



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

## **ΠΡΑΣΙΝΟ ΒΙΒΛΙΟ**

**ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ  
ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ**

**ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ  
ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ**

# **ΠΡΑΣΙΝΟ ΒΙΒΛΙΟ**

## **ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ**

### **ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ**

**(Ανακοίνωση της Επιτροπής της 27ης Νοεμβρίου 1996,  
μετά από πρόταση του κ. ΜΟΝΤΙ)**

**(μη αναθεωρημένη εκδοχή)**

## Περίληψη

1. Η εφαρμογή μιας αποτελεσματικής πολιτικής για τις δημόσιες συμβάσεις είναι σημαντική αν θέλουμε η ενιαία αγορά να πετύχει τους στόχους της: πρόκληση σταθερής ανάπτυξης μακροπρόθεσμα και δημιουργία θέσεων εργασίας και ευνοϊκών προϋποθέσεων για την ανάπτυξη επιχειρήσεων που μπορούν να εκμεταλλευτούν τις δυνατότητες που προσφέρει η μεγαλύτερη ολοκληρωμένη αγορά του κόσμου, αποτελεσματική στήριξη του ανταγωνισμού στις αγορές παγκοσμίως, εξασφάλιση για τους χρήστες και τους φορολογούμενους υπηρεσίες καλύτερης ποιότητας σε χαμηλότερη τιμή από τους φορείς του δημοσίου. Οι δημόσιες αρχές και οι δημόσιες επιχειρήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης δαπανούν κάθε χρόνο περίπου 720 δισεκατομμύρια ECU σε αγαθά και υπηρεσίες, δηλαδή περίπου 2000 ECU ανά πολίτη της Ένωσης. Με δεδομένο το μέγεθος των δημοσίων συμβάσεων, η εφαρμογή αποτελεσματικών συστημάτων αγοράς μπορεί να προκαλέσει σημαντικές οικονομίες για τις κυβερνήσεις και επομένως για τους φορολογούμενους. Αυτές οι αντιλήψεις είναι ιδιαίτερα σημαντικές στο πλαίσιο των πολιτικών περιορισμού των ελλειμμάτων του προϋπολογισμού που υπαγορεύονται από τα κριτήρια σύγκλισης του Μάαστριχτ. Μια πιο ανοιχτή πολιτική δημοσίων συμβάσεων επιφέρει βεβαίως και πολλά άλλα πλεονεκτήματα, ίσως λιγότερο εμφανή. Πράγματι, οι νόμιμες μη διακριτικές και διαφανείς διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων καθώς και η δυνατότητα των προμηθευτών να διεκδικήσουν τα δικαιώματά τους στα εθνικά δικαστήρια περιορίζουν τον κίνδυνο απάτης και διαφθοράς στις διοικήσεις.
2. Η πολιτική της Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις έχει βασικούς στόχους την εξασφάλιση των απαραίτητων συνθηκών ανταγωνισμού ώστε οι δημόσιες συμβάσεις να ανατίθενται χωρίς διακρίσεις, την ορθολογική χρήση των δημοσίων εσόδων που πραγματοποιείται με την επιλογή της καλύτερης προσφοράς, την πρόσβαση των προμηθευτών σε μια ενιαία αγορά που προσφέρει σημαντικές εμπορικές διεξόδους και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων.
3. Σε ό,τι αφορά στις επιπτώσεις αυτής της πολιτικής, πολύ ενθαρρυντικά αποτελέσματα έχουν ήδη υπάρξει στο θέμα της διαφάνειας των διαδικασιών ανάθεσης. Ωστόσο, υπάρχουν δύο μείζονα προβλήματα: αφενός η μερική και ατελής μεταφορά των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις από τα κράτη μέλη, αφετέρου σχετικά περιορισμένο οικονομικό αποτέλεσμα αυτής της πολιτικής που δείχνει ότι τα επιτευχθέντα ως προς τη σύγκλιση των τιμών, την αύξηση των διασυνοριακών εμπορικών ροών και του αριθμού των προμηθευτών που συμμετέχουν στις αγορές, δεν έφθασαν ακόμη στο ύψος των αναμενόμενων πλεονεκτημάτων.
4. Για να βελτιωθεί η κατάσταση σ'αυτά τα δύο σημεία η Επιτροπή παρουσιάζει ένα πράσινο βιβλίο που προορίζεται να χρησιμεύσει σαν πλαίσιο ευρέος

διαλόγου για τις δημόσιες συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αναπτύσσει τις αρχικές σκέψεις της Επιτροπής για έναν αριθμό ουσιαστικών ερωτήσεων και καλεί όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη (Συμβούλιο, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Επιτροπή Περιοχών, επαγγελματικές οργανώσεις, αναθέτουσες αρχές και φορείς, προμηθευτές, καταναλωτές) να παρουσιάσουν την άποψή τους γραπτώς μέχρι την 31η Μαρτίου 1997. Στο τέλος αυτής της φάσης γραπτής ενημέρωσης η Επιτροπή θα εκτιμήσει την σκοπιμότητα οργάνωσης ακρόασης των ενδιαφερομένων μερών. Στη βάση των συνεισφορών που θα έχει η Επιτροπή θα ετοιμάσει μια ανακοίνωση για τις δημόσιες συμβάσεις.

5. Τα θέματα που θίγονται στα διάφορα κεφάλαια αυτού του βιβλίου είναι:
- οι στόχοι της πολιτικής της Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις και τα αποτελέσματα μέχρι σήμερα,
  - η μεταφορά και η πραγματική εφαρμογή της νομοθεσίας,
  - η βελτίωση της πρόσβασης στην αγορά μέσω της πληροφόρησης και της κατάρτισης, καθώς και μέσω της ανάπτυξης ηλεκτρονικών διαδικασιών ανάθεσης,
  - ο τρόπος συνδυασμού της πολιτικής για τις δημόσιες συμβάσεις με τις άλλες κοινοτικές πολιτικές, ιδίως αυτές που αφορούν τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), την τυποποίηση, τα διευρωπαϊκά δίκτυα (ΔΕΔ), τα διαρθρωτικά ταμεία και το Ταμείο Συνοχής, τις αγορές των κοινοτικών οργάνων ή τις αγορές που χρηματοδοτούνται από κοινοτικά ταμεία, τον κοινωνικό τομέα, το περιβάλλον, τον τομέα της άμυνας και, τέλος,
  - την πρόσβαση στις αγορές των άλλων χωρών.

Πριν από κάθε κεφάλαιο προηγείται περίληψη και ακολουθεί κατάλογος ερτήσεων για συζήτηση.

6. Έχει θεσπιστεί ένα νομοθετικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις. Μια περίοδος σταθερότητας αυτού του πλαισίου είναι επιθυμητή και δεν προβλέπεται λοιπόν τροποποίηση των βάσεων του. Βεβαίως, αυτό δεν συνεπάγεται παραίτηση της Επιτροπής από το δικαίωμα πρωτοβουλίας. Σχετικά με το νομοθετικό πλαίσιο είναι σημαντικό να πολλαπλασιασθούν οι προσπάθειες τόσο στο θέμα της μεταφοράς των οδηγιών από τα κράτη μέλη όσο και στο θέμα της εφαρμογής των κανόνων από τις αναθέτουσες αρχές και από τους αναθέτοντες φορείς. Το Πράσινο Βιβλίο αυτό περιέχει κατάλογο των προβλημάτων σχετικών με την εφαρμογή της νομοθεσίας και προτείνει πιθανές λύσεις για διάλογο με τα ενδιαφερόμενα μέρη (βλ. κεφάλαιο 3).
7. Τώρα που το νομοθετικό πλαίσιο έχει θεσπισθεί, οι αναθέτουσες αρχές και οι προμηθευτές πρέπει να εκμεταλλευτούν τις δυνατότητες που προσφέρει και να απολαύσουν το μέγιστο των πλεονεκτημάτων. Όμως διαπιστώνεται ότι πολυάριθμοι αγοραστές του δημοσίου τομέα φαίνονται να μην έχουν

λεπτομερή γνώση των νομίμων υποχρεώσεών τους και οι προμηθευτές, ιδίως οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις, φαίνονται να αγνοούν το δυναμικό που προσφέρει η αγορά. Σ' αυτό το θέμα ακριβώς πρέπει να γίνει εκμετάλλευση των δυνατοτήτων που προσφέρονται από την πληροφόρηση και την κατάρτιση. Βλέποντας προς το μέλλον, η ανάπτυξη των ηλεκτρονικών διαδικασιών θα πρέπει να παίξει ένα ρόλο κλειδί για την αύξηση της διαφάνειας και τη βελτίωση της πρόσβασης στις δημόσιες συμβάσεις (βλ. κεφάλαιο 4).

8. Η πολιτική των δημοσίων συμβάσεων έχει θετική επίπτωση στις άλλες κοινοτικές πολιτικές (βλ. κεφάλαιο 5):
- Κάνοντας πιο διαφανή την πρόσβαση στην αγορά, ανοίγονται νέες ενδεχόμενες εμπορικές διέξοδοι στις ΜΜΕ. Ωστόσο, αυτές οι επιχειρήσεις συναντούν ακόμη κάποιο αριθμό δυσκολιών για να συμμετάσχουν αποτελεσματικά στις δημόσιες συμβάσεις. Το Πράσινο Βιβλίο παρουσιάζει μέτρα που θα μπορούσαν να βελτιώσουν αυτήν την κατάσταση.
  - Στον τομέα της τυποποίησης πρέπει να ενταθούν οι προσπάθειες, σε συνεννόηση με τις επιχειρήσεις, ώστε οι οργανισμοί τυποποίησης να ετοιμάσουν ευρωπαϊκές τυποποιήσεις για χρήση στα τεύχη προδιαγραφών που θα επιτρέπουν το πραγματικό άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων.
  - Οι απαραίτητες μικτές χρηματοοικονομικές δεσμεύσεις μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα για την πραγματοποίηση των διευρωπαϊκών δικτύων διευκολύνονται από τις διαδικασίες ανάθεσης που προβλέπονται από τις οδηγίες και εξασφαλίζουν στους επενδυτές αποδεκτή απόδοση.
  - Η ορθή εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων επιτρέπει επίσης την πιο αποτελεσματική διάθεση των κοινοτικών πόρων (διαρθρωτικά και περιφερειακά ταμεία, δημόσιες συμβάσεις που αναθέτουν τα κοινοτικά όργανα ή χρηματοδοτούνται από κοινοτικούς πόρους).
  - Η νομοθεσία των δημοσίων συμβάσεων μπορεί επίσης να συνεισφέρει στην επίτευξη των στόχων της κοινωνικής και περιβαλλοντικής πολιτικής.
  - Στο Πράσινο Βιβλίο αυτό η Επιτροπή επιβεβαιώνει ότι είναι ανοιχτή σε κάθε πρωτοβουλία που στοχεύει στην ενίσχυση του ανταγωνισμού στον τομέα των αμυντικών αγορών, για να εξασφαλίσει την ευρωπαϊκή ταυτότητα στην πολιτική ασφάλειας και άμυνας και να βελτιώσει ταυτόχρονα την ανταγωνιστικότητα της βιομηχανίας μας.
9. Η θέση σε ισχύ της νέας συμφωνίας για τις δημόσιες συμβάσεις (ΣΔΣ) του Παγκοσίου Οργανισμού Εμπορίου ανοίγει σημαντικό αριθμό νέων αγορών στις τρίτες χώρες για τις επιχειρήσεις της Ένωσης. Η διεθνοποίηση των δημοσίων συμβάσεων είναι σε καλό δρόμο. Οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις πρέπει να ανταποκριθούν αποφασιστικά σ'αυτή την πρόκληση. Απέναντι σ'έναν ανταγωνισμό ολοένα και σκληρότερο, η επιτυχία θα εξαρτηθεί από την καινοτομία και από τη διεθνή αντίληψη των πραγμάτων. Το Πράσινο Βιβλίο καλεί όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να δώσουν πληροφορίες για όλα τα προβλήματα που υπάρχουν στις αγορές αυτές. Σ'αυτό το πλαίσιο ανοίγματος των αγορών είναι σημαντικό να βοηθηθούν οι συνδεδεμένες χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης καθώς και αυτές της μεσογειακής λεκάνης να αναπτύξουν τις πρακτικές τους στον τομέα ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων (βλ. κεφάλαιο 6).

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

## 2. ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΣΥΖΗΤΗΣΗΣ

- I. Οι στόχοι της πολιτικής της ενσωμάτωσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.
- II. Η παρούσα κατάσταση
- III. Ερωτήσεις

## 3. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ - ΠΑΡΟΥΣΑ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΚΑΙ ΤΑΣΕΙΣ

- I. Εισαγωγή
- II. Η υποχρέωση μεταφοράς των οδηγιών στην εθνική νομοθεσία
- III. Η υποχρέωση ορθής εφαρμογής του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων
  - A. Τα προβλήματα της λανθασμένης εφαρμογής των οδηγιών
    - α) Βασικοί ορισμοί που περιέχονται στις οδηγίες
    - β) Καταχρηστική προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση
    - γ) Ανεπαρκής πληροφόρηση από τις ανακοινώσεις
    - δ) Καταχρηστική προσφυγή στην επείγουσα διαδικασία και πρόβλεψη ιδιαίτερα σύντομων προθεσμιών για τη συμμετοχή.
    - ε) Κριτήρια επιλογής και ανάθεσης
  - B. Προβλήματα σχετιζόμενα με καταστάσεις που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών
    - α) Παραχωρήσεις ή παρόμοιες συμβάσεις
    - β) Δημόσιες συμβάσεις ποσού κάτω του προβλεπόμενου από τις οδηγίες ορίου
    - γ) Τροποποιήσεις των κανόνων κατά τη διάρκεια της διαδικασίας
  - Γ. Προκαταρκτικά συμπεράσματα

**IV. λεγχος εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας**

**A. Οι οδηγίες για τις "Προσφυγές"**

**B. Οι απαιτούμενες κυρώσεις**

**Γ. Οι προσφυγές**

**α) Σε κοινοτικό επίπεδο**

**β) Σε εθνικό επίπεδο**

**Δ. Άλλοι τρόποι επίλυσης διαφορών**

**α) Πιστοποίηση**

**β) Συμβιβασμός**

**V. Ερωτήσεις**

**4. Η ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ - ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ, ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ, ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ, ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ**

**I. Η παρακολούθηση των δημοσίων συμβάσεων**

**II. Η πληροφόρηση**

**α) Μεγαλύτερη κατανόηση του νομοθετικού πλαισίου**

**β) Δημοσιότητα των ανακοινώσεων**

**III. Η κατάρτιση**

**IV. Οι ηλεκτρονικές διαδικασίες και η σύναψη συμβάσεων**

**α) Η παρούσα κατάσταση**

**β) Η ηλεκτρονική ανακοίνωση**

**γ) Η διάδοση με ηλεκτρονικά μέσα**

**δ) Ένα πλήρως ηλεκτρονικό σύστημα σύναψης δημοσίων συμβάσεων**

**ε) Οι εμπειρίες εκτός της Ευρωπαϊκής νωσης**

**στ) Συμπεράσματα**

**V. Ερωτήσεις**

**5. ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΟΙ ΑΛΛΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ**



- I. ΜΜΕ
  - II. Τυποποίηση
  - III. Τα διευρωπαϊκά δίκτυα (ΔΕΔ) και οι μεταφορές ειδικότερα
    - α) Η φάση που προηγείται της πρόσκλησης υποβολής προσφορών
    - β) Η ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης σε κοινοπραξίες
    - γ) Η εφαρμογή της διαδικασίας με διαπραγμάτευση
  - IV. Δημόσιες συμβάσεις με τη συμμετοχή των ταμείων της νωσης
    - α) Τα διαρθρωτικά ταμεία και το Ταμείο Συνοχής
    - β) Οι δημόσιες συμβάσεις που συνάπτονται από τα ευρωπαϊκά όργανα ή χρηματοδοτούνται με κοινοτικούς πόρους
  - V. Οι δημόσιες συμβάσεις και η κοινωνική πολιτική
  - VI. Οι δημόσιες συμβάσεις και το περιβάλλον
  - VII. Οι δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας
  - VIII. Οι δημόσιες συμβάσεις και η πολιτική των καταναλωτών
  - IX. Ερωτήσεις
6. ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΣΕ ΤΡΙΤΕΣ ΧΩΡΕΣ
- I. Η πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις σε παγκόσμια κλίμακα - Πώς θα διαμορφωθεί μια νέα κατάσταση πραγμάτων ευνοϊκή για την Ευρώπη.
  - II. Πώς θα τεθούν οι βάσεις για το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, καθώς και στις μεσογειακές χώρες.
  - III. Ερωτήσεις



## I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1 Μια αποτελεσματική πολιτική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων είναι αποφασιστικής σημασίας για την επιτυχία της εσωτερικής αγοράς στο σύνολό της. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση οι δημόσιες αρχές διαθέτουν 720 δισεκατομμύρια ECU κάθε χρόνο για την αγορά αγαθών και υπηρεσιών, ποσό που αντιπροσωπεύει το 11% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος της Ένωσης. Παράλληλα με τη δημιουργία του κοινοτικού νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, θα πρέπει να ξεκινήσει και μία συζήτηση και ένας προβληματισμός για το πώς θα αξιοποιηθούν καλύτερα οι δυνατότητες που αυτό προσφέρει, και να κληθούν να συμμετάσχουν στη συζήτηση αυτή τα κράτη μέλη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και - απαραίτητως - οι φορείς, οι αναθέτουσες αρχές και αυτοί οι ίδιοι οι προμηθευτές.

1.2 Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ήδη επιτύχει αξιοσημείωτη πρόοδο στην εφαρμογή της πολιτικής της στο θέμα των δημοσίων συμβάσεων. Το νομοθετικό πλαίσιο που αποβλέπει στο άνοιγμα των αγορών στον ανταγωνισμό έχει δημιουργηθεί και ήδη πραγματοποιείται η μεταφορά των διατάξεων στις νομοθεσίες των κρατών μελών. Τα διάφορα συμμετέχοντα μέρη βαθμιαία προσαρμόζονται στη νέα κατάσταση. Αυτό το πλαίσιο θα συνεχίσει να αποτελεί ένα σημείο αναφοράς για τον μετασχηματισμό των παραδοσιακών εθνικών πρακτικών στον τομέα των αγορών, συμβάλλοντας κατ' αυτόν τον τρόπο στη δημιουργία ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος για την οικονομική ανάπτυξη σε ολόκληρη την Ευρώπη. Οι δημόσιες συμβάσεις είναι πλέον περισσότερο ανοικτές στον ανταγωνισμό απ' ό,τι κατά το παρελθόν. Η μεγαλύτερη πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις των άλλων κρατών, περιλαμβανομένων και αυτών εκτός της Ένωσης, ήδη από τώρα προσφέρει νέες σημαντικές διεξόδους.

1.3 Η πολιτική μας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων προσφέρει βέβαια νέες δυνατότητες, αλλά αντιπροσωπεύει επίσης και μία τεράστια πρόκληση. Η καθιέρωση νέων κανόνων απαιτεί προσπάθεια για την προσαρμογή των παραδοσιακών μεθόδων εργασίας. Για ένα αναθέτοντα φορέα ή μία αναθέτουσα αρχή, αυτή η μεταβολή σημαίνει ότι θα πρέπει να συνεργάζονται με νέες επιχειρήσεις, που συχνά θα ανήκουν σε ένα άλλο κράτος μέλος. Για ένα προμηθευτή οι αλλαγές σημαίνουν ότι αυτός θα εκτίθεται σε εντονότερο ανταγωνισμό, ότι θα είναι αναγκαίο να μετέχει σε νέες αγορές, και ότι θα πρέπει απαραίτητα να είναι ανταγωνιστικός σε διεθνές επίπεδο. Η πρόκληση υπάρχει, ακόμα, και για τις κυβερνήσεις των κρατών μελών. Θα πρέπει να ακολουθήσουν τους κανόνες, αφού ως μεγάλοι αγοραστές, είναι υπεύθυνοι για τη διαφάνεια του συστήματος, και θα πρέπει να εξασφαλίσουν τη μεταφορά των οδηγιών στην εθνική τους νομοθεσία σύμφωνα με τις πολιτικές τους δεσμεύσεις.

1.4 Είναι η στιγμή να εκτιμήσουμε αυτό που έχουμε επιτύχει και αυτό που απομένει να κάνουμε. Ο μετασχηματισμός είναι ήδη σε εξέλιξη. Χάρη στην υιοθέτηση των κοινοτικών οδηγιών στον τομέα και στη μεταφορά τους, έστω και μερική, στις εθνικές νομοθεσίες, καθώς επίσης και στη δράση της Επιτροπής για τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων που δημιουργούν, οι απαραίτητες βάσεις μιας αποτελεσματικής πολιτικής δημοσίων συμβάσεων ήδη δημιουργούνται, αλλά η διαδικασία είναι δύσκολη και μερικές φορές επίπονη, ιδιαίτερα εκεί όπου κατά το παρελθόν κυριαρχούσαν σχέσεις βασιζόμενες σε συνήθειες, προνομιακές διασυνδέσεις και εθνικές προτιμήσεις. Οι βαθιά ριζωμένες αλλά αναποτελεσματικές πρακτικές δημοσίων συμβάσεων εγκαταλείπονται προοδευτικά. Ορισμένοι οργανισμοί αγοραστές ήδη μπόρεσαν να διαπιστώσουν ότι εφαρμόζοντας τους κοινοτικούς κανόνες επιτυγχάνουν την καλύτερη ποιότητα με την καλύτερη δυνατή τιμή. Οι τομείς των δημοσίων

συμβάσεων των άλλων κρατών μελών αρχίζουν να ανοίγουν, ο ανταγωνισμός εντείνεται και οι επιχειρήσεις μας καθίστανται ολοένα και περισσότερο έτοιμες να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις σε διεθνές επίπεδο. □μως, θα πρέπει να καταβάλουμε και άλλες προσπάθειες αν επιθυμούμε να αξιοποιήσουμε πλήρως την πολιτική μας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

1.5 Αναμφίβολα, η ευθύνη για την εξασφάλιση της επιτυχίας της διαδικασίας που βρίσκεται σε εξέλιξη ανήκει κατά κύριο λόγο στους οργανισμούς αγοραστές και στους προμηθευτές, όποιο κι' αν είναι το μέγεθός τους. □μως, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη, έχουν και αυτοί να παίξουν σημαντικό ρόλο. Οφείλουν να συνεργαστούν για τη δημιουργία των καταλλήλων προϋποθέσεων που θα εξασφαλίζουν τον ανταγωνισμό στις δημόσιες συμβάσεις και την ευημερία των επιχειρήσεών μας. Οι επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη, και σε τελευταία ανάλυση, στην απασχόληση, θα παραμείνουν σε μεγάλο βαθμό ανεκμετάλλετες, αν δεν αρθούν τα εμπόδια στη διασυνοριακή παροχή αγαθών και υπηρεσιών. Η επιτυχής λειτουργία της εσωτερικής αγοράς στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων θα είναι συνεπώς ένα από τα θέματα που θα πρέπει να εξεταστούν κατά τη συζήτηση που διεξάγεται για ένα Σύμφωνο εμπιστοσύνης για την απασχόληση.

1.6 Το παρόν Πράσινο Βιβλίο έχει ως στόχο να αποτελέσει το πλαίσιο για μια ευρεία ανταλλαγή απόψεων. Στα κεφάλαια που ακολουθούν θα εκτεθεί η βάση πάνω στην οποία η Επιτροπή αναπτύσσει τον αρχικό της προβληματισμό σε ορισμένα ουσιώδη θέματα για την παρούσα και τη μελλοντική πολιτική της Κοινότητας στο θέμα των δημοσίων συμβάσεων. Τα θέματα που τίγονται είναι τα ακόλουθα: η μεταφορά και η αποτελεσματική εφαρμογή της νομοθεσίας, τα μέσα για τη βελτίωση της πρόσβασης στην αγορά με την πληροφόρηση και την κατάρτιση και με την ανάπτυξη ηλεκτρονικών διαδικασιών για την ανάθεση των συμβάσεων, ο τρόπος σύνδεσης της ορθής εφαρμογής του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων με την εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής σε άλλους τομείς, και κυρίως αυτούς που αφορούν τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), τα διευρωπαϊκά δίκτυα (ΔΕΔ), την τυποποίηση, το Ταμείο Συνοχής και τα διαρθρωτικά ταμεία, τις συμβάσεις που αναθέτουν τα ευρωπαϊκά όργανα ή που χρηματοδοτούνται από τα κοινοτικά ταμεία, την κοινωνική πολιτική, το περιβάλλον, τους καταναλωτές και, τέλος, τη συμμετοχή στις δημόσιες συμβάσεις άλλων κρατών. Για τη βοήθεια του αναγνώστη, μια σύντομη περίληψη και ένας κατάλογος των σημαντικότερων προς συζήτηση ερωτήσεων εμπεριέχονται αντίστοιχα στην αρχή και το τέλος κάθε κεφαλαίου.

1.7 Η Επιτροπή προσκαλεί όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη (Συμβούλιο, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Επιτροπή Περιφερειών, επαγγελματικές οργανώσεις, αναθέτοντες φορείς και αναθέτουσες αρχές, προμηθευτές, καταναλωτές) να παρουσιάσουν τις απόψεις τους. Οι απαντήσεις στο σύνολο ή σε ένα μέρος των ερωτήσεων που τίθενται από το Πράσινο Βιβλίο πρέπει να απευθύνονται εγγράφως και το αργότερο έως τις 31 Ιανουαρίου 1997:

υπόψη του Γενικού Διευθυντή - Γ.Δ. XV  
Εσωτερική αγορά και χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες  
Rue de la Loi 200  
B-1049 Bruxelles  
Fax : (+32 2) 295.65.00  
Ηλεκτρικό ταχυδρομείο : John.MOGG@DG15.cec.be

Στο τέλος αυτής της φάσης των γραπτών διαβουλεύσεων, η Επιτροπή θα εξετάσει τη δυνατότητα οργάνωσης μιας σύσκεψης με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

1.8 Με βάση τις απόψεις πάνω στο Πράσινο Βιβλίο καθώς και με βάση την ανάλυση και τις σκέψεις για τις δημόσιες συμβάσεις που προέκυψαν από την Ανακοίνωση επί των αποτελεσμάτων και της αποτελεσματικότητας της εσωτερικής αγοράς<sup>1</sup>, η Επιτροπή θα ετοιμάσει μια ανακοίνωση ειδικά για τις δημόσιες συμβάσεις. Αυτή η ανακοίνωση, η οποία θα περιλαμβάνει και ένα σχέδιο δράσης, θα προσδιορίζει τα μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του νομοθετικού πλαισίου και για την επίτευξη με τον καλύτερο δυνατό τρόπο των στόχων της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

---

<sup>1</sup> Έγγραφο COM(96)520

## 2. ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΣΥΖΗΤΗΣΗΣ

Η πολιτική της □νωσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων έχει ως στόχο τη δημιουργία στον τομέα αυτό ανοικτού και θεμιτού ανταγωνισμού, ο οποίος θα επιτρέπει στους προμηθευτές να εκμεταλλευτούν πλήρως την ενιαία αγορά και στις αναθέτουσες αρχές την επιλογή μεταξύ περισσότερων και πλέον ανταγωνιστικών προσφορών. Το βασικό κοινοτικό νομοθετικό πλαίσιο που είναι απαραίτητο για την πραγματοποίηση αυτών των στόχων έχει ήδη θεσπιστεί: εκφράζει μία σωστή ισορροπία μεταξύ της ανάγκης ασφάλειας δικαίου και της ανάγκης ευελιξίας. Στο επίπεδο της διαφάνειας ήδη έχουν επιτευχθεί ιδιαίτερα ενθαρρυντικά αποτελέσματα. Στο επίπεδο των οικονομικών επιπτώσεων, αντίθετα, τα διαθέσιμα στοιχεία είναι λιγότερο θετικά και δείχνουν ότι ακόμα υφίστανται προβλήματα, σε ότι αφορά την αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας στην πράξη, πρά το ότι αρχίζουν να εμφανίζονται ορισμένες καθυστερητικές εξελίξεις.

### I. **Οι στόχοι της πολιτικής της □νωσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.**

2.1 Οι κοινοτικοί κανόνες για το άνοιγμα του τομέα των δημοσίων συμβάσεων πηγάζουν από τη Συνθήκη, και ιδιαίτερα από τις διατάξεις που εξασφαλίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων, που θεσπίζουν τις θεμελιώδεις αρχές (ίση μεταχείριση, διαφάνεια και αμοιβαία αναγνώριση) και οι οποίες απαγορεύουν οποιαδήποτε διάκριση που βασίζεται στην εθνικότητα. Προκειμένου αυτές οι θεμελιώδεις διατάξεις της Συνθήκης να καταστούν περισσότερο αποτελεσματικές, ήταν απαραίτητο ένα πλαίσιο αναλυτικού παραγώγου δικαίου (με τη μορφή οδηγιών). Αυτές οι οδηγίες διέπουν τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών από τις δημόσιες αρχές (κλασικοί τομείς) και από τους φορείς που λειτουργούν στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (ειδικοί τομείς), και προβλέπουν μέσα προσφυγής για τους προμηθευτές (για περισσότερες πληροφορίες βλ. Παράρτημα 1).

2.2 Πριν από τη θέσπιση του παρόντος κοινοτικού νομοθετικού πλαισίου, οι δημόσιες προμήθειες στα κράτη μέλη ήσαν γενικά επικεντρωμένες στην εθνική αγορά. Οι εθνικοί προμηθευτές μερικές φορές απολάμβαναν ένα υψηλό βαθμό προστασίας και τους παρεχόταν σημαντικό μέρος των δημοσίων συμβάσεων, πολύ συχνά χωρίς να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη τα κριτήρια για την επίτευξη καλύτερης σχέσης ποιότητας/τιμής. Με αυτές τις συνθήκες, οι εθνικοί προμηθευτές του δημοσίου τομέα δεν είχαν σημαντικό κίνητρο για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητάς τους. Πολύ συχνά λοιπόν, η πολιτική προμηθειών δεν ελάμβανε επαρκώς υπόψη εμπορικά κριτήρια, και έτσι ο φορολογούμενος/καταναλωτής εβαρύνετο, πιθανώς εν αγνοία του, από το επιπλέον κόστος και την έλλειψη αποτελεσματικότητας αυτής της πρακτικής.

2.3 Αυτό είναι το περίβλημα της κοινοτικής δράσης στον τομέα του οποίου οι θεμελιώδεις στόχοι παραμένουν αμετάβλητοι: Η δημιουργία των απαραίτητων συνθηκών ανταγωνισμού ώστε, οι δημόσιες συμβάσεις να ανατίθενται χωρίς διακρίσεις, ο στόχος της ορθολογικής χρήσης του δημοσίου χρήματος να επιτυγχάνεται με την επιλογή της καλύτερης διαθέσιμης προσφοράς, οι προμηθευτές να έχουν πρόσβαση σε μία ενιαία αγορά που θα προσφέρει σημαντικές δυνατότητες, και η ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων να ενισχύεται με αυτόν τον τρόπο. Η εφαρμογή μιας αποτελεσματικής ευρωπαϊκής πολιτικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων είναι σημαντική αν θέλουμε η ενιαία αγορά να επιφέρει μια έντονη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη και να δημιουργεί θέσεις εργασίας, να ευνοεί την ανάπτυξη επιχειρήσεων ικανών να εκμεταλλευτούν τις ευκαιρίες που προσφέρονται από τη μεγαλύτερη ολοκληρωμένη αγορά του κόσμου και να ενισχύουν αποτελεσματικά τον

ανταγωνισμό στις παγκόσμιες αγορές, και να επιτρέπει στο φορολογούμενο και στο χρήστη να απολαμβάνουν δημόσιες υπηρεσίες υψηλής ποιότητας με το μικρότερο κόστος. Οι δημόσιες αρχές και οι επιχειρήσεις του δημόσιου τομέα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δαπανούν ετησίως περίπου 720 δισεκατομμύρια ECU σε αγαθά και υπηρεσίες, που αντιστοιχούσαν το 1994 στο 11,5% του ΑΕΠ των 15 κρατών μελών, ή στο σύνολο των οικονομιών του Βελγίου, της Δανίας και της Ισπανίας, δηλ. περίπου 2000 ECU ανά πολίτη της Ένωσης. Δεδομένου του μεγέθους των ευρωπαϊκών δημοσίων συμβάσεων, η καθιέρωση αποτελεσματικών συστημάτων αγορών μπορεί να αποφέρει σημαντικά οικονομικά οφέλη στις κυβερνήσεις, και, συνεπώς, στους φορολογουμένους. Παρόμοιοι υπολογισμοί είναι ιδιαίτερα σημαντικοί στο πλαίσιο της πολιτικής μείωσης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, που υπαγορεύεται από τα κριτήρια σύγκλισης του Μάαστριχτ.

2.4 Μια περισσότερο ανοικτή πολιτική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων συνεπάγεται φυσικά και πολυάριθμα άλλα πλεονεκτήματα, ίσως λιγότερο προφανή. Οι δίκαιες, διαφανείς και χωρίς διακρίσεις διαδικασίες κατά την σύναψη των δημοσίων συμβάσεων μειώνουν τον κίνδυνο απάτης και διαφθοράς στη διοίκηση. Αν η διαφάνεια δεν επαρκεί από μόνη της για την εκρίζωση της απάτης και της διαφθοράς, ένας μηχανισμός παρακολούθησης των διαδικασιών και επιβολής ανάλογων κυρώσεων, αποτελεσματικών και αποτρεπτικών, βοηθά στη μείωση του κινδύνου προσβολής του δημοσίου συμφέροντος. Εξάλλου, πρέπει να σημειωθεί σχετικά με τον προβληματισμό για την απάτη και τη διαφθορά ότι υπάρχουν<sup>2</sup> μέσα που καθιερώνουν προδιαγραφές προστασίας όταν εμπλέκονται τα κοινοτικά ταμεία και θα μπορούσαν να είναι χρήσιμα στοιχεία για μια συζήτηση σε βάθος.

## II. Η παρούσα κατάσταση

2.5 Σύμφωνα με την έκθεση Cecchini για το κόστος της μη-Ευρώπης<sup>3</sup>, οι οικονομίες που προκύπτουν από καλύτερη διαφάνεια και από μεγαλύτερο άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων θα μπορούσε να υπολογιστεί σε περίπου 22 δισεκατομμύρια ECU. Δεν υπάρχουν επί του παρόντος απτές αποδείξεις ότι οικονομίες αυτού του μεγέθους έχουν επιτευχθεί. Το ίδιο και για τη σύγκλιση των τιμών ή την αύξηση των εμπορικών ενδοκοινοτικών ροών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις στους ευαίσθητους τομείς. Σε συνεργασία με το Eurostat καταρτίστηκε μεθοδολογία έρευνας για να μετρηθεί, κατά τρόπο συγκρίσιμο και εναρμονισμένο, η σημασία και η δομή των δημοσίων συμβάσεων στα διάφορα κράτη μέλη. Αυτή η μεθοδολογία δοκιμάστηκε ήδη σε δύο κράτη μέλη που το ζήτησαν (Πορτογαλία<sup>4</sup> και Ελλάδα<sup>5</sup>) και επέτρεψε την ποσοτική εκτίμηση των δημοσίων συμβάσεων σ'αυτές τις δύο χώρες μέσα από τη συλλογή διαφόρων πληροφοριών (ποσό και αριθμός συμβάσεων των δημοσίων φορέων, τύπος διαδικασίας ανάθεσης, προϊόντα που αγοράστηκαν, χαρακτηριστικά των επιχειρήσεων που πήραν τις συμβάσεις). Παρόμοια εκτίμηση ενδέχεται να γίνει και με τη Γερμανία πριν από το τέλος του χρόνου.

