του κατασκευαστικού κλάδου.

Η ΕΑ διαπιστώνει τον περιορισμό και τη νόθευση του ανταγωνισμού μέσω συμφωνιών κατανομής της αγοράς. Τα μέλη της συμπαιγνίας χρησιμοποίησαν διάφορες πρακτικές όπως ανταλλαγή ευαίσθητων πληροφοριών εμπορικής φύσης, καθώς και μηχανισμούς προσδιορισμού αποζημίωσης των μη επιτυχόντων οικονομικών φορέων (σκέψη 202).

Συγκεκριμένα, διαπιστώθηκε από την Επιτροπή Ανταγωνισμού ότι η εκ των προτέρων συμφωνία των μελών της συμπαιγνίας περί ορισμού της μειοδότης εταιρείας (ή κοινοπραξίας) ανά διαγωνισμό, περιόριζε τη δυνατότητα ανάπτυξης υγιούς ανταγωνισμού. Το ίδιο αποτέλεσμα είχαν και οι συμφωνίες-πλαίσιο μέσω της κατανομής προϋπολογισμών σημαντικών έργων με κριτήριο διαμοιρασμού το μερίδιο αγοράς των εταιριών (σκέψη 203). Επίσης, η συμπαιγνία χρησιμοποίησε και την πρακτική καταστολής υποβολής προσφορών (σκέψη 205), καθώς και πρακτικές υποβολής εικονικών προσφορών (σκέψη 206). Έτσι, οι συμπράττουσες επιχειρήσεις στον κατασκευαστικό κλάδο μείωναν σημαντικά την αβεβαιότητα της εν λόγω αγοράς, περιορίζοντας αισθητά τον ανταγωνισμό.



Στη συνέχεια, βάσει του άρθρου 25α του ν. 3959/2011, ορισμένες επιχειρήσεις που παραδέχθηκαν τη συμμετοχή τους στη σύμπραξη υπάχθηκαν στη διαδικασία διευθέτησης διαφορών με απόφαση της Επιτροπής Ανταγωνισμού. Στις εταιρείες που συμμετείχαν σε αυτή τη διαδικασία, δόθηκε ως κίνητρο η μείωση του προστίμου κατά 15%, προκειμένου να διευκολύνουν την ΕΑ κατά τη διαδικασία διαπίστωσης της παράβασης.

#### **4.5.2 Η απόφαση 1082/2018 της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ)**

Η υπόθεση αυτή αφορούσε προδικαστική προσφυγή κατά πράξης της αναθέτουσας αρχής για ορισμό προσωρινού αναδόχου σε δημόσιο έργο. Η προσφεύγουσα υποστήριξε ότι τα δυο μέλη της προσωρινής αναδόχου κοινοπραξίας είχαν συμμετάσχει σε διαδικασίες νόθευσης του ανταγωνισμού σε προηγούμενες συμβάσεις έχοντας ομολογήσει και εγγράφως τη συμμετοχή τους, όπως αυτό αποδεικνύεται μέσω της υπαγωγής τους στη διαδικασία διευθέτησης διαφορών (σχετ. η ως άνω 642/2017 Απόφαση της Επιτροπής Ανταγωνισμού). Επιπλέον, τα δύο μέλη της κοινοπραξίας στην ερώτηση του ΕΕΕΣ *«Έχει συνάψει ο οικονομικός φορέας συμφωνίες με άλλους οικονομικούς φορείς με σκοπό τη στρέβλωση του ανταγωνισμού;»* απάντησαν στο σχετικό σημείο "ΟΧΙ" (ΑΕΠΠ, 1082/2018, σκέψη 17).

Η ΑΕΠΠ απέρριψε την προδικαστική προσφυγή της προσφεύγουσας με το σκεπτικό ότι η διάταξη του άρθρου 73 παρ. 4 περ. γ' (και του αντίστοιχου άρθρου της διακήρυξης) σχετίζεται και αφορά αποκλειστικά διαγωνιστική διαδικασία σύναψης συμβάσεων που βρίσκεται εν εξελίξει, και όχι παρελθοντικές. Έκρινε ειδικότερα, ότι *«ο ενωσιακός νομοθέτης έθεσε ως προϋπόθεση για τη στοιχειοθέτηση του συγκεκριμένου λόγου αποκλεισμού την ύπαρξη επαρκώς εύλογων ενδείξεων, και όχι την ύπαρξη δικαστικών ή διοικητικών αποφάσεων»*, λαμβάνοντας υπόψη στο αιτιολογικό της και ενδεχόμενη παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας και της ισότητας, εάν γινόταν αποδεκτό ότι ο εν λόγω λόγος αποκλεισμού αφορά και παρελθούσες διαγωνιστικές διαδικασίες. Περαιτέρω στην Απόφασή της επισημαίνεται ότι η συνεργασία της πρώτης μειοδότης κοινοπραξίας με την Επιτροπή Ανταγωνισμού αποδεικνύει το γεγονός ότι ο οικονομικός φορέας *«διευκρίνισε με ολοκληρωμένο τρόπο τα γεγονότα και τις περιστάσεις»* (ΑΕΠΠ, 1082/2018, σκέψη 16).

Σχετικά με το ζήτημα του επαναλαμβανόμενου επαγγελματικού παραπτώματος, η ΑΕΠΠ διαπίστωσε ότι δεν εντοπίστηκε από την ενημερότητα πτυχίου η ύπαρξη πειθαρχικών ποινών για διάπραξη επαγγελματικού παραπτώματος, απορρίπτοντας τον συγκεκριμένο λόγο της προδικαστικής προσφυγής (ΑΕΠΠ, 1082/2018, σκέψη 17).

Τέλος, αναφορικά με τον λόγο της προδικαστικής προσφυγής περί ψευδούς δήλωσης στο έντυπο ΕΕΕΣ, η ΑΕΠΠ έκρινε ότι η αρνητική απάντηση επί των συγκεκριμένων ερωτήσεων του εντύπου δεν θεωρείται υποβολή ψευδών δηλώσεων ή δηλώσεων με δόλο, δεδομένου ότι στο συγκεκριμένο διαγωνισμό δεν διαπιστώθηκε ύπαρξη συμπαιγνίας με λοιπούς οικονομικούς φορείς, ούτε υφίσταται ενοχή για σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα, απορρίπτοντας τον επικαλούμενο από την προσφεύγουσα σχετικό λόγο αποκλεισμού (ΑΕΠΠ, 1082/2018, σκέψη 18).

#### **4.5.3 Η απόφαση 40/2019 της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ)**

Η αιτούσα εταιρία άσκησε το ένδικο βοήθημα της αίτησης αναστολής στο ΣτΕ<sup>9</sup> σύμφωνα με το άρθρο 372 παρ. 3 του ν. 4412/2016 επί της ανωτέρω αποφάσεως της ΑΕΠΠ (1082/2018).

Το ΣτΕ δέχθηκε εν μέρει τις αιτιάσεις τις ως άνω εταιρίας κατά της προσωρινής αναδόχου. Συγκεκριμένα, με την απόφασή του τονίζεται ότι οι ρυθμίσεις των δημοσίων συμβάσεων (Οδηγία 24/24/ΕΕ, ν. 4412/2016) αποσκοπούν στην αποτροπή κατακύρωσης δημοσίων συμβάσεων σε επιχειρήσεις *«αμφιβόλου αξιοπιστίας και ακεραιότητας»*. Το σκεπτικό του ΣτΕ καταλήγει στο συμπέρασμα ότι για τον προσδιορισμό της αξιοπιστίας και της ακεραιότητας ενός οικονομικού φορέα, η αναθέτουσα αρχή θα πρέπει να έχει γνώση *«της συνολικής συμπεριφοράς αυτού σε σχέση με τη σύναψη συμφωνιών, στρεβλωτικών του ανταγωνισμού, διαχρονικά και όχι μόνο στο πλαίσιο του τρέχοντος εκάστοτε διαγωνισμού»*. Λαμβάνοντας ακόμη υπόψη την πρόσφατη νομολογία από το ΔΕΕ (υπόθεση Vossloh) το ΣτΕ έκρινε ότι επιλύεται ο προσδιορισμός της ημερομηνίας ελεύσεως του *«σχετικού γεγονότος»* (χρόνος εκκίνησης της μέγιστης περιόδου

<sup>9</sup> Το ένδικο βοήθημα της αίτησης αναστολής εκδικάζεται στο ΣτΕ στην περίπτωση ύπαρξης διαφορών από την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων (στο πλαίσιο της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ) προϋπολογισμού άνω των 15.000.000 ευρώ, περιλαμβανομένου του ΦΠΑ.

αποκλεισμού, δηλ. της τριετίας) με την ημερομηνία εκδόσεως διοικητικής αποφάσεως της αρμόδιας αρχής. Συνεπώς, βάσει αυτής της υπόθεσης το ΣτΕ επισημαίνει ότι *«το άρθρο 57 παρ. 4 περ. (δ) της Οδηγίας αναφέρεται σε συμφωνίες στρεβλώσεως του ανταγωνισμού, οι οποίες έχουν συναφθεί σε χρόνο προγενέστερο της επίμαχης διαδικασίας αναθέσεως και ασυνδέτως προς αυτήν»* (ΣτΕ, ΕΑ 40/2019, σκέψη 15).

Περαιτέρω στην Απόφασή του το ΣτΕ έκρινε αναφορικά με την αρνητική απάντηση των μελών της προσωρινού αναδόχου, ότι δεν έδωσαν στην αναθέτουσα αρχή ούτε τις αναγκαίες πληροφορίες για την προηγούμενη συμπεριφορά τους (η οποία και προσδιορίζεται βάσει της απόφασης 642/2017 της Επιτροπής Ανταγωνισμού) ούτε και τα απαραίτητα στοιχεία τα οποία αποδεικνύουν την αξιοπιστία τους, όπως για παράδειγμα τα ληφθέντα μέτρα αυτοκάθαρσης. Έτσι, κατά το ΣτΕ *«πιθανολογείται σοβαρά ως βάσιμη η προβαλλόμενη αίτηση»*, ότι δηλαδή τα μέλη της κοινοπραξίας δίνοντας αρνητική απάντηση στο έντυπο ΕΕΕΣ δεν αποκάλυψαν αναγκαία πληροφόρηση για τον προσδιορισμό από την αναθέτουσα αρχή της ύπαρξης ή όχι νόμιμου λόγου αποκλεισμού, παραβιάζοντας με τον τρόπο αυτό την περίπτωση ζ του άρθρου 73 του ν. 4412/2016 (σοβαρές ψευδείς δηλώσεις κατά την παροχή πληροφόρησης) (ΣτΕ, ΕΑ 40/2019, σκέψη 18).

#### **4.5.4 Η ρύθμιση του άρθρου 235 του ν. 4635/2019 “Ρυθμίσεις θεμάτων διαγωνισμών δημοσίων συμβάσεων”**

Από την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 73 παρ. 4 περ. γ' του ν. 4412/2016 από τις αναθέτουσες αρχές, ιδίως σε περιπτώσεις που σε διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης συμμετείχαν ως υποψήφιοι, οικονομικοί φορείς για τους οποίους είχε ήδη διενεργηθεί έλεγχος από την Επιτροπή Ανταγωνισμού, όπως ήταν η προαναφερθείσα περίπτωση διαγωνιστικής διαδικασίας, προέκυψε η αναγκαιότητα αποσαφήνισης του σχετικού θεσμικού πλαισίου. Στο πλαίσιο αυτό ο εθνικός νομοθέτης προχώρησε στην τροποποίηση των διατάξεων που αφορούσαν στις διαδικασίες διευθέτησης διαφορών<sup>10</sup> από την Επιτροπή Ανταγωνισμού (ιδίως την παρ. 3 του άρθρου 44 του ν. 3959/2011), όπως και των διατάξεων που αφορούν στους κανόνες αποκλεισμού των υποψήφιων

<sup>10</sup> Βλ. Ενότητα 4.3 για την εξέλιξη της διαδικασίας διευθέτησης διαφορών.

οικονομικών φορέων σε διαδικασίες ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων (περ. γ', παρ. 4 του άρθρου 73 του ν. 4412/2016).

Οι εν λόγω τροποποιήσεις των ως άνω διατάξεων επέρχονται με τις διατάξεις 2 & 3 του άρθρου 235 του ν. 4635/2019 οι οποίες παρουσιάστηκαν σε προηγούμενη ενότητα (βλ. Ενότητα 4.3 σελ. 37-38). Μέσω αυτών των διατάξεων αποσαφηνίζεται ότι η υπαγωγή στη διαδικασία διευθέτησης διαφορών και η συμμόρφωση με τους όρους αυτής έχει ως αποτέλεσμα την πλήρη απαλλαγή από διοικητικές κυρώσεις (παρ. 2 άρθρου 235 του ν. 4635/2019) και τη μη θεμελίωση λόγου αποκλεισμού από διαγωνιστικές διαδικασίες (παρ. 2 & 3 άρθρου 235 του ν. 4635/2019).

Επιπλέον, ο νομοθέτης με τις διατάξεις της παρ. 5 του άρθρου 235 του ν. 4635/2019 προέβλεψε ότι:

*«στο πλαίσιο διαδικασιών σύναψης δημόσιας σύμβασης, που είτε εκκινούν μετά τη θέση σε ισχύ της παρούσας διάταξης είτε έχουν εκκινήσει νωρίτερα αλλά δεν έχει ακόμη συμπληρωθεί και υποβληθεί στο ΕΕΕΣ, οι τυχόν προηγούμενες αρνητικές απαντήσεις στο ανωτέρω ερώτημα του ΕΕΕΣ ή άλλου αντίστοιχου εντύπου ή δήλωσης, από οικονομικούς φορείς οι οποίοι emπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 44 παράγραφος 3β του ν. 3959/2011, δεν στοιχειοθετούν τον λόγο αποκλεισμού του άρθρου 73 παράγραφος 4 περίπτωση ζ', ή/και θ' του παρόντος νόμου και δεν απαιτείται να δηλωθούν κατά τη συμπλήρωση του ΕΕΕΣ και κάθε αντίστοιχου εντύπου».*

Η αναγκαιότητα τροποποίησης των σχετικών διατάξεων, όπως αναφέρεται ειδικότερα στην Αιτιολογική Έκθεση του άρθρου 235 του ν. 4635/2019 συνίσταται ιδίως στο γεγονός ότι:

*«απαιτείται αποσαφήνιση της έννοιας της απαλλαγής από διοικητικές κυρώσεις και συνέπειες με τροποποίηση του άρθρου 44 παρ. 3 Ν.3959/2011, ώστε τα κίνητρα για τους αιτούντες επιείκειας ή/και υπαγωγή σε διαδικασία διευθέτησης να είναι σαφή και πλήρως ικανοποιητικά προς όφελος αντίστοιχα της καταπολέμησης παραβατικών συμπεριφορών από την αρμόδια Αρχή Ανταγωνισμού». Επιπλέον, επισημαίνεται ότι: «Οι τροποποιήσεις σήμερα είναι αναγκαίες, ώστε να διασφαλισθεί το δημόσιο συμφέρον με την έγκαιρη περάτωση διαγωνιστικών διαδικασιών και με την απρόσκοπτη λειτουργία του εργοληπτικού κλάδου σε συνθήκες πραγματικού και υγιούς ανταγωνισμού. Θα πρέπει ειδικότερα να αρθούν οι εκκρεμότητες από τον επιτυχή έλεγχο στον οποίο προέβη η Επιτροπή Ανταγωνισμού επί των εργοληπτικών επιχειρήσεων ο οποίος οδήγησε στην έκδοση αποφάσεων. Περαιτέρω, επισημαίνεται ότι ενόψει του κενού ρυθμίσεως που αναδεικνύεται καθίσταται σαφές ότι μέχρι σήμερα στο πεδίο του δικαίου των δημόσιων συμβάσεων δεν είχε διευκρινιστεί αρμοδίως και δη σε νομοθετικό επίπεδο το πλαίσιο των απαντήσεων (αρνητικών ή καταφατικών) στα πεδία του εκ της Ενωσιακής νομοθεσίας προβλεπόμενου εντύπου (ΕΕΕΣ) γεγονός που οδήγησε σε διαφορετικές ερμηνείες και αποτυπώσεις στο πλαίσιο των διαγωνισμών υπό το*

*πρίσμα αμφισημιών και συγγνωστής πλάνης για τις συνέπειες που παρήγαγαν οι αποφάσεις της Επιτροπής Ανταγωνισμού».*

Συνεπώς, με τις νέες διατάξεις αποτυπώνεται με σαφήνεια ότι η συμμετοχή στη διαδικασία διευθέτησης διαφορών και η συμμόρφωση με τους όρους και τις προϋποθέσεις αυτής (πχ. αποδοχή συμμετοχής σε συμπράξεις, καταβολή προστίμου) έχει ως συνέπεια την πλήρη απαλλαγή από διοικητικές κυρώσεις, καθώς και τη μη θεμελίωση λόγου αποκλεισμού από συμμετοχή σε δημόσιες συμβάσεις από τη συγκεκριμένη πράξη για την οποία συμφωνήθηκε η υπαγωγή στην ως άνω διαδικασία διευθέτησης. Επίσης, κατά την εφαρμογή των νέων αυτών διατάξεων δεν στοιχειοθετείται πλέον λόγος αποκλεισμού από τυχόν αρνητικές απαντήσεις των υποψηφίων οικονομικών φορέων στο σχετικό πεδίο των λόγων αποκλεισμού στο Ενιαίο Ευρωπαϊκό Έγγραφο Σύμβασης (ΕΕΕΣ). Τα παραπάνω, επιλύουν τις ασάφειες και αμφισβητήσεις που είχαν προκύψει κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

## **Κεφάλαιο 5: Η καταπολέμηση των αθέμιτων πρακτικών των επιχειρήσεων στις Δημόσιες Συμβάσεις**

### **5.1 Ο Εντοπισμός της Συμπαιγνίας στις Δημόσιες Συμβάσεις**

Ο εντοπισμός συμπαιγνιακών συμπεριφορών στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων εμφανίζει σημαντικές δυσχέρειες. Οι επιχειρήσεις της συμπαιγνίας συμμετέχουν με μυστικότητα στις διαπραγματεύσεις για τη χειραγώγηση των προσφορών, λαμβάνοντας όλα τα αναγκαία μέτρα για την απόκρυψη της συντονισμένης συμπεριφοράς τους, προκειμένου να επωφεληθούν από τον περιορισμό του μεταξύ τους ανταγωνισμού και να αυξήσουν τα κέρδη τους. Επομένως, η ανίχνευση στοιχείων που στοιχειοθετούν το σχηματισμό οριζόντιας σύμπραξης αποτελεί μια αντικειμενική αδυναμία. Οι αρμόδιες αρχές (αναθέτουσα αρχή, επιτροπή ανταγωνισμού) στην προσπάθεια τους να εντοπίσουν στοιχεία που υποδεικνύουν συμπαιγνιακή συμπεριφορά καλούνται να ανιχνεύσουν και αναλύσουν ασυνήθιστα μοτίβα συμπεριφορών που ίσως να υποδηλώνουν την εκδήλωση συμπαιγνίας. Αυτά τα μοτίβα μπορεί να συνδέονται με τον τρόπο υποβολής των προσφορών, την τιμολόγηση, καθώς και με λοιπές ενέργειες των συμπραττόντων (πχ. μέσω δηλώσεών τους).

Βάσει των παραπάνω, οι αρμόδιες αρχές καλούνται να συγκεντρώσουν δεδομένα που ενδέχεται να σχετίζονται με συμπαιγνία (ενδείξεις) και να τα συσχετίσουν με λοιπές παραμέτρους, όπως για παράδειγμα τη δομή της αγοράς (συγκέντρωση αγοράς, κοστολόγηση σχετικών προϊόντων), ιστορικά δεδομένα (τάσεις, προηγούμενες τιμές), καθώς και την αξιοπιστία των οικονομικών φορέων.

Παρακάτω αναλύονται ορισμένα σημεία τα οποία είναι χρήσιμα για τον εντοπισμό οριζόντιων συμφωνιών κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

#### **5.1.1 Ανάλυση δεδομένων δημοσίων συμβάσεων – προσδιορισμός δομής αγοράς – εντοπισμός ύποπτων συμπεριφορών**

Μια από τις σημαντικότερες εργασίες των αρχών ανταγωνισμού είναι ο εντοπισμός συμπαιγνιακών συμπεριφορών στις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων. Η επίτευξη αυτού του σκοπού απαιτεί τον προσδιορισμό και την ανάλυση

πλήθους δεδομένων σχετικών με τις δημόσιες συμβάσεις. Τις τελευταίες δεκαετίες με την αναβάθμιση των πληροφοριακών συστημάτων και τη δημιουργία κατάλληλων λογισμικών αυτή η εργασία μπορεί να διεξαχθεί με αποτελεσματικότερο τρόπο και με μεγαλύτερη ακρίβεια, παρέχοντας έτσι ασφαλέστερη και εγκυρότερη πληροφόρηση συγκριτικά με το παρελθόν.

Ο εντοπισμός της συμπεριφοράς διευκολύνεται πλέον, λόγω της δυνατότητας πρόσβασης σε αξιόπιστα δεδομένα δημόσιων συμβάσεων (προσφορές οικονομικών φορέων). Αυτά τα δεδομένα μπορούν να αξιοποιηθούν από τις αρχές μέσω της ανάπτυξης τεχνικών ελέγχου που σκοπό έχουν τον προσδιορισμό και αναγνώριση αγορών με αυξημένη πιθανότητα εμφάνισης συμπαιγνίας και τη διεξαγωγή επιλεγμένων τεστ ελέγχου, αξιοποιώντας την υπάρχουσα εμπειρία. Με τον τρόπο αυτό, οι αρχές ανταγωνισμού μπορούν να επιστήσουν την προσοχή τους σε μοτίβα συμπεριφορών που πιθανόν να σχετίζονται με συμπαιγνακή συμπεριφορά. Αυτή η συμπεριφορά, μπορεί να εκδηλώνεται με εμφάνιση ομοιόμορφων χαρακτηριστικών των κατατιθέμενων προσφορών, με συσχέτιση ως προς αξία των υποβαλλόμενων προσφορών, με μεγάλη απόκλιση (που δεν μπορεί να δικαιολογηθεί) ανάμεσα στις προσφορές του προκριθέντος προμηθευτή και των υπολοίπων κ.α. Ακόμη, ορισμένα ηλεκτρονικά προγράμματα ελέγχου μπορούν να εντοπίσουν τάσεις που ίσως υποδεικνύουν χειραγώγηση προσφορών, παρακολουθώντας συστηματικά και σε περιοδική βάση τις προσφορές των προμηθευτών και τα σχηματιζόμενα μοτίβα αυτών. Αυτά τα συστήματα μπορούν προσδιορίσουν την πιθανότητα εκδήλωσης χειραγώγησης προσφορών, χρησιμοποιώντας και αναλύοντας ποσοτικά δεδομένα βάσει των υποβαλλόμενων προσφορών σε βάθος χρόνου (πχ. ποσοστό επιτυχών προσφορών σε μια αγορά, ύψος και εύρος τιμών προσφορών, ποσοστό αποτυχημένων προσφορών κ.α.) (OECD, 2016, σελ. 23).

### **5.1.2 Προσδιορισμός προειδοποιητικών ενδείξεων: α) πρότυπα συμπεριφοράς υποβολής προσφορών**

Ο έλεγχος των προτύπων συμπεριφοράς απαιτεί πρόσβαση σε μια πλειάδα δεδομένων και τη συνεργασία των αρμόδιων δημόσιων αρχών. Στηρίζεται δε σε δύο υποθέσεις, την ανεξαρτησία των προσφορών και τη σχέση της προσφοράς με το κόστος της. Η ύπαρξη μιας οριζόντιας συμφωνίας ίσως εμφανίζει υψηλή συσχέτιση μεταξύ των υποβαλλόμενων προσφορών ως προς ορισμένα χαρακτηριστικά, ενώ η υποβολή

ανεξάρτητων προσφορών σε μια ανταγωνιστική αγορά, χωρίς την ύπαρξη συνεννόησης, θα πρέπει να αντανakλά τις συνθήκες κόστους της κάθε προσφοράς (International Competition Network, 2015, σελ. 17-18).

Η ανάλυση δεδομένων, μέσω των δυνατοτήτων που παρέχουν οι σύγχρονες τεχνολογίες, μπορεί να δώσει χρήσιμες πληροφορίες για τον εντοπισμό συμπαγινών βάσει ορισμένων πρότυπων/μοτίβων συμπεριφορών κατά την υποβολή προσφορών. Αυτά τα πρότυπα συμπεριφοράς είναι ενδεικτικά σημάδια αυξημένης πιθανότητας εκδήλωσης συμπαγινίας και νόθευσης του ανταγωνισμού κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

Στο σημείο αυτό αναφέρουμε συνοπτικά ορισμένα χαρακτηριστικά πρότυπα/μοτίβα συμπεριφορών τα οποία σχετίζονται με την εκδήλωση οριζόντιων συμπαγινιακών συμπεριφορών: α) γεωγραφική κατανομή μειοδοτών πχ. ανά γεωγραφική περιφέρεια ή νομό, β) εκ περιτροπής ανάθεση σε βάθος χρόνου μιας σειράς συμβάσεων ενός συγκεκριμένου αντικειμένου προμήθειας, γ) άρνηση κατακύρωσης από επιτυχών μειοδότη, ενώ αργότερα ο ίδιος εμφανίζεται ως υπεργολάβος, δ) συγκεκριμένος προμηθευτής επιτυχών σε επαναλαμβανόμενους διαγωνισμούς, ε) μη υποβολή προσφορών από τακτικούς μειοδότες ή ξαφνική απόσυρση προμηθευτή χωρίς την ύπαρξη ιδιαίτερου λόγου και ζ) τακτικές συναντήσεις στο πλαίσιο κοινωνικών επαφών ή καθορισμός συναντήσεων κοντά στη λήξη της προθεσμίας υποβολής συμμετοχών (ΟΟΣΑ, 2009, σελ. 15).

### **5.1.3 Προσδιορισμός προειδοποιητικών ενδείξεων: β) πρότυπα συμπεριφοράς ως προς την τιμολόγηση**

Όπως αναφέρθηκε και στο Κεφάλαιο 3 μια μορφή συμπαγινιακής συμπεριφοράς των συνεργαζόμενων επιχειρήσεων είναι ο συμφωνημένος καθορισμός των τιμών μεταξύ τους, προκειμένου να αναδειχθεί επιτυχών συγκεκριμένο μέλος της συμπαγινίας, και μάλιστα σε υψηλή τιμή κατακύρωσης, έτσι ώστε να μεγιστοποιηθούν τα κέρδη του καρτέλ. Και αυτή η μορφή συμπαγινίας μπορεί να παρουσιάσει ορισμένες προειδοποιητικές ενδείξεις. Συγκεκριμένα, την εμφάνιση ορισμένων χαρακτηριστικών και επαναλαμβανόμενων πρότυπων συμπεριφοράς τα οποία μπορούν να οδηγήσουν τις αρμόδιες αρχές στην αποκάλυψη της σύμπραξης.



Οι μορφές αυτών των μοτίβων συμπεριφοράς ως προς το κριτήριο την τιμολόγηση των υποβληθεισών προσφορών στους δημόσιους διαγωνισμούς, μπορεί να έχουν κάποιο ή κάποια από τα κάτωθι χαρακτηριστικά: α) μεγάλη απόκλιση ανάμεσα στην εγκριθείσα προσφορά και στις λοιπές, β) απροσδόκητη και παρόμοια αύξηση τιμών που δεν δικαιολογείται βάση κοστολογικών δεδομένων, γ) πανομοιότυπη τιμολόγηση σε συσχετισμό με γα) κατάργηση εκπτώσεων σε μια αγορά που διαχρονικά χορηγούνταν ή γβ) προηγούμενη διαφορά στα επίπεδα των τιμών των προμηθευτών ή γγ) μακροχρόνια προηγούμενη σταθερότητα τιμών, δ) μη αναμενόμενη εξαφάνιση προσδοκώμενων εκπτώσεων, αδικαιολόγητα χαμηλές εκπτώσεις, ε) μεγάλες αποκλίσεις τιμών σε παρόμοιες συμβάσεις για κάποιον προμηθευτή, ζ) σημαντική μείωση τιμής σε σχέση με παρελθούσες τιμές εξαιτίας προσφοράς νέου συμμετέχοντα προμηθευτή (διαταραχή υφιστάμενου καρτέλ), η) προσφερόμενες τιμές αρκετά υψηλότερες σε σχέση με παρελθούσες τιμές χωρίς να δικαιολογείται αντικειμενικά (πχ. λόγω αύξησης κόστους παραγωγής) (ΟΟΣΑ, 2009, σελ. 17).

Ωστόσο, αξίζει να επισημανθεί ότι ο έλεγχος της συμπεριφοράς (τόσο ως προς τον τρόπο υποβολής προσφορών, όσο και ως προς την τιμολόγηση) δεν παρέχει επαρκή αποδεικτικά στοιχεία περί συμπαιγνίας και ενδεχομένως να παράγει σε ορισμένες περιπτώσεις και σφάλματα (πχ. αποτυχία εντοπισμού μιας υπάρχουσας συμπαιγνίας ή επισήμανση περιπτώσεων που δεν υφίσταται ανάγκη περαιτέρω ελέγχου). Επίσης, ένα επιπλέον ελάττωμα είναι το γεγονός ότι η ανάλυση απαιτεί την πρόσβαση στα σχετικά δεδομένα, καθώς και την ύπαρξη ενός υψηλού επιπέδου εξειδίκευσης για την πραγματοποίηση των κατάλληλων ελέγχων αυτών των δεδομένων.

Το ξεπέρασμα των παραπάνω εμποδίων μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω συνδυασμού χρήσης δομικού και συμπεριφορικού ελέγχου. Για παράδειγμα, αφού έχουν εντοπιστεί ορισμένα δομικά χαρακτηριστικά (στο πλαίσιο του δομικού ελέγχου) επί ορισμένων προσφορών σε δημόσιους διαγωνισμούς, τα οποία συνδέονται με αυξημένη πιθανότητα εμφάνισης συμπαιγνιακής συμπεριφοράς, θα μπορούσε η διεξαγωγή σε αυτές τις προσφορές συμπεριφορικού ελέγχου να συμβάλει στον περιορισμό ορισμένων εμποδίων (International Competition Network, 2015, σελ. 18).

#### 5.1.4 Προσδιορισμός προειδοποιητικών ενδείξεων: γ) λοιπές πηγές πληροφόρησης (υποβληθέντα έγγραφα, ύποπτες δηλώσεις)

Ο εντοπισμός προειδοποιητικών ενδείξεων νόθευσης ενός δημοσίου διαγωνισμού, μπορεί να προέλθει εκτός των παρατηρούμενων μοτίβων σε επίπεδο προσφορών και τιμολόγησης και από λοιπές πηγές πληροφόρησης, όπως για παράδειγμα τα υποβληθέντα έγγραφα προς την αναθέτουσα αρχή (βάσει των απαιτήσεων της οικείας κάθε φορά διακήρυξης), καθώς επίσης και από ύποπτες δηλώσεις προμηθευτών (μέσω στελεχών ή εργαζομένων) που τυχόν έχουν υποπέσει στην αντίληψη της αναθέτουσας αρχής. Αν και στο πλαίσιο της συμπαιγνίας καταβάλλεται προσπάθεια από τις συμπράττουσες επιχειρήσεις διατήρησης της μυστικότητας, εντούτοις, μπορεί εξαιτίας ορισμένων παραγόντων, όπως για παράδειγμα απεισκευσίας, βιασύνης ή απροσεξίας από τη μεριά των οικονομικών φορέων (προμηθευτών) να αποκαλυφθούν ορισμένα στοιχεία είτε μέσω των υποβαλλόμενων εγγράφων είτε μέσω δηλώσεων τους, τα οποία μπορεί να οδηγήσουν στον εντοπισμό της οριζόντιας συμφωνίας. Οπότε, η αναθέτουσα αρχή θα πρέπει να εξετάζει σοβαρά ένα τέτοιο ενδεχόμενο και να λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα για τον εντοπισμό ύποπτων αναφορών είτε μέσω των διακινούμενων εγγράφων κατά την υποβολή των δικαιολογητικών της οικείας διακήρυξης είτε μέσω δηλώσεων απέναντί της από τους προμηθευτές.

Χρήσιμη στο σημείο αυτό είναι η ενδεικτική απαρίθμηση περιπτώσεων μέσω υποβληθέντων εγγράφων, καθώς και δηλώσεων προμηθευτών που συνδέονται με υποψία συμπαιγνιακής συμπεριφοράς.

Σχετικά με τον προσδιορισμό των προειδοποιητικών ενδείξεων των υποβληθέντων εγγράφων, επισημαίνονται συνοπτικά οι εξής περιπτώσεις: α) παρεμφερή λάθη (πχ. ορθογραφικά, συντακτικά) στα υποβαλλόμενα έγγραφα, β) προσφορές διαφορετικών οικονομικών φορέων που εμφανίζουν όμοιο γραφικό χαρακτήρα ή υποβάλλονται σε κοινά/παρόμοια έντυπα ή επιστολόχαρτα, γ) ρητή αναφορά σε έγγραφα υποψήφιων αναδόχων σχετικά με προσφορές άλλων οικονομικών φορέων, δ) τα υποβαλλόμενα έντυπα δεν πληρούν το σύνολο των απαιτήσεων της πρόσκλησης (πχ. ελλιπή ή με επιπλέον όρους που δεν απαιτούνται), ε) προσφορές επιχειρήσεων με όμοιους εσφαλμένους αριθμητικούς υπολογισμούς, στ) προσαρμογές, διαγραφές, τροποποιήσεις στα έγγραφα του διαγωνισμού από διάφορες επιχειρήσεις λίγο πριν τη λήξη της προθεσμίας υποβολής, ε) ο κατατιθέμενος φάκελος των δικαιολογητικών εγγράφων

διαφόρων επιχειρήσεων εμφανίζει πανομοιότυπες ταχυδρομικές σφραγίδες ή παρεμφερή ταχυδρομική αρίθμηση, ζ) κατατιθέμενες προσφορές επιχειρήσεων με πανομοιότυπο προσδιορισμό του κόστους (ΟΟΣΑ, 2009 σελ. 18). Επίσης, μια ακόμη προειδοποιητική ένδειξη που θα πρέπει να ληφθεί υπόψη βάσει των υποβληθέντων εγγράφων είναι η ύπαρξη προσφορών διαφορετικών οικονομικών φορέων με παρεμφερή διατύπωση (Επιτροπή Ανταγωνισμού, 2014, σελ. 20).

Αναφορικά με τον προσδιορισμό των προειδοποιητικών ενδείξεων περί ύποπτων δηλώσεων, εν συντομία παρατίθενται οι κάτωθι περιπτώσεις: α) δηλώσεις (προφορικές ή γραπτές) βάσει των οποίων προκύπτει ύπαρξη συμφωνίας μεταξύ ανταγωνιστών, β) δηλώσεις προμηθευτή που υποδεικνύουν κατανομή γεωγραφικών περιοχών ή πελατών, γ) τεκμηρίωση τιμολογιακών αυξήσεων βάση χρήσης κοινής ορολογίας από διάφορους προμηθευτές, δ) δηλώσεις που δείχνουν με έμμεσο τρόπο υποβολή εικονικής προσφοράς (προσφορά κάλυψη), ε) δηλώσεις που υποδεικνύουν προηγούμενη γνώση σχετικά με: εα) τιμές ή προσφορές ανταγωνιστών, ή εβ) της επιτυχίας ή αποτυχίας ενός ανταγωνιστή, χωρίς να έχουν ακόμη δημοσιευτεί τα αποτελέσματα (ΟΟΣΑ, 2009, σελ. 18).

## 5.2 Τρόποι καταπολέμησης συμπαιγνιών

Εξαιτίας της δυσκολίας εντοπισμού των πρακτικών συμπαιγνίας στους δημόσιους διαγωνισμούς λόγω της μυστικότητας και της δυσχέρειας εύρεσης και συγκέντρωσης του κατάλληλου αποδεικτικού υλικού για τη στοιχειοθέτηση της συμπαιγνίας, απαιτείται η σύνθεση μιας ολιστικής προσέγγισης η οποία πρέπει να κατευθύνεται στην εκπλήρωση πολλαπλών στόχων. Σημεία αυτής της προσέγγισης μπορεί να αφορούν ζητήματα εκπαίδευσης των ελεγκτών και των λοιπών υπαλλήλων που σχετίζονται με τον χώρο των δημόσιων συμβάσεων (υπαλλήλων αναθετουσών αρχών, ελεγκτών ΕΑΑΔΗΣΥ, Αρχής Διαφάνειας, Επιτροπής Ανταγωνισμού), της υιοθέτησης και ανάπτυξης των κατάλληλων τεχνολογιών για τον ευκολότερο εντοπισμό των οριζόντιων συμπράξεων, τη συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων αρχών, την προσαρμογή του θεσμικού πλαισίου για την προώθηση και διευκόλυνση της στενής συνεργασίας ανάμεσα στις αρμόδιες αρχές, την ενημέρωση για τα δομικά χαρακτηριστικά των επιμέρους αγορών, τον κατάλληλο σχεδιασμό των δημοσίων συμβάσεων, ώστε να περιορίζεται όσο το δυνατόν η πιθανότητα εμφάνισης συμπαιγνίας και ταυτόχρονα να εξασφαλίζεται ο μέγιστος δυνατός αριθμός συμμετεχόντων, καθώς και ευρεία ενημέρωση (επιχειρήσεων, υπαλλήλων, κοινού)

σχετικά με τις αρνητικές συνέπειες που συνδέονται με τη συμπαιγνιακή συμπεριφορά και την αναγκαιότητα καταπολέμησης της.

Τα παραπάνω στοιχεία δεν θα πρέπει να εντάσσονται ως αποκομμένες πρακτικές που υιοθετούνται σε περιοδική βάση μεμονωμένα και με έλλειψη σύνδεσης μεταξύ τους. Αντιθέτως, είναι αναγκαίο να στηρίζονται σε ένα συνθετικό μοντέλο και να συλλειτουργούν μεταξύ τους στο πλαίσιο μιας συνεργατικής σχέσης. Με τον τρόπο αυτό, είναι εφικτή η δημιουργία μιας οργανικής συνέργειας η οποία μπορεί να συμβάλλει στην καταπολέμηση των συμπαιγνιακών συμπεριφορών, στην ενίσχυση του συστήματος δημόσιων συμβάσεων, στη βελτίωση της αποδοτικότητας των δημοσίων πόρων και στην επίτευξη των στόχων των δημοσίων συμβάσεων.

Παρακάτω παρουσιάζουμε αναλυτικά τους προαναφερθέντες παράγοντες οι οποίοι μπορεί να συμβάλλουν στην καταπολέμηση των οριζόντιων συμπράξεων.

### **5.2.1 Μεθοδολογία σχεδιασμού δημοσίων συμβάσεων**

Η εκπαίδευση του προσωπικού των αναθετουσών αρχών και η συνεργασία της Επιτροπής Ανταγωνισμού με την ΕΑΑΔΗΣΥ και τις αναθέτουσες αρχές αποτελούν δύο προαπαιτούμενα πάνω στα οποία θα πρέπει να στηρίζεται ένα αποτελεσματικό σύστημα δημοσίων συμβάσεων. Εκτός όμως από τα αναγκαία αυτά μέτρα, απαιτείται ο προσεκτικός σχεδιασμός της διαδικασίας των δημοσίων συμβάσεων και η ανάπτυξη της κατάλληλης μεθοδολογίας, ώστε να αντιμετωπισθούν φαινόμενα νόθευσης των δημοσίων διαγωνισμών και να προωθηθεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός. Σε αυτό το πλαίσιο, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να λάβουν υπόψη μια σειρά από παράγοντες και να θέσουν σε εφαρμογή ορισμένα μέτρα όπως αναλύεται παρακάτω.

#### **5.2.1.1 Ενημέρωση για τις συνθήκες και τη δομή της αγοράς πριν τον σχεδιασμό της πρόσκλησης του διαγωνισμού**

Η εκδήλωση συμπαιγνιακής συμπεριφοράς εμφανίζεται πιο συχνά σε κλάδους με υψηλή συγκέντρωση σε σύγκριση με κατακερματισμένους κλάδους, διότι η επίτευξη συμφωνίας και η διατήρησή της είναι ευκολότερη σε μια αγορά σχετικά λίγων ανταγωνιστών λόγω της ευκολότερης μεταξύ τους διαπραγμάτευσης. Επίσης, η

συμμετρία (ομοειδής επιχειρήσεις πχ. ως προς το κόστος) αυξάνει τις πιθανότητες επίτευξης μιας συμφωνίας μεταξύ των επιχειρήσεων με σκοπό τον περιορισμό του μεταξύ τους ανταγωνισμού (Cabral, 2018, σελ. 313-314). Άλλα χαρακτηριστικά της αγοράς που θα πρέπει να αναζητήσει η αναθέτουσα αρχή είναι οι τάσεις και η πορεία εξέλιξης της εν λόγω αγοράς, το πλήθος των προμηθευτών, τα χαρακτηριστικά των προϊόντων τους, το εύρος των τιμών τους και η σύγκριση αντίστοιχων δεδομένων παλαιότερων προσφορών.

Ακόμη, σύμφωνα με το International Competition Network, πέρα από τον μικρό αριθμό των ανταγωνιστών σε ένα κλάδο, υπάρχουν και ορισμένοι άλλοι παράγοντες που συμβάλλουν στην αύξηση της πιθανότητας εκδήλωσης συμπαιγνίας όπως η συμμετοχή των ίδιων κάθε φορά ανταγωνιστών σε συγκεκριμένους διαγωνισμούς, η τυποποίηση και η ομοιότητα των προϊόντων, η δυνατότητα τακτικών συναντήσεων των ανταγωνιστών (μέσω εμπορικών ενώσεων και προγραμματισμένων εκδηλώσεων) και η δυνατότητα που παρέχει ο κλάδος για υψηλό βαθμό εναλλαγής προσωπικού στις διάφορες θέσεις εργασίας μεταξύ των επιχειρήσεων (International Competition Network, 2015, σελ. 17).

#### **5.2.1.2 Σχεδιασμός της διαγωνιστικής διαδικασίας με στόχο το άνοιγμα στον μεγαλύτερο δυνατό ανταγωνισμό**

Η αναθέτουσα αρχή κατά τον σχεδιασμό της διαδικασίας υποβολής προσφορών θα πρέπει να δίνει έμφαση στην ενίσχυση των κινήτρων συμμετοχής των οικονομικών φορέων, ώστε να εξασφαλίζονται συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού, λαμβάνοντας υπόψη μια σειρά παραγόντων. Για παράδειγμα, θα πρέπει να αποφεύγονται οι μη αναγκαίοι περιορισμοί, βάση και της αρχής της αναλογικότητας ως προς καθορισμό των ελάχιστων προϋποθέσεων συμμετοχής, έτσι ώστε να μην περιορίζεται η συμμετοχή των επιχειρήσεων (πχ. λόγω μεγέθους, αντικειμένου κ.α.). Ακόμη, η μείωση του κόστους προετοιμασίας συμμετοχής σε έναν διαγωνισμό μπορεί να συμβάλλει θετικά στο άνοιγμα του ανταγωνισμού (εξορθολογισμός/διευκόλυνση διαδικασίας υποβολής προσφορών, τυποποίηση εγγράφων, επαρκές χρόνο προετοιμασίας υποβολής προσφοράς, επέκταση εφαρμογής ηλεκτρονικού συστήματος υποβολής προσφορών). Σημαντικό παράγοντα ενίσχυσης του ανταγωνισμού στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί και η ενίσχυση της δυνατότητας συμμετοχής των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) μέσω κατάτμησης (όπου αυτό είναι εφικτό) των συμβάσεων σε τμήματα (ιδίως σε

συμβάσεις μεγάλης αξίας). Ακόμη, θα πρέπει να λαμβάνεται μέριμνα για τη μείωση των ποσών των χρηματικών εγγυήσεων, προκειμένου να ενισχύεται το κίνητρο συμμετοχής των ΜΜΕ που δεν διαθέτουν τους αναγκαίους πόρους. Ταυτόχρονα, προς την κατεύθυνση ενίσχυσης του αποτελεσματικού ανταγωνισμού μπορεί να συμβάλλει και η ενίσχυση της δυνατότητας συμμετοχής ξένων επιχειρήσεων (ΟΟΣΑ, 2009, σελ. 6-7).

### **5.2.1.3 Προσδιορισμός όρων και προδιαγραφών προκήρυξης**

Ο προσδιορισμός των όρων και των τιθέμενων προδιαγραφών θα πρέπει να αποτυπώνεται με σαφήνεια και αντικειμενικότητα, ώστε να μην δίνεται η δυνατότητα διαφορετικής ερμηνείας του περιεχομένου του διαγωνισμού ή ευνόησης συγκεκριμένου υποψήφιου. Επίσης, οι προδιαγραφές και οι όροι της οικείας προκήρυξης θα πρέπει να συμβαδίζουν εκτός από την εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου σκοπού και με την επίτευξη αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας.

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, η σαφήνεια ως προς τις απαιτήσεις και τις προδιαγραφές διευκολύνει τη συμμετοχή περισσότερων επιχειρήσεων και ενισχύει τον βαθμό εμπιστοσύνης τους, συμβάλλοντας έτσι στην προώθηση του ανταγωνισμού. Τα χαρακτηριστικά των προδιαγραφών των προμηθειών πρέπει να πληρούν ορισμένα κριτήρια, όπως, σαφήνεια, απαιτήσεις απόδοσης προϊόντος ή υπηρεσίας, καθώς και δυνατότητα χρησιμοποίησης υποκατάστατων προμηθειών (ευνοεί την ενίσχυση του ανταγωνισμού). Ταυτόχρονα όμως, θα πρέπει να δίνεται προσοχή και ως προς την προβλεψιμότητα του προγραμματισμού των διαγωνισμών, καθώς και των ποσοτήτων που ζητούνται. Αυτό διότι, ένα προβλέψιμο πρόγραμμα δημοσίων προμηθειών με συγκεκριμένη περιοδικότητα και σταθερότητα όσον αφορά τις αγορές των αναθετουσών αρχών, διευκολύνει τον συντονισμό των επιχειρήσεων και την εμφάνιση της συμπαιγνίας. Αντίθετα, η μικρότερη συχνότητα και η μεγάλη αξία των συμβάσεων ενισχύουν τον ανταγωνισμό μεταξύ των προμηθευτών. Οι αναθέτουσες αρχές για την αποφυγή της προβλεψιμότητας μπορεί να διερευνούν το ενδεχόμενο συνάθροισης ή διαχωρισμού ορισμένων συμβάσεων, ώστε να αποφεύγεται η σταθερότητα τους στο χρόνο από άποψη μεγέθους και περιοδικότητας των προσφορών. Σε αυτό μπορεί να συμβάλλει και η από κοινού προμήθεια μέσω συνεργασίας της αναθέτουσας αρχής με άλλες αναθέτουσες αρχές (ΟΟΣΑ, 2009, σελ. 7-8).

Ακόμη, ειδικά οι δημόσιες συμβάσεις που ανατίθενται με τακτικό περιοδικό χαρακτήρα ή που υφίστανται αυξημένη πιθανότητα εκδήλωσης αθέμιτων πρακτικών θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο ευρύτερης διαβούλευσης ως προς τις προδιαγραφές και τους όρους τους, με κύριο συντονιστικό όργανο την ΕΑΑΔΗΣΥ (που δύναται βάση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου να επιτελέσει αυτό τον ρόλο) σε συνεργασία με την Επιτροπή Ανταγωνισμού, προκειμένου να αντιμετωπισθεί η συμπαιγνιακή συμπεριφορά. Στο πλαίσιο της εν λόγω διαβούλευσης μπορεί ενδεικτικά να διερευνώνται ζητήματα σχετικά με το νομικό πλαίσιο, τις δυνατότητες και προοπτικές αντιμετώπισης των οριζόντιων συμπράξεων, την κατάρτιση/εκπαίδευση του προσωπικού των αναθετουσών αρχών, το πλαίσιο των εφαρμοζόμενων κανόνων (δημοσιότητα, πληροφόρηση, συμπλήρωση εντύπων κ.α.), τη διερεύνηση και τον εντοπισμό πιθανών αδύναμων σημείων κατά τη διαμόρφωση των διακηρύξεων που πιθανόν ευνοούν την εκδήλωση αθέμιτων πρακτικών (προκειμένου να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά), καθώς και λοιπά σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις ζητήματα. Αυτή η ανταλλαγή απόψεων και προτάσεων μπορεί να συμβάλλει στην αντιμετώπιση τυχόν αδυναμιών και να ενισχύσει το μελλοντικό σχεδιασμό του συστήματος δημοσίων συμβάσεων προς την κατεύθυνση προώθησης του αποτελεσματικού ανταγωνισμού.

#### **5.2.1.4 Περιορισμός επικοινωνίας ανάμεσα στους υποψήφιους οικονομικούς φορείς**

Η συμπαιγνιακή συμπεριφορά εκδηλώνεται ευκολότερα σε ένα περιβάλλον που ευνοεί την αλληλεπίδραση των συμμετεχόντων οικονομικών φορέων και τη δυνατότητα ανταλλαγής απόψεων και πρόσβασης στην πληροφόρηση, περιορίζοντας συνεπώς την αβεβαιότητα σχετικά με τις ιδιαίτερες συνθήκες του εκάστοτε διαγωνισμού (συμμετέχοντες, κίνητρα, επιδιώξεις, προγραμματισμός προσφορών).

Λαμβάνοντας αυτά υπόψη, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να σχεδιάζουν τη διαδικασία υποβολής προσφορών με τέτοιο τρόπο, ώστε να επιτυγχάνεται ο περιορισμός της δυνατότητας επικοινωνίας των υποψήφιων προμηθευτών.

Κατά την Επιτροπή Ανταγωνισμού, θα πρέπει να εξασφαλίζεται ένα περιβάλλον που δεν θα ευνοεί την επικοινωνία μεταξύ των υποψήφιων αναδόχων. Σε περίπτωση δε που κάτι τέτοιο δεν είναι εφικτό λόγω της φύσης της συγκεκριμένης διαδικασίας του

διαγωνισμού, οφείλει η αναθέτουσα αρχή να υπενθυμίζει στους συμμετέχοντες τις υποχρεώσεις τους και την απαγόρευση οριζόντιων συμφωνιών βάσει της κείμενης νομοθεσίας. Ένα άλλο μέτρο είναι η απόκρυψη της ταυτότητας των υποψηφίων, ώστε σε ενδεχόμενο υπάρχουσας συμπαιγνίας, τα μέλη αυτής να μην έχουν τη δυνατότητα επικοινωνίας με λοιπούς υποψήφιους προμηθευτές (Επιτροπή Ανταγωνισμού, 2014, σελ. 31).

Κατά τον ΟΟΣΑ, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να εκτιμούν με προσοχή τις αναγκαίες πληροφορίες που θα γνωστοποιούν στους ανταγωνιστές κατά το στάδιο έναρξης της διαγωνιστικής διαδικασίας. Ακόμη, κατά το στάδιο δημοσίευσης των αποτελεσμάτων θα πρέπει να λαμβάνεται μέριμνα, προκειμένου να μην ανακοινώνονται πληροφορίες ευαίσθητες για τον ανταγωνισμό που μπορεί να οδηγήσουν στο μέλλον σε δημιουργία συμπαιγνίας. Επίσης, είναι σημαντικό να ενθαρρύνεται η χρήση ηλεκτρονικών συστημάτων για την υποβολή προσφορών, προκειμένου να μην είναι εφικτή η δυνατότητα επικοινωνίας μεταξύ των προμηθευτών μέσω της αυτοπρόσωπης υποβολής προσφορών (ΟΟΣΑ, 2009, σελ. 9).

### **5.2.2 Συνεργασία ελεγκτικών αρχών και μηχανισμών**

Η συνεργασία και η αλληλεπίδραση μεταξύ των ελεγκτικών αρχών στο πεδίο των δημόσιων συμβάσεων ενισχύει την αποτελεσματικότητα τόσο των προληπτικών (εκ των προτέρων αναλύσεις και έλεγχοι, ενημέρωση και εκπαίδευση), όσο και των κατασταλτικών μηχανισμών (επιβολή προστίμου, αποκλεισμός οικονομικού φορέα). Οι υπεύθυνες δημόσιες υπηρεσίες προμηθειών μπορούν να έρθουν σε επαφή με την αρχή ανταγωνισμού και να συνεργαστούν σε διάφορα επίπεδα, όπως: α) ως μηνυτής στο πλαίσιο υποψίας απάτης σε διαγωνιστική διαδικασία, β) ως πάροχος πληροφόρησης για την υποβοήθηση της παρακολούθησης και του ελέγχου στο πλαίσιο έρευνας που διεξάγει η αρχή ανταγωνισμού, γ) ως τρίτο μέρος στην περίπτωση διεξαγωγής έρευνας για την καταπολέμηση μονοπωλιακών πρακτικών και δ) υποβοηθώντας το έργο της αρχής ανταγωνισμού στο πλαίσιο ενίσχυσης του επιπέδου ενημέρωσης αναφορικά με τον κίνδυνο εμφάνισης χειραγώγησης προσφορών στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων (International Competition Network, 2015, σελ. 8).



