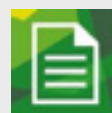


Ειδική έκθεση

**Τα θεσμικά όργανα
της ΕΕ μπορούν να
κάνουν περισσότερα
για να διευκολύνουν την
πρόσβαση στις δημόσιες
συμβάσεις τους**



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

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

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx

Ιστότοπος: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

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

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5112-1	ISSN 1831-0826	doi:10.2865/007591	QJ-AB-16-015-EL-C
PDF	ISBN 978-92-872-5079-7	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/6536	QJ-AB-16-015-EL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5134-3	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/47911	QJ-AB-16-015-EL-E

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2016

Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Printed in Luxembourg

Ειδική έκθεση

Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ μπορούν να κάνουν περισσότερα για να διευκολύνουν την πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις τους

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

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

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου IV, του οποίου προεδρεύει ο Baudilio Tomé Muguruza, Μέλος του ΕΕΣ, και το οποίο ειδικεύεται στον έλεγχο στους τομείς των εσόδων, της έρευνας και των εσωτερικών πολιτικών, της δημοσιονομικής και οικονομικής διακυβέρνησης, καθώς και των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Alex Brenninkmeijer, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Antonius Moonen, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του και Raphael Debets, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, Paul Stafford, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, Peter Schönberger, υπεύθυνο έργου, Tomasz Kapera και Jurgen Manjé, ελεγκτές.



Από αριστερά: A. Moonen, J. Manjé, P. Stafford, A. Brenninkmeijer, T. Kapera, P. Schönberger, R. Debets.

Σημεία

Γλωσσάριο

Συντομογραφίες

I – IX Σύνοψη

01 – 06 Εισαγωγή

04 – 05 Το πλαίσιο σύναψης δημόσιων συμβάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ

06 Διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων: πώς λειτουργούν;

07 – 13 Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

07 – 11 Εμβέλεια του ελέγχου

12 – 13 Τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

14 – 99 Παρατηρήσεις

14 – 25 **Ενότητα I — Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ κατορθώνουν να διατηρούν σε χαμηλά επίπεδα τον αριθμό των σοβαρών σφαλμάτων στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων που προκηρύσσουν, αλλά η συμμετοχή στις εν λόγω διαδικασίες δεν παρακολουθείται συστηματικά**

15 – 17 Σε αντίθεση με την κατάσταση που επικρατεί στις περιπτώσεις επιμερισμένης διαχείρισης με τα κράτη μέλη, ο αριθμός σοβαρών σφαλμάτων ή παρατυπιών που καταγράφεται στις συμβάσεις που ανατίθενται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ είναι μικρός

18 – 22 Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ διαθέτουν άρτια συστήματα και καταρτισμένο προσωπικό που περιορίζουν τον κίνδυνο σφαλμάτων και παρατυπιών

23 – 25 Τα περισσότερα θεσμικά όργανα της ΕΕ δεν μετρούν συστηματικά το επίπεδο της συμμετοχής στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων που προκηρύσσουν

26 – 55 **Ενότητα II — Οι κανόνες που ακολουθούνται και οι διαδικασίες που επιλέγονται στην αρχή της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης δεν στοχεύουν επαρκώς στην αύξηση της συμμετοχής**

26 – 35 Κατά την αναθεώρηση των κανόνων τους για τις δημόσιες συμβάσεις που πραγματοποιήθηκε το 2015, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ δεν διευκόλυναν την πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις απλουστεύοντας τους κανόνες και αποσαφηνίζοντας τις «γκρίζες περιοχές» στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό

36 – 55 Δεν εξασφάλισαν όλες οι διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων την ευρύτερη δυνατή βάση ανταγωνισμού

- 56 – 88 **Ενότητα III — Εν δυνάμει προσφέροντες που επιθυμούν να εντοπίσουν και να αξιοποιήσουν τις ευκαιρίες που προσφέρουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων προσκρούουν σε αδικαιολόγητα εμπόδια**
- 58 – 68 Η προβολή των δραστηριοτήτων σύναψης δημόσιων συμβάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ στο διαδίκτυο είναι ανεπαρκής
- 69 – 75 Στις ηλεκτρονικές διαδικασίες υποβολής προσφορών και στην ηλεκτρονική υποβολή προσφορών, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ δημιουργούν αδικαιολόγητα εμπόδια για τους οικονομικούς φορείς, καθώς δεν χρησιμοποιούνται εναρμονισμένες λύσεις χωρίς καθυστερήσεις
- 76 – 88 Για τους οικονομικούς φορείς που θεωρούν ότι έτυχαν άδικης μεταχείρισης, είναι δύσκολη η άμεση εξέταση των καταγγελιών και η αποζημίωσή τους
- 89 – 99 **Ενότητα IV — Η διαφάνεια των αποτελεσμάτων και η αμοιβαία μάθηση δεν εφαρμόζονται με συστηματικό τρόπο**
- 89 – 97 Οι πληροφορίες για την έκβαση των δραστηριοτήτων σύναψης δημόσιων συμβάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ δεν είναι προσβάσιμες κατά τρόπο ώστε να είναι δυνατή η αποτελεσματική παρακολούθηση από την αρμόδια για την απαλλαγή αρχή και το ευρύτερο κοινό
- 98 – 99 Η άντληση διδαγμάτων από τις βέλτιστες πρακτικές δεν αξιοποιείται στο έπακρο
- 100 – 109 **Συμπεράσματα και συστάσεις**

Παράρτημα I — Χρήστες της πλατφόρμας «eTendering» του TED (Απρίλιος 2016)

Παράρτημα II — Σύνοψη αποτελεσμάτων έρευνας

Απαντήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Απαντήσεις του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Απαντήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, περιλαμβανομένων των απαντήσεων της OLAF και της Υπηρεσίας Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Απαντήσεις της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας

Απαντήσεις του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή

Ανάδοχος: Οικονομικός φορέας στον οποίο ανατίθεται η εκτέλεση σύμβασης.

OLAF: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (υπάγεται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή). Η OLAF διερευνά περιπτώσεις απάτης σε βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ, διαφθοράς ή σοβαρών παραπτώμων στο εσωτερικό των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και αναπτύσσει πολιτικές για την καταπολέμηση της απάτης για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

TED: Το TED (Tenders Electronic Daily, καθημερινό ηλεκτρονικό δελτίο υποβολής προσφορών) είναι η διαδικτυακή έκδοση του συμπληρώματος της Επίσημης Εφημερίδας της ΕΕ που αφορά ειδικά τις ευρωπαϊκές **δημόσιες συμβάσεις**.

Δήλωση αξιοπιστίας: Ετήσια διαδικασία δημοσιονομικού ελέγχου και ελέγχου επιδόσεων, στο πλαίσιο της οποίας το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει την αξιοπιστία των λογαριασμών της ΕΕ, καθώς και την κανονικότητα των πράξεων στις οποίες αυτοί βασίζονται (σε ορισμένες περιπτώσεις αναφέρεται και ως «DAS», από τον γαλλικό όρο «déclaration d'assurance»).

Δημόσιες συμβάσεις: Συμβάσεις με αντικείμενο την αγορά έργων, προμηθειών και υπηρεσιών από δημόσιες αρχές και οργανισμούς σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό ή ευρωπαϊκό επίπεδο.

Δημοσιονομικός κανονισμός της ΕΕ: Περιλαμβάνει τις αρχές και τις διαδικασίες που διέπουν τόσο την κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ όσο και τον έλεγχο των οικονομικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων: Στο **πλαίσιο 1** παρουσιάζεται επισκόπηση των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

Ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις: Χρήση ηλεκτρονικών επικοινωνιών και διεκπεραίωσης συναλλαγών από οργανισμούς του δημόσιου τομέα κατά την απόκτηση αγαθών και υπηρεσιών ή κατά την υποβολή προσφορών για την εκτέλεση δημόσιων έργων.

Ηλεκτρονική διαδικασία υποβολής προσφορών («eTendering») του TED: Η πλατφόρμα «eTendering» του TED που προσφέρεται από την **Υπηρεσία Εκδόσεων**, όπου οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να δημοσιεύουν έγγραφα προσκλήσεων υποβολής προσφορών και να απαντούν σε ερωτήσεις **προσφερόντων** ηλεκτρονικά.

Ηλεκτρονική διαδικασία υποβολής προσφορών (επονομαζόμενη και ηλεκτρονική πρόσβαση): Πλατφόρμα που χρησιμοποιείται για την ανάρτηση των εγγράφων των δημόσιων συμβάσεων στο διαδίκτυο, όπως οι γενικοί όροι, και για την ηλεκτρονική επικοινωνία μεταξύ των προσφερόντων και του αναθέτοντος φορέα.

Ηλεκτρονική κοινοποίηση: Ηλεκτρονική δημοσίευση προκηρύξεων που περιλαμβάνουν ευκαιρίες σύναψης συμβάσεων και υπερσύνδεσμο ο οποίος παραπέμπει σε πλατφόρμα ηλεκτρονικής διαδικασίας υποβολής προσφορών.

Ηλεκτρονική υποβολή: Ηλεκτρονική υποβολή προσφορών από οικονομικούς φορείς όταν απαντούν σε πρόσκληση υποβολής προσφορών.

Θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Στο άρθρο 13 της ΣΕΕ παρατίθενται τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Επιπλέον, στις Συνθήκες της ΕΕ αναφέρονται και διάφορα άλλα όργανα που διαδραματίζουν ειδικό ρόλο, όπως η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.

Κανόνες εφαρμογής: Συμπληρώνουν τον **δημοσιονομικό κανονισμό της ΕΕ** με αναλυτικότερους κανόνες.

MME: Οι μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις προσδιορίζονται στη σύσταση της Επιτροπής αριθ. 2003/261. Οι μεσαίες επιχειρήσεις έχουν λιγότερους από 250 απασχολούμενους και κύκλο εργασιών ίσο ή μικρότερο από 50 εκατομμύρια ευρώ ή συνολικό ισολογισμό ίσο ή μικρότερο από 43 εκατομμύρια ευρώ. Οι μικρές επιχειρήσεις έχουν λιγότερους από 50 απασχολούμενους και κύκλο εργασιών ίσο ή μικρότερο από 10 εκατομμύρια ευρώ ή συνολικό ισολογισμό ίσο ή μικρότερο από 10 εκατομμύρια ευρώ.

Οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις: Οι οδηγίες αυτές θεσπίζουν κοινούς κανόνες με τους οποίους πρέπει να συμμορφώνονται οι αναθέτουσες αρχές των κρατών μελών της ΕΕ εφόσον η αξία της σύμβασης υπερβαίνει συγκεκριμένη τιμή. Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ έχουν εγκρίνει δικούς τους κανόνες που συμφωνούν σε μεγάλο βαθμό με τις οδηγίες, αλλά δεν περιλαμβάνουν το σύνολο των διατάξεών τους.

Οικονομικός φορέας: Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή δημόσιος οργανισμός ή κοινοπραξία τέτοιων προσώπων ή/και οργανισμών που υποβάλλουν προσφορά για την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων και την παροχή υπηρεσιών.

Ονοματολογία των στατιστικών εδαφικών μονάδων (NUTS): Ενιαίο, συνεκτικό σύστημα διαχωρισμού της επικράτειας της ΕΕ, το οποίο έχει συσταθεί για την κατάρτιση περιφερειακών στατιστικών στοιχείων στην ΕΕ.

Οργανισμοί και λοιπά όργανα της ΕΕ: Διακριτά όργανα από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ —αυτοτελείς νομικές οντότητες που έχουν συσταθεί για να εκτελούν ειδικά καθήκοντα βάσει του δικαίου της ΕΕ.

Προσφέρων: Οικονομικός φορέας που έχει υποβάλει **προσφορά**.

Προσφορά: Η προσφορά που υποβάλλεται από **οικονομικό φορέα**.

Σύμβαση-πλαίσιο: Συνάπτεται με έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς και περιλαμβάνει τους βασικούς όρους διαδοχικών ειδικών συμβάσεων οι οποίες συνάπτονται για δεδομένη χρονική περίοδο (συνήθως τέσσερα χρόνια).

Σύστημα δημοσιονομικής διαφάνειας: Προσβάσιμη από το κοινό διαδικτυακή βάση δεδομένων που τελεί υπό τη διαχείριση της Επιτροπής και στην οποία δημοσιοποιούνται οι αποδέκτες των ευρωπαϊκών κονδυλίων χρηματοδότησης που καταβάλλονται απευθείας από την Επιτροπή.

Υπηρεσία Εκδόσεων: Διοργανική υπηρεσία υπεύθυνη για την έκδοση των δημοσιεύσεων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μεταξύ άλλων και για το **TED**.

ΓΔ COMM: Γενική Διεύθυνση Επικοινωνίας (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο)

ΓΔ FINS: Γενική Διεύθυνση Οικονομικών (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο)

ΓΔ INLO: Γενική Διεύθυνση Υποδομών και Υλικοτεχνικής Υποστήριξης (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο)

ΓΔ Επικοινωνίας: Γενική Διεύθυνση Επικοινωνίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή)

ΓΔ Έρευνας και Καινοτομίας: Γενική Διεύθυνση Έρευνας και Καινοτομίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή)

ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ: Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή)

ΓΔ Πληροφορικής: Γενική Διεύθυνση Πληροφορικής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή)

ΓΔ Προϋπολογισμού: Γενική Διεύθυνση Προϋπολογισμού (Ευρωπαϊκή Επιτροπή)

ΓΔ Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης: Γενική Διεύθυνση Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή)

ΕΕ: Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΚΤ: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

ΜΜΕ: Μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις

ΣΕΕ: Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

СΡΟ: Κεντρική υπηρεσία δημόσιων συμβάσεων (ΕΚΤ)

СΡV: Κοινό λεξιλόγιο για τις δημόσιες συμβάσεις

DAS: Δήλωση αξιοπιστίας (από τον γαλλικό όρο «déclaration d'assurance»)

EuropeAid: Γενική Διεύθυνση Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης

JRC: Κοινό Κέντρο Ερευνών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή)

NUTS: Ονοματολογία των στατιστικών εδαφικών μονάδων

OIB: Γραφείο Υποδομών και Διοικητικής Υποστήριξης στις Βρυξέλλες (Ευρωπαϊκή Επιτροπή)

OIL: Γραφείο Υποδομών και Διοικητικής Υποστήριξης στο Λουξεμβούργο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή)

OLAF: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης

TED: Καθημερινό ηλεκτρονικό δελτίο υποβολής προσφορών

I
Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν σημαντικό στοιχείο των εθνικών οικονομιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Κάθε χρόνο, το ένα πέμπτο περίπου του ΑΕγχΠ της ΕΕ δαπανάται από τις δημόσιες αρχές για την ανάθεση έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Στην προσφάτως δημοσιευθείσα ειδική έκθεση αριθ. 10/2015, το Συνέδριο επικεντρώθηκε στις δημόσιες συμβάσεις των κρατών μελών στον τομέα των δαπανών συνοχής, οι οποίες συγχρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Στην παρούσα έκθεση εξετάζονται οι συμβάσεις που ανατέθηκαν από τα τέσσερα μεγαλύτερα θεσμικά όργανα της ΕΕ, οι οποίες το 2014 ανήλθαν συνολικά σε περίπου 4 δισεκατομμύρια ευρώ.

II
Η νομοθεσία της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις διαδραματίζει σημαντικό ρόλο για την ανάπτυξη της ενιαίας αγοράς και για τη διασφάλιση της αποδοτικής και αποτελεσματικής χρήσης των δημόσιων πόρων. Ενώ οι οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις ρυθμίζουν τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων στα κράτη μέλη, περιλαμβανομένων των δαπανών συνοχής, τα θεσμικά όργανα διαθέτουν τους δικούς τους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις. Οι κανόνες αυτοί συμφωνούν σε μεγάλο βαθμό με τις οδηγίες, αλλά υπάρχουν και σημαντικές διαφορές τις οποίες το Συνέδριο θεωρεί αδικαιολόγητες.

III
Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ έχουν την υποχρέωση να διεξάγουν διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων εξασφαλίζοντας την ευρύτερη δυνατή βάση που θα μεγιστοποιήσει τον ανταγωνισμό. Στο πλαίσιο του ελέγχου μας, εξετάσαμε κατά πόσον τα θεσμικά όργανα της ΕΕ διευκολύνουν την πρόσβαση στις δικές τους διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων.

IV
Διαπιστώσαμε ότι το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου των θεσμικών οργάνων της ΕΕ είναι άρτιο και ότι τις περισσότερες φορές ελαχιστοποιεί τον κίνδυνο πρόκλησης σφαλμάτων των οποίων η ύπαρξη θα μπορούσε να επηρεάσει δυσμενώς τη δυνατότητα συμμετοχής των οικονομικών φορέων, καθώς και τη δίκαιη μεταχείρισή τους. Ωστόσο, τα περισσότερα θεσμικά όργανα της ΕΕ δεν παρακολουθούν συστηματικά το επίπεδο συμμετοχής.

V
Το 2014 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενέκριναν αναθεωρημένες οδηγίες με τις οποίες κατέστησαν ευκολότερες και λιγότερο επαχθείς από διοικητική άποψη τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων, κυρίως με σκοπό να αυξήσουν τη συμμετοχή των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων. Διαπιστώσαμε, αντιθέτως, ότι, κατά την αναθεώρηση των κανόνων τους για τις δημόσιες συμβάσεις που πραγματοποιήθηκε το 2015, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ δεν διευκόλυναν την πρόσβαση των ΜΜΕ απλουστεύοντας τους κανόνες και αποσαφηνίζοντας τις «γκρίζες περιοχές» στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό.

VI
Υπήρξαν περιπτώσεις στις οποίες οι διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων που προκρίθηκαν δεν διασφάλιζαν την ευρύτερη δυνατή βάση ανταγωνισμού. Τα περισσότερα θεσμικά όργανα της ΕΕ δεν προέβλεπαν τη διενέργεια διαβούλευσης με την αγορά πριν την έναρξη της επίσημης διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης. Πέραν τούτου, σε αρκετές περιπτώσεις οι συμβάσεις θα μπορούσαν να είχαν υποδιαιρευθεί σε παρτίδες προκειμένου να ενθαρρύνουν τον ανταγωνισμό, γεγονός που θα επηρέαζε θετικά την πρόσβαση οικονομικών φορέων όπως οι ΜΜΕ.

VII
Εν δυνάμει προσφέροντες που επιθυμούν να εντοπίσουν και να αξιοποιήσουν τις ευκαιρίες που προσφέρουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων προσκρούουν σε αδικαιολόγητα εμπόδια. Η προβολή των

ευκαιριών σύναψης δημόσιων συμβάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ στο διαδίκτυο είναι ανεπαρκής. Οι διαθέσιμες πληροφορίες είναι αποσπασματικές και βρίσκονται διάσπαρτες σε πολλούς διαφορετικούς ιστότοπους. Η λειτουργία αναζήτησης του TED (καθημερινό ηλεκτρονικό δελτίο υποβολής προσφορών) δεν απέδωσε ικανοποιητικά αποτελέσματα σε όλες τις περιπτώσεις. Επίσης, δεν έχει επιτευχθεί ακόμη η ενιαία και ολοκληρωμένη εφαρμογή των εργαλείων που παρέχουν τη δυνατότητα ηλεκτρονικής υποβολής προσφορών

VIII

Οι οικονομικοί φορείς που θεωρούν ότι έτυχαν άδικης μεταχείρισης, αντιμετωπίζουν προσκόμματα όσον αφορά την άμεση εξέταση των καταγγελιών τους και την αποζημίωσή τους. Οι πληροφορίες σχετικά με το τελικό αποτέλεσμα των δραστηριοτήτων σύναψης δημόσιων συμβάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ δεν είναι προσβάσιμες κατά τρόπο που να επιτρέπει στο ευρύ κοινό την αποτελεσματική παρακολούθησή τους.

IX

Το Συνέδριο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τα θεσμικά όργανα της ΕΕ μπορούν να κάνουν περισσότερα για να διευκολύνουν την πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις τους και, για τον λόγο αυτό, απευθύνει στα θεσμικά όργανα τις ακόλουθες συστάσεις προκειμένου να εφαρμόσουν πολιτικές για τη συστηματική τόνωση της ευρύτερης συμμετοχής. Συγκεκριμένα συνιστά τα εξής:

- α) Προκειμένου να διευκολυνθεί η παρακολούθηση της προσβασιμότητας των δραστηριοτήτων σύναψης δημόσιων συμβάσεων που προκηρύσσουν, όλα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να συγκεντρώνουν και να αναλύουν στοιχεία σχετικά τόσο με τον αρχικό αριθμό των αιτήσεων συμμετοχής και των προσφορών που λαμβάνονται όσο και με τον αριθμό των προσφορών που συνεκτιμώνται κατά τη λήψη της απόφασης οριστικής κατακύρωσης.
- β) Κατά την επικείμενη αναθεώρηση του δημοσιονομικού κανονισμού της ΕΕ που θα πραγματοποιηθεί εντός του 2016, η Επιτροπή πρέπει να συγκεντρώσει όλες τις συναφείς διατάξεις σε ένα ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις. Η συμμετοχή των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων θα πρέπει να ενθαρρύνεται ρητά.
- γ) Πριν από την προκήρυξη διαγωνισμών, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να προβαίνουν σε προκαταρκτικές διαβουλεύσεις με τους φορείς της αγοράς, όπου αυτό είναι σκόπιμο, προκειμένου να προετοιμάζουν τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων και να ενημερώνουν τους οικονομικούς φορείς για τις επικείμενες διαδικασίες.
- δ) Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να υποδιαιρούν τις συμβάσεις σε παρτίδες, εφόσον αυτό είναι δυνατό, προκειμένου να αυξάνεται η συμμετοχή στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων που προκηρύσσουν.
- ε) Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να δημιουργήσουν μια κοινή ηλεκτρονική υπηρεσία μίας στάσης όπου θα συγκεντρώνουν όλες τις δραστηριότητες ανάθεσης συμβάσεων που διενεργούν, η οποία θα επιτρέπει στους οικονομικούς φορείς να βρίσκουν όλες τις σχετικές πληροφορίες σε έναν μόνο ιστότοπο και να επικοινωνούν, μέσω αυτού, με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.
- στ) Η Επιτροπή πρέπει να προτείνει τη σύσταση μηχανισμού για την άμεση εξέταση των καταγγελιών των οικονομικών φορέων που θεωρούν ότι έτυχαν άδικης μεταχείρισης. Η εξέταση αυτή θα πρέπει να προηγείται τυχόν προσφυγής των οικονομικών φορέων ενώπιον του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή ή των δικαστηρίων της ΕΕ.
- ζ) Για να είναι δυνατή η εκ των υστέρων παρακολούθηση των δραστηριοτήτων σύναψης δημόσιων συμβάσεων, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να συστήσουν ενιαίο δημόσιο αποθετήριο πληροφοριών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις τους, το οποίο θα μπορούσε να αναπτυχθεί ως μέρος της πλατφόρμας «eTendering» του TED.
- η) Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) πρέπει να καταρτίζει εκθέσεις και στατιστικά στοιχεία σχετικά με τις διάφορες εικαζόμενες περιπτώσεις απάτης που διερευνά και σχετικά με την έκβαση των ερευνών αυτών.
- θ) Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να χρησιμοποιούν αξιολογήσεις από ομοτίμους για την αμοιβαία μάθηση και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών.

01

Η παρούσα έκθεση ξεκινά με μια σύντομη επισκόπηση που αφορά το πλαίσιο σύναψης δημόσιων συμβάσεων (διαδικασίες υποβολής προσφορών για έργα, προμήθειες και υπηρεσίες) των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και τον τρόπο προσέγγισης του ελέγχου μας. Αναλύουμε τους εσωτερικούς ελέγχους που εφαρμόζουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ για να ελαχιστοποιήσουν τον αριθμό των παρατυπιών. Στη συνέχεια, εξετάζουμε τα διαφορετικά στάδια της διαδικασίας σύναψης δημόσιων συμβάσεων ώστε να αξιολογήσουμε τον βαθμό προσβασιμότητας των διαδικασιών των θεσμικών οργάνων. Έχουν καθοριστεί σαφείς και ορθοί κανόνες; Εφαρμόζουν οι υπάλληλοι της ΕΕ τους εν λόγω κανόνες με γνώμονα την τόνωση του ανταγωνισμού κατά την προετοιμασία των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων; Είναι εύκολο για τους οικονομικούς φορείς να εντοπίσουν τις δημόσιες συμβάσεις που είναι πιθανό να τους ενδιαφέρουν μεταξύ των χιλιάδων δημόσιων συμβάσεων που δημοσιεύονται κάθε εβδομάδα; Είναι αδικαιολόγητα περίπλοκη η διαδικασία υποβολής προσφορών; Τι γίνεται όταν ένας οικονομικός φορέας θεωρεί ότι έχει τύχει άδικης μεταχείρισης; Και τέλος, υποβάλλουν εκθέσεις τα θεσμικά όργανα της ΕΕ σχετικά με τα αποτελέσματα των δραστηριοτήτων σύναψης δημόσιων συμβάσεων κατά τρόπο που να διασφαλίζεται η λογοδοσία;

02

Η πολιτική για τις δημόσιες συμβάσεις αποτελεί βασικό μέσο για την ανάπτυξη της ενιαίας αγοράς και την επίτευξη μιας έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, διασφαλίζοντας παράλληλα την πλέον αποδοτική και αποτελεσματική χρήση των δημόσιων πόρων. Οι κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις έχουν σχεδιαστεί ώστε να λειτουργούν προς όφελος τόσο των οικονομικών φορέων όσο και των αναθετουσών αρχών. Σκοπός είναι η ανάπτυξη των ευκαιριών που προσφέρει η αγορά για τους οικονομικούς φορείς και, παράλληλα, η διεύρυνση του φάσματος επιλογών που έχουν στη διάθεσή τους οι αναθέτουσες αρχές σε επίπεδο δυνητικών αναδόχων. Εάν διευκολύνουν οι αναθέτουσες αρχές την πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις τους, είναι πολύ πιθανό να αυξηθούν οι προσφορές που θα υποβάλλονται για την κάλυψη των αγοραστικών τους αναγκών. Ως εκ τούτου, η αύξηση του ανταγωνισμού θα οδηγήσει σε καλύτερη αξιοποίηση των χρημάτων των φορολογουμένων (βλέπε **γράφημα 1**). Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ έχουν την υποχρέωση να διεξάγουν διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων εξασφαλίζοντας την ευρύτερη δυνατή βάση ανταγωνισμού¹.

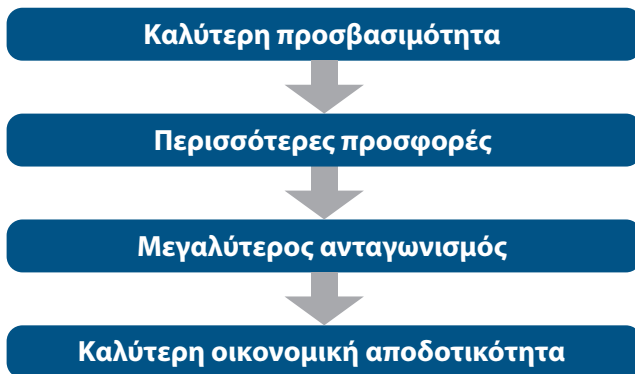
03

Το 2014 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποφάσισαν από κοινού να μεταρρυθμίσουν την πολιτική της ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Μία από τις κύριες πτυχές της δέσμης μεταρρυθμίσεων ήταν μέτρα για την άρση των εμποδίων που παρακωλύουν την πρόσβαση στην αγορά, και ιδίως την πρόσβαση των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ). Στην έκθεσή μας εξετάζεται κατά πόσον οι πρακτικές που εφαρμόζουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ για τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων διευκολύνουν την πρόσβαση των ΜΜΕ.

¹ Βλέπε άρθρο 102, παράγραφος 2, του δημοσιονομικού κανονισμού της ΕΕ, το οποίο επιτρέπει εξαιρέσεις από αυτόν τον κανόνα στην περίπτωση εφαρμογής της διαδικασίας με διαπραγμάτευση.

Γράφημα 1

Καλύτερη πρόσβαση οικονομικών φορέων, καλύτερη αξιοποίηση των χρημάτων των φορολογουμένων



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Το πλαίσιο σύναψης δημόσιων συμβάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ

04

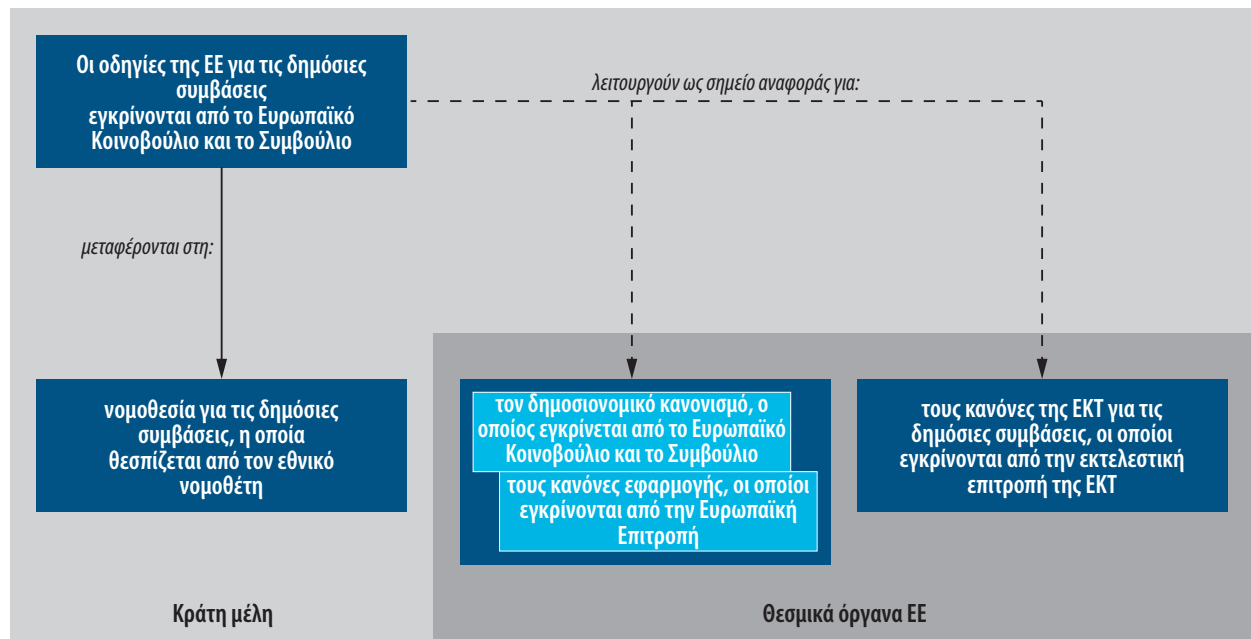
Η ανάθεση δημόσιων συμβάσεων πρέπει να συμμορφώνεται με τις αρχές των Συνθηκών, και ειδικότερα με την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, όπως επίσης και με τις εκπορευόμενες εξ αυτών αρχές, όπως η ίση πρόσβαση και ίση μεταχείριση, η απαγόρευση διακρίσεων, η αμοιβαία αναγνώριση, η αναλογικότητα, ο δίκαιος ανταγωνισμός, η δημοσιότητα και διαφάνεια.

05

Οι διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων στα κράτη μέλη της ΕΕ διέπονται από την οδηγία 2014/24/ΕΕ² (στο εξής «η οδηγία του 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις») και από διάφορες άλλες οδηγίες που καθιερώνουν κοινούς κανόνες τους οποίους πρέπει να ακολουθούν οι αναθέτουσες αρχές όταν η αξία των δημόσιων συμβάσεων υπερβαίνει μια συγκεκριμένη τιμή. Οι κανόνες αυτοί πρέπει να μεταφέρονται στην εθνική νομοθεσία. Οι οδηγίες δεν δεσμεύουν νομικά τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Τα θεσμικά όργανα έχουν εγκρίνει δικούς τους κανόνες, οι οποίοι συμφωνούν σε μεγάλο βαθμό με την οδηγία του 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις, αλλά περιλαμβάνουν και ορισμένες σημαντικές εξαιρέσεις³. Όσον αφορά τα θεσμικά όργανα της ΕΕ που χρηματοδοτούνται από τον γενικό προϋπολογισμό, οι κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις περιλαμβάνονται στους δημοσιονομικούς κανόνες που τροποποιήθηκαν τελευταία τον Οκτώβριο του 2015⁴ (στο εξής «δημοσιονομικός κανονισμός της ΕΕ») και στους κανόνες εφαρμογής που τροποποιήθηκαν τελευταία τον Οκτώβριο του 2015⁵ (στο εξής οι «κανόνες εφαρμογής»). Οι κανόνες για την ανάθεση συμβάσεων της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας καθορίζονται σε απόφαση⁶ (αναφερόμενη στο εξής ως «οι κανόνες της ΕΚΤ για τις δημόσιες συμβάσεις»), η οποία εγκρίθηκε από την εκτελεστική επιτροπή της ΕΚΤ τον Φεβρουάριο του 2016. Στο **γράφημα 2** παρουσιάζεται το νομικό πλαίσιο που διέπει τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

- 2 Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (ΕΕ L 94 της 28.3.2014, σ. 65).
- 3 Βλέπε σημεία 29 έως 31.
- 4 Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 2015/1929 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Οκτωβρίου 2015, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης (ΕΕ L 286 της 30.10.2012, σ. 1).
- 5 Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 2015/2462 της Επιτροπής, της 30ής Οκτωβρίου 2012, για την τροποποίηση του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1268/2012 σχετικά με τους κανόνες εφαρμογής του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2015 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης (ΕΕ L 342 της 29.12.2015, σ. 7).
- 6 Απόφαση (ΕΕ) 2016/245 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, της 9ης Φεβρουαρίου 2016, για τη θέσπιση των κανόνων περί ανάθεσης συμβάσεων (ΕΕ L 45 της 20.2.2016, σ. 15).

Νομικό πλαίσιο της ΕΕ για τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων: πώς λειτουργούν;

06

Με βάση τον δημοσιονομικό κανονισμό της ΕΕ, ο εσωτερικός οδηγός για τις συμβάσεις της Επιτροπής⁷ διακρίνει δέκα διαφορετικές διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων (βλέπε **πλαίσιο 1**). Η επιλογή της εκάστοτε διαδικασίας εξαρτάται από διάφορους παράγοντες, όπως από την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης. Τα σημαντικότερα στάδια της διαδικασίας σύναψης δημόσιων συμβάσεων παρουσιάζονται στο **γράφημα 3**.

7 Οδηγός σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις στην Επιτροπή (Νοέμβριος 2015, δεν έχει δημοσιευθεί αλλά διανεμήθηκε σε άλλα θεσμικά όργανα, οργανισμούς, γραφεία και υπηρεσίες της ΕΕ).

Τα διάφορα είδη διαδικασιών που προβλέπονται στον δημοσιονομικό κανονισμό της ΕΕ

Ανοικτή διαδικασία: Συνήθης διαδικασία που μπορεί να χρησιμοποιηθεί για οποιαδήποτε σύμβαση και ξεκινά με τη δημοσίευση προκήρυξης του διαγωνισμού στην Επίσημη Εφημερίδα (ΕΕ). Οποιοσδήποτε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλει προσφορά.

Κλειστή διαδικασία: Συνήθης διαδικασία δύο σταδίων που ξεκινά με τη δημοσίευση προκήρυξης του διαγωνισμού στην Επίσημη Εφημερίδα και μπορεί να χρησιμοποιηθεί για σύμβαση οποιουδήποτε είδους. Δικαίωμα συμμετοχής έχει οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας αλλά προσφορά υποβάλλουν μόνον όσοι φορείς καλούνται προς τούτο, η οποία προσφορά αξιολογείται στο δεύτερο στάδιο. Παραλλαγή αυτής της διαδικασίας αποτελεί το δυναμικό σύστημα αγορών το οποίο βασίζεται εξ ολοκλήρου στη χρήση ηλεκτρονικών μέσων.

Διαδικασία με διαπραγμάτευση ανταγωνιστικού χαρακτήρα: Διαδικασία παρόμοια με την κλειστή διαδικασία, η οποία μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε συγκεκριμένες μόνο περιπτώσεις, ανεξάρτητα από την αξία της αγοράς. Οι προσφορές που υποβάλλονται (τεχνικές και οικονομικές προσφορές) μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο διαπραγμάτευσης.

Διαδικασίες μετά από πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος: Στο πλαίσιο της διαδικασίας μετά από πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος προεπιλέγονται υποψήφιοι ή καταχωρίζονται πωλητές που, σε μεταγενέστερο στάδιο, μπορούν να κληθούν να υποβάλουν προσφορές σε διαφορετικές διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης.

Διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού: Έκτακτη διαδικασία που μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε ορισμένες μόνο περιπτώσεις ή υπό ορισμένες συνθήκες (π.χ. για λόγους κατεπείγουσας ανάγκης).

Διαδικασία με διαπραγμάτευση για συμβάσεις μεσαίας και χαμηλής αξίας: Η αναθέτουσα αρχή πρέπει να απευθύνει πρόσκληση υποβολής προσφοράς στους οικονομικούς φορείς που έχουν εκδηλώσει ενδιαφέρον σε ήδη δημοσιευθείσα πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος αλλά μπορεί παράλληλα να καλέσει και υποψήφιο της επιλογής της. Για τις συμβάσεις πολύ χαμηλής αξίας, επιτρέπεται η διαπραγμάτευση με έναν μόνο υποψήφιο που επιλέγεται από την αναθέτουσα αρχή.

