

Ειδική έκθεση

**Προβλήματα στις
δημόσιες συμβάσεις
στον τομέα των δαπανών
συνοχής της ΕΕ: πρέπει να
ενταθούν οι προσπάθειες
για την επίλυσή τους**



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Τηλ. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Περισσότερες πληροφορίες για την Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχονται από το διαδίκτυο (<http://europa.eu>).

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2851-2	ISSN 1831-0826	doi:10.2865/417704	QJ-AB-15-012-EL-C
PDF	ISBN 978-92-872-2841-3	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/29	QJ-AB-15-012-EL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2879-6	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/944299	QJ-AB-15-012-EL-E

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2015

Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Για οποιαδήποτε χρήση ή αναπαραγωγή της φωτογραφίας στη σελίδα 20, πρέπει να ζητηθεί άδεια απευθείας από τον δικαιούχο των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Printed in Luxembourg

Ειδική έκθεση**Προβλήματα στις
δημόσιες συμβάσεις
στον τομέα των δαπανών
συνοχής της ΕΕ: πρέπει να
ενταθούν οι προσπάθειες
για την επίλυσή τους**

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4,
δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων επιδόσεων και των ελέγχων συμμόρφωσης που αυτό διενεργεί επί συγκεκριμένων τομέων του προϋπολογισμού της ΕΕ ή επί συγκεκριμένων διαχειριστικών ζητημάτων. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά καθήκοντα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου II, του οποίου προεδρεύει ο κ. Henri Grethen, Μέλος του ΕΕΣ, και το οποίο ειδικεύεται στους τομείς δαπανών που αφορούν τις διαρθρωτικές πολιτικές, τις μεταφορές και την ενέργεια. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο κ. Phil Wynn Owen, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τον κ. Gareth Roberts, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του, την κα Katharina Bryan, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, τον κ. Niels-Erik Brokopp, Προϊστάμενο Μονάδας, τον κ. Milan Smid, επικεφαλής του κλιμακίου ελέγχου, τους κ. Remus Blidar, Αναστάσιο Καρύδα, Laura Zanarini, ελεγκτές, την κα Ildikó Preiss, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του κ. Grethen, και την κα Johanne Vermer, δικηγόρο.



Από τα αριστερά προς τα δεξιά: J. Vermer, G. Roberts, I. Preiss, A. Karydas, R. Blidar, K. Bryan, M. Smid, L. Zanarini, N.-E. Brokopp, P. Wynn Owen

Σημεία

Γλωσσάριο

Συντομογραφίες

I-VIII Σύνοψη

1-13 Εισαγωγή

4-8 Το πλαίσιο της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις

9-11 Πολιτική συνοχής και δημόσιες συμβάσεις

12-13 Διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων: πώς λειτουργούν;

14-17 Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

18-94 Παρατηρήσεις

19-48 Συστηματική ανάλυση των σφαλμάτων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων διενεργείται σε πολύ περιορισμένο βαθμό από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη

19-24 Η μη συμμόρφωση με τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων αποτελεί σημαντική πηγή σφαλμάτων στον τομέα της πολιτικής συνοχής

25-34 Τα σφάλματα που ανακύπτουν στο πλαίσιο διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων οφείλονται σε διάφορες αιτίες

35-40 Δεν καθίσταται δυνατή η εμπειριστατωμένη ανάλυση των σφαλμάτων στα κράτη μέλη εξαιτίας της έλλειψης συνεκτικών δεδομένων...

41 ... υπάρχουν όμως ενδείξεις ότι, στα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις, λαμβάνει βαθμιαία χώρα συστηματικότερη συλλογή στοιχείων

42-48 Η Επιτροπή δεν έχει ακόμη αρχίσει να αναλύει εμπειριστατωμένα και συστηματικά τα σφάλματα στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων

49-94 Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έχουν αρχίσει να υλοποιούν μέτρα για την επίλυση του προβλήματος, αλλά μένει να γίνουν πολλά

51-60 Οι δράσεις που υλοποιεί η Επιτροπή από το 2010 τείνουν να είναι ειδικά στοχευμένες στην αντιμετώπιση του συνολικού προβλήματος

61-74 Εάν εφαρμοστεί ορθώς, η νέα νομοθεσία έχει τη δυνατότητα να συμβάλει στην αντιμετώπιση των σφαλμάτων που ανακύπτουν στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων

75-82 Τα κράτη μέλη εστιάζουν περισσότερο στη διενέργεια πρωτοβάθμιων ελέγχων και, μόλις πρόσφατα, ξεκίνησαν να λαμβάνουν προληπτικά μέτρα

83-94 Τα εργαλεία ΤΠ μπορούν να συμβάλλουν στην αντιμετώπιση προβλημάτων που εντοπίζονται στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων μόνον εάν εφαρμόζονται πλήρως

95-105 **Συμπεράσματα και συστάσεις**

Παράρτημα I — Οι ρόλοι που διαδραματίζουν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη στους τομείς των δημόσιων συμβάσεων και της πολιτικής συνοχής

Παράρτημα II — Ανάλυση των σφαλμάτων που εντόπισε το Συνέδριο ανά ταμείο για την περίοδο 2009-2013

Παράρτημα III — Περιγραφή και ανάλυση των σφαλμάτων στις διάφορες φάσεις της διαδικασίας σύναψης δημόσιων συμβάσεων

Παράρτημα IV — Διαδικασίες επί παραβάσει για υποθέσεις δημόσιων συμβάσεων που κίνησε η Επιτροπή κατά την περίοδο 2009-2013

Απαντήσεις της Επιτροπής

Οι **αναθέτουσες αρχές** είναι εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές ή οργανισμοί δημόσιου δικαίου, στα καθήκοντα των οποίων εμπίπτουν η εφαρμογή των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις και ο σχεδιασμός διαγωνισμών.

Τα **ανώτατα όργανα ελέγχου** είναι τα αρμόδια για τον έλεγχο των δημόσιων εσόδων και δαπανών εθνικά όργανα.

Η **απάτη** είναι πράξη εσκεμμένης παραπλάνησης προς προσπορισμό ιδίου οφέλους ή για την πρόκληση ζημίας σε άλλον.

Οι **αρχές πιστοποίησης** διενεργούν πρωτοβάθμιους ελέγχους σχετικά με τις δαπάνες που δηλώνονται από τις διαχειριστικές αρχές και πιστοποιούν ότι οι δαπάνες αυτές είναι νόμιμες και κανονικές. Υπάγονται κατά κανόνα στο Υπουργείο Οικονομικών ή σε φορείς εσωτερικού ελέγχου που υπάγονται στη δικαιοδοσία του εν λόγω υπουργείου.

Η **Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης** είναι η αρμόδια για τα εργασιακά και κοινωνικά θέματα της ΕΕ διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Σε συνεργασία με εθνικές αρχές, κοινωνικούς εταίρους, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και άλλους ενδιαφερόμενους, η γενική διεύθυνση ασχολείται με την αντιμετώπιση προκλήσεων που συνδέονται με την παγκοσμιοποίηση, τη γήρανση του πληθυσμού της ΕΕ και με τα εξελισσόμενα κοινωνικά δεδομένα. Η συγκεκριμένη ΓΔ διαχειρίζεται το χαρτοφυλάκιο του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ).

Η **Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ**, παλαιότερα γνωστή ως ΓΔ Εσωτερικής αγοράς και Υπηρεσιών, είναι η διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που είναι αρμόδια για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς αγαθών και υπηρεσιών, την ενίσχυση της οικονομίας της ΕΕ μέσω δραστηριοτήτων υποστηρικτικών της βιομηχανίας και των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, καθώς και την εφαρμογή της πολιτικής διαστήματος της ΕΕ. Στις αρμοδιότητές της περιλαμβάνονται επίσης η κατάρτιση νομοθεσίας της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις και η παρακολούθηση της εφαρμογής της από τα κράτη μέλη.

Η **Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης** είναι η διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που είναι αρμόδια για την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης των μειονεκτικών περιοχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η εν λόγω ΓΔ διαχειρίζεται τα χαρτοφυλάκια του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και του Ταμείου Συνοχής (ΤΣ).

Οι **δημοσιονομικές διορθώσεις** αποσκοπούν στην προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ από την επιβάρυνσή του με εσφαλμένες ή παράτυπες δαπάνες. Στις περιπτώσεις των δαπανών που υπόκεινται σε επιμερισμένη διαχείριση, τα κράτη μέλη φέρουν την πρωταρχική ευθύνη για την ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθεισών πληρωμών. Οι δημοσιονομικές διορθώσεις πραγματοποιούνται είτε μέσω ανάκλησης παράτυπων δαπανών από τις δηλώσεις δαπανών των κρατών μελών είτε μέσω ανάκτησής τους από τους δικαιούχους. Δημοσιονομικές διορθώσεις μπορούν επίσης να επιβληθούν από την Επιτροπή.

Η **διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων** είναι η διαδικασία με την οποία εθνικές, περιφερειακές και τοπικές δημόσιες αρχές, ή οργανισμοί δημόσιου δικαίου, αποκτούν αγαθά, υπηρεσίες και δημόσια έργα όπως δρόμους και κτίρια. Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις υπόκεινται επίσης στους κανόνες ή/και στις αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις κάθε φορά που προβαίνουν στη σύναψη συμβάσεων που χρηματοδοτούνται κατά κύριο λόγο από δημόσιους πόρους, ή όταν αντίστοιχες απαιτήσεις περιλαμβάνονται στη συμφωνία επιχορήγησης που συνάπτουν.

Ως **διαφθορά** νοείται η κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας για ίδιον όφελος. Ειδικότερα, παθητική δωροδοκία στοιχειοθετείται όταν υπάλληλος, εκ προθέσεως, ζητεί ή λαμβάνει, άμεσα ή με τη μεσολάβηση τρίτου, για τον εαυτό του ή για τρίτο, ωφελήματα ή υποσχέσεις αυτών, οποιασδήποτε φύσης, για να τελέσει ή για να μην τελέσει πράξη, κατά τρόπο που αντιβαίνει προς τα επίσημα καθήκοντά του. Η ενεργητική δωροδοκία στοιχειοθετείται όταν οποιοσδήποτε υπόσχεται ή παρέχει εκ προθέσεως σε υπάλληλο τέτοιο ωφέλημα.

Η **διαχειριστική αρχή** είναι εθνική, περιφερειακή ή τοπική δημόσια αρχή ή άλλος δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας που ορίζεται από το κράτος μέλος για τη διαχείριση επιχειρησιακού προγράμματος. Στα καθήκοντά της περιλαμβάνονται η επιλογή των έργων προς χρηματοδότηση, η παρακολούθηση του τρόπου υλοποίησης των έργων και η υποβολή εκθέσεων στην Επιτροπή σχετικά με τις οικονομικές πτυχές και τα επιτευχθέντα αποτελέσματα.

Οι **εκ των προτέρων αιρεσιμότητες** είναι προϋποθέσεις οι οποίες βασίζονται σε προκαθορισμένα κριτήρια που καθορίζονται σε συμφωνίες εταιρικής σχέσης. Κατά την κατάρτιση ΕΠ στο πλαίσιο των ΕΤΠΑ, ΤΣ και ΕΚΤ για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, τα κράτη μέλη πρέπει να αξιολογούν κατά πόσον έχουν πληρωθεί οι εν λόγω προϋποθέσεις. Σε περίπτωση μη πλήρωσής τους, πρέπει να καταρτίζονται σχέδια δράσης που να διασφαλίζουν τη συμμόρφωση με αυτές έως τις 31 Δεκεμβρίου 2016.

Μια **ελεγκτική αρχή** παρέχει στην Επιτροπή διασφάλιση όσον αφορά την αποτελεσματική λειτουργία των συστημάτων διαχείρισης και των εσωτερικών δικλίδων ελέγχου στο πλαίσιο ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος (ΕΠ) (και, ως εκ τούτου, τη νομιμότητα και την κανονικότητα των πιστοποιηθεισών δαπανών). Συνήθως, οι ελεγκτικές αρχές αποτελούν υπηρεσία είτε του γραφείου του επικεφαλής της κυβέρνησης είτε του Υπουργείου Οικονομικών (ή φορέων εσωτερικού ελέγχου που υπάγονται στη δικαιοδοσία του), άλλων υπουργείων ή ανώτατων οργάνων ελέγχου. Οι εν λόγω αρχές πρέπει να είναι λειτουργικά ανεξάρτητες από τους οργανισμούς που διαχειρίζονται τους χρηματοδοτικούς πόρους. Η ελεγκτική αρχή υποβάλλει στις αρχές διαχείρισης και πιστοποίησης του ελεγχόμενου επιχειρησιακού προγράμματος τις διαπιστώσεις των ελέγχων συστημάτων και πράξεων που διενεργεί. Επίσης, υποβάλλονται στην Επιτροπή εκθέσεις σχετικά με τους ελέγχους συστημάτων και η ετήσια έκθεση ελέγχου. Σε περίπτωση που η ελεγκτική αρχή κρίνει ότι η διαχειριστική αρχή δεν έχει λάβει τα ενδεδειγμένα διορθωτικά μέτρα, υποχρεούται να επιστήσει την προσοχή της Επιτροπής στο θέμα αυτό.

Στο **επιχειρησιακό πρόγραμμα** καθορίζονται οι προτεραιότητες και οι ειδικοί στόχοι ενός κράτους μέλους και προσδιορίζεται ο τρόπος με τον οποίο θα χρησιμοποιηθούν οι χρηματοδοτικοί πόροι κατά τη διάρκεια συγκεκριμένης χρονικής περιόδου —συνήθως επτά ετών— για τη χρηματοδότηση έργων. Τα έργα αυτά πρέπει να συμβάλουν στην επίτευξη ενός ή περισσότερων από μια σειρά στόχων που καθορίζονται στο επίπεδο του άξονα προτεραιότητας ενός επιχειρησιακού προγράμματος. Πρέπει να υπάρχουν προγράμματα για καθένα από τα ταμεία στον τομέα της πολιτικής συνοχής, ήτοι για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Τα επιχειρησιακά προγράμματα καταρτίζονται από τα κράτη μέλη και πρέπει να εγκρίνονται από την Επιτροπή προτού πραγματοποιηθεί οποιαδήποτε πληρωμή από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Η τροποποίησή τους είναι δυνατή μόνο κατά την καλυπτόμενη περίοδο και μόνο κατόπιν συμφωνίας των δύο μερών.

Σκοπός του **Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου** είναι η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω της βελτίωσης των ευκαιριών απασχόλησης και εργασίας, κυρίως με μέτρα κατάρτισης, της προώθησης ενός υψηλότερου επιπέδου απασχόλησης και της δημιουργίας περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας.

Σκοπός του **Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης** είναι η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την αποκατάσταση των κύριων περιφερειακών ανισορροπιών στην Ένωση μέσω της παροχής χρηματοδοτικής στήριξης για τη δημιουργία υποδομών και παραγωγικών επενδύσεων για τη δημιουργία θέσεων εργασίας, ιδίως για τις επιχειρήσεις.

Η **παρατυπία** είναι πράξη που δεν συμμορφώνεται με τους κανόνες της ΕΕ και η οποία έχει δυνητικά επιζήμιο αντίκτυπο στα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ. Μπορεί να είναι αποτέλεσμα ακούσιων σφαλμάτων τόσο των δικαιούχων που διεκδικούν πόρους όσο και των αρχών που είναι αρμόδιες για την πραγματοποίηση των πληρωμών. Εάν μια παρατυπία διαπράττεται εκ προθέσεως, χαρακτηρίζεται ως απάτη.

Οι **συμφωνίες εταιρικής σχέσης** συνάπτονται μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και μεμονωμένων κρατών μελών. Στις συμφωνίες αυτές ορίζονται τα σχέδια των εθνικών αρχών σχετικά με τον τρόπο χρησιμοποίησης των χρηματοδοτικών πόρων από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία κατά την περίοδο 2014-2020. Επίσης, περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων λεπτομερή στοιχεία για τυχόν εκ των προτέρων αιρεσιμότητες και πλαίσια διαχείρισης επιδόσεων.

Σκοπός του **Ταμείου Συνοχής** είναι η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω της χρηματοδότησης έργων στους τομείς του περιβάλλοντος και των μεταφορών σε κράτη μέλη με κατά κεφαλήν ΑΕΠ χαμηλότερο του 90 % του μέσου ΑΕΠ της ΕΕ.

ΑΟΕ: Ανώτατα Όργανα Ελέγχου

ΓΔ GROW: Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ

ΔΣ: Δημόσιες συμβάσεις

ΕΚΤ: Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

ΕΠ: Επιχειρησιακό πρόγραμμα

ΕΤΠΑ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΤΣ: Ταμείο Συνοχής

OLAF: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης

I Η πολιτική της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις αποτελεί βασικό μέσο για τη δημιουργία της ενιαίας αγοράς, καθώς και για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής χρήσης των δημόσιων πόρων. Εντός της ΕΕ, οι δημόσιες συμβάσεις διέπονται από τις οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, οι οποίες θεσπίζουν κοινούς κανόνες και διαδικασίες, που οφείλουν να τηρούν οι δημόσιες αρχές που αναθέτουν την εκτέλεση έργων ή υπηρεσιών διά της συμβατικής οδού.

II Για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, διατέθηκαν 349 δισεκατομμύρια ευρώ στον τομέα της πολιτικής συνοχής, μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), του Ταμείου Συνοχής και του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου. Σημαντικό μέρος των κονδυλίων αυτών, ιδίως για το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής, δαπανάται στο πλαίσιο σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Σχεδόν το ήμισυ του συνόλου των έργων που σχετίζονται με τα τρία αυτά ταμεία, τα οποία ελέγχθηκαν από το Συνέδριο κατά την περίοδο 2009-2013, περιλάμβανε μία ή περισσότερες διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

III Η μη τήρηση των κανόνων περί δημόσιων συμβάσεων αποτελεί χρόνια και σημαντική πηγή σφαλμάτων. Απόρροια της εμφάνισης σοβαρών σφαλμάτων είναι η έλλειψη ή η παντελής απουσία δίκαιου ανταγωνισμού ή/και η ανάθεση συμβάσεων στους προσφέροντες που δεν είχαν υποβάλει την πλέον συμφέρουσα προσφορά.

IV Στο πλαίσιο της παρούσας έκθεσης αξιολογείται κατά πόσον η Επιτροπή και τα κράτη μέλη λαμβάνουν κατάλληλα και αποτελεσματικά μέτρα για την αντιμετώπιση του προβλήματος της εμφάνισης σφαλμάτων στη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων στον τομέα της πολιτικής συνοχής.

V Στο πλαίσιο του ελέγχου διαπιστώθηκε ότι η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έχουν κάνει κάποια αρχικά βήματα προς την επίλυση του προβλήματος, αλλά ότι μένει να γίνουν πολλά όσον αφορά την ανάλυση του προβλήματος και την υλοποίηση μέτρων.

VI Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη αναλύουν σε πολύ περιορισμένο βαθμό τα σφάλματα που ανακύπτουν στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Η έλλειψη επαρκώς λεπτομερών, αξιόπιστων και συνεκτικών στοιχείων σχετικά με τη φύση και το εύρος των σφαλμάτων στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων δεν καθιστά δυνατή την εμπειριστατημένη ανάλυση των υποκείμενων αιτιών τους. Εντούτοις, υπάρχουν ενδείξεις ότι ορισμένα από τα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού έχουν αρχίσει να συλλέγουν στοιχεία συστηματικά.

VII Η Επιτροπή άρχισε το 2010 να λαμβάνει μια σειρά μέτρων. Στις νομοθετικές δράσεις της περιλαμβάνονται η αναθεώρηση των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις και η συμπερίληψη ειδικών προϋποθέσεων για τα συστήματα δημόσιων συμβάσεων σε συμφωνίες εταιρικής σχέσης, οι οποίες πρέπει να έχουν εκπληρωθεί από τα κράτη μέλη το αργότερο έως το τέλος του 2016. Επίσης, το 2013 η Επιτροπή συγκρότησε μια εσωτερική, τεχνική ομάδα εργασίας και κατάρτισε εσωτερικό σχέδιο δράσης. Εντούτοις, οι περισσότερες από τις δράσεις που προβλέπονται στο σχέδιο δεν έχουν ακόμη υλοποιηθεί πλήρως. Τα κράτη μέλη ξεκίνησαν μόλις πρόσφατα να αναλαμβάνουν ολοκληρωμένες δράσεις για την αποτροπή της εμφάνισης σφαλμάτων.

VIII

Το Συνέδριο συνιστά:

- α) i) στην Επιτροπή να αναπτύξει μια βάση δεδομένων για τις παρατυπίες, η οποία να μπορεί να λειτουργήσει ως βάση για ουσιαστική ανάλυση των σφαλμάτων που εντοπίζονται στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Πρέπει να προβαίνει σε εμπειριστατωμένη ανάλυση της συχνότητας, της σοβαρότητας και των αιτιών των σφαλμάτων στις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της πολιτικής συνοχής, βασιζόμενη σε κατάλληλα στοιχεία, αντλούμενα τόσο από τις δικές της βάσεις δεδομένων όσο και από τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή πρέπει να δημοσιεύει την ανάλυσή της ως μέρος της προβλεπόμενης στις νέες οδηγίες έκθεσης για τις δημόσιες συμβάσεις
- ii) στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών να αναπτύξουν και να αναλύουν τις δικές τους βάσεις δεδομένων για τις παρατυπίες στον τομέα της πολιτικής συνοχής, περιλαμβανομένων εκείνων που διαπιστώνονται στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων, καθώς και να συνεργάζονται με την Επιτροπή ώστε να υποβάλλουν τέτοια στοιχεία σε μορφή και εντός χρονικού πλαισίου που διευκολύνει τις εργασίες της
- β) στην Επιτροπή, εάν, έως το τέλος του 2016, δεν εκπληρωθεί η εκ των προτέρων αιρεσιμότητα για τις δημόσιες συμβάσεις, να κάνει χρήση των εξουσιών που διαθέτει με συνεκτικό τρόπο και να αναστείλει τις πληρωμές προς τα οικεία κράτη μέλη, έως ότου διορθώσουν τις αδυναμίες
- γ) στην Επιτροπή να επικαιροποιήσει και να δημοσιεύσει το εσωτερικό σχέδιο δράσης της για τις δημόσιες συμβάσεις και να υποβάλλει εκθέσεις προόδου ετησίως. Για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή πρέπει να βελτιώσει τον συντονισμό μεταξύ των υπηρεσιών της που ασχολούνται με ζητήματα δημόσιων συμβάσεων·
- δ) στην Επιτροπή να συγκροτήσει ομάδα εργασίας υψηλού επιπέδου η οποία να ηγείται των προσπαθειών για την αντιμετώπιση των σφαλμάτων στις δημόσιες συμβάσεις με σκοπό να αποσοβηθεί ο κίνδυνος μη συνεκτικής υλοποίησης των δράσεων από όλες τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Αποστολή της ομάδας πρέπει να είναι η άσκηση πιέσεων για βελτιώσεις στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, καθώς και, εφόσον παρίσταται ανάγκη, για απλουστεύσεις στον τομέα αυτό·
- ε) στην Επιτροπή να επιβάλλει δημοσιονομικές διορθώσεις, όταν διαπιστώνει ότι οι πρωτοβάθμιοι έλεγχοι των κρατών μελών δεν είναι επαρκώς αποτελεσματικοί, και, εφόσον παρίσταται ανάγκη, να κινεί διαδικασίες επί παραβάσει σε περιπτώσεις παραβίασης των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις
- στ) στην Επιτροπή να αξιοποιήσει περαιτέρω τις ευκαιρίες που προσφέρουν οι εξελίξεις στον τομέα της τεχνολογίας πληροφοριών και, ιδίως, να προωθήσει τα εργαλεία ηλεκτρονικής διαδικασίας σύναψης δημόσιων συμβάσεων, εξόρυξης δεδομένων, καθώς και καλές πρακτικές, και
- ζ) στα κράτη μέλη να αξιοποιήσουν περαιτέρω τις ευκαιρίες που παρέχουν τα εργαλεία ηλεκτρονικής διαδικασίας σύναψης δημόσιων συμβάσεων και εξόρυξης δεδομένων.

01

Η πολιτική της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις αποτελεί βασικό μέσο για τη δημιουργία της ενιαίας αγοράς και την επίτευξη μιας έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, σύμφωνα με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020», διασφαλίζοντας παράλληλα την πλέον αποδοτική χρήση των δημόσιων πόρων¹. Η βελτίωση της αποδοτικότητας των δημόσιων δαπανών και η επίτευξη της βέλτιστης σχέσης κόστους/οφέλους αποτελούν κεντρικούς στόχους των κυβερνήσεων. Έχουν θεσπιστεί σε διάφορες βαθμίδες διακυβέρνησης κανόνες που αποσκοπούν στη διασφάλιση της βέλτιστης δυνατής χρήσης των δημοσίων πόρων όταν πρόκειται για αγορές του Δημοσίου. Στο **γράφημα 1** παρουσιάζονται ορισμένα βασικά αριθμητικά στοιχεία.

- 1 COM(2010) 2020 τελικό της 3ης Μαρτίου 2010 με τίτλο «Ευρώπη 2020: στρατηγική για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη».
- 2 Βλέπε την έκθεση με τίτλο «Annual Public Procurement Implementation Review» (Ετήσια επισκόπηση της εφαρμογής της διαδικασίας δημόσιων συμβάσεων) του 2013, η οποία δημοσιεύθηκε από τη ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς και Υπηρεσιών την 1η Αυγούστου 2014, τη μελέτη με τίτλο «SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU» (Η πρόσβαση των ΜΜΕ στις αγορές των δημόσιων συμβάσεων και η συγκέντρωση της ζήτησης στην ΕΕ), την οποία εκπόνησαν οι PwC, ICF GHK και Ecorys για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τον Φεβρουάριο του 2014, και την έκθεση με τίτλο «The Cost of Non-Europe in the Single Market, IV Public Procurement and Concessions» (Το κόστος της μη Ευρώπης στην ενιαία

Γράφημα 1

Ορισμένα βασικά αριθμητικά στοιχεία σχετικά με τη χρήση των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων στην ΕΕ

2 406 δισεκατομμύρια ευρώ

Συνολικές δαπάνες για δημόσια έργα, αγαθά και υπηρεσίες το 2011
(ήτοι περίπου το 20 % του ΑΕΠ των κρατών μελών)

**6,4 δισεκατομμύρια ευρώ –
35,5 δισεκατομμύρια ευρώ**

Εκτιμώμενη ετήσια εξοικονόμηση πόρων χάρη στην εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις (τιμές του 2014)

**36,5 δισεκατομμύρια ευρώ –
66,5 δισεκατομμύρια ευρώ**

Εκτιμώμενη πρόσθετη ετήσια εξοικονόμηση πόρων που θα μπορούσε να επιτευχθεί με την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς δημόσιων συμβάσεων

02

Μεταξύ άλλων, σκοπός των κανόνων της ΕΕ περί δημόσιων συμβάσεων είναι η διασφάλιση της συμμόρφωσης με τις αρχές και τις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) (βλέπε **γράφημα 2**)³. Αυτό οδηγεί στην αύξηση του ανταγωνισμού και των διασυνοριακών συναλλαγών, με αποτέλεσμα να διασφαλίζεται καλύτερη σχέση κόστους/οφέλους για τις δημόσιες αρχές, ενώ αυξάνεται παράλληλα η παραγωγικότητα στις βιομηχανίες εφοδιασμού και ενισχύονται η συμμετοχή και η πρόσβαση των ΜΜΕ σε τέτοιες αγορές. Εν ολίγοις, οι κανόνες έχουν θεσπιστεί για να υποστηρίξουν την ενιαία αγορά, για να ενδυναμώσουν τον ανταγωνισμό και για να προωθήσουν τη βέλτιστη σχέση κόστους/οφέλους.

03

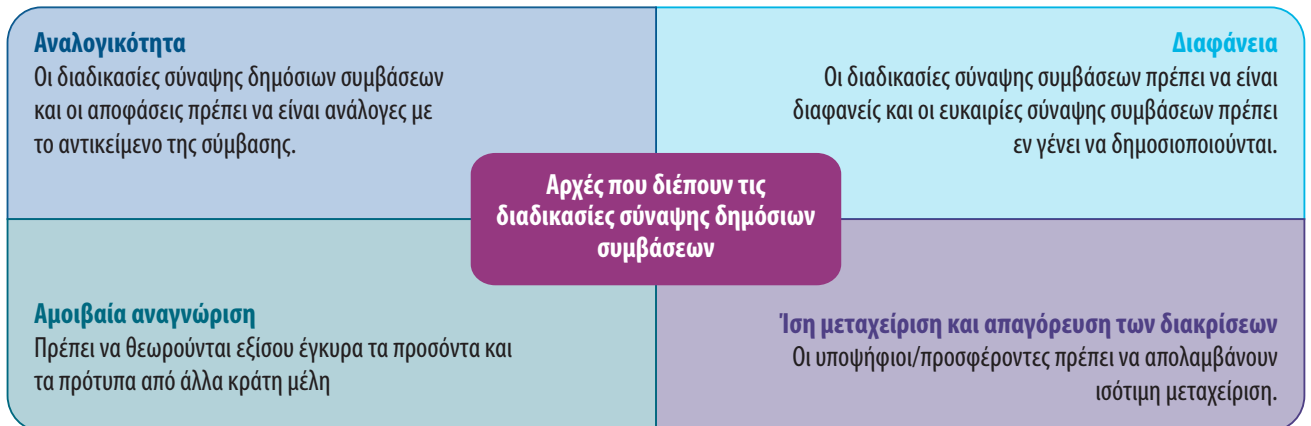
Η παρούσα έκθεση εξετάζει το συστηματικά υψηλό επίπεδο σφαλμάτων στις δημόσιες συμβάσεις που αφορούν δαπάνες της ΕΕ στον τομέα της πολιτικής συνοχής, ιδίως δε στις περιπτώσεις μη συμμόρφωσης με τους κανόνες. Ειδικότερα, η έκθεση διερευνά κατά πόσον η Επιτροπή και τα κράτη μέλη λαμβάνουν κατάλληλα και αποτελεσματικά μέτρα για την αντιμετώπιση του προβλήματος⁵.

αγορά, IV — Δημόσιες συμβάσεις και παραχωρήσεις), Υπηρεσία Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ΥΕΕΚ), Σεπτέμβριος 2014 — PE 536.355.

- 3 Ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων (άρθρο 28 ΣΛΕΕ) και υπηρεσιών (άρθρο 56), ελευθερία εγκατάστασης (άρθρο 49) και ελευθερία παροχής υπηρεσιών, απαγόρευση των διακρίσεων και ίση μεταχείριση, αναλογικότητα, διαφάνεια και αμοιβαία αναγνώριση (άρθρα 18 και 53).
- 4 Ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο που εφαρμόζεται στην ανάθεση συμβάσεων οι οποίες δεν καλύπτονται ή καλύπτονται εν μέρει από τις οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις (EE C 179 της 1.8.2006, σ. 2).
- 5 Βλέπε επίσης την πανοραμική επισκόπηση του Συνεδρίου του 2014 με τίτλο «Εξασφαλίζοντας την αποδοτικότητα των κεφαλαίων της ΕΕ: πανοραμική επισκόπηση των κινδύνων που εσπεύδουν τη δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της ΕΕ» (<http://eca.europa.eu>).

Γράφημα 2

Αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, βασισμένο σε έγγραφο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁴.

Το πλαίσιο της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις

04

Το πλαίσιο της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις βασίζεται στη Συμφωνία περί δημοσίων συμβάσεων, μια πολυμερή συμφωνία μεταξύ διαφόρων μελών του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου⁶, η οποία διέπει τη διαδικασία απόκτησης αγαθών και υπηρεσιών από τις δημόσιες αρχές και θεμελιώνεται στις αρχές της δημοσιότητας, της διαφάνειας και της απαγόρευσης των διακρίσεων. Στο **γράφημα 3** παρουσιάζεται η διάρθρωση των πλαισίων που διέπουν τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

05

Εντός της ΕΕ, οι δημόσιες συμβάσεις διέπονται από τις οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, οι οποίες θεσπίζουν κοινούς κανόνες και διαδικασίες που πρέπει να τηρούν οι δημόσιες αρχές κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων υψηλής αξίας⁷. Σκοπός των κανόνων είναι να διασφαλίζεται ότι κάθε εταιρεία εντός της ενιαίας αγοράς έχει τη δυνατότητα

να ανταγωνίζεται για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων. Οι εν λόγω κανόνες της ΕΕ ισχύουν ανεξαρτήτως του εάν οι πόροι είναι αμιγώς εθνικοί ή εάν χρησιμοποιούνται και πόροι της ΕΕ. Οι οδηγίες της ΕΕ ισχύουν και στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο.

06

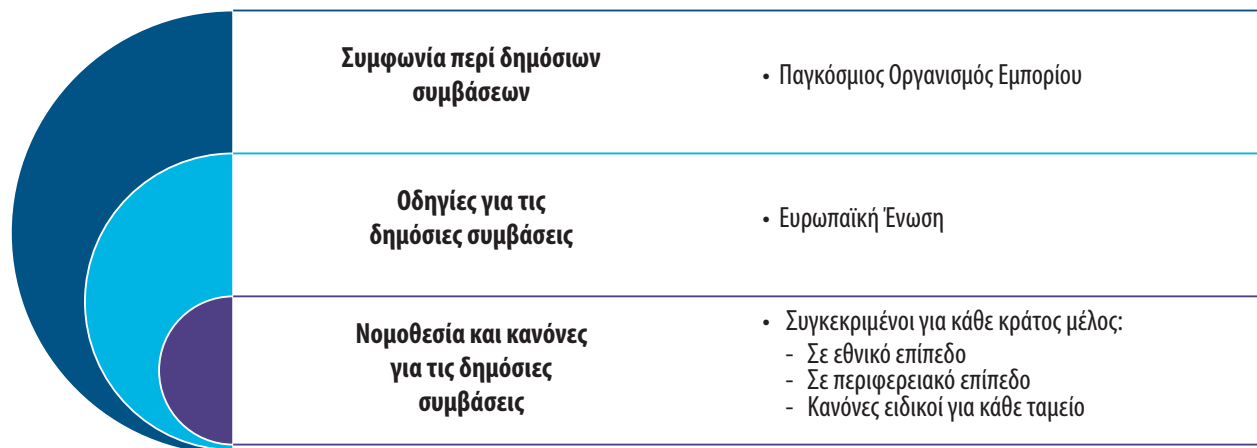
Όπως ισχύει για όλες τις οδηγίες, οι οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις πρέπει να μεταφέρονται στο εσωτερικό δίκαιο, ήτοι να εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη ως τμήμα του εθνικού δικαίου τους. Οι εν λόγω οδηγίες θεσπίζουν ελάχιστα πρότυπα και συμβάλλουν στην καθιέρωση ισότιμων όρων ανταγωνισμού, ενώ παράλληλα παρέχουν στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να ανταποκρίνονται σε εθνικές ιδιαιτερότητες και ανάγκες και να τις ικανοποιούν. Τα κράτη μέλη διαθέτουν την ευχέρεια να θεσπίζουν νόμους ειδικότερους ή αυστηρότερους όσον αφορά ορισμένες πτυχές. Επίσης, τα κράτη μέλη έχουν ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τις διοικητικές ρυθμίσεις που εφαρμόζουν για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τους κανόνες της ΕΕ.

6 Από τις αρχές του 2015, η Συμφωνία περί δημοσίων συμβάσεων έχει 15 συμβαλλόμενα μέρη τα οποία αντιστοιχούν σε 43 μέλη του ΠΟΕ. Στην Επιτροπή της Συμφωνίας περί δημοσίων συμβάσεων συμμετέχουν άλλα 28 μέλη του ΠΟΕ ως παρατηρητές. Εξ αυτών, 10 μέλη έχουν ήδη κινήσει τη διαδικασία προσχώρησής τους στη Συμφωνία.

7 Οδηγία 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (ΕΕ L 134 της 30.4.2004, σ. 114), και οδηγία 2004/17/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (ΕΕ L134 της 30.4.2004 σ. 1). Οι οδηγίες αυτές πρόκειται να αντικατασταθούν από αναθεωρημένες οδηγίες, καθώς και από νέα οδηγία για την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης, οι οποίες δημοσιεύθηκαν στις 17 Απριλίου 2014 και πρέπει να εφαρμοστούν έως τις 18 Απριλίου 2017 (σημείο 67). Οι συμβάσεις στους τομείς της άμυνας και των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας διέπονται από άλλους κανόνες.

Γράφημα 3

Διάρθρωση των πλαισίων που διέπουν τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

07

Στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις δεν εμπίπτουν όλες οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων. Οι οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις προβλέπουν κατώτατα όρια αξίας⁸. Οι συμβάσεις των οποίων η αξία υπολείπεται των ορίων αυτών διέπονται αποκλειστικά από εθνικούς κανόνες. Εντούτοις, σε όλες τις περιπτώσεις, οι διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων πρέπει να συμμορφώνονται με τις αρχές της Συνθήκης (βλέπε **γράφημα 2**).

08

Οι διαγωνισμοί που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών της ΕΕ πρέπει να δημοσιεύονται στο διαδίκτυο, στη βάση δεδομένων «Tender Electronic Daily» (TED). Ο λόγος της αξίας των διαγωνισμών που δημοσιεύονται στη βάση δεδομένων TED προς το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ) μπορεί να χρησιμεύσει ως δείκτης του πόσο ευρέως χρησιμοποιούνται οι δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ. Το 2012, η συνολική αξία των διαγωνισμών που δημοσιεύθηκαν στη βάση δεδομένων TED αντιστοιχούσε στο 3,1 % του ΑΕΠ της

ΕΕ⁹. Σε ορισμένα κράτη μέλη, η σύναψη συμβάσεων των οποίων η αξία υπερβαίνει το κατώτατο προβλεπόμενο όριο είναι λιγότερη συχνή σε σύγκριση με τον προαναφερθέντα μέσο όρο, με ποσοστά πολύ χαμηλότερα από το 3,1 %, για παράδειγμα στη Γερμανία (1,1 %), στην Αυστρία (1,5 %), στην Ιρλανδία (1,5 %) και στο Λουξεμβούργο (1,6 %). Η Επιτροπή βρίσκεται σε επικοινωνία με τη Γερμανία προκειμένου να διαπιστώσει τους λόγους στους οποίους οφείλεται αυτό¹⁰.

Πολιτική συνοχής και δημόσιες συμβάσεις

09

Για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, διατέθηκαν 349 δισεκατομμύρια ευρώ στον τομέα της πολιτικής συνοχής μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), του Ταμείου Συνοχής (ΤΣ) και του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ)· για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, διατέθηκαν 367 δισεκατομμύρια ευρώ¹¹.

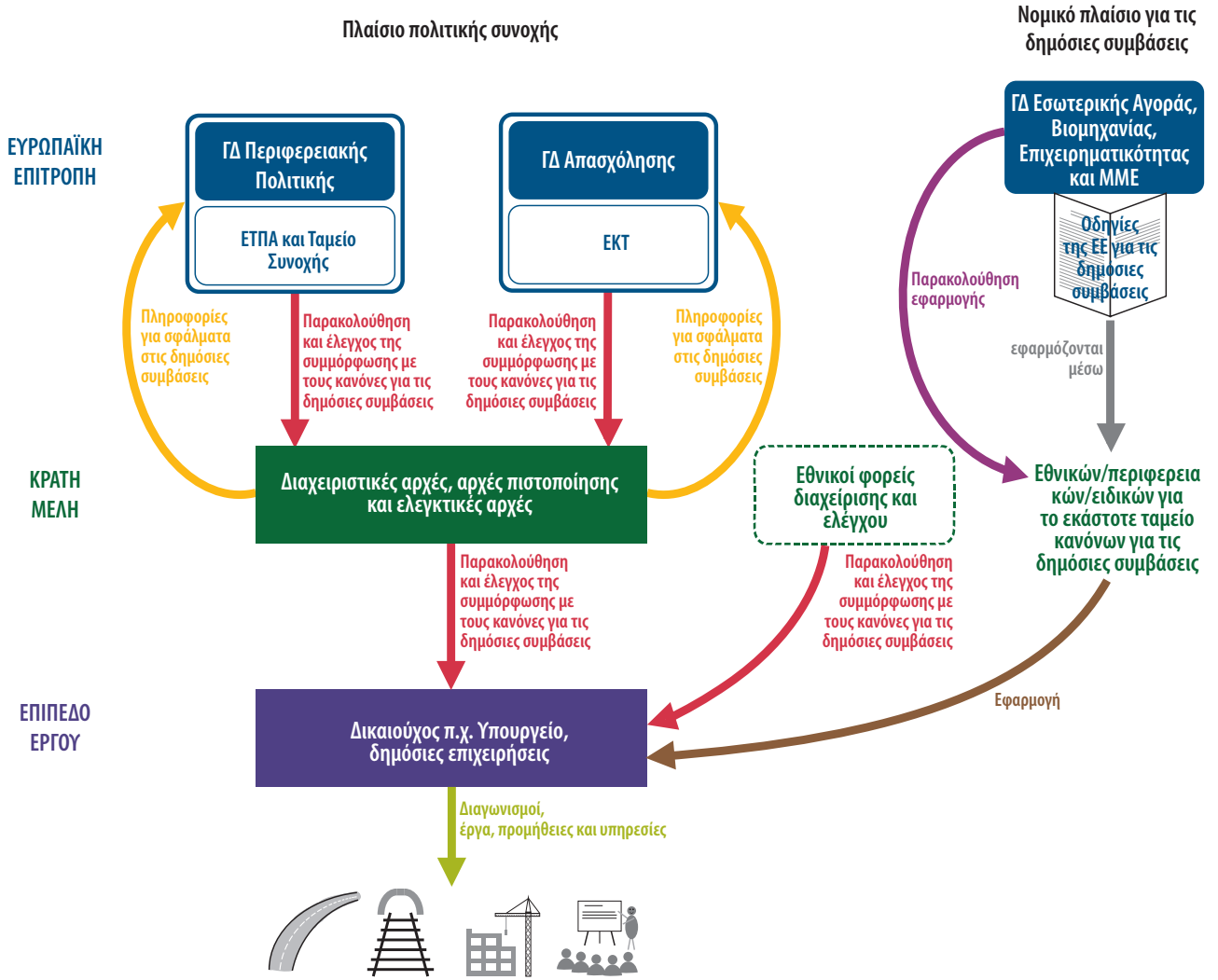
- 8 Τα συχνότερα χρησιμοποιούμενα κατώτατα όρια από την 1η Ιανουαρίου 2014 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2015 είναι: 5 186 000 ευρώ για συμβάσεις έργων και 134 000 ευρώ για συμβάσεις παροχής υπηρεσιών και προμηθειών. Στις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και στις μη κεντρικές αναθέτουσες αρχές εφαρμόζονται άλλα κατώτατα όρια.
- 9 Βλέπε το έγγραφο «Public Procurement Indicators 2012 — Economic analysis and e-procurement» (Δείκτες δημόσιων συμβάσεων για το 2012 — Οικονομική ανάλυση και ηλεκτρονική διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων), που δημοσίευσε η ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς και Υπηρεσιών στις 12 Νοεμβρίου 2014.
- 10 Σύσταση του Συμβουλίου, της 8ης Ιουλίου 2014, σχετικά με το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της Γερμανίας για το 2014 και τη διατύπωση γνώμης του Συμβουλίου σχετικά με το πρόγραμμα σταθερότητας της Γερμανίας, 2014 (ΕΕ C 247 της 29.7.2004, σ. 20).
- 11 Πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων στις τρέχουσες τιμές για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή. Πηγή: «Multiannual financial framework 2014-2020 and EU budget 2014, EU Commission» (Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020 και προϋπολογισμός της ΕΕ για το 2014, Ευρωπαϊκή Επιτροπή).



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

Γράφημα 4

Φορείς που συμμετέχουν ενεργά στην πολιτική συνοχής και τη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

10

Η αρμοδιότητα για τις δαπάνες της ΕΕ στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής επιμερίζεται μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών (βλέπε **γράφημα 4** και **παράρτημα Ι**). Σημαντικό μέρος των κονδυλίων αυτών, ιδίως όσον αφορά το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής, δαπανάται κατόπιν σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Σχεδόν το ήμισυ των πράξεων που ελέγχθηκαν από το Συνέδριο σε σχέση με αυτά τα τρία ταμεία περιλάμβανε μία ή περισσότερες διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

11

Για τη διαχείριση τόσο των εθνικών δημόσιων δαπανών όσο και των δημόσιων δαπανών της ΕΕ, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τα δικά τους πλαίσια δημόσιας διαχείρισης και ελέγχου στα οποία

συμμετέχει ευρύ φάσμα δημόσιων αρχών, περιλαμβανομένων των ανώτατων οργάνων ελέγχου (ΑΟΕ).

Διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων: πώς λειτουργούν;

12

Μετά την αρχική προετοιμασία του έργου και την εκτίμηση των αναγκών, οι διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων περιλαμβάνουν τρεις κύριες φάσεις, καθεμία από τις οποίες αποτελείται από συγκεκριμένα στάδια (βλέπε **γράφημα 5**).

Γράφημα 5

Οι κύριες φάσεις των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

13

Τα λεπτομερή στάδια κάθε φάσης διαφέρουν ανάλογα με το είδος της διαδικασίας δημόσιων συμβάσεων που εφαρμόζεται (στο **πλαίσιο 1** περιγράφονται οι βασικοί τύποι διαδικασιών). Οι συμβάσεις είναι δυνατό να ανατίθενται είτε αποκλειστικά βάσει της τιμής είτε στον προσφέροντα που υποβάλλει την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά. Στην πλειονότητά τους οι συμβάσεις (70 %) ανατίθενται βάσει του δεύτερου κριτηρίου¹².

12 «Public Procurement in Europe, Cost and effectiveness» (Οι δημόσιες συμβάσεις στην Ευρώπη, Κόστος και αποτελεσματικότητα), μια μελέτη για τη ρύθμιση των δημόσιων συμβάσεων, η οποία εκπονήθηκε από τις PwC, London Economics και Ecorys για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Μάρτιος 2011, σ. 5.

Πλαίσιο 1

Οι έξι βασικοί τύποι διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων βάσει των οδηγιών του 2014

Ανοικτή διαδικασία. Είναι η συχνότερα χρησιμοποιούμενη διαδικασία, καθώς αντιστοιχεί στο 51 % όλων των συμβάσεων που ανατίθενται. Οι προσφορές πρέπει να υποβάλλονται έως μια ορισμένη ημερομηνία και στη συνέχεια αξιολογούνται όλες οι παραδεκτές προσφορές¹³.

Κλειστή διαδικασία. Αρχικά, οι ενδιαφερόμενοι προσφέροντες καλούνται να υποβάλουν τα δικαιολογητικά που αφορούν τα προσόντα τους. Στη συνέχεια καταρτίζεται κατάλογος επικρατέστερων υποψηφίων και μόνο όσοι περιλαμβάνονται στον κατάλογο αυτό προσκαλούνται να υποβάλουν προσφορές.

Ανταγωνιστικός διάλογος. Χρησιμοποιείται για συνθετότερες συμβάσεις. Η διαδικασία περιλαμβάνει διάλογο μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και των υποψηφίων αναδόχων, στο πλαίσιο του οποίου αναζητείται και καθορίζεται το νομικό ή/και οικονομικό πλαίσιο ενός έργου που ικανοποιεί στον βέλτιστο βαθμό τις ανάγκες ή τους στόχους της αναθέτουσας αρχής.

Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση. Κατόπιν προκήρυξης διαγωνισμού και μιας πρώτης αξιολόγησης, η αναθέτουσα αρχή προσκαλεί τους οικονομικούς φορείς που έχει επιλέξει να υποβάλουν αρχική προσφορά. Στη συνέχεια, η αναθέτουσα αρχή διαπραγματεύεται με τους προσφέροντες τις αρχικές και όλες τις επακόλουθες προσφορές που υποβάλλουν, εξαιρουμένης της τελικής προσφοράς, με σκοπό τη βελτίωση του περιεχόμενου τους.

Η διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση διεξάγεται μόνο σε μικρό αριθμό περιοριστικά αναφερόμενων περιπτώσεων. Η αναθέτουσα αρχή διεξάγει διαπραγματεύσεις για τη σύναψη σύμβασης με έναν ή περισσότερους υποψηφίους αναδόχους.

Σύμπραξη καινοτομίας. Η αναθέτουσα αρχή επιλέγει παρόχους κατόπιν γνωστοποίησης προκήρυξης σύμβασης και χρησιμοποιεί μια διαπραγματευτική προσέγγιση μέσω της οποίας τους καλεί να υποβάλουν ιδέες για την ανάπτυξη καινοτόμων έργων, αγαθών και υπηρεσιών που σκοπό έχουν την ικανοποίηση ανάγκης η οποία δεν καλύπτεται επαρκώς από κανένα «προϊόν» της τρέχουσας αγοράς. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αναθέτει τέτοιες συμπράξεις σε περισσότερους του ενός παρόχους.

13 Βλέπε την έκθεση με τίτλο «Annual Public Procurement Implementation Review 2013» (Ετήσια επισκόπηση της εφαρμογής της διαδικασίας δημόσιων συμβάσεων), η οποία δημοσιεύθηκε από τη ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς και Υπηρεσιών, την 1η Αυγούστου 2014.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

14

Το Συνέδριο εξέτασε κατά πόσον η Επιτροπή και τα κράτη μέλη λαμβάνουν κατάλληλα και αποτελεσματικά μέτρα για την αντιμετώπιση του προβλήματος των σφαλμάτων στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων στον τομέα συνοχής και επιχείρησε να δώσει απάντηση στα εξής ερωτήματα:

- α) Ανέλυσαν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη το πρόβλημα των σφαλμάτων στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων στον τομέα της πολιτικής συνοχής;
- β) Έλαβαν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη κατάλληλα μέτρα για να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα; Ήταν τα μέτρα αυτά αποτελεσματικά;

15

Ο έλεγχος κάλυψε τις διαπιστώσεις των ελέγχων του Συνεδρίου στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας κατά την περίοδο 2009 έως 2013 και έλαβε υπόψη τα μέτρα που έλαβαν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη μεταξύ 2009 και 2014 για να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της μη συμμόρφωσης με τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων.

16

Οι διαπιστώσεις του ελέγχου βασίζονται στα εξής:

- α) ανάλυση της σχετικής τεκμηρίωσης της Επιτροπής·
- β) συνεντεύξεις με υπαλλήλους της Επιτροπής·
- γ) έρευνα απευθυνόμενη σε 115 ελεγκτικές αρχές από 27 κράτη μέλη (μη περιλαμβανομένης της Κροατίας) οι οποίες είναι αρμόδιες για επιχειρησιακά προγράμματα στο πλαίσιο των ΕΤΠΑ, ΕΚΤ και ΤΣ, εκ των οποίων 69 απάντησαν. Κύριος στόχος της έρευνας ήταν η συλλογή πληροφοριών σχετικά με το εκάστοτε ισχύον πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις, τα εντοπισθέντα σφάλματα στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων, καθώς και τα προληπτικά και διορθωτικά μέτρα που ελήφθησαν σε εθνικό επίπεδο·
- δ) επισκέψεις σε τέσσερα κράτη μέλη (Τσεχική Δημοκρατία, Ισπανία, Ιταλία και Ηνωμένο Βασίλειο), στα οποία είχε εντοπιστεί υψηλός αριθμός σφαλμάτων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων κατά τους ελέγχους που διενήργησε το Συνέδριο στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας μεταξύ 2009 και 2013·
- ε) επίσκεψη στην Κύπρο, η οποία εστίασε στη χρήση του ηλεκτρονικού συστήματος σύναψης δημόσιων συμβάσεων, και
- στ) σύντομο ερωτηματολόγιο που απεστάλη στα 28 ΑΟΕ στην ΕΕ, εκ των οποίων τα 18 απάντησαν.

17

Σκοπός του ελέγχου ήταν να εντοπιστούν, στο μέτρο του δυνατού, ορθές πρακτικές οι οποίες θα μπορούσαν να διαδοθούν σε όλα τα κράτη μέλη.

18

Οι παρατηρήσεις χωρίζονται σε δύο ενότητες:

- α) στην πρώτη ενότητα παρουσιάζονται συνοπτικά οι διαπιστώσεις του ελέγχου που διενήργησε το Συνέδριο σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις όσον αφορά το ΕΤΠΑ, το ΤΣ και το ΕΚΤ για την περίοδο 2009-2013 και εξετάζεται κατά πόσον η Επιτροπή και τα κράτη μέλη διαθέτουν **αξιόπιστη αναλυτική βάση** για την κατανόηση του προβλήματος των σφαλμάτων στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων, και
- β) στη δεύτερη ενότητα περιγράφονται **τα μέτρα που έλαβαν** τα τελευταία χρόνια τόσο η Επιτροπή όσο και τα κράτη μέλη και αξιολογείται, όπου είναι δυνατόν, η αποτελεσματικότητά τους.

Συστηματική ανάλυση των σφαλμάτων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων διενεργείται σε πολύ περιορισμένο βαθμό από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη

Η μη συμμόρφωση με τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων αποτελεί σημαντική πηγή σφαλμάτων στον τομέα της πολιτικής συνοχής

Σε τι συνίσταται ένα σφάλμα;

19

Σφάλμα ανακύπτει όταν δεν τηρούνται οι κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων που ισχύουν σε επίπεδο ΕΕ ή/και σε εθνικό επίπεδο. Για τον σκοπό της παρούσας έκθεσης, διακρίνονται τρία είδη σφαλμάτων, όπως απεικονίζονται στον **πίνακα 1**.

Πίνακας 1

Τυπολογία των σφαλμάτων που αναφέρονται στην παρούσα έκθεση, συνοδευόμενη από παραδείγματα¹

Είδος σφάλματος	Περιγραφή	Παραδείγματα
Σοβαρό	Σοβαρή παραβίαση των κανόνων, με αποτέλεσμα να παρακωλύεται ο ανταγωνισμός ή/και να θεωρείται ότι οι συμβάσεις δεν ανατέθηκαν στους προσφέροντες που υπέβαλαν την πλέον συμφέρουσα προσφορά	α) απευθείας ανάθεση - σύμβαση που ανατέθηκε χωρίς προσφυγή σε διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης ενώ θα έπρεπε· β) ανάθεση σημαντικών ή/και αναμενόμενων συμπληρωματικών εργασιών ή υπηρεσιών χωρίς προσφυγή σε διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης ενώ θα έπρεπε· γ) παράνομα κριτήρια επιλογής/ανάθεσης ή εσφαλμένη εφαρμογή τους, με αποτέλεσμα να είναι διαφορετική η έκβαση του διαγωνισμού
Σημαντικό	Σημαντική παραβίαση των κανόνων, χωρίς όμως να προκύπτει ότι οι συμβάσεις δεν ανατέθηκαν στους προσφέροντες που υπέβαλαν την πλέον συμφέρουσα προσφορά	α) παράνομα κριτήρια επιλογής/ανάθεσης ή εσφαλμένη εφαρμογή τους, χωρίς να είναι διαφορετική η έκβαση του διαγωνισμού· β) δεν είχαν δημοσιευθεί όλα τα κριτήρια επιλογής/ανάθεσης στη συγγραφή υποχρεώσεων· γ) περιορισμένος ανταγωνισμός λόγω αδικαιολόγητης επίκλησης λόγου επείγουσας ανάγκης
Ήσσονος σημασίας	Λιγότερο σοβαρά και συχνά τυπικά σφάλματα, τα οποία δεν έχουν επίζημιο αντίκτυπο στον ανταγωνισμό	α) εκπρόθεσμη δημοσίευση ή μη δημοσίευση της γνωστοποίησης ανάθεσης σύμβασης· β) μη δημοσίευση μιας τέτοιας γνωστοποίησης στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ.

¹ Στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας του Συνεδρίου, τα σφάλματα που περιγράφονται εν προκειμένω ως σοβαρά αναφέρονται ως «προσδιορίσιμα ποσοτικώς» σφάλματα. Τα σφάλματα αυτά λαμβάνονται υπόψη κατά την εκτίμηση του ποσοστού σφάλματος από το Συνέδριο. Βλέπε ετήσια έκθεση του Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2013, σημείο 1.1 (ΕΕ C 398 της 12.11.2014).

Σφάλματα που εντόπισε το Συνέδριο στους ελέγχους του για τη δήλωση αξιοπιστίας κατά την περίοδο 2009-2013

20

Κατά την περίοδο 2009-2013, το Συνέδριο εξέτασε, στο πλαίσιο των εργασιών του για την ετήσια δήλωση αξιοπιστίας, άνω των 1 400 πράξεων¹⁴ οι οποίες είχαν συγχρηματοδοτηθεί από τον προϋπολογισμό της ΕΕ μέσω του ΕΤΠΑ, του ΤΣ και του ΕΚΤ και έλεγξε τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων που είχαν διεξαχθεί σε σχέση με περίπου 700 έργα. Στο 40 % περίπου του συνόλου των έργων αυτών εντοπίστηκαν σφάλματα στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Συνολικά, εντοπίστηκαν σχεδόν 590 σφάλματα. Στο **γράφημα 6** παρουσιάζεται η κατανομή των σφαλμάτων αυτών ανάλογα με τη σοβαρότητά τους.

21

Τα σοβαρά σφάλματα αντιστοιχούσαν στο 48 % του εκτιμώμενου ποσοστού σφαλμάτων του Συνεδρίου για το ΕΤΠΑ και το ΤΣ και στο 16 % για το ΕΚΤ κατά την περίοδο 2009-2013. Το μεγαλύτερο μερίδιο **σοβαρών** σφαλμάτων, ήτοι το 70 %, εντοπίστηκε στο ΕΤΠΑ. Αυτό οφείλεται εν μέρει στο γεγονός ότι τα προγράμματα του ΕΤΠΑ και του ΤΣ περιλαμβάνουν συνήθως μεγαλύτερης κλίμακας έργα υποδομών, στο πλαίσιο των οποίων οι σχετικές συμβάσεις αποτελούν συχνά αντικείμενο δημόσιου διαγωνισμού¹⁵. Στο **παράρτημα II** παρέχονται συνοπτικά στοιχεία σχετικά με την κατανομή των σφαλμάτων στα τρία ταμεία: ΕΤΠΑ, ΤΣ και ΕΚΤ.

- 14 Συνήθως, μία πράξη αντιστοιχεί σε ένα έργο. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις, περισσότερες πράξεις μπορούν να αφορούν το ίδιο έργο.
- 15 Τα συγχρηματοδοτούμενα έργα του ΕΚΤ περιλαμβάνουν συχνά υπηρεσίες, όπως η επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση, οι οποίες δεν εμπίπτουν πλήρως στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας (παράρτημα II Β της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, το οποίο τροποποιήθηκε με το παράρτημα VII του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 213/2008 της Επιτροπής, της 28ης Νοεμβρίου 2007, για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2195/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί του κοινού λεξιλογίου για τις δημόσιες συμβάσεις (CPV) και των οδηγιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 2004/17/ΕΚ και 2004/18/ΕΚ περί των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, όσον αφορά την αναθεώρηση του CPV (ΕΕ L 74 της 15.3.2008, σ. 1)).

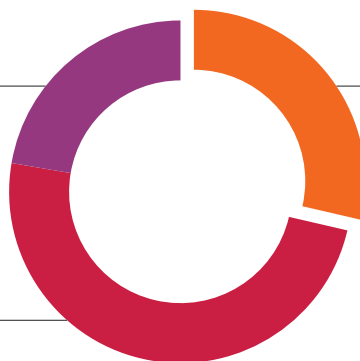
Γράφημα 6

Κατανομή των σφαλμάτων που εντοπίστηκαν στο πλαίσιο των ελέγχων του Συνεδρίου σχετικά με τη δήλωση αξιοπιστίας για την περίοδο 2009-2013 στον τομέα της πολιτικής συνοχής, ανάλογα με τη σοβαρότητά τους

Σφάλματα ήσσονος σημασίας (22 %)

Σοβαρά σφάλματα (29 %)

Σημαντικά σφάλματα (49 %)



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

22

Σφάλματα εντοπίστηκαν σε όλες τις φάσεις των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων, ενώ το μεγαλύτερο ποσοστό σοβαρών σφαλμάτων εντοπίστηκε στη φάση που προηγείται της διαγωνιστικής διαδικασίας:

- α) Κατά τη **φάση που προηγείται της διαγωνιστικής διαδικασίας** τα περισσότερα από τα εντοπισθέντα σφάλματα, ήτοι 71 (82 %) επί συνόλου 87, ήταν **σοβαρά**. Οι αναθέτουσες αρχές είχαν παραλείψει παντελώς την κίνηση διαδικασίας σύναψης συμβάσεων, προβαίνοντας σε απευθείας ανάθεση σε περιπτώσεις που θα έπρεπε να είχε διεξαχθεί διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων ή σε κατάτμηση των συμβάσεων σε μικρότερους διαγωνισμούς για να μην υπερβούν τα κατώτατα όρια, ή εφαρμόζοντας μη προσηκούμενη διαδικασία. Πολλές συμβάσεις που είχαν ανατεθεί απευθείας κατ' αυτό τον τρόπο είχαν ως αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών και όχι έργων (βλέπε παράδειγμα στο **πλαίσιο 2**).
- β) Κατά τη **φάση της διαγωνιστικής διαδικασίας**, τα περισσότερα **σοβαρά** σφάλματα εντοπίστηκαν στον καθορισμό και την εφαρμογή των κριτηρίων επιλογής/ανάθεσης. Συνολικά, τα περισσότερα σφάλματα αφορούσαν τις απαιτήσεις δημοσιότητας και διαφάνειας (186 επί συνόλου 587 σφαλμάτων), και ένα τρίτο εξ αυτών ήταν **σημαντικά** (βλέπε παράδειγμα στο **πλαίσιο 3**).

Πλαίσιο 2

Παράδειγμα σοβαρού σφάλματος επειδή δεν είχε λάβει χώρα καμία απολύτως διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων

Στην **Πολωνία**, σε ένα έργο του ΕΤΠΑ του οποίου στόχος ήταν η κατασκευή παρακαμπτήριας οδού για μια μεγάλη πόλη, η αναθέτουσα αρχή αποφάσισε να αναθέσει σύμβαση με αντικείμενο την «επίβλεψη έργου» από αρχιτέκτονα¹⁶, μέσω διαδικασίας με διαπραγμάτευση όπου συμμετείχε ένας οικονομικός φορέας. Αντ' αυτού, θα έπρεπε να είχε λάβει χώρα ανοικτή ή κλειστή διαδικασία, με την οποία να καθίστατο δυνατός ο ανταγωνισμός μεταξύ παραπάνω του ενός προσφερόντων. Η αξία της ανατεθείσας σύμβασης ανερχόταν περίπου σε 300 000 ευρώ.

16 Με την «επίβλεψη έργου» διασφαλίζονται η ακριβής εκτέλεση του έργου, η τήρηση των κανόνων και των προτύπων από αρχιτεκτονικής, τεχνολογικής, τεχνοτροπικής και κατασκευαστικής πλευράς, καθώς και η κατάρτιση των σχετικών με το έργο εγγράφων που είναι απαραίτητα για τη λειτουργία του.

Πλαίσιο 3

Παράδειγμα σημαντικού σφάλματος επειδή δεν είχαν τηρηθεί οι απαιτήσεις δημοσιότητας και διαφάνειας



Στην **Τσεχική Δημοκρατία**, στην περίπτωση ενός έργου κατασκευής αυτοκινητόδρομου για το οποίο χορηγήθηκαν περίπου 87 εκατομμύρια ευρώ στο πλαίσιο του Ταμείου Συνοχής, η αναθέτουσα αρχή δεν είχε προσδιορίσει στην προκήρυξη του διαγωνισμού τις ελάχιστες απαιτήσεις σχετικά με την τεχνική επάρκεια. Ως εκ τούτου, δεν τηρήθηκαν οι απαιτήσεις διαφάνειας και δημοσιότητας.

© Διεύθυνση οδών και αυτοκινητόδρομων της Τσεχικής Δημοκρατίας

γ) Κατά τη φάση της **διαχείρισης των συμβάσεων**, τα 31 (42 %) από τα 74 σφάλματα που εντοπίστηκαν ήταν **σοβαρά** και αφορούσαν τροποποιήσεις ή επεκτάσεις του αντικειμένου των συμβάσεων οι οποίες πραγματοποιήθηκαν χωρίς προσφυγή σε διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων ενώ θα έπρεπε (βλέπε παράδειγμα στο **πλαίσιο 4**).

απευθείας ανάθεση, σε εσφαλμένη εφαρμογή των κριτηρίων επιλογής και ανάθεσης, καθώς και στην άниση μεταχείριση των προσφερόντων¹⁷.

17 Ειδική έκθεση αριθ. 23/2014 «Σφάλματα στις δαπάνες αγροτικής ανάπτυξης: αιτίες και αντιμετώπιση» (<http://eca.europa.eu>).

23

Στο **παράρτημα III** παρέχονται πρόσθετα στοιχεία σχετικά με την κατανομή των σφαλμάτων στις τρεις φάσεις της διαδικασίας σύναψης και διαχείρισης δημόσιων συμβάσεων.

24

Παρόμοια είναι η εικόνα που περιγράφεται στην ειδική έκθεση του Συνεδρίου για τις αιτίες των σφαλμάτων στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης. Μεγάλος αριθμός σφαλμάτων στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων οφειλόταν σε αδικαιολόγητη

Παράδειγμα σοβαρού σφάλματος που αφορά τροποποιήσεις του αντικειμένου της σύμβασης

Στην **Ισπανία**, η αρχική διαδικασία που ακολουθήθηκε για την προκήρυξη και την ανάθεση σύμβασης για την κατασκευή σταθμού επεξεργασίας λυμάτων, για τον οποίο χορηγήθηκαν περίπου 33 εκατομμύρια ευρώ στο πλαίσιο του ΕΤΠΑ, διεξήχθη ορθώς. Στη συνέχεια, περισσότερο από το ήμισυ των αναληφθεισών εργασιών αντικαταστάθηκε από άλλες εργασίες οι οποίες προϋπέθεταν διαφορετικές τεχνολογίες, καθώς και διαφορετικά υλικά και ποσότητες. Μολονότι ο σκοπός του έργου και η συνολική αξία παρέμειναν αμετάβλητα, οι εργασίες που πραγματοποιήθηκαν εν τέλει διέφεραν ουσιωδώς από εκείνες που είχαν αρχικώς προκηρυχθεί. Επομένως, περισσότερο από το ήμισυ των τελικών εργασιών δεν υποβλήθηκε στη διαγωνιστική διαδικασία σύναψης συμβάσεων.

Τα σφάλματα που ανακύπτουν στο πλαίσιο διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων οφείλονται σε διάφορες αιτίες

Πολυπλοκότητα, έλλειψη διοικητικής ικανότητας και ανεπαρκής προγραμματισμός

25

Κάθε διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων χαρακτηρίζεται από έναν βαθμό πολυπλοκότητας. Εντούτοις, το τρέχον επίπεδο της **πολυπλοκότητας** του νομικού και διοικητικού πλαισίου συνιστά πρόβλημα. Σύμφωνα με το 90 % των 69 ελεγκτικών αρχών που

απάντησαν στην έρευνα που διενεργήθηκε στο πλαίσιο του παρόντος ελέγχου (βλέπε σημείο 16), το νομικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις στη χώρα τους είναι πολύ πιο περίπλοκο από ό,τι χρειάζεται. Σύμφωνα με τις απαντήσεις στην έρευνα, τα σφάλματα οφείλονται κυρίως στον μεγάλο όγκο της νομοθεσίας ή/και των κατευθυντήριων οδηγιών, στη δυσκολία εφαρμογής τους στην πράξη και στην έλλειψη εμπειρογνώσις ως προς τη διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Περίπου το ήμισυ των ερωτηθέντων επισήμανε ότι υπάρχει μεγάλο περιθώριο βελτίωσης της πρακτικής των δημόσιων συμβάσεων, ιδίως μέσω της απλούστευσης των διαδικασιών. Βλέπε **πλαίσιο 5** για την εικόνα της κατάστασης σε ένα από τα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη στο πλαίσιο του ελέγχου.

Πλαίσιο 5

Το πρόβλημα της πολυπλοκότητας και του μεγάλου όγκου της νομοθεσίας: το παράδειγμα από ένα κράτος μέλος

Σε συνεντεύξεις που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο του παρόντος ελέγχου, οι **ιταλικές** αρχές δήλωσαν ότι θεωρούσαν πολύπλοκο το νομοθετικό πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων εξαιτίας του εύρους και της εξαντλητικής ρύθμισης της νομοθεσίας, καθώς και της πολυπλοκότητας των διαδικασιών που εφαρμόζονται τόσο για τις αναθέτουσες αρχές όσο και για τις επιχειρήσεις που υποβάλλουν προσφορές. Επιπλέον, ο βασικός ιταλικός νόμος για τις δημόσιες συμβάσεις τροποποιείται συχνά, με αποτέλεσμα να περιπλέκεται η εφαρμογή του. Σύμφωνα με την ιταλική αρχή για την καταπολέμηση της διαφθοράς, οι κύριες αλλαγές στις βασικές νομοθετικές πράξεις για τις δημόσιες συμβάσεις από το 2009 περιλαμβάνονται σε 22 νομοθετικές πράξεις. Ο μεγάλος όγκος της νομοθεσίας αυξάνεται περαιτέρω με τη θέσπιση κανόνων σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις ειδικών για κάθε ταμείο —παράδειγματος χάριν, απόφαση του υπουργείου απασχόλησης, η οποία θεσπίζει συμπληρωματικές διατάξεις που αφορούν τη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων οι οποίες δεν υπερβαίνουν τα κατώτατα προβλεπόμενα όρια για τα συγχρηματοδοτούμενα έργα του ΕΚΤ. Τον Ιούνιο του 2014, συγκροτήθηκε ομάδα εργασίας απαρτιζόμενη από εκπροσώπους της Ιταλίας και της Επιτροπής με σκοπό τη στήριξη των προσπαθειών απλούστευσης της διαδικασίας μεταφοράς των οδηγιών της ΕΕ του 2014 στην εθνική νομοθεσία.

26

Η έλλειψη **διοικητικής ικανότητας** αφορά την έλλειψη τόσο γνώσης των κανόνων όσο και τεχνικής εμπειρογνώσις σχετικά με τα συγκεκριμένα έργα ή τις συγκεκριμένες υπηρεσίες που αποτελούν το αντικείμενο δημόσιων συμβάσεων. Το συγκεκριμένο πρόβλημα δεν σχετίζεται μόνο με τις αναθέτουσες αρχές αλλά και με τις αρχές που είναι υπεύθυνες για την παρακολούθηση

των διαδικασιών αυτών. Η πείρα του Συνεδρίου από ελέγχους σφαλμάτων στις δημόσιες συμβάσεις καταδεικνύει ότι τα προβλήματα μη συμμόρφωσης σχετίζονται με την ελλιπή εφαρμογή των ισχυόντων κανόνων¹⁸. Λάθη εκ παραδρομής μπορούν επίσης να οδηγήσουν σε σφάλματα. Βλέπε, στο **πλαίσιο 6**, παράδειγμα από ένα από τα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη στο πλαίσιο του ελέγχου.

18 Βλέπε τη γνώμη αριθ. 4/2011 του Συνεδρίου σχετικά με την Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής για τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημόσιων συμβάσεων (ΕΕ C 195 της 2.7.2011, σ. 1) και την πρόσφατη πανοραμική επισκόπηση με τίτλο «Εξασφαλίζοντας την αποδοτικότητα των κεφαλαίων της ΕΕ: πανοραμική επισκόπηση των κινδύνων που απειλούν τη δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της ΕΕ», σημείο 30 και συνημμένο επιμέρους τεχνικό δελτίο σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, σημείο 16 (<http://eca.europa.eu>).

27

Μία ακόμα αιτία σφαλμάτων είναι ο **ανεπαρκής προγραμματισμός** των έργων και των διαγωνιστικών διαδικασιών, ιδίως των σφαλμάτων που προκύπτουν στο στάδιο της διαχείρισης συμβάσεων σχετικά με την τροποποίηση ή την επέκταση του αντικειμένου των συμβάσεων.

Η μεταφορά των οδηγιών της ΕΕ στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών δεν γίνεται πάντοτε ορθά

28

Κάθε κράτος μέλος οφείλει να μεταφέρει τις οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις στην εθνική νομοθεσία. Όταν

η Επιτροπή κρίνει ότι η μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο δεν συμμορφώνεται με τις οδηγίες ή ότι δεν έχουν τηρηθεί οι βασικές αρχές, μπορεί να κινήσει διαδικασία επί παραβάσει¹⁹ και, σε απώτατο στάδιο, να παραπέμψει την υπόθεση στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Επιτροπή κίνησε 74 τέτοιες διαδικασίες κατά την περίοδο 2009-2013, εκ των οποίων οι 8 είχαν παραπεμφθεί στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έως το τέλος του 2014 (βλέπε **παράρτημα IV** για αναλυτική περιγραφή των διαδικασιών αυτών ανά κράτος μέλος και ανά έτος). Μια τέτοια εσφαλμένη εφαρμογή/ μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο μπορεί επίσης να οδηγήσει σε σφάλματα (βλέπε στο **πλαίσιο 7** ένα παράδειγμα).

19 Λαμβανομένου υπόψη ότι το άρθρο 258 της ΣΛΕΕ ορίζει την παράβαση ως αθέτηση υποχρέωσης κράτους μέλους απορρέουσας εκ των Συνθηκών.

Πλαίσιο 6

Προκλήσεις που αφορούν τη διοικητική ικανότητα: παραδείγματα από ένα κράτος μέλος

Στην **Ιταλία**, ο υπερβολικά μεγάλος αριθμός των αναθετουσών αρχών εντείνει τον κίνδυνο πολλές από αυτές να μην διαθέτουν κατάλληλη εμπειρογνώση. Οι αναθέτουσες αρχές ανέρχονται σε 40 000, ενώ εάν συνυπολογιστούν όλα τα κέντρα κόστους ανέρχονται σε 70 000. Για ειδικές κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών, η πρόσφατη ιταλική νομοθεσία προβλέπει σημαντική μείωση του αριθμού των αναθετουσών αρχών, προκειμένου να συγκεντρωθεί σε λιγότερες αρχές η εμπειρογνώση σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις.

Πλαίσιο 7

Παράδειγμα σφαλμάτων που οφείλονται σε εσφαλμένη μεταφορά των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο

Στην **Ισπανία**, η μη προσήκουσα μεταφορά των οδηγιών του 2004 στην ισπανική νομοθεσία προκάλεσε τη συχνή εμφάνιση σφαλμάτων που αφορούσαν τις τροποποιήσεις συμβάσεων. Ως εκ τούτου, οι ισπανικές αρχές αποφάσισαν ότι το κόστος για τροποποιήσεις συμβάσεων δεν θα ήταν πλέον επιλέξιμο για συγχρηματοδότηση από την ΕΕ. Μόλις το 2012, έπειτα από τροποποίηση της νομοθεσίας, οι ισπανικές αρχές ξεκίνησαν εκ νέου να θεωρούν ορισμένες τροποποιήσεις συμβάσεων ως επιλέξιμες, υπό ειδικές περιστάσεις.

Ορισμένες φορές η ερμηνεία της νομοθεσίας είναι ασυνεπής

29

Σφάλματα απορρέουν επίσης από διαφορετικές ερμηνείες των νομικών διατάξεων. Παραδείγματος χάριν:

- α) Στην Τσεχική Δημοκρατία, οι αρχές ανέφεραν ότι διαφορετικές ερμηνείες του ίδιου ζητήματος μεταξύ διαφορετικών οργάνων —π.χ. διαχειριστικών αρχών, ελεγκτικών αρχών, των αρμόδιων για τις δημόσιες συμβάσεις τμημάτων των ΑΟΕ, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής— οδήγησαν σε διαφορετικές διαπιστώσεις του ελέγχου και σε έλλειψη ασφάλειας δικαίου.
- β) Στην Ιταλία, οι αναθέτουσες αρχές υιοθετούν αποκλίνουσες ερμηνείες ως προς το τι συνιστά απρόβλεπτο γεγονός που θα μπορούσε να δικαιολογήσει την τροποποίηση σύμβασης χωρίς την προσφυγή σε διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης. Ως αποτέλεσμα αυτού, κάποιες εθνικές αρχές θεωρούν ότι ορισμένες συμβατικές τροποποιήσεις συμμορφώνονται με τους εθνικούς κανόνες,

ενώ οι ελεγκτικές αρχές και η Επιτροπή θεωρούν τις ίδιες τροποποιήσεις παράτυπες. Τα σφάλματα που σχετίζονται με τέτοιες περιπτώσεις αποτελούν πολύ σημαντικό λόγο επιβολής δημοσιονομικών διορθώσεων στην Ιταλία. Συγκεκριμένα, από το 2010 έως το 2012, το ποσό των διορθώσεων αυτών ανερχόταν σε περίπου 8 εκατομμύρια ευρώ. Κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου, η Ιταλία κατέβαλε προσπάθειες για να αντιμετωπίσει το πρόβλημα αυτό στο πλαίσιο του εθνικού σχεδίου δράσης της για τις δημόσιες συμβάσεις (βλέπε σημείο 65).

Ορισμένες φορές τα κράτη μέλη περιπλέκουν το πλαίσιο με πρόσθετες κανονιστικές ρυθμίσεις

30

Ορισμένα κράτη μέλη θεσπίζουν, σε εθνικό επίπεδο, κανόνες που βαίνουν πέραν των οδηγιών της ΕΕ όσον αφορά ορισμένες πτυχές των δημόσιων συμβάσεων (βλέπε **πλαίσιο 8**).

Πλαίσιο 8

Παράδειγμα εθνικών κανόνων περί δημόσιων συμβάσεων που βαίνουν πέραν των απαιτήσεων των οδηγιών της ΕΕ

Στην **Τσεχική Δημοκρατία**, το εθνικό δίκαιο θέτει ως όριο αύξησης της αξίας μιας σύμβασης λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων το 20 %, σε αντίθεση με το όριο του 50 % που προβλέπεται στην οδηγία της ΕΕ. Μολονότι στόχος της Τσεχικής Δημοκρατίας ήταν να αυξήσει τη διαφάνεια, ορισμένοι οικονομικοί φορείς και αναθέτουσες αρχές της οικείας χώρας θεωρούν τον περιορισμό αυτό περιττή περιπλοκή.

Η απάτη μπορεί να αποτελέσει αιτία σφάλματος στον τομέα σύναψης δημόσιων συμβάσεων

31

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, οι δημόσιες συμβάσεις είναι η περισσότερο επιρρεπής σε κατασπατάληση, απάτη και διαφθορά κρατική δραστηριότητα, λόγω του σύνθετου χαρακτήρα της, του ύψους των χρηματοοικονομικών ροών που δημιουργεί και της στενής αλληλεπίδρασης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα²⁰.

32

Τα κράτη μέλη έχουν νομική υποχρέωση να υποβάλλουν κάθε τρίμηνο στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) όλες τις παρατυπίες που υπερβαίνουν τα 10 000 ευρώ, αναφέροντας τις περιπτώσεις στις οποίες υπάρχουν υπόνοιες απάτης²¹. Η OLAF συλλέγει τις πληροφορίες αυτές για λογαριασμό της Επιτροπής μέσω του συστήματος διαχείρισης παρατυπιών (ΣΔΠ) που διαθέτει. Οι πληροφορίες που

υποβάλλονται από τα κράτη μέλη αφορούν όλα τα είδη παρατυπιών, περιλαμβανομένων εκείνων που διαπιστώνονται στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων. Βάσει των πληροφοριών αυτών, η Επιτροπή καταρτίζει την ετήσια έκθεσή της σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και την καταπολέμηση της απάτης²².

33

Όσον αφορά την πολιτική συνοχής, την περίοδο μεταξύ 2007 και 2013, το 38 % των περίπου 12 000 παρατυπιών που ανέφεραν τα κράτη μέλη στην OLAF αφορούσε δημόσιες συμβάσεις. Από τις παρατυπίες που σχετίζονταν με τις δημόσιες συμβάσεις, το 2 % φερόταν να συνδέεται με περιπτώσεις απάτης (βλέπε **γράφημα 7**). Ορισμένα κράτη μέλη σπανίως αναφέρουν στην OLAF παρατυπίες που σχετίζονται με απάτη. Παραδείγματος χάριν, για την περίοδο μεταξύ 2007 και 2013, η Ισπανία και η Γαλλία δεν ανέφεραν καμία παρατυπία σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις που να συνδέεται με απάτη.

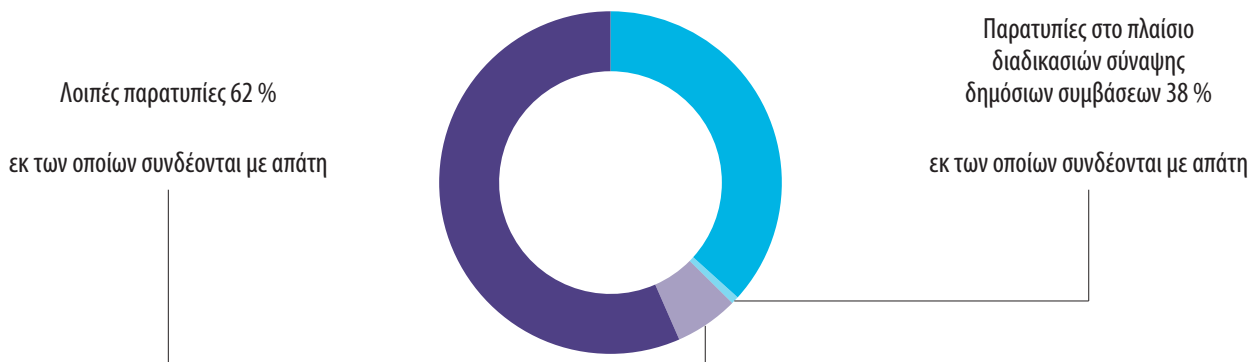
20 OECD Fighting corruption in the public sector: integrity in procurement (ΟΟΣΑ, Καταπολέμηση της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα: ακεραιότητα στις δημόσιες συμβάσεις) (www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurement.htm).

21 Άρθρο 28 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1828/2006 της Επιτροπής, της 8ης Δεκεμβρίου 2006, για τη θέσπιση κανόνων σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1080/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής.

22 Βλέπε SWD(2014) 244 τελικό της 17ης Ιουλίου 2014 με τίτλο «Statistical evaluation of irregularities reported for 2013 Own Resources, Natural Resources, Cohesion Policy, Pre-accession and Direct expenditure» (Στατιστική αξιολόγηση των παρατυπιών που κοινοποιήθηκαν το 2013 στους τομείς των ιδίων πόρων, των φυσικών πόρων, της πολιτικής συνοχής και της προενταξιακής βοήθειας), σ. 67, το οποίο συνοδεύει το COM(2014) 474 τελικό της 17ης Ιουλίου 2014 με τίτλο «Protection of the European Union's financial interests - Fight against Fraud Annual Report 2013» (Προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Καταπολέμηση της απάτης Ετήσια έκθεση για το 2013)

Γράφημα 7

Παρατυπίες που ανέφεραν τα κράτη μέλη στην OLAF για λογαριασμό της Επιτροπής μέσω του ΣΔΠ για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013



Πηγή: OLAF.

34

Το Συνέδριο παραπέμπει στην OLAF κάθε έργο που υποπτεύεται ότι έχει πληγεί από απάτη. Το Συνέδριο ανέφερε στην OLAF 17 τέτοια έργα, εκ των οποίων έξι σχετιζόνταν με δημόσιες συμβάσεις, ως αποτέλεσμα των εργασιών του στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας στον τομέα της πολιτικής συνοχής για την περίοδο μεταξύ 2009 και 2013. Η OLAF κίνησε έρευνα για 10 από τα 17 έργα, εκ των οποίων τα 5 σχετιζόνταν με δημόσιες συμβάσεις.

Δεν καθίσταται δυνατή η εμπειριστατωμένη ανάλυση των σφαλμάτων στα κράτη μέλη εξαιτίας της έλλειψης συνεκτικών δεδομένων...

35

Το Συνέδριο επιδίωξε επίσης να διαπιστώσει κατά πόσον η φύση, η σοβαρότητα και τα αίτια των σφαλμάτων στις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της συνοχής έχουν αναλυθεί εμπειριστατωμένα από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη. Η τακτική ανάλυση των λόγων για τους οποίους εμφανίζονται σφάλματα στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων είναι απαραίτητη, διότι παρέχει στην Επιτροπή και τα κράτη μέλη τη δυνατότητα να σχεδιάζουν και να εφαρμόζουν αποτελεσματικά μέτρα για τη διόρθωση και πρόληψη τέτοιων σφαλμάτων.

36

Συχνά, τα στοιχεία που αφορούν σφάλματα στις δημόσιες συμβάσεις εντός των κρατών μελών βρίσκονται διασκορπισμένα σε διάφορους οργανισμούς. Επιπλέον δεν ανταλλάσσονται συστηματικά με άλλους οργανισμούς του ίδιου κράτους μέλους, οι οποίοι, μολονότι δεν σχετίζονται άμεσα με τη διαχείριση των ΕΤΠΑ, ΕΚΤ και ΤΣ, διαδραματίζουν κάποιο ρόλο στην εκτέλεσή τους, όπως αυτοί που συμμετέχουν στην κατάρτιση της νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις. Με τον τρόπο αυτό εντείνεται ο κίνδυνος να μην διαθέτει ένα κράτος μέλος πλήρη εικόνα των τάσεων και των προβλημάτων, η οποία θα ευνοούσε την εκ μέρους του ανάπτυξη προληπτικών δράσεων. Στην Ιταλία, την Τσεχική Δημοκρατία και το Ηνωμένο Βασίλειο έχουν συγκροτηθεί διυπηρεσιακές ομάδες εργασίας για την αντιμετώπιση του εν λόγω κινδύνου (βλέπε σημείο 82).

37

Οι ερωτηθέντες στην έρευνα των ελεγκτικών αρχών ανέφεραν παρόμοια ζητήματα με εκείνα που διαπίστωσε το Συνέδριο κατά την ανάλυση στην οποία προέβη επί των δικών του στοιχείων όσον αφορά τα είδη και τη σοβαρότητα των σφαλμάτων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων (βλέπε σημείο 20). Εντούτοις, είναι περιορισμένος ο βαθμός στον οποίο τα κράτη μέλη διενεργούν συστηματική και εμπειριστατωμένη ανάλυση των σφαλμάτων κατά τη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων χάριν δικής τους ενημέρωσης. Μολονότι 60 από τις 69 ελεγκτικές αρχές που απάντησαν στην έρευνα δήλωσαν ότι αναλύουν τα σφάλματα που εμφανίζονται στη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων, μόνον οι 14 κατάφεραν να παράσχουν διαρθρωμένα στοιχεία σχετικά με τα σφάλματα που εντοπίστηκαν στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων τα τελευταία χρόνια. Το ήμισυ αυτών προερχόταν από την Ιταλία, ενώ οι υπόλοιπες από το Βέλγιο, τη Λετονία, τις Κάτω Χώρες και την Ισπανία.

Παρατηρήσεις

38

Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι στα τέσσερα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις:

- α) οι αρχές των κρατών μελών που εφαρμόζαν την πολιτική συνοχής σπανίως διερευνούσαν τα υποκείμενα αίτια των σφαλμάτων·
- β) μόνο στην Ιταλία έχει διενεργηθεί ανάλυση με συγκεκριμένη εστίαση στα σφάλματα κατά τη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Το εθνικό συντονιστικό όργανο των ελεγκτικών αρχών ανέλυσε τη βασική πηγή σφαλμάτων στην Ιταλία, ήτοι τις τροποποιήσεις συμβάσεων και τις συμπληρωματικές εργασίες.

39

Η έλλειψη επαρκώς λεπτομερών και συνεκτικών στοιχείων σχετικά με τη φύση και το εύρος των σφαλμάτων που ανακύπτουν κατά τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων στα κράτη μέλη δεν καθιστά δυνατή τη διεξαγωγή εμπεριστατωμένης και αξιόπιστης ανάλυσης των υποκείμενων αιτιών σε εθνικό επίπεδο και σε επίπεδο ΕΕ.

40

Από τα 28 ΑΟΕ των κρατών μελών, τα 18 απάντησαν στην έρευνα του Συνεδρίου (βλέπε σημείο 16) και συγκεκριμένα στο ερώτημα εάν θεωρούν ότι οι διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων που χρηματοδοτούνται μόνο με εθνικούς πόρους είναι λιγότερο ή περισσότερο επιρρεπείς σε σφάλματα σε σύγκριση με τις διαδικασίες που συγχρηματοδοτούνται με πόρους της ΕΕ, ή εάν δεν αντιλαμβάνονται καμία ουσιώδη διαφορά. Εξ αυτών:

- α) 13 δήλωσαν ότι «δεν υφίσταται καμία ουσιώδης διαφορά» σε σύγκριση με τις διαδικασίες που συγχρηματοδοτούνται με πόρους της ΕΕ·
- β) δύο δήλωσαν ότι οι διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων που χρηματοδοτούνται μόνο με εθνικούς

πόρους είναι περισσότερο επιρρεπείς σε σφάλματα σε σύγκριση με τις διαδικασίες που χρηματοδοτούνται και με πόρους της ΕΕ·

- γ) τρεις δήλωσαν ότι δεν είχαν να κάνουν κάποιο σχόλιο, δεδομένου ότι δεν είχαν συγκρίνει τις διαπιστώσεις σφαλμάτων ή δεν διέθεταν αξιόπιστη ένδειξη της πιθανότητας σφάλματος, δεδομένου ότι οι έλεγχοί τους επικεντρώνονταν κυρίως στην εθνική χρηματοδότηση των συμβάσεων.

... υπάρχουν όμως ενδείξεις ότι, στα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις, λαμβάνει βαθμιαία χώρα συστηματικότερη συλλογή στοιχείων

41

Από τα τέσσερα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις στο πλαίσιο του ελέγχου:

- α) Τρία κράτη μέλη —η Ιταλία, η Τσεχική Δημοκρατία και η Ισπανία— δημιούργησαν τα τελευταία χρόνια βάσεις δεδομένων (βλέπε **πλαίσιο 9**). Οι εν λόγω βάσεις δεδομένων θα μπορούσαν να διευκολύνουν τη διενέργεια πιο εμπεριστατωμένης και τακτικής ανάλυσης, παρέχοντας τη δυνατότητα καλύτερης κατανόησης των σφαλμάτων που ανακύπτουν στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων, ως βάση για τον σχεδιασμό κατάλληλων μέτρων για την αντιμετώπιση των προβλημάτων (βλέπε σημείο 89).
- β) Στο Ηνωμένο Βασίλειο δεν έχει δημιουργηθεί ακόμη αντίστοιχη βάση δεδομένων. Η διαχειριστική αρχή του ΕΤΠΑ για την Αγγλία έχει προβλέψει τη συμπερίληψη λεπτομερών στοιχείων για τα σφάλματα στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων στο σύστημα πληροφοριών διαχείρισης που διαθέτει για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020.

Χρήση διαρθρωμένων βάσεων δεδομένων με σφάλματα που εντοπίζονται στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων στα κράτη μέλη

Στην **Ιταλία** το συντονιστικό όργανο των ελεγκτικών αρχών του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ έχει εμπλουτίσει τη γενική βάση δεδομένων ελέγχου που διαθέτει με λεπτομερή στοιχεία σχετικά με το είδος κάθε σφάλματος που εντοπίζεται στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Η συγκεκριμένη βάση δεδομένων περιλαμβάνει κάθε σχετικό σφάλμα που έχει εντοπιστεί από το 2010. Για κάθε είδος σφάλματος και για κάθε ελεγκτική αρχή, η βάση δεδομένων παρουσιάζει τον αριθμό των εντοπισθέντων σφαλμάτων, καθώς και κάθε σχετική δημοσιονομική διόρθωση. Το ιταλικό ανώτατο όργανο ελέγχου χρησιμοποιεί επίσης τη δική του βάση δεδομένων με τις παρατυπίες ως εργαλείο για την εκτίμηση των κινδύνων στον τομέα της σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

Στην **Τσεχική Δημοκρατία** από το 2013 η ελεγκτική αρχή καταχωρίζει τις διαπιστώσεις της όσον αφορά τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων σε μια διαρθρωμένη βάση δεδομένων την οποία χρησιμοποιεί για να διενεργεί αναλύσεις και γνωστοποιεί τα αποτελέσματα σε άλλους οργανισμούς.

Στην **Ισπανία** η βάση δεδομένων της ελεγκτικής αρχής περιλαμβάνει λεπτομερή στοιχεία για τα σφάλματα που εντοπίζονται στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων, τα οποία χρονολογούνται από τα πρώτα έτη της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013. Εντούτοις, κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου, η εν λόγω βάση δεδομένων δεν είχε ακόμη ξεκινήσει να χρησιμοποιείται για την εις βάθος ανάλυση της φύσης των σφαλμάτων αυτού του είδους.

Η Επιτροπή δεν έχει ακόμη αρχίσει να αναλύει εμπειριστικά τα σφάλματα που ανακύπτουν στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων

42

Το Συνέδριο εξέτασε εάν η Επιτροπή συλλέγει στοιχεία και δημιουργεί βάσεις δεδομένων προκειμένου να διευκολύνει την ανάλυση των σφαλμάτων που εντοπίζονται στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

43

Η ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ παρακολουθεί βασικούς δείκτες που σχετίζονται με τη χρήση διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων στα κράτη μέλη που χρησιμοποιούν τη βάση δεδομένων TED, όπως το μερίδιο του ΑΕΠ που διατίθεται για τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων ή το τμήμα των εθνικών δημόσιων δαπανών που αντιστοιχούν σε δημόσιες συμβάσεις σύμφωνα με τους κανόνες της ΕΕ (βλέπε σημείο 8).

44

Τα στοιχεία που λαμβάνουν η ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης και η ΓΔ Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης σχετικά με σφάλματα στις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα των δαπανών συνοχής προέρχονται από τις εξής τέσσερις βασικές πηγές:

- α) τις ετήσιες εκθέσεις ελέγχου που υποβάλλονται στην Επιτροπή από τις ελεγκτικές αρχές των κρατών μελών²³. Εντούτοις, τα στοιχεία σχετικά με τα σφάλματα στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων δεν παρέχονται σε μορφή που θα επέτρεπε στην Επιτροπή να προβεί σε ολοκληρωμένη ανάλυση των εν λόγω σφαλμάτων.
- β) τους ελέγχους της ίδιας της Επιτροπής, στους οποίους αναλύονται η φύση, η σοβαρότητα και τα αίτια των σφαλμάτων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων για έργα που έχουν συγχρηματοδοτηθεί από το ΕΤΠΑ/ΤΣ και το ΕΚΤ.
- γ) διμερείς συναντήσεις με εθνικές αρχές και, ειδικότερα, με ελεγκτικές αρχές και

23 Βλέπε ειδική έκθεση αριθ. 16/2013 «Απολογισμός του "ενιαίου ελέγχου" (single audit) και της χρησιμοποίησης από την Επιτροπή των εργασιών των εθνικών ελεγκτικών αρχών στον τομέα της συνοχής» (<http://eca.europa.eu>).

Παρατηρήσεις

δ) ελέγχους που διενεργούνται από το Συνέδριο ως μέρος των εργασιών του για την ετήσια δήλωση αξιοπιστίας.

45

Μέχρι στιγμής, η Επιτροπή έχει διενεργήσει μία οριζόντια ανάλυση η οποία εστιάζει στα σφάλματα στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων, τον Μάιο του 2011²⁴. Η ανάλυση αυτή, η οποία εκπονήθηκε από τη ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης, βασίστηκε στους ελέγχους που είχε διενεργήσει η ίδια η Επιτροπή αλλά και σε εκείνους του Συνεδρίου και κατέδειξε την ύπαρξη γενικών τάσεων στα σφάλματα που εντοπίστηκαν στο ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής –το ΕΚΤ δεν περιλαμβάνονταν– από το 2007 έως το 2010. Έκτοτε, αντίστοιχη ανάλυση δεν έχει διενεργηθεί ούτε από τη ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης ούτε από τη ΓΔ Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης.

46

Μολονότι η Επιτροπή διαθέτει αρκετά στοιχεία που αφορούν σφάλματα στις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της πολιτικής συνοχής, δεν έχει ακόμη αναπτύξει μια αξιόπιστη, ολοκληρωμένη βάση δεδομένων με όλα τα σφάλματα που ανακύπτουν στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων. Η ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης είχε αναπτύξει μια βάση δεδομένων, η οποία περιλάμβανε λεπτομερή στοιχεία σχετικά με τις περισσότερες διαπιστώσεις των ελέγχων των ΕΤΠΑ και ΤΣ, οι οποίες αφορούσαν, μεταξύ άλλων, και τις δημόσιες συμβάσεις. Εντούτοις, η εν λόγω βάση δεδομένων κάλυπτε μόνο τα έτη 2010 και 2011.

47

Η ΓΔ Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης θεωρεί ότι αυτό καθαυτό το πρόβλημα των σφαλμάτων

στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων στο πλαίσιο του ΕΚΤ δεν αρκεί για την ανάπτυξη ειδικής βάσης δεδομένων, δεδομένου του περιορισμένου αντίκτυπου των σφαλμάτων αυτών στο ΕΚΤ σε σύγκριση με το ΕΤΠΑ και το ΤΑ (βλέπε επίσης σημείο 21). Ως εκ τούτου, δεν έχει διενεργήσει καμία οριζόντια ανάλυση, ούτε σχεδιάζει να αναπτύξει βάση δεδομένων με σφάλματα στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων στο πλαίσιο του ΕΚΤ.

48

Μια βάση δεδομένων με παρατυπίες, στις οποίες θα περιλαμβάνονταν και όσες προκύπτουν στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων, θα αποτελούσε ένα πολύτιμο εφόδιο για την Επιτροπή, στον βαθμό που θα παρείχε περισσότερες πληροφορίες για τη φύση, το εύρος και τα αίτια των σφαλμάτων, παρέχοντας στην Επιτροπή τη δυνατότητα να λαμβάνει μέτρα στοχευμένα ή προσαρμοσμένα κατά περίπτωση. Από το 2008, η OLAF διατηρεί βάση δεδομένων, γνωστή και ως σύστημα διαχείρισης παρατυπιών (ΣΔΠ). Μέσω του συστήματος αυτού, τα κράτη μέλη υποβάλλουν στην OLAF πληροφοριακά στοιχεία για παρατυπίες (βλέπε σημείο 33). Εντούτοις, τα πληροφοριακά στοιχεία που είναι καταχωρισμένα στο ΣΔΠ και αφορούν σφάλματα στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων δεν παρέχουν τη δυνατότητα ουσιαστικής ανάλυσης της φύσης, του εύρους ή των υποκείμενων αιτίων των σφαλμάτων. Κατά την κατάρτιση των εκθέσεων της για το 2011, η Επιτροπή δεν χρησιμοποίησε το σύστημα ΣΔΠ για να αναλύσει τα σφάλματα στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων στα κράτη μέλη. Τα στοιχεία που υποβάλλουν τα κράτη μέλη μέσω του ΣΔΠ δεν έχουν έκτοτε χρησιμοποιηθεί από την Επιτροπή για την ανάλυση των σφαλμάτων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων.

24 «Working Document prepared by DG Regional Policy on the main audit findings regarding application of public procurement rules in Member States found in projects co-financed by ERDF and the Cohesion Fund under cohesion policy» (Έγγραφο εργασίας που κατήρτισε η ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής για τις κύριες διαπιστώσεις του ελέγχου σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων περί δημόσιων συμβάσεων στα κράτη μέλη, σε σχέση με έργα που συγχρηματοδοτούνταν από το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής) (CC/2011/08 EN), δεν έχει δημοσιευθεί. Τα αποτελέσματα της ανάλυσης αυτής χρησιμοποιήθηκαν στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Analysis of Errors in Cohesion Policy for the Years 2006-2009 - Actions Taken by the Commission and the Way Forward» (Ανάλυση των σφαλμάτων στην πολιτική συνοχής για τα έτη 2006-2009 — Δράσεις που έλαβε η Επιτροπή και προοπτικές) (SEC(2011)1179).

Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έχουν αρχίσει να υλοποιούν μέτρα για την επίλυση του προβλήματος, αλλά μένει να γίνουν πολλά

49

Το Συνέδριο επιζήτησε να διαπιστώσει κατά πόσον η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έχουν λάβει κατάλληλα μέτρα για την αντιμετώπιση του προβλήματος των σφαλμάτων στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων στον τομέα της πολιτικής συνοχής. Τα μέτρα αυτά μπορεί να είναι προληπτικού χαρακτήρα —μέτρα που αποσκοπούν στη μη εμφάνιση σφαλμάτων— ή διορθωτικού χαρακτήρα —τα οποία αποσκοπούν στον περιορισμό του αντικτύπου των τυχόν εντοπισθέντων σφαλμάτων στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, σχετικά προληπτικά μέτρα θα μπορούσαν να θεωρηθούν οι νομοθετικές δράσεις, ήτοι η θέσπιση και η επιβολή νομικών διατάξεων, ή οι δράσεις μη νομοθετικού χαρακτήρα, οι οποίες σχετίζονται με το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου, όπως τα μέτρα για τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας.

50

Στο παρόν τμήμα της έκθεσης προσδιορίζονται και, όπου είναι δυνατό, αξιολογούνται οι δράσεις που αναλήφθηκαν από την Επιτροπή και τα τέσσερα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις κατά τη διάρκεια του ελέγχου.

Οι δράσεις που υλοποιεί η Επιτροπή από το 2010 τείνουν να είναι ειδικά στοχευμένες στην αντιμετώπιση του συνολικού προβλήματος

51

Ήδη από το 2006²⁵, το Συνέδριο είχε εντοπίσει, στις εκθέσεις και τις γνώμες του, συγκεκριμένα προβλήματα όσον αφορά τη συμμόρφωση με τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων τόσο της ΕΕ όσο και των κρατών μελών στον τομέα της συνοχής. Βασιζόμενη στις εργασίες της των προηγούμενων χρόνων²⁶, η Επιτροπή ξεκίνησε, στο διάστημα μεταξύ 2010 και 2011, να αναπτύσσει δράσεις ειδικά στοχευμένες στην αντιμετώπιση του συνολικού προβλήματος.

52

Στο **γράφημα 8** παρουσιάζεται η εξέλιξη των δράσεων της Επιτροπής από το 2010.

25 Βλέπε, παραδείγματος χάριν, την ετήσια έκθεση του Συνεδρίου σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 2006 (ΕΕ C 273 της 15.11.2007), ετήσια έκθεση του Συνεδρίου σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 2009 (ΕΕ C 303 της 9.11.2010), γνώμη αριθ. 1/2010 «Βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης: κίνδυνοι και προκλήσεις», σημείο 6 (<http://eca.europa.eu>).

26 Οι προ του 2010 εργασίες της Επιτροπής σχετικά με το πρόβλημα των σφαλμάτων στις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της συνοχής περιλάμβαναν ad hoc διορθωτικά μέτρα, όπως δημοσιονομικές διορθώσεις, στοχευμένα σε συγκεκριμένα κράτη μέλη και η έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών προς τα κράτη μέλη σχετικά με την εφαρμογή των δημοσιονομικών διορθώσεων στις περιπτώσεις εμφάνισης σφαλμάτων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων.

Δράσεις της Επιτροπής: κύριες εξελίξεις τα τελευταία χρόνια

2010/2011

- Η Επιτροπή αρχίζει να καταρτίζει **αναθεωρημένες οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις**
- Η ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης καταρτίζει **έγγραφο εργασίας** στο οποίο αναλύονται τα σφάλματα στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων στα κράτη μέλη όσον αφορά το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής
- Η Επιτροπή συνεχίζει να επιβάλλει **δημοσιονομικές διορθώσεις και διακοπές πληρωμών** στον τομέα της πολιτικής συνοχής
- Η πρόταση κανονισμού της Επιτροπής για την περίοδο 2014-2020 περιλαμβάνει εκ των προτέρων αιρεσιμότητα σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις

2012/2013

- Η **εκ των προτέρων αιρεσιμότητα** για τις δημόσιες συμβάσεις περιλαμβάνεται στον εκδοθέντα κανονισμό ΕΔΕΤ 2014-2020
- Η ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης συγκροτεί εσωτερική ομάδα που θα παρέχει υποστήριξη στα κράτη μέλη όσον αφορά τη διοικητική ικανότητα
- Η ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς και Υπηρεσιών ξεκινά να εφαρμόζει στα συστήματα σύναψης δημόσιων συμβάσεων των κρατών μελών μια **προσέγγιση με γνώμονα τη δράση** συμπληρωματικά προς τις διαδικασίες επί παραβάσει
- Η εσωτερική ομάδα εργασίας της Επιτροπής αναπτύσσει **σχέδιο 12 σημείων** το οποίο περιλαμβάνει ένα φάσμα δράσεων
- Η Επιτροπή συνεχίζει να επιβάλλει **δημοσιονομικές διορθώσεις και διακοπές πληρωμών** στον τομέα της πολιτικής συνοχής
- Απόφαση της Επιτροπής σχετικά με κατευθυντήριες γραμμές για τον καθορισμό των δημοσιονομικών διορθώσεων που πρέπει να επιβάλλει η Επιτροπή στις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από την Ένωση στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, λόγω μη συμμόρφωσης με τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων.

2014

- **Ο κανονισμός ΕΔΕΤ για την περίοδο 2014-2020** τέθηκε σε ισχύ και περιλαμβάνει **εκ των προτέρων αιρεσιμότητα** σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, η οποία πρέπει να έχει εκπληρωθεί έως το τέλος του 2016
- **Εγκρίθηκαν νέες οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις**, οι οποίες πρέπει να μεταφερθούν στο εσωτερικό δίκαιο έως τις 18 Απριλίου 2016
- Οι διευθυντές της ΓΔ Περιφερειακής και Πολεοδομικής Πολιτικής ενέκριναν το εσωτερικό σχέδιο δράσης που καταρτίστηκε από την εσωτερική ομάδα εργασίας
- Η **Επιτροπή** δημοσιεύει **κατευθυντήριες οδηγίες** για την πρόληψη εμφάνισης σφαλμάτων στον τομέα της σύναψης δημόσιων συμβάσεων
- Η ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ εστιάζει τους πόρους σε μικρό αριθμό **κρατών μελών για να τα βοηθήσει να βελτιώσουν τη διαχείριση των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων**
- Η Επιτροπή συνεχίζει να επιβάλλει **δημοσιονομικές διορθώσεις και διακοπές πληρωμών** στον τομέα της πολιτικής συνοχής
- **Ξεκινά η λειτουργία του εργαλείου ΤΠ εξόρυξης δεδομένων ARACHNE** που ανέπτυξε η Επιτροπή

Παρατηρήσεις

53

Το 2010, στο πλαίσιο της προπαρασκευής των προτάσεων νέων οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις, η Επιτροπή διενήργησε ολοκληρωμένη αξιολόγηση του αντικτύπου και της αποτελεσματικότητας της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων της ΕΕ²⁷, καθώς και δημόσια διαβούλευση²⁸. Το Συνέδριο δημοσίευσε γνώμη, συμβάλλοντας κατ' αυτό τον τρόπο στον διάλογο σχετικά με την αναθεώρηση των οδηγιών²⁹ (βλέπε επίσης σημείο 67).

54

Το 2011, και συγκεκριμένα στον τομέα της πολιτικής συνοχής, η Επιτροπή:

- α) εξέδωσε πρόταση κανονισμού για τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ) 2014-2020, ο οποίος περιλάμβανε, μεταξύ άλλων, εκ των προτέρων αιρεσιμότητα σχετικά με τα πλαίσια των κρατών μελών για τις δημόσιες συμβάσεις (βλέπε σημείο 62)³⁰.
- β) ολοκλήρωσε την κατάρτιση εγγράφου εργασίας στο οποίο αναλύονταν τα σφάλματα στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων και προσδιορίζονταν διάφορες δράσεις που μπορούσαν να αναληφθούν (βλέπε σημείο 45). Το έγγραφο αυτό δεν περιλάμβανε σχέδιο δράσης·
- γ) κατέφυγε εντατικότερα σε δημοσιονομικές διορθώσεις και διακοπές πληρωμών· και
- δ) διοργάνωσε σεμινάρια κατάρτισης σε τέσσερα κράτη μέλη.

Το 2013 η Επιτροπή έθεσε σε εφαρμογή σχέδιο δράσης για τις δημόσιες συμβάσεις

55

Στις αρχές του 2013, η ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης συγκρότησε ειδική εσωτερική μονάδα, με την ονομασία «κέντρο εμπειρογνομοσύνης για την οικοδόμηση διοικητικών ικανοτήτων», σκοπός της οποίας ήταν να αυξήσει την απορρόφηση κονδυλίων από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ, μέσω της ενίσχυσης της διοικητικής ικανότητας των κρατών μελών. Ένα σκέλος της αποστολής της μονάδας αυτής ήταν να επιλύσει αποτελεσματικά τα προβλήματα που σχετίζονται με την ικανότητα διεκπεραίωσης των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

56

Περίπου την ίδια περίοδο, η Επιτροπή συγκρότησε εσωτερική, τεχνική ομάδα εργασίας για τη βελτίωση των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων που σχετίζονται με τη διαχείριση των ΕΔΕΤ, η οποία συνήλθε για πρώτη φορά τον Σεπτέμβριο του 2013³¹. Τον Ιανουάριο του 2014, στο πλαίσιο τακτικής συνεδρίασης, τα ανώτερα στελέχη της ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης ενέκριναν ένα σχέδιο δράσης που καταρτίστηκε από την ομάδα, στο οποίο περιλαμβάνονταν 12 μη νομοθετικές δράσεις προς υλοποίηση από την Επιτροπή, οι οποίες στόχευαν στην ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας στα κράτη μέλη. Το σχέδιο περιλάμβανε δράσεις που υλοποιούνταν ήδη από την Επιτροπή, καθώς και ιδέες για νέες δράσεις που θα μπορούσε να δρομολογήσει η ίδια. Στον **πίνακα 2** παρουσιάζονται οι δράσεις, καθώς και η πρόοδος που έχει συντελεστεί στα τέλη του 2014.

- 27 Η αξιολόγηση επικεντρώθηκε κυρίως στο κόστος και την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, σε ζητήματα διασυνοριακών δημοσίων συμβάσεων, πρόσβασης των ΜΜΕ σε αγορές δημοσίων συμβάσεων και στη στρατηγική χρήση των δημοσίων συμβάσεων στην Ευρώπη.
- 28 Βάσει του COM(2011) 15 τελικό της 27ης Ιανουαρίου 2011 με τίτλο «Πράσινη Βίβλος σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημοσίων συμβάσεων της ΕΕ — προς μια αποτελεσματικότερη ευρωπαϊκή αγορά δημοσίων συμβάσεων».
- 29 Γνώμη αριθ. 4/2011.
- 30 COM(2011) 615 τελικό της 6ης Οκτωβρίου 2011 με τίτλο «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας, τα οποία καλύπτονται από το κοινό στρατηγικό πλαίσιο, περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006». Βάσει της πρότασης αυτής, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν κανονισμό το 2013 (κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013).
- 31 Στην τεχνική ομάδα εργασίας συμμετείχαν μόνιμοι υπάλληλοι από τις τρεις βασικές γενικές διευθύνσεις (ΓΔ Περιφερειακής και Πολεοδομικής Πολιτικής, ΓΔ Απασχόλησης Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης, ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς και Υπηρεσιών), καθώς και από την ΕΤΕπ, τη ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης και τη ΓΔ Θαλάσσιων Υποθέσεων και Αλιείας, υπό την προεδρία υπαλλήλου της ΓΔ Περιφερειακής και Πολεοδομικής Πολιτικής, συνήθως του προϊσταμένου της μονάδας που είναι αρμόδια για την ομάδα του κέντρου ικανοτήτων. Η ομάδα εργασίας συνέχισε να συνέρχεται και, κατά τον χρόνο σύνταξης της παρούσας, είχε συνεδριάσει συνολικά 10 φορές.

Πίνακας 2

Εσωτερικό σχέδιο δράσης της Επιτροπής σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις το οποίο ενέκριναν οι διευθυντές της ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης τον Ιανουάριο του 2014

Δράσεις	Περιγραφή	Η κατάσταση στα τέλη του 2014	
Βραχυπρόθεσμες	1	Ανασκόπηση / ανάλυση των τρεχουσών επιδόσεων των κρατών μελών στην οικοδόμηση ικανοτήτων, περιλαμβανομένων αξιολόγησης των όσων έχουν επιτευχθεί, παραδειγμάτων καλής πρακτικής	Προκηρύχθηκε διαγωνιστική διαδικασία για τη σύναψη σύμβασης με εμπειρογνώμονα
	2	Συλλογή και ανάλυση αποδεικτικών στοιχείων και δεικτών για τις επιδόσεις στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων, τα οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως βάση για τις διαπραγματεύσεις περί των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων	Συλλογή πληροφοριών κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων περί των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων, κατάρτιση πίνακα αξιολόγησης στον οποίο παρουσιάζεται η συμμόρφωση των κρατών μελών με την εκ των προτέρων αιρεσιμότητα
	3	Προετοιμασία και διάδοση πρακτικών κατευθυντηρίων οδηγιών σχετικά με τον τρόπο αποφυγής κοινών σφαλμάτων	Καταρτίστηκε επεξηγηματικό σημείωμα
	4	Σχέδια δράσης ειδικά προσαρμοσμένα για κάθε χώρα για εκείνα τα κράτη μέλη στα οποία έχουν εντοπιστεί αδυναμίες	Η ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ συνεργάζεται με τέσσερα κράτη μέλη
	5	Κατάρτιση / Κατευθυντήριες οδηγίες για τη σύνταξη και παρακολούθηση σχεδίων δράσης	Πρόκειται να συνδεθεί με τη δράση 1
Μεσοπρόθεσμες	6	Προετοιμασία για τις νέες οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις, μέσω της παροχής κατάρτισης σε διαχειριστικές αρχές, συμπεριλαμβανομένης της διοργάνωσης 10 εργαστηρίων για την καταπολέμηση της διαφθοράς	Παρουσιάσεις ad hoc στα κράτη μέλη από τη ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς και Υπηρεσιών
	7	Πρωτοβουλία για τη διαφάνεια για την αντιμετώπιση της διαφθοράς	Η σύμβαση για ένα πρώτο πιλοτικό στάδιο βρίσκεται στο στάδιο της υπογραφής
	8	Αξιολόγηση των τρεχουσών πρακτικών και της ανάγκης για επαγγελματική κατάρτιση και προσόντα στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων για τους διαχειριστές κεφαλαίων	Η εσωτερική προετοιμασία βρίσκεται σε εξέλιξη
	9	Στοχευμένη στήριξη σε συγκεκριμένα κράτη μέλη μέσω της μάθησης στην πράξη, της αδελφοποίησης ή άλλου είδους υποστήριξης από εμπειρογνώμονες	Βρίσκεται σε πιλοτικό στάδιο, δρομολογείται
	10	Μελέτη για τον τρόπο χρήσης των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων ως στρατηγικού εργαλείου, π.χ. ηλεκτρονική διαδικασία δημόσιων συμβάσεων	Δεν έχει δρομολογηθεί ακόμη
Μακροπρόθεσμες	11	Συστήματα διαχείρισης της ποιότητας στον τομέα της σύναψης δημόσιων συμβάσεων (επισκόπηση της αποκτηθείσας πείρας και εκτίμηση του περιθωρίου για ανάπτυξη προτύπων για τα ΕΔΕΤ σε επίπεδο ΕΕ)	Δεν έχει δρομολογηθεί ακόμη
	12	Οδηγός για την καθοδήγηση (αξιολόγηση των λόγων για τους οποίους ορισμένες κατευθυντήριες οδηγίες δεν βελτιώνουν τις επιδόσεις)	Δεν έχει δρομολογηθεί ακόμη

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Παρατηρήσεις

57

Το σχέδιο δράσης αποτέλεσε μια πρώτη προσπάθεια συγκέντρωσης των μη νομοθετικών δράσεων με συνεκτικό τρόπο. Έως το τέλος του 2014, από τις 12 δράσεις του σχεδίου οι οκτώ δεν είχαν ακόμη υλοποιηθεί πλήρως, είτε διότι βρίσκονταν στο προπαρασκευαστικό στάδιο είτε διότι δεν είχαν ακόμη αρχίσει να υλοποιούνται. Τρεις από τις δράσεις είχαν υλοποιηθεί πλήρως:

- α) συλλογή και ανάλυση αποδεικτικών στοιχείων και δεικτών για τις επιδόσεις στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων τα οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως βάση για τις διαπραγματεύσεις περί των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων (δράση 2).
- β) επεξηγηματικό σημείωμα για την αποφυγή κοινών σφαλμάτων σε έργα που χρηματοδοτούνται από τα ΕΔΕΤ (δράση 3), το οποίο παρέχει ολοκληρωμένο υλικό για επαγγελματίες και
- γ) κατάρτιση για την καταπολέμηση της διαφθοράς η οποία παρέχεται στις διαχειριστικές αρχές 10 κρατών μελών στο πλαίσιο της προετοιμασίας των νέων οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις (δράση 6).

58

Η συγκρότηση της ομάδας εργασίας και το σχέδιο δράσης καταδεικνύουν τον βελτιωμένο συντονισμό στους κόλπους της Επιτροπής. Ωστόσο:

- α) το σχέδιο δράσης δεν έχει υιοθετηθεί από όλες τις γενικές διευθύνσεις της Επιτροπής που συμμετέχουν στην ομάδα εργασίας, παρά μόνον από μία (ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης). Η Επιτροπή δεν το έχει δημοσιεύσει και, ως εκ τούτου, δεν υπάρχει διευρυμένη διαφάνεια, οικειοποίηση και λογοδοσία σε σχέση με το σχέδιο.
- β) η ομάδα εργασίας συγκροτήθηκε σε επίπεδο εργασίας τεχνικού προσωπικού εντός της Επιτροπής.

59

Δεδομένου ότι, στην πλειονότητά τους, οι δράσεις δεν έχουν ακόμη υλοποιηθεί πλήρως, δεν είναι δυνατό να αξιολογηθεί στο παρόν στάδιο ο αντίκτυπος του σχεδίου δράσης.

60

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι, έως έναν βαθμό, έχουν προσδιοριστεί ζητήματα μη νομοθετικού χαρακτήρα και διαφαίνεται η δυνητική πρόοδός τους. Προκύπτει επίσης ότι η Επιτροπή δεν έχει ακόμη καταβάλει καμία συντονισμένη ηγετική προσπάθεια σε υψηλό επίπεδο για το συγκεκριμένο ζήτημα.

Εάν εφαρμοστεί ορθώς, η νέα νομοθεσία έχει τη δυνατότητα να συμβάλει στην αντιμετώπιση των σφαλμάτων που ανακύπτουν στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων

Ο κανονισμός ΕΔΕΤ 2014-2020 και η εκ των προτέρων αιρεσιμότητα

61

Το νέο νομικό πλαίσιο για τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία για την περίοδο 2014-2020 θεσπίζει εκ των προτέρων αιρεσιμότητες. Πρόκειται για προϋποθέσεις, οι οποίες βασίζονται σε προκαθορισμένα κριτήρια και θεωρούνται προαπαιτούμενα για την αποτελεσματική και αποδοτική χρήση της

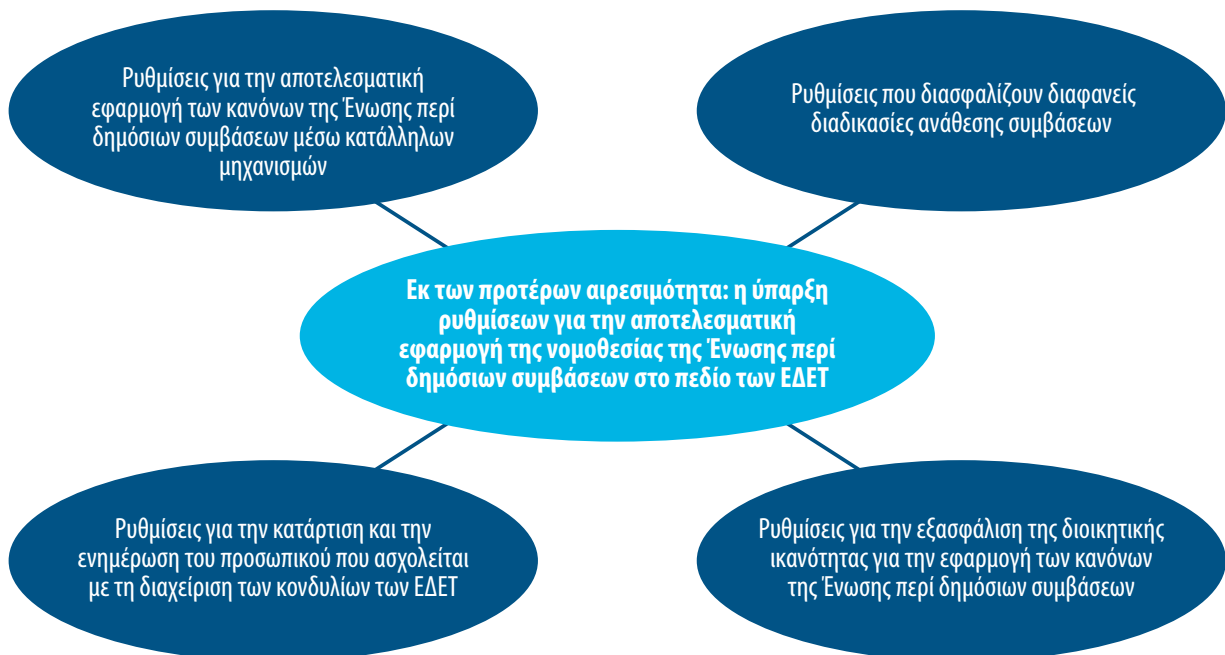
στήριξης της Ένωσης που καλύπτεται από τις συμφωνίες εταιρικής σχέσης. Το σύστημα σύναψης δημόσιων συμβάσεων ενός κράτους μέλους είναι ένας από τους τομείς για τους οποίους τίθενται τέτοιες προϋποθέσεις (βλέπε **γράφημα 9**). Τα κράτη μέλη όφειλαν να διενεργήσουν αυτοαξιολόγηση του πώς και του εάν πληρούν τις προϋποθέσεις³² και να συμπεριλάβουν συνοπτική παρουσίασή της στις συμφωνίες εταιρικής σχέσης που υπέβαλαν το 2014. Εάν η Επιτροπή κρίνει ότι ένα κράτος μέλος δεν έχει εκπληρώσει, έως τις 31 Δεκεμβρίου 2016, τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις, η Επιτροπή δύναται να αναστείλει τις πληρωμές προς το εν λόγω κράτος μέλος³³.

32 Άρθρο 2, παράγραφος 33, άρθρο 19 και παράρτημα XI του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου (ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 320).

33 Άρθρο 19 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

Γράφημα 9

Κριτήρια πλήρωσης της εκ των προτέρων αιρεσιμότητας σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις



Πηγή: Παράρτημα XI του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

62

Σύμφωνα με την Επιτροπή, με την εισαγωγή της εκ των προτέρων αιρεσιμότητας καθίσταται δυνατή η μείωση των σφαλμάτων και η βελτίωση των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων, επειδή παρέχεται στα κράτη μέλη κίνητρο για να θέσουν σε εφαρμογή ένα ισχυρό νομικό και διοικητικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις. Εντούτοις, η αποτελεσματικότητα αυτού του εν δυνάμει ισχυρού εργαλείου εξαρτάται από το εάν τα κράτη μέλη θα εκπληρώσουν τις προϋποθέσεις έως το τέλος το 2016 και, σε διαφορετική περίπτωση, από το κατά πόσον η Επιτροπή θα εντοπίσει και αξιολογήσει τη μη συμμόρφωση και θα αναστείλει αναλόγως τις πληρωμές.

63

Κάθε φορά που η Επιτροπή καλείται να αποφασίσει εάν θα αναστείλει τις πληρωμές προς ένα κράτος μέλος, μπορεί να έρχεται αντιμέτωπη με συγκρουόμενες τάσεις στα κράτη μέλη μεταξύ δύο στόχων: αφενός, της βελτίωσης των συστημάτων σύναψης δημόσιων συμβάσεων και, αφετέρου, της προώθησης της απορρόφησης κονδυλίων της ΕΕ από τα κράτη μέλη³⁴.

64

Στις αρχές του 2015, 12³⁵ από τα 28 κράτη μέλη δεν είχαν ακόμη εκπληρώσει τις προϋποθέσεις όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις. Σε αυτά περιλαμβάνονται δύο από τα τέσσερα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις στο πλαίσιο του παρόντος ελέγχου (Ιταλία και Τσεχική Δημοκρατία), τα οποία έχουν καταρτίσει αμφότερα σχέδια δράσης.

65

Η εισαγωγή εκ των προτέρων αιρεσιμότητας σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις διευκόλυνε τις προσπάθειες της ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ να συνεργαστεί με κράτη μέλη στα οποία εντοπίζονται ιδιαίτερα προβλήματα στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι τα κράτη μέλη συνειδητοποιούν ότι πρέπει να πληρούν την εκ των προτέρων αιρεσιμότητα και είναι δεκτικά στο να λάβουν στήριξη από τη ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ. Η τελευταία έχει επιλέξει ορισμένα κράτη μέλη —τέσσερα κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου³⁶— χρησιμοποιώντας μια στοχευμένη προσέγγιση βάσει κινδύνου, βασιζόμενη σε μια σειρά κριτηρίων και λαμβάνοντας υπόψη τους ανθρώπινους πόρους της Επιτροπής (βλέπε **πλαίσιο 10**). Η Επιτροπή έχει επισημάνει ότι, για τα κράτη μέλη που δεν έχουν εκπληρώσει την εκ των προτέρων αιρεσιμότητα, έως το τέλος του 2016 θα δοθεί προτεραιότητα στην αποτελεσματική υλοποίηση των συμφωνηθέντων σχεδίων δράσης και όχι στην εφαρμογή διορθωτικών μέτρων και ενδεχομένως στην κίνηση διαδικασιών επί παραβάσει.

66

Στη συνέχεια, η ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ παρέχει υποστήριξη μέσω μιας σειράς μέτρων, όπως η σύσταση ομάδων εργασίας με σκοπό την ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής δημόσιων συμβάσεων. Ο συντονισμός των μέτρων που λαμβάνουν οι διάφορες υπηρεσίες της Επιτροπής είναι σημαντικός εάν ληφθούν υπόψη οι πιθανές συγκρουόμενες τάσεις που αναφέρονται ανωτέρω (σημείο 63).

34 Οι συγκρουόμενες αυτές τάσεις έχουν ήδη υπογραμμιστεί από το Συνέδριο στο παρελθόν. Βλέπε ετήσια έκθεση του Συνεδρίου του 2011, σημείο 5.23 (ΕΕ C 344 της 12.11.2012) και την πανοραμική επισκόπηση του Συνεδρίου με τίτλο «Εξασφαλίζοντας την αποδοτικότητα των κεφαλαίων της ΕΕ: πανοραμική επισκόπηση των κινδύνων που επαπειλούν τη δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της ΕΕ», σ. 54, σημείο 5, στοιχείο α), η οποία δημοσιεύθηκε στις 25 Νοεμβρίου 2014 (<http://eca.europa.eu>).

35 Βουλγαρία, Τσεχική Δημοκρατία, Ελλάδα, Κροατία, Ιταλία, Λετονία, Ουγγαρία, Μάλτα, Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβενία και Σλοβακία.

36 Βουλγαρία, Ελλάδα, Ιταλία και Ρουμανία.

Κριτήρια βάσει των οποίων η ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ επιλέγει κράτη μέλη

- υψηλό ποσοστό σφαλμάτων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων τα οποία αφορούν τις δαπάνες πόρων της ΕΕ
- μη εκπλήρωση της εκ των προτέρων αιρεσιμότητας για τις δημόσιες συμβάσεις
- συστημικές ανεπάρκειες στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων
- καταγγελίες που δέχεται η Επιτροπή σχετικά με ισχυρισμούς για παραβιάσεις του δικαίου της ΕΕ
- διαδικασίες επί παραβάσει ή οι προπαρασκευαστικές εργασίες της διαδικασίας επί παραβάσει
- ποσοστό ένδικων διαφορών και
- προθυμία των κρατών μελών να συνάψουν εταιρική σχέση με την Επιτροπή

Οι νέες οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις πρέπει να εφαρμοστούν έως τον Απρίλιο του 2016

67

Η νέα νομοθετική δέσμη δημοσιεύθηκε στις 28 Μαρτίου 2014 και αποτελείται από τρεις οδηγίες: 2014/24/ΕΕ³⁷ και 2014/25/ΕΕ³⁸, οι οποίες καταργούν ή τροποποιούν τις προηγούμενες οδηγίες και 2014/23/ΕΕ³⁹, η οποία θεσπίζει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο κανόνων για τις παραχωρήσεις. Καταληκτική ημερομηνία για την εφαρμογή των οδηγιών από τα κράτη μέλη, πλην ελάχιστων εξαιρέσεων, είναι η 18η Απριλίου 2016. Εντούτοις, οι οδηγίες προσφέρονται ήδη για την ερμηνεία διατάξεων.

68

Οι νέες οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις αποσκοπούν στη διασφάλιση της αποτελεσματικής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, την αύξηση της αποδοτικότητας των δημόσιων δαπανών, τη διευκόλυνση της συμμετοχής μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων και τη βελτιωμένη στήριξη κοινών, κοινωνικών στόχων μέσω των δημόσιων συμβάσεων.

37 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 (ΕΕ L 94 της 28.3.2014, σ. 65).

38 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 (ΕΕ L 94 της 28.3.2014, σ. 243).

39 Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ L 94 της 28.3.2014, σ. 1).

69

Η Επιτροπή έχει επισημάνει ότι ιδίως οι νέες απαιτήσεις που θέτει στα κράτη μέλη περί παρακολούθησης και υποβολής σε αυτήν σχετικών εκθέσεων αναμένεται να συμβάλλουν στη μείωση των σφαλμάτων που προκαλούνται από την εσφαλμένη εφαρμογή των κανόνων περί δημόσιων συμβάσεων⁴⁰. Μέσω της κωδικοποίησης της υφιστάμενης νομολογίας, οι νέες οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις παρέχουν μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου και διευκολύνουν την πρόσβαση επαγγελματιών. Ως εκ τούτου, έχουν τη δυνατότητα να συμβάλουν στην αποτροπή της εμφάνισης ορισμένων

σφαλμάτων, παραδείγματος χάριν, όσον αφορά τη χρήση της πείρας και των προσόντων του προσωπικού ως κριτηρίων ανάθεσης, καθώς και τον ορισμό της σύγκρουσης συμφερόντων. Οι αλλαγές στο νομικό πλαίσιο ενδέχεται να οδηγήσουν, σε ορισμένες περιπτώσεις, στην εμφάνιση νέων ειδών σφαλμάτων. Στο **πλαίσιο 11**⁴¹ παρατίθεται ανάλυση ενδεικτικών αλλαγών που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις έργων και υπηρεσιών, καθώς και της δυνατότητάς τους να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της εμφάνισης σφαλμάτων στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων στον τομέα της πολιτικής συνοχής.

40 Δελτίο τύπου Ευρωπαϊκής Επιτροπής (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_fr.htm?locale=fr).

41 Γνώμη αριθ. 4/2011 του Συνεδρίου.

Ανάλυση ενδεικτικών αλλαγών που εισάγονται στη νέα οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις έργων και υπηρεσιών

Εισαγωγή της νέας διαδικασίας, της σύμπραξης καινοτομίας, πέραν της υφιστάμενης ανταγωνιστικής διαδικασίας με διαπραγμάτευση (βλέπε **πλαίσιο 1**). Η νέα προσέγγιση, η οποία παρέχει μεγαλύτερη ευελιξία στις αναθέτουσες αρχές, μπορεί να οδηγήσει στη μείωση των διαδικαστικών σφαλμάτων σε περιπτώσεις που η επιλογή της ανοικτής και της κλειστής διαδικασίας δεν ήταν η ενδεδειγμένη. Εντούτοις, ενδέχεται να περιπλακούν ο έλεγχος και η εφαρμογή των αρχών της διαφάνειας, της απαγόρευσης των διακρίσεων και της ίσης μεταχείρισης.

Δυνατότητα χρήσης κοινωνικών και περιβαλλοντικών πτυχών ως κριτηρίων ανάθεσης. Οι αρχές των κρατών μελών στα οποία πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις στο πλαίσιο του παρόντος ελέγχου εξέφρασαν ανησυχίες σχετικά με τον κίνδυνο η νέα νομοθεσία να εισαγάγει νέα στοιχεία πολυπλοκότητας, στο μέτρο που παρέχει τη δυνατότητα συμπερίληψης κριτηρίων ανάθεσης και όρων εκτέλεσης της σύμβασης που συνδέονται με κοινωνικά και περιβαλλοντικά ζητήματα. Κατά την κίνηση διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων που βασίζεται στις πτυχές αυτές οι αναθέτουσες αρχές ενδέχεται να αντιμετωπίσουν προκλήσεις όσον αφορά τη διασφάλιση μιας διαφανούς και χωρίς διακρίσεις διαδικασίας. Ενδέχεται να χρειαστεί χρόνος προκειμένου να αποκτηθεί η εμπειρία για τον καθορισμό νόμιμων και κατάλληλων κριτηρίων ανάθεσης και όρων εκτέλεσης της σύμβασης εντός των συστημάτων των κρατών μελών.

Νέος νομικός μηχανισμός που αφορά την τροποποίηση των συμβάσεων. Εισάγεται περισσότερη ευελιξία η οποία, σε συγκεκριμένες περιστάσεις, καθιστά δυνατή την τροποποίηση των συμβάσεων χωρίς εκ νέου κίνηση διαγωνιστικής διαδικασίας σύναψης συμβάσεων. Επομένως, είναι πιθανό να ελαττωθεί η συχνότητα εμφάνισης σφαλμάτων που σχετίζονται με τις τροποποιήσεις συμβάσεων. Εντούτοις, οι αλλαγές αυτές δεν πρόκειται να αντιμετωπίσουν τα σφάλματα που οφείλονται στην ελλιπή προετοιμασία του έργου, στην οποία και οφείλεται εξάλλου η ανάγκη μεταγενέστερων τροποποιήσεων.

Ακριβής ορισμός της μέγιστης αξίας των αντίστοιχων έργων. Δηλώνοντας ότι ο ελάχιστος ετήσιος κύκλος εργασιών δεν μπορεί να υπερβαίνει το διπλάσιο της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης, με την εξαίρεση δεόντως αιτιολογημένων περιπτώσεων, οι αναθέτουσες αρχές μπορεί να υποπέσουν σε λιγότερα σφάλματα που αφορούν τον καθορισμό παράνομων κριτηρίων επιλογής.

Θέσπιση νέου καθεστώτος για ορισμένες υπηρεσίες, όπως οι υγειονομικές, εκπαιδευτικές και κοινωνικές υπηρεσίες, σε περιπτώσεις που η αξία της σύμβασης υπερβαίνει τα 750 000 ευρώ. Τα κράτη μέλη θα μπορούν να καθορίζουν ελεύθερα τους εθνικούς κανόνες που θα διέπουν το συγκεκριμένο καθεστώς, υπό την προϋπόθεση ότι συμμορφώνονται με τις γενικές αρχές των συνθηκών της ΕΕ και τις διατάξεις της οδηγίας, ιδίως όσον αφορά τη διαφάνεια. Αναλόγως των κανόνων που θα ορίσουν τα κράτη μέλη και της πολυπλοκότητάς τους, ενδέχεται να αυξηθούν τα σφάλματα σε περιπτώσεις που αντικείμενο της σύμβασης είναι υπηρεσίες κατάρτισης και εκπαίδευσης που συγχρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ.

Παρατηρήσεις

70

Ποσοστό μόλις 40 % των ελεγκτικών αρχών υποστήριξε ότι οι νέες οδηγίες μπορούν να συμβάλουν στη μείωση των σφαλμάτων, συγκεκριμένα δε όσον αφορά την επιλογή μιας διαδικασίας σύναψης δημόσιων συμβάσεων, τη δημοσίευση της προκήρυξης του διαγωνισμού, τον καθορισμό των κριτηρίων επιλογής ή την αξιολόγηση των προσφορών (βλέπε ανάλυση σφαλμάτων στο σημείο 22).

71

Η ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ έχει ήδη παράσχει συμβουλές για τον τρόπο μεταφοράς των νέων οδηγιών στην εθνική νομοθεσία, κυρίως μέσω της συμμετοχής της σε συναντήσεις, καθώς και μέσω της διοργάνωσης ειδικών θεματικών συναντήσεων για εθνικούς εμπειρογνώμονες.

72

Σε γενικές γραμμές, το κατά πόσον τα νέα αυτά στοιχεία που περιλαμβάνονται στη νέα νομοθετική δέσμη θα μειώσουν την εμφάνιση παρατυπιών θα εξαρτηθεί από τον τρόπο με τον οποίο θα εφαρμοστούν στα κράτη μέλη.

Νέες υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων

73

Οι νέες οδηγίες εισάγουν νέες απαιτήσεις παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων. Στις νέες υποχρεώσεις περιλαμβάνονται οι εξής⁴²:

- α) Κάθε κράτος μέλος οφείλει να υποβάλει στην Επιτροπή, για πρώτη φορά τον Απρίλιο του 2017 και στη συνέχεια κάθε τριετία⁴³, έκθεση παρακολούθησης στην οποία να περιλαμβάνονται:
 - i) πληροφορίες σχετικά με τις συχνότερες αιτίες πλημμελούς εφαρμογής ή έλλειψης ασφάλειας δικαίου, και
 - ii) πληροφορίες για την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη δέουσα αναφορά περιπτώσεων απάτης, διαφθοράς, σύγκρουσης συμφερόντων και άλλων ανάλογων σοβαρών παρατυπιών στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων.
- β) Βάσει των εκθέσεων που της διαβάζονται, η Επιτροπή δημοσιεύει σε τακτική βάση έκθεση σχετικά με την εφαρμογή και τις βέλτιστες πρακτικές των εθνικών πολιτικών στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων στην εσωτερική αγορά.

74

Υπό την προϋπόθεση της ορθής εφαρμογής τους, οι νέες αυτές υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων και παρακολούθησης των κρατών μελών θα μπορούσαν να εξασφαλίσουν τη διαβίβαση κατά πολύ βελτιωμένων στοιχείων στην Επιτροπή, σχετικών με τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζονται στην πράξη οι κανόνες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις.

42 Άρθρα 83 έως 85 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

43 Η πρώτη από τις εν λόγω εκθέσεις πρέπει να υποβληθεί τον Απρίλιο του 2017.

Παρατηρήσεις

Τα κράτη μέλη εστιάζουν περισσότερο στη διενέργεια πρωτοβάθμιων ελέγχων και, μόλις πρόσφατα, ξεκίνησαν να λαμβάνουν προληπτικά μέτρα

Διορθωτικά μέτρα που έλαβαν τα κράτη μέλη ή/και η Επιτροπή

75

Τα σφάλματα στις δημόσιες συμβάσεις σε επίπεδο δικαιούχου είναι δυνατό και πρέπει να εντοπίζονται και να διορθώνονται από τις αρχές του κράτους μέλους, πριν από την υποβολή των αιτήσεων πληρωμής στην Επιτροπή. Πρόκειται για τους επονομαζόμενους «πρωτοβάθμιους ελέγχους» και περιλαμβάνουν:

- α) επαληθεύσεις που διενεργούν οι διαχειριστικές αρχές του κράτους μέλους στις αιτήσεις πληρωμής των δικαιούχων, και
- β) ελέγχους που διενεργούνται από τις αρχές πιστοποίησης του κράτους μέλους, μεταξύ άλλων, επί των στοιχείων που υποβάλλουν οι διαχειριστικές αρχές.

76

Όπως έχουν ήδη επισημάνει το Συμβούλιο⁴⁴ και η Επιτροπή στους ελέγχους που διενήργησαν, οι πρωτοβάθμιοι έλεγχοι των κρατών μελών εξακολουθούν να είναι ανεπαρκώς αποτελεσματικοί. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να υποβάλλονται στην Επιτροπή, για απόδοση από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, δαπάνες για έργα που εμφανίζουν σφάλματα στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

77

Στις περιπτώσεις που η Επιτροπή εντοπίζει σφάλματα στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων αφότου της έχει υποβληθεί η αίτηση πληρωμής, μπορεί:

- α) να επιβάλει δημοσιονομικές διορθώσεις σε σχέση με τα οικεία μεμονωμένα έργα ή
- β) εάν η Επιτροπή κρίνει ανέφικτο τον έλεγχο όλων των σχετικών συμβάσεων, να επιβάλει κατ' αποκοπή διόρθωση στο επίπεδο του ΕΠ (ή ενός ή περισσότερων από τους άξονες προτεραιότητας του).

78

Προκειμένου να εξασφαλιστεί μια συνεκτική προσέγγιση όσον αφορά την επιβολή των εν λόγω δημοσιονομικών διορθώσεων, η Επιτροπή έχει καταρτίσει κατευθυντήριες οδηγίες που καθορίζουν το ποσό των δημοσιονομικών διορθώσεων που πρέπει να επιβάλλεται σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης με τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων⁴⁵. Από το 2013, οι οδηγίες αυτές έχουν κωδικοποιηθεί ως απόφαση της Επιτροπής και είναι, ως εκ τούτου, δεσμευτικές για όλες τις υπηρεσίες της Επιτροπής που είναι αρμόδιες για την επιμερισμένη διαχείριση.

79

Όταν η Επιτροπή κρίνει ότι τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των κρατών μελών εμφανίζουν αδυναμίες, διακόπτει τις προθεσμίες πληρωμών, έχοντας ως σκοπό να διασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα απαιτούμενα διορθωτικά μέτρα για τη βελτίωσή τους. Κατά το διάστημα ισχύος των εν λόγω διακοπών, δεν πραγματοποιείται καμία πληρωμή από τον προϋπολογισμό της ΕΕ προς το ΕΠ. Τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των δημόσιων συμβάσεων είναι δυνατό να εμπίπτουν στην εν λόγω κατηγορία (βλέπε παραδείγματα στο **πλαίσιο 12** και το **πλαίσιο 13**).

44 Ετήσιες εκθέσεις του Συμβουλίου σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού για τα οικονομικά έτη 2012 και 2013.

45 COCOF 07/0037/03 Κατευθυντήριες γραμμές αναφορικά με τον καθορισμό των δημοσιονομικών διορθώσεων που θα πρέπει να εφαρμόζονται στις δαπάνες που συγχρηματοδοτούνται από τα διαρθρωτικά ταμεία ή το Ταμείο Συνοχής λόγω μη συμμόρφωσης στους κανόνες που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις της 29.11.2007. Commission Decision C(2013) 9527 final of 19.12.2013 on the setting out and approval of the guidelines for determining financial corrections to be made by the Commission to expenditure financed by the Union under shared management, for non-compliance with the rules on public procurement (Απόφαση της Επιτροπής C(2013) 9527 τελικό της 19.12.2013 για την κατάρτιση και την έγκριση των κατευθυντήριων γραμμών για τον καθορισμό των δημοσιονομικών διορθώσεων που πρέπει να διενεργεί η Επιτροπή στις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από την Ένωση στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, λόγω μη συμμόρφωσης με τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων).

Πλαίσιο 12

Παράδειγμα διακοπής πληρωμών

Στο πλαίσιο ελέγχου που διενεργήθηκε από την ελεγκτική αρχή στην **Ισπανία** το 2011 διαπιστώθηκε ότι ο τρόπος διεξαγωγής των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων από τον φορέα διαχείρισης αερολιμένων και ελικοδρομίων δεν συμμορφωνόταν με τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή διέκοψε τις πληρωμές σχετικά με τα έργα που υλοποιούσε ο εν λόγω φορέας. Το 2014 η ελεγκτική αρχή στην Ισπανία, κατόπιν ελέγχου που διενεργήθηκε επί της αποτελεσματικής υλοποίησης των βελτιωμένων διαδικασιών, επιβεβαίωσε τη βελτίωση και την αποτελεσματική χρήση των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων που ακολουθούσε ο φορέας και η Επιτροπή έπαυσε τη διακοπή. Επιβλήθηκε μια κατ' αποκοπή διόρθωση στο σύνολο των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν από τον εν λόγω φορέα για τις οποίες κρίθηκε ότι είχαν επηρεαστεί σε βάθος χρόνου από τα προβλήματα.

Πλαίσιο 13

Παράδειγμα σχεδίου δράσης

Στην **Τσεχική Δημοκρατία** καταρτίστηκε σχέδιο δράσης, κατόπιν απαίτησης της Επιτροπής, λόγω των σοβαρών ανεπαρκειών στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου, και πραγματοποιήθηκαν βελτιώσεις. Παραδείγματος χάριν, τα συστήματα επικαιροποιήθηκαν, με αποτέλεσμα να μην υποβάλλονται αυτομάτως στην Επιτροπή για πληρωμή όσες δαπάνες προσδιορίζονται από την ελεγκτική αρχή ή την Επιτροπή ή το Συνέδριο ως παράτυπες λόγω σφαλμάτων που εντοπίζονται στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων.

80

Ενδέχεται οι δημοσιονομικές διορθώσεις να έχουν περιορισμένο αποτρεπτικό χαρακτήρα για την περίοδο μέχρι και το κλείσιμο των προγραμμάτων της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013, το 2017, εκτός εάν επιβάλλονται δυνάμει απόφασης της Επιτροπής. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι, σύμφωνα με τους κανονισμούς, τα κράτη μέλη δικαιούνται να αντικαταστήσουν δαπάνες για τις οποίες έχουν επιβληθεί διορθώσεις με άλλες επιλέξιμες δαπάνες. Κατ' αυτό τον τρόπο, ελάχιστες ήταν οι περιπτώσεις στις οποίες μειώθηκαν πράγματι οι συνολικοί πόροι που έλαβαν τα κράτη μέλη. Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, οι κανόνες έχουν αλλάξει: τα κράτη μέλη απειλούνται με απώλεια της χρηματοδότησης σε περίπτωση κατά την οποία διαπιστωθεί εκ των υστέρων σφάλμα⁴⁶ σε δαπάνες που έχουν δηλωθεί ως νόμιμες και κανονικές από τη διαχειριστική αρχή, την αρχή πιστοποίησης και την ελεγκτική αρχή.

Μόλις πρόσφατα ξεκίνησαν τα κράτη μέλη να λαμβάνουν προληπτικά μέτρα

81

Στα τέσσερα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις στο πλαίσιο του ελέγχου, τα περισσότερα προληπτικά μέτρα ξεκίνησαν να υλοποιούνται το νωρίτερο περί τα τέλη της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013, κυρίως το 2013 και το 2014.

46 Βλέπε άρθρο 143 κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

82

Σε τρία από τα κράτη μέλη —Ηνωμένο Βασίλειο, Ιταλία και Τσεχική Δημοκρατία— δημιουργήθηκαν πρόσφατα διυπηρεσιακές ομάδες εργασίας με αντικείμενο τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων στην πολιτική συνοχής. Οι εν λόγω ομάδες εργασίας, στις οποίες συμμετέχουν από κοινού διαχειριστικές αρχές, ελεγκτικές αρχές,

φορείς υλοποίησης, νομικές υπηρεσίες ή άλλες υπηρεσίες που ασχολούνται με τις δημόσιες συμβάσεις, προσφέρονται για την ανταλλαγή εμπειριών, την επίτευξη μιας συνεκτικής αντιμετώπισης της διαδικασίας σύναψης δημόσιων συμβάσεων και τον προσδιορισμό κατάλληλων δράσεων. Στο **πλαίσιο 14** περιγράφεται λεπτομερώς ένα δίκτυο που συγκροτήθηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Πλαίσιο 14

Παράδειγμα διυπηρεσιακής ομάδας εργασίας που ασχολείται με τις δημόσιες συμβάσεις σε ένα κράτος μέλος

Στο **Ηνωμένο Βασίλειο**, το 2013, η διαχειριστική αρχή του ΕΤΠΑ για την Αγγλία συγκρότησε εσωτερικό δίκτυο που εξετάζει εντοπισθείσες παρατυπίες στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων και επιλαμβάνεται ερωτημάτων σχετικών με τις δημόσιες συμβάσεις. Στο δίκτυο συμμετέχουν δικηγόροι της διαχειριστικής αρχής, υπάλληλοι αρμόδιοι για την υλοποίηση του προγράμματος, ένας ενδιαμέσος φορέας και, ενεργώντας υπό συμβουλευτική ιδιότητα, η ελεγκτική αρχή.

Το δίκτυο διενεργεί:

- επανεξετάσεις και επανεκδόσεις των εθνικών απαιτήσεων δημόσιων συμβάσεων και των σχετικών κατευθυντήριων οδηγιών·
- τακτικές βιντεοδιασκέψεις με θέμα περιπτωσιολογικές μελέτες, κατευθυντήριες οδηγίες κ.λπ.
- επισκοπήσεις συστημάτων και ελέγχους έργων, καθώς και άλλους επιμέρους ελέγχους που σχετίζονται με τις δημόσιες συμβάσεις.

Τα εργαλεία ΤΠ μπορούν να συμβάλλουν στην αντιμετώπιση προβλημάτων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων μόνον εάν εφαρμόζονται πλήρως

83

Οι δυνατότητες προσαρμογής της τεχνολογίας πληροφοριών μπορεί να βοηθήσει την πρόληψη και τον εντοπισμό σφαλμάτων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων. Τόσο η Επιτροπή όσο και τα κράτη μέλη αναπτύσσουν λύσεις ΤΠ, όπως:

- α) ηλεκτρονικές διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων·
- β) συλλογή δεδομένων και δημιουργία βάσεων δεδομένων για τη διευκόλυνση της ανάλυσης των σφαλμάτων, και
- γ) εργαλεία εξόρυξης δεδομένων για τον εντοπισμό δόλιων πρακτικών και παρατυπιών.

Ηλεκτρονική διαδικασία δημόσιων συμβάσεων (e-procurement)

84

Εν προκειμένω, ο όρος «ηλεκτρονική διαδικασία δημόσιων συμβάσεων» αναφέρεται στη χρήση ηλεκτρονικών επικοινωνιών και ηλεκτρονικής επεξεργασίας συναλλαγών από τους δημόσιους οργανισμούς κατά την απόκτηση αγαθών, υπηρεσιών και δημόσιων έργων⁴⁷. Πρόκειται ουσιαστικά για την εισαγωγή ηλεκτρονικών διαδικασιών με σκοπό την υποστήριξη των διαφορετικών σταδίων μιας διαδικασίας σύναψης συμβάσεων – δημοσίευση της προκήρυξης του διαγωνισμού, διάθεση των εγγράφων του διαγωνισμού, υποβολή των προσφορών, αξιολόγηση, ανάθεση⁴⁸, παραγγελία, τιμολόγηση και πληρωμή⁴⁹. Το 2014 η Επιτροπή εκτίμησε ότι, κατά μέσο όρο, περίπου το 10 % των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ διεξάγεται ηλεκτρονικά⁵⁰.

85

Οι ηλεκτρονικές διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων έχουν τη δυνατότητα

- α) να ενδυναμώνουν τον ανταγωνισμό και τη βέλτιστη σχέση κόστους/οφέλους, διευρύνοντας την πρόσβαση σε διαγωνισμούς εντός της ενιαίας αγοράς και των ΜΜΕ, μεταξύ άλλων.

- β) να καθιστούν αποδοτικότερη τη διαχείριση των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων μέσω της διεύρυνσης της πρόσβασης σε διαγωνισμούς και μέσω της αυτοματοποίησης βασικών διαδικασιών, το οποίο θα μπορούσε να οδηγήσει σε εξοικονόμηση κόστους τόσο για τους προσφέροντες όσο και για τις αναθέτουσες αρχές και
- γ) να συμβάλλουν στον εντοπισμό και την πρόληψη παρατυπιών, περιπτώσεων δωροδοκίας και απάτης⁵¹.

86

Στο **πλαίσιο 15** περιλαμβάνονται πληροφορίες σχετικά με την εφαρμογή των ηλεκτρονικών διαδικασιών δημόσιων συμβάσεων στα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις στο πλαίσιο του ελέγχου.

87

Η Επιτροπή, έχοντας στηρίξει αρκετά πιλοτικά έργα σχετικά με ηλεκτρονικές διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων, περιέλαβε στο σχέδιο δράσης της για το 2013, δράση για την ενίσχυση της χρήσης των ηλεκτρονικών διαδικασιών δημόσιων συμβάσεων (βλέπε **πίνακα 2**). Ωστόσο, κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου, το σύστημα παρακολούθησης δεν είχε ακόμη αρχίσει να υλοποιείται.

47 COM(2010) 571 τελικό της 18ης Οκτωβρίου 2010 με τίτλο «Πράσινη βίβλος για την επέκταση της χρήσης των ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων στην ΕΕ».

48 Για τους σκοπούς των νέων οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις «μετά την ανάθεση της σύμβασης δεν θα πρέπει να υφίσταται η υποχρέωση να χρησιμοποιούνται ηλεκτρονικά μέσα επικοινωνιών για κανένα στοιχείο της διαδικασίας δημοσίων προμηθειών ούτε και για την εσωτερική επικοινωνία εντός της αναθέτουσας αρχής».

49 Οι οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ απαιτούν από τα κράτη μέλη να διασφαλίζουν ότι όλες οι επικοινωνίες και η ανταλλαγή πληροφοριών που καλύπτονται από τις οδηγίες πραγματοποιούνται με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων επικοινωνίας. Αυτό περιλαμβάνει τη δημοσίευση των προκηρύξεων, τη διαθεσιμότητα των εγγράφων της διαδικασίας σύναψης δημόσιων συμβάσεων και την ηλεκτρονική υποβολή. Οι απαιτήσεις αυτές θα τεθούν σε ισχύ μεταξύ 2016 και 2018.

50 SWD(2014) 262 τελικό της 1ης Αυγούστου 2014 με τίτλο «Annual Public Procurement Implementation Review 2013» (Ετήσια επισκόπηση της εκτέλεσης των δημόσιων συμβάσεων για το 2013).

51 Βλέπε π.χ. μελέτη με τίτλο «Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU» (Εντοπισμός και μείωση της δωροδοκίας στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων στην ΕΕ), η οποία εκπονήθηκε για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (OLAF) από τις PwC και EcoSys, υπό την αιγίδα του πανεπιστημίου της Ουτρέχτης, 30 Ιουνίου 2013

Παραδείγματα εφαρμογής ηλεκτρονικών διαδικασιών δημόσιων συμβάσεων

- ο στην **Ιταλία** το σύστημα περιλαμβάνει ψηφιακό κατάλογο με προϊόντα που καταχωρίζουν οι εγγεγραμμένες εταιρείες
- ο στην **Τσεχική Δημοκρατία** αναπτύσσεται επί του παρόντος μια βάση δεδομένων μοναδιαίου κόστους την οποία οι προσφέροντες μπορούν να χρησιμοποιούν ως σημείο αναφοράς με σκοπό την προαγωγή της διαφάνειας και της δίκαιης τιμολόγησης, και
- ο στην **Ισπανία** οι προσφορές μπορούν να υποβάλλονται ηλεκτρονικά σε ορισμένες περιπτώσεις.

88

Κατά τη διάρκεια του ελέγχου πραγματοποιήθηκε επίσης επίσκεψη στην Κύπρο προκειμένου να εξεταστεί το ηλεκτρονικό σύστημα δημόσιων συμβάσεων που εφαρμόζεται εκεί (βλέπε **πλαίσιο 16**).

(http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf).

Πλαίσιο 16

Ηλεκτρονική διαδικασία δημόσιων συμβάσεων στην Κύπρο

Το ηλεκτρονικό σύστημα σύναψης συμβάσεων της **Κύπρου** άρχισε να λειτουργεί το 2010 και αποτελεί ένα διαδικτυακό εργαλείο που χρησιμοποιείται ολοένα και περισσότερο στη δημόσια διοίκηση. Έως το τέλος του 2014, 501 από τις περίπου 700 αναθέτουσες αρχές είχαν εγγραφεί ως χρήστες του ηλεκτρονικού συστήματος σύναψης συμβάσεων. Η χρήση ορισμένων λειτουργιών παραμένει προαιρετική για αναθέτουσες αρχές και οικονομικούς φορείς. Η πλειονότητα των αναθετουσών αρχών χρησιμοποιεί το σύστημα για τη δημοσίευση προσκλήσεων διαγωνισμών. Από αυτούς που είχαν εγγραφεί έως το τέλος του 2014, το 21 % είναι αλλοδαπές εταιρείες. Το 2014 δημιουργήθηκε δίγλωσσο γραφείο υποστήριξης για όλους τους χρήστες του συστήματος. Στη στρατηγική των κυπριακών αρχών για την ηλεκτρονική διαδικασία δημόσιων συμβάσεων προβλέπεται η πλήρης εφαρμογή της έως τις 30 Ιουνίου 2016, ενώ από τον Μάρτιο του 2015 παρέχεται κατάρτιση.

Η ΤΠ άρχισε να χρησιμοποιείται μόλις πρόσφατα για τη δημιουργία βάσεων δεδομένων για σφάλματα που ανακύπτουν στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων

89

Όπως περιγράφεται ανωτέρω, για την πλήρη κατανόηση των τάσεων στα προβλήματα που παρουσιάζονται στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων είναι απαραίτητο να διατίθενται συγκεντρωτικά στοιχεία σε μορφή που να επιτρέπει την ανάλυσή τους. Τα κράτη μέλη ξεκίνησαν πολύ πρόσφατα να χρησιμοποιούν υφιστάμενες ή νέες βάσεις δεδομένων για την ανάλυση σφαλμάτων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων (βλέπε σημείο 41) και η Επιτροπή δεν έχει αναπτύξει ακόμη βάση δεδομένων με παρατυπίες, στην οποία να περιλαμβάνονται και εκείνες που απορρέουν από τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

Εργαλεία εξόρυξης δεδομένων —το παράδειγμα του εργαλείου προειδοποίησης για απάτη Arachne

90

Το 2009, η Επιτροπή ξεκίνησε να αναπτύσσει ένα εργαλείο προειδοποίησης για απάτη με βάση την ΤΠ, το οποίο αποκαλεί ARACHNE. Ξεκίνησε να λειτουργεί το 2013 και ανήκει στην Επιτροπή, η οποία και το συντηρεί.

91

Έχει σχεδιαστεί για να διατηρεί βασικά στοιχεία σχετικά με έργα που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο του ΕΤΠΑ, του ΤΣ και του ΕΚΤ, παραδείγματος χάριν σχετικά με εταιρείες και έργα, με σκοπό να αναλύονται οι σχέσεις και οι συνδέσεις μεταξύ διαφορετικών οικονομικών φορέων που συμμετέχουν σε τέτοια έργα. Το συγκεκριμένο διαδικτυακό εργαλείο παρέχει επίσης συνδέσμους με άλλες εξωτερικές δημόσιες βάσεις δεδομένων. Στους χρήστες του εργαλείου παρέχονται δείκτες πιθανών κινδύνων απάτης όσον αφορά συγκεκριμένες επιχειρήσεις.

Παρατηρήσεις

92

Η Επιτροπή καλεί τις διαχειριστικές και ελεγκτικές αρχές και των 28 κρατών μελών να καταχωρίσουν τα στοιχεία τους και να χρησιμοποιούν το εργαλείο χωρίς χρέωση.

93

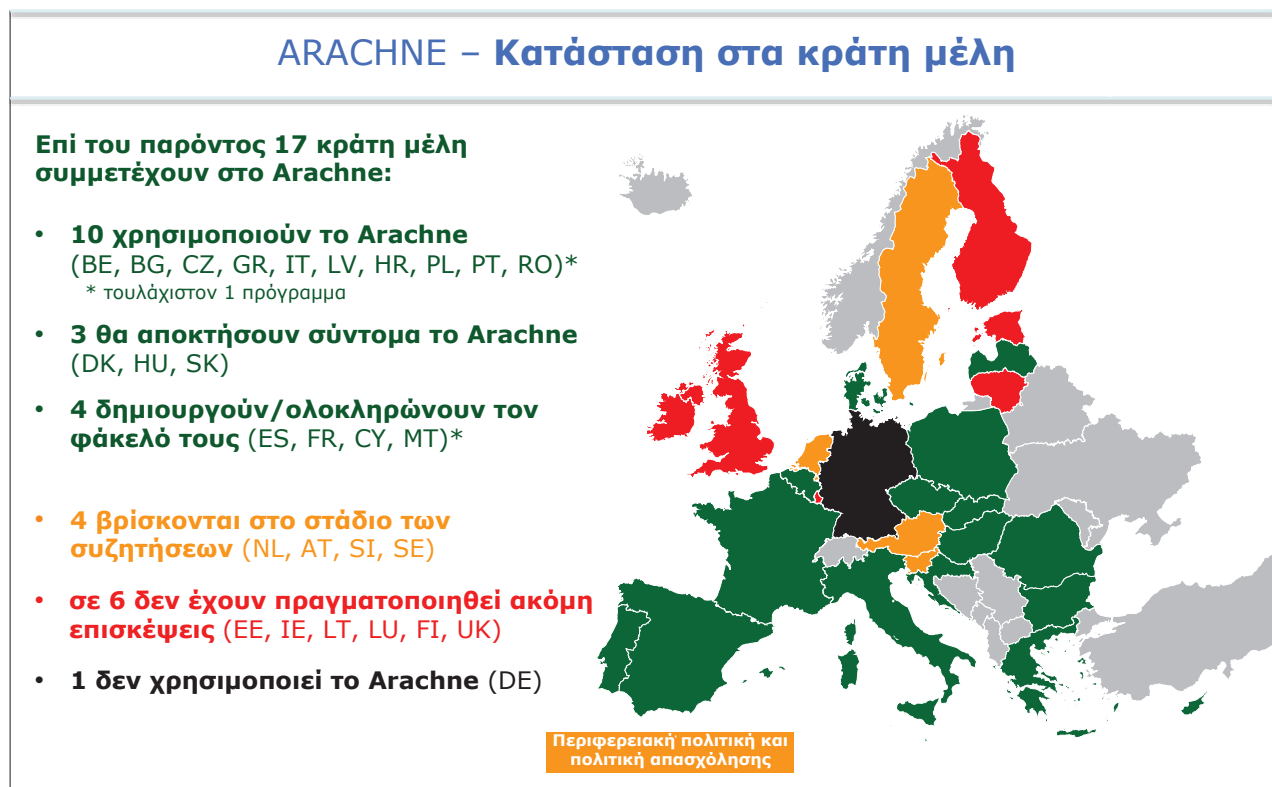
Τον Φεβρουάριο του 2015, 17 από τα 28 κράτη μέλη είτε χρησιμοποιούσαν ήδη το εργαλείο είτε είχαν εκφράσει την πρόθεσή τους να το κάνουν (βλέπε επίσης **γράφημα 10**).

94

Εντούτοις, ένα τέτοιο σύστημα μπορεί να λειτουργήσει σωστά μόνον εάν ένας αρκετά μεγάλος αριθμός αρχών κρατών μελών καταχωρίσει ποιοτικά, συγκριτικά στοιχεία. Μέχρι το τέλος του 2014, 14 κράτη μέλη είχαν παράσχει τέτοια στοιχεία για τουλάχιστον ένα ΕΠ. Προκειμένου να αποτελέσει το εργαλείο αυτό αποτελεσματικό σύστημα προειδοποίησης για περιπτώσεις απάτης σε όλη την ΕΕ, πρέπει και τα άλλα κράτη μέλη να παράσχουν τα στοιχεία τους.

Γράφημα 10

Arachne: κατάσταση εφαρμογής στα κράτη μέλη, Φεβρουάριος 2015



Συμπεράσματα και συστάσεις

95

Η πολιτική της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις αποτελεί βασικό μέσο για τη δημιουργία της ενιαίας αγοράς και την επίτευξη μιας έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, σύμφωνα με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020», διασφαλίζοντας παράλληλα την πλέον αποδοτική χρήση των δημόσιων πόρων.

96

Κατά την περίοδο 2009-2013, τα σφάλματα που σχετίζονταν με τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων συνέβαλαν σημαντικά στο συνολικό εκτιμώμενο ποσοστό σφάλματος που υπολόγισε το Συνέδριο στον συγκεκριμένο τομέα πολιτικής, ιδίως δε στα ποσοστά σφάλματος για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ταμείο Συνοχής. Απόρροια της εμφάνισης σοβαρών σφαλμάτων ήταν η έλλειψη ή η παντελής απουσία δίκαιου ανταγωνισμού ή/και η ανάθεση συμβάσεων σε προσφέροντες που δεν είχαν υποβάλει την πλέον συμφέρουσα προσφορά.

97

Υπάρχουν διάφορες αιτίες σφαλμάτων. Ένα πρόβλημα είναι η πολυπλοκότητα του νομικού και διοικητικού πλαισίου, περιλαμβανομένου του μεγάλου όγκου της νομοθεσίας ή/και των κατευθυντήριων οδηγιών, καθώς και η δυσχερής εφαρμογή τους στην πράξη. Σφάλματα προκύπτουν επίσης από την έλλειψη διοικητικής ικανότητας, η οποία αφορά την έλλειψη τόσο γνώσης των κανόνων όσο και τεχνικής εμπειρογνώσις σχετικά με τα συγκεκριμένα έργα ή τις συγκεκριμένες υπηρεσίες που αποτελούν το αντικείμενο δημόσιων συμβάσεων. Ο ανεπαρκής σχεδιασμός των έργων από τις αναθέτουσες αρχές και τα λάθη εκ παραδρομής συνιστούν επίσης προβλήματα.

98

Στο πλαίσιο της παρούσας έκθεσης αξιολογήθηκε κατά πόσον η Επιτροπή και τα κράτη μέλη λαμβάνουν κατάλληλα και αποτελεσματικά μέτρα για την αντιμετώπιση του προβλήματος της εμφάνισης σφαλμάτων στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων στον τομέα της πολιτικής συνοχής. Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έχουν κάνει κάποια αρχικά βήματα προς την επίλυση του προβλήματος, αλλά ότι μένει να γίνουν πολλά όσον αφορά την ανάλυση του προβλήματος και την υλοποίηση δράσεων.

Συστηματική ανάλυση των σφαλμάτων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων διενεργείται σε πολύ περιορισμένο βαθμό από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη.

99

Δεν είναι εφικτή η εμπεριστατωμένη ανάλυση τόσο σε επίπεδο κρατών μελών όσο και σε επίπεδο της Επιτροπής λόγω της έλλειψης συνεκτικών στοιχείων. Εντούτοις, υπάρχουν ενδείξεις ότι, στα τέσσερα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις στο πλαίσιο του παρόντος ελέγχου, έχουν αρχίσει να συλλέγονται στοιχεία σχετικά με τα σφάλματα που εντοπίζονται στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων, ή ότι σχεδιάζεται η συλλογή τους με συστηματικό τρόπο (βλέπε σημείο 41). Ωστόσο, η ανάλυση των σφαλμάτων εξακολουθεί να είναι περιορισμένη (βλέπε σημεία 35 έως 39). Η Επιτροπή δεν έχει ακόμη αναπτύξει μια αξιόπιστη, ολοκληρωμένη βάση δεδομένων με όλες τις παρατυπίες, περιλαμβανομένων εκείνων που προκύπτουν στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων. Διενήργησε μία ανάλυση των σφαλμάτων που ανακύπτουν στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων για το ΕΤΠΑ και το ΤΣ και συγκεκριμένα το 2011 (βλέπε σημείο 45).

Σύσταση 1

- α) Η Επιτροπή πρέπει να αναπτύξει βάση δεδομένων για τις παρατυπίες, η οποία να μπορεί να λειτουργεί ως βάση για ουσιαστική ανάλυση των σφαλμάτων που εντοπίζονται στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Πρέπει να προβεί σε εμπειριστατωμένη ανάλυση της συχνότητας, της σοβαρότητας και των αιτιών των σφαλμάτων στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων στον τομέα της πολιτικής συνοχής, βασιζόμενη σε κατάλληλα στοιχεία, αντλούμενα τόσο από τις δικές της βάσεις δεδομένων όσο και από τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή πρέπει να δημοσιεύει την ανάλυσή της ως μέρος της προβλεπόμενης στις νέες οδηγίες έκθεσης για τις δημόσιες συμβάσεις.
- β) Οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών πρέπει να αναπτύξουν και να αναλύσουν δικές τους βάσεις δεδομένων για τις παρατυπίες στον τομέα της πολιτικής συνοχής, περιλαμβανομένων εκείνων που προκύπτουν στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων και πρέπει να συνεργάζονται με την Επιτροπή ώστε να υποβάλλουν τέτοια στοιχεία σε μορφή και εντός χρονικού πλαισίου που διευκολύνει τις εργασίες της Επιτροπής.

Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έχουν αρχίσει να υλοποιούν μέτρα για την επίλυση του προβλήματος, αλλά μένει να γίνουν πολλά

100

Παρά την έλλειψη εμπειριστατωμένης ανάλυσης του προβλήματος, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έχουν ξεκινήσει να υλοποιούν δράσεις για να καλύψουν το συγκεκριμένο κενό. Οι νομοθετικού και μη χαρακτήρα δράσεις που υλοποιεί

η Επιτροπή από το 2010 τείνουν να είναι περισσότερο στοχευμένες στην επίλυση του συνολικού προβλήματος. Το 2014 θεσπίστηκε μια νέα δέσμη νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις, την οποία πρέπει τα κράτη μέλη να θέσουν σε εφαρμογή έως τον Απρίλιο του 2016 (βλέπε σημεία 67 έως 74). Με τη νέα αυτή δέσμη εισάγονται επίσης νέες απαιτήσεις υποβολής εκθέσεων για την Επιτροπή και τα κράτη μέλη. Συνολικά, το κατά πόσον τα νέα αυτά στοιχεία που περιλαμβάνονται στη νέα νομοθετική δέσμη θα μειώσουν την εμφάνιση παρατυπιών θα εξαρτηθεί από τον τρόπο με τον οποίο θα εφαρμοστούν στα κράτη μέλη. Το νέο νομικό πλαίσιο για τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία για την περίοδο 2014-2020 θεσπίζει εκ των προτέρων αιρεσιμότητες σχετικά με τα συστήματα δημόσιων συμβάσεων των κρατών μελών. Η εισαγωγή των εν λόγω προϋποθέσεων μπορεί να λειτουργήσει ευνοϊκά για την επίλυση των προβλημάτων (βλέπε σημεία 61 έως 65). Τα κράτη μέλη όφειλαν να διενεργήσουν αυτοαξιολόγηση του πώς και του εάν πληρούν τις προϋποθέσεις και να συμπεριλάβουν συνοπτική παρουσίασή της στις συμφωνίες συνεργασίας που υπέβαλαν το 2014. Σημαντικός αριθμός κρατών μελών δεν είχε ακόμη εκπληρώσει τις προϋποθέσεις αυτές έως τις αρχές του 2015 (βλέπε σημεία 61 έως 65).

Σύσταση 2

Εάν, έως το τέλος του 2016, δεν εκπληρωθεί η εκ των προτέρων αιρεσιμότητα για τις δημόσιες συμβάσεις, η Επιτροπή πρέπει να κάνει χρήση των εξουσιών που διαθέτει με συνεκτικό τρόπο και να αναστείλει τις πληρωμές προς τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη, έως ότου διορθώσουν τις αδυναμίες.

101

Το 2013, η Επιτροπή συγκρότησε εσωτερική, τεχνική ομάδα εργασίας και κατάρτισε εσωτερικό σχέδιο δράσης, γεγονός που αποτελεί ένδειξη του βελτιωμένου συντονισμού εντός της Επιτροπής. Εντούτοις, οι περισσότερες από τις δράσεις δεν έχουν ακόμη υλοποιηθεί πλήρως. Επιπλέον, το σχέδιο δράσης έχει υιοθετηθεί από ορισμένες μόνο από τις υπηρεσίες της Επιτροπής και δεν έχει δημοσιευθεί (βλέπε σημεία 56 έως 60).

Σύσταση 3

Η Επιτροπή οφείλει να επικαιροποιήσει και να δημοσιεύσει το εσωτερικό σχέδιο δράσης της για τις δημόσιες συμβάσεις. Πρέπει να υποβάλλει ετησίως εκθέσεις προόδου. Για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή πρέπει να βελτιώσει τον συντονισμό μεταξύ των υπηρεσιών της που ασχολούνται με ζητήματα δημόσιων συμβάσεων.

102

Τα σφάλματα στη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων εξακολουθούν να αντιστοιχούν σε σημαντικό μερίδιο των συνολικών σφαλμάτων, ενώ μένει να γίνουν πολλά όσον αφορά την ανάλυση του προβλήματος και την υλοποίηση μέτρων. Πλέον είναι απαραίτητη η αποτελεσματική υλοποίηση των μέτρων. Εντούτοις, μολονότι η συγκρότηση της εσωτερικής, τεχνικής ομάδας εργασίας αποτελεί θετική εξέλιξη, γεγονός παραμένει ότι έχει συσταθεί σε χαμηλές βαθμίδες εντός των υπηρεσιών της Επιτροπής και ότι η Επιτροπή δεν έχει καταβάλει καμία συντονισμένη ηγετική προσπάθεια σε υψηλό επίπεδο (βλέπε σημεία 55 έως 60).

Σύσταση 4

Η Επιτροπή πρέπει να συγκροτήσει μια ομάδα υψηλού επιπέδου η οποία θα ηγείται των προσπαθειών επίλυσης του προβλήματος των σφαλμάτων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων, προκειμένου να αποσοβηθεί ο κίνδυνος της μη συνεκτικής υλοποίησης των δράσεων από όλες τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Αποστολή της ομάδας είναι η άσκηση πιέσεων για βελτιώσεις στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων και, εφόσον παρίσταται ανάγκη, για απλουστεύσεις στον τομέα αυτό.

103

Τα σφάλματα στις δημόσιες συμβάσεις σε επίπεδο δικαιούχου είναι δυνατό και πρέπει να εντοπίζονται και να διορθώνονται από τις αρχές του κράτους μέλους, πριν από την υποβολή των αιτήσεων πληρωμής στην Επιτροπή. Όπως έχουν ήδη επισημάνει το Συνέδριο και η Επιτροπή στους ελέγχους που διενήργησαν, οι πρωτοβάθμιοι έλεγχοι των κρατών μελών εξακολουθούν να είναι ανεπαρκώς αποτελεσματικοί. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να υποβάλλονται στην Επιτροπή, για απόδοση από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, δαπάνες για έργα που εμφανίζουν σφάλματα στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων (βλέπε σημείο 76).

104

Κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013, η Επιτροπή επέβαλε δημοσιονομικές διορθώσεις εντατικότερα από ό,τι στο παρελθόν. Εντούτοις, οι δημοσιονομικές διορθώσεις ενδέχεται να έχουν περιορισμένο αποτρεπτικό χαρακτήρα για την περίοδο μέχρι και το κλείσιμο των προγραμμάτων της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013, το 2017, εκτός εάν επιβάλλονται δυνάμει απόφασης της Επιτροπής. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι, σύμφωνα με τους κανονισμούς, τα κράτη μέλη δικαιούνται να αντικαταστήσουν δαπάνες για τις οποίες έχουν επιβληθεί

Συμπεράσματα και συστάσεις

διορθώσεις με άλλες επιλέξιμες δαπάνες. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ελάχιστες ήταν οι περιπτώσεις στις οποίες μειώθηκαν πράγματι οι συνολικοί πόροι που έλαβαν τα κράτη μέλη. Για την περίοδο δαπανών μεταξύ 2014 και 2020, οι κανόνες έχουν αλλάξει: τα κράτη μέλη απειλούνται με καθαρές διορθώσεις σε περίπτωση κατά την οποία διαπιστωθεί εκ των υστέρων σφάλμα σε δαπάνες που έχουν δηλωθεί ως νόμιμες και κανονικές από τη διαχειριστική αρχή, την αρχή πιστοποίησης και την ελεγκτική αρχή.

σύναψης δημόσιων συμβάσεων (βλέπε σύσταση 1), εργαλεία ΤΠ, όπως η ηλεκτρονική διαδικασία δημόσιων συμβάσεων και η εξόρυξη δεδομένων, μπορούν να διευρύνουν τα πλεονεκτήματα των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων και να συμβάλουν στην αντιμετώπιση των προβλημάτων. Κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου, η εφαρμογή τέτοιων εργαλείων διέφερε ανάλογα με το κράτος μέλος, με αποτέλεσμα να ανακόπτεται η πλήρης αξιοποίηση των εν λόγω πιθανών πλεονεκτημάτων (βλέπε σημεία 83 έως 94).

Σύσταση 5

Η Επιτροπή πρέπει να επιβάλλει δημοσιονομικές διορθώσεις όταν διαπιστώνει ότι οι πρωτοβάθμιοι έλεγχοι των κρατών μελών δεν είναι επαρκώς αποτελεσματικοί και, εφόσον παρίσταται ανάγκη, να κινεί διαδικασίες επί παραβάσει σε περιπτώσεις παραβίασης των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις.

105

Πέραν της ανάγκης δημιουργίας μιας βάσης δεδομένων της Επιτροπής, βάσει της οποίας θα διευκολύνεται η ανάλυση των σφαλμάτων στο πλαίσιο των διαδικασιών

Σύσταση 6

- α) Η Επιτροπή πρέπει να καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια για να αξιοποιήσει περαιτέρω τις ευκαιρίες που προσφέρουν οι εξελίξεις στον τομέα της τεχνολογίας πληροφοριών, προωθώντας, μεταξύ άλλων, τα εργαλεία ηλεκτρονικής διαδικασίας δημόσιων συμβάσεων και εξόρυξης δεδομένων, καθώς και καλές πρακτικές.
- β) Τα κράτη μέλη πρέπει να αξιοποιήσουν περαιτέρω τις ευκαιρίες που παρέχουν τα εργαλεία ηλεκτρονικής διαδικασίας σύναψης δημόσιων συμβάσεων και εξόρυξης δεδομένων.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 16ης Ιουλίου 2015.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Πρόεδρος

Οι ρόλοι που διαδραματίζουν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη στους τομείς των δημόσιων συμβάσεων και της πολιτικής συνοχής

Στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή:

- α) Η **ΓΔ Περιφερειακής και Πολεοδομικής Πολιτικής** εποπτεύει την εφαρμογή των ΕΤΠΑ και ΤΣ, ενώ μεταξύ άλλων διαπραγματεύεται και εγκρίνει Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΕΠ). Παρακολουθεί και ελέγχει την υλοποίηση των ΕΠ, περιλαμβανομένης της συμμόρφωσης με τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων. Η ΓΔ Περιφερειακής και Πολεοδομικής Πολιτικής και η ΓΔ Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης εκδίδουν επίσης κατευθυντήριες οδηγίες και μάλιστα ορισμένες φορές σε συνεργασία με κράτη μέλη. Παραδείγματος χάριν, εκδίδουν κατευθυντήριες οδηγίες για τις δημοσιονομικές διορθώσεις στην περίπτωση μη συμμόρφωσης με τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων¹.
- β) Η **ΓΔ Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης** εποπτεύει την εφαρμογή του ΕΚΤ κατά τρόπο παρόμοιο με εκείνο που ακολουθεί η ΓΔ Περιφερειακής και Πολεοδομικής Πολιτικής για τα ΕΤΠΑ και ΤΣ (βλέπε ανωτέρω).
- γ) Η **ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ** (πρώην ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς και Υπηρεσιών) είναι αρμόδια για την κατάρτιση της νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις και για την επίβλεψη της εφαρμογής της. Παρακολουθεί και επικουρεί τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή αυτή, ενώ λαμβάνει μέτρα επιβολής εφόσον κρίνεται αναγκαίο.
- δ) Η **ΓΔ Προϋπολογισμού** είναι υπεύθυνη για τη διαχείριση του δημοσιονομικού κανονιστικού πλαισίου, υποβάλλει προτάσεις και εφαρμόζει το κανονιστικό πλαίσιο για την κατάρτιση, την εκτέλεση και τον έλεγχο του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Στα κράτη μέλη:

- α) Οι **διαχειριστικές αρχές** είναι υπεύθυνες για τη διαχείριση και την υλοποίηση επιχειρησιακών προγραμμάτων. Μπορούν να αναθέτουν την υλοποίηση του προγράμματος σε φορείς υλοποίησης. Η διαχειριστική αρχή ή οι οικείοι φορείς υλοποίησης διενεργούν ελέγχους επί των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων ως μέρος των ελέγχων διαχείρισής τους.
- β) Οι **αρχές πιστοποίησης** διενεργούν τελικούς ελέγχους επί των αιτήσεων πληρωμών προτού αυτές υποβληθούν στην Επιτροπή και
- γ) Οι **ελεγκτικές αρχές** διενεργούν κατασταλτικούς ελέγχους των συστημάτων, καθώς και δειγμάτων μεμονωμένων έργων προτού υποβάλουν εκθέσεις στην Επιτροπή. Οι έλεγχοι που διενεργούν καλύπτουν ζητήματα που αφορούν τα συστήματα διαχείρισης της διαδικασίας σύναψης δημόσιων συμβάσεων, καθώς και επιμέρους ελέγχους συμμόρφωσης σε έργα.

1 Κατευθυντήριες γραμμές COCOF (επιτροπή που συστάθηκε για τον συντονισμό των ταμείων) (COCOF 07/0037/03) Κατευθυντήριες γραμμές αναφορικά με τον καθορισμό των δημοσιονομικών διορθώσεων που θα πρέπει να εφαρμόζονται στις δαπάνες που συγχρηματοδοτούνται από τα διαρθρωτικά ταμεία ή το Ταμείο Συνοχής λόγω μη συμμόρφωσης στους κανόνες που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις της 29ης Νοεμβρίου 2007). Απόφαση της Επιτροπής C(2013) 9527 τελικό της 19.12.2013 για την κατάρτιση και την έγκριση των κατευθυντήριων γραμμών για τον καθορισμό των δημοσιονομικών διορθώσεων που πρέπει να διενεργεί η Επιτροπή στις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από την Ένωση στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, λόγω μη συμμόρφωσης με τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων.

Ανάλυση των σφαλμάτων που εντόπισε το Συνέδριο ανά ταμείο για την περίοδο 2009-2013

	Ελεγχθείσες πράξεις	Έργα στο πλαίσιο των οποίων ελέγχθηκαν οι διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων	Έργα που περιέχουν τουλάχιστον ένα σφάλμα στη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων	Συνολικά σφάλματα		Σοβαρό	Σημαντικό	Ήσσονος σημασίας
				Αριθμός	%			
ΕΤΠΑ	657	378	170	382	60	117	185	80
Ταμείο Συνοχής	156	145	68	125	21	26	74	25
ΕΚΤ	607	171	42	80	19	25	29	26
Σύνολο	1 420	694	280	587	100 %	168	288	131

Περιγραφή και ανάλυση των σφαλμάτων στις διάφορες φάσεις της διαδικασίας σύναψης δημόσιων συμβάσεων

	Περιγραφή του σφάλματος	Αριθμός σφαλμάτων που εντοπίστηκαν από το Συνέδριο, 2009-2013			
		Σοβαρό	Σημαντικό	Ήσσονος σημασίας	Σύνολο
Φάση που προηγείται της διαγωνιστικής διαδικασίας	Τεχνητή κατάτμηση των έργων ή των υπηρεσιών σε μικρότερους διαγωνισμούς προκειμένου να αποφεύγεται η υπέρβαση των κατώτατων ορίων.	23	3	0	26
	Απευθείας ανάθεση σύμβασης χωρίς αιτιολογία	21	2	0	23
	Χρήση μη προσήκουσας διαδικασίας υποβολής προσφορών	27	10	1	38
	Φάση που προηγείται της διαγωνιστικής διαδικασίας: υποσύνολο	71	15	1	87
Φάση της διαγωνιστικής διαδικασίας	Προβλήματα που αφορούν τις απαιτήσεις δημοσιότητας και διαφάνειας, καθώς και προβλήματα στη συγγραφή υποχρεώσεων	11	64	111	186
	Καθορισμός παράνομων κριτηρίων επιλογής και ανάθεσης και εσφαλμένη εφαρμογή τους	33	128	6	167
	Διαδικαστικές αδυναμίες, περιλαμβανομένης της έλλειψης κατάλληλης τεκμηρίωσης	22	39	12	73
	Φάση της διαγωνιστικής διαδικασίας: υποσύνολο	66	230	130	426
Διαχείριση συμβάσεων	Τροποποίηση ή επέκταση του αντικειμένου σύμβασης χωρίς την προκήρυξη διαγωνισμού	31	42	1	74
ΣΥΝΟΛΟ		168	288	131	587
		29 %	49 %	22 %	100 %

Διαδικασίες επί παραβάσει για υποθέσεις δημόσιων συμβάσεων που κίνησε η Επιτροπή κατά την περίοδο 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Σύνολο	Παραπεμφθείσες στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ¹
Βέλγιο	1					1	
Βουλγαρία	2					2	
Τσεχική Δημοκρατία							
Δανία							
Γερμανία	4	1	1		1	7	1
Εσθονία							
Ιρλανδία							
Ελλάδα	8	6	4			18	3
Ισπανία	2			1		3	
Γαλλία							
Ιταλία	1	1	5	2		9	
Κύπρος	1					1	
Λετονία		1		1		2	
Λιθουανία							
Λουξεμβούργο							
Ουγγαρία	2	2			1	5	2
Μάλτα	2		1			3	
Κάτω Χώρες	1	3				4	1
Αυστρία			1	1		2	
Πολωνία			2	1		3	1
Πορτογαλία	1	1				2	
Ρουμανία	2	1		1		4	
Σλοβενία		1				1	
Σλοβακία	1					1	
Φινλανδία							
Σουηδία	1				1	2	
Ηνωμένο Βασίλειο	3	1				4	
Σύνολο	32	18	14	7	3	74	8

¹ Οι αποφάσεις για τη γερμανική και ολλανδική υπόθεση εκδόθηκαν το 2012. Όσον αφορά τις δύο ουγγρικές και τις δύο ισπανικές υποθέσεις, οι δίκες ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης καταργήθηκαν. Εκκρεμεί η εκδίκαση μίας από τις ελληνικές υποθέσεις, καθώς και της πολωνικής υπόθεσης.

Σύνοψη

V

Μπορεί η Επιτροπή να έχει εγκύψει εδώ και πολύ καιρό στο πρόβλημα των σφαλμάτων στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων στον τομέα της πολιτικής συνοχής, τώρα όμως αντιμετωπίζει το πρόβλημα αυτό περισσότερο συντονισμένα στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης για τις δημόσιες συμβάσεις (βλέπε παρατήρηση του Συνεδρίου στο σημείο 56).

Η αντιμετώπιση των σφαλμάτων στις δημόσιες συμβάσεις έχει ξεκινήσει ήδη από τις προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού. Με βάση τις διαπιστώσεις των ελέγχων, εκπονήθηκαν οι πρώτες κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις δημοσιονομικές διορθώσεις, οι οποίες εκδόθηκαν το 2007. Η Επιτροπή προβαίνει επίσης ήδη με εμπεριστάω- μένο τρόπο σε ανάλυση των σφαλμάτων που παρουσιάζο- νται στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων στον τομέα της πολιτικής συνοχής. Η ανάλυση πραγματοποιείται κάθε χρόνο με τη διεξοδική αξιολόγηση των ετήσιων εκθέ- σεων ελέγχου που υποβάλλονται από τις εθνικές ελεγκτικές αρχές και με βάση τις διαπιστώσεις που προκύπτουν από τους ελέγχους της ίδιας της Επιτροπής (στο πλαίσιο της έρευνας ελέγχου με τίτλο «Καλύπτοντας το κενό της αξιοπι- στίας», οι μισές από τις διαπιστώσεις των ελέγχων αφορούν δημόσιες συμβάσεις). Η αξιολόγηση αυτή καταγράφεται στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων των οικείων ΓΔ.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία VI και VII

Η Επιτροπή προέβη σε ενέργειες προκειμένου να αντι- μετωπιστούν τα προβλήματα των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων πριν από το 2010. Σε αρκετά κράτη μέλη έχουν ήδη ξεκινήσει από το 2006 σχέδια δράσης, με τα οποία δόθηκε συνέχεια στα συμπεράσματα των ελέγ- χων της Επιτροπής για τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Πέραν της οριζόντιας ανάλυσης που πραγμα- τοποιήθηκε για τα σφάλματα των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων και υποβλήθηκε τον Μάιο του 2011 στη συμβουλευτική επιτροπή δημόσιων συμβάσεων¹, η Επι- τροπή δημοσίευσε επίσης τον Οκτώβριο του 2011 έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της με τίτλο «Ανάλυση σφαλμάτων στην πολιτική συνοχής κατά την περίοδο 2006-2009 – μέτρα που ελήφθησαν από την Επιτροπή και μελλοντική πορεία»².

1 Έγγραφο εργασίας που εκπόνησε η ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής για τις βασικές διαπιστώσεις του ελέγχου σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων περί δημόσιων συμβάσεων στα κράτη μέλη όσον αφορά έργα που συγχρηματοδοτήθηκαν από το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής (CC/2011/08 EN).

Η ανάλυση από την Επιτροπή των σφαλμάτων στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων αποτυπώνεται επίσης στην απόφαση της Επιτροπής, της 19ης Δεκεμβρίου 2013 (C(2013) 9527 final), η οποία ορίζει τις κατευθυντήριες γραμμές για τον καθορι- σμό των δημοσιονομικών διορθώσεων που πρέπει να εφαρμόζονται σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης προς τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων. Με τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές επικαιροποιείται το έγγραφο καθοδήγησης που υπήρχε από τον Νοέμβριο του 2007³.

Όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η Επιτροπή ακολουθεί μια προορατική προσέγγιση υπο- στηρίζοντας τα κράτη μέλη μέσω της καθοδήγησης, της παρακολούθησης και της στήριξης που τους παρέχει (π.χ. μέσω τεχνικής βοήθειας) ούτως ώστε να εφαρμόσουν έως το τέλος του 2016 τα εθνικά σχέδια δράσης τους με επίκεντρο τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες που δεν έχουν ακόμα εκπληρωθεί. Με αυτή την προορατική προσέγγιση, η Επιτροπή επιθυμεί να περιορίσει τον κίν- δυνο πιθανής αναστολής πληρωμών προς επιχειρησιακά προγράμματα (ΕΠ) μετά το 2016, ωστόσο δεν θα διστάσει να χρησιμοποιήσει αυτό το ανασταλτικό μέσο εάν είναι προφανές ότι οι στόχοι και τα ορόσημα του σχεδίου δράσης δεν έχουν εκπληρωθεί.

VIII α) i)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Η Επιτροπή θα διερευνήσει τη δυνατότητα βελτίωσης των λειτουργικών δυνατοτήτων του οικείου συστήματος διαχείρισης παρατυπιών (ΣΔΠ) προκειμένου να ανταπο- κριθεί στα λειτουργικά αιτήματα του Συνεδρίου. Επί του παρόντος, διερευνάται η δυνατότητα διαλειτουργικό- τητας μεταξύ του ΣΔΠ, της κεντρικής βάσης δεδομένων αποκλεισμού / του συστήματος λογιστικής σε δεδουλευ- μένη βάση (CED/ABAC) και άλλων βάσεων δεδομένων της Επιτροπής.

2 Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής «Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009 (SEC(2011) 1179 της 5ης Οκτωβρίου 2011) και

3 Έγγραφο αναφοράς COCOF 07/0037/03-EN της 29.11.2007, εφαρμοστέο για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο· έγγραφο αναφοράς EFFC/24/2008 της 1.4.2008, εφαρμοστέο για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αλιείας και «SOLID/2011/31 REV» της 11.1.2012, συγκεκριμένα οι κατευθυντήριες γραμμές για τις δημοσιονομικές διορθώσεις που πρέπει να εφαρμόζονται σε περιπτώσεις παράτυπης εφαρμογής των ευρωπαϊκών κανονισμών περί δημόσιων συμβάσεων σε συμβάσεις που συγχρηματοδοτήθηκαν από τα τέσσερα ταμεία του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών» κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013.

Επίσης, όσον αφορά τα σφάλματα που εντοπίστηκαν από τους ελέγχους της Επιτροπής, οι υπηρεσίες της αρχίζουν να χρησιμοποιούν ένα κοινό εργαλείο ελέγχου με χρήση ΤΠ για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ταμείο Συνοχής (ΤΣ) και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το οποίο ονομάζεται «MAPAR» (Management of Audit Processes, Activities and Resources — Διαχείριση ελεγκτικών διαδικασιών, δραστηριοτήτων και πόρων).

Τέλος, η Επιτροπή εξετάζει περαιτέρω μέτρα που θα βελτιώσουν την ανάλυση των στοιχείων για τις δημόσιες συμβάσεις, ενθαρρύνοντας κυρίως τη συλλογή τέτοιου είδους στοιχείων και αναπτύσσοντας ένα εργαλείο ανάλυσης δεδομένων για έγκαιρο εντοπισμό υπαρκτών και ενδεχόμενων παρατυπιών και καλύτερη κατανόηση των αιτιών τους (πέραν του πεδίου της συνοχής).

VIII α) ii)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και σημειώνει ότι αποδέκτες της είναι τα κράτη μέλη.

Το ΣΔΠ παρέχει ήδη στα κράτη μέλη μια βάση δεδομένων, την οποία μπορούν να χρησιμοποιούν όχι μόνο για τη συμμόρφωσή τους με τις υποχρεώσεις αναφοράς παρατυπιών, όπως ορίζεται σε διάφορους τομεακούς κανονισμούς, αλλά και για τη διενέργεια αναλύσεων για εθνικούς σκοπούς.

VIII β)

Η Επιτροπή αποδέχεται αυτή τη σύσταση. Οι γενικοί διευθυντές των τεσσάρων Γενικών Διευθύνσεων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΓΔ των ΕΔΕΤ) συνεδριάζουν ήδη τακτικά στο πλαίσιο της λεγόμενης «επιτροπής αναστολής εκ των προτέρων αιρεσιμότητας», στην οποία συμμετέχει και η ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ (ΓΔ GROW)⁴. Θα συνεχίσει μάλιστα να εφαρμόζεται με αυστηρότητα και συνέπεια μια προσέγγιση ταυτόχρονα προληπτική (εφαρμογή εθνικών σχεδίων δράσης σε περίπτωση μη εκπλήρωσης εκ των προτέρων αιρεσιμότητας) και διορθωτική (αναστολή πληρωμών).

4 Η επιτροπή αυτή συντονίζει και καταρτίζει συστάσεις για αποφάσεις αναστολής πληρωμών, μεταξύ άλλων καταρτίζει σχέδια αποφάσεων αναστολής πληρωμών, στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 19 παράγραφος 5 και του άρθρου 142 παράγραφος 1 στοιχείο ε) του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ, το Ταμείο Συνοχής, το ΕΓΤΑΑ και το ΕΤΘΑ και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ, το Ταμείο Συνοχής και το ΕΤΘΑ, καθώς και του άρθρου 41 του κανονισμού 1306/2013 (ο «οριζόντιος κανονισμός» της ΚΓΠ), ενώ παρέχει επίσης συμβουλές για συναφή ζητήματα στους γενικούς διευθυντές των τεσσάρων Γενικών Διευθύνσεων των ΕΔΕΤ.

VIII γ)

Η Επιτροπή αποδέχεται αυτή τη σύσταση και την εφαρμόζει ήδη έχοντας βελτιώσει τον συντονισμό των τμημάτων της σε επίπεδο διευθυντών από το καλοκαίρι του 2014.

Η Επιτροπή σκοπεύει να διασφαλίσει την υιοθέτηση του σχεδίου δράσης για τις δημόσιες συμβάσεις από περισσότερες υπηρεσίες της. Προτίθεται επίσης να ενθαρρύνει την υιοθέτησή του σε υψηλότερο επίπεδο.

VIII δ)

Η Επιτροπή αποδέχεται αυτή τη σύσταση, η οποία εφαρμόζεται μερικώς, και υποστηρίζει πρωτοβουλίες που συμβάλλουν στη βελτίωση των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

Η Επιτροπή σκοπεύει να διατηρεί τακτικές επαφές με τους αρμόδιους Επιτρόπους για τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ) και την εσωτερική αγορά, σε μορφή που απομένει να αποφασιστεί. Στην ομάδα αυτή θα μπορούσαν να συμμετέχουν και έμπειροι ενδιαφερόμενοι τρίτοι, εφόσον κρίνεται χρήσιμο. Η Επιτροπή τάσσεται επίσης υπέρ της ιδέας να αναλάβει πρωταγωνιστικό ρόλο σε υψηλό επίπεδο και σημειώνει ότι οι διευθυντές της ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης (ΓΔ REGIO) και της ΓΔ GROW συνεδριάζουν τακτικά από τον Ιούλιο του 2014. Σε αυτό το επίπεδο έχουν ήδη προσκληθεί έμπειροι ενδιαφερόμενοι τρίτοι.

VIII ε)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και θεωρεί ότι έχει ήδη προβεί στις συνιστώμενες ενέργειες. Βλέπε επίσης την απάντηση της Επιτροπής στο σημείο VIII στοιχείο β) ανωτέρω.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει να επιβάλλει δημοσιονομικές διορθώσεις όταν διαπιστώνει ότι οι πρωτοβάθμιοι έλεγχοι των κρατών μελών δεν είναι επαρκώς αποτελεσματικοί. Όταν εντοπίζονται σοβαρές ανεπάρκειες, εφαρμόζονται προληπτικά και διορθωτικά μέτρα, όπως σχέδια δράσης, διακοπές πληρωμών και δημοσιονομικές διορθώσεις, προκειμένου να διασφαλίζεται η νομιμότητα και η κανονικότητα τόσο των δαπανών που έχουν ήδη δηλωθεί όσο και των δαπανών που πρόκειται να δηλωθούν στην Επιτροπή. Οι πληρωμές δεν αποκαθίστανται έως ότου βελτιωθούν τα συστήματα και εφαρμοστεί στενή επιτήρηση μετά τη λήψη των διορθωτικών μέτρων, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των προγραμμάτων δεν θα επιδεινωθούν και πάλι στο μέλλον.

Όσον αφορά συνεχιζόμενες νομικές παραβιάσεις των οδηγιών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, η Επιτροπή θα συνεχίσει να κινεί διαδικασίες επί παραβάσει όταν παρίσταται ανάγκη.

VIII στ)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Δεδομένου ότι ειδικά οι ηλεκτρονικές διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων αυξάνουν τη διαφάνεια, διευκολύνουν τους διασυνοριακούς διαγωνισμούς και την πρόσβαση των ΜΜΕ, εξορθολογίζοντας παράλληλα τις διοικητικές διαδικασίες, οι οδηγίες του 2014 προβλέπουν μια σειρά από υποχρεώσεις που αφορούν τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις. Η ορθή και ταχεία μεταφορά αυτών των διατάξεων αποτελεί προτεραιότητα για την Επιτροπή.

Όσον αφορά τα εργαλεία εξόρυξης δεδομένων, η Επιτροπή υλοποιεί ήδη τη σύσταση του Συνεδρίου. Η Επιτροπή ενθαρρύνει τις αρμόδιες εθνικές αρχές να χρησιμοποιούν το σύστημα Aragone, το οποίο αποτελεί προληπτικό εργαλείο βαθμολόγησης κινδύνων που έχει αναπτύξει η ίδια. Το εργαλείο αυτό μπορεί να επιφέρει σημαντικές βελτιώσεις ως προς την πρόληψη και τον εντοπισμό διαφόρων πηγών κινδύνου που συνδέονται, μεταξύ άλλων, με διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, συγκρούσεις συμφερόντων ή περιστατικά συγκέντρωσης επιχορηγήσεων σε συγκεκριμένους οικονομικούς φορείς. Επίσης, μπορεί να βοηθήσει στην αναγνώριση προειδοποιητικών ενδείξεων, οι οποίες καταδεικνύουν υπόνοια απάτης. Η Επιτροπή γνωρίζει και υποστηρίζει τη χρήση και άλλων ανάλογων εργαλείων εξόρυξης δεδομένων.

VIII ζ)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και σημειώνει ότι αποδέκτες της είναι τα κράτη μέλη.

Εισαγωγή

10

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, η εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Τα κράτη μέλη είναι επίσης υπεύθυνα για τον τρόπο με τον οποίο μεταφέρονται στην εθνική έννομη τάξη οι οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις.

Παρατηρήσεις

24

Η Επιτροπή παραπέμπει στις απαντήσεις της, οι οποίες περιλαμβάνονται στην ειδική έκθεση που αναφέρεται από το Συνέδριο.

25

Κάθε σύστημα σύναψης δημόσιων συμβάσεων πρέπει να χαρακτηρίζεται από έναν ορισμένο βαθμό πολυπλοκότητας προκειμένου να ελαχιστοποιούνται τυχόν αυθαίρετες συμπεριφορές από τις αναθέτουσες αρχές και να τηρούνται οι αρχές της ίσης μεταχείρισης, της απαγόρευσης των διακρίσεων και της διαφάνειας.

Η Επιτροπή σημειώνει επίσης ότι σε ορισμένες περιπτώσεις το εθνικό δίκαιο προβλέπει περισσότερες υποχρεώσεις από εκείνες που προβλέπονται στις οδηγίες.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 26 και 27

Η Επιτροπή έχει αναπτύξει σειρά δράσεων για να αντιμετωπίσει την έλλειψη διοικητικής ικανότητας. Δύο από τις ενέργειες που περιλαμβάνει το σχέδιο δράσης για τις δημόσιες συμβάσεις (αναφέρονται στο σημείο 56 της έκθεσης) αντιμετωπίζουν αυτό ακριβώς το πρόβλημα. Το 2015, η Επιτροπή οριστικοποίησε έγγραφο καθοδήγησης για την αποφυγή των συνηθέστερων σφαλμάτων στις δημόσιες συμβάσεις, δίνοντας έμφαση στην ανάγκη καλού σχεδιασμού. Το 2015, εκπόνησε επίσης απολογιστική μελέτη για τη διοικητική ικανότητα, τα συστήματα και τις πρακτικές που εφαρμόζονται στο σύνολο της ΕΕ προκειμένου να διασφαλίζεται η συμμόρφωση και η ποιότητα των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων στις οποίες συμμετέχουν τα ΕΔΕΤ. Στη μελέτη αυτή παρέχονται συγκεκριμένες συστάσεις για τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας σε κάθε κράτος μέλος.

29 α)

Η Επιτροπή σημειώνει ότι στην Τσεχική Δημοκρατία έχει συσταθεί ομάδα εργασίας σε εθνικό επίπεδο, η οποία περιλαμβάνει την Υπηρεσία Δημόσιων Συμβάσεων, το Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (με τη συντονιστική τους ιδιότητα) και άλλους σχετικούς φορείς, με σκοπό την εναρμόνιση της ερμηνείας των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις.

32

Οι παρατυπίες που αναφέρονται από τα κράτη μέλη στην Επιτροπή μέσω του συστήματος διαχείρισης παρατυπιών (ΣΔΠ) δεν χρησιμεύουν αποκλειστικά και μόνο για την κατάρτιση της ετήσιας έκθεσης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και την καταπολέμηση της απάτης, αλλά υποβάλλονται επίσης σε αναλύσεις τόσο σε σχέση με την περάτωση της περιόδου προγραμματισμού 2000-2006 όσο και στο πλαίσιο των ετήσιων συνεδριάσεων συντονισμού με τις ελεγκτικές αρχές.

Τα στοιχεία που αναφέρονται χρησιμοποιούνται επίσης για την κατάρτιση αναλύσεων επικινδυνότητας, ειδικότερα: από ελεγκτές της Επιτροπής κατά την προετοιμασία αποστολών και από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF). Στοιχεία διαβιβάζονται επίσης στους ελεγκτές του Συνεδρίου κατόπιν αιτήματος.

33

Η OLAF λαμβάνει τις παρατυπίες που αναφέρονται από κράτη μέλη, εξ ονόματος της Επιτροπής, μέσω του ΣΔΠ. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η ταξινόμηση μιας αναφερθείσας παρατυπίας δεν συνιστά στατικό και οριστικό γεγονός. Το χρονικό σημείο κατά το οποίο πραγματοποιείται η ταξινόμηση των περιστατικών από τα κράτη μέλη διαφέρει ανάλογα με την εθνική νομοθεσία και τις εθνικές πρακτικές και πολιτικές. Σε ορισμένες περιπτώσεις, έχει διαπιστωθεί απροθυμία των αρμόδιων αρχών να ταξινομήσουν από πολύ νωρίς ως «απάτη» μια συγκεκριμένη υπόθεση λόγω των συνεπειών που μπορεί να προκύψουν από την εθνική νομοθεσία περί αστικής ευθύνης.

Μπορεί λοιπόν μια συγκεκριμένη παρατυπία που δεν ταξινομήθηκε εξ αρχής ως «περιστατικό για το οποίο υπάρχει υπόνοια απάτης» να πρέπει στη συνέχεια να επαναταξινομηθεί επειδή έρχονται στην επιφάνεια νέα στοιχεία για το περιστατικό και δρομολογούνται κατά συνέπεια εξελίξεις. Ομοίως, ένα περιστατικό το οποίο ταξινομήθηκε αρχικά ως «περιστατικό για το οποίο υπάρχει υπόνοια απάτης» μπορεί να μεταταχθεί στην κατηγορία της απλής «παρατυπίας» κατόπιν π.χ. της έκδοσης απόφασης δικαστηρίου, ερευνητικής υπηρεσίας ή άλλης αρχής.

35

Βλέπε κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 26 και 27.

38 β)

Τα προβλήματα των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων απασχολούν πράγματι έντονα τις ιταλικές αρμόδιες αρχές επειδή αποτελούν τη βασική πηγή δημοσιονομικών διορθώσεων για το ΕΤΠΑ.

Η καταγραφή και ανάλυση των σφαλμάτων που εντοπίζονται στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων πρέπει να αποτελέσει το σημείο αφετηρίας για την αντιμετώπιση των σχετικών αδυναμιών.

39

Η Επιτροπή, με βάση την ανάλυση που πραγματοποίησε το 2011⁵, προέβη σε συγκεκριμένες δράσεις στην προσπάθειά της να μετριάσει αυτούς τους κινδύνους και να βοηθήσει τα κράτη μέλη-συγκεκριμένα, οι διαχειριστικές αρχές έλαβαν επιπλέον οδηγίες και κατάρτιση σχετικά με τους κινδύνους που είχαν εντοπιστεί, ελήφθησαν μέτρα για την έγκαιρη εφαρμογή των δημοσιονομικών διορθώσεων και των διαδικασιών διακοπής και αναστολής πληρωμών, ενώ συνεχίστηκαν οι έλεγχοι που εστίαζαν στους πλέον επισφαλείς τομείς. Οι ενέργειες αυτές εντάχθηκαν στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης για τις δημόσιες συμβάσεις, το οποίο καταρτίστηκε το 2013 από όλες τις ΓΔ των ΕΔΕΤ, τη ΓΔ GROW και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) προκειμένου να βελτιωθεί η εφαρμογή των κανόνων σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις.

44 α)

Τα στοιχεία που παρέχονται στις ετήσιες εκθέσεις ελέγχου χρησιμοποιούνται για τη διαδικασία διασφάλισης του εκάστοτε ΕΠ, και όχι για την ανάλυση σφαλμάτων που εντοπίζονται στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

Βλέπε επίσης την απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 39.

44 γ)

Τα προβλήματα που ανακύπτουν στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων εξετάζονται στο πλαίσιο των διμερών συναντήσεων με τις ελεγκτικές αρχές, εφόσον είναι σημαντικά για το οικείο κράτος μέλος / τα οικεία προγράμματα.

⁵ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής «Ανάλυση σφαλμάτων στην πολιτική συνοχής κατά την περίοδο 2006-2009» (SEC(2011) 1179 της 5ης Οκτωβρίου 2011) και έγγραφο εργασίας που εκπόνησε η ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής για τις βασικές διαπιστώσεις του ελέγχου σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων περί δημόσιων συμβάσεων στα κράτη μέλη όσον αφορά έργα που συγχρηματοδοτήθηκαν από το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής (CC/2011/08 EN).

46

Οι υπηρεσίες της Επιτροπής έχουν αναπτύξει εργαλείο ΤΠ που ονομάζεται «MAPAR» (Διαχείριση ελεγκτικών διαδικασιών, δραστηριοτήτων και πόρων) και το οποίο έχει πλέον τεθεί σε χρήση. Μία από τις λειτουργικές δυνατότητες αυτού του κοινού εργαλείου για το ΕΤΠΑ, το ΤΣ και το ΕΚΤ είναι η καθιέρωση και ταξινόμηση των διαπιστώσεων του ελέγχου με βάση την τυπολογία σφάλματος αλλά και, εντός της ίδιας κατηγορίας (π.χ. δημόσιες συμβάσεις), ανά υποκατηγορία διαπιστώσεων (απουσία χαρακτήρα παροχής κινήτρου, μη κοινοποίηση προγράμματος κ.λπ.).

Η ΓΔ REGIO και η ΓΔ Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης (ΓΔ EMPL) θα χρησιμοποιούν το MAPAR για να παρακολουθούν οριζόντια όλες τις διαπιστώσεις των ελέγχων και για να επικαιροποιούν τακτικά έναν πίνακα βαθμολόγησης κινδύνου προκειμένου να ενισχυθεί η ορθή διαχείριση των Ταμείων. Το ίδιο ισχύει και για όποιο πρόβλημα εντοπίζεται από την Επιτροπή κατά τον έλεγχο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

Επίσης, χάρη στη βάση δεδομένων του ΣΔΠ, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να αναφέρουν τις παρατυπίες που εντοπίζονται, μεταξύ άλλων και παρατυπίες που συνδέονται με τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Στην εν λόγω βάση δεδομένων έχουν δικαίωμα πρόσβασης όλες οι σχετικές υπηρεσίες της Επιτροπής.

47

Το 2012, στο πλαίσιο θεματικού ελέγχου επί διαχειριστικών επαληθεύσεων, η ΓΔ EMPL εντόπισε συγκεκριμένες περιπτώσεις παραβίασης των κανόνων περί δημόσιων συμβάσεων, οι οποίες δεν είχαν εντοπιστεί από τους εθνικούς ελέγχους. Η έκθεση και το συμπέρασμά της συζητήθηκε επανειλημμένως με τις εθνικές αρχές.

Βλέπε επίσης την απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 46.

48

Το ΣΔΠ σχεδιάστηκε για την αναφορά παρατυπιών (είτε συνδέονται με απάτη είτε όχι, περιλαμβανομένων παρατυπιών που εντοπίζονται σε διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων) από τα κράτη μέλη στην Επιτροπή.

Όσον αφορά τις παρατυπίες σε διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, πέραν των διαρθρωμένων πεδίων, στο ΣΔΠ υπάρχει η δυνατότητα προσθήκης συμπληρωματικών πληροφοριών σε πεδία ελεύθερου κειμένου. Ωστόσο, η δυνατότητα αξιοποίησης των στοιχείων εξαρτάται από την ποιότητα και την ακρίβεια των πληροφοριών που υποβάλλουν οι εθνικές αρχές.

Το σύστημα δεν σχεδιάστηκε για να παρέχει, μέσω απολύτως διαρθρωμένων πεδίων, τις πληροφορίες στις οποίες αναφέρεται το Συνέδριο.

Βλέπε απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 32 και 46.

49

Η Επιτροπή έχει εγκύψει ήδη προ πολλού στο ζήτημα αυτό αλλά τώρα το αντιμετωπίζει πιο συντονισμένα στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης για τις δημόσιες συμβάσεις.

Η Επιτροπή υπενθυμίζει τα έγγραφα που αναφέρονται στο σημείο 39 (έγγραφο καθοδήγησης για την αποφυγή σφαλμάτων και απολογιστική μελέτη για τη διοικητική ικανότητα).

51

Η ανάλυση των σφαλμάτων που εντοπίστηκαν στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων της Επιτροπής αποτυπώνεται στην απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2013 της Επιτροπής (C(2013) 9527 final) σχετικά με την κατάρτιση και την έγκριση των κατευθυντήριων γραμμών για τον καθορισμό των δημοσιονομικών διορθώσεων που πρέπει να επιβάλλει η Επιτροπή στις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από την Ένωση στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης με τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων. Με τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές επικαιροποιείται το έγγραφο καθοδήγησης που υπήρχε από το 2007.

57

Μέχρι το τέλος Ιουνίου του 2015, η εκτέλεση του σχεδίου δράσης για τις δημόσιες συμβάσεις είχε σημειώσει περαιτέρω πρόοδο. Από τις 12 δράσεις, οι τρεις έχουν ολοκληρωθεί (όπως αναφέρεται από το Συνέδριο στα σημεία α)-γ) κατωτέρω), επτά δράσεις βρίσκονται στο στάδιο της υλοποίησης και δύο δράσεις προγραμματίζεται να εφαρμοστούν σε βάθος χρόνου αλλά δεν έχουν ακόμα ξεκινήσει.

Οι δράσεις που δεν έχουν ακόμα ξεκινήσει είναι η μακροπρόθεσμη δράση 11 (Συστήματα διαχείρισης της ποιότητας στον τομέα της σύναψης δημόσιων συμβάσεων) και η μακροπρόθεσμη δράση 12 (Οδηγός για την καθοδήγηση) του **πίνακα 2**.

58 α)

Η Επιτροπή έχει την πρόθεση να υιοθετήσει το σχέδιο δράσης για τις δημόσιες συμβάσεις σε ευρύτερο και ενδεχομένως υψηλότερο από ό,τι στο παρελθόν επίπεδο ενδιαφερομένων.

58 β)

Η ομάδα εργασίας συστάθηκε ως υπό-ομάδα της διυπηρεσιακής ομάδας για την ενίσχυση της ικανότητας των Ταμείων στα ασθενέστερα κράτη μέλη, σε επίπεδο γενικών διευθυντών. Η διυπηρεσιακή ομάδα υποβάλλει εκθέσεις στη γενική γραμματεία.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι ένα τεχνικό ζήτημα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο τεχνικής παρακολούθησης υπό την εποπτεία του διοικητικού προσωπικού, το οποίο συμμετέχει ενεργά στην ομάδα εργασίας για τις δημόσιες συμβάσεις όταν κρίνεται αναγκαίο.

Οι διευθυντές της ΓΔ REGIO και της ΓΔ GROW συνεδριάζουν τακτικά από τον Ιούλιο του 2014 και έχουν εξετάσει το ενδεχόμενο τακτικών συνεδριάσεων σε πολύ υψηλό επίπεδο (γενικοί διευθυντές και Επίτροποι).

60

Τα τελευταία χρόνια, όλοι οι επίτροποι αναφέρονται στα προβλήματα των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων και ζητούν από τα κράτη μέλη να βελτιώσουν τα συστήματά τους. Το αίτημα αυτό επαναλαμβάνεται τα τελευταία έξι χρόνια από τους αρμόδιους επιτρόπους για την περιφερειακή πολιτική όταν καλούνται προς ακρόαση στο πλαίσιο της διαδικασίας χορήγησης απαλλαγής. Επίσης, όλες οι γενικές διευθύνσεις ανέφεραν στις οικείες ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων τα μέτρα που έχουν λάβει για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που συνδέονταν με τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων και καλούσαν και αυτές με τη σειρά τους τα κράτη μέλη να βελτιώσουν το σύστημά τους.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι όλες οι δραστηριότητες σύναψης δημόσιων συμβάσεων δρομολογούνται και παρακολουθούνται επισταμένως από τα ανώτατα διοικητικά στελέχη των οικείων υπηρεσιών της Επιτροπής (ΓΔ των ΕΔΕΤ και ΓΔ GROW).

61

Στο πλαίσιο των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων και των συμφωνιών εταιρικής σχέσης που εγκρίθηκαν το 2014, έχουν εγκριθεί 12 σχέδια δράσης για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020⁶, τα οποία αναμένεται να αξιολογηθούν μέχρι το 2016.

Η Επιτροπή ακολουθεί μια προορατική προσέγγιση υποστηρίζοντας τα κράτη μέλη μέσω της καθοδήγησης, της παρακολούθησης και της στήριξης που τους παρέχει (π.χ. μέσω τεχνικής βοήθειας) ούτως ώστε να εφαρμόσουν ως το τέλος του 2016 τα εθνικά σχέδια δράσης τους με επίκεντρο τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες που δεν έχουν ακόμα εκπληρωθεί. Με αυτή την προορατική προσέγγιση, η Επιτροπή επιθυμεί να περιορίσει τον κίνδυνο της πιθανής αναστολής πληρωμών προς επιχειρησιακά προγράμματα (ΕΠ) μετά το 2016, ωστόσο δεν θα διστάσει να χρησιμοποιήσει αυτό το ανασταλτικό μέσο εάν είναι προφανές ότι οι στόχοι και τα ορόσημα του σχεδίου δράσης δεν έχουν εκπληρωθεί.

63

Η Επιτροπή παραπέμπει στις απαντήσεις στα σημεία 60 και 61 και επισημαίνει ότι έναντι της απορρόφησης προέχει η ορθή εφαρμογή του ισχύοντος κοινού και/ή ειδικού νομοθετικού πλαισίου και πλαισίου προγραμματισμού.

71

Η ΓΔ GROW έχει επίσης απαντήσει σε επιμέρους ερωτήματα που τέθηκαν από εθνικές αρχές, ενώ δημιούργησε και το εργαλείο ΤΠ «WIKI», στο οποίο αναφορτώνονται ερωτήσεις και απαντήσεις και τίθενται στη διάθεση όλων των εθνικών αρχών.

74

Η Επιτροπή σκοπεύει να παρέχει καθοδήγηση στα κράτη μέλη για την κατάρτιση της έκθεσης παρακολούθησης ανάλογα με τις πληροφορίες που χρειάζεται.

76

Η ανεπαρκής αποτελεσματικότητα της διαχειριστικής επαλήθευσης κατά τους πρωτοβάθμιους ελέγχους αποτελεί πηγή έντονου προβληματισμού για την Επιτροπή (βλέπε ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων της ΓΔ REGIO 2014, σελίδα 50).

6 Αφορούν τις χώρες BG, CZ, EL, IT, MT, LV, PL, HU, HR, SI, SK και RO.

Το 2014 και το 2015 συζητήθηκε με τα κράτη μέλη έγγραφο καθοδήγησης για διαχειριστικές επαληθεύσεις («Guidance on Management Verifications»), το οποίο αναμένεται να δημοσιευθεί τον Ιούλιο του 2015. Το έγγραφο αυτό περιλαμβάνει ειδική ενότητα για τις επαληθεύσεις που διενεργούνται στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων. Το έγγραφο δεν αποτελεί μέρος του σχεδίου δράσης για τις δημόσιες συμβάσεις καθώς καλύπτει όλα τα είδη των διαχειριστικών επαληθεύσεων.

80

Ως αποτέλεσμα των νομοθετικών διατάξεων της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013, ο κανονισμός επιτρέπει την αντικατάσταση παράτυπων δαπανών με επιλέξιμες δαπάνες, εφόσον αυτές οι νέες δαπάνες έχουν ελεγχθεί από διαχειριστικές και ελεγκτικές αρχές. Ωστόσο, τέτοιου είδους δημοσιονομικές διορθώσεις είναι πιθανό να οδηγήσουν σε απώλειες κονδυλίων για τα κράτη μέλη κατά την περάτωση της περιόδου προγραμματισμού, καθώς η αντικατάσταση των δαπανών μπορεί τότε να μην είναι πλέον δυνατή αν δεν έχει υποβληθεί μεταγενέστερη αίτηση πληρωμής.

Όσον αφορά την περίοδο 2014-2020 και σύμφωνα με το άρθρο 145 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, η δημοσιονομική διόρθωση θα έχει ως αποτέλεσμα την καθαρή μείωση βοήθειας όταν, μεταξύ άλλων, παρατηρούνται σοβαρές αδυναμίες στην αποτελεσματική λειτουργία των συστημάτων, οι οποίες δεν είχαν εντοπιστεί και αναφερθεί από την ελεγκτική αρχή πριν τις εντοπίσουν η Επιτροπή ή το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

87

Δίνοντας συνέχεια στην ανακοίνωσή της σχετικά με τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις από αρχής μέχρι τέλους για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης (COM(2013)453), η Επιτροπή δρομολόγησε αρκετές πρωτοβουλίες για να υποστηρίξει την υιοθέτηση των ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων:

- σε πολιτικό επίπεδο, στην ολοκληρωμένη δέσμη πολιτικών μέτρων που αποσκοπεί στην ολοκλήρωση της ψηφιακής ενιαίας αγοράς (COM(2015)192) περιλαμβάνονται στόχοι για την υιοθέτηση ηλεκτρονικών διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων,
- η Επιτροπή δρομολόγησε τις εργασίες του πολυμερούς φόρουμ για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις (EXEP), το οποίο επικεντρώνεται στην ανταλλαγή, τη διάδοση και την αποσαφήνιση βέλτιστων πρακτικών στους τομείς της διακυβέρνησης, της ρύθμισης και της διαλειτουργικότητας,

- η Επιτροπή υποστηρίζει το πιλοτικό έργο ηλεκτρονικής υποβολής προσφορών (eTendering) eSens, το οποίο επιτρέπει την ανάπτυξη της διασυνοριακής διαλειτουργικότητας. Οι οικονομικοί φορείς θα έχουν τη δυνατότητα να χρησιμοποιούν ενιαίο λογισμικό για να συμμετέχουν σε διάφορα συστήματα ηλεκτρονικής υποβολής προσφορών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Επιπλέον, η Επιτροπή ξεκίνησε να χρησιμοποιεί τη διευκόλυνση «Συνδέοντας την Ευρώπη» (ΔΣΕ) ώστε να καλυφθούν και άλλες πτυχές της ψηφιοποίησης των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων, μεταξύ άλλων η ηλεκτρονική τιμολόγηση και η απλούστευση,

- διατίθενται ευρωπαϊκά κονδύλια μέσω του ΕΤΠΑ/ΤΣ ή μέσω του ΕΚΤ, τα οποία βοηθούν τα κράτη μέλη να αναπτύξουν τις απαιτούμενες διοικητικές ικανότητες και υποδομές (περιλαμβανομένης της ανάπτυξης πλατφόρμας για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις) ώστε να ολοκληρωθεί η μετάβαση στις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις.

89

Βλέπε απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 26, 27 και 46.

91

Το εργαλείο Arachne σχεδιάστηκε για να βοηθά τα κράτη μέλη στις διαχειριστικές επαληθεύσεις και για να λειτουργεί ως σύστημα προειδοποίησης σε περιπτώσεις απάτης. Περιλαμβάνει αρκετούς δείκτες κινδύνου που αφορούν τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, μεταξύ άλλων: το διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ της ημερομηνίας δημοσίευσης της προκήρυξης του διαγωνισμού και της ημερομηνίας υπογραφής της σύμβασης· τον αριθμό προσφορών που αποκλείστηκαν/αριθμό προσφορών που παρελήφθησαν· τον αριθμό έγκυρων προσφερόντων· τον αριθμό συμβάσεων που ανατέθηκαν μέσω διαδικασίας με διαπραγμάτευση, κλειστής διαδικασίας ή μέσω απευθείας ανάθεσης/συνολικό κόστος έργου· τον αριθμό παρατηρημάτων στις συμβάσεις σε σύγκριση με τον μέσο όρο ανά τομέα· εάν έχει επιβληθεί στο παρελθόν δημοσιονομική διόρθωση σε σχέση με τον δικαιούχο.

Επίσης, το εργαλείο Arachne εντοπίζει τη συμμετοχή δικαιούχων, εργολάβων και υπεργολάβων σε διάφορα έργα και προγράμματα αλλά εντοπίζει επίσης και τη σχέση μεταξύ των οντοτήτων που συμμετέχουν στην υλοποίηση ενός έργου.

94

Πρέπει να σημειωθεί ότι κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, η νομοθεσία δεν υποχρέωνε τα κράτη μέλη να εφαρμόσουν, μεταξύ άλλων, στρατηγικές για την καταπολέμηση της απάτης. Για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, οι χρήστες συμφώνησαν κατά βάση να χρησιμοποιούν το Arachne για τον έλεγχο του συστήματος. Ως εκ τούτου, πολλά κράτη μέλη αποφάσισαν να διαβιβάσουν στοιχεία για ορισμένα μόνο τμήματα των επιχειρησιακών προγραμμάτων που ενέπιπταν στην αρμοδιότητά τους. Ως τα μέσα του 2015, τέσσερα επιπλέον κράτη μέλη είχαν διαβιβάσει στοιχεία για ένα τουλάχιστον ΕΠ.

Η Επιτροπή αναμένει να αυξηθεί περαιτέρω ο αριθμός των χρηστών κατά την περίοδο 2014-2020. Κατά την περίοδο αυτή, το Arachne μπορεί να συμβάλει αποτελεσματικά στον μετριασμό του κινδύνου απάτης.

Συμπεράσματα και συστάσεις

97

Βλέπε κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 26 και 27.

98

Ήδη από τις προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού, η Επιτροπή είχε επιστήσει την προσοχή της στα σφάλματα που παρουσιάζονταν στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Με βάση τις διαπιστώσεις των ελέγχων, εκπονήθηκαν οι πρώτες κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις δημοσιονομικές διορθώσεις, οι οποίες εκδόθηκαν το 2007.

Η Επιτροπή αντιμετωπίζει τώρα το ζήτημα αυτό με περισσότερο συντονισμένο και εμπειριστατωμένο τρόπο στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης για τις δημόσιες συμβάσεις.

99

Η Επιτροπή έλαβε επαρκή μέτρα και εφάρμοσε σχέδια διορθωτικών ενεργειών στα κράτη μέλη στα οποία εντοπίστηκαν σφάλματα στο πλαίσιο των ελέγχων. Η ανάλυσή της είχε ως αποτέλεσμα να επικαιροποιηθούν το 2013 οι κατευθυντήριες γραμμές για τον καθορισμό των δημοσιονομικών διορθώσεων που πρέπει να εφαρμόζονται σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης προς τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων.

Όσον αφορά την ανάπτυξη μιας αξιόπιστης, ολοκληρωμένης βάσης δεδομένων για το σύνολο των παρατυπιών, η Επιτροπή παραπέμπει στην απάντησή της στα σημεία 32, 46 και 48, καθώς επίσης, αναφορικά με τα έγγραφα που εκπόνησε, στην κοινή απάντηση της Επιτροπής για τα σημεία 26 και 27.

Σύσταση 1 α)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Η Επιτροπή θα διερευνήσει τη δυνατότητα βελτίωσης των λειτουργικών δυνατοτήτων του οικείου συστήματος διαχείρισης παρατυπιών (ΣΔΠ) προκειμένου να ανταποκριθεί στα λειτουργικά αιτήματα του Συνεδρίου. Επί του παρόντος, διερευνάται η δυνατότητα διαλειτουργικότητας μεταξύ του ΣΔΠ, της κεντρικής βάσης δεδομένων αποκλεισμού / του συστήματος λογιστικής σε δεδουλευμένη βάση (CED/ABAC) και άλλων βάσεων δεδομένων της Επιτροπής.

Επίσης, όσον αφορά τα σφάλματα που εντοπίστηκαν από τους ελέγχους της Επιτροπής, οι υπηρεσίες της αρχίζουν να χρησιμοποιούν ένα κοινό εργαλείο ελέγχου με χρήση ΤΠ για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ταμείο Συνοχής (ΤΣ) και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το οποίο ονομάζεται «MAPAR» (Management of Audit Processes, Activities and Resources — Διαχείριση ελεγκτικών διαδικασιών, δραστηριοτήτων και πόρων).

Τέλος, η Επιτροπή εξετάζει περαιτέρω μέτρα που θα βελτιώσουν την ανάλυση των στοιχείων για τις δημόσιες συμβάσεις, ενθαρρύνοντας κυρίως τη συλλογή τέτοιου είδους στοιχείων και αναπτύσσοντας ένα εργαλείο ανάλυσης δεδομένων για έγκαιρο εντοπισμό υπαρκτών και ενδεχόμενων παρατυπιών και καλύτερη κατανόηση των αιτιών τους (πέραν του πεδίου της συνοχής).

Σύσταση 1 β)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και σημειώνει ότι αποδέκτες της είναι τα κράτη μέλη.

Το ΣΔΠ παρέχει ήδη στα κράτη μέλη μια βάση δεδομένων, την οποία μπορούν να χρησιμοποιούν όχι μόνο για τη συμμόρφωσή τους με τις υποχρεώσεις αναφοράς παρατυπιών, όπως ορίζεται σε διάφορους τομεακούς κανονισμούς, αλλά και για τη διενέργεια αναλύσεων για εθνικούς σκοπούς.

100

Η Επιτροπή προέβη σε ενέργειες προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων πριν από το 2010. Σε αρκετά κράτη μέλη, ξεκίνησαν ήδη από το 2006 σχέδια δράσης με τα οποία δόθηκε συνέχεια στα συμπεράσματα των ελέγχων των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Πέραν της οριζόντιας ανάλυσης που πραγματοποιήθηκε για τα σφάλματα των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων και υποβλήθηκε τον Μάιο του 2011 στη συμβουλευτική επιτροπή δημόσιων συμβάσεων, η Επιτροπή δημοσίευσε επίσης τον Οκτώβριο του 2011 έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της με τίτλο «Ανάλυση σφαλμάτων στην πολιτική συνοχής κατά την περίοδο 2006-2009 — μέτρα που ελήφθησαν από την Επιτροπή και μελλοντική πορεία».

Η ανάλυση από την Επιτροπή των σφαλμάτων στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων αποτυπώνεται επίσης στην απόφαση της Επιτροπής της 19ης Δεκεμβρίου 2013 (C(2013) 9527 final), η οποία ορίζει τις κατευθυντήριες γραμμές για τον καθορισμό των δημοσιονομικών διορθώσεων που πρέπει να εφαρμόζονται σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης προς τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων. Με τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές επικαιροποιήθηκε έγγραφο καθοδήγησης που υπήρχε από τον Νοέμβριο του 2007.

Όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η Επιτροπή ακολουθεί μια προορατική προσέγγιση υποστηρίζοντας τα κράτη μέλη μέσω της καθοδήγησης, της παρακολούθησης και της στήριξης που τους παρέχει (π.χ. μέσω τεχνικής βοήθειας) ούτως ώστε να εφαρμόσουν έως το τέλος του 2016 τα εθνικά σχέδια δράσης τους με επίκεντρο τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες που δεν έχουν ακόμα εκπληρωθεί. Με αυτή την προορατική προσέγγιση, η Επιτροπή επιθυμεί να περιορίσει τον κίνδυνο της πιθανής αναστολής πληρωμών προς επιχειρησιακά προγράμματα (ΕΠ) μετά το 2016, ωστόσο δεν θα διστάσει να χρησιμοποιήσει αυτό το ανασταλτικό μέσο εάν είναι προφανές ότι οι στόχοι και τα ορόσημα του σχεδίου δράσης δεν έχουν εκπληρωθεί.

Σύσταση 2

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση. Οι γενικοί διευθυντές των τεσσάρων Γενικών Διευθύνσεων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΓΔ των ΕΔΕΤ) συνεδριάζουν ήδη τακτικά στο πλαίσιο της λεγόμενης «επιτροπής αναστολής εκ των προτέρων αιρεσιμότητας», στην οποία συμμετέχει και η ΓΔ GROW⁷. Θα συνεχίσει μάλιστα να εφαρμόζεται με αυστηρότητα και συνέπεια μια προσέγγιση ταυτόχρονα προληπτική (εκτέλεση εθνικών σχεδίων δράσης σε περίπτωση μη

εκπλήρωσης εκ των προτέρων αιρεσιμότητας) και διορθωτική (αναστολή πληρωμών).

101

Οι δράσεις του σχεδίου δράσης για τις δημόσιες συμβάσεις έχουν συζητηθεί διεξοδικά, έχουν τροποποιηθεί και έχουν συμφωνηθεί από εκπροσώπους όλων των ΓΔ των ΕΔΕΤ, της ΓΔ GROW και της ΕΤΕπ. Οι δράσεις καταρτίστηκαν από κοινού στο πλαίσιο της ομάδας εργασίας για τη βελτίωση των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Η εν λόγω ομάδα εργασίας συστάθηκε ως υπό-ομάδα της διυπηρεσιακής ομάδας για την ενίσχυση της ικανότητας των Ταμείων στα κράτη μέλη, σε επίπεδο γενικών διευθυντών. Η διυπηρεσιακή ομάδα υποβάλλει εκθέσεις στη γενική γραμματεία.

Η εκτέλεση του σχεδίου δράσης για τις δημόσιες συμβάσεις έχει σημειώσει πρόοδο (βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 57). Η Επιτροπή σκοπεύει επίσης να υιοθετήσει το σχέδιο δράσης για τις δημόσιες συμβάσεις σε ευρύτερο και ενδεχομένως υψηλότερο από ό,τι στο παρελθόν επίπεδο.

Σύσταση 3

Η Επιτροπή αποδέχεται αυτή τη σύσταση και την εφαρμόζει ήδη έχοντας βελτιώσει τον συντονισμό των τμημάτων της σε επίπεδο διευθυντών από το καλοκαίρι του 2014.

Η Επιτροπή σκοπεύει επίσης να διασφαλίσει την υιοθέτηση του σχεδίου δράσης για τις δημόσιες συμβάσεις από περισσότερες υπηρεσίες της. Προβλέπεται επίσης η υιοθέτηση του σχεδίου σε υψηλότερο επίπεδο, όπως επισμαίνεται στην απάντηση της Επιτροπής στη σύσταση 2.

102

Βλέπε απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 100 και 101.

⁷ Η επιτροπή αυτή συντονίζει και καταρτίζει συστάσεις για αποφάσεις αναστολής πληρωμών, μεταξύ άλλων καταρτίζει σχέδια αποφάσεων αναστολής πληρωμών, στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 19 παράγραφος 5 και του άρθρου 142 παράγραφος 1 στοιχείο ε) του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ, το Ταμείο Συνοχής, το ΕΓΤΑΑ και το ΕΤΘΑ και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ, το Ταμείο Συνοχής και το ΕΤΘΑ, καθώς και του άρθρου 41 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 (ο «οριζόντιος κανονισμός» της ΚΓΠ), ενώ παρέχει επίσης συμβουλές για συναφή ζητήματα στους γενικούς διευθυντές των τεσσάρων Γενικών Διευθύνσεων των ΕΔΕΤ.

Σύσταση 4

Η Επιτροπή αποδέχεται αυτή τη σύσταση, η οποία εφαρμόζεται μερικώς, και υποστηρίζει πρωτοβουλίες που συμβάλλουν στη βελτίωση των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

Η Επιτροπή σκοπεύει να διατηρεί τακτικές επαφές με τους αρμόδιους Επιτρόπους για τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ) και την εσωτερική αγορά, σε μορφή που απομένει να αποφασιστεί. Στην ομάδα αυτή θα μπορούσαν να συμμετέχουν και ενδιαφερόμενοι τρίτοι, όποτε κρίνεται χρήσιμο. Η Επιτροπή τάσσεται επίσης υπέρ της ιδέας να αναλάβει πρωταγωνιστικό ρόλο σε υψηλό επίπεδο και σημειώνει ότι οι διευθυντές της ΓΔ REGIO και της ΓΔ GROW συνεδριάζουν τακτικά από τον Ιούλιο του 2014. Σε αυτό το επίπεδο έχουν ήδη προσκληθεί έμπειροι ενδιαφερόμενοι τρίτοι.

103

Η ανεπαρκής αποτελεσματικότητα της διαχειριστικής επαληθευσης κατά τους πρωτοβάθμιους ελέγχους αποτελεί πηγή έντονου προβληματισμού για την Επιτροπή. Στο πλαίσιο του εποπτικού της ρόλου, η Επιτροπή πραγματοποιεί από το 2010 στοχευμένους ελέγχους σε διαχειριστικές επαληθεύσεις προγραμμάτων υψηλού κινδύνου, κατά τη διάρκεια των οποίων έχει διαπιστώσει ότι πολλά σφάλματα που απορρέουν από αυτές τις πηγές κινδύνου είναι πιθανό να μην εντοπίζονται ή να μην εντοπίζονται εγκαίρως από την ελεγκτική αρχή του προγράμματος. Κατόπιν των ελέγχων αυτών, καταρτίζονται σχέδια δράσης, όπου κρίνεται αναγκαίο, για τη διόρθωση των ανεπαρειών που εντοπίστηκαν. Οι εν λόγω έλεγχοι συμβάλλουν στη βελτίωση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου στα προγράμματα για τα οποία έχουν διατυπωθεί επιφυλάξεις, διασφαλίζοντας τη νομιμότητα και την κανονικότητα τόσο των δαπανών που έχουν ήδη δηλωθεί όσο και των δαπανών που πρόκειται να δηλωθούν στην Επιτροπή.

Το 2014 και το 2015 συζητήθηκε με τα κράτη μέλη έγγραφο με την ονομασία «Έγγραφο καθοδήγησης για διαχειριστικές επαληθεύσεις», το οποίο πρόκειται να δημοσιευθεί τον Ιούλιο του 2015. Το έγγραφο αυτό περιλαμβάνει ειδική ενότητα για τις επαληθεύσεις που διενεργούνται στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων. Το έγγραφο δεν αποτελεί μέρος του σχεδίου δράσης για τις δημόσιες συμβάσεις καθώς καλύπτει όλα τα είδη των διαχειριστικών επαληθεύσεων.

104

Ως αποτέλεσμα των νομοθετικών διατάξεων της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013, ο κανονισμός επιτρέπει την αντικατάσταση παράτυπων δαπανών με επιλέξιμες δαπάνες, εφόσον αυτές οι νέες δαπάνες έχουν ελεγχθεί από διαχειριστικές και ελεγκτικές αρχές. Ωστόσο, τέτοιου είδους δημοσιονομικές διορθώσεις είναι πιθανό να οδηγήσουν σε απώλειες κονδυλίων για τα κράτη μέλη κατά την περάτωση της περιόδου προγραμματισμού, καθώς η αντικατάσταση των δαπανών μπορεί τότε να μην είναι πλέον δυνατή αν δεν έχει υποβληθεί μεταγενέστερη αίτηση πληρωμής.

Όσον αφορά την περίοδο 2014-2020 και σύμφωνα με το άρθρο 145 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, η δημοσιονομική διόρθωση θα έχει ως αποτέλεσμα την καθαρή μείωση βοήθειας όταν, μεταξύ άλλων, παρατηρούνται σοβαρές αδυναμίες στην αποτελεσματική λειτουργία των συστημάτων, οι οποίες δεν είχαν εντοπιστεί και αναφερθεί από την ελεγκτική αρχή πριν τις εντοπίσουν η Επιτροπή ή το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Σύσταση 5

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και θεωρεί ότι έχει ήδη προβεί στις συνιστώμενες ενέργειες. Βλέπε επίσης την απάντηση της Επιτροπής στη σύσταση 2.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει να επιβάλλει δημοσιονομικές διορθώσεις όταν διαπιστώνει ότι οι πρωτοβάθμιοι έλεγχοι των κρατών μελών δεν είναι επαρκώς αποτελεσματικοί. Όταν εντοπίζονται σοβαρές ανεπάρκειες, εφαρμόζονται προληπτικά και διορθωτικά μέτρα, όπως σχέδια δράσης, διακοπές πληρωμών και δημοσιονομικές διορθώσεις, προκειμένου να διασφαλίζεται η νομιμότητα και η κανονικότητα τόσο των δαπανών που έχουν ήδη δηλωθεί όσο και των δαπανών που πρόκειται να δηλωθούν στην Επιτροπή. Οι πληρωμές δεν αποκαθίστανται έως ότου βελτιωθούν τα συστήματα και εφαρμοστεί στενή επιτήρηση μετά τη λήψη των διορθωτικών μέτρων, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των προγραμμάτων δεν θα επιδεινωθούν και πάλι στο μέλλον.

Όσον αφορά συνεχιζόμενες νομικές παραβιάσεις των οδηγιών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, η Επιτροπή θα συνεχίσει να κινεί διαδικασίες επί παραβάσει όταν παρίσταται ανάγκη.

105

Η Επιτροπή υποστηρίζει τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις, π.χ. το πιλοτικό έργο ηλεκτρονικής υποβολής προσφορών (eTendering) eSens για τη διασυνοριακή διαλειτουργικότητα.

Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, τα κράτη μέλη δεν είχαν την υποχρέωση να εφαρμόσουν στρατηγικές για την καταπολέμηση της απάτης με τη βοήθεια εργαλείων εξόρυξης δεδομένων, όπως π.χ. το Arachne (βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 94). Η Επιτροπή αναμένει να αυξηθεί περαιτέρω ο αριθμός των χρηστών κατά την περίοδο 2014-2020. Κατά την περίοδο αυτή, το Arachne μπορεί να συμβάλει αποτελεσματικά στον μετριασμό του κινδύνου απάτης.

Σύσταση 6 α)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση. Δεδομένου ότι ειδικά οι ηλεκτρονικές διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων αυξάνουν τη διαφάνεια, διευκολύνουν τους διασυνοριακούς διαγωνισμούς και την πρόσβαση των ΜΜΕ, εξορθολογίζοντας παράλληλα και τις διοικητικές διαδικασίες, οι οδηγίες του 2014 προβλέπουν μια σειρά από υποχρεώσεις που αφορούν τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις, ενώ η ορθή και άμεση μεταφορά των οδηγιών αποτελεί προτεραιότητα για την Επιτροπή.

Όσον αφορά τα εργαλεία εξόρυξης δεδομένων, η Επιτροπή υλοποιεί ήδη τη σύσταση του Συνεδρίου. Η Επιτροπή ενθαρρύνει τις αρμόδιες εθνικές αρχές να χρησιμοποιούν το σύστημα Arachne, το οποίο αποτελεί προληπτικό εργαλείο βαθμολόγησης κινδύνων που έχει αναπτύξει η ίδια. Το εργαλείο αυτό μπορεί να επιφέρει σημαντικές βελτιώσεις τόσο ως προς τις διαχειριστικές επαληθεύσεις, όσο και ως προς την πρόληψη και τον εντοπισμό διαφόρων πηγών κινδύνου που συνδέονται, μεταξύ άλλων, με διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, συγκρούσεις συμφερόντων ή περιστατικά συγκέντρωσης επιχορηγήσεων σε συγκεκριμένους οικονομικούς φορείς. Επίσης, μπορεί να βοηθήσει στην αναγνώριση προειδοποιητικών ενδείξεων, οι οποίες καταδεικνύουν υπόνοια απάτης. Η Επιτροπή γνωρίζει και υποστηρίζει τη χρήση και άλλων ανάλογων εργαλείων εξόρυξης δεδομένων.

Σύσταση 6 β)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και σημειώνει ότι αποδέκτες της είναι τα κράτη μέλη.

ΠΩΣ ΘΑ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΕΙΤΕ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΕ

Δωρεάν εκδόσεις:

- ένα αντίτυπο:
από το EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- περισσότερα από ένα αντίτυπα ή αφίσες/χάρτες:
από τις αντιπροσωπείες της Ευρωπαϊκής Ένωσης(http://ec.europa.eu/represent_el.htm),
από τα γραφεία εκπροσώπησης στις εκτός ΕΕ χώρες (http://eeas.europa.eu/delegations/index_el.htm),
επικοινωνώντας με την υπηρεσία Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_el.htm) ή
καλώντας τον αριθμό 00 800 6 7 8 9 10 11 (δωρεάν τηλεφωνικός αριθμός από όλη την Ένωση) (*).

(*) Οι πληροφορίες παρέχονται δωρεάν, και οι κλήσεις είναι γενικώς δωρεάν (ενδέχεται όμως κάποιες κλήσεις που πραγματοποιούνται μέσω ορισμένων τηλεπικοινωνιακών φορέων ή από τηλεφωνικούς θαλάμους ή ξενοδοχεία να χρεώνονται).

Εκδόσεις επί πληρωμή:

- από το EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Η μη τήρηση των κανόνων περί δημόσιων συμβάσεων αποτελεί χρόνια και σημαντική πηγή σφαλμάτων στις δαπάνες της ΕΕ στον τομέα της πολιτικής συνοχής. Απόρροια της εμφάνισης σοβαρών σφαλμάτων είναι η έλλειψη ή η παντελής απουσία δίκαιου ανταγωνισμού ή/και η ανάθεση συμβάσεων σε προσφέροντες που δεν είχαν υποβάλει την πλέον συμφέρουσα προσφορά. Διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έχουν αρχίσει να υλοποιούν μέτρα για την επίλυση του προβλήματος, αλλά μένει να γίνουν πολλά και οι προσπάθειες πρέπει να ενταθούν.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων