

ΠΡΟΤΑΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΙΟΘΕΤΗΣΗ
ΕΘΝΙΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΙΣ
ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ 2016-2020

ΣΧΕΔΙΟ

ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Ιανουάριος 2016

ΣΧΕΔΙΟ

Η παρούσα πρόταση αποτελεί προσωρινό παραδοτέο της Ομάδας Εργασίας της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων που συστήθηκε με την υπ' αριθμ. 113/12-12-2014 (ΑΔΑ: 66ΑΦΟΞΤΒ-ΧΤΩ) απόφαση του Προέδρου της, Καθηγητή Δημήτρη Ράικου, όπως τροποποιήθηκε με τις υπ'αρ. 2887/24-6-2015 (ΑΔΑ ΩΕ5ΠΟΞΤΒ-ΛΘΓ) και 3870/8-9-2015 (ΑΔΑ 6722ΟΞΤΒ-ΙΕΤ) αποφάσεις.

ΠΡΟΤΑΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΙΟΘΕΤΗΣΗ ΕΘΝΙΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ 2016-2020

| | |
|---|-----------|
| ΠΡΟΛΟΓΟΣ | 1 |
| ΜΕΡΟΣ Α - ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ | 3 |
| ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΚΑΙ ΣΧΕΔΙΟΥ ΔΡΑΣΗΣ | 3 |
| ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ | 5 |
| <i>A. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ – ΔΙΕΘΝΗ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ</i> | <i>5</i> |
| 1. Διεθνή και Ευρωπαϊκά Δεδομένα..... | 5 |
| 2. Διεθνείς Πολιτικές..... | 10 |
| 3. Ευρωπαϊκές Πολιτικές..... | 14 |
| <i>B. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ</i> | <i>22</i> |
| 1. Αδυναμίες και ελλείψεις του συστήματος | 22 |
| 2. Εξελίξεις στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων την τελευταία πενταετία..... | 30 |
| 3. Ανάπτυξη εθνικών πολιτικών και μεταρρυθμίσεων..... | 34 |
| ΟΡΑΜΑ ΚΑΙ ΑΞΙΕΣ | 37 |
| ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ & ΣΤΟΙΧΟΙ | 39 |
| <i>A. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΑΝΟΝΩΝ ΔΙΚΑΙΟΥ - ΑΠΛΟΠΟΙΗΣΗ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ</i> | <i>40</i> |
| A.1 - Ολοκλήρωση νομοθετικής μεταρρύθμισης - Υιοθέτηση κανόνων ενωσιακού δικαίου (ενσωμάτωση νέων οδηγιών)..... | 40 |
| A.2 - Εφαρμογή αποτελεσματικού συστήματος παροχής έννομης προστασίας | 40 |
| <i>B. ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ</i> | <i>42</i> |
| B.1 - Ανάπτυξη νέων τεχνικών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων | 42 |
| B.2 - Ανάπτυξη εργαλείων ΤΠΕ για τη διαχείριση δημοσίων συμβάσεων | 45 |
| <i>Γ. ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ "ΕΥΡΩΠΗ 2020" - ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΣΥΓΚΛΙΣΗ</i> | <i>53</i> |
| Γ.1 - Έξυπνη ανάπτυξη - Προώθηση της καινοτομίας μέσω Δημοσίων Συμβάσεων | 53 |
| Γ.2 - Βιώσιμη ανάπτυξη - "Πράσινες" Συμβάσεις | 56 |
| Γ.3 - Βιώσιμη ανάπτυξη – Βελτίωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος μικρομεσαίων επιχειρήσεων..... | 59 |
| Γ.4 - Οικονομική ανάπτυξη χωρίς περιορισμούς - Κοινωνική ενσωμάτωση και συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς | 61 |
| <i>Δ. ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΡΧΩΝ ΚΑΛΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ</i> | <i>64</i> |
| Δ.1 - Ενίσχυση διαφάνειας και συμμετοχής | 66 |
| Δ.2 - Ορθή διαχείριση συστήματος δημοσίων συμβάσεων | 66 |
| Δ.3 - Ακεραιότητα κατά τον προγραμματισμό, την ανάθεση και την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων | 67 |
| ΜΕΡΟΣ Β - ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ 2016-2020 | 71 |
| ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΔΕΣΜΕΣ ΔΡΑΣΕΩΝ | 71 |
| I. ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ..... | 71 |
| II. ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ (ΕΝΔΙΚΩΝ ΚΑΙ ΜΗ ΕΝΔΙΚΩΝ ΜΕΣΩΝ) | 73 |
| III. ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΝΕΩΝ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ | 74 |
| IV. ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ | 77 |
| V. ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΜΜΕ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ | 81 |

| | |
|---|------------|
| VI. ΠΡΩΘΗΣΗ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ..... | 87 |
| VII. ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΜΕΣΩ ΠΡΩΘΗΣΗΣ ΣΥΝΑΨΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΝΑΦΟΡΑΣ..... | 89 |
| VIII. ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΑΕΙΦΟΡΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ / ΠΡΑΣΙΝΕΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ..... | 93 |
| IX. ΚΑΛΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ..... | 95 |
| ΙΕΡΑΡΧΗΣΗ ΚΑΙ ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΔΡΑΣΕΩΝ..... | 105 |
| ΠΗΓΕΣ..... | 115 |
| ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ..... | 119 |
| ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι - ΠΡΩΘΗΣΗ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑΣ..... | 119 |

ΣΧΕΔΙΟ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα Κράτη-Μέλη καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για να αντιμετωπίσουν την κρίση και να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις για μια πιο ανταγωνιστική οικονομία με περισσότερες θέσεις εργασίας. Ωστόσο ο ρυθμός με τον οποίο το θεσμικό, κανονιστικό και διοικητικό πλαίσιο προσαρμόζεται στους κοινωνικο-πολιτικούς μετασχηματισμούς είναι πολύ μικρότερος από αυτόν της εξέλιξης των κοινωνικο-πολιτικών φαινομένων. Η παρατηρούμενη αυτή διαφορά μεταξύ των δύο ρυθμών εξέλιξης εντείνεται ιδιαίτερα στις μέρες μας, εξαιτίας των παγκόσμιων προκλήσεων σε επίπεδο διακυβέρνησης, γεωπολιτικής, ανθρωπίνων δικαιωμάτων αλλά και περιβαλλοντικής προστασίας. Η συμπίεση του απαιτούμενου χρόνου προκειμένου να γίνουν αντιληπτοί οι ανωτέρω μετασχηματισμοί ώστε να σχεδιαστούν οι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις του θεσμικού, κανονιστικού και διοικητικού πλαισίου οδηγεί σε “βίαιη” αντιμετώπιση των φαινομένων αυτών.

Η Ελλάδα στα τέλη του 2015, μαστίζεται από πληθώρα προβλημάτων και καλείται να τα αντιμετωπίσει άμεσα, μέσω ενός ολοκληρωμένου μεταρρυθμιστικού προγράμματος με μεγάλες δημοσιονομικές εξαρτήσεις και σε πλήρη ευθυγράμμιση με τις ευρωπαϊκές πολιτικές και το ευρωπαϊκό όραμα για την αντιμετώπιση της χρηματοπιστωτικής κρίσης, ενίσχυσης της οικονομικής, νομισματικής και πολιτικής ένωσης.

Μία από τις δράσεις του μεταρρυθμιστικού προγράμματος της Ελλάδας είναι ο εκσυγχρονισμός των δημοσίων συμβάσεων, έννοιες και διαδικασίες γνωστές στην χώρα μας από την εποχή της αρχαιότητας, με πλέον αξιοσημείωτη την τεχνική και οικονομική διαχείριση τους να υπάγεται στη δικαιοδοσία της Βουλής, η οποία όριζε προς το σκοπό αυτό «Άρχοντες» ή «Εφόρους».

Η χάραξη εθνικής στρατηγικής στον τομέα δημοσίων συμβάσεων αποτελεί μέρος της ευρύτερης εθνικής πολιτικής της χώρας και εργαλείο για την επίτευξη πολιτικής αειφόρου ανάπτυξης, κοινωνικής πολιτικής, πολιτικής κατά της διαφθοράς με όρους χρηστής διακυβέρνησης.

Στο πλαίσιο αυτό η ελληνική διοίκηση προβαίνει, μεταξύ άλλων, στην εκ βάθρων αναθεώρηση των δομών της δημόσιας διοίκησης και της εν γένει φιλοσοφίας της εφαρμοζόμενης κυβερνητικής πολιτικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, με σκοπό τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, τον εξορθολογισμό των κρατικών δαπανών και διοικητικών πρακτικών, την ανάδειξη μιας διαφανούς και ανταγωνιστικής αγοράς δημοσίων συμβάσεων ως μοχλού ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας και την υλοποίηση των αναγκαίων διαρθρωτικών αλλαγών.

Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων σε συνεργασία με φορείς της Κεντρικής Διοίκησης προβαίνει στην εκπόνηση της παρούσας πρότασης στρατηγικής στον τομέα δημοσίων συμβάσεων και σχετικού σχεδίου δράσης με γνώμονα την διαμόρφωση ενός ολοκληρωμένου, σύγχρονου, απλού, ευέλικτου, δίκαιου και αποτελεσματικού συστήματος που να εξασφαλίζει κανόνες ορθής διαχείρισης σε όλο τον κύκλο ζωής με βέλτιστη αξιοποίηση των δημοσίων πόρων και του κοινωνικού οφέλους.

ΣΧΕΔΙΟ

ΜΕΡΟΣ Α - ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΚΑΙ ΣΧΕΔΙΟΥ ΔΡΑΣΗΣ

Για την εκπόνηση σχεδίου εθνικής στρατηγικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και την κατάρτιση του προτεινόμενου σχεδίου δράσης συστήθηκε ομάδα εργασίας με Απόφαση του Προέδρου της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων¹ με έργο:

- την αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων με συλλογή όλου του απαραίτητου υλικού τεκμηρίωσης (π.χ. στατιστικά δεδομένα),
- τον εντοπισμό των τρεχόντων αξόνων μεταρρύθμισης λοιπών εθνικών πολιτικών που επηρεάζουν το τομέα των δημοσίων συμβάσεων,
- τον προσδιορισμό των στόχων, των προτεραιοτήτων και των βασικών χαρακτηριστικών της εθνικής στρατηγικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων με καθορισμό συγκεκριμένων πυλώνων παρέμβασης στο σύστημα δημοσίων συμβάσεων,
- την εκπόνηση στρατηγικού σχεδίου στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων και σχεδίου δράσης για την εφαρμογή του παραπάνω σχεδίου στρατηγικής με καθορισμό των βραχυπρόθεσμων, μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων ενεργειών και των αρμοδίων προς ενέργεια φορέων,
- τη διαβούλευση του στρατηγικού σχεδίου με τους αρμοδίους επαγγελματικούς και κοινωνικούς φορείς,
- την ανάπτυξη σχεδίου παρακολούθησης εφαρμογής του προτεινόμενου στρατηγικού σχεδίου.

Στο πλαίσιο του άνω καθορισθέντος έργου η διαμόρφωση του σχεδίου της εθνικής στρατηγικής και συνακόλουθα του σχεδίου δράσης για την υλοποίησή της ακολούθησε τα εξής στάδια:

- Συλλογή πληροφοριών
- Ανάλυση δεδομένων / αποτύπωση προβλημάτων
- Καθορισμός στρατηγικών κατευθύνσεων και στόχων
- Διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους φορείς
- Αποτύπωση δράσεων που θα συμβάλουν στην επίτευξη των στόχων
- Διαβούλευση του στρατηγικού σχεδίου με τους αρμόδιους επαγγελματικούς και κοινωνικούς φορείς
- Ανάπτυξη ενός σχεδίου διαχείρισης για την παρακολούθηση και εφαρμογή του
- Υιοθέτηση του κειμένου της στρατηγικής και του σχεδίου δράσης μετά από επεξεργασία των στοιχείων της διαβούλευσης.

Ειδικότερα η συλλογή πληροφοριών και η ακόλουθη ανάλυση της τρέχουσας κατάστασης στον ελληνικό, ευρωπαϊκό και διεθνή χώρο αφορούσε:

- α) στο κατ' εκείνο το χρόνο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο,
- β) στην αποτύπωση αδυναμιών και προβλημάτων στην χώρα και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες
- γ) στις βέλτιστες πρακτικές σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο, που αφορούσαν επί παραδείγματι τις συγκεντρωτικές αγορές και το e-procurement,
- δ) στην ανάλυση των στρατηγικών στόχων που ικανοποιούνται μέσω των νέων ευρωπαϊκών οδηγιών

Το έργο της Ομάδας υποστηρίχτηκε από στοιχεία και μελέτες των υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ο.Ο.Σ.Α. στο πλαίσιο συνεργασίας και παροχής τεχνογνωσίας.

Για την πληρότητα των συλλεχθέντων στοιχείων οργανώθηκαν τεχνικές συναντήσεις με φορείς της κεντρικής διοίκησης, αναθέτουσες αρχές, αναθέτοντες φορείς, συλλογικούς φορείς & μη κυβερνητικές οργανώσεις. Επιπρόσθετα ερωτηματολόγια διανεμήθηκαν σε καίριους φορείς πολιτικής της κεντρικής

¹ Αρ.Απόφ.Προέδρου 113/12-12-2014 (ΑΔΑ: 66ΑΦΟΞΤΒ-ΧΤΩ), όπως τροποποιήθηκε με τις υπ' αρ.2887/24-6-2015 (ΑΔΑ: ΟΕ5ΠΟΞΤΒ-ΛΘΓ) & 3870/8-9-2015 (ΑΔΑ: 6722ΟΞΤΒ-ΙΕΤ) αποφάσεις.

διοίκησης, αλλά και σε αναθέτουσες αρχές και αναθέτοντες φορείς, προκειμένου να εκτιμηθεί η συνολική αντίληψη του συστήματος δημοσίων συμβάσεων στη χώρα.

Η διαβούλευση με τους φορείς της κεντρικής διοίκησης και τις αναθέτουσες αρχές επικεντρώθηκε στα ακόλουθα:

- Στην αποτίμηση του ρόλου που έχει διαδραματίσει η ισχύουσα νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων στην εφαρμογή διαδικασιών σύναψης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων.
- Στη διαπίστωση του βαθμού ετοιμότητας των Κεντρικών Αρχών Αγορών και των αναθετουσών αρχών/αναθετόντων φορέων για την υλοποίηση ομαλών διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων όσον αφορά στην υποδομή, στο ανθρώπινο δυναμικό και στην εξοικείωσή του με τις σύγχρονες Τεχνολογίες Πληροφορικής & Επικοινωνιών (ΤΠΕ).
- Στη διαπίστωση της επαρκούς κατάρτισης του προσωπικού που εμπλέκεται στις δημόσιες συμβάσεις.
- Στην τήρηση των κανόνων περί δημοσιότητας και στην πληρότητα της παρασχόμενης πληροφορίας.
- Στον εντοπισμό προβλημάτων κατά τη διαδικασία εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων.
- Στον εντοπισμό προβλημάτων κατά την απονομή της έννομης προστασίας.

Οι στόχοι της παρούσας στρατηγικής καθορίστηκαν μετά από την ανάλυση των πληροφοριών, που κατά τον άνω τρόπο συλλέχθηκαν, και την ανάπτυξη και αξιολόγηση εναλλακτικών επιλογών.

Το σχέδιο δράσης, που αποτελεί το μέσο επίτευξης των στόχων της παρούσας στρατηγικής για την περίοδο 2016-2020 (5ετής διάρκεια), παρουσιάζει τις αναγκαίες ενέργειες που απαιτούνται για την υλοποίηση της στρατηγικής για τις δημόσιες συμβάσεις, συμπεριλαμβάνοντας δράσεις που είτε θα υλοποιηθούν με ίδια μέσα, είτε θα χρηματοδοτηθούν από τα προγράμματα της νέας προγραμματικής περιόδου 2014-2020, είτε από εθνικούς πόρους και θα πρέπει να παρακολουθείται, να αξιολογείται και να αναθεωρείται σε τακτά χρονικά διαστήματα, και να εμπλουτίζεται με τυχόν νέες δράσεις, που κριθούν αποτελεσματικές.

Στο σχέδιο δράσης ειδικότερα παρουσιάζονται τα εξής στοιχεία:

Α) περιγράφονται οι Δέσμες Δράσεων που αντιστοιχούν στους στρατηγικούς στόχους

Β) περιγράφεται η κάθε δράση χωριστά και προσδιορίζεται ο χρόνος εκτέλεσης και περαίωσης της, ο τρόπος υιοθέτησης της (νομοθετικός/διαχειριστικός), οι στρατηγικοί στόχοι που ικανοποιούνται, οι φορείς που συμμετέχουν στην υλοποίηση και οι φορείς που επηρεάζονται από την εφαρμογή της δράσης, οι δείκτες παρακολούθησης του στόχου και οι δείκτες μέτρησης το αποτελέσματος, ενδεχόμενα προβλήματα κατά την υλοποίησης, ενδεχόμενοι κίνδυνοι σε βάρος άλλων στόχων και η αναφορά πηγής υλοποίησης (ιδία μέσα, προϋπολογισμός από ΠΔΕ ή τακτικός προϋπολογισμός)

Γ) αναφέρονται οι στόχοι που έχουν τεθεί από τον ΟΟΣΑ (βλ. αναλυτικά Κεφάλαιο) και ικανοποιούνται από την κάθε δράση.

Με την υιοθέτηση αυτής της δυναμικής δομής το εκάστοτε ισχύον σχέδιο δράσης θα καλύπτει τις αυξανόμενες και μεταβαλλόμενες ανάγκες του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων με συνεχείς βελτιώσεις, θα προσαρμόζεται στις εκάστοτε διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας, αποτελώντας ένα δεσμευτικό εργαλείο συμφωνημένο από το σύνολο των εμπλεκόμενων μερών με βραχυπρόθεσμο, μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Το σύνολο των προτεινόμενων παρεμβάσεων θα οδηγήσει στην εισαγωγή και υιοθέτηση κομβικών μεταρρυθμίσεων ευρείας κλίμακας, συμπεριλαμβανομένης της εξοικονόμησης πόρων, προκειμένου για την αποκατάσταση και διόρθωση εμφανών δομικών στρεβλώσεων του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων.

Καταληκτικά, η επιλογή των προτεινόμενων δράσεων έγινε, μεταξύ άλλων, με γνώμονα την επίτευξη αναγνωρίσιμων αποτελεσμάτων στο συντομότερο δυνατό χρόνο, έτσι ώστε να κινητοποιηθούν οι παραγωγικοί φορείς, συντελώντας στην επανεκκίνηση της αναπτυξιακής πορείας της χώρας μας, χωρίς ωστόσο να παραγνωρίζεται η ανάγκη διασφάλισης όλων των προαπαιτούμενων εγγυήσεων για την ορθή εκτέλεση τους.

ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

Α. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ – ΔΙΕΘΝΗ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ

1. Διεθνή και Ευρωπαϊκά Δεδομένα

Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων είναι ένας από τους τομείς οικονομικής δραστηριότητας που επηρεάζει σημαντικά τις δημόσιες δαπάνες και την οικονομική ανάπτυξη κάθε χώρας. Η ορθή και αποτελεσματική του λειτουργία αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους δείκτες διαφάνειας, χρηστής διαχείρισης και αξιοποίησης του δημοσίου χρήματος.

Στις χώρες μέλη του Ο.Ο.Σ.Α., οι δαπάνες που συνδέονται με τις δημόσιες συμβάσεις ανέρχονται σε υψηλά επίπεδα και φθάνουν ακόμη και το 20% του Α.Ε.Π.

Σε σχετική μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής² εκτιμάται ότι το 2011 το ύψος της δαπάνης για δημόσιες συμβάσεις στις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανήλθε στο 19% του κοινοτικού ΑΕΠ, επίπεδο στο οποίο κυμάνθηκε σε όλη την διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας. Στην ίδια μελέτη, για το 2013 τα αντίστοιχα μεγέθη που αφορούν στην Ελλάδα εκτιμάται ότι ανήλθαν σε 16,23 δις ευρώ ή σε ποσοστό 8,91% του ΑΕΠ.

Σύμφωνα με τη μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής³ επισημαίνεται ότι η κύρια αλλαγή για το έτος 2013 ήταν ότι η συνολική εκτιμώμενη αξία των προσφορών (total estimated value of tenders) που δημοσιεύτηκαν στο Συμπλήρωμα Tenders Electronic Daily (TED) της Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης αυξήθηκε από 402 δις ευρώ κατά το έτος 2012 σε 423 δις ευρώ το 2013, ήτοι αύξηση σε ποσοστό πάνω από 5%.

Στην Ελλάδα παρουσιάστηκε σημαντική πτώση (σε σχετικούς όρους) αναφορικά με την αξία των προσφορών (value of calls for tenders) που δημοσιεύτηκαν στο TED, η οποία ανήλθε σε ποσοστό 37,1% για το έτος 2010 και σε ποσοστό 14,4% για το έτος 2011.

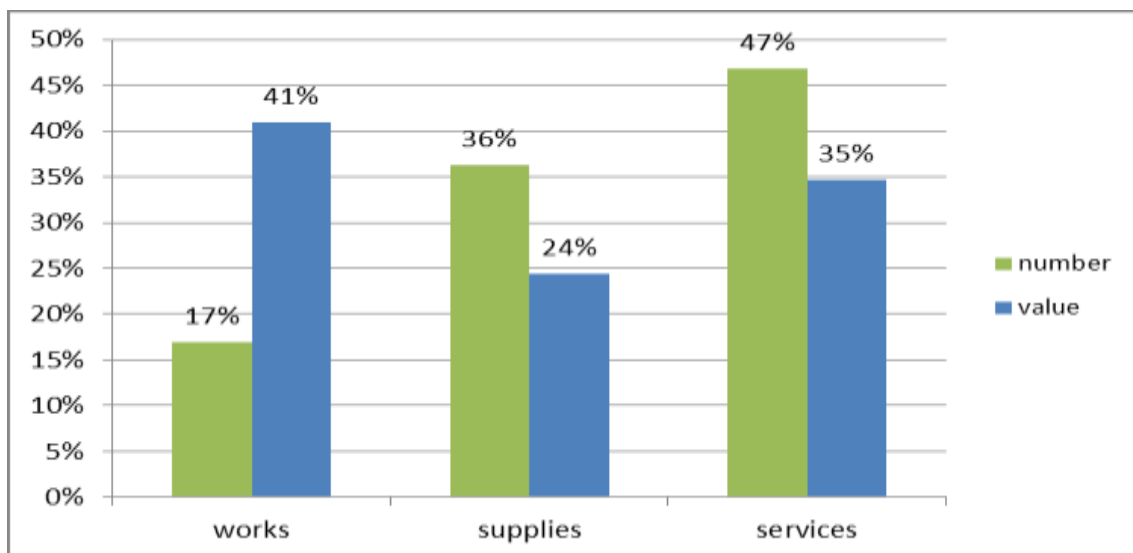
Επίσης κατά το έτος 2011 παρατηρήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σημαντική απόκλιση μεταξύ της εκτιμώμενης αξίας των προσφορών (estimated value of tenders) που δημοσιεύτηκαν στο TED και της συνολικής αξίας των συμβάσεων με αξία ανώτερη των προβλεπόμενων στις οδηγίες κατωφλίων (total value of procurement), βάσει των εκθέσεων στατιστικών που υπέβαλαν τα κράτη μέλη. Στο επίπεδο των 27 κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ27), τα προαναφερόμενα στοιχεία διαμορφώθηκαν σε 425,44 δις ευρώ και 360,13 δις ευρώ αντίστοιχα (απόκλιση μεγεθών της τάξης των 65,31 δις. ευρώ), ενώ στην Ελλάδα τα αντίστοιχα μεγέθη ανήλθαν σε 4,68 δις ευρώ και 1,47 δις ευρώ, το οποίο σημαίνει ότι η εκτιμώμενη αξία των προσφορών παρουσιάστηκε κατά 3,14 φορές μεγαλύτερη από την αντίστοιχη αξία των άνω των ορίων προμηθειών, βάσει στατιστικών εκθέσεων.

² SWD (2014) 262 final - Commission staff working document "Annual Public Procurement Implementation Review 2013"

³ Public Procurement Indicators 2013

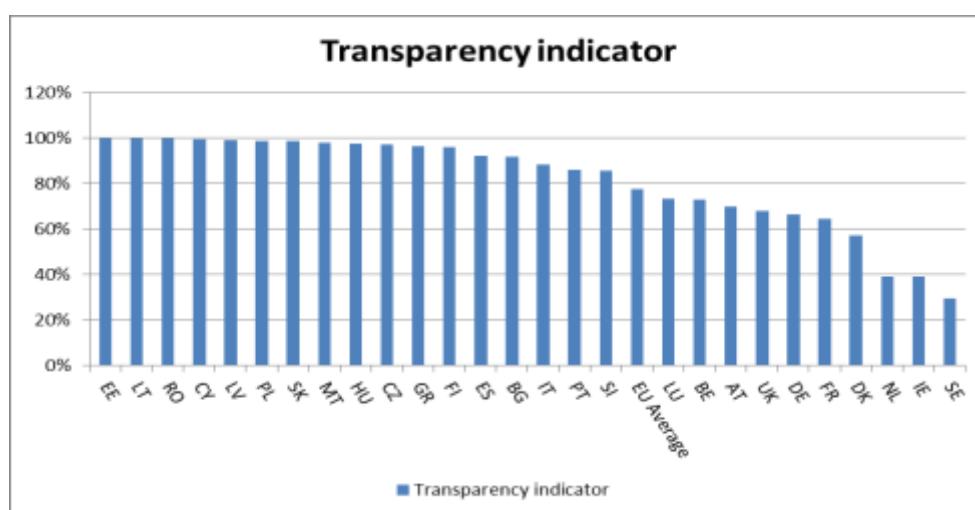
Σε επίπεδο ΕΕ 27 και όσον αφορά στην διάρθρωση της αγοράς, για το έτος 2011 προκύπτει ότι το 41% της αξίας των προκηρύξεων που δημοσιεύτηκαν στο TED αφορούσε συμβάσεις έργων, το 24% δαπανήθηκε σε αγαθά και το 35% σε υπηρεσίες. Ο αντίστοιχος αριθμός προκηρύξεων ανά κατηγορία συμβάσεων ανήλθε 17%, 36% και 47% αντίστοιχα.

Διάγραμμα 1: Πλήθος και αξία γνωστοποιήσεων ανάθεσης σύμβασης που δημοσιεύτηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ/TED το 2011 ανά κατηγορία σύμβασης [σε %]



Σε επίπεδο ΕΕ παρατηρείται μια σταθερή βελτίωση ως προς τη διαφάνεια στις δημόσιες συμβάσεις. Ο δείκτης διαφάνειας, ήτοι το ποσοστό που προκύπτει από τη γνωστοποίηση ανάθεσης σύμβασης που δημοσιεύτηκε από τα κράτη μέλη στο TED σε σχέση με την αξία της σύμβασης, παρουσιάζει αρκετές διακυμάνσεις. Από τα στοιχεία που έχουν καταχωρηθεί στο TED προκύπτει ότι ο δείκτης αυτός για 17 κράτη μέλη, μεταξύ αυτών και η Ελλάδα, είναι μεγαλύτερος του ενωσιακού μέσου όρου.

Διάγραμμα 2: Ποσοστό γνωστοποιήσεων ανάθεσης σύμβασης που δημοσιεύτηκαν από τα κράτη μέλη στο TED το 2011 με αξία σύμβασης



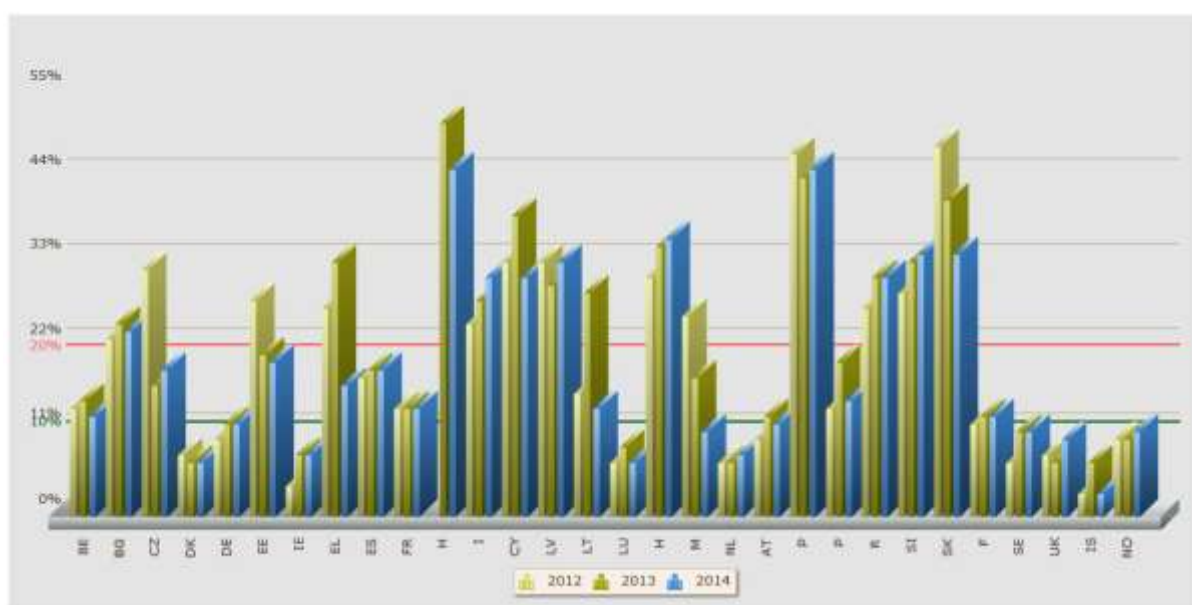
Source: DG MARKT, based on TED data

Η διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης που ακολουθείται συχνότερα από τα κράτη μέλη είναι εκείνη του ανοιχτού διαγωνισμού. Η αξία των συμβάσεων που έχουν ανατεθεί μέσω της εν λόγω διαδικασίας αποτελεί το 51% της αξίας όλων των συμβάσεων που ανατέθηκαν και δημοσιεύτηκαν το 2011 και οποίες αντιπροσωπεύουν το 75% του συνόλου των γνωστοποιήσεων ανάθεσης σύμβασης. Η δεύτερη πιο δημοφιλής διαδικασία σύναψης είναι η κλειστή διαδικασία.

Σύμφωνα με συγκεντρωτικά στοιχεία, τα οποία υποβλήθηκαν και καταχωρήθηκαν στη βάση δεδομένων του TED και αφορούν τον κλάδο των δημοσίων συμβάσεων των κρατών -μελών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁴ πρόβη στην κατάρτιση διακριτών δεικτών αποδοτικότητας των ετών 2012, 2013 και 2014. Οι συγκεκριμένοι δείκτες καταγράφουν τους πιο σημαντικούς παράγοντες καθορισμού της αποδοτικότητας με τέτοιο τρόπο, ώστε τα αποτελέσματα, όπως απεικονίζονται στα παρακάτω διαγράμματα, να είναι κατανοητά και συγκρίσιμα.

Αριθμός προσφερόντων (Επίπεδο ανταγωνισμού / γραφειοκρατική επιβάρυνση)

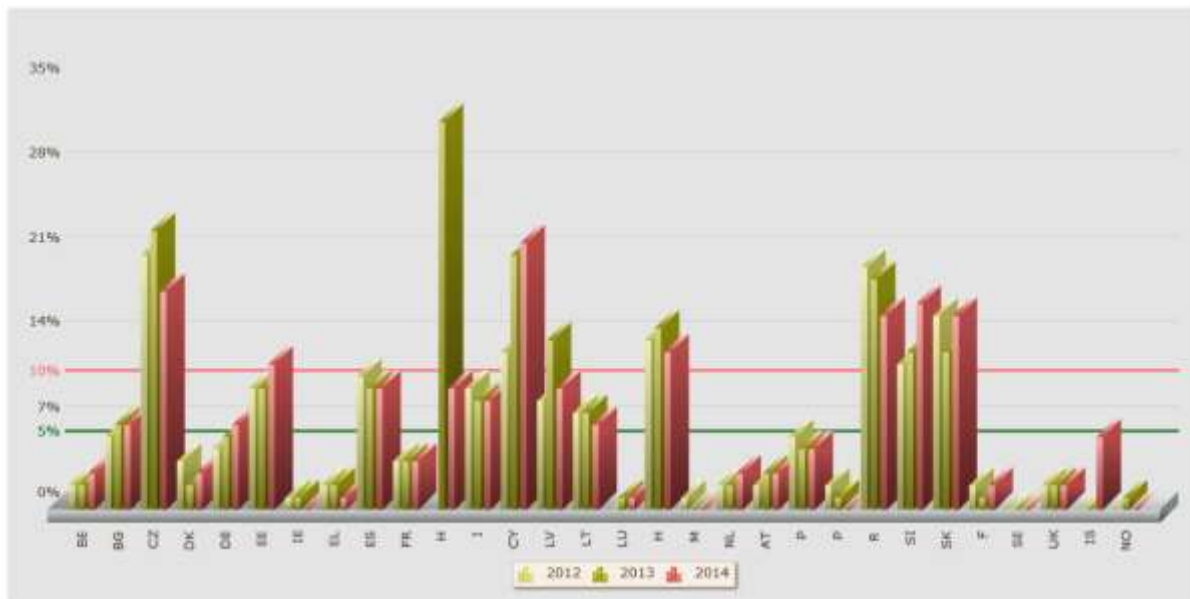
Ο συγκεκριμένος δείκτης αναφέρεται στην αναλογία των αναθέσεων δημοσίων συμβάσεων επί των συνολικών αναθέσεων (εξαιρουμένων των συμφωνιών πλαίσιο) στην περίπτωση μοναδικού προσφέροντα κατά τη διαδικασία υποβολής προσφορών.



⁴ Single Market Scoreboard, Public Procurement, Reporting period: 01/2014-12/2014, Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, EC

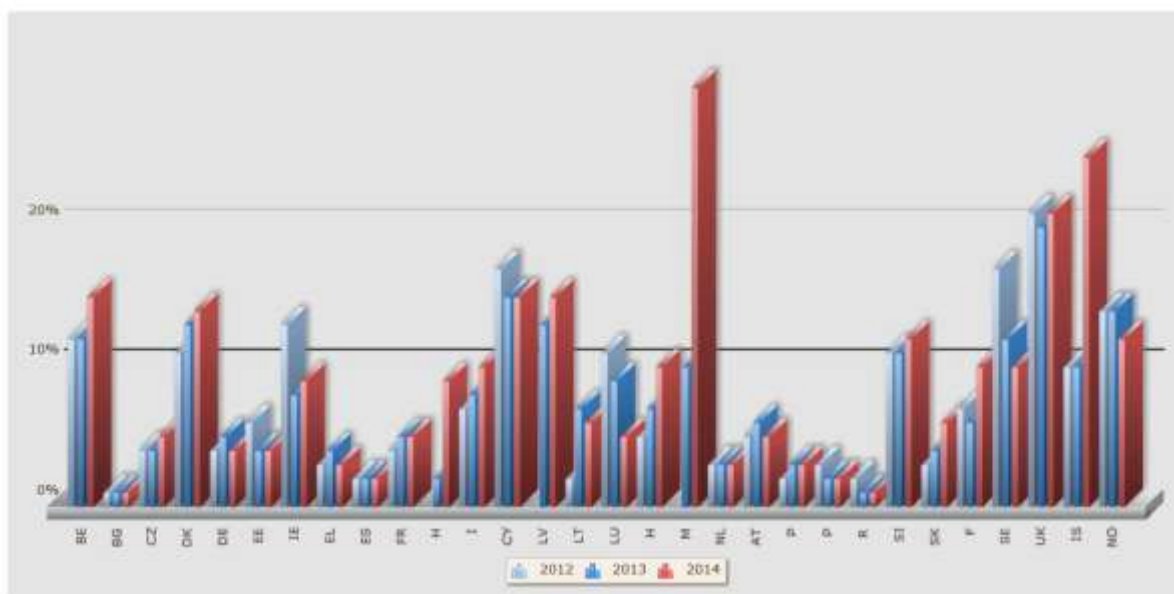
Απουσία προσκλήσεων (Επίπεδο ανταγωνισμού / επίπεδο δημοσιότητας / διαφάνειας)

Ο συγκεκριμένος δείκτης καταγράφει την αναλογία των διαδικασιών ανάθεσης επί του συνόλου, οι οποίες έλαβαν χώρα χωρίς να έχει προηγηθεί σχετική πρόσκληση υποβολής προσφορών εκ της αναθέτουσας αρχής.



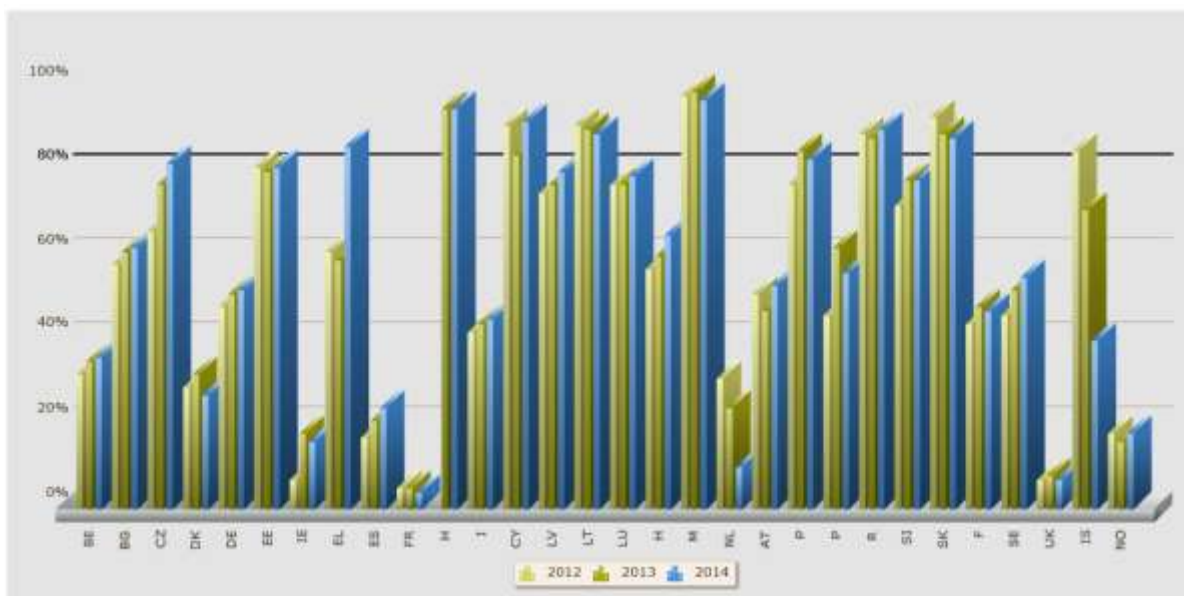
Συγκεντρωτικές αγορές (Οικονομία μεγεθών / δημοσιονομική επίπτωση)

Ο συγκεκριμένος δείκτης καταγράφει το μέγεθος της αναλογίας των διαδικασιών σύμφωνα με τις οποίες εξυπηρετήθηκαν οι ανάγκες περισσότερων του ενός δημόσιου φορέα/αγοραστή.



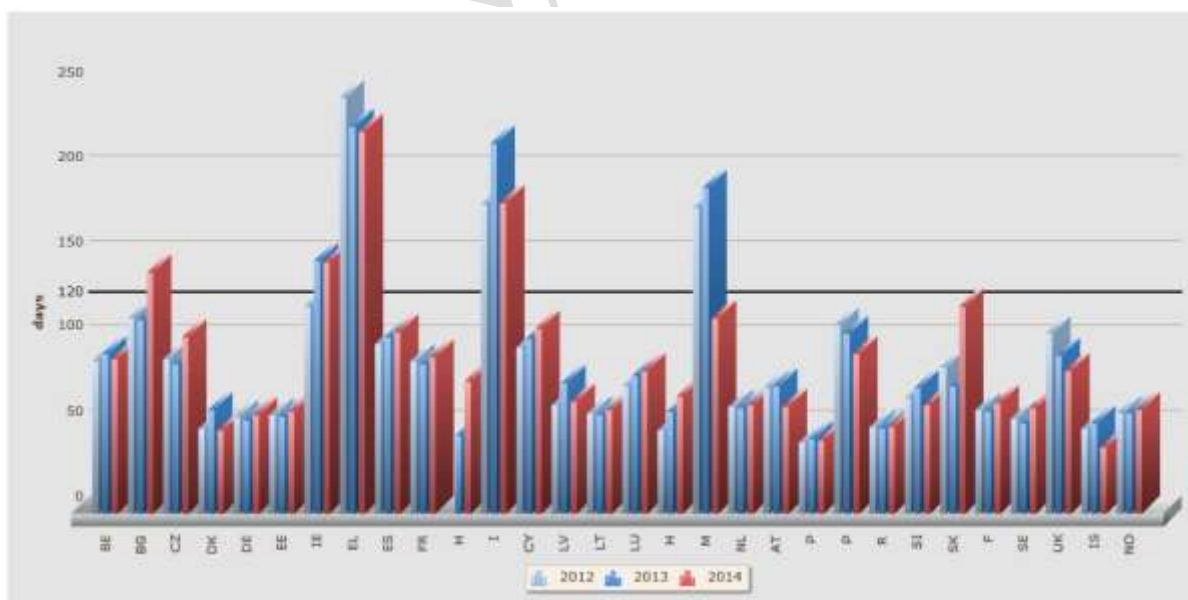
Κριτήρια ανάθεσης (Όρος ποιότητας / απόδοσης, πληρότητα ανάθεσης)

Ο εν λόγω δείκτης προσμετρά την αναλογία των διαδικασιών ανάθεσης (επί του συνόλου), επί τη βάση του κριτηρίου της χαμηλότερης τιμής.