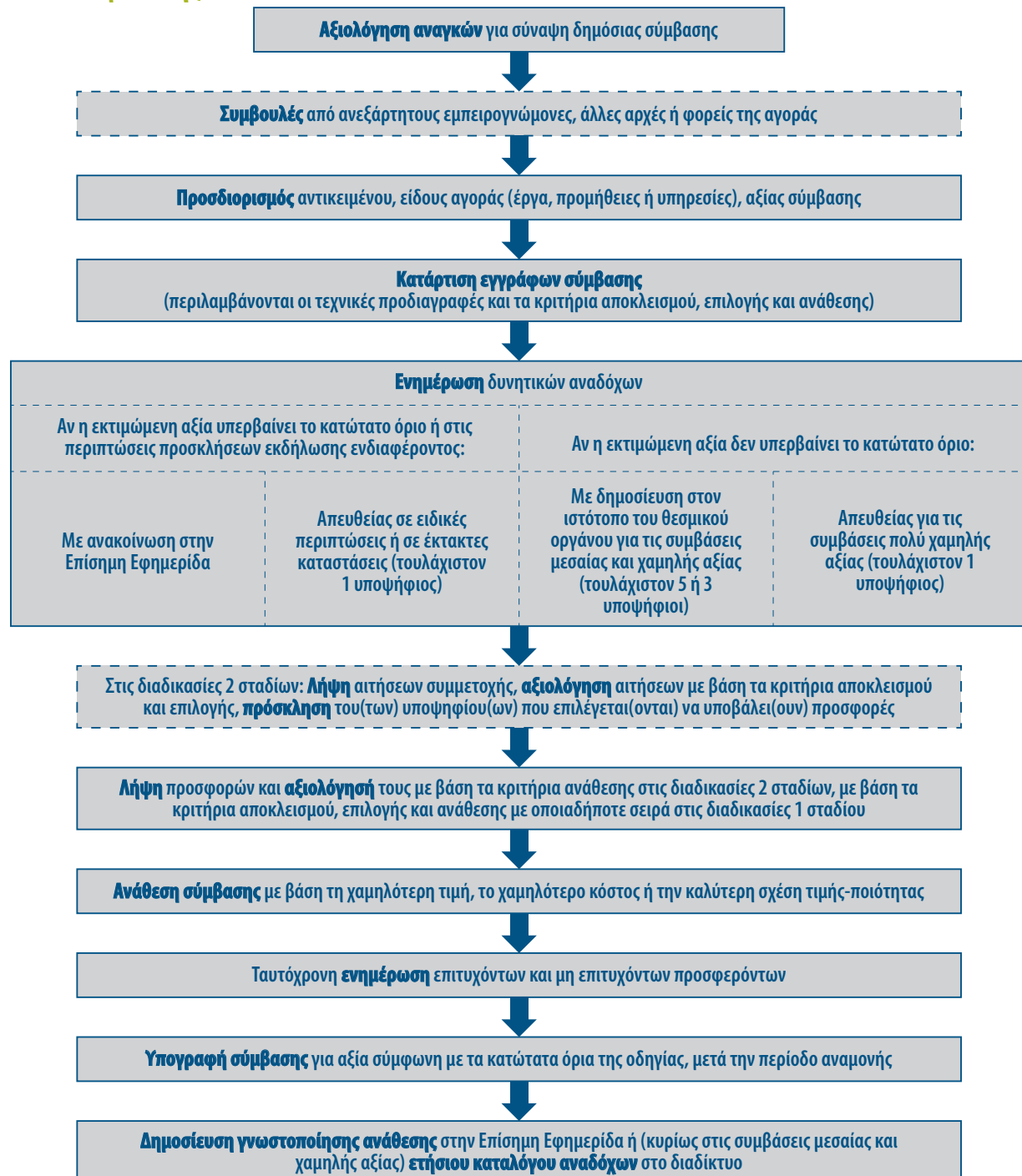
Ανταγωνιστικός διάλογος: Χρησιμοποιείται σε σύνθετες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων στις οποίες η αναθέτουσα αρχή δεν δύναται να προσδιορίσει τα μέσα κάλυψης των αναγκών της ή να αξιολογήσει τι μπορεί να προσφέρει η αγορά σε επίπεδο τεχνικών ή οικονομικών ή νομικών λύσεων χωρίς διάλογο με δυνητικούς προσφέροντες.

Σύμπραξη καινοτομίας: Διαδικασία δύο σταδίων για την αγορά καινοτόμων προϊόντων που έχουν περιθώρια ανάπτυξης και για τα οποία δεν διατίθενται αντίστοιχα προϊόντα στην αγορά.

Διαγωνισμός μελετών: Η διαδικασία αυτή δίνει τη δυνατότητα στην αναθέτουσα αρχή να αποκτήσει σχέδιο ή μελέτη που προτείνει κριτική επιτροπή μετά από ανταγωνιστική διαδικασία με ή χωρίς την απονομή βραβείων. Στη συνέχεια, ο νικητής ή οι νικητές καλούνται να διαπραγματευθούν πριν υπογράψουν τη μετέπειτα σύμβαση.

Διαδικασία με διαπραγμάτευση για τις συμβάσεις ακινήτων: Συμβάσεις ακινήτων (με αντικείμενο την αγορά, τη μακροχρόνια μίσθωση με εμπράγματο δικαίωμα (εμφύτευση), την επικαρπία, τη χρηματοδοτική μίσθωση, την απλή μίσθωση ή τη μίσθωση-πώληση, με ή χωρίς δικαίωμα προαίρεσης για αγορά, γης, υφιστάμενων κτιρίων ή άλλων ακινήτων) μπορούν να συνάπτονται με διαδικασίες διαπραγμάτευσης, χωρίς τη δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού και αφού προηγηθεί διερεύνηση της τοπικής αγοράς.

Επισκόπηση της διαδικασίας σύναψης δημόσιων συμβάσεων βάσει του δημοσιονομικού κανονισμού της ΕΕ



Σημείωση: Τα πλαίσια με διακεκομμένες γραμμές υποδεικνύουν ότι το συγκεκριμένο στάδιο της διαδικασίας είναι προαιρετικό. Τα κατώτατα όρια της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις της ΕΕ ορίζονται σε 5 225 000 ευρώ για τα έργα και σε 135 000 ευρώ για τις υπηρεσίες ή τις προμήθειες. Για τις συμβάσεις μεσαίας αξίας τα ποσά κυμαίνονται από 60 000,01 ευρώ έως 5 224 999,9 ευρώ για τα έργα και από 60 000,01 ευρώ έως 134 999,9 ευρώ για τις υπηρεσίες ή τις προμήθειες. Για τις συμβάσεις χαμηλής αξίας τα ποσά κυμαίνονται από 15 000,01 έως 60 000 ευρώ. Για τις συμβάσεις πολύ χαμηλής αξίας τα ποσά κυμαίνονται από 1 000,01 έως 15 000 ευρώ. Για ποσά μέχρι και 1 000 ευρώ δεν είναι απαραίτητο να κινηθεί διαδικασία ανάθεσης σύμβασης.

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

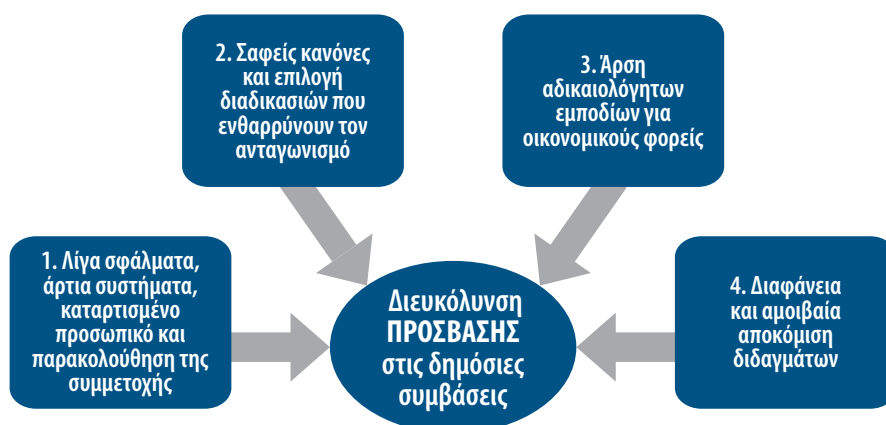
Εμβέλεια του ελέγχου

07

Εξετάσαμε κατά πόσον τα θεσμικά όργανα της ΕΕ διευκολύνουν την πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις τους. Για τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται προκειμένου να διευκολύνεται η πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις, βλέπε **γράφημα 4**.

Γράφημα 4

Προϋποθέσεις για τη διευκόλυνση της πρόσβασης στις δημόσιες συμβάσεις



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

08

Για τον σκοπό αυτό, εξετάσαμε τα ακόλουθα τέσσερα ερωτήματα:

- Διαθέτουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ άρτια συστήματα που ενθαρρύνουν τη συμμετοχή προστατεύοντας παράλληλα τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης;
- Προκρίνουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ την εκάστοτε ενδεδειγμένη διαδικασία για να αυξήσουν τη συμμετοχή στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων;
- Απομακρύνουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ στον μέγιστο δυνατό βαθμό τα εμπόδια που δυσχεραίνουν την πρόσβαση δυνητικών προσφερόντων;
- Διασφαλίζουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ με ολοκληρωμένο και συστηματικό τρόπο ότι τα αποτελέσματα των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων που προκηρύσσονται είναι διαφανή και ότι αντλούν διδάγματα από τις πρακτικές των άλλων θεσμικών οργάνων;

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

09

Διερευνήσαμε τις δραστηριότητες σύναψης δημόσιων συμβάσεων των τεσσάρων μεγαλύτερων θεσμικών οργάνων της ΕΕ: της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ). Η συνολική αξία όλων των συμβάσεων άνω των 15 000 ευρώ (άνω των 10 000 ευρώ για την ΕΚΤ) αυτών των τεσσάρων θεσμικών οργάνων για το 2014 παρουσιάζεται στον **πίνακα 1**:

Πίνακας 1

Αξία συμβάσεων το 2014

Θεσμικό όργανο	(σε εκατ. ευρώ)
Επιτροπή	3 034
Κοινοβούλιο	497
ΕΚΤ	515
Συμβούλιο ¹	171
Σύνολο	4 217

1 Η εκτιμώμενη από το Συμβούλιο αξία των διαδικασιών που προκήρυξε το 2014.

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο με βάση στοιχεία που διαβιβάστηκαν από τα θεσμικά όργανα που ελέγχθηκαν.

10

Στον έλεγχο μας συμπεριελήφθησαν επίσης τα εξής θεσμικά όργανα και οργανισμοί της ΕΕ προκειμένου να εξεταστούν ειδικά ζητήματα: το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη νομολογία του σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής που διερευνά φαινόμενα κακοδιαχείρισης στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) για τις έρευνές της σε σχέση με τις παρατυπίες που σημειώνονται στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων και η Υπηρεσία Εκδόσεων που διαχειρίζεται διαδικτυακές υπηρεσίες οι οποίες παρέχουν πρόσβαση σε πληροφορίες για τις δημόσιες συμβάσεις.

11

Δεν διερευνήσαμε δημόσιες συμβάσεις που συνάπτονται από την Επιτροπή εξ ονόματος και για λογαριασμό δικαιούχων σε σχέση με εξωτερικές δράσεις⁸, ούτε και συμβάσεις όπου στη διαχείριση των δαπανών της ΕΕ συμμετέχουν και άλλοι οργανισμοί ή φορείς (η επονομαζόμενη «έμμεση διαχείριση» της Επιτροπής) ή στις οποίες η διαχείριση πραγματοποιείται από κοινού με τα κράτη μέλη.

8 Ειδικοί κανόνες που προβλέπονται στον τίτλο IV του μέρους II του δημοσιονομικού κανονισμού της ΕΕ.

Τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

12

Οι παρατηρήσεις μας βασίστηκαν στις ακόλουθες βασικές πηγές αποδεικτικών στοιχείων:

- α) πραγματοποιήσαμε προκαταρκτική έρευνα με εκπροσώπους επιχειρηματικών οργανισμών, εθνικούς εμπειρογνώμονες σε θέματα δημόσιων συμβάσεων και εμπειρογνώμονες από τον ακαδημαϊκό χώρο·
- β) εξετάσαμε έγγραφα που αφορούσαν πολιτικές, διαδικασίες και εργαλεία σύναψης δημόσιων συμβάσεων·
- γ) αναλύσαμε δείγματα φακέλων ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων της περιόδου 2013–2015 από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΓΔ INLO και ΓΔ COMM), τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, την Επιτροπή (ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ, Κοινό Κέντρο Ερευνών) και την ΕΚΤ·
- δ) ελέγξαμε τα διαδικτυακά εργαλεία των θεσμικών οργάνων που προορίζονται να χρησιμοποιούνται από ενδιαφερόμενους προκειμένου να εντοπίζουν ευκαιρίες σύναψης συμβάσεων·
- ε) πραγματοποιήσαμε συνεντεύξεις με υπαλλήλους της ΕΕ·
- στ) αναλύσαμε τις απαντήσεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ στα ερωτηματολόγια μας.

13

Επιπλέον, ζητήσαμε από 47 μικρότερους οργανισμούς της ΕΕ να συμμετάσχουν σε έρευνα προκειμένου να μας γνωστοποιήσουν τις απόψεις και τις ιδέες τους σε σχέση με τις πολιτικές και τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Από την έρευνα αυτή ελήφθησαν 40 απαντήσεις (ποσοστό ανταπόκρισης 85 %). Τα αποτελέσματα παρουσιάζονται συνοπτικά στο **παράρτημα II**.

Ενότητα I — Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ κατορθώνουν να διατηρούν σε χαμηλά επίπεδα τον αριθμό των σοβαρών σφαλμάτων στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων που προκηρύσσουν, αλλά η συμμετοχή στις εν λόγω διαδικασίες δεν παρακολουθείται συστηματικά

14

Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ θα πρέπει να είναι σε θέση να αποδεικνύουν ότι διασφαλίζουν την προσβασιμότητα στις δραστηριότητες σύναψης δημόσιων συμβάσεων που δρομολογούν. Για τον σκοπό αυτό, πρέπει να διαθέτουν πληροφορίες για το επίπεδο της συμμετοχής των οικονομικών φορέων στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων που προκηρύσσουν. Πρέπει επίσης να προλαμβάνουν σοβαρά σφάλματα και παρατυπίες των οποίων η ύπαρξη θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά τη δυνατότητα συμμετοχής των οικονομικών φορέων υπονομεύοντας την εμπιστοσύνη και, ως εκ τούτου, και το ενδιαφέρον που επιδεικνύουν οι εν λόγω οικονομικοί φορείς για τις δημόσιες συμβάσεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Εξετάσαμε τις πληροφορίες που ήταν διαθέσιμες για τα σοβαρά σφάλματα και τις παρατυπίες, τα συστήματα πρόληψής τους και τη συμμετοχή των οικονομικών φορέων στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ.

Σε αντίθεση με την κατάσταση που επικρατεί στις περιπτώσεις επιμερισμένης διαχείρισης με τα κράτη μέλη, ο αριθμός σοβαρών σφαλμάτων ή παρατυπιών που καταγράφεται στις συμβάσεις που ανατίθενται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ είναι μικρός

15

Στην ετήσια δήλωση αξιοπιστίας μας⁹ εντοπίζουμε μικρό αριθμό σοβαρών σφαλμάτων στις πράξεις που διαχειρίζονται απευθείας τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και αφορούν δημόσιες συμβάσεις¹⁰. Όπως και κατά τα προηγούμενα έτη, αντίθετη είναι η κατάσταση που επικρατεί στις περιπτώσεις επιμερισμένης διαχείρισης με τα κράτη μέλη¹¹.

16

Κατόπιν αιτήματός μας, η OLAF εξέτασε τις πληροφορίες που της περιήλθαν για εικαζόμενες παρατυπίες, μεταξύ 1ης Ιανουαρίου και 30 Απριλίου 2015, προκειμένου να εντοπίσει υποθέσεις που αφορούσαν δημόσιες συμβάσεις. Η OLAF μέτρησε συνολικά 503 μεμονωμένες κοινοποιήσεις εισερχόμενων πληροφοριών. Από τις 503 κοινοποιήσεις, μόνον οι 20 αφορούσαν δημόσιες συμβάσεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, εκ των οποίων 16 απορρίφθηκαν στο αρχικό στάδιο επιλογής των υποθέσεων και για τέσσερις κινήθηκε διαδικασία έρευνας. Τα προαναφερθέντα αριθμητικά στοιχεία υποδηλώνουν ότι, αναλογικά με τον συνολικό αριθμό διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων που διεξάγουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, το ποσοστό των περιπτώσεων που θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν σοβαρές παρατυπίες ανέρχεται σε 1 %, αν ληφθούν υπόψη οι περίπου 2000 διαδικασίες κατ' έτος για τις οποίες δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα γνωστοποίηση ανάθεσης σύμβασης από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

9 Βλέπε για παράδειγμα την τελευταία ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 2014, συνοδευόμενη από τις απαντήσεις των οργάνων (EE C 373 της 10.11.2015), σημείο 1.29.

10 Στην άμεση διαχείριση σημειώνονται κατά κύριο λόγο σφάλματα στις επιχορηγήσεις που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

11 Βλέπε την ειδική μας έκθεση αριθ. 10/2015 «Προβλήματα στις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα των δαπανών συνοχής της ΕΕ: πρέπει να ενταθούν οι προσπάθειες για την επίλυσή τους», ειδικότερα τα σημεία 19 έως 24 και τον πίνακα 1 που περιλαμβάνει τυπολογία των σφαλμάτων. Το αντικείμενο των έργων, των προμηθειών και των υπηρεσιών που ανατίθενται μέσω δημόσιων συμβάσεων και συνδέονται με δαπάνες συνοχής στα κράτη μέλη μπορεί να αφορά, για παράδειγμα, την κατασκευή οδικών δικτύων ή μονάδες επεξεργασίας λυμάτων, τα οποία κατά κανόνα δεν εντοπίζονται στο χαρτοφυλάκιο των δημόσιων συμβάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ (<http://eca.europa.eu>).

17

Η OLAF κατάρτισε τα συγκεκριμένα στατιστικά στοιχεία μόνον επειδή της υποβάλαμε σχετικό αίτημα, ενώ τα στοιχεία αυτά δεν αποτυπώνουν παρά μια δεδομένη χρονική στιγμή προκειμένου να αποκτήσουμε μια ιδέα σχετικά με τον αριθμό των πιθανών υποθέσεων που γνωστοποιούνται στην OLAF. Θα ήταν περισσότερο ωφέλιμο αν η OLAF ήταν σε θέση να καταρτίζει στατιστικά στοιχεία που θα επέτρεπαν τον εντοπισμό τάσεων και την αξιολόγηση της έκβασης των ερευνών της.

Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ διαθέτουν άρτια συστήματα και καταρτισμένο προσωπικό που περιορίζουν τον κίνδυνο σφαλμάτων και παρατυπιών**Οι επιχειρησιακές υπηρεσίες έχουν στη διάθεσή τους εξειδικευμένο και βοηθητικό προσωπικό για τα διαδικαστικά ζητήματα****18**

Η τεχνική εμπειρογνώση σχετικά με τα έργα, τις προμήθειες και τις υπηρεσίες που αποτελούν αντικείμενο της εκάστοτε σύμβασης, σε συνδυασμό με την εμπειριστατωμένη γνώση των κανόνων και διαδικασιών που πρέπει να εφαρμόζονται, αποτελούν απαραίτητα στοιχεία για να διεκπεραιωθεί με επιτυχία μια διαδικασία ανάθεσης σύμβασης.

19

Όλοι οι οργανισμοί που κίνησαν διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, τις οποίες στη συνέχεια υποβάλαμε σε έλεγχο¹², διαθέτουν ειδικές μονάδες εμπειρογνώμων σε θέματα δημόσιων συμβάσεων που παρέχουν συμβουλές και βοηθούν τις επιχειρησιακές υπηρεσίες στις δραστηριότητες σύναψης δημόσιων συμβάσεων που διενεργούν. Διαπιστώσαμε ότι η εμπειρογνώση σε διαδικαστικά ζητήματα που διαθέτουν οι ειδικοί επί των δημόσιων συμβάσεων συμπληρώνει την τεχνική εμπειρογνώση των επιχειρησιακών υπηρεσιών και ότι το προσωπικό που εξειδικεύεται στις δραστηριότητες σύναψης δημόσιων συμβάσεων είναι καταρτισμένο. Πέραν τούτου, συμβουλές και εμπειρογνώση για διαδικαστικά ζητήματα διατίθενται και από τις νομικές υπηρεσίες ή/και τις κεντρικές οικονομικές μονάδες.

20

Οι περισσότεροι από τους οργανισμούς που ελέγχθηκαν έχουν συστήσει εσωτερικές επιτροπές με σκοπό την ενίσχυση της διακυβέρνησης και του ελέγχου των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Οι επιτροπές αυτές αποτελούνται συνήθως από υπαλλήλους άλλων τομέων του οργανισμού. Οι εν λόγω επιτροπές διαθέτουν αρμοδιότητες λήψης αποφάσεων ή τη δυνατότητα να διατυπώνουν συστάσεις και επικεντρώνονται συνήθως σε μεγαλύτερες δημόσιες συμβάσεις ή/και στις δημόσιες συμβάσεις στις οποίες ο ανταγωνισμός είναι περιορισμένος. Πριν την υπογραφή της σύμβασης, οι επιτροπές αυτές παρέχουν πρόσθετες διασφαλίσεις ως προς την τήρηση των εφαρμοστέων κανόνων. Επιπλέον, ακριβώς λόγω της διατομεακής τους σύνθεσης, λειτουργούν ως πλατφόρμα ανταλλαγής ιδεών στους μεγαλύτερους οργανισμούς στους οποίους οι δημόσιες συμβάσεις είναι αποκεντρωμένες.

12 Βλέπε σημείο 9.

Ήταν δραστηρική η συμβολή των συστάσεων που διατύπωσαν οι υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου

21

Οι οργανωτικές ρυθμίσεις και διαδικασίες που τηρούνται επί του παρόντος στις δραστηριότητες σύναψης δημόσιων συμβάσεων αποτελούν σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσμα συστάσεων που διατύπωσαν οι υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου πριν από λίγα χρόνια. Εν τω μεταξύ, οι περισσότερες υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου έχουν στρέψει την προσοχή τους σε άλλους τομείς δραστηριοτήτων των θεσμικών τους οργάνων και διαθέτουν πλέον περιορισμένους πόρους για τις δημόσιες συμβάσεις. Ωστόσο, θα χρειαστεί οι υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου να επανέλθουν στις δημόσιες συμβάσεις για να αξιολογήσουν την εφαρμογή της πρόσφατης αναθεώρησης των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις και, με βάση τα αποτελέσματα της συγκεκριμένης επαναξιολόγησης, να προσαρμόσουν αναλόγως τα προγράμματα εργασίας τους.

Η ΕΚΤ έλαβε εξωτερική πιστοποίηση για τις δραστηριότητές της στον τομέα της σύναψης δημόσιων συμβάσεων

22

Πέραν των εσωτερικών συμβουλών, η εξωτερική πιστοποίηση μπορεί να προσφέρει καινούριες γνώσεις και οπτικές και μπορεί να αποτελέσει μοχλό βελτίωσης. Η κεντρική υπηρεσία δημόσιων συμβάσεων (Central Procurement Office, CPO) της ΕΚΤ υπέβαλε αίτηση και έλαβε εξωτερική πιστοποίηση για τις δραστηριότητές της. Η πιστοποίηση χορηγήθηκε από το ίδρυμα Chartered Institute of Purchasing & Supply (CIPS) το 2011. Η πιστοποίηση της ΕΚΤ, που αποκαλείται το «Βραβείο PPP» (από τα αγγλικά αρχικά των όρων «διεργασίες, πολιτικές και διαδικασίες») και αφορά την κάλυψη των προδιαγραφών αριστείας σε αυτούς τους τομείς, έληξε στο τέλος του 2015, αλλά η CPO σκοπεύει να υποβληθεί σε διαδικασία επαναληπτικής πλήρους πιστοποίησης το πρώτο τρίμηνο του 2016.

Τα περισσότερα θεσμικά όργανα της ΕΕ δεν μετρούν συστηματικά το επίπεδο της συμμετοχής στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων που προκηρύσσουν

Η μέτρηση του αριθμού των προσφορών που λαμβάνονται δεν διασφαλίζει από μόνη της την αξιόπιστη παρακολούθηση του επιπέδου συμμετοχής

23

Όταν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ δημοσιεύουν μια γνωστοποίηση ανάθεσης σύμβασης στην Επίσημη Εφημερίδα, είναι υποχρεωμένα να αναφέρουν τον αριθμό των προσφορών που λαμβάνονται για την εκάστοτε σύμβαση. Ωστόσο, η πληροφορία αυτή δεν αρκεί από μόνη της για την αξιόπιστη αξιολόγηση του επιπέδου ανταγωνισμού σε μια διαδικασία. Ο ανταγωνισμός ενδέχεται να είναι ασθενής ακόμα και σε περιπτώσεις στις οποίες έχουν ληφθεί πολλές προσφορές. Αυτό συμβαίνει όταν για την αξιολόγηση βάσει των κριτηρίων ανάθεσης μπορεί να ληφθεί υπόψη μόνο μία προσφορά, επειδή οι άλλες προσφορές έχουν αποκλειστεί πριν φθάσουν στο τελικό στάδιο της αξιολόγησης.

Παρατηρήσεις

Οι προσφορές μπορεί να αποκλεισθούν από την τελική αξιολόγηση για διάφορους λόγους, ιδίως όταν είναι ελλιπείς ή δεν συμμορφώνονται με τα κριτήρια αποκλεισμού ή επιλογής.

Τα στοιχεία του Κοινού Κέντρου Ερευνών (JRC) καταδεικνύουν ότι στις μισές διαδικασίες ελήφθη υπόψη μία μόνο προσφορά για τη λήψη της απόφασης οριστικής κατακύρωσης

24

Μόνο το Κοινό Κέντρο Ερευνών της Επιτροπής επεξεργάζεται δεδομένα, τα οποία συγκεντρώνονται ανά διαδικασία και ανά είδος διαδικασίας και αφορούν τον αριθμό των προσφορών που λαμβάνονται, τον αριθμό των κανονικών προσφορών, τον αριθμό των προσφορών που κρίνονται αποδεκτές, τον αριθμό των προσφορών που διαπιστώνεται ότι συμμορφώνονται με τους όρους της διαδικασίας και τον αριθμό των προσφορών που ιεραρχούνται.

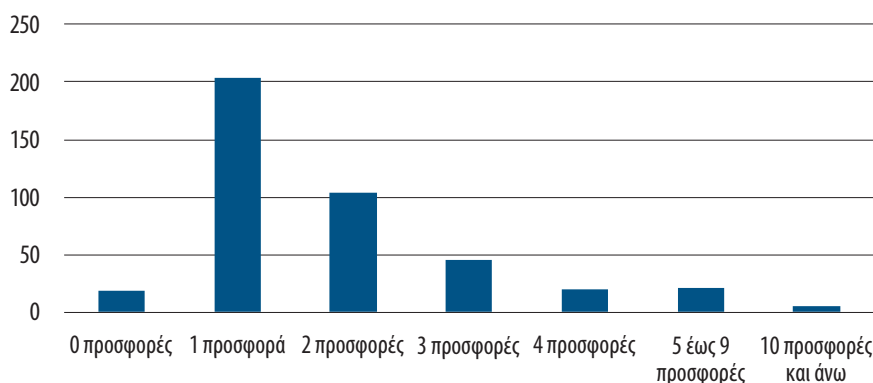
25

Αναλύσαμε τα στατιστικά στοιχεία του Κοινού Κέντρου Ερευνών για το 2013 και το 2014 για να συγκρίνουμε τον αριθμό των προσφορών που ελήφθησαν με τον αριθμό των προσφορών που έφθασαν στο τελικό στάδιο και αξιολογήθηκαν με βάση τα κριτήρια ανάθεσης. Στο πλαίσιο της ανάλυσης, εξετάστηκαν 468 διαδικασίες για συμβάσεις αξίας άνω των 60 000 ευρώ. Σε 50 από τις διαδικασίες αυτές ήταν δυνατό να ληφθεί υπόψη μόνο μία προσφορά, ήδη εξ αρχής, συνιστώντας έτσι παρέκκλιση από την αρχή του ευρύτερου δυνατού ανταγωνισμού¹³. Όσον αφορά τις υπόλοιπες 418 διαδικασίες, στο ήμισυ των περιπτώσεων (49 %) για τη λήψη της απόφασης οριστικής κατακύρωσης μπορούσε να ληφθεί υπόψη μόνο μία προσφορά (βλέπε **γράφημα 5**).

13 Πρόκειται κυρίως για τις διαδικασίες με διαπραγμάτευση στις οποίες η σύμβαση μπορούσε να ανατεθεί σε έναν μόνο οικονομικό φορέα για τεχνικούς ή καλλιτεχνικούς λόγους ή εξαιτίας της προστασίας αποκλειστικών δικαιωμάτων.

Γράφημα 5

Συχνότητα διαδικασιών βάσει του αριθμού των προσφορών που ελήφθησαν υπόψη για την απόφαση οριστικής κατακύρωσης (418 συμβάσεις του JRC που υπογράφηκαν το 2013 και το 2014 με αξία άνω των 60 000 ευρώ)



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο με βάση στοιχεία που διαβιβάστηκαν από το Κοινό Κέντρο Ερευνών.

Ενότητα II — Οι κανόνες που ακολουθούνται και οι διαδικασίες που επιλέγονται στην αρχή της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης δεν στοχεύουν επαρκώς στην αύξηση της συμμετοχής

Κατά την αναθεώρηση των κανόνων τους για τις δημόσιες συμβάσεις που πραγματοποιήθηκε το 2015, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ δεν διευκόλυναν την πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις απλουστεύοντας τους κανόνες και αποσαφηνίζοντας τις «γκρίζες περιοχές» στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό

Ο δημοσιονομικός κανονισμός της ΕΕ και οι κανόνες εφαρμογής του δεν έχουν συγκεντρωθεί σε ένα ενιαίο έγγραφο και εξακολουθούν να αποτελούν ένα αδικαιολόγητα περίπλοκο νομοθέτημα

26

Μετά την αναθεώρηση του δημοσιονομικού κανονισμού το 2015 οι κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις εξακολουθούν να είναι διασπασμένοι σε δύο τμήματα: αφενός μεν, στον ίδιο τον δημοσιονομικό κανονισμό, αφετέρου δε, στους κανόνες εφαρμογής του. Όπως επισημάναμε στη γνώμη μας αριθ. 1/2015¹⁴ η διάσπαση αυτή αποβαίνει σε βάρος του στόχου της αποσαφήνισης στον οποίον στηρίζεται η αναθεώρηση. Επιπλέον, από αυτήν τη διάσπαση δεν προκύπτει κανένα απτό πλεονέκτημα και δυσχεραίνεται ακόμα περισσότερο η κατανόηση των ήδη περίπλοκων κανόνων για τους υπαλλήλους της ΕΕ και —πολύ περισσότερο— για τους οικονομικούς φορείς.

27

Το γεγονός μάλιστα ότι στους τίτλους και στα κεφάλαια του δημοσιονομικού κανονισμού της ΕΕ που αφορούν συγκεκριμένα τις δημόσιες συμβάσεις δεν περιλαμβάνονται όλες οι σχετικές διατάξεις αυξάνει ακόμα περισσότερο την πολυπλοκότητα. Σημαντικές διατάξεις εμφανίζονται σε άλλα μέρη του κειμένου, όπως π.χ. η διάταξη σχετικά με την «καλή διοίκηση», η οποία έχει ιδιαίτερη σημασία για τους οικονομικούς φορείς¹⁵.

28

Οι κανόνες της ΕΚΤ για τις δημόσιες συμβάσεις καταδεικνύουν ότι η συγκέντρωση όλων των κανόνων σε ένα κείμενο είναι εφικτή.

14 Βλέπε σημείο 8 της γνώμης (ΕΕ C 52 της 13.2.2015, σ. 1).

15 Το άρθρο 96 του δημοσιονομικού κανονισμού της ΕΕ ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι το θεσμικό όργανο καλεί τον υποψήφιο ή προσφέροντα να διαβιβάσει τις ελλείπουσες πληροφορίες ή να αποσαφηνίσει τα δικαιολογητικά έγγραφα σε περίπτωση προφανούς παραδρομής.

Δεν παρέχεται επεξήγηση για σημαντικές παρεκκλίσεις από την οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις του 2014

29

Μολονότι οι κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ ακολουθούν σε μεγάλο βαθμό την οδηγία του 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις, παρατηρούνται παρεκκλίσεις από αυτές τις διατάξεις οι οποίες δεν επεξηγούνται. Δύο από αυτές τις παρεκκλίσεις είναι σημαντικές για την προσβασιμότητα των δημόσιων συμβάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Η μία παρέκκλιση αφορά τη συμμετοχή των ΜΜΕ και η άλλη τον σκοπό των προκαταρκτικών διαβουλεύσεων με την αγορά.

Η συμμετοχή των ΜΜΕ δεν ενθαρρύνεται ρητά

30

Ένας από τους σημαντικότερους στόχους της οδηγίας του 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις αφορά τη «διευκόλυνση ιδίως της συμμετοχής μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) στις δημόσιες προμήθειες»¹⁶. Στο πλαίσιο αυτό, ο νομοθέτης προειδοποιεί ρητά για τους κινδύνους της υπερβολικής συγκέντρωσης της αγοραστικής δύναμης λόγω της έντονης ζήτησης από τους αγοραστές του Δημοσίου. Στο κείμενο της οδηγίας του 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις, ο όρος «ΜΜΕ» εμφανίζεται συνολικά περισσότερες από είκοσι φορές. Αντίθετα, οι τροποποιήσεις που πραγματοποιήθηκαν στον δημοσιονομικό κανονισμό της ΕΕ και οι αναδιατυπωμένοι κανόνες της ΕΚΤ δεν αναφέρονται καθόλου στις ΜΜΕ. Στο πλαίσιο του ελέγχου μας διαπιστώσαμε ότι, με την εξαίρεση της ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ¹⁷, κανένας από τους οργανισμούς που υποβλήθηκαν σε έλεγχο δεν εξέδωσε συγκεκριμένες κατευθυντήριες γραμμές ή οδηγίες σχετικά με τον τρόπο διευκόλυνσης της συμμετοχής των ΜΜΕ ή τον τρόπο παρακολούθησης του επιπέδου συμμετοχής τους. Στην έρευνα που διενεργήσαμε, μόνον ένας από τους 40 ερωτηθέντες ανέφερε τη συμμετοχή των ΜΜΕ ως μία από τις προτεραιότητές του. Είναι ωστόσο προφανές ότι ορισμένες από τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων προσέφεραν ευκαιρίες για τις ΜΜΕ (βλέπε **πλαίσιο 2**).

Δεν γίνεται αναφορά στη διενέργεια προκαταρκτικών διαβουλεύσεων με την αγορά με σκοπό την ενημέρωση των οικονομικών φορέων

31

Η οδηγία του 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις προβλέπει ρητά τη διενέργεια προκαταρκτικών διαβουλεύσεων με την αγορά πριν δρομολογηθεί η διαδικασία σύναψης της δημόσιας σύμβασης και ορίζει τις αρχές που πρέπει να τηρούνται¹⁸. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να ζητούν ή να δέχονται τις συμβουλές ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων ή αρχών ή συμμετεχόντων της αγοράς για τον σχεδιασμό και τη διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης της δημόσιας σύμβασης, εφόσον οι εν λόγω συμβουλές δεν έχουν ως αποτέλεσμα τη στρέβλωση του ανταγωνισμού και την παραβίαση των αρχών της απαγόρευσης των διακρίσεων και της διαφάνειας. Η οδηγία του 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις ορίζει ότι οι εν λόγω διαβουλεύσεις με την αγορά δεν πραγματοποιούνται μόνο για να προετοιμάζουν τη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης, αλλά και για να ενημερώνονται οι οικονομικοί φορείς για τα σχέδια και τις απαιτήσεις των αναθετουσών αρχών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις (βλέπε **πλαίσιο 3**). Ο τελευταίος αυτός στόχος δεν συμπεριλαμβάνεται στον δημοσιονομικό κανονισμό της ΕΕ¹⁹.

- 16 Βλέπε αιτιολογική σκέψη 2 της οδηγίας του 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις.
- 17 Στην επικοινωνία της με τους υποψήφιους προσφέροντες, η ΓΔ Έρευνας, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ απευθύνει ειδική έκκληση για τη συμμετοχή των ΜΜΕ. Οι ΜΜΕ καλούνται να υποβάλουν προσφορά μεμονωμένα, στο πλαίσιο κοινοπραξίας ή ως υπεργολάβοι.
- 18 Βλέπε άρθρο 40 της οδηγίας του 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις.
- 19 Στους κανόνες της ΕΚΤ για τις δημόσιες συμβάσεις δεν αναφέρονται προκαταρκτικές διαβουλεύσεις με την αγορά.

Παραδείγματα προσιτών στις ΜΜΕ διαδικασιών

Το 2014 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε ανάγκη από συμβουλευτικές υπηρεσίες εμπειρογνομόνων για την Επιτροπή Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων. Η συνολική εκτιμώμενη αξία των υπηρεσιών υπολογίστηκε σε 2,5 εκατομμύρια ευρώ για περίοδο τεσσάρων ετών. Αντί να αναζητήσει έναν μόνο ανάδοχο, το Κοινοβούλιο υποδιείρεσε τις υπηρεσίες σε πέντε παρτίδες: περιβαλλοντική πολιτική, κλιματική αλλαγή, αειφόρος ανάπτυξη, δημόσια υγεία και ασφάλεια των τροφίμων. Για κάθε παρτίδα, εντοπίστηκαν αρκετοί κατάλληλοι ανάδοχοι. Συνολικά, το Κοινοβούλιο σύναψε συμβάσεις με 17 διαφορετικές εταιρείες.

Το 2014 το Συμβούλιο προκήρυξε δημόσιο διαγωνισμό για προϊόντα προώθησης συνολικής αξίας 122 566 ευρώ. Η σύμβαση υποδιαιρέθηκε σε 12 παρτίδες ανάλογα με το είδος των προϊόντων που ήταν απαραίτητα (όπως ρολόγια, κοντομάνικα μπλουζάκια ή στυλό). Στο επίπεδο της κάθε παρτίδας υπήρχε η δυνατότητα διεξαγωγής ανταγωνιστικής διαδικασίας μεταξύ των προσφερόντων και τελικά υπογράφηκαν συμβάσεις με τρεις διαφορετικές εταιρείες.