<sup>2</sup> Βλ. σχετικά με τις διοικητικές κοινοτικές κυρώσεις, κανονισμό για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων αριθ. 2988/95, ΕΕ αριθ. C312, 8.12.1995, σ. 1. Σχετικά με τις ποινικές κυρώσεις, συνθήκη για την προστασία των χρηματοοικονομικών συμφερόντων (κατά της απάτης), 26.7.1995, ΕΕ αριθ. C316, 27.11.1995, σ. 48, καθώς και το πρώτο πρόσθετο πρωτόκολλο (σχετικά με τη διαφθορά), 27.9.1995, ΕΕ αριθ. C313, 23.10.1996, σ. 1.

<sup>3</sup> □The cost of Non-Europe in Public Sector Procurement□, WS Atkins Management Consultants, 1987.

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estatística, Portugal, mars 1995.

<sup>5</sup> Εθνική Στατιστική Υπηρεσία, Φεβρουάριος 1995.

2.6 Η Επιτροπή παρουσίασε μια ανακοίνωση για τις επιπτώσεις και την αποτελεσματικότητα της σχετικής με την εσωτερική αγορά νομοθεσίας (1996 Review)<sup>6</sup>. Η απελευθέρωση των δημοσίων συμβάσεων είναι ένα από τα θέματά της. Αφορά στο να εντοπιστεί αν ορισμένα από τα ευεργετήματα που είχαν υπολογιστεί έχουν επιτευχθεί στον τομέα, αναλύοντας κυρίως τα αποτελέσματα της νομοθεσίας στην προσφορά και τη ζήτηση, τη διείσδυση των εισαγωγών, την εξέλιξη των τιμών και τις εκτιμήσεις των οικονομιών που πραγματοποιήθηκαν. Τα αποτελέσματα δείχνουν ότι, έστω και αν η πολιτική για τις δημόσιες συμβάσεις δεν έδωσε ακόμη όλους τους καρπούς της, κυρίως λόγω της έλλειψης μεταφοράς των οδηγιών από τα κράτη μέλη, οι δημόσιες συμβάσεις σε όλη την Ευρώπη σημειώνουν σημαντική εξέλιξη.

2.7 Το πλέον ευδιάκριτο αποτέλεσμα των οδηγιών, είναι χωρίς καμία αμφιβολία μια πολύ μεγαλύτερη διαφάνεια στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων. Ο αριθμός των προκηρύξεων διαγωνισμών που δημοσιεύεται στο Συμπλήρωμα της Επίσημης Εφημερίδας (και στην ηλεκτρονική της μορφή, Tenders Electronic Daily) συνέχισε να αυξάνεται. Ο συνολικός αριθμός των προκηρύξεων που δημοσιεύτηκε κινήθηκε από τις 12.000 το 1987 στις 95.000 περίπου το 1995. Η προβολή για τα δύο επόμενα έτη δείχνει και νέα αύξηση, η οποία θα οδηγήσει τον ετήσιο αριθμό προκηρύξεων στις 200.000 περίπου. Οι αριθμοί αυτοί αποτελούν από μόνοι τους ένα χρήσιμο δείκτη των επιπτώσεων των οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων στη διαφάνεια των διαδικασιών ανάθεσης. Εξάλλου, μια έρευνα σε 1600 προμηθευτές έδειξε υψηλά ποσοστά απόκρισης στις νέες προοπτικές συναλλαγών (90% για τις τοπικές αγορές και 70% για τις αγορές εκτός συνόρων). Ωστόσο, πρέπει να προστεθεί ότι από τους 110000 περίπου αναθέτοντες φορείς και αρχές περίπου 85%, κυρίως στο επίπεδο των τοπικών αρχών, δεν συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις αυτών των οδηγιών για δημοσιότητα και διαφάνεια.

2.8 Οι επιχειρήσεις προμήθειας εξοπλισμού για τις μεταφορές, τις τηλεπικοινωνίες, τον τομέα του ηλεκτρισμού και τις υπηρεσίες υγείας - που όλες έχουν μεγάλους πελάτες από το δημόσιο τομέα - υπέστησαν διαρθρωτικές μεταβολές οφειλόμενες σε διάφορους παράγοντες, μεταξύ των οποίων θα μπορούσε κανείς να περιλάβει και τους κανόνες που αφορούν την σύναψη των δημοσίων συμβάσεων. Δημιουργήθηκαν κοινές επιχειρήσεις και συγχωνεύσεις, γεγονός το οποίο συμβάλλει στην κοινή διαχείριση των δραστηριοτήτων έρευνας και ανάπτυξης. Το συνολικό αποτέλεσμα είναι αναμφίβολα μια ευρωπαϊκή βιομηχανία περισσότερο αποτελεσματική, με μεγαλύτερες δυνατότητες για την πραγματοποίηση οικονομιών κλίμακας που μπορούν να επιτευχθούν από την ενιαία αγορά, και καλύτερα προετοιμασμένη για τη στήριξη του ανταγωνισμού σε παγκόσμιο επίπεδο.

2.9 Παρά αυτά τα κάποια ενθαρρυντικά σημεία, παραμένει ένα μείζον πρόβλημα από την έλλειψη μεταφοράς των οδηγιών από τα κράτη μέλη. Πράγματι, μόνον τρία κράτη έχουν μεταφέρει πλήρως όλα τα κείμενα. Χρειάζεται να υπογραμμιστεί ότι η Επιτροπή κίνησε 39 διαδικασίες παραβάσεως για μη μεταφορά των οδηγιών. Πρόκειται για πρόβλημα που συνδέεται με τα μέσα επιβολής σεβασμού της κοινοτικής νομοθεσίας που θα εξεταστεί στο επόμενο κεφάλαιο.

2.10 Εξάλλου, φαίνεται ότι σε ορισμένους τομείς, οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς δεν αντιλαμβάνονται τα οφέλη που δικαιολογούν τις απαιτούμενες προσπάθειες για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που πηγάζουν από τις οδηγίες, και παρατηρούν ένα δισταγμό εκ μέρους των υποψηφίων προμηθευτών (ιδιαίτερως άλλων κρατών μελών) να συμμετέχουν στους διαγωνισμούς τους. Αυτό ίσως σημαίνει ότι οι οικονομικοί φορείς

<sup>6</sup> Βλ. σημείωση αριθ. 1.



χρειάζονται κάποιο χρόνο για να προσαρμόσουν τη συμπεριφορά τους, ώστε να λάβουν υπόψη τους τους νέους κανόνες και να επωφεληθούν από τις νέες προοπτικές. Ορισμένοι οικονομικοί φορείς αντέδρασαν αναμφίβολα στην απειλή του ανταγωνισμού, του οποίου παρατήρησαν ή αντελήφθησαν την ύπαρξη, με τρόπο αμυντικό, αντί να επιδιώξουν, με μια στρατηγική ανάπτυξης, να εισχωρήσουν και να αποκτήσουν ένα μερίδιο της αγοράς σε άλλα κράτη μέλη.

2.11 Τέλος, το εισαγόμενο μέρος των αγορών του δημοσίου στην Ευρώπη παρέμεινε χαμηλό περνώντας από 1,4% το 1987 σε 3% το 1995 για τις άμεσες διασυνοριακές συναλλαγές και από 4% σε 7% για τις αγορές που έγιναν μέσω εισαγωγών ή τοπικών θυγατρικών.

### **III. Ερωτήσεις**

1. Διαθέτετε άλλα αριθμητικά οικονομικά στοιχεία, χρήσιμα για την εκτίμηση της επίδρασης των οδηγιών και της επίπτωσής τους στην απασχόληση;
2. Γιατί οι οικονομικοί φορείς διστάζουν να συμμετάσχουν σε διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων στα άλλα κράτη μέλη;

### **3. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ - ΠΑΡΟΥΣΑ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΚΑΙ ΤΑΣΕΙΣ**

Ηδη έχει δημιουργηθεί ένα νομοθετικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις. Η Επιτροπή αναγνωρίζει την ανάγκη διατήρησης αυτού του πλαισίου για μία ορισμένη περίοδο, και γι' αυτό δεν προτίθεται να τροποποιήσει τα βασικά του στοιχεία. Διατηρεί φυσικά το δικαίωμά της να αναλάβει πρωτοβουλίες, και είναι έτοιμη να λάβει ή να προτείνει τα κατάλληλα μέτρα σε περίπτωση που αυτό θα ήταν απαραίτητο.

Η Επιτροπή τονίζει ότι πρέπει να εντείνει τις προσπάθειές της τόσο για τη μεταφορά του νομοθετικού πλαισίου όσο και για την εφαρμογή του, ώστε να επιτρέψει σε όλους τους φορείς της νωσης να συμμετέχουν με ίσους όρους.

Η Επιτροπή, κατά την άσκηση του ελέγχου εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, που αποτελεί αρμοδιότητά της, έχει επισημάνει ορισμένα προβλήματα αφενός στο θέμα της μεταφοράς των οδηγιών και αφετέρου στο θέμα της εφαρμογής των κανόνων από τους αναθέτοντες φορείς ή τις αναθέτουσες αρχές. Είναι τα πρώτα στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά την εξέταση της εφαρμογής των ισχυόντων κανόνων, στην οποία υποχρεούται να προβεί σύμφωνα με τις οδηγίες.

Η εξασφάλιση της επιτυχούς εφαρμογής της νομοθεσίας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων προϋποθέτει την καλή λειτουργία ταχέων και αποτελεσματικών μέσων προσφυγής, τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο. Ο τρόπος εφαρμογής των κανόνων προσφυγής δεν πληροί πάντα αυτές τις προϋποθέσεις. Τώρα που υπάρχουν οι οδηγίες για τις "Προσφυγές" θα έπρεπε τα περισσότερα προβλήματα να ρυθμίζονται σε εθνικό επίπεδο. Η ενίσχυση της πρακτικής της πιστοποίησης και η περισσότερο ευέλικτη χρήση της διαδικασίας συμβιβασμού είναι μεταξύ των σημαντικών θεμάτων που πρέπει να εξετασθούν.

#### **I. Εισαγωγή**

3.1 Ηδη έχει δημιουργηθεί, σε κοινοτική κλίμακα, ένα νομοθετικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις (βλέπε Παράρτημα 1) Στο παρόν στάδιο η Επιτροπή αναγνωρίζει την ανάγκη διατήρησης αυτού του πλαισίου για μια ορισμένη περίοδο, επειδή δεν έχει ακόμα παράγει όλα τα αποτελέσματά του. Αυτή η σταθερότητα θα παράσχει σε όλους τους ενδιαφερομένους φορείς τον απαραίτητο χρόνο για την προσαρμογή τους στους νέους κανόνες και πρακτικές στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Γι' αυτό η Επιτροπή, χωρίς να απεμπολεί το δικαίωμά της για την ανάληψη πρωτοβουλιών, δεν προτίθεται να τροποποιήσει τα βασικά στοιχεία του υφισταμένου καθεστώτος, και επιβεβαιώνει την θέλησή της να συνεχίσει τις ενέργειές της στον εν λόγω τομέα με βάση τις αρχές που έχουν ήδη τεθεί τόσο ως προς τη μέθοδο που έχει επιλεγεί, όσο και ως προς την ουσία των κανόνων. Είναι βέβαια αυτονόητο ότι αν δημιουργηθούν προβλήματα σε ειδικούς τομείς, ή αν διαπιστωθούν ελλείψεις της ισχύουσας νομοθεσίας, η Επιτροπή δεν θα διστάσει να πάρει τα κατάλληλα μέτρα για να εξασφαλίσει ότι οι ευρωπαίοι αγοραστές θα συνεχίσουν να επωφελούνται από ανοικτές και ανταγωνιστικές προσφορές και ότι οι προμηθευτές θα συνεχίσουν επίσης να επωφελούνται από μία ουσιαστική πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις, ενώ παράλληλα θα ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητά τους. Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, καθώς και σε άλλους "ειδικούς" τομείς, η απελευθέρωση βρίσκεται σε εξέλιξη. Σε ό,τι αφορά την εφαρμογή των

οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις, η Επιτροπή θα επαληθεύσει αν αυτή η απελευθέρωση καταλήγει στη δημιουργία ουσιαστικώς αποτελεσματικού ανταγωνισμού σ' αυτό τον τομέα. Σ' αυτή την περίπτωση, θα εξετάσει τα μέσα για να ανταποκριθεί στην κατάσταση αυτή. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι οι περισσότερες οδηγίες επιβάλλουν στην Επιτροπή την υποχρέωση να επανεξετάσει την εφαρμογή της νομοθεσίας. Οφείλει λοιπόν να προχωρήσει σε λεπτομερή εξέταση της εφαρμογής της νομοθεσίας αυτής στο άμεσο μέλλον. Η συζήτηση που θα προκύψει από το παρόν Πράσινο Βιβλίο θα παράσχει χρήσιμα στοιχεία γι' αυτό.

3.2 Οι κοινοτικές οδηγίες πρέπει να μεταφερθούν στο εθνικό δίκαιο. Δεν θα πρέπει η εφαρμογή τους - είτε αυτή γίνεται από τις εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές, είτε από τις αναθέτουσες αρχές στους ειδικούς τομείς - να θέτει σε κίνδυνο το συνολικό στόχο, που είναι να εφαρμόζονται για όλους οι ίδιοι κανόνες όσον αφορά τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων σε όλη την Ένωση. Η εντύπωση ότι οι κανόνες του παιχνιδιού δεν είναι ίδιοι για όλους μπορεί να αποτελέσει σοβαρό εμπόδιο στο άνοιγμα του τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

## II. Η υποχρέωση μεταφοράς των οδηγιών στην εθνική νομοθεσία

3.3 Οι οδηγίες αποτελούν το ουσιαστικό εργαλείο του συστήματός μας των δημοσίων συμβάσεων. Επιτρέπουν τη βελτίωση της οικονομικής αποτελεσματικότητας και την καλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Εκθέσεις για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της νομοθεσίας για την εσωτερική αγορά δημοσιεύονται τακτικά από την Επιτροπή, και εξετάζονται με τα κράτη μέλη, ακόμα και σε υπουργικό επίπεδο. Πολλές φορές η Επιτροπή έχει εκφράσει την ανησυχία της για το μη ικανοποιητικό ακόμα επίπεδο μεταφοράς των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις (βλ. πίνακα 1). Οι δημόσιες συμβάσεις είναι ο τομέας της ενιαίας αγοράς στον οποίο παρουσιάζονται οι μεγαλύτερες δυσκολίες, τόσο στη γνωστοποίηση των μέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο όσο και στην ποιότητα της μεταφοράς. Η οδηγία "Υπηρεσίες" και οι τροποποιημένες οδηγίες "Προμήθειες" και "Ειδικοί τομείς" είναι αυτές που παρουσιάζουν τα περισσότερα προβλήματα.

3.4 □ν και οι περισσότερες διατάξεις των οδηγιών έχουν άμεσο αποτέλεσμα στο νομοθετικό πλαίσιο, η απουσία μεταφοράς των διατάξεων στο εθνικό δίκαιο ή /και η κακή μεταφορά τους εμποδίζουν τους πολίτες και τις επιχειρήσεις της Κοινότητας να επωφεληθούν πλήρως, όπως θα έπρεπε, από την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Ετσι, π.χ. μπορεί να παρατηρήσει κανείς ότι υπάρχουν σημαντικές ανισότητες μεταξύ, αφενός, του σχετικού τμήματος του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος της κοινότητας που καλύπτουν ορισμένα κράτη μέλη που δεν έχουν μεταφέρει ορθά τις οδηγίες, και αφετέρου, του αριθμού των προκηρύξεων που δημοσιεύονται σε σχέση με τον συνολικό αριθμό των ενδοκοινοτικών προκηρύξεων. Με άλλα λόγια, ο αριθμός των προκηρύξεων που δημοσιεύονται σ' αυτά τα κράτη μέλη είναι μικρός σε σύγκριση με την οικονομική τους σημασία. Η Επιτροπή επομένως, καλεί τα κράτη μέλη για άλλη μια φορά να μεριμνήσουν ώστε η νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις να μεταφερθεί κατ' αρχήν στο εθνικό δίκαιο. Και είναι γεγονός ότι η ολοκληρωτική απουσία μέτρων μεταφοράς μπορεί να αποτελέσει μια εύκολη δικαιολογία την οποία μπορούν να επικαλεστούν οι αναθέτοντες φορείς ή οι αναθέτουσες αρχές για την αποφυγή εφαρμογής των ισχυόντων κανόνων.

3.5 Είναι ακόμη απαραίτητο τα κράτη μέλη να καταβάλλουν μεγίστη προσοχή κατά τη διατύπωση των εθνικών διατάξεων, ώστε το ποιοτικό επίπεδο της μεταφοράς των διατάξεων να είναι επαρκώς υψηλό, και να εξασφαλίζει την πλήρη πραγματοποίηση των επιδιωκόμενων από την κοινοτική νομοθεσία στόχων. Πράγματι, η κακή μεταφορά των διατάξεων στο εθνικό δίκαιο μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις, αφενός να αποδυναμώσει τα

δικαιώματα υπέρ των φορέων που απορρέουν από τις οδηγίες, και αφετέρου να θέσει τους επιφορτισμένους με την εφαρμογή των κανόνων οργανισμούς ενώπιον μιας σύγκρουσης μεταξύ της κοινοτικής και της εθνικής νομοθεσίας, και έτσι, να τους ωθεί σε λανθασμένη εφαρμογή της ισχύουσας κοινοτικής νομοθεσίας. Η κατάσταση αυτή είναι τόσο κακή όσο και η έλλειψη διατάξεων μεταφοράς, διότι το πρακτικό αποτέλεσμα είναι το ίδιο. Επίσης πρέπει, ανεξάρτητα από τη μέθοδο ενσωμάτωσης των διατάξεων των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο, τα κράτη μέλη να προσπαθήσουν για την κατάργηση κάθε αντίφασης μεταξύ των προϋφισταμένων εθνικών κανόνων και των κοινοτικών αρχών και διατάξεων, ώστε να εξασφαλίσουν την ορθή ερμηνεία και εφαρμογή από τους φορείς. Επίσης, η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη να λάβουν κάθε δυνατό μέτρο ώστε τα εθνικά νομοθετικά πλαίσια στα οποία ενσωματώνονται οι οδηγίες να γίνουν σαφέστερα, περιορίζοντας π.χ. τις παραπομπές σε άλλα κανονιστικά κείμενα και μεριμνώντας για την ενσωμάτωση όλων των σχετικών διατάξεων σε ένα μόνο κείμενο. Μ' αυτόν τον τρόπο η εφαρμογή των κανόνων από την πλευρά των οργανισμών αγοραστών και η πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις από τους ενδιαφερομένους φορείς καθίσταται ευκολότερη.

3.6 Η Επιτροπή γνωρίζει καλώς την πολυπλοκότητα των κοινοτικών κειμένων. Αυτή είναι ίσως η αιτία ορισμένων δυσχερειών κατά τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο, και κυρίως κατά την εφαρμογή. Αυτές οι δυσχέρειες πάντως είναι άμεση συνέπεια του γεγονότος ότι τα προς επίλυση θέματα για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών είναι επίσης πολύπλοκα. Η Επιτροπή είναι πρόθυμη να προσφέρει στα κράτη μέλη που θα το επιθυμούσαν κάθε απαραίτητη συνδρομή, ώστε να διευκολυνθεί η κατανόηση και η απλοποίηση των υπαρχόντων κειμένων στο πλαίσιο της μεταφοράς των οδηγιών.

3.7 Πάνως, σύμφωνα με ορισμένες πληροφορίες της Επιτροπής, η θέσπιση των διατάξεων για τη μεταφορά αναβάλλεται χωρίς ιδιαίτερο λόγο, άνκαι το σχέδιό τους έχει εγκαίρως συνταχθεί. Σε άλλες περιπτώσεις παρατηρείται άρνηση μεταφοράς ορισμένων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου. Η Επιτροπή διερωτάται για την αιτία αυτών των καταστάσεων και, εν πάση περιπτώσει, θα επιθυμούσε να γνωρίζει τους πιθανούς λόγους των υπαρχουσών δυσχερειών.

3.8 Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έχει εκδώσει αποφάσεις σε πολλές υποθέσεις που αφορούν την προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου, όταν τα κράτη μέλη αμελούν τις υποχρεώσεις τους, ιδιαίτερα στο θέμα της μεταφοράς των οδηγιών. Στην απόφαση Francovich<sup>7</sup>, το Δικαστήριο καθιέρωσε την αρχή σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για τις ζημίες που υφίστανται οι ιδιώτες εκ του γεγονότος ότι μια οδηγία, τις διατάξεις της οποίας θα μπορούσαν αυτοί να είχαν επικαλεσθεί, δεν έχει μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο, ακόμη και εάν οι διατάξεις αυτές δεν έχουν απαραίτητα άμεσο αποτέλεσμα. Στην απόφαση Brasserie du Pecheur-Factortame<sup>8</sup>, το Δικαστήριο προχώρησε ακόμη περισσότερο, αποδεχόμενο ότι σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να αποδοθεί ευθύνη στο κράτος σε περίπτωση ζημίας οφειλόμενης σε οποιαδήποτε παραβίαση του κοινοτικού δικαίου, ανεξάρτητα από το ποιός είναι ο δημόσιος οργανισμός του οποίου η πράξη ή η παράλειψη είναι η αιτία της παραβίασης. Είναι λοιπόν προφανής η επίκληση αυτής της νομολογίας ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων προκειμένου να επιτευχθεί η αποζημίωση των ιδιωτών για τις ζημίες που υπέστησαν, περιλαμβανομένου και του διαφυγόντος κέρδους, με αποτέλεσμα την ουσιαστική προστασία των δικαιωμάτων τους.

<sup>7</sup> Απόφαση της 19.11.91, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-6/90 και C-9/90. Συλλογή I-5403

<sup>8</sup> Υπόθεση της 5.3.96, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-46/93 και C-48/93, Συλλογή I-1029. Βλέπε επίσης την απόφαση British Telecom της 26.3.96, υπόθεση C-392/93, Συλλογή I-1631.

### III. Η υποχρέωση ορθής εφαρμογής του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων

3.9 Όπως είναι απαραίτητη η ορθή θέσπιση του νομοθετικού πλαισίου με την πιστή μεταφορά των οδηγιών, είναι εξίσου ουσιαστική και ορθή εφαρμογή του από τους αναθέτοντες φορείς και τις αναθέτουσες αρχές.

3.10 Η Επιτροπή, εκπληρώνοντας την αποστολή της ως θεματοφύλακα της τήρησης του κοινοτικού δικαίου, κατ' εφαρμογή του άρθρου 155 της Συνθήκης ΕΚ, έχει επισημάνει ορισμένες περιπτώσεις που καταδεικνύουν προβλήματα εφαρμογής κανόνων από τους οργανισμούς αγοραστές. Τα ακόλουθα σημεία, χωρίς να εξαντλούν το θέμα, παρουσιάζουν ομαδοποιημένες ορισμένες περιπτώσεις που επεξηγούν τα προβλήματα αυτά της κακής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

#### A. Τα προβλήματα της λανθασμένης εφαρμογής των οδηγιών

##### α) Βασικοί ορισμοί που περιέχονται στις οδηγίες

3.11 Ένας πρώτος τύπος των προβλημάτων που συναντώνται αφορά την ορθή ερμηνεία της έκτασης των διαφόρων εννοιών που περιέχονται στις οδηγίες. Παραδείγματος χάριν, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο παρενέβη για να προσδιορίσει ακριβέστερα την έννοια της "αναθέτουσας αρχής", που περιέχεται στις οδηγίες (απόφαση Beentjes<sup>9</sup>), τονίζοντας την ανάγκη μιας λειτουργικής ερμηνείας. Επιπλέον, η πράξη κατέδειξε ότι είναι δυσχερής ο καθορισμός ορίων στην έννοια "αναθέτων φορέας" σύμφωνα με τους όρους της οδηγίας για τους ειδικούς τομείς, δεδομένου ότι αναφέρεται συγχρόνως στην υποκειμενική φύση των φορέων και στην δραστηριότητα που ασκείται σε κάποιον από τους ειδικούς τομείς. Η οδηγία αυτή προβλέπει, πράγματι, μια ολόκληρη σειρά ιδιαίτερων περιπτώσεων, κατά τις οποίες οι οργανισμοί αγοραστές ενώ θεωρούνται αναθέτοντες φορείς, δεν υπάγονται στους κανόνες αυτής της οδηγίας.

3.12 Επίσης, σε πολλές περιπτώσεις δεν φαίνεται εύκολη η οριοθέτηση της έννοιας της "δημόσιας σύμβασης". Πράγματι, στις οδηγίες ορίζεται με τέτοιους όρους ώστε να είναι αρκετά ευρεία, με σκοπό να περιλάβει στο κοινοτικό καθεστώς κάθε είδους συμβάσεις που συνάπτονται εγγράφως και με χρηματικό αντάλλαγμα μεταξύ μιας αναθέτουσας αρχής και ενός εργολήπτη. Όμως, παρά τον ευρύ αυτόν ορισμό, ορισμένες αναθέτουσες αρχές προσπάθησαν να παρακάμψουν τις διαδικασίες των οδηγιών.

3.13 Παρόμοιες σκέψεις μπορούν επίσης να διατυπωθούν και για άλλες έννοιες των οδηγιών, όπως την έννοια του "έργου", για την οποία στο νομοθετικό κείμενο υπάρχουν ορισμένα δεδομένα για την ερμηνεία της, αλλά σε ορισμένες περιπτώσεις είναι επιδεκτικά διαφορετικών επεξηγήσεων. Όσον αφορά άλλες έννοιες, όπως αυτές των "προμηθειών" και των "υπηρεσιών", η Επιτροπή παρατηρεί ότι οι οργανισμοί αγοραστές, βασιζόμενοι στη γενικότητά τους, προσπαθούν να παρακάμψουν τους κανόνες των οδηγιών, με τεχνητό διαχωρισμό των διαφόρων δημοσίων συμβάσεων που στην πραγματικότητα αποτελούν ένα σύνολο.

3.14 Αυτός ο κάπως γενικός χαρακτήρας των εννοιών προκύπτει κατ' ανάγκην από το γεγονός ότι αυτές θα πρέπει να εφαρμόζονται σε περιπτώσεις και σε εθνικά νομικά καθεστώτα που διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους. Ο κοινοτικός νομοθέτης προσπάθησε να

<sup>9</sup> Απόφαση της 20.9.88, υπόθεση 31/87, Συλλογή 4635

λάβει υπόψη του αυτό το πρόβλημα. Θα πρέπει λοιπόν να καταβάλλεται προσοχή ώστε η ερμηνεία αυτών των εννοιών να γίνεται με τρόπο ώστε να μη δημιουργούνται αποκλίσεις από την πρόθεση του νομοθέτη και να επιτυγχάνονται οι στόχοι που έχει θέσει.

β) Καταχρηστική προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση

3.15 Ένας δεύτερος τύπος προβλημάτων αφορά την επιλογή των διαδικασιών σύναψης της σύμβασης, και κυρίως την προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση. Στις οδηγίες που αφορούν τους κλασικούς τομείς, η διαδικασία με διαπραγμάτευση, και ιδιαίτερα αυτή κατά την οποία δεν γίνεται προηγούμενη δημοσίευση της προκήρυξης, είναι μια διαδικασία που αποτελεί την εξαίρεση και της οποίας η χρησιμοποίηση επιτρέπεται μόνο σε συγκεκριμένες περιπτώσεις που απαριθμούνται περιοριστικά. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έχει αποφανθεί (απόφαση Επιτροπής κατά Ιταλίας<sup>10</sup>), ότι οι διατάξεις που διέπουν αυτή τη διαδικασία πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο περιοριστικής ερμηνείας και ότι εκείνος που την επικαλείται έχει το βάρος της απόδειξης ότι πράγματι υφίστανται οι εξαιρετικές περιστάσεις που δικαιολογούν την παρέκκλιση. Πολλές όμως περιπτώσεις παραβιάσεων που έχει κινήσει η Επιτροπή, όπως και αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, αποδεικνύουν ότι οι αναθέτουσες αρχές προσφεύγουν σ' αυτή τη διαδικασία πολύ πέραν των υφισταμένων αυστηρών ορίων, επικαλούμενες κυρίως ανύπαρκτους λόγους εκτάκτων αναγκών ή λόγους που απορρέουν από έκτακτες ανάγκες ή αστήρικτα επιχειρήματα για την ύπαρξη ενός μόνο καταλλήλου εργολήπτη για την εκτέλεση της υπόψη σύμβασης.

3.16 Η διαδικασία με διαπραγμάτευση, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες είναι αποδεκτή, φαίνεται ότι επιτυγχάνει οικονομικά αποτελέσματα περισσότερο ικανοποιητικά από αυτά του παραδοσιακού διαγωνισμού, αποτελώντας έτσι ένα ορθολογικό μέσο για τη μείωση του κόστους του δημοσίου οργανισμού αγοραστή, παράλληλα με την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων. Δεν υπάρχει πάντως αμφιβολία ότι η υπόψη διαδικασία δεν επιτυγχάνει εξίσου το στόχο της διαφάνειας των δημοσίων συμβάσεων.

γ) Ανεπαρκής πληροφόρηση από τις ανακοινώσεις

3.17 Ένας τρίτος τύπος προβλημάτων αφορά τη δημοσιότητα των δημοσίων συμβάσεων. Σε μεγάλο αριθμό προκηρύξεων που δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν περιλαμβάνονται ορισμένες πληροφορίες που απαιτούνται από τα υποδείγματα προκηρύξεων που αναφέρονται στις οδηγίες. Επιπλέον, από διασταυρωμένους ελέγχους των προκηρύξεων που δημοσιεύτηκαν αποδεικνύεται ότι η υποχρέωση δημοσίευσης των προκηρύξεων προκαταρκτικής ενημέρωσης όπως και των προκηρύξεων των δημοσίων συμβάσεων παραβιάζεται σε μεγάλο βαθμό.

3.18 Η διαφάνεια όμως προϋποθέτει πλήρεις προκηρύξεις των δημοσίων συμβάσεων και είναι απαραίτητη για την πραγματοποίηση του ανοίγματος του τομέα. Η έλλειψη διαφάνειας καθιστά αδύνατο τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό, και τα οφέλη που απορρέουν από αυτόν. Κάθε κατηγορία προκήρυξης που προβλέπεται από τις οδηγίες ανταποκρίνεται σε μία συγκεκριμένη λογική. Οι προκηρύξεις προκαταρκτικής ενημέρωσης (ή οι ενδεικτικές περιοδικές προκηρύξεις της οδηγίας "ειδικοί τομείς") έχουν ως στόχο να γνωστοποιούν στις επιχειρήσεις, και κυρίως στις ΜΜΕ, αρκετά έγκαιρα τις ανάγκες των οργανισμών αγοραστών, ώστε να προετοιμάζονται για να υποβάλουν την καλύτερη δυνατή προσφορά. Οι προσκλήσεις υποβολής προσφορών αποβλέπουν στη γνωστοποίηση του συνόλου των απαιτητών πληροφοριών στους οικονομικούς φορείς, ώστε να αποφασίσουν αν και πως θα συμμετάσχουν σε μια δεδομένη διαδικασία ανάθεσης σύμβασης. Η δημοσίευση των

<sup>10</sup> Απόφαση της 10.3.87, υπόθεση 199/85, Συλλογή 1039

συμβάσεων που έχουν ανατεθεί, αφενός επιτρέπει στις επιχειρήσεις που συμμετείχαν στη διαδικασία να διαπιστώσουν κατά κάποιον τρόπο αν έγιναν σεβαστά τα δικαιώματά τους, και αφετέρου παρέχει χρήσιμα στοιχεία για την ανάλυση των τάσεων της αγοράς στους διαφορετικούς τομείς.

δ) Καταχρηστική προσφυγή στην "επείγουσα διαδικασία" και πρόβλεψη ιδιαίτερα σύντομων προθεσμιών για τη συμμετοχή

3.19 Ένας τέταρτος τύπος προβλημάτων αφορά τη χρήση συντετμημένων προθεσμιών μέσω της επείγουσας διαδικασίας. Η εξέταση των προκηρύξεων που δημοσιεύονται στο συμπλήρωμα S της Επίσημης Εφημερίδας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δυνάμει της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ, αποδεικνύει ότι μεγάλο τμήμα των δημοσίων συμβάσεων που αποτελεί αντικείμενο αυτών των προκηρύξεων ανατίθεται με την επείγουσα διαδικασία, και κατά συνέπεια οι προθεσμίες παραλαβής αιτήσεων συμμετοχής και παραλαβής προσφορών έχουν σημαντικά περικοπεί. Με τις προθεσμίες αυτές στο ελάχιστο των 15 και των 10 ημερών αντίστοιχα, η συμμετοχή των επιχειρήσεων των άλλων κρατών στις διαδικασίες καθίσταται ιδιαίτερα δυσχερής. Οι οδηγίες που αφορούν τους κλασικούς τομείς, κατ' αντιδιαστολή προς αυτές των ειδικών τομέων, δεν επιτρέπουν στο πλαίσιο της κλειστής διαδικασίας ή της διαδικασίας με διαπραγματεύση την περικοπή των προθεσμιών, παρά μόνο στην περίπτωση που λόγω επείγουσας ανάγκης οι κανονικές προθεσμίες καθίστανται ανεφάρμοστες. Αυτό σημαίνει λοιπόν ότι η επείγουσα διαδικασία είναι μία διαδικασία με έκτακτο χαρακτήρα. Όπως προκύπτει όμως από τα παραπάνω δεν φαίνεται ότι οι αναθετούσες αρχές έχουν την ίδια γνώμη.

3.20 Ένα παρόμοιο αλλά σοβαρότερο πρόβλημα εμφανίζεται σε αρκετές περιπτώσεις όπου οι οργανισμοί αγοραστές θέτουν προθεσμίες συμμετοχής στις διαδικασίες, μικρότερες από τις προβλεπόμενες ως ελάχιστες από τις οδηγίες. Είναι προφανές ότι παρόμοιες ενέργειες που βρίσκονται σε αντίθεση με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο περιορίζουν αποφασιστικά ή ακόμα εμποδίζουν απολύτως τον πραγματικό ανταγωνισμό μεταξύ όλων των ενδιαφερομένων προμηθευτών.

ε) Κριτήρια επιλογής και ανάθεσης

3.21 Ένας πέμπτος τύπος προβλημάτων αφορά τα χρησιμοποιούμενα από τις αναθέτουσες αρχές κριτήρια για τη διαπίστωση των ικανοτήτων των υποψηφίων κατά τη διαδικασία επιλογής στο διαγωνισμό, δηλαδή τα κριτήρια επιλογής, και για την ανάθεση της σύμβασης, δηλαδή τα κριτήρια ανάθεσης.

3.22 Σε ορισμένες περιπτώσεις η Επιτροπή έχει αμφισβητήσει και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έχει καταδικάσει (απόφαση Transporoute<sup>11</sup>) το γεγονός ότι οι αναθέτουσες αρχές θέτουν κριτήρια τεχνικής ικανότητας των υποψηφίων διαφορετικά από αυτά που απαριθμούνται αναλυτικά, στις οδηγίες. Ακόμη έχει παρατηρηθεί ότι σε ορισμένες διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων η ικανότητα των υποψηφίων κρίθηκε με βάση όρους που δεν θα μπορούσαν να θεωρηθούν κριτήρια επιλογής.

3.23 Εξάλλου, άνκαι το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι υπάρχει σαφής διάκριση μεταξύ του σταδίου της επιλογής και αυτού της ανάθεσης της σύμβασης, και κατά συνέπεια δεν θα πρέπει να συγχέονται τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται σ' αυτά τα δύο στάδια (απόφαση

<sup>11</sup> Απόφαση της 10.2.82, υπόθεση 76/81, Συλλογή 1982, 471.

Beentjes<sup>12</sup>), η πρακτική επιβεβαιώνει ότι πολλές αναθέτουσες αρχές συνεχίζουν κατά τη φάση της ανάθεσης να λαμβάνουν υπόψη τους στοιχεία που αναφέρονται στα κριτήρια επιλογής, πράγμα ο οποίο σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να οδηγήσει στην ανάθεση της σύμβασης όχι στον υποψήφιο με τη σχετικά καλύτερη προσφορά, αλλά σ' αυτόν που έχει μεγαλύτερη εμπειρία ή οικονομική επιφάνεια από τους άλλους. Παρόμοια προβλήματα παρουσιάζονται όταν οι οργανισμοί αγοραστές, βασιζόμενοι ορισμένες φορές σε εθνικές διατάξεις που δεν είναι σύμφωνες με το κοινοτικό δίκαιο, χρησιμοποιούν κριτήρια ανάθεσης βασιζόμενα σε δεδομένα άλλα από αυτά που προβλέπονται στις οδηγίες, και άρα απαράδεκτα. Το πρόβλημα αυτό παρουσιάζεται στις περιπτώσεις όπου τα κριτήρια ανάθεσης βασίζονται γενικά σε περιφερειακούς, κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς παράγοντες<sup>13</sup>.

B. Προβλήματα σχετιζόμενα με καταστάσεις που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών

3.24 Το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων βασίζεται σε ένα σύνολο αρχών και κανόνων, μεταξύ των οποίων κυρίως είναι οι αρχές της αποφυγής διακρίσεων, της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και της αμοιβαίας αναγνώρισης. Όπως έχει επισημάνει και το Δικαστήριο (απόφαση Επιτροπής κατά Ιταλίας<sup>14</sup>), οι οδηγίες αποβλέπουν να εξασφαλίσουν την αποτελεσματική εφαρμογή αυτών των αρχών, όμως είναι προφανές ότι οι αρχές αυτές από τη φύση τους πρέπει να εφαρμόζονται σε όλες τις περιπτώσεις που έχουν σχέση με τις δημόσιες συμβάσεις όπως και στις συναφείς συμβάσεις, κυρίως αυτές που δεν καλύπτονται από τις οδηγίες. Κατωτέρω εκτίθενται, ως παραδείγματα, ορισμένες περιπτώσεις που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

α) Παραχωρήσεις ή παρόμοιες συμβάσεις

3.25 Για την κατασκευή και/ή τη διαχείριση των μεγάλων έργων υποδομής, όπως και για την παροχή ορισμένων υπηρεσιών, οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς προσφεύγουν όλο και πιο συχνά σε μηχανισμούς νομικής μορφής, όπως οι παραχωρήσεις ή οι συναφείς συμβάσεις, και σε άλλες μορφές παραχώρησης ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων. Αν και η χρησιμοποίηση αυτών των μέσων οφείλεται σε πολλές περιπτώσεις στους δημοσιονομικούς περιορισμούς στους οποίους υπόκεινται οι αναθέτουσες αρχές, αυτές οφείλουν επίσης να μεριμνούν για την καλύτερη δυνατή διαχείριση των σχετικών υπηρεσιών. Ένα παράδειγμα γι' αυτό είναι τα πολυάριθμα έργα που αφορούν τα διευρωπαϊκά δίκτυα<sup>15</sup>. Σε κάθε περίπτωση, πολλές διαμαρτυρίες που υποβάλλονται στην Επιτροπή αφορούν παραχωρήσεις, συναφείς συμβάσεις ή άλλες μορφές παραχώρησης ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων.

3.26 Οι αναθέτουσες αρχές φαίνεται ότι θεωρούν πως το κοινοτικό δίκαιο δεν έχει εφαρμογή σ' αυτόν τον τύπο των συμβάσεων ή των δικαιωμάτων, και σε πολλές περιπτώσεις δεν εφαρμόζουν τα απαραίτητα μέτρα για την εξασφάλιση της διαφάνειας και του ανοικτού χαρακτήρα του διαγωνισμού. Στην πραγματικότητα, στις περιπτώσεις αυτού του είδους οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να τηρούν τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ, και

<sup>12</sup> Βλέπε υποσημείωση 9

<sup>13</sup> Τα θέματα αυτά εξετάζονται παρακάτω, στο κεφάλαιο 5.

<sup>14</sup> Βλέπε υποσημείωση 10

<sup>15</sup> Βλέπε επίσης το κεφάλαιο 5, σημείο III



ιδιαίτερα τους κανόνες που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών και των υπηρεσιών, όπως και τις βασικές αρχές, δηλ. την αποφυγή διακρίσεων, την ίση μεταχείριση, τη διαφάνεια και την αμοιβαία αναγνώριση. Εξάλλου, σύμφωνα με την οδηγία "Εργα", τα κράτη μέλη στις περιπτώσεις παραχώρησης είναι επίσης υποχρεωμένα να τηρούν τους κανόνες δημοσιότητας. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η μη τήρηση των βασικών αυτών αρχών της Συνθήκης είναι ανεπίτρεπτη, επειδή παρεμποδίζει την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Δεν επιτρέπει το άνοιγμα των συμβάσεων (ή των δικαιωμάτων) στον ανταγωνισμό, θέτοντας σε κίνδυνο σημαντικά οικονομικά συμφέροντα.

3.27 Ως μελλοντική προοπτική, και με στόχο την περαιτέρω ενίσχυση αυτού του ανοίγματος στον ανταγωνισμό, θα μπορούσαν να προβλεφθούν κανόνες ανταγωνισμού για την ανάθεση αποκλειστικών δικαιωμάτων παροχής δημοσίων υπηρεσιών, μέσω ενός συστήματος παραχωρήσεων. Η εισαγωγή τέτοιων κανόνων θα είχε ως στόχο, παράλληλα με τη διατήρηση της δυνατότητας παραχώρησης αποκλειστικών δικαιωμάτων όταν αυτά είναι απαραίτητα για τη διατήρηση μιας υπηρεσίας γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, να διευκολύνει την πρόσβαση νέων δημοσίων ή ιδιωτικών φορέων στις συμβάσεις παροχής δημοσίων υπηρεσιών, όπως και να δημιουργήσει στους υφιστάμενους φορείς μια επιχειρηματική δυναμική πλησιέστερη στις ανάγκες των χρηστών. Μια προσέγγιση αυτού του είδους θα επέτρεπε στα κράτη μέλη την επιλογή των πλέον αποτελεσματικών φορέων δημοσίων υπηρεσιών για τους πολίτες, τόσο από άποψη αποδοτικότητας όσο και ποιότητας. Οσον αφορά τις υπηρεσίες χερσαίας μεταφοράς, η Επιτροπή έχει ήδη παρουσιάσει αυτή την άποψη στο Πράσινο Βιβλίο με τίτλο "ένα δίκτυο για τους πολίτες"<sup>16</sup>

β) Δημόσιες συμβάσεις ποσού κάτω του προβλεπόμενου από τις οδηγίες ορίου

3.28 Οι προβλεπόμενες στις κοινοτικές οδηγίες διαδικασίες εφαρμόζονται αποκλειστικά στις δημόσιες συμβάσεις των οποίων ο προϋπολογισμός είναι ανώτερος των ορίων που έχουν τεθεί. Ορισμένες αναθέτουσες αρχές θεωρούν ότι οι δημόσιες συμβάσεις ποσού κατώτερου αυτών των ορίων δεν υπόκεινται σε καμία κοινοτική διάταξη, σε σημείο που οι συμβάσεις αυτές μερικές φορές ανατίθενται χωρίς διαγωνισμό. Οι συμβάσεις αυτές συχνά είναι πολύ σημαντικές, ιδιαίτερα για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Η ανάθεση αυτών των συμβάσεων θα πρέπει, όπως και με τις συμβάσεις παραχώρησης και τις παρόμοιες συμβάσεις, να γίνεται στο πλαίσιο των διατάξεων της Συνθήκης ΕΚ που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων και υπηρεσιών, όπως και των βασικών αρχών της αποφυγής διακρίσεων, της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, που αποτελούν μία ενότητα.

γ) Τροποποιήσεις των κανόνων κατά τη διάρκεια της διαδικασίας

3.29 Πολλές περιπτώσεις που υπεβλήθησαν στην Επιτροπή, περιγράφουν την κατάσταση κατά την οποία οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς δημοσίων συμβάσεων ποσού ανωτέρου των ορίων των οδηγιών υιοθετούν συμπεριφορά ή λαμβάνουν αποφάσεις αντίθετες προς το κοινοτικό δίκαιο, ιδίως όταν ο κανόνας προς εφαρμογή δεν αναφέρεται ρητά στις οδηγίες. Αυτό συμβαίνει π.χ. όταν επιφέρονται ουσιώδεις τροποποιήσεις στη συγγραφή υποχρεώσεων κατά τη διάρκεια της διαδικασίας. Ετσι, μια αναθέτουσα αρχή κατά τη διάρκεια της διαδικασίας άλλαξε την τοποθεσία του έργου. Σε άλλη περίπτωση, κατήργησε ένα σημαντικό μέρος από τις αρχικά προβλεπόμενες εργασίες. Μια άλλη υπόθεση αφορούσε την τροποποίηση των σχετικών με τη χρηματοδότηση όρων. Η Επιτροπή υποστήριξε ότι αυτές οι μεταβολές ήσαν ουσιώδεις και θα έπρεπε να επιφέρουν

<sup>16</sup> COM 95(601)τελικό, της 29.11.95

την ακύρωση της διαδικασίας που βρισκόταν σε εξέλιξη, και την έναρξη νέας διαδικασίας με τη δημοσίευση νέας προκήρυξης. Σε ορισμένες περιπτώσεις τέθηκε ένα άλλο πρόβλημα, αυτό που αφορά την έναρξη διαπραγματεύσεων με ένα ή περισσότερους υποψηφίους, στο πλαίσιο ανοικτών ή κλειστών διαδικασιών. Η Επιτροπή υποστήριξε ότι αυτού του είδους οι διαπραγματεύσεις δεν είναι επιτρεπτές, καθόσον είναι αντίθετες στην αρχή της ίσης μεταχείρισης. Πρέπει να σημειωθεί ότι οι ερμηνείες που έγιναν από την Επιτροπή επιβεβαιώνονται και από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.<sup>17</sup> Για τις περιπτώσεις αυτές ισχύουν επίσης οι απόψεις που αναφέρθηκαν παραπάνω για τις παραχωρήσεις και τις συμβάσεις ποσού κατωτέρου των ορίων, διότι, ακόμα και αν αυτές δεν έχουν ρυθμιστεί από τις οδηγίες, υπόκεινται στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.

#### Γ. Προκαταρκτικά συμπεράσματα

3.30 Τα παραδείγματα που προαναφέρθηκαν αποδεικνύουν ότι κατά την εφαρμογή του κοινοτικού νομοθετικού πλαισίου μεταξύ των κρατών μελών δεν υπάρχει συνέπεια. Φαίνεται λοιπόν απαραίτητο να εξηγηθούν και να διασαφηνισθούν ακόμα περισσότερο οι εφαρμοστέοι κανόνες. Γι' αυτόν το λόγο η Επιτροπή θεωρεί ότι είναι καιρός να παρέμβει για να διευκρινίσει ορισμένα σημεία που προαναφέρθηκαν, μέσω ερμηνευτικών ανακοινώσεων και /ή κατευθύνσεων, χωρίς να αποκλείει και άλλα πρόσφορα μέσα ή νέους κανόνες.

3.31 Η κατάσταση αυτή προφανώς δεν είναι ικανοποιητική, καθόσον η προσπάθεια για την επίτευξη της πλήρους μεταφοράς των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο και για την απόκτηση οδηγιών με υψηλή ποιότητα θα ήταν μάταιη, αν η εφαρμογή στην πράξη δεν ήταν ικανοποιητική. Η Επιτροπή δεν πρόκειται να μείνει αδρανής μπροστά σ' αυτά τα προβλήματα. Στη συνέχεια αυτού του Πράσινου Βιβλίου (και ιδιαίτερα στο παρόν και στο επόμενο κεφάλαιο) προτείνονται ορισμένες λύσεις που θα επιτρέψουν την καλύτερη εφαρμογή των κανόνων που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις. Είναι σημαντικό για την Επιτροπή να γνωρίζει αν τα ενδιαφερόμενα μέρη θεωρούν τις λύσεις αυτές κατάλληλες για την αντιμετώπιση των προαναφερθέντων προβλημάτων ή αν υπάρχουν άλλες δυνατότητες.

#### IV **Ελεγχος εφαρμογής του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων**

3.32 Για να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που αφορούν τη μεταφορά και την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και να επιτευχθούν με αυτόν τον τρόπο οι επιδιωκόμενοι στόχοι, θα πρέπει όλες οι ενδιαφερόμενες αρχές να εκπληρώσουν την αποστολή τους και να αναλάβουν τις κατάλληλες πρωτοβουλίες, όσον αφορά τα συστήματα ελέγχου και εποπτείας των πράξεων των φορέων και αρχών ανάθεσης, και τα μέσα ταχείας επέμβασης για την αποκατάσταση της νομικής τάξης. Αυτά τα συστήματα και τα μέσα ήδη υπάρχουν τόσο σε κοινοτικό όσο και σε εθνικό επίπεδο, αλλά απαιτείται η ενίσχυσή τους.

3.33 Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή θα πρέπει να αναλάβουν τις ευθύνες τους. Τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίσουν την εφαρμογή των υποχρεώσεων που πηγάζουν από την κοινοτική νομοθεσία, κυρίως μέσω συστημάτων ελέγχου και κυρώσεων που θα είναι αποτελεσματικά στην πράξη και αποτρεπτικά (άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ). Από την πλευρά της η Επιτροπή, δυνάμει του άρθρου 155 της Συνθήκης ΕΚ, έχει υποχρέωση να μεριμνά για τη συμμόρφωση των κρατών μελών σ' αυτές τις υποχρεώσεις και την εκπλήρωσή τους, λαμβάνοντας υπόψη όχι μόνο το γράμμα του νόμου, αλλά και τους επιδιωκόμενους από τη Συνθήκη στόχους. Τα μέτρα εφαρμογής θα πρέπει να βελτιώνουν την τήρηση των κανόνων και να ενισχύουν την εμπιστοσύνη των προμηθευτών στην καλή λειτουργία του συστήματος.

<sup>17</sup> Βλέπε αποφάσεις Επιτροπή κατά Δανίας της 22.6.93, υπόθεση C-243/89, Συλλογή 1993-I, 3385, και Επιτροπή κατά Βελγίου της 25.4.96, υπόθεση C-87/94, δεν έχει ακόμα δημοσιευθεί.

#### A. Οι οδηγίες για τις "Προσφυγές"

3.34 Οι αντιδράσεις των προμηθευτών είναι προφανώς ο ασφαλέστερος τρόπος για να βεβαιωθεί κανείς ότι οι αναθέτουσες αρχές χρησιμοποιούν κατά την ανάθεση των συμβάσεων ανοικτές και ανταγωνιστικές διαδικασίες. Οι προμηθευτές είναι στην καλύτερη θέση για να επισημάνουν αν τηρούνται ή όχι οι υφιστάμενοι κανόνες, και μπορούν όταν απαιτείται να επισημαίνουν ταχέως στους οργανισμούς αγοραστές τις παραβιάσεις που διαπράττονται. Μερικές φορές οι παραβιάσεις αντιμετωπίζονται αμέσως, όταν επισημαίνονται στην αναθέτουσα αρχή ή στον αναθέτοντα φορέα. Σε αντίθετη περίπτωση, μπορούν να χρησιμοποιηθούν επίσημα μέσα προσφυγής, περιλαμβανομένων και των ενδίκων μέσων.

3.35 Μετά τη θέσπιση των οδηγιών "Προσφυγές", οι οικονομικοί φορείς στα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να καταθέσουν προσφυγή ενώπιον ενός εθνικού δικαιοδοτικού οργάνου - ή ενός οργάνου του οποίου οι αποφάσεις μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο μίας δικαιοδοτικής προσφυγής - για τις παραβιάσεις των διατάξεων των οδηγιών από τους οργανισμούς αγοραστές. Οι οδηγίες "Προσφυγές" επιβάλλουν την υποχρέωση στα όργανα αυτά να έχουν τη δυνατότητα να λαμβάνουν προσωρινά μέτρα (π.χ. προς το σκοπό αναστολής της διαδικασίας ανάθεσης της σύμβασης), να αποφαινόμενοι αν οι διαδικασίες είναι σύμφωνες με τους κανόνες, και ενδεχομένως να ακυρώνουν ή να ζητούν την ακύρωση των παρανόμων αποφάσεων, να απαιτούν τη διαγραφή ορισμένων όρων που τίθενται κατά το διαγωνισμό και να εγκρίνουν την καταβολή αποζημίωσης. Εξαιτίας της ποικιλίας των μέσων που τίθενται στη διάθεση των προμηθευτών, η προσφυγή σ' αυτά ίσως να αποτελεί τον ασφαλέστερο τρόπο για την προστασία των δικαιωμάτων των συμμετεχόντων στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

3.36 Οι προμηθευτές πρέπει να ενημερώνονται πλήρως σχετικά με την άσκηση δικαιωμάτων που τους παρέχονται από τις οδηγίες "Προσφυγές" κατά τις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων που λαμβάνουν χώρα σε άλλα κράτη μέλη. Η Επιτροπή θα δημοσιεύσει οδηγούς, με σκοπό να ενημερώσει τους οικονομικούς φορείς για τα διαθέσιμα μέσα προσφυγής σε περίπτωση πιθανολογούμενης παραβίασης των κανόνων σε άλλα κράτη μέλη, όπως και για τις υπάρχουσες διαδικασίες, τους τρόπους προσφυγής σ' αυτές και τα ενδεχόμενα δικαιώματα αποζημίωσης των προμηθευτών που ζημιώθηκαν. Με την ευκαιρία, θα πρέπει να αναφερθούν οι προσφερόμενες δυνατότητες από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου σε περίπτωση καταπάτησης των δικαιωμάτων των ιδιωτών, εξαιτίας παραβίασης του κοινοτικού δικαίου εκ μέρους των κρατών μελών (βλέπε παραπάνω την παρ. 3.8).

#### B. Οι απαιτούμενες κυρώσεις

3.37 Ένα βασικό στοιχείο κατά την εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις από τις εθνικές αρχές είναι η θέσπιση των καταλλήλων κυρώσεων. Η Επιτροπή, κατά την ανακοίνωσή της προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για το ρόλο των κυρώσεων<sup>18</sup>, έχει ήδη αναφέρει τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ως ένα από τους τομείς στους οποίους θα πρέπει να αντιμετωπιστεί η καθιέρωση ενός συστήματος ενιαίων κυρώσεων με σκοπό τη διατήρηση του ενιαίου χαρακτήρα της νομοθεσίας, δεδομένου ότι οι διαφορετικές κυρώσεις που εφαρμόζονται από τα διάφορα κράτη μέλη κατά τις παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου μπορούν να βλάψουν την αποτελεσματικότητα της

<sup>18</sup> COM (95) 162 τελικό της 3.5.95

συγκεκριμένης πολιτικής. Το Συμβούλιο από την πλευρά του, στο ψήφισμά του της 29 Ιουνίου 1995 για τις εφαρμοστέες κυρώσεις στις παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου<sup>19</sup>, επίσης αναγνώρισε τη σημασία του θέματος. Κάλεσε την Επιτροπή να μεριμνήσει για την πραγματική εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας, περιλαμβανομένου και του τομέα των κυρώσεων, και ενδεχομένως να περιλάβει στις προσεχείς προτάσεις της, διατάξεις που θα αφορούν τις κυρώσεις. Ακόμη, το Συμβούλιο ζήτησε από τα κράτη μέλη να υποστηρίξουν ενεργά τις κοινοτικές ενέργειες σ' αυτόν τον τομέα.

3.38 Η Επιτροπή ανησυχεί για το γεγονός ότι στην πράξη η εφαρμογή των οδηγιών "Προσφυγές" μπορεί να παρουσιάζει σημαντικές διαφορές από ένα κράτος μέλος σε άλλο, και μερικές φορές ακόμη και στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους. Επίσης έχει παρατηρήσει ότι υφίστανται αξιοσημείωτες διαφορές μεταξύ των κρατών μελών, όσον αφορά κυρίως την υποχρέωση του προσφεύγοντος να προσκομίσει τεκμήρια για την παραβίαση προκειμένου να αποζημιωθεί, όπως και για το ύψος των παρεχομένων αποζημιώσεων. Σε ορισμένες περιπτώσεις τα δικαστήρια επεδίκασαν στον δικαιωθέντα ένα καθαρά συμβολικό ποσό. Σε άλλες περιπτώσεις, στους προσφεύγοντες επιδικάστηκε ποσό το οποίο αντιστοιχεί στις δαπάνες για την υποβολή της προσφοράς τους (οι δαπάνες αυτές μπορεί να είναι σημαντικές, αλλά η καταβολή τους δεν αποτελεί σε καμία περίπτωση πλήρη αποζημίωση της βλάβης που αντιπροσωπεύει η απώλεια μιας σύμβασης). Η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη και τα άλλα ενδιαφερόμενα μέρη να διατυπώσουν τις παρατηρήσεις τους για την αποτελεσματικότητα των υφισταμένων διαδικασιών προσφυγής στα κράτη μέλη και για τις πιθανές διαφορές στις εφαρμοζόμενες κυρώσεις. Εκτός από την υποχρέωση πρόβλεψης, σε κάθε περίπτωση, πλήρους αποζημίωσης, η Επιτροπή θα επιθυμούσε να λάβει επίσης τις απόψεις τους, για το αν η καταβολή με τη μορφή αποζημίωσης ενός αποτρεπτικού ποσού που ξεπερνά την υποστέισα ζημία, είναι ευκαία.

## Γ. Οι Προσφυγές

### α) Σε κοινοτικό επίπεδο

3.39 Η Επιτροπή, ως θεματοφύλακας της Συνθήκης, ερευνά τις προσφυγές που που δέχεται από τους φορείς που πιστεύουν ότι έχουν θιγεί και προσπαθεί να επιτύχει τη ρύθμιση των προβλημάτων που εγείρονται. Μ' αυτόν τον τρόπο, χάρη στην επέμβαση της Επιτροπής, έχουν ρυθμιστεί πολλές υποθέσεις, χωρίς να παραπεμφθεί το ζήτημα στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Όταν εν τούτοις η Επιτροπή αναγκάζεται να παραπέμψει το θέμα στο Δικαστήριο, η εμπειρία αποδεικνύει ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΚ διαδικασία παραβάσεων δεν εγγυάται την ταχεία και αποτελεσματική επανόρθωση. Ενώ η Επιτροπή προσπαθεί να επιταχύνει τις εσωτερικές διαδικασίες, τα διάφορα στάδια της διαδικασίας μέχρι την έκδοση της απόφασης του Δικαστηρίου (τα οποία περιλαμβάνουν κατ' αρχήν την αποστολή μίας επιστολής με την οποία τάσσεται προθεσμία στις αρχές του ενδιαφερομένου κράτους μέλους για την υποβολή των παρατηρήσεών του, και εν συνεχεία μιας αιτιολογημένης γνώμης) είναι δυνατό να διαρκέσουν έως τρία χρόνια, και σε ορισμένες περιπτώσεις ακόμα περισσότερο, εξαιτίας της δυσκολίας, κατά κύριο λόγο, έγκαιρης συλλογής των αναγκαίων πληροφοριών. Τόσο χρονοβόρες διαδικασίες στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων συχνά κινδυνεύουν να είναι αναποτελεσματικές.

3.40 Η Επιτροπή, όπως έχει αναφέρει στις απόψεις της για διακυβερνητική συνδιάσκεψη "για την ενίσχυση της πολιτικής ένωσης και την ετοιμασία της διεύρυνσης", θεωρεί ότι τα μέσα διασφάλισης της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου πρέπει να καταστούν περισσότερο αποτελεσματικά, ιδίως όσον αφορά την ενιαία αγορά. Η Επιτροπή επίσης εκτιμά ότι θα

<sup>19</sup> ΕΕ αρ C188 της 22.7.95, σελ. 1

πρέπει να ενισχυθεί ο ρόλος του Δικαστηρίου, ιδιαίτερα σε ότι αφορά την εκτέλεση των αποφάσεών του.

3.41 Προς αυτή την κατεύθυνση, ορισμένοι θεωρούν ότι θα πρέπει να διερευνηθούν οι δυνατότητες επιτυχίας αυτών των στόχων. Ένας τρόπος θα ήταν να χορηγηθούν στην Επιτροπή περισσότερο ουσιαστικές αρμοδιότητες έρευνας από αυτές που ήδη διαθέτει, οι οποίες περιορίζουν σημαντικά την αποτελεσματικότητα και την ταχύτητα των ενεργειών της στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Το σύστημα που βασίζεται στον κανονισμό (ΕΟΚ) αρ. 17/62 στον τομέα του ανταγωνισμού θα μπορούσε να αποτελέσει ένα χρήσιμο παράδειγμα γι'αυτή την προσέγγιση. Κατά παρόμοιο τρόπο, ορισμένοι εξέτασαν την επέκταση στο σύνολο των δημοσίων συμβάσεων, των διαδικασιών και μέσων ελέγχου που προβλέπονται από τον κανονισμό (Euratom, ΕΚ) 2185/96<sup>20</sup> για την προστασία των χρηματοοικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Πράγματι, αυτές οι διατάξεις εφαρμόζονται στις δημόσιες συμβάσεις που εμπεριέχουν κοινοτικές χρηματοδοτήσεις, όπως για παράδειγμα οι δημοπρασίες στα πλαίσια των διευρωπαϊκών δικτύων, των διαρθρωτικών ταμείων και του ταμείου συνοχής ή συμβάσεων που συνάπτονται με τρίτες χώρες (βλ. κεφάλαιο 5).

β) Σε εθνικό επίπεδο

3.42 Η Επιτροπή δεν διαθέτει ούτε τους πόρους, ούτε τις απαραίτητες πληροφορίες για να ανακαλύπτει και να ρυθμίζει κάθε περίπτωση παραβίασης των κοινοτικών κανόνων σε όλη την επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από πρακτική άποψη, τα προβλήματα που συναντούν οι οικονομικοί φορείς πρέπει στη μεγάλη τους πλειοψηφία να ρυθμίζονται σε εθνικό επίπεδο. Εννοείται βέβαια ότι η Επιτροπή δεν θα διστάσει να επέμβει κάθε φορά που θα είναι απαραίτητο για να διατηρήσει την ακεραιότητα του κοινοτικού δικαίου στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Η Επιτροπή επίσης επιβεβαιώνει την αποφασιστικότητά της στο να επιτελέσει πλήρως την αποστολή της για την εφαρμογή της νομοθεσίας, ιδιαίτερα όσον αφορά την επίλυση των υποθέσεων που αφορούν σημαντικά οικονομικά συμφέροντα και/ή θέματα νομικού χαρακτήρα.

3.43 Η επιθυμία της Επιτροπής να επικεντρώσει την προσοχή της στην πλήρη και αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων των δημοσίων συμβάσεων σε εθνικό επίπεδο, έχει ήδη βρεί ανταπόκριση σε ορισμένα κράτη μέλη. Ετσι π.χ. η Σουηδία έχει αναθέσει τον έλεγχο των αναθετουσών αρχών σε μία ανεξάρτητη αρχή. Από την εμπειρία προκύπτει ότι η αρχή αυτή δεν χειρίζεται μόνο τις προσφυγές, αλλά έχει επίσης τη δυνατότητα να παρεμποδίσει με την ίδια την ύπαρξη της την επέλευση γεγονότων που καταλήγουν σε προσφυγές, και κατ' αυτόν τον τρόπο να μειώσει τον ενδεχόμενο φόρτο των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων και των κοινοτικών οργάνων. Στο πλαίσιο της βελτίωσης του ελέγχου εφαρμογής των κανόνων σε εθνικό επίπεδο, ίσως να ήταν ενδιαφέρουσα η μεταφορά αυτής της εμπειρίας και σε άλλα κράτη μέλη.

3.44 Οι αρχές αυτού του είδους για να είναι αποτελεσματικές (και αυτό να αναγνωρίζεται) θα πρέπει να είναι πραγματικά ανεξάρτητες και να έχουν την εξουσία να υποχρεώνουν τους οργανισμούς αγοραστές να επανορθώνουν κάθε λάθος που θα αφορά τις διαδικασίες. Η ενδεχόμενη όμως συμβολή τους τον πρώτο καιρό δεν θα πρέπει να αποτιμάται με τις περιπτώσεις των λαθών που διαπιστώθηκαν, αλλά με τις βελτιώσεις που θα έχουν επιφέρει στις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων. Οι αρχές αυτές θα μπορούσαν να παίξουν ένα σημαντικό ρόλο στη βελτίωση των συστημάτων ανάθεσης των συμβάσεων : θα μπορούσαν να παρέχουν χρήσιμες συμβουλές στους οργανισμούς αγοραστές, να

<sup>20</sup> ΕΕ της 15/11/1996

διαπιστώνουν την αποτελεσματικότητα των πρακτικών ανάθεσης των συμβάσεων και να μεριμνούν για την εφαρμογή ενός συστήματος υποχρεωτικών δηλώσεων, ώστε τα κράτη μέλη να παρέχουν στην Επιτροπή όλα τα απαραίτητα στατιστικά στοιχεία. Ακόμη, θα ήταν χρήσιμο να προβλεφθεί η τακτική ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των συναφών οργανισμών. Μ' αυτόν τον τρόπο θα μπορούσε να σχηματιστεί ένα μόνιμο διοικητικό δίκτυο. Η δημιουργία παρόμοιων αρχών δεν μπορεί να θίξει το παρόν σύστημα κατανομής εξουσιών, είτε αυτών της Επιτροπής, ως θεματοφύλακα της Συνθήκης, είτε αυτών των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων, που είναι επιφορτισμένα βάσει των οδηγιών για τις "Προσφυγές" να προστατεύουν τα δικαιώματα των επιχειρήσεων. Κάθε πιθανή σύγκρουση μεταξύ της Επιτροπής και αυτών των αρχών θα πρέπει να επιλύεται από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, το οποίο, σύμφωνα με το άρθρο 164 της Συνθήκης ΕΚ, διασφαλίζει τη μονοσήμαντη ερμηνεία και την ορθή εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

3.45 Η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη να εξετάσουν τη δημιουργία ή την ανάδειξη μιας ανεξάρτητης αρχής αυτού του είδους. Η Επιτροπή πιστεύει ότι σε ορισμένες περιπτώσεις το έργο αυτό μπορούν να το επιτελέσουν οι υφιστάμενοι οργανισμοί. Τα καθήκοντα που αυτή η αρχή θα επιτελεί, θα μπορούσαν να περιγραφούν στο πλαίσιο των καθηκόντων που αναλαμβάνονται από το ελεγκτικό συνέδριο του κράτους μέλους ή από μία αντίστοιχη αρχή που απολαμβάνει μια πραγματική και αδιαμφισβήτητη ανεξαρτησία. Η Επιτροπή θα εξετάσει με ιδιαίτερη προσοχή τις αντιδράσεις όλων των ενδιαφερομένων μερών, όσον αφορά το ενδεχόμενο να αναδειχθούν ανεξάρτητες εθνικές αρχές για τις δημόσιες συμβάσεις. Καλεί όλα τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη να θέσουν σε εφαρμογή ένα πιλοτικό σχέδιο για να διαπιστωθεί κατά πόσο το σύστημα είναι εφικτό.

#### Δ. Άλλοι τρόποι επίλυσης διαφορών

##### α) Πιστοποίηση

3.46 Κατά την εξέταση των μέτρων που θα μπορούσαν να εξασφαλίσουν την καλύτερη εφαρμογή των ισχυόντων κανόνων, η Επιτροπή πιστεύει ότι θα πρέπει να ερευνηθούν περαιτέρω οι δύο διαδικασίες, της πιστοποίησης και του συμβιβασμού, οι οποίες ήδη προβλέπονται από την οδηγία "Προσφυγές" για τους ειδικούς τομείς, αλλά δεν έχουν μέχρι σήμερα χρησιμοποιηθεί.

3.47 Οι αναθέτοντες φορείς που ακολουθούν την καλύτερη πρακτική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και εφαρμόζουν υγιείς εσωτερικές διαδικασίες έχουν μεγαλύτερες πιθανότητες να αντλήσουν οφέλη από το ισχύον κοινοτικό καθεστώς. Γι' αυτό το λόγο η οδηγία "Προσφυγές" για τους ειδικούς τομείς προβλέπει τη δημιουργία ενός συστήματος πιστοποίησης, στο πλαίσιο του οποίου οι αναθέτοντες φορείς θα μπορούν να ζητούν την εξέταση των διαδικασιών που εφαρμόζουν για τις δημόσιες συμβάσεις από ένα ανεξάρτητο εκτιμητή, επιφορτισμένο να διαπιστώσει αν οι διαδικασίες αυτές είναι σύμφωνες με την οδηγία και αν εξασφαλίζουν την ορθολογική χρησιμοποίηση του δημοσίου χρήματος. Όπως σε ένα οικονομικό έλεγχο, αυτή η εξέταση πραγματοποιείται από ένα ειδικευμένο και εγκεκριμένο για το σκοπό αυτό ανεξάρτητο οργανισμό. Η οδηγία "Προσφυγές" για τους κλασικούς τομείς δεν περιλαμβάνει παρόμοια διάταξη.

3.48 Για την απόκτηση πιστοποιητικού καλής πρακτικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, οι αναθέτοντες φορείς πρέπει να αποδείξουν ότι εφαρμόζουν διαδικασίες οι οποίες, όπως προκύπτει και με την εμπειρία, είναι σύμφωνες με τους κανόνες. □ν και η έρευνα του ότι έχει γίνει στο παρελθόν δεν παρέχει απόλυτη εξασφάλιση για το τι θα συμβεί στις μελλοντικές δημόσιες συμβάσεις, το πιστοποιητικό αυτό παρέχει στον αναθέτοντα φορέα κάποια αξιοπιστία για την εγκυρότητα των διαδικασιών του. Η δημοσίευση του

πιστοποιητικού στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μπορεί να συμβάλει στο να πείσει τους πιθανούς προμηθευτές ότι θα άξιζε τον κόπο να υποβάλουν προσφορές, αφού ο κάτοχος του πιστοποιητικού αναθέτων φορέας έχει αποδείξει ότι χρησιμοποιεί ανοικτές και ανταγωνιστικές διαδικασίες για τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων. Οι αναθέτοντες φορείς οι οποίοι αποδέχονται και συμμορφώνονται με τους κανόνες που έχουν τεθεί, μπορούν στο μέλλον να επωφελούνται από τη μεγαλύτερη συμμετοχή προμηθευτών και τις περισσότερο ανταγωνιστικές προσφορές, και έτσι να επιτυγχάνουν την καλύτερη δυνατή ποιότητα για τα χρήματα που πληρώνουν.

3.49 Σύμφωνα με την εντολή της Επιτροπής προς τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς τυποποίησης CEN και CENELEC, τον Ιούνιο του 1995 εγκρίθηκε ένα ευρωπαϊκό πρότυπο για την πιστοποίηση<sup>21</sup>. Τα κράτη μέλη πρέπει τώρα να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα για τον ορισμό των εκτιμητών και την έναρξη του έργου τους. Η Επιτροπή επιθυμεί ζωηρά να ζητείται το πιστοποιητικό αυτό από τις αρχές των ειδικών τομέων. Ακόμη, λαμβάνοντας υπόψη τα πλεονεκτήματα που παρουσιάζουν οι διαδικασίες πιστοποίησης, η Επιτροπή πιστεύει ότι θα ήταν χρήσιμη η καθιέρωση τέτοιων διατάξεων και για τις αναθέτουσες αρχές πέραν των ειδικών τομέων, και θα επιθυμούσε να συζητηθεί αυτό το θέμα. Η Επιτροπή εξετάζει επίσης κατά προτεραιότητα την εφαρμογή ενός συστήματος πιστοποίησης για τις αναθέτουσες αρχές δημοσίων συμβάσεων που χρηματοδοτούνται μερικώς από τα κοινοτικά ταμεία (βλέπε κατωτέρω, κεφάλαιο 5).

#### β) Συμβιβασμός

3.50 Η φιλική επίλυση των διαφορών είναι πάντοτε προτιμότερη. Η οδηγία "Προσφυγές" για τους ειδικούς τομείς προβλέπει σχετικά μια διαδικασία συμβιβασμού, κατ' εφαρμογήν της οποίας οι προμηθευτές και οι αναθέτοντες φορείς μπορούν να συμφωνήσουν να επιλύσουν τις μεταξύ τους διαφορές από την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, προσφεύγοντας σε ανεξάρτητους διαιτητές. Στα τρία χρόνια της καθιέρωσής της, όμως, η διαδικασία αυτή δεν έχει ποτέ χρησιμοποιηθεί. Αυτό εν μέρει εξηγείται από την έλλειψη πληροφόρησης των προμηθευτών και των αναθετόντων φορέων σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας της διαδικασίας. Η Επιτροπή θα επιθυμούσε την ανταλλαγή απόψεων με τα κράτη μέλη, τους πεπειραμένους διαιτητές, τους αναθέτοντες φορείς και τις επιχειρήσεις, για τις βελτιώσεις που θα πρέπει να πραγματοποιηθούν στη διαδικασία συμβιβασμού, ώστε αυτή να γίνει ευκολότερη και περισσότερο λειτουργική.

### V. **Ερωτήσεις**

1. Έχετε παρατηρήσεις σχετικά με την αποτελεσματικότητα μεταφοράς των οδηγιών από τα κράτη μέλη; Ποιοί είναι κατά τη γνώμη σας οι λόγοι για τις δυσχέρειες που συναντούν κατά τη μεταφορά τα κράτη μέλη;
2. Συμφωνείτε με τον κατάλογο των προβλημάτων που έχει συναχθεί σχετικά με την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας; Απαιτείται να εξεταστούν και άλλες μορφές λανθασμένης εφαρμογής; Νομίζετε ότι υπάρχουν και άλλοι λόγοι για τα υπάρχοντα προβλήματα, πέραν αυτών που αναφέρονται στο κείμενο;
3. Ποιά είναι κατά τη γνώμη σας τα σημεία στα οποία θα ήταν χρήσιμες επεξηγηματικές ανακοινώσεις ή κατευθυντήριες γραμμές, προκειμένου να αναλυθούν και εξηγηθούν περαιτέρω οι εφαρμοστέοι κανόνες;

---

<sup>21</sup> Πρότυπο EN 45503:1996, δημοσιευμένο από CEN/CENELEC την 24.1.1996

4. Ποιός είναι ο βαθμός αποτελεσματικότητας των υφιστάμενων μέσων προσφυγών στα κράτη μέλη; Διαπιστώνετε την ύπαρξη αποκλίσεων στην εφαρμογή των προσφυγών και των κυρώσεων μέσα σε ένα κράτος μέλος, ή μεταξύ κρατών μελών, σε βαθμό που να επηρεάζουν την ομαλή λειτουργία της ενιαίας αγοράς σ' αυτόν τον τομέα; Αν αυτό συμβαίνει, τι μέτρα θα πρέπει να ληφθούν;
5. Αποζημιώσεις που ξεπερνούν τη ζημία θα ήταν χρήσιμες;
6. Πιστεύετε ότι η Επιτροπή, προκειμένου να επιτελεί ταχύτερα και αποτελεσματικότερα τον έλεγχο ης τήρησης του κοινοτικού δικαίου, θα πρέπει να διαθέτει πιο αποτελεσματικές εξουσίες ελέγχου από αυτές που ήδη διαθέτει, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα από τον κανονισμό 17/62 στον τομέα του ανταγωνισμού;
7. Η καθιέρωση σε κάθε κράτος μέλος μιας ανεξάρτητης ελεγκτικής αρχής θα συνέβαλε στη βελτίωση των συστημάτων ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και στην ουσιαστική εφαρμογή των κανόνων; Η Επιτροπή πρέπει να εγκαθιδρύσει σε κοινοτικό επίπεδο μηχανισμούς συνεργασίας μεταξύ αυτών των αρχών και τον τρόπο που ευνοεί την ομογενή εφαρμογή των κανόνων ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων και την πιο δίκαιη πρόσβαση όλων στις παραγγελίες του δημοσίου;
8. Συμφωνείτε να εξεταστεί αν το σύστημα της πιστοποίησης θα πρέπει να υποστηριχθεί, ως ένα αποτελεσματικό μέσο για την εξασφάλιση υγιών διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων; Θα πρέπει η πιστοποίηση να επεκταθεί και για τις αναθέτουσες αρχές εκτός των ειδικών τομέων; Αν ναι, ποιός είναι ο καλύτερος τρόπος εισαγωγής της (π.χ. θα μπορούσε αυτό να γίνει σε εθελοντική βάση);
9. Για ποιούς λόγους πιστεύετε ότι η προβλεπόμενη από την οδηγία "Προσφυγές" για τους ειδικούς τομείς διαδικασία συμβιβασμού δεν έχει ακόμη χρησιμοποιηθεί;



#### **4. Η ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ-ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ, ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ, ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ, ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ**

Σήμερα που έχει πλέον θεσπισθεί το ρυθμιστικό πλαίσιο, οι αναθέτουσες αρχές και οι προμηθευτές πρέπει να διερευνήσουν τις δυνατότητες που τους προσφέρει και να αντλήσουν τα μεγαλύτερα δυνατά οφέλη. Η παρακολούθηση των δημοσίων συμβάσεων θα χρησιμεύσει αφενός για να συγκεντρωθούν οι πληροφορίες που απαιτούνται για την εκτίμηση των οικονομικών επιδράσεων του εφαρμοζόμενου καθεστώτος και για να μπορέσουν οι προμηθευτές να αναλύσουν τις ιδιαιτερότητες της ζήτησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων σε ολόκληρη την Ένωση. Αφετέρου η παρακολούθηση αυτή αποτελεί προϋπόθεση για να μπορεί η Επιτροπή να ελέγχει κατά τρόπο συγκροτημένο την εφαρμογή των κανόνων. Η πληροφόρηση και η κατάρτιση μπορούν να συμβάλλουν αποφασιστικά στη δημιουργία των καλύτερων δυνατών συνθηκών, από την άποψη αποτελεσματικότητας και κόστους, στις διαδικασίες κρατικών προμηθειών. Διαπιστώνεται, όμως, ότι πολλοί δημόσιοι αγοραστές εμφανίζονται να μην γνωρίζουν λεπτομερώς τις νομικές τους υποχρεώσεις και ότι οι προμηθευτές, ιδίως οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις, φαίνεται συχνά να αγνοούν τις δυνατότητες που παρέχει η σύμβαση. Σ'αυτά ακριβώς τα επίπεδα πρέπει να εξεταστούν λεπτομερώς οι δυνατότητες που προσφέρει η κατάρτιση και η πληροφόρηση. Με την κατάρτιση μπορούν να αλλάξουν οι παλιοί τρόποι σκέψης και δράσης προκειμένου να υιοθετηθεί μια προσέγγιση με την οποία θα εφαρμόζονται στις δημόσιες συμβάσεις τόσο διαφάνεια και ανοικτές διαδικασίες για την επιλογή των προμηθευτών όσο και τα πιο απαιτητικά εμπορικά κριτήρια. Η πληροφόρηση είναι το απαραίτητο στοιχείο της αποτελεσματικότητας: αν η ποιότητα βελτιωθεί, οι αναθέτουσες αρχές, όπως και οι προμηθευτές τους, θα μπορέσουν ευκολότερα να αξιοποιήσουν τις δυνατότητες που τους παρέχονται. Κοιτάζοντας προς το μέλλον, προβλέπουμε ότι η ανάπτυξη των ηλεκτρονικών διαδικασιών θα παίξει αποφασιστικό ρόλο για την αύξηση της διαφάνειας και τη βελτίωση της πρόσβασης στις δημόσιες συμβάσεις.

#### **I. Η παρακολούθηση των δημοσίων συμβάσεων**

4.1 Ο έλεγχος της ορθής εφαρμογής των ισχυόντων κανόνων πρέπει να ολοκληρώνεται με την συνεχή παρακολούθηση των δημοσίων συμβάσεων, ώστε να αποκτηθεί απόλυτη γνώση όλων των οικονομικών στοιχείων που υπεισέρχονται στη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Πράγματι, οι κοινοτικές ρυθμίσεις, οι οποίες είναι σχετικά ομοιογενείς, εφαρμόζονται σε όλο και πιο ετερογενείς συμβάσεις. Η παρακολούθηση αυτή είναι ιδιαίτερα χρήσιμη για τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών, για τις οποίες πρόσφατα μόνο εκδόθηκαν κοινοτικοί κανόνες. Μια τέτοια παρακολούθηση θα μπορούσε να έχει ως αντικείμενο, για παράδειγμα, την συστηματική απόκτηση πληροφοριών για την κατάσταση των συμβάσεων αυτών σύμφωνα με τα παραρτήματα IA και IB της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ και για τη συμπεριφορά των αναθετουσών αρχών στον εν λόγω τομέα. Για να επιτρέψει η παρακολούθηση αυτή την αξιολόγηση των οικονομικών επιπτώσεων των κοινοτικών κανόνων στις δημόσιες συμβάσεις, θα πρέπει να στηριχθούμε αφενός στην ανάλυση του ανταγωνισμού και των τιμών που πληρώνονται από τις αναθέτουσες αρχές και, αφετέρου, στην καλύτερη κατανόηση της έκτασης και της διάρθρωσης της ζήτησης και των αναγκών πληροφόρησης της προσφοράς. Βάσει αυτών θα μπορέσουμε να εκτιμήσουμε σε ποιο βαθμό ανταποκρίνεται το σημερινό σύστημα στις ανάγκες των αναθετουσών αρχών και των οικονομικών φορέων.

4.2 Η Επιτροπή προτίθεται να δημιουργήσει ένα σύστημα παρακολούθησης των οικονομικών επιπτώσεων των δημοσίων συμβάσεων και μελετά σήμερα τα μέσα που θα μπορούσαν να εξασφαλίσουν την καλύτερη δυνατή χρησιμοποίηση των δεδομένων που συγκεντρώνονται από διάφορες πηγές (ημερήσιο δελτίο των προκηρύξεων - TED, Eurostat).

Συγκεκριμένα, η παρακολούθηση αυτή θα καταλήξει στην επεξεργασία των δεικτών τιμών που εφαρμόζονται σε ένα αντιπροσωπευτικό καλάθι αγαθών που αγοράζονται από τους υπαγόμενους στους κανόνες μας φορείς. Όπως επισημάνθηκε ήδη, μόνο αν οι αναθέτουσες αρχές επιλέγουν τους πλέον κατάλληλους και ανταγωνιστικούς προμηθευτές, θα μπορούν να προσφέρουν καλύτερες υπηρεσίες στο κοινό.

4.3 Η Επιτροπή επιβεβαιώνει τη δέσμευσή της να μεριμνά διαρκώς για την τήρηση των κοινοτικών οδηγιών σύμφωνα με τις αρχές που θεσπίζει η σύνθήκη. Η παρακολούθηση των οικονομικών στοιχείων θα επιτρέψει επίσης τη διεξαγωγή αναλύσεων της αγοράς που θα αφορούν ορισμένους συγκεκριμένους τομείς σε όλα τα κράτη μέλη. Σ'αυτή τη βάση η Επιτροπή θα μπορεί να εντοπίζει συστηματικά τους τομείς που παρουσιάζουν προβλήματα και να ασκεί πιο συγκροτημένο έλεγχο από το να περιορίζεται σε μεμονωμένες καταγγελίες. Οι βάσεις δεδομένων (συμπεριλαμβανομένου του ημερησίου δελτίου των προκηρύξεων - TED) είναι πολύτιμα στοιχεία συλλογής, ανάλυσης και διάδοσης πληροφοριών και μπορούν να παίξουν χρήσιμο ρόλο στον έλεγχο της εφαρμογής του δικαίου. Επίσης δημιουργήθηκε ένα σύστημα περιοδικών ελέγχων που θα έχει στόχο να ανιχνεύσει τις πιο σημαντικές περιπτώσεις μη δημοσίευσης προκηρύξεων. Λόγω, όμως, του τεραστίου αριθμού των δημοσίων συμβάσεων που ανατίθενται (και του αριθμού και της ποικιλίας των αγοραστών του δημοσίου τομέα), η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να ασκεί μόνη της λεπτομερή έλεγχο. Αυτό ισχύει κυρίως στην περίπτωση κατά την οποία πρέπει να εξακριβωθεί αν οι αγοραστές του δημοσίου τομέα δημοσιεύουν πράγματι πληροφορίες για όλες τις δημόσιες συμβάσεις. Σχετικά με το θέμα αυτό, η Επιτροπή ενδιαφέρεται για κάθε πρόταση που έχει στόχο την καλύτερη παρακολούθηση των διαδικασιών των δημοσίων συμβάσεων, τόσο σε κοινοτικό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Θα ήθελε επίσης να λάβει σχόλια για την ενδεχόμενη σκοπιμότητα μιας επανεξέτασης του προβλήματος της λειτουργίας του ευρωπαϊκού παρατηρητηρίου. Το παρατηρητήριο αυτό δημιουργήθηκε στο πλαίσιο της συμβουλευτικής επιτροπής για τις δημόσιες συμβάσεις με στόχο να μεριμνά για την ορθή εφαρμογή των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές των κρατών μελών, αλλά δεν έχει αρχίσει ακόμα να λειτουργεί πλήρως. Ωστόσο η πρωτοβουλία αυτή δεν πρόκειται κατά κανένα τρόπο να εξελιχθεί σε γραφείο παροχής τεχνικής συνδρομής ή πρακτορείο. Θα μπορούσε επίσης να αξιοποιηθεί η ιδέα της καθιέρωσης διαδικασιών διασταύρωσης.

## II. Πληροφόρηση

4.4 Η πληροφόρηση, είτε αφορά τους ισχύοντες νομικούς κανόνες, είτε τα δεδομένα που αφορούν τις διάφορες δημόσιες συμβάσεις, είτε τις παρατυπίες και τις δυσλειτουργίες που έχουν διαπιστωθεί, είναι ζωτικό στοιχείο που επιτρέπει να εξακριβώνεται ότι οι διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων θα εφαρμόζονται υπό τις καλύτερες δυνατές συνθήκες από την άποψη της αποτελεσματικότητας και του κόστους.

### α) Μεγαλύτερη κατανόηση του νομικού πλαισίου

4.5 Είναι βασικό οι προσπάθειες για τη βελτίωση των πρακτικών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων να συνοδεύονται από προόδους όσον αφορά τη διαφάνεια και τη διάδοση των πληροφοριών. Η Επιτροπή έχει ήδη λάβει ορισμένα μέτρα με στόχο τη βελτίωση, τόσο ποιοτικά όσο και ποσοτικά, των πληροφοριών που αφορούν τους κοινοτικούς κανόνες που καθορίζουν τα δικαιώματα των προμηθευτών και τις υποχρεώσεις των αναθετουσών αρχών. Παρά το ότι όλες οι κοινοτικές οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις συγκεντρώθηκαν και δημοσιεύθηκαν σε ενιαίο τεύχος, οι ίδιοι οι κανόνες θα ήταν πιο κατανοητοί αν κάθε οδηγία αποτελούσε αντικείμενο κωδικοποίησης η οποία θα συγκέντρωνε όλες τις διατάξεις που ισχύουν για τις δημόσιες συμβάσεις σε ένα συγκεκριμένο τομέα. Για τις συμβάσεις δημοσίων έργων και προμηθειών, καθώς και για τις συμβάσεις που αφορούν τους ειδικούς τομείς, η

θέσπιση των οδηγιών 93/36/ΕΟΚ, 93/37/ΕΟΚ και 93/38/ΕΟΚ κατέστησε δυνατή την επίσημη κωδικοποίηση. Ωστόσο δεν είναι βέβαιο ότι θα μπορεί να πραγματοποιηθεί επίσημη κωδικοποίηση κάθε φορά που τροποποιείται μια οδηγία "δημόσιες συμβάσεις": αν αυτό είναι αδύνατο, πρέπει να μελετηθούν άλλα μέτρα.

4.6 Για να διευκολύνει η Επιτροπή την κατανόηση των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων, ανέλαβε να εκδώσει πολλούς οδηγούς (ερμηνευτικές ανακοινώσεις) οι οποίοι θα παρέχουν ορισμένες διευκρινίσεις και εξηγήσεις σε θέματα που αφορούν την εφαρμογή των οδηγιών. Ορισμένοι από τους οδηγούς αυτούς θα είναι μια πιο επίκαιρη έκδοση του οδηγού που εκδόθηκε για πρώτη φορά το 1987 (οδηγίες "Εργα" και "Προμήθειες"), ενώ άλλοι θα παρέχουν ισοδύναμα κείμενα για τις οδηγίες που αφορούν τις υπηρεσίες και τους ειδικούς τομείς. Η Επιτροπή επιβεβαιώνει επίσης την πρόθεσή της να εκδώσει οδηγούς οι οποίοι θα παρέχουν πληροφορίες για τις εθνικές διαδικασίες προσφυγών και τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους οι προμηθευτές για να διεκδικήσουν τα δικαιώματά τους.

β) Δημοσιότητα των ανακοινώσεων

4.7 Αν είναι σημαντικό να παρέχονται πληροφορίες που αποσαφηνίζουν το ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο, είναι εξίσου σημαντικό να εξασφαλιστεί ότι οι προμηθευτές διαθέτουν τις πληροφορίες και τα δεδομένα που χρειάζονται για να υποβάλλουν τις προσφορές τους. Για να αξιοποιήσουν τις δυνατότητες που τους παρέχουν οι δημόσιες συμβάσεις, πρέπει να διαθέτουν αξιόπιστα και ευκόλως ανευρισκόμενα στοιχεία. Ωστόσο, πάνω από 130.000 προκηρύξεις διαγωνισμών δημοσιεύονται κάθε χρόνο στο συμπλήρωμα S της Επίσημης Εφημερίδας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και δεν είναι εύκολο για τους προμηθευτές να επιλέξουν από το πλήθος αυτό τις προκηρύξεις που μπορούν να τους ενδιαφέρουν. Η Επιτροπή γνωρίζει ότι είναι δύσκολο να κυκλοφορήσει έναν τέτοιο όγκο πληροφοριών κατά τρόπο διαφανή με το τεύχος της Επίσημης Εφημερίδας. Μελετάται η αλλαγή εν καιρώ του συστήματος έκδοσης ώστε να γίνει εξοικονόμηση εντύπων.

4.8 Η Επιτροπή πραγματοποίησε ήδη μια έρευνα αγοράς στους συνδρομητές του συμπληρώματος της Επίσημης Εφημερίδας και της βάσης TED ώστε να διαμορφώσει πιο συγκεκριμένη άποψη για τις βελτιώσεις που θα μπορούσαν να γίνουν στο περιεχόμενο και στον τρόπο παρουσίασης των πληροφοριών. Η έρευνα κατέδειξε ότι μικρό μόνο τμήμα των συνδρομητών προτιμά τις σημερινές μεθόδους δημοσίευσης από τις άλλες πιθανές λύσεις. Η πλειοψηφία θα προτιμούσε να είναι διαθέσιμες οι πληροφορίες στο World Wide Web ή σε CD-ROM το οποίο θα είναι εφοδιασμένο με στοιχεία που θα βοηθούν την αναζήτηση. Άλλη λύση θα ήταν οι επιλεκτικές συνδρομές στο συμπλήρωμα, ώστε οι χρήστες να λαμβάνουν μόνο πληροφορίες για τις δημόσιες συμβάσεις που τους ενδιαφέρουν. Ακόμα και αν οι βελτιώσεις μπορούν να καταστήσουν τις δημόσιες συμβάσεις πιο ανοικτές στις επιχειρήσεις, θα πρέπει να εφαρμοστούν πιο φιλόδοξα σχέδια ώστε κάθε πρόοδος της τεχνολογίας να ακολουθείται από τη βελτίωση της πρόσβασης στις πληροφορίες.

4.9 Επιπλέον, η ποιότητα των προκηρύξεων δημιουργεί σήμερα προβλήματα. Αν και πολλές οδηγίες προβλέπουν την υποχρέωση να περιγράφεται η συγκεκριμένη σύμβαση με την ονοματολογία της CPA (κατάταξη προϊόντων σε σχέση με τις δραστηριότητες) ή της CPC (κεντρική κατάταξη προϊόντων), λίγες είναι οι αναθέτουσες αρχές που τις χρησιμοποιούν. Αυτό έχει δαπανηρές συνέπειες για τον ευρωπαϊκό φορολογούμενο. Η Επιτροπή ετοίμασε ένα κοινό λεξιλόγιο για τις δημόσιες συμβάσεις (CPV) το οποίο έχει τη μορφή ενός καταλόγου κωδικών κατά το πρότυπο του CPA, αλλά είναι προσαρμοσμένο στις ειδικές απαιτήσεις των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Μια αναθεωρημένη μορφή του

CPV δημοσιεύθηκε πρόσφατα<sup>22</sup> παράλληλα με μια σύσταση<sup>23</sup> που προτρέπει τις αναθέτουσες αρχές να το χρησιμοποιούν, κατά τρόπο ώστε το αντικείμενο της σύμβασης να μπορεί να προσδιοριστεί, στο κατάλληλο επίπεδο, με όρους του CPV. Αν η χρησιμοποίηση του CPV μπορούσε να επεκταθεί σε όλους τους αναθέτοντες φορείς και όλες τις αναθέτουσες αρχές, τότε θα υπήρχε μεγαλύτερη διαφάνεια στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και θα οι φορολογούμενοι θα ωφελούνταν από τις σημαντικές οικονομίες που θα επέφερε η απλούστευση της διαδικασίας έκδοσης, ιδίως όσον αφορά τη μετάφραση στις 11 επίσημες γλώσσες. Σχετικά με το θέμα αυτό η Επιτροπή θα ήθελε να γνωρίζει τις απόψεις όλων των μερών που ενδιαφέρονται για την υποχρεωτική χρήση του CPV. Μια άλλη λύση θα ήταν να καταλογίζονται στις αναθέτουσες αρχές που δεν χρησιμοποιούν το CPV και τα τυποποιημένα ηλεκτρονικά έντυπα για να περιγράψουν το αντικείμενο των συμβάσεών τους, τα έξοδα το ύψος των οποίων θα ήταν ανάλογο του συμπληρωματικού κόστους που συνεπάγεται η επεξεργασία των προκηρύξεών τους.

### III. Η κατάρτιση

4.10 Οι παραδοσιακές πρακτικές στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων δεν θα μπορέσουν να αλλάξουν παρά μόνο αν επιτύχουμε να αλλάξουμε τη νοοτροπία των διοικήσεων, αποδεδειγμένα τις από τις πολύ στενές σχέσεις με τους εθνικούς προμηθευτές, ώστε να μπορέσουν να λειτουργήσουν σε ένα διαφανές και πραγματικά εμπορικό περιβάλλον, εντός του οποίου οι πόρτες είναι ανοικτές στους άλλους προσφέροντες και στο οποίο πρωταρχικό κίνητρο είναι η επίτευξη της καλύτερης σχέσης ποιότητας-τιμής. Ίσως ο καλύτερος τρόπος - και ο λιγότερο δαπανηρός - για την αλλαγή αυτή είναι να δοθεί προτεραιότητα στην κατάρτιση που θα αφορά τους κανόνες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και τις πρακτικές που συνιστώνται στον τομέα. Ορισμένες κυβερνήσεις, όμως, φαίνεται να πιστεύουν ότι πρόκειται για δαπανηρή πολυτέλεια και τα κονδύλια που προορίζονται γι'αυτού του είδους την κατάρτιση είναι τα πρώτα που περικόπτονται σε περιόδους δημοσιονομικής λιτότητας. Για να μπορέσουν, όμως, οι νέες τεχνικές στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, π.χ οι ηλεκτρονικές διαδικασίες ανακοίνωσης και σύναψης συμβάσεων, να αποδώσουν πλήρως από την άποψη της αποτελεσματικότητας και της μείωσης του κόστους, θα πρέπει οι υπεύθυνοι για τη σύναψη συμβάσεων να ξέρουν να τις χρησιμοποιούν.

4.11 Υπάρχουν ενθαρρυντικές ενδείξεις ότι κάτι αλλάζει. Η συζητήσεις για τη βελτίωση της ευρωπαϊκής ανταγωνιστικότητας τονίζουν όλο και περισσότερο τη σημασία της διαρκούς κατάρτισης και της εφαρμογής των γνώσεων που έχουν αποκτηθεί. Στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, αυτό προϋποθέτει ακόμα μεγαλύτερες προσπάθειες για την εξασφάλιση συστηματικής και εντατικής κατάρτισης του ενδιαφερομένου προσωπικού, προκειμένου να αποκτήσει τα μέσα εκείνα που είναι απαραίτητα για την αποτελεσματική λειτουργία των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων.

4.12 Όσο επείγουσες και αν είναι οι ανάγκες, θα ήταν μάταιο να πιστεύει κανείς ότι βαθιά ριζωμένες παραδοσιακές συνήθειες μπορούν να αλλάξουν από τη μια μέρα στην άλλη. Για να εφαρμοστεί η αρίστη πολιτική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, πρέπει να συνειδητοποιήσει κανείς πλήρως αυτό που σημαίνει πράγματι η αναζήτηση των υψηλότερων εμπορικών κριτηρίων. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η Επιτροπή πιστεύει ότι έφθασε η ώρα να λάβει μέτρα ώστε να ενθαρρύνει την κατάρτιση των υπευθύνων για τις δημόσιες συμβάσεις, με το να τους βοηθήσει να αποκτήσουν τις νέες εξελικτικές ικανότητες που χρειάζονται και να κατανοήσουν καλύτερα τον νέο ρόλο που καλούνται να παίξουν. Αν,

<sup>22</sup> ΕΕ S 169 της 3.9.96

<sup>23</sup> ΕΕ L 222 της 3.9.96

όμως, θέλουμε να προκαλέσουμε πραγματική αλλαγή, πρέπει να εφαρμόσουμε ένα πρόγραμμα που θα εξασφαλίζει τη διάδοση της κατάρτισης αυτής σε ολόκληρη την Κοινότητα, η οποία θα στρέφεται στην εκμάθηση των καλύτερων πρακτικών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και δεν θα περιορίζεται σε μια απλή και μονομερή επιμόρφωση. Οι τομείς που θα μπορούσαν να καλυφθούν είναι η εφαρμογή των τεχνολογιών πληροφόρησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και η ανταλλαγή πληροφοριών για τις καλύτερες πρακτικές. Η επεξεργασία ενός τέτοιου προγράμματος προϋποθέτει τη συμμετοχή πολλών μερών, όπως της Επιτροπής, των κρατών μελών, των εθνικών οργανισμών του τομέα, των επιχειρήσεων, των πανεπιστημίων και άλλων ενδιαφερομένων μερών.

#### **IV. Οι ηλεκτρονικές διαδικασίες σύναψης συμβάσεων**

4.13 Οι σημερινές διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων στηρίζονται στη χρησιμοποίηση διοικητικών πρακτικών και παραδοσιακών μέσων επικοινωνίας: πρόκειται ουσιαστικά για ένα σύστημα ανακοίνωσης/δημοσίευσης των προκηρύξεων και παρουσίασης προσφορών σε χαρτί. Ωστόσο, χάρη στη πρόοδο της πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών, αυτό δεν είναι πλέον απαραίτητο: έφθασε η ώρα να προσανατολίσουμε την κοινοτική πολιτική για τις δημόσιες συμβάσεις προς το μέλλον για να μπορέσει να αξιοποιήσει όλες τις δυνατότητες που παρέχει η πρόοδος της τεχνολογίας και των πληροφοριών. Βραχυπρόθεσμα, με τις νέες αυτές τεχνολογίες θα καθιερωθούν ηλεκτρονικές διαδικασίες για την δημοσίευση των προκηρύξεων και τη διάδοση πληροφοριών στους προμηθευτές. Μακροχρόνια, οι τηλεπικοινωνίες και τα συστήματα πληροφορικής θα επιφέρουν επαναστατικές αλλαγές στον τρόπο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων. Θα μπορούσε κανείς να φανταστεί την ανάπτυξη μιας "ηλεκτρονικής σύμβασης" για την οποία οι προμηθευτές θα αναγράφουν σε ηλεκτρονικούς καταλόγους την ποικιλία και τις τιμές των προϊόντων που προτείνουν, πράγμα που θα επιτρέπει στους οργανισμούς αγοραστές να συγκρίνουν τις τιμές και τους όρους πριν παραγγείλουν τα είδη στις πιο συμφέρουσες τιμές. Σε τελευταία ανάλυση όλοι θα επωφεληθούν από τη διάδοση των ηλεκτρονικών μέσων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων: σε σύγκριση με τον σημερινό σύστημα των εγγράφων, οι διαδικασίες θα είναι πιο διαφανείς, πιο ανοικτές στο διάλογο με τους προμηθευτές και πολύ πιο αποτελεσματικές.

4.14 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν επιτρέπεται να καθυστερήσει στον εν λόγω τομέα. Στις συστάσεις προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που περιέχονται στην έκθεση της ομάδας με πρόεδρο τον κ. Bangemann<sup>24</sup>, οι δημόσιες συμβάσεις ήταν ένας από τους τομείς που θα έπρεπε να λάβουν προτεραιότητα κατά την εφαρμογή των τεχνολογιών των πληροφοριών στον δημόσιο τομέα. Η έκθεση πρότεινε να τεθεί ως στόχος η εφαρμογή ηλεκτρονικών διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στο 10% τουλάχιστον όλων των αναθετουσών αρχών, εντός δύο ή τριών ετών. Σήμερα, μετά από δύο έτη είναι φανερό ότι απαιτούνται συνεχείς προσπάθειες σε όλα τα επίπεδα για την επίτευξη αυτού του στόχου. Το 1995, κατά τη διάσκεψη της G 7 σχετικά με την κοινωνία των πληροφοριών, οι συμμετέχοντες κάλεσαν τον ιδιωτικό τομέα να αναλάβει πρωτοβουλίες στον εν λόγω τομέα και δεσμεύθηκαν να υποστηρίξουν τις προσπάθειες αυτές για την ανάπτυξη δικτύων πληροφοριών και την παροχή νέων υπηρεσιών που έχουν σχέση με την πληροφόρηση.

##### **α) Η παρούσα κατάσταση**

---

<sup>24</sup> Η Ευρώπη και η παγκόσμια κοινωνία των πληροφοριών - συστάσεις που παρουσιάστηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κέρκυρας, Βρυξέλλες, 26.5.94.

4.15 Στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, η εισαγωγή των τεχνολογιών των πληροφοριών είναι προτιμότερο να γίνει στο επίπεδο της ανακοίνωσης και της δημοσίευσης των προκηρύξεων. Σύμφωνα με τις κοινοτικές οδηγίες, οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να δημοσιεύουν τις προκηρύξεις των διαγωνισμών στο συμπλήρωμα της Επίσημης Εφημερίδας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Το συμπλήρωμα αυτό (S) αποτελείται ήδη από περισσότερες από 300 σελίδες ημερησίως και προβλέπεται ότι θα καλύψει ένα ακόμα τεύχος στους προσεχείς 12 μήνες. Δεν προκαλεί, επομένως, έκπληξη το ότι οι προμηθευτές έχουν κάποια δυσκολία να επιλέξουν τους διαγωνισμούς που τους ενδιαφέρουν. Το σύστημα πρέπει, απλώς, να γίνει πιο αποτελεσματικό και απλό στη χρήση του.

4.16 Ηδη έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος. Η βάση δεδομένων TED άρχισε να χρησιμοποιείται πριν από δέκα χρόνια και ενημερώθηκε πρόσφατα, με την προσθήκη ενός λογισμικού πιο φιλικού για τους χρήστες, του κοινού λεξιλογίου για τις δημόσιες συμβάσεις (CPV) και με σύνδεση με το Internet. Άλλες βελτιώσεις είναι υπό μελέτη<sup>25</sup>.

β) Η ηλεκτρονική ανακοίνωση

4.17 Οι σύγχρονες τεχνολογίες παρέχουν πολλαπλάσιες δυνατότητες για την ενίσχυση της διαφάνειας, τη μείωση του λειτουργικού κόστους και τη συντόμευση του χρόνου. Η Επιτροπή για να καταστήσει πιο συγκεκριμένες τις δυνατότητες αυτές ξεκίνησε ένα φιλόδοξο πρόγραμμα το SIMAP ("Systeme d'information pour les marches publics"- Σύστημα πληροφοριών για τις δημόσιες συμβάσεις), το οποίο βασίστηκε στην εμπειρία που αποκτήθηκε με το TED και περιλαμβάνει πολλά διαφορετικά σχέδια. Ο πιο άμεσος στόχος του είναι να αυξήσει τις δυνατότητες δημοσίευσης του σημερινού συστήματος, ώστε να μπορέσει αυτό το τελευταίο να επεξεργάζεται χωρίς προβλήματα τον όλο και μεγαλύτερο όγκο προκηρύξεων διαγωνισμών που πρέπει να δημοσιεύονται. Το SIMAP θα βοηθήσει να παρέχεται καλύτερη ενημέρωση για τις προκηρύξεις σε μικρότερο χρονικό διάστημα - πρόκειται για ένα βήμα, το οποίο όχι μόνο έχει γίνει επείγον (λόγω της ταχείας αύξησης του όγκου των προκηρύξεων που πρέπει να δημοσιεύονται), αλλά είναι και απαραίτητο για τη βελτίωση της διαφάνειας των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων στην Ευρώπη. Το SIMAP μπορεί να βελτιώσει τις διαδικασίες παρακολούθησης και ανάλυσης των συμβάσεων, καθώς και την ανταλλαγή ενός ευρέος φάσματος άλλων χρήσιμων πληροφοριών οι οποίες θα επιτρέψουν στους προμηθευτές να εντοπίσουν ευκολότερα τις συμβάσεις που τους ενδιαφέρουν.

4.18 Στο πλαίσιο του SIMAP έχουν ήδη ξεκινήσει ορισμένα σχέδια πιλότοι με τη συμμετοχή περιορισμένου αριθμού αγοραστών του δημοσίου τομέα και προμηθευτών πληροφοριών. Αφορούν κυρίως την κοινοποίηση, με ηλεκτρονικό μέσο, των προκηρύξεων στην Επίσημη Εφημερίδα και στο TED από τους αγοραστές του δημοσίου τομέα και την παροχή στους προμηθευτές απευθείας πρόσβασης στις πληροφορίες. Αν τα σχέδια αυτά έχουν επιτυχία - και ήδη τα πρώτα αποτελέσματα είναι ενθαρρυντικά - θα μπορέσουν να αναπτυχθούν περαιτέρω ώστε να δημιουργηθεί ένα πραγματικά λειτουργικό ηλεκτρονικό σύστημα κοινοποίησης και διάδοσης πληροφοριών στο οποίο θα έχουν πρόσβαση όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη (μέσω ενός ηλεκτρονικού "περιπτέρου" για τις προκηρύξεις διαγωνισμών που θα καλύπτει ολόκληρη την Κοινότητα).

4.19 Χάρη στο σύστημα αυτό, οι αναθέτουσες αρχές θα μπορούν να διαβιβάζουν τις προκηρύξεις τους με ηλεκτρονικό μέσο και όχι πια σε χαρτί. Μένει να επιλυθεί το βασικό θέμα του πώς θα γίνει η μετάβαση, από το έντυπο στην ηλεκτρονική διαβίβαση δεδομένων. Με τις τελευταίες τροποποιήσεις που έγιναν στα νομοθετικά κείμενα, το θέμα ρυθμίζεται έτσι

<sup>25</sup> Βλέπε επίσης τις παραγρ. 4.7 έως 4.9

ώστε να επιτραπεί η ηλεκτρονική διαβίβαση προκηρύξεων διαγωνισμών. Στην αρχή, και για πολλά χρόνια, τα δύο συστήματα (σε χαρτί και με ηλεκτρονικό μέσο) θα συνυπάρχουν. Πρέπει σήμερα να εκτιμηθεί αν οι αλλαγές αυτές μπορούν να γίνουν σε εθελοντική βάση ή αν πρέπει να επιβληθεί από το νόμο υποχρέωση στους αγοραστές του δημοσίου τομέα να διαβιβάζουν τις προκηρύξεις τους με ηλεκτρονικό μέσο. Στην περίπτωση αυτή, πρέπει επίσης να αποφασιστεί αν η υποχρέωση αυτή θα αφορά αρχικά μόνο τις κεντρικές διοικήσεις και τους ειδικούς τομείς, πριν επεκταθεί και σε άλλους φορείς. Η ηλεκτρονική κοινοποίηση των προκηρύξεων θα μπορούσε επίσης να βοηθήσει να συντομευθούν οι απαιτούμενες προθεσμίες για τη διάδοση των πληροφοριών και, ίσως εν καιρώ, οι προθεσμίες για την υποβολή των προσφορών. Η Επιτροπή ενδιαφέρεται να μάθει ποιά είναι τα σχόλια για το θέμα αυτό.

γ) Η διάδοση με ηλεκτρονικό μέσο

4.20 Λόγω του αυξανόμενου όγκου των δημοσιευόμενων προκηρύξεων διαγωνισμών και της πρόδου που παρουσιάζει η τεχνική της ηλεκτρονικής εκτύπωσης, είναι φανερό ότι τα αντίτυπα σε χαρτί του συμπληρώματος της Επίσημης Εφημερίδας θα αντικατασταθούν εν καιρώ από κείμενα σε ηλεκτρονική μορφή. Η έρευνα αγοράς που πραγματοποιήθηκε στους συνδρομητές επιβεβαίωσε ότι η πλειοψηφία θα προτιμούσε να παρέχονται οι πληροφορίες μέσω του World Wide Web και ότι πολλοί θα ενδιαφέρονταν για ένα CD-ROM. Ένα σχέδιο για CD-ROM είναι ήδη υπό μελέτη και δεν υπάρχει αμφιβολία ότι ορισμένες βελτιώσεις στη βάση δεδομένων TED, όπως είναι π.χ η δυνατότητα πρόσβασης στο Internet, θα το έκαναν πιο ελκυστικό.

4.21 Ο αριθμός των συνδρομητών στο συμπλήρωμα της Επίσημης Εφημερίδας ανέρχεται σήμερα σε 13.000 περίπου και μπορεί κανείς να υποθέσει ότι πρόκειται για μικρό μόνο τμήμα του συνόλου των προμηθευτών που πιθανώς ενδιαφέρονται για τις δημοσιευόμενες προκηρύξεις διαγωνισμών. Πρέπει, επομένως, να σχεδιασθεί σύνδεση με ηλεκτρονικό μέσο για την προσέλκυση νέων συνδρομητών, καθώς και για να αντικατασταθεί το έντυπο που λαμβάνουν οι σημερινοί συνδρομητές και του οποίου η χρήση καθίσταται όλο και πιο δυσχερής.

4.22 Μόλις τα νέα συστήματα αρχίσουν να λειτουργούν ικανοποιητικά και γίνουν αποδεκτά από τους συνδρομητές, πρέπει να τροποποιηθούν οι διατάξεις που προβλέπουν την υποχρέωση δημοσίευσης στο συμπλήρωμα της Επίσημης Εφημερίδας (σε χαρτί) και να προστεθεί μια αναφορά στη χρησιμοποίηση ηλεκτρονικού μέσου, ώστε το έντυπο να αρχίσει να εγκαταλείπεται όσο θα μειώνεται το ενδιαφέρον των συνδρομητών γ'αυτό.

4.23 Με βάση τα αποτελέσματα της έρευνας της αγοράς, η Επιτροπή σκοπεύει να δημοσιεύει μόνο σύντομες περιλήψεις των προκηρύξεων στο συμπλήρωμα της Επίσημης Εφημερίδας, πολύ λιγότερο ογκώδεις, δεδομένου ότι οι πλήρεις πληροφορίες θα είναι διαθέσιμες μόνο σε μια βάση δεδομένων η οποία θα υπάρχει επίσης σε CD-ROM, ή η οποία θα είναι προσπελάσιμη μέσω του Internet. Μελετά επίσης το ενδεχόμενο να μην ενημερώνει παρά μόνο τη βάση δεδομένων ή να παρέχει πληροφορίες μόνο μέσω τρίτων που θα είναι ειδικά εξουσιοδοτημένοι για το σκοπό αυτό.

4.24 Η Επιτροπή θα ήθελε να μάθει ποιές είναι οι αντιδράσεις ή οι απόψεις όλων των ενδιαφερομένων μερών, κρατών μελών, αναθετουσών αρχών και προμηθευτών, σχετικά με τις προβλεπόμενες εναλλακτικές λύσεις.

δ) Ένα πλήρως ηλεκτρονικό σύστημα σύναψης δημοσίων συμβάσεων

4.25 Οι δυνατότητες που παρέχει η τεχνολογία είναι πολύ ευρύτερες από τις σχετικά απλές εφαρμογές που αφορούν την διαβίβαση και κοινοποίηση με ηλεκτρονικό μέσο των προκηρύξεων των διαγωνισμών. Η μελλοντική επικράτηση της πληροφορικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων θα περάσει αναπόφευκτα από την καθιέρωση ενός πλήρως ηλεκτρονικού συστήματος σύναψης συμβάσεων. Η χρήση των ηλεκτρονικών διαδικασιών θα μπορούσε να επεκταθεί, όχι μόνο για να τηρηθούν όλες οι υποχρεώσεις που προβλέπονται σήμερα από τις οδηγίες (π.χ η υποχρέωση δημοσιότητας), αλλά και με τρόπο πολύ πιο δραστικό, σε όλα τα άλλα στάδια σύναψης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων. Ένα πλήρως ηλεκτρονικό σύστημα θα μπορούσε π.χ να αναλάβει την κοινοποίηση των συγγραφών υποχρεώσεων και την παρουσίαση των προσφορών των υποψηφίων, καθώς και την ανταλλαγή πληροφοριών κατά την εκτέλεση των συμβάσεων (συμπεριλαμβανομένων και των τιμολογίων των πληρωμών). Σημειώνεται, ωστόσο, ότι οι εφαρμογές αυτές, αντίθετα από ότι ισχύει με την δημοσίευση των προκηρύξεων, δεν ανήκουν άμεσα στις αρμοδιότητες της Επιτροπής: τα θέματα αυτά πρέπει να εκτιμηθούν με βάση την εμπορική τους χρησιμότητα από τις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς. Η Επιτροπή σκοπεύει, φυσικά, να συμμετάσχει στην ανάπτυξη των εφαρμογών αυτών, οι οποίες είναι βέβαιο ότι θα επηρεάσουν σημαντικά τις κοινοτικές ρυθμίσεις που ισχύουν στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ενώ δεν πρέπει να παραβλεφθεί ο - υπαρκτός - κίνδυνος να δημιουργηθούν νέα μεγάλα εμπόδια στις εξωτερικές (και εσωτερικές) συναλλαγές από τα νέα και ασυμβίβαστα μεταξύ τους εθνικά συστήματα.

4.26 Το σύστημα που θα δημιουργηθεί πρέπει να διαθέτει την αναγκαία ευελιξία που θα του επιτρέψει να ανταποκριθεί στην πρόκληση που αντιπροσωπεύει η συνεχής εξέλιξη του τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Επειδή οι οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις δεν περιέχουν διατάξεις που να αφορούν ειδικά την τεχνολογία των πληροφοριών, οι υπάρχοντες κανόνες θα ερμηνεύονται κάθε φορά που αυτό είναι δυνατόν, με τρόπο που θα επιτρέπει την προσαρμογή τους στις ενδεχόμενες καινοτομίες. Ακόμα και αν υποθεθεί εκ μέρους της Επιτροπής ότι δεν θα προταθεί καμία τροποποίηση του ρυθμιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, δεν αποκλείεται οι εξελίξεις τεχνικής φύσεως σε ορισμένους τομείς, χωρίς να θέτουν σε αμφισβήτηση τις θεμελιώδεις αρχές του σημερινού συστήματος, να καταστήσουν αναγκαία την επεξεργασία συγκεκριμένων νομοθετικών προτάσεων. Ένας από τους τομείς αυτούς θα μπορούσε να είναι ο τομέας των ηλεκτρονικών διαδικασιών για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων.

ε) Οι εμπειρίες εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>26</sup>

4.27 Ακόμα και αν τίποτα δεν είναι βέβαιο όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο οι τεχνολογίες των πληροφοριών θα ενταχθούν στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων κατά τα προσεχή έτη, μπορούμε ωστόσο να αναφερθούμε σε ορισμένα σημαντικά παραδείγματα. Η αμερικανική δημόσια διοίκηση ανέθεσε π.χ τη διάδοση των πληροφοριών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις σε μια δωδεκάδα ιδιωτικών εταιρειών, οι οποίες έλαβαν άδεια ειδικά για το σκοπό αυτό και οι οποίες ανέπτυξαν τα λεγόμενα δίκτυα προστιθέμενης αξίας (ή RVA). Τα δίκτυα αυτά παρέχουν πληροφορίες εξαιρετικής ποιότητας σχετικά με τις δυνατότητες που παρέχουν οι δημόσιες συμβάσεις στις ΗΠΑ και στο εξωτερικό. Ανάλογη είναι η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στον Καναδά. Λόγω της εμπορικής αξίας των δεδομένων που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις, η διάδοσή τους θα μπορούσε να ενδιαφέρει και τον ιδιωτικό τομέα της Ευρώπης, ακόμα και αν η πολυγλωσσία που ισχύει στην Ένωση θα μπορούσε να αποτελέσει τροχοπέδη για την εξέλιξη αυτή. Σχετικά με το θέμα αυτό η Επιτροπή καλωσορίζει οποιαδήποτε εκδήλωση ενδιαφέροντος που θα προέλθει από τους φορείς του ιδιωτικού τομέα. Πρέπει να σκεφθούμε τρόπους βελτίωσης των διαθεσίμων

<sup>26</sup> Βλέπε επίσης το κεφ. 6



πληροφοριών για τους πιθανούς προμηθευτές προϊόντων και υπηρεσιών, καθώς και το πώς θα μπορούσαμε να παρακινήσουμε τον ιδιωτικό τομέα να παράσχει την αναγκαία υποδομή ώστε οι εμπορικές σχέσεις με τις αναθέτουσες αρχές να λειτουργούν με ηλεκτρονικό μέσο. Τα θέματα αυτά απαιτούν σοβαρή σκέψη από όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς, κυρίως για να καθοριστεί ο τρόπος συνεργασίας στο στάδιο της διαμόρφωσης των αναγκαίων εργαλείων και υπηρεσιών.

4.28 Η εισαγωγή της ηλεκτρονικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων είναι παγκόσμιο φαινόμενο. Οι κυριότεροι εμπορικοί μας εταίροι έχουν ήδη θέσει σε κίνηση φιλόδοξα προγράμματα για την δημιουργία ολοκληρωμένων ηλεκτρονικών μεθόδων πρόσβασης στις πληροφορίες που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις τους και για να γενικεύσουν, για τις αγορές τους, τη χρήση ηλεκτρονικών διαδικασιών στους διαγωνισμούς. Όπως συμβαίνει και με άλλες πρόσφατες και συναρπαστικές καινοτομίες, οι εξελίξεις αυτές παρέχουν άφθονες δυνατότητες, αλλά κρύβουν και πολλές απειλές. Μεταξύ των παρεχομένων δυνατοτήτων είναι η μεγαλύτερη διαθεσιμότητα των πληροφοριών που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις: τελειοποιημένα λογισμικά επιτρέπουν σήμερα στους προμηθευτές να αποκτήσουν όλες τις πληροφορίες που επιθυμούν πατώντας απλώς ένα κουμπί, ανεξάρτητα από τη γεωγραφική τους θέση. Οσον αφορά τις απειλές, υπάρχει ο κίνδυνος λόγοι εθνικής πολιτικής και εθνικά συμφέροντα να επηρεάσουν σοβαρά τις αποφάσεις των κυβερνήσεων. Στην περίπτωση αυτή το αποτέλεσμα θα είναι να δημιουργηθούν συστήματα μη συμβατά από τεχνική άποψη τα οποία θα προκαλέσουν δυσκολίες στην επικοινωνία, πράγμα που θα εμποδίσει να αντληθούν όλα τα οφέλη που αναμένονται από την καθιέρωση ηλεκτρονικών διαδικασιών στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Με την υποστήριξη της Επιτροπής, η επιτροπή δημοσίων συμβάσεων του Παγκοσμίου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ), που χειρίζεται θέματα σχετικά με την εφαρμογή της συμφωνίας για τις δημόσιες συμβάσεις (ΣΔΣ), άρχισε να εξετάζει το θέμα της εφαρμογής των τεχνολογιών πληροφοριών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Υπάρχουν επίσης προσκλήσεις της βιομηχανίας για να εξεταστεί η δυνατότητα εγκατάστασης συστήματος αγορών του δημοσίου με ηλεκτρονικά μέσα συμβατά μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και ΗΠΑ. Στόχος των συζητήσεων στα πλαίσια της επιτροπής ΣΔΣ είναι να επιτευχθεί συμφωνία για συστήματα που θα είναι συμβατά σε όλες τις χώρες που έχουν υπογράψει την ΣΔΣ. Έτσι θα αντιμετωπισθούν τα ουσιαστικά θέματα που αφορούν τα καθορισμό διεθνώς αναγνωρισμένων προτύπων και τεχνικών διαδικασιών.

#### στ) Συμπεράσματα

Η Επιτροπή, αφού αναλύσει τις αντιδράσεις στο παρόν Πράσινο Βιβλίο, προτίθεται να δημοσιεύσει ένα έγγραφο με προανατολισμούς για τις ηλεκτρονικές διαδικασίες στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, το οποίο θα λαμβάνει ιδιαίτερα υπόψη τις σκέψεις για το ηλεκτρονικό εμπόριο και την κοινωνία της πληροφόρησης. Στόχος της είναι να επεξεργαστεί, με τη βοήθεια των κρατών μελών, ένα πρόγραμμα δράσης το οποίο θα ορίζει σαφώς τους τρόπους με τους οποίους θα μπορούσαν να αναπτυχθούν αυτές οι ηλεκτρονικές διαδικασίες κατά την επόμενη πενταετία.

## V. Ερωτήσεις

1. Έχει δοθεί αρκετή προσοχή στην παρακολούθηση της ορθής εφαρμογής των κανόνων σύναψης δημοσίων συμβάσεων, ως μέσου που θα επιτρέψει να αποφευχθούν τα προβλήματα ή να διαπιστωθούν ενδεχόμενες παραβιάσεις; Υπάρχουν προτάσεις για τη βελτίωση των συστημάτων παρακολούθησης της Κοινότητας και των κρατών μελών; Η ιδέα της διασυνοριακής παρακολούθησης αξίζει

να διερευνηθεί περισσότερο, π.χ με τη μορφή ενός ευρωπαϊκού παρατηρητηρίου το οποίο θα αξιολογεί αν οι συμβάσεις ανατίθενται σύμφωνα με τις ισχύουσες σχετικές ρυθμίσεις;

2. Είναι βασικό να υπάρχουν κίνητρα για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών παρακολούθησης στον τομέα. Ποιού είδους μέτρα (διασταύρωση, δημοσίευση των αποτελεσμάτων, πριμ, κλπ) θα μπορούσαν να εφαρμοστούν σε εθνικό επίπεδο;
3. Είσαστε ικανοποιημένοι από τις πληροφορίες που παρέχονται από την Επιτροπή ή τα κράτη μέλη στα θέματα που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις; Ποιά θα ήταν κατά τη γνώμη σας η χρησιμότητα ενός ενημερωτικού δελτίου το οποίο θα παρέχει τακτικά πληροφορίες σχετικά με τις πρόσφατες εξελίξεις στον τομέα και θα παροτρύνει την ανταλλαγή απόψεων και εμπειριών σε ευρωπαϊκό επίπεδο;
4. Ποιές άλλες πηγές πληροφοριών υπάρχουν; Ποιές είναι οι πληροφορίες στατιστικού χαρακτήρα που θα μπορούσαν να ανταποκριθούν στην ανάγκη πληροφόρησης και διαφάνειας;
5. Υπάρχουν σήμερα, στο πλαίσιο της νομοθεσίας για την προστασία των χρηματοοικονομικών συμφερόντων, διατάξεις που προβλέπουν την υποχρέωση των κρατών να κοινοποιούν στην Επιτροπή τακτικά τις περιπτώσεις απάτης ή παρατυπίας. Αυτές οι υποχρεώσεις εφαρμόζονται ήδη στις δημόσιες συμβάσεις με κοινοτική χρηματοδότηση. Αυτό το σύστημα πληροφοριών θα μπορούσε να επεκταθεί στο σύνολο των δημοσίων συμβάσεων;
6. Η χώρα σας έχει αναλάβει πρωτοβουλίες στο θέμα της κατάρτισης (αν ναι, αναφέρατε αναλυτικά); Δίδεται αρκετή προσοχή στην κατάρτιση που αφορά την εφαρμογή των τεχνολογιών πληροφόρησης στις δημόσιες συμβάσεις;
7. Απαιτείται η δημιουργία ενός κοινοτικού προγράμματος για την ενίσχυση της κατάρτισης και τη γενίκευση των καλύτερων πρακτικών για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων; Ποιά μορφή πρέπει να λάβει και ποιά πρέπει να είναι η διάρκειά του; Πώς θα μπορέσουν τα κράτη μέλη, οι επαγγελματίες του τομέα, τα πανεπιστήμια και οι επιχειρήσεις να συμμετάσχουν πλήρως σε ένα τέτοιο πρόγραμμα;
8. Ποιές είναι οι βελτιώσεις που μπορούν να επέλθουν στο συμπλήρωμα της Επίσημης Εφημερίδας και στο ημερήσιο δελτίο προκηρύξεων διαγωνισμών (TED);
9. Οι ηλεκτρονικές διαδικασίες κοινοποίησης και δημοσίευσης των προκηρύξεων μπορούν να ενισχύσουν την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων και να βελτιώσουν την πρόσβαση των προμηθευτών σε αυτές; Μπορούν να συμβάλλουν στο άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων;
10. Ποιός είναι ο καλύτερος τρόπος για να παρακινηθούν οι αναθέτουσες αρχές να διαβιβάζουν τις προκηρύξεις των διαγωνισμών τους με ηλεκτρονικό μέσο (εθελοντικά ή υποχρεωτικά); Ποιά μέτρα θα μπορούσε να λάβει κανείς για το σκοπό αυτό;
11. Ποιούς παράγοντες θεωρείτε βασικούς για την ενδεχόμενη αξιοποίηση των ηλεκτρονικών διαδικασιών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων; Ποιοί πρέπει να

είναι οι αντίστοιχοι ρόλοι της Επιτροπής, των κρατών μελών, των αναθετουσών αρχών, των προμηθευτών και των δημιουργών των λογισμικών;

12. Ενδιαφέρεται ο ιδιωτικός τομέας για την παροχή υπηρεσιών πληροφόρησης σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις εντός της Ένωσης;
13. Πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στις συζητήσεις που έχουν στόχο την επίτευξη συμφωνίας με τους κυριότερους εμπορικούς μας εταίρους προκειμένου τα ηλεκτρονικά συστήματα σύναψης συμβάσεων να είναι συμβατά από τεχνική άποψη;

## 5. ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΟΙ ΑΛΛΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ

Η πολιτική των δημοσίων συμβάσεων έχει θετικές συνέπειες για τις άλλες κοινοτικές πολιτικές. Για παράδειγμα, με την αύξηση της διαφάνειας όσον αφορά την πρόσβαση στην αγορά παρέχονται νέες ευκαιρίες στις ΜΜΕ. Ωστόσο, υπάρχουν ακόμα ορισμένες δυσκολίες για την αποτελεσματική συμμετοχή των επιχειρήσεων αυτών στις δημόσιες συμβάσεις. Η Επιτροπή παρουσιάζει εδώ τα μέτρα που θα μπορούσαν να βελτιώσουν την κατάσταση.

Στον τομέα της τυποποίησης η Επιτροπή σκέφτεται να εντατικοποιήσει τις προσπάθειές της, σε συνεργασία με τις επιχειρήσεις, προκειμένου να διαμορφώσουν οι οργανισμοί τυποποίησης ευρωπαϊκά πρότυπα τα οποία θα χρησιμοποιούνται στη συγγραφή υποχρεώσεων και τα οποία θα βοηθήσουν αποτελεσματικά στο άνοιγμα των αγορών.

Η διάθεση της σημαντικής χρηματοδότησης που απαιτείται για την υλοποίηση των διευρωπαϊκών δικτύων ενθαρρύνεται από τις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων που προβλέπουν οι οδηγίες, οι οποίες εξασφαλίζουν στους επενδυτές ικανοποιητικές αποδόσεις. Η Επιτροπή είναι διατεθειμένη να αποσαφηνίσει το νομοθετικό πλαίσιο, αν απαιτηθεί, προκειμένου να αναπτυχθούν εταιρικές σχέσεις μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα στο θέμα αυτό.

Η ορθή εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων επιτρέπει επίσης την αποτελεσματικότερη διάθεση των κοινοτικών πόρων που προέρχονται από τα διαρθρωτικά και τα περιφερειακά ταμεία. Γι'αυτό η Επιτροπή προτείνει ορισμένα μέτρα που έχουν στόχο να βελτιώσουν την εφαρμογή των κανόνων κατά τη σύναψη των συμβάσεων που συγχρηματοδοτούνται από τα ταμεία αυτά. Το Πράσινο Βιβλίο περιγράφει την κατάσταση σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις που συνάπτονται από τα κοινοτικά όργανα ή από τρίτες χώρες που επιχορηγούνται από κοινοτικούς πόρους.

Η ρύθμιση των δημοσίων συμβάσεων μπορεί να συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής περιβάλλοντος. Στο κεφάλαιο αυτό περιγράφονται οι δυνατότητες που παρέχουν οι οδηγίες σχετικά με το θέμα αυτό. Μετά τη συζήτηση που θα ξεκινήσει με το Πράσινο Βιβλίο, η Επιτροπή θα εξετάσει με ποιό τρόπο πρέπει να ληφθούν υπόψη οι κοινωνικές και περιβαλλοντικές πτυχές κατά την εφαρμογή των ρυθμίσεων.

Η Επιτροπή, τέλος, θα αντιμετωπίσει ευνοϊκά κάθε πρωτοβουλία η οποία θα έχει στόχο την ενίσχυση του ανταγωνισμού στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων που αφορούν την άμυνα, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ευρωπαϊκή ταυτότητα στην πολιτική της ασφάλειας και της άμυνας και να βελτιωθεί ταυτόχρονα η ανταγωνιστικότητα της βιομηχανίας μας

### I.MME

5.1 Οι περισσότερες από τις μεγάλες ευρωπαϊκές επιχειρήσεις έχουν αποκτήσει σήμερα σημαντική εμπειρία στον τομέα της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων στο εξωτερικό. Είναι σε θέση κατά κανόνα να αντλήσουν πληροφορίες για τη μία ή την άλλη δημόσια σύμβαση και διαθέτουν επαρκή εμπειρία ώστε να μπορούν να συμμετάσχουν. Συνεχίζουν συχνά να υποβάλλουν προσφορές μέσω θυγατρικών ή κοινοπραξιών ο επικεφαλής των οποίων προέρχεται από το ίδιο κράτος μέλος με εκείνο του οργανισμού αγοραστή. Εξακολουθούν να υπάρχουν περιορισμοί για την απευθείας ανάληψη μιας σύμβασης σε άλλο κράτος μέλος. Αυτό το τελευταίο ισχύει επίσης για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), οι οποίες αντιμετωπίζουν ακόμα περισσότερα προβλήματα λόγω του μεγέθους τους. Πράγματι, παρά το ότι μια έρευνα που πραγματοποιήθηκε το 1994 από τα Ευρωπαϊκά Κέντρα Ενημέρωσης σχετικά με τις ΜΜΕ<sup>27</sup> βοήθησε στο να επισημανθούν οι επιχειρήσεις που ανέλαβαν

<sup>27</sup> Έρευνα σχετικά με τα αποτελέσματα της εσωτερικής αγοράς που πραγματοποιήθηκε σε περισσότερες από 140 ΜΜΕ σε δώδεκα κράτη μέλη. Βλέπε δελτίο τύπου της Επιτροπής IP(95) 364 της 10.4.95

συμβάσεις σε άλλα κράτη μέλη, πρόκειται μόνο για μεμονωμένες περιπτώσεις οι οποίες δεν επιτρέπουν να εξαχθούν γενικότερα συμπεράσματα.

5.2 Λόγω, όμως, της σημασίας που έχουν οι ΜΜΕ για την ευρωπαϊκή οικονομία, απαιτείται ευρύτερη συμμετοχή τους στις δημόσιες συμβάσεις. Πράγματι, οι επιχειρήσεις αυτές καλύπτουν άνω του 65% του κύκλου εργασιών που πραγματοποιεί ο ιδιωτικός τομέας εντός της Ένωσης. Η μεγαλύτερη αυτή συμμετοχή τους θα έχει ως αποτέλεσμα να δημιουργηθεί ένας πυρήνας ΜΜΕ οι οποίοι θα είναι ικανές να αξιοποιήσουν τις ευκαιρίες που προσφέρει το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων, όχι μόνο εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά επίσης στις χώρες που καλύπτει η συμφωνία της GATT για τις δημόσιες συμβάσεις (βλέπε κεφάλαιο 6) και, παράλληλα, θα επιτρέψει στις επιχειρήσεις να συμβάλλουν περισσότερο στην ανάπτυξη, στην ανταγωνιστικότητα και στην απασχόληση. Οι θεμελιώδεις στόχοι της εσωτερικής αγοράς στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων (διεύρυνση του φάσματος των αξιοπίστων προμηθευτών στους οποίους θα μπορούν να απευθυνθούν οι αναθέτουσες αρχές και ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της κοινοτικής βιομηχανίας) θα επιτευχθούν μόνο όταν αποκτήσουν και οι ΜΜΕ ουσιαστική πρόσβαση στις ευρωπαϊκές αγορές.

5.3 Με το έργο που πραγματοποιήθηκε βάσει των διαφόρων ανακοινώσεων ή ψηφισμάτων που αφορούν τις ΜΜΕ και την εσωτερική αγορά<sup>28</sup> κατέστη δυνατόν να επισημανθούν τα εμπόδια που συναντούν οι ΜΜΕ, όχι μόνο κατά τη διαδικασία της σύναψης των συμβάσεων, αλλά και κατά τα προηγούμενα και επόμενα στάδια.

5.4 Ηδη στη φάση του προγραμματισμού των επιχειρηματικών τους δραστηριοτήτων οι ΜΜΕ έχουν δυσκολίες στο να οργανωθούν προκειμένου να συμμετάσχουν αποτελεσματικά στις δημόσιες συμβάσεις που τις ενδιαφέρουν. Αυτό οφείλεται στη δυσκολία προσαρμογής των δραστηριοτήτων τους στις ανάγκες της σύμβασης, στην έλλειψη πρακτικών πληροφοριών για τις συμβάσεις που υπάρχουν στον τομέα τους, στην έλλειψη ειδικευμένου προσωπικού και της τεχνικής βοήθειας που είναι αναγκαία για την διεκπεραίωση των διαδικασιών κατάταξης, ιδίως στους ειδικούς τομείς και, ενδεχομένως, για την προετοιμασία των προσφορών, για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που αφορούν την ικανοποίηση των απαιτήσεων που επιβάλλονται στο θέμα της πιστοποίησης της ποιότητας, και στο γεγονός ότι υπάρχει συχνά μεγάλη δυσαναλογία μεταξύ του μεγέθους των επιχειρήσεων αυτών και εκείνου των συμβάσεων που καλύπτονται από τις οδηγίες και για τις οποίες προκηρύσσεται διαγωνισμός σε κοινοτικό επίπεδο. Σχετική με το πρόβλημα αυτό είναι και η δυσκολία δημιουργίας αποτελεσματικών και επωφελών μορφών συνεργασίας μεταξύ των ΜΜΕ.

5.5 Κατά τη διαδικασία της ανάθεσης των συμβάσεων, οι ΜΜΕ αντιμετωπίζουν επίσης ορισμένα προβλήματα. Π.χ συναντούν δυσκολίες στο να αποκτήσουν ταχέως τις

<sup>28</sup> Βλέπε, π.χ. τις ανακοινώσεις της Επιτροπής: COM(90)166, της 7.5.90, "Ενίσχυση της συμμετοχής των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις στην Κοινότητα", SEC(92)722, της 1.6.92, "Η συμμετοχή των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις στην Κοινότητα", SEC(92)1052 της 3.6.92 "Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο σχετικά με τις κατευθύνσεις για τα μέτρα υπέρ των των βιομηχανιών που προμηθεύουν σε τομείς που θεωρούνται αποκλεισμένοι σε λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές της Κοινότητας", SEC(92)2214 της 18.11.92 "Το πρόβλημα των προθεσμιών πληρωμής στις εμπορικές συναλλαγές", COM(93)632 της 22.12.93 "Η αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων της εσωτερικής αγοράς: το στρατηγικό πρόγραμμα", COM(94)207 της 3.6.94 "Ολοκληρωμένο πρόγραμμα υπέρ των ΜΜΕ και της βιοτεχνίας", τα ψηφίσματα του Συμβουλίου της 22.11.93 ΕΕ αριθ. C 326/1 σχετικά με "την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων και ιδίως των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και της βιοτεχνίας και την ανάπτυξη της απασχόλησης" και της 22.4.96 ΕΕ αριθ. C 130/1 "για τον συντονισμό των κοινοτικών ενεργειών υπέρ των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και της βιοτεχνίας", το ψήφισμα του Κοινοβουλίου της 21.4.93 ΕΕ αριθ. C 150/71 σχετικά με τις ανακοινώσεις της Επιτροπής προς το Συμβούλιο "Προς μια ευρωπαϊκή αγορά της υπεργολαβίας" και για "τη συμμετοχή των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις στην Κοινότητα".

πληροφορίες που είναι αναγκαίες για την προετοιμασία των προσφορών, ιδίως σε ό,τι αφορά την επισήμανση και την ερμηνεία των προκηρύξεων που θα μπορούσαν τις ενδιαφέρουν, το αντικείμενο της σύμβασης, τις ισχύουσες ρυθμίσεις (συμπεριλαμβανομένων και των εθνικών κανόνων), τα πρότυπα και τις τεχνικές προδιαγραφές που πρέπει να εφαρμοστούν. Συγκεκριμένα, όπως προκύπτει από μία πρόσφατη μελέτη<sup>29</sup>, η καθυστερημένη αποστολή της συγγραφής υποχρεώσεων εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής συνιστά ουσιαστικό εμπόδιο για τη συμμετοχή των ΜΜΕ, επειδή σε πολλές περιπτώσεις έχει ως αποτέλεσμα την αδυναμία υποβολής έγκυρης προσφοράς εντός των προθεσμιών. Το κόστος της υποβολής των προσφορών καθώς και η αναζήτηση χρηματοδοτικών εγγυήσεων με ανταγωνιστικά επιτόκια επίσης αποτελούν μη αμελητέα εμπόδια για τις εν λόγω επιχειρήσεις.

5.6 Ακόμα και στη φάση της εκτέλεσης των συμβάσεων οι ΜΜΕ συναντούν ιδιαίτερες δυσκολίες, π.χ στο να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των εγγυήσεων καλής εκτέλεσης που απεδέχθησαν κατά τη σύναψη των συμβάσεων, στο να εισπράξουν χωρίς καθυστερήσεις την αμοιβή τους στην περίπτωση παρεχομένων υπηρεσιών ή προμηθειών, στο να επιτύχουν την επίλυση ενδεχομένων διαφορών με ταχείες και όχι δαπανηρές διαδικασίες ή στο να εξασφαλίσουν ικανοποιητική προστασία ως υπεργολάβοι.

5.7 Ενώπιον των προβλημάτων αυτών, έχουν ήδη αναληφθεί πρωτοβουλίες σε κοινοτικό επίπεδο. Οσον αφορά την "πληροφόρηση", ορισμένα δίκτυα που δημιουργήθηκαν με την υποστήριξη της Επιτροπής (συμπεριλαμβανομένου και ενός πυρήνα Ευρωπαϊκών Κέντρων Ενημέρωσης εξειδικευμένων στις δημόσιες συμβάσεις) προσφέρουν ήδη υπηρεσίες παροχής πληροφοριών και υποστήριξης, σε συνεργασία με συμβούλους από τον ιδιωτικό τομέα. Τα δίκτυα αυτά, μαζί με ορισμένες τοπικές, τομεακές ή εθνικές υπηρεσίες, παρέχουν πληροφορίες ακόμα και για συμβάσεις που αφορούν ποσά χαμηλότερα από τα όρια της οδηγίας καθώς και πρόσθετες πληροφορίες για τα σχέδια δημοσίων συμβάσεων ορισμένων αναθετουσών αρχών. Επιπλέον ο νέος τρόπος παρουσίασης των προσκλήσεων υποβολής προσφορών που δημοσιεύονται καθημερινά στην Επίσημη Εφημερίδα, διευκολύνει το έργο των ΜΜΕ, οι οποίες ανατρέχουν εκεί για να αντλήσουν επαρκείς πληροφορίες για το ενδεχόμενο προκήρυξης δημοσίων συμβάσεων, ιδίως σε άλλα κράτη μέλη.

5.8 Η Επιτροπή ενέκρινε επίσης ορισμένα μέτρα με στόχο την παροχή πληροφοριών και τεχνικής συνδρομής στις ΜΜΕ των λιγότερο ευνοημένων περιφερειών προκειμένου να μπορέσουν να συμμετέχουν στις ευρωπαϊκές δημόσιες συμβάσεις. Στα μέτρα αυτά περιλαμβάνονται η πρωτοβουλία PRISMA<sup>30</sup> (Προετοιμασία των επιχειρήσεων με την προοπτική της εσωτερικής αγοράς) μέχρι το 1994 και οι νέες πρωτοβουλίες ΜΜΕ<sup>31</sup> και INTERREG II<sup>32</sup> οι οποίες καλύπτουν επίσης και την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των ΜΜΕ των διαφόρων κρατών μελών καθώς και την ειδική κατάρτιση.

---

<sup>29</sup> Ευρωπαϊκό Κέντρο Ενημέρωσης της περιφέρειας του Aarhus "Analysis of irregularities occurring in tender notices published in the Official Journal of the European Communities 1990-1993", μελέτη που παρουσιάστηκε στην Επιτροπή το 1996.

<sup>30</sup> PRISMA (91/C 33/05), ΕΕ C 33/9 της 8.2.91.

<sup>31</sup> Πρωτοβουλίες ΜΜΕ (94/C 180/13), ΕΕ C 180/10, της 1.7.94.

<sup>32</sup> INTERREG II (94/C 180/13), ΕΕ C 180/60, της 1.7.94.

5.9 Η Επιτροπή πιστεύει ότι πρέπει να ληφθούν και άλλα μέτρα. Είναι ευπρόσδεκτο κάθε σχόλιο σχετικά με τις δυνατές ενέργειες που προβλέπονται στα πλαίσια αυτά και οι οποίες περιγράφονται κατωτέρω.

5.10 Στο επίπεδο της γενικής ενημέρωσης, ιδιαίτερα χρήσιμη θα ήταν η σύνταξη ενός πρακτικού οδηγού ο οποίος θα εξηγεί στις ΜΜΕ πώς μπορούν να προετοιμαστούν για να συμμετάσχουν σε δημόσιες συμβάσεις, καθώς και η επεξεργασία ερμηνευτικών κειμένων για θέματα εφαρμογής των οδηγιών που ενδιαφέρουν κυρίως τις επιχειρήσεις αυτές, όπως η διαίρεση των δημοσίων συμβάσεων σε τμήματα, η δημοσίευση ενδεικτικών προκηρύξεων, το πρόβλημα των προθεσμιών για τη διανομή των εγγράφων που αφορούν τις συμβάσεις.

5.11 Οσον αφορά την παροχή πληροφοριών για ειδικές δημόσιες συμβάσεις, θα μπορούσε να εξεταστεί το ενδεχόμενο προσαρμογής του TED στις συγκεκριμένες ανάγκες των ΜΜΕ. Μια άλλη δυνατότητα θα ήταν να εκμεταλλευθεί κανείς την όλο και μεγαλύτερη δημοτικότητα του δικτύου Internet και του World Wide Web ώστε να επιτραπεί στο ευρύτερο κοινό να έχει πρόσβαση στις πληροφορίες αυτές. Από τεχνική άποψη αυτό είναι εφικτό, αλλά η επιτυχία αυτών των πρωτοβουλιών προϋποθέτει ένα κάποιο συντονισμό σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Εξάλλου θα ήταν ίσως χρήσιμο να απαιτηθεί μεγαλύτερη διαφάνεια εκ μέρους των αναθετουσών αρχών, ενθαρρύνοντας τη χρήση του κοινού λεξιλογίου των συμβάσεων (CPV) και τυποποιημένων εντύπων για τα έγγραφα της διαδικασίας ανάθεσης των συμβάσεων, όπου αυτό είναι δυνατόν, πράγμα που θα μπορούσε να διευκολύνει την ανταλλαγή δεδομένων σε ηλεκτρονική μορφή<sup>33</sup>.

5.12 Οσον αφορά την προετοιμασία των διαδικασιών των συμβάσεων, το άνοιγμα και η απλούστευση των πρακτικών των αναθετουσών αρχών με την κατάρτιση των απασχολουμένων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, την ανταλλαγή διοικητικών υπαλλήλων και την ανταλλαγή πληροφοριών σε θέματα ορθής πρακτικής, διευκολύνουν αναμφίβολα τη συμμετοχή των ΜΜΕ.

5.13 Λόγω του μεγέθους των ΜΜΕ, η αποτελεσματική συμμετοχή τους σε μία αγορά που διεθνοποιείται όλο και περισσότερο θα ήταν ευκολότερη αν είχαν καθιερωθεί μορφές συνεργασίας μεταξύ των επιχειρήσεων αυτών. Γι'αυτό θα ήταν χρήσιμο να εξεταστεί σε βάθος το θέμα της αντιστοιχίας του Οικονομικού Ομίλου Ευρωπαϊκού Ενδιαφέροντος (ΟΟΕΕ) για την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ ΜΜΕ, κυρίως στις διασυνοριακές δημόσιες συμβάσεις.

5.14 Ένας τομέας πολύ σημαντικός για τις ΜΜΕ, ο οποίος δεν καλύπτεται άμεσα από τις οδηγίες, είναι η υπεργολαβία. Υπενθυμίζεται ότι η Επιτροπή "καλείται να συνεχίσει να διαδραματίζει, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, τον γενικότερο ρόλο της για την προώθηση, την ανάληψη πρωτοβουλιών και τον συντονισμό των μέτρων για την δημιουργία ενός ευνοϊκού για την υπεργολαβία περιβάλλοντος"<sup>34</sup>. Σχετικά με το θέμα αυτό, θα μπορούσαν να αναληφθούν ενέργειες, όπως είναι π.χ η βελτίωση του δικτύου των βάσεων δεδομένων που υπάρχουν σήμερα και οι οποίες παρέχουν πληροφορίες σχετικά με την υπεργολαβία, ή η ενθάρρυνση της επεξεργασίας εγκεκριμένου κώδικα αρίστης πρακτικής καθώς και τυποποιημένων συμβατικών όρων. Προκειμένου να εκτιμηθεί η οικονομική σημασία του φαινομένου της υπεργολαβίας στην Ευρώπη, έγιναν πιλοτικές έρευνες σε 10 κράτη μέλη με

<sup>33</sup> Σχετικά με το θέμα αυτό βλέπε τα επιχειρήματα που αναπτύχθηκαν στο κεφάλαιο 4.

<sup>34</sup> Βλέπε ψήφισμα του Συμβουλίου της 26ης Σεπτεμβρίου 1989, σχετικά με την ανάπτυξη της υπεργολαβίας στην Κοινότητα, ΕΕ αριθ. C 254/1, της 7.10.89

βάση κοινή μεθοδολογία που επεξεργάστηκε το Eurostat. Αυτές οι έρευνες κάλυψαν επιχειρήσεις υπεργολαβίας ή εντολείς σε τρεις οικονομικούς τομείς (αυτοκίνητα, ηλεκτρονικά, κλωστοϋφαντουργία/ενδύματα) και τα αποτελέσματα θα δημοσιευτούν πριν από το τέλος του 1996.

5.15 Ένα άλλο θέμα που ενδιαφέρει τις ΜΜΕ είναι οι προθεσμίες των πληρωμών. Η Επιτροπή αφού προέβη σε ευρείες διαβουλεύσεις, ενέκρινε μια σύσταση<sup>35</sup> προς τα κράτη μέλη. Στη σύσταση αυτή τα καλεί να εξασφαλίσουν, μέσω των αναθετουσών αρχών τους, την τήρηση κάποιας πειθαρχίας στον θέμα των πληρωμών. Προβλέπεται π.χ μια προθεσμία στη λήξη της οποίας θα πρέπει να πραγματοποιούνται οι πληρωμές καθώς και καταβολή τόκων υπερημερίας. Τα κράτη μέλη οφείλουν να συντάξουν έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της σύστασης μέχρι το τέλος του 1997. Η Επιτροπή θα ήθελε ήδη να μάθει ποιές είναι οι αντιδράσεις των ενδιαφερομένων μερών στο θέμα αυτό.

5.16 Η Επιτροπή εκτιμά γενικότερα ότι η ουσιαστική συμμετοχή των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις θα επιτευχθεί με μια σειρά συγκεκριμένων μέτρων τα οποία θα ληφθούν αφού εξεταστούν σε βάθος οι ανάγκες και οι ευκαιρίες που προσφέρονται στην πράξη στις επιχειρήσεις αυτές, και ιδίως με την ανάπτυξη δικτύων υπηρεσιών που θα υποστηρίζουν τις δραστηριότητές τους παρέχοντας τις αναγκαίες πληροφορίες, τεχνική συνδρομή καθώς και την απαιτούμενη κατάρτιση. Μετά τις διαβουλεύσεις που θα ξεκινήσουν με το Πράσινο Βιβλίο, η Επιτροπή σκοπεύει να παρουσιάσει μια ανακοίνωση για τα μέτρα που προτείνει να ληφθούν στον εν λόγω τομέα.

## II. Τυποποίηση

5.17 Τα πρότυπα και οι τεχνικές προδιαγραφές που προσδιορίζουν τα χαρακτηριστικά των έργων, των προμηθειών και των υπηρεσιών που αποτελούν αντικείμενο των δημοσίων συμβάσεων, παίζουν καθοριστικό ρόλο για το άνοιγμα των συμβάσεων αυτών. Η χρήση των εθνικών προτύπων μπορεί να περιορίσει σημαντικά την πρόσβαση των μη εγχωρίων προμηθευτών στις συμβάσεις. Ως προς αυτό, οι οδηγίες προβλέπουν ότι οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να καθορίζουν τις τεχνικές προδιαγραφές με αναφορά στα ευρωπαϊκά πρότυπα ή συμφωνίες, χωρίς να θίγονται οι υποχρεωτικές εθνικές προδιαγραφές εφόσον είναι σύμφωνες με το κοινοτικό δίκαιο. Στις οδηγίες καταβλήθηκε προσπάθεια να επιλυθεί το πρόβλημα αυτό με την απαίτηση που επιβάλλεται στις αναθέτουσες αρχές να χρησιμοποιούν ως σημείο αναφοράς τα ευρωπαϊκά πρότυπα, όταν υπάρχουν. Οι ευρωπαϊκοί οργανισμοί τυποποίησης (CEN, CENELEC, ETSI) σύμφωνα με την εντολή που τους ανέθεσε η Επιτροπή, στα πλαίσια του ψηφίσματος του Συμβουλίου του 1985 σχετικά με τη νέα προσέγγιση στο θέμα της τεχνικής εναρμόνισης και της τυποποίησης<sup>36</sup>, δημιούργησαν πολυάριθμα ευρωπαϊκά πρότυπα τα οποία στη συνέχεια μεταφέρθηκαν σε εθνικό επίπεδο. Επίσης δόθηκαν εντολές σε ορισμένες περιπτώσεις για τις δημόσιες συμβάσεις. Η προσπάθεια αυτή πρέπει να ενταθεί γιατί διαπιστώνεται ότι υπάρχει ακόμα σήμερα de facto διαχωρισμός ορισμένων δημοσίων συμβάσεων, ο οποίος αποδίδεται κυρίως στο γεγονός ότι οι προσπάθειες εναρμόνισης δεν είναι επαρκείς. Η Επιτροπή εξετάζει σήμερα από κοινού με τις επιχειρήσεις σε ποιούς τομείς απαιτούνται νέες εντολές. Περιμένει με ενδιαφέρον τις παρατηρήσεις των ενδιαφερομένων μερών στο γενικό θέμα της τυποποίησης και των τεχνικών προδιαγραφών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, και

<sup>35</sup> Σύσταση της Επιτροπής για τις προθεσμίες των πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές, ΕΕ αριθ. L 127/19 της 10.6.95 και C 144/3 της 10.6.95

<sup>36</sup> Ψήφισμα της 7.4.85, ΕΕ C 136/1, της 4.6.85



πιο συγκεκριμένα κάθε σχόλιο που θα βοηθήσει να εντοπισθούν οι τομείς εκείνοι στους οποίους η έλλειψη ευρωπαϊκών προτύπων καθιστά προβληματικό το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων.

### **III. Τα διευρωπαϊκά δίκτυα (ΔΕΔ) και οι μεταφορές ειδικότερα**

5.18 Η συνθήκη του Μάαστριχτ προβλέπει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να προωθήσει τη δημιουργία ενός συνόλου διευρωπαϊκών δικτύων (ΔΕΔ) στους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών. Με την υλοποίηση αυτής της προσπάθειας θα βοηθήσουμε να αξιοποιηθούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο οι ευκαιρίες που παρέχει η εσωτερική αγορά: επενδύοντας στα ΔΕΔ επενδύουμε στο μέλλον μας. Η πολιτική αυτή έχει κεφαλαιώδη σημασία για την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας της Ένωσης και, τόσο άμεσα όσο και έμμεσα, για τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης. Πολλά μεγάλα έργα έχουν ήδη ξεκινήσει, όπως η κατασκευή του σιδηροδρομικού και οδικού τμήματος του Oresund που συνδέει τη Δανία με τη Σουηδία, ο εκσυγχρονισμός του αεροδρομίου της Malpensa στο Μιλάνο και η κατασκευή σιδηροδρομικής σύνδεσης μεταξύ του Cork και του Stanraer. Ωστόσο η πρόοδος ήταν αργή σε άλλα έργα προτεραιότητας.

5.19 Στο πλαίσιο όλο και πιο περιορισμένων εθνικών προϋπολογισμών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπογράμμισε τη σημασία της ιδιωτικής χρηματοδότησης στις προσπάθειες που καταβάλλει η Ένωση για να αυξηθούν οι επενδύσεις στις υποδομές των ΔΕΔ. Είναι όλο και λιγότερο πιθανό να χρηματοδοτούνται σχέδια επενδύσεων αποκλειστικά με ενισχύσεις των τοπικών ή εθνικών διοικήσεων. Επειδή τα σχέδια αυτά απαιτούν τεράστιες χρηματοδοτήσεις, θα πρέπει να εξευρεθούν νέες πηγές άντλησης κεφαλαίων. Πολλοί οργανισμοί του ιδιωτικού τομέα έχουν καταστήσει σαφές ότι είναι όλο και περισσότερο διατεθειμένοι να επενδύσουν σημαντικούς πόρους σε σχέδια ΔΕΔ και ότι μπορούν να το κάνουν καταβάλλοντας κεφάλαια υψηλού επιχειρηματικού κινδύνου, θα πρέπει όμως να ξεπεραστούν κάποια εμπόδια που υπάρχουν ακόμα.

5.20 Στην έκθεσή της για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης (τον Δεκέμβριο 1995), η Επιτροπή περιέγραψε διάφορους τρόπους για την άρση των εμποδίων που τίθενται στην ιδιωτική χρηματοδότηση των δικτύων ΔΕΔ. Εκτός από τη δυσκολία εξασφάλισης ικανοποιητικών αποδόσεων, επεσήμανε ακόμα και το πρόβλημα των μη εμπορικών κινδύνων που ενέχει η αλλαγή της πολιτικής των δημοσίων αρχών. Η Επιτροπή μελετά σήμερα το θέμα αυτό. Από την πλευρά του ιδιωτικού τομέα εκφράστηκαν ανησυχίες για την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων στις δημόσιες συμβάσεις, ενώ ορισμένοι κύκλοι θεωρούν ότι οι οδηγίες θα μπορούσαν να δημιουργήσουν προβλήματα στη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα.

5.21 Ο τελικός στόχος των σχετικών με τις δημόσιες συμβάσεις κοινοτικών οδηγιών είναι να δημιουργήσουν συνθήκες θεμιτού και ανοικτού ανταγωνισμού για την ανάληψη δημοσίων συμβάσεων στην εσωτερική αγορά. Εκείνο που επιδιώκουν είναι να διευκολύνουν και όχι να παρεμποδίσουν τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στα έργα. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι κοινοτικοί κανόνες που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις μπορούν να διευκολύνουν τη συμμετοχή του τομέα αυτού στα διευρωπαϊκά δίκτυα, χωρίς να χρειάζεται στο στάδιο αυτό να τροποποιηθεί το υπάρχον νομοθετικό πλαίσιο. Στην περίπτωση κατά την οποία θα ήταν αναγκαίο να αποσαφηνιστεί το πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή είναι πρόθυμη να εξετάσει τα διάφορα προβλήματα από κοινού με τα ενδιαφερόμενα μέρη, ώστε να μην υπάρχει κανένα απολύτως εμπόδιο για τη συνεργασία μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα. Επιπλέον η Επιτροπή, όπως υπεγράμμισε στην έκθεσή της προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης, δημιούργησε ένα γραφείο ενημέρωσης ειδικά για τα ΔΕΔ, το οποίο θα μπορεί

να απαντήσει σε όλα τα ερωτήματα των εταίρων του ιδιωτικού τομέα που συμμετέχουν στα ΔΕΔ.

5.22 Οι επιχειρήσεις έχουν σήμερα επισημάνει τρία μεγάλα προβλήματα τα οποία, χωρίς να συνδέονται άμεσα με τα σχέδια ΔΕΔ, έχουν ασφαλώς τεράστια σημασία για το συγκεκριμένο θέμα. Αφορούν αντίστοιχα το προκαταρκτικό στάδιο πριν από την προκήρυξη των δημοσίων συμβάσεων, την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης σε κοινοπραξίες και την εφαρμογή της διαδικασίας με διαπραγμάτευση<sup>37</sup>.

α) Η φάση που προηγείται της πρόσκλησης υποβολής προσφορών

5.23 Ο ιδιωτικός τομέας φοβούμενος ενδεχόμενη παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης δήλωσε απρόθυμος να συμμετάσχει σε οποιαδήποτε μελέτη ή συζήτηση πριν από τη δημοσίευση της προκήρυξης, αν δεν εξασφαλίζεται ότι δεν πρόκειται να αποκλεισθεί στη συνέχεια από τις διαδικασίες ανάθεσης. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι λόγω της πολυπλοκότητας των περισσότερων σχεδίων - για τα περισσότερα εκ των οποίων ενδέχεται να απαιτηθούν λύσεις οι οποίες δεν έχουν ποτέ αντιμετωπιστεί στο παρελθόν - μπορεί να χρειασθεί τεχνικός διάλογος μεταξύ των αναθετουσών αρχών και των ενδιαφερομένων ιδιωτικών εταίρων, πριν από τη δημοσίευση της προκήρυξης. Αν οι αναθέτουσες αρχές, με τις κατάλληλες ασφαλιστικές δικλείδες που θα αφορούν τόσο την ουσία όσο και τη διαδικασία, αποφύγουν να ζητούν ή να δέχονται πληροφορίες οι οποίες θα μπορούσαν να περιορίσουν τον ανταγωνισμό, τότε δεν θίγεται η αρχή της ίσης μεταχείρισης.

β) Η ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης σε κοινοπραξίες

5.24 Όπως προαναφέρθηκε, η παραχώρηση δημοσίων έργων είναι ο συνήθης τρόπος για τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα, με δικά του κεφάλαια, στην κατασκευή και την εκμετάλλευση υποδομών, σε συνεργασία με τον δημόσιο τομέα. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες τους σχετικούς με το θέμα αυτό, οι κοινοπραξίες που συμμετέχουν με ίδιο κίνδυνο πρέπει να μπορούν να υποβάλλουν προσφορές για συμβάσεις παραχώρησης γνωρίζοντας ότι θα μπορέσουν να συνάψουν συμβάσεις με τους εταίρους τους για τις απαιτούμενες προμήθειες ή για την παροχή των αναγκαίων υπηρεσιών και έργασιών. Οι διατάξεις της οδηγίας περί δημοσίων έργων που ισχύουν για την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης στην περίπτωση κατασκευής δημοσίων έργων υποδομών μεταφορών, επιτρέπουν στις αναδόχους κοινοπραξίες να ακολουθούν τη διαδικασία αυτή.

γ) Η εφαρμογή της διαδικασίας με διαπραγμάτευση

5.25 Η ανάθεση συμβάσεων πολυπλόκων έργων και υπηρεσιών δικαιολογεί σε ορισμένες περιπτώσεις την προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση. Σύμφωνα με την οδηγία "ειδικοί τομείς" οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να επιλέξουν ελεύθερα μεταξύ τριών διαδικασιών (ανοικτή, κλειστή ή με διαπραγμάτευση), με προηγούμενη προκήρυξη διαγωνισμού. Αντίθετα στους κλασικούς τομείς, όπως προαναφέρθηκε (βλ. κεφάλαιο 3), η προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση επιτρέπεται μόνο σε συγκεκριμένες περιπτώσεις οι οποίες απαριθμούνται αναλυτικά. Π.χ η οδηγία "υπηρεσίες" επιτρέπει την ανάθεση σύμβασης με τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης όταν η υπηρεσία είναι πολύπλοκη και δεν μπορεί να προσδιοριστεί επακριβώς, ιδίως στον τομέα των πνευματικών υπηρεσιών. □σο για την οδηγία "έργα", αυτή επιτρέπει την εφαρμογή της διαδικασίας με διαπραγμάτευση σε ορισμένες εξαιρετικές περιπτώσεις, όταν π.χ πρόκειται για έργα των

<sup>37</sup> Βλέπε την ανάλυση του κεφαλαίου 3.

οποίων η φύση ή διάφοροι αστάθμητοι παράγοντες δεν επιτρέπουν το συνολικό προκαθορισμό των τιμών.

#### **IV. Δημόσιες συμβάσεις με τη συμμετοχή των ταμείων της Ένωσης**

##### **α) Τα διαρθρωτικά ταμεία και το Ταμείο Συνοχής**

5.26 Κατά τα τελευταία δύο έτη, τα διαρθρωτικά ταμεία και το Ταμείο Συνοχής συμμετείχαν με άνω των 50 δις ECU στις επενδύσεις των δημοσίων αρχών στα κράτη μέλη. Επίσης 34 δις ECU χορηγήθηκαν με άλλα χρηματοδοτικά μέσα (στα οποία περιλαμβάνονται τα δάνεια της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και οι ενισχύσεις που προέρχονται από άλλες κοινοτικές πηγές). Εξάλλου η Κοινότητα σκοπεύει να χορηγήσει 57 δις ECU από τους πόρους των διαρθρωτικών ταμείων κατά τα δύο επόμενα έτη. Είναι προφανές ότι τα κράτη μέλη πρέπει να έχουν εμπιστοσύνη ότι τηρούνται οι κανόνες, να είναι πεπεισμένα ότι τα χρήματα των φορολογουμένων δαπανώνται με τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο και ότι οι κίνδυνοι απάτης περιορίζονται στο ελάχιστο. Σχετικά με το θέμα αυτό, σημαντικός θα είναι ο ρόλος των κοινοτικών κανόνων που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις και την προστασία των χρηματοοικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, ενώ είναι αυτονόητο ότι δεν μπορεί να γίνεται διάκριση κατά την εφαρμογή τους ανάλογα με το αν πρόκειται για αγορές που χρηματοδοτούνται από εθνικούς πόρους ή αγορές που προβλέπεται συμμετοχή των διαρθρωτικών ταμείων και του ταμείου συνοχής.

5.27 Το υπάρχον σύστημα ελέγχου των διαρθρωτικών ταμείων βασίζεται σε μία ανακοίνωση του 1989 της Επιτροπής προς το Συμβούλιο<sup>38</sup>, η οποία προβλέπει την υποχρέωση των κρατών μελών να εξακριβώνουν συστηματικά αν τηρούνται οι κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων και να επιβεβαιώνουν ότι πράγματι συμβαίνει αυτό για κάθε αίτηση χορήγησης που απευθύνεται στην Επιτροπή. Ωστόσο πολύ λίγα κράτη μέλη διαθέτουν μηχανισμούς συστημικών και πλήρων ελέγχων. Εξάλλου για να μπορέσει η Επιτροπή να αποδεσμεύσει κεφάλαια θα πρέπει να έχει λάβει έγγραφη επιβεβαίωση ότι έχουν τηρηθεί οι εν λόγω κανόνες. Σε αντίθετη περίπτωση (αν για παράδειγμα δεν δόθηκε η απαιτούμενη δημοσιότητα στις προσκλήσεις υποβολής προσφορών), μπορεί να ανασταλούν οι χρηματοδοτήσεις και, κατά περίπτωση, να ανακληθούν και να κινηθούν οι διαδικασίες παραβάσεως και να ζητηθεί η επιστροφή των κονδυλίων. Σημειώνεται ότι στην περίπτωση του Ταμείου Συνοχής καθώς και για τα μεγάλα έργα του Περιφερειακού Ταμείου πραγματοποιείται συστηματική εξακρίβωση εκ των υστέρων κατά την ενημέρωση των φακέλων χορήγησης συγχρηματοδότησης.

5.28 Η Επιτροπή επαφίεται όλο και περισσότερο στο ότι τα κράτη μέλη θα εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι αυξάνεται συνεχώς ο αριθμός των μεμονωμένων σχεδίων. Το πρόβλημα έχει γίνει οξύτερο και απαιτεί λύση. Πράγματι μετά την αναμόρφωση των διαρθρωτικών ταμείων, η διαχείριση των πόρων (κυρίως η επιλογή και η παρακολούθηση των χρηματοδοτούμενων σχεδίων) εναπόκειται στα κράτη μέλη. Είναι, όμως, σαφές ότι ο μεγαλύτερος έλεγχος της διαχείρισης των κεφαλαίων θα πρέπει να συνοδεύεται με αυξημένη ευθύνη στο θέμα της τήρησης των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων. Έχει, συνεπώς, κεφαλαιώδη σημασία να βελτιωθούν τα υπάρχοντα συστήματα ελέγχου στα κράτη μέλη. Πρέπει να σημειωθεί ότι μια σε βάθος αναζήτηση ξεκίνησε στα πλαίσια του SEM 2000 για την ανάγκη περισσότερης διαφάνειας και αυστηρότητας κατά τη χρησιμοποίηση των διαρθρωτικών ταμείων. Συγκεκριμένες προτάσεις προς αυτή την κατεύθυνση θα υποβληθούν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δουβλίνου που θα στοχεύουν

<sup>38</sup> COM(88)2510 EE C 22 της 28.1.89.

παράλληλα στην διευκρίνιση ορισμένων κριτηρίων ευνοώντας ταυτόχρονα τη συνεργασία και το διάλογο μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης και του συμφέροντος των δικαιούχων. Θίγονται επίσης οι προϋποθέσεις εφαρμογής χρηματοοικονομικής διόρθωσης σε περίπτωση απάτης ή παρατυπίας, περιλαμβανομένης της έσχατης περίπτωσης καθαρής διόρθωσης αν κάποιο κράτος μέλος επιμένει να μην τηρεί τις υποχρεώσεις του για έλεγχο. Οι εργασίες θα συνεχιστούν το 1997. Πρέπει επίσης να σημειωθούν και να υπογραμμιστούν οι νόμιμες υποχρεώσεις διαφάνειας, σε περίπτωση παρατυπίας ή απάτης, με την κοινοποίηση στην Επιτροπή των περιπτώσεων που διαπιστώθηκαν.

5.29 Παρά το ότι τελικά η ευθύνη της βελτίωσης των διαδικασιών ανήκει στα κράτη μέλη, η Επιτροπή θα κάνει ό,τι είναι δυνατόν για να δημιουργηθούν τα καλύτερα συστήματα ελέγχου. Οι λύσεις που θα εξευρεθούν θα πρέπει να μην περιορίζονται στο να επισημαίνουν απλώς τα ειδικότερα προβλήματα κάθε συγκεκριμένου σχεδίου. Στόχος πρέπει να είναι να δημιουργηθεί ένα καθεστώς που θα αποφέρει προστιθέμενη αξία. Η αιτιολογημένη χρησιμοποίηση των κεφαλαίων, η αποτελεσματικότητα και τα αποτελέσματα πρέπει να γίνουν οι λέξεις κλειδιά για τη διαχείριση των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων. Τα πλεονεκτήματα είναι προφανή: σημαντικές οικονομίες σε όλα τα επίπεδα, αποτελεσματικότερη χρησιμοποίηση των περιορισμένων πόρων, βελτίωση της κατάστασης της απασχόλησης στις ενδιαφερόμενες περιοχές, ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών στην ορθή χρησιμοποίηση των κοινοτικών κεφαλαίων, σχέδια των οποίων οι χρήστες θα είναι ικανοποιημένοι. Για να αποδείξουμε ότι ενδιαφερόμαστε για την καλή χρησιμοποίηση του δημοσίου χρήματος και για να έχουμε την αποδοχή του κόσμου, η Επιτροπή πιστεύει ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει σε κάθε σχέδιο να γνωστοποιούν ότι τα κεφάλαια δαπανήθηκαν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο.

5.30 Το υπάρχον καθεστώς θα μπορούσε να βελτιωθεί με μικρές σχετικά τροποποιήσεις. Θα μπορούσε π.χ να προβλεφθεί σε κάθε σχέδιο να υπογράψει ο αρμόδιος εθνικός υπάλληλος δήλωση ότι τηρήθηκαν οι κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων. Το είδος αυτό της δήλωσης, με την οποία ο υπογράφων δεσμεύεται προσωπικά, χρησιμοποιείται ήδη σε άλλες περιπτώσεις, καθώς και σε άλλες μη κοινοτικές χώρες, ιδίως στις Ηνωμένες Πολιτείες. Διαπιστώθηκε ότι είναι ένας από τους αποτελεσματικότερους τρόπους ώστε να επιτυγχάνεται η καλύτερη σχέση ποιότητας-τιμής και να προλαμβάνεται η απάτη. Σε γενικότατο επίπεδο θα μπορούσε να εφαρμοστεί ένας κώδικας δεοντολογίας ο οποίος θα ίσχυε για τους εθνικούς διοικητικούς υπαλλήλους. Εξυπακούεται ότι η δυνατότητα εφαρμογής αυτών των μέτρων εξαρτάται και από τις εθνικές διατάξεις κάθε κράτους μέλους που διέπουν το καθεστώς των υπαλλήλων.

5.31 Η ανάληψη ευθυνών σε ατομικό επίπεδο προτείνεται για προληπτικούς λόγους. Η πολιτική που πρέπει να ακολουθείται στη διαχείριση των διαρθρωτικών ταμείων πρέπει να είναι προβλεπτική: η πρόληψη είναι προτιμότερη από τη θεραπεία. Η εφαρμογή του συστήματος εξακρίβωσης (βλέπε κεφάλαιο 3) στις αναθέτουσες αρχές που λαμβάνουν τους κοινοτικούς πόρους, θα βελτιώσει σημαντικά την κατάσταση και θα εξασφαλίσει ότι στους δικαιούχους υπάρχουν μηχανισμοί που επιτρέπουν να διαπιστωθεί, όπως συμβαίνει και στον ιδιωτικό τομέα, η καλή χρησιμοποίηση των δαπανηθέντων κεφαλαίων. Αυτό είναι το συμφέρον όλων μας. Ο έλεγχος της ύπαρξης ενός ικανοποιητικού συστήματος ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων απαιτεί μικρή μόνο προσπάθεια των δημοσίων αρχών, σε σύγκριση με τα πλεονεκτήματα που θα αποφέρουν οι σημαντικές οικονομίες που θα πραγματοποιηθούν στα κοινοτικά κεφάλαια.

5.32 Η προσφυγή σε ανεξαρτήτους φορείς (βλέπε κεφάλαιο 3) για τον έλεγχο της τήρησης των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων σε ό,τι αφορά τα κοινοτικά κεφάλαια, είναι μία

πρόταση με μεγαλύτερες προεκτάσεις. Οι οργανισμοί αυτοί μπορούν, χωρίς να θίγουν τις εξουσίες της Επιτροπής, να παίξουν σημαντικό ρόλο, όχι μόνο εποπτεύοντας τη συμπεριφορά των δημοσίων αρχών αλλά και παρέχοντας συμβουλές. Τα καθήκοντα αυτά θα μπορούσαν να ανατεθούν στο Ελεγκτικό Συνέδριο της χώρας ή σε άλλη αντίστοιχη ανεξάρτητη αρχή.

5.33 Τα προτεινόμενα μέτρα που αφορούν μόνο την εφαρμογή του καθεστώτος δεν αρκούν να επιλύσουν όλα τα τιθέμενα προβλήματα. Για να μπορέσει να αναμορφωθεί κατά τρόπο μόνιμο και ριζικό η διαδικασία της σύναψης δημοσίων συμβάσεων στις οποίες υπεισέρχονται κοινοτικά κεφάλαια, θα πρέπει παράλληλα με τις εν λόγω συγκεκριμένες λύσεις να επιδιωχθεί μια μόνιμη προσαρμογή σε συνεργασία με τα κράτη μέλη. Για να επιτευχθούν πραγματικές και μόνιμες μεταρρυθμίσεις θα πρέπει ίσως οι πρωτοβουλίες αυτές να λάβουν επίσημο χαρακτήρα (π.χ για την καθιέρωση της αρχής της ανάληψης ευθυνών). Αυτό εξάλλου είναι σύμφωνο με το πνεύμα και τους στόχους του προγράμματος "καλή και υγιής χρηματοοικονομική διαχείριση" (SEM 2000) που εφαρμόζουν η Επιτροπή και οι προσωπικοί αντιπρόσωποι των κρατών μελών, ύστερα από ώθηση που δόθηκε για το θέμα αυτό από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης το 1995. Τα συμπεράσματα αυτής της ομάδας ενισχύουν την ανησυχία για αυστηρότητα και διαφάνεια όσον αφορά την καλή χρήση των πιστώσεων και τη συμμετοχή στις ευθύνες, και θα παρουσιαστούν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δουβλίνου το Δεκέμβριο του 1996.

5.34 Με την εφαρμογή, σε εθνικό επίπεδο, ενός βελτιωμένου συστήματος, η Επιτροπή θα μπορούσε να επικεντρώσει τις προσπάθειές της στον εκ των υστέρων έλεγχο των σχεδίων (π.χ σε στενή συνεργασία με τον ανεξάρτητο οργανισμό που θα οριστεί σε κάθε κράτος μέλος). Θα μπορούσε επίσης να κληθεί να εποπτεύσει τα συστήματα ελέγχου που υπάρχουν σε κάθε χώρα. Επίσης η Επιτροπή θα προσπαθήσει να βελτιώσει, κυρίως με τη χρησιμοποίηση της τεχνολογίας της πληροφόρησης, τη διακίνηση των πληροφοριών μεταξύ των υπηρεσιών της και των κρατών μελών όσον αφορά τα υπό εξέλιξη σχέδια.

β) Οι δημόσιες συμβάσεις που συνάπτονται από τα ευρωπαϊκά όργανα ή χρηματοδοτούνται με κοινοτικούς πόρους

5.35 Για την ανάθεση των συμβάσεων που αφορούν τη λειτουργία τους, καθώς και για την υλοποίηση των διαφόρων πολιτικών για τις οποίες είναι υπεύθυνη η Κοινότητα, τα ευρωπαϊκά όργανα πρέπει, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 56 του δημοσιονομικού κανονισμού<sup>39</sup>, να εκπληρώνουν τις ίδιες υποχρεώσεις με εκείνες που επιβάλλουν οι οδηγίες των δημοσίων συμβάσεων στους φορείς των κρατών μελών. Επιπλέον, μόνο οι δημόσιες συμβάσεις που συνάπτονται από το Συμβούλιο και την Επιτροπή υπόκεινται στις διατάξεις της Συμφωνίας για τις Δημόσιες Συμβάσεις του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (βλέπε κεφάλαιο 6). Οι εξαιρέσεις από τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τα κείμενα αυτά αφορούν: α) για τη συμφωνία ΣΔΣ, τις συμβάσεις που συνάπτονται στα πλαίσια της επισιτιστικής βοήθειας, β) για τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 56 του δημοσιονομικού κανονισμού, οι παρεκκλίσεις που προβλέπονται στις οδηγίες, στις οποίες πρέπει να προστεθούν σύμφωνα με τον τίτλο ΙΧ του δημοσιονομικού κανονισμού, οι συμβάσεις που ανατίθενται στο πλαίσιο της εξωτερικής βοήθειας που χρηματοδοτείται από

<sup>39</sup> Δημοσιονομικός κανονισμός της 21.12.77 που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Τελευταία τροποποίηση: κανονισμός του Συμβουλίου (ΕΟΚ-ΕΥΡΑΤΟΜ-ΕΚΑΧ) αριθ. 2335/95, της 18.9.95 (ΕΕ αριθ. L 240 της 7.10.95).

τον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων, εκτός από τις συμβάσεις υπηρεσιών που συνάπτονται προς το συμφέρον της Επιτροπής, για τις οποίες ισχύει το κανονικό καθεστώς. Εννοείται ότι για όλες αυτές τις συμβάσεις που χρηματοδοτούνται με κοινοτικούς πόρους (από τον Γενικό Προϋπολογισμό, το FEOGA) στα πλαίσια κοινοτικών προγραμμάτων (PHARE, TACIS, MEDA, κλπ) και στο πλαίσιο του Περιφερειακού Ταμείου και οι οποίες δεν εμπíπτον στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών, εξακολουθούν να ισχύουν ειδικοί κανόνες καθώς και οι βασικές αρχές που διέπουν τη σύναψη των συμβάσεων, όπως η αρχή της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης.

5.36 Οι υποχρεώσεις αυτές, πολύ μεγάλης έκτασης, αποσαφηνίστηκαν με πρόσφατες τροποποιήσεις του δημοσιονομικού κανονισμού και θα αποσαφηνιστούν περαιτέρω με άλλες τροποποιήσεις που σκοπεύει να προτείνει η Επιτροπή προκειμένου να συγκεκριμενοποιήσει τις προαναφερθείσες παρεκκλίσεις και επομένως να εξασφαλίσει περιοριστική ερμηνεία. Οι ενέργειες αυτές της Επιτροπής εντάσσονται στις προσπάθειες βελτίωσης της δημοσιονομικής διαχείρισης, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του προγράμματος SEM 2000.

5.37 Το νομοθετικό πλαίσιο ενθαρρύνει την προσφυγή στον ανταγωνισμό με στόχο την καλύτερη χρησιμοποίηση του γενικού προϋπολογισμού των Κοινοτήτων και των κεφαλαίων των ταμείων συνεργασίας. Κατά συνέπεια οι αρμόδιες υπηρεσίες θα πρέπει να προσπαθήσουν να εφαρμόζουν το πλαίσιο αυτό όσο το δυνατόν πληρέστερα. Η Επιτροπή θα ήθελε να μάθει αν τα προβλεπόμενα μέτρα επαρκούν ώστε να εξασφαλίζεται ισοδύναμη πρόσβαση τόσο στις συμβάσεις που αναθέτουν τα κοινοτικά όργανα όσο και σε εκείνες που αναθέτουν άλλοι οργανισμοί ή τρίτες χώρες στο πλαίσιο προγραμμάτων, από κοινοτικούς πόρους. Ως προς αυτό, θα μπορούσε να γίνει πρόσκληση στις τρίτες χώρες που απολαμβάνουν ενίσχυση χρηματοδοτούμενη από τον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων, να δεσμευτούν για το σεβασμό ορισμένων υποχρεώσεων, ιδίως σε θέματα επί τόπου ελέγχου με στόχο την εξακρίβωση παρατυπιών και καταχρήσεων, την ανάκτηση των ποσών που έγιναν αντικείμενο κατάχρησης και την επιβολή κυρώσεων για τις παράτυπες συμπεριφορές.

## **V. Οι δημόσιες συμβάσεις και η κοινωνική πολιτική**

5.38 Η κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμβάλλει στην άνοδο του επιπέδου απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, (άρθρο 2 της συνθήκης ΕΚ), στην προώθηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και της ισότητας των ευκαιριών μεταξύ ανδρών και γυναικών, στην ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας, στην άνοδο του επιπέδου προστασίας της υγείας, στην προώθηση της εκπαίδευσης και της κατάρτισης υψηλής ποιότητας και στην κοινωνική ένταξη των ατόμων με ειδικές ανάγκες και άλλων κατηγοριών μειονεκτούντων ατόμων.

5.39 Οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς ενδέχεται να κληθούν να εφαρμόσουν τις διάφορες πτυχές της κοινωνικής πολιτικής κατά την ανάθεση των συμβάσεών τους, δεδομένου ότι οι αγορές εκ μέρους του δημοσίου μπορούν να αποτελέσουν ένα σημαντικό μέσο για τον προσανατολισμό των ενεργειών των οικονομικών φορέων. Ως παράδειγμα αναφέρονται οι νομικές υποχρεώσεις στο θέμα της προστασίας της απασχόλησης και των συνθηκών εργασίας η εφαρμογή των οποίων είναι υποχρεωτική στον τόπο εκτέλεσης της σύμβασης έργου, ή ακόμα αυτά που αποκαλούνται "θετικά μέτρα", δηλαδή η χρησιμοποίηση μιας δημόσιας σύμβασης ως μέσου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου, π.χ η προκήρυξη μιας "δεσμευμένης" σύμβασης για ένα προστατευόμενο εργαστήριο το οποίο δεν θα μπορούσε λογικά να αναμένεται ότι θα αντέξει τον ανταγωνισμό των κλασικών εμπορικών επιχειρήσεων με ένα κανονικό επίπεδο παραγωγικότητας.

5.40 Στις περιπτώσεις αυτές ισχύει το νομοθετικό πλαίσιο που απορρέει από τη συνθήκη ΕΚ και από τις οδηγίες. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο από τότε που άρχισαν να ισχύουν οι οδηγίες τίθεται συνεχώς το ερώτημα αν και μέχρι ποιού σημείου μπορούν ή πρέπει να επιδιώκονται οι κοινωνικοί αυτοί στόχοι, λαμβανομένων υπόψη των συγκεκριμένων ορίων που επιβάλλουν οι οδηγίες προκειμένου να μην τεθεί υπό αμφισβήτηση ο ίδιος ο λόγος της ύπαρξής τους.

5.41 Ορισμένες διατάξεις που περιέχονται σε όλες τις οδηγίες, παρέχουν κατ'αρχήν αυτή τη δυνατότητα αφού επιτρέπουν να αποκλείονται από τους διαγωνισμούς οι εργολήπτες που έχουν καταδικασθεί για οποιοδήποτε αδίκημα που αφορά την επαγγελματική τους διαγωγή, ή οι οποίοι έχουν διαπράξει σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα. Το ίδιο ισχύει προφανώς και όταν το αδίκημα ή το σοβαρό παράπτωμα προκύπτουν από την παραβίαση νομοθεσίας που προωθεί κοινωνικούς στόχους. Συνεπώς στις περιπτώσεις αυτές οι προαναφερθείσες διατάξεις επιτρέπουν εμμέσως στις αναθέτουσες αρχές να επιδιώκουν κοινωνικούς στόχους, αποκλείοντας από τους διαγωνισμούς τους υποψηφίους που δεν έχουν τηρήσει την εν λόγω νομοθεσία.

5.42 Μια άλλη δυνατότητα είναι να τίθεται ως όρος για την εκτέλεση των ανατιθεμένων δημοσίων συμβάσεων η τήρηση υποχρεώσεων κοινωνικού χαρακτήρα, οι οποίες αποβλέπουν π.χ στην ενίσχυση της απασχόλησης των γυναικών ή στην προώθηση της προστασίας ορισμένων κατηγοριών μειονεκτούντων ατόμων. Στην περίπτωση αυτή ο έλεγχος της τήρησης αυτού του όρου θα πρέπει να πραγματοποιείται εκτός της διαδικασίας ανάθεσης της σύμβασης (βλέπε την προαναφερθείσα απόφαση στην υπόθεση Beentjes, καθώς και την ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις κοινωνικές και περιφερειακές πτυχές των δημοσίων συμβάσεων<sup>40</sup>). Εννοείται ότι επιτρέπονται μόνο οι όροι εκτέλεσης που δεν συνεπάγονται διακριτική μεταχείριση, ευθέως ή εμμέσως, έναντι των προσφερόντων που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη. Επιπλέον θα πρέπει να εξασφαλίζεται η απαιτούμενη διαφάνεια με την αναφορά των όρων αυτών στην προκήρυξη του διαγωνισμού και στη συγγραφή υποχρεώσεων.

5.43 Αντίθετα, οι διατάξεις των οδηγιών δεν επιτρέπουν στην παρούσα φάση να λαμβάνονται υπόψη στοιχεία κοινωνικής φύσεως κατά το στάδιο του ελέγχου της καταλληλότητας των προσφερόντων ή των υποψηφίων ο οποίος πραγματοποιείται βάσει κριτηρίων επιλογής που αφορούν την χρηματοδοτική, οικονομική και τεχνική τους ικανότητα, ούτε κατά το στάδιο της ανάθεσης των συμβάσεων βάσει κριτηρίων ανάθεσης τα οποία πρέπει να ανταποκρίνονται στα εγγενή οικονομικά πλεονεκτήματα της παροχής που αποτελεί αντικείμενο της σύμβασης. Σημειώνεται επιπλέον ότι, αντιθέτως, στις συμβάσεις οι οποίες αφορούν ποσά χαμηλότερα των ορίων που προβλέπουν οι οδηγίες, οι οργανισμοί αγοραστές μπορούν να προσθέσουν στα κριτήρια ανάθεσης προτιμήσεις κοινωνικού χαρακτήρα, εφόσον τα κριτήρια αυτά ισχύουν χωρίς διακρίσεις για όλους τους κοινοτικούς φορείς που διαθέτουν τα ίδια χαρακτηριστικά.

5.44 Κατόπιν αυτών τίθεται το ερώτημα αν απαιτούνται κατ'αρχήν διευκρινίσεις, με μία ερμηνευτική ανακοίνωση, σχετικά με τις δυνατότητες υλοποίησης των κοινοτικών και εθνικών στόχων κοινωνικής πολιτικής για τις διάφορες κατηγορίες τις οποίες αφορά το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, και στη συνέχεια πρέπει να διερευνηθεί αν οι δυνατότητες αυτές επαρκούν να καλύψουν τις ανάγκες, ή αν απαιτούνται άλλα μέτρα που θα επιτρέψουν την υλοποίηση αυτών των στόχων κατά την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων, ενώ παράλληλα θα διασφαλίζεται η ύπαρξη θεμιτού ανταγωνισμού.

---

<sup>40</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής της 22.9.89, COM(89)400 τελικό, ΕΕ αριθ. C 311 της 12.12.89.

## VI. Οι δημόσιες συμβάσεις και το περιβάλλον

5.45 Η πολιτική για την προστασία του περιβάλλοντος κατέστη μια από τις σημαντικότερες πολιτικές σε κοινοτικό επίπεδο, πρώτα με τις τροποποιήσεις που επήλθαν στη συνθήκη ΕΚ σύμφωνα με την Ενιαία Πράξη, και στη συνέχεια με τη συνθήκη του Μάαστριχτ. Έχουν θεσπισθεί περισσότερες από 200 νομοθετικές πράξεις που αφορούν, μεταξύ άλλων, την καταπολέμηση της μόλυνσης της ατμόσφαιρας, των υδάτων και του εδάφους, τη διαχείριση των αποβλήτων, τους κανόνες ασφάλειας των προϊόντων, την αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιδράσεων, καθώς και την προστασία της φύσης. Επιπλέον, το άρθρο 130R της συνθήκης ΕΚ προβλέπει ότι οι απαιτήσεις στο θέμα της προστασίας του περιβάλλοντος πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον καθορισμό και την υλοποίηση των άλλων πολιτικών της Κοινότητας. Ωρισμένα κράτη μέλη, από την πλευρά τους, έχουν αναπτύξει πολύ προωθημένες πολιτικές για την προστασία του περιβάλλοντος.

5.46 Στο συγκεκριμένο αυτό τομέα, παρατηρείται ότι τα κράτη μέλη (και οι οργανισμοί που προέρχονται από αυτά) λαμβάνουν όλο και περισσότερο υπόψη τους τα θέματα που αφορούν το περιβάλλον στην πρακτική που ακολουθούν στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Οι συμβάσεις αυτές μπορούν λόγω του μεγέθους τους να επηρεάσουν σημαντικά ορισμένες οικονομικές δραστηριότητες, ή ακόμα και να παίξουν καθοριστικό ρόλο για την εμπορική ανάπτυξη ορισμένων προϊόντων. Η δανική κυβέρνηση θέσπισε πρόσφατα ένα "Πρόγραμμα δράσης για μια "πράσινη" πολιτική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων". Αλλα κράτη μέλη μελετούν επίσης μέτρα για την προώθηση της αγοράς "πρασίνων" προϊόντων και υπηρεσιών. Επιπλέον ο ΟΟΣΑ εξέδωσε πρόσφατα μία σύσταση για την βελτίωση των αποτελεσμάτων των κυβερνήσεων όσον αφορά την προστασία του περιβάλλοντος<sup>41</sup>, σύμφωνα με την οποία οι χώρες μέλη, και ιδίως οι κυβερνήσεις, πρέπει να θεσπίσουν και να εφαρμόσουν πολιτικές αγορών και υπηρεσιών που θα σέβονται το περιβάλλον.

5.47 Είναι γεγονός ότι η εφαρμογή των οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων αφήνει στις δημόσιες αρχές περιθώρια κίνησης για να ενισχύσουν την προστασία του περιβάλλοντος. Σχετικά με το θέμα αυτό είναι σκόπιμο να διευκρινιστούν οι δυνατότητες που προσφέρουν οι διατάξεις γενικού χαρακτήρα τις οποίες προβλέπει η υφιστάμενη νομοθεσία προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη τα θέματα περιβάλλοντος και ταυτόχρονα να περιγραφούν σαφώς τα όρια αυτών των δυνατοτήτων.

5.48 Όπως ισχύει και για τις κοινωνικές πτυχές, η προστασία του περιβάλλοντος εξασφαλίζεται κατ'αρχήν με ειδική νομοθεσία, η παραβίαση της οποίας συνεπάγεται καταδίκη του εργολήπτη για αδίκημα που αφορά την επαγγελματική του διαγωγή ή αναγνώριση εκ μέρους του σοβαρού επαγγελματικού παραπτώματος. Στις περιπτώσεις αυτές οι οδηγίες επιτρέπουν στις αναθέτουσες αρχές και στους αναθέτοντες φορείς να αποκλείουν από τους διαγωνισμούς τους εργολήπτες που έχουν παραβιάσει αυτούς τους κανόνες.

5.49 Δεύτερον, η προστασία των αξιών που αφορούν το περιβάλλον μπορεί να υλοποιηθεί με συγκεκριμένες τεχνικές προδιαγραφές σχετικά με τα χαρακτηριστικά των έργων, των προμηθειών ή των υπηρεσιών που αποτελούν αντικείμενο των συμβάσεων, δηλαδή των τεχνικών προδιαγραφών τις οποίες πρέπει να αναφέρουν οι οργανισμοί αγοραστές στα γενικά έγγραφα των δημοσίων συμβάσεων και τις οποίες, σύμφωνα με τις οδηγίες, πρέπει

<sup>41</sup> Σύσταση του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ C596)39/τελικό, της 20.2.96.



να τηρούν οι προσφέροντες. Πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες για την ανάπτυξη ευρωπαϊκών προτύπων ή κοινών τεχνικών προδιαγραφών ώστε να λαμβάνονται υπόψη και να αξιολογούνται οι περιβαλλοντικές πτυχές, χωρίς αρνητικές συνέπειες για την εσωτερική αγορά λόγω της εφαρμογής πολύ διαφοροποιημένων κριτηρίων. Παράδειγμα μιας τέτοιας προδιαγραφής θα μπορούσε να είναι ένα οικολογικό σήμα ευρωπαϊκό, σύμφωνο με το κοινοτικό δίκαιο. Εν πάση περιπτώσει οι οργανισμοί αγοραστές μπορούν από τώρα να ενθαρρύνουν την ανάπτυξη μιας δυναμικής και θετικής στάσης των επιχειρήσεων έναντι του περιβάλλοντος, αποφεύγοντας να αποκλείουν στις δημόσιες συμβάσεις - όπως συνέβη - προσφορές προϊόντων που περιέχουν μέρη που έχουν υποστεί επανεξεργασία ή ανακυκλωμένα υλικά, ενώ οι τεχνικές αποδόσεις των προϊόντων αυτών ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της συγγραφής υποχρεώσεων.

5.50 Τρίτον, οι διατάξεις των οδηγιών επιτρέπουν υπό ορισμένες προϋποθέσεις να λαμβάνεται υπόψη η προστασία του περιβάλλοντος στα κριτήρια επιλογής των υποψηφίων στους διαγωνισμούς. Στόχος των κριτηρίων αυτών είναι ο έλεγχος των οικονομικών, χρηματοδοτικών και τεχνικών δυνατοτήτων των υποψηφίων και, κατά συνέπεια, μπορούν να συμπεριλάβουν και θέματα που αφορούν το περιβάλλον σε συνάρτηση με τις ικανότητες που απαιτούνται από κάθε συγκεκριμένη σύμβαση.

5.51 Τέταρτον, όσον αφορά τη φάση της ανάθεσης των συμβάσεων, τα στοιχεία που αφορούν το περιβάλλον μπορούν να βοηθήσουν στην επιλογή της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, αλλά μόνο στην περίπτωση όπου η αναφορά στα στοιχεία αυτά επιτρέπει τη μέτρηση ενός οικονομικού πλεονεκτήματος, το οποίο έχει άμεση σχέση με την παροχή που αποτελεί το αντικείμενο το σύμβασης και το οποίο αποβαίνει προς όφελος της αναθέτουσας αρχής ή του αναθέτοντος φορέα. Για τις συμβάσεις που αφορούν ποσά χαμηλότερα των ορίων εφαρμογής των οδηγιών, οι σχετικές με το περιβάλλον προτιμήσεις μπορούν να αποτελέσουν κριτήριο ανάθεσης, υπό την προϋπόθεση ότι δεν εισάγουν διακρίσεις, αλλά είναι ανοικτές σε όλους τους προσφέροντες της Κοινότητας βάσει της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης.

5.52 Πέμπτον, οι οργανισμοί αγοραστές μπορούν να εξασφαλίσουν την προστασία του περιβάλλοντος επιβάλλοντας συμβατικούς όρους εκτέλεσης στους αναδόχους των δημοσίων συμβάσεων. Με άλλα λόγια, μια αναθέτουσα αρχή μπορεί να ζητήσει από τον προμηθευτή, του οποίου η προσφορά επελέγη, να τηρήσει ορισμένους όρους που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος κατά την εκτέλεση της παροχής που αποτελεί το αντικείμενο της σύμβασης. Εξυπακούεται ότι οι όροι εκτέλεσης δεν πρέπει να εισάγουν διακρίσεις, ούτε να επηρεάζουν κατά κανένα τρόπο την ομαλή λειτουργία των μηχανισμών της εσωτερικής αγοράς. Επιπλέον πρέπει να εξασφαλίζεται ότι οι συμμετέχοντες στους διαγωνισμούς γνωρίζουν καλώς την ύπαρξη αυτών των όρων, γι'αυτό πρέπει οι όροι αυτοί να αναφέρονται στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στη συγγραφή υποχρεώσεων. Τέλος, η διαδικασία ελέγχου της ικανότητας του αναδόχου να εκτελέσει επιτυχώς τη σύμβαση τηρώντας τους όρους αυτούς θα πρέπει να είναι ανεξάρτητη της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης.

5.53 Υπόψη των παραπάνω, η Επιτροπή θα επιθυμούσε να λάβει πληροφορίες για την εμπειρία των κρατών μελών ή και των ιδίων των αναθετουσών αρχών σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο λαμβάνουν υπόψη την προστασία του περιβάλλοντος στις δημόσιες συμβάσεις. Η Επιτροπή στην πρότασή της για αναθεώρηση του 5ου Προγράμματος Δράσης για το Περιβάλλον ήδη υπόδειξε ότι συμπληρωματικές δράσεις θα μπορούσαν να είναι απαραίτητες για την καλύτερη αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών θεμάτων κατά την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα τον ανταγωνισμό.

## VII. Οι δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας

5.54 Οι δαπάνες των Υπουργείων Άμυνας στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 1990 σε δημόσιες συμβάσεις ανήλθαν συνολικά σε 65 έως 70 δις ECU. Παρά το ότι ένα μεγάλο μέρος των αγορών αυτών (περίπου το ένα τρίτο) καλύπτεται ήδη από τις οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις, δεν έχουν ακόμα πλήρως αξιοποιηθεί στον εν λόγω τομέα τα πλεονεκτήματα του ανοίγματος των δημοσίων συμβάσεων. Μια έρευνα που πραγματοποίησε η Επιτροπή το 1992 για το κόστος της μη Ευρώπης στις δημόσιες συμβάσεις που αφορούν την άμυνα, συμπεριλαμβανομένων και των συμβάσεων για στρατιωτικό εξοπλισμό, κατέδειξε ότι στον εν λόγω τομέα θα μπορούσαν να πραγματοποιηθούν τεράστιες οικονομίες (της τάξεως των 5 έως 11 δις ECU το 1990, ανάλογα με την περίπτωση). Η Επιτροπή καλωσορίζει κάθε πρωτοβουλία που θα έχει στόχο την ενίσχυση του ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις που αφορούν την άμυνα, πράγμα που θα έχει ως αποτέλεσμα την πραγματοποίηση όχι μόνο αμέσων οικονομιών αλλά και οικονομιών κλίμακος με την επέκταση των σειρών της παραγωγής και θα επιφέρει μακροπρόθεσμα ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής βιομηχανίας στον τομέα της άμυνας. Για να βοηθήσει τη συζήτηση του θέματος, η Επιτροπή δημοσίευσε πρόσφατα μια ανακοίνωση με τίτλο "Οι προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι ευρωπαϊκές βιομηχανίες που έχουν σχέση με την άμυνα - προτάσεις για την ανάληψη δράσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο"<sup>42</sup>. Δεδομένου ότι η πολεμική βιομηχανία εξαρτάται σχεδόν αποκλειστικά από τις παραγγελίες του δημοσίου, η ανακοίνωση αυτή καλύπτει αναλυτικά το πρόβλημα των δημοσίων συμβάσεων. Παρ' όλα αυτά, επειδή η ύπαρξη μιας ανταγωνιστικής ευρωπαϊκής βιομηχανίας στον τομέα της άμυνας είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την εξασφάλιση ευρωπαϊκής ταυτότητας στην πολιτική της ασφάλειας και της άμυνας, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του τομέα. Αυτό ίσως να απαιτήσει ορισμένες τροποποιήσεις στις διαδικασίες που προβλέπουν οι οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων. Επιπλέον δεν μπορεί κανείς να παραβλέψει τις πρωτοβουλίες της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) και άλλων παρομοίων οργανισμών που έχουν σχέση με τη συνεργασία στον τομέα των εξοπλισμών.

## VIII. Δημόσιες συμβάσεις και πολιτική καταναλωτών

5.55 Η θέσπιση αποτελεσματικής πολιτικής δημοσίων συμβάσεων που βελτιώνει την πρόσβαση στις αγορές και τη διαφάνεια, στο πλαίσιο αυξανόμενης ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς, μπορεί να αποδώσει σημαντικά πλεονεκτήματα για τους καταναλωτές σε θέματα καλύτερης ποιότητας υπηρεσιών και υποδομών που τους διατίθενται και μεγαλύτερης οικονομικής αποτελεσματικότητας. Γι' αυτό φαίνεται σημαντικό να εξασφαλιστεί μια καλύτερη ενσωμάτωση της πολιτικής καταναλωτών στην πολιτική της Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις. Ειδικά, θα ήταν επιθυμητή περισσότερη διαφάνεια και περισσότερος διάλογος με τις οργανώσεις των καταναλωτών.

## IX: Ερωτήσεις

1. Οσον αφορά την παροχή γενικών πληροφοριών, θεωρείτε ότι θα ήταν χρήσιμο να εκδοθεί ένας πρακτικός οδηγός ο οποίος θα εξηγεί στις ΜΜΕ ποιά είναι τα μέσα που θα τις βοηθήσουν να προετοιμαστούν για τις δημόσιες συμβάσεις, καθώς και να συνταχθούν ερμηνευτικά κείμενα για τα στοιχεία εκείνα της εφαρμογής των οδηγιών

<sup>42</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής COM(96)10 τελικό, της 24.1.96

που ενδιαφέρουν κυρίως τις επιχειρήσεις αυτές; Ποιά θέματα θα πρέπει κατά τη γνώμη σας να καλυφθούν αναλυτικότερα στα έγγραφα αυτά;

2. Δεδομένου ότι ορισμένα δίκτυα που υποστηρίζονται από την Επιτροπή παρέχουν ήδη συμπληρωματικές πληροφορίες για τις δημόσιες συμβάσεις, οι οποίες απευθύνονται κυρίως στις ΜΜΕ, πιστεύετε ότι θα πρέπει να ενισχυθεί ο ρόλος τους και, αν ναι, πώς;
3. Ποιά είναι η γνώμη σας για τις προτεινόμενες λύσεις (προσαρμογή του TED, χρήση του Internet, του CPV και τυποποιημένων εντύπων) προκειμένου να βελτιωθεί η ενημέρωση των ΜΜΕ για συγκεκριμένες δημόσιες συμβάσεις; Πιστεύετε ότι υπάρχουν και άλλες δυνατότητες οι οποίες θα μπορούσαν να διερευνηθούν γι' αυτό το σκοπό;
4. Ο Οικονομικός Ομίλος Ευρωπαϊκού Ενδιαφέροντος είναι το κατάλληλο μέσο για την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ ΜΜΕ, κυρίως στις διασυνοριακές δημόσιες συμβάσεις;
5. Θεωρείτε ότι για την προώθηση ευρύτερης συνεργασίας των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις απαιτούνται περαιτέρω ενέργειες σε κοινοτικό επίπεδο, κυρίως σε ό,τι αφορά τις υπεργολαβίες και τις προθεσμίες πληρωμής; Αν ναι, ποιού είδους ενέργειες; Για παράδειγμα, θα μπορούσε να εξεταστεί η θέσπιση υποχρεωτικών προθεσμιών πληρωμής με πρόβλεψη, για μετά την εκπνοή, τόκων υπερημερίας και, κατά περίπτωση, αποζημίωσης;
6. Ποιά είναι κατά τη γνώμη μας τα καταλληλότερα μέσα για την ανάπτυξη δικτύων υπηρεσιών που θα υποστηρίζουν τις ΜΜΕ; Τι υπηρεσίες θα πρέπει να παρέχουν αυτά τα δίκτυα;
7. Σε ποιο βαθμό κατά τη γνώμη σας η πολιτική τυποποίησης που ασκούν οι ευρωπαϊκοί οργανισμοί τυποποίησης (CEN, CENELEC, ETSI) με βάση την εντολή που έχει δώσει η Επιτροπή, βοήθησε να καταργηθούν τα εμπόδια για το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων;
8. Σε ποιούς τομείς προϊόντων θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα για να αποφασιστούν νέες εντολές ευρωπαϊκών προτύπων;
9. Ορισμένες ανησυχίες που εξέφρασε ο ιδιωτικός τομέας εξετάζονται στο τμήμα του παρόντος κεφαλαίου που αφορά τα ΔΕΔ. Οι διευκρινίσεις που δίδονται σχετικά με τις εν λόγω διατάξεις παρέχουν ικανοποιητική απάντηση στις εν λόγω ανησυχίες, ή θα πρέπει να προβλεφθούν νέες έγγραφες κατευθύνσεις για την εφαρμογή των οδηγιών στις συμβάσεις που αφορούν τα ΔΕΔ ή άλλα μεγάλα έργα (π.χ με μία ερμηνευτική ανακοίνωση);
10. Γνωρίζετε αν υπάρχουν άλλα ερωτήματα που αφορούν τις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων τα οποία να απαιτούν διευκρινίσεις ή λύσεις προκειμένου να καταστεί ευκολότερη η συμμετοχή των ιδιωτικών επιχειρήσεων στα ΔΕΔ ή σε άλλες συνεργασίες μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα;
11. Για να προωθηθεί μια αποτελεσματικότερη διαχείριση των διαρθρωτικών ταμείων, πιστεύετε ότι τα κράτη μέλη και οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να δώσουν αρκετά μεγάλη δημοσιότητα στο γεγονός ότι στις συμβάσεις που αφορούν σχέδια που

συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, έχει επιτευχθεί η καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής;

12. Θα ήταν χρήσιμο να απαιτείται από τους αρμόδιους να υπογράφουν μια προσωπική δήλωση με την οποία να βεβαιώνουν ότι για κάθε συγκεκριμένο σχέδιο έχει επιτευχθεί η καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής και ότι τηρήθηκαν οι κανόνες που ισχύουν για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων;
13. Ποιές άλλες λύσεις μπορούν να εξεταστούν για να γίνει πιο αποτελεσματική η εφαρμογή των κανόνων ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων όταν παρεμβαίνουν τα διαρθρωτικά ταμεία;
14. Θεωρείτε ότι θα ήταν χρήσιμο να δοθούν κίνητρα στις αναθέτουσες αρχές, που παίρνουν κονδύλια από την νωση, να υποβληθούν σε μια διαδικασία πιστοποίησης για την εξασφάλιση ενός αποτελεσματικού συστήματος ανάθεσης των συμβάσεων;
15. Θεωρείτε ότι θα ήταν χρήσιμο και αποτελεσματικό, στην περίπτωση συμβάσεων για τις οποίες παρέχεται κοινοτική χρηματοδότηση, μια ανεξάρτητη εθνική αρχή να βοηθά τις αναθέτουσες αρχές σε στενή συνεργασία με την Επιτροπή;
16. Θεωρείτε ότι οι διατάξεις που προβλέπονται για τις δημόσιες συμβάσεις που αναθέτουν τα κοινοτικά όργανα και εκείνες που αφορούν τις συμβάσεις που αναθέτουν άλλοι οργανισμοί ή τρίτες χώρες στα πλαίσια προγραμμάτων και από κοινοτικούς πόρους, επαρκούν για να εξασφαλίσουν ισότιμη πρόσβαση όλων των ενδιαφερομένων στις συμβάσεις αυτές;
17. Θα πρέπει, κατά τη γνώμη σας, να διευκρινισθούν, π.χ με μία ερμηνευτική ανακοίνωση, οι δυνατότητες που παρέχει το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων για την επίτευξη των κοινοτικών και εθνικών στόχων της κοινωνικής πολιτικής;
18. Θεωρείτε ότι οι δυνατότητες αυτές επαρκούν να καλύψουν τις σημερινές ανάγκες; Αν όχι, ποιά μέτρα θα μπορούσαν, κατά τη γνώμη σας, να ληφθούν ώστε να εξασφαλιστεί με τον καλύτερο τρόπο η επίτευξη των στόχων κοινωνικής πολιτικής κατά την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων, ενώ παράλληλα θα υπάρχει θεμιτός ανταγωνισμός;
19. Οι υποχρεώσεις σχετικά με την ασφάλεια και την υγεία στον τόπο εργασίας λαμβάνονται, κατά τη γνώμη σας, επαρκώς υπόψη κατά την επεξεργασία της προκήρυξης και της συγγραφής υποχρεώσεων; Ποιές βελτιώσεις προτείνετε;
20. Τι εμπειρία έχετε από την εφαρμογή κινήτρων για την ανάθεση συμβάσεων που υπόκεινται στις κοινοτικές οδηγίες και αφορούν "πράσινα" προϊόντα και υπηρεσίες; Πιστεύετε ότι η Επιτροπή πρέπει να παράσχει διευκρινίσεις για τη δυνατότητα να λαμβάνεται υπόψη η προστασία του περιβάλλοντος κατά την εφαρμογή των οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων (π.χ με τη μορφή ανακοίνωσης);
21. Θεωρείτε ότι οι δυνατότητες που υπάρχουν επαρκούν για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων; Αν όχι, ποιά μέτρα θα μπορούσαν, κατά τη γνώμη σας, να ληφθούν ώστε να εξασφαλιστεί καλύτερα η προστασία του περιβάλλοντος κατά την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων, ενώ παράλληλα θα διατηρηθεί θεμιτός ανταγωνισμός; Θα μπορούσαν, εν προκειμένω, να θεωρηθούν ως κατάλληλα μέτρα η προσθήκη του οικολογικού σήματος στις τεχνικές προδιαγραφές

που αναφέρονται στα γενικά έγγραφα που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις, ή η προσθήκη της απαίτησης εγγραφής στο Environmental Management and Audit Scheme μεταξύ των κριτηρίων επιλογής;

22. Λαμβάνοντας υπόψη την απουσία ανταγωνισμού στον τομέα των αμυντικών προμηθειών, θα έπρεπε να προβλεφθεί ένα σύστημα δημοσίων συμβάσεων, όπως ορισμένα κράτη μέλη επιθυμούν;

## 6. ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΣΕ ΤΡΙΤΕΣ ΧΩΡΕΣ

Με την έναρξη της ισχύος της νέας Συμφωνίας για τις δημόσιες συμβάσεις (ΣΔΣ) του Παγκοσμίου Οργανισμού Εμπορίου, η διεθνοποίηση των δημοσίων συμβάσεων βρίσκεται σε καλό δρόμο. Οι επιχειρήσεις της Κοινότητας πρέπει να ανταποκριθούν αποφασιστικά στην πρόκληση. Λόγω του ολοένα οξύτερου διεθνούς ανταγωνισμού, η επιτυχία θα εξαρτηθεί από την καινοτομία και μία διεθνή θεώρηση όσων διακυβεύονται. Το άνοιγμα των συμβάσεων πρέπει να επιδιωχθεί δυναμικά: πρέπει να ξεκινήσει απαραίτητως ένας διαρκής και επικοινωνιακός διάλογος μεταξύ των ενδιαφερομένων κοινοτικών κύκλων προκειμένου να εξευρεθούν νέες αγορές και να προσδιοριστούν οι στόχοι εν όψει των μελλοντικών διαπραγματεύσεων. Για το σκοπό αυτό η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη και όλους τους ενδιαφερομένους να της παράσχουν πληροφορίες για όλα τα προβλήματα που θα μπορούσαν να ανακύψουν σε ορισμένες περιπτώσεις συμβάσεων και να της προτείνουν λύσεις, κυρίως για τις συμβάσεις εκείνες, οι συμφωνίες για το άνοιγμα των οποίων βρίσκονται σήμερα υπό διαπραγμάτευση.

Η προετοιμασία των συνδεδεμένων χωρών της Κεντρικής και της Ανατολικής Ευρώπης για την ένταξή τους στην Ένωση παραμένει μία από τις μεγαλύτερες προτεραιότητες. Το Λευκό Βιβλίο της Επιτροπής παρουσιάζει τις γενικές κατευθύνσεις των πολιτικών που ακολουθούνται στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς, ιδίως στο θέμα των δημοσίων συμβάσεων. Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έχουν προσπαθήσει έντονα για να θέσουν τις βάσεις ενός αποτελεσματικού συστήματος ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Πρέπει οι προσπάθειες αυτές να πολλαπλασιαστούν. Έχει τεράστια σημασία να εξασφαλιστεί κατάρτιση σχετικά με την άριστη πρακτική στο θέμα της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων και εύκολη πρόσβαση σε χρήσιμες νομικές συμβουλές. Παρομοίως, στην κατεύθυνση των προσπαθειών που καταβάλει για την ενίσχυση των δεσμών με τις χώρες της μεσογειακής λεκάνης και σύμφωνα με τα προβλεπόμενα από τις συμφωνίες με την Τουρκία, το Μαρόκο και την Τυνησία, η Επιτροπή θα αναζητήσει τα μέσα να βοηθήσει αυτές τις χώρες να αναπτύξουν ανταγωνιστικές πρακτικές ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

### I. Η πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις σε παγκόσμια κλίμακα - Πώς θα διαμορφωθεί μια νέα κατάσταση πραγμάτων ευνοϊκή για την Ευρώπη.

6.1 Η έντονη απελευθέρωση των δημοσίων συμβάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να χρησιμεύσει όσο είναι δυνατόν ως πρότυπο σε όλες τις άλλες χώρες, ώστε να μεγιστοποιηθούν τα πλεονεκτήματα που θα αποκομίσουν οι κοινοτικές επιχειρήσεις από τις ανοικτές στον ανταγωνισμό δημόσιες συμβάσεις. Η Ευρωπαϊκή Ένωση συνέβαλε στην προωθημένη απελευθέρωση των δημοσίων συμβάσεων με τους κυριότερους εμπορικούς της εταίρους, υπογράφοντας αρχικά την πρώτη συμφωνία σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις της GATT το 1979, και στη συνέχεια με τη συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (ΕΟΧ), τις ευρωπαϊκές συμφωνίες και, τέλος, τη συμφωνία για τις δημόσιες συμβάσεις (ΣΔΣ) του Παγκοσμίου Οργανισμού Εμπορίου, στα πλαίσια των διαπραγματεύσεων του Γύρου της Ουρουγουάης.

6.2 Η ΣΔΣ τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1996. Εκτός από την Ευρωπαϊκή Ένωση, συμβαλλόμενα μέρη είναι οι ΗΠΑ, ο Καναδάς, η Ιαπωνία, το Ισραήλ, η Νότια Κορέα, η Νορβηγία και η Ελβετία. Η Αρούμπα και το Λιχτενστάιν προσχώρησαν πρόσφατα στη

συμφωνία. Η προσχώρηση της Σιγκαπούρης προχωρεί. Το πεδίο εφαρμογής της ΣΔΣ καλύπτει τις συμβάσεις που ανατίθενται από χαμηλότερα κλιμάκια της διοίκησης (όπως οι πολιτείες ή τα κρατίδια στην περίπτωση των ομοσπονδιακών κρατών, οι επαρχίες και οι δήμοι), καθώς και από τους φορείς που ασκούν δραστηριότητες σε ορισμένους ειδικούς τομείς (δηλαδή στον ηλεκτρισμό, τις αστικές συγκοινωνίες, το ύδωρ, τα λιμάνια και τα αεροδρόμια). Ενώ η συμφωνία για τις δημόσιες συμβάσεις του 1979 περιοριζόταν στις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών, στο πεδίο εφαρμογής της ΣΔΣ περιλαμβάνονται και οι δημόσιες συμβάσεις έργων και υπηρεσιών. Ένα άλλο αποκαλυπτικό γεγονός είναι ότι οι προμηθευτές θα έχουν επίσης το δικαίωμα να αμφισβητήσουν την ανάθεση των συμβάσεων στις οποίες πιστεύουν ότι υπήρξαν θύματα δυσμενούς μεταχείρισης. Η Επιτροπή εκτιμά ότι συνολικά η νέα συμφωνία θα ανοίξει στον διεθνή ανταγωνισμό δημόσιες συμβάσεις που αντιπροσωπεύουν 450 περίπου δις ECU ετησίως, ποσό δεκαπλάσιο περίπου από το ύψος των συμβάσεων που άνοιξαν στον ανταγωνισμό με τη συμφωνία του 1979.

6.3 Ορισμένες από τις διατάξεις διακρίσεων των τρίτων χωρών οι οποίες απέκλειαν τις κοινοτικές επιχειρήσεις από τους διαγωνισμούς δημοσίων συμβάσεων που αφορούσαν τεράστια ποσά, καταργήθηκαν στην αρχή του έτους. Ανοίξαν νέες διέξοδοι σε τομείς όπως οι τραπεζικές υπηρεσίες και η βαρειά βιομηχανία. Στις ΗΠΑ, οι περισσότερες διατάξεις διακρίσεων της νομοθεσίας σχετικά με την εθνική προτίμηση "Buy American", ορισμένες από τις οποίες χρονολογούνται από το 1930, καταργήθηκαν από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση καθώς και σε 39 από τις 50 πολιτείες (συγκεκριμένα στην Καλιφόρνια, στη Νέα Υόρκη, στο Τέξας, στο Ιλλινόις και στη Φλόριντα). Ετσι θα ανοίξουν νέες συμβάσεις για τις επιχειρήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ύψους 100 δις ECU ετησίως. Η ΣΔΣ σηματοδοτεί επίσης ένα σημαντικό βήμα προόδου όσον αφορά το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων της Νοτιοανατολικής Ασίας. Η Ιαπωνία δέχθηκε να καλύψει η συμφωνία τις συμβάσεις που αναθέτουν οι 47 νομαρχίες της, οι οποίες αντιπροσωπεύουν και το σημαντικότερο μέρος των δημοσίων συμβάσεων, κυρίως στον τομέα των κτιριακών κατασκευών και των έργων πολιτικού μηχανικού. Στη Νότια Κορέα, η οποία θα αρχίσει να εφαρμόζει τη συμφωνία το 1997, οι επιχειρήσεις της Κοινότητας θα μπορούν να υποβάλλουν προσφορές σε ολόκληρο τον δημόσιο τομέα, χωρίς να υπάγονται στις υποχρεωτικές συμφωνίες για την μεταφορά τεχνολογίας και τη χρησιμοποίηση τοπικών πόρων που ίσχυαν κατά το παρελθόν.

6.4 Δεν μπορούμε, όμως, να σταματήσουμε εδώ. Παρά τα σημαντικά βήματα προόδου που έχουν γίνει μέχρι σήμερα, δεν έχουν καταργηθεί όλοι οι περιορισμοί για τη συμμετοχή σε διαγωνισμούς. Υπάρχουν ακόμα σημαντικοί περιορισμοί στις χώρες που υπέγραψαν την ΣΔΣ, (πράγμα που οδήγησε την Κοινότητα να εφαρμόσει την αρχή της αμοιβαιότητας). Επιπλέον, η ΣΔΣ, η οποία είναι προς το παρόν μια συμφωνία μικρού αριθμού μελών, καλείται να γίνει πολυμερής συμφωνία, πράγμα που σημαίνει ότι πολλές ακόμα χώρες θα προσχωρήσουν. Εφόσον η αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι, κατά κανόνα, ανοικτή στους προμηθευτές τρίτων χωρών, είναι προς το συμφέρον των κοινοτικών επιχειρήσεων να προσπαθήσει η Ευρωπαϊκή Ένωση, στα πλαίσια των διαπραγματεύσεων που διεξάγει με τις χώρες αυτές, να συνάψει συμφωνίες που εξασφαλίζουν πλήρη και αμοιβαία απελευθέρωση των δημοσίων συμβάσεων.

6.5 Επομένως πρωταρχικός μας στόχος θα παραμείνει η επίτευξη μεγαλύτερου ανοίγματος των δημοσίων συμβάσεων σε παγκόσμια κλίμακα και αυτό θα πρέπει να γίνει κατ'αρχήν στο πολυμερές πλαίσιο του ΠΟΕ, με τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της ΣΔΣ μεταξύ των χωρών που έχουν ήδη υπογράψει τη συμφωνία και με την προσχώρηση άλλων χωρών. Θα πρέπει να τεθεί ως αρχή ότι οι χώρες που είναι υποψήφιοι να προσχωρήσουν στο μέλλον στον ΠΟΕ, όπως η Κίνα και η Ταϊβάν, πρέπει να προσχωρήσουν στην ΣΔΣ, μετά από ένα μεταβατικό διάστημα, αν χρειάζεται (η Ταϊβάν έχει ήδη υποβάλλει υποψηφιότητα). Η

Επιτροπή ενθαρρύνει ιδιαίτερα τα σημερινά μέλη του ΠΟΕ να προσχωρήσουν στη ΣΔΣ, κυρίως εκείνα τα οποία έχουν, δυνάμει της συμφωνίας, καθεστώς παρατηρητή. Η πολυμερής προσέγγιση εντός του ΠΟΕ παραμένει το βασικό πλαίσιο των προσπαθειών μας. Θα πρέπει να ανοίξει μια παράλληλη διαπραγμάτευση για να επιτευχθεί συμφωνία για τη διαφάνεια, το άνοιγμα και τους μηχανισμούς προσφυγών στις δημόσιες συμβάσεις. Τελικός στόχος παραμένει η ίση μεταχείριση με τους υπηκόους και η πραγματική εφαρμογή της ρήτρας του μάλλον ευνοούμενου κράτους για όλες τις δημόσιες συμβάσεις όλων των μελών του ΠΟΕ. Για να ευνοηθεί αυτή η διαδικασία, η Ευρωπαϊκή Ένωση προτείνει επίσης την επίσπευση της αναθεώρησης της ΣΔΣ του 1994 που θα μπορούσε να περιλαμβάνει την επέκταση της συμφωνίας, την εξάλειψη των μέτρων και των πρακτικών διάκρισης καθώς και την απλοποίηση και βελτίωση της συμφωνίας. Ωστόσο, δεν πρέπει να αγνοήσουμε τις διμερείς διαπραγματεύσεις. Σχετικά με το θέμα αυτό, η Επιτροπή ξεκίνησε ήδη διαπραγματεύσεις με την Ελβετία και τη Νότια Κορέα. Επίσης η Επιτροπή προσπαθεί να επιτύχει, για τους προμηθευτές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρόσβαση στις μεσογειακές δημόσιες συμβάσεις. Σε συνέχεια της δήλωσης της Βαρκελώνης, στόχος της οποίας είναι η δημιουργία στις αρχές του 21ου αιώνα μιας ζώνης ελευθέρων συναλλαγών μεταξύ της Κοινότητας και των μεσογειακών χωρών, συνήφθη με το Ισραήλ μια ευρω-μεσογειακή συμφωνία σύνδεσης σύμφωνα με το άρθρο XXIV της συμφωνίας ΔΟΕ. Η συμφωνία αυτή συμπληρώνεται με δύο άλλες συμφωνίες για τις δημόσιες συμβάσεις, οι οποίες δεν έχουν ακόμα επικυρωθεί, αλλά των οποίων το αντικείμενο είναι να διευρύνουν τις προσφορές που υποβάλλονται βάσει της αμοιβαιότητας δυνάμει της ΣΔΣ και να ανοίξουν τις αγορές τηλεπικοινωνιών των δύο συμβαλλομένων χωρών. Επίσης συνήφθη με την Τουρκία συμφωνία για την ολοκλήρωση της τελωνειακής ένωσης, η οποία προβλέπει το άνοιγμα στο μέλλον των δημοσίων συμβάσεων με βάση την αμοιβαιότητα. Η ίδια προσέγγιση ακολουθείται και στις δύο ευρω-μεσογειακές συμφωνίες σύνδεσης που έχουν συναφθεί με το Μαρόκο και την Τυνησία.

6.6 Οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις γνωρίζουν ήδη καλά τις δυσκολίες που συναντούν όταν υποβάλλουν προσφορές σε τρίτες χώρες. Καθώς το υπέδειξε στην ανακοίνωσή της για μια στρατηγική για την πρόσβαση στις αγορές<sup>43</sup>, για να είναι αποτελεσματική αυτή η στρατηγική, η Επιτροπή πρέπει να διαθέτει επίκαιρες πληροφορίες και από πρώτο χέρι για τα προβλήματα που συναντούν οι προμηθευτές σε τρίτες χώρες, ώστε να επιτύχει την άρση των εμποδίων που είναι τα περισσότερο επιζήμια για τα ευρωπαϊκά συμφέροντα. Θα ήταν χρήσιμο να έχουμε συγκεκριμένα παραδείγματα από την εμπειρία που απέκτησαν οι επιχειρήσεις στο θέμα αυτό. Η νέα διαλογική βάση δεδομένων, προσβάσιμη στο Internet, επιτρέπει στη βιομηχανία να πληροφορεί απευθείας την Επιτροπή για τα προβλήματα της πρόσβασης σε αγορές. Αυτό θα επιτρέψει στην Επιτροπή να αξιολογεί τα προβλήματα, να εξετάζει και να αποφασίζει τί δράση θα αναλάβει για να τα λύσει. Εξάλλου, η Επιτροπή, για να μπορέσει να επισημάνει ποιές ακριβώς είναι οι δυσκολίες πρόσβασης και να βοηθήσει στον προσδιορισμό των στόχων για τις επόμενες διαπραγματεύσεις με τρίτες χώρες, ξεκίνησε μια ευρεία μελέτη για τα συστήματα ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων σε δεκαεννιά χώρες της Ασίας, της Μέσης Ανατολής και της Λατινικής Αμερικής. Τα αποτελέσματα της μελέτης θα γίνουν σύντομα γνωστά. Είναι ευπρόσδεκτη η συμμετοχή των ενδιαφερομένων ευρωπαϊκών φορέων.

6.7 Παρόλα αυτά η συλλογή και ανάλυση πληροφοριών δεν αποτελούν παρά μισή νίκη. Οι συμφωνίες είναι χρήσιμες μόνο όταν εφαρμόζονται ουσιαστικά. Η Επιτροπή θα λάβει επομένως μέτρα ώστε να μεριμνήσει για την ουσιαστική εφαρμογή της ΣΔΣ. Για να βοηθηθεί στην προσπάθειά της αυτή θα στηριχθεί στον δίκτυο των αντιπροσωπειών της στις τρίτες χώρες. Η Επιτροπή καλεί επίσης τα κράτη μέλη να τη βοηθήσουν, όπου χρειάζεται, ώστε να

<sup>43</sup> COM(95)53 τελικό.



εξασφαλίσει ότι οι προμηθευτές αυτοί θα έχουν ισότιμη μεταχείριση. Η Επιτροπή δεν θα διστάσει, αν χρειαστεί, να προσφύγει στις διαδικασίες διαβουλεύσεων που προβλέπονται στην ΣΔΣ. Σε περίπτωση αποτυχίας των διαβουλεύσεων, η Επιτροπή θα μπορούσε να ξεκινήσει τις διαδικασίες του ΠΟΕ σχετικά με την επίλυση των διαφορών.

6.8 Ο ανταγωνισμός δεν αποτελεί ωστόσο προσπάθεια προς μία μόνο κατεύθυνση. Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη μπορούν να βοηθήσουν ώστε να δημιουργηθούν οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ύπαρξή του, αλλά πρέπει επίσης και οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις να είναι έτοιμες να αντιμετωπίσουν τον έντονο ανταγωνισμό των προμηθευτών τρίτων χωρών οι οποίοι κάνουν σήμερα χρήση των διατάξεων της ΣΔΣ για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι προμηθευτές πρέπει να προσπαθήσουν όσο το δυνατόν ταχύτερα να μεγιστοποιήσουν τις εμπορικές δυνατότητες που τους παρέχει η συμφωνία για να αυξήσουν τις εξαγωγές τους προς τις τρίτες χώρες και να ενισχύσουν τη συμμετοχή τους στις δημόσιες συμβάσεις που ανατίθενται στις χώρες αυτές. Οι επιχειρήσεις που θα επιτύχουν θα είναι, λογικά, εκείνες που θα μπορέσουν να προσαρμοστούν στις αλλαγές και να αναζητήσουν νέες διεξόδους, ενώ εκείνες που θα παραμείνουν αδρανείς θα κινδυνεύσουν και περισσότερο.

## **II. Πώς θα τεθούν οι βάσεις για το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, καθώς και στις μεσογειακές χώρες**

6.9 Με την έναρξη της ισχύος των ευρωπαϊκών συμφωνιών, δυνάμει του άρθρου XXIV της συμφωνίας ΠΟΕ, οι προμηθευτές της Ουγγαρίας, της Πολωνίας, της Δημοκρατίας της Τσεχίας, της Σλοβακίας, της Βουλγαρίας, της Ρουμανίας, της Σλοβενίας (και προσεχώς των χωρών της Βαλτικής) μπορούν να συμμετέχουν στους διαγωνισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μετά από μια μεταβατική περίοδο δέκα ετών, οι προμηθευτές που είναι εγκατεστημένοι στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα έχουν επίσης πρόσβαση στους διαγωνισμούς των συνδεδεμένων χωρών. Έχει, επομένως, ζωτική σημασία να μπορέσουν οι προμηθευτές των συνδεδεμένων χωρών να ανταποκριθούν στην πρόκληση και να συμμετάσχουν στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρέπει επίσης να σημειώσουν προόδους στο θέμα της ανταγωνιστικότητας για να μπορέσουν, στο τέλος της μεταβατικής περιόδου, να ανταγωνισθούν σοβαρά τις επιχειρήσεις της Κοινότητας στους εθνικούς διαγωνισμούς. Επίσης η Επιτροπή, στα πλαίσια των προσπαθειών που καταβάλλει για να ενδυναμώσει τις σχέσεις της με τις χώρες της λεκάνης της Μεσογείου και σύμφωνα με όσα προβλέπονται στις συμφωνίες που έχουν συναφθεί με την Τουρκία, το Μαρόκο και την Τυνησία, θα διερευνήσει τρόπους για να βοηθήσει τις χώρες αυτές να αναπτύξουν ανταγωνιστικές πρακτικές όσον αφορά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων.

6.10 Μία από τις σημαντικότερες προκλήσεις που έχει να αντιμετωπίσει η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι να βοηθήσει τις χώρες της Κεντρικής και της Ανατολικής Ευρώπης (ΧΚΑΕ) να προετοιμαστούν για την ένταξή τους στην Ένωση. Ένα από τα μέτρα καθοριστικής σημασίας στο στάδιο προ της ένταξης είναι η υποχρέωση των ΧΚΑΕ να ευθυγραμμίσουν τη νομοθεσία τους με την σχετική με την εσωτερική αγορά κοινοτική νομοθεσία. Η Επιτροπή εξέθεσε, όπως της το ζήτησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Έσπεν, τις βάσεις της στρατηγικής της στο Λευκό Βιβλίο με τίτλο "Προετοιμασία των συνδεδεμένων χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης για την ένταξή τους στην εσωτερική αγορά της Ένωσης"<sup>44</sup>. Το Λευκό Βιβλίο που παρουσιάστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Καννών τον Ιούνιο του 1995, περιέχει συστάσεις για τα νομοθετικά μέτρα που πρέπει να θεσπισθούν ώστε να

44

COM(95)163, 3 και 10.5.95.

δημιουργηθεί στις χώρες αυτές το αναγκαίο ρυθμιστικό πλαίσιο πριν ενταχθούν στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Τονίζεται εκεί ότι πρέπει να θεσπισθούν με νόμο, στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, οι κατάλληλες διοικητικές διαδικασίες οι οποίες θα διευκολύνουν τον ανταγωνισμό στο στάδιο της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, και παράλληλα θα ενισχύσουν τον ανταγωνισμό μεταξύ προμηθευτών όσον αφορά τη συμμετοχή τους στις εν λόγω δημόσιες συμβάσεις.

6.11 Οι ανοικτές και ανταγωνιστικές διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων αποτελούν βέβαια ένα σχετικά πρόσφατο φαινόμενο για την πλειοψηφία των προμηθευτών και των αναθετουσών αρχών των ΧΚΑΕ. Η ευθυγράμμιση της εθνικής τους νομοθεσίας με τη νομοθεσία που αφορά την εσωτερική αγορά δεν αρκεί, μόνη, να επιφέρει τις προσαρμογές που απαιτούνται προκειμένου να μπορέσουν οι προμηθευτές και οι αναθέτουσες αρχές να δημιουργήσουν ένα αποτελεσματικό σύστημα σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Το υπό δημιουργία νομοθετικό πλαίσιο θα ενισχυθεί με την κατάλληλη τεχνική βοήθεια. Οι αρμόδιοι για τις δημόσιες συμβάσεις πρέπει να λάβουν την κατάλληλη εκπαίδευση για να μπορούν να προσδιορίζουν, όσο το δυνατό πιο αποτελεσματικά και με πλήρη επίγνωση των οικονομικών και χρηματοδοτικών επιπτώσεων, τα προϊόντα και τις υπηρεσίες που προτίθενται να αγοράσουν. Η εκπαίδευση αυτή θα ενισχύσει επίσης τις ικανότητές τους στη διοίκηση και το μάνατζμεντ ώστε να μπορούν να διαχειρίζονται αποτελεσματικά το σύστημα αναθεσης δημοσίων συμβάσεων και τις συμβάσεις που ανατίθενται στο πλαίσιο αυτό. Οι προμηθευτές πρέπει κ'αυτοί να προσαρμοστούν στην ιδέα ότι θα παρέχουν προϊόντα που θα ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις των πελατών τους του δημοσίου τομέα και να βελτιώσουν τις ικανότητές τους να ετοιμάζουν και να υποβάλλουν προσφορές.

6.12 Η Ευρωπαϊκή Ένωση υποστηρίζει τις προσπάθειες των ΧΚΑΕ να θέσουν τις βάσεις ενός αποτελεσματικού και ανοικτού συστήματος σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Τους παρέχεται πολύτιμη βοήθεια, κυρίως για την επεξεργασία νόμων και τη δημιουργία διοικητικού πλαισίου, στα πλαίσια του προγράμματος PHARE και ιδίως του προγράμματος SIGMA<sup>45</sup>, το οποίο χρηματοδοτείται κατά κύριο λόγο με κεφάλαια του PHARE που λειτουργεί υπό την αιγίδα του ΟΟΣΑ. Η Επιτροπή έχει επίσης δημιουργήσει ένα νέο πολυεθνικό όργανο, το γραφείο ανταλλαγής πληροφοριών για την τεχνική συνδρομή, το οποίο θα συγκεντρώνει τις αιτήσεις συνδρομής και παροχής συμβουλών που απευθύνονται στην Επιτροπή, και θα λειτουργεί ως "ενιαίο γραφείο" για την παροχή και ανταλλαγή πληροφοριών σε θέματα τεχνικής συνδρομής που σχετίζονται με την εσωτερική αγορά.

### III. Ερωτήσεις

1. Ποιές ήταν οι συνέπειες της συμφωνίας για τις δημόσιες συμβάσεις στο άνοιγμα των αγορών; Απαιτούνται και άλλες πρωτοβουλίες;
2. Από την άποψη των επιχειρήσεων, σε ποιές χώρες (ή σε ποιά ομάδα χωρών) και σε ποιούς τομείς δραστηριοτήτων πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στα πλαίσια των μελλοντικών πρωτοβουλιών για το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων;
3. Θεωρείτε ότι μια σειρά κοινών αρχών (όπως αυτή της διαφάνειας και της μη εφαρμογής διακρίσεων) αρκεί για να εξασφαλίσει στο μέλλον το ουσιαστικό άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες;

---

45

Support for the Improvement of Governance and Management in Central and Eastern European Countries.

4. Υπάρχουν άλλα εμπόδια (κανονιστικής ή άλλης φύσεως) που δυσχεραίνουν την συμμετοχή στις δημόσιες συμβάσεις τρίτων χωρών και δεν καλύπτονται από τη συμφωνία για τις δημόσιες συμβάσεις;
5. Θα ήταν χρήσιμη η δημιουργία μιας συμβουλευτικής ομάδας που θα αποτελείται από εκπροσώπους των ενδιαφερομένων τομέων, η οποία θα βοηθά την Επιτροπή σε θέματα που αφορούν την πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις τρίτων χωρών;
6. Ποιά άλλα μέτρα της Κοινότητας ή των κρατών μελών θα μπορούσαν να προσαρμοστούν ώστε να μπορέσουν οι προμηθευτές να ασκήσουν τα δικαιώματα που τους δίδει η ΣΔΣ και να εξασφαλιστεί ότι τα άλλα συμβαλλόμενα μέρη θα εφαρμόζουν τους κανόνες του παιχνιδιού;
7. Πιστεύετε ότι η Κοινότητα πρέπει να δώσει προτεραιότητα στην παροχή συνδρομής προς τις ΧΚΑΕ ώστε να μπορέσουν να αναπτύξουν τις ικανότητές τους σε θέματα δημοσίων συμβάσεων; Αν ναι, ποιά θα ήταν τα πιο αποτελεσματικά μέσα κατάρτισης για τις χώρες αυτές;
8. Οι ειδικοί σε θέματα δημοσίων συμβάσεων θα ήταν διατεθειμένοι να συμμετάσχουν ενεργά στην παροχή συνδρομής προς τις ΧΚΑΕ και να τους μεταφέρουν τις απαραίτητες για τις δημόσιες συμβάσεις γνώσεις; Έχετε ήδη λάβει μέρος σε ένα πρόγραμμα κατάρτισης; Αν ναι, ποιά είναι τα συμπεράσματα που θα μπορούσατε να χρησιμοποιήσετε για μελλοντικά προγράμματα;
9. Δεδομένου ότι η Επιτροπή διερευνά τρόπους για να βοηθήσει να αναπτυχθούν πρακτικές σύναψης δημοσίων συμβάσεων στις χώρες της λεκάνης της Μεσογείου, ποιές πιστεύετε ότι θα ήταν οι κατάλληλες πρωτοβουλίες στο θέμα αυτό;

## Παράρτημα Ι

1. Οι πρώτες κοινοτικές οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις, δηλαδή οι οδηγίες "Εργα" (71/305/ΕΟΚ) και "Προμήθειες" (77/62/ΕΟΚ), συνέβαλαν θετικά, αλλά σε περιορισμένο βαθμό, στο άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων στον ανταγωνισμό. Το πεδίο εφαρμογής των οδηγιών ήταν πολύ περιορισμένο, αφού δεν περιελάμβανε ολόκληρους τομείς δημοσίων συμβάσεων, όπως του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών καθώς και τις συμβάσεις υπηρεσιών. Επιπλέον δεν υπήρχε εναρμόνιση των διαδικασιών προσφυγής, με αποτέλεσμα οι προμηθευτές που απεκλείοντο από τους διαγωνισμούς κατά παράβαση των διατάξεων των οδηγιών να μην έχουν συχνά κανένα τρόπο να αμφισβητήσουν την ανάθεση υπόπτων δημοσίων συμβάσεων, ούτε να διεκδικήσουν αποζημίωση και τόκους. Οι κοινοτικές διατάξεις είχαν επίσης πολλά κενά τα οποία εκμεταλλεύονταν οι αναθέτουσες αρχές για να μην τηρήσουν τις ανοικτές διαδικασίες, για λόγους μη αιτιολογημένους αντικειμενικά. Έτσι οι κοινοτικές διατάξεις που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις τροποποιήθηκαν για να ληφθούν υπόψη οι πολιτικές αντιδράσεις και οι απόψεις των ενδιαφερομένων φορέων σε ό,τι αφορά τις παλαιές καταχρήσεις και τα κενά που παρουσίαζε το σύστημα.

2. Το ισχύον για τις δημόσιες συμβάσεις νομοθετικό πλαίσιο συμπληρώθηκε μεταξύ του 1987 και 1993 στα πλαίσια του προγράμματος ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς του 1985. Οι οδηγίες "Προμήθειες" και "Εργα" αναθεωρήθηκαν το 1988 και το 1989 και στη συνέχεια κωδικοποιήθηκαν το 1993 (με τις οδηγίες 93/36/ΕΟΚ και 93/37/ΕΟΚ). Οι δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών εντάχθηκαν στο κοινοτικό σύστημα ανοικτών διαδικασιών για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων με την οδηγία 92/50/ΕΟΚ, η οποία ισχύει από την 1η Ιουλίου 1993. Μία οδηγία για τις συμβάσεις προμηθειών και έργων που συνάπτονται από οργανισμούς που λειτουργούν στον τομέα του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (οδηγία για τους "ειδικούς τομείς"), η οποία καλύπτει τόσο τις δημόσιες επιχειρήσεις όσο και τις επιχειρήσεις στις οποίες τα κράτη μέλη παρέχουν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα, εγκρίθηκε από το Συμβούλιο το 1990 (οδηγία 90/531/ΕΟΚ). Η κωδικοποιημένη μορφή αυτής της οδηγίας, η οποία περιλαμβάνει τις συμβάσεις υπηρεσιών, εκδόθηκε τον Ιούνιο 1993 (οδηγία 93/38/ΕΟΚ). Αντικατέστησε την οδηγία 90/531/ΕΟΚ από την έναρξη της ισχύος της την 1η Ιουλίου 1994 (1η Ιανουαρίου 1997 για την Ισπανία και 1η Ιανουαρίου 1998 για την Ελλάδα και την Πορτογαλία). Επίσης εκδόθηκαν δύο οδηγίες ειδικά για τις προσφυγές, μια για τους "κλασσικούς" τομείς (οδηγία 89/655/ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία "Υπηρεσίες" 92/50/ΕΟΚ) και μια στους "Ειδικούς τομείς" (οδηγία 92/13/ΕΟΚ). Οι οδηγίες σχετικά με τις προσφυγές επιβάλλουν στα κράτη μέλη να εξασφαλίζουν μέσα διοικητικής ή δικαστικής προσφυγής για τους προμηθευτές που ζημιώνονται από την μη τήρηση του δικαίου που ευνοεί το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων.

3. Οι οδηγίες προβλέπουν ότι τα κράτη μέλη πρέπει να μεριμνούν για τη διαφάνεια και το άνοιγμα των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων στον ανταγωνισμό, όταν οι συμβάσεις υπερβαίνουν ορισμένα ποσά. Περιλαμβάνουν διατάξεις για τη δημοσίευση των προκηρύξεων, για τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούνται στο θέμα της ανάθεσης των συμβάσεων (στις τεχνικές προδιαγραφές πρέπει π.χ να αναφέρονται τα ευρωπαϊκά πρότυπα όταν υπάρχουν, ή ελλείψει τέτοιων προτύπων, τα εθνικά πρότυπα, τα οποία με τη σειρά τους παραπέμπουν σε διεθνή πρότυπα) και τα κριτήρια επιλογής και ανάθεσης που μπορούν να εφαρμόζονται. Τα όρια πέραν των οποίων υπάγονται οι συμβάσεις στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών είναι 200.000 ECU για τις συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών (400.000 ECU για τις συμβάσεις που συνάπτονται στους ειδικούς τομείς και 130.000 ECU περίπου για τις συμβάσεις που υπάγονται στην εφαρμογή της συμφωνίας του Παγκοσμίου Οργανισμού Εμπορίου για τις δημόσιες συμβάσεις) και 5 εκατ. ECU για τις συμβάσεις

έργων. Τα όρια αυτά καθορίστηκαν ώστε οι διατάξεις για τις ανοικτές στον ανταγωνισμό δημόσιες συμβάσεις να εφαρμόζονται στους τομείς που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για τους προμηθευτές άλλων κρατών μελών και για να μην επιβαρύνονται με διοικητικά και διαδικαστικά έξοδα οι δημόσιες συμβάσεις που αφορούν χαμηλότερα ποσά.

## ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ ΤΩΝ ΟΔΗΓΙΩΝ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

| ΟΔΗΓΙΕΣ   | BE | DK | DE | EL | ES | FR | IRL | IT | LU | NL | PT | UK | AUT | SF | SU |
|---|----|----|----|----|----|----|-----|----|----|----|----|----|-----|----|----|
| 89/440/ΕΟΚ<br>Έργα, της 18/07/1989<br>Σε ισχύ από 19.07.1990<br>EL, ES,P: 01.03.1992<br>Aut, SF, SU : 1.1.1994<br>αντικατάστ.από 93/37/ΕΟΚ  |    |    |    |    |    |    |     |    |    |    |    |    |     |    |    |
| 88/295/ΕΟΚ<br>Προμήθειες, της 02.03.1988<br>Σε ισχύ από 01.01.1989<br>EL, ES,P: 01.03.1992<br>Aut,SF, SU : 1.1.1994                         |    |    |    |    |    |    |     |    |    |    |    |    |     |    |    |
| 89/665/ΕΟΚ<br>Προσφυγές, της 21.12.1989<br>Σε ισχύ από 21.12.1991<br>Aut, SF, SU: 1.1.1994  |    |    |    |    |    |    |     |    |    |    |    |    |     |    |    |
| 90/531/ΕΟΚ<br>Εξαιρουμ.τομείς, της<br>17.09.1990<br>Σε ισχύ από 01.01.1993<br>ES.: 01.01.1996<br>EL,P.:01.01.1998<br>Aut, SF, SU: 1.1.1994  |    |    |    | D  |    |    |     |    |    |    | D  |    |     |    |    |
| 92/13/ΕΟΚ<br>Προσφυγές εξαιρ. τομείς<br>της25.02.1992<br>Σε ισχύ από 01.01.1993<br>Aut, SF, SU:1.7.1994<br>ES:30.06.1995<br>EL,P:30.06.1997 |    |    |    | D  |    |    |     |    |    |    | D  |    |     |    |    |
| 92/50/ΕΟΚ<br>Υπηρεσίες, της 18.06.1992<br>Σε ισχύ από 01.07.1993<br>Aut,SF,SU:1.7.1994  |    |    |    |    |    |    |     |    |    |    |    |    |     |    |    |
| 93/36/ΕΟΚ<br>Προμήθειες, της 14.06.1993<br>Σε ισχύ από 14.06.1994<br>Aut,SF,SU:1.7.1994   |    |    |    |    |    |    |     |    |    |    |    |    |     |    |    |
| 93/38/ΕΟΚ<br>Εξαιρουμ.τομείς, της<br>14.06.1993<br>Σε ισχύ από 01.07.1994<br>Aut,SF,SU: 1.7.1994<br>ES:01.01.1997<br>EL,P: 01.01.1998       |    |    |    | D  | D  |    |     |    |    |    | D  |    |     |    |    |

Επεξήγηση των συντηρήσεων

|   |  |
|---|--|
|   | <b>Μη κοινοποίηση εθνικών μέτρων εφαρμογής (ΕΜΕ) ή μερική κοινοποίηση</b>                                |
|   | <b>ΕΜΕ που κοινοποιήθηκαν και επιβεβαιώθηκαν, έχει κινηθεί διαδικασία παραβίασης λόγω μη συμμόρφωσης</b> |
|   | <b>ΕΜΕ που κοινοποιήθηκαν</b>  |
| D | <b>Χορηγήθηκε παρέκκλιση στο κράτος μέλος</b>  |