

ΣΥΜΦΩΝΑ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ: ΜΕΣΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΕ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

ΟΔΗΓΟΣ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΦΟΡΕΙΣ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ
ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΗ ΣΥΝΕΡΓΑΤΙΚΗ/ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΗ
ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΣΥΝΑΨΗΣ
ΚΑΙ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Η παρούσα έκδοση παράχθηκε στο πλαίσιο του έργου/ προγράμματος *Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds, Phase 2* που χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στο κείμενο εκφράζονται αποκλειστικά οι απόψεις των συντακτών του και όχι αυτές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν φέρει ευθύνη ούτε είναι υπόλογη για την οποιαδήποτε χρήση του περιεχομένου της παρούσας έκδοσης.

Στο πλαίσιο του προγράμματος «*Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds*», συνεργάστηκαν δημόσιες υπηρεσίες, η Κοινωνία των Πολιτών και ο ιδιωτικός τομέας σε 11 χώρες της ΕΕ, προκειμένου να διασφαλίσουν ότι 18 δημόσιες συμβάσεις μεγάλης σημασίας σχεδιάστηκαν και υλοποιήθηκαν με τα υψηλότερα δυνατά πρότυπα διαφάνειας και λογοδοσίας.

transparency.org/integritypacts



Σύμφωνα Ακεραιότητας: Μέσο προστασίας των χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ επενδύσεων

Οδηγός για τους φορείς λήψης αποφάσεων αναφορικά με τη συνεργατική/συμμετοχική παρακολούθηση των διαδικασιών σύναψης και υλοποίησης δημόσιων συμβάσεων

Συντάκτης: Rafael García Aceves

Συνεισφέροντες: Sarah Dalton, Eka Rostomashvili, Anna Zamparo και Ivan Zupan, ActionAid Italia, Amapola Progetti, Institutul Pentru Politici Publice, Societatea Academică din România, Fundacja im. Stefana Batorego και τα τμήματα της Διεθνούς Διαφάνειας στη Βουλγαρία, την Τσεχία, την Ελλάδα, την Ουγγαρία, την Ιταλία, τη Λετονία, τη Λιθουανία, την Πορτογαλία, τη Ρουμανία και τη Σλοβενία.

Σχεδιασμός: Aleš Brce

Θα θέλαμε να ευχαριστήσουμε τους εταίρους μας στη Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης (DG REGIO), για τη συνεχή υποστήριξη και τα εύστοχα σχόλιά τους τα οποία συνέβαλαν στη σύνταξη του παρόντος εγγράφου. Επίσης, θα θέλαμε να ευχαριστήσουμε τους συναδέλφους μας στη Γενική Γραμματεία της Διεθνούς Διαφάνειας και στο Γραφείο Διασύνδεσης της Διεθνούς Διαφάνειας με την ΕΕ που υποστήριξαν την προετοιμασία του.

Καταβλήθηκε κάθε δυνατή προσπάθεια για την επαλήθευση των πληροφοριών που περιέχονται στην παρούσα έκθεση. Όλες οι πληροφορίες θεωρούνται σωστές μέχρι την 16η Μαρτίου 2021. Ωστόσο, η Διεθνής Διαφάνεια δεν αναλαμβάνει την ευθύνη για τις συνέπειες της χρήσης τους για διαφορετικούς σκοπούς ή σε άλλο πλαίσιο.

ISBN: 978-3-96076-165-5

Δημοσιεύτηκε από τη Διεθνή Διαφάνεια, 2021. Εκτός των σημείων που σημειώνεται διαφορετικά, το παρόν έργο υπόκειται σε άδεια CC BY-ND 4.0 DE. Επιτρέπεται η παράθεση. Για αιτήματα για παράγωγα έργα επικοινωνήστε με τη Διεθνή Διαφάνεια – copyright@transparency.org



ΚΑΙΡΟΣ ΓΙΑ ΑΝΑΚΑΜΨΗ – ΚΑΙΡΟΣ ΓΙΑ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ

Η πανδημία της COVID-19 έχει θέσει σε δοκιμασία την ικανότητα πολλών κυβερνήσεων να ανταποκριθούν στις ανάγκες των κοινοτήτων με ταχύτητα και αποτελεσματικότητα. Οι δημόσιες υπηρεσίες υπόκεινται σε μεγαλύτερο έλεγχο και αντιμετωπίζονται με υψηλότερες προσδοκίες όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών καθώς και την κατασκευή σημαντικών έργων προκειμένου να επισπευσθεί μια δίκαιη ανάκαμψη από την κρίση.

Στην ΕΕ, τα κράτη μέλη συμφώνησαν σε έναν προϋπολογισμό άνευ προηγουμένου ύψους 1,8 τρισεκατομμυρίων ευρώ για την περίοδο 2021-2027. Κατά τη διάρκεια των επόμενων μηνών και ετών, οι εθνικές κυβερνήσεις θα επενδύσουν μεγάλο μέρος αυτής της χρηματοδότησης μέσω δημοσίων συμβάσεων. Αυτή η πρωτοφανής εισροή πόρων προς επένδυση, σε συνδυασμό με την ανάγκη για ταχεία διάθεσή τους, αυξάνει σημαντικά τους κινδύνους για απάτη και διαφθορά.

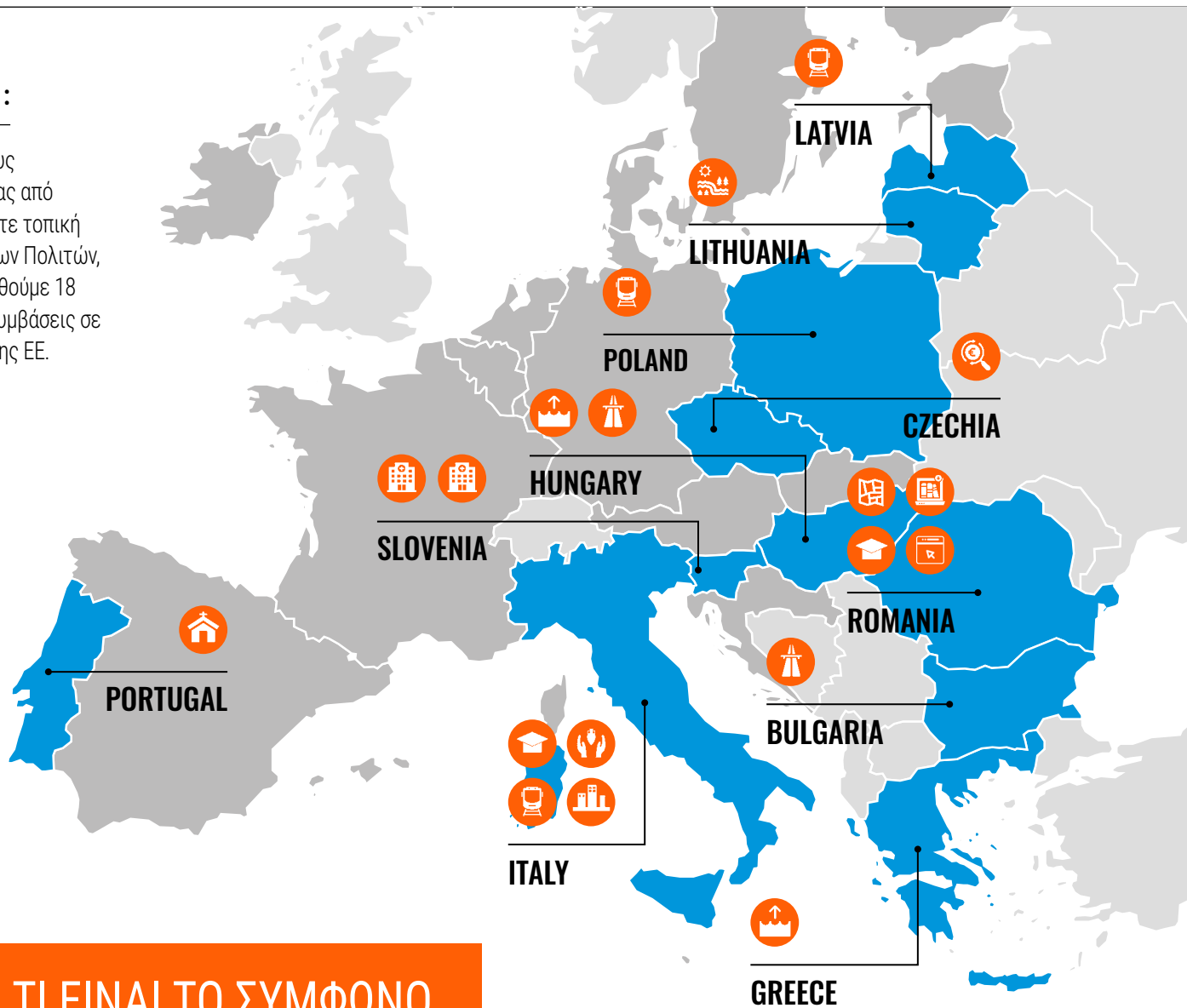
Αυτή είναι η κατάλληλη στιγμή να ενισχυθούν οι υφιστάμενοι ελεγκτικοί μηχανισμοί με δράσεις ανοικτής και συμμετοχικής εποπτείας. Τα Σύμφωνα Ακεραιότητας αποτελούν μια κατάλληλη χρονικά ευκαιρία για τις αρχές ανά την ΕΕ να συνεργαστούν με την Κοινωνία των Πολιτών και να ενισχύσουν τη διαφάνεια και τη λογοδοσία όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις.

ΣΥΜΦΩΝΑ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ: ΑΠΟΔΕΔΕΙΓΜΕΝΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΤΗΝ ΕΕ

Η ποικιλομορφία/πολυμορφία/ των συναπτόμενων δημοσίων συμβάσεων καθιστά απίθανο να βρεθεί μια μοναδική/ αποκλειστική λύση για την πρόληψη και την αντιμετώπιση των κινδύνων της κακοδιαχείρισης, της απάτης και της διαφθοράς. Οι εν λόγω κίνδυνοι εκδηλώνονται διαφορετικά σε κάθε έργο ή χώρα. Ωστόσο, υπάρχουν αξιόπιστα αποδεικτικά στοιχεία ότι οι στρατηγικές που βασίζονται στην ανοιχτότητα, τη συμμετοχή των πολιτών και την παρακολούθηση από εξωτερικούς φορείς, μπορούν να μειώσουν

ΧΑΡΤΗΣ 1:

Μαζί με τους εταίρους μας από την εκάστοτε τοπική Κοινωνία των Πολιτών, παρακολουθούμε 18 δημόσιες συμβάσεις σε 11 χώρες της ΕΕ.



ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΤΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ;

Το Σύμφωνο Ακεραιότητας είναι ένας μηχανισμός που δίνει τη δυνατότητα σε έναν δημόσιο φορέα ή σε ένα σύνολο φορέων να συνεργαστούν με την Κοινωνία των Πολιτών προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι Αναθέτουσες Αρχές και οι συμμετέχοντες σε ένα διαγωνισμό οικονομικοί φορείς ενεργούν με βάση τους περιορισμούς που θέτει ο νόμος, αντιμετωπίζουν τους κινδύνους διαφθοράς και ενισχύουν την εμπιστοσύνη του κοινού στις διαδικασίες στο πλαίσιο ενός συγκεκριμένου έργου που αποτελεί αντικείμενο δημόσιας σύμβασης. Μέσω μιας δημόσιας συμφωνίας, τα μέρη που συμμετέχουν δεσμεύονται να απέχουν από πρακτικές διαφθοράς και να προάγουν τη διαφάνεια και τη λογοδοσία σε όλη τη διάρκεια της διαδικασίας. Ως εκ τούτου, στη συμφωνία προβλέπεται η συμμετοχή ενός ανεξάρτητου μηχανισμού παρακολούθησης της συμμόρφωσης με τα συμφωνηθέντα, που προέρχεται από την Κοινωνία των Πολιτών.

την πιθανότητα εμφάνισης διαφθοράς και απάτης στις δημόσιες συμβάσεις. Επίσης, μπορούν να βελτιώσουν τα αποτελέσματα των συμβάσεων και εν τέλει την εμπιστοσύνη του κοινού προς τις διαδικασίες και τις αρχές. Τα Σύμφωνα Ακεραιότητας αποτελούν εργαλεία που έχουν σχεδιαστεί για την επίτευξη αυτών ακριβώς των στόχων.

Σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σύμφωνα Ακεραιότητας υλοποιήθηκαν στο πλαίσιο 18 δημοσίων συμβάσεων σε 11 χώρες της ΕΕ από το 2015 έως το 2021 (βλέπε Χάρτη 1).^{*} Τα εν λόγω διαφορετικά έργα παρακολουθούνται από μια ομάδα ανεξάρτητων παρατηρητών: ActionAid Italia, Amapola Progetti, Institutul Pentru Politici Publice, Societatea Academică din România, Fundacja im. Stefana Batorego και τα τμήματα της Διεθνούς Διαφάνειας στη Βουλγαρία, την Τσεχία, την Ελλάδα, την Ουγγαρία, την Ιταλία, τη Λετονία, τη Λιθουανία, την Πορτογαλία, τη Ρουμανία και τη Σλοβενία. Η υλοποίησή τους δείχνει ότι τα Σύμφωνα Ακεραιότητας παρέχουν στις αρχές ένα ευέλικτο πλαίσιο συνεργασίας με την Κοινωνία των Πολιτών, τους συμμετέχοντες οικονομικούς φορείς και τους πολίτες. Το εν λόγω πιλοτικό πρόγραμμα απέφερε πολλά σημαντικά αποτελέσματα:

1. Βελτιωμένος σχεδιασμός των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων που οδηγούν σε καλύτερα αποτελέσματα

- Κατά τα στάδια του σχεδιασμού και του

^{*} Για περισσότερες πληροφορίες ανατρέξτε στις ακόλουθες διευθύνσεις: www.transparency.org/en/projects/integritypacts (Διεθνής Διαφάνεια) και https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή).

διαγωνισμού, οι φορείς παρακολούθησης (Ανεξάρτητοι Παρατηρητές) διατύπωσαν παρατηρήσεις προς τις Αναθέτουσες Αρχές που τις συνέδραμαν να τηρήσουν τους κανόνες περί σύναψης συμβάσεων και να βελτιώσουν τις συνθήκες με στόχο την προαγωγή της δίκαιης συμμετοχής και την ενίσχυση του ανταγωνισμού.

- Αναθεωρήσεις των σχετικών οικονομικών εκτιμήσεων, των ερευνών αγοράς και των τεχνικών κριτηρίων, επέτρεψαν στις αρχές να εντοπίσουν ευκαιρίες για εξοικονόμηση δαπανών ή για μεγιστοποίηση τη σχέση ποιότητας-τιμής, καθώς και να προσαρμόσουν τα χρονοδιαγράμματα των έργων.

2. Νομικά ορθές και αξιόπιστες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων

- Οι ειδικοί συνεργάτες με εξειδίκευση στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων που συμμετείχαν στις ομάδες των Ανεξάρτητων Παρατηρητών κατέθεσαν προτάσεις και έκαναν συστάσεις με στόχο την τήρηση των κανονισμών και την πρόληψη παραβιάσεων του νόμου, μειώνοντας έτσι τις πιθανότητες για νομικές αντιπαραθέσεις.
- Επίσης, συνέβαλαν ώστε τα κριτήρια συμμετοχής και αξιολόγησης να τηρηθούν από τις Αναθέτουσες Αρχές, σύμφωνα με τα καθιερωμένα έγγραφα που προβλέπονται για τη σύναψη συμβάσεων.

3. Πρόληψη αθέμιτης επιρροής και απόπειρας διαφθοράς

- Οι Ανεξάρτητοι Παρατηρητές συνέβαλαν στην ενίσχυση της ικανότητας των

Αναθετουσών Αρχών να εντοπίζουν φαινόμενα σύγκρουσης συμφερόντων και πρότειναν μηχανισμούς για τη διαχείρισή τους και την πρόληψη αθέμιτων επιρροών.

- Σε περιπτώσεις στις οποίες εντοπίστηκαν ενδείξεις πιθανής απάτης και διαφθοράς, η συνεργασία των Ανεξάρτητων Παρατηρητών με τις Διαχειριστικές Αρχές και τις αρχές που είναι αρμόδιες για την καταπολέμηση της διαφθοράς επέτρεψε στις τελευταίες να εξετάσουν την περίπτωση και να κάνουν στο έργο που αποτελεί αντικείμενο δημόσιας σύμβασης τις κατάλληλες προσαρμογές προκειμένου να μειωθούν οι κίνδυνοι.

4. Βελτίωση της εμπιστοσύνης φέρνοντας τους ωφελούμενους πολίτες πιο κοντά στο έργο που αποτελεί αντικείμενο δημόσιας σύμβασης

- Η προβλεπόμενη από τα Σύμφωνα Ακεραιότητας διαδικασία παρακολούθησης παρείχε στους τελικούς δικαιούχους μια τρίτη ανεξάρτητη ματιά επιτήρησης της εκτέλεσης των συμβάσεων μέσω των Ανεξάρτητων Παρατηρητών, οι οποίοι ενημέρωναν τακτικά τους πολίτες μέσω ειδικών ιστοτόπων, εκθέσεων αναφοράς και δράσεων συμμετοχής των πολιτών.
- Οι δράσεις ενεργούς συμμετοχής των πολιτών που υλοποίησαν οι Ανεξάρτητοι Παρατηρητές βοήθησαν στο να απλοποιηθούν και να γίνουν κατανοητές περίπλοκες αποφάσεις τεχνικής φύσεως,

προκειμένου να μπορούν να ενημερωθούν οι κοινότητες και οι πολίτες που επηρεάζονται άμεσα από αυτές. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι πολίτες συμμετείχαν απευθείας στη διαδικασία παρακολούθησης μιας δημόσιας σύμβασης.

5. Νέες ευκαιρίες για τη βελτίωση των πολιτικών και των κανονισμών σχετικά με τη σύναψη συμβάσεων

- Σε στενή συνεργασία με τις αρχές, οι Ανεξάρτητοι Παρατηρητές εντόπισαν αδυναμίες στις πολιτικές και τους κανονισμούς που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις. Μέσω των εκθέσεών τους, τα εν λόγω ζητήματα αναδείχθηκαν και επεξηγήθηκαν στους πολίτες, προετοιμάζοντας με αυτόν τον τρόπο τη μεταρρύθμισή τους. Επίσης, δεδομένου ότι οι εκθέσεις παρακολούθησης καθίστανται δημόσια διαθέσιμες μπορούν επίσης να αποτελέσουν αφορμή για μελλοντικό νομικό διάλογο και να λειτουργήσουν ως οδηγός για τους αρμόδιους για τη χάραξη πολιτικών και τους νομοθέτες όσον αφορά στη βελτίωση των σχετικών νόμων ή Οδηγιών.

ΤΙ ΣΥΝΕΠΑΓΟΝΤΑΙ ΤΑ ΣΥΜΦΩΝΑ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ

Τα Σύμφωνα Ακεραιότητας προσαρμόζονται ανάλογα με την εκάστοτε αγορά, τον τομέα και το νομικό πλαίσιο εντός του οποίου πρόκειται να υλοποιηθούν. Ωστόσο, μια συμφωνία για τη δημιουργία ενός Συμφώνου Ακεραιότητας πρέπει να περιλαμβάνει πέντε βασικά συστατικά στοιχεία:



1. Δημόσια δέσμευση

- Μια δήλωση από τα συμμετέχοντα μέρη με την οποία δεσμεύονται να τηρούν τον νόμο και να απέχουν από πράξεις διαφθοράς καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας. Επίσης, οι προσφέροντες ενθαρρύνονται να προσχωρούν και αυτοί και να τηρούν αυτές τις δεσμεύσεις.

2. Ανεξάρτητος μηχανισμός παρακολούθησης

- Ένας μηχανισμός που κατευθύνεται από την Κοινωνία των Πολιτών προκειμένου να παρακολουθείται η συμμόρφωση με τις δεσμεύσεις και να διατυπώνονται προτάσεις για την πρόληψη της διαφθοράς και την προαγωγή της διαφάνειας σε όλη τη διάρκεια της



Photo by Ricardo Gomez Angel on Unsplash

διαδικασίας- με την υποστήριξη εμπειρογνομώνων, όταν αυτό είναι απαραίτητο.

3. Κανόνες Λειτουργίας

- Βασικοί κανόνες και πρακτικές λεπτομέρειες που αφορούν ζητήματα, όπως το ποιος ηγείται του μηχανισμού παρακολούθησης, πώς χρηματοδοτείται και πώς επιλέγονται οι εμπειρογνώμονες θα πρέπει να είναι ξεκάθαρα.

4. Πρόσβαση στην πληροφορία

- Δεσμεύσεις και διαδικασίες για την παραχώρηση στην ομάδα του Ανεξάρτητου Παρατηρητή έγκαιρης πρόσβασης στα στοιχεία και τις πληροφορίες της σύμβασης ή όροι για την πρόσβαση σε ευαίσθητα ή εμπιστευτικά δεδομένα, κατά περίπτωση.

5. Ενημέρωση του κοινού

- Κατευθυντήριες γραμμές και υποχρεώσεις που αφορούν τον Ανεξάρτητο Παρατηρητή -που προέρχεται από την Κοινωνία των Πολιτών- ως προς την ενημέρωση του κοινού σχετικά με την εξέλιξη της σύμβασης, συμπεριλαμβανομένης της τακτικής δημοσίευσης εκθέσεων παρακολούθησης.

Οι συμμετέχοντες δημόσιοι φορείς και οι Ανεξάρτητοι Παρατηρητές της Κοινωνίας των Πολιτών δύνανται να συμπεριλάβουν

επιπρόσθετες δράσεις, ανάλογα με το πλαίσιο υλοποίησης, για την προώθηση της διαφάνειας, της ανοιχτότητας και της συμμετοχικότητας κατά την υλοποίηση των εκάστοτε δημοσίων συμβάσεων.

ΑΝΟΙΧΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΚΑΙ ΣΥΜΦΩΝΑ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ

Όταν οι δημόσιες αρχές δημοσιεύουν πληροφορίες με τη μορφή ανοικτών δεδομένων, μπορούν να ενισχύσουν περαιτέρω τη δυναμική των Συμφώνων Ακεραιότητας για την πρόληψη της διαφθοράς. Για παράδειγμα, τα διαθέσιμα ανοικτά δεδομένα επιτρέπουν την ανάπτυξη οπτικών παρουσιάσεων και εργαλείων που φέρνουν τους ωφελούμενους πιο κοντά σε ένα έργο που αποτελεί αντικείμενο δημόσιας σύμβασης και τις δημόσιες αρχές. Ορισμένα Σύμφωνα Ακεραιότητας έχουν προωθήσει ακόμη περισσότερο τη διαφάνεια μέσα από συμπληρωματικές δράσεις για την παροχή και την κοινοποίηση δεδομένων σχετικά με τις συμβάσεις σε ανοιχτή μορφή ή σύμφωνα με τα εθνικά ή παγκόσμια πρότυπα, όπως για παράδειγμα το Πρότυπο Ανοικτών Δεδομένων Σύναψης Συμβάσεων (OCDS).

ΠΡΩΤΑ ΒΗΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΕΝΟΣ ΣΥΜΦΩΝΟΥ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ

Η Διεθνής Διαφάνεια ενθαρρύνει τους φορείς λήψης αποφάσεων σε όλα τα κράτη-μέλη να επωφεληθούν από τον μηχανισμό των Συμφώνων Ακεραιότητας για την προστασία στρατηγικών επενδύσεων χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ στο πλαίσιο του νέου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2021-2027 και των κεφαλαίων ανάκαμψης. Προκειμένου οι δημόσιες αρχές να αποφασίσουν για την υλοποίηση ενός Συμφώνου Ακεραιότητας θα πρέπει να λάβουν υπόψη διάφορα σημαντικά στοιχεία:

1. Ποιες δημόσιες συμβάσεις ενδείκνυνται για την υλοποίηση ενός Συμφώνου Ακεραιότητας;

Η επιλογή των δημοσίων συμβάσεων θα πρέπει να γίνεται κατόπιν αξιολόγησης του πλαισίου υλοποίησης. Συνιστούμε στις δημόσιες αρχές να αναπτύσσουν διάλογο με την Κοινωνία των Πολιτών, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και εμπειρογνώμονες προκειμένου να αξιολογούν ποιες επενδύσεις ενδέχεται να είναι ιδιαίτερα εκτεθειμένες σε κινδύνους κακοδιαχείρισης, απάτης και διαφθοράς.

Η εμπειρία μας στην ΕΕ δείχνει ότι τα Σύμφωνα Ακεραιότητας μπορούν να προσφέρουν επιπρόσθετη προστασία ή να αποφέρουν οφέλη, εάν ένα μια δημόσια σύμβαση διαθέτει ένα ή περισσότερα από τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

- **Είναι υψηλού δημοσίου συμφέροντος.** Δημόσιες συμβάσεις που σχετίζονται με την παροχή βασικών ή κρίσιμων υπηρεσιών συχνά προκαλούν το ενδιαφέρον και κινητοποιούν τη συμμετοχή των άμεσα δικαιούχων, των τοπικών κοινοτήτων και των πολιτών. Σε αυτές τις περιπτώσεις, τα Σύμφωνα Ακεραιότητας μπορούν να ενισχύσουν τη διαφάνεια, τη συμμετοχή και τη λογοδοσία, συμβάλλοντας εν τέλει στην ευρύτερη εμπιστοσύνη στις διαδικασίες.
- **Περιπλοκότητα.** Δημόσιες συμβάσεις με περίπλοκο σχεδιασμό ή έντονα τεχνικό χαρακτήρα* συχνά έχουν περίπλοκους

διαγωνιστικούς όρους και διαδικασίες. Με αυτόν τον τρόπο ενδέχεται να αυξάνεται ο κίνδυνος αθέμιτου και μειωμένου ανταγωνισμού λόγω πολύ περιοριστικών κριτηρίων, νόθευσης των διαγωνιστικών διαδικασιών, δωροδοκίας και άλλων μορφών διαφθοράς.

- **Εξειδικευμένες, ασυνήθεις ή δυσλειτουργικές αγορές.** Συμβάσεις που εκτελούνται σε πλαίσιο εξειδικευμένων αγορών, ή με περιορισμένο ανταγωνισμό ή όπου εκδηλώνεται προβληματική συμπεριφορά από τις συμμετέχουσες εταιρείες, αποτελούν προειδοποιητικά σημάδια. Τα Σύμφωνα Ακεραιότητας ενδείκνυνται ιδιαίτερα, είτε όταν δεν υπάρχει εξοικείωση με μια νέα αγορά είτε όταν υπάρχουν ανησυχίες για μη θεμιτό ανταγωνισμό ή παράνομη συμπεριφορά, όπως προκαθορισμός τιμών ή συμπαιγνία.
- **Ενδείξεις διαφθοράς.** Ιστορικά προηγούμενα για απόπειρες ή υποψίες τέλεσης αδικημάτων διαφθοράς (όπως δωροδοκία, σύγκρουση συμφερόντων ή αθέμιτη επιρροή) στο περιβάλλον μιας δημόσιας αρχής θα πρέπει να αξιολογούνται. Οι πρακτικές αυτές μπορεί να κάνουν την εμφάνισή τους και σε άλλες μελλοντικές συμβάσεις που διαχειρίζεται η ίδια αρχή ή υπηρεσία.
- **Συμβάσεις υψηλού προϋπολογισμού.** Γενικά, οι επενδύσεις υψηλού κόστους έχουν περισσότερες πιθανότητες να βρεθούν στο στόχαστρο διεφθαρμένων παραγόντων. Η δυνατότητα υπεξαίρεσης μεγάλων ποσών από τους διαθέσιμους πόρους αυξάνει, μεταξύ άλλων, τις πιθανότητες δωροδοκίας και συμφωνιών κάτω από το τραπέζι. Δεν υπάρχει κάποιο όριο καθολικά αποδεκτό ή το οποίο να ισχύει για όλη την ΕΕ κάτω από το οποίο δεν θα μπορούσε να εφαρμοστεί ένα Σύμφωνο Ακεραιότητας, δεδομένου ότι τα μεγέθη θα πρέπει να αξιολογούνται ανάλογα με τους προϋπολογισμούς ή τα

* Δείτε, για παράδειγμα, πώς τα Σύμφωνα Ακεραιότητας στην Ελλάδα, την Ουγγαρία και τη Σλοβενία συμβάλλουν σε έργα που συνδέονται με το κλίμα: <http://anticorru.pt/2uQ> (Διεθνής Διαφάνεια, 11 Δεκεμβρίου 2020)

χαρτοφυλάκια των αρχών. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι, η μέση* αξία των 18 συμβάσεων που παρακολουθούνται στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού προγράμματος για την εφαρμογή των Συμφώνων Ακεραιότητας της ΕΕ είναι 12,3 εκατομμύρια ευρώ, και η αξία τους κυμαίνεται μεταξύ 130.000 ευρώ και 250 εκατομμύρια ευρώ.

διαδικασία. Συμβάσεις βρίσκονται ήδη στο στάδιο της υποβολής οικονομικών προσφορών ή σε μεταγενέστερα στάδια δεν είναι τόσο κατάλληλα για την υλοποίηση ενός Συμφώνου Ακεραιότητας, καθώς δεν είναι πάντα δυνατό να ελεγχθεί και να επιβεβαιωθεί ότι έχουν τηρηθεί οι διατάξεις κατά της απάτης και υπέρ της ακεραιότητας σε προηγούμενα στάδια.

2.

Πότε πρέπει να ξεκινά ένα Σύμφωνο Ακεραιότητας;

Ιδανικά, ένα Σύμφωνο Ακεραιότητας πρέπει να ξεκινά να υλοποιείται από το στάδιο του σχεδιασμού μιας δημόσιας σύμβασης ή το αργότερο κατά την προδιαγωνιστική

* Υπολογιζόμενη μέση τιμή βάσει των εκτιμήσεων του προϋπολογισμού του κάθε έργου που αποτελεί αντικείμενο δημόσιας σύμβασης και παρακολουθήθηκε.

3.

Ποια είναι η διάρκεια ενός Συμφώνου Ακεραιότητας;

Το εύρος κάλυψης και η διάρκεια ενός Συμφώνου Ακεραιότητας ποικίλουν ανάλογα με τα χαρακτηριστικά και την τάξη μεγέθους των συμβάσεων. Το Σύμφωνο Ακεραιότητας θα πρέπει κατ' ελάχιστον να καλύπτει όλα τα στάδια από τον σχεδιασμό μέχρι την ανάθεση της σύμβασης και, όπου απαιτείται και είναι δυνατό, όλα τα στάδια της σύμβασης, από τον

ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΜΕΝΗ ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Το 2019, το ευρωπαϊκό πρόγραμμα πιλοτικής εφαρμογής Συμφώνων Ακεραιότητας έλαβε το *Βραβείο Χρηστής Διακυβέρνησης από την Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια* στην κατηγορία «Αριστεία στην ανοιχτή διοίκηση». ** Το ίδιο έτος, σε ειδική έκθεση του *Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου*, τα Σύμφωνα Ακεραιότητας αναδείχθηκαν ως ένα «καινοτόμο μέτρο για την πρόληψη της απάτης». ***

** Βραβείο χρηστής διοίκησης του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή 2019.

*** Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2019) «Καταπολέμηση της απάτης στο πλαίσιο των δαπανών της ΕΕ για τη συνοχή: οι διαχειριστικές αρχές πρέπει να ενισχύσουν τον εντοπισμό, την αντιμετώπιση και τον συντονισμό».

σχεδιασμό μέχρι την υλοποίηση. Η απόφαση θα πρέπει να ληφθεί μετά από συζήτηση μεταξύ της Αρχής και του Ανεξάρτητου Παρατηρητή και αφού ληφθούν υπόψη οι συγκεκριμένοι κίνδυνοι που αφορούν ειδικά τη συγκεκριμένη σύμβαση.

4.

Ποιο είναι το κόστος εφαρμογής ενός Συμφώνου Ακεραιότητας;

Το κόστος για την εφαρμογή ενός Συμφώνου Ακεραιότητας ποικίλει ανάλογα με τις ρυθμίσεις εφαρμογής, τις δράσεις που περιλαμβάνονται και την περιπλοκότητα της διαγωνιστικής διαδικασίας. Ωστόσο, σύμφωνα με την υπάρχουσα εμπειρία το εν λόγω κόστος αποτελεί μικρό ποσοστό του συνολικού υπολογιζόμενου προϋπολογισμού μιας σύμβασης.

Για παράδειγμα, υπολογίζεται ότι τα Σύμφωνα Ακεραιότητας που εφαρμόστηκαν στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού πιλοτικού προγράμματος κόστισαν μεταξύ 70.000 ευρώ και 250.000 ευρώ.* Σε αυτό το οικονομικό φάσμα, περιλαμβάνονται συμβάσεις με διαφορετική διάρκεια και βαθμό περιπλοκότητας σε διαφορετικές χώρες της ΕΕ. Οι παρακάτω δύο περιπτώσεις αποτυπώνουν το κόστος δύο διαφορετικών συμβάσεων, εκ των οποίων η μία αφορά στην παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών και η άλλη στην ανακαίνιση κτηρίων:

- Στην **Ιταλία**, το ιταλικό τμήμα της Διεθνούς Διαφάνειας παρακολούθησε

* Αυτό δεν θεωρείται το υψηλότερο δυνατό κόστος ενός Συμφώνου Ακεραιότητας. Η διάρκεια, η έκταση και η περιπλοκότητα των έργων που παρακολουθούνται μπορεί να αυξήσει το κόστος παρακολούθησης.

μια δημόσια σύμβαση εκτιμώμενου κόστους € 1,95 εκατομμυρίων ευρώ για την παροχή τεχνικής υποστήριξης στην Περιφέρεια της Λομβαρδίας στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου. Η τετραετής διαδικασία παρακολούθησης κόστισε περίπου 70.000 ευρώ εκ των οποίων οι 27.000 δαπανήθηκαν στην παροχή υπηρεσιών από τεχνικούς εμπειρογνώμονες.

- Στη **Σλοβενία**, η Διεθνής Διαφάνεια Σλοβενίας (Društvo Integriteta) παρακολούθησε ένα έργο που αποτελεί αντικείμενο δημόσιας σύμβασης αξίας 3,8 εκατομμυρίων ευρώ για την ανακαίνιση των ενεργειακών συστημάτων σε δύο νοσοκομεία. Το κόστος για τις δραστηριότητες παρακολούθησης-που διήρκεσε πέντε έτη- ανήλθε σε περίπου 250.000 ευρώ, συμπεριλαμβανομένων 133.000 ευρώ για τους εμπειρογνώμονες.

5.

Πώς υπολογίζεται το κόστος του μηχανισμού παρακολούθησης;

Για τον υπολογισμό του κόστους ενός Συμφώνου Ακεραιότητας (ΣΑ), είναι απαραίτητο να ληφθούν υπόψη, τουλάχιστον, τα χαρακτηριστικά και η περιπλοκότητα της δημόσιας σύμβασης και η διάρκεια λειτουργίας του μηχανισμού παρακολούθησης. Η αξιολόγηση των εν λόγω παραγόντων βοηθά τις αρχές να υπολογίσουν τους πόρους που είναι απαραίτητοι για την επιτυχή υλοποίηση των βασικών δραστηριοτήτων ενός Συμφώνου Ακεραιότητας, συμπεριλαμβανομένων των εξής:

- εκτίμηση αναγκών και διαμόρφωση της ομάδας του Ανεξάρτητου Παρατηρητή

- προπαρασκευαστική έρευνα και ανάλυση
- μελέτη του συνόλου των εγγράφων της διαγωνιστικής διαδικασίας, με την υποστήριξη εμπειρογνομόνων
- συμμετοχή σε συναντήσεις και εκδηλώσεις που αφορούν το έργο, επιτόπιες επισκέψεις και ελέγχους κατά περίπτωση
- σύνταξη και δημοσίευση εκθέσεων και διοργάνωση δραστηριοτήτων συμμετοχής του κοινού, κατά περίπτωση
- προβολή και διάχυση των ευρημάτων.

Κατά κανόνα, έργα τεχνικής φύσης με περίπλοκες διαδικασίες υποβολής προσφορών και υλοποίησης, τα οποία παρακολουθούνται μέχρι το τελικό στάδιο (δηλαδή την υλοποίηση) είναι πιθανό να απαιτούν περισσότερους πόρους.

6. Ποιος μπορεί να ηγηθεί του μηχανισμού παρακολούθησης;

Ένα Σύμφωνο Ακεραιότητας υλοποιείται υπό την εποπτεία μιας οργάνωσης της Κοινωνίας των Πολιτών ή ενός συνασπισμού φορέων της Κοινωνίας των Πολιτών, δημόσια αναγνωρισμένων για την αμεροληψία και την ανεξαρτησία τους. Λόγω της φύσης της συνεργασίας και των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων, είναι σημαντικό να διαθέτουν αποδεδειγμένη εμπειρία σε θέματα καταπολέμησης της διαφθοράς, στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων ή άλλους συναφείς τομείς. Δεν μπορεί να είναι οργανώσεις με πολιτικές διασυνδέσεις, επιχειρήσεις, όμιλοι Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης ή άλλες ομάδες κερδοσκοπικού χαρακτήρα.

Στο πλαίσιο του πιλοτικού ευρωπαϊκού προγράμματος «Σύμφωνα Ακεραιότητας», 15 ανεξάρτητες οργανώσεις της Κοινωνίας

των Πολιτών ηγήθηκαν του μηχανισμού παρακολούθησης σε 11 χώρες. Οι φορείς παρακολούθησης που προέρχονταν από την Κοινωνία των Πολιτών επιλέχθηκαν μέσω ανοικτής πρόσκλησης. Ανά την ΕΕ, υπάρχουν 22 εθνικά τμήματα της Διεθνούς Διαφάνειας,* καθώς και άλλες ομάδες από την Κοινωνία των Πολιτών με αποδεδειγμένη εμπειρία σε θέματα καταπολέμησης της διαφθοράς, σε διαφανείς διαδικασίες σύναψης συμβάσεων και σε δράσεις συμμετοχής των πολιτών.

7. Πώς μπορεί να επιλεγεί ο οργανισμός που θα ηγείται του μηχανισμού παρακολούθησης;

Όταν δεν έχει οριστεί ακόμα κάποια οργάνωση της Κοινωνίας των Πολιτών, οι αρχές που στοχεύουν στην εφαρμογή ενός Συμφώνου Ακεραιότητας θα πρέπει να απευθύνουν πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος. Αυτό ισχύει σε περιπτώσεις που παραπάνω από μία οργανώσεις διαθέτουν τις ικανότητες και την εμπειρία που απαιτούνται προκειμένου να ηγηθούν του μηχανισμού παρακολούθησης και να τον συντονίσουν.

Για τη διασφάλιση της αμεροληψίας και της ανεξαρτησίας κατά τη διαδικασία, η πρόσκληση θα πρέπει να δημοσιευτεί σε συνεργασία με εξωτερικό φορέα, όπως για παράδειγμα κάποιο εποπτικό όργανο ή κάποια άλλη οργάνωση της Κοινωνίας των Πολιτών που δεν συμμετέχει στη διαδικασία της ανεξάρτητης παρακολούθησης. Η

* Για περισσότερες πληροφορίες ανατρέξτε στη διεύθυνση: <https://www.transparency.org/en/countries/>

πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος θα πρέπει να προσδιορίζει τα χαρακτηριστικά και το πλαίσιο της εποπτευόμενης δημόσιας σύμβασης, την αναμενόμενη διάρκειά της και /τον εκτιμώμενο προϋπολογισμό, καθώς και τα κριτήρια επιλεξιμότητας και επιλογής.

Οι μη κερδοσκοπικές οργανώσεις θα πρέπει να υποβάλουν αποδεικτικά στοιχεία των διαπιστευτηρίων τους, που να αποδεικνύουν τις γνώσεις και την εμπειρία τους όσον αφορά τους κανονισμούς και τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Επίσης, θα πρέπει να ενθαρρύνονται να παρουσιάζουν ένα συνολικό σχέδιο αναφορικά με τον τρόπο που θα διαρθρώσουν την ομάδα παρακολούθησης και τις δραστηριότητές της, έναν υπολογισμό προϋπολογισμού και πληροφορίες σχετικά με την ικανότητά τους να συνεργαστούν με τα αντίστοιχα συμμετέχοντα μέρη, και ιδιαίτερα με τους πολίτες. Στους συμμετέχοντες μπορεί να δοθεί η δυνατότητα να επιλέξουν να συνεργαστούν ή να υποβάλλουν ξεχωριστές προτάσεις προκειμένου να ηγηθούν του μηχανισμού παρακολούθησης.

Είναι σημαντικό να γίνει διάχυση της πρόσκλησης μέσω διαφόρων καναλιών και να δοθεί επαρκής χρόνος προκειμένου να τη μελετήσουν οι οργανώσεις και να υποβάλουν τις απαιτούμενες πληροφορίες. Πολύ σημαντική είναι, ακόμη, η ύπαρξη ενός μηχανισμού για την υποδοχή και διεκπεραίωση διευκρινιστικών ερωτημάτων ή αιτημάτων από τις ενδιαφερόμενες οργανώσεις, όπως επίσης και η δημόσια κοινοποίηση των απαντήσεων επ' αυτών.

8.

Πώς επιλέγεται η ομάδα παρακολούθησης;

Η οργάνωση που ηγείται του μηχανισμού παρακολούθησης δημιουργεί μια ομάδα

εμπειρογνωμόνων από διαφορετικούς τομείς, ανάλογα με τη φύση και την περιπλοκότητα της σύμβασης που παρακολουθείται. Οι εμπειρογνώμονες συνήθως είναι άτομα με αποδεδειγμένη εμπειρία, όπως ακαδημαϊκοί ή έμπειροι επαγγελματίες. Πέραν της επαλήθευσης ότι διαθέτουν αδιάσειστα διαπιστευτήρια, η οργάνωση που ηγείται της διαδικασίας ανεξάρτητης παρακολούθησης εφαρμόζει ελέγχους ακεραιότητας και αναπτύσσει διαδικασίες για την αποφυγή περιστατικών σύγκρουσης συμφερόντων ώστε να διασφαλιστεί η ακεραιότητα και η ανεξαρτησία όλων των μελών της ομάδας, συμπεριλαμβανομένων των τεχνικών εμπειρογνωμόνων.

9.

Πώς μπορεί να χρηματοδοτηθεί;

Η εμπειρία από την εφαρμογή Συμφώνων Ακεραιότητας στο παρελθόν παρέχει χρήσιμες πληροφορίες για τις πηγές χρηματοδότησης. Λόγω της φύσης τους, η διάθεση **δημόσιων οικονομικών πόρων** για την προστασία των χρημάτων των φορολογουμένων αποτελεί την πιο κοινή πηγή χρηματοδότησης. Οι δημόσιοι πόροι παρέχονται είτε από την αντίστοιχη συμβαλλόμενη αρχή ή από κάποια αρχή που διαχειρίζεται ή επιβλέπει το έργο όπου εφαρμόζεται το ΣΑ. Σε άλλες περιπτώσεις, τα έξοδα παρακολούθησης καλύπτονται από **διεθνή ιδρύματα ή δωρητές**. Στην περίπτωση του παρόντος ευρωπαϊκού προγράμματος για την πιλοτική εφαρμογή των ΣΑ, η απαραίτητη χρηματοδότηση εξασφαλίστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Για τη νέα προγραμματική περίοδο της ΕΕ, οι αρχές ενθαρρύνονται να συμπεριλάβουν τα Σύμφωνα Ακεραιότητας στον σχεδιασμό ή τα προγράμματά τους και να προβλέψουν οικονομικά κεφάλαια για τον μηχανισμό

παρακολούθησης, στο πλαίσιο της προσπάθειας ενδυνάμωσης της διοικητικής ικανότητας και της υποστήριξης των δικαιούχων όσον αφορά την υλοποίηση επενδύσεων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει τονίσει ότι θα συνεχίσει να υποστηρίζει την παρακολούθηση της διάθεσης και απορρόφησης κονδυλίων από τα Ταμεία Συνοχής από φορείς της Κοινωνίας των Πολιτών, μέσω της οικονομικής υποστήριξης στοχευμένων δραστηριοτήτων, της ανταλλαγής εμπειριών και ανάπτυξης εκπαιδευτικών εργαλείων.

Ακόμη μια επιλογή είναι η συγκέντρωση οικονομικών πόρων από πολλούς χρηματοδότες. Ανεξαρτήτως της προέλευσής τους, οι πηγές χρηματοδότησης των Συμφώνων Ακεραιότητας πρέπει να κοινοποιούνται δημοσίως ώστε να διασφαλίζεται η αξιοπιστία τους και να επισημαίνεται στους πολίτες η αμεροληψία και η ανεξαρτησία των φορέων παρακολούθησης.

10. Σας ενδιαφέρει να εφαρμόσετε ένα Σύμφωνο Ακεραιότητας;

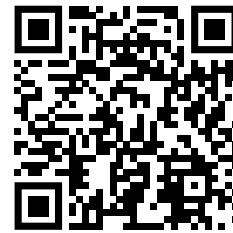
Τα εθνικά τμήματα της Διεθνούς Διαφάνειας και οι εταίροι μας στο πιλοτικό πρόγραμμα μπορούν να παρέχουν περαιτέρω πληροφορίες προκειμένου να βοηθήσουν τις αρχές να σχεδιάσουν και να προγραμματίσουν την εφαρμογή ενός Συμφώνου Ακεραιότητας σε μια δημόσια σύμβαση ή προγραμματική περίοδο, καθώς και να εκτιμήσουν το κόστος παρακολούθησης. Η Γενική Γραμματεία της Διεθνούς Διαφάνειας, με έδρα στο Βερολίνο, μπορεί επίσης να βοηθήσει στον εντοπισμό και την πρόσκληση εθνικών και τοπικών οργανώσεων που μπορούν να ηγηθούν του μηχανισμού παρακολούθησης.

Αίτημα για διαδικτυακή συνάντηση με την ομάδα μας:

integritypacts@transparency.org

Μάθετε περισσότερα για τα Σύμφωνα Ακεραιότητας στην ΕΕ:

transparency.org/integritypacts



Ελάτε να φέρουμε την αλλαγή μαζί!

ΣΥΜΜΕΤΕΧΕΤΕ

Ακολουθήστε μας, μοιραστείτε τις απόψεις σας και συζητήστε για τη διαφθορά με ανθρώπους από όλο τον κόσμο στα Μέσα Κοινωνικής Δικτύωσης.

**facebook.com/TransparencyInternational/
twitter.com/anticorruption/
linkedin.com/company/transparency-international/
instagram.com/Transparency_International/
youtube.com/user/TransparencyIntl/**

ΕΝΗΜΕΡΩΘΕΙΤΕ

Επισκεφθείτε την ιστοσελίδα μας για να ενημερωθείτε για τις δράσεις που αναπτύσσουμε σε περισσότερες από 100 χώρες και εγγραφείτε στο newsletter μας για να ενημερώνεστε για πρωτοβουλίες και δράσεις γύρω από την καταπολέμηση της διαφθοράς.

transparency.org

ΕΝΙΣΧΥΣΤΕ

Η οικονομική σας ενίσχυση θα μας βοηθήσει να προσφέρουμε υποστήριξη σε χιλιάδες θύματα διαφθοράς, να αναπτύσσουμε νέα εργαλεία και ερευνητικές δράσεις και να ασκούμε πίεση στις κυβερνήσεις και τις επιχειρήσεις ώστε να κρατούν τις υποσχέσεις τους. Θέλουμε να χτίσουμε έναν καλύτερο και πιο δίκαιο κόσμο. Με τη βοήθειά σας μπορούμε να τα καταφέρουμε.

transparency.org/donate



Civil Control Mechanism
for Safeguarding EU Funds

Transparency International
International Secretariat
Alt-Moabit 96, 10559 Berlin, Germany

Phone: +49 89 35 33 201
Fax: +49 80 35 70 99 11

integritypacts@transparency.org
transparency.org/integritypacts