Για τις νέες εγκαταστάσεις της στη Φραγκφούρτη, η ΕΚΤ δεν μπόρεσε σε πρώτο στάδιο να βρει έναν «γενικό ανάδοχο», καθώς οι προσφορές υπερέβαιναν κατά πολύ τον προϋπολογισμό της ΕΚΤ. Στη συνέχεια η ΕΚΤ αποφάσισε να κινήσει διαδικασία πρόσκλησης υποβολής προσφορών για τα κατασκευαστικά έργα, υποδιαιρώντας τα έργα σε 14 δέσμες συμβάσεων η καθεμία από τις οποίες περιλάμβανε από 4 έως 10 παρτίδες. Ως αποτέλεσμα της αναθεωρημένης στρατηγικής υποβολής προσφορών, μπόρεσαν να συμμετάσχουν και ΜΜΕ, στις οποίες ανατέθηκαν και συμβάσεις. Η ΕΚΤ ήταν σε θέση να διαχειρίζεται 60 περίπου κατασκευαστικές εταιρείες οι οποίες εργάζονταν παράλληλα.

Μια αδικαιολόγητη παρέκκλιση από την οδηγία του 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις στον δημοσιονομικό κανονισμό της ΕΕ του 2015

«Πριν δρομολογήσουν διαδικασία προμήθειας, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να διεξάγουν διαβουλεύσεις με την αγορά, προκειμένου να προετοιμάζουν την προμήθεια και να ενημερώνουν τους οικονομικούς φορείς για τα σχέδια και τις απαιτήσεις τους όσον αφορά τις προμήθειες.» (χωρίς του άρθρου 40 της οδηγίας του 2014, η υπογράμμιση δική μας)

«Πριν από την έναρξη διαδικασίας προμηθειών, η αναθέτουσα αρχή δύναται να διεξάγει προκαταρκτική διαβούλευση της αγοράς με σκοπό την προετοιμασία της διαδικασίας.» (χωρίς του άρθρου 105 του δημοσιονομικού κανονισμού του 2015)

Δεν έχει αποσαφηνιστεί με ποιον τρόπο διερευνάται η τοπική αγορά ακινήτων

32

Η οδηγία του 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις δεν αφορά την αγορά ή ενοικίαση οικοπέδων, υφιστάμενων κτιρίων ή άλλης ακίνητης ιδιοκτησίας. Ωστόσο, οι διαδικασίες που εφαρμόζονται για τις συγκεκριμένες συμβάσεις πρέπει να συμμορφώνονται με τις αρχές της Συνθήκης, και κυρίως με τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας.

33

Ούτε ο δημοσιονομικός κανονισμός της ΕΕ ούτε οι κανόνες της ΕΚΤ για τις δημόσιες συμβάσεις ορίζουν με ποιον τρόπο δυνητικοί πωλητές ή ανάδοχοι θα ενημερώνονται και προσεγγίζονται όταν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ αναζητούν οικοπέδα ή υφιστάμενα κτίρια. Ως εκ τούτου, η διαδικασία αυτή εναπόκειται σε μεγάλο βαθμό στη διακριτική ευχέρεια των διοικητικών στελεχών των θεσμικών οργάνων. Στο πλαίσιο του ελέγχου μας εντοπίσαμε περιπτώσεις στις οποίες τα διοικητικά στελέχη βολιδοσκοπούσαν οι ίδιοι την αγορά και επικοινωνούσαν απευθείας με δυνητικούς πωλητές ή αναδόχους της επιλογής τους, περιπτώσεις στις οποίες χρησιμοποιήθηκαν εξωτερικοί σύμβουλοι για τον εντοπισμό κατάλληλων προσφορών, καθώς επίσης και περιπτώσεις στις οποίες δημοσιεύθηκε ανακοίνωση αναζήτησης στην Επίσημη Εφημερίδα.

34

Μόνο η Επιτροπή έχει δεσμευθεί δημόσια²⁰ ότι θα διασφαλίζει τη διαφάνεια δημοσιεύοντας συστηματικά τόσο ανακοινώσεις αναζήτησης στην Επίσημη Εφημερίδα, στις οποίες αναφέρονται οι ελάχιστες απαιτήσεις του εκάστοτε έργου και τα εφαρμοστέα κριτήρια αποκλεισμού, όσο και το αποτέλεσμα των διαδικασιών. Στο πλαίσιο του ελέγχου μας διαπιστώσαμε ότι η διαδικασία χρησιμοποιήθηκε για τις συμβάσεις ακινήτων στις Βρυξέλλες αλλά όχι στο Λουξεμβούργο. Την τελευταία φορά που το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε ανακοίνωση αναζήτησης στην Επίσημη Εφημερίδα ήταν όταν αναζητούσε ακίνητα στην περιφέρεια των Βρυξελλών το 2010.

20 Βλέπε COM(2007) 501 τελικό της 5ης Σεπτεμβρίου 2007 σχετικά με την πολιτική εγκατάστασης των υπηρεσιών της Επιτροπής στις Βρυξέλλες και το Λουξεμβούργο· και ιδίως την ενότητα «Αύξηση του ανταγωνισμού στην αγορά: Αναθεωρημένη μεθοδολογία αγοράς και μίσθωσης κτιρίων».

Η ΕΚΤ είναι η μόνη που προσδιορίζει στους κανόνες της για τις δημόσιες συμβάσεις το εφαρμοστέο γλωσσικό καθεστώς

35

Οι γλώσσες που πρέπει να χρησιμοποιούνται στις δημόσιες συμβάσεις δεν προσδιορίζονται στον δημοσιονομικό κανονισμό της ΕΕ. Μόνο στους κανόνες της ΕΚΤ για τις δημόσιες συμβάσεις προβλέπεται γλωσσικό καθεστώς²¹. Οι διαδικασίες που εφαρμόζονται από τα περισσότερα θεσμικά όργανα της ΕΕ ενέχουν τον κίνδυνο δημιουργίας χάσματος προσδοκιών με τους εν δυνάμει προσφέροντες. Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ δημοσιεύουν τις προκηρύξεις τους στο TED σε όλες τις επίσημες γλώσσες. Επιπλέον, οι οικονομικοί φορείς έχουν το δικαίωμα να ζητήσουν τη μετάφραση των αναλυτικών εγγράφων του διαγωνισμού και έχουν το δικαίωμα να υποβάλουν τις προσφορές τους σε οποιαδήποτε επίσημη γλώσσα. Μόλις όμως οι προσφέροντες ανακηρύσσονται ανάδοχοι, τις περισσότερες φορές δεν μπορούν να συνεχίσουν στην επίσημη γλώσσα της επιλογής τους και πρέπει να εκπληρώνουν τις ανάγκες της αναθέτουσας αρχής με τον τρόπο που προβλέπεται στη συγγραφή υποχρεώσεων. Στη συγγραφή υποχρεώσεων αναφέρεται συνήθως μια συγκεκριμένη γλώσσα για την επικοινωνία κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης της σύμβασης και για τα παραδοτέα.

Δεν εξασφάλισαν όλες οι διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων την ευρύτερη δυνατή βάση ανταγωνισμού

36

Διαπιστώσαμε ότι πολλοί υπεύθυνοι δημόσιων συμβάσεων, για να αποφύγουν τη δικαστική επίλυση διαφορών ή/και να μειώσουν τον χρόνο και τους πόρους που απαιτούνται για τη διενέργεια των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων, επιλέγουν ενίοτε διαδικασίες που, μολονότι είναι βάσιμες από νομική άποψη, δεν τονώνουν τον ανταγωνισμό. Υπό το πρίσμα ωστόσο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, θα ήταν καλύτερο κατά την ερμηνεία των κανόνων να λαμβάνεται περισσότερο υπόψη ο ανταγωνισμός.

Η ΕΚΤ ήταν η μόνη που εφαρμόζε την πρακτική της προκαταρκτικής διαβούλευσης με την αγορά πριν την εκκίνηση της επίσημης διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης

37

Η ενδεδειχμένη διαβούλευση με την αγορά πριν την έναρξη της επίσημης διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης είναι σημαντική για τη βελτιστοποίηση των απαιτήσεων και των τεχνικών προδιαγραφών που καθορίζονται στα έγγραφα των διαγωνισμών και για την εξακρίβωση της διαθεσιμότητας και της προθυμίας συμμετοχής στη διαδικασία εν δυνάμει προσφερόντων.

21 Στους κανόνες της ΕΚΤ προβλέπεται ότι οι διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων διενεργούνται στα αγγλικά, εκτός εάν συντρέχουν έκτακτες περιπτώσεις που αφορούν τη διαδικασία ή το αντικείμενο της σύμβασης, οι οποίες απαιτούν τη χρήση άλλων γλωσσών.

38

Μέχρι τις τελευταίες αναθεωρήσεις της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις και του δημοσιονομικού κανονισμού της ΕΕ, η διαβούλευση με την αγορά πριν προκηρυχθεί διαδικασία πρόσκλησης υποβολής προσφορών δεν προβλεπόταν στους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις (βλέπε σημείο ανωτέρω). Επιπλέον, με την αξιοσημείωτη εξαίρεση της ΕΚΤ, στις εσωτερικές κατευθυντήριες γραμμές ή οδηγίες που εκδίδονται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ σχετικά με τη διαβούλευση με την αγορά, δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στους κινδύνους που εγκυμονεί αυτή η προσέγγιση και τίθενται περιοριστικοί όροι, ή ακόμα και αποθαρρύνεται η επιλογή της προσέγγισης εν δυνάμει προσφερόντων. Είναι ενδεικτικό ότι στον εσωτερικό οδηγό του Κοινοβουλίου σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων (Νοέμβριος 2014) συνιστάται να μην ζητούνται ούτε να εισακούονται απόψεις ατόμων ή φορέων που αντλούν κάποιο συμφέρον από την εκάστοτε σύμβαση, καθώς με τον τρόπο αυτό ενδέχεται να πληγεί ο ανταγωνισμός.

39

Η τακτική αυτή ωστόσο ενδέχεται να έχει προκαλέσει στους υπεύθυνους των δημόσιων συμβάσεων την απροθυμία ανάληψης κινδύνων. Στα έγγραφα δημόσιων συμβάσεων που εξετάσαμε, εντοπίσαμε ελάχιστα στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι πραγματοποιήθηκε ολοκληρωμένη διαβούλευση με την αγορά. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώθηκε και από την έρευνά μας. Πολλοί ερωτηθέντες επισήμαναν ότι σπάνια προβαίνουν σε διαβούλευση με την αγορά πριν προκηρύξουν διαδικασία σύναψης σύμβασης.

40

Σε αντίθεση με τα άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ, η μονάδα δημόσιων συμβάσεων της ΕΚΤ έχει εκδώσει και εφαρμόζει εσωτερικές κατευθυντήριες οδηγίες για την υιοθέτηση μιας προορατικής προσέγγισης με τους προμηθευτές πριν την έναρξη της επίσημης διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, προκειμένου να παρέχονται καλύτερες υπηρεσίες με χαμηλότερο κόστος. Στο πλαίσιο αυτής της προσέγγισης πραγματοποιούνται άτυπες συνεδριάσεις με υφιστάμενους και δυνητικούς αναδόχους προκειμένου να συγκεντρώνονται χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με την αγορά, να επεξηγούνται οι απαιτήσεις της ΕΚΤ και να ενθαρρύνεται ο ανταγωνισμός.

Οι συμβάσεις θα μπορούσαν να είχαν υποδιαιρεθεί σε παρτίδες συχνότερα

41

Η υποδιαίρεση μιας σύμβασης σε παρτίδες αυξάνει τον ανταγωνισμό και διευκολύνει τη συμμετοχή των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων. Όσο μεγαλύτερη είναι μια σύμβαση, τόσο μικρότερες πιθανότητες υπάρχουν να ανατεθεί σε ΜΜΕ²².

22 Βλέπε τη μελέτη με τίτλο «SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU» (Πρόσβαση των ΜΜΕ στις αγορές δημόσιων συμβάσεων και συγκέντρωση της ζήτησης στην ΕΕ) του Φεβρουαρίου του 2014, που καταρτίστηκε κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής από εξωτερικούς συμβούλους.

42

Στο άρθρο 168 των κανόνων εφαρμογής του δημοσιονομικού κανονισμού ορίζεται ότι «όπου είναι ενδεδειγμένο, τεχνικά εφικτό και οικονομικά συμφέρον», η ανάθεση συμβάσεων γίνεται ταυτόχρονα με τη μορφή αυτοτελών παρτίδων. Η διατύπωση αυτή παρέχει στους αρμόδιους υπαλλήλους ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς τη χρησιμοποίηση ή όχι παρτίδων. Διαπιστώσαμε ότι η υποδιαίρεση συμβάσεων σε παρτίδες δεν χρησιμοποιείται στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό. Στο **πλαίσιο 4** παρουσιάζονται παραδείγματα στα οποία θα μπορούσαν να είχαν χρησιμοποιηθεί παρτίδες. Σε σύγκριση με την κατάσταση που παρατηρείται στο κεντρικό κρατικό επίπεδο των κρατών μελών, το μερίδιο των προκηρύξεων διαγωνισμών με παρτίδες που δημοσιεύονται στο TED είναι αρκετά χαμηλότερο για τα θεσμικά όργανα της ΕΕ (βλέπε **γράφημα 6**).

Πλαίσιο 4

Περιπτώσεις στις οποίες οι συμβάσεις θα μπορούσαν να είχαν υποδιαιρεθεί σε παρτίδες

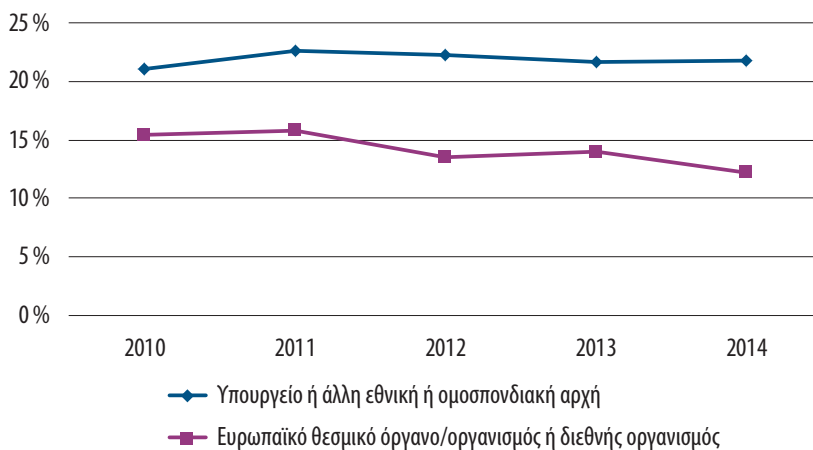
Το 2014 το Συμβούλιο ανέθεσε σε μία μόνο εταιρεία σύμβαση-πλαίσιο 10ετούς διάρκειας, αξίας άνω των 93 εκατομμυρίων ευρώ, με αντικείμενο τη διαχείριση, συντήρηση, επισκευή και τις προσαρμογές τεχνικών εγκαταστάσεων των υπαρχόντων ή μελλοντικών κτιρίων του Συμβουλίου, χωρίς να υποδιαιρέσει τη σύμβαση σε παρτίδες. Οι υπηρεσίες που θα παρέχονταν ενέπιπταν σε πολύ διαφορετικές κατηγορίες όπως: θέρμανση, εξαερισμός, κλιματισμός, ύδρευση και αποχέτευση, ηλεκτρισμός, εφεδρικά δίκτυα, φωτοβολταϊκά συστήματα, εξοπλισμός ομαδικής προστασίας, μαγειρικός εξοπλισμός, άδειασμα απολιπαντικών, παρακολούθηση κατανάλωσης, τεχνική βοήθεια, καθώς και εργασίες προσαρμογής των εγκαταστάσεων.

Το 2015 η Επιτροπή δεν χρησιμοποίησε παρτίδες για την πενταετή σύμβαση «Your Europe Advice» (Η Ευρώπη σου-Συμβουλές) — Υπηρεσία δωρεάν παροχής νομικών συμβουλών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» αξίας άνω των 8,9 εκατομμυρίων ευρώ. Η υπηρεσία αυτή είναι πολύ περίπλοκη καθώς αφορά νομικές συμβουλές σε όλες τις γλώσσες της ΕΕ και για την εκτέλεσή της είναι επομένως απαραίτητη η γνώση όλων των νομικών συστημάτων της ΕΕ. Η μοναδική προσφορά υποβλήθηκε από τον μέχρι τότε φορέα παροχής υπηρεσιών καθώς ο φορέας αυτός ήταν πιθανότατα και ο μοναδικός οικονομικός φορέας που ήταν σε θέση να υποβάλει μια έτοιμη προσφορά για ένα τόσο ευρύ πεδίο υπηρεσιών. Ωστόσο, ο αριθμός των τηλεφορτώσεων του διαγωνισμού (211 τηλεφορτώσεις) απέδειξε ότι υπήρχε μεγάλο ενδιαφέρον για τη συγκεκριμένη πρόσκληση. Η υποδιαίρεση της πρόκλησης σε παρτίδες, μεταξύ άλλων και ανά ομάδες χωρών, μπορεί να είχε διευκολύνει τη συμμετοχή και άλλων οικονομικών φορέων.

Το 2014 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υπέγραψε σύμβαση με εταιρεία για τον καθαρισμό των κτιρίων της στο Στρασβούργο αξίας άνω των 19,8 εκατομμυρίων ευρώ και διάρκειας πέντε ετών. Οι υπηρεσίες που ζητούνταν περιγράφονταν ως «Παροχή υπηρεσιών καθαρισμού των εγκαταστάσεων, των υαλοπινάκων, των ξύλινων επιφανειών και των εσωτερικών και εξωτερικών μεταλλικών επενδύσεων, καθώς και άλλων υπηρεσιών γενικής υγιεινής, στα κτίρια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο Στρασβούργο» και εντάχθηκαν όλες σε μία παρτίδα. Ο καθαρισμός των υαλοπινάκων θα μπορούσε να είχε ανατεθεί ως χωριστή παρτίδα ώστε να αυξηθεί ο αριθμός των εταιρειών που θα μπορούσαν να είχαν αξιοποιήσει αυτή την ευκαιρία. Ο καθαρισμός των υαλοπινάκων πραγματοποιείται συχνά ως αυτοτελής δραστηριότητα που δεν εντάσσεται στον καθαρισμό των εγκαταστάσεων, καθώς επιτελείται από διαφορετικούς υπαλλήλους και απαιτεί διαφορετική πείρα, διαφορετικές δεξιότητες και διαφορετικά εργαλεία.

Γράφημα 6

Ποσοστό διαδικασιών με παρτίδες — σύγκριση μεταξύ προκηρύξεων διαγωνισμών των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και προκηρύξεων διαγωνισμών των κεντρικών εθνικών αρχών



Σημείωση: Στις περιπτώσεις που η προκήρυξη δεν περιλάμβανε πληροφορίες για τη χρησιμοποίηση παρτίδων, υποθέσαμε ότι η σύμβαση δεν είχε υποδιαιρεθεί σε παρτίδες. Η κατηγορία κοινοποίησης στοιχείων του TED «Ευρωπαϊκό θεσμικό όργανο/οργανισμός ή διεθνής οργανισμός» περιλαμβάνει πολύ μικρό αριθμό προκηρύξεων διαγωνισμών από διεθνείς οργανισμούς εκτός ΕΕ.

Πηγή: Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο βασίστηκε σε στοιχεία της Υπηρεσίας Εκδόσεων.

43

Μολονότι η υποδιαίρεση των συμβάσεων σε παρτίδες και η ταυτόχρονη δημοσίευσή τους μπορεί να αυξήσει την προσβασιμότητα των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων, τα θεσμικά όργανα δεν πρέπει να προβαίνουν στην τεχνητή κατάτμηση σύμβασης με σκοπό να παρακάμψουν την υποχρέωση εφαρμογής ανταγωνιστικότερης διαδικασίας. Παραδείγματος χάριν, το 2014 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αγόρασε έπιπλα γραφείου από έναν προμηθευτή πραγματοποιώντας τέσσερις διαφορετικές διαδικασίες διαπραγμάτευσης με έναν μόνο προσφέροντα, για περίοδο που κάλυπτε λιγότερο από δύο μήνες. Και στις τέσσερις διαδικασίες οι αξίες των συμβάσεων δεν υπερέβαιναν το όριο που ισχύει για την ευρύτερη δημοσιοποίηση της διαδικασίας, καθώς κυμαίνονταν από 8 021 έως 14 110 ευρώ και ανέρχονταν συνολικά σε 43 345 ευρώ. Και οι τέσσερις συμβάσεις ήταν σχεδόν πανομοιότυπες καθώς αφορούσαν έπιπλα γραφείων για διευθυντές και γενικούς διευθυντές σε ένα συγκεκριμένο κτίριο.

Η χρήση κλειστών διαδικασιών ενείχε τον κίνδυνο αποθάρρυνσης εν δυνάμει προσφερόντων

44

Ο δημοσιονομικός κανονισμός της ΕΕ ορίζει ότι η αναθέτουσα αρχή μπορεί να χρησιμοποιεί την ανοικτή ή την κλειστή διαδικασία για οποιαδήποτε αγορά. Στους κανόνες της ΕΚΤ για τις δημόσιες συμβάσεις δίνεται προτεραιότητα στην ανοικτή διαδικασία, καθώς ορίζεται ότι η ανοικτή διαδικασία είναι η συνήθης διαδικασία.

45

Η κλειστή διαδικασία²³ παρουσιάζει ορισμένα πλεονεκτήματα, αν μάλιστα υπάρχει ανάγκη περιορισμένης κυκλοφορίας των εγγράφων του διαγωνισμού για λόγους ασφάλειας/εμπιστευτικότητας. Ωστόσο, πριν τουλάχιστον την τελευταία αναθεώρηση των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις, υπήρχε ο κίνδυνος αποθάρρυνσης εν δυνάμει προσφερόντων από το να συμμετάσχουν, επειδή η πρόσκληση υποβολής προσφορών με τις λεπτομερείς προδιαγραφές δεν ήταν διαθέσιμη στο πρώτο στάδιο, με αποτέλεσμα να μην είναι εύκολο για τους προσφέροντες να έχουν σαφή εικόνα των προσδοκιών της αναθέτουσας αρχής. Μένει να δούμε εάν αυτό θα αλλάξει με τους αναθεωρημένους κανόνες εφαρμογής του δημοσιονομικού κανονισμού που τέθηκαν σε ισχύ το 2016. Οι κανόνες εφαρμογής του δημοσιονομικού κανονισμού ορίζουν ότι τα έγγραφα των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων, περιλαμβανομένης της πλήρους συγγραφής υποχρεώσεων, θα πρέπει να διατίθενται από την έναρξη της διαδικασίας σε όλες τις διαδικασίες που περιλαμβάνουν δύο στάδια, μεταξύ άλλων και στις κλειστές διαδικασίες. Οι κανόνες εφαρμογής του δημοσιονομικού κανονισμού περιλαμβάνουν ωστόσο μια ρήτρα εξαίρεσης που επιτρέπει παρεκκλίσεις από αυτόν τον κανόνα σε δικαιολογημένες περιπτώσεις, όπως όταν συντρέχουν ζητήματα εμπιστευτικότητας ή τεχνικής φύσης.

46

Επιπλέον, η κλειστή διαδικασία διαρκεί συνήθως περισσότερο από την ανοικτή διαδικασία, γεγονός που, από μόνο του, μπορεί να αποθαρρύνει εν δυνάμει προσφέροντες. Η ελάχιστη προθεσμία υποβολής προσφοράς σε μια τυπική ανοικτή διαδικασία με ηλεκτρονική πρόσβαση στα έγγραφα του διαγωνισμού ορίζεται σε 47 ημέρες, ενώ στην κλειστή διαδικασία η προθεσμία ορίζεται σε 37 συν 35 ημέρες. Εκτός αυτού, μεταξύ των δύο σταδίων της κλειστής διαδικασίας μεσολαβεί το χρονικό διάστημα που είναι απαραίτητο για την επεξεργασία των αιτήσεων συμμετοχής. Είναι ωστόσο πιθανό να υπάρχουν και άλλες καθυστερήσεις, όπως σε περίπτωση που αίτηση συμμετοχής απορρίπτεται και ο θιγόμενος υποβάλλει σχετική ένσταση για τον αποκλεισμό του. Τέλος, δεν προβλέπεται διακριτική ευχέρεια για απευθείας αξιολόγηση των προσφορών με βάση τα κριτήρια ανάθεσης, χωρίς προηγουμένως να ελέγχονται με βάση τα κριτήρια αποκλεισμού ή επιλογής, γεγονός το οποίο επιβραδύνει ακόμα περισσότερο τη διαδικασία σε σύγκριση με την ανοικτή διαδικασία.

47

Για το σύνολο των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, κατά το διάστημα 2010-2014, ο αριθμός των συμβάσεων που ανατέθηκαν μετά από ανοικτή διαδικασία παρέμεινε σταθερά τριπλάσιος του αριθμού των αναθέσεων που πραγματοποιήθηκαν μετά από κλειστή διαδικασία. Αντίθετα, την ίδια ακριβώς περίοδο, το Συμβούλιο χρησιμοποίησε κλειστές διαδικασίες στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων. Η διάρκεια αυτών των διαδικασιών αποτέλεσε σημαντικό πρόβλημα. Την περίοδο 2011-2013, η μέση διάρκειά τους ήταν περίπου ένα έτος, περιλαμβανομένων των 170 ημερών που μεσολαβούν κατά μέσο όρο μεταξύ της δημοσίευσης της προκήρυξης του διαγωνισμού και της παραλαβής των προσφορών.

23 Σε αντίθεση με την ανοικτή διαδικασία, η κλειστή διαδικασία οργανώνεται σε δύο στάδια. Στο πρώτο στάδιο μπορεί να υποβάλει αίτηση συμμετοχής οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας, αλλά μόνον οι φορείς που εκπληρώνουν τα κριτήρια επιλογής μπορούν να υποβάλουν προσφορά.

Υπήρξε εν γένει στενή παρακολούθηση της χρήσης διαδικασιών με διαπραγμάτευση

48

Η μεταρρύθμιση των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις του 2014 διέυρνε το πεδίο εφαρμογής των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων που περιλαμβάνουν διαπραγματεύσεις με τους προσφέροντες, μέσω κυρίως της νέας «διαδικασίας με διαπραγμάτευση ανταγωνιστικού χαρακτήρα». Όσον αφορά τον έλεγχό μας, ήταν πάρα πολύ νωρίς ώστε να αξιολογηθεί ο αντίκτυπος των νέων κανόνων.

49

Στο παρελθόν, ο αριθμός των διαδικασιών με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση ήταν τετραπλάσιος από τον αριθμό των διαδικασιών με διαπραγμάτευση που δημοσιοποιούνται στην Επίσημη Εφημερίδα. Οι διαδικασίες με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση επιλέγονταν κυρίως όταν τα έργα, οι προμήθειες ή οι υπηρεσίες ήταν δυνατό να παραδοθούν/παρασχεθούν από έναν μόνο οικονομικό φορέα και δεν υπήρχε εύλογη εναλλακτική επιλογή ή δυνατότητα υποκατάστασης.

Πλαίσιο 5

Περιπτώσεις στις οποίες θα έπρεπε να είχε προκριθεί η δημοσίευση της διαδικασίας στο ευρύ κοινό

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο χρησιμοποίησε διαδικασία με διαπραγμάτευση για τη σύναψη «σύμβασης ακινήτου» έναντι 133,6 εκατομμυρίων ευρώ για ένα κτίριο στις Βρυξέλλες, το οποίο ωστόσο δεν υπήρχε όταν η σύμβαση υπογράφηκε στις 27 Ιουνίου 2012. Όπως εξηγήσαμε και στην ειδική μας έκθεση αριθ. 2/2007²⁴, μόνο τα υφιστάμενα κτίρια εμπίπτουν στην εξαίρεση από τη διενέργεια διαδικασίας σύναψης συμβάσεων με την ευρύτερη δυνατή διαδικασία ανταγωνισμού, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 134, παράγραφος 1, των κανόνων εφαρμογής του δημοσιονομικού κανονισμού. Τα ημιτελή κτίρια ή τα κτίρια που δεν έχουν ακόμα κατασκευαστεί πρέπει να υποβάλλονται σε ανοικτές και ανταγωνιστικές μεθόδους ανάθεσης.

Το διοικητικό συμβούλιο της ΕΚΤ εξέφρασε την ανάγκη για λήψη συμβουλευτικών υπηρεσιών σε οργανωτικά θέματα προκειμένου να εκπληρώσει τη νέα αποστολή της Τράπεζας στον τομέα της τραπεζικής εποπτείας λίγους μόνο μήνες πριν την έναρξη του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού τον Νοέμβριο του 2014. Ως εκ τούτου, οι υπεύθυνοι της Τράπεζας επικοινωνήσαν απευθείας με πέντε δυνητικούς προσφέροντες προσκαλώντας τους να υποβάλουν προσφορές χωρίς ωστόσο να δημοσιεύσουν προκήρυξη σύμβασης επικαλούμενοι την εξής εξαίρεση: «όταν, για λόγους κατεπείγοντος χαρακτήρα απορρέοντος από γεγονότα απρόβλεπτα για την ΕΚΤ, δεν είναι δυνατή η τήρηση των προθεσμιών των διαδικασιών ανάθεσης». Ωστόσο, ήδη από το 2013 θεωρούνταν αναμενόμενο ότι η δημιουργία του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού θα αποτελούσε πρόκληση για την οργάνωση της ΕΚΤ· επίσης, δεν αποδείχθηκε ότι οι προθεσμίες για την εσπευσμένη κλειστή διαδικασία (δέκα ημέρες για την παραλαβή των αιτήσεων, δέκα ημέρες για την παραλαβή των προσφορών) ήταν αδύνατο να τηρηθούν εντός του προβλεπόμενου χρονοδιαγράμματος. Η αξία της σύμβασης ήταν 3,49 εκατομμύρια ευρώ.

²⁴ EEC 148 της 2.7.2007, σ. 1, βλέπε σημείο 21.

50

Τα θεσμικά όργανα που ελέγχθηκαν παρακολουθούσαν στενά τη χρήση των διαδικασιών με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση, όπως προβλέπεται και από τον δημοσιονομικό κανονισμό της ΕΕ. Ωστόσο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στην ΕΚΤ εντοπίσαμε δύο περιπτώσεις στις οποίες θα έπρεπε να είχε προκριθεί η δημοσίευση της διαδικασίας στο ευρύ κοινό (βλέπε **πλαίσιο 5**).

Υποχρέωση διαπραγμάτευσης στις διαδικασίες με διαπραγμάτευση**51**

Σε αντίθεση με αυτό που ο όρος υποδηλώνει, οι διαδικασίες με διαπραγμάτευση δεν περιλάμβαναν πάντα τη διενέργεια διαπραγματεύσεων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι διαδικασίες για συμβάσεις χαμηλής αξίας. Ο τρόπος με τον οποίο οι γενικές διευθύνσεις της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου χειρίζονταν τις διαδικασίες με διαπραγμάτευση είχε μεν ως αποτέλεσμα να επιλέγεται η καλύτερη προσφορά μεταξύ εκείνων που είχαν υποβληθεί αλλά, την ίδια στιγμή, δεν καταβαλλόταν καμία προσπάθεια για τη βελτίωση της προσφοράς μέσω διαπραγμάτευσης.

52

Οι προσφέροντες ωστόσο ενδέχεται να περιμένουν ότι θα έχουν την ευκαιρία να αναπροσαρμόσουν την προσφορά που υπέβαλαν στο αρχικό στάδιο είτε σε επίπεδο τιμής είτε σε επίπεδο ποιότητας. Ελλείψει όμως μιας τέτοιας δυνατότητας, οι εν λόγω προσφέροντες χάνουν την ευκαιρία να τους κατακυρωθεί η σύμβαση και το θεσμικό όργανο την ευκαιρία να αποσπάσει ενδεχομένως μια καλύτερη συμφωνία.

53

Μετά την αναθεώρηση του 2015, ο δημοσιονομικός κανονισμός της ΕΕ ορίζει ρητά ότι στο πλαίσιο διαδικασίας με διαπραγμάτευση, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αναθέτουν συμβάσεις με βάση την αρχική προσφορά χωρίς να διενεργείται διαπραγμάτευση εφόσον έχουν αναφέρει στα έγγραφα της σύμβασης ότι διατηρούν τη δυνατότητα να το πράξουν. Από την οπτική των προσφερόντων, αυτή η νέα διάταξη δεν αίρει ωστόσο την αβεβαιότητα που περιγράφεται ανωτέρω, καθώς δεν είναι σίγουρο εάν τελικά θα υπάρξουν διαπραγματεύσεις.

Η υπερβολικά μεγάλη διάρκεια των συμβάσεων-πλαίσιου είναι πιθανό να εμποδίζει τον ανταγωνισμό

54

Οι συμβάσεις-πλαίσιο δημιουργούν μακροχρόνιες σχέσεις με έναν ή περισσότερους προμηθευτές ή φορείς παροχής υπηρεσιών. Η σύναψη τέτοιων συμβάσεων μπορεί να είναι χρήσιμη για την επαναλαμβανόμενη απόκτηση αγαθών ή υπηρεσιών, όταν η αναθέτουσα αρχή γνωρίζει τι χρειάζεται αλλά δεν γνωρίζει πότε και σε τι ποσότητα θα το χρειαστεί εντός συγκεκριμένης χρονικής περιόδου. Κατά κανόνα, η μέγιστη διάρκεια των συμβάσεων-πλαίσιου είναι τέσσερα έτη²⁵ προκειμένου να μην υπονομεύεται ο ανταγωνισμός. Η διάρκεια αυτή μπορεί να υπερβεί τα τέσσερα έτη σε εξαιρετικές μόνο περιπτώσεις που δικαιολογούνται δεόντως από το αντικείμενο, κυρίως, της σύμβασης-πλαίσιου. Η μείωση του διοικητικού κόστους για την αναθέτουσα αρχή δεν πρέπει να λογίζεται ως βάσιμος λόγος.

55

Σε αντίθεση με τους άλλους οργανισμούς που υποβλήθηκαν σε έλεγχο, το Συμβούλιο προσέφυγε συχνά στη ρήτρα εξαιρέσης κατά το διάστημα 2013-2015, παρατείνοντας σημαντικά τη διάρκεια συμβάσεων-πλαίσιου που είχαν ανατεθεί σε σχέση με τα κτίριά του. Στο **πλαίσιο 6** παρατίθενται συμβάσεις διάρκειας επτά ή περισσότερων ετών.

25 Η συμβατική σχέση με τον οικονομικό φορέα μπορεί να διαρκέσει περισσότερο από τέσσερα έτη, καθώς η διάρκεια των επιμέρους συμβάσεων που βασίζονται στη σύμβαση-πλαίσιο δεν είναι απαραίτητο να συμπίπτει με τη διάρκεια της σύμβασης-πλαίσιου.

Πλαίσιο 6

Εν ισχύ συμβάσεις-πλαίσιο του Συμβουλίου διάρκειας επτά ή περισσότερων ετών

UCA 093/13: Διαχείριση, συντήρηση, επισκευή και προσαρμογές τεχνικών εγκαταστάσεων των υπάρχοντων ή μελλοντικών κτιρίων του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης με μέγιστη διάρκεια 10 ετών. Συνολική αξία: 94 εκατομμύρια ευρώ.

UCA 14/048: Εκσυγχρονισμός και συντήρηση στο πλαίσιο εγγύησης τύπου «omnium» για τους ανελκυστήρες του κτιρίου Justus Lipsius του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης διάρκειας 10 ετών. Συνολική αξία: 3,35 εκατομμύρια ευρώ.

UCA 14/100: Εργασίες τοποθέτησης διαχωριστικών και φινιρίσματος στα κτίρια της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέγιστης διάρκειας 7 ετών. Συνολική αξία: 6,66 εκατομμύρια ευρώ.

UCA 15/010: Αντικατάσταση και συντήρηση του εξοπλισμού επιτήρησης και διαχείρισης των ηλεκτρικών και ηλεκτρομηχανικών εγκαταστάσεων στο κτίριο Justus Lipsius διάρκειας 17 ετών. Δεν δημοσιεύθηκε γνωστοποίηση ανάθεσης σύμβασης.

UCA 15/011: Εργασίες βελτίωσης και συντήρησης στα κτίρια του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης διάρκειας 7 ετών. Συνολική αξία: 31,2 εκατομμύρια ευρώ.

UCA 034/15: Προμήθεια και συντήρηση κινητών συσκευών ανίχνευσης εκρηκτικών υλών διάρκειας 10 ετών. Δεν δημοσιεύθηκε γνωστοποίηση ανάθεσης σύμβασης.

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ενότητα III — Εν δυνάμει προσφέροντες που επιθυμούν να εντοπίσουν και να αξιοποιήσουν τις ευκαιρίες που προσφέρουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων προσκρούουν σε αδικαιολόγητα εμπόδια

56

Εξετάσαμε πόσο εύκολο ήταν να εντοπιστούν οι ευκαιρίες που προσφέρουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων και αν οι εν δυνάμει προσφέροντες είχαν στη διάθεσή τους εργαλεία που θα τους βοηθούσαν να υποβάλουν την προσφορά τους χωρίς περιττό κόστος και να εξασφαλίσουν την αποτελεσματική διεκπεραίωση της προσφυγής τους σε περίπτωση διαδικαστικών προβλημάτων.

57

Βέλτιστη πρακτική θα ήταν η δημιουργία μιας υπηρεσίας μίας στάσης για την παροχή στους οικονομικούς φορείς του συνόλου των σχετικών πληροφοριών μέσω ενιαίας ηλεκτρονικής τοποθεσίας (πλατφόρμας) και την επικοινωνία με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ μέσω αυτού του ιστότοπου. Στην ιδανική περίπτωση, οι διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, περιλαμβανομένης της επικοινωνίας σχετικά με τους ισχύοντες κανόνες, τις επιχειρηματικές ευκαιρίες, τα συναφή έγγραφα, την υποβολή προσφορών και κάθε άλλης επικοινωνίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων και των οικονομικών φορέων, πρέπει να διεκπεραιώνονται μέσω ενός ηλεκτρονικού διαύλου. Οι ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις (βλέπε **πλαίσιο 7**) παρέχουν τα εργαλεία για την εκπλήρωση αυτού του στόχου.

Πλαίσιο 7

Ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις — επεξήγηση ορολογίας

Ως ηλεκτρονική (δημόσια) σύμβαση ορίζεται η χρήση ηλεκτρονικών επικοινωνιών και μέσων διεκπεραίωσης συναλλαγών από οργανισμούς του δημόσιου τομέα κατά την απόκτηση αγαθών και υπηρεσιών ή κατά την υποβολή προσφορών για την εκτέλεση δημόσιων έργων.

Όλα τα στάδια της διαδικασίας σύναψης δημόσιων συμβάσεων μπορούν να εκτελούνται ή να υποστηρίζονται με ηλεκτρονικά μέσα. Στο επίκεντρο βρίσκονται επί του παρόντος:

η ηλεκτρονική κοινοποίηση: ηλεκτρονική δημοσίευση προκηρύξεων που περιλαμβάνουν ευκαιρίες σύναψης συμβάσεων και υπερσύνδεσμο που παραπέμπει σε πλατφόρμα ηλεκτρονικής διαδικασίας υποβολής προσφορών

η ηλεκτρονική διαδικασία υποβολής προσφορών (επονομαζόμενη και ηλεκτρονική πρόσβαση): πλατφόρμα που χρησιμοποιείται για την ανάρτηση των εγγράφων των δημόσιων συμβάσεων στο διαδίκτυο, όπως π.χ. οι γενικοί όροι, και για την ηλεκτρονική επικοινωνία μεταξύ των προσφερόντων και του αναθέτοντος φορέα

ηλεκτρονική υποβολή: ηλεκτρονική υποβολή προσφορών από οικονομικούς φορείς όταν απαντούν σε πρόσκληση υποβολής προσφορών

Βλέπε COM(2012) 179 τελικό «Στρατηγική για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις» και COM(2013) 453 τελικό «Ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις από αρχής μέχρι τέλους για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης».

Η προβολή των δραστηριοτήτων σύναψης δημόσιων συμβάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ στο διαδίκτυο είναι ανεπαρκής

58

Από την οπτική ενός οικονομικού φορέα, η επαρκής προβολή των δραστηριοτήτων σύναψης δημόσιων συμβάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ είναι σημαντική για τρεις λόγους: διευκολύνει την πρόσβαση σε πληροφορίες για τις ευκαιρίες σύναψης συμβάσεων, συμβάλλει στην κατανόηση των κανόνων και των τρόπων με τους οποίους είναι καλύτερο να υποβληθεί μια προσφορά και δημιουργεί εμπιστοσύνη για δίκαιη έκβαση των διαδικασιών μέσω της διαφάνειας, η οποία ενθαρρύνει τη συμμετοχή των οικονομικών φορέων.

Οι διαθέσιμες πληροφορίες είναι αποσπασματικές και βρίσκονται διάσπαρτες σε πολλούς διαφορετικούς ιστότοπους

59

Ο «europa.eu» είναι ο επίσημος ιστότοπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με το σημείωμα του ιστότοπου «αποτελεί ένα καλό σημείο εκκίνησης όταν αναζητάτε διάφορες πληροφορίες και υπηρεσίες που παρέχει η ΕΕ, αλλά δεν γνωρίζετε πώς να πλοηγηθείτε στις ιστοσελίδες μας»²⁶. Πέραν της αναφοράς στην ύπαρξη δημόσιων συμβάσεων που ανατίθενται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, ο «europa.eu» δεν παρέχει εισαγωγικές πληροφορίες για τις δραστηριότητες σύναψης δημόσιων συμβάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και για τους ισχύοντες κανόνες. Ο επισκέπτης του ιστότοπου θα βρει μόνο συνδέσμους που παραπέμπουν τόσο στις ενότητες για τις δημόσιες συμβάσεις των διαφόρων θεσμικών οργάνων της ΕΕ (συνολικά έντεκα σύνδεσμοι) όσο και στο «EU Bookshop» για να τηλεφορτώσει δωρεάν το φυλλάδιο του 2009 με τίτλο «Επιχειρηματικές συναλλαγές με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή».

60

Ένας άλλος ιστότοπος που είναι πιθανό να επισκεφθεί κάποιος ως πρώτη επαφή με τις δημόσιες συμβάσεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ είναι η κεντρική σελίδα της Επιτροπής για τις δημόσιες συμβάσεις²⁷. Στον συγκεκριμένο ιστότοπο παρατίθενται οι τομείς πολιτικής στους οποίους η Επιτροπή έχει ενδεχομένως ανάγκες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, με συνδέσμους που παραπέμπουν στις διάφορες Γενικές Διευθύνσεις που είναι αρμόδιες για τις συγκεκριμένες πολιτικές. Δεν παρέχονται άλλες πληροφορίες.

61

Σε αντίθεση με τους κεντρικούς ιστότοπους, οι ιστότοποι των Γενικών Διευθύνσεων της Επιτροπής και των άλλων θεσμικών οργάνων της ΕΕ παρέχουν περισσότερες πληροφορίες. Ωστόσο, το εύρος των θεμάτων που καλύπτονται εμφανίζει σημαντικές διαφορές, όπως προκύπτει από τον **πίνακα 2**, στον οποίο συνοψίζονται τα αποτελέσματα της ανάλυσης έντεκα διαφορετικών ιστότοπων.

26 http://europa.eu/abouteuropa/index_el.htm

27 http://ec.europa.eu/contracts_grants/contracts_el.htm

Πίνακας 2

Ανάλυση ενοτήτων για τις δημόσιες συμβάσεις που περιλαμβάνονται στους ιστότοπους των θεσμικών οργάνων της ΕΕ

	Σύνολο ανά κατηγορία	Κοινοβούλιο	Συμβούλιο	ΕΚΤ	Επιτροπή								
					ΓΔ Επικοινωνίας	ΓΔ Πληροφορικής	EUROPEAID	ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ	JRC	OIB	OIL	ΓΔ Έρευνας και Καινοτομίας	ΓΔ Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης
Γενικές πληροφορίες για τις δημόσιες συμβάσεις του θεσμικού οργάνου της ΕΕ	6		N			N	N	N			N		N
Οδηγίες προς τους προμηθευτές για τον τρόπο υποβολής προσφορών	5		N			N	N				N		N
Πληροφορίες για τη νομική βάση των δημόσιων συμβάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ	8	N	N	N		N	N	N				N	N
Γενικοί όροι και προϋποθέσεις και/ή υποδείγματα εγγράφων	8		N	N		N	N	N			N		N
Επιπλέον κατάρτιση ή εργαλεία μάθησης (ηλεκτρονική μάθηση, οδηγός για χρήστες διαδικτύου)	3		N					N			N		
Ευκαιρία υποβολής ερωτήσεων σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις	8		N	N		N	N	N			N	N	N
Εγγραφή για ειδοποιήσεις σχετικά με νέες ευκαιρίες	8		N		N	N	N	N	N	N	N		
Ηλεκτρονική διάθεση εγγράφων προσκλήσεων υποβολής προσφορών	12	N	E	E	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Πρόσθετες επιλογές αναζήτησης στον ιστότοπο	3		N					N		N			
Πληροφορίες για τρέχουσες ευκαιρίες δημόσιων συμβάσεων υψηλής αξίας	12	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Πληροφορίες για μελλοντικές ή προγραμματισμένες διαδικασίες υψηλής αξίας	4							N		N	M		N
Πληροφορίες για τρέχουσες ευκαιρίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων χαμηλής αξίας	6	N	N	N				N		N		N	
Πληροφορίες για μελλοντικές ή προγραμματισμένες διαδικασίες χαμηλής αξίας	4	N						N	N	N			
Σύνολο ανά εξετασθέντα ιστότοπο		5	11	6	3	8	13	8	7	9	4	5	8

Σημείωση: Η ανάλυση πραγματοποιήθηκε κατά το διάστημα 24 Ιουνίου - 6 Ιουλίου 2015.

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

62

Μεταξύ των ιστοτόπων που αναλύθηκαν, ο ιστοτόπος του EuropeAid αποτελεί παράδειγμα βέλτιστης πρακτικής, καθώς παρέχει όλες τις απαραίτητες πληροφορίες. Ο ιστοτόπος περιλαμβάνει ένα φιλικό προς τον χρήστη προηγμένο σύστημα αναζήτησης ευκαιριών στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων με πολλές επιλογές αναζήτησης. Επίσης, διατίθενται οδηγίες και μέσα ηλεκτρονικής μάθησης. Μια άλλη σημαντική διαφορά που παρατηρείται σε σύγκριση με άλλους ιστοτόπους είναι ότι στον ιστοτόπο του EuropeAid δημοσιεύονται αναλυτικές κατευθυντήριες οδηγίες για τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων²⁸. Σε άλλες περιπτώσεις, αυτές οι κατευθυντήριες οδηγίες αντιμετωπίζονται ως εσωτερικά έγγραφα και δεν δημοσιεύονται στους επίσημους ιστοτόπους. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί ο Οδηγός της Επιτροπής για τις δημόσιες συμβάσεις που καταρτίστηκε από την κεντρική οικονομική υπηρεσία της ΓΔ Προϋπολογισμού. Η τελευταία έκδοση του συγκεκριμένου οδηγού χρονολογείται από τον Νοέμβριο του 2015, αλλά στο διαδίκτυο υπάρχουν μόνο προγενέστερες εκδόσεις, και αυτό επειδή τις δημοσίευσαν μια ιδιωτική δικηγορική εταιρεία και μια οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών.

Η λειτουργία αναζήτησης του TED (Tenders Electronic Daily, καθημερινό ηλεκτρονικό δελτίο υποβολής προσφορών) δεν απέδωσε ικανοποιητικά αποτελέσματα σε όλες τις περιπτώσεις

63

Το καθημερινό ηλεκτρονικό δελτίο υποβολής προσφορών (TED) είναι η διαδικτυακή έκδοση του συμπληρώματος της Επίσημης Εφημερίδας της ΕΕ που αφορά ειδικά τις ευρωπαϊκές δημόσιες συμβάσεις. Καθημερινά, από την Τρίτη έως το Σάββατο, δημοσιεύονται στο TED περίπου 1 800 προκηρύξεις δημόσιων συμβάσεων²⁹. Ο κύριος όγκος των εν λόγω προκηρύξεων προέρχεται από αναθέτουσες αρχές των κρατών μελών της ΕΕ. Στο TED δημοσιεύονται επίσης οι προκηρύξεις συμβάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, όταν η εκτιμώμενη αξία τους είναι ίση ή υψηλότερη των κατώτατων ορίων της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις του 2014, εκτός από την περίπτωση διαδικασίας με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, όπως προβλέπεται στο άρθρο 134 των κανόνων εφαρμογής του δημοσιονομικού κανονισμού.

64

Δεδομένου του μεγάλου αριθμού προκηρύξεων δημόσιων συμβάσεων, η ύπαρξη μιας αποτελεσματικής, εύληπτης λειτουργίας αναζήτησης έχει καίρια σημασία για τη χρηστικότητα του TED. Οι προκηρύξεις στο TED μπορούν να ταξινομούνται και να αναζητούνται με βάση τη χώρα, τον επιχειρηματικό τομέα, τον τόπο παράδοσης/παροχής και διάφορα άλλα κριτήρια. Η λειτουργία αναζήτησης του TED επιτρέπει τον συνδυασμό διαφορετικών κριτηρίων για την αναζήτηση δυνητικά ενδιαφερουσών προκηρύξεων συμβάσεων. Πραγματοποιώντας δοκιμές, εντοπίσαμε αρκετά προβλήματα σχετικά με τις επιλογές αναζήτησης, καθώς τα αποτελέσματα που προέκυπταν δεν ήταν ικανοποιητικά. Παραδείγματα παρουσιάζονται στο **πλαίσιο 8**.

28 «Procurement And Grants for European Union external actions – A Practical Guide» (Πρακτικός οδηγός για τις δημόσιες συμβάσεις και τις επιχορηγήσεις στις εξωτερικές δράσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης).

29 <http://ted.europa.eu>

Παραδείγματα μη ικανοποιητικών αποτελεσμάτων αναζήτησης από την αναζήτηση στο TED στις εν εξελίξει προκηρύξεις διαγωνισμών

Η αναζήτηση στις εν εξελίξει προκηρύξεις, με συνδυασμό του επιχειρηματικού τομέα «Κατασκευές και Ακίνητα» και του κριτηρίου «Ευρωπαϊκό θεσμικό όργανο/οργανισμός ή διεθνής οργανισμός», απέδωσε συνολικά 124 αποτελέσματα. Ωστόσο, τα στοιχεία που εμφανίστηκαν περιελάμβαναν πολλές προκηρύξεις συμβάσεων που δεν είχαν προφανώς καμία σχέση με «Κατασκευές και Ακίνητα», π.χ. προκηρύξεις συμβάσεων που αφορούσαν τη «μετάφραση υπηρεσιών», μια «μελέτη για την υποστήριξη του ελέγχου καταλληλότητας του δικαίου της ΕΕ για την προστασία των καταναλωτών» ή την «επιχειρηματική κοινότητα και ακαδημία του μέσου για τις ΜΜΕ».

Άλλη αναζήτηση στις εν εξελίξει προκηρύξεις, η οποία περιορίστηκε στον επιχειρηματικό τομέα «Εκμετάλλευση Μεταλλείων και Μεταλλεύματα» σε συνδυασμό με το κριτήριο «Ευρωπαϊκό θεσμικό όργανο/οργανισμός ή διεθνής οργανισμός», απέδωσε άσχετα αποτελέσματα, όπως «Διατάξεις ηλιοπροστασίας» ή «Κατασκευαστικές εργασίες για κτίρια σχετιζόμενα με τις σιδηροδρομικές μεταφορές». Δοκιμάσαμε αυτόν τον συνδυασμό κριτηρίων αναζήτησης σε διαφορετικές ημερομηνίες. Από τη λειτουργία αναζήτησης προέκυψαν αρκετές φορές προκηρύξεις συμβάσεων που δεν είχαν καμία απολύτως σχέση με «Εκμετάλλευση Μεταλλείων και Μεταλλεύματα».

Η λειτουργία αναζήτησης πλήρους κειμένου δεν έδινε πάντοτε ικανοποιητικά αποτελέσματα. Ακολουθήσαμε τις οδηγίες χρησιμοποιώντας εισαγωγικά και πληκτρολογήσαμε παραδείγματος χάριν «υπηρεσίες ασφάλειας» σε συνδυασμό με το κριτήριο «Ευρωπαϊκό θεσμικό όργανο/οργανισμός ή διεθνής οργανισμός» για να λάβουμε 147 αποτελέσματα στα οποία περιλαμβάνονταν άσχετα μεταξύ τους στοιχεία όπως «Στήριξη για την ανάπτυξη καλύτερης γνώσης σχετικά με τη δημόσια διοίκηση της χώρας και την ανάπτυξη θεσμικών ικανοτήτων» ή «Τεχνική βοήθεια για το σχέδιο εκπαίδευσης και ευαισθητοποίησης των πρεσβευτών σε θέματα υδάτων («water ambassador»).

Η λειτουργία αναζήτησης του TED για προκηρύξεις ενός ορισμένου θεσμικού οργάνου της ΕΕ βελτιώθηκε τον Δεκέμβριο του 2015 αλλά εξακολουθεί να μην είναι πλήρως αξιόπιστη. Αν παραδείγματος χάρι επιλέξουμε το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εμφανίζονται διάφορες προκηρύξεις που έχουν δημοσιευθεί από το Συμβούλιο και από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ). Ωστόσο, ορισμένες προκηρύξεις της ΕΥΕΔ δεν εμφανίστηκαν όταν επιλέξαμε απευθείας την ΕΥΕΔ. Επιπλέον, η αναζήτηση προκηρύξεων ενός δεδομένου οργανισμού της ΕΕ εξακολουθεί να είναι δύσκολη.

(Οι δοκιμές πραγματοποιήθηκαν τον Ιανουάριο/Φεβρουάριο 2016).

Τα εργαλεία για τον εντοπισμό επιχειρηματικών ευκαιριών όπως το «κοινό λεξιλόγιο για τις δημόσιες συμβάσεις» και η «ονοματολογία εδαφικών μονάδων» δεν χρησιμοποιούνται πάντα σωστά

65

Η ακρίβεια των αποτελεσμάτων του TED εξαρτάται από την ορθή καταχώριση δεδομένων από τις αναθέτουσες αρχές, σε σχέση κυρίως με τα εργαλεία ταξινόμησης που χρησιμοποιούνται στο TED.

66

Το «κοινό λεξιλόγιο για τις δημόσιες συμβάσεις» (CPV) αποτελεί το σημαντικότερο εργαλείο ταξινόμησης. Σκοπός του CPV είναι να διευκολύνει τους προσφέροντες να εντοπίσουν συναφείς προκηρύξεις ανά επιχειρηματικό τομέα. Υπάρχουν περίπου 10 000 κωδικοί που διαρθρώνονται σε μια ιεραρχική δομή πέντε επιπέδων. Ο κάθε κωδικός αποτελείται από οκτώ ψηφία και έναν όρο με τον οποίο περιγράφεται το είδος των έργων, των αγαθών ή των υπηρεσιών που αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης.

67

Μελέτη που εκπονήθηκε κατ' ανάθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής³⁰ αποκάλυψε ότι μεγάλο σχετικά ποσοστό προκηρύξεων περιείχε ανακριβείς κωδικούς. Ελέγχθηκε δείγμα 405 προκηρύξεων συμβάσεων και διαπιστώθηκε ότι ο κωδικός ήταν ανακριβής στο 23 % των περιπτώσεων. Στο 10 % των περιπτώσεων περίπου, ο κωδικός που είχε καταχωριστεί δεν περιέγραφε σωστά το έργο/το αγαθό/την υπηρεσία της δημόσιας σύμβασης· στο 8 % περίπου ο κωδικός ήταν πολύ γενικός και στο 4 %, ο κωδικός ήταν υπερβολικά ειδικός. Στο πλαίσιο του ελέγχου μας εντοπίσαμε προκηρύξεις της Επιτροπής με ανακριβείς κωδικούς. Παραδείγματα παρουσιάζονται στο **πλαίσιο 9**.

30 «Review of the functioning of the CPV Codes/System» (Αναθεώρηση της λειτουργίας των κωδικών/του συστήματος CPV), Δεκέμβριος 2012, για τη ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς και Υπηρεσιών.

Πλαίσιο 9

Παραδείγματα ανακριβών κωδικών CPV που χρησιμοποιήθηκαν από την Επιτροπή

Στην περίπτωση σύμβασης μελέτης που αφορούσε «Ανάλυση στατιστικών στοιχείων και προβλέψεων για τις διάφορες αγορές μηχανοκίνητων οχημάτων», η αναθέτουσα αρχή χρησιμοποίησε τον κωδικό για τις «υπηρεσίες δημόσιων οδικών μεταφορών» (κωδικός 60112000). Αξία της σύμβασης που ανατέθηκε: 429 300 ευρώ.

Στην περίπτωση σύμβασης μελέτης «στους τομείς των εκπομπών και της ανάλυσης ανταγωνιστικότητας και οικονομικής ανάλυσης της αυτοκινητοβιομηχανίας» χρησιμοποιήθηκε ο κωδικός για τον «εξοπλισμό μεταφοράς και βοηθητικά μέσα μεταφοράς» (κωδικός 34000000). Αξία της σύμβασης που ανατέθηκε: 5 000 000 ευρώ.

Στην περίπτωση σύμβασης με τίτλο «Συλλογή βασικών ποιοτικών και ποσοτικών πληροφοριών σχετικά με τις αποφάσεις περί συγχώνευσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής», ο κωδικός που χρησιμοποιήθηκε ήταν για τις «υπηρεσίες έρευνας αγοράς» (κωδικός 79310000). Η διαδικασία απέβη άκαρπη και δεν ανατέθηκε σύμβαση.

68

Η ονοματολογία των στατιστικών εδαφικών μονάδων (NUTS) καθιερώθηκε από τη Eurostat, τη στατιστική υπηρεσία της ΕΕ, προκειμένου να παρέχει μια ενιαία και ομοιόμορφη κατανομή των εδαφικών μονάδων για την κατάρτιση περιφερειακών στατιστικών στοιχείων σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στις προκηρύξεις συμβάσεων, ο κωδικός αυτός χρησιμοποιείται για να υποδηλώνει τον τόπο εκτέλεσης των έργων, της προμήθειας προϊόντων ή της παροχής υπηρεσιών. Οι περισσότερες υπηρεσίες της Επιτροπής δεν χρησιμοποιούσαν κωδικούς NUTS στις προκηρύξεις τους. Αν μια αναθέτουσα αρχή δεν προσδιορίσει τον κωδικό NUTS που υποδηλώνει τον τόπο εκτέλεσης της σύμβασης, ενδέχεται να διαφύγει της προσοχής εν δυνάμει προσφερόντων.

Στις ηλεκτρονικές διαδικασίες υποβολής προσφορών και στην ηλεκτρονική υποβολή προσφορών, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ δημιουργούν αδικαιολόγητα εμπόδια για τους οικονομικούς φορείς, καθώς δεν χρησιμοποιούνται εναρμονισμένες λύσεις χωρίς καθυστερήσεις

Η χρήση της πλατφόρμας «eTendering» του TED είναι προαιρετική

69

Η πλατφόρμα «eTendering» του TED, η οποία μπορεί να χρησιμοποιείται από όλα τα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ, θα μπορούσε να αναδειχθεί σε κεντρικό σημείο πρόσβασης στο σύνολο των προσκλήσεων υποβολής προσφορών τους. Η Υπηρεσία Εκδόσεων διαχειρίζεται την πλατφόρμα και η εγγραφή είναι δωρεάν για τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς. Η πλατφόρμα είναι συγχρονισμένη με τον ιστότοπο TED³¹ και προσφέρει:

- α) ηλεκτρονική πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα του διαγωνισμού που είναι διαθέσιμα στο κοινό·
- β) τη δυνατότητα υποβολής ερωτήσεων σε οποιαδήποτε γλώσσα της ΕΕ, καθώς και πρόσβασης σε άλλες ερωτήσεις και απαντήσεις·
- γ) κοινοποιήσεις σε πραγματικό χρόνο όταν δημοσιεύονται νέες πληροφορίες για επιλεγμένες προσκλήσεις υποβολής προσφορών.

70

Από τον Απρίλιο του 2011 όλοι οι ενδιαφερόμενοι έχουν τη δυνατότητα να χρησιμοποιούν την πλατφόρμα «eTendering» του TED χωρίς όμως αυτό να είναι υποχρεωτικό για τις γενικές διευθύνσεις (ΓΔ) της Επιτροπής και τους εκτελεστικούς οργανισμούς, μολοντί η ΓΔ Προϋπολογισμού ενθαρρύνει τους ενδιαφερόμενους να χρησιμοποιούν το σύστημα. Το ίδιο ισχύει για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπου ο στόχος είναι όλες οι ΓΔ να χρησιμοποιούν το «eTendering» του TED. Το Συμβούλιο σκοπεύει να ξεκινήσει να χρησιμοποιεί το «eTendering» του TED το 2016. Η χρήση του «eTendering» του TED δεν είναι ωστόσο στα σχέδια της ΕΚΤ. Στο **παράρτημα I** παρουσιάζεται κατάλογος όλων των φορέων που είχαν χρησιμοποιήσει το «eTendering» του TED μέχρι τα μέσα Απριλίου του 2016. Ο περιορισμένος αριθμός οργάνων και οργανισμών της ΕΕ στον κατάλογο επιβεβαιώνει τη διαπίστωση της έρευνάς μας, ότι δηλαδή τα δύο τρίτα των οργάνων και οργανισμών της ΕΕ δεν χρησιμοποιούν ποτέ ή χρησιμοποιούν σπάνια το «eTendering» του TED.

Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ αντιμετωπίζουν δυσκολίες με την καθιέρωση της ηλεκτρονικής υποβολής και δεν διαθέτουν κοινή προσέγγιση

71

Το άρθρο 95, παράγραφος 2, του δημοσιονομικού κανονισμού της ΕΕ³² προβλέπει ότι τα θεσμικά όργανα και οι οργανισμοί καθιερώνουν και εφαρμόζουν ενιαία πρότυπα για την ηλεκτρονική ανταλλαγή πληροφοριών με τρίτους οι οποίοι

31 Επιπλέον, η πλατφόρμα «eTendering» του TED παρέχει πρόσβαση σε προσκλήσεις υποβολής προσφορών χαμηλότερης αξίας, εφόσον η αναθέτουσα αρχή αποφασίσει να τις δημοσιεύσει.

32 Σε ισχύ από τον Οκτώβριο του 2012.

συμμετέχουν στις διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων και χορήγησης επιδοτήσεων. Ο σκοπός είναι να δημιουργηθεί ένας ενιαίος «χώρος ηλεκτρονικής ανταλλαγής δεδομένων» για αιτούντες, υποψηφίους και προσφέροντες. Στο άρθρο 11, παράγραφος 2, η Επιτροπή επιφορτίζεται με το καθήκον να εξασφαλίζει ότι οι προσφέροντες μπορούν να καταχωρίζουν το περιεχόμενο της προσφοράς και κάθε δικαιολογητικό στοιχείο σε ηλεκτρονική μορφή.

72

Στην Επιτροπή, η δοκιμή της ηλεκτρονικής υποβολής ξεκίνησε τον Νοέμβριο του 2014. Η πλήρης εφαρμογή δεν έχει ακόμα πραγματοποιηθεί και αναμένεται να ξεκινήσει τον Ιούλιο του 2016.

73

Στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η ηλεκτρονική υποβολή είναι δυνατή μόνο για τις συμβάσεις χαμηλής αξίας. Για τις συμβάσεις υψηλής αξίας, η υποβολή προσφορών με ηλεκτρονικά μέσα παρακωλύεται από το γεγονός ότι το σύστημα ηλεκτρονικής αλληλογραφίας του Κοινοβουλίου δεν πληροί όλες τις απαιτήσεις του δημοσιονομικού κανονισμού της ΕΕ (βλέπε **πλαίσιο 10**). Από το 2014, η ΓΔ Υποδομών και Υλικοτεχνικής Υποστήριξης ενθαρρύνει τους προσφέροντες να υποβάλουν μέρος των προσφορών τους ηλεκτρονικά, σε κλειδί μνήμης.

Πλαίσιο 10

Οι απαιτήσεις για την ηλεκτρονική υποβολή

«(...)οι μηχανισμοί για την ηλεκτρονική παραλαβή των προσφορών και των αιτήσεων συμμετοχής εξασφαλίζουν, μέσω τεχνικών μέσων και κατάλληλων διαδικασιών, ότι:

- α) η ταυτότητα του οικονομικού παράγοντα μπορεί να πιστοποιηθεί με βεβαιότητα·
- β) μπορεί να καθοριστεί με ακρίβεια η ώρα και η ημερομηνία παραλαβής των προσφορών και των αιτήσεων συμμετοχής·
- γ) μπορεί να εξασφαλίζεται ευλόγως ότι κανείς δεν θα έχει πρόσβαση πριν από τις καθορισμένες ημερομηνίες στις πληροφορίες που διαβιβάζονται δυνάμει των ως άνω απαιτήσεων·
- δ) μόνον τα εξουσιοδοτημένα πρόσωπα μπορούν να καθορίζουν ή να τροποποιούν τις ημερομηνίες αποσφράγισης των στοιχείων που έχουν παραληφθεί·
- ε) κατά τα διάφορα στάδια της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων μόνο εξουσιοδοτημένα πρόσωπα μπορούν να έχουν πρόσβαση σε όλα τα δεδομένα που υποβάλλονται και να παρέχουν πρόσβαση στα δεδομένα αυτά όπως απαιτείται για τη διαδικασία·
- στ) μπορεί να εξασφαλιστεί ευλόγως ότι κάθε προσπάθεια παραβίασης οποιουδήποτε από τους όρους που καθορίζονται στα σημεία α) έως ε) είναι δυνατό να ανιχνευτεί.»

(Άρθρο 155, παράγραφος 2, των κανόνων εφαρμογής του δημοσιονομικού κανονισμού της ΕΕ)

Παρατηρήσεις

74

Μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, το Συμβούλιο αποτελεί τον πρωτοπόρο της ηλεκτρονικής υποβολής, εμφανίζοντας ωστόσο ανάμεικτα αποτελέσματα. Η δυνατότητα ηλεκτρονικής υποβολής προσφέρεται από τον Μάιο του 2009, οπότε και λειτούργησε ο ειδικός ιστότοπος «Consilium tendering». Ωστόσο, η υποβολή προσφορών με ηλεκτρονικά μέσα ήταν προαιρετική: οι υπεύθυνοι των δημόσιων συμβάσεων είχαν τη δυνατότητα να μην χρησιμοποιήσουν αυτήν την επιλογή. Οι προσφέροντες όμως είχαν το δικαίωμα να υποβάλουν τις προσφορές τους σε έντυπη μορφή, εφόσον ήταν διαθέσιμη η συγκεκριμένη επιλογή. Σύμφωνα με το Συμβούλιο, λιγότερες από τις μισές προσφορές υποβάλλονταν ηλεκτρονικά. Το «Consilium tendering» δεν χρησιμοποιείται πια και το Συμβούλιο ενδιαφέρεται να προσχωρήσει στο σύστημα ηλεκτρονικής υποβολής της Επιτροπής.

75

Η ΕΚΤ σχεδιάζει να εφαρμόσει σταδιακά ένα ηλεκτρονικό σύστημα υποβολής προσφορών το 2016, το οποίο επιτρέπει στους προσφέροντες να υποβάλλουν τις προσφορές τους ηλεκτρονικά μέσω ενός λογαριασμού χρήστη (όνομα και κωδικός χρήστη). Όταν οι προσφέροντες θα υποβάλλουν ηλεκτρονικά τις προσφορές τους, το σύστημα θα δημιουργεί μια τυποποιημένη συνοδευτική σελίδα αποκλειστικής ταυτοποίησης, την οποία οι προσφέροντες θα μπορούν να εκτυπώσουν, να υπογράψουν και να υποβάλουν στην ΕΚΤ σε έντυπη μορφή, επιβεβαιώνοντας ότι η προσφορά τους είναι έγκυρη και νομικά δεσμευτική.

Για τους οικονομικούς φορείς που θεωρούν ότι έτυχαν άδικης μεταχείρισης, είναι δύσκολη η άμεση εξέταση των καταγγελιών και η αποζημίωσή τους

76

Η ύπαρξη αποτελεσματικών εργαλείων για τη διεκπεραίωση των υποθέσεων οικονομικών φορέων που θεωρούν ότι έτυχαν άδικης μεταχείρισης είναι σημαντική τόσο για τα θεσμικά όργανα της ΕΕ όσο και για τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς. Τα εργαλεία αυτά αυξάνουν την αξιοπιστία των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και εμπνύουν στους οικονομικούς φορείς εμπιστοσύνη ότι θα τύχουν δίκαιης μεταχείρισης και ότι, ως εκ τούτου, αξίζει να συνεργαστούν με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

Οι διατάξεις των οδηγιών για τα ένδικα μέσα οι οποίες θα μπορούσαν να αναβαθμίσουν τη διαδικασία προσφυγής δεν έχουν ενσωματωθεί στους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις

77

Στις οδηγίες για τα ένδικα μέσα³³ θεσπίζονται κοινά πρότυπα προκειμένου να διασφαλίζεται ότι διατίθενται ταχέα και αποτελεσματικά μέσα προσφυγής σε όλες τις χώρες της ΕΕ σε περιπτώσεις που οι προσφέροντες θεωρούν ότι οι συμβάσεις ανατέθηκαν με αθέμιτο τρόπο. Οι προσφυγές εξετάζονται από υφιστάμενα δικαστικά ή διοικητικά όργανα προσφυγών. Ως εναλλακτική επιλογή, μπορεί να συσταθεί ανεξάρτητο εξειδικευμένο μη δικαστικό όργανο προσφυγής, οι αποφάσεις του οποίου μπορούν να υποβληθούν σε δικαστικό έλεγχο. Μια άλλη επιλογή που

33 Οι οδηγίες που προβλέπουν ένδικα μέσα σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις είναι δύο: η οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων (ΕΕ L 395 της 30.12.1989, σ. 33), η οποία καλύπτει τον δημόσιο τομέα και η οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1992, για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων στις διαδικασίες σύναψης των συμβάσεων φορέων οι οποίοι λειτουργούν στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (ΕΕ L 76 της 23.3.1992, σ. 14), η οποία καλύπτει τον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφελείας. Και οι δύο οδηγίες τροποποιήθηκαν από την οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2007, για την τροποποίηση των οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημόσιων συμβάσεων (ΕΕ L 335 της 20.12.2007, σ. 31).

προβλέπεται στις εν λόγω οδηγίες είναι η προσφυγή των οικονομικών φορέων κατ' αρχάς στην αναθέτουσα αρχή, πριν προσφύγουν στα δικαστήρια.

78

Όπως συμβαίνει με όλες τις οδηγίες, οι οδηγίες για τα ένδικα μέσα δεν έχουν άμεση ισχύ για τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Ενώ ορισμένα στοιχεία των οδηγιών έχουν ενσωματωθεί στον δημοσιονομικό κανονισμό της ΕΕ και στους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις της ΕΚΤ, άλλα στοιχεία δεν έχουν ληφθεί καθόλου υπόψη. Συγκεκριμένα, δεν έχει συσταθεί ανεξάρτητο εξειδικευμένο μη δικαστικό όργανο προσφυγών για την εξέταση ζητημάτων δημόσιων συμβάσεων που αφορούν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, του οποίου οι αποφάσεις να μπορούν να υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο, παρά το γεγονός ότι οι διαδικασίες προσφυγής στα όργανα αυτού του είδους διαρκούν λιγότερο στις περιπτώσεις της ενδιάμεσης επανεξέτασης και της προσυμβατικής διαδικασίας προσφυγής³⁴.

79

Όπως και οι οδηγίες για τα ένδικα μέσα, ο δημοσιονομικός κανονισμός της ΕΕ προβλέπει περίοδο αναμονής 15 ημερολογιακών ημερών πριν από την υπογραφή της σύμβασης. Η περίοδος αυτή μειώνεται στις 10 ημέρες όταν η αναθέτουσα αρχή χρησιμοποιεί ηλεκτρονικά μέσα για να ενημερώσει τους επιτυχόντες και μη επιτυχόντες προσφέροντες σχετικά με την πρόθεσή της να υπογράψει σύμβαση³⁵. Αν μη επιτυχόντες ή θιγόμενοι προσφέροντες ή υποψήφιοι υποβάλουν αιτήματα ή παρατηρήσεις κατά τη διάρκεια της περιόδου αναμονής, η αναθέτουσα αρχή **δύναται να** αναστείλει την υπογραφή της σύμβασης με σκοπό την πρόσθετη εξέτασή της. Η εν λόγω διάταξη του δημοσιονομικού κανονισμού είναι λιγότερο ευνοϊκή για τους μη επιτυχόντες προσφέροντες σε σύγκριση με τις διατάξεις των οδηγιών για τα ένδικα μέσα, δυνάμει των οποίων η υποβολή προσφυγής στην αναθέτουσα αρχή οδηγεί στην αυτόματη αναστολή της δυνατότητας σύναψης της σύμβασης³⁶.

80

Μεταξύ των οργανισμών που υποβλήθηκαν σε έλεγχο, μόνο η ΕΚΤ διέθετε άρτιο εσωτερικό μηχανισμό προσφυγών για τη διεκπεραίωση καταγγελιών. Η επονομαζόμενη «διαδικασία προσφυγής» περιγράφεται στο **πλαίσιο 11**.

- 34 Βλέπε την τελική έκθεση μελέτης με τίτλο «Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts» (Οικονομική αποδοτικότητα και νομική αποτελεσματικότητα διαδικασιών προσφυγής και ένδικων μέσων για τις δημόσιες συμβάσεις), Απρίλιος 2015, σ. 137.
- 35 Δεν προβλέπεται περίοδος αναμονής στις συμβάσεις συγκεκριμένου αντικειμένου που βασίζονται σε συμβάσεις-πλαίσιο και στις έκτακτες διαδικασίες με διαπραγμάτευση βάσει του άρθρου 134, παράγραφος 1, των κανόνων εφαρμογής του δημοσιονομικού κανονισμού (εκτός του άρθρου 134, παράγραφος 1, στοιχείο β) (δυνατότητα ανάθεσης σε έναν οικονομικό φορέα). Δεν προβλέπεται επίσης περίοδος αναμονής όταν έχει υποβληθεί μία μόνο προσφορά.
- 36 Η αναστολή δεν λήγει πριν από την εκπνοή προθεσμίας τουλάχιστον 10 ημερολογιακών ημερών από την επομένη της ημέρας κατά την οποία η αναθέτουσα αρχή απέστειλε απάντησή.

Η διαδικασία προσφυγής της ΕΚΤ

Οι κανόνες της ΕΚΤ περί ανάθεσης συμβάσεων παρέχουν στους μη επιτυχόντες υποψηφίους/προσφέροντες τη δυνατότητα να προσφύγουν ενώπιον της αρμόδιας για τον έλεγχο της ανάθεσης συμβάσεων επιτροπής της ΕΚΤ (Procurement Review Body, PRB). Η PRB είναι μια εσωτερική επιτροπή που απαρτίζεται από ανώτατα διευθυντικά στελέχη και υποστηρίζεται από τη νομική υπηρεσία της Τράπεζας. Εάν η PRB κρίνει ότι η απόφαση απόρριψης της αίτησης συμμετοχής ή της προσφοράς του προσφεύγοντος παραβιάζει τους κανόνες περί σύναψης δημόσιων συμβάσεων ή τις γενικές αρχές της νομοθεσίας περί σύναψης δημόσιων συμβάσεων, είτε διατάσσει την επανάληψη της διαδικασίας ή τμήματος αυτής είτε λαμβάνει οριστική απόφαση. Εντός μηνός από την παραλαβή της προσφυγής η PRB γνωστοποιεί εγγράφως την απόφασή της στον προσφεύγοντα.

Από το 2007, έχουν υποβληθεί 35 προσφυγές, εκ των οποίων μία εκκρεμούσε ακόμη τον Δεκέμβριο του 2015, έξι έγιναν δεκτές, 20 απορρίφθηκαν και οκτώ διαβιβάστηκαν στην αρμόδια επιτροπή δημόσιων συμβάσεων χωρίς να δοθεί συνέχεια από τον προσφεύγοντα.

Οι διαδικασίες ενώπιον των Δικαστηρίων της ΕΕ είναι χρονοβόρες και σπάνια χορηγούνται αποζημιώσεις

81

Το Γενικό Δικαστήριο είναι μεταξύ άλλων αρμόδιο να εξετάζει, σε πρώτο βαθμό, τις προσφυγές που ασκούν οικονομικοί φορείς για πράξεις ή παραλείψεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Την εξαετή περίοδο από το 2009 έως το 2014 το Γενικό Δικαστήριο διεκπεραίωσε 3 419 υποθέσεις, εκ των οποίων οι 106 αφορούσαν δημόσιες συμβάσεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ (3,1 %), κατά μέσο όρο 17,6 υποθέσεις ανά έτος³⁷. Για τις 106 υποθέσεις που αφορούσαν δημόσιες συμβάσεις, εκδόθηκαν συνολικά 123 αποφάσεις: 66 δικαστικές αποφάσεις και 57 διατάξεις. Η κατανομή ανά θεσμικό όργανο ή οργανισμό της ΕΕ παρουσιάζεται στον **πίνακα 3**.

Πίνακας 3

Αποφάσεις και διατάξεις του Γενικού Δικαστηρίου ανά θεσμικό όργανο ή οργανισμό της ΕΕ

	Απόφαση	Διάταξη
Ευρωπαϊκή Επιτροπή	41	40
Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	5	4
Συμβούλιο	3	3
Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια στη Θάλασσα	3	
Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	2	
Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια των Τροφίμων	2	
Ευρωπαϊκός Οργανισμός Φαρμάκων	2	
Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα	1	2
Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων	1	
Ευρωπαϊκό Κέντρο Παρακολούθησης Ναρκωτικών και Τοξικομανίας	1	
Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο για την Ισότητα των Φύλων	1	
FRONTEX	1	
Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος	1	
Κοινή Επιχείρηση Fusion for Energy	1	3
Ευρωπαϊκό Συμβούλιο	1	
Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο		1
Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης		1
Γραφείο Εναρμόνισης στην Εσωτερική Αγορά		1
Ευρωπαϊκός Οργανισμός Χημικών Προϊόντων		1
Ευρωπαϊκό Κέντρο Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων		1

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

37 Αν συγκριθεί ο αριθμός των δικαστικών υποθέσεων που αφορούν δημόσιες συμβάσεις με τον αριθμό των αποφάσεων ανάθεσης, όπως δημοσιεύονται από τα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ στο καθημερινό ηλεκτρονικό δελτίο υποβολής προσφορών (TED), συνάγεται το συμπέρασμα ότι ο λόγος των υποθέσεων του Γενικού Δικαστηρίου προς τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων που προκηρύσσονται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ είναι κάτω του 1 %. Ο λόγος αυτός είναι χαμηλότερος από τον αντίστοιχο στα κράτη μέλη, στα οποία ο λόγος διαδικασιών προσφυγής προς τον συνολικό αριθμό διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων κυμαίνεται από 2 έως 12,3 % σύμφωνα με την ετήσια επισκόπηση της εκτέλεσης των δημόσιων συμβάσεων για το 2013 (έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SWD(2014) 262 τελικό, της 1ης Αυγούστου 2014, σ. 26).

Παρατηρήσεις

82

Κατά την περίοδο που εξετάστηκε, οι προσφυγές ακυρώσεως ήταν επιτυχείς σε 13 περιπτώσεις στις οποίες διαπιστώθηκε ότι η απόφαση της αναθέτουσας αρχής δεν ήταν σύννομη³⁸. Η μέση διάρκεια των διαδικασιών ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων (δικαστικές αποφάσεις) ήταν περίπου 35 μήνες.

83

Η σημαντικότερη ζημία που υφίστανται οι συμμετέχοντες σε διαδικασία πρόσκλησης υποβολής προσφορών είναι η απώλεια του κέρδους που θα είχαν αποκομίσει εάν τους είχε ανατεθεί η σύμβαση. Κατά τη διάρκεια της περιόδου που εξετάστηκε (2009-2014), δεν τελεσφόρησε καμία αγωγή αποζημίωσης. Ωστόσο, σε δύο πιο πρόσφατες υποθέσεις³⁹ το Γενικό Δικαστήριο υποχρέωσε την αναθέτουσα αρχή να καταβάλει αποζημίωση για τη ζημία που υπέστη ο οικονομικός φορέας λόγω της απώλειας της ευκαιρίας ανάθεσης της σύμβασης. Η εξέλιξη αυτή ενδέχεται να σηματοδοτεί ενδεχόμενη στροφή του Γενικού Δικαστηρίου προς την επιδίκαση αποζημίωσης σε τέτοιες περιπτώσεις.

84

Κατά τη διάρκεια της περιόδου που εξετάστηκε δεν υπήρξαν επιτυχείς αιτήσεις ασφαλιστικών μέτρων⁴⁰ και το σύνολο των 16 αιτήσεων αναιρέσης που κατατέθηκαν από οικονομικούς φορείς στο Δικαστήριο κατά αποφάσεων του Γενικού Δικαστηρίου ήταν ανεπιτυχείς. Ωστόσο, σε μία από τις σημαντικότερες αποφάσεις του 2015 σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων⁴¹ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, ο αντιπρόεδρος του Δικαστηρίου αποφάνθηκε ότι, μολονότι η προβαλλόμενη ζημία δεν είναι ανεπανόρθωτη, ο ιδιαίτερα πρόδηλος και σοβαρός χαρακτήρας των παρανομιών που εντοπίζονται εκ πρώτης όψεως μπορεί να δικαιολογεί την επιβολή ασφαλιστικών μέτρων. Επομένως, ο αντιπρόεδρος του Δικαστηρίου χαιρέτισε τη νέα αυτή και περισσότερο ευέλικτη προσέγγιση του Γενικού Δικαστηρίου σε ό,τι αφορά τις προϋποθέσεις λήψης ασφαλιστικών μέτρων κάνοντας αναφορά στο δικαίωμα αποτελεσματικής ένδικης προστασίας⁴².

Ο Διαμεσολαβητής πέτυχε σε ορισμένες περιπτώσεις φιλικό διακανονισμό, αλλά η άμεση αντίδραση σε υποθέσεις δημόσιων συμβάσεων εμποδίζεται από διαδικαστικούς κανόνες

85

Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής ερευνά καταγγελίες για κακή διοίκηση στα θεσμικά όργανα και στους οργανισμούς της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων καταγγελιών που αφορούν δραστηριότητες σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Κατόπιν έρευνας στον ιστότοπο του Διαμεσολαβητή, εντοπίσαμε 60 αποφάσεις σχετικές με δημόσιες συμβάσεις κατά την περίοδο από τις 18 Φεβρουαρίου 2008⁴³ έως τις 17 Φεβρουαρίου 2015⁴⁴. Η πλειονότητα αυτών των 60 αποφάσεων (34 υποθέσεις) συνδεόταν με δραστηριότητες σύναψης δημόσιων συμβάσεων εκτός της ΕΕ και συχνά αφορούσαν αντιπροσωπείες της ΕΕ. Η ανάλυση των 60 αποφάσεων συνοψίζεται στον **πίνακα 4**.

- 38 Κατά πάγια νομολογία, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τους παράγοντες που λαμβάνουν υπόψη για τον σκοπό της ανάθεσης μιας σύμβασης. Το Γενικό Δικαστήριο περιορίζεται στον έλεγχο της τήρησης των κανόνων που διέπουν τη διαδικασία και την αιτιολόγηση της απόφασης, της ορθότητας των πραγματικών περιστατικών και της απουσίας πρόδηλου σφάλματος εκτίμησης ή κατάχρησης εξουσίας. Στις δέκα από τις 13 περιπτώσεις, ο λόγος ακύρωσης της απόφασης ήταν η μη συμμόρφωση της αναθέτουσας αρχής με την υποχρέωση αιτιολόγησης της απόφασής της.
- 39 Υπόθεση T-299/11, της 7ης Οκτωβρίου 2015 (European Dynamics κατά ΟΗΙΜ) (εκκρεμεί αίτηση αναιρέσης, υπόθεση C-677/15 P), και υπόθεση T-199/14, της 29ης Οκτωβρίου 2015 (Vanbreda Risk & Benefits κατά Επιτροπής).
- 40 Εξαιρουμένης μίας διάταξης που στη συνέχεια ακυρώθηκε κατ' αναιρέση. Επιπλέον, σε δύο περιπτώσεις η αναθέτουσα αρχή ακύρωσε τη διαδικασία υποβολής προσφορών πριν από την έκδοση της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου.
- 41 C-35/15 P(R), Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Vanbreda Risk & Benefits.
- 42 Ωστόσο, στην εν λόγω υπόθεση ο αντιπρόεδρος απέρριψε την αίτηση ασφαλιστικών μέτρων, καθώς η Επιτροπή συμμορφώθηκε με την περίοδο αναμονής πριν την υπογραφή της σύμβασης και η υπό κρίση σύμβαση συνήφθη πολύ νωρίτερα από την κατάθεση της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων.
- 43 Πρώτη περίπτωση απόφασης που αφορούσε δημόσια σύμβαση με θέμα «Ανάθεση συμβάσεων και επιχορηγήσεις».
- 44 Κατά τη διάρκεια αυτής της επταετούς περιόδου, ο Διαμεσολαβητής έλαβε 86 παραδεκτές καταγγελίες σχετικά με προσκλήσεις υποβολής προσφορών. Στις καταγγελίες αυτές περιλαμβάνονται οι 60 αποφάσεις που είναι διαθέσιμες στη διαδικτυακή βάση δεδομένων, 22 υποθέσεις για τις οποίες ο Διαμεσολαβητής έκρινε ότι δεν δικαιολογούσαν την κίνηση διαδικασίας έρευνας και 4 υποθέσεις από τις οποίες παραιτήθηκαν οι καταγγέλλοντες.

Πίνακας 4 Αποφάσεις του Διαμεσολαβητή σχετικά με δημόσιες συμβάσεις — σύνοψη αποτελεσμάτων

Κατηγορία	Αριθμός υποθέσεων	Επεξήγηση
Συνολικός αριθμός αποφάσεων	60	Συνολικός αριθμός αποφάσεων που αφορούν δημόσιες συμβάσεις και δημοσιεύθηκαν στον ιστότοπο του Διαμεσολαβητή με θέμα «Ανάθεση συμβάσεων και επιχορηγήσεις».
Δεν διαπιστώθηκε κακοδιοίκηση	30	Ο Διαμεσολαβητής δεν διαπίστωσε κακοδιοίκηση.
Επίτευξη φιλικού διακανονισμού	8	Συμφωνήθηκαν και εφαρμόστηκαν μέτρα φιλικού διακανονισμού ή αποκατάστασης. Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται οι εξής υποκατηγορίες:
<i>Παροχή πληροφοριών</i>	6	Ο φιλικός διακανονισμός συνίστατο στην παροχή ικανοποιητικής ενημέρωσης ή αιτιολόγησης.
<i>Πληρωμή εξόδων</i>	1	Ο φιλικός διακανονισμός συνίστατο στην απόδοση των εύλογων εξόδων με τα οποία επιβαρύνθηκε ο καταγγέλλων.
<i>Άγνωστος διακανονισμός (υπό διαπραγμάτευση)</i>	1	Πραγματοποιήθηκαν διαπραγματεύσεις για την επίτευξη φιλικού διακανονισμού αλλά το αποτέλεσμα δεν είναι γνωστό.
Κακοδιοίκηση	20	Ο Διαμεσολαβητής διαπίστωσε περίπτωση κακοδιοίκησης σε τουλάχιστον μία από τις πτυχές της υπόθεσης. Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται οι εξής υποκατηγορίες:
<i>Απορρίψη φιλικού διακανονισμού</i>	5	Ο προταθείς φιλικός διακανονισμός απορρίφθηκε από το ενδιαφερόμενο θεσμικό όργανο στις τέσσερις από τις πέντε περιπτώσεις.
<i>Αδυναμία επίτευξης φιλικού διακανονισμού</i>	13	Η επίτευξη φιλικού διακανονισμού δεν ήταν πλέον δυνατή.
<i>Δεν υπήρχε ανάγκη για φιλικό διακανονισμό</i>	2	Δεν υπήρχε ανάγκη για φιλικό διακανονισμό καθώς η καταγγελία δεν εξετάστηκε, επειδή η διαδικασία ακυρώθηκε ή επειδή ο φιλικός διακανονισμός δεν θα είχε καμία συνέπεια στο αποτέλεσμα της διαδικασίας.
Υπόθεση ενώπιον του Δικαστηρίου — δεν εξετάστηκε περαιτέρω	1	Η υπόθεση δεν εξετάστηκε από τον Διαμεσολαβητή καθώς είχε κινηθεί διαδικασία ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου.
Παραίτηση του καταγγέλλοντα από την υπόθεση	1	Ο καταγγέλλων παραιτήθηκε από την υπόθεση χωρίς καμία περαιτέρω εξήγηση.

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

86

Η μέση διάρκεια από την κίνηση της διαδικασίας έως τη λήψη απόφασης ανέρχεται σε 20 μήνες και είναι επομένως μικρότερη από τη διάρκεια των υποθέσεων του Δικαστηρίου (βλέπε σημείο 82). Ωστόσο, προκειμένου να κινηθεί έρευνα ο Διαμεσολαβητής, πρέπει πριν από την καταγγελία «να έχουν πραγματοποιηθεί τα ενδεδειγμένα διοικητικά διαβήματα προς τα ενδιαφερόμενα θεσμικά όργανα και οργανισμούς»⁴⁵. Αυτό σημαίνει ότι ο οικονομικός φορέας πρέπει καταρχάς να υποβάλει καταγγελία στο οικείο θεσμικό όργανο και να αναμείνει την απάντησή του. Η αναμονή αυτή επιβραδύνει τη διαδικασία και αποκλείει ουσιαστικά την άμεση παρέμβαση του Διαμεσολαβητή πριν από την υπογραφή της σύμβασης.

87

Ο φιλικός διακανονισμός που επιτυγχάνεται βάσει πρότασης του Διαμεσολαβητή συνήθως συνίσταται στη χορήγηση στον καταγγέλλοντα πρόσβασης σε πληροφορίες ή στην αναλυτική επεξήγηση των λόγων απόρριψης της προσφοράς του. Καμία έρευνα του Διαμεσολαβητή δεν έχει οδηγήσει ποτέ σε ακύρωση απόφασης ανάθεσης και στην επανάληψη της διαδικασίας σύναψης σύμβασης από θεσμικό όργανο της ΕΕ. Η αποκατάσταση δεν συνίσταται ποτέ στην αποζημίωση του καταγγέλλοντα για απώλεια ευκαιρίας ή διαφυγόντα κέρδη λόγω της μη σύναψης της σύμβασης. Σε μία περίπτωση αποφασίστηκε απόδοση των εξόδων με τα οποία επιβαρύνθηκε ο καταγγέλλων λόγω της συμμετοχής του σε διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης. Ο Διαμεσολαβητής/Η Διαμεσολαβήτρια ενεργεί προορατικά και περιλαμβάνει στις αποφάσεις που εκδίδει «συμπληρωματικές παρατηρήσεις»· πρόκειται ουσιαστικά για συστάσεις που έχουν σκοπό να ενθαρρύνουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ να αλλάξουν τις πρακτικές τους στο μέλλον. Στο **πλαίσιο 12** παρουσιάζονται παραδείγματα «συμπληρωματικών παρατηρήσεων».

Η Επιτροπή Αναφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου απέκλειε αναφορές που στρέφονται εναντίον των θεσμικών οργάνων της ΕΕ

88

Το δικαίωμα υποβολής αναφοράς αποτελεί ένα από τα θεμελιώδη δικαιώματα των ευρωπαίων πολιτών⁴⁶. Κάθε πολίτης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική του έδρα σε ένα κράτος μέλος έχει το δικαίωμα να υποβάλει αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ωστόσο, η Επιτροπή Αναφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ανέφερε στη δικτυακή πύλη των αναφορών ότι αναφορές που αφορούν περιπτώσεις κακοδιοίκησης εκ μέρους των θεσμικών οργάνων της ΕΕ κηρύσσονται μη παραδεκτές: «Μη παραδεκτές αναφορές (...) Πρέπει να σημειωθεί ότι ζητήματα που αφορούν κακοδιοίκηση στο εσωτερικό των θεσμικών οργάνων ή οργανισμών της ΕΕ πρέπει να απευθύνονται στον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή». Με τον τρόπο αυτό απέκλειε αναφορές που αφορούν ισχυρισμούς περί κακοδιοίκησης στο πλαίσιο δημόσιων συμβάσεων που αναθέτουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

45 Βλέπε άρθρο 2, παράγραφος 4, της απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 9ης Μαρτίου 1994, σχετικά με το καθεστώς του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή και τους γενικούς όρους άσκησης των καθηκόντων του (ΕΕ L 113 της 4.5.1994, σ. 15).

46 Βλέπε άρθρο 44 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Παραδείγματα συμπληρωματικών παρατηρήσεων Διαμεσολαβητή

Με την επιφύλαξη των όρων της σύμβασης, σε μελλοντικές περιπτώσεις στις οποίες ανάδοχοι θα ζητούν να πληροφορηθούν αν η σύμβασή τους θα ανανεωθεί ή όχι, η Υπηρεσία Εκδόσεων θα μπορούσε τουλάχιστον να αναφέρει κατά προσέγγιση το χρονοδιάγραμμα εντός του οποίου προτίθεται να λάβει τη σχετική απόφαση. (Απόφαση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή με την οποία περατώνεται η έρευνα σχετικά με την καταγγελία 1922/2010/(VIK)ER κατά της Υπηρεσίας Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (19.12.2013))

Σε περιπτώσεις όπως η υπό εξέταση, στην οποία μια αντιπροσωπεία της ΕΕ, αφού προηγουμένως έχει ακυρώσει διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης, αποφασίζει να προχωρήσει σε διαδικασία με διαπραγμάτευση με ορισμένους από τους αρχικούς προσφέροντες, θα ήταν καλό η αντιπροσωπεία να εξετάσει το ενδεχόμενο να ενημερώσει δημοσίως και εκ των προτέρων τους μη επιτυχόντες προσφέροντες σχετικά με αυτήν την εξέλιξη. Με τον τρόπο αυτό θα ενισχυόταν περαιτέρω η εικόνα νομιμότητας και διαφάνειας των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων των αντιπροσωπειών της ΕΕ. (Απόφαση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή με την οποία περατώνεται η έρευνα σχετικά με την καταγγελία 1325/2011/VL κατά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (17.5.2013))

Με αφορμή τη σύγχυση που ανέκυψε στο πλαίσιο της συγκεκριμένης υπόθεσης όσον αφορά την ορολογία και προς αποφυγή τυχόν παρανοήσεων στο μέλλον, ο Διαμεσολαβητής κρίνει σκόπιμο να καλέσει την Επιτροπή να αναθεωρήσει τα έγγραφα που παρέχει στο πλαίσιο των οικείων διαδικασιών σύναψης συμβάσεων, προκειμένου να εξαλειφθούν τυχόν ανακρίβειες και ανακολουθίες στη χρησιμοποιούμενη ορολογία και να διασφαλιστεί η σαφής, άνευ αμφισημιών, ενημέρωση των προσφερόντων σχετικά με τα κριτήρια επιλεξιμότητας που αφορούν την εγκατάσταση/ίδρυση/εγγραφή/εθνικότητα του νομικού προσώπου που εκπροσωπούν. Θα ήταν επίσης σκόπιμο η Επιτροπή να μεριμνήσει, στο πλαίσιο της εν λόγω αναθεώρησης, για τον σαφή ορισμό της βασικής ορολογίας των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων, είτε στην προκήρυξη της σύμβασης είτε σε προσπελάσιμο από το κοινό έγγραφο στο οποίο παραπέμπει ρητά. (Απόφαση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή με την οποία περατώνεται η έρευνα σχετικά με την καταγγελία 920/2010/VIK κατά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (18.7.2011))

Ενότητα IV — Η διαφάνεια των αποτελεσμάτων και η αμοιβαία μάθηση δεν εφαρμόζονται με συστηματικό τρόπο

Οι πληροφορίες για την έκβαση των δραστηριοτήτων σύναψης δημόσιων συμβάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ δεν είναι προσβάσιμες κατά τρόπο ώστε να είναι δυνατή η αποτελεσματική παρακολούθηση από την αρμόδια για την απαλλαγή αρχή και το ευρύτερο κοινό

89

Ένας από τους αποτελεσματικότερους τρόπους καταπολέμησης της διαφθοράς και της αντιδεοντολογικής συμπεριφοράς στις δημόσιες συμβάσεις και αποφυγής αδικαιολόγητων περιορισμών του ανταγωνισμού είναι η ενίσχυση της διαφάνειας των διαδικασιών. Η διαφάνεια είναι σημαντική όχι μόνο για τους οικονομικούς φορείς, αλλά και για την αρμόδια για την απαλλαγή αρχή και το ευρύτερο κοινό που μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση των επιδόσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ μέσω της παρακολούθησης των δραστηριοτήτων σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

Η αποτελεσματική παρακολούθηση προϋποθέτει την εύρεση εναρμονισμένων πληροφοριών σε ενιαίο ιστότοπο

90

Για να είναι δυνατή η αποτελεσματική παρακολούθηση από τους ενδιαφερόμενους, πρέπει να διατίθενται σε ενιαίο ιστότοπο οι ακόλουθες ελάχιστες πληροφορίες και να επικαιροποιούνται συνεχώς για κάθε σύμβαση αξίας άνω των 15 000 ευρώ μετά την υπογραφή της από θεσμικό όργανο της ΕΕ:

- α) το αντικείμενο της σύμβασης
- β) το είδος της σύμβασης
- γ) η αξία της σύμβασης
- δ) η διάρκεια της σύμβασης
- ε) το είδος της διαδικασίας ανάθεσης (με αιτιολόγηση στην περίπτωση της διαδικασίας με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση)
- στ) τα κριτήρια ανάθεσης και ο συντελεστής βαρύτητάς τους
- ζ) ο αριθμός των προσφορών που παρελήφθησαν και ο αριθμός των προσφορών που συνεκτιμήθηκαν κατά τη λήψη της απόφασης οριστικής κατακύρωσης (με ανάλυση ανά κράτος μέλος/ τρίτες χώρες και με αναφορά του αριθμού των προσφορών από ΜΜΕ)

Παρατηρήσεις

- η) η ονομασία και η διεύθυνση του επιτυχόντα προσφέροντα, συμπεριλαμβανομένων πληροφοριών σχετικά με το αν είναι ΜΜΕ,
- θ) το ποσοστό της σύμβασης που είναι πιθανό να ανατεθεί με υπεργολαβία σε τρίτους.

91

Ένα τέτοιο αποθετήριο πληροφοριών για τις συμβάσεις της ΕΕ πρέπει επίσης να περιλαμβάνει σχετικούς συνδέσμους που παραπέμπουν σε άλλα έγγραφα (π.χ. έγγραφα σύμβασης, προκηρύξεις στο TED, αντίγραφα των υπογραφεισών συμβάσεων).

Οι παρεχόμενες πληροφορίες είναι αποσπασματικές

92

Επί του παρόντος, δεν υπάρχουν εργαλεία χάρη στα οποία θα μπορούσε να διαμορφωθεί μια συνολική εικόνα για τις δραστηριότητες σύναψης δημόσιων συμβάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Οι πληροφορίες που παρέχονται είναι αποσπασματικές και ως επί το πλείστον μη εναρμονισμένες. Στο TED είναι αδύνατο να βρεθούν όλες οι διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων που έχουν ολοκληρωθεί, καθώς η δημοσίευση ανακοινώσεων για την ανάθεση των συμβάσεων δεν είναι υποχρεωτική σε όλες τις περιπτώσεις. Η αναζήτηση των διαδικασιών που περιλαμβάνονται στο TED είναι δύσκολη καθώς τα αποτελέσματα αναζήτησης δεν είναι πάντοτε ικανοποιητικά (βλέπε σημεία 63 έως 65). Η πλατφόρμα «eTendering» του TED δεν χρησιμοποιείται από όλα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Επιπλέον, ορισμένα θεσμικά όργανα δεν προσφέρουν τη δυνατότητα τηλεφόρτωσης των εγγράφων των διαγωνισμών από την πλατφόρμα μετά τη λήξη της προθεσμίας υποβολής προσφορών.

93

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δημοσιεύει πλήρη ετήσιο κατάλογο στον ιστότοπό του με όλους τους αναδόχους που υπέγραψαν συμβάσεις αξίας άνω των 15 000 ευρώ. Ο κατάλογος περιλαμβάνει την ονομασία και τη διεύθυνση του αναδόχου, το είδος και το αντικείμενο της σύμβασης, τη διάρκεια και την αξία της, τη διαδικασία που ακολουθήθηκε και τη σχετική Γενική Διεύθυνση. Ο κατάλογος αποτελεί μέρος της ετήσιας έκθεσης σχετικά με τις συμβάσεις που ανατίθενται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Είναι περισσότερο ολοκληρωμένος και αναλυτικός από τις συγκεντρωτικές πληροφορίες που δημοσιεύουν τα άλλα θεσμικά όργανα που ελέγχθηκαν και υπερβαίνει τις απαιτήσεις διαφάνειας που καθορίζονται στον δημοσιονομικό κανονισμό της ΕΕ.

94

Δεδομένου ότι οι δραστηριότητες σύναψης δημόσιων συμβάσεων στην Επιτροπή είναι αποκεντρωμένες, οι πληροφορίες για τις συμβάσεις περιλαμβάνονται στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων των διαφόρων Γενικών Διευθύνσεων αλλά με τυποποιημένο τρόπο. Ωστόσο, οι πληροφορίες από τις διάφορες ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων δεν συγκεντρώνονται στο σύνολό τους σε μια ενιαία έκθεση σε επίπεδο Επιτροπής. Σε επίπεδο Επιτροπής, η Επιτροπή περιλαμβάνει στην ετήσια συγκεφαλαιωτική έκθεση των επιτευγμάτων της Επιτροπής όσον αφορά τη διαχείριση αναλυτική έκθεση για τις διαδικασίες με διαπραγμάτευση. Το σύστημα δημοσιονομικής διαφάνειας της Επιτροπής σχεδιάστηκε για να παρέχει πληροφορίες σχετικά με τους αποδέκτες κονδυλίων της ΕΕ. Ωστόσο, δεν περιλαμβάνει πληροφορίες για το είδος της διαδικασίας σύναψης σύμβασης που οδήγησε στην ανάθεση συμβάσεων.

95

Η ΕΚΤ δημοσιεύει στον ιστότοπό της ετήσιους καταλόγους με τις συμβάσεις αξίας άνω των 50 000 ευρώ που ανατέθηκαν χωρίς να δημοσιευθεί προκήρυξη σύμβασης. Στους καταλόγους προσδιορίζονται η ονομασία των αναδόχων στους οποίους ανατέθηκαν οι συμβάσεις, το αντικείμενο και η εκτιμώμενη αξία των συμβάσεων, καθώς και αν η διάρκεια της σύμβασης υπερβαίνει τους 12 μήνες. Στην ενότητα με το αρχειακό υλικό διατίθενται σε κεντρικό επίπεδο προκηρύξεις διαγωνισμών και γνωστοποιήσεις ανάθεσης συμβάσεων περασμένων ετών από το TED, καθώς και μη υποχρεωτικές προκηρύξεις διαγωνισμών.

96

Ο ασφαλής ιστότοπος υποβολής προσφορών του Συμβουλίου για τις συμβάσεις άνω των 60 000 ευρώ προσέφερε λειτουργία αναζήτησης όχι μόνο για τις προσκλήσεις που ήταν σε εξέλιξη αλλά και για τις προσκλήσεις που είχαν κλείσει ή ακυρωθεί. Ωστόσο, όταν δοκιμάσαμε τη λειτουργία αναζήτησης, δεν εμφανίστηκαν όλες οι προσκλήσεις που είχαν κλείσει. Στο TED έχουν δημοσιευθεί ετήσιοι κατάλογοι συμβάσεων για τις οποίες δεν δημοσιεύθηκε ειδική γνωστοποίηση ανάθεσης σύμβασης. Στον ιστότοπο του Συμβουλίου όμως δεν υπήρχε σύνδεσμος που να παραπέμπει σε αυτούς τους καταλόγους.

97

Η πύλη ανοικτών δεδομένων της ΕΕ (EU Open Data Portal), που τελεί υπό τη διαχείριση της Υπηρεσίας Εκδόσεων, περιέχει σύνολα δεδομένων που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις. Τα πιο ολοκληρωμένα σύνολα δεδομένων βασίζονται απευθείας στο TED. Τα εν λόγω σύνολα δεδομένων πάσχουν από τα προβλήματα που περιγράφονται στα σημεία 63-64, ήτοι δεν δίνουν πάντοτε ικανοποιητικά αποτελέσματα και, ενίοτε, τα δεδομένα είναι ελλιπή.

Η άντληση διδαγμάτων από τις βέλτιστες πρακτικές δεν αξιοποιείται στο έπακρο

98

Δεδομένου ότι οι δημόσιες συμβάσεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ είναι σε μεγάλο βαθμό αποκεντρωμένες, η συνεργασία μεταξύ των διαφόρων οργανισμών μπορεί να επιφέρει βελτιώσεις χάρη στην αμοιβαία μάθηση και στη γόνιμη συνεργασία. Διαπιστώσαμε ότι η συνεργασία και η ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ των διαφόρων θεσμικών οργάνων και —στην περίπτωση των μεγαλύτερων θεσμικών οργάνων— μεταξύ των διαφόρων μονάδων δημόσιων συμβάσεων, έχουν αναπτυχθεί σε σημαντικό βαθμό. Μάλιστα, διενεργούνται και διοργανικές διαδικασίες σύναψης συμβάσεων. Υπάρχουν δίαυλοι για την υποβολή ερωτημάτων και φόρουμ συζητήσεων.

99

Οι αξιολογήσεις από ομοτίμους καθιστούν δυνατή την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών από τους συμμετέχοντες οργανισμούς κατά συστηματοποιημένο τρόπο. Στον τομέα των συμβάσεων της ΕΕ, το εργαλείο αυτό δεν έχει εφαρμοστεί ακόμη. Αντιπροσωπευτικό παράδειγμα των βελτιώσεων που έχουν επέλθει χάρη στις αξιολογήσεις από ομοτίμους αποτελεί το Ευρωπαϊκό Στατιστικό Σύστημα⁴⁷. Το Κοινό Κέντρο Ερευνών πραγματοποιεί τακτικά εκ των υστέρων ελέγχους στους φακέλους των συμβάσεων του στο πλαίσιο ελέγχων που αφορούν τις πληρωμές. Οι εν λόγω εκ των υστέρων έλεγχοι εμφανίζουν ορισμένα κοινά στοιχεία με τις αξιολογήσεις από ομοτίμους⁴⁸.

47 Βλέπε την ειδική έκθεση του Συνεδρίου αριθ. 12/2012 «Βελτίωσαν η Επιτροπή και η Eurostat τη διαδικασία παραγωγής αξιόπιστων και έγκυρων ευρωπαϊκών στατιστικών;» (<http://eca.europa.eu>).

48 Το 2014 τέτοιοι έλεγχοι πραγματοποιήθηκαν σε 55 φακέλους συμβάσεων. Οι έλεγχοι αυτοί αφορούσαν την τήρηση κανόνων και απαιτήσεων. Πραγματοποιήθηκαν από εννέα τριμελείς ομάδες για να καλύψουν όλες τις τοποθεσίες του Κοινού Κέντρου Ερευνών. Οι ελεγκτές προέρχονταν από διαφορετικές μονάδες και τοποθεσίες. Στο εσωτερικό της κάθε ομάδας είχε οριστεί επικεφαλής της ομάδας. Οι διαφορετικές ομάδες χρησιμοποιούσαν τα ίδια αναλυτικά φύλλα επαλήθευσης και τυποποιημένα υποδείγματα υποβολής στοιχείων.

Συμπεράσματα και συστάσεις

100

Οι δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ διέπονται από κανόνες οι οποίοι αποσκοπούν στην άρση των φραγμών και στο άνοιγμα των αγορών χωρίς διακρίσεις και με διαφάνεια, προκειμένου να τονωθεί ο ανταγωνισμός. Με τις δημόσιες συμβάσεις αυξάνονται οι επιλογές των δημόσιων φορέων σε επίπεδο δυνητικών αναδόχων, με αποτέλεσμα την αύξηση της οικονομικής αποδοτικότητας και, παράλληλα, την ανάπτυξη επιχειρηματικών ευκαιριών για τις εταιρείες.

101

Το Συνέδριο διαπιστώνει ότι τα θεσμικά όργανα της ΕΕ μπορούν να κάνουν περισσότερα για να διευκολύνουν την πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις τους.

102

Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ διαθέτουν άρτια συστήματα και έμπειρο προσωπικό που περιορίζουν τον κίνδυνο σφαλμάτων και παρατυπιών. Εντοπίζουμε μικρό αριθμό σοβαρών σφαλμάτων όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις στις πράξεις που διαχειρίζονται απευθείας τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τις οποίες εξετάζουμε στο πλαίσιο της ετήσιας δήλωσης αξιοπιστίας μας. Οι υποθέσεις που διαβιβάζονται στην OLAF είναι ελάχιστες, γεγονός που υποδεικνύει ότι ο αριθμός των σοβαρών περιπτώσεων παρατυπιών και απάτης είναι περιορισμένος σε αυτόν τον τομέα (βλέπε σημεία 15 έως 22).

103

Για να παρακολουθούν και να καταδεικνύουν την προσβασιμότητα των δραστηριοτήτων σύναψης δημόσιων συμβάσεων που διενεργούν, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να διαθέτουν στοιχεία για τη συμμετοχή των οικονομικών φορέων στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων που προκηρύσσουν. Τα περισσότερα θεσμικά όργανα της ΕΕ δεν μετρούν συστηματικά το επίπεδο της συμμετοχής στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων που προκηρύσσουν. Μεταξύ των οργανισμών που ελέγχθηκαν, μόνο το Κοινό Κέντρο Ερευνών της Επιτροπής συλλέγει ολοκληρωμένα στατιστικά στοιχεία για τον τομέα αυτό. Οι υπόλοιποι συμμορφώνονται με την ελάχιστη απαίτηση βάσει της οποίας οι γνωστοποιήσεις ανάθεσης σύμβασης που δημοσιεύονται στο TED πρέπει να αναφέρουν τον αριθμό των προσφορών που παρελήφθησαν (βλέπε σημεία 23 έως 25).

Σύσταση 1

Προκειμένου να διευκολυνθεί η παρακολούθηση της προσβασιμότητας των δραστηριοτήτων τους στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων, όλα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να συγκεντρώνουν και να αναλύουν στοιχεία ανά διαδικασία και για κάθε είδος διαδικασίας, τόσο σχετικά με τον αριθμό των προσφορών ή των αιτήσεων συμμετοχής που λαμβάνονται σε πρώτο στάδιο, όσο και για τον αριθμό των προσφορών που συνεκτιμώνται κατά τη λήψη της απόφασης οριστικής κατακύρωσης.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση: από το 2017

104

Κατά την αναθεώρηση των κανόνων τους για τις δημόσιες συμβάσεις που πραγματοποιήθηκε το 2015, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ δεν διευκόλυναν την πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις τους απλουστεύοντας τους κανόνες και αποσαφηνίζοντας τις «γκρίζες περιοχές» στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό (βλέπε σημεία 26 έως 35):

- α) ο δημοσιονομικός κανονισμός της ΕΕ και οι κανόνες εφαρμογής του δεν έχουν συγκεντρωθεί σε ένα ενιαίο έγγραφο και εξακολουθούν να αποτελούν ένα αδικαιολόγητα περίπλοκο νομοθέτημα·
- β) οι παρεκκλίσεις από τη νέα οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις δεν επισημαίνονται ή δεν επεξηγούνται πάντα με σαφήνεια·
- γ) η συμμετοχή των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων δεν ενθαρρύνεται ρητά·
- δ) ο τρόπος διερεύνησης της αγοράς πριν από τη σύναψη συμβάσεων ακινήτων δεν έχει αποσαφηνιστεί· ε) μόνον η ΕΚΤ έχει καθορίσει στους κανόνες της για τις δημόσιες συμβάσεις το γλωσσικό καθεστώς που εφαρμόζει στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων.

Σύσταση 2

Κατά την επικείμενη αναθεώρηση του δημοσιονομικού κανονισμού της ΕΕ που θα πραγματοποιηθεί εντός του 2016, η Επιτροπή πρέπει να προτείνει ένα ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις. Στο εγχειρίδιο, η συμμετοχή των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων πρέπει να ενθαρρύνεται ρητά. Πρέπει επίσης να συμπεριληφθούν κανόνες τόσο για τη διερεύνηση της αγοράς πριν από τη σύναψη συμβάσεων ακινήτων όσο και για το γλωσσικό καθεστώς που θα ισχύει στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Οι παρεκκλίσεις από την οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις του 2014 πρέπει να δικαιολογούνται.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση: 2017 στο πλαίσιο της αναθεώρησης του δημοσιονομικού κανονισμού της ΕΕ

105

Υπήρξαν περιπτώσεις στις οποίες οι διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων που προκρίθηκαν δεν διασφάλιζαν την ευρύτερη δυνατή βάση ανταγωνισμού. Τα περισσότερα θεσμικά όργανα της ΕΕ δεν προέβλεπαν τη διενέργεια διαβούλευσης με την αγορά πριν από την έναρξη της επίσημης διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης. Οι διαβουλεύσεις αυτές είναι σημαντικές για την ενημέρωση των εν δυνάμει προσφερόντων και τη βελτιστοποίηση των απαιτήσεων που πρέπει να καθορίζονται στα έγγραφα διαγωνισμών. Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ δεν πρέπει να προβαίνουν σε τεχνητή κατάτμηση μιας δημόσιας σύμβασης με σκοπό να αποφύγουν την απαραίτητη εφαρμογή ανταγωνιστικότερης διαδικασίας. Ωστόσο, η υποδιαίρεση συμβάσεων σε παρτίδες και η ταυτόχρονη δημοσίευσή τους μπορεί να αυξήσει την προσβασιμότητα των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων, κυρίως για τις ΜΜΕ. Η πρακτική αυτή δεν εφαρμόστηκε επαρκώς από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ (βλέπε σημεία 37 έως 55).

Σύσταση 3

Πριν από την προκήρυξη συμβάσεων, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να προβαίνουν σε προκαταρκτικές διαβουλεύσεις με την αγορά, όπου αυτό κρίνεται σκόπιμο, προκειμένου να προετοιμάζουν τη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης και να ενημερώνουν τους οικονομικούς φορείς τόσο για τις επικείμενες διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων όσο και για τις απαιτήσεις των διαδικασιών.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση: άμεσα

Σύσταση 4

Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να υποδιαιρούν τις συμβάσεις σε παρτίδες, εφόσον αυτό είναι δυνατό, προκειμένου να αυξάνεται η συμμετοχή στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων που προκηρύσσουν.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση: άμεσα

106

Εν δυνάμει προσφέροντες που επιθυμούν να εντοπίσουν και να αξιοποιήσουν τις ευκαιρίες που προσφέρουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων προσκρούουν σε αδικαιολόγητα εμπόδια. Η προβολή των ευκαιριών σύναψης δημόσιων συμβάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ στο διαδίκτυο είναι ανεπαρκής. Οι διαθέσιμες πληροφορίες είναι αποσπασματικές και βρίσκονται διάσπαρτες σε πολλούς διαφορετικούς ιστότοπους. Η λειτουργία αναζήτησης του TED (καθημερινό ηλεκτρονικό δελτίο υποβολής προσφορών) δεν απέδωσε ικανοποιητικά αποτελέσματα σε όλες τις περιπτώσεις. Επίσης, δεν έχει επιτευχθεί ακόμη η ενιαία και ολοκληρωμένη εφαρμογή των εργαλείων που παρέχουν τη δυνατότητα ηλεκτρονικής υποβολής προσφορών (βλέπε σημεία 56 έως 75).

Σύσταση 5

Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να δημιουργήσουν μια κοινή ηλεκτρονική υπηρεσία μίας στάσης για τις δραστηριότητες ανάθεσης συμβάσεων που διενεργούν, η οποία θα επιτρέπει στους οικονομικούς φορείς να βρίσκουν όλες τις σχετικές πληροφορίες σε έναν μόνο ιστότοπο και να επικοινωνούν, μέσω αυτού, με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Οι διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, περιλαμβανομένης της επικοινωνίας σχετικά με τους ισχύοντες κανόνες, τις επιχειρηματικές ευκαιρίες, τα συναφή έγγραφα, την υποβολή προσφορών και κάθε άλλης επικοινωνίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων και των οικονομικών φορέων, πρέπει να διεκπεραιώνονται στο σύνολό τους μέσω μιας υπηρεσίας μίας στάσης.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση: 2018

107

Για τους οικονομικούς φορείς που θεωρούν ότι έτυχαν άδικης μεταχείρισης, είναι δύσκολη η άμεση εξέταση των καταγγελιών και η αποζημίωσή τους. Μόνο η ΕΚΤ διαθέτει άρτια εσωτερική διαδικασία προσφυγών (βλέπε σημεία 76 έως 88).

Σύσταση 6

Η Επιτροπή πρέπει να προτείνει την τροποποίηση του δημοσιονομικού κανονισμού της ΕΕ ώστε να διασφαλίζεται η άμεση εξέταση των καταγγελιών που υποβάλλουν οικονομικοί φορείς οι οποίοι θεωρούν ότι έτυχαν άδικης μεταχείρισης. Η εξέταση αυτή θα πρέπει να προηγείται τυχόν προσφυγής των οικονομικών φορέων ενώπιον του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή ή των δικαστηρίων της ΕΕ.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση: 2017 στο πλαίσιο της αναθεώρησης του δημοσιονομικού κανονισμού της ΕΕ

108

Οι πληροφορίες για την έκβαση των δραστηριοτήτων σύναψης δημόσιων συμβάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ δεν είναι προσβάσιμες κατά τρόπο ώστε να είναι δυνατή η αποτελεσματική παρακολούθηση από την αρμόδια για την απαλλαγή αρχή και το ευρύτερο κοινό με γνώμονα την αύξηση της διαφάνειας και την οικοδόμηση εμπιστοσύνης. Οι πληροφορίες που παρέχονται είναι αποσπασματικές και τις περισσότερες φορές μη εναρμονισμένες (βλέπε σημεία 89-97). Οι εκθέσεις της OLAF για τις έρευνές της δεν επιτρέπουν την αξιολόγηση διαχρονικών τάσεων (βλέπε σημεία 16 και 17).

Σύσταση 7

Για να είναι δυνατή η εκ των υστέρων παρακολούθηση των δραστηριοτήτων σύναψης δημόσιων συμβάσεων κατά τρόπο αποτελεσματικό, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να συστήσουν ενιαίο δημόσιο αποθετήριο πληροφοριών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις τους, το οποίο θα μπορούσε να αναπτυχθεί ως μέρος της πλατφόρμας «eTendering» του TED.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση: 2018

Σύσταση 8

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) πρέπει να βελτιώσει το σύστημα διαχείρισης των υποθέσεων της ώστε να καταρτίζει εκθέσεις και στατιστικά στοιχεία σχετικά με τις διάφορες εικαζόμενες περιπτώσεις απάτης που διερευνά και σχετικά με την έκβαση των ερευνών αυτών.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση: 2017

109

Δεδομένου ότι οι δημόσιες συμβάσεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ είναι σε μεγάλο βαθμό αποκεντρωμένες, η μεταξύ τους συνεργασία μπορεί να επιφέρει βελτιώσεις χάρη στην αμοιβαία μάθηση και στη γόνιμη συνεργασία. Διαπιστώσαμε ότι η συνεργασία και η ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ των διαφόρων θεσμικών οργάνων και —στην περίπτωση των μεγαλύτερων θεσμικών οργάνων— μεταξύ των διαφόρων μονάδων δημόσιων συμβάσεων, έχουν αναπτυχθεί σε σημαντικό βαθμό. Ωστόσο, οι αξιολογήσεις από ομοτίμους, οι οποίες αποτελούν το πιο προηγμένο εργαλείο για τη συστηματική ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών, δεν χρησιμοποιήθηκαν (βλέπε σημεία 98 και 99).

Σύσταση 9

Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να χρησιμοποιούν αξιολογήσεις από ομοτίμους για την αμοιβαία μάθηση και την ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση: η πρώτη αξιολόγηση από ομοτίμους αναμένεται να ξεκινήσει το 2018

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα IV, του οποίου προεδρεύει ο κ. Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 24ης Μαΐου 2016.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Πρόεδρος

Χρήστες της πλατφόρμας «eTendering» του TED (Απρίλιος 2016)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ΓΔ Επικοινωνίας
Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ΓΔ Καινοτομίας και Τεχνολογικής Υποστήριξης
Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ΓΔ Υποδομών και Υλικοτεχνικής Υποστήριξης

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Γραφείο Υποδομών και Διοικητικής Υποστήριξης στις Βρυξέλλες
Γραφείο Υποδομών και Διοικητικής Υποστήριξης στο Λουξεμβούργο
Εκτελεστικός Οργανισμός για τις Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις (EASME)
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Ανθρώπινων Πόρων και Ασφάλειας
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Ανθρωπιστικής Βοήθειας και Πολιτικής Προστασίας
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Δικαιοσύνης και Καταναλωτών
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Εμπορίου
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Ενέργειας
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Επικοινωνιακών Δικτύων, Περιεχομένου και Τεχνολογιών
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Επικοινωνίας
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Έρευνας και Καινοτομίας
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Κινητικότητας και Μεταφορών
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Περιβάλλοντος + ΓΔ Δράσης για το Κλίμα
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Πληροφορικής
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Προϋπολογισμού
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, Χρηματοπιστωτικών Υπηρεσιών και Ένωσης Κεφαλαιαγορών
Κοινό Κέντρο Ερευνών

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων

Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)

Eurostat

Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

EUROJUST

Γραφείο Εναρμόνισης στο Πλαίσιο της Εσωτερικής Αγοράς (εμπορικά σήματα, σχέδια και υποδείγματα)

Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (ΕΙΟΡΑ)

Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια των Τροφίμων (EFSA)

Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών (ΕΑΚΑΑ)

Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία (EUROPOL)

Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ελέγχου της Αλιείας (EFCA)

Ευρωπαϊκό Κέντρο Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων (ECDC)

Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας (ΕΟΑ)

Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κρατών Μελών (Frontex)

Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος (ΕΟΠ)

Ευρωπαϊκός Οργανισμός Σιδηροδρόμων (ΕΡΑ)

Ευρωπαϊκός Οργανισμός Φαρμάκων (ΕΜΑ)

Ευρωπαϊκός Οργανισμός Χημικών Προϊόντων (ΕΧΑ)

Κοινή Επιχείρηση Fusion for Energy (F4E)

Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Ασφάλεια Δικτύων και Πληροφοριών (ENISA)

Σύνοψη αποτελεσμάτων έρευνας

Πλαίσιο

Στο πλαίσιο του ελέγχου επιδόσεων σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, κρίθηκε σκόπιμο να συνεκτιμηθούν οι απόψεις και οι ιδέες των μικρότερων οργανισμών της ΕΕ για τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων ώστε να διαμορφωθεί συνολικότερη εικόνα. Το ερωτηματολόγιο απεστάλη σε 47 τέτοιους οργανισμούς και το ποσοστό ανταπόκρισης ανήλθε σε 85 %.

I. Πολιτικές για τις δημόσιες συμβάσεις

01

Οι πολιτικές για τις δημόσιες συμβάσεις είναι σημαντικές επειδή καταδεικνύουν το σκεπτικό στο οποίο βασίζονται οι πρακτικές σύναψης δημόσιων συμβάσεων που εφαρμόζουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Επίσης, είναι ιδιαίτερα σημαντικές για τη βελτίωση της πρόσβασης στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων και την οικοδόμηση σχέσεων εμπιστοσύνης, καθώς ενισχύουν την υποχρέωση λογοδοσίας των οργανισμών που προκηρύσσουν τους διαγωνισμούς και την εμπιστοσύνη των φορέων που ενδιαφέρονται να υποβάλουν προσφορές.

02

Οι τρεις σημαντικότερες προτεραιότητες που αναφέρθηκαν από τους οργανισμούς, τις κοινές επιχειρήσεις και άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ ήταν (κατά φθίνουσα σειρά): η επίτευξη υψηλού λόγου τιμής/ποιότητας, η διασφάλιση αμεροληψίας και η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών.

03

Στο ερώτημα αν διέθεταν πολιτική για τις δημόσιες συμβάσεις, η πλειονότητα (57 %) απάντησε θετικά. Ωστόσο, οι υπόλοιποι ερωτηθέντες (43 %) δεν διέθεταν καμία σχετική πολιτική.

04

Όσον αφορά τη δημοσιοποίηση των πολιτικών, το 56 % των ερωτηθέντων απάντησε ότι οι πολιτικές αυτές είναι διαθέσιμες στο κοινό.

II. Εξορθολογισμός δημόσιων συμβάσεων

01

Οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων μπορούν να καταστούν ευκολότερες και λιγότερο γραφειοκρατικές με διάφορους τρόπους, μεταξύ άλλων, με την κατάρτιση κατευθυντήριων οδηγιών για τις μεθόδους υποβολής προσφορών, με τη χρήση εργαλείων για ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις, με την παρακολούθηση της συμμετοχής ή τη διενέργεια διαβουλεύσεων με την αγορά.

02

Στο ερώτημα αν στους αρμόδιους για τις συμβάσεις υπαλλήλους τους παρείχαν έγγραφα καθοδήγησης για την επιλογή μεθόδων υποβολής προσφορών, η πλειονότητα (60 %) απάντησε ότι εφαρμόζει αυτήν την πρακτική.

03

Οι ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις αναγνωρίζονται από την Επιτροπή ως βασικό μέσο διευκόλυνσης των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων. Οι ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την

ηλεκτρονική υποβολή προσφορών και την ηλεκτρονική ανάθεση. Ωστόσο, μόνο το 35 % των ερωτηθέντων απάντησε ότι χρησιμοποιεί κάποιο από αυτά τα εργαλεία.

III. Διαβούλευση με την αγορά

01

Η διαβούλευση με την αγορά πριν ξεκινήσει η διαδικασία υποβολής προσφορών έχει καίρια σημασία, ώστε να ενημερωθεί η αγορά και να έχει επιτυχία η διαδικασία υποβολής προσφορών. Ωστόσο, οι μισοί περίπου από τους οργανισμούς που συμμετείχαν στην έρευνα είτε δεν πραγματοποιούσαν καθόλου διαβουλεύσεις, είτε πραγματοποιούσαν σπάνια διαβουλεύσεις με την αγορά. Για τον σκοπό αυτό, σημαντική είναι επίσης η χρήση προτύπων διαβούλευσης με την αγορά, μολονότι τρεις μόνο ερωτηθέντες χρησιμοποιούσαν τέτοια πρότυπα.

02

Το προκαταρκτικό στάδιο υποβολής προσφορών θα μπορούσε επίσης να γίνει λιγότερο επαχθές μέσω της παρακολούθησης της συμμετοχής και της τήρησης καταλόγων προμηθευτών. Το 15 % των ερωτηθέντων απάντησε ότι τηρεί καταλόγους προμηθευτών και πάνω από το 75 % ανέφερε ότι παρακολουθεί τη μέση συμμετοχή.

IV. Συμμετοχή

01

Η συμμετοχή δεν αποτελούσε εξαρχής ιδιαίτερο πρόβλημα για τους ερωτηθέντες, παρόλο βέβαια που επεδίωκαν να την βελτιώσουν. Τα προβλήματα που εντόπισαν όσον αφορά τη συμμετοχή είναι τα εξής: ανεπαρκής συμμετοχή, περίπλοκη νομοθεσία και το γεγονός ότι οι τοπικές αγορές είναι συχνά πάρα πολύ μικρές.

02

Για να αντιμετωπίσουν τις επιζήμιες επιπτώσεις αυτών των προβλημάτων στο επίπεδο της συμμετοχής, οι ερωτηθέντες παρέχουν δεοντολογικές κατευθυντήριες οδηγίες στους υπαλλήλους τους, επιδιώκουν να καταστήσουν τις διοικητικές τους διαδικασίες λιγότερο περίπλοκες και τυποποιούν τις απαιτήσεις τους.

V. Διαφάνεια

01

Η διαφάνεια συμβάλλει καθοριστικά στην επίτευξη αμεροληψίας —μία από τις προτεραιότητες των δημόσιων συμβάσεων.

02

Η δημοσιοποίηση των θυγατρικών και των μητρικών εταιρειών θα μπορούσε να ενισχύσει τη διαφάνεια της διαδικασίας, όταν μάλιστα το 94 % των ερωτηθέντων συμφωνεί ότι η διάταξη αυτή πρέπει να γίνει υποχρεωτική.

03

Οι μισοί περίπου από τους ερωτηθέντες (47 %) εξακολουθούν να μην δημοσιοποιούν τις πολιτικές τους για τις δημόσιες συμβάσεις.

38

Η νομική βάση που διευκρινίζει το καθεστώς για προκαταρκτική διαβούλευση με παράγοντες της αγοράς εισήχθη μόνο με τις τροποποιήσεις του δημοσιονομικού κανονισμού (ΔΚ) και των κανόνων εφαρμογής (ΚΕ) και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2016. Δεδομένου ότι η συμμετοχή δυνητικά ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων στη σύνταξη των εγγράφων του διαγωνισμού έθετε ορισμένα ερωτήματα σχετικά με την ίση μεταχείριση, την αποφυγή των διακρίσεων και τη διαφάνεια, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο φάνηκε ιδιαίτερα επιφυλακτικό ως προς τη χρήση αυτής της δυνατότητας επίσης σε σχέση με το άρθρο 107 του ΔΚ.

39

Το Κοινοβούλιο προσαρμόζει τον οδηγό του για τις δημόσιες συμβάσεις και έχει τροποποιήσει το περιεχόμενο των επιμορφωτικών μαθημάτων, δίνοντας έμφαση στη χρήση της προκαταρκτικής έρευνας αγοράς, ενημερώνοντας όμως και για τους κινδύνους και δίνοντας έμφαση σε διαδικασίες για αποφυγή των κινδύνων.

42

Η επιλογή ενός ενιαίου μέρους διευκολύνει την οργάνωση των υπηρεσιών πριν και κατά τη διάρκεια της συνόδου του Κοινοβουλίου, που χαρακτηρίζεται από ιδιαίτερα εντατικούς ρυθμούς, δεδομένου ότι ο όγκος των υπηρεσιών συγκεντρώνονται σε τέσσερις ημέρες τον μήνα. Το γεγονός αυτό με τη σειρά του επέτρεψε την εισαγωγή ενός προγράμματος παραγωγικότητας της τάξεως του 1 % ετησίως. Τούτο σημαίνει ότι θα υπάρξει ετήσια μείωση των τιμών κατά 1 %, αρχής γενομένης από τον δεύτερο χρόνο. Επιπλέον, εάν ληφθεί υπόψη ο μεγάλος αριθμός προσφορών που ελήφθησαν (6), συμπεραίνουμε ότι η ενιαία παρτίδα δεν μείωσε τον ανταγωνισμό.

Το Κοινοβούλιο λαμβάνει υπό σημείωση την έμφαση που προσδίδουν οι αναθεωρημένοι κανόνες στη χρήση παρτίδων και θα το λάβει υπόψη σε αναθεωρημένες κατευθυντήριες γραμμές, αλλά, όπως δείχνει επίσης η παρατήρηση αριθ. 43 κατωτέρω, η απόφαση για οποιαδήποτε διαίρεση σε μέρη εξαρτάται πάντοτε από τις ιδιαιτερότητες της περίπτωσης λαμβάνοντας υπόψη τον χαρακτήρα των παραδοτέων, καθώς και τη χρυσή τομή μεταξύ, αφενός, της πρόσβασης των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων και, αφετέρου, της οικονομικής αποδοτικότητας.

43

Οι αγορές αυτές που αφορούσαν σχετικά χαμηλά ποσά έγιναν υπό έκτακτες συνθήκες, δεδομένου ότι ορισμένες υπηρεσίες είχαν μετακινηθεί σε ένα νέο κτίριο στο οποίο συνεχίζονταν οι εργασίες, και αντιπροσωπεύουν εφάπαξ αγορές για την ικανοποίηση συγκεκριμένων αναγκών. Επιπλέον, τηρήθηκε το όριο των 60 000 ευρώ. Οι μελλοντικές ανάγκες του Οργάνου στον τομέα αυτόν θα καλυφθούν από σύμβαση-πλαίσιο, η ανάθεση της οποίας θα γίνει ύστερα από διαδικασία διαγωνισμού η οποία βρίσκεται υπό εξέλιξη.

50

Όπως αναφέρεται στο σημείο 34 των παρατηρήσεων, η προκήρυξη μεταξύ άλλων για το συγκεκριμένο κτίριο δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα. Από νομική άποψη, η συμβατική διευθέτηση μέσω της οποίας προσφέρθηκε αυτό το έργο «με το κλειδί στο χέρι» συμμορφώνεται με τις υφιστάμενες διατάξεις (το άρθρο 121 των ΚΕ και οι προηγούμενες σχετικές διατάξεις που ίσχυαν τότε).

Επισημαίνεται ότι στο πλαίσιο των παραμέτρων που όρισε το όργανο και λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιομορφίες της αγοράς, η έρευνα αγοράς ήταν όσο το δυνατόν ευρύτερη με τήρηση των νομικών προθεσμιών, ακριβώς με στόχο να αυξηθεί η συμμετοχή, η οποία αποτελεί βασική παράμετρο του πεδίου του ελέγχου (παράγραφος 8 στοιχείο β) των παρατηρήσεων).

51

Οι υπηρεσίες του Κοινοβουλίου έχουν εκδώσει κατευθυντήριες γραμμές για τις διαπραγματεύσεις. Ωστόσο, κατά τη διενέργεια των διαπραγματεύσεων το Κοινοβούλιο πρέπει επίσης να λαμβάνει υπόψη του την αρχή της αναλογικότητας και να τηρεί ισορροπία μεταξύ των πόρων που χρησιμοποιούνται και της αξίας της σύμβασης. Η διενέργεια διαπραγματεύσεων μπορεί να είναι χρονοβόρα και δαπανηρή σε πόρους, ιδίως σε περίπτωση συμβάσεων χαμηλής και πολύ χαμηλής αξίας.

73

Το Κοινοβούλιο έχει ήδη θεσπίσει εσωτερικές συστάσεις και οι ΓΔ έχουν εκπονήσει εσωτερικές πολιτικές για τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων στις επικοινωνίες με τους προσφέροντες για όλες τις συμβάσεις κάτω από το όριο της οδηγίας. Η χρήση των ηλεκτρονικών προσφορών του TED εφαρμόζεται σταδιακά και βρίσκεται σε προκαταρκτικό στάδιο η χρήση μιας συνολικής πλατφόρμας για την ηλεκτρονική κατάθεση προσφορών.

Μέχρις ότου διευθετηθεί αυτό το ζήτημα, η χρήση του εσωτερικού συστήματος ηλεκτρονικού ταχυδρομείου του Κοινοβουλίου αντίκειται σε γενικές γραμμές στις διατάξεις των κανόνων εφαρμογής.

88

Οι δημόσιες συμβάσεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ εμπίπτουν στις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι αναφορές στον τομέα αυτό είναι παραδεκτές βάσεις των σχετικών διατάξεων.

Ωστόσο, κάθε αναφορά αξιολογείται με βάση το δικό της ιδιαίτερο περιεχόμενο. Ανάλογα με το περιεχόμενο της αναφοράς, η Επιτροπή Αναφορών μπορεί να συστήσει στον αναφέροντα να υποβάλει καταγγελία στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή. Στις περιπτώσεις αυτές, η αναφορά συνήθως κηρύσσεται παραδεκτή, αλλά ο αναφέρων πρέπει να υποβάλει ο ίδιος καταγγελία στον Διαμεσολαβητή· ο Διαμεσολαβητής δεν διενεργεί έρευνες για λογαριασμό της Επιτροπής Αναφορών.

Αντί να αποθαρρύνουν, οι πληροφορίες στην ενότητα αυτή αποβλέπουν στο να ενημερώσουν τους πολίτες για τη συνέχεια που μπορεί να δοθεί και για κατάλληλα προσιτά ένδικα μέσα σε μεμονωμένες περιπτώσεις, σε απουσία ενός μηχανισμού επανεξέτασης που απαιτεί νομική βάση.

Σύσταση 1

Το Κοινοβούλιο λαμβάνει υπό σημείωση τη σύσταση αυτή. Το υφιστάμενο εργαλείο του για τη διαχείριση συμβάσεων και την υποβολή αναφορών *WebContracts* προβλέπει ήδη τη δυνατότητα συλλογής δεδομένων, κάτι που είναι υποχρεωτικό για τις διαδικασίες με διαπραγμάτευση. Ωστόσο, περαιτέρω εξελίξεις στην ανάκτηση μεταδεδομένων θα πρέπει να εκτιμηθούν στο φως της οικονομικής αποδοτικότητας, αν λάβουμε υπόψη τους περιορισμένους πόρους που είναι διαθέσιμοι.

Σύσταση 3

Βλ. την απάντηση στις παραγράφους αριθ. 38 και 39 των παρατηρήσεων. Το Κοινοβούλιο επικαιροποιεί τον οδηγό για τις δημόσιες συμβάσεις και έχει προσαρμόσει το περιεχόμενο της επιμόρφωσης, δίνοντας έμφαση στη χρήση προκαταρκτικής έρευνας αγοράς, ενημερώνοντας όμως για τους σχετικούς κινδύνους και δίνοντας έμφαση σε διαδικασίες για την αποφυγή κινδύνων.

Σύσταση 4

Το Κοινοβούλιο λαμβάνει υπό σημείωση την έμφαση που προσδίδουν οι αναθεωρημένοι κανόνες στη χρήση παρτίδων και θα το λάβει υπόψη σε αναθεωρημένες κατευθυντήριες γραμμές, αλλά οποιαδήποτε διαίρεση σε μέρη εξαρτάται πάντοτε από τις ιδιαιτερότητες της περίπτωσης λαμβάνοντας υπόψη το χαρακτήρα των παραδοτέων, καθώς και τη χρυσή τομή μεταξύ, αφενός, της πρόσβασης των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων και, αφετέρου, της οικονομικής αποδοτικότητας.

Σύσταση αριθ. 5

Το Κοινοβούλιο λαμβάνει υπό σημείωση αυτή τη σύσταση και θα εξετάσει σε πρώτο στάδιο τη βελτίωση των πληροφοριών στον ιστότοπό του στο πλαίσιο μιας επικείμενης αναδιάρθρωσης του περιεχομένου του, καθώς και την εισαγωγή και εγκατάσταση ενός συστήματος ηλεκτρονικής κατάθεσης προσφορών.

Σύσταση 7

Το Κοινοβούλιο λαμβάνει υπό σημείωση τη σύσταση αυτή.

Σύσταση 9

Το Κοινοβούλιο λαμβάνει υπό σημείωση αυτή τη σύσταση και θα εστιαστεί στις υφιστάμενες δομές συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών του και, όπως αναφέρεται στις παρατηρήσεις σε σχέση με το JRC, στις εκ των υστέρων επαληθεύσεις. Περαιτέρω μέτρα θα εκτιμηθούν με βάση τις απαιτήσεις της οικονομικής αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας όπως προβλέπεται στον δημοσιονομικό κανονισμό.

Το Συμβούλιο εκφράζει την ικανοποίησή του για την έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία θίγει μια σειρά σημαντικών θεμάτων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων. Το Ελεγκτικό Συνέδριο συμμερίζεται πλήρως το πνεύμα της έκθεσης, σύμφωνα με το οποίο τα θεσμικά όργανα της ΕΕ μπορούν να προβούν σε περαιτέρω διαβήματα για να διευκολύνουν την πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις τους. Το Συμβούλιο θα μελετήσει την έκθεση με μεγάλη προσοχή και θα καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια για να εφαρμόσει στην πράξη τις συστάσεις που έλαβε. Αναμένει να λάβει τις τελικές παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου εν ευθέτω χρόνω.

Σχετικά με ορισμένα ειδικά ζητήματα, το Συμβούλιο επιθυμεί να προβεί στις ακόλουθες παρατηρήσεις.

Το Συμβούλιο τροποποίησε δύο φορές κατά το περασμένο έτος τους εσωτερικούς κανόνες του για τις δημόσιες συμβάσεις. Η πρώτη τροποποίηση είχε ως αποτέλεσμα μια απλοποιημένη διαδικασία και την ενίσχυση της νομιμότητας σε εσωτερικό επίπεδο. Η δεύτερη τροποποίηση πραγματοποιήθηκε για να διασφαλισθεί ότι οι εσωτερικοί κανόνες είναι συμβατοί με τον νέο δημοσιονομικό κανονισμό. Την επόμενη φορά που θα πρέπει να τροποποιηθούν οι εσωτερικοί κανόνες, το Συμβούλιο αναμένει ότι η έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου θα μπορεί να ληφθεί υπόψη, για παράδειγμα σε σχέση με τις διαβουλεύσεις της αγοράς. Οι σχετικές εργασίες θα αρχίσουν αμέσως. Εν τω μεταξύ, αναμένεται, για παράδειγμα, ότι θα εκπονήσει κατευθυντήριες γραμμές για τις διαβουλεύσεις της αγοράς πριν ασχοληθεί με τις επίσημες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων. Αυτό θα πρέπει να γίνει με την προοπτική τόσο της προετοιμασίας των συμβάσεων όσο και της ενημέρωσης των οικονομικών φορέων σχετικά με τις προγραμματιζόμενες συμβάσεις τους.

Το Συμβούλιο προτίθεται επίσης να εξετάσει τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να βελτιώσει την προβολή στο διαδίκτυο. Ωστόσο, σημειώνει ότι, σύμφωνα με την έκθεση και στο πλαίσιο των θεσμικών οργάνων, η λειτουργία του ιστοτόπου θεωρείται εύρυθμη.

Το Συμβούλιο προτίθεται επίσης να εξετάσει κατά πόσον μπορεί να συλλέγει και να αναλύει δεδομένα σχετικά με τον αρχικό αριθμό των αιτήσεων συμμετοχής και τον αριθμό των υποβαλλόμενων προσφορών που λαμβάνονται υπόψη για την τελική απόφαση ανάθεσης. Θα πρέπει επίσης να εξετασθούν οι αξιολογήσεις από ομοτίμους.

Το ζήτημα της υποδιαίρεσης των συμβάσεων σε τμήματα εξετάζεται συνεχώς στο πλαίσιο των διαδικασιών του Συμβουλίου και υλοποιείται, όπου αυτό είναι δυνατόν. Μια τρέχουσα διαδικασία (για τις ΤΠ) αποτελείται από 17 τμήματα.

Το Συμβούλιο σημείωσε τις παρατηρήσεις της έκθεσης σχετικά με τη χρήση της κλειστής διαδικασίας. Θεωρεί ότι θα διενεργούνται περισσότερες ανοικτές διαδικασίες με τον νέο δημοσιονομικό κανονισμό, ο οποίος προβλέπει την ταυτόχρονη δημοσίευση όλων των εγγράφων των συμβάσεων.

Όσον αφορά τη διάρκεια των συμβάσεων-πλαisiών σχετικά με τα κτίριά του, το Συμβούλιο έλαβε υπόψη τις παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το ζήτημα αυτό έχει συζητηθεί εκτενώς στο πλαίσιο της Γενικής Γραμματείας. Ο δημοσιονομικός κανονισμός προβλέπει ότι μπορούν να συνάπτονται συμβάσεις για περίοδο μεγαλύτερη των τεσσάρων ετών σε δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι, για λόγους χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και σε δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις, ιδίως λόγω του αντικειμένου της σύμβασης-πλαisiού, ενίοτε μπορεί να δικαιολογηθεί περίοδος μεγαλύτερη των τεσσάρων ετών. Σε σχέση με τις συμβάσεις που αφορούν τα κτίρια, αυτό έχει συμβεί συχνά. Το Συμβούλιο θα επανεξετάσει το θέμα.

Όσον αφορά τις συστάσεις που απευθύνονται, μεταξύ άλλων, στο Συμβούλιο, μπορούν να διατυπωθούν οι ακόλουθες παρατηρήσεις.

Σύσταση 1

(παρακολούθηση των δραστηριοτήτων σύναψης δημόσιων συμβάσεων). Η σύσταση εγκρίνεται. Το Συμβούλιο θα μελετήσει τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να εφαρμοσθεί στην πράξη.

Σύσταση 3

(διαβουλεύσεις της αγοράς). Η σύσταση εγκρίνεται. Θα εκδοθεί εγκύκλιος και το θέμα θα συζητηθεί στο πλαίσιο ενδο-πηρεσιακής κατάρτισης.

Σύσταση 4

(υποδιαίρεση σε τμήματα). Η σύσταση εγκρίνεται. Το ζήτημα θα συμπεριληφθεί στις ειδικές κατευθυντήριες γραμμές που θα δοθούν.

Σύσταση 5

(κοινή ηλεκτρονική μονοαπευθυντική θυρίδα). Η σύσταση εγκρίνεται κατ' αρχήν. Το Συμβούλιο θα συμμετάσχει σε όλες τις σχετικές δρομολογούμενες εργασίες.

Σύσταση 7

(παρακολούθηση εκ των υστέρων). Η σύσταση εγκρίνεται κατ' αρχήν. Το Συμβούλιο θα συμμετάσχει σε όλες τις σχετικές δρομολογούμενες εργασίες.

Σύσταση 9

(αξιολογήσεις από ομοτίμους). Η σύσταση εγκρίνεται κατ' αρχήν. Πρέπει να μελετηθεί ο τρόπος με τον οποίο θα μπορούσε να εφαρμοσθεί.

Άλλες συστάσεις δεν απευθύνονται στο Συμβούλιο.

Σύνοψη

II

Οι κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων στον δημοσιονομικό κανονισμό (ΔΚ) και τους κανόνες εφαρμογής του (ΚΕΔΚ), όπως τροποποιήθηκαν πρόσφατα, είναι ως επί το πλείστον σύμφωνοι με τις οδηγίες. Οι αποκλίσεις είναι στη συντριπτική πλειοψηφία τους αυστηρότεροι κανόνες βάσει της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Σε περίπτωση σημαντικών διαφορών, παρέχεται εξήγηση στις αιτιολογικές σκέψεις, όπου είναι απαραίτητο. Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι η αιτιολογική σκέψη 23 των κανόνων εφαρμογής που αφορά τη διάκριση μεταξύ κριτηρίων επιλογής και κριτηρίων ανάθεσης.

V

Σκοπός της αναθεώρησης του 2015 ήταν η εναρμόνιση των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις με τις οδηγίες του 2014. Η απλούστευση και η αποσαφήνιση στις οδηγίες αποτυπώνονται στους αναθεωρημένους κανόνες.

Ο στόχος της διεύρυνσης του ανταγωνισμού εξακολουθεί να αποτελεί μία από τις κατευθυντήριες αρχές στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Εντούτοις, ο στόχος της προσέγγισης στοχευμένων οικονομικών φορέων, και ιδίως ΜΜΕ, δεν θα πρέπει να εμποδίζει την επίτευξη οικονομικών κλίμακας και θα πρέπει να σταθμίζεται με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του δημοσιονομικού κανονισμού, καθώς και με την αρχή της ίσης μεταχείρισης των προσφερόντων, η οποία πρέπει να εφαρμόζεται έναντι όλων των επιχειρήσεων ανεξάρτητα από το μέγεθός τους.

VI

Οι διαδικαστικές επιλογές θα πρέπει να βασίζονται σε μια ισορροπημένη προσέγγιση που λαμβάνει υπόψη όχι μόνο την εξασφάλιση του ευρύτερου δυνατού ανταγωνισμού, αλλά και άλλες αρχές που εφαρμόζονται στις δημόσιες συμβάσεις: της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, της διαφάνειας, της αναλογικότητας, της ίσης μεταχείρισης και της μη διάκρισης.

Οι κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις συνδέουν σαφώς την επιλογή της διαδικασίας με την αξία της σύμβασης (και σε ορισμένες περιπτώσεις με το αντικείμενό της) κατ' εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας.

Η Επιτροπή εφιστά την προσοχή στη διάταξη που εφαρμόζεται από την 1η Ιανουαρίου 2016 στην προκαταρκτική διαβούλευση της αγοράς που εισάγεται με το άρθρο 105 του ΔΚ, η οποία διενεργείται κατά περίπτωση σε σχέση με το αντικείμενο της σύμβασης. Η υποδιαίρεση σε παρτίδες θα πρέπει επίσης να προβλέπεται μόνο εφόσον είναι σκόπιμο, όπως προβλέπεται στο άρθρο 102 παράγραφος 2 του ΔΚ, και εφαρμόζεται συχνά από τις υπηρεσίες της Επιτροπής.

VII

Τα στοιχεία δεν είναι πλήρως εναρμονισμένα, διότι οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων πραγματοποιούνται με αποκεντρωμένο τρόπο στην Επιτροπή.

Ωστόσο, η Επιτροπή έχει δεσμευτεί να παρέχει αποτελεσματικές επιγραμμικές υπηρεσίες που απευθύνονται στους χρήστες και επί του παρόντος αναπτύσσει βελτιωμένες κεντρικές ιστοσελίδες σχετικά με τη χρηματοδότηση στο πλαίσιο του προγράμματος ψηφιακού μετασχηματισμού για δικτυακούς τόπους (βλ. απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 58-59).

Επιπλέον, τα θεσμικά όργανα χρησιμοποιούν τον ίδιο δικτυακό τόπο, όπως τα κράτη μέλη (Tenders Electronic Daily-TED) για τις μεγάλες συμβάσεις και παρέχουν ένα σημείο εισόδου¹ για συμβάσεις αξίας χαμηλότερης από το κατώτατο όριο που καθορίζεται στην οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις.

Όσον αφορά τη λειτουργία αναζήτησης του TED, βλ. απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 106.

¹ http://ec.europa.eu/contracts_grants/contracts_el.htm

Επιπλέον, η Επιτροπή εργάζεται επί του παρόντος για την εφαρμογή ενός συστήματος ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων για τη διατεμαστική διαχείριση των διαδικασιών προμηθειών και ανάθεσης συμβάσεων (από τη δημοσίευση της πρόσκλησης υποβολής προσφορών μέχρι την πληρωμή των τιμολογίων με ορισμένες ενδιάμεσες ενότητες). Η εφαρμογή ενός τέτοιου συστήματος, το οποίο θα χρησιμοποιείται από όλες τις υπηρεσίες της Επιτροπής, θα διευκολύνει την πρόσβαση των οικονομικών φορέων στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και θα εξασφαλίσει μεγαλύτερη διαφάνεια.

VIII

Τα έγγραφα της σύμβασης και η κοινοποίηση του αποτελέσματος των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων περιέχουν μέσα διοικητικής και δικαστικής προσφυγής. Πληροφορίες σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων δημοσιεύονται στο TED ή στον διαδικτυακό τόπο της αναθέτουσας αρχής. Η Επιτροπή και οι εκτελεστικοί οργανισμοί δημοσιεύουν πληροφορίες σχετικά με τους αποδέκτες των κονδυλίων της ΕΕ στο σύστημα δημοσιονομικής διαφάνειας (FTS) σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας που ορίζεται στο άρθρο 35 του δημοσιονομικού κανονισμού.

IX α)

Σε ό,τι την αφορά, η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει αυτή τη σύσταση και θα την εφαρμόσει όπως περιγράφεται κατωτέρω και εξηγείται στην απάντησή της στη σύσταση 1.

Η Επιτροπή θα διενεργήσει ανάλυση κόστους-ωφέλειας για την εκτίμηση της σκοπιμότητας, του κόστους και των οφελών που μπορεί να προκύψουν από τη συγκέντρωση πληροφοριών για τις δημόσιες συμβάσεις με σκοπό την παρακολούθηση της συμμετοχής. Η δράση σύμφωνα με τις συστάσεις θα υλοποιηθεί σε συνάρτηση με το αποτέλεσμα της αξιολόγησης αυτής.

Εφόσον η διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων της Επιτροπής είναι αποκεντρωμένη στο επίπεδο των διατακτών, δεν υπάρχει κεντρικό σύστημα πληροφοριών για τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων για την παρακολούθηση της συμμετοχής και δεν υφίσταται νομική υποχρέωση ύπαρξης τέτοιου συστήματος.

IX β)

Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση αυτή, όπως εξηγείται στην απάντησή της στη σύσταση 2.

Η Επιτροπή αποδέχεται το μέρος της σύστασης που αφορά την πρόταση για ένα ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων.

Ένας από τους βασικούς πυλώνες της επικείμενης αναθεώρησης του δημοσιονομικού κανονισμού το 2016 είναι η πρόταση για ένα «ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων» που θα μπορούσε να βελτιώσει τη γενική κατανόηση του κειμένου και να περιορίσει ουσιαστικά το μέγεθός του, σε πλήρη εναρμόνιση με την έννοια της βελτίωσης της νομοθεσίας.

Αυτό το ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων θα ενοποιήσει σε μία ενιαία νομοθετική πράξη τόσο τους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων, που επί του παρόντος ορίζονται στον δημοσιονομικό κανονισμό, όσο και τους αναλυτικότερους κανόνες εφαρμογής του. Επιπλέον, οι ειδικές διατάξεις σχετικά με τις συμβάσεις για τις εξωτερικές δράσεις, που επί του παρόντος ορίζονται στο δεύτερο μέρος του δημοσιονομικού κανονισμού, θα συγχωνευθούν με τους γενικούς κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων, έτσι ώστε να είναι ευκολότερα κατανοητές από τους οικονομικούς φορείς.

Η Επιτροπή δεν αποδέχεται το μέρος της σύστασης που αναφέρεται στη συμμετοχή των ΜΜΕ. Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο δημοσιονομικός κανονισμός δεν αποτελεί μέσο πολιτικής για την επίτευξη του σκοπού αυτού και, ως εκ τούτου, δεν θα πρέπει να ενθαρρύνει ενεργά τη συμμετοχή των ΜΜΕ.

Όσον αφορά το γλωσσικό καθεστώς και τη διερεύνηση της αγοράς, η Επιτροπή δεν αποδέχεται τη σύσταση (βλ. απάντηση της Επιτροπής στη σύσταση 2).

IX γ)

Όπως διευκρινίζεται στην απάντησή της στη σύσταση 3, η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει το μέρος της σύστασης που αφορά την προδραστική χρήση προκαταρκτικών διαβουλεύσεων με την αγορά πριν από την προκήρυξη διαγωνισμών, όποτε είναι προσαρμοσμένη στη διαδικασία του διαγωνισμού που θα προκηρυχθεί, με σκοπό την προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης, όπως έχει ήδη πράξει η Επιτροπή σε ορισμένους τομείς όπως η αγορά ή η μίσθωση έργων κτιριακών εγκαταστάσεων [όπως προβλέπεται από τη μεθοδολογία που αναλύεται στο έγγραφο COM (2008)2299] και ο παροπλισμός.

Ωστόσο, η Επιτροπή θεωρεί ότι η προκαταρκτική ανάλυση της αγοράς δεν θα πρέπει να χρησιμοποιείται για την ενημέρωση των οικονομικών φορέων σχετικά με τα σχέδια και τις απαιτήσεις όσον αφορά τις προμήθειες, διότι υπάρχει κίνδυνος στρέβλωσης του ανταγωνισμού.

IX δ)

Στο μέτρο που την αφορά, η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση αυτή, όπως εξηγείται στην απάντηση της Επιτροπής στη σύσταση 4.

Η διαίρεση σε παρτίδες είναι δικαιολογημένη για να υπάρχει μεγαλύτερος ανταγωνισμός, αλλά η υποδιαίρεση αυτή πρέπει να σταθμίζεται με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης που ορίζεται στον δημοσιονομικό κανονισμό. Οι μεγάλες συμβάσεις μπορεί να συμβάλουν στη δημιουργία οικονομικών κλίμακας (χαμηλότερες τιμές) και στη μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης (διαχείριση λιγότερων συμβάσεων).

IX ε)

Στο μέτρο που την αφορά, η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή ως μακροπρόθεσμο στόχο και θα την εφαρμόσει, όπως περιγράφεται κατωτέρω και όπως εξηγείται στην απάντηση της Επιτροπής στη σύσταση 5.

Η Επιτροπή θα διενεργήσει αξιολόγηση για την εκτίμηση της σκοπιμότητας, του κόστους και των δυνητικών οφελών ενός τέτοιου συστήματος. Η συνιστώμενη ενέργεια θα υλοποιηθεί σε συνάρτηση με την έκβαση αυτής της αξιολόγησης και με τη σύμφωνη γνώμη των άλλων θεσμικών οργάνων.

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι έχει ήδη ξεκινήσει η μερική εφαρμογή της σύστασης του Ελεγκτικού Συνεδρίου όσον αφορά τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων της Επιτροπής. Όπως εξηγείται στις απαντήσεις της στα σημεία 58 – 62, στο πλαίσιο του προγράμματος διαδικτυακού εξορθολογισμού - ψηφιακού μετασχηματισμού, η Επιτροπή έχει ήδη ξεκινήσει να εργάζεται για τη μετατροπή του περιεχομένου των επιγραμμικών μέσων από μια δομή βάσει οργανογράμματος προς μια θεματική δομή. Η δομή αυτή θα περιλαμβάνει το θέμα «Χρηματοδότηση, Διαγωνισμοί» που σχεδιάζεται ήδη.

Η πρόσβαση σε επιχειρηματικές ευκαιρίες και στα σχετικά έγγραφα των συμβάσεων είναι ήδη διαθέσιμη μέσω των υφιστάμενων εργαλείων και πλατφορμών, TED και TED eTendering, που παρέχουν πρόσβαση σε προκηρύξεις διαγωνισμών και σε έγγραφα των θεσμικών οργάνων για τις δημόσιες συμβάσεις. Η Επιτροπή θα εξετάσει τη δυνατότητα δημιουργίας πρόσθετων στοιχείων για την παροχή πρόσβασης σε ευρύτερο φάσμα πληροφοριών, λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμούς σε δημοσιονομικούς και ανθρώπινους πόρους.

IX στ)

Όπως εξηγεί στην απάντησή της στη σύσταση 6, η Επιτροπή δεν αποδέχεται αυτή τη σύσταση.

Η Επιτροπή δεν θεωρεί αναγκαίο να προτείνει τροποποιήσεις του δημοσιονομικού κανονισμού για την εξέταση των καταγγελιών.

Ο δημοσιονομικός κανονισμός προβλέπει ήδη ότι οι μη επιτυχόντες προσφέροντες ενημερώνονται επακριβώς για τους λόγους απόρριψης της προσφοράς τους και μπορούν να ζητήσουν πρόσθετες πληροφορίες σύμφωνα με το άρθρο 113 παράγραφος 3 του δημοσιονομικού κανονισμού και το άρθρο 161 παράγραφος 2 των κανόνων εφαρμογής. Η υποβολή αυτών των αιτήσεων υπόκειται σε αυστηρή προθεσμία: η αναθέτουσα αρχή πρέπει να παρέχει τις πληροφορίες αυτές το συντομότερο δυνατό, και σε κάθε περίπτωση εντός 15 ημερών από την παραλαβή του αιτήματος.

Απαντήσεις της Επιτροπής

IX ζ)

Σε ό,τι την αφορά, η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση αυτή και θα εκτιμήσει κατά πόσο το TED eTendering μπορεί να παρέχει οικονομικά αποδοτική συλλογή των εν λόγω δεδομένων, όπως εξηγείται στην απάντηση της Επιτροπής στη σύσταση 7.

IX η)

Η Επιτροπή αποδέχεται αυτή τη σύσταση.

Η OLAF βρίσκεται σε μεταβατικό στάδιο όσον αφορά τη βελτίωση της ικανότητάς της για υποβολή εκθέσεων και αναλύσεων. Το νέο σύστημα διαχείρισης περιεχομένου της OLAF εκτιμάται ότι θα τεθεί σε εφαρμογή έως τα τέλη Ιουλίου 2016. Το προβλεπόμενο πρόγραμμα για τις στατιστικές και τις εκθέσεις θα είναι διαθέσιμο με μεταγενέστερη έκδοση το 2017. Εν τω μεταξύ, η OLAF διερευνά δυνατότητες βελτίωσης της χρήσης των υφιστάμενων εργαλείων και επιλογών για την υποβολή εκθέσεων.

IX ι)

Σε ό,τι την αφορά, η Επιτροπή αποδέχεται την παρούσα σύσταση υπό την προϋπόθεση ότι η αξιολόγηση από ομοτίμους διενεργείται βάσει των αναγκών και ότι δεν θα καταστεί μόνιμη διαδικασία που θα απαιτούσε επιπλέον δημοσιονομικούς και/ή ανθρώπινους πόρους.

Εισαγωγή

02

Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ οφείλουν επίσης να εφαρμόζουν την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, καθώς και τις αρχές της διαφάνειας, της αναλογικότητας, της ίσης μεταχείρισης και της μη διάκρισης.

06

Ο οδηγός για τις δημόσιες συμβάσεις της Επιτροπής είναι διαθέσιμος σε όλα τα άλλα θεσμικά όργανα, τους φορείς, τις υπηρεσίες και τους οργανισμούς της ΕΕ.

Παρατηρήσεις

17

Το ισχύον σύστημα διαχείρισης υποθέσεων της OLAF είναι κατά κύριο λόγο εργαλείο διαχείρισης και, ως εκ τούτου, διατίθεται σε αυτό μόνο ένας μικρός αριθμός προκαθορισμένων εκθέσεων. Κάθε πρόσθετη έκθεση ή πιο σύνθετη ανάλυση, όπως αυτή την οποία ζητεί το Ελεγκτικό Συνέδριο, πρέπει να συντάσσεται με το χέρι και, ως εκ τούτου, απαιτεί πόρους που δυστυχώς δεν είναι επί του παρόντος διαθέσιμοι.

23

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η ύπαρξη ανταγωνισμού δεν συναρτάται αυτόματα με τον αριθμό των προσφορών.

26

Σκοπός της αναθεώρησης του 2015 ήταν η εναρμόνιση των κανόνων δημοσίων συμβάσεων με τις οδηγίες του 2014 σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Η απλούστευση και αποσαφήνιση στις οδηγίες αποτυπώνονται στον αναθεωρημένο δημοσιονομικό κανονισμό και τους κανόνες εφαρμογής του που τροποποιήθηκαν το 2015.

Ένας από τους βασικούς πυλώνες της επικείμενης αναθεώρησης του δημοσιονομικού κανονισμού το 2016 είναι η πρόταση για ένα «ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων» που θα βελτιώσει τη γενική κατανόηση του κειμένου, θα περιορίσει το μέγεθός του και θα επιδιώξει κυρίως την απλούστευση, σε πλήρη εναρμόνιση με την έννοια της βελτίωσης της νομοθεσίας.

Αυτό το ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων θα ενοποιήσει σε μία ενιαία νομοθετική πράξη τόσο τους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων, που επί του παρόντος ορίζονται στον δημοσιονομικό κανονισμό, όσο και τους αναλυτικότερους κανόνες εφαρμογής του. Επιπλέον, οι ειδικές διατάξεις σχετικά με τις συμβάσεις για τις εξωτερικές δράσεις, που επί του παρόντος ορίζονται στο δεύτερο μέρος του δημοσιονομικού κανονισμού, θα συγχωνευθούν με τους γενικούς κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων, έτσι ώστε να είναι ευκολότερα κατανοητές από τους οικονομικούς φορείς.

27

Η επικείμενη πρόταση του 2016 για την αναθεώρηση του δημοσιονομικού κανονισμού θα δημιουργήσει ένα κοινό σύνολο κανόνων που θα εφαρμόζονται σε περισσότερα από ένα μέσα στον προϋπολογισμό της ΕΕ (δημόσιες συμβάσεις, επιχορηγήσεις, βραβεία κ.λπ.), με σκοπό την εξάλειψη των αδικαιολόγητων ανακολουθιών, την εναρμόνιση των διατάξεων και τη βελτίωση της σαφήνειας του κειμένου. Οι διατάξεις σχετικά με τη χρηστή διοίκηση δεν εφαρμόζονται μόνο στις συμβάσεις και θα ενσωματωθούν σε αυτούς τους κοινούς κανόνες.

29

Οι κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων στον δημοσιονομικό κανονισμό και τους κανόνες εφαρμογής του, όπως τροποποιήθηκαν πρόσφατα, είναι ως επί το πλείστον σύμφωνοι με τις οδηγίες. Οι αποκλίσεις είναι στη συντριπτική πλειοψηφία τους αυστηρότεροι κανόνες βάσει της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Σε περίπτωση σημαντικών διαφορών, παρέχεται εξήγηση στις αιτιολογικές σκέψεις, όπου είναι απαραίτητο. Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι η αιτιολογική σκέψη 23 των κανόνων εφαρμογής που αφορά τη διάκριση μεταξύ κριτηρίων επιλογής και κριτηρίων ανάθεσης.

30

Ο δημοσιονομικός κανονισμός δεν είναι το κατάλληλο μέσο για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων οικονομικών φορέων.

Όλες οι επιχειρήσεις θα πρέπει να τυγχάνουν ίσης μεταχείρισης, ανεξάρτητα από το μέγεθός τους. Οι κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων βάσει του δημοσιονομικού κανονισμού δεν αποσκοπούν στην ενίσχυση ενός συγκεκριμένου στόχου πολιτικής. Οι ΜΜΕ, όπως και άλλοι οικονομικοί φορείς, μπορούν να συμμετέχουν σε διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων υποβάλλοντας χωριστή ή κοινή προσφορά ή ως υπεργολάβοι.

Οι ΜΜΕ ευνοούνται εκ των πραγμάτων από την απλούστευση και ελάφρυνση των κανόνων, μολονότι δεν γίνεται ειδική αναφορά σε αυτές.

Βλ. επίσης σημείο IX β).

31

Ο σαφής διαχωρισμός που γίνεται στις διατάξεις για τις δημόσιες συμβάσεις ανάμεσα στην προετοιμασία της διαδικασίας και στα μέτρα δημοσιοποίησης είναι σκόπιμος.

Εκτός από τον κίνδυνο στρέβλωσης του ανταγωνισμού, θα παραβιαζόταν η αρχή της ίσης μεταχείρισης, εάν ορισμένοι οικονομικοί φορείς με τους οποίους θα υπήρχε επικοινωνία στο πλαίσιο της προκαταρκτικής διαβούλευσης είχαν πρόσβαση σε πρόωγη πληροφόρηση σχετικά με τις προγραμματιζόμενες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων.

Οι κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις προβλέπουν τα αναγκαία μέτρα δημοσιότητας για την προβολή συμβάσεων με πλήρη σεβασμό της αρχής της ίσης μεταχείρισης.

Η δημοσίευση των ετήσιων και πολυετών προγραμμάτων εργασιών και των αποφάσεων χρηματοδότησης της Επιτροπής θα διευκολύνει περισσότερο την πρόσβαση των οικονομικών φορέων στην πληροφόρηση.

32

Σύμφωνα με το άρθρο 134 παράγραφος 1 στοιχείο ζ) των κανόνων εφαρμογής, τα θεσμικά όργανα μπορούν να κάνουν χρήση της διαδικασίας με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού «για τις συμβάσεις ακινήτων, αφού προηγηθεί διερεύνηση της τοπικής αγοράς».

Η Επιτροπή ενέκρινε μεθοδολογία για την εφαρμογή των διατάξεων αυτών [COM(2008) 2299], με στόχο την αύξηση της ενημέρωσης και της διαφάνειας στην αγορά. Ως εκ τούτου, οι φορείς της αγοράς ενημερώνονται για τις κτιριακές ανάγκες της Επιτροπής και τις ανακοινώσεις αναζήτησης.

Επί του παρόντος, η μεθοδολογία αυτή επανεξετάζεται για να αντιμετωπιστούν οι δυσκολίες στη σημερινή αγορά ακινήτων, με παράλληλη εξασφάλιση της διαφάνειας και τη διασφάλιση ίσης μεταχείρισης.

34

Κατά τα τελευταία 4 έτη, δρομολογήθηκαν τρεις διαδικασίες αναζήτησης κτιρίων στο Λουξεμβούργο, περιλαμβανομένης της αναζήτησης πολλαπλών κτιρίων για τη μετακόμιση από το κτίριο Jean Monnet. Για όλες αυτές τις διαδικασίες αναζήτησης κτιρίων, εφαρμόστηκε η προβλεπόμενη στο έγγραφο [C(2008) 2299] παρέκκλιση και οι ανακοινώσεις αναζήτησης δεν δημοσιεύθηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα. Η επιτροπή ακινήτων εξέδωσε θετική γνώμη γι' αυτές τις παρεκκλίσεις.

35

Η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν είναι αναγκαίο να καθοριστεί ειδικό γλωσσικό καθεστώς στο επίπεδο του δημοσιονομικού κανονισμού, εφόσον υπάρχει γενική νομοθεσία της ΕΕ, ο κανονισμός αριθ. 1/1958, που έχει καθορίσει το γλωσσικό καθεστώς των οργάνων και η οποία εφαρμόζεται και στις συμβάσεις.

36

Οι επιλογές διαδικασίας θα πρέπει να έχουν ως γνώμονα την αξία και το αντικείμενο της σύμβασης, τηρώντας τους ισχύοντες κανόνες δημοσίων συμβάσεων.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 37 έως 40

Η προκαταρκτική διαβούλευση της αγοράς ρυθμίζεται από την «προετοιμασία της διαδικασίας». Όταν είναι αναγκαίο, ο κύριος σκοπός της είναι η απόκτηση γνώσεων για την αγορά για την εκπόνηση της κατάλληλης συγγραφής υποχρεώσεων και την ορθή εκτίμηση της αξίας της σύμβασης. Η χρήση της προκαταρκτικής διαβούλευσης της αγοράς ως εργαλείο προκαταρκτικής ενημέρωσης ενέχει τον κίνδυνο νόθευσης του ανταγωνισμού.

Η ενημέρωση των οικονομικών φορέων για τις επικείμενες διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων διέπεται από «μέτρα δημοσιότητας». Η εκ των προτέρων ενημέρωση, η δημοσιότητα και άλλοι τρόποι προβολής παρέχουν πληροφορίες για τον προγραμματισμό και την έναρξη των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων σε ισότιμη βάση.

Η δημοσίευση του ετήσιου και του πολυετούς προγράμματος εργασίας της Επιτροπής και των αποφάσεων χρηματοδότησης διευκολύνουν περισσότερο την πρόσβαση των οικονομικών φορέων στην πληροφόρηση.

Η προκαταρκτική διαβούλευση της αγοράς έχει ιδιαίτερη σημασία για τις μη τυποποιημένες ή μη επαναλαμβανόμενες αγορές.

Η επικοινωνία με δυνητικούς υποψηφίους ενέχει τον κίνδυνο παραβίασης των αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης και μπορεί να βλάψει τον δίκαιο ανταγωνισμό.

Ο νομοθέτης έχει καταστήσει υποχρεωτική την ανάλυση της αγοράς στην ειδική περίπτωση καινοτόμων εταιρικών σχέσεων που αποσκοπούν στη χρηματοδότηση της έρευνας και όταν ο σκοπός της διαβούλευσης της αγοράς είναι να διαπιστωθεί ότι το προϊόν δεν υπάρχει ακόμη στην αγορά.

42

Η υποδιαίρεση σε παρτίδες αποτελεί συνήθη πρακτική της Επιτροπής, αλλά μόνο εφόσον κρίνεται σκόπιμη σύμφωνα με το άρθρο 102 του δημοσιονομικού κανονισμού και το άρθρο 168 των κανόνων εφαρμογής, όπως τροποποιήθηκαν πρόσφατα.

Οι επιλογές διαδικασίας θα πρέπει να βασίζονται σε μια ισορροπημένη προσέγγιση που λαμβάνει υπόψη όχι μόνο την εξασφάλιση του μεγαλύτερου δυνατού ανταγωνισμού αλλά και τις άλλες αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις: της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, της διαφάνειας, της αναλογικότητας, της ίσης μεταχείρισης και της μη διάκρισης.

Πλαίσιο 4 — Περιπτώσεις στις οποίες οι συμβάσεις θα μπορούσαν να είχαν υποδιαιρεθεί σε παρτίδες — Δεύτερη περίπτωση

Η Επιτροπή θεωρεί ότι, για τη συγκεκριμένη σύμβαση, η υποδιαίρεση σε παρτίδες δεν συνιστούσε εναλλακτική επιλογή για τους ακόλουθους λόγους:

- Πρέπει να υπάρχει ένα ενιαίο σημείο εισόδου για τις ερωτήσεις και ένα ενιαίο εργαλείο διαχείρισης για την ανάθεση των ερευνών στους εμπειρογνώμονες.
- Η ανάθεση των ερευνών στους εμπειρογνώμονες βασίζεται σε συνδυασμό διαφορετικών κριτηρίων: γλώσσα του αιτήματος για πληροφορίες και γλώσσα που επιλέγεται για την απάντηση, ειδική νομική εμπειρογνώσια για συγκεκριμένα ζητήματα καθώς και εμπλεκόμενα κράτη μέλη (πρέπει να επισημανθεί ότι ορισμένες έρευνες αφορούν περισσότερα από ένα κράτη μέλη). Η υποδιαίρεση της εν λόγω σύμβασης σε παρτίδες σύμφωνα με σαφή γεωγραφικά ή άλλα κριτήρια δεν ήταν συνεπώς ούτε εφικτή ούτε σκόπιμη.
- Η συνεργασία με περισσότερους από έναν αντισυμβαλλομένους θα είχε ενδεχομένως ως αποτέλεσμα να καταβάλει η Επιτροπή διαφορετικές μοναδιαίες τιμές, γεγονός που θα μπορούσε να θεωρηθεί άδικο, να δημιουργήσει εντάσεις και να επηρεάσει την καλή συνεργασία.
- Όταν οι παρτίδες είναι αλληλένδετες, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ο κίνδυνος να επηρεαστεί η εκτέλεση της σύμβασης (κίνδυνος διάχυσης των ευθυνών, καθυστέρηση της εκτέλεσης).

44

Εκτός από τον δημοσιονομικό κανονισμό, και η οδηγία 2014/24/ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες θεωρεί ισοδύναμες τις ανοικτές και τις κλειστές διαδικασίες.

46

Οι προθεσμίες είναι πράγματι ελαφρώς μεγαλύτερες σε μια διαδικασία δύο σταδίων, αλλά η διαφορά αυτή μπορεί να είναι αμελητέα σε σχέση με τη συνολική της διάρκεια.

Όσον αφορά την αξιολόγηση των κριτηρίων, έχει εισαχθεί στον αναθεωρημένο δημοσιονομικό κανονισμό (2015) το κριτήριο της ευελιξίας βάσει του οποίου δεν είναι υποχρεωτικό να τηρείται κάποια συγκεκριμένη σειρά κατά την αξιολόγηση των κριτηρίων αποκλεισμού, επιλογής και ανάθεσης.

Εντούτοις, είναι σαφές ότι στις διαδικασίες των δύο σταδίων θα πρέπει πάντοτε να ελέγχονται πρώτα τα κριτήρια αποκλεισμού και επιλογής, εφόσον αυτή είναι η βάση για την επιλογή των υποψηφίων που θα κληθούν να υποβάλουν προσφορά.

47

Η Επιτροπή υπογραμμίζει στις εσωτερικές κατευθυντήριες γραμμές της ότι η διάθεση περισσότερου χρόνου για την υποβολή προσφορών θα ήταν, κατ' αρχήν, υπέρ της συμμετοχής, ανεξάρτητα από την επιλογή των διαδικασιών και των ελάχιστων προθεσμιών που καθορίζονται στους κανόνες εφαρμογής.

51

Η διαπραγμάτευση ουδέποτε ορίστηκε ως υποχρέωση για την αναθέτουσα αρχή ή ως δικαίωμα του προσφέροντος. Η διαπραγμάτευση μπορεί να αποφασιστεί μόνο με γνώμονα τις ληφθείσες προσφορές.

52

Αναμένεται από τους προσφέροντες, στο πλαίσιο διαδικασίας διαγωνισμού, ότι θα υποβάλουν εξ αρχής την καλύτερη δυνατή προσφορά τους. Εάν οι προσφορές που έχουν υποβληθεί είναι ικανοποιητικής ποιότητας και η αξία τους είναι χαμηλότερη από τον αναμενόμενο προϋπολογισμό, η έναρξη διαπραγμάτευσης, ιδίως για συμβάσεις χαμηλής αξίας, θα ήταν δυσανάλογη λόγω του χρόνου και των πόρων που απαιτούνται τόσο για την αναθέτουσα αρχή όσο και για τους υποψηφίους.

53

Η αναθέτουσα αρχή δεν θα πρέπει να αναλάβει να διενεργεί διαπραγμάτευση για τις προσφορές που λαμβάνει σε όλες τις περιπτώσεις, αλλά όταν αυτό κρίνεται σκόπιμο και αναγκαίο. Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να τηρείται πάντοτε η αρχή της ίσης μεταχείρισης.

58

Η παρατήρηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τη σημασία της επαρκούς προβολής των δραστηριοτήτων σύναψης δημοσίων συμβάσεων είναι σύμφωνη με τα αποτελέσματα της πρόσφατης έρευνας της Επιτροπής για να γίνουν κατανοητοί οι σημαντικότεροι λόγοι για τους οποίους οι ενδιαφερόμενοι επιθυμούν την επιγραμμική επικοινωνία με την Επιτροπή. «Οι χρηματοδοτήσεις και η υποβολή προσφορών» (συμπεριλαμβανομένων των συμβάσεων προμηθειών) προσδι-ορίστηκαν ως ένας από τους σημαντικότερους λόγους.

Η διαφάνεια της διαδικασίας σύναψης δημόσιων συμβάσεων και των αποτελεσμάτων της έχει οριστεί ως μείζων θεσμικός στόχος για την Επιτροπή, μέσω συνεντεύξεων με 12 από τις Γενικές Διευθύνσεις (ΓΔ) της και εκτελεστικούς οργανισμούς.

Κοινή απάντηση στα σημεία 59 έως 62

Η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη την ανάλυση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τους ιστότοπους των υπηρεσιών της όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις και θα εξετάσει τις σχετικές παρατηρήσεις στο πλαίσιο του προγράμματος ψηφιακού μετασχηματισμού που παρατίθενται κατωτέρω.

Η Επιτροπή ανέλαβε το 2013 μια φιλόδοξη πρωτοβουλία με τίτλο «Εξορθολογισμός του διαδικτύου — Πρόγραμμα ψηφιακού μετασχηματισμού» για να βελτιώσει την εξωτερική ψηφιακή επικοινωνία της. Οι γενικοί στόχοι της πρωτοβουλίας είναι να επιτευχθεί μεγαλύτερη συνοχή, τόσο στην ανταλλαγή μηνυμάτων όσο και στην πλοήγηση/στη μορφή και στο περιεχόμενο, τη συνάφεια για τους χρήστες και τη σχέση κόστους-αποδοτικότητας της παρούσας της Επιτροπής στο διαδίκτυο.

Η Επιτροπή θα λάβει υπόψη τις παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τον επίσημο ιστότοπο της ΕΕ και θα επανεξετάσει τις σχετικές ιστοσελίδες στον eurora.eu σε σχέση με τη δομή και το περιεχόμενο της υπό εκπόνηση νέας παρουσίας της Επιτροπής στο διαδίκτυο, με στόχο την αποφυγή αλληλεπικαλύψεων και τη διασφάλιση της συνεκτικότητας. Μια πρώτη δοκιμαστική έκδοση ή έκδοση beta του νέου ιστότοπου είναι διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση beta.ec.europa.eu, της οποίας το περιεχόμενο σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις έχει αναδιαμορφωθεί πρόσφατα με τη δομή που αναφέρεται στο σημείο 58 (http://beta.ec.europa.eu/funding-tenders_en).

60

Ο ιστότοπος με νέο περιεχόμενο θα αντικαταστήσει την υφιστάμενη κεντρική σελίδα για τις δημόσιες συμβάσεις² στην οποία αναφέρεται το Συνέδριο.

Πλαίσιο 8 — Παραδείγματα μη ικανοποιητικών αποτελεσμάτων αναζήτησης από την αναζήτηση στο TED στις εν εξελίξει προκηρύξεις διαγωνισμών

Το πρόβλημα αυτό μπορεί να οφείλεται σε δύο αιτίες:

- 1) ζήτημα ομαδοποίησης κωδικών CPV· υπήρχε πράγματι ένα πρόβλημα με τον τρόπο λειτουργίας του TED, το οποίο εν τω μεταξύ διορθώθηκε, ώστε να είναι δυνατή η αναζήτηση μόνο σε επίπεδο κωδικού·
- 2) λάθος καταχώριση κωδικού CPV από την αναθέτουσα αρχή: τα δεδομένα που έχουν καταχωριστεί από την αναθέτουσα αρχή είναι εσφαλμένα, γεγονός που έχει αρνητικές επιπτώσεις όσον αφορά τα αποτελέσματα της αναζήτησης.

Η πρώτη πιθανή αιτία έχει ήδη διορθωθεί.

Μετά από προκαταρκτική ανάλυση, φαίνεται ότι το σφάλμα μπορεί να έχει προκληθεί από λάθη στην καταχώριση δεδομένων. Η Επιτροπή θα εξετάσει διεξοδικότερα το ζήτημα και θα λάβει τα αναγκαία μέτρα.

Όσον αφορά τα αποτελέσματα σε σχέση με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ), θα πρέπει να επισημανθεί ότι, κατά το παρελθόν, η ΕΥΕΔ θεωρούνταν οντότητα υπαγόμενη στο Συμβούλιο (και, ως εκ τούτου, η αναζήτηση από το «Συμβούλιο» περιελάμβανε επίσης τις ανακοινώσεις της ΕΥΕΔ). Αργότερα, αποφασίστηκε ότι η ΕΥΕΔ πρέπει να αντιμετωπίζεται ως αυτόνομη οντότητα. Ο σύνδεσμος για τις προηγούμενες ανακοινώσεις της ΕΥΕΔ εξακολουθεί να είναι μέσω του Συμβουλίου.

Πλαίσιο 9 — Παραδείγματα ανακριβών κωδικών CPV που χρησιμοποιήθηκαν από την Επιτροπή

Τα αποτελέσματα της αναζήτησης εξαρτώνται σε πολύ μεγάλο βαθμό από την ορθή εισαγωγή των δεδομένων από τις αναθέτουσες αρχές. Οι αναφερόμενες υποθέσεις αφορούν περιπτώσεις επιλογής ακατάλληλου κωδικού εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής.

72

Το 2015 το σύστημα ηλεκτρονικής υποβολής προσφορών εφαρμόστηκε ολοκληρωμένα σε έξι Γενικές Διευθύνσεις/οργανισμούς (έκαστος των οποίων προκήρυξε τουλάχιστον μία πρόσκληση υποβολής προσφορών με τη χρήση της ηλεκτρονικής υποβολής προσφορών κατά τη διάρκεια του έτους). Η πλήρης εφαρμογή της ηλεκτρονικής υποβολής θα συνεχιστεί (προβλέπεται να περιληφθούν 10 επιπλέον οι ΓΔ/υπηρεσίες για το 2016).

78

Όσον αφορά τα όργανα της ΕΕ, η Επιτροπή θεωρεί ότι η σύσταση ενός μη δικαστικού οργάνου προσφυγών, πέρα από τον ήδη υπάρχοντα μηχανισμό επανεξέτασης που προβλέπεται στον δημοσιονομικό κανονισμό, δεν είναι ούτε αναγκαία ούτε σκόπιμη, διότι το κόστος του θα ήταν δυσανάλογα μεγάλο σε σχέση με τα επιδιωκόμενα οφέλη.

² http://ec.europa.eu/contracts_grants/contracts_el.htm

Ο δημοσιονομικός κανονισμός προβλέπει ήδη ότι οι μη επιτυχόντες προσφέροντες ενημερώνονται επακριβώς για τους λόγους απόρριψης της προσφοράς τους και μπορούν να ζητήσουν πρόσθετες πληροφορίες σύμφωνα με το άρθρο 113 παράγραφος 3 του δημοσιονομικού κανονισμού και το άρθρο 161 παράγραφος 2 των κανόνων εφαρμογής. Η υποβολή αυτών των αιτήσεων υπόκειται σε αυστηρή προθεσμία: η αναθέτουσα αρχή πρέπει να παρέχει τις πληροφορίες αυτές το συντομότερο δυνατό, και σε κάθε περίπτωση εντός 15 ημερών από την παραλαβή του αιτήματος.

Επιπλέον, κάθε φορά που μια πράξη η οποία προσβάλλει τα δικαιώματα των υποψηφίων ή των προσφερόντων κοινοποιείται στους οικονομικούς φορείς κατά τη διάρκεια μιας διαδικασίας σύναψης συμβάσεων (π.χ. απόρριψη), η εν λόγω κοινοποίηση αναφέρει τα διαθέσιμα μέσα προσφυγής (καταγγελία στον Διαμεσολαβητή και δικαστικός έλεγχος).

Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο περιορισμένος αριθμός προσφυγών ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου σχετικά με τις συμβάσεις που συνάπτουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης (17) και το γεγονός ότι το Δικαστήριο σπάνια επιδικάζει αποζημιώσεις για εικαζόμενες ζημίες αποτελούν ισχυρές ενδείξεις ότι το υφιστάμενο σύστημα είναι αποτελεσματικό και κατάλληλο σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Κατά συνέπεια, η σύσταση του προτεινόμενου φορέα ταχείας επανεξέτασης όχι μόνο δεν είναι αναγκαία, αλλά θα συνιστούσε δυσανάλογο μέτρο, μη συμβατό με την αρχή της οικονομικής αποδοτικότητας και της χρηστής διαχείρισης των διοικητικών πόρων.

79

Η υποβολή αιτημάτων ή παρατηρήσεων στην αναθέτουσα αρχή (βάσει του δημοσιονομικού κανονισμού) και η υποβολή προσφυγής στην αναθέτουσα αρχή (σύμφωνα με το άρθρο 1 παράγραφος 5 της οδηγίας περί προσφυγών) είναι διαφορετικές ενέργειες, εφόσον μόνον η τελευταία αποτελεί, σύμφωνα με τις οδηγίες περί προσφυγών, απαραίτητη προϋπόθεση για την άσκηση προσφυγής σε εξωτερικό ανεξάρτητο όργανο.

Οι συνέπειες των μέτρων αυτών όσον αφορά την υπογραφή της σύμβασης είναι επομένως διαφορετικές:

- βάσει της οδηγίας περί προσφυγών: η άσκηση προσφυγής συνεπάγεται την άμεση αναστολή της δυνατότητας σύναψης της σύμβασης, για να είναι η προσφυγή αποτελεσματική,
- βάσει του δημοσιονομικού κανονισμού: μετά την αξιολόγηση των αιτημάτων ή παρατηρήσεων, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αναστείλει την υπογραφή της σύμβασης, εάν αυτό συνιστά την ενδεδειγμένη ανταπόκριση στα αιτήματα ή τις παρατηρήσεις. Η συστηματική αναστολή για κάθε είδους αίτημα ή παρατήρηση εκ μέρους μη επιτυχόντων προσφερόντων κατά τη διάρκεια της περιόδου αναμονής θα ήταν δυσανάλογη, διότι η εν λόγω αναστολή αποφασίζεται από την αναθέτουσα αρχή για κάθε περίπτωση χωριστά και εφόσον αυτό δικαιολογείται από τη φύση των υποβαλλόμενων αιτημάτων ή παρατηρήσεων.

90

Η διαδικασία σύναψης συμβάσεων στην Επιτροπή είναι αποκεντρωμένη στο επίπεδο του κάθε αρμόδιου διατάκτη. Δεν υφίσταται καμία νομική υποχρέωση για «ενιαίο αποθετήριο» και, ως εκ τούτου, δεν υπάρχουν πιστώσεις του προϋπολογισμού για την ανάπτυξη ενός τέτοιου συστήματος. Ανάλογα με την αξία των συμβάσεων, πληροφορίες σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων δημοσιεύονται στο TED ή στους ιστότοπους των αναθετουσών αρχών (ή κοινοποιούνται μέσω του συστήματος δημοσιονομικής διαφάνειας (ΣΔΔ) για την Επιτροπή και τους εκτελεστικούς οργανισμούς), σύμφωνα με τους κανόνες δημοσιότητας. Ωστόσο, το ΣΔΔ έχει σχεδιαστεί για την παροχή πληροφοριών σχετικά με τους αποδέκτες κεφαλαίων της ΕΕ και όχι για το συγκεκριμένο μέσο εκτέλεσης του προϋπολογισμού από το οποίο χρηματοδοτήθηκε ούτε σχετικά με τον τύπο των πραγματοποιούμενων δαπανών.

91

Υπάρχει ήδη διαθέσιμη πλατφόρμα για τον σκοπό αυτό, η βάση δεδομένων TED. Η Επιτροπή συμφωνεί ότι αυτή η βάση δεδομένων αποτελεί το κατάλληλο σημείο εισόδου για πληροφορίες σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, αφού περιέχει πολλές πληροφορίες, καθώς και έγγραφα δημοσίων συμβάσεων μέσω ηλεκτρονικής υποβολής. Στα έγγραφα αυτά περιλαμβάνονται το σχέδιο σύμβασης που θα υπογραφεί με τον ανάδοχο. Οι προσφορές αποτελούν επίσης μέρος της τελικής σύμβασης, αλλά η Επιτροπή τις μεταχειρίζεται ως εμπιστευτικά έγγραφα σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 (η γνωστοποίηση των οποίων θα υπονόμειε την προστασία των εμπορικών συμφερόντων ενός φυσικού ή νομικού προσώπου).

92

Θα πρέπει να επισημανθεί ότι, μολονότι η χρήση της ηλεκτρονικής υποβολής προσφορών δεν είναι επί του παρόντος υποχρεωτική, όλες οι Γενικές Διευθύνσεις της Επιτροπής και όλα τα θεσμικά όργανα ενθαρρύνονται να κάνουν χρήση αυτής της εφαρμογής.

Η λειτουργία τηλεφόρτωσης εγγράφων διαγωνισμού από την πλατφόρμα TED eTendering έχει τροποποιηθεί από τον Ιανουάριο του 2016. Η βασική επιλογή που παρέχει το σύστημα επιτρέπει την τηλεφόρτωση εγγράφων μετά τη λήξη της προθεσμίας υποβολής των προσφορών. Οι αναθέτουσες αρχές έχουν τη διακριτική ευχέρεια να επιλέξουν την απενεργοποίηση της.

94

Όσον αφορά την υποβολή εκθέσεων, η περίληψη της ετήσιας έκθεσης δραστηριοτήτων που αναφέρεται στο άρθρο 66 παράγραφος 9 του δημοσιονομικού κανονισμού περιλαμβάνει, ως παράρτημα, τον κατάλογο των διαδικασιών με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση μιας προκήρυξης σύμβασης. Βλ. επίσης την απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 90.

97

Ος κατάλογος μεταδεδομένων, η πύλη ανοικτών δεδομένων καταγράφει το σύνολο των υφιστάμενων δεδομένων TED που προσφέρονται μέσω του ιστότοπου TED καθώς και ορισμένα παράγωγα σύνολα δεδομένων που παράγονται από τη ΓΔ GROW της Επιτροπής.

99

Η Επιτροπή παρέχει, μέσω της κεντρικής οικονομικής υπηρεσίας της ΓΔ BUDG, κεντρική πληροφόρηση, καθοδήγηση και μοντέλα, καθώς και τεχνική υποστήριξη και υπηρεσίες κατάρτισης σε θέματα σύναψης συμβάσεων που είναι ανοικτή στις αναθέτουσες αρχές και χρησιμοποιείται σε μεγάλο βαθμό από αυτές —όχι μόνο για τις υπηρεσίες της Επιτροπής αλλά και άλλων θεσμικών οργάνων, εκτελεστικών οργανισμών και άλλων οργάνων. Οι παρεχόμενες πληροφορίες και τα έγγραφα περιλαμβάνουν συστάσεις και παραθέτουν τις βέλτιστες πρακτικές.

Υπάρχουν ήδη και άλλα φόρουμ ανταλλαγής πληροφοριών ανάμεσα στην Επιτροπή και τις άλλες ενωσιακές αναθέτουσες αρχές, ιδίως το Δίκτυο Οικονομικών Μονάδων (RUF) το οποίο συνεδριάζει κάθε μήνα και το δίκτυο NAPO των αρμοδίων για τις δημόσιες συμβάσεις υπαλλήλων των αποκεντρωμένων οργανισμών το οποίο καλύπτει και τους αποκεντρωμένους οργανισμούς και τα λοιπά όργανα της Ένωσης (ΣΔΙΤ) και συνέρχεται τουλάχιστον μία φορά ετησίως.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι ένας καλύτερα δομημένος μηχανισμός ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών θα ήταν προς όφελος ιδίως των διαδικασιών που αφορούν μεγάλα ποσά. Ωστόσο, η καθιέρωση των συνιστώμενων αξιολογήσεων από ομοτίμους σε μόνιμη βάση θα απαιτούσε πρόσθετους δημοσιονομικούς και ανθρώπινους πόρους οι οποίοι δεν είναι διαθέσιμοι επί του παρόντος. Θα μπορούσαν να οργανώνονται ad-hoc συνεδριάσεις κατά περίπτωση, όποτε παρίσταται ανάγκη.

Συμπεράσματα και συστάσεις

101

Η πρόσβαση σε δημόσιες συμβάσεις που συνάπτουν οι αναθέτουσες αρχές παρέχεται με μέτρα δημοσιότητας σύμφωνα με τους εφαρμοστέους κανόνες. Επιπλέον, η διαδικασία σύναψης συμβάσεων στην Επιτροπή είναι αποκεντρωμένη (βλ. απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία VII, 58 έως 72 και στη σύσταση 1).

103

Η Επιτροπή τονίζει ότι δεν υφίσταται νομική υποχρέωση για τέτοια παρακολούθηση.

Σε κάθε περίπτωση, εφόσον οι οικονομικοί φορείς μπορούν να συμμετέχουν σε πρόσκληση υποβολής προσφορών με διάφορους τρόπους (μέσω κοινών προσφορών ή με υπεργολάβους), η παρακολούθηση του αριθμού των αιτήσεων συμμετοχής ή των προσφορών δεν μπορεί να παρέχει πλήρεις πληροφορίες σχετικά με τη σύνθεση των υποψηφίων ή των προσφερόντων.

Σύσταση 1

Σε ό,τι την αφορά, η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση αυτή και θα την εφαρμόσει όπως περιγράφεται κατωτέρω.

Λαμβάνοντας υπόψη τη σημαντική διοικητική επιβάρυνση που θα προέκυπτε από τη δημιουργία ενός τέτοιου κεντρικού συστήματος πληροφοριών, καθώς και τον περιορισμό των πόρων, η Επιτροπή θα προβεί σε ανάλυση κόστους-ωφέλειας για την εκτίμηση της σκοπιμότητας, του κόστους και των δυνητικών οφελών από τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις με σκοπό την παρακολούθηση της συμμετοχής. Η δράση σύμφωνα με τις συστάσεις θα υλοποιηθεί σε συνάρτηση με το αποτέλεσμα της αξιολόγησης αυτής.

Εφόσον η διαδικασία σύναψης συμβάσεων στην Επιτροπή είναι αποκεντρωμένη στο επίπεδο των διατακτών, δεν υπάρχει κεντρικό σύστημα πληροφοριών σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων για την παρακολούθηση της συμμετοχής. Δεν υφίσταται ούτε νομική υποχρέωση ως προς αυτό ούτε υπάρχουν οι πόροι του προϋπολογισμού και οι ανθρώπινοι πόροι που απαιτούνται για μια ανάλυση δεδομένων σε τόσο μεγάλη κλίμακα.

Το επίπεδο της συμμετοχής σε διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων μπορεί να εξαρτάται από διάφορους παράγοντες. Ως εκ τούτου, ο αριθμός προσφορών ή ο αριθμός των παραδεκτών προσφορών δεν συνιστούν από μόνοι τους αξιόπιστους δείκτες για την απόδειξη της δυνατότητας πρόσβασης στις δραστηριότητες προμηθειών. Για κανένα είδος διαδικασίας και είδος αγοράς (υπηρεσίες, προμήθειες, έργα, κτίρια) δεν υπάρχει περιορισμός ως προς τον τρόπο συμμετοχής των οικονομικών φορέων σε προσκλήσεις υποβολής προσφορών (με κοινή προσφορά ή ως υπεργολάβοι). Ως εκ τούτου, ο αριθμός των προσφορών δεν μπορεί να παρέχει συστηματικά πλήρη στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των συμμετεχόντων οικονομικών φορέων.

104

Σκοπός της αναθεώρησης του 2015 ήταν η εναρμόνιση των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις με τις οδηγίες του 2014. Η απλούστευση και αποσαφήνιση στις οδηγίες αποτυπώνονται στον αναθεωρημένο δημοσιονομικό κανονισμό και τους κανόνες εφαρμογής του, όπως τροποποιήθηκαν το 2015, και περαιτέρω βελτιώσεις θα αποτυπωθούν στην επικείμενη πρόταση για την αναθεώρηση του ΔΚ το 2016.

104 α)

Βλ. απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 26.

104 β)

Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι παρεκκλίσεις εξηγούνται στις αιτιολογικές σκέψεις του δημοσιονομικού κανονισμού, όταν αυτό είναι αναγκαίο.

104 γ)

Η ίση μεταχείριση θα πρέπει να εφαρμόζεται έναντι όλων των επιχειρήσεων ανεξάρτητα από το μέγεθός τους. Οι κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων βάσει του δημοσιονομικού κανονισμού δεν αποσκοπούν στην ενίσχυση ενός συγκεκριμένου στόχου πολιτικής. Οι ΜΜΕ, όπως και άλλοι οικονομικοί φορείς, μπορούν να συμμετέχουν σε διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων υποβάλλοντας χωριστή ή κοινή προσφορά ή ως υπεργολάβοι.

Οι ΜΜΕ ευνοούνται εκ των πραγμάτων από την απλούστευση και ελάφρυνση των κανόνων, μολονότι δεν γίνεται ειδική αναφορά σε αυτές.

104 ε)

Δεν είναι σκόπιμο να καθοριστεί ειδικό γλωσσικό καθεστώς στο επίπεδο του δημοσιονομικού κανονισμού, εφόσον η ισχύουσα γλωσσική πολιτική απορρέει άμεσα από τον κανονισμό αριθ. 1/1958.

Σύσταση 2

Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση αυτή.

Η Επιτροπή αποδέχεται το μέρος της σύστασης που αφορά την πρόταση για ένα ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων.

Πράγματι, ένας από τους βασικούς πυλώνες της επικείμενης αναθεώρησης του δημοσιονομικού κανονισμού το 2016 είναι η πρόταση για ένα «ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων» που θα βελτιώσει τη γενική κατανόηση του κειμένου, θα περιορίσει το μέγεθός του και θα επιδιώξει κυρίως την απλούστευση, σε πλήρη εναρμόνιση με την έννοια της βελτίωσης της νομοθεσίας.

Αυτό το ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων θα ενοποιήσει σε μία ενιαία νομοθετική πράξη τόσο τους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων, που επί του παρόντος ορίζονται στον δημοσιονομικό κανονισμό, όσο και τους αναλυτικότερους κανόνες εφαρμογής του. Επιπλέον, οι ειδικές διατάξεις σχετικά με τις συμβάσεις για τις εξωτερικές δράσεις, που επί του παρόντος ορίζονται στο δεύτερο μέρος του δημοσιονομικού κανονισμού, θα συγχωνευθούν με τους γενικούς κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων, έτσι ώστε να είναι ευκολότερα κατανοητές από τους οικονομικούς φορείς.

Η Επιτροπή δεν αποδέχεται το μέρος της σύστασης που αναφέρεται στη συμμετοχή των ΜΜΕ. Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο δημοσιονομικός κανονισμός δεν αποτελεί μέσο πολιτικής για την επίτευξη του σκοπού αυτού και, ως εκ τούτου, δεν θα πρέπει να ενθαρρύνει ενεργά τη συμμετοχή των ΜΜΕ.

Όσον αφορά το γλωσσικό καθεστώς και τη διερεύνηση της αγοράς, η Επιτροπή δεν αποδέχεται τη σύσταση. Όσον αφορά το πρώτο, πρέπει να εφαρμοστεί το γλωσσικό καθεστώς που θεσπίστηκε στον κανονισμό αριθ. 1/1958. Όσον αφορά το δεύτερο στοιχείο, θα δοθούν διευκρινίσεις στο πλαίσιο της προσεχούς αναθεώρησης της μεθοδολογίας για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 134 παράγραφος 1 στοιχείο ζ) των κανόνων εφαρμογής του ΔΚ [COM(2008) 2299], όπως εξηγείται στο σημείο 32. Βλ. επίσης απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 32-34.

Αναφορικά με την αιτιολόγηση των παρεκκλίσεων από την οδηγία του 2014, η Επιτροπή συμφωνεί με τη σύσταση και θεωρεί ότι έχει εν μέρει υλοποιηθεί. Οι παρεκκλίσεις εξηγούνται στις αιτιολογικές σκέψεις του αναθεωρημένου δημοσιονομικού κανονισμού, όπου αυτό κρίθηκε αναγκαίο. Η ανάγκη να προβλεφθούν πρόσθετες παρεκκλίσεις θα διερευνηθεί και θα αναφέρεται ή θα εξηγείται, εφόσον είναι αναγκαίο, στο πλαίσιο της εν εξελίξει αναθεώρησης του δημοσιονομικού κανονισμού.

Σύσταση 3

Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει το μέρος της σύστασης που αφορά τη διενέργεια προκαταρκτικών διαβουλεύσεων της αγοράς, όταν είναι προσαρμοσμένο στη διαδικασία του επικείμενου διαγωνισμού, με σκοπό την προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης, όπως έχει ήδη πράξει η Επιτροπή σε ορισμένους τομείς όπως η αγορά ή η μίσθωση έργων κτιριακών εγκαταστάσεων [όπως προβλέπεται από τη μέθοδο που περιγράφεται στο έγγραφο COM(2008) 2299] και ο παροπλισμός.

Ωστόσο, η Επιτροπή θεωρεί ότι η προκαταρκτική ανάλυση της αγοράς δεν θα πρέπει να χρησιμοποιείται για την ενημέρωση των οικονομικών φορέων σχετικά με τα σχέδια και τις απαιτήσεις των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων. Στην πράξη, οι υφιστάμενοι κανόνες δημοσίων συμβάσεων κάνουν σαφή διαχωρισμό ανάμεσα στην προετοιμασία της διαδικασίας και τα μέτρα δημοσιότητας.

Εκτός από τον κίνδυνο στρέβλωσης του ανταγωνισμού, δεν θα υπήρχε διαφάνεια και ίση μεταχείριση, εάν ορισμένοι οικονομικοί φορείς με τους οποίους θα υπήρχε επικοινωνία στο πλαίσιο της προκαταρκτικής διαβούλευσης της αγοράς είχαν πρόσβαση σε πρόωρη πληροφόρηση σχετικά με τις προγραμματιζόμενες διαδικασίες συμβάσεων.

Οι κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις προβλέπουν τα αναγκαία μέτρα δημοσιότητας για την προβολή συμβάσεων με πλήρη σεβασμό των αρχών που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις.

Σύσταση 4

Σε ό,τι την αφορά, η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση αυτή και θα συνεχίσει να την εφαρμόζει, στον βαθμό που αυτό είναι σκόπιμο.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι, όταν υποδιαιρεί τις συμβάσεις σε παρτίδες, ήδη ακολουθεί μια προσέγγιση που εξισορροπεί την ανάγκη να υπάρχει αυξημένος ανταγωνισμός με άλλες αρχές που διέπουν τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων, ιδίως της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της αναλογικότητας. Η υποδιαίρεση σε παρτίδες διασφαλίζεται πράγματι, κατά περίπτωση, σε συνάρτηση με το αντικείμενο και την αξία της σύμβασης, καθώς και με τον κίνδυνο για την εκτέλεση της σύμβασης σε περίπτωση αλληλένδετων παρτίδων.

106

Τα αποτελέσματα αναζήτησης για κάθε εργαλείο αναζήτησης, συμπεριλαμβανομένου του TED, εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την ποιότητα των εισαγόμενων δεδομένων. Στην περίπτωση των προκηρύξεων για δημόσιες συμβάσεις, τα προαιρετικά πεδία συχνά δεν συμπληρώνονται και οι αναθέτουσες αρχές εισάγουν ορισμένες φορές εσφαλμένα δεδομένα.

Η Επιτροπή έχει επίγνωση, παρόλα αυτά, ότι υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης της λειτουργίας αναζήτησης στο TED. Η Υπηρεσία Εκδόσεων διεξήγαγε έρευνα μεταξύ των χρηστών, τον Μάρτιο του 2016, και είναι επί του παρόντος σε εξέλιξη μελέτη σχετικά με την ευκολία χρήσης του TED. Τα συμπεράσματα και των δύο αυτών διαδικασιών θα αξιοποιηθούν αργότερα κατά το τρέχον έτος για τη βελτίωση της εμπειρίας και της ικανοποίησης των χρηστών των υπηρεσιών του TED.

Σύσταση 5

Σε ό,τι την αφορά, η Επιτροπή αποδέχεται αυτή τη σύσταση, ως μακροπρόθεσμο στόχο (για μετά το 2018) και θα την εφαρμόσει, με τον τρόπο που περιγράφεται κατωτέρω.

Λαμβάνοντας υπόψη τη σημαντική διοικητική επιβάρυνση που θα προέκυπτε από τη δημιουργία ενός τέτοιου συστήματος και το γεγονός ότι η διοικητική διάσταση δεν είναι εγγεγραμμένη στον προϋπολογισμό στο πλαίσιο του τρέχοντος ΠΔΠ, η Επιτροπή θα διενεργήσει αξιολόγηση για να εκτιμήσει τη σκοπιμότητα, το κόστος και τα δυνητικά οφέλη ενός τέτοιου συστήματος. Η συνιστώμενη ενέργεια θα υλοποιηθεί σε συνάρτηση με την έκβαση αυτής της αξιολόγησης και με τη σύμφωνη γνώμη των άλλων θεσμικών οργάνων.

Όσον αφορά τις δραστηριότητες της Επιτροπής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων, η Επιτροπή έχει ήδη αρχίσει να εφαρμόζει τη σύσταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου: ένα ενιαίο σημείο εισόδου για τις δημόσιες συμβάσεις της Επιτροπής αναπτύσσεται επί του παρόντος από την Επιτροπή, στο πλαίσιο του ψηφιακού μετασχηματισμού. Θα περιλαμβάνει συνδέσμους προς όλες τις σχετικές πληροφορίες σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις (ανακοίνωση σχετικά με τους ισχύοντες κανόνες και επιχειρηματικές ευκαιρίες) και προς τα υφιστάμενα εργαλεία για την πρόσβαση σε έγγραφα των συμβάσεων και την υποβολή των προσφορών.

Βλ. σχετική σελίδα για τη δοκιμαστική έκδοση της νέας παρουσίας της Επιτροπής στο διαδίκτυο: http://beta.ec.europa.eu/funding-tenders_en

Αυτή η νέα διαδικτυακή παρουσία, περιλαμβανομένης αυτής της σελίδας, αναμένεται να τεθεί σε λειτουργία το 2016. Συνεχίζονται οι εργασίες για την παραγωγή του σχετικού περιεχομένου, σε συντονισμό με την πρωτοβουλία SEDIA (αξιολόγηση από τις υπηρεσίες της Επιτροπής για τον εντοπισμό της εταιρικής λύσης για τη στήριξη της πλήρους χρηματοδότησης και των κύκλων ζωής των διαγωνισμών) και με τη διαδικτυακή πύλη συμμετεχόντων (εφαρμογή ΤΠ που στηρίζει τις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων και τη διαχείριση επιχορηγήσεων για πολλά σημαντικά προγράμματα της ΕΕ, περιλαμβανομένου του προγράμματος «Ορίζοντας 2020»).

Η πρόσβαση σε επιχειρηματικές ευκαιρίες και στα σχετικά έγγραφα των συμβάσεων είναι ήδη διαθέσιμη μέσω των υφιστάμενων εργαλείων και πλατφορμών, TED και TED eTendering, που παρέχουν πρόσβαση σε προκηρύξεις διαγωνισμών και σε έγγραφα των θεσμικών οργάνων για τις δημόσιες συμβάσεις. Η Επιτροπή θα εξετάσει τη δυνατότητα δημιουργίας πρόσθετων στοιχείων για την παροχή πρόσβασης σε ευρύτερο φάσμα πληροφοριών, λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμούς σε δημοσιονομικούς και ανθρώπινους πόρους.

Σύσταση 6

Η Επιτροπή δεν αποδέχεται αυτή τη σύσταση.

Η Επιτροπή δεν θεωρεί αναγκαίο να προτείνει τροποποιήσεις του δημοσιονομικού κανονισμού σχετικά με την εξέταση των καταγγελιών

Ο δημοσιονομικός κανονισμός προβλέπει ήδη ότι οι μη επιτυχόντες προσφέροντες ενημερώνονται επακριβώς για τους λόγους απόρριψης της προσφοράς τους και μπορούν να ζητήσουν πρόσθετες πληροφορίες σύμφωνα με το άρθρο 113 παράγραφος 3 του δημοσιονομικού κανονισμού και το άρθρο 161 παράγραφος 2 των κανόνων εφαρμογής. Η υποβολή αυτών των αιτήσεων υπόκειται σε αυστηρή προθεσμία: η αναθέτουσα αρχή πρέπει να παρέχει τις πληροφορίες αυτές το συντομότερο δυνατό, και σε κάθε περίπτωση εντός 15 ημερών από την παραλαβή του αιτήματος.

Επιπλέον, κάθε φορά που μια πράξη η οποία προσβάλλει τα δικαιώματα των υποψηφίων ή των προσφερόντων κοινοποιείται στους οικονομικούς φορείς κατά τη διάρκεια μιας διαδικασίας σύναψης συμβάσεων (π.χ. απόρριψη), η εν λόγω κοινοποίηση αναφέρει τα διαθέσιμα μέσα προσφυγής (καταγγελία στον Διαμεσολαβητή και δικαστικός έλεγχος).

Βλ. επίσης τις απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 78 και 79.

Σύσταση 7

Σε ό,τι την αφορά, η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει αυτή τη σύσταση και θα την εφαρμόσει όπως περιγράφεται κατωτέρω.

Λαμβάνοντας υπόψη τη σημαντική διοικητική επιβάρυνση που θα προέκυπτε από τη δημιουργία ενός τέτοιου συστήματος παρακολούθησης, η Επιτροπή θα αξιολογήσει σε ποιο βαθμό το TED eTendering μπορεί να προσφέρει οικονομικά αποδοτική πρόσβαση σε περισσότερα δεδομένα για τις δημόσιες συμβάσεις, λαμβάνοντας υπόψη τους δημοσιονομικούς περιορισμούς και τους περιορισμούς σε επίπεδο ανθρωπίνων πόρων.

Σύσταση 8

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

Η OLAF βρίσκεται σε μεταβατικό στάδιο όσον αφορά τη βελτίωση της ικανότητάς της για υποβολή εκθέσεων και αναλύσεων. Το νέο σύστημα διαχείρισης περιεχομένου της OLAF εκτιμάται ότι θα τεθεί σε εφαρμογή έως τα τέλη Ιουλίου 2016. Το προβλεπόμενο πρόγραμμα για τις στατιστικές και τις εκθέσεις θα είναι διαθέσιμο με μεταγενέστερη έκδοση το 2017. Εν τω μεταξύ, η OLAF διερευνά δυνατότητες βελτίωσης της χρήσης των υφιστάμενων εργαλείων και επιλογών για την υποβολή εκθέσεων.

Σύσταση 9

Σε ό,τι την αφορά, η Επιτροπή αποδέχεται την παρούσα σύσταση υπό την προϋπόθεση ότι η αξιολόγηση από ομοτίμους πραγματοποιείται βάσει των αναγκών και δεν θα καταστεί μόνιμη διαδικασία που θα απαιτούσε πρόσθετους δημοσιονομικούς και/ή ανθρώπινους πόρους.

50

Η ΕΚΤ είναι της γνώμης ότι η διαδικασία ανάθεσης σύμβασης διενεργήθηκε σύμφωνα με τους κανόνες ανάθεσης συμβάσεων της ΕΚΤ. Εν προκειμένω, η ΕΚΤ σημειώνει ότι η επιχειρηματολογία περί επείγοντος χαρακτήρα χρησιμοποιήθηκε με ορθό και επαρκή τρόπο και τεκμηριώθηκε επιμελώς. Το υποκείμενο συμβάν στο οποίο οφείλεται ο κατεπείγων χαρακτήρας δεν προκλήθηκε από την ΕΚΤ και δεν υπάρχει εμφανής αιτιολογική σχέση μεταξύ των απρόβλεπτων εξελίξεων και του απορρέοντος εξ αυτών επείγοντος χαρακτήρα. Λόγω του κατεπείγοντος χαρακτήρα του θέματος δεν ήταν δυνατή η συμμόρφωση με τα χρονικά όρια για τη διενέργεια εσπευσμένης διαδικασίας δημόσιου διαγωνισμού, για την οποία στην πράξη εξακολουθεί να απαιτείται, στην καλύτερη περίπτωση, χρονικό διάστημα τριών έως τεσσάρων μηνών από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης έως την ημερομηνία υπογραφής της σύμβασης. Μάλιστα, στο πλαίσιο της επιλεγείσας μορφής διαγωνισμού με συμμετοχή πέντε υποψηφίων, η σύμβαση ανατέθηκε και υπογράφηκε εντός έξι εβδομάδων από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης. Επιπλέον, η επιλεγείσα διαδικασία διασφάλιζε ένα υγιές επίπεδο ανταγωνισμού και η απορρέουσα σύμβαση ήταν αυστηρώς περιορισμένη στην κάλυψη των άμεσων αναγκών. Η ΕΚΤ θα ήθελε επίσης να υπενθυμίσει ότι από τη στιγμή που κατέστη εμφανές ότι η παροχή του σχετικού είδους υπηρεσιών από εξωτερικούς συνεργάτες μπορεί να απαιτείται σε περισσότερο συνεχή βάση, προκήρυξε δημόσιο διαγωνισμό για τις εν λόγω υπηρεσίες.

Παρακάτω παρατίθενται τα σχόλια της ΕΚΤ επί ορισμένων εκ των συστάσεων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Σύσταση 1

Η ΕΚΤ κατ' αρχήν συμφωνεί με τη σύσταση. Η ΕΚΤ σχεδιάζει τη σταδιακή εφαρμογή ηλεκτρονικού συστήματος υποβολής προσφορών στη διάρκεια του 2016. Σε αυτό το πλαίσιο η ΕΚΤ θα διερευνήσει πιο συστηματικούς αλλά εξίσου αποτελεσματικούς τρόπους μέτρησης του επιπέδου συμμετοχής στους δημόσιους διαγωνισμούς της από την άποψη του αριθμού των αιτήσεων και των προσφορών.

Σύσταση 3

Η ΕΚΤ συμφωνεί με τη σύσταση σχετικά με την υιοθέτηση μιας περισσότερο προνοητικής προσέγγισης όσον αφορά τη διενέργεια διαβουλεύσεων με την αγορά πριν από την έναρξη της επίσημης διαδικασίας ανάθεσης σύμβασης προκειμένου να συλλέγει πληροφορίες από την αγορά, να διευκολύνει την κατάρτιση των απαιτήσεων και, εν τέλει, να επιτυγχάνει καλύτερη σχέση τιμής-αξίας.

Σύσταση 4

Η ΕΚΤ κατ' αρχήν συμφωνεί με τη σύσταση, με την επιφύλαξη ότι η υποδιαίρεση των συμβάσεων σε παρτίδες πρέπει να είναι αποδοτική και αποτελεσματική από επιχειρηματική σκοπιά όσον αφορά την εκτέλεση και διαχείριση των συμβάσεων. Σε περίπτωση που η υποδιαίρεση των συμβάσεων σε παρτίδες, παρότι θεωρητικά εφικτή, θα μπορούσε να συνεπάγεται τον κίνδυνο η εκτέλεση των συμβάσεων να γίνεται υπερβολικά περίπλοκη από τεχνικής απόψεως ή να μην διασφαλίζει καλή σχέση τιμής-αξίας, ή τον κίνδυνο ο συντονισμός διαφόρων αναδόχων να υπονομεύει την ορθή διαχείριση και εκτέλεση των συμβάσεων, η υποδιαίρεση σε παρτίδες δεν θεωρείται αποτελεσματική.

Σύσταση 5

Η ενότητα «Συμβάσεις προμηθειών» του δικτυακού τόπου της ΕΚΤ αποτελεί για το κοινό ένα εύκολα προσβάσιμο κεντρικό, ενιαίο αποθετήριο των προκηρύξεων και δημοσιεύσεων (υπηρεσία ολοκληρωμένης εξυπηρέτησης) που εκδίδει η ΕΚΤ στο πλαίσιο της ανάθεσης συμβάσεων. Επιπλέον, η ΕΚΤ σχεδιάζει τη σταδιακή εφαρμογή ηλεκτρονικού συστήματος υποβολής προσφορών στη διάρκεια του 2016. Μάλιστα, η ΕΚΤ έχει θεσπίσει δικούς της ειδικά διαμορφωμένους κανόνες περί ανάθεσης συμβάσεων.

Για τους ανωτέρω λόγους, η ΕΚΤ συμφωνεί με τη σύσταση μόνο εν μέρει, δεδομένου ότι ο προβλεπόμενος δικτυακός τόπος θα αποτελεί μια απλή και εύχρηστη πύλη πληροφόρησης, ενώ θα αποφεύγεται τυχόν πρόσθετη διοικητική επιβάρυνση και πολυπλοκότητα. Όσον αφορά την ΕΚΤ, η εν λόγω πύλη απλώς θα οδηγεί στην ενότητα «Συμβάσεις προμηθειών» του δικτυακού τόπου της ΕΚΤ για περαιτέρω πληροφορίες σχετικά με τις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων της ΕΚΤ. Με αυτόν τον τρόπο αποφεύγεται η άσκοπη επανάληψη και διάδοση πληροφοριών, καθώς και οι σχετικές ανεπάρκειες. Οι οικονομικοί φορείς που ενδιαφέρονται για τις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων της ΕΚΤ θα συνεχίσουν να αλληλεπιδρούν με την ΕΚΤ μέσω του δικτυακού της τόπου και των καθιερωμένων διόδων επικοινωνίας.

Δεδομένου ότι το TED (Tenders Electronic Daily, καθημερινό ηλεκτρονικό δελτίο υποβολής προσφορών) είναι η επίσημη κεντρική διαδικτυακή έκδοση του συμπληρώματος της Επίσημης Εφημερίδας της ΕΕ, που αφορά ειδικά τις ευρωπαϊκές δημόσιες συμβάσεις, ίσως να ήταν σκόπιμο να διερευνηθούν τρόποι με τους οποίους αυτό θα μπορούσε να βελτιωθεί περαιτέρω ούτως ώστε να παρέχεται κατάλληλη επισκόπηση των ευκαιριών ανάθεσης συμβάσεων από τα θεσμικά όργανα.

Σύσταση 7

Βλ. την απάντηση της ΕΚΤ στη σύσταση 5.

Η ΕΚΤ συμφωνεί με τη σύσταση μόνο εν μέρει, δεδομένου ότι το προβλεπόμενο αποθετήριο θα αποτελεί ένα απλό εργαλείο το οποίο δεν θα συνεπάγεται πρόσθετη διοικητική επιβάρυνση και πολυπλοκότητα. Όσον αφορά την ΕΚΤ, το δημόσιο αποθετήριο απλώς θα οδηγεί στην ενότητα «Συμβάσεις προμηθειών» του δικτυακού τόπου της ΕΚΤ όπου παρέχονται πληροφορίες σχετικά με τις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων της ΕΚΤ.

Σύσταση 9

Η ΕΚΤ συμφωνεί με την ιδέα της διευκόλυνσης και προώθησης της αμοιβαίας μάθησης και ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών. Τα μέσα τα οποία θα συνέβαλλαν με τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο στην επίτευξη αυτού του σκοπού θα πρέπει να διερευνηθούν περαιτέρω.

Για παράδειγμα, η ΕΚΤ συμμετέχει σε ένα ενεργό δίκτυο ειδικών σε θέματα προμηθειών από ολόκληρο το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών, όπου γίνεται δομημένη ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών.

Επιπλέον, η κεντρική υπηρεσία προμηθειών της ΕΚΤ έχει λάβει στο παρελθόν πιστοποίηση από ανεξάρτητο φορέα για τις βέλτιστες πρακτικές στον τομέα των προμηθειών και επί του παρόντος βρίσκεται σε διαδικασία εκ νέου πιστοποίησης.

Απαντήσεις του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή

83

Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής είναι αυτή τη στιγμή το μοναδικό εξωτερικό και εξωδικαστικό όργανο προσφυγής στο οποίο έχουν πρόσβαση οι οικονομικοί φορείς που θεωρούν ότι έτυχαν άδικης μεταχείρισης στο πλαίσιο διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων που προκηρύσσονται από όργανα και οργανισμούς της ΕΕ. Όπου συντρέχει περίπτωση, ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής εξετάζει τις σχετικές αναφορές και απευθύνει συστάσεις στα σχετικά όργανα και οργανισμούς. Ούτε το άρθρο 228 της ΣΛΕΕ ούτε το Καθεστώς του Διαμεσολαβητή¹ προβλέπουν διαδικασία προσφυγής ή άλλο ένδικο μέσο κατά των αποφάσεων του Διαμεσολαβητή.

Σημεία 85-87

Τα πορίσματα σχετικά με τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή που διατυπώνονται στα σημεία 85, 86 και 87 είναι ακριβή και περιγράφουν επαρκώς τη δραστηριότητα του Διαμεσολαβητή σε ό,τι αφορά τις αναφορές περί διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων.

Ο Διαμεσολαβητής συμφωνεί ότι η διαδικαστική απαίτηση του άρθρου 2.4 του Καθεστώτος του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή ενδέχεται όντως να δυσχεραίνει τη δυνατότητα ταχείας αντίδρασης του Διαμεσολαβητή έναντι αναφορών που αφορούν διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων. Ωστόσο, ένας αποτελεσματικός εσωτερικός μηχανισμός για τις αναφορές μπορεί να βοηθήσει στον ακριβέστερο προσδιορισμό και στην αποσαφήνιση των θεμάτων που πρέπει να αντιμετωπίζονται σε περίπτωση παραπομπής μιας υπόθεσης στον Διαμεσολαβητή.

Σύσταση 6

Ο Διαμεσολαβητής εκφράζει την ικανοποίησή του για τη σύσταση του Δικαστηρίου σύμφωνα με την οποία η Επιτροπή θα έπρεπε να προτείνει τροποποιήσεις στον δημοσιονομικό κανονισμό της ΕΕ ώστε να προβλέπεται μια ταχεία εξέταση των αναφορών που αφορούν διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων και ότι η εξέταση αυτή θα πρέπει να λαμβάνει χώρα προτού να απευθυνθούν οι οικονομικοί φορείς στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή ή στα Δικαστήρια. Το δημόσιο συμφέρον για αποτελεσματική και ταχεία διεκπεραίωση των διαδικασιών θα εξυπηρετούνταν καλύτερα μέσω της θέσπισης ενός εσωτερικού μηχανισμού επανεξέτασης για τους συμμετέχοντες σε διαγωνισμούς οι οποίοι έχουν ενστάσεις σχετικά με τις διαδικασίες. Κατά την άποψη του Διαμεσολαβητή, εφόσον τα όργανα και οι οργανισμοί διαθέτουν ισχυρούς εσωτερικούς μηχανισμούς επανεξέτασης, η διαδικαστική απαίτηση του άρθρου 2.4 του Καθεστώτος του Διαμεσολαβητή θα ικανοποιείται πριν από την υποβολή τυχόν αναφοράς στον Διαμεσολαβητή. Στην πραγματικότητα, εάν ο ίδιος ο εσωτερικός μηχανισμός είναι όντως αποτελεσματικός, η ανάγκη προσφυγής στον Διαμεσολαβητή παύει να υφίσταται.

Για να βοηθήσει προς αυτή την κατεύθυνση, ο Διαμεσολαβητής είναι πρόθυμος να παράσχει συμβουλές και υποστήριξη σχετικά με τον σχεδιασμό ενός αποτελεσματικού μηχανισμού αναφορών βάσει της εκτεταμένης εμπειρίας του.

¹ Απόφαση 94/262/EKAX, EK, Ευρατόμ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 9ης Μαρτίου 1994, σχετικά με το καθεστώς του Διαμεσολαβητή και τους γενικούς όρους άσκησης των καθηκόντων του (ΕΕ L 113 της 4.5.1994, σ. 15).

ΠΩΣ ΘΑ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΕΙΤΕ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΕ

Δωρεάν εκδόσεις:

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

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

Εκδόσεις επί πληρωμή:

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

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	10.2.2015
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλη ελεγχόμενη μονάδα)	31.3.2016
Έγκριση της τελικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	24.5.2016
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (ή άλλης ελεγχόμενης μονάδας) σε όλες τις γλώσσες	23.5.2016 3.6.2016 14.6.2016 27.5.2016 11.5.2016

Οι κανόνες που εφαρμόζουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ για τη σύναψη συμβάσεων συμφωνούν σε μεγάλο βαθμό με τη γενική νομοθεσία της ΕΕ περί δημόσιων συμβάσεων, η οποία προβλέπει τη διεξαγωγή διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων προκειμένου να εξασφαλίζεται η ευρύτερη δυνατή βάση που θα μεγιστοποιήσει τον ανταγωνισμό. Το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου των θεσμικών οργάνων της ΕΕ είναι άρτιο και ελαχιστοποιεί τις περισσότερες φορές τον κίνδυνο πρόκλησης σφαλμάτων. Διαπιστώσαμε, ωστόσο, ότι τα θεσμικά όργανα της ΕΕ μπορούν να κάνουν περισσότερα για να διευκολύνουν την πρόσβαση των οικονομικών φορέων (ιδίως των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων) στις δημόσιες συμβάσεις τους, παραδείγματος χάριν, απλουστεύοντας τους κανόνες στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό και εξαλείφοντας αδικαιολόγητα εμπόδια στα οποία προσκρούουν οι εν δυνάμει προσφέροντες που επιθυμούν να εντοπίσουν τις ευκαιρίες που προσφέρουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων