

**ΚΟΙΝΟ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ» (LLM)**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«Διαχείριση ακεραιότητας συμβάσεων και προσυμβατικός έλεγχος στο
δημόσιο τομέα»**

ΕΥΔΟΞΙΑ ΧΡ. ΚΑΚΑΝΗ

Α΄ ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: Δρ. ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΓΕΡΟΝΤΑΣ

Β΄ ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: Δρ. ΟΔΥΣΣΕΑΣ ΧΡΗΣΤΟΥ

Αθήνα, Μάιος 2026

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να πω ένα μεγάλο ευχαριστώ στην οικογένειά μου και ιδιαίτερα στη μητέρα μου για τη στήριξή τους σε όλη τη διάρκεια των μεταπτυχιακών μου σπουδών, οι οποίοι με στήριξαν πάρα πολύ ηθικά, προκειμένου να φτάσω στο τέλος αυτής της περιόδου.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Περιεχόμενα

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	1
ABSTRACT	3
ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	6
Α. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΟΥ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	6
Β. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΟΡΩΝ	8
Β1. ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ	8
Β2. ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ	9
Γ. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΟΥ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	10
Δ. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ	13
Ε. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΟΥ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	16
ΣΤ. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ.....	17
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	19
ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ.....	19
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3	23
ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ: ΑΝΑΛΥΣΗ, ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ	23
Α. ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ	23
Β. ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	24
Β1. ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ.....	24
Β2. ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΑ	27
Β3. ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΙΚΑ	29
Γ. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	30
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.....	33
ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ	33
Α. ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ	33
Α1. ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	33
Α2. ΘΕΣΜΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	35
Β. ΒΑΣΙΚΑ ΣΗΜΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑ	37
Γ. ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΣΤΙΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ	39
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5	42
ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ	42
Α. ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΑΠΟΤΥΧΙΑΣ	42
Β. ΠΕΤΥΧΗΜΕΝΕΣ ΜΕΛΕΤΕΣ	44

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6.....	46
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	46
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	49
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	50

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η διαχείριση της ακεραιότητας των συμβάσεων του δημοσίου τομέα αποτελεί ένα από τα πλέον κρίσιμα ζητήματα της σύγχρονης διοίκησης. Οι καθυστερήσεις, η γραφειοκρατία, η αντίληψη του τυπολατρικού ελέγχου και στις περισσότερες περιπτώσεις η αδυναμία της ουσιαστικής επιβολής των προβλεπομένων κυρώσεων αλλά και οι περιορισμένοι πόροι του δημοσίου υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα του συστήματος. Κρίνεται, λοιπόν, επιτακτική η ανάγκη για διαφάνεια και λογοδοσία. Η ορθή διαχείριση των συμβάσεων αναδεικνύεται σε θεμελιώδη παράγοντα, προκειμένου το κράτος να λειτουργήσει σωστά και να προστατευτεί το δημόσιο συμφέρον.

Οι συμβάσεις του δημοσίου λόγω της ιδιαιτερότητάς τους και του οικονομικού μεγέθους που τις χαρακτηρίζει, αποτελούν πεδίο υψηλού κινδύνου για φαινόμενα κακοδιοίκησης, διαφθοράς και κατάχρησης εξουσίας. Προκειμένου να αποφευχθούν αυτές οι καταστάσεις, η ελληνική έννομη τάξη σε εναρμόνιση με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεσπίζει ένα εκτενές νομοθετικό πλαίσιο το 2016 με το Ν. 4412/2016 και αποσκοπεί στη θωράκιση της διαδικασίας ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων.

Όμως επειδή η ύπαρξη νομοθετικών διατάξεων δεν αρκεί από μόνη της να επιτύχει την ακεραιότητα της διαδικασίας των συμβάσεων του δημοσίου τομέα για μεγάλα χρηματικά ποσά, απαιτείται ένας ολοκληρωμένος μηχανισμός ελέγχου (προσυμβατικός έλεγχος), ο οποίος θα λειτουργεί προληπτικά και θα διασφαλίζει ότι οι δημόσιες συμβάσεις συνάπτονται και εκτελούνται με όρους διαφάνειας, ίσης μεταχείρισης και νομιμότητας. Ο προσυμβατικός έλεγχος δεν μπορεί να εξαντλείται σε μια τυπική διαδικασία ελέγχου νομιμότητας αλλά είναι απαραίτητο να λειτουργεί ως μηχανισμός ουσιαστικής αξιολόγησης των κινδύνων ακεραιότητας.

Μέσω του προσυμβατικού ελέγχου, εξετάζονται ζητήματα κρίσιμα, όπως είναι πληρότητα των τεχνικών προδιαγραφών, η νομιμότητα των διαδικασιών ανάθεσης, η φερεγγυότητα και νομιμότητα των αναδόχων εταιρειών αλλά κυρίως εάν υπάρχουν βέλτιστες πρακτικές που να ενισχύουν τη διαφάνεια, να περιορίζουν τη διακριτική ευχέρεια και να θωρακίζουν τη διαδικασία των συμβάσεων από φαινόμενα διαφθοράς.

Οι βέλτιστες πρακτικές αυτές ονομάζονται ρήτρες. Οι ρήτρες δέσμευσης ακεραιότητας, οι ρήτρες εκχώρησης δικαιωμάτων και ο μηχανισμός πληρωμών είναι τρία πεδία που λειτουργούν ως άμυνα απέναντι σε απόπειρες καταστρατήγησης της διαδικασίας

των συμβάσεων του δημοσίου τομέα. Παράλληλα, η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των ανωτάτων δικαστηρίων των κρατών – μελών της καθώς και η ανάγκη εναρμόνισης με τα διεθνή πρότυπα, έρχεται να συμπληρώσει την ελληνική νομολογία, προσφέρονται ένα πλαίσιο αναφοράς για την ενίσχυση του ελέγχου της διαδικασίας των συμβάσεων του δημοσίου.

ABSTRACT

Managing the integrity of public sector contracts constitutes one of the most critical challenges in modern administration. Delays, bureaucracy, the perception of formalistic auditing, and, in most cases, the inability to effectively enforce prescribed sanctions—coupled with limited public resources—undermine the system's efficiency. Therefore, the need for transparency and accountability is imperative. The proper management of contracts emerges as a fundamental factor for the correct functioning of the state and the protection of the public interest.

Due to their specific nature and the financial scale that characterizes them, public contracts constitute a high-risk area for phenomena of maladministration, corruption, and abuse of power. In order to prevent these situations, the Greek legal order, in alignment with European Union law, established an extensive legislative framework in 2016 through Law 4412/2016, aiming to safeguard the procurement and execution process of public contracts.

However, since the mere existence of legislative provisions is insufficient to achieve integrity in high-value public sector procurement processes, a comprehensive control mechanism (pre-contractual audit) is required. This mechanism must operate preventively, ensuring that public contracts are concluded and executed under conditions of transparency, equal treatment, and legality. The pre-contractual audit cannot be limited to a formalistic legality review; instead, it is essential that it functions as a mechanism for the substantive evaluation of integrity risks.

Through the pre-contractual audit, critical issues are examined, such as the completeness of technical specifications, the legality of procurement processes, and the creditworthiness and legitimacy of the contracting companies; most importantly, however, it evaluates whether best practices are in place to enhance transparency, limit discretionary power, and safeguard the contracting process against corruption.

These best practices are referred to as clauses. Integrity pact clauses, assignment of rights clauses, and the payment mechanism constitute three areas that function as a defense against attempts to circumvent public sector procurement processes. Concurrently, the case law of the Court of Justice of the European Union and the supreme courts of its member states, along with the need to align with international standards, complements Greek case law, providing a reference framework for strengthening the oversight of public contracting processes.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η πιο κρίσιμη δοκιμασία για κάθε σύγχρονο κράτος δικαίου είναι η διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Στο επίκεντρο αυτής βρίσκονται οι συμβάσεις του δημοσίου τομέα, καθώς διακυβεύονται μεγάλα οικονομικά μεγέθη και η ακεραιότητα της διαδικασίας αποτελεί ταυτόχρονα ζητούμενο και προϋπόθεση για την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς.

Η παρούσα διπλωματική πραγματεύεται δύο αλληλένδετες έννοιες που βρίσκονται στο κέντρο της σύγχρονης δημοσιονομικής διαχείρισης: τη διαχείριση της ακεραιότητας των συμβάσεων και τον προσυμβατικό έλεγχο¹. Η διαχείριση ακεραιότητας αφορά στο σύνολο των μηχανισμών, πολιτικών και πρακτικών που διασφαλίζουν ότι όλες οι διαδικασίες κατά την ανάθεση και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, διέπονται από ηθική, αντικειμενικότητα και διαφάνεια, ενώ ο προσυμβατικός έλεγχος λειτουργεί ως φίλτρο πρόληψης που εξετάζει κατά πόσο είναι νόμιμη και ορθή η διαδικασία της ανάθεσης πριν την υπογραφή της σύμβασης, προκειμένου να αποτρέψει σφάλματα και παραβάσεις πριν αυτές εμφανιστούν ως επιζήμιες συνέπειες².

Η ανάγκη για μια ολοκληρωμένη μελέτη του θέματος προκύπτει από τη διαπίστωση ότι, παρά την πρόοδο της νομοθεσίας, ελληνικής και ξένης³, και την ενίσχυση των ελεγκτικών μηχανισμών, οι συμβάσεις του δημοσίου τομέα εξακολουθούν να εμφανίζουν πεδίο υψηλού κινδύνου. Η οικονομική κρίση που παρουσίαζε η Ελλάδα τα προηγούμενα έτη, τα επανειλημμένα σκάνδαλα οικονομικής διαφθοράς που ξεσπούσαν κατά περιόδους και οι πιέσεις είτε από την πλευρά των προμηθευτών είτε από αυτή των αναθετουσών αρχών για ταχύτερες και αποτελεσματικότερες διαδικασίες εμφάνισαν σε μεγάλο βαθμό τόσο τις αδυναμίες του συστήματος όσο και την επιτακτική ανάγκη για θεσμικές αλλαγές⁴.

Επιχειρείται, λοιπόν, μια σφαιρική προσέγγιση του θέματος, μέσα από την ανάλυση της ισχύουσας νομοθεσίας, με έμφαση στον Ν. 4412/2016 – ο νόμος του ελληνικού δικαίου

¹ Βλ. Κ. Γιαννακόπουλος, «Η σχέση του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο με άλλες μορφές ελέγχου νομιμότητας της ανάθεσης», Διοικητική Δίκη, 2020, σελ. 4-5.

² Βλ. Ε. Ε. Κουλουμπίνη, «Ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου – Φύση, έκταση, διαδικασία υπό το πρίσμα του Ν. 4700/2020», Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 2022, σελ. 112-115.

³ Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014, αναφορικά με τις δημόσιες προμήθειες, εισάγοντας αυστηρότερα πρότυπα για τη σύγκρουση συμφερόντων (άρθρο 24 και την ακεραιότητα (άρθρο 18).

⁴ Βλ. Ε. Μπαλτά, «Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009, σελ. 89-94.

για τη διαδικασία των συμβάσεων - και τις ευρωπαϊκές οδηγίες που ενσωματώνει⁵, στη μελέτη της νομολογίας των αρμοδίων δικαστηρίων και στην παρουσίαση καλών πρακτικών από την Ελλάδα και από το εξωτερικό.

⁵ Βλ. Άρθρα 24, 32 και 54 του Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ 147/08-08-2016 τ. Α')

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Α. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΟΥ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Ο θεσμός του προσυμβατικού ελέγχου αποτελεί τον προληπτικό έλεγχο κατά τον οποίον ελέγχεται η νομιμότητα των συμβάσεων του δημοσίου τομέα πριν την υπογραφή τους. Ο έλεγχος αυτός ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο⁶. Στην Ελλάδα έχει εξελιχθεί σε ένα δικαστικό θεσμό που ο έλεγχός του διενεργείται αποκλειστικά από τακτικούς επαγγελματίες δικαστές, χωρίς την ανάμειξη πολιτικών οργάνων ή διοικητικών αρχών, με σκοπό να προστατεύσει το δημόσιο συμφέρον, να διασφαλίσει τη διαφάνεια και να αποφύγει δημοσιονομικά ελλείμματα⁷.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο στην Ελλάδα συστάθηκε το 1833, όπου αρχικά εισήγαγε στοιχεία ελέγχου, προκειμένου να περιοριστούν οι δαπάνες του δημοσίου⁸. Με το Σύνταγμα του 1887, αναβαθμίζεται και προστατεύεται από το Σύνταγμα, που είναι ο υπέρτατος νόμος του κράτους. Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 1952, του ανατίθεται ρητά ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του δημοσίου τομέα, ενώ με το Σύνταγμα του 1975 κατοχυρώνεται η οριστική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, λειτουργώντας ως ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο της Ελλάδας, να ασκεί προληπτικό έλεγχο στις δαπάνες του δημοσίου τομέα⁹, ενώ με την αναθεώρηση των ετών 2001 και 2008, ανατίθεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο ο έλεγχος των συμβάσεων του δημοσίου τομέα μεγάλης οικονομικής αξίας πριν την υπογραφή των, θέτοντας τον προληπτικό έλεγχο σε καθαρά προσυμβατικό στάδιο, μέσω της συνταγματικής πρόβλεψης του άρθρου 98¹⁰.

Εκτός από το Σύνταγμα, θεσμοθετήθηκαν και δύο (2) σημαντικοί νόμοι. Ο Ν. 3861/2010¹¹ «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις», που θεσμοθέτησε το «Πρόγραμμα Διαύγεια» θέτοντας ως υποχρέωση του δημοσίου την ανάρτηση νόμων, πράξεων και αποφάσεων των

⁶ Βλ. Α. Μαυρομάτη, «Η Νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τον Προσυμβατικό Έλεγχο των Δημοσίων Συμβάσεων» Νομική Βιβλιοθήκη, 2024, Κεφάλαιο 1

⁷ Βλ. Κ. Γιαννακόπουλος, «Η σχέση του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο με τη διοικητική διαδικασία» 2020, σελ. 12-15

⁸ Βλ. Ν. Μηλιώνης, «Ελεγκτικό Συνέδριο: Σύγχρονες Τάσεις και Εξέλιξη» 3^η έκδοση, Αθήνα 2023, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 89-92

⁹ Βλ. Χ. Γ. Χρυσανθάκης, «Δημοσιονομικό Δίκαιο και Ελεγκτικό Συνέδριο» 4^η έκδοση, Αθήνα 2024, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 112-116

¹⁰ Βλ. Α. Γέροντας, «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων: Ανάθεση – εκτέλεση – δικαστική προστασία» Αθήνα 2024 Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 234-239

¹¹ Ν. 3861/2010 (ΦΕΚ 112/13-07-2010τ. Α')

κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων του δημοσίου τομέα στο διαδίκτυο.

Με τον νόμο αυτόν, το ελληνικό κράτος στόχευε στο να διασφαλίσει τη δράση του, να καταπολεμήσει τη διαφθορά που πιθανώς υπήρχε στη δημόσια διοίκηση, να ελέγξει τις δαπάνες του δημοσίου τομέα αλλά κυρίως να προστατεύσει τα δικαιώματα των πολιτών δίνοντάς τους εύκολη πρόσβαση σε κάθε πληροφορία. Σύμφωνα με τις διατάξεις του ορίζεται ότι κάθε πράξη δε θα εκτελείται εάν πρωτίστως δεν αναρτηθεί στην ιστοσελίδα του Προγράμματος Διαύγεια, θέτοντας έτσι την ανάρτηση κάθε διοικητικής πράξης εκτελεστή και προϋπόθεση για νομική ισχύ.

Ο άλλος νόμος είναι ο Ν. 4129/2013¹² «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο», ο οποίος ορίζει ρητά τον προσυμβατικό έλεγχο των συμβάσεων του δημοσίου τομέα ως μέσο ελέγχου νομιμότητάς τους¹³. Σύμφωνα με το νόμο αυτό διενεργούνται διάφοροι έλεγχοι:

1. αυτός των δαπανών του κράτους και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πριν να γίνει η πληρωμή των προμηθευτών (προληπτικός έλεγχος)¹⁴,
2. αυτός των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, προκειμένου να επιβεβαιωθεί η νομιμότητα των διαχειρίσεων (κατασταλτικός έλεγχος)¹⁵,
3. αυτός της νομιμότητας των συμβάσεων του δημοσίου τομέα με μεγάλη οικονομική αξία, πριν από τη σύναψή τους (προσυμβατικός έλεγχος)¹⁶,
4. αυτός των επιχορηγήσεων, όπου ελέγχεται η διάθεση των επιχορηγήσεων σε διάφορους φορείς¹⁷ και
5. αυτός των υπολόγων, όπου παρακολουθούνται οι δημόσιοι υπόλογοι, εάν τηρούν τους κανόνες του Δημόσιου Λογιστικού¹⁸.

Ο Ν. 4129/2013 τροποποιήθηκε με τον Ν. 4820/2021¹⁹ «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις», που άλλαξε ριζικά τη δομή, τη λειτουργία και τις διαδικασίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αποκτώντας παράλληλα μεγάλη δημοσιότητα, καθώς περιελάμβανε κατεπείγουσες και σημαντικές ρυθμίσεις, όπως αυτές για την υποχρεωτικότητα του εμβολιασμού κατά του COVID-19²⁰. Το Ελεγκτικό Συνέδριο

¹² Ν. 4129/2013 (ΦΕΚ 52/28-02-2013 τ. Α')

¹³ Βλ. Χ. Γ. Χρυσανθάκης, «Δημοσιονομικό Δίκαιο και Ελεγκτικό Συνέδριο» 4^η έκδοση, Αθήνα 2024, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 145-148

¹⁴ Άρθρο 23 του Ν. 4129/2013 (ΦΕΚ 52/28-02-2013 τ. Α')

¹⁵ Άρθρο 24 του Ν. 4129/2013 (ΦΕΚ 52/28-02-2013 τ. Α')

¹⁶ Άρθρο 36 του Ν. 4129/2013 (ΦΕΚ 52/28-02-2013 τ. Α')

¹⁷ Άρθρο 45 του Ν. 4129/2013 (ΦΕΚ 52/28-02-2013 τ. Α')

¹⁸ Άρθρο 50-53 του Ν. 4129/2013 (ΦΕΚ 52/28-02-2013 τ. Α')

¹⁹ Ν. 4820/2021 (ΦΕΚ 130/23-07-2021 τ. Α')

²⁰ Βλ. Ι. Ηλιάκης «Η συνταγματικότητα των ρυθμίσεων του Ν. 4821/2021 για τον υποχρεωτικό εμβολιασμό» 2021

εκσυγχρονίζεται και εναρμονίζει τη λειτουργία του σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα, τις Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το ενωσιακό δίκαιο²¹.

B. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΟΡΩΝ

B1. ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Ο «προσυμβατικός έλεγχος» είναι μια διαδικασία που ελέγχει την κανονικότητα, τη νομιμότητα και τη σκοπιμότητα που διενεργείται πριν από την υπογραφή μιας σύμβασης του δημοσίου τομέα, και κυρίως για μεγάλα οικονομικά μεγέθη (άνω των 300.000,00€)²², που έχει ως στόχο να προλαμβάνει παράνομες ή καταχρηστικές ρήτρες διαδικασιών. Όλη η διαδικασία που διενεργείται στις Υπηρεσίες, ελέγχεται αποκλειστικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο, που λειτουργεί ως το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο της Ελλάδας²³.

Ο έλεγχος αυτός διενεργείται μετά την ολοκλήρωση της διαγωνιστικής διαδικασίας του ελέγχου των δικαιολογητικών κατακύρωσης των αναδόχων και την έγκρισή της από το Διοικητικό Συμβούλιο της Υπηρεσίας και στη συνέχεια, πριν υπογραφεί η σύμβαση μεταξύ της Αναθέτουσας Αρχής και του Αναδόχου, αποστέλλεται για έλεγχο στο Ελεγκτικό Συνέδριο²⁴. Εάν για τον οποιοδήποτε λόγο η σύμβαση υπογραφεί χωρίς να έχει προηγηθεί ο έλεγχος αυτός, τότε η σύμβαση θεωρείται αυτοδικαίως άκυρη²⁵.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, σε τέτοιες περιπτώσεις, δεν επιβάλλει κυρώσεις εκ των υστέρων, αλλά έχει προληπτικό χαρακτήρα, δηλαδή λειτουργεί ως δικλείδα ασφαλείας, προκειμένου να αποτραπούν νομικά σφάλματα ή ζημία του δημοσίου χρήματος προτού δημιουργηθούν έννομα αποτελέσματα. Το αρμόδιο Κλιμάκιο του Συνεδρίου, λοιπόν, ελέγχει εάν η διακήρυξη και οι όροι του διαγωνισμού είναι νόμιμα, εάν τηρούνται οι αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων και πρωτίστως ο ελεύθερος ανταγωνισμός και εάν τηρήθηκε σωστά η διαδικασία της αξιολόγησης των προσφορών και των δικαιολογητικών κατακύρωσης των αναδόχων²⁶.

Με τη διαδικασία του προσυμβατικού ελέγχου, αποτρέπεται να συναφθούν συμβάσεις παράνομες ή καταχρηστικές που θα προκαλέσουν σε μελλοντικό χρόνο σοβαρά δημοσιονομικά ελλείμματα και διασφαλίζεται μεταξύ των συμβαλλομένων (Αναθέτουσα

²¹ Βλ. Α. Σαρίδη «Δημοσιονομικός Έλεγχος και Ελεγκτικό Συνέδριο: Η μετάβαση στα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα (INTOSAI)» Αθήνα 2023, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 67-72

²² Άρθρο 324 του Ν. 4700/2020 (ΦΕΚ 127/29-06-2020 τ. Α')

²³ Άρθρο 98, παρ. 1, εδ. Β' του Συντάγματος

²⁴ Άρθρο 105 του Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ 147/08-08-2016 τ. Α')

²⁵ Άρθρο 325 του Ν. 4700/2020 (ΦΕΚ 127/29-06-2020 τ. Α')

²⁶ Βλ. Α. Μαυρομαμάτη, «Η Νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τον Προσυμβατικό Έλεγχο των Δημοσίων Συμβάσεων» Νομική Βιβλιοθήκη, 2024, κεφάλαιο 1

Αρχή και Ανάδοχος) πως η σύμβαση που θα συναφθεί μεταξύ αυτών είναι νομικά ορθή, μειώνοντας με τον τρόπο αυτό στο ελάχιστο την πιθανότητα να προσφύγουν στα δικαστήρια για μη σωστή διενέργεια της διαδικασίας ή ακύρωσή της στο στάδιο της εκτέλεσης²⁷.

B2. ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Η «ακεραιότητα των συμβάσεων» είναι το σύνολο των μηχανισμών και των διαδικασιών που εφαρμόζεται από τη Δημόσια Διοίκηση, διασφαλίζοντας πως οι συμβάσεις του δημοσίου τομέα θα εκτελούνται με διαφάνεια και νομιμότητα ενώ παράλληλα θα προστατεύεται το δημόσιο συμφέρον. Οι μηχανισμοί αυτοί δε διενεργούν μόνο τυπικό νομικό έλεγχο αλλά εστιάζουν και στην πρόληψη των κινδύνων που απειλούν το δημόσιο συμφέρον²⁸.

Η διαχείριση ακεραιότητας, όπως εξειδικεύεται από τον ΟΟΣΑ και την Εθνική Αρχή Διαφάνειας²⁹, βασίζεται σε επιχειρησιακά εργαλεία, τα οποία είναι τα εξής:

1. Το Σύστημα Διαχείρισης Κινδύνων, το οποίο εντοπίζει τα σημεία εκείνα σε μια σύμβαση που εμφανίζουν παραβίαση ακεραιότητας όπως είναι οι φωτογραφικοί όροι μιας διακήρυξης, η αδικαιολόγητη παράταση σε κάποιο στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας κ.α. και παράλληλα δημιουργεί ένα ειδικό ψηφιακό αρχείο, με το οποίο θα παρακολουθείται άμεσα η διαγωνιστική διαδικασία και θα αποτρέπεται η ύποπτη συμπεριφορά σε κάθε στάδιό της.
2. Η ρήτρα ακεραιότητας³⁰, που είναι ένας υποχρεωτικός όρος στα άρθρα μιας σύμβασης ανάμεσα στην Αναθέτουσα Αρχή και στον ανάδοχο, όπου ο δεύτερος δεσμεύεται ρητά πως δε θα ενεργήσει κατά τη διάρκεια της εκτέλεσής της, αθέμιτα, παράνομα και καταχρηστικά.
3. Οι Κώδικες Δεοντολογίας και οι Οδηγοί Συμπεριφοράς, οι οποίοι θεσπίστηκαν για τους επαγγελματίες των δημοσίων συμβάσεων, προκειμένου να διασφαλιστεί η ίση μεταχείριση των διαγωνιζομένων – προμηθευτών και να αποφευχθεί η σύγκρουση των συμφερόντων τους.

Η διαχείριση της ακεραιότητας είναι μια διαδικασία που διενεργείται σταδιακά, σε τρεις φάσεις:

²⁷ Βλ. Α. Γέροντας, «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων: Ανάθεση – εκτέλεση – δικαστική προστασία» Αθήνα 2024 Εκδόσεις Σάκκουλα σελ. 234-239

²⁸ <https://eadhsy.gr/olokliromeno-systima-diacheirisis-kindynon-stis-dimosies-symvaseis/> ΕΑΔΗΣΥ

²⁹ <https://eadhsy.gr/olokliromeno-systima-diacheirisis-kindynon-stis-dimosies-symvaseis/> ΕΑΔΗΣΥ

³⁰ Άρθρο 18 του Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ 147/08-08-2016 τ. Α')

1. Στην πρώτη φάση παρουσιάζεται ο σχεδιασμός της διαγωνιστικής διαδικασίας και η αξιολόγηση των διαφόρων σταδίων του διαγωνισμού με αντικειμενικά κριτήρια και αποστέλλεται ο φάκελος της διαγωνιστικής διαδικασίας για προσυμβατικό έλεγχο στο Ελεγκτικό Συνέδριο, προκειμένου να ελεγχθεί η νομιμότητά του.
2. Η δεύτερη φάση αφορά στην εκτέλεση της σύμβασης (χρονικό διάστημα από την υπογραφή της μέχρι και τη λήξη της), όπου παρακολουθούνται οι πληρωμές των σχετικών με τη σύμβαση τιμολογίων, ελέγχονται οι τυχόν τροποποιήσεις της αρχικής σύμβασης ή προαιρέσεις αυτής, καθώς και τα παραδοτέα, σύμφωνα με τη σύμβαση (υλικά, υπηρεσίες ή έργα), με σκοπό την αποφυγή υπερτιμολογήσεων, υποβαθμισμένων υπηρεσιών ή κατεστραμμένων προϊόντων.
3. Κατά την τρίτη φάση και μετά την αξιολόγηση – έλεγχο της δεύτερης φάσης, παρουσιάζεται ο τελικός απολογισμός και εντοπίζονται οι ορθές πρακτικές, για να χρησιμοποιηθούν σε μελλοντικούς διαγωνισμούς.

Σκοπός της Δημόσιας Διοίκησης θεσπίζοντας αυτό το σύστημα κανόνων, διαδικασιών και εργαλείων είναι να προστατεύσει το δημόσιο χρήμα, αποτρέποντας με τον τρόπο αυτό τυχόν οικονομική ζημία από κακοδιαχείριση ή εμφάνιση καταστάσεων δωροδοκίας, να ενισχύσει τον υγιή ανταγωνισμό, καθώς δημιουργεί ένα σταθερό και δίκαιο περιβάλλον, προσελκύοντας αξιόπιστους προμηθευτές και να αποκαταστήσει την εμπιστοσύνη των πολιτών και κυρίως των επιχειρήσεων για τους κρατικούς θεσμούς³¹.

Γ. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΟΥ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Ο προσυμβατικός έλεγχος στη χώρα μας, όπως αναφέρθηκε, διενεργείται πριν την υπογραφή της σύμβασης μεταξύ της Αναθέτουσας Αρχής και του Αναδόχου, αποσκοπώντας στη διαπίστωση της νομιμότητας της διαγωνιστικής διαδικασίας της ανάθεσης και εάν τηρήθηκαν πλήρως και ορθώς οι κανόνες δημοσιότητας και διαφάνειας³².

Καθορίζεται κυρίως από:

1. Το Σύνταγμα της Ελλάδος στο άρθρο 98³³, στο οποίο αναφέρονται οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με πρωταρχική αρμοδιότητα αυτή του ελέγχου των δαπανών του Κράτους³⁴.

³¹ <https://eadhsy.gr/olokliromeno-systima-diacheirisis-kindynon-stis-dimosies-symvaseis/>

³² Βλ. Ε. Κουτούπα – Ρεγκάκου «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2017, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 145-148

³³ <https://www.hellenicparliament.gr/vouli-ton-ellinon/to-politevma/syntagma/article-100/>

2. Το Ν. 4270/2014³⁵ «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) – δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», όπου ενσωματώνεται η Οδηγία 2011/85/ΕΕ³⁶ του Συμβουλίου της 8^{ης} Νοεμβρίου 2011, στην ελληνική έννομη τάξη, σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης³⁷.
3. Το Ν. 4700/2020³⁸ «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για τη αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», ο οποίος αποτελεί ένα ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο και στον οποίο ενσωματώνονται, τροποποιούνται και συμπληρώνονται οι ρυθμίσεις που ισχύουν σήμερα στην Ελλάδα για την εκδίκαση των διαφορών που υπάγοντα στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου³⁹.
4. Το Π.Δ. 80/2016⁴⁰ «Ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες», το οποίο αποτελεί βασικό θεσμικό πλαίσιο στο ελληνικό δημόσιο λογιστικό και ρυθμίζει τη διαδικασία με την οποία οι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης δεσμεύουν πιστώσεις των προϋπολογισμών τους για τις δαπάνες τους⁴¹. Η έκδοση απόφασης ανάληψης υποχρέωσης και η καταχώρησή της στο πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ (ΑΔΑ), .
5. Το Ν. 4412/2016⁴² «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», που αποτελεί το κεντρικό θεσμικό πλαίσιο της χώρας μας για τις συμβάσεις του δημοσίου τομέα, εναρμονίζοντας τη νομοθεσία της Ελλάδας με τις αναφερόμενες σε αυτόν Ευρωπαϊκές Οδηγίες⁴³.

Ο προσυμβατικός έλεγχος διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο που είναι το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο στην Ελλάδα, μέσω των Επιτρόπων του (σε επίπεδο Υπουργείων και ΝΠΔΔ) και Κλιμακίων Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών. Οι δημόσιες

³⁴ Βλ. Χ. Γ. Χρυσανθάκης, «Δημοσιονομικό Δίκαιο και Ελεγκτικό Συνέδριο» 4^η έκδοση, Αθήνα 2024, Νομική Βιβλιοθήκη σελ. 89-92

³⁵ Ν. 4270/2014 (ΦΕΚ 143/28-06-2014 τ. Α')

³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj>

³⁷ Βλ. Π. Μουζουράκης «Δημόσιο Λογιστικό και Δημοσιονομικός Έλεγχος: Ερμηνεία του Ν. 4270/2014 και Π.Δ. 80/2016» Αθήνα 2019 Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 77-81

³⁸ Ν. 4700/2020 (ΦΕΚ 127/29-06-2020 τ. Α')

³⁹ Βλ. Γ. Νηστικάκης «Ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού συνεδρίου υπό το πρίσμα του Ν 4700/2020», Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 4, 2021 σελ. 315-318

⁴⁰ Π.Δ. 80/2016 (ΦΕΚ 145/05-08/2016 τ. Α')

⁴¹ Βλ. Μ. Γεωργίου «Η δημοσιονομική διαδικασία ανάληψης υποχρεώσεων στις δημόσιες υπηρεσίες: Ερμηνεία το Π.Δ. 80/2016» Αθήνα 2018 Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 45-48

⁴² Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ 147/08-08-2016 τ. Α')

⁴³ Βλ. Μ. Δεκλερής «Το Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων μετά το Ν. 4412/2016» Αθήνα 2017 Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 210-205

δαπάνες που υπόκεινται σε έλεγχο είναι έργα με οικονομική αξία ίση και άνω του ενός εκατομμυρίου πεντακοσίων χιλιάδων ευρώ ($\geq 1.500.000,00\text{€}$ χωρίς Φ.Π.Α.), προμήθειες και υπηρεσίες με οικονομική αξία διαγωνιστικής διαδικασίας ίση και άνω των τριακοσίων χιλιάδων ευρώ ($\geq 300.000,00\text{€}$ χωρίς Φ.Π.Α.) και συγχρηματοδοτούμενες συμβάσεις (π. χ. ΕΣΠΑ, Ταμείο Ανάκαμψης κλπ) με προϋπολογιζόμενη δαπάνη ίση και άνω των πέντε εκατομμυρίων ευρώ ($\geq 5.000.000,00\text{€}$ χωρίς Φ.Π.Α.).

Ο έλεγχος διενεργείται για να ελέγξει εάν είναι νόμιμη η διαδικασία ανάθεσης, εάν τηρούνται ορθώς από τις υπηρεσίες η διαφάνεια και η δημοσιότητα των διαφόρων σταδίων της διαγωνιστικής διαδικασίας, εάν οι προσφορές των αναδόχων είναι σύμφωνες με τις τεχνικές προδιαγραφές της διακήρυξης, εάν είναι νόμιμη η επιλογή των συμμετεχουσών εταιρειών καθώς και τα κριτήρια επιλογής των και τέλος εάν είναι ορθή η συγκεκριμένη χρηματοδότηση⁴⁴.

Όταν περατωθεί ο έλεγχος, το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τα αποτελέσματα που θα καταγράψει, θα εκδώσει θετική πράξη, εάν δε διαπιστωθούν νομικά πλημμελήματα, αρνητική πράξη, εάν διαπιστωθούν ουσιώδεις παραβάσεις και πράξη με παρατηρήσεις, εάν δεν υπάρχουν ουσιώδεις παραβάσεις παρά κάποιες δευτερεύουσες πλημμέλειες⁴⁵.

Το Κράτος με τη διαδικασία του προσυμβατικού ελέγχου έχει ως στόχο να προστατεύσει το δημόσιο συμφέρον, να αποτρέψει τις υπηρεσίες να προβούν σε μη νόμιμες δαπάνες, να εξασφαλίσει τον υγιή ανταγωνισμό μεταξύ των αναδόχων και να τηρήσει τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.

Έτσι, η κάθε δαπάνη που χρήζει προσυμβατικού ελέγχου αποστέλλεται από τις δημόσιες υπηρεσίες στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ως εξής: υποβάλλεται πλήρης φάκελος της διαγωνιστικής διαδικασίας, με όλα τα απαραίτητα έγγραφα (σχέδιο σύμβασης, απόφαση ανάθεσης, πλήρης φάκελος των τευχών δημοπράτησης και όλα τα λοιπά δικαιολογητικά που αφορούν τη συγκεκριμένη διαγωνιστική διαδικασία. Έπειτα, διενεργείται από τον Επίτροπο ή κάποιο Κλιμάκιο του Συνεδρίου έλεγχος της πληρότητας του φακέλου της διαγωνιστικής διαδικασίας που κατατέθηκε και εάν υπάρχουν ελλιπή έγγραφα, ζητούνται από την υπηρεσία που κατέθεσε το φάκελο για έλεγχο⁴⁶. Η διαδικασία της νομικής και δημοσιονομικής αξιολόγησης της διαγωνιστικής διαδικασίας διαρκεί τριάντα (30) ημέρες ή εάν κατατεθούν τα συμπληρωματικά έγγραφα, οι τριάντα (30) ημέρες ισχύουν από την κατάθεση των συμπληρωματικών εγγράφων.

⁴⁴ Βλ. Α. Ηλιάδης «Ο Προσυμβατικός Έλεγχος των Δημοσίων Συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο: Θεωρία κι Νομολογία», Αθήνα 2021 Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ.102-105

⁴⁵ Βλ. Γ. Νηστικάκης «Ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού συνεδρίου υπό το πρίσμα του Ν 4700/2020», Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 4, 2021 σελ. 320-322

⁴⁶ Βλ. Π. Μουζουράκης «Δημόσιο Λογιστικό και Δημοσιονομικός Έλεγχος: Ερμηνεία του Ν. 4270/2014 και Π.Δ. 80/2016» Αθήνα 2019 Νομική Βιβλιοθήκη σελ. 138-140

Η χρονική περίοδος κατά την οποία κατατίθεται για έλεγχο ο φάκελος της διαγωνιστικής διαδικασίας στο Ελεγκτικό Συνέδριο είναι πριν την υπογραφή της σύμβασης μεταξύ Αναθέτουσας Αρχής και Αναδόχου, ολοκληρώνεται ο έλεγχος από το Ελεγκτικό και αποστέλλεται η θετική απόφαση, είναι υποχρεωμένη η Αναθέτουσα Αρχή να υπογράψει σύμβαση με τον Ανάδοχο εντός διαστήματος τριών (3) μηνών, ειδάλλως ακυρώνεται η ισχύς της απόφασης.

Όμως υπάρχουν και ορισμένες κατηγορίες συμβάσεων, οι οποίες εξαιρούνται από τον προσυμβατικό έλεγχο ή υπόκεινται σε απλοποιημένο έλεγχο. Αυτές είναι οι συμβάσεις με προϋπολογιζόμενη αξία διαγωνιστικής διαδικασίας κάτω των τριακοσίων χιλιάδων ευρώ (<300.000,00€ χωρίς Φ.Π.Α.), οι συμβάσεις των οποίων η διαγωνιστική τους διαδικασία είναι απόρροια φυσικών καταστροφών, πανδημίας κ.λ.π., συμβάσεις που διαγωνιστικής τους διαδικασία αφορά σε εθνική άμυνα και ασφάλεια και οι συμβάσεις των οποίων η διαγωνιστική τους διαδικασία διέπεται από ειδικό νομικό καθεστώς.

Δ. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Η ακεραιότητα στις συμβάσεις του δημοσίου τομέα είναι ένα ολοκληρωμένο δίκτυο από κανόνες, νόμους και ελεγκτικούς μηχανισμούς που διασφαλίζουν ότι τα στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας, η ανάθεση και η εκτέλεση των συμβάσεων διέπονται από διαφάνεια σε όλα τα στάδια της διαδικασίας (διακήρυξη, εκτέλεση σύμβασης, πληρωμή), αμεροληψία, αντικειμενικότητα, ίση μεταχείριση και διασφάλιση υγιούς ανταγωνισμού των οικονομικών φορέων, αποφυγή σύγκρουσης συμφερόντων και κυρίως καταπολέμηση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα⁴⁷.

Το 2016 νομοθετήθηκε ο Ν. 4412/2016, ένας κεντρικός νόμος για τις συμβάσεις, έργων, προμηθειών και υπηρεσιών του δημοσίου τομέα, ο οποίος ενσωμάτωσε στο κείμενό του Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και περιλαμβάνει διατάξεις που άπτονται άμεσα της ακεραιότητας (άρθρα 53-55, 73, 132, 174, 218).

Καθώς όμως η εποχή μας ψηφιοποιείται και εκσυγχρονίζεται ολοένα και περισσότερο, ο νόμος των προμηθειών τροποποιείται στα περισσότερα άρθρα του με το Ν. 4782/2021, ο οποίος ενισχύεται με σημαντικά εργαλεία ακεραιότητας. Ψηφιοποιούνται οι διαδικασίες με το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.), είναι υποχρεωτική η χρήση του Συστήματος για όλες τις διαδικασίες ανάθεσης, ενισχύεται περισσότερο ο ρόλος της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ.) και θεσπίζονται αυστηροί

⁴⁷ Βλ. Π. Μουζουράκης «Διαφθορά και δημόσιες συμβάσεις: Η νομοθετική και δικαστική περιπέτεια το “βασικού μετόχου” και του “πιστοποιητικού διαφάνειας”», Αθήνα 2012 Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 45-48

κανόνες προκειμένου να παταχθούν φαινόμενα διαφθοράς, σύγκρουσης συμφερόντων αλλά κυρίως αθέμιτου ανταγωνισμού ανάμεσα στους οικονομικούς φορείς.

Οι φορείς που ελέγχουν και εποπτεύουν κατά πόσο υπάρχει ακεραιότητα στα στάδια μιας διαγωνιστικής διαδικασίας στο δημόσιο τομέα είναι:

1. η Εθνική Αρχή Διαφάνειας⁴⁸, που συστήνεται με το Ν. 4622/2019⁴⁹, η οποία εποπτεύει εάν εφαρμόζονται οι κανόνες ακεραιότητας από την Αναθέτουσα Αρχή, διενεργεί συχνούς ελέγχους σε διαγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, συντάσσει εκθέσεις προτείνοντας όπου είναι αναγκαίο νομοθετικές βελτιώσεις και λειτουργεί το Σύστημα Διαχείρισης Ελέγχων (ΣΥ.Δ.Ε.).
2. Η Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ.)⁵⁰ που συστήνεται με το Ν. 4013/2011⁵¹ και είναι μια ανεξάρτητη ελληνική διοικητική αρχή με δική της νομική υπόσταση, που κύριος στόχος της είναι η ανάπτυξη και ο έλεγχος του νομικού πλαισίου των συμβάσεων του δημοσίου τομέα. Έχει ελεγκτική λειτουργία, δηλαδή ελέγχει εάν είναι νόμιμη μια διαγωνιστική διαδικασία ανάθεσης και εάν ανακαλύπτει ελλείμματα ή παρατυπίες επιβάλλει πρόστιμα, μετά τη συγχώνευσή της με την Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ). Εκδίδει γνωμοδοτήσεις, εκφέρει άποψη σχετικά με την ερμηνεία των νομοθετημάτων που αφορούν στις συμβάσεις του δημοσίου τομέα, εκδίδει εγκυκλίους προς τους δημόσιους φορείς, παρέχοντας κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τους νόμους και τηρεί το Παρατηρητήριο Δημοσίων Συμβάσεων.
3. Το Ελεγκτικό Συνέδριο⁵² του οποίου ο έλεγχος είναι προληπτικός ελέγχοντας τη διαγωνιστική διαδικασία της ανάθεσης πριν την υπογραφή της σύμβασης μεταξύ της Αναθέτουσας Αρχής και του Αναδόχου και κατασταλτικός, γίνεται δειγματοληπτικός έλεγχος κατά την εκτέλεση ή περάτωση των συμβάσεων και τον τιμολογίων τους.
4. Η Οικονομική Εισαγγελία⁵³, η οποία ασκεί ποινική δίωξη για αδικήματα περί δημοσίων συμβάσεων, προστατεύοντας το δημόσιο χρήμα και διασφαλίζοντας τη

⁴⁸ <https://aead.gr/> Εθνική Αρχή Διαφάνειας

⁴⁹ Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ 133/07-08-2019 τ. Α')

⁵⁰ <https://eadhsy.gr/> ΕΑΔΗΣΥ

⁵¹ Ν. 4013/2011 (ΦΕΚ 204/15-09-2011 τ. Α')

⁵² <https://www.elsyn.gr/el> Ελεγκτικό Συνέδριο

⁵³ <https://www.provataslaw.gr/%CE%BD%CE%AD%CE%B1/%CE%BF-%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%BC%CE%BF%CF%83-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%85-%CE%B5%CE%B9%CF%83%CE%B1%CE%B3%CE%B3%CE%B5%CE%BB%CE%B5%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B8%CE%AE%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CF%84%CE%B1-%E2%80%93-%CE%B1%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82->

διαφάνεια των διαδικασιών. Η ποινική δίωξη αφορά κυρίως σε κακουργηματική πράξη που προκάλεσε οικονομική ζημία στο ελληνικό δημόσιο ή τα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

5. Η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, η οποία συστάθηκε με το Ν. 3492/2006⁵⁴, όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 4795/2021⁵⁵ και είναι υποχρεωτική η σύστασή της σε όλους τους φορείς του δημοσίου τομέα.

Τα εργαλεία και οι μηχανισμοί διασφάλισης ελέγχου και εποπτείας της ακεραιότητας που χρησιμοποιούν οι ανωτέρω φορείς του δημοσίου τομέα είναι:

1. Το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.)⁵⁶, στο οποίο καταχωρούνται όλες οι διαγωνιστικές διαδικασίες με προϋπολογιζόμενη δαπάνη ίση και άνω των τριάντα χιλιάδων ευρώ ($\leq 30.000,00\text{€}$ χωρίς Φ.Π.Α.) και άμεση επικοινωνία μεταξύ των οικονομικών φορέων και της Αναθέτουσας Αρχής.
2. Το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.)⁵⁷, στο οποίο είναι υποχρεωμένη η Αναθέτουσα Αρχή να καταχωρήσει όλες τις διαγωνιστικές διαδικασίες οι οποίες είναι ίσες και άνω των δύο χιλιάδων πεντακοσίων ευρώ ($\leq 2.500,00\text{€}$ χωρίς Φ.Π.Α.).
3. Οι διατάξεις του άρθρου 73 του Ν. 4412/2016, όπου ο νομοθέτης ορίζει σημαντικούς λόγους αποκλεισμού του οικονομικού φορέα σε μια διαγωνιστική διαδικασία, ο οποίος καταθέτει υπεύθυνη δήλωση στη δημόσια υπηρεσία που διενεργεί τη διαδικασία, ότι δε εμπίπτει στις διατάξεις αυτές, άλλως η Αναθέτουσα Αρχή είναι υποχρεωμένη να αποκλείσει τον οικονομικό φορέα από τη διαδικασία.
4. Το Παρατηρητήριο Δημοσίων Συμβάσεων, το οποίο συλλέγει και αναλύει τα δεδομένα που έχουν καταχωρηθεί στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. και το Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και συντάσσει εκθέσεις κινδύνου προς τις Αναθέτουσες Αρχές, προκειμένου να αποφευχθούν μελλοντικές καταστάσεις παρατυπιών ή ελλειμμάτων.
5. Το Σύστημα Διαχείρισης Ελέγχων (ΣΥ.Δ.Ε.) της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)⁵⁸, το οποίο είναι μια πλατφόρμα που διαχειρίζεται όλους τους ελέγχους που διενεργεί η Ε.Α.Δ., βρίσκονται όλες οι διαδικασίες ελέγχου τυποποιημένες για εύκολη πρόσβαση και καλύτερο έλεγχο των οικονομικών φορέων και των

[%E2%80%93%CE%B5%CE%BE%CE%BF%CF%85%CF%83%CE%AF%CE%B5%CF%82](#) Όμιλος νομικών ΣΩΚΡΑΤΗ ΠΡΟΒΑΤΑ

⁵⁴ Ν. 3492/2006 (ΦΕΚ 210/05-10-2006 τ. Α')

⁵⁵ Ν. 4795/2021 (ΦΕΚ 62/17-04-2021 τ. Α')

⁵⁶ <https://portal.eprocurement.gov.gr/webcenter/portal/TestPortal> ΕΣΗΔΗΣ

⁵⁷ <https://portal.eprocurement.gov.gr/webcenter/portal/TestPortal> ΚΗΜΔΗΣ

⁵⁸ <https://aead.gr/> Εθνική Αρχή Διαφάνειας

Αναθετουσών Αρχών και παρακολουθεί τις συστάσεις που έχουν προκύψει από τους ελέγχους άμεσα και αυτόματα.

6. Ο προσυμβατικός έλεγχος της διαγωνιστικής διαδικασίας που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο υποχρεωτικά πριν την υπογραφή μιας σύμβασης ανάμεσα στον Ανάδοχο και την Αναθέτουσα Αρχή σε μεγάλης οικονομικής αξίας προϋπολογιζόμενης δαπάνης⁵⁹ αλλά και ο δειγματοληπτικός κατασταλτικός έλεγχος που διενεργείται κατά τη διαδικασία της εκτέλεσης των συμβάσεων και την πληρωμή των τιμολογίων που αφορούν τις σχετικές συμβάσεις.

Ε. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΟΥ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Η νομοθεσία που διέπει τον προσυμβατικό έλεγχο είναι, η εξής:

1. Άρθρο 98 του Συντάγματος, όπου αναφέρεται ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους από το Ελεγκτικό Συνέδριο.
2. Άρθρα 35-53 του Ν. 4700/2020⁶⁰, ο οποίος αποτελεί τον κεντρικό δικονομικό νόμο που διέπει τη λειτουργία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
3. Άρθρα 64, 65 και 68 του Ν. 4270/2014⁶¹, ο οποίος αναφέρεται στις αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας.
4. Άρθρα 2, 330 – 331, 345 – 350 του Ν. 4412/2016⁶², στον οποίο ενσωματώνονται οι Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ και αναφέρεται στον προσυμβατικό έλεγχο των συμβάσεων.
5. Π.Δ. 80/2016⁶³, σχετικά με την ανάληψη υποχρέωσης δέσμευσης πίστωσης από τους διατάκτες και η συνάφεια του με τον προσυμβατικό έλεγχο.
6. Π.Δ. 122/2016⁶⁴, στο οποίο νομοθετείται ο Οργανισμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου και οι συγκρότηση Κλιμακίων Προληπτικού Ελέγχου.
7. Π.Δ. 134/2017⁶⁵, όπου αναφέρεται ο Κανονισμός λειτουργίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς και άλλες ειδικές διατάξεις για τον προσυμβατικό έλεγχο.

⁵⁹ Ν. Ρενέση «Ο έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο ως συνταγματική εγγύηση αντιδιαφθοράς». Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 2016 σελ. 535

⁶⁰ Ν. 4700/2020 (ΦΕΚ 127/29-06-2020 τ. Α')

⁶¹ Ν. 4270/2014 (ΦΕΚ 143/28-06-2014 τ. Α')

⁶² Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ 147/08-08-2016 τ. Α')

⁶³ Π.Δ. 80/2016 (ΦΕΚ 145/05-08/2016 τ. Α')

⁶⁴ Π.Δ. 122/2016 (ΦΕΚ 206/03-11-2016 τ. Α')

⁶⁵ Π.Δ. 134/2017 (ΦΕΚ 168/06-11-2017 τ. Α')

ΣΤ. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Η νομοθεσία που διέπει την ακεραιότητα των συμβάσεων είναι, η εξής:

1. Άρθρο 4 του Συντάγματος⁶⁶, όπου αναφέρεται ότι «Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου». Με το άρθρο αυτό ορίζεται η αρχή της ισότητας, σύμφωνα με το οποίο κάθε οικονομικός φορέας πρέπει να αντιμετωπίζεται στις διαγωνιστικές διαδικασίες με ίσους όρους με τους υπόλοιπους οικονομικούς φορείς, να μην υπάρχει εύνοια και διακρίσεις στα στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας από την πλευρά των διενεργούντων τη διαγωνιστική διαδικασία, το οποίο μπορεί να αποτελέσει και σοβαρό λόγω ακύρωσης της διαδικασίας.
2. Άρθρο 25 του Συντάγματος⁶⁷, όπου αναφέρεται η αρχή της αναλογικότητας, που έχει ως στόχο να προστατεύει τα δικαιώματα των πολιτών από τις αυθαιρεσίες του Κράτους.
3. Άρθρο 98 του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σχετικά με τον έλεγχο των συμβάσεων μεγάλης προϋπολογιζόμενης οικονομικής αξίας.
4. Οδηγία 2014/24/ΕΕ, η οποία αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του συστήματος της ακεραιότητας των συμβάσεων του δημοσίου τομέα η οποία ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο.
5. Οδηγία 2014/25/ΕΕ, η οποία αναφέρεται σε τομείς ύδρευσης, ενέργειας, μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών και ενσωματώθηκε και αυτή στο ελληνικό δίκαιο.
6. Οδηγία 2014/23/ΕΕ⁶⁸, η οποία αναφέρεται στην ανάθεση των συμβάσεων παραχώρησης⁶⁹.
7. Οδηγία 2014/55/ΕΕ⁷⁰, η οποία αναφέρεται στην «έκδοση ηλεκτρονικών τιμολογίων στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων» και η οποία ενσωματώθηκε στο Ν. 4601/2019⁷¹.
8. Οδηγία 2017/2365/ΕΕ⁷², «για την τροποποίηση της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τα κατώτατα όρια

⁶⁶ <https://www.hellenicparliament.gr/vouli-ton-ellinon/to-politevma/syntagma/article-4/> άρθρο 4 του Συντάγματος

⁶⁷ <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/FEK%20211-A-24-12-2019%20NEO%20SYNTAGMA.pdf> Σύνταγμα της Ελλάδας

⁶⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023> Οδηγία 2014/23/ΕΕ

⁶⁹ https://www.prevedourou.gr/wp-content/uploads/2013/08/DiDik_4-2015_meletesPrevedourou.pdf

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου

⁷⁰ https://www.prevedourou.gr/wp-content/uploads/2013/08/DiDik_4-2015_meletesPrevedourou.pdf

Οδηγία 2014/55/ΕΕ

⁷¹ Ν. 4601/2019 (ΦΕΚ 44/09-03-2019 τ. Α')

⁷² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32017R2365> Οδηγία 2017/2365/ΕΕ

εφαρμογής για τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων», η οποία αφορά στη διαφάνεια συναλλαγών χρηματοδότησης.

9. Ν. 4412/2016, ο βασικός νόμος των προμηθειών του δημοσίου τομέα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

Η διαχείριση ακεραιότητας στις συμβάσεις του δημοσίου τομέα λειτουργεί ως ένας μηχανισμός εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και του Κράτους, διασφαλίζοντας ότι οι δημόσιοι πόροι χρησιμοποιούνται με διαφάνεια και αντικειμενικότητα. Είναι η απαρέγκλιτη τήρηση των αρχών της νομιμότητας, της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης, της αμεροληψίας και της αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων σε όλα τα στάδια μιας διαγωνιστικής διαδικασίας για τη σύναψη και την εκτέλεση μιας σύμβασης του δημοσίου τομέα και βασίζεται σε ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης κινδύνων.

Η ακεραιότητα έχει πολλές διαστάσεις: οικονομική, κοινωνική, πολιτική και διεθνής. Αναφορικά με την πρώτη, μετά τον έλεγχο των συμβάσεων εξοικονομούνται δημόσια χρήματα, οι τιμές των οικονομικών φορέων γίνονται πιο ανταγωνιστικές και υπάρχει μεγάλη διαφορά στην ποιότητα των έργων που ανατίθενται στους αναδόχους. Στην κοινωνία επέρχεται η εμπιστοσύνη των πολιτών προς το Κράτος και θεωρούν ότι δικαιώνονται κοινωνικά. Ενισχύεται έτσι η δημοκρατία και δίνει την αίσθηση στους πολίτες ότι το Κράτος είναι δίκαιο και διέπεται από θεσμική σταθερότητα. Η ακεραιότητα όμως έχει και διεθνή διάσταση, καθώς έχει συμμορφωθεί και ενσωματώσει στους νόμους τις διεθνή πρότυπα και νομολογία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αποτέλεσμα να προσελκύσει ξένους επενδυτές.

Η διασφάλιση της ακεραιότητας στις συμβάσεις επεκτείνεται σε όλα τα στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας, από την έγκριση σκοπιμότητας έως τη λήξη της χρονικής διάρκειας της σύμβασης και την εξ' ολοκλήρου πληρωμή των τιμολογίων που αναφέρονται σε αυτή από την Αναθέτουσα Αρχή.

Σε προσυμβατικό στάδιο, εμφανίζονται διάφοροι κίνδυνοι που μπορεί να δημιουργήσουν προβλήματα στο πρωταρχικό στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας στην Αναθέτουσα Αρχή που διενεργεί τη διαδικασία. Είναι προϋπόθεση ότι οι όροι που δημοσιεύτηκαν, προκειμένου οι οικονομικοί φορείς να καταθέσουν τις προσφορές τους, να είναι αντικειμενικοί και όχι φωτογραφικοί. Οι διαγωνιστικές διαδικασίες θα περιλαμβάνουν ένα μεγάλο εύρος υλικών, καθώς διαφορετικά υπάρχει κίνδυνος κατάτμησης των υλικών που οδηγεί σε απευθείας αναθέσεις. Έτσι, μπορεί να κατηγορηθεί η Αναθέτουσα Αρχή ότι προωθεί την απευθείας ανάθεση και εμποδίζει τον υγιή ανταγωνισμό μεταξύ των οικονομικών φορέων.

Τα μέτρα ακεραιότητας που μπορεί να πάρει η Αναθέτουσα Αρχή για την αποφυγή των ανωτέρω κινδύνων στο προσυμβατικό στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας είναι να κάνει υποχρεωτική διαβούλευση των τεχνικών προδιαγραφών και να δημοσιεύσει γενικές τεχνικές προδιαγραφές χωρίς να φωτογραφίζεται κάποιος οικονομικός φορέας αλλά μπορεί επίσης, να χρησιμοποιήσει τις εγκεκριμένες τεχνικές προδιαγραφές και πρότυπα για κάθε υλικό, που έχουν καταχωρηθεί στην Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας (Ε.Κ.Α.Π.Υ.)⁷³.

Στο στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας είναι αναγκαίο η Αναθέτουσα Αρχή να εξετάσει τυχόν συμπράξεις μεταξύ των αναδόχων, καθώς με τον τρόπο αυτό προωθείται η συνεννόηση μεταξύ τους, δεν υπάρχει υγιής ανταγωνισμός, στοχεύοντας στον έλεγχο των τιμών, των όρων της σύμβασης ή ακόμη και στην κατανομή των έργων και το διαχωρισμό των προμηθειών αλλά και τυχόν σύγκρουση συμφερόντων μεταξύ των μελών της επιτροπής αξιολόγησης των προσφορών των οικονομικών φορέων, δηλαδή τα καθήκοντα των μελών να μην επηρεάζονται άμεσα ή έμμεσα από διάφορα συμφέροντα όπως οικονομικά, επαγγελματικά, κοινωνικά ή άλλα.

Τα μέτρα ακεραιότητας που χρησιμοποιεί το Κράτος σε αυτό το στάδιο είναι να γίνονται διαγωνιστικές διαδικασίες με προϋπολογιζόμενη δαπάνη ίση και άνω των τριάντα χιλιάδων ευρώ ($\geq 30.000,00\text{€}$ χωρίς Φ.Π.Α.), προκειμένου η Αναθέτουσα Αρχή να υποχρεώνεται να καταχωρεί τη διαγωνιστική διαδικασία στο ηλεκτρονικό σύστημα του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ., ώστε να μην είναι εφικτή η ανθρώπινη παρέμβαση και να υπάρχει διαφάνεια σε όλα τα έγγραφα και στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας.

Επιπλέον, είναι αναγκαίο να υπάρχει και υπογεγραμμένη υπεύθυνη δήλωση των μελών της επιτροπής αξιολόγησης των προσφορών των οικονομικών φορέων που θα δηλώνουν ότι δεν υπάρχει σύγκρουση συμφερόντων, για να αποφευχθεί η ακύρωση της διαγωνιστικής διαδικασίας σε κάποιο ενδιάμεσο στάδιο.

Το τρίτο στάδιο είναι αυτό της εκτέλεσης, κατά το οποίο είναι υποχρεωμένη η Αναθέτουσα Αρχή να ελέγξει τυχόν αδικαιολόγητες παρατάσεις της σύμβασης από την πλευρά των Αναδόχων, υποστηρίζοντας ότι δεν υπάρχει άμεση παράδοση του υλικού, με αποτέλεσμα να υποχρεώνεται η Αρχή να παρατείνει τη σύμβαση για να παραλάβει όλο το υλικό που υπογράφηκε σε αυτή. Να υποβαθμιστεί τη ποιότητα των προϊόντων που υπογράφηκαν στη σύμβαση, καθώς ο Ανάδοχος μπορεί να κατέθεσε ως δείγμα για έλεγχο στο στάδιο του ελέγχου των τεχνικών προδιαγραφών ποιοτικά υλικά, αλλά έπειτα λόγω της μεγάλης παραδοτέας ποσότητας αναγκαστεί να υποβαθμίσει την ποιότητα των εμπορευμάτων του προκειμένου να ανταπεξέλθει στην παραγγελία. Και επιπλέον υπάρχει ο

⁷³ <https://www.moh.gov.gr/articles/ethnikh-kentrikh-arxh-promhtheiwn-ygeias-ekapy/> Ε.Κ.Α.Π.Υ.

κίνδυνος να γίνει αυθαίρετη τροποποίηση των υλικών ή υπηρεσιών που υπογράφηκαν στη σύμβαση και να τροποποιήσει της τεχνικές προδιαγραφές ο Ανάδοχος χωρίς να ενημερωθεί η Αναθέτουσα Αρχή.

Για να αποφύγει τους κινδύνους που αναφέρθηκαν σε αυτό το στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας, η Αναθέτουσα Αρχή έχει τη δυνατότητα να πραγματοποιήσει αυστηρούς ελέγχους στα παραδοτέα προϊόντα ή υπηρεσίες, με τον ορισμό ανεξάρτητων επιτροπών παραλαβής και ηλεκτρονικής – ψηφιακής παρακολούθησης των πληρωμών των παραδοτέων.

Το Κράτος για να καταπολεμήσει τις τυχόν παραβιάσεις, στις οποίες θα προβούν οι ανάδοχοι, κατά τη διάρκεια μιας διαγωνιστικής διαδικασίας, θέσπισε διάφορα εργαλεία για να διασφαλίσει την ακεραιότητα των συμβάσεων.

Το πρώτο εργαλείο που θέσπισε η Ελληνική Κυβέρνηση για τη διασφάλιση της ακεραιότητας των συμβάσεων του δημοσίου τομέα είναι η Ειδική Ρήτρα Ακεραιότητας, η οποία ενσωματώνεται πλέον υποχρεωτικά στο κείμενο των διακηρύξεων αλλά και των συμβάσεων. Ο οικονομικός φορέας δεσμεύεται εξ αρχής νομικά με την υπογεγραμμένη υπεύθυνη δήλωση που καταθέτει στην προσφορά του, κατά τη διάρκεια της διαγωνιστικής διαδικασίας, ότι δεν προέβη σε πράξεις διαφθοράς ή αθέμιτου ανταγωνισμού. Σε περίπτωση που η επιτροπή αξιολόγησης των προσφορών των φορέων δεν βρει τη συγκεκριμένη υπεύθυνη δήλωση στα δικαιολογητικά κάποιου οικονομικού φορέα, καθώς είναι ένα από τα απαραίτητα έγγραφα που καταθέτει ο οικονομικός φορέας, προκειμένου να συμμετάσχει στη διαγωνιστική διαδικασία, τότε αυτός κρίνεται έκπτωτος από την Αναθέτουσα Αρχή και αποκλείεται από τη διαδικασία.

Ένα άλλο εργαλείο διασφάλισης της ακεραιότητας που χρησιμοποιείται από την Αναθέτουσα Αρχή αλλά αναπτύχθηκε από τη Διεθνή Διαφάνεια είναι το Σύμφωνο Ακεραιότητας⁷⁴. Η συμφωνία αυτή είναι μια υπογεγραμμένη σύμβαση μεταξύ του Αναδόχου και της Αναθέτουσας Αρχής, η οποία είναι δεσμευτική και για τα δύο μέρη και διασφαλίζει ότι θα απέχουν από πρακτικές δωροδοκίας ή αθέμιτες συμπράξεις, που θα επηρεάσουν τη διαγωνιστική διαδικασία κατά την ανάθεση και εκτέλεσης της σύμβασης.

Για να καταστεί πιο έγκυρη η σύμβαση αυτή, θεωρήθηκε απαραίτητη από τη Διεθνή Διαφάνεια η συμμετοχή και υπογραφή ενός τρίτου ανεξάρτητου φορέα ή εκπροσώπου της Κοινωνίας των Πολιτών, που θα επιβλέπει εάν τηρείται σωστά η διαδικασία.

Στόχος του Κράτους με τη διαδικασία αυτή είναι να πατάξει τον αθέμιτο ανταγωνισμό που θα προκύψει μεταξύ των οικονομικών φορέων στις διάφορες διαγωνιστικές διαδικασίες που διενεργεί ο δημόσιος τομέας, να αυξήσει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς το Κράτος

⁷⁴ <https://integritypact.gr/to-symfono-akeraiotitas/> Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς

παρουσιάζοντας στον πολίτη πως γίνεται χρηστή διαχείριση του δημοσίου χρήματος, ενισχύοντας με αυτόν τον τρόπο τη διαφάνεια και την ακεραιότητα των συμβάσεων και να αποτρέψει τους αναδόχους αλλά και τα μέλη των επιτροπών να προβούν σε παράνομες πρακτικές κατά τη διάρκεια της διαγωνιστικής διαδικασίας και συγκρούσεις συμφερόντων.

Ένα άλλο εργαλείο διασφάλισης της ακεραιότητας των συμβάσεων του δημοσίου τομέα είναι ο Κώδικας Επαγγελματικής Δεοντολογίας Επιθεωρητών – Ελεγκτών Εθνικής Αρχής Διαφάνειας⁷⁵. Ο Κώδικας αυτός εκδόθηκε σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 4622/2019⁷⁶ και περιέχει ειδικές οδηγίες της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας προς τους υπαλλήλους των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα που διενεργούν τον έλεγχο μιας διαγωνιστικής διαδικασίας για προμήθειες, υπηρεσίες ή έργα. Θεμελιώδεις αρχές το Κώδικα είναι:

1. η ακεραιότητα. Ο ελεγκτής πρέπει να εκτελούν το έργο τους με ειλικρίνεια και αξιοπιστία χωρίς να αποσκοπούν σε κάποια σκοπιμότητα.
2. η ανεξαρτησία και η αντικειμενικότητα. Οι κρίσεις και αποφάσεις των ελεγκτών είναι απαραίτητο να βασίζεται σε απτά αποδεικτικά στοιχεία για να αποφευχθούν συγκρούσεις συμφερόντων.
3. η εμπιστευτικότητα και η διαφάνεια. Απαγορεύεται αυστηρά να κοινοποιήσουν πληροφορίες και δεδομένα που περιήλθαν στην κατοχή τους είτε σε φυσική είτε σε ηλεκτρονική μορφή, κατά τη διάρκεια του ελέγχου, χωρίς να υπάρχει η εξουσιοδότηση από αυτόν που έδωσε την πληροφορία.
4. η επάρκεια. Είναι αναγκαίο οι ελεγκτές να εκπαιδεύονται συνεχώς και σύμφωνα με τα ισχύοντα ελεγκτικά πρότυπα.
5. η επαγγελματική συμπεριφορά. Είναι απαραίτητο οι ελεγκτές να διαθέτουν τις απαραίτητες γνώσεις και την ανάλογη εμπειρία, για να μπορούν να ασκήσουν τον έλεγχο με μεγάλη προσοχή και επαγγελματισμό.

⁷⁵ https://aead.gr/images/manuals/Code-of-Conduct-NTA_scr.pdf Εθνική Αρχή Διαφάνειας

⁷⁶ Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ 133/07-08-2019 τ. Α')

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ: ΑΝΑΛΥΣΗ, ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ

Α. ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Ο προσυμβατικός έλεγχος διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο σε διαγωνιστικές διαδικασίες και ελέγχονται τα στάδια πριν τη σύμβαση μεταξύ Αναθέτουσας Αρχής και Αναδόχου. Για έλεγχο στο Συνέδριο, αποστέλλονται από την Αναθέτουσα Αρχή διαγωνιστικές διαδικασίες με προϋπολογιζόμενη δαπάνη ίση ή μεγαλύτερη των τριακοσίων χιλιάδων ευρώ ($\geq 300.000,00\text{€}$ χωρίς Φ.Π.Α.). Ελέγχεται η νομιμότητα της διαδικασίας και κυρίως οι δεσμεύσεις πιστώσεων, με σκοπό να προστατευτεί προληπτικά το δημόσιο συμφέρον.

Ο προσυμβατικός έλεγχος περιλαμβάνει τον έλεγχο της νομιμότητας της διαδικασίας, ελέγχοντας τη διακήρυξη και τους όρους αυτής. Εάν οι τεχνικές προδιαγραφές που αναφέρονται στα υλικά, στην υπηρεσία ή στο έργο είναι γενικές ή φωτογραφίζουν κάποιον συγκεκριμένο προμηθευτή, εάν οι όροι δεν ευνοούν κάποιον συγκεκριμένο οικονομικό φορέα και τα κριτήρια ανάθεσης που κατατέθηκαν από τους προσωρινούς αναδόχους να είναι ευκρινή και να περιλαμβάνουν όλα όσα αναφέρονται στη διακήρυξη.

Έπειτα, ελέγχεται το δημοσιονομικό στάδιο. Εάν υπάρχει δέσμευση πίστωσης στα έγγραφα που έχουν κατατεθεί για έλεγχο και εάν τηρήθηκαν όλοι οι κανόνες δέσμευσης του προϋπολογισμού. Για να συνεχιστεί ο έλεγχος στο στάδιο αυτό, είναι αναγκαίο η Αναθέτουσα Αρχή να έχει δεσμεύσει δημοσιονομικά όλο το ποσό της προϋπολογιζόμενης δαπάνης για την τρέχουσα χρονιά, ενημερώνοντας το Κράτος ότι είναι καλυμμένη αυτή η διαδικασία πιστωτικά. Με τον τρόπο αυτό ελέγχεται και το δημόσιο χρήμα στο δημόσιο τομέα.

Το τρίτο στάδιο είναι αυτό του ελέγχου των σχεδίων των συμβάσεων που θα υπογραφεί μεταξύ της Αναθέτουσας Αρχής και του Αναδόχου. Ελέγχεται εάν οι όροι των συμβάσεων είναι σύμφωνοι με τους όρους της διακήρυξης, εάν αποτυπώνονται όλα τα απαραίτητα στοιχεία που ανέφερε ο οικονομικός φορέας στην προσφορά του και τα αποδέχεται η Αναθέτουσα Αρχή και το αντίστροφο.

Περατώνοντας τον έλεγχο, το Ελεγκτικό Συνέδριο αποστέλλει πράξη θετική εάν η διαδικασία που έλεγξε θεωρήσει ότι είναι καθ' όλα νόμιμη και έχουν ακολουθηθεί σωστά από την Αναθέτουσα Αρχή όλα όσα αναφέρονται στους σχετικούς νόμους και διατάγματα, εάν υπάρχει πλήρης δημοσιονομική κάλυψη στον προϋπολογισμό της Αρχής και κυρίως εάν

έχουν τηρηθεί, σύμφωνα με τους νόμους των προμηθειών, όλες οι ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις.

Ο κατασταλτικός έλεγχος αντίθετα από τον προσυμβατικό, διενεργείται στις δαπάνες που έχουν πραγματοποιηθεί. Ελέγχονται τα τιμολόγια και η πληρωμή τους από τις δημόσιες υπηρεσίες και εάν αυτά είναι σύμφωνα με τη σχετική σύμβαση. Στη συνέχεια ελέγχεται η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα της σχετικής προμήθειας, εάν είναι τα προϊόντα που κατατέθηκαν στη δημόσια υπηρεσία σύμφωνα με όσα υπογράφηκαν στη σύμβαση, εάν ο ανάδοχος πληροί όλες τις απαραίτητες προϋποθέσεις σύμφωνα με όσα κατέθεσε στην προσφορά του. Στη συνέχεια γίνεται ο απολογιστικός έλεγχος της σύμβασης από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σε οικονομικό και νομικό επίπεδο, προκειμένου να διαπιστωθεί εάν η Αναθέτουσα Αρχή χρησιμοποίησε ορθώς το δημόσιο χρήμα και έχει τηρηθεί η καθ' όλα νόμιμη διαδικασία. Ένα παρατηρηθεί κάποια παρατυπία στον έλεγχο, γίνεται δημοσιονομική διόρθωση, η οποία έχει ως σκοπό να ακυρώσει την παρατυπία της Αναθέτουσας Αρχής και μέσω της επιβολής προστίμων ή καταλογισμών, να αποκαταστήσει τη νομιμότητα στον προϋπολογισμό, καθώς τα χρήματα δαπανήθηκαν παράνομα ή ήταν αχρεωστήτως καταβληθέντα.

B. ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Η τήρηση της διαδικασίας του προσυμβατικού ελέγχου διενεργείται σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 4412/2016, τον κεντρικό νόμο των προμηθειών σε υλικά, υπηρεσίες ή έργα και τις μετέπειτα τροποποιήσεις του, καθώς η κοινωνία εκσυγχρονίζεται και εισάγεται στη ζωή μας η ηλεκτρονική και ψηφιακή πραγματικότητα αλλά και των Οδηγιών και προτύπων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που κάποια από αυτά έχουν ενσωματωθεί στο ελληνικό δίκαιο.

Τα κριτήρια τα οποία ελέγχει το Ελεγκτικό Συνέδριο στον προσυμβατικό έλεγχο, είναι αυτά της νομιμότητας, τα ουσιαστικά και τα διαδικαστικά.

B1. ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

Όταν ελέγχεται η νομιμότητα μιας διαγωνιστικής διαδικασίας το Κλιμάκιο του Συνεδρίου ελέγχει εάν κάθε πράξη της Αναθέτουσας Αρχής στηρίζεται σε συγκεκριμένη νομική βάση. Στο σχέδιο της σύμβασης που κατατίθεται για έλεγχο, στην πρώτη παράγραφο, είναι καταχωρημένα τα πλήρη στοιχεία του εκπροσωπούντος την Αναθέτουσα Αρχή με τα πλήρη στοιχεία της όπως η διεύθυνση, η πόλη, ο Αριθμός Φορολογικού Μητρώου και η Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία και το εξουσιοδοτημένο άτομο από τον

Ανάδοχο με τα αντίστοιχα πλήρη στοιχεία του οικονομικού φορέα, οι οποίοι θα υπογράψουν στη συνέχεια τη σύμβαση.

Στη συνέχεια, ελέγχεται η πίστωση της δημοσιονομικής δέσμευσης. Στο έγγραφο που κατατίθεται για έλεγχο είναι αναγκαίο εκτός από το ποσό που δεσμεύτηκε για το τρέχον έτος, να εμφανίζεται και ο Αναλυτικός Λογαριασμών Εξόδων, με το συνολικό ποσό που έχει πιστωθεί στον προϋπολογισμό της Αναθέτουσας Αρχής, ώστε ο ελεγκτής να ελέγξει εάν όντως η Αρχή μπορεί να ανταπεξέλθει σε αυτή τη δαπάνη. Οι υπογράφοντες τη δαπάνη στο έγγραφο του δημοσίου τομέα, είναι ο διατάκτης, ο οποίος είναι και ο εκπρόσωπος της υπηρεσίας και Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών (ΠΟΥ), σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις. Επίσης, για το σκοπό ελέγχου, είναι αναγκαίο να αναφέρονται και τα στοιχεία του υπαλλήλου που εξέδωσε το έγγραφο.

Όταν το Ελεγκτικό Συνέδριο βρίσκεται στη διαδικασία ανάθεσης, ο ελεγκτής θα πρέπει να ελέγξει εάν η Αναθέτουσα Αρχή έκανε ορθή επιλογή της διαδικασίας. Η επιλογή της διαδικασίας, σύμφωνα με τις διατάξεις, είναι η ανοιχτή, η κλειστή, η διαδικασία διαπραγμάτευσης, η συμφωνία πλαίσιο, ο ανταγωνιστικός διάλογος και η σύμπραξη καινοτομίας.

Στον ανοικτό διαγωνισμό, ο οποίος προβλέπεται στο άρθρο 26 του Ν. 4412/2016, και αποτελεί την πλέον προτιμώμενη διαδικασία σε συμβάσεις του δημοσίου τομέα, μπορεί κάθε οικονομικός φορέας να καταθέσει στην προσφορά του στο ΕΣΗΔΗΣ, υποβάλλοντας παράλληλα και όλα τα δικαιολογητικά που αναφέρονται στη δημοσιευμένη διακήρυξη. Η χρονική διάρκεια της διαγωνιστικής διαδικασίας είναι μικρή, καθώς ο διαγωνισμός διενεργείται σε δύο στάδια: στο πρώτο κατατίθενται τα έγγραφα συμμετοχής του οικονομικού φορέα, η τεχνική και οικονομική προσφορά του με τα απαραίτητα συνοδευτικά έγγραφα, τα οποία αφού ελεγχθούν από την επιτροπή αξιολόγηση προσφορών της Αναθέτουσας Αρχής, αποστέλλεται έγγραφο στον προσωρινό ανάδοχο, διακριτά. Στο δεύτερο στάδιο, ελέγχονται τα δικαιολογητικά κατακύρωσης που κατατέθηκαν από τον οικονομικό φορέα – προσωρινό ανάδοχο και εάν είναι τα νόμιμα, η επιτροπή κατακυρώνει το προϊόν, την υπηρεσία ή το έργο στον τελικό ανάδοχο, ειδάλλως εξαιρείται της διαδικασίας και η κατακύρωση γίνεται στον προηγούμενο μειοδότη. Η διαδικασία αυτή χρησιμοποιείται σε μεγάλο ποσοστό από τον δημόσιο τομέα, επειδή είναι πολύ απλή και αφορά σε τυποποιημένα προϊόντα, έργα ή υπηρεσίες.

Ο κλειστός διαγωνισμός, ο οποίος προβλέπεται στο άρθρο 27 του Ν. 4412/2016, είναι μια διαγωνιστική διαδικασία δύο (2) σταδίων, η οποία χρησιμοποιείται συνήθως για την προμήθεια πιο εξειδικευμένων ή πολύπλοκων έργων και διενεργούνται κυρίως από Υπουργεία ή μεγάλες δημόσιες υπηρεσίες. Στη διαδικασία αυτή, μπορεί κάθε οικονομικός

φορέας να εκδηλώσει ενδιαφέρον, χωρίς να καταθέσει την προσφορά του. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η κατάθεση συγκεκριμένων εγγράφων που θα καταθέσει ο οικονομικός φορέας, ο οποίος θα αποδεικνύει την εμπειρία του και την τεχνική επάρκειά του για το έργο που θα προκηρυχθεί. Στη συνέχεια καλούνται από την Αναθέτουσα Αρχή, διακριτά, να υποβάλλουν την προσφορά τους, σε οικονομικό επίπεδο. Με τη διαδικασία αυτή, περιορίζεται ο αριθμός των προσφερομένων οικονομικών φορέων σε ένα αριθμό που μπορεί να διαχειριστεί η Αναθέτουσα Αρχή, με ελάχιστο αριθμό προσφορών τις τρεις (3), για να εξασφαλίσει με τη διαδικασία αυτή ότι μόνο ικανοί υποψήφιοι θα μπορέσουν να καταλήξουν στο τελικό στάδιο, αυτό της κατακύρωσης του διαγωνισμού.

Η διαδικασία διαπραγμάτευσης είναι μια διαδικασία στην οποία η Αναθέτουσα Αρχή συζητά τους όρους της διακήρυξης που θα δημοσιεύσει με έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς. Μπορεί να γίνει είτε με προηγούμενη διακήρυξη, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 28 το Ν. 4412/2016, αφού συνήθως αυτή είναι μια διαδικασία που επαναλαμβάνεται και είναι δεδομένο ποιος θα είναι ο ανάδοχος σε κάθε επαναλαμβανόμενη διαγωνιστική διαδικασία είτε χωρίς, δηλαδή με απευθείας ανάθεση και προβλέπεται στο άρθρο 29 του Ν. 4412/2016, κυρίως σε περιπτώσεις όπου ο ανάδοχος είναι και ο αποκλειστικός εκπρόσωπος του προϊόντος ή της υπηρεσίας. Αρχικά, οι οικονομικοί φορείς υποβάλλουν τις προσφορές τους, οι οποίες αποτελούν το δεδομένο για να αρχίσει η διαδικασία της διαπραγμάτευσης, έχοντας ως στόχο, διαπραγματευόμενοι με την Αναθέτουσα Αρχή, να βελτιώσουν την προσφορά τους. Η συγκεκριμένη διαδικασία έχει εξαιρετικό χαρακτήρα, καθώς εφαρμόζεται όταν το προϊόν, η υπηρεσία ή το έργο είναι εξαιρετικά σύνθετο και σε προηγούμενη διαγωνιστική διαδικασία οι προσφορές των οικονομικών φορέων που υποβλήθηκαν ήταν άκυρες ή σε περιπτώσεις επείγουσας ανάγκης.

Ο ανταγωνιστικός διάλογος είναι και αυτός μια διαγωνιστική διαδικασία δύο (2) σταδίων, προβλέπεται από το άρθρο 48 του Ν. 4412/2016 και ενσωματώνει την Οδηγία 2014/24./ΕΕ στο κείμενό του. Η διαδικασία αυτή χρησιμοποιείται κυρίως για σύνθετες συμβάσεις. Σκοπός της είναι να αναπτύξει εναλλακτικές λύσεις, εφ' όσον πριν συνδιαλεγεί με τους υποψηφίους οικονομικούς φορείς χωρίς όμως η Αναθέτουσα Αρχή να γνωρίζει εκ των προτέρων ποια θα είναι η βέλτιστη λύση στο πρόβλημα μας, σε τεχνικό επίπεδο ή νομικό ή χρηματοοικονομικό. Στη διαδικασία αυτή, η Αναθέτουσα Αρχή εκδηλώνει το ενδιαφέρον της προς τους οικονομικούς φορείς. Όταν επιλεγούν οι πλέον κατάλληλοι οικονομικοί φορείς, η Αρχή συνδιαλέγεται μαζί τους και εξετάζουν από κοινού τις διάφορες εναλλακτικές λύσεις. Όταν καταλήξουν στη βέλτιστη από αυτές και την πιο κατάλληλη, τότε ο διάλογος τελειώνει και οι συμμετέχοντες οικονομικοί φορείς καλούνται από την Αρχή να υποβάλλουν τις τελικές τους προσφορές, αποτυπώνοντας όσα αναφέρθηκαν στο διάλογο.

Συνήθως, η διαδικασία αυτή ακολουθείται για προμήθεια μεγάλων έργων πληροφορικής, για συμπράξεις μεταξύ του Δημοσίου και του Ιδιωτικού Τομέα ή για σύνθετα συστήματα μεταφορών.

Η σύμπραξη καινοτομίας προβλέπεται στο άρθρο 49 του Ν. 4412/2016, αποτελεί καινοτομία της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και είναι μια διαγωνιστική διαδικασία που επιτρέπει στην Αναθέτουσα Αρχή να συνάπτει συνεργασία με ένα ή περισσότερους οικονομικούς φορείς για να ερευνήσει και να αναπτύξει καινοτόμα προϊόντα, υπηρεσίες ή έργα και ακολούθως να προβεί στο στάδιο της σύναψης σύμβασης. Γίνονται ξεχωριστές συμπράξεις με ένα ή περισσότερους εταίρους με την Αρχή, όμως στη διαδικασία αυτή είναι αναγκαία η έρευνα της καινοτόμου λύσης της οποίας το αντίτιμο επιβαρύνεται η Αρχή.

Η συμφωνία – πλαίσιο είναι μια άλλη διαγωνιστική διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 39 του Ν. 4412/2016 και ορίζεται ως: «η συμφωνία μεταξύ μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων, η οποία αποσκοπεί στον καθορισμό των όρων που διέπουν συμβάσεις που πρόκειται να συναφθούν εντός δεδομένης χρονικής περιόδου».

Άλλη διαδικασία είναι αυτή των δυναμικών συστημάτων αγορών που προβλέπεται στο άρθρο 40 του Ν. 4412/2016 και είναι μια πλήρως ηλεκτρονική διαδικασία προμηθειών. Πρόκειται για μια διαδικασία με περιορισμούς, η οποία είναι πλήρως ηλεκτρονική και παραμένει ανοικτή για τους οικονομικούς φορείς σε όλη τη διάρκειά της για τη συμμετοχή νέων φορέων.

Η επιλογή λοιπόν της διαγωνιστικής διαδικασίας από την Αναθέτουσα Αρχή εξαρτάται από τη φύση της προμήθειας, τη διάρκειά της ανάγκης για τη συγκεκριμένη προμήθεια, το επίπεδο της ωριμότητας της αγοράς σχετικά με το ποια διαδικασία θα χρησιμοποιηθεί, από τις διοικητικές δυνατότητες της Αναθέτουσας Αρχής και κυρίως την ανάγκη για καινοτομία και εξέλιξη.

B2. ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΑ

Τα ουσιαστικά κριτήρια που ελέγχονται στον προσυμβατικό έλεγχο μιας διαγωνιστικής διαδικασίας είναι η οικονομία, η αποτελεσματικότητα και η διαφάνεια.

Στο πρώτο κριτήριο ελέγχεται εάν η Αρχή που δημοσιεύει, μέσω της διακήρυξης, την τιμή που θα αγοράσει το προϊόν ή την υπηρεσία, τα κατακυρώσει στον οικονομικό φορέα που θα προσφέρει τη χαμηλότερη τιμή. Θα πρέπει όμως η Αρχή να ελέγξει προσεκτικά τις τεχνικές προδιαγραφές του προϊόντος που προσέφερε ο οικονομικός φορέας γιατί υπάρχει η περίπτωση η πολύ χαμηλή τιμή να αντικατοπτρίζει προϊόν ή υπηρεσία κακής ποιότητας ή

ευτελές, με αποτέλεσμα η δαπάνη του προϊόντος να επιβαρύνει τον προϋπολογισμό της. Το υλικό χαρακτηρίζεται ως απαράδεκτο και η Αρχή υποχρεώνεται να αρχίσει εκ νέου διαγωνιστική διαδικασία, προκειμένου να προμηθευτεί καλής ποιότητας προϊόν. Επιπλέον, εξετάζεται στον έλεγχο εάν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη της διαδικασίας είναι υπερβολική ή σύμφωνη με τις ισχύουσες τιμές της αγοράς. Εάν η δαπάνη είναι πολύ υψηλή και η Αρχή δεν έχει δικαιολογήσει πλήρως το λόγο για τον οποίο διακήρυξε υψηλή δαπάνη, θα θεωρηθεί ότι γίνεται άσκοπη σπατάλη του δημοσίου χρήματος και μπορεί να ακυρώσει τη διαδικασία. Όμως ελέγχονται, αντίστοιχα, και οι προσφορές των οικονομικών φορέων, εάν δηλαδή ορθώς απορρίφθηκαν κατά τη διαδικασία από την Αρχή προσφορές με υψηλή δαπάνη οι οποίες ήταν εκτός προϋπολογισμού ή προσφορές με ασυνήθιστα χαμηλή δαπάνη, καθώς ενέχουν τον κίνδυνο το προϊόν να είναι χαμηλής ποιότητας.

Στο δεύτερο κριτήριο ελέγχεται εάν η Αρχή εξέτασε πως οι στόχοι που τέθηκαν εξ αρχής, είχαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Εάν το προϊόν παρά τη χαμηλή τιμή που το αγόρασε η Αρχή ήταν ποιοτικό, τότε θεωρείται ότι ανταποκρίνεται η τιμή στη ποιότητα του προϊόντος, παρ' όλο που είναι χαμηλή. Στο στάδιο αυτό το Ελεγκτικό ελέγχει εάν ο ανάδοχος που επιλέχθηκε από την Αρχή δύναται να εκτελέσει τη σύμβαση καθ' όλη τη διάρκειά της. Αυτό διασφαλίζεται με τις ρήτρες και τις δικλίδες ασφαλείας που περιλαμβάνονται στο σχέδιο της σύμβασης και θα υπογράψει μετά τον έλεγχο ο Ανάδοχος. Επίσης, εάν τα προϊόντα και οι υπηρεσίες για τα οποία διενεργείται η διαγωνιστική διαδικασία ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες της Αρχής.

Αναφορικά με το αν υπάρχει διαφάνεια στη διαγωνιστική διαδικασία, το Συνέδριο ελέγχει εάν υπάρχει δημοσιότητα σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, μέχρι το προσυμβατικό έλεγχο. Αναφορικά με τη διαφάνεια, ελέγχεται εάν οι όροι της διακήρυξης δημοσιεύθηκαν έγκαιρα και νόμιμα στον περιοδικό τύπο και στο επιμελητήριο ή αναρτήθηκαν στα διάφορα προγράμματα του Κράτους, όπως ΔΙΑΥΓΕΙΑ, Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και για διαγωνιστικές διαδικασίες μεγάλης προϋπολογιζόμενης δαπάνης στην Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εξετάζει επίσης εάν τα κριτήρια με τα οποία αξιολόγησε η επιτροπή τις τεχνικές και οικονομικές προσφορές των οικονομικών φορέων είναι αντικειμενικά και σαφή αλλά και γνωστά προς τους φορείς, πριν την ανάθεση των προϊόντων ή υπηρεσιών στους Αναδόχους, προκειμένου να αποκλειστεί αυθαιρεσία της επιτροπής αξιολόγησης των προσφορών. Διασφαλίζεται με τον τρόπο αυτό ότι τα πρακτικά που καταθέτει η επιτροπή αξιολόγησης είναι πλήρως και ειδικά αιτιολογημένα, δίνοντας τη δυνατότητα στους οικονομικούς φορείς που τυχόν θίγονται να ασκήσουν τα νόμιμα δικαιώματά τους, προσφεύγοντας δικαστικά και καταθέτοντας προδικαστικές προσφυγές.

B3. ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΙΚΑ

Στον προσυμβατικό έλεγχο τα διαδικαστικά κριτήρια που ελέγχονται στις διαγωνιστικές διαδικασίες του δημοσίου τομέα για την προμήθεια προϊόντων, υπηρεσιών ή έργων είναι η ορθότητα της τυπικής και νομικής διαδικασίας που ακολουθήθηκε από την Αρχή. Καταθέτει, λοιπόν, στο Συνέδριο πλήρη φάκελο της διαγωνιστικής διαδικασίας με όλα τα έγγραφα που συνέταξε, από την έγκριση σκοπιμότητας μέχρι πριν την υπογραφή της σύμβασής με τον Ανάδοχο, αποδεικνύοντας σε κάθε στάδιο τη νομιμότητα της διαδικασίας. Εάν απουσιάζει κάποιο έγγραφο, το Ελεγκτικό δε συνεχίζει τη διαδικασία, ενημερώνει την Αρχή για την απουσία του και όταν κατατεθεί συνεχίζει τον έλεγχο. Η χρονική διάρκεια του ελέγχου δε συνεχίζεται αλλά αρχίζει να υπολογίζεται εξ αρχής ο χρόνος ελέγχου.

Ο φάκελος που κατατίθεται από την Αρχή στο Ελεγκτικό Συνέδριο για έλεγχο περιλαμβάνει πρωτίστως την απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής με την οποία εκδηλώνει την πρόθεσή της να διενεργήσει μια διαγωνιστική διαδικασία, την έγκριση σκοπιμότητας και τη δέσμευση πίστωσης – ανάληψη υποχρέωσης, τα οποία έχουν δημοσιευτεί στο πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ και στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.. Η διακήρυξη, η οποία περιλαμβάνει τις τεχνικές προδιαγραφές των προϊόντων, υπηρεσιών ή έργων, με τις τιμές τους, τις σχετικές διατάξεις με τις οποίες συντάχθηκε αυτή, τους όρους με τους οποίους θα πρέπει να είναι σύμφωνος ο οικονομικός φορέας και τέλος όλα τα νομιμοποιητικά έγγραφα που είναι αναγκαίο να κατατεθούν στην προσφορά για να είναι έγκυρη. Επιπλέον, όλα τα πρακτικά των επιτροπών είτε αυτής που συντάσσει τις τεχνικές προδιαγραφές της προμήθειας είτε αυτής που αξιολογεί και ελέγχει τις προσφορές των οικονομικών φορέων (τεχνικές και οικονομικές προσφορές και δικαιολογητικά κατακύρωσης), με πλήρη και σαφή αιτιολογία για κάθε οικονομικό φορέα που απορρίπτεται από τη διαδικασία.

Ο φάκελος που ελέγχεται, περιλαμβάνει, επίσης, όλα τα δικαιολογητικά που κατέθεσαν οι οικονομικοί φορείς που συμμετέχουν στη διαγωνιστική διαδικασία και στα δύο (2) στάδια της διαδικασίας. Ο έλεγχος τεχνικών και οικονομικών προσφορών διενεργείται στο πρώτο στάδιο (τεχνικές προσφορές, οικονομικές προσφορές, τεχνικά δελτία, εκπροσώπηση, υπεύθυνες δηλώσεις και άλλα συνοδευτικά έγγραφα, όπως αναγράφονται στη διακήρυξη) και στο δεύτερο στάδιο ελέγχονται τα δικαιολογητικά κατακύρωσης των προσωρινών αναδόχων (ποινικά μητρώα, φορολογικές και ασφαλιστικές ενημερότητες, πιστοποιητικά του αναδόχου, καταστατικό της εταιρείας και άλλα έγγραφα σχετικά, σύμφωνα με τη διακήρυξη).

Το τελικό έγγραφο που ελέγχει το Συνέδριο είναι το τελικό σχέδιο σύμβασης, αυτό που πρόκειται να υπογραφεί, στο οποίο θα αναγράφεται ο εκπρόσωπος της Αναθέτουσας

Αρχής και του Αναδόχου με τα πλήρη στοιχεία, η χρονική διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης, οικονομικά στοιχεία, τεχνικές προδιαγραφές των ειδών αλλά και κάθε τι που είναι αναγκαίο να αποτυπωθεί στη σύμβαση για να είναι έγκυρη και εκτελεστεί και από τα δύο συμβαλλόμενα μέρη.

Εκτός όμως από την πληρότητα του φακέλου που κατατέθηκε, το Συνέδριο ελέγχει εάν η Αναθέτουσα Αρχή τήρησε και εσωτερικές διαδικασίες. Κάθε Αρχή λειτουργεί βάσει του Οργανισμού της, της ιεραρχίας, καθώς και εσωτερικών κανόνων που τη διέπουν. Εξετάζεται, λοιπόν, εάν οι αποφάσεις που εγκρίθηκαν, υπογράφηκαν από τα εξουσιοδοτημένα άτομα της Αναθέτουσας Αρχής, εάν όλες οι αποφάσεις της διαγωνιστικής διαδικασίας εγκρίθηκαν από το Διοικητικό Συμβούλιο της Αρχής, εάν τα μέλη των επιτροπών συνεδρίασαν με νόμιμη σύνθεση και είχαν απαρτία, εάν τηρήθηκαν οι προθεσμίες που επιβάλλεται από τις κείμενες διατάξεις σε κάθε στάδιο της διαδικασίας, καθώς και αποφάσεις που εξέδωσε η Αρχή λήφθηκαν με σωστή χρονολογική σειρά.

Έτσι, κάθε πράξη που εκδίδει η Αρχή βασίζεται στις κείμενες διατάξεις των προμηθειών όπως τροποποιούνται και συνοδεύεται από πλήρη αιτιολογία σε κάθε στάδιο της διαδικασίας. Επιβάλλεται στα μέλη της επιτροπής αξιολόγησης προσφορών, εάν αποκλειστεί ένας οικονομικός φορέας από τη διαδικασία, να αναγράφεται στο πρακτικό πλήρης αιτιολογία, με σαφή και νομικά επιχειρήματα και όχι γενικότητες και το σχέδιο σύμβασης να ταυτίζεται εξ ολοκλήρου με τους όρους της διακήρυξης της Αρχής και την προσφορά του Αναδόχου.

Γ. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Η διαδικασία διενέργειας του προσυμβατικού Ελέγχου από το Συνέδριο περιλαμβάνει πέντε (5) στάδια.

Το πρώτο στάδιο είναι αυτό της υποβολής του φακέλου της διαγωνιστικής διαδικασίας από την Αναθέτουσα Αρχή προς το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Το δεύτερο στάδιο είναι αυτό της πληρότητας του φακέλου, η οποία παρουσιάστηκε αναλυτικά, και ανατίθεται σε έναν Εισηγητή του Συνεδρίου.

Στο τρίτο στάδιο, ο Εισηγητής, ο οποίος είναι συνήθως δικαστικός λειτουργός, εξετάζει με εξαιρετική σχολαστικότητα τα ουσιαστικά και διαδικαστικά κριτήρια, όπως αναλύθηκαν και συντάσσει σχετική έκθεση, που περιλαμβάνει τρία (3) μέρη: στο πρώτο παρουσιάζεται μια ιστορική περιγραφή της διαγωνιστικής διαδικασίας και γίνεται η καταγραφή των σταδίων του διαγωνισμού με χρονολογική σειρά, στο δεύτερο καταγράφονται οι διαπιστώσεις στις οποίες κατέληξε ο Εισηγητής, δηλαδή τυχόν ελλείψεις,

ασάφειες ή παρατυπίες που εντόπισε και τέλος διατυπώνεται εγγράφως προς τον Επίτροπο του Συνεδρίου και με σαφήνεια, το συμπέρασμα που κατέγραψε, εάν η διαγωνιστική διαδικασία θα εγκριθεί και θα υπογραφεί σχετική σύμβαση με τον Ανάδοχο ή θα απορριφθεί.

Στο επόμενο στάδιο, ο Επίτροπος ελέγχει την έκθεση του Εισηγητή με τις ακριβείς παρατηρήσεις του και καταγράφει την απόφασή του. Εάν αυτή είναι θετική και διαπιστώνεται από τον έλεγχο ότι δε συντρέχουν νομικές πλημμέλειες από τα συμβαλλόμενα μέρη, αποφασίζει πως υπογράφεται η σύμβαση μεταξύ της Αναθέτουσας Αρχής και του Αναδόχου. Εάν η απόφαση είναι θετική υπό όρους, είναι υποχρεωμένη η Αρχή πριν υπογράψει τη σύμβαση με τον Ανάδοχο, να διορθώσει επουσιώδεις ατέλειες στο τελικό κείμενο της διακήρυξης, σύμφωνα με τις υποδείξεις του Επιτρόπου και εάν η απόφαση είναι αρνητική, εντοπίστηκαν δηλαδή στον έλεγχο του φακέλου της διαγωνιστικής διαδικασίας ουσιώδεις νομικές παραβάσεις, δεν υπογράφεται σύμβαση.

Στο τελευταίο στάδιο, η απόφαση του Επιτρόπου υπογράφεται και κοινοποιείται στην Αναθέτουσα Αρχή και κατ' επέκταση και στον προσωρινό ανάδοχο. Εάν κάποιος από τους αναδόχους δεν είναι σύμφωνος με την απόφαση του Συνεδρίου, μπορεί να καταθέσει προσφυγή. Η θετική απόφαση, όπως αναφέρθηκε, οδηγεί στην υπογραφή της σύμβασης των συμβαλλομένων μερών. Εάν όμως η Αρχή λάβει αρνητική απόφαση από το Ελεγκτικό, έχει δικαίωμα όπως και ο Ανάδοχος, να καταθέσουν προσφυγή εντός χρονικής διάρκειας δεκαπέντε (15) ημερών ενώπιο του αρμοδίου Τμήματος του Συνεδρίου, για να επανεξεταστεί η υπόθεση από Τμήμα ανωτέρου βαθμού.

Η χρονική διάρκεια από την κατάθεση του φακέλου της διαγωνιστικής διαδικασίας της Αναθέτουσας Αρχής στο Ελεγκτικό Συνέδριο έως και την αποστολή της οριστικής απόφασης του Συνεδρίου προς την Αρχή, διαρκεί από τριάντα (30) έως και εξήντα (60) ημέρες.

Εάν λάβει αρνητική απόφαση από το Συνέδριο η Αρχή, συνεπάγεται αδυναμία σύναψης σύμβαση με τον Ανάδοχο. Αυτόματα ακυρώνεται η διαγωνιστική διαδικασία εξ ολοκλήρου ή κάποιο στάδιό της. Είναι υποχρεωμένη λοιπόν η Αρχή να επαναλάβει τη διαγωνιστική διαδικασία, έχοντας ως αποτέλεσμα δημοσιονομικές επιπτώσεις. Να απολέσει τη χρηματοδότηση που έλαβε για το σκοπό αυτό ή να καθυστερήσει να περατωθεί το έργο που θα πραγματοποιούνταν ή να προβεί άγονη η διαδικασία, καθώς έχουν διαφοροποιηθεί τα δεδομένα που σχετίζονται με αυτή τη διαδικασία.

Όταν όμως η απόφαση που θα κατατεθεί στην Αρχή είναι θετική επιβάλλοντας κάποιους όρους – παρατηρήσεις, είναι η υποχρεωμένη αυτή να συμμορφωθεί με τις επιταγές του Συνεδρίου πριν την υπογραφή της σύμβασης με τον Ανάδοχο. Η απόφαση μπορεί να

αναφέρεται σε τροποποίηση κάποιων όρων της σύμβασης, τους οποίους είναι υποχρεωμένη η Αρχή να διαφοροποιήσει ή να καταθέσει συμπληρωματικά έγγραφα ή εγκρίσεις, για να συνεχίσει τη διαδικασία της σύναψης σύμβασης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Ο προσυμβατικός έλεγχος λειτουργεί ως εργαλείο ακεραιότητας και ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο προληπτικά. Ο έλεγχος αυτός αποσκοπεί στο να είναι νόμιμες οι διαδικασίες που πραγματοποιήθηκαν από την Αναθέτουσα Αρχή σε όλα τα στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας, επιτρέποντάς την να συνάψει σύμβαση με τον Ανάδοχο, στη διαφάνεια, δηλαδή εάν δημοσιεύθηκαν ή δημοσιοποιήθηκαν όλα τα έγγραφα σε όλα τα στάδια κατά τη διαδικασία, προκειμένου να μη δημιουργηθεί η υπόνοια στους οικονομικούς φορείς ότι δημιουργήθηκε κατάσταση παρανομίας, προστατεύοντας με τον τρόπο αυτό το δημόσιο συμφέρον και διασφαλίζοντας ότι θα υπάρχει υγιής ανταγωνισμός μεταξύ των οικονομικών φορέων.

A. ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ

A1. ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Οι συμβάσεις του δημοσίου τομέα είναι ευάλωτες και παρουσιάζουν ενίοτε φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης και σπατάλης δημοσίου χρήματος. Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου (ΣΕΕ) αποτελεί τον πρώτο και σημαντικό μηχανισμό διασφάλισης της ακεραιότητας των συμβάσεων του δημοσίου τομέα, τον οποίο θέσπισε το Ελληνικό Κράτος για να διασφαλίσει τη νομιμότητα της διαχείρισης των συμβάσεων, την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητά τους.

Το Σύστημα αυτό στις συμβάσεις του δημοσίου τομέα οργανώνεται σε τρία (3) επίπεδα: στον προσυμβατικό έλεγχο, στον κατασταλτικό έλεγχο και στη διοικητική ευθύνη και λογοδοσία. Για τα δύο (2) πρώτα επίπεδα αναφερθήκαμε αναλυτικά.

Η λογοδοσία και διοικητική ευθύνη, στις συμβάσεις του δημοσίου τομέα, αποτελούν τα βασικά εργαλεία, προκειμένου να περιοριστούν δραστικά φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης ή κακοδιαχείρισης δημοσίου χρήματος, κατά τη διαγωνιστική διαδικασία των συμβάσεων. Ο μηχανισμός αυτός, σε ένα σύστημα που διαχειρίζεται δημόσια χρήματα, διασφαλίζει ότι οι αποφάσεις των κρατικών λειτουργών είναι ηθικά αkéραιες και καθ' όλα νόμιμες.

Η λογοδοσία στις συμβάσεις του δημοσίου τομέα είναι πως κάθε υπάλληλος που συμμετέχει στη διαγωνιστική διαδικασία από τη στιγμή που δημιουργήθηκε η ανάγκη για τη συγκεκριμένη διαδικασία έως και την εκτέλεση της σύμβασης και την εξ' ολοκλήρου αποπληρωμή των τιμολογίων έχει την υποχρέωση να αιτιολογεί την απόφασή του πλήρως και ορθά και σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, το λόγο δηλαδή για τον οποίο απέρριψε κάποιον οικονομικό φορέα στο στάδιο των τεχνικών προδιαγραφών ή στο στάδιο της κατακύρωσης.

Οι ενέργειες στις οποίες προβαίνει ο κάθε υπάλληλος κατά τη διάρκεια της διαγωνιστικής διαδικασίας είναι επιβεβλημένο να αναρτηθούν τα διάφορα έγγραφα που εκδίδει η Αναθέτουσα Αρχή στα ηλεκτρονικά συστήματα που θεσμοθέτησε το Κράτος, ΔΙΑΥΓΕΙΑ, Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ., προκειμένου να τηρηθεί η διαφάνεια σε όλα τα στάδια της διαδικασίας. Οι οικονομικοί φορείς ανταγωνίζονται επί ίσοις όροις μεταξύ τους και αποφεύγεται να κατηγορηθεί η Αρχή ότι προωθεί τον αθέμιτο ανταγωνισμό. Εάν όμως κάποιος υπάλληλος δεν τηρήσει τη νόμιμη διαδικασία και οι ενέργειες, στις οποίες προβεί παραβιάζουν το νόμο ή επιφέρουν ζημιές στο δημόσιο συμφέρον, αυτός υφίσταται τις συνέπειες που επιβάλλονται από το νόμο. Προκειμένου να μην παρατηρηθεί τέτοια κατάσταση σε κάποια δημόσια υπηρεσία, καθώς αυτό είναι επιζήμιο για την παρουσία της συγκεκριμένης υπηρεσίας στην ανώτερη αρχή από αυτήν, επιβάλλεται να γίνεται σαφής κατανομή των αρμοδιοτήτων και διαχωρισμός καθηκόντων σε κάθε υπάλληλο που θα απασχοληθεί με τη διαγωνιστική διαδικασία.

Οι μορφές λογοδοσίας που διενεργούνται στο δημόσιο τομέα στις διαγωνιστικές διαδικασίες των προμηθειών είναι οι κάτωθι:

Η διοικητική – ιεραρχική λογοδοσία αναφέρεται στο εσωτερικό της Αναθέτουσας Αρχής και διενεργείται έλεγχος στους υπαλλήλους που απασχολούνται στη διαγωνιστική διαδικασία ιεραρχικά. Ο υπάλληλος του Γραφείου Προμηθειών, που διενεργεί το διαγωνισμό ελέγχεται από τον Προϊστάμενο Τμήματος Οικονομικού, ο οποίος ελέγχεται από τον Προϊστάμενο της Υποδιεύθυνσης Διοικητικού της Διοικητικής Υπηρεσίας, που ελέγχεται από τον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Διοικητικής – Οικονομικής Υπηρεσίας με τελικό ελέγχοντα τον εκπρόσωπο της Υπηρεσίας – Αναθέτουσας Αρχής, το Διοικητή (η ιεραρχία αυτή αναφέρεται σε δευτεροβάθμιο Νοσοκομείο της περιφέρειας).

Η δικαστική λογοδοσία είναι ο έλεγχος που γίνεται από εξωτερικούς της Αναθέτουσας Αρχής Φορείς, όπως είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο, που αναλύθηκε λεπτομερώς και η Εθνική Αρχή Διαφάνειας⁷⁷, η οποία είναι μια ανεξάρτητη διοικητική αρχή που ιδρύθηκε στην

⁷⁷ <https://aead.gr/nta/apostoli-kai-armodiotites> Εθνική Αρχή Διαφάνειας

Ελλάδα το 2019 με το Ν. 4622/2019⁷⁸ στα άρθρα 82-103 και 118-119, έχοντας ως στόχο να εντοπίζει και να καταπολεμά την απάτη και τη διαφθορά στο δημόσιο τομέα. Σύμφωνα με το νόμο «Η Αρχή αναλαμβάνει το σύνολο των αρμοδιοτήτων πέντε βασικών ελεγκτικών δημόσιων φορέων (Γραφείο Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Μεταφορών), καθώς και της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς», συγκεντρώνοντας και όλες τις αρμοδιότητες και τους ελεγκτικούς μηχανισμούς που είχε το κάθε σώμα ξεχωριστά.

Η κοινωνική λογοδοσία είναι η δυνατότητα που δίνεται σε πολίτες, σε οικονομικούς φορείς (Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις) αλλά και σε άλλους φορείς, όπως κάποιες μη Κοινοβουλευτικές Οργανώσεις, να έχουν ελεύθερη πρόσβαση στα έγγραφα και στα δεδομένα μιας διαγωνιστικής διαδικασίας, για να παρακολουθήσουν την πορεία εκτέλεσής της και να αντιδράσουν δημόσια⁷⁹, όταν κρίνουν ότι η διαδικασία δεν ελέγχεται ή δεν αξιολογείται, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, η διαδικασία για την προμήθεια προϊόντων, υπηρεσιών ή έργων.

A2. ΘΕΣΜΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Οι θεσμικοί φορείς που ελέγχουν τις διαγωνιστικές διαδικασίες προμηθειών στο δημόσιο τομέα είναι:

1. Η Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ.)⁸⁰. Η Αρχή αυτή αποτελεί την ενοποίηση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.) και της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (Α.Ε.Π.Π.) και είναι ανεξάρτητη διοικητικά και λειτουργικά και καταρτίζει δικό της προϋπολογισμό. Η Αρχή αυτή δεν αποτελεί μονάδα ελέγχου, όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο, αλλά είναι αρωγός στη λειτουργία των Αναθετουσών Αρχών επιτελώντας έναν καθοριστικό εποπτικό και ρυθμιστικό ρόλο, καθώς διασφαλίζει ότι οι διαγωνιστικές διαδικασίες που διενεργούν οι δημόσιες υπηρεσίες για προμήθειες προϊόντων, υπηρεσιών ή έργων, συμμορφώνονται με τις κείμενες διατάξεις του νόμου των προμηθειών και των τροποποιήσεών του. Οι κύριες αρμοδιότητές της είναι να εξετάζει τις προδικαστικές προσφυγές των οικονομικών φορέων που τυχόν προκύπτουν στο στάδιο της διαδικασίας της ανάθεσης των προσωρινών αναδόχων, δηλαδή πριν υπογραφεί η σύμβαση, επιλύοντας τις διαφορές που προκύπτουν άμεσα

⁷⁸ Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ 133/07-08-2019 τ. Α')

⁷⁹ <http://vouliwatch.gr> Δυναμώνουμε τη Δημοκρατία

⁸⁰ <https://eadhsy.gr/> Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ.

και με αμερόληπτο τρόπο. Εκδίδει κατευθυντήριες οδηγίες, συντάσσοντας πρότυπα τεύχη διακηρύξεων ή άλλων εγγράφων, σχετικά με τις διαγωνιστικές διαδικασίες του δημοσίου και εκδίδει εγκυκλίους, τα οποία αποτελούν δέσμευση για τους εσωτερικούς ελεγκτές των Αναθετουσών Αρχών που ελέγχουν εάν οι διαγωνιστικές διαδικασίες είναι νόμιμες. Επίσης, έχει το δικαίωμα να διενεργεί ελέγχους σε δημόσιους φορείς όταν υπάρχει η υπόνοια παρατυπιών σε κάποιο στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας.

2. Οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου. Είναι μονάδες, οι οποίες συστάθηκαν και λειτουργούν στο δημόσιο τομέα με το Ν. 4795/2021⁸¹ μέσα στις δημόσιες υπηρεσίες ως Τμήματα, στελεχωμένα και από υπαλλήλους των υπηρεσιών. Ο έλεγχος αυτός είναι ο πρώτος που διενεργείται μέσα στην ίδια την υπηρεσία, του οποίου οι κύριες αρμοδιότητές του είναι να ελέγχει τα συστήματα διαχείρισης κινδύνου και έλεγχου που λειτουργεί η δημόσια υπηρεσία, να παρέχει συμβουλευτικές υπηρεσίες, προκειμένου να βελτιωθεί η απόδοση και η αποτελεσματικότητα της υπηρεσίας, διαβεβαιώνει τη διοίκηση πως οι ενέργειές της είναι νόμιμες, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, εντοπίζει τυχόν αδυναμίες των διαφόρων συστημάτων, προτείνοντας διορθωτικές ενέργειες και διασφαλίζοντας πως θα τηρηθούν από την υπηρεσία οι κανόνες ακεραιότητας και προστασίας των δημοσίων πόρων και τέλος, παρακολουθεί εάν η δημόσια υπηρεσία συμμορφώθηκε με την ισχύουσα νομοθεσία αλλά και αν υλοποίησε συστάσεις που έχει υποδείξει εγγράφως ανώτερη αρχή, όπως Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Ελεγκτικό Συνέδριο.
3. Το Ελεγκτικό Συνέδριο. Έχει την ανώτατη εποπτεία όλων των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου που λειτουργούν στην Ελλάδα στο δημόσιο τομέα. Αξιολογεί και εκδίδει εκθέσεις, σχετικά με την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου στην χώρα και ελέγχει εάν οι δημόσιες υπηρεσίες έχουν στελεχώσει τις λειτουργικές Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου. Διενεργεί, επίσης, τον προσυμβατικό έλεγχο των διαγωνιστικών διαδικασιών σε συμβάσεις του δημοσίου τομέα, καθώς και τον κατασταλτικό έλεγχο στις δαπάνες των δημοσίων υπηρεσιών.
4. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας⁸². Είναι μια ανεξάρτητη αρχή, η οποία ελέγχει το Εθνικό Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου στην Ελλάδα. Προστατεύει τους δημοσious φορείς από τη διαφθορά και διασφαλίζει πως θα πραγματοποιείται χρηστή χρηματοοικονομική διαχείριση. Η Αρχή έχει συντονιστικό και υποστηρικτικό ρόλο και δεν παρεμβαίνει στην καθημερινή λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας.

⁸¹ Ν. 4795/2021 (ΦΕΚ 62/17-04-2021 τ. Α')

⁸² <https://aead.gr/> Εθνική Αρχή Διαφάνειας

Συντονίζει τις Μονάδες Ελέγχου όλου του δημοσίου τομέα και βοηθά στην επικοινωνία μεταξύ των ελεγκτών των φορέων, προκειμένου να βρεθούν οι βέλτιστες λύσεις στα προβλήματα που δημιουργούνται. Επίσης, έχει και στρατηγικό ρόλο, καθώς βοηθά το ελληνικό σύστημα να προσαρμοστεί και στα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα. Για να το πετύχει αυτό, καθορίζει κανόνες ηθική και επαγγελματικής συμπεριφοράς των ελεγκτών, δημιουργεί πρότυπα έγγραφα που θα βοηθήσουν τους ελεγκτές στις εκθέσεις τους και συντάσσει και δημοσιεύει λεπτομερείς οδηγούς για τη διαδικασία του ελέγχου. Τηρεί το Μητρώο Εσωτερικών Ελεγκτών της Ελλάδας, μια επίσημη βάση δεδομένων, όπου εγγράφονται μόνο οι ελεγκτές που έχουν νόμιμα ακαδημαϊκά και επαγγελματικά προσόντα, αποτρέποντας τη συμμετοχή ατόμων χωρίς εμπειρία και γνώση του αντικειμένου. Σε αυτή τη βάση ανατρέχουν και οι δημόσιες υπηρεσίες για να στελεχώσουν τις Μονάδες τους.

5. Η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικού Ελέγχου. Η Διεύθυνση αυτή υπάγεται στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών.
6. Η Οικονομική Επιθεώρηση. Έτσι μετονομάστηκε το Σώμα Οικονομικών Επιθεωρητών, το οποίο υπάγεται άμεσα στο Υπουργείο Οικονομικών και λειτουργεί ως κατασταλτικός μηχανισμός του Ελληνικού Κράτους. Αποτελεί ένα από τα όργανα ελέγχου της Κεντρικής Διοίκησης και ελέγχει τη διαχείριση που ασκούν οι δημόσιοι υπόλογοι, προκειμένου να προστατεύσει τα οικονομικά συμφέροντα του Δημοσίου.

B. ΒΑΣΙΚΑ ΣΗΜΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑ

Η διάρκεια μιας σύμβασης χωρίζεται σε πέντε (5) επί μέρους στάδια. Στο πρώτο στάδιο είναι ο προγραμματισμός και η ανάγκη που δημιουργείται για τη συγκεκριμένη προμήθεια. Στο δεύτερο είναι η διακήρυξη και η δημοσίευση προμήθειας, στο τρίτο είναι η ανάθεση της προμήθειας που γίνεται στον οικονομικό φορέα, στο τέταρτο η εκτέλεση της σύμβασης και το τελευταίο περιλαμβάνει την ολοκλήρωσή της.

Κάτωθι, παρουσιάζονται τα κρίσιμα σημεία σε κάθε στάδιο ξεχωριστά.

1. Στάδιο πρώτο. Τα κρίσιμα σημεία σε αυτό το στάδιο είναι στον προσδιορισμό της ανάγκης ενέχει τον κίνδυνο να είναι εικονικός ή να παρουσιάζεται από την Αναθέτουσα Αρχή ανάγκη για την προμήθεια τη συγκεκριμένη μεγαλύτερη από αυτή που πραγματικά χρειάζεται, στον προϋπολογισμό ο κίνδυνος να υπερεκτιμήσει ή να υποεκτιμήσει η Αρχή το κόστος της διαγωνιστικής διαδικασίας, στο χρόνο υλοποίησης της διαδικασίας να μην υπολογίσει σωστά τα χρονοδιαγράμματα σε κάθε στάδιο και στη διαμόρφωση των τεχνικών προδιαγραφών, οι οποίες να είναι έτσι προσαρμοσμένες “φωτογραφίζοντας” συγκεκριμένο Ανάδοχο.

2. Στάδιο δεύτερο. Στη διακήρυξη τα κρίσιμα σημεία είναι πως τα κριτήρια επιλογής που δημοσίευσε η Αρχή για τους οικονομικούς φορείς είναι πιο υποκειμενικά με αποτέλεσμα να μην μπορούν να συμμετέχουν υγιείς οικονομικοί φορείς, τα κριτήρια ανάθεσης να ευνοούν κάποιον οικονομικό φορέα συγκεκριμένο, οι τεχνικές προδιαγραφές να είναι να είναι δημοσιευμένες με τρόπο που να “φωτογραφίζουν” συγκεκριμένο οικονομικό φορέα, οι όροι συμμετοχής των οικονομικών φορέων να παρουσιάζουν υπέρμετρες εγγυήσεις και απαιτήσεις και το απόρρητο των προσφορών, να μην υπάρχει διαρροή πληροφοριών πριν τη λήξη της υποβολής των προσφορών των διαγωνιζομένων.
3. Στάδιο τρίτο. Τα κρίσιμα σημεία της ανάθεσης της σύμβασης είναι η αξιολόγηση των προσφορών, στην οποία ο έλεγχος των τεχνικών και οικονομικών προσφορών να είναι υποκειμενικός, η διαδικασία διαπραγμάτευσης να μην είναι διαφανής, δηλαδή να μην έχουν δημοσιευτεί όλα τα σχετικά έγγραφα που αφορούν στη διαγωνιστική διαδικασία σε όλους τους διαγωνιζόμενους οικονομικούς φορείς, η απόφαση κατακύρωσης να δημιουργεί συγκρούσεις συμφερόντων μεταξύ των διαγωνιζομένων και το δικαίωμα προσφυγής, όπου θα αποκλειστεί ο έτερος ή έτεροι διαγωνιζόμενοι.
4. Στάδιο τέταρτο. Το στάδιο αυτό περιλαμβάνει τα κρίσιμα σημεία που είναι οι τροποποιήσεις των συμβάσεων με κίνδυνο να έχουν πραγματοποιηθεί ουσιαστικές αλλαγές στη συγκεκριμένη προμήθεια, χωρίς να έχει διενεργηθεί νέος διαγωνισμός, οι συμπληρωματικές συμβάσεις να καταστρατηγούν τα όρια της αρχικής διαδικασίας, με τη δικαιολογία της Αναθέτουσας Αρχής ότι υπάρχει αιφνίδια και κατεπείγουσα ανάγκη της προμήθειας, οι πιστοποιήσεις πληρωμών να είναι εικονικές ή διογκωμένες, οι υπεργολαβίες, να διοχετεύεται ένα μεγάλο μέρος των εργασιών ή υπηρεσιών σε συγγενικές εταιρείες και οι παρατάσεις, οι οποίες κατασκευάζονται για να ευνοήσουν συγκεκριμένο οικονομικό φορέα.
5. Στάδιο πέμπτο. Στην ολοκλήρωση της σύμβασης τα κρίσιμα σημεία είναι στην παραλαβή των προϊόντων ή των υπηρεσιών ή των έργων, αυτά να είναι ελλιπή, στον τελικό λογαριασμό να αποδεχτούμε υπερκοστολόγηση, στην έκπτωση, όπου ο οικονομικός φορέας δηλώνει ψευδώς πολύ χαμηλότερη τιμή από αυτή που κοστίζει πραγματικά το προϊόν, η υπηρεσία ή το έργο, αλλά με υψηλό ποσοστό έκπτωσης για να κερδίσει το διαγωνισμό και στον μεταγενέστερο έλεγχο υπάρχει ο κίνδυνος απουσίας αναλυτικών – χρονολογημένων αρχείων.

Γ. ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΣΤΙΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Τα εργαλεία ακεραιότητας στις συμβάσεις του δημοσίου τομέα είναι μηχανισμοί, διαδικασίες και θεσμοί που προλαμβάνουν, ανιχνεύουν και καταστέλλουν φαινόμενα διαφθοράς, απάτης, σύγκρουσης συμφερόντων και κακοδιοίκησης στη διαχείριση των συμβάσεων του δημοσίου και χωρίζονται αναλυτικά σε κατηγορίες.

Τα εργαλεία ακεραιότητας μπορεί να είναι κάποια ηλεκτρονικά συστήματα και ψηφιακά εργαλεία, όπως:

- α) το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.), στο οποίο καταγράφεται ηλεκτρονικά όλη η αλληλογραφία της διαγωνιστικής διαδικασίας από την προκήρυξη έως και την υπογραφή της σύμβασης μεταξύ της Αναθέτουσας Αρχής και των διαγωνιζομένων οικονομικών φορέων - Αναδόχων, υπάρχει μείωση της ανθρώπινης παρέμβασης άρα περιορίζονται καταστάσεις διαφθοράς και η αξιολόγηση των προσφορών είναι αυτοματοποιημένη,
- β) το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.), στο οποίο δημοσιεύονται υποχρεωτικά όλες οι διαγωνιστικές διαδικασίες με προϋπολογιζόμενη δαπάνη ίση ή μεγαλύτερη των δύο χιλιάδων πεντακοσίων ευρώ ($\geq 2.500,00\text{€}$ χωρίς Φ.Π.Α.), υπάρχει διαφάνεια, καθώς κάθε πολίτης μπορεί να δει τις συμβάσεις και αναρτώνται όλες οι σημαντικές αποφάσεις της διαδικασίας (πρωτογενές, εγκεκριμένο, διακήρυξη, κατακυρωτική απόφαση Διοικητικού Συμβουλίου, σύμβαση, τυχόν τροποποίηση σύμβασης και πληρωμή σχετικού τιμολογίου),
- γ) η ιστοσελίδα των ηλεκτρονικών προμηθειών e-Procurement, όπου αναρτώνται όλοι οι ηλεκτρονικοί διαγωνισμοί, τα έγγραφα είναι υπογεγραμμένα ψηφιακά και έχουν χρονοσήμανση και εκτελείται αυτόματη αποσφράγιση των προσφορών των διαγωνιζομένων και
- δ) το Σύστημα Επιτήρησης Συναλλαγών (ΣΕΣ), το οποίο ανιχνεύει πολλαπλές συμβάσεις στον ίδιο Ανάδοχο.

Τα εργαλεία διαφάνειας και δημοσιότητας είναι το πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ, όπου αναρτώνται όλες οι διοικητικές πράξεις στο διαδίκτυο υποχρεωτικά πριν την εκτέλεσή τους και η διαβούλευση, που γίνεται στις τεχνικές προδιαγραφές μιας διαγωνιστικής διαδικασίας πριν τη δημοσίευση της ως δημόσιος διαγωνισμός (χρησιμοποιείται κυρίως σε μεγάλα έργα).

Τα εργαλεία αξιολόγησης κινδύνου είναι το Μητρώο Κινδύνων Δημοσίου Τομέα⁸³ που καταγράφει και αξιολογεί κινδύνους ανά κατηγορία σύμβασης, Δείκτες Κόκκινης

83

https://mitos.gov.gr/index.php/%CE%94%CE%94:%CE%9C%CE%B7%CF%84%CF%81%CF%8E%CE%BF_%CE%9A%CE%B9%CE%BD%CE%B4%CF%8D%CE%BD%CF%89%CE%BD_%CE%94%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%BF%CF%85_%CE%A4%CE%BF%CE%BC%CE%AD%CE%B1 Εθνικό Μητρώο Διοικητικών Διαδικασιών

Σημαίας⁸⁴, οι οποίοι είναι αυτοματοποιημένοι δείκτες ανίχνευσης ύποπτων καταστάσεων και ο Μηχανισμός Έγκαιρης Προειδοποίησης⁸⁵, που προειδοποιεί αυτόματα τις ελεγκτικές αρχές όταν εντοπίζονται κόκκινες σημαίες με σκοπό να προλάβει να διακόψει τη σύναψη σύμβασης και να μην ολοκληρωθεί η διαδικασία.

Θεσμικά εργαλεία είναι ο Σύμβουλος Ακεραιότητας που θεσμοθετήθηκε από το Κράτος με το Ν. 4795/2021⁸⁶ και βοηθά την Αναθέτουσα Αρχή να έρθει σε συμφωνία με τους υποψηφίους αναδόχους, βοηθά και παρέχει προστασία στους υπαλλήλους που αναφέρουν περιστατικά διαφθοράς και οργανώνει δράσεις για να διαδοθούν οι κανόνες ηθικής και δεοντολογίας στις δημόσιες υπηρεσίες, είναι το εργαλείο σύγκρουσης συμφερόντων⁸⁷, που είναι μηχανισμός που χρησιμοποιείται από το Κράτος σε όσους εμπλέκονται με συμβάσεις του δημοσίου τομέα να κρίνουν αμερόληπτα και χωρίς να επηρεάζεται η επαγγελματική τους κρίση από προσωπικό, οικονομικό ή άλλο συμφέρον, καταθέτοντας υποχρεωτική δήλωση ακεραιότητας, δήλωση περιουσιακής κατάστασης των εμπλεκομένων, έλεγχος συγγενικών σχέσεων ανάμεσα στα μέλη των επιτροπών και τους υποψηφίους οικονομικούς φορείς και αυτοδίκαιος αποκλεισμός τους όταν υπάρχει σύγκρουση συμφερόντων και οι καταγγελίες – αναφορές ακεραιότητας, τις οποίες προβαίνει κάποιος μέσω εμπιστευτικών γραμμών καταγγελιών, στον ειδικό ψηφιακό χώρο καταγγελιών της Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ., με την προϋπόθεση ότι προστατεύονται οι μάρτυρες και υπάρχει ανωνυμία και προστασία από αντίποινα.

Τα εργαλεία δεοντολογίας και εκπαίδευσης είναι ο Κώδικας Δεοντολογίας⁸⁸, στον οποίο περιγράφονται οι κανόνες συμπεριφοράς που είναι απαραίτητο να έχουν οι υπάλληλοι που διαχειρίζονται συμβάσεις του δημοσίου, να απαγορεύεται η αποδοχή δώρων αλλά και να είναι καθήκον του υπαλλήλου να γνωστοποιεί ύποπτες συναλλαγές, η εκπαίδευση και η πιστοποίηση, η οποία είναι υποχρεωτική για τους χειριστές των διαγωνιστικών διαδικασιών

⁸⁴

[http://www.epdm.gr/el/Documents/KatapolemisiApatis/%CE%97%CE%BB%CE%B5%CE%BA%CF%84%CF%81%CE%BF%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CE%A6%CF%85%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B9%CE%BF%20%20%AB%CE%97%20%CE%A0%CF%81%CF%8C%CE%BB%CE%B7%CF%88%CE%B7%20%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CE%91%CF%80%CE%AC%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CF%83%CF%84%CE%B9%CF%82%20%CE%94%CE%B9%CE%B1%CF%81%CE%B8%CF%81%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82%20%CE%94%CF%81%CE%AC%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82%20%20%CE%93%CE%93%CE%94%CE%95%CE%95%CE%A3%CE%A0%CE%91\).pdf](http://www.epdm.gr/el/Documents/KatapolemisiApatis/%CE%97%CE%BB%CE%B5%CE%BA%CF%84%CF%81%CE%BF%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CE%A6%CF%85%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B9%CE%BF%20%20%AB%CE%97%20%CE%A0%CF%81%CF%8C%CE%BB%CE%B7%CF%88%CE%B7%20%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CE%91%CF%80%CE%AC%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CF%83%CF%84%CE%B9%CF%82%20%CE%94%CE%B9%CE%B1%CF%81%CE%B8%CF%81%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82%20%CE%94%CF%81%CE%AC%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82%20%20%CE%93%CE%93%CE%94%CE%95%CE%95%CE%A3%CE%A0%CE%91).pdf) Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας

⁸⁵ <https://minfin.gov.gr/diacheirisi-idiotikou-xreous/michanismos-egkairis-proeidopoiisis/> Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών

⁸⁶ Ν.4795/2021 (ΦΕΚ 62/17-04-2021 τ. Α')

⁸⁷ <https://aead.gr/images/manuals/esskd/mapping-Output1-GR-Greece-project.pdf> Εθνική Αρχή Διαφάνειας

⁸⁸ https://eadhsy.gr/wp-content/uploads/%CE%9A%CF%8E%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CF%82-%CE%94%CE%B5%CE%BF%CE%BD%CF%84%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%AF%CE%B1%CF%82_%CE%97%CE%B8%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-%CE%A3%CF%84%CE%B9%CF%82-%CE%94%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B5%CF%82-%CE%A3%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%AC%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82.pdf Κώδικας Ηθικής και Δεοντολογίας για Υπαλλήλους Μονάδων Προμηθειών και Μέλη Επιτροπών Δημοσίων Συμβάσεων

στο δημόσιο τομέα και να επιμορφώνονται συχνά σε θέματα ακεραιότητας και να εξειδικεύονται στη διαχείριση των ευρωπαϊκών κονδυλίων, το σχέδιο ακεραιότητας που συντάσσεται από το Σύμβουλο Ακεραιότητας και είναι ένα ειδικό σχέδιο ανά φορέα το δημοσίου, περιέχει στόχους, δράσεις και δείκτες μέτρησης του φορέα και παρουσιάζει την ετήσια αποτίμηση και αναθεώρηση.

Τα εργαλεία ελέγχου και λογοδοσίας είναι ο εσωτερικός έλεγχος που διενεργείται από τις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου των δημοσίων υπηρεσιών, με ανεξάρτητη αξιολόγηση των διαδικασιών, ο εξωτερικός έλεγχος, ο οποίος διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, τους ιδιώτες ορκωτούς ελεγκτές και για ευρωπαϊκά κονδύλια από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, η αξιολόγηση των επιδόσεων, κατά την οποία ελέγχεται εκτός από τη νομιμότητα και η αποτελεσματικότητα της λογοδοσίας και οι Μετρήσιμοι Δείκτες Απόδοσης (KPIs) αξιολόγησης της βελτίωσης προόδου και επιτυχίας του φορέα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ

Α. ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΑΠΟΤΥΧΙΑΣ

A1. Υπόθεση C4I – Το σύστημα ολοκληρωμένης θαλάσσιας επιτήρησης κατά τη διάρκεια των Ολυμπιακών Αγώνων⁸⁹. Το πρόγραμμα C4I του Υπουργείου Εθνικής Αμύνης για την ολοκληρωμένη θαλάσσια επιτήρηση αποτελεί μια από τις μεγαλύτερες αποτυχίες διαχείρισης που υπογράφηκε σύμβαση μεταξύ ελληνικού δημοσίου τομέα και αναδόχου. Αρχικά, το έργο ανατέθηκε σε κοινοπραξία των εταιρειών SIEMENS – INTRACOM – TELEDYNAMICS, με προϋπολογιζόμενη διαγωνιστική διαδικασία περί των διακοσίων πενήντα εκατομμυρίων ευρώ (250.000.000,00€), με στόχο τη δημιουργία ενός ενιαίου συστήματος διοίκησης ελέγχου, επικοινωνιών και πληροφοριών για την επιτήρηση του Αιγαίου εν όψει των Ολυμπιακών Αγώνων⁹⁰. Το συγκεκριμένο σύστημα δε λειτούργησε πλήρως, το κόστος της διαδικασίας ξεπέρασε αυτή της προϋπολογιζόμενης δαπάνης, υπερβαίνοντας τα πεντακόσια εκατομμύρια ευρώ (500.000.000,00€) και η υπόθεση οδήγησε σε δικαστική έρευνα για δωροδοκία ύψους περίπου εβδομήντα εκατομμυρίων ευρώ (70.000.000,00€)⁹¹.

Οι παράγοντες που οδήγησαν σε αποτυχία στον προσυμβατικό έλεγχο και στη διαχείριση της ακεραιότητας ήταν η έλλειψη ανεξάρτητης αξιολόγησης. Η σύμβαση δεν υποβλήθηκε σε ανεξάρτητο τεχνικό και οικονομικό έλεγχο πριν την υπογραφή της, για τη διασφάλιση του αποτελέσματος της επένδυσης ως ασφαλές, νόμιμο και σωστό. Υπήρξε αδιαφανής διαδικασία ανάθεσης, καθώς η προκήρυξη δεν ήταν δημοσιευμένη με αποτέλεσμα να μην ενημερωθούν όλοι οι οικονομικοί φορείς που μπορούσαν να συμμετέχουν στο διαγωνισμό και τα τεχνικά της διακήρυξης αποτυπώθηκαν με τρόπο που ευνοούσε συγκεκριμένους αναδόχους (φωτογραφική διακήρυξη). Απουσίαζαν οι κόκκινες σημαίες με αποτέλεσμα να μην εντοπιστούν έγκαιρα οι ενδείξεις ότι το έργο θα υπερτιμολογηθεί, αφού η τιμή των αναφερομένων υποσυστημάτων κατά υπερβολικά μεγάλο ποσοστό υψηλότερη από τη διεθνή τιμή της αγοράς. Εμφανίστηκαν συγκρούσεις συμφερόντων όπου αξιωματικοί των Ενόπλων Δυνάμεων συμμετείχαν στη σύνταξη των τεχνικών προδιαγραφών και έπειτα παραιτήθηκαν και προσλήφθηκαν από την ανάδοχο

⁸⁹ https://www.efsyn.gr/politiki/synenteyxeis/77255_c4i-skandalo-poy-stoiheionei-dia-tis-apoysias-toy/ Η εφημερίδα των συντακτών

⁹⁰ Βλ. Σαματάς 2014, σελ. 89

⁹¹

εταιρεία. Τέλος, δεν πραγματοποιήθηκε ποτέ ανάλυση κόστους και οφέλους, ούτε έγινε σύγκριση του έργου αυτού με παρόμοια διεθνή έργα⁹².

A2. Σκάνδαλο Υποβρυχίων – Συμβάσεις 214 και 209 (Ελλάδα / Γερμανία). Πρόκειται για μια χαρακτηριστική περίπτωση αποτυχίας προσυμβατικού ελέγχου και διαχείρισης ακεραιότητας στον εξοπλιστικό τομέα. Το έτος 2000, η Ελλάδα υπέγραψε σύμβαση με τη γερμανική κοινοπραξία HDW / Ferrostaal, για να προμηθευτεί τέσσερα (4) υποβρύχια τύπου 214 (με μελλοντική αγορά για άλλα δύο (2) επιπλέον) και την αναβάθμιση τριών (3) παλαιότερων τύπου 209, συνολικής προϋπολογιζόμενης δαπάνης ενός δισεκατομμυρίου εννιακοσίων εκατομμυρίων ευρώ (1.900.000.000,00€), το οποίο εν τέλει ξεπέρασε τα τρία δισεκατομμύρια πεντακόσια εκατομμύρια ευρώ (3.500.000.000,00€). Ο έλεγχος στη σύμβαση αποκάλυψε δωροδοκία ύψους τριακοσίων εκατομμυρίων ευρώ (300.000.000,00€) σε έλληνες αξιωματούχους και πολιτικούς, μέσω του γερμανού διαμεσολαβητή Ferrostaal.

Οι παράγοντες αποτυχίας στον προσυμβατικό έλεγχο και στη διαχείριση της ακεραιότητας ήταν η πλήρης απουσία ανταγωνισμού, καθώς η σύμβαση ανατέθηκε στον Ανάδοχο απευθείας χωρίς να δημοσιοποιηθεί ο διαγωνισμός με τη δικαιολογία της επείγουσας ανάγκης και τη στρατηγική σχέση της Ελλάδας με τη Γερμανία. Ο μοναδικός οικονομικός φορέας που κλήθηκε να καταθέσει την προσφορά του ήταν η γερμανική κοινοπραξία HDW / Ferrostaal. Οι αποτύπωση των τεχνικών προδιαγραφών του υποβρυχίου τύπου 214 έγιναν από τον ίδιο τον Ανάδοχο, χωρίς να υπάρχει ανεξάρτητη τεχνική αξιολόγηση, καθώς δεν υπήρχε αρμόδιος υπάλληλος από μέρους του Πολεμικού Ναυτικού, με τη συγκεκριμένη τεχνική επάρκεια για να αμφισβητήσει τις προτεινόμενες λύσεις του Αναδόχου. Υπήρξε δωροδοκία Ελλήνων αξιωματούχων ποσού τριακοσίων εκατομμυρίων ευρώ (300.000.000,00€) με τη μορφή της αμοιβής συμβούλων σε συμπληρωματικές συμβουλευτικές συμβάσεις χωρίς όμως να υπάρξει κάποια παραδοτέα εργασία. Ο ανεπαρκής έλεγχος των τροποποιήσεων που υπογραφόταν από το Υπουργείο ως συμπληρωματικές συμβάσεις χωρίς την έγκριση ανεξάρτητης αρχής αύξανε το προϋπολογιζόμενο κόστος της διαδικασίας, αφού οι τροποποιήσεις παρουσιαζόταν ως αναγκαίες στο τεχνικό μέρος καθώς δε αμφισβητούνταν από την Αναθέτουσα Αρχή. Η δικαστική συνεργασία ήταν ελλιπής γιατί τα στοιχεία που προέκυψαν από την έρευνα της γερμανικής δικαιοσύνης και κατατέθηκαν στα ελληνικά δικαστήρια, η Ελλάδα δεν κατάφερε να τα αξιοποιήσει πλήρως γιατί καθυστέρησαν να εκδοθούν σημαντικά έγγραφα. Ο χρόνος υπογραφής των συμπληρωματικών συμβάσεων δημιουργεί υπόνοιες για μειωμένο έλεγχο

⁹² Βλ. Τ. Τέλλογλου «Η Δικτύωση: Το Μυστικό Κανάλι της Siemens στην Ελλάδα», Αθήνα 2009 εκδόσεις ΣΚΑΐ, σελ 180-195

και πολιτική σκοπιμότητα, καθώς αυτή πραγματοποιούνταν συχνά κατά την περίοδο παραμονής των εκλογών⁹³.

B. ΠΕΤΥΧΗΜΕΝΕΣ ΜΕΛΕΤΕΣ

B1. Το πρόγραμμα Integrity Pacts – Transparency International (Παγκόσμια). Το πρόγραμμα Integrity Pacts (σύμφωνα ακεραιότητας) αποτελεί μια καινοτομία στον προσυμβατικό έλεγχο και τη διαχείριση ακεραιότητας, το οποίο ξεκίνησε πιλοτικά να χρησιμοποιείται κατά τη δεκαετία του 1990 σε χώρες τις Λατινικής Αμερικής, αλλά στη σημερινή εποχή εφαρμόζεται σε περισσότερες από σαράντα (40) χώρες παγκοσμίως. Βασική ιδέα ήταν να δημιουργηθεί συμφωνία τριών μερών μεταξύ του δημοσίου φορέα, των υποψηφίων αναδόχων – οικονομικών φορέων και ενός ανεξάρτητου παρατηρητή που θα ορίζεται από τη Διεθνή Διαφάνεια.

Οι παράγοντες επιτυχίας του διαγωνισμού ήταν πως δεσμεύτηκαν γραπτώς με σύμφωνα ακεραιότητας όλα τα συμβαλλόμενα μέρη του διαγωνισμού, ότι δε θα καταβληθούν δωροδοκίες, δε θα συναφθούν μυστικές συμφωνίες και θα αποκαλυφθεί κάθε σύγκρουση συμφερόντων. Ο ανεξάρτητος παρατηρητής, ο οποίος είναι συνήθως δικηγορική εταιρεία, θα παρακολουθεί κάθε στάδιο της διαδικασίας δημοπράτησης του διαγωνισμού από τη σύνταξη των τεχνικών προδιαγραφών μέχρι την υπογραφή της σύμβασης με τον Ανάδοχο, θα έχει πρόσβαση σε όλα ανεξαιρέτως τα έγγραφα και θα έχει το δικαίωμα όποτε κρίνει απαραίτητο να υποβάλλει ερωτήσεις. Αυτός ελέγχει εάν οι τεχνικές προδιαγραφές είναι αντικειμενικές και ανταποκρίνονται στις διεθνείς αγορές. Χάρη σε όλους αυτούς τους παράγοντες δε λειτούργησε ο μηχανισμός καταγγελιών. Αντίθετα, ο μηχανισμός κυρώσεων ήταν πολύ ισχυρός, καθώς σε περίπτωση παραβίασης, προβλεπόταν ο αποκλεισμός του αναδόχου από τη διαγωνιστική διαδικασία, το κυριότερο που ήταν η δημοσιοποίηση της παραβίασής του, οι οικονομικές ποινές, αλλά και ο αποκλεισμός για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα σε μελλοντικές διαγωνιστικές διαδικασίες. Το σύμφωνο ακεραιότητας και οι εκθέσεις του παρατηρητή είναι δημοσιευμένες, γεγονός που προωθεί τον κοινωνικό έλεγχο και αποτρέπει κάποιου που σχετίζεται με τη συγκεκριμένη διαγωνιστική διαδικασία να παρανομήσει. Η Διεθνής Διαφάνεια έχει με διάφορες κυβερνήσεις και διεθνείς οργανισμούς,

⁹³ https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/510129c4-d278-40e7-8009-e77fc230adef/PORISMA_AMEA.pdf Πόρισμα της Ειδικής Κοινοβουλευτικής Επιτροπής

ώστε η υπογραφή του συμφώνου ακεραιότητας να αποτελεί προϋπόθεση για δημόσιες συμβάσεις, παρ' όλο που η συμμετοχή των οικονομικών φορέων είναι εθελούσια⁹⁴.

B2. Σύστημα “KONEPS” – Ηλεκτρονικές Δημόσιες Συμβάσεις στη Νότια Κορέα. Το Korea Online E-Procurement System (KONEPS) είναι το εθνικό σύστημα ηλεκτρονικών προμηθειών της Νότιας Κορέας, που λειτουργεί από το έτος 2002 και αποτελεί ένα επιτυχημένο σύστημα διαχείρισης δημοσίων συμβάσεων παγκοσμίως με περισσότερους από πενήντα χιλιάδες (50.000) δημοσίου φορείς και τετρακόσιες πενήντα χιλιάδες (450.000) εγγεγραμμένους προμηθευτές. Διαχειρίζεται ετησίως συμβάσεις αξίας άνω των εκατό δισεκατομμυρίων (100.000.000,00€) και καλύπτει όλα τα στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας από την σύνταξη των τεχνικών προδιαγραφών έως και την εκτέλεση της σύμβασης – πληρωμή των τιμολογίων.

Οι παράγοντες επιτυχίας ήταν ότι από την έναρξη λειτουργίας του όλες οι δημόσιες συμβάσεις διενεργούνται υποχρεωτικά μέσω αυτού του συστήματος. Υπάρχει ολοκληρωμένη ψηφιοποίηση, καθώς το σύστημα καλύπτει κάθε στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας ξεχωριστά (ψηφιακές υπογραφές, πιστοποιήσεις οικονομικών φορέων, ψηφιακή κατάθεση εγγυητικών, ηλεκτρονική τιμολογίων κ.λ.π.) και δεν επιδέχεται ανθρώπινη παρέμβαση σε κρίσιμα σημεία. Το σύστημα διενεργεί αυτόματους ελέγχους σε όλα τα καταχωρημένα δεδομένα, προκειμένου να εντοπιστούν υπερτιμολογήσεις, διαφθορά και κακοδιαχείριση. Όλες οι διακηρύξεις δημοσιεύονται σε δημόσια ιστοσελίδα για να μπορεί κάθε πολίτης εκτός από τους συμμετέχοντες οικονομικούς φορείς να παρακολουθήσει τη διαδικασία σε πραγματικό χρόνο. Το Σύστημα αυτό είναι συνδεδεμένο με το μητρώο επιχειρήσεων, για να κάνει το φορολογικό έλεγχο των συμμετεχόντων, με το ποινικό μητρώο, για τον έλεγχο νομιμότητας και με το τραπεζικό σύστημα για την αυτόματη έκδοση εγγυητικών επιστολών. Εάν το σύστημα παρατηρήσει παρατυπία ή διαφθορά, ο αποκλεισμός για όλους τους φορείς του δημοσίου είναι αυτόματος και δεν επιτρέπει να γίνει παράκαμψη μέσω διαφορετικού φορέα. Το KONEPS δεν παρέμεινε στατικό αλλά αναβαθμίζεται συνεχώς με νέες λειτουργίες, όπως είναι η χρήση Τεχνητής Νοημοσύνης (Artificial Intelligence)⁹⁵.

⁹⁴ <https://www.transparency.org/en/projects/integrity-pact-global-standard> Transparency International

⁹⁵ <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/el/content/symfonia-eleytheron-synallagon-ee-notias-koreas> Ευρωπαϊκή Επιτροπή

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Από τη συγκριτική μελέτη των περιπτώσεων προκύπτει πως η αποτυχία έχει κοινά χαρακτηριστικά και στις δύο περιπτώσεις που αναφέρθηκαν. Το χαρακτηριστικό με τη μεγαλύτερη βαρύτητα είναι η απουσία ανεξάρτητου ελέγχου πριν την υπογραφή της σύμβασης αλλά και κατά την εκτέλεσή της. Επίσης, η αυθαιρεσία, γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα και κατάχρηση εξουσίας των δημοσίων υπαλλήλων χωρίς να ελέγχονται, να δεσμεύονται από το Σύνταγμα και τους νόμους ή να υπάρχει έλεγχός τους από ανεξάρτητες αρχές όπως ο Συνήγορος του Πολίτη για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Υπάρχει αδιαφάνεια στη διαγωνιστική διαδικασία κυρίως στη διαμόρφωση των τεχνικών προδιαγραφών, των τιμών και των κριτηρίων που ελέγχονται. Άλλο χαρακτηριστικό αποτυχίας είναι η απουσία αυστηρού συστήματος κυρώσεων ή ανεπαρκής εφαρμογή τους, όπως είναι η γραφειοκρατία, τα χαμηλά πρόστιμα σε καταστάσεις κακοδιαχείρισης δημόσιου χρήματος, η υποστελέχωση των ελεγκτικών μηχανισμών με αποτέλεσμα να ενθαρρύνεται η παραβατικότητα και να δημιουργείται αθέμιτος ανταγωνισμός, υπονομεύοντας την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς και στις διαδικασίες. Τέλος, η πολιτική πίεση που ασκείται από αξιωματούχους της κυβέρνησης αλλά και η σύγκρουση συμφερόντων που παρουσιάζεται σε διαγωνιστικές διαδικασίες με πολύ μεγάλη προϋπολογιζόμενη δαπάνη, ενδέχεται να επηρεάσουν μεροληπτικά την απόφαση ανάθεσης – κατακύρωση στον ανάδοχο.

Η επιτυχία αντίθετα βασίζεται στην ανεξάρτητη εποπτεία. Όταν μια διαγωνιστική διαδικασία με προϋπολογιζόμενη δαπάνη μεγάλη ελέγχεται σε όλα τα στάδιά της από ανεξάρτητους ελεγκτές και εμπειρογνώμονες, είναι δεδομένο ότι δε θα υπάρχει εμφάνιση ή θα είναι πολύ δύσκολο να παρουσιαστούν καταστάσεις διαφθοράς και κακοδιαχείρισης. Η συνεχής δημοσίευση κάθε σταδίου της διαδικασίας από την Αναθέτουσα Αρχή και η πλήρης ενημέρωση των συμμετεχόντων οικονομικών φορέων αλλά και των πολιτών, δημιουργεί εμπιστοσύνη προς το Κράτος, γνωρίζοντας ότι όλα διενεργούνται με πλήρη διαφάνεια και οι αποφάσεις θα είναι καθ' όλα νόμιμες και σωστές. Η υποχρεωτική δημοσίευση της διαγωνιστικής διαδικασίας σε όλα τα στάδια από τη σύνταξη των τεχνικών προδιαγραφών έως και την αποπληρωμή των τιμολογίων σε ένα μόνο ηλεκτρονικό σύστημα χωρίς καταχώρηση της διαδικασίας σε άλλο παράλληλο, βοηθά στην μείωση της παρατυπίας και παρανομίας είτε μελών της Αναθέτουσας Αρχής είτε οικονομικών φορέων. Τέλος, οι

κυρώσεις που συνεπάγονται σε περίπτωση διαφθοράς, κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης δημόσιου χρήματος να είναι ουσιαστικές, προκειμένου οι παραβάτες να διστάζουν να προσφύγουν σε παράνομα μέτρα.

Με βάση τα ανωτέρω καταγεγραμμένα συμπεράσματα αποτυχημένων και επιτυχημένων περιπτώσεων, προτείνεται η υποχρεωτική χρήση του συστήματος Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. χωρίς καμία εξαίρεση όλων των συμβάσεων του δημοσίου τομέα άνω των δύο χιλιάδων πεντακοσίων ευρώ (2.500,00€), καθώς και ως το μοναδικό σύστημα καταχώρησης των διαγωνιστικών διαδικασιών του δημοσίου τομέα. Να καταργηθεί η δυνατότητα απευθείας ανάθεσης σε ανάδοχο διαγωνιστικής διαδικασίας με προϋπολογιζόμενη δαπάνη ίση και άνω των πέντε χιλιάδων ευρώ (5.000,00€) και να γίνεται αυτόματα η επιβολή διοικητικών κυρώσεων στους διενεργούντες τη διαδικασία όταν εμφανιστούν καταστάσεις κακοδιαχείρισης και κακοδιοίκησης.

Να δημιουργηθεί Ανεξάρτητο Γραφείο Ακεραιότητας, το οποίο θα υπάγεται απευθείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, με την υποχρέωση να καταθέτει ετήσια έκθεση πεπραγμένων στη Διεθνή Διαφάνεια, και όχι σε κάθε Υπουργείο, το οποίο έμμεσα θα μπορεί να επιβάλλει πολιτική πίεση για τον έλεγχο που διενεργείται και κατά συνέπεια τα αποτελέσματα και οι εκθέσεις ελέγχου να είναι κατευθυνόμενα. Να αναλύει τα δεδομένα του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. για τον εντοπισμό μυστικών συνεννοήσεων ή συνεργασιών μεταξύ συμμετεχόντων στη διαδικασία της προμήθειας ή ακόμη και υπαλλήλων που διενεργούν το διαγωνισμό και να συντάσσει ετήσια έκθεση με συστάσεις που θα δημοσιοποιείται.

Να συνεργαστεί η Ελλάδα με τη Διεθνή Διαφάνεια, υιοθετώντας σύμφωνα ακεραιότητας για όλες ανεξαιρέτως τις συμβάσεις με προϋπολογιζόμενη δαπάνη της διαγωνιστικής διαδικασίας άνω των πέντε εκατομμυρίων ευρώ (5.000.000,00€) και να εφαρμοστεί πιλοτικά σε μεγάλες συμβάσεις υποδομών που χρηματοδοτούνται μέσω ΕΣΠΑ ή του Ταμείου Ανάκαμψης.

Να ενισχυθούν οι κυρώσεις που έχουν εφαρμοστεί σε συμμετέχοντες οικονομικούς φορείς κατά τη διαδικασία διαγωνιστικής διαδικασίας, καθώς αποδείχθηκε σύγκρουση συμφερόντων, παρατυπίες ή μη νομιμότητα εγγράφων, με τη δημιουργία ενός Εθνικού Μητρώου που θα εμφανίζει τους οικονομικούς φορείς που καταδικάστηκαν για παρατυπίες, για δωροδοκία, ψευδείς δηλώσεις και θα τους αποκλείει από κάθε άλλη διαγωνιστική διαδικασία από τρία (3) έως πέντε (5) έτη ανάλογα με τη σοβαρότητα του αποτελέσματος. Θα υπάρξει, επίσης, αυτόματη ενημέρωσή του μετά την έκδοση αμετάκλητης δικαστικής απόφασης και σύνδεσή του με κάποιον παγκόσμιο οργανισμό, όπου διατηρείται λίστα των αποκλεισμένων οικονομικών φορέων από διαγωνιστικές διαδικασίες.

Κάθε δημόσιος υπάλληλος που διενεργεί διαγωνιστικές διαδικασίες να εκπαιδεύεται υποχρεωτικά και να πιστοποιείται ανά τακτά χρονικά διαστήματα, καθώς η σημερινή κοινωνία εκσυγχρονίζεται συνεχώς και δημιουργούνται νέα δεδομένα. Ακόμη, να έχει άμεση πρόσβαση σε διαδικτυακές πλατφόρμες που θα του δίνει τη δυνατότητα της αναζήτησης σημαντικών δεδομένων για τις συμβάσεις του δημοσίου τομέα, αναλύσεων διαφόρων δεδομένων αλλά και να μπορεί να αποθηκεύει τα δεδομένα αυτά για μελλοντική διαχείριση.

Μετά την ολοκλήρωση της διαγωνιστικής διαδικασίας, τη σύναψη της σύμβασης και την εκτέλεσή της να γίνεται αξιολόγηση της διαδικασίας από ανεξάρτητους αξιολογητές για διαδικασίες με προϋπολογιζόμενη δαπάνη άνω των πεντακοσίων χιλιάδων ευρώ (500.000,00€), προκειμένου να καταδειχθεί η νομιμότητα και η εγκυρότητα της διαδικασίας δημόσια με τους Βασικούς Δείκτες Απόδοσης (KPIs).

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Εν κατακλείδι, η διαχείριση ακεραιότητας των συμβάσεων του δημοσίου τομέα και ο προσυμβατικός έλεγχος δε συνιστούν απλώς γραφειοκρατικές διαδικασίες ή τυπικές νομικές υποχρεώσεις, αλλά αποτελούν θεμελιώδεις θεσμικές κατακτήσεις προκειμένου να προστατευτεί το δημόσιο συμφέρον.

Ο προσυμβατικός έλεγχος, από τη μια πλευρά, λειτουργεί ως πρόληψη στη διαδικασία των συμβάσεων που αποτρέπει τις νομικές πλημμέλειες, τις οικονομικές παρανομίες και τα φαινόμενα διαφθοράς πριν αυτή ολοκληρωθεί και υπογραφεί σχετική σύμβαση και από την άλλη πλευρά, η συστηματική διαχείριση ακεραιότητας που διαμορφώνει μια ορατότητα στις διαδικασίες, μια λογοδοσία και μια ηθική συμπεριφορά που άρχεται με την έγκριση του σχεδιασμού και της προμήθειας των προϊόντων, της υπηρεσίας ή του έργου και περατώνεται με τη λήξη της χρονικής διάρκειας της σύμβασης.

Στη σημερινή εποχή η εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους δημόσιους θεσμούς είναι κλονισμένη, η αυστηρή τήρηση των αρχών της ακεραιότητας και η διενέργεια ουσιαστικών ελέγχων αποτελεί μονόδρομο για το κράτος. Η ψηφιοποίηση των διαδικασιών, η θεσμική ανεξαρτησία των ελεγκτικών οργάνων και η συνεχής επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων που διενεργούν συμβάσεις είναι τα τρία (3) βασικά εργαλεία, προκειμένου το σύστημα ελέγχου των διαδικασιών των συμβάσεων του δημοσίου τομέα να θωρακιστεί σωστά.

Έτσι, το κράτος, μέσω της δημόσιας διοίκησης που σέβεται το δημόσιο χρήμα, θεσπίζει νόμους για να λειτουργήσει η διαδικασία των συμβάσεων με διαφάνεια. Η ακεραιότητα στις συμβάσεις του δημοσίου τομέα αποτελεί βασική προϋπόθεση για να μπορέσει το κράτος δικαίου να λειτουργήσει αποτελεσματικά και δίκαια.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική βιβλιογραφία

- Κ. Γιαννακόπουλος, «Η σχέση του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο με άλλες μορφές ελέγχου νομιμότητας της ανάθεσης», Διοικητική Δίκη, 2020,
- Ε. Ε. Κουλουμπίνη, «Ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου – Φύση, έκταση, διαδικασία υπό το πρίσμα του Ν. 4700/2020», Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 2022
- Ε. Μπαλτά, «Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009
- Α. Μαυρομάτη, «Η Νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τον Προσυμβατικό Έλεγχο των Δημοσίων Συμβάσεων» Νομική Βιβλιοθήκη, 2024
- Ν. Μηλιώνης, «Ελεγκτικό Συνέδριο: Σύγχρονες Τάσεις και Εξέλιξη» 3^η έκδοση, Αθήνα 2023, Νομική Βιβλιοθήκη
- Χ. Γ. Χρυσανθάκης, «Δημοσιονομικό Δίκαιο και Ελεγκτικό Συνέδριο» 4^η έκδοση, Αθήνα 2024, Νομική Βιβλιοθήκη
- Α. Γέροντας, «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων: Ανάθεση – εκτέλεση – δικαστική προστασία» Αθήνα 2024 Εκδόσεις Σάκκουλα
- Ι. Ηλιάκης «Η συνταγματικότητα των ρυθμίσεων του Ν. 4821/2021 για τον υποχρεωτικό εμβολιασμό» 2021
- Α. Σαρίδη «Δημοσιονομικός Έλεγχος και Ελεγκτικό Συνέδριο: Η μετάβαση στα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα (INTOSAI)» Αθήνα 2023, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Ε. Κουτούπα – Ρεγκάκου «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2017, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Π. Μουζουράκης «Δημόσιο Λογιστικό και Δημοσιονομικός Έλεγχος: Ερμηνεία του Ν. 4270/2014 και Π.Δ. 80/2016» Αθήνα 2019 Νομική Βιβλιοθήκη
- Γ. Νηστικάκης «Ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού συνεδρίου υπό το πρίσμα του Ν 4700/2020», Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 4, 2021
- Μ. Γεωργίου «Η δημοσιονομική διαδικασία ανάληψης υποχρεώσεων στις δημόσιες υπηρεσίες: Ερμηνεία το Π.Δ. 80/2016» Αθήνα 2018 Νομική Βιβλιοθήκη
- Μ. Δεκλερής «Το Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων μετά το Ν. 4412/2016» Αθήνα 2017 Εκδόσεις Σάκκουλα
- Βλ. Α. Ηλιάδης «Ο Προσυμβατικός Έλεγχος των Δημοσίων Συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο: Θεωρία κι Νομολογία», Αθήνα 2021 Εκδόσεις Σάκκουλα

- Βλ. Π. Μουζουράκης «Διαφθορά και δημόσιες συμβάσεις: Η νομοθετική και δικαστική περιπέτεια το “βασικού μετόχου” και του “πιστοποιητικού διαφάνειας”», Αθήνα 2012 Νομική Βιβλιοθήκη
- Ν. Ρενέση «Ο έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο ως συνταγματική εγγύηση αντιδιαφθοράς». Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου
- Τ. Τέλλογλου «Η Δικτύωση: Το Μυστικό Κανάλι της Siemens στην Ελλάδα», Αθήνα 2009 εκδόσεις ΣΚΑΪ
-

Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

- Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014, αναφορικά με τις δημόσιες προμήθειες, εισάγοντας αυστηρότερα πρότυπα για τη σύγκρουση συμφερόντων (άρθρο 24 και την ακεραιότητα (άρθρο 18)
- Οδηγία 2017/2365/ΕΕ

Νόμοι

- Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ 147/08-08-2016 τ. Α')
- Ν. 3861/2010 (ΦΕΚ 112/13-07-2010 τ. Α')
- Ν. 4129/2013 (ΦΕΚ 52/28-02-2013 τ. Α')
- Ν. 4820/2021 (ΦΕΚ 130/23-07-2021 τ. Α')
- Ν. 4700/2020 (ΦΕΚ 127/29-06-2020 τ. Α')
- Ν. 4270/2014 (ΦΕΚ 143/28-06-2014 τ. Α')
- Π.Δ. 80/2016 (ΦΕΚ 145/05-08/2016 τ. Α')
- Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ 133/07-08-2019 τ. Α')
- Ν. 4013/2011 (ΦΕΚ 204/15-09-2011 τ. Α')
- Ν. 3492/2006 (ΦΕΚ 210/05-10-2006 τ. Α')
- Ν. 4795/2021 (ΦΕΚ 62/17-04-2021 τ. Α')
- Π.Δ. 122/2016 (ΦΕΚ 206/03-11-2016 τ. Α')
- Π.Δ. 134/2017 (ΦΕΚ 168/06-11-2017 τ. Α')
- Ν. 4601/2019 (ΦΕΚ 44/09-03-2019 τ. Α')

Ιστοσελίδες

- <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj?eliuri=eli%3Adir%3A2014%3A24%3Aoj&locale=el>
- <https://search.et.gr/el/fek/?fekId=535182>

- <https://search.et.gr/el/fek/?fekId=417594>
- <https://search.et.gr/el/fek/?fekId=482294>
- <https://search.et.gr/el/fek/?fekId=602731>
- <https://search.et.gr/el/fek/?fekId=579011>
- <https://www.hellenicparliament.gr/vouli-ton-ellinon/to-politevma/syntagma/>
- <https://eadhsy.gr/olokliromeno-systima-diacheirisis-kindynon-stis-dimosies-symvaseis/>
ΕΑΔΗΣΥ
- <https://www.hellenicparliament.gr/vouli-ton-ellinon/to-politevma/syntagma/article-100/>
- <https://www.transparency.org/en/projects/integrity-pact-global-standard> Transparency International
- <https://www.elsyn.gr/el>
- <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/el/content/symfonia-eleytheron-synallagon-ee-notias-koreas> Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/510129c4-d278-40e7-8009-e77fc230adef/PORISMA_AMEA.pdf Πόρισμα της Ειδικής Κοινοβουλευτικής Επιτροπής
- <https://search.et.gr/el/fek/?fekId=505364>
- <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj>
- <https://search.et.gr/el/fek/?fekId=534087>
- <https://aead.gr/>
- <https://eadhsy.gr/>
- <https://www.provataslaw.gr/%CE%BD%CE%AD%CE%B1/%CE%BF-%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%BC%CE%BF%CF%83-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%85-%CE%B5%CE%B9%CF%83%CE%B1%CE%B3%CE%B3%CE%B5%CE%BB%CE%B5%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B8%CE%AE%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CF%84%CE%B1-%E2%80%93%CE%B1%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82-%E2%80%93%CE%B5%CE%BE%CE%BF%CF%85%CF%83%CE%AF%CE%B5%CF%82>

Όμιλος νομικών ΣΩΚΡΑΤΗ ΠΡΟΒΑΤΑ

- <https://search.et.gr/el/fek/?fekId=580984>
- <https://search.et.gr/el/fek/?fekId=442888>
- <https://search.et.gr/el/fek/?fekId=341831>
- <https://portal.eprocurement.gov.gr/webcenter/portal/TestPortal> ΕΣΗΔΗΣ
- <https://portal.eprocurement.gov.gr/webcenter/portal/TestPortal> ΚΗΜΔΗΣ
- <https://search.et.gr/el/fek/?fekId=615180>
- <https://search.et.gr/el/fek/?fekId=540544>
- <https://search.et.gr/el/fek/?fekId=544434>
- <https://www.hellenicparliament.gr/vouli-ton-ellinon/to-politevma/syntagma/article-4/>
άρθρο 4 του Συντάγματος
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023>
- https://www.prevedourou.gr/wp-content/uploads/2013/08/DiDik_4-2015_meletesPrevedourou.pdf Ευγενία Β. Πρεβεδούρου
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32017R2365> Οδηγία
2017/2365/EE
- <https://search.et.gr/el/fek/?fekId=567892>
- <https://www.moh.gov.gr/articles/ethnikh-kentrikh-arxh-promhtheiwn-ygeias-ekapy/>
Ε.Κ.Α.Π.Υ.
- <https://integritypact.gr/to-symfono-akeraiotitas/> Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς
- <http://vouliwatch.gr> Δυναμώνουμε τη Δημοκρατία
- https://mitos.gov.gr/index.php/%CE%94%CE%94:%CE%9C%CE%B7%CF%84%CF%81%CF%8E%CE%BF_%CE%9A%CE%B9%CE%BD%CE%B4%CF%8D%CE%BD%CF%89%CE%BD_%CE%94%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%BF%CF%85_%CE%A4%CE%BF%CE%BC%CE%AD%CE%B1 Εθνικό Μητρώο
Διοικητικών Διαδικασιών
- [http://www.epdm.gr/el/Documents/KatapolemisiApatis/%CE%97%CE%BB%CE%B5%CE%BA%CF%84%CF%81%CE%BF%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CE%A6%CF%85%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B9%CE%BF%20%CE%2%AB%CE%97%20%CE%A0%CF%81%CF%8C%CE%BB%CE%B7%CF%88%CE%B7%20%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CE%91%CF%80%CE%AC%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CF%83%CF%84%CE%B9%CF%82%20%CE%94%CE%B9%CE%B1%CF%81%CE%B8%CF%81%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82%20%CE%94%CF%81%CE%AC%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82%20%BB%20\(%20%CE%93%CE%93%CE%94%CE%95-](http://www.epdm.gr/el/Documents/KatapolemisiApatis/%CE%97%CE%BB%CE%B5%CE%BA%CF%84%CF%81%CE%BF%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CE%A6%CF%85%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B9%CE%BF%20%CE%2%AB%CE%97%20%CE%A0%CF%81%CF%8C%CE%BB%CE%B7%CF%88%CE%B7%20%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CE%91%CF%80%CE%AC%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CF%83%CF%84%CE%B9%CF%82%20%CE%94%CE%B9%CE%B1%CF%81%CE%B8%CF%81%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82%20%CE%94%CF%81%CE%AC%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82%20%BB%20(%20%CE%93%CE%93%CE%94%CE%95-)

Ανταγωνιστικότητα

- https://eadhsy.gr/wp-content/uploads/%CE%9A%CF%8E%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CF%82-%CE%94%CE%B5%CE%BF%CE%BD%CF%84%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%AF%CE%B1%CF%82_%CE%97%CE%B8%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-%CE%A3%CF%84%CE%B9%CF%82-%CE%94%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B5%CF%82-%CE%A3%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%AC%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82.pdf Κώδικας Ηθικής και Δεοντολογίας για Υπαλλήλους Μονάδων Προμηθειών και Μέλη Επιτροπών Δημοσίων Συμβάσεων
- https://www.efsyn.gr/politiki/synenteyxeis/77255_c4i-skandalo-poy-stoiheionei-dia-tis-apoysias-toy/ Η εφημερίδα των συντακτών
- https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/510129c4-d278-40e7-8009-e77fc230adef/PORISMA_AMEA.pdf Πόρισμα της Ειδικής Κοινοβουλευτικής Επιτροπής
- <https://www.transparency.org/en/projects/integrity-pact-global-standard> Transparency International
- <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/el/content/symfonia-eleytheron-synallagon-ee-notias-koreas> Ευρωπαϊκή Επιτροπή