



*Δημόσιες συμβάσεις: Εναρμόνιση, Εφαρμογή, Έλεγχος και Αποτελεσματικότητα στην Κυπριακή Δημοκρατία.*

*Public Procurement: Harmonization, Implementation, Audit and Effectiveness in the Republic of Cyprus-An exploratory Study*



ALEXANDER  
RESEARCH  
CENTRE

2018

*Public Procurement: Harmonization, Implementation, Audit and Effectiveness in the  
Republic of Cyprus-An exploratory Study.*

Edited by

Christodoulides Costas, Elia Panayiotis.

Published by

Alexander College-Alexander Research Centre 2018

## **Ευχαριστίες.**

Η μελέτη αυτή είναι προϊόν πολύμηνης εργασίας της Ερευνητικής Επιτροπής Φοιτητών του Alexander College, υπό την καθοδήγηση του Ερευνητικού Κέντρου Alexander. Χωρίς την συνδρομή της Τζωρτζίνα Μέντγουικ, του Λοΐζου Αντωνίου, του Ανδρέα Προδρόμου, και του Αντρέα Βουλκανέσκου το υλικό αυτό δεν θα μπορούσε να παραχθεί στην μορφή που ο αναγνώστης το έχει ενώπιόν του. Σημαντική υπήρξε η συνεισφορά του καλού συνεργάτη, ερευνητή Παναγιώτη Ηλία.

Θερμές ευχαριστίες απευθύνουμε στον Γενικό Ελεγκτή της Δημοκρατίας κ. Οδυσσέα Μιχαηλίδη, η αμεσότητα και γνησιότητα του οποίου ενέπνευσε την έρευνα αυτή. Χωρίς την προθυμία και συμβολή της Προέδρου της Αναθεωρητικής Αρχής Προσφορών έντιμης πρώην δικαστού Έφης Παπαδοπούλου και τις πολύτιμες γνώσεις και επαγγελματισμό του Δρ Σοφοκλή Ιουλιανού πρώην διευθυντή της Αρχής καθώς και την ολοκληρωμένη πληροφόρηση από μέρους του Επικεφαλής της Διεύθυνσης Δημοσίων Συμβάσεων του Γενικού Λογιστηρίου της Δημοκρατίας κ. Φίλιππου Κατράνη δεν θα μπορούσαμε να κατανοήσουμε επιστημονικά ούτε στο ελάχιστο το εγχείρημα που ακούει στο όνομα δημόσιες συμβάσεις.

Η Ερευνητική Ομάδα εκφράζει την ευγνωμοσύνη της στους Δικηγορικούς Συλλόγους Λάρνακας και Αμμοχώστου και ειδικά στους προέδρους τους αντίστοιχα, κυρίους Σταύρο Μαυρομμάτη και Βάσο Θεοδώρου για την υποστήριξη στην διεξαγωγή της έρευνας. Η εμπιστοσύνη με την οποία μας περιέβαλαν αποτέλεσε ενθουσιώδες κίνητρο κατά τη διάρκεια του ερευνητικού μας ταξιδιού.

Οι όποιες αστοχίες στην μελέτη μας αυτή, είναι ασφαλώς αποτέλεσμα του μακρού αυτού ταξιδιού της Ερευνητικής μας ομάδας. Εξάλλου, παραφράζοντας τον Antoine de Saint-Exupery σκοπός μας δεν είναι η πρόβλεψη του μέλλοντος, αλλά η υποκίνηση του.

Κώστας Χριστοδουλίδης

Διευθυντής Ερευνητικού Κέντρου Alexander

## **Περιεχόμενα**

Πρόλογος	σελ.5
Οι Δημόσιες Συμβάσεις και η Επίδραση τους	σελ.7
Προβλήματα;	σελ. 8
Ευρωπαϊκή Ένωση και Εναρμονιστικό Πλαίσιο	σελ. 8
Κύπρος και Δημόσιες Συμβάσεις	σελ. 10
Μεθοδολογία	σελ. 12
Κεφάλαιο 1	
Ο ρόλος των Ανεξάρτητων Υπηρεσιών στις Δημόσιες Συμβάσεις	σελ. 15
Το Γενικό Λογιστήριο	
Η Ελεγκτική Υπηρεσία	
Η Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών	
Κεφάλαιο 2- Ανάλυση Δεδομένων	σελ. 19
Εκτίμηση για το Νομοθετικό Πλαίσιο και για την Ικανότητα Εφαρμογής του	σελ.19
Εργαλεία για την Επιτέλεση του Σκοπού των Ανεξάρτητων Αρχών για τις Δημόσιες Συμβάσεις	σελ. 20
Προβλήματα και Εμπόδια στις Δημόσιες Συμβάσεις	σελ. 22
Σύγκρουση Συμφερόντων	σελ. 28
Επί του Εδάφους λύσεις Προβλημάτων	σελ. 31
Μέτρα και Προτάσεις	σελ 32
Συζήτηση	σελ. 35
Βιβλιογραφία	σελ. 37

## **Abstract**

The purpose of this study is to explore and identify impediments to public procurement processes in Cyprus in light of the implementation of the recently adopted (2014) EU legislative framework. The project sought to investigate what Cypriot competent national authorities consider as weaknesses in the field, particularly for the country. We adopted a qualitative approach, interviewing through a semi-structured questionnaire, across specific categories, key persons in leading, competent authorities, namely the Auditor General, the head of the state led public procurement office and the head of the Tenders Review Authority.

We identify a widespread shortage of scientifically qualified personnel in Contracting Authorities which may be viewed as a facilitating factor for misconceptions and corruption in the process of implementing the legislative and administrative framework. Also, there's a shortage of personnel in competent national authorities inhibiting conclusive preventive and a posteriori supervision. Lastly, national legislation vacuums exist that do not allow for a fully effective intervention of competent authorities.

Although adaptation of competent authorities to the new EU procurement legal framework seems smooth, structural and cultural barriers continue to be at work allowing room for administrative inefficiency, fraught and abuse in the procurement process. Interestingly, competent National Authorities have pioneered ad hoc solutions in particular cases which rationalize costs and maintain quality in services.

Finally the study concludes with some suggestions aiming at increasing professionalism and capabilities for early prevention and intervention in the relevant public domain field thus enhancing prospects.

## ***Πρόλογος:***

*Οι πρόσφατες αλλαγές στο νομικό πλαίσιο που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις σε Ευρωπαϊκό επίπεδο προσέθεσαν σε ρυθμιστική διαύγεια ενώ επιβάλλουν την ικανοποιητική εφαρμογή τους σε εθνικό επίπεδο. Οι Ανεξάρτητες Εθνικές Αρχές που*

*είναι επιφορτισμένες με την ευθύνη ελέγχου και καθοδήγησης του πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων στην Κύπρο, αποτελούν πυλώνα για τη διασφάλιση των κανόνων, σε μια Ευρώπη όπου ο τομέας καταλαμβάνει το 18% του ΑΕΠ ενώ στην Κύπρο μόνο κατά την τριετία 2014-16 η αξία των δημοσίων συμβάσεων έφτασε στα 1,4 δις ευρώ.*

*Για τους σκοπούς της μελέτης, υιοθετήσαμε μια ποιοτική προσέγγιση στην έρευνα υποβάλλοντας ειδικούς των Ανεξάρτητων Αρχών σε συνεντεύξεις μέσω ενός δυναμικά διαμορφωμένου ημι-δομημένου ερωτηματολογίου διαπιστώνεται ότι η έλλειψη επαρκώς και επιστημονικά καταρτισμένου προσωπικού στις Αναθέτουσες Αρχές γεγονός που επιτρέπει παρερμηνείες, λάθη και διαφθορά στην εφαρμογή του Πλαισίου, οι αριθμητικές ελλείψεις σε δυναμικό των Ανεξάρτητων Αρχών που αποτρέπει την ολοκληρωμένη εποπτεία (εκ των προτέρων και εκ των υστέρων) και κενά της νομοθεσίας, συμβάλλουν ώστε ο τομέας να παρουσιάζει σοβαρές αδυναμίες όταν μάλιστα οι εξουσίες των Αρχών έχουν γενικά ενδυναμωθεί. Παρά ταύτα, οι Αρχές φαίνεται να εφαρμόζουν με δική τους πρωτοβουλία πρωτότυπες απόπειρες λύσεων ζητημάτων που εξοικονομούν δημόσιο χρήμα και διατηρούν την ποιότητα στην παροχή υπηρεσιών.*

## **Τι είναι οι δημόσιες συμβάσεις και που επιδρούν**

Η έννοια του όρου δημόσιες συμβάσεις είναι σύνθετη. Αποτελείται από τρία στοιχεία: Το υποκείμενο που καταφεύγει σε μια σύμβαση και το οποίο είναι το κράτος ή ο ευρύτερος δημόσιος τομέας. Την ολοκληρωμένη διαδικασία της απόκτησης δυνατοτήτων από το υποκείμενο που μπορεί να είναι αγαθά ή υπηρεσίες με δημόσια πληρωμή. Τέλος, τον σκοπό της σύμβασης και των αναγκών που εξυπηρετεί. Νοείται ότι η σύμβαση για να υπογραφεί χρειάζεται και τον πάροχο ή προμηθευτή των αγαθών ή υπηρεσιών ο οποίος είναι ιδιώτης. Συνοπτικά ως δημόσια σύμβαση μπορεί να νοηθεί η διαδικασία μέσω της οποίας κυβερνήσεις και άλλες οντότητες δημοσίου δικαίου αγοράζουν (ή ενοικιάζουν) προϊόντα, υπηρεσίες και δημόσια έργα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015).

Ο κύκλος ζωής μιας δημόσιας σύμβασης ξεκινά όταν διαπιστωθεί από την Αναθέτουσα Αρχή ή τον Αναθέτοντα Φορέα η ανάγκη για την εκτέλεση ενός έργου, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών και τελειώνει με την ολοκλήρωση της σύμβασης που θα υπογραφεί με τον επιλεγέντα Ανάδοχο.

## **Ο κύκλος ζωής μιας Δημόσιας Σύμβασης**

Ο όρος «δημόσιες συμβάσεις» περιλαμβάνει όλα τα στάδια από τη στιγμή που κάποιος αγοραστής διαθέτει αγαθά ή υπηρεσίες που αγοράζονται με χρήματα του δημοσίου για την επίτευξη συγκεκριμένων δημοσίων συμφερόντων. Μια δημόσια σύμβαση ξεκινά με την εξακρίβωση των αναγκών και τελειώνει με την ολοκλήρωση της σύμβασης και την διάθεση των περιουσιακών στοιχείων.

Σε γενικό πλαίσιο, η δημόσια σύμβαση ξεκινά με το στάδιο του σχεδιασμού όπου εντοπίζονται οι ανάγκες, εκτιμάται το κόστος της επένδυσης, αναπτύσσεται η επιχειρηματική ιδέα, πραγματοποιείται η μελέτη σκοπιμότητας, το κόστος και ο κίνδυνος υπολογίζονται. Το σχέδιο (Fiche) ετοιμάζεται και εγκρίνεται και γίνεται ορισμός μέσω του σχεδίου μιας Ομάδας Διαχείρισης. Ακολουθεί η φάση προεπιλογής που συμπεριλαμβάνει τους στρατηγικούς προβληματισμούς σχετικά με την αγωγιμότητα των Αναθετουσών Αρχών. Στη συνέχεια είναι οι φάσεις της υλοποίησης όπου τα έγγραφα προσφοράς ετοιμάζονται, στέλνονται προσκλήσεις, αξιολογούνται, γίνονται δεκτές ή απορρίπτονται. Στο τέλος έχουμε την απονομή της σύμβασης και τη φάση υλοποίησης όπου η υλοποίηση του συμβολαίου γίνεται πράξη.

## Προβλήματα;

Ιδανικά, ο δημόσιος και ειδικά ο κυβερνητικός τομέας πρέπει να γνωρίζει με ακρίβεια τι θέλει να αγοράσει. Όμως όπως και η φιλελεύθερη αρχή του λεγόμενου «τέλειου ανταγωνισμού» δεν μπορεί να εφαρμοστεί, έτσι και η τέλεια γνώση δεν υφίσταται. Μια πιο ρεαλιστική προσέγγιση θα απαιτούσε την επίγνωση ότι η κυβέρνηση δεν έχει σαφή προτίμηση του προϊόντος που επιθυμεί να αγοράσει, όπως επίσης ότι μπορεί να υπάρχει μόνο ένας πωλητής ικανός να παρέχει το αγαθό. Μέσα σε αυτά άλλωστε τα πλαίσια μπορεί να εντοπιστούν κίνητρα για τους πωλητές να δωροδοκήσουν αξιωματούχους του δημοσίου με σκοπό είτε να «σκοτώσουν» τους ανταγωνιστές τους είτε να αποκομίσουν ασυνήθιστα υψηλό κέρδος (Ferwerda *et. al.*, 2017). Σε τέτοιες περιπτώσεις ο φορολογούμενος λαμβάνει χαμηλότερη ποιότητα για περισσότερα χρήματα (Rose-Ackerman, 1975).

Το φαινόμενο των δημοσίων συμβάσεων δεν είναι ασφαλώς κυπριακό προνόμιο. Σε ολόκληρη την ΕΕ, περισσότερες από 250, 000 δημόσιες αρχές ξοδεύουν περίπου «18% του συνολικού ΑΕΠ της Ένωσης στην αγορά υπηρεσιών, εργασιών και προμηθειών» (European Commission 2015).

Διεθνώς, ο δημόσιος τομέας αντιπροσωπεύει ουσιαστικό μέρος της ζήτησης και επομένως οι δημόσιες συμβάσεις μπορούν να επιδρούν στις αγορές όσο αφορά για παράδειγμα στις τάσεις στους τομείς της παραγωγής και της κατανάλωσης προς όφελος προϊόντων και υπηρεσιών που είναι φιλικά στο περιβάλλον, κοινωνικά υπεύθυνα και καινοτόμα (Edler και Georghiou, 2007; Lember *et. al.*, 2011). Ένα παράδειγμα της βαρύτητας των δημοσίων συμβάσεων για μια σειρά από θέματα που διακρίνονται από την αναγκαιότητα για συνέπεια στις αρχές της κοινωνικής ευθύνης και της βιωσιμότητας, αποτελεί το γεγονός ότι η πλειοψηφία των χωρών στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο έχει θέσει Εθνικά Σχέδια Δράσης Βιώσιμων Δημοσίων Συμβάσεων (ΒΔΣ).

## Ευρωπαϊκή Ένωση και εναρμονιστικό πλαίσιο

Το εύρος και η επίδραση των δημοσίων συμβάσεων καταδεικνύεται επίσης και από το γεγονός ότι η ΕΕ εισήγαγε το 2014 για πρώτη φορά, δύο οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις ενοποιώντας το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο των χωρών.



Οι οδηγίες της ΕΕ ρυθμίζουν κυρίως το πλαίσιο αγορών από τις δημόσιες αρχές όσο αφορά στην εργασία, τα αγαθά, τις υπηρεσίες και τις διαδικασίες προσφορών. Αξίζει να σημειωθεί ότι στην σχετική ευρωπαϊκή νομοθεσία υπάγονται προσφορές πάνω από ένα συγκεκριμένο κατώτατο όριο, ενώ αντίθετα όσες εμπίπτουν στο κατώτατο όριο δεν ελέγχονται με βάση τη διαδικασία. Το γεγονός αυτό μπορεί να εξηγηθεί εάν λάβουμε υπόψη τις καθημερινές ανάγκες και το εύρος των δημοσίων οργανισμών, δεδομένα που επιβάλλουν μηχανισμούς που ενεργούν άμεσα σε αντιδιαστολή με ένα δυσκίνητο, γραφειοκρατικό και αδύναμο να αντεπεξέλθει στις απαιτήσεις, οργανισμό (βλ συνέντευξη με Πρόεδρο Δικηγορικού Συλλόγου).

Το νέο πλαίσιο της ΕΕ, αποσκοπεί στη βελτίωση του επαγγελματισμού και της ιδιότητας του δημοσίου τομέα ως αγοραστή, στη διευκόλυνση της αυξημένης ζήτησης, στην καταπολέμηση της διαφθοράς, στη προώθηση περιβαλλοντικών πρωτοβουλιών, στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και στη μετάβαση στις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις, αυξάνοντας τον ανταγωνισμό. Άλλες πηγές της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας που ρυθμίζουν τις δημόσιες συμβάσεις απορρέουν από τις Συνθήκες της ΕΕ καθώς και τους κανόνες κρατικών ενισχύσεων και ανταγωνισμού. Προσφορές που δεν πληρούν τα ελάχιστα κατώτατα όρια και επομένως δεν ρυθμίζονται από τις οδηγίες της ΕΕ πρέπει παρά ταύτα να συμμορφώνονται με τις αρχές που τίθενται στη Συνθήκη της ΕΕ καθώς και σε πιο συγκεκριμένες αρχές που αναπτύχθηκαν κύρια δια μέσω περιπτώσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Οι πλέον σχετικές αρχές των Συνθηκών που επιδρούν στις δημόσιες συμβάσεις είναι αυτές της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίων και ανθρώπων καθώς και η αρχή της μη διάκρισης στη βάση της εθνικότητας. Οι αρχές που αναπτύχθηκαν πρωταρχικά από νομολογία του δικαστηρίου αφορούν τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης, της αναλογικότητας και της αμοιβαίας αναγνώρισης.

## Κύπρος και Δημόσιες Συμβάσεις

Η σημασία των δημόσιων συμβάσεων και το εύρος τους έχει επεκταθεί κατά την διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών και στην Κύπρο, όπου κατά το 2016 έτρεχαν 3,440 δημόσιες συμβάσεις αξίας 626 εκατομμυρίων ευρώ. Το 2006, είχαν ανατεθεί από Αναθέτουσες Αρχές 19,639 δημόσιες συμβάσεις αξίας (ρεκόρ) φθάνοντας στις 819 εκατομμυρίων λίρες. Η αξία των δημόσιων συμβάσεων διατηρήθηκε σε υψηλά επίπεδα το 2012, 853 εκ. ευρώ για να σημειώσει κάμψη μετά το «κούρεμα», χρονιά κατά την οποία όπως καταδεικνύουν οι σχετικοί πίνακες σχεδόν παράλυσε ο τομέας συμβάσεων με αναθέσεις αξίας μόλις 614,000 ευρώ . Αντίθετα, η ανοδική πορεία της επόμενης τριετίας περιελάμβανε συμβάσεις συνολικής αξίας 1,4 δις ευρώ και συμβόλαια που ξεπερνούν σε αριθμό τα 11,000.

Μελετώντας τις τάσεις με επίκεντρο κατά πόσο οι συμβάσεις ελέγχονται ή όχι διαπιστώνουμε ότι μεταξύ των ετών 2006 και 2012 συμπεριλαμβανομένου, η αξία των δημόσιων συμβάσεων κάτω των ορίων ελέγχου έφτασαν στο θεόρατο ποσό των σχεδόν 3 δις. ευρώ. Κατά την ίδια περίοδο, η αξία των άνω των ορίων δημοσίων συμβάσεων έφτασε στα 3,9 δις ευρώ. Η αναλογία συμβάσεων κάτω των ορίων και συμβάσεων άνω των ορίων είχε λόγο  $3:3,9=0,76$  κατά την υπό αναφορά περίοδο. Στην περίοδο από το 2014 μέχρι το 2016 οι συμβάσεις κάτω των ορίων είχαν αξία 435 εκατομμύρια ευρώ ενώ οι συμβάσεις άνω των ορίων είχαν αξία 1,017 δις.

Η αξία των δημοσίων συμβάσεων κάτω των ελάχιστων ορίων, εκείνων δηλαδή που δεν ελέγχονται, ήταν 130 εκατομμύρια για το 2016 σε αντιδιαστολή με την αξία των συμβάσεων άνω των κατώτατων ορίων (εκείνων δηλαδή που ελέγχονται) που ανήλθε κατά το 2016 στα 429 εκατομμύρια ευρώ. Πρόκειται για μια τάση που πιθανώς να υποδεικνύει μια ποιοτική μεταβολή από τον κατακερματισμό προσφορών κατ' έτος σε μια πιο ολιστική και μακροπρόθεσμη προσέγγιση των δημοσιονομικών αναγκών του κράτους.

Η τάση αυτή συμβαδίζει με τις προτεραιότητες όπως τέθηκαν τόσο από την Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων του Γενικού Λογιστηρίου της Δημοκρατίας, όσο και από την Ελεγκτική Υπηρεσία, όπως διαπιστώνουμε μέσα από τις συνεντεύξεις. Υπενθυμίζουμε ότι το 2013, χρονιά της ένταξης σε Μνημόνιο Οικονομικής Προσαρμογής για την Κύπρο και «κουρέματος» των καταθέσεων αποτελεί σημείο καμπής για την οικονομία και τις δημόσιες συμβάσεις αφού παρέλυσε ο αναπτυξιακός ιστός με αποτέλεσμα να επηρεαστούν όπως αναμενόταν και ο τομέας των δημόσιων συμβάσεων.

Μέσα σε αυτά τα δεδομένα επιχειρήσαμε να ερευνήσουμε κατά πόσο το νέο Ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις είναι επαρκές και εφαρμόζεται κατά αποτελεσματικό τρόπο από τις κυπριακές αρχές. Επίσης θέσαμε κάποιες γενικές βάσεις στη μελέτη πιθανών αιτιών που εμποδίζουν την αποτελεσματικότερη λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών του Δημοσίου καθώς και των Αναθετουσών Αρχών. Η έρευνα διαθέτει στοιχεία εξερεύνησης ενός κεφαλαιώδους ζητήματος στο οποίο φιλοδοξείται να τεθούν οι βάσεις για περαιτέρω εμπειρική έρευνα.

## Μεθοδολογία

Για να απαντήσουμε σε αυτά τα ερωτήματα χρησιμοποιήσαμε μεθόδους και τεχνικές της συγκριτικής ποιοτικής έρευνας (qualitative research methods). Κατασκευάσαμε ημιδομημένα ερωτηματολόγια που απευθύνθηκαν με προσωπικές συνεντεύξεις στις Ανεξάρτητες Αρχές οι οποίες είναι και αρμόδιες για τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων ενώ παρέχουν εκ καθήκοντος εξειδικευμένη υπηρεσία στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Το ημιδομημένο ερωτηματολόγιο και η υποβολή του μέσω προσωπικών συνεντεύξεων επιλέγηκε ως τεχνική γιατί μπορεί να προσφέρει εις βάθος κατανόηση του θέματος, φωτίζοντας ή ανακατασκευάζοντας αντιλήψεις και νοήματα. Επιπλέον η προσωπική συνέντευξη επιτρέπει την προσαρμογή ή ακόμα και την απόρριψη ερωτήσεων κατά τη διάρκεια της εξέλιξης της συνέντευξης όταν αυτές κρίνονται κατά τον διάλογο ως πεπερασμένες ή αναποτελεσματικές, παρέχοντας έτσι σημαντική ευελιξία.

Οι ειδικοί που επιλέχθηκαν προέρχονται από τρεις ανεξάρτητες υπηρεσίες του κράτους. Πρόκειται για τον Γενικό Ελεγκτή Δρ Οδυσσέα Μιχαηλίδη (Γ.Ε.), την Πρόεδρο της Αναθεωρητικής Αρχής Προσφορών τέως δικαστή του Ανωτάτου Δικαστηρίου κα. Έφη Παπαδοπούλου (ΠΑΑΠ), τον Επικεφαλής της Διεύθυνσης Δημοσίων Συμβάσεων του Γενικού Λογιστηρίου της Δημοκρατίας κ. Φίλιππο Κατράνη (ΕΔΔΣ). Επιπλέον, η ίδια μέθοδος χρησιμοποιήθηκε για να αντλήσουμε μια εσωτερική εικόνα για το πώς βλέπουν τη νομοθεσία οι δικηγόροι και για αυτό λάβαμε συνέντευξη από τον Πρόεδρο του Δικηγορικού Συλλόγου Αμμοχώστου και μέλους του Συμβουλίου του Παγκύπριου Δικηγορικού Συλλόγου κ. Σταύρο Μαυρομάτη (ΠΔΣΑ).

Το ημι-δομημένο ερωτηματολόγιο προέκυψε μέσα από τη μελέτη του ρόλου των αρμόδιων υπηρεσιών, εκθέσεων που δημοσιεύουν, ποιοτικά και ποσοτικά δεδομένα της Διεύθυνσης Εσωτερικής Αγοράς της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλων στοιχείων. Τα ερωτηματολόγια αποσκοπούν στο να εξερευνήσουμε τις απόψεις των ειδικών στον τομέα, να συγκριθούν οι μεταξύ τους απαντήσεις ανάλογα ασφαλώς με τις ευθύνες του κάθε ειδικού και στο τέλος να συνθέσουμε στη βάση των αποτελεσμάτων κάποια σοβαρά συμπεράσματα για περαιτέρω έρευνα. Η δομή του ερωτηματολογίου προσαρμοζόταν από τη μια στους σκοπούς της έρευνας και από την άλλη στα

καθήκοντα κάθε ξεχωριστής Ανεξάρτητης Αρχής. Ανάλογα, μέσα από κάθε ερωτηματολόγιο νέα ερωτήματα προέκυπταν ενώ η εξέλιξη των ερωτω-απαντήσεων προηγούμενης συνέντευξης μπορεί να ανατροφοδοτούσε νέες ερωτήσεις-διευκρινίσεις στο επόμενο ερωτηματολόγιο.

Οι ερωτήσεις διαμορφώθηκαν με τρόπο αμερόληπτο και όχι υποβλητικό, στηριγμένες στην βιβλιογραφία, τις δημοσιευμένες εκθέσεις, στο περιεχόμενο εγγράφων (οδηγίες, κανονισμοί, νόμοι). Κάθε ερώτηση εντασσόταν σε κατηγορίες θεμάτων, τεχνική που υποβοηθά στην ταξινόμηση των αντίστοιχων κατά θέμα τμημάτων απαντήσεων με βάση τους σκοπούς της έρευνας (DiCicco-Bloom και Crabtree, 2006). Δόθηκαν κωδικοί στις ερωτήσεις και απαντήσεις και ακολούθως αξιολογήθηκαν ποιοτικά ως προς την κατηγορία που εντάσσονται και ως προς το περιεχόμενο της, εάν δηλαδή συνιστούσε επιβεβαίωση, άρνηση, συμπλήρωση, προσθήκη δεδομένων προς τη μια ή την άλλη κατεύθυνση. Αξιολογήθηκε ακόμα ο βαθμός συμφωνίας των ειδικών σε κοινές ερωτήσεις, γεγονός που συνιστά ισχυρή επιβεβαίωση των φαινομένων που περιγράφονται από τους ίδιους.

Με την αποστολή της πρόσκλησης συνέντευξης κοινοποιούνταν με ξεκάθαρο τρόπο οι στόχοι της έρευνας και η σύνθεση της ερευνητικής ομάδας. Πριν την συνέντευξη (2-3 ημέρες προηγουμένων) αποστέλλόταν σχέδιο ερωτηματολογίου στους ειδικούς, ώστε να προετοιμαστούν και να μεριμνήσουν εάν και εφόσον το επιθυμούσαν, να παρέχουν τα στοιχεία που ζητούσε το ερωτηματολόγιο. Πριν την έναρξη της έρευνας, οι ερευνητές ενημέρωναν τους ειδικούς για την πρόθεση τους να αξιοποιήσουν με κάθε θεμιτό τρόπο τις μαγνητοφωνημένες συνεντεύξεις, ενώ οι ειδικοί υπέγραφαν ότι συμφωνούσαν στην δημοσιοποίηση του περιεχομένου των συνεντεύξεων. Με την ολοκλήρωση των συνεντεύξεων, το περιεχόμενο απομαγνητοφωνείτο άμεσα, σε διάστημα 24-48 ωρών ώστε να μην απέχει από την ημερομηνία που δόθηκε η συνέντευξη. Για την απομαγνητοφώνηση ο επικεφαλής ερευνητής συνεργαζόταν με δύο βοηθούς έρευνας. Με την ολοκλήρωση της απομαγνητοφώνησης, το χειρόγραφο ελεγχόταν για την ακρίβεια του, ενώ το περιεχόμενο τύγχανε αξιολόγησης ως προς το κατά πόσο προσθέτει αξιόλογα νέα δεδομένα και ερωτήματα ώστε να τεθούν στους επόμενους ειδικούς.

Το ερωτηματολόγιο μας διαμορφώθηκε με βάση τα ερευνητικά ερωτήματα που θέσαμε. Υποδιαιρέθηκε κατά βάση σε κατηγορίες θεμάτων ενώ κατά την πραγματική ανάπτυξη του, διαμορφώθηκε ακόμα μια κατηγορία θεμάτων.

Με βάση τους στόχους της έρευνας, η ταξινόμηση των ερωτήσεων και απαντήσεων αφορούσε τις πιο κάτω κατηγορίες:

Κατηγορία 1: Εκτίμηση για το νέο Νομοθετικό Πλαίσιο και της Ικανότητας Εφαρμογής του
Κατηγορία 2: Εργαλεία για την επιτέλεση του σκοπού των Ανεξάρτητων Αρχών για τις Δημόσιες Συμβάσεις
Κατηγορία 3: Προβλήματα και Εμπόδια στις Δημόσιες Συμβάσεις
Κατηγορία 4: Σύγκρουση Συμφερόντων
Κατηγορία 5: Επί του Εδάφους λύσεις Προβλημάτων

## Κεφάλαιο 1.

### Ο ρόλος των Ανεξάρτητων Υπηρεσιών στις Δημόσιες Συμβάσεις

#### i. Το Γενικό Λογιστήριο (ΓΛ)

Το Γενικό Λογιστήριο είναι ορισμένο από την νομοθεσία ως η αρμόδια αρχή δημοσίων συμβάσεων. Στην αποστολή της Υπηρεσίας αυτής, στην οποία λειτουργεί η Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων, περιλαμβάνονται η παρακολούθηση της εφαρμογής των Κοινοτικών Οδηγιών και της Κυπριακής Νομοθεσίας, ο έλεγχος της συμμόρφωσης από τις Αναθέτουσες Αρχές, με τη διενέργεια ελέγχων με γνώμονα τη διασφάλιση των βασικών αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης που διέπουν τις Δημόσιες Συμβάσεις. Το Γενικό Λογιστήριο και ειδικά η Διεύθυνση διαθέτουν σειρά εργαλείων που μεταφράζουν σε πράξη τις εξουσίες με κυριότερη την έκδοση εγκυκλίων ως αρμόδια αρχή δημοσίων συμβάσεων καθορίζοντας δεσμευτική πολιτική στις Αναθέτουσες Αρχές. Τα πρότυπα έγγραφα που εκδίδονται από το ΓΛ ακολουθούνται από τις Αναθέτουσες Αρχές έτσι στην θεωρεία διασφαλίζεται ομοιομορφία στις προσφορές ενώ διευκολύνονται οι οικονομικοί φορείς να συμμετέχουν σε διαγωνισμούς αφού «καταλαβαίνουν τι βλέπουν, περιμένουν το έντυπο των εγγράφων, ξέρουν τι να ψάξουν, ξέρουν τι να δουν και αυτό γίνεται κατορθωτό με την εξουσία που έχουμε να βγάζουμε εγκύκλιους και να καθορίζουμε πολιτική»<sup>1</sup>. Το ΓΛ επίσης, έχει το δικαίωμα παρουσίας σε συνεδρίες οργάνων που αποφασίζουν για θέματα των δημοσίων συμβάσεων, όπως σε επιτροπές αξιολογήσεις, συμβούλια προσφορών κ.α. Στο ΓΛ κοινοποιούνται όλα τα έγγραφα των διαγωνισμών που προκηρύσσονται από όλες τις αναθέτουσες αρχές. Επίσης το ΓΛ διαθέτει τον ρόλο της έγκρισης των εγγράφων για τα χρηματοδοτούμενα έργα από την Ευρωπαϊκή επιτροπή άρα ελέγχει όλα τα συγχρηματοδοτούμενα έργα κατά την διάρκεια της προκήρυξης και δημιουργίας του διαγωνισμού τους. Επιπρόσθετα, στην εργαλειοθήκη του διαθέτει εξουσίες που πηγάζουν από αποφάσεις του υπουργικού συμβουλίου ή προτείνει θέματα πολιτικής που αποφασίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο και τα οποία είναι δεσμευτικά για τις αναθέτουσες αρχές.

---

<sup>1</sup>Φίλιππος Κατράνης, Επικεφαλής Διεύθυνσης Δημοσίων Συμβάσεων του Γενικού Λογιστηρίου σε συνέντευξη του στην Ερευνητική Ομάδα.

## ii. Ελεγκτική Υπηρεσία

Το σύνταγμα και ο νόμος που διέπει τη λειτουργία της Ελεγκτικής Υπηρεσίας, ουσιαστικά εναποθέτουν στον Γενικό Ελεγκτή και την υπηρεσία του την ευθύνη ελέγχου κάθε δαπάνης της Δημοκρατίας και κάθε εισπραξής όταν αναφερόμαστε σε δημόσιες συμβάσεις. Κυρίως, μιλάμε για δαπάνες της δημοκρατίας, πληρωμές, αγορά προμηθειών, κατασκευή έργων, αγορά υπηρεσιών, «άρα η έννοια των δημοσίων συμβάσεων είναι από τα πλέον βασικά μέρη των αρμοδιοτήτων του γενικού ελεγκτή και της ελεγκτικής υπηρεσίας, γιατί ακριβώς οι δημόσιες συμβάσεις είναι το μέσο, είναι το όχημα μέσω των οποίων η δημοκρατία πραγματοποιεί τις δαπάνες»<sup>2</sup>. Η βαρύτητα των δημοσίων συμβάσεων για την Ελεγκτική Υπηρεσία είναι μεγάλη: « δίνουμε πολύ αυξημένο ρόλο, πολύ μεγάλη σημασία στο θέμα των δημοσίων συμβάσεων και ειδικά επειδή είναι ένα κομμάτι το οποίο είναι μεγάλο και είναι από τα κομμάτια τα οποία είναι υψηλού κινδύνου για θέματα διαφθοράς σε αντίθεση ας πούμε με το θέμα του μισθού»<sup>3</sup>. Για την Ελεγκτική Υπηρεσία, τα μεγάλα ζητήματα αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις και τον έλεγχο τους. Το ένα μέρος αφορά στην ορθότητα και την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας που εφαρμόζεται για την ανάθεση μιας δημόσιας σύμβασης για παράδειγμα ότι η διαδικασία όντως πραγματοποιείται με διαφανή τρόπο, θα εξασφαλισθεί η καλύτερη τιμή υπό τους όρους που έχουν προκαθοριστεί κτλ. Το δεύτερο είναι ένα ευρύ κεφάλαιο και ίσως πιο υψηλού κινδύνου σε θέματα διαφθοράς. Αφορά στη διαχείριση μιας σύμβασης που έχει υπογραφεί και περιλαμβάνει τις πιθανές απαιτήσεις που υποβάλλουν οι εργολάβοι κατά την εκτέλεση ενός έργου, τις απαιτήσεις που υποβάλλει κάποιος άλλος ανάδοχος «το να ελέγξεις ότι αυτό που θα σου προμηθεύσει ένας προμηθευτής σου είναι σύμφωνα με τους όρους που έχεις προκαθορίσει γιατί αλλιώς μπορεί να του έχεις κάνει ένα χατίρι και να δεχτεί να πάρεις κάτι υποδεέστερο και να σου έχει δώσει φακελάκι για να κλείσεις τα μάτια και να παραλάβεις κάτι άλλο». Είναι ο συνταγματικά αναγκαίος οικονομικός έλεγχος του κεντρικού κράτους και όλων των υπό την υπηρεσία ελεγχόμενων οργανισμών που είναι δεκάδες. Αυτός ο έλεγχος γίνεται, ειδικά ο οικονομικός που είναι αντίστοιχη εργασία ενός ιδιώτη ελεγκτή για μια ιδιωτική εταιρία, αυτός ο έλεγχος γίνεται αναγκαστικά. Η Ελεγκτική Υπηρεσία εκδίδει γνώμη ελεγκτή, «φαίνεται η υπογραφή μας ότι θα γίνει αυτός ο έλεγχος, ή αν το έχουμε αναθέσει σε ιδιώτη από τον ιδιώτη, δεν θα γίνει αυτός

---

<sup>2</sup>Οδυσσέας Μιχαηλίδης, Γενικός Ελεγκτής σε συνέντευξη με την Ερευνητική Ομάδα

<sup>3</sup>Ο.π



ο έλεγχος ανάλογα με το αν έχουμε καταγγελία ή όχι». Στο όραμα αυτού του λεγόμενου οικονομικού έλεγχου υπάρχει ένας άλλος πυλώνας ελέγχων ο οποίος σύμφωνα με τις πρακτικές που υποβάλλουν τα διεθνή πρότυπα ελέγχων όλων των παγκόσμιων ελεγκτικών υπηρεσιών, είναι ο λεγόμενος διαχειριστικός έλεγχος. Αυτός ο διαχειριστικός έλεγχος ουσιαστικά είναι αυτό που ονομάζεται στα αγγλικά τα “*three Es*”, **Economic-Efficient-Effective**, δηλαδή να είναι οικονομικό, αποτελεσματικό και αποδοτικό. Αυτός ο έλεγχος δεν προκαθορίζεται κάπου. Υπάρχει μεγάλο περιθώριο ευελιξίας στην Ελεγκτική Υπηρεσία ως προς το τι θα αποφασίσει. Στα πλαίσια τέτοιων ελέγχων, οι οποίοι ούτως ή άλλως γίνονται αυτεπάγγελτα, τυχών καταγγελίες οι οποίες υποβάλλονται είναι υποβοηθητικές ως προς το να καθοδηγήσουν σε κάτι που ενδεχομένως να μην ήταν σε θέση η Υπηρεσία σε θέση να εντοπίσει από μόνη της, είτε ακόμη και να ξεκινήσει κάποιο έλεγχο που κανονικά «μπορούσαμε να είχαμε πει ότι δεν θα ασχοληθούμε φέτος με αυτό το θέμα θα το κάνουμε του χρόνου και να επισπεύσουμε κάποιο έλεγχο στη βάση κάποιας καταγγελίας». Σίγουρα όμως είναι μικρό το μέρος των ελέγχων της Υπηρεσίας που διεξάγει στη βάση καταγγελίας από τρίτους.

### **iii. Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών**

Στόχος της Αναθεωρητικής Αρχής Προσφορών η οποία ιδρύθηκε κατά την εναρμόνιση με το κοινοτικό κεντημένο, είναι ο έλεγχος ουσιαστικά των δημοσίων συμβάσεων που συνάπτονται είτε μεταξύ του κράτους και οικονομικών φορέων είτε μεταξύ των δημόσιων οργανισμών είτε ενώσεων που δημιουργούνται από δημόσιους οργανισμούς με δημοτικές αρχές όπως είναι οι δήμοι και αποβλέπει ουσιαστικά στο να γίνονται όλες οι δημόσιες συμβάσεις με σωστή διαχείριση του δημοσίου χρήματος και κατά τρόπο νόμιμο. Νοείται ότι δεν ελέγχονται όλες οι δημόσιες συμβάσεις αλλά υπάρχουν τα κατώτατα όρια τα οποία εκφεύγουν από τον έλεγχο της Αναθεωρητικής Αρχής Προσφορών όμως για συγκεκριμένες συμβάσεις ελέγχεται η νομιμότητα τους και αυτός είναι και ο κυριότερος στόχος που έχει η Αρχή να επιτελέσει. Εργαλεία και μέσα που έχει στη διάθεση της η ΑΑΠ είναι η εξέταση και απόφαση μετά από προσφυγή πράξεων ή αποφάσεων των Αναθετουσών Αρχών ή των φορέων που προηγούνται της σύναψης της σύμβασης. Η ΑΑΠ μπορεί να αποφασίσει τη λήψη προσωρινών μέτρων για να επανορθωθεί η εικαζόμενη παράβαση του ισχύοντος δικαίου ή να αποτραπεί η περαιτέρω ζημία των θιγομένων συμφερόντων, συμπεριλαμβανομένων μέτρων που αναστέλλουν τη διαδικασία ανάθεσης ή την υπογραφή της σύμβασης ή την εκτέλεση

οποιασδήποτε απόφασης της αναθέτουσας αρχής ή του αναθέτοντος φορέα, ανάλογα με την περίπτωση. Έχει ακόμα την εξουσία να κηρύσσει ανενεργές τις παράνομα συναφθείσες συμβάσεις, ενώ στον εκτελεστικό της βραχίονα διαθέτει την δυνατότητα κυρώσεων.

## Κεφάλαιο 2.

### Κατηγορία 1: Εκτίμηση για το νέο Νομοθετικό Πλαίσιο και της Ικανότητας Εφαρμογής του

Συνολικά οι ειδικοί αποτιμούν θετικά το νέο θεσμικό πλαίσιο. Συνιστά μια προοδευτική εξέλιξη η εφαρμογή της οποίας αποτελεί πρόκληση για τις σχετικές τοπικές υπηρεσίες. Πιο συγκεκριμένα ο κ. Μιχαηλίδης συνοψίζει ότι η νέα νομοθεσία «δεν είναι ένα άλμα δηλαδή μια επανάσταση, είναι όμως ένα βήμα προς τα εμπρός». Ο σχετικός εναρμονιστικός νόμος, λέει, είναι «ουσιαστικά αντιγραφή». Θεωρεί ότι υπάρχει πλήρης συμμόρφωση της Κυπριακής Δημοκρατίας με αυτά που απορρέουν από την Ευρωπαϊκή οδηγία και αυτή εξάλλου ήταν και υποχρέωση, δεν μπορούσαμε διαφορετικά». Επιπρόσθετα, ο Γ.Ε. εντοπίζει μια *θετική ποιοτικά προσθήκη* στον εναρμονιστικό νόμο αφού αξιοποιείται ο χειρισμός των συμβάσεων κάτω από τα όρια, με τον νόμο, όπως σημειώνει «να καταγράφει σχετικά αυστηρές διαδικασίες και για κάτω των ορίων περιπτώσεις με εξαίρεση τις περιπτώσεις συνοπτικών διαδικασιών που το όριο ήταν πρώτα 50.000 ευρώ, τώρα έχει γίνει 85.000 ευρώ που και εκεί απαιτείται κάποιου είδους διαδικασία η οποία χαλαρώνει όσο πιο μικρό γίνεται το ποσό».

Πιο συγκεκριμένα, οι ειδικοί συμφωνούν πως το Ευρωπαϊκό νομοθετικό πλαίσιο που υιοθετήθηκε και οι κανονισμοί οι οποίοι υπάρχουν είναι αρκετά ικανοποιητικοί. Ο Γ.Ε. αναφέρει παράλληλα πως «το Γενικό Λογιστήριο έχει επίσης εισαγάγει εδώ και κάποια χρόνια το σύστημα ηλεκτρονικής υποβολής προσφορών που θεωρείται μάλιστα πολύ επιτυχημένο σε πανευρωπαϊκό επίπεδο». Λεπτομερή αναφορά στο νέο νομοθετικό πλαίσιο κάνει ο Πρόεδρος του Δικηγορικού Συλλόγου Αμμοχώστου (ΠΔΣΑ) και καταλήγει πως «επιβάλλεται να έχουμε ένα αναλυτικό και ισχυρό νομοθέτημα».

Είναι ορθότερο να σημειώσουμε ότι όπως τονίζει ο ΠΔΣΑ «κάθε νομοθέτημα χρειάζεται ένα χρονικό περιθώριο για να μπορέσει να αποτελέσει την βάση, χρειάζεται χρόνος για να γίνουν οι διαδικασίες με βάση την νομοθεσία αυτή και μόνο τότε θα δούμε κατά πόσο υπάρχουν κενά, υπάρχουν τρωτά τα οποία θα τα αξιολογήσουμε για να δούμε αν θα τροποποιήσουμε ή αν θα ενισχύσουμε». *Στην παρούσα του μορφή όμως αποτελεί ένα ισχυρό νομοθέτημα που επιτρέπει στις αρχές να δουλέψουν.*

Από την έρευνα μας προέκυψε το επιμέρους ερώτημα για την σκοπιμότητα και αναγκαιότητα του ορισμού ενός κατώτατου εθνικού ορίου, κάτω από το οποίο οι δημόσιες συμβάσεις δεν ελέγχονται. Οι απαντήσεις που λάβαμε από τους ειδικούς μας ποικίλουν αλλά συμφωνούν στην ουσία τους. Ο πρόεδρος του Δικηγορικού Συλλόγου

Αμμοχώστου (ΠΔΣΑ) κ. Μαυρομμάτης διερμηνεύει την προσθήκη ελάχιστου ορίου κάτω από το οποίο οι συμβάσεις δεν ελέγχονται ως μια *ορθολογική ρεαλιστική πράξη που αποσκοπεί από τη μια να περιορίσει την γραφειοκρατία και από την άλλη να επιτρέψει την εύρυθμη δραστηριότητα του ευρύτερου δημόσιου τομέα*. Οι οργανισμοί του ευρύτερου δημόσιου έχουν καθημερινές ανάγκες, πρέπει να ενεργούν άμεσα και να διαθέτουν ένα μηχανισμό ο οποίος να φέρνει εις πέρας την διαδικασία. «Αν για οποιαδήποτε ενέργεια ή ανάγκη που είχαν αυτοί οι οργανισμοί, χρειάζεται να ακολουθήσουν πιστά τους κανόνες και την διαδικασία που προνοεί σε σχέση με την προκήρυξη και σε σχέση με την κατάρτιση του δημόσιου βίου θα *δημιουργούσαμε μια υπηρεσία ένα οργανισμό δυσκίνητο, νοχελικό, αδύναμο να αντεπεξέλθει άμεσα στις διαδικασίες και ένα οργανισμό ο οποίος θα μπλόκαρε εύκολα και θα έλεγε «όχι περιμένω να ακολουθήσω κάποια διαδικασία»*. Αυτό βέβαια δεν μπορεί να δώσει την αφορμή ή το δικαίωμα της κατάχρησης ή της υπέρβασης ή της παράκαμψης των διαδικασιών. Όποιο κατώτατο όριο και να τεθεί εάν εκείνοι οι οποίοι θα τους ανατεθεί η ευθύνη να χειριστούν αυτά τα θέματα αν θέλουν να το παρακάμψουν, θα το παρακάμψουν άρα πάμε στο σημείο όπου να μεν να μπει το κατώτατο όριο αλλά το κατώτατο όριο θα πρέπει να γίνει στην βάση των αναγκών που έχει ένα κράτος-μέλος.

Όσο αφορά στην ικανότητα εφαρμογής του νέου νομοθετικού πλαισίου υπάρχει πνεύμα αισιοδοξίας από τους ειδικούς ότι θα είναι επιτυχής. Σε κάθε περίπτωση, όλοι συμφωνούν πως η Κύπρος δεσμεύεται να τηρεί τους νόμους της Κοινότητας. Η ΠΑΑΠ προσθέτει πως το πλαίσιο είναι «αρκετά ικανοποιητικό μπορεί να επιτύχει εκείνα τα οποία επιδιώκει δηλαδή το να συνάπτονται οι δημόσιες συμβάσεις κατά τρόπο που να εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον».

Ο Γ.Ε. θεωρεί πως το «νέο νομοθετικό πλαίσιο είναι αντιγραφή της Ευρωπαϊκής οδηγίας ως εκ τούτου εξυπηρετεί αυτές τις αρχές. Εκείνο στο οποίο θα κριθεί η Κυπριακή Δημοκρατία είναι ο τρόπος με τον οποίο, στη πράξη θα ερμηνευτεί αυτός ο νόμος».

Επίσης η ΠΑΑΠ σχετικά με την αναγκαιότητα για αλλαγές επισημάνει πως *μια τροποποίηση της νομοθεσίας της αναθεωρητικής αρχής της 104/10 είναι αναγκαία για να καλυφθεί ένα κενό που δημιουργείται σε αντίθεση με την πρόνοια της νομοθεσίας που έχει ψηφιστεί*.

Ο ΕΔΔΣ δίνει ιδιαίτερη έμφαση στον εμπλουτισμό των προνοιών με στοιχεία που επιδεικνύουν ότι «ουσιαστικά το να αγοράζεις είναι μια αποστολή, ένα αντικείμενο

μελέτης και εξειδικευμένης προετοιμασίας» εννοώντας σαφώς ότι προϋποθέτει επίπεδα επιστημονικότητας και σφαιρικής έρευνας. *Συνδέει τις νέες πρόνοιες και την ικανότητα εφαρμογής του πλαισίου με την «αναγκαιότητα πρόσληψης λειτουργών που να έχουν πρακτική εμπειρία και εξειδίκευση στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων».*

Ο ΠΔΣΑ, τέλος, τονίζει πως «σημαντικό και το κύριο μέλημα της νομοθεσίας είναι να μπορέσει να καθορίσει τις αρχές που θα διέπουν την όλη διαδικασία από την αρχή της μέχρι το τέλος της» και καταλήγει στο ίδιο συμπέρασμα με τους υπόλοιπους ειδικούς πως εκείνο που μένει πλέον είναι να δούμε πως θα εφαρμοστούν όλα αυτά στην πράξη.

## **Κατηγορία 2: Εργαλεία για την επιτέλεση του σκοπού των Ανεξάρτητων Αρχών για τις Δημόσιες Συμβάσεις**

Ο ΓΕ τονίζει πως το ισχυρότερο εργαλείο στην κατοχή της υπηρεσίας του είναι η δημοσιοποίηση («βασικότερος σύμμαχος των ελεγκτικών υπηρεσιών είναι οι

πολίτες») και ο δεύτερος είναι το κοινοβούλιο. Επισημάνει πως η Ελεγκτική Υπηρεσία μπορεί να προβεί μόνο σε συστάσεις και πως το έργο της τελειώνει όταν ενημερωθούν οι πολίτες. Η ΠΑΑΠ και ο ΠΔΣΑ δίνουν ιδιαίτερη βαρύτητα στο Νόμο ως εργαλείο που αν εφαρμοστεί ορθά μπορεί να απονέμει ίση δικαιοσύνη με διαφανή και αναλυτικό τρόπο.

Επίσης η ΠΑΑΠ προσθέτει πως μέσω της νέας νομοθεσίας η «αρμόδια αρχή δημοσίων συμβάσεων θα έχει δυνατότητα να παραπέμπει υποθέσεις στην αναθεωρητική αρχή προσφορών όταν διαπιστώνονται παραβιάσεις». Ως αποτέλεσμα, αν η αρμόδια αρχή κρίνει ότι αυτή η διαδικασία είναι καταχρηστική ή ότι η σχετική διαδικασία δεν είναι επιτρεπτή αλλά η αναθέτουσα αρχή αρνείται να ακούσει την αρμόδια αρχή τότε θα έχει το δικαίωμα να παραπέμψει το ζήτημα στην αναθεωρητική αρχή προσφορών για έκδοση απόφασης που θα είναι δεσμευτική για την αναθέτουσα αρχή.

Ο ΕΔΔΣ ταξινομεί τα εργαλεία με βάση τις πηγές τους ως ακολούθως: νομοθεσία και κανονισμοί, αποφάσεις του υπουργικού συμβουλίου ή θέματα πολιτικής, το σύστημα του eProcurement<sup>4</sup> στο οποίο είναι υποχρεωτική η δημοσίευση όλων των διαγωνισμών και των εγγράφων των διαγωνισμών. Τέλος, είναι και το Γενικό Λογιστήριο που εκδίδει εγκύκλιους. Μέσω αυτών θεωρεί ότι η θεσμική σχέση και η δυνατότητα του Γενικού Λογιστηρίου της Δημοκρατίας να επεμβαίνει στις Αναθέτουσες Αρχές είναι αυτό που «κρατά τις δημόσιες συμβάσεις σε μια αρκετά καλή φάση όσον αφορά στην διαχείριση των διαδικασιών».

Κατά την άποψη του Επικεφαλής του τομέα Δημοσίων Συμβάσεων του Γ.Λ. «εργαλεία που χρησιμοποιούνται καθιστούν την Κύπρο πάρα πολύ προχωρημένη στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και πως η οργάνωση που έχουμε και το σύστημα που έχουμε είναι αρκετά κάλο για να μπορεί να διδάσκεται κάποιος ερχόμενος εδώ».

### **Εργαλεία για τον Έλεγχο των Δημοσίων Συμβάσεων από τις Ανεξάρτητες Αρχές**

<b>Ελεγκτική Υπηρεσία: Συστάσεις, Δημοσιοποίηση και Κοινοβούλιο</b>
<b>Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών: Νόμος</b>

<sup>4</sup> Το σύστημα ηλεκτρονικών συμβάσεων έχει συμβάλει ώστε να θεωρείται η Κύπρος στα πιο αναπτυγμένα κράτη της ΕΕ, στον τομέα αυτό (βλέπε [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country\\_profile/cy.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/cy.pdf)) . Η πλατφόρμα που διατίθεται από το σύστημα καλύπτει ολόκληρο τον κύκλο των συμβάσεων, περιλαμβανομένων της ηλεκτρονικής ειδοποίησης, της ηλεκτρονικής υποβολής, της ηλεκτρονικής αξιολόγησης και της ηλεκτρονικής υποβολής.

**Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων: Νομοθεσία και Κανονισμοί, Αποφάσεις του υπουργικού συμβουλίου ή θέματα πολιτικής, το Σύστημα του eProcurement, Εγκύκλιοι**

### **Κατηγορία 3: Προβλήματα και εμπόδια στις δημόσιες συμβάσεις**

Οι ειδικοί συμφωνούν πως το μεγαλύτερο πρόβλημα είναι πως δεν υπάρχει εξειδικευμένο προσωπικό στις Αναθέτουσες Αρχές, ενώ το υπάρχον προσωπικό

δεν έχει τις κατάλληλες γνώσεις για να μπορεί να αντεπεξέλθει στα καθήκοντα του. Όσο αφορά στο προσωπικό των Ανεξαρτήτων Αρχών, στις περιπτώσεις της Διεύθυνσης Δημοσίων Συμβάσεων, κατά πρώτο και της Ελεγκτικής Υπηρεσίας κατά δεύτερο, σημαντικό εμπόδιο αποτελεί η έλλειψη ικανού αριθμού προσωπικού για να ασκήσει καθοδηγητικό έλεγχο. Επιπλέον, διαπιστώνεται μια υφέρπουσα κουλτούρα στον ευρύτερο, πέραν του κεντρικού κράτους τομέα, για απευθείας αναθέσεις και ενίοτε κατάχρησης εξουσίας.

Κατ' επέκταση, διαπιστώνεται ότι σημαντικά θέματα που αφορούν τα υψηλά ποσοστά των συμβάσεων που ανατίθενται απευθείας ή που μόνο ένας προσφοροδότης εκδηλώνει ενδιαφέρον (και επιδρούν πιθανώς τον ανταγωνισμό, τη διαφάνεια και τις καλές πρακτικές), μπορεί να συνδέονται με τις δομικές αδυναμίες αλλά και συμπεριφορές που έχουν προαναφερθεί και θα αναλυθούν πιο κάτω.

Επιδιώξαμε να μελετήσουμε πιθανές εξηγήσεις στο φαινόμενο λαμβάνοντας υπόψη στοιχεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και πιο συγκεκριμένα τον Πίνακα Αποτελεσμάτων της Ενιαίας Αγοράς ανά κράτος μέλος (Κύπρος). Τα πιο κάτω δεδομένα τα υποβάλαμε στην κρίση των συνεντευξιαζόμενων.

Πιο συγκεκριμένα η απόδοση της Κύπρου στον τομέα δημοσίων συμβάσεων κρίθηκε από την Υπηρεσία Εσωτερικής Αγοράς και τα κριτήρια του Πίνακα ως μη ικανοποιητική για το 2015 (με βάση τα στοιχεία που υπήρχαν τότε), ενώ με βάση τα πιο πρόσφατα στοιχεία της ίδιας υπηρεσίας (2016), εξακολουθεί η Κύπρος να κρίνεται ως χώρα με μη ικανοποιητική απόδοση σε σειρά δεικτών που μετρούν ποιοτικά την πολιτική κάθε κράτους ως προς το αν συνιστά καλές πρακτικές και κατά δεύτερον αξιολογεί πρόσφατα δεδομένα από κάθε χώρα στο σχετικό πεδίο.

Όσο αφορά στο 2015 και στον δείκτη «No Calls For Bids», ο οποίος μετρά το ποσοστό των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων με μια εταιρεία, χωρίς να γίνεται η οποιαδήποτε πρόσκληση υποβολής άλλων προσφορών αγγίζει το 24% (ψηλότερο της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2015). Επιπρόσθετα, διαπιστώνεται αυξητική τάση στις περιπτώσεις δημόσιων συμβάσεων “No Bidder” με ένα μόνο προσφοροδότη (40% των περιπτώσεων κατά το 2015 ενώ το 2011 ήταν 22%).

Τα αντίστοιχα αποτελέσματα για το 2016 εξακολουθούν να είναι αρνητικά, αφού στις κατηγορίες «ένας προσφοροδότης» και «χωρίς προσφορά», οι επιδόσεις συνεχίζουν να είναι μη ικανοποιητικές ( 38% και 38% αντίστοιχα).



Εάν συνυπολογίσουμε ότι οι δύο αυτοί δείκτες μαζί με τον δείκτη «Συχνότητας Δημοσιοποίησης» (Publication Rate) αξιολογούνται στον Πίνακα ως έχοντες τριπλή βαρύτητα τότε η θέση της Κύπρου εδραιώνεται στην κατηγορία των χωρών με μη ικανοποιητική απόδοση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Αν και τα στοιχεία με βάση των οποίων πραγματοποιείται η αξιολόγηση και η κατάταξη σε κάθε κατηγορία είναι ενδεικτικά και παρέχουν μια απλοποιημένη εικόνα, δεν πρέπει να υποτιμείται το γεγονός ότι υπογραμμίζουν σημαντικές πτυχές των δημοσίων συμβάσεων.



Το μεγαλύτερο πρόβλημα που εντοπίζει ο Γενικός Ελεγκτής αφορά κυρίως στις Αναθέτουσες Αρχές, εκτός του κεντρικού κράτους, δηλαδή τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, δήμους-κοινότητες, συμβούλια αποχετεύσεων, συμβούλια υδατοπρομήθειας, πανεπιστήμια, ημικρατικούς οργανισμούς<sup>5</sup>. Σε αυτούς όλους τους

<sup>5</sup> Η Κύπρος εφαρμόζει ένα σχετικά αποκεντρωμένο σύστημα δημοσίων συμβάσεων με αποτέλεσμα οι Αναθέτουσες Αρχές σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο να προσεγγίζουν τις 700, η πλειοψηφία των

οργανισμούς, όπως υπογραμμίζει ο Γ.Ε. «ναι, υπάρχει αρκετά σοβαρό πρόβλημα και με τις λεγόμενες απευθείας αναθέσεις, χωρίς να γίνει πρόσκληση υποβολής άλλων προσφορών ή με τον ένα μόνο προσφοροδότη και πάρα πολλές φορές υπάρχει κατάχρηση της νομοθεσίας».

Πρόσθετα, υπογραμμίζει ότι δεν γίνεται διαβούλευση της Υπηρεσίας με τις διάφορες Αναθέτουσες Αρχές πριν να προκηρύξουν κάποιο διαγωνισμό γιατί δεν είναι πρακτικό αυτό το πράγμα. Απλώς κοινοποιούνται στην υπηρεσία τα έγγραφα ενώ ο έλεγχος που πραγματοποιείται είναι δειγματοληπτικός γιατί αφορά χιλιάδες αιτήσεις. Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά «σίγουρα δεν μπορούμε να τις δούμε όλες».

Η ΠΑΑΠ υπογράμμισε την «ανάγκη άλλης στελέχωσης, για να μην υπάρχουν καθυστερήσεις στις δημόσιες συμβάσεις για να εξυπηρετείται το δημόσιο» και πως την παρούσα δεν υπάρχουν επαγγελματίες για να χειρίζονται τα θέματα.

Αλλά με ποιο τρόπο υιοθετείται η προσέγγιση της παρατυπίας στις δημόσιες προσφορές και συμβάσεις; Κατά πόσο μπορεί να εξηγηθεί η μη ικανοποιητική αξιολόγηση της Κύπρου στον Πίνακα Εσωτερικής Αγοράς όσο αφορά στις Δημόσιες Συμβάσεις αναλύοντας μεθόδους που ακολουθούνται;

Οι μέθοδοι που υπογείως εφαρμόζονται ποικίλουν: Πρόκειται για τη συμπερίληψη σε ένα διαγωνισμό, φωτογραφικών όρων και προϋποθέσεων που μετατρέπουν το εγχείρημα σε δήθεν ανοικτό διαγωνισμό. Αυτοί οι όροι ευνοούν μόνο ένα οργανισμό και είτε κανείς άλλος δεν θα ενδιαφερθεί είτε αν οι ενδιαφερόμενοι είναι περισσότεροι δεν θα είναι σε θέση να τους πληρούν και έτσι η Αναθέτουσα Αρχή τους απορρίπτει. Εξίσου σοβαρή είναι η περίπτωση του ισχυρισμού ότι επιτρέπεται νομικά η απευθείας ανάθεση μιας προσφοράς σε μία εταιρεία. Επιπλέον, μια άλλη πιο περίπλοκη ίσως μέθοδος είναι η κατάτμηση των προσφορών. Για παράδειγμα, επειδή η νομοθεσία επιτρέπει την απευθείας ανάθεση μέχρι €2.000, αν και πρέπει να τηρούνται στοιχειωδώς οι διαδικασίες, η Αρχή προβαίνει σε απευθείας αγορά από μια επιχείρηση. Αντί να γίνει ετήσιος προϋπολογισμός και προγραμματισμός αναγκών που ενώ θα ανέβαζε φαινομενικά το κόστος για παράδειγμα στις €20,000, η δε διαδικασία θα ήταν και πιο διαφανής αλλά και οικονομικά πιθανών καλύτερη διαχειριστικά. Η μέθοδος της κατάτμησης προσφορών, ενώ απαγορεύεται από την νομοθεσία, συμβαίνει

---

οποίων είναι τοπικές αρχές (406). Βλέπε Public procurement – Study on administrative capacity in the EU-Cyprus Country Profile στο

Directorate General for Regional and Urban Policy (2016) “Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds”

επί του εδάφους και έχει εντοπιστεί από την Ελεγκτική Υπηρεσία η οποία και το αναδεικνύει δημόσια.

Η Πρόεδρος της Αναθεωρητικής Αρχής Προσφορών επισήμανε πως σημαντικό εμπόδιο είναι ότι η Αρχή «δεν μπορεί να ασκήσει έλεγχο ουσίας και να υποκαταστήσει την κρίση της αναθέτουσας αρχής ιδιαίτερα επί τεχνικών ζητημάτων ή επί εξειδικευμένων γνώσεων που μόνον κάποιος τεχνοκράτης ή κάποιος ειδικός θα μπορούσε να το κρίνει. Είναι ως να υπάρχει ένα αόρατο σκαλί που δεν μπορεί να υπερβεί η Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών -όχι λανθασμένα δεν μπορεί να μην παρεξηγηθούμε-, δεν μπορεί βάσει της νομολογίας και βάσει της νομοθεσίας». Ακόμα, η Αρχή περιορίστηκε στο να ελέγχει την νομιμότητα και αν ακολουθούνται βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου.

Ο ΓΕ και ο ΠΔΣΑ συμφωνούν πως πολλές φορές υπάρχει κατάχρηση της νομοθεσίας και σύγκρουση συμφερόντων, με το ΓΕ να υποστηρίζει πως αυτό γίνεται κυρίως εκτός του κεντρικού κράτους. Ο Πρόεδρος του Δικηγορικού Συλλόγου Αμμοχώστου επί τούτου σχολιάζει πως μπορεί να δημιουργηθούν ζητήματα διαφάνειας, ζητήματα διαφθοράς και ζητήματα λανθασμένων διαδικασιών και πως αυτό πολύ πιθανόν να συνδέεται και «λίγο με την κουλτούρα και την ιδιοσυγκρασία των Κύπριων». Στο συγκεκριμένο τομέα κουλτούρα εννοείται πως εάν κάποιος οικονομικός φορέας είναι πιο συμπαθής από τους άλλους τότε είναι πιθανότερο να πάρει την προσφορά.

Ο ΕΔΔΣ θεωρεί πως η κύρια πηγή προβλημάτων στους διαγωνισμούς είναι το γεγονός ότι «οι περισσότεροι που κάνουν διαγωνισμούς δεν καταλαβαίνουν τους κανόνες της αγοράς» και προσπαθούν να κάνουν τους διαγωνισμούς πριν να γνωρίζουν τις ανάγκες του αγοραστή. Επίσης προσθέτει πως είναι και θέμα προκατάληψης που έχει ο κόσμος προς τον τρόπο που διεξάγονται οι διαγωνισμοί για τις δημόσιες συμβάσεις.

Πιο συγκεκριμένα η ανάλυση μας δείχνει ότι τα βασικά προβλήματα έγκεινται στα εξής:

Οι Αναθέτουσες Αρχές δεν έχουν στελέχη που σταθερά και διαχρονικά ασχολούνται με τις δημόσιες συμβάσεις. Αλλάζουν συνεχώς τα πρόσωπα. Οι Αναθέτουσες Αρχές δεν έχουν ικανό αριθμό στελεχών που ασχολούνται με τις δημόσιες συμβάσεις. Το

σημαντικότερο πρόβλημα που δημιουργείται, έγκειται στην έλλειψη της σωστής και επαρκούς προετοιμασίας για την διενέργεια ενός διαγωνισμού. Επειδή τα μέλη των Αναθετουσών Αρχών δεν είναι εξειδικευμένα, αντιγράφουν τα πρότυπα έγγραφα χωρίς προσαρμογή σε κάθε ξεχωριστό διαγωνισμό. Δήμοι και κοινότητες δεν έχουν την ικανότητα να προκηρύξουν διαγωνισμούς. Σίγουρα δεν επαρκεί ο αριθμός των στελεχών στην Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων του ΓΛ για να πραγματοποιούνται οι έλεγχοι που είναι απαραίτητοι. Επιπλέον η κυρίαρχη κουλτούρα μπορεί να διαμορφώνεται στη βάση των πιο πάνω ατελειών, επιτρέποντας να παρεισφρήσουν παρατυπίες, παρανομίες, συγκρούσεις συμφερόντων, διόγκωση δημοσιονομικού κόστους.

Για παράδειγμα, η Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων επιθυμεί να παρακολουθεί κάθε φορά τις ατζέντες των συμβουλίων και να είναι ικανή να συμμετέχει και να έχει άμεση παρακολούθηση από κοντά. Δεν είναι σε θέση όμως να υλοποιήσει αυτή την ανάγκη και «αναγκαζόμαστε να περιμένουμε να δούμε αν προέκυψε κάποιο θέμα, να μας πει κάποιος κάτι δειγματοληπτικά να το κάνουμε». «Να ενισχυθεί η διεύθυνση για να μπορέσει ακριβώς μ' αυτό το σκεπτικό που σας είπα πριν ότι μόνο να δεις τα νούμερα ότι το μισό δισεκατομμύριο ξοδεύεται για δημόσιες συμβάσεις κάθε χρόνο θεωρούμε ότι είναι μια επένδυση που έχει πεδίο δόξης λαμπρό να αποδώσει εάν γίνει σωστά και κτιστεί σωστά η εμπειρογνωμοσύνη και ο επαγγελματισμός σε αυτόν τον τομέα». Μια από τις εισηγήσεις της ΔΔΣ είναι να της δοθεί προσωπικό το οποίο θα τοποθετηθεί σε υπουργεία, ειδικά στα υπουργεία που έχουν πολλές και μεγάλες προσφορές της τάξης των Ευρώ 50-100 εκατομμυρίων για να μπορούν να βοηθούν επί τόπου τον κόσμο, να κτίζουν τον επαγγελματισμό, να διατίθεται μόνιμα κάποιος σταθερός πυρήνας που θα γνωρίζει τις διαδικασίες, τα ηλεκτρονικά εργαλεία και θα υποβοηθά να γίνονται δημοπρασίες. Επιπλέον το καινούριο εξειδικευμένο προσωπικό θα είναι ικανό και καταρτισμένο ώστε να βοηθήσει να δημιουργηθούν δυναμικά συστήματα αγορών<sup>6</sup> τα οποία είναι μοντέρνα εργαλεία που δυστυχώς δεν μπορούμε να χρησιμοποιήσουμε λόγω του ότι δεν έχουμε κόσμο να τα υποστηρίξει, να σταθεί δίπλα από τις αναθέτουσες αρχές και να τους μάθει

---

<sup>6</sup> Ο περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων και για Συναφή Θέματα Νόμος του 2016 (73(I)/2016) 31.-(1) Για αγορές τρέχουσας χρήσης των οποίων τα χαρακτηριστικά, όπως είναι γενικώς διαθέσιμα στην αγορά, ικανοποιούν τις απαιτήσεις των αναθετουσών αρχών, οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να χρησιμοποιούν δυναμικό σύστημα αγορών. Το δυναμικό σύστημα αγορών λειτουργεί ως μια εξ ολοκλήρου ηλεκτρονική διαδικασία και είναι ανοικτό καθ' όλη την περίοδο ισχύος του συστήματος αγορών σε κάθε οικονομικό φορέα που πληροί τα κριτήρια επιλογής

πώς να τα κάνουν. Στις ημέρες μας, η προσφυγή σε δυναμικά συστήματα αγορών γίνεται από τις Αναθέτουσες Αρχές (άρθρο 33 Οδηγίας 2004/18/EK, άρθρο 15 Οδηγίας 2004/17/EK) μέσω ανοικτών διαγωνισμών και κατ' επέκταση πληρώνουν για την εφαρμογή τους. Αντίθετα, με την κατάλληλη εκπαίδευση από ειδικευμένο προσωπικό το κόστος αυτό αποκλείεται ενώ μπορεί να ενισχυθεί η εμπειρογνομosύνη.

Άλλα προβλήματα εκπηγάζουν από την Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών: «Επιπρόσθετα, υπάρχουν και περιπτώσεις που η καθυστέρηση οφείλεται και σε νομικούς ή/και ουσιαστικούς/πρακτικούς λόγους όπως, μεταξύ άλλων, την υποβολή προξεταστικών ενστάσεων, θέματα εμπιστευτικότητας των διαφόρων εγγράφων και άρνηση αποκάλυψής τους (που μερικές φορές οδηγούν σε έκδοση ενδιάμεσης απόφασης από την Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών), τεράστιος όγκος διοικητικών φακέλων που προκαλούν διαδικαστικά προβλήματα, ταυτόχρονη επιθεώρηση των φακέλων από δύο ή τρεις οικονομικούς φορείς που έχουν προσφύγει στην Αρχή για τον ίδιο διαγωνισμό. Χωρίς να παραβλέπεται η σημασία των πιο πάνω, ένας άλλος παράγοντας που επιδρά στον χρόνο έκδοσης μιας απόφασης, είναι ο αριθμός των υποθέσεων και ο ρυθμός καταχώρισης των προσφυγών», φαινόμενο που θα μπορούσε να αμβλυνθεί με την αύξηση του ειδικευμένου προσωπικού.

#### **Κατηγορία 4**

##### **Σύγκρουση Συμφερόντων**

Στον νόμο περί σύναψης δημοσίων συμβάσεων (73 I 2016) άρθρο 6 εδάφιο 1, διαλαμβάνεται ότι οι «οι αναθέτουσες αρχές λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την αποτελεσματική πρόληψη, τον εντοπισμό και την επανόρθωση συγκρούσεων συμφερόντων που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών σύναψης συμβάσεων, ούτως ώστε να αποφεύγονται τυχόν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να

διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων». Ακολούθως ορίζεται με σαφήνεια η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων. Με βάση τους ελέγχους που διεξάγονται μελετήσαμε κατά πόσο γίνεται έγκαιρη διαβούλευση των δημόσιων αρχών με την Ελεγκτική Υπηρεσία και την Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων του Γενικού Λογιστηρίου ώστε να προλαμβάνονται συγκρούσεις συμφερόντων.

«Η σύγκρουση συμφερόντων έχει εξελιχθεί σε επαναλαμβανόμενο πρόβλημα, ιδίως στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων για τις διαρθρωτικές δράσεις, διότι μπορεί να πλήξει σοβαρά τον δημόσιο προϋπολογισμό και τη φήμη της ΕΕ και της εμπλεκόμενης χώρας». Η θέση αυτή υπογραμμίζεται στο εγκριθέν τον Νοέμβριο του 2013 από την ομάδα πρόληψης της απάτης COCOLAF έγγραφο<sup>7</sup>. Ειδικοί και αρμόδιες αρχές από 13 χώρες κατέληξαν στη σύνταξη ενός πρακτικού οδηγού για τη διαχείριση περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων, ο οποίος απευθύνεται σε διαχειριστές δημοσίων συμβάσεων στο πλαίσιο προγραμμάτων διαρθρωτικών δράσεων και προγραμμάτων για την πολιτική συνοχής που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ.

Σύγκρουση συμφερόντων ανακύπτει όταν δίνεται σε ένα πρόσωπο η ευκαιρία να θέσει σε προτεραιότητα τα ιδιωτικά του συμφέροντα εις βάρος των επαγγελματικών του καθηκόντων. Όταν η σύγκρουση συμφερόντων στο πλαίσιο διαδικασίας δημοσίων συμβάσεων δεν αντιμετωπίζεται αποτελεσματικά, έχει αντίκτυπο στην κανονικότητα των διαδικασιών και οδηγεί σε παραβίαση των αρχών της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης ή/και της μη διάκρισης, οι οποίες πρέπει να τηρούνται στις δημόσιες συμβάσεις όπως προβλέπεται στο άρθρο 102 του δημοσιονομικού κανονισμού. Κατ' επέκταση, η σύγκρουση συμφερόντων κατά την διαδικασία ενός διαγωνισμού είναι μεγάλης σημασίας.

Ο ΟΟΣΑ<sup>8</sup>, ερμηνεύει την σύγκρουση συμφερόντων ως τη «σύγκρουση μεταξύ των δημοσίων καθηκόντων και των ιδιωτικών συμφερόντων ενός δημοσίου υπαλλήλου,

<sup>7</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013) Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF). Εντοπισμός συγκρούσεων συμφερόντων σε διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων για διαρθρωτικές δράσεις Πρακτικός οδηγός για διαχειριστές που εκπονήθηκε από ομάδα εμπειρογνομόνων των κρατών μελών υπό τον συντονισμό της Μονάδας Δ.2 «Πρόληψη της απάτης» της OLAF. <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-EL.pdf>

<sup>8</sup> Βλ. «Managing Conflict of Interest in the Public Service – OECD GUIDELINES AND COUNTRY EXPERIENCES» (Διαχείριση της σύγκρουσης συμφερόντων στον δημόσιο τομέα – ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΟΔΗΓΙΕΣ ΤΟΥ ΟΟΣΑ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΕΣ ΕΜΠΕΙΡΙΕΣ), σ. 24 και 25, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>. Ο ΟΟΣΑ έχει προσδιορίσει επίσης τα ακόλουθα τρία είδη σύγκρουσης συμφερόντων: Πραγματική σύγκρουση συμφερόντων: σύγκρουση μεταξύ των δημοσίων καθηκόντων και των ιδιωτικών συμφερόντων ενός δημοσίου υπαλλήλου, στο πλαίσιο της οποίας ο δημόσιος υπάλληλος έχει ιδιωτικά συμφέροντα που θα μπορούσαν να επηρεάσουν με αθέμιτο τρόπο την άσκηση των επίσημων υποχρεώσεων και καθηκόντων του. Φαινομενική σύγκρουση συμφερόντων: μπορεί να θεωρηθεί ότι υπάρχει φαινομενική σύγκρουση συμφερόντων σε περιπτώσεις

στο πλαίσιο της οποίας ο δημόσιος υπάλληλος έχει ιδιωτικά συμφέροντα που θα μπορούσαν να επηρεάσουν με αθέμιτο τρόπο την άσκηση των επίσημων υποχρεώσεων και καθηκόντων του».

Η καινούρια νομοθεσία η οποία ασφαλώς πηγάζει από το νέο ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο, ορίζει με σαφήνεια την έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων και προβλέπει για την «αποτελεσματική πρόληψη, τον εντοπισμό και την επανόρθωση συγκρούσεων συμφερόντων που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών σύναψης συμβάσεων, ούτως ώστε να αποφεύγονται τυχόν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων». Από το ενδιαφέρον της ερευνητικής ομάδας δεν μπορούσε να διαφύγει το θέμα της σύγκρουσης συμφερόντων.

*Πράγματι, διαπιστώνεται ότι παρά το γεγονός ότι δεν αποτελεί συχνό φαινόμενο, έχουν εντοπιστεί προφανείς περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων και σημαντικές υποθέσεις και μεγάλες σε αριθμό παρατυπίες ή παρανομίες, όπως αναφέρει ο Γενικός Ελεγκτής. Παρά το γεγονός ότι υπάρχει διαδικασία και μέσω των πρότυπων εγγράφων αλλά και οδηγιών από το Γενικό Λογιστήριο και την αρμόδια Αρχή προς της Αναθέτουσες Αρχές να υπογράφεται δήλωση ότι τα μέλη δεν έχουν το όποιο συμφέρον στη διαδικασία και όπου διαπιστώνεται παραδοχή συμφέροντος να μην συμμετέχουν στη διαδικασία, δεν έχει ακόμα εμπεδωθεί η κουλτούρα ότι δεν πρέπει ένας μόνο να είναι αλλά και να φαίνεται τίμιος.*

Σε αυτό το συμπέρασμα καταλήγουμε συγκρίνοντας τις σχετικές αναφορές όλων των ειδικών. Ενώ ο Επικεφαλής της Υπηρεσίας Δημοσίων Συμβάσεων σημειώνει ότι υπήρξαν μερικές ανάλογες περιπτώσεις, η ΠΑΑΠ υπογραμμίζει ότι «οι Αναθέτουσες Αρχές, γνωρίζουν όλους τους οικονομικούς φορείς. Εάν συμπαθούν τον ένα οικονομικό φορέα ή τον άλλο οικονομικό φορέα, αυτά τα πράγματά δεν μπορούμε εμείς να τα διαπιστώσουμε μέσα από τον έλεγχο ο οποίος γίνεται αλλά φαίνεται, ότι σε αυτόν τον τομέα η κουλτούρα μας δεν είναι αυτή που θα έπρεπε να είναι. Δηλαδή να είναι αντικειμενική, κατά τρόπο που να μην ξεχωρίζουν ποιον έχουν απέναντι τους και αυτό δυσκολεύει και το δικό μας το έργο. Μια αναθέτουσα αρχή για έναν συγκεκριμένο

---

όπου εικάζεται ότι τα ιδιωτικά συμφέροντα ενός δημοσίου υπαλλήλου θα μπορούσαν να επηρεάσουν με αθέμιτο τρόπο την άσκηση των καθηκόντων του, αλλά αυτό δεν συμβαίνει στην πραγματικότητα. Δυνητική σύγκρουση συμφερόντων: δυνητική σύγκρουση συμφερόντων ανακύπτει όταν ένας δημόσιος υπάλληλος έχει ιδιωτικά συμφέροντα τέτοια ώστε θα προκαλείτο σύγκρουση συμφερόντων εάν ο υπάλληλος επρόκειτο να αναλάβει σχετικά (ήτοι συγκρουόμενα) υπηρεσιακά καθήκοντα στο μέλλον.

πράγμα να αποκλείει έναν οικονομικό φορέα, ενώ άλλη αναθέτουσα αρχή περίπου για το ίδιο πράγμα δεν τον αποκλείει. Αυτό δημιουργεί μια αδυναμία στον χώρο των δημοσίων συμβάσεων διότι θα έπρεπε να υπάρχουν συγκεκριμένα σημεία για τα οποία κάποιος εξαιρείται από μια δημόσια σύμβαση». Αντικειμενικές αδυναμίες στον έλεγχο επιβάλλουν «οι ίδιες οι Αναθέτουσες Αρχές να λαμβάνουν μέτρα ώστε να αποκλείουν την εμφάνιση τέτοιων φαινομένων σύγκρουσης συμφερόντων και υπάρχουν περιπτώσεις που έχει διαπιστωθεί ότι παρεισέφρησαν τέτοια φαινόμενα σύγκρουσης συμφερόντων είτε κατά την αξιολόγηση δημοσίων συμβάσεων είτε κατά την ετοιμασία όρων κλπ», όπως τονίζει ο Γενικός Ελεγκτής. Από τα πιο πάνω δεδομένα προκύπτει αβίαστα η θέση ότι οι Αναθέτουσες Αρχές επιβάλλεται να είναι κατάλληλα στελεχωμένες ώστε να ερμηνεύουν και να δρουν προληπτικά ως προς την αποφυγή σύγκρουσης συμφερόντων αλλά και να είναι ηθικά άμεμπτες. Εντούτοις, δεν μπορεί παρά να σημειωθεί με κίνδυνο να καταστεί φορτικό, το γεγονός ότι η διαδικασία πάσχει εν μέρει εξαιτίας της αδυναμίας προληπτικού ελέγχου από τις Αρμόδιες Αρχές, οι οποίες αν και καταβάλλουν φιλότιμες προσπάθειες δεν μπορούν να ενημερώνονται εκ των προτέρων για τις εκατοντάδες συνεδρίες των Αναθετουσών Αρχών και την σύνθεση τους σε κάθε περίπτωση.

#### **Κατηγορία 5. Επί του εδάφους λύσεις προβλημάτων:**

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, οι Αναθέτουσες Αρχές δεν έχουν επαρκές προσωπικό να χειρίζεται τις δημόσιες συμβάσεις. Επίσης δεν έχουν εξειδικευμένο προσωπικό. Οι Ανεξάρτητες Υπηρεσίες (ΓΛ, Γ.Ε., ΑΑΠ), δεν διαθέτουν ικανό αριθμό στελεχών για να αντεπεξέρχονται προληπτικά καθοδηγώντας ή ελέγχοντας τους όρους διαφορετικών διαγωνισμών γι' αυτό προβαίνουν σε δειγματοληπτικούς ελέγχους μόνο όσο αφορά στους όρους που θέτουν οι Αναθέτουσες Αρχές. Το πρόβλημα στελέχωσης των Αρμόδιων Αρχών επιτάθηκε με την παγιοποίηση των προσλήψεων και την έξοδο δημοσίων υπαλλήλων υπό τον φόβο της απώλειας δικαιωμάτων των δημοσίων



υπαλλήλων. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο οι Ανεξάρτητες Αρχές επιδιώκουν να υλοποιούν λύσεις ανάγκης ή και καινοτόμες «λύσεις» επί του εδάφους για να περιορίσουν το χάσμα ελέγχου και καθοδήγησης. Η Ελεγκτική Υπηρεσία, καταφεύγει σε Ελεγκτικούς Οίκους διατηρώντας τον διαχειριστικό έλεγχο. Για να διεκπεραιώσει όλες της τις σχετικές αποστολές, πιθανώς δεν θα αρκούσε το προσωπικό που έχει ούτε και αν αυξάνονταν κατά πολύ γι' αυτό η Υπηρεσία έχει από καιρό αποφασίσει να εφαρμόσει ένα μεικτό μοντέλο. Αναθέτει μέρος των ελέγχων στον ιδιωτικό τομέα μέσω ανοικτών προσφορών ενώ διατηρεί για την ίδια τον οικονομικό έλεγχο σε κάποιους ελεγχόμενους οργανισμούς και στο κεντρικό κράτος. Επίσης, διατηρεί τον διαχειριστικό έλεγχο και τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων, που γίνεται όπως υπογράμμισε ο Γ.Ε σχεδόν αποκλειστικά εσωτερικά (εννοεί από την Υπηρεσία του).

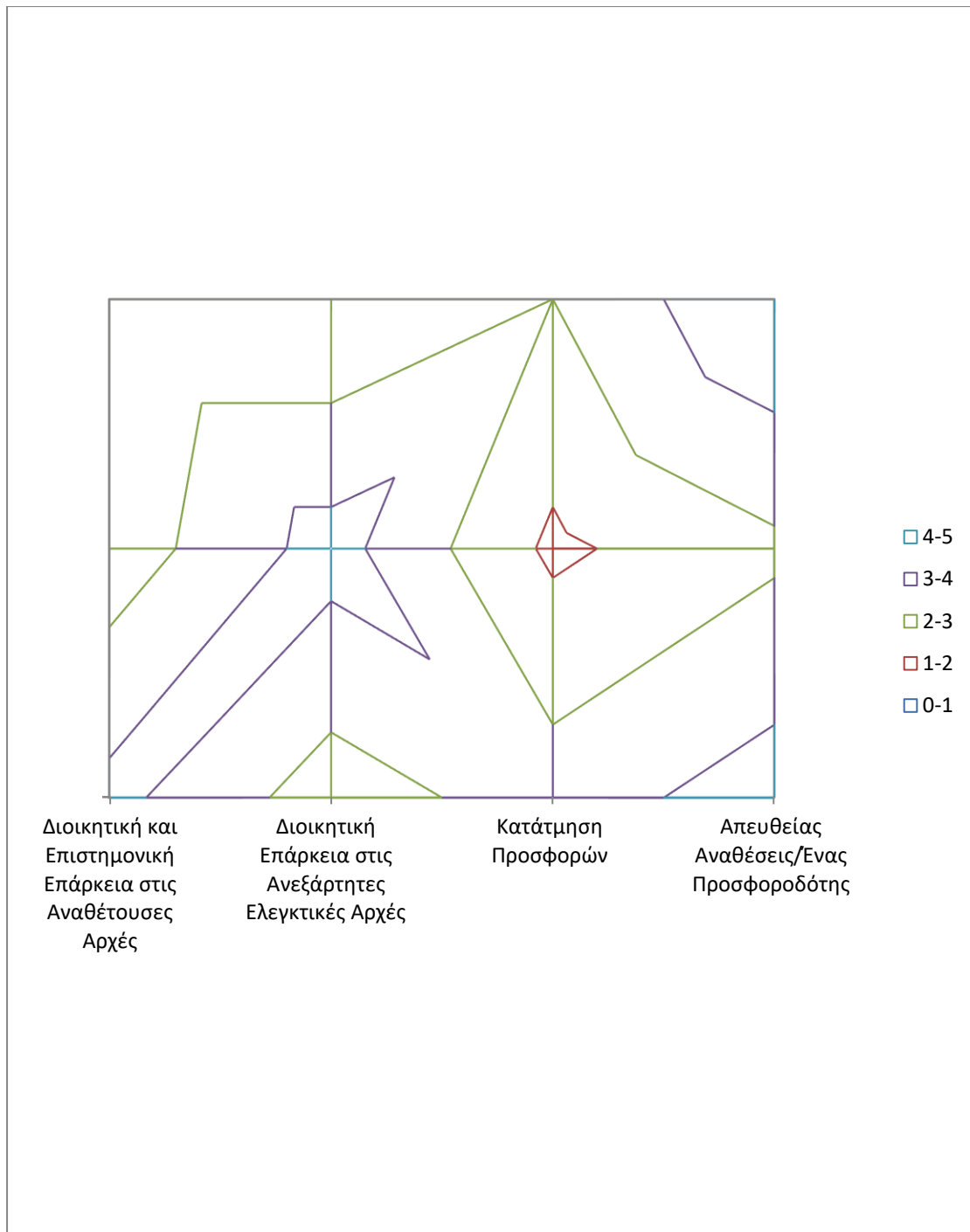
Η Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΓΛ) εκδίδει Συμβάσεις Πλαίσιο, από τη μια συγκεντρώνει τις βασικές ανάγκες του ευρύτερου δημόσιου τομέα (π.χ. pc, χαρτικά κ.α.) και οργανώνει κεντρικούς διαγωνισμούς. Από την άλλη αποκεντρώνει με οδηγίες της Υπηρεσίες και επιτρέπει σε περιφερειακές αρχές να επιλέγουν με βάση έρευνα αγοράς τοπικούς προσφοροδότες.

Πρόκειται για μέτρα που έχουν θετική επίδραση τόσο στην ταχύτητα του ελέγχου όσο και στην καθοδήγηση των ενδιαφερομένων και την καταπολέμηση της δημοσιονομικής σπατάλης. Αν και τα μέτρα αυτά δεν μπορούν να επιλύσουν τα διαρθρωτικά προβλήματα που θα αναλύσουμε πιο κάτω, εντούτοις είναι σοβαρές ενδείξεις της θέλησης των Υπηρεσιών να συμβάλουν στην διοικητική επάρκεια των υπηρεσιών.

### **Μέτρα Προτάσεις**

Συνολικά τα ευρήματα της έρευνας παραπέμπουν σε ενδιαφέροντα συμπεράσματα

**Πίνακας:** Προβλήματα και Προοπτικές στις Δημόσιες Συμβάσεις



Οι ειδικοί και πιο συγκεκριμένα οι Επικεφαλές των Ανεξάρτητων Αρχών επιβεβαιώνουν ότι το νέο νομικό πλαίσιο έχει ενταχθεί ομαλά στο κυπριακό σύστημα και συνιστά θετικό βήμα.

Η εφαρμογή του και η επιτυχία των στοχεύσεων εξαρτάται και από κάποιες άλλες παραμέτρους που θα περιορίσουν τη διοικητική ανεπάρκεια που επιτρέπει ευκαιρίες για απάτες και κατάχρηση ενώ αυξάνει τα κόστη και τις καθυστερήσεις. Μερικές χρήσιμες εισηγήσεις είναι οι πιο κάτω:

1. Οι διάσπαρτες Αναθέτουσες Αρχές, ειδικά σε τοπικό-δημοτικό επίπεδο να αποκτήσουν τεχνογνωσία με μόνιμο και εκπαιδευμένο προσωπικό, συμπληρώνοντας ένα σοβαρό έλλειμμα το οποίο οδηγεί σε σημαντικές αστοχίες. Οι δύο εφικτοί τρόποι ώστε να επιτευχθεί ο στόχος αυτός είναι είτε η εκπαίδευση στο αντικείμενο του project management και public procurement του προσωπικού ή/και η πρόσληψη-συνεργασία με την μέθοδο των συμβολαίων. Οι τρόποι αυτοί θα ενισχύσουν τον επαγγελματισμό στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.
2. Να αυξηθεί η στελέχωση των Υπηρεσιών Εξωτερικού Ελέγχου και Καθοδήγησης, ώστε να ενεργούν προληπτικά σε μεγαλύτερο βαθμό, κάτι που σχεδόν αποκλείεται από τις υφιστάμενες δομές λόγω της υποστελέχωσης που τις διακρίνει. Ειδικά, η Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων πρέπει να αποκτήσει επιπλέον καταρτισμένο προσωπικό το οποίο θα καθοδηγεί τις Αναθέτουσες Αρχές, θα διευκολύνει στην περαιτέρω τη συμμετοχή και την προκήρυξη διαγωνισμών, ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, η ισότητα και η ορθή διαχείριση εμπράκτως. Η ενδυνάμωση της Διεύθυνσης Δημοσίων Συμβάσεων θα συμβάλει στην ενίσχυση της τάσης για συγκεντροποίηση των διαδικασιών, υποστήριξη των μικρών οντοτήτων που παρέχουν δημόσιες συμβάσεις (αγοραστές) και των πωλητών υπηρεσιών με θετικότερα αποτελέσματα.
3. Να μελετηθεί η ενίσχυση των εξουσιών της Αναθεωρητικής Αρχής Προσφορών ώστε να περιορισθεί το κενό που υπάρχει ως προς τον επί της ουσίας έλεγχο. Η διοικητική υποστήριξη της Αρχής προβάλλει επίσης ως προαπαιτούμενο.
4. Η υπό εκκώλαψη Ανεξάρτητη Αρχή κατά της Διαφθοράς, να μην αποτελέσει φύλλο συκής αλλά από την αρχή να στελεχωθεί επαρκώς ώστε να ανταποκρίνεται στους στόχους που το προτεινόμενο νομοσχέδιο προβλέπει<sup>9</sup>. Η ορθή στελέχωση και λειτουργία της με επαρκές επιστημονικά και μόνιμο προσωπικό θα καλύψει αδυναμίες που εντοπίζονται και θα υλοποιήσει

---

<sup>9</sup> Περί Σύστασης και Λειτουργίας της Ανεξάρτητης Αρχής κατά της Διαφθοράς, Νόμος του 2017.

διεθνείς εισηγήσεις<sup>10</sup>. Επιπλέον θα πρέπει να διασφαλίζεται η συνέχεια στα πορίσματα της Ελεγκτικής Υπηρεσίας και τις συστάσεις για αποτελεσματικότερη διαχείριση των δημόσιων δαπανών.

5. Η πιο πάνω ενίσχυση θα διευκολύνει την καλλιέργεια κουλτούρας καλών πρακτικών για αντιμετώπιση του προβλήματος των απευθείας αναθέσεων, της κατάτμησης προσφορών, των «διαγωνισμών» με ένα προσφοροδότη των φωτογραφικών διαγωνισμών, των διοικητικών καθυστερήσεων που προάγουν τις ανισότητες στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και θα βελτιώσουν τη διεθνή εικόνα της Κύπρου και την κατάταξη της στους Πίνακες Δημοσίων Συμβάσεων της Εσωτερικής Αγοράς της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

## Συζήτηση

Επιχειρήσαμε να ερευνήσουμε κατά πόσο το νέο Ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις είναι επαρκές και εφαρμόζεται κατά

---

<sup>10</sup> Βλέπε Public Procurement-Study on administrative capacity in the EU-Cyprus Country Profile 2016 και Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που περιλαμβάνει εμπειριστατωμένη επισκόπηση σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών 2017.

αποτελεσματικό τρόπο από τις κυπριακές αρχές. Ασφαλώς δεν είναι δυνατό να κριθεί κάτι τέτοιο με τρόπο στατικό. Χρειάζεται χρόνος. Ενώ η Κύπρος έχει εναρμονισθεί και σε κάποιους μάλιστα τομείς έχει προχωρήσει (ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις) το εγχείρημα τις εποπτείας από τις Ανεξάρτητες Αρχές καθώς και της καθοδήγησης φαντάζει άνισα κατανομημένο. Μέτρα πολιτικής από πλευράς του κράτους είναι περισσότερο από αναγκαία ώστε να ενισχυθούν οι Αναθέτουσες Αρχές και οι Ανεξάρτητες Υπηρεσίες.

Επιπλέον, θέσαμε κάποιες γενικές βάσεις στη μελέτη πιθανών αιτιών που εμποδίζουν την αποτελεσματικότερη λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών του Δημοσίου καθώς και των Αναθετουσών Αρχών. Η μελέτη αυτή αποτελεί εξερεύνηση ενός κεφαλαιώδους ζητήματος και τα αποτελέσματα της φιλοδοξούμε να αποτελέσουν βάση για περαιτέρω έρευνα αλλά και σημείο αναφοράς για διεύρυνση της πολιτικής δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Μελλοντικές έρευνες μπορούν να επικεντρωθούν σε σειρά αλληλοσυνδεόμενων θεμάτων στον τομέα. Εξαιρετικής σημασίας είναι η διερεύνηση εργαλείων και κινήτρων ώστε ένα μέρος τουλάχιστον των δημοσίων συμβάσεων να προκαλεί ή να προσκαλεί την καινοτομία από μέρους των πωλητών υπηρεσιών γεγονός που θα ωφελήσει τον Οργανισμό, νοουμένου ότι η προκήρυξη του διαγωνισμού θα αφορά διόρθωση προβλημάτων και όχι διαιώνιση (Georghiou *et al.*, 2014). Επιπλέον, η έρευνα θα μπορούσε μελλοντικά να εστιάσει σε περιβαλλοντικές μορφές των συμβάσεων και κατά πόσο η εφαρμογή τους στην Κύπρο συμβάλει σε πιο βιώσιμη ανάπτυξη (Pacheco-Blanco, Bastante Ceca, 2016). Πολύ ενδιαφέρουσα είναι η προοπτική να εξεταστεί κατά πόσο τα μεγάλα ποσοστά που παρατηρούνται στις απευθείας αναθέσεις (38%) ή σε διαγωνισμούς με ένα μόνο προσφοροδότη (επίσης 38%) είναι φαινόμενο που διασυνδέεται με το μέγεθος και τα χαρακτηριστικά της αγοράς στην Κύπρο περισσότερο από ότι με άλλους παράγοντες όπως επιστημονικές και διοικητικές ελλείψεις ή της ύπαρξης μιας κουλτούρας θελκτικής στη διαφθορά.

Τέλος, ίσως πιο σημαντική πτυχή της μελλοντικής έρευνας είναι η ποσοτικοποίηση των αποτελεσμάτων ώστε με πιο μετρήσιμα κριτήρια να διευκολύνεται η βελτίωση στον τομέα των συμβάσεων και η αντιμετώπιση

προκλήσεων όπως η διαφθορά και η βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών και έργων.

## **Βιβλιογραφία**

DiCicco-Bloom, B., & Crabtree, B. F. (2006). The qualitative research interview. *Medical Education*, 40, 314-321.

Edler, J. and Georghiou, L. (2007), “Public procurement and innovation – resurrecting the demand side”, *Research Policy*, Vol. 36 No. 7, pp. 949-63

Ferwerda, J., Deleanu, I. & Unger, B. *Eur J Crim Policy Res* (2017). Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators. May 2016 *European Journal on Criminal Policy and Research* 23(2) 23: 245. doi: 10.1007/s10610-016-9312-3

Georghiou, L., Edler, J., Uyarra, E., Yeow, J., (2014). Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. *Technological Forecasting and Social Change*. Volume 86, July 2014, Pages 1-12

Lember, V., Kalvet, T. and Kattel, R., (2011). Urban competitiveness and public procurement for innovation†, *Urban Studies*, Vol. 48 No. 7, pp. 1373-1395

Pacheco-Blanco, B.; Bastante Ceca, MJ. (2016). Green public procurement as an initiative for sustainable consumption. An exploratory study of Spanish public universities. *Journal of Cleaner Production*. (133):648-656. doi:10.1016/j.jclepro.2016.05.056.

Susan Rose-Ackerman (1975). The economics of corruption. *Journal of Public Economics* Volume 4, Issue 2, February 1975, Pages 187-203

European Commission (2015 and 2016). The EU Single Market Scoreboard Performance per Policy Area Public Procurement. Doi [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm#maincontentSec3](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#maincontentSec3)

OECD (2003). GUIDELINES AND COUNTRY EXPERIENCES. «Managing Conflict of Interest in the Public Service <http://www.oecd.org/governance/ethics/48994419.pdf>

EU public procurement directives’ European Commission last updated 08/06/2016 available at

[http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_public\\_directives\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_public_directives_en.htm) accessed 02/06/2017

Public Procurement' European Commission last updated 02/06/2017 available at [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_en](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en) accessed 02/06/2017

The treaty and other EU law' European Commission last updated 08/06/2017 available at [http://ec.europa.eu/environment/gpp/treaty\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/treaty_en.htm) accessed 03/06/2017

Υπουργείο Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξης, (2017). Εθνική Στρατηγική κατά της Διαφθοράς.

[http://www.mjpo.gov.cy/mjpo/mjpo.nsf/All/7074A8ADF421EC67C22582340032E270/\\$file/%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE%20%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE%20%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%AC%20%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%B8%CE%BF%CF%81%CE%AC%CF%82.pdf](http://www.mjpo.gov.cy/mjpo/mjpo.nsf/All/7074A8ADF421EC67C22582340032E270/$file/%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE%20%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE%20%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%AC%20%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%B8%CE%BF%CF%81%CE%AC%CF%82.pdf)

Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Text with EEA relevance of Directive 2004/18/EC the 'classical public sector directive'

Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Text with EEA relevance of Directive 2004/17/EC the 'utilities directive'

Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων. ΟΔΗΓΟΣ ΒΕΛΤΙΣΤΩΝ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΝΑΨΗ ΚΑΙ ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ  
<http://www.publicprocurementguides.treasury.gov.cy/OHS-GR/HTML/index.html>

Γενικό Λογιστήριο της Δημοκρατίας. Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων. Στατιστικά Στοιχεία Δημοσίων Συμβάσεων για τα έτη 2006 – 2016.



[http://www.treasury.gov.cy/treasury/treasurynew.nsf/page20\\_gr/page20\\_gr?OpenDocument](http://www.treasury.gov.cy/treasury/treasurynew.nsf/page20_gr/page20_gr?OpenDocument)