Ακόμη, κρίσιμη θεωρείται και η δημιουργία ενός ευρύτερου συστήματος συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής Ανταγωνισμού, της ΕΑΑΔΗΣΥ και της ΕΑΔ το οποίο θα δομείται πάνω σε προηγμένα πρότυπα συνεργασίας, αξιοποιώντας και προωθώντας την υπάρχουσα γνώση, καθώς και τις αξίες της διαφάνειας, της ακεραιότητας, της εντιμότητας και της ίσης μεταχείρισης, ενισχύοντας παράλληλα το επίπεδο λογοδοσίας. Μέσω αυτής της συνεργασίας καθίσταται δυνατή η υλοποίηση ευρύτερων συνεκτικών πολιτικών στο μεθοδολογικό πεδίο του ελέγχου των δημόσιων συμβάσεων, καθώς επίσης και η επιτάχυνση των διαδικασιών ολοκλήρωσης των πορισμάτων ελέγχου. Η επίτευξη αυτής της συνεργασίας μπορεί να διευκολυνθεί μέσω της κατανόησης του νομικού πλαισίου και των διαδικασιών μεταξύ των αρχών. Επίσης, η επισημοποίηση και η δέσμευση αυτής της συνεργασίας μπορεί να εκφραστεί και μέσω μνημονίων συνεργασίας<sup>11</sup>, αποτυπώνοντας αναλυτικά το πλαίσιο της συνεργασίας, καθώς και τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα μεταξύ των μερών.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο μπορεί να διεξαχθεί περισσότερο αποτελεσματικά και με μεγαλύτερη ταχύτητα ο έλεγχος ύποπτων περιπτώσεων που υποδεικνύουν σημάδια συμπαιγνίας, μέσω ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων αρχών<sup>12</sup>. Ακόμη, με την πάροδο του χρόνου, μέσω της συνεργασίας της ΕΑΑΔΗΣΥ με την Επιτροπή Ανταγωνισμού και την ΕΑΔ είναι εφικτή η συσσώρευση γνώσης πάνω στο αντικείμενο των αθέμιτων πρακτικών και στο πώς αυτές αποτυπώνονται χρονικά, γεωγραφικά και ανά κλάδο της οικονομίας. Αυτή η γνώση συσχετίζεται με την κατανόηση των επιμέρους εμφανιζόμενων μορφών συμπαιγνίας και την κατανόηση των επικρατούσων συνθηκών που ευνοούν την ανάπτυξή τους. Επίσης, καθίσταται χρήσιμη στον προσδιορισμό της εκτίμησης των πιο συμβατών κάθε φορά μοντέλων και πρακτικών καταπολέμησης της συμπαιγνίας, βάσει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών εκδήλωσης αυτής της συμπεριφοράς νόθευσης του ανταγωνισμού.

---

11 Η ΕΑΑΔΗΣΥ και η Επιτροπή Ανταγωνισμού έχουν υπογράψει ήδη πρωτόκολλο συνεργασίας στις 09/10/2019.

12 Σημειώνουμε εδώ, ότι η Επιτροπή Ανταγωνισμού μπορεί να διεξάγει ελέγχους για τη διαπίστωση συμπαιγνίας βασισμένη πάνω σε οικονομικές θεωρίες χειραγώγησης προσφορών, κάτι το οποίο απαιτεί πόρους και το αντίστοιχο επιστημονικό προσωπικό για την ανάλυση των απαιτούμενων δεδομένων, καθώς και πρόσβαση στα αντίστοιχα δεδομένα. Μια τέτοια ανάλυση δύσκολα μπορεί να πραγματοποιηθεί από τις αναθέτουσες αρχές. Όμως, οι τελευταίες μπορεί να τροφοδοτήσουν με τα αναγκαία δεδομένα την Επιτροπή Ανταγωνισμού για τον έλεγχο της συμπαιγνίας. Έτσι, μέσω αυτής της συνεργασίας, προστίθεται αξία στο έργο της κάθε αρχής με αποτέλεσμα το αμοιβαίο όφελος και την προώθηση μιας αποτελεσματικής στρατηγικής καταπολέμησης των συμπαιγνιών και των πρακτικών νόθευσης του ανταγωνισμού.

Η συνεργασία αυτή μπορεί να διευκολύνει το έργο των αναθετουσών αρχών, μέσω επαρκούς και έγκυρης ενημέρωσής τους αναφορικά με ζητήματα αθέμιτων πρακτικών οικονομικών φορέων κατά την υποβολή των προσφορών. Η καθοδήγηση προς τις αναθέτουσες αρχές μέσω προτύπων και μεθοδολογιών που αξιοποιούν σε σημαντικό βαθμό τη σωρευμένη γνώση και τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές στο πεδίο των δημόσιων προμηθειών μπορεί να συμβάλει στην ενίσχυση και προαγωγή του συστήματος δημοσίων συμβάσεων διαμέσου της βελτίωσης τόσο του σχεδιασμού της διαγωνιστικής διαδικασίας, όσο και της δυνατότητας ευχερέστερου εντοπισμού των συμπαιγνιακών συμπεριφορών.

### 5.2.3 Ενημέρωση και Εκπαίδευση του προσωπικού

Η ενημέρωση και η εκπαίδευση του προσωπικού σε ζητήματα συμπαιγνίας (μορφές εκδήλωσης, συνθήκες που την ευνοούν, θεσμικό πλαίσιο, εντοπισμός και καταπολέμηση) αποτελεί μια θεμελιώδη παράμετρο για την καταπολέμηση τους.

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, οι υπάλληλοι που ασχολούνται με τις δημόσιες συμβάσεις σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης θα πρέπει να είναι ενήμεροι για τις ενδείξεις εκδήλωσης συμπαιγνίας, καθώς και τα *«ασυνήθιστα μοτίβα προσφορών»* για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπισή τους. Προς αυτή την κατεύθυνση συμβάλει από τη μια η παροχή κατάλληλου ενημερωτικού υλικού και κατευθυντήριων οδηγιών για ζητήματα απάτης και συμπαιγνίας στις δημόσιες συμβάσεις και από την άλλη η υποστηρικτική εκπαίδευση των εν λόγω υπαλλήλων σχετικά με τεχνικές εντοπισμού ασυνήθιστων και ύποπτων συμπεριφορών και μοτίβων κατά την υποβολή των προσφορών. Ακόμη, η συνεργασία ανάμεσα στις αρχές ανταγωνισμού και στις αναθέτουσες αρχές μπορεί να συμβάλει ενισχυτικά (ως μια επιπλέον *«ασπίδα προστασίας»*) προς την καταπολέμηση των συμπαιγνιακών συμπεριφορών (OECD, 2016, σελ. 29).

Σε εθνικό επίπεδο, οι περισσότερες χώρες έχουν υιοθετήσει ορισμένες κατευθυντήριες οδηγίες και αντίστοιχο ενημερωτικό υλικό για την καθοδήγηση των αρμόδιων υπαλλήλων σχετικά με ζητήματα δημοσίων συμβάσεων. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται βελτίωση τόσο του σχεδιασμού των προσκλήσεων, όσο και των δυνατοτήτων εντοπισμού των αντιανταγωνιστικών πρακτικών. Επίσης, οι Επιτροπές

Ανταγωνισμού των χωρών διεξάγουν εκπαιδευτικά προγράμματα το περιεχόμενο των οποίων αφορά μεθόδους και τακτικές πρόληψης και εντοπισμού συμπαιγνιών, λήψης των απαιτούμενων μέτρων σε περίπτωση υπόνοιας συμπαιγνίας, παραδείγματα πρόσφατων συμπαιγνιών κ.α. (OECD, 2016, σελ. 29-30).

Στην Ελλάδα, η Επιτροπή Ανταγωνισμού έχει δημιουργήσει τον “Οδηγό για τις Αναθέτουσες αρχές: Ανίχνευση και πρόληψη συμπαιγνιακών πρακτικών σε διαγωνισμούς προμηθειών”, μέσα από τον οποίο παρουσιάζονται χρήσιμα εργαλεία για τον εντοπισμό συμπαιγνιακών πρακτικών σε δημόσιους διαγωνισμούς, υιοθετώντας τις κατευθυντήριες γραμμές που ακολουθούνται σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, καθώς επίσης και από τον ΟΟΣΑ.

Στην κατεύθυνση της ενημέρωσης και της εκπαίδευσης του προσωπικού σε ζητήματα συμπαιγνίας μπορεί να συμβάλει και η ΕΑΑΔΗΣΥ. Εξάλλου, ήδη προβλέπεται από το θεσμικό πλαίσιο της (Οργανισμός και Κανονισμός Λειτουργίας – άρθρο 53 ν. 4605/2019) η κατάρτιση και η πιστοποίηση των υπαλλήλων των αναθετουσών αρχών σε συνεργασία με το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝ.ΕΠ) του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ), η ανάπτυξη μεθοδολογίας και τεχνικών εργαλείων με σκοπό τη βελτίωση ικανοτήτων, γνώσεων και ενίσχυσης της ακεραιότητας των ως άνω υπαλλήλων και ο προσδιορισμός των κατάλληλων εκπαιδευτικών προτεραιοτήτων και αναγκών για την ενίσχυση των δεξιοτήτων και την αποτελεσματική εκτέλεση των καθηκόντων των υπαλλήλων της (ΕΑΑΔΗΣΥ, 2019, σελ. 44).

Ακόμη, στο πλαίσιο της εκπαίδευσης του προσωπικού, σε επίπεδο ΕΕ παρέχονται συστάσεις για την εγκαθίδρυση αξιόπιστων δομών σταδιοδρομίας, την αναβάθμιση του επιπέδου δεξιοτήτων και ικανοτήτων των υπαλλήλων (διοικητικοί, νομικοί, ελεγκτές κ.α.), την εισαγωγή προγραμμάτων διαβίου μάθησης, τη συνεργασία με ακαδημαϊκούς φορείς, την ενσωμάτωση διαδραστικών ή και ηλεκτρονικών εφαρμογών εκπαίδευσης, τη πιστοποίηση υπαλλήλων κ.α. με σκοπό την επαγγελματοποίηση του πεδίου των δημοσίων συμβάσεων και την παροχή των αναγκαίων κινήτρων στους υπαλλήλους (Σύσταση (ΕΕ), 2017/1805).

Η αξιοποίηση των παραπάνω δυνατοτήτων με συστηματικό και μεθοδικό τρόπο και μέσα από την τακτική διεξαγωγή επιμορφωτικών προγραμμάτων, σεμιναρίων, ημερίδων και λοιπών εκπαιδευτικών δράσεων μπορεί να συμβάλει στην αποτελεσματική αντιμετώπιση των πρακτικών νόθευσης του ανταγωνισμού.

#### 5.2.4 Λίστα Αποκλεισθέντων Οικονομικών Φορέων

Ένας ακόμη τρόπος καταπολέμησης της οριζόντιας σύμπραξης στο πεδίο των δημόσιων συμβάσεων, ιδιαίτερα λόγω του αποτρεπτικού χαρακτήρα της φύσης του, είναι η τήρηση και δημοσιοποίηση Λίστας Αποκλεισθέντων Οικονομικών Φορέων από διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων για ορισμένο χρονικό διάστημα. Ένα ενδιαφέρον παράδειγμα αυτής της πρακτικής μπορούμε να εντοπίσουμε στην Κύπρο με τη σύσταση της Επιτροπής Αποκλεισμού το 2016 βάση της Κανονιστικής Διοικητικής Πράξης (Κ.Δ.Π.) 138/2016 της Κυπριακής Δημοκρατίας.

Η εν λόγω Επιτροπή, αφού ενημερωθεί από την αναθέτουσα αρχή για τον αποκλεισμό οικονομικού φορέα (μετά την οριστική κατάληξη της διαγωνιστικής διαδικασίας) σχετικά με την ύπαρξη υποχρεωτικού ή δυναμικού λόγου αποκλεισμού που αφορά τον οικονομικό φορέα ή κάποιο μέλος ενός οργάνου του (διοικητικού, διευθυντικού ή εποπτικού), εξετάζει το ενδεχόμενο αποκλεισμού του οικονομικού φορέα από μελλοντικές διαγωνιστικές διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Μετά την έκδοση της απόφασως από την Επιτροπή Αποκλεισμού, η Αρμόδια Αρχή Δημόσιων Συμβάσεων της Κυπριακής Δημοκρατίας αναρτά στην ιστοσελίδα της την απόφαση της Επιτροπής Αποκλεισμού. Στην εν λόγω ιστοσελίδα τηρείται επικαιροποιημένος κατάλογος με τα ονόματα των οικονομικών φορέων που έχουν αποκλεισθεί από τη δυνατότητα συμμετοχής σύναψης μελλοντικών συμβάσεων έως την περίοδο του αποκλεισμού τους. Στο εν λόγω Μητρώο Αποκλεισμού, εκτός από την επωνυμία του αποκλεισθέντος οικονομικού φορέα είναι δημοσιευμένη και η απόφαση της Επιτροπής Αποκλεισμού, καθώς επίσης και η διάρκεια αποκλεισμού.

Η πρακτική αυτή θα μπορούσε να αξιοποιηθεί και να εφαρμοσθεί και στην Ελλάδα με ενσωμάτωση των σχετικών ρυθμίσεων καθόσον μέσω της δημοσιοποίησης των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν σε συμπαιγνία μπορεί να ενισχυθεί η αποτροπή τέτοιου είδους παραβατικών συμπεριφορών.

## Συμπεράσματα

Το πεδίο των δημόσιων συμβάσεων συνιστά μια βασική και κρίσιμη παράμετρο των κρατικών και δημοσιονομικών πολιτικών. Η εκτέλεση των προγραμμάτων δημοσίων συμβάσεων κατευθύνεται στην κάλυψη κοινωνικών και οικονομικών αναγκών, επιτελώντας ένα σημαίνοντα ρόλο (ανάπτυξη, κάλυψη κοινωνικών αναγκών, δημιουργία υποδομών, κ.α.). Σχετικά με το μέγεθος των δημοσίων συμβάσεων ως προς ΑΕΠ μπορούμε να διαπιστώσουμε ότι αυτό κρίνεται σημαντικό. Επομένως, οι δημόσιες συμβάσεις συνιστούν έναν κρίσιμο παράγοντα ο οποίος συνδέεται στενά με την πολιτική, κοινωνική και δημοσιονομική πραγματικότητα.

Η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης επηρεάζεται άμεσα από τον βαθμό αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του συστήματος δημοσίων συμβάσεων. Η λειτουργία ενός υγιούς συστήματος δημοσίων προμηθειών συνδέεται με πολλαπλά οφέλη τα οποία κατανέμονται σε ένα πλήθος αποδεκτών (κράτος, δημόσιες υπηρεσίες και διοικητικές αρχές, πολίτες, επιχειρήσεις κ.α.). Ειδικά στις μέρες μας (οικονομική και υγειονομική κρίση) η βέλτιστη αξιοποίηση των διαθέσιμων δημοσίων πόρων και η αποτροπή αθέμιτων πρακτικών στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, όπως για παράδειγμα των οριζόντιων καρτελικών συμπράξεων, είναι ανάγκη να αποτελεί μια από τις προτεραιότητες της δημόσιας διοίκησης.

Στο πλαίσιο της πολιτικής ανταγωνισμού, διαπιστώνεται ότι σε ενωσιακό επίπεδο δίνεται προτεραιότητα στην ανάπτυξη του πραγματικού ανταγωνισμού, μια έννοια που συνδέεται με την ενίσχυση των ανταγωνιστικών χαρακτηριστικών της αγοράς. Αξίζει να σημειωθεί ότι τα δομικά χαρακτηριστικά της σύγχρονης οικονομίας (σύγχρονη βιομηχανική επιχείρηση, συγκεντροποίηση κεφαλαίου, δυνατότητα αντίστασης στις πιέσεις της αγοράς, περιορισμός αβεβαιότητας και ανταγωνισμού) απέχουν πολύ από τα χαρακτηριστικά μιας τέλει ή πλήρης ανταγωνιστικής οικονομίας. Δεδομένων των συνθηκών της σύγχρονης οικονομικής και κοινωνικής πραγματικότητας, η κατεύθυνση στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων εντοπίζεται στην προσπάθεια ενίσχυσης του ανταγωνισμού μέσω της ευρύτερης δυνατής συμμετοχής σε διαγωνιστικές διαδικασίες (ενθάρρυνση συμμετοχής ΜΜΕ, διευκόλυνση συμμετοχής μέσω περιορισμού τεχνικών και οικονομικών εμποδίων).

Η προώθηση του αποτελεσματικού ανταγωνισμού στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων στηρίζεται στη δόμηση ενός αξιόπιστου, συνεκτικού, αποδοτικού και

αποτελεσματικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων. Η αντιμετώπιση της νόθευσης του ανταγωνισμού θα πρέπει να περιλαμβάνεται στις άμεσες προτεραιότητες του εν λόγω συστήματος. Εξάλλου, οι επερχόμενες συνέπειες εξαιτίας αντανταγωνιστικών συμπεριφορών επιχειρήσεων (αύξηση δημόσιας δαπάνης, στρέβλωση ανταγωνισμού, δημιουργία αναξιοπιστίας κ.α.) κρίνονται ως ιδιαίτερα αρνητικές.

Προς τη δημιουργία ενός αξιόπιστου και αποτελεσματικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων αποσκοπεί η ενσωμάτωση της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ με το ν. 4412/2016. Προβλέπεται πλέον για πρώτη φορά μέσω των διατάξεων της περ. γ' παρ. 4 του άρθρου 73 του ν. 4412/2016 ειδικός λόγος αποκλεισμού για την αντιμετώπιση των οριζόντιων συμφωνιών στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Σε γενικές γραμμές, οι διατάξεις του νέου νόμου εστιάζουν σε ζητήματα καταπολέμησης της διαφθοράς, ασφάλειας δικαίου, προώθησης του ανταγωνισμού, καθώς και σε διαδικαστικά και μεθοδολογικά ζητήματα. Απαιτείται παραταύτα, χρόνος για την παρακολούθηση της εξέλιξης της εφαρμογής του νόμου και της αποτίμησής του. Ακόμη, βάσει των μεταβολών του κοινωνικοοικονομικού περιβάλλοντος πιθανόν να απαιτηθούν ορισμένες τροποποιήσεις, ώστε να αποτυπώνονται πληρέστερα σε θεσμικό επίπεδο οι τρέχοντες αναδυόμενες εξελίξεις. Ο τελικός στόχος θα πρέπει να επικεντρώνεται στην εφαρμογή ενός αποτελεσματικού πλαισίου για την καταπολέμηση των οριζόντιων συμφωνιών επιχειρήσεων.

Η νόθευση του ανταγωνισμού μέσω της συμπαιγνίας περιλαμβάνει ποικίλες μορφές και είναι αρκετά δύσκολο να εντοπιστεί εξαιτίας της μυστικότητας των μελών της. Ακόμη, η ανάπτυξη οριζόντιων συμφωνιών ευνοείται κάτω από ορισμένες συνθήκες που συνδέονται με δομικά χαρακτηριστικά της εν λόγω αγοράς (αριθμός επιχειρήσεων, βαθμός αλληλεξάρτησης, συμμετρία επιχειρήσεων), την περιοδικότητα και προβλεψιμότητα των δημοσίων διαγωνισμών, την προβλεψιμότητα ζήτησης κ.α. Οι δε συνέπειες των οριζόντιων καρτελικών συμπράξεων στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων καθίστανται ιδιαίτερα επιζήμιες για το κράτος (επιβάρυνση προϋπολογισμού, επιδείνωση δημοσιονομικής κατάστασης), τους δημόσιους φορείς (αύξηση κόστους δημοσίων προμηθειών, περιορισμός τιμής και ποιότητας) και τους πολίτες (μείωση ποσότητας και ποιότητας δημοσίων παροχών, αύξηση φορολογίας). Εν τέλει, οι συνέπειες των συμπαιγνιακών συμπεριφορών επηρεάζουν δυσμενώς το γενικότερο επίπεδο κοινωνικής ευημερίας και το δημόσιο συμφέρον.

Δεδομένων των ως άνω, κρίνεται καθοριστικής σημασίας η αντιμετώπιση των συμπαιγνιών. Προς αυτή την κατεύθυνση, ιδιαίτερης σημασίας κρίνεται η ανάπτυξη

μεθοδολογιών εντοπισμού αυτών των πρακτικών μέσω της αξιοποίησης σύγχρονων τεχνολογιών και εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού. Επίσης, η ανάπτυξη ενός συνολικού πλέγματος τρόπων αντιμετώπισης των πρακτικών νόθευσης μέσω της συνεργασίας των ελεγκτικών μηχανισμών (Επιτροπή Ανταγωνισμού, ΕΑΑΔΗΣΥ, ΕΑΔ), της διαμόρφωσης κατάλληλης μεθοδολογίας σχεδιασμού των δημόσιων συμβάσεων, της εκπαίδευσης και ενημέρωσης των ελεγκτών και των υπαλλήλων των αναθετουσών αρχών και της δημοσίευσης στοιχείων αποκλεισθέντων οικονομικών φορέων που έχουν συμμετάσχει σε συμπαιγνιακές πρακτικές, με σκοπό την αποτροπή αντίστοιχων συμπεριφορών, μπορούν να συμβάλλουν καθοριστικά στην αντίχρευση και στην καταπολέμηση της συμπαιγνιακής συμπεριφοράς.

Κλείνοντας, είναι σημαντικό να επισημανθεί η σημασία του θεσμού των δημόσιων συμβάσεων για την προαγωγή κοινωνικών και οικονομικών αναγκών. Σε κάθε φορέα της δημόσιας διοίκησης οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν μια κρίσιμη παράμετρο της λειτουργίας τους. Συνεπώς, η προαγωγή και η προστασία του θεσμού των δημοσίων συμβάσεων συμβάλλει στην ενίσχυση και προαγωγή της αποστολής των δημοσίων φορέων. Η προάσπιση της διαφάνειας, της ακεραιότητας, της εντιμότητας και του δημόσιου συμφέροντος στο πεδίο των δημόσιων συμβάσεων και η καταπολέμηση αθέμιτων πρακτικών όπως της συμπαιγνίας, προάγουν το αξιακό φορτίο και την κοινωνική αποστολή της δημόσιας διοίκησης.

## Βιβλιογραφία

### Πρωτογενείς Πηγές

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=EL> (τελευταία πρόσβαση στις 15/09/2020).

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 330/2010 — εφαρμογή της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ορισμένες κατηγορίες κάθετων συμφωνιών και εναρμονισμένων πρακτικών, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:102:0001:0007:EL:PDF> (τελευταία πρόσβαση στις 15/09/2020).

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 139/2004 του Συμβουλίου, της 20ής Ιανουαρίου 2004, για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων ("Κοινοτικός κανονισμός συγκεντρώσεων") διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R0139&from=el> (τελευταία πρόσβαση στις 15/09/2020).

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 773/2004 της Επιτροπής, της 7ης Απριλίου 2004, σχετικά με τη διεξαγωγή από την Επιτροπή των διαδικασιών δυνάμει των άρθρων 81 και 82 της συνθήκης ΕΚ διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R0773&from=el> (τελευταία πρόσβαση στις 15/09/2020).

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2002, για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού που προβλέπονται στα άρθρα 81 και 82 της συνθήκης, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003R0001&from=EL> (τελευταία πρόσβαση στις 15/09/2020).



Κανονισμός αριθ. 19/65/ΕΟΚ περί εφαρμογής των συνθηκών της ΕΕ σε κατηγορίες συμφωνιών και εναρμονισμένων πρακτικών μεταξύ εταιρειών, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31965R0019&from=EL> (τελευταία πρόσβαση στις 15/09/2020).

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, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0024&from=EL> (τελευταία πρόσβαση στις 15/09/2020).

Οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0025&from=EL> (τελευταία πρόσβαση στις 15/09/2020).

ΔΕΕ, Απόφαση της 24.10.2018, υπόθεση C-124/17, Vossloh Laeis GmbH κατά Stadtwerke München GmbH, διαθέσιμο στο <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=206983&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2448923> (τελευταία πρόσβαση στις 15/09/2020).

ΔΕΕ, Απόφαση της 08.02.2018, υπόθεση C-144/17, Lloyd's of London κατά Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Calabria & ΔΕΕ, Απόφαση της 08.02.2018, υπόθεση C-538/07, Assitur Srl κατά Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Milano, διαθέσιμο στο <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199201&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2449869> (τελευταία πρόσβαση στις 15/09/2020).

ΔΕΕ, Απόφαση της 23.12.2009, υπόθεση C-305/08, Consorzio Nazionale Interuniversitario per le Scienze del Mare (CoNISMa) κατά Regione Marche, διαθέσιμο

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=77183&pageIndex=0&doclang=EL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2449731> (τελευταία πρόσβαση στις 15/09/2020).

ΔΕΕ, Απόφαση της 19.05.2009, υπόθεση C-538/07, Assitur Srl κατά Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Milano, διαθέσιμο στο <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=78514&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2449355> (τελευταία πρόσβαση στις 15/09/2020).

ΔΕΕ, Απόφαση της 18.12.2004, υπόθεση C-470/13, Generali-Providencia Biztosito Zrt κατά Kozbeszerzesi Hatóság Kozbeszerzesi Dontobizottsag, σκ. 15 διαθέσιμο στο <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160939&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2449590> (τελευταία πρόσβαση στις 15/09/2020).

Σύσταση (ΕΕ) 2017/1805 της Επιτροπής, της 3ης Οκτωβρίου 2017, για την επαγγελματοποίηση του τομέα των δημόσιων συμβάσεων Δημιουργία δομής για την επαγγελματοποίηση των δημόσιων συμβάσεων, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1805&from=FR> (τελευταία πρόσβαση στις 16/09/2020).

Νόμος 4412/2016 (ΦΕΚ Α 147/08.08.2016): Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ).

Νόμος 3959/2011 (ΦΕΚ Α 93/20.04.2011): Προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού

Κανονιστικής Διοικητικής Πράξης (Κ.Δ.Π.) 138/2016 της Κυπριακής Δημοκρατίας, διαθέσιμο στο [http://www.cylaw.org/KDP/data/2016\\_1\\_138.pdf](http://www.cylaw.org/KDP/data/2016_1_138.pdf) (τελευταία πρόσβαση στις 19/09/2020).

## Κείμενα και Έγγραφα Οργανισμών

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010). Προς μια Πράξη για την Ενιαία αγορά Για μια κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας 50 προτάσεις για βελτίωση της συνεργασίας, της από κοινού ανάληψης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και των συναλλαγών, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0608&from=EL> (τελευταία πρόσβαση στις 15/09/2020).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010). Ευρώπη 2020 : Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC2020&from=EL> (τελευταία πρόσβαση στις 15/09/2020).

ΕΑΑΔΗΣΥ (2020). Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων 2019, διαθέσιμο στο [https://www.eaadhsy.gr/images/docs/2019\\_Ekthesi\\_Pepragmenon\\_EAADHSY.pdf](https://www.eaadhsy.gr/images/docs/2019_Ekthesi_Pepragmenon_EAADHSY.pdf) (τελευταία πρόσβαση στις 16/09/2020).

ΕΑΑΔΗΣΥ (2017). Κατευθυντήρια Οδηγία 20: “Λόγοι αποκλεισμού από τη συμμετοχή στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων”, διαθέσιμο στο <https://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-gia-tous-foreis/15-c-odigies/287-katey8ynthria-odhgia-20-logoi-apokleismoy-apo-th-symmetoxh-stis-diadikasies-synapshs-dhmosiwn-symvasewn> (τελευταία πρόσβαση στις 12/09/2020).

ΕΑΑΔΗΣΥ (2016). Πρόταση για την υιοθέτηση Εθνικής Στρατηγικής για τις δημόσιες συμβάσεις 2016–2020, διαθέσιμο στο [https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20160330\\_PublicProcurementNationalStrategy\\_FINAL.pdf](https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20160330_PublicProcurementNationalStrategy_FINAL.pdf) (τελευταία πρόσβαση στις 16/09/2020).

Επιτροπή Ανταγωνισμού (2016). Όροι, προϋποθέσεις και διαδικασία για τη διευθέτηση διαφορών σε υποθέσεις οριζοντίων συμπράξεων κατά παράβαση του άρθρου 1 του ν. 3959/2011 ή/και του άρθρου 101 της ΣΛΕΕ, διαθέσιμο στο [https://www.epant.gr/files/2016/apofaseis/628\\_2016.pdf](https://www.epant.gr/files/2016/apofaseis/628_2016.pdf) (τελευταία πρόσβαση 19/09/2020).

Επιτροπή Ανταγωνισμού (2014). Οδηγός για Αναθέτουσες Αρχές. Ανίχνευση και πρόληψη συμπαιγνιακών πρακτικών σε διαγωνισμούς προμηθειών, διαθέσιμο στο <https://www.epant.gr/enimerosi/dimosieyseis/odigoι/item/570-odigos-gia-anathetouses-arxes.html> (τελευταία πρόσβαση στις 12/09/2020).

International Competition Network (2015). Anti-cartel enforcement manual. Chapter on Relationships between Competition Agencies and Public Procurement Bodies, διαθέσιμο στο [https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/CWG\\_ACEMPUBLICPROCUREMENT.pdf](https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/CWG_ACEMPUBLICPROCUREMENT.pdf) (τελευταία πρόσβαση στις 15/09/2020).

OECD (2019). Government at a Glance, διαθέσιμο στο <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/8ccf5c38-en.pdf?expires=1600620559&id=id&accname=guest&checksum=05A587B246AF1B5B3832E95BE6CB7751> (τελευταία πρόσβαση στις 19/09/2020).

OECD (2016), Fighting Bid Rigging in Public Procurement: Report on Implementing the OECD Recommendation 2016, διαθέσιμο στο <http://www.oecd.org/competition/Fighting-bid-rigging-in-public-procurement-2016-implementation-report.pdf> (τελευταία πρόσβαση στις 12/09/2020).

OECD (2009), Οδηγίες του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της νόθευσης διαγωνισμών και της χειραγώγησης προσφορών στις δημόσιες προμήθειες, διαθέσιμο στο <http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/43332537.pdf> (τελευταία πρόσβαση στις 12/09/2020).

Πράσινη Βίβλος (2011). σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ Προς μια αποτελεσματικότερη ευρωπαϊκή αγορά δημοσίων συμβάσεων, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0015&from=EN> (τελευταία πρόσβαση στις 15/09/2020).

## Βιβλία

Βλάχου, Ε. (2018). Ερμηνεία στα άρθρα 73 & 74 στο: Ράικος, Δ., Βλάχου, Ε., Σαββίδη, Ε. (2018). *Δημόσιες Συμβάσεις – Ν. 4412/2016 – Ερμηνεία κατ' άρθρο, τομ. 1, Δ*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα ΑΕ.

Γέροντας, Α. (2020). *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα ΑΕ (2η έκδοση).

Γιαννακόπουλος, Κ. (2019). *Δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις παραχώρησης – Μεγάλες αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα ΑΕ.

Γκέρτσος, Β. (2019). Λόγοι αποκλεισμού από τη συμμετοχή σε διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης στο: Κουλουμπίνη, Ε., Μάζος, Η., Κίτσος, Ι. (2019). *Δημόσιες Συμβάσεις – Ν. 4412/2016, Νομολογιακή Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Cabral, L. (2018). *Βιομηχανική Οργάνωση*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Heilbroner, R. (2000). *Οι φιλόσοφοι του Οικονομικού Κόσμου*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική ΑΕ.

Ζευγώλης, Ν. (2008). *Το Καρτέλ στο Δίκαιο του Ανταγωνισμού. Εθνική – Κοινοτική έννομη τάξη*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Κοτσίρη, Λ. (2015). *Δίκαιο Ανταγωνισμού (Αθέμιτου – Ελεύθερου Αθέμιτες Εμπορικές Πρακτικές)*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα ΑΕ.

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

Οικονόμου, Μ. (2009). *Δημόσιες Συμβάσεις και Δίκαιο Ελεύθερου Ανταγωνισμού*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Παπαπαναγιώτου, Α. & Ζάχου Χ. (2019). Συνολικές μεταρρυθμίσεις του Ν 4412/2016 στους υπάρχοντες κανόνες στο: Κουλουμπίνη, Ε., Μάζος, Η., Κίτσος, Ι. (2019). *Δημόσιες Συμβάσεις – Ν. 4412/2016, Νομολογιακή Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Ράικος, Δ. (2019). *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα ΑΕ (3η Έκδοση).

Τριανταφυλλάκης, Γ. (2012). *Δίκαιο του Ελεύθερου Ανταγωνισμού*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Galbraith, J.K. (1969). *Το νέον βιομηχανικόν κράτος*. Αθήνα: Παπαζήσης.

### **Διαδικτυακές Πηγές**

Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης, [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j\\_6/el/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/el/)

Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ), <https://www.eaadhsy.gr/>

Επιτροπή Ανταγωνισμού, <https://www.epant.gr/>

Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, <https://www.oecd.org/>

International Competition Network, <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/>



Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

[www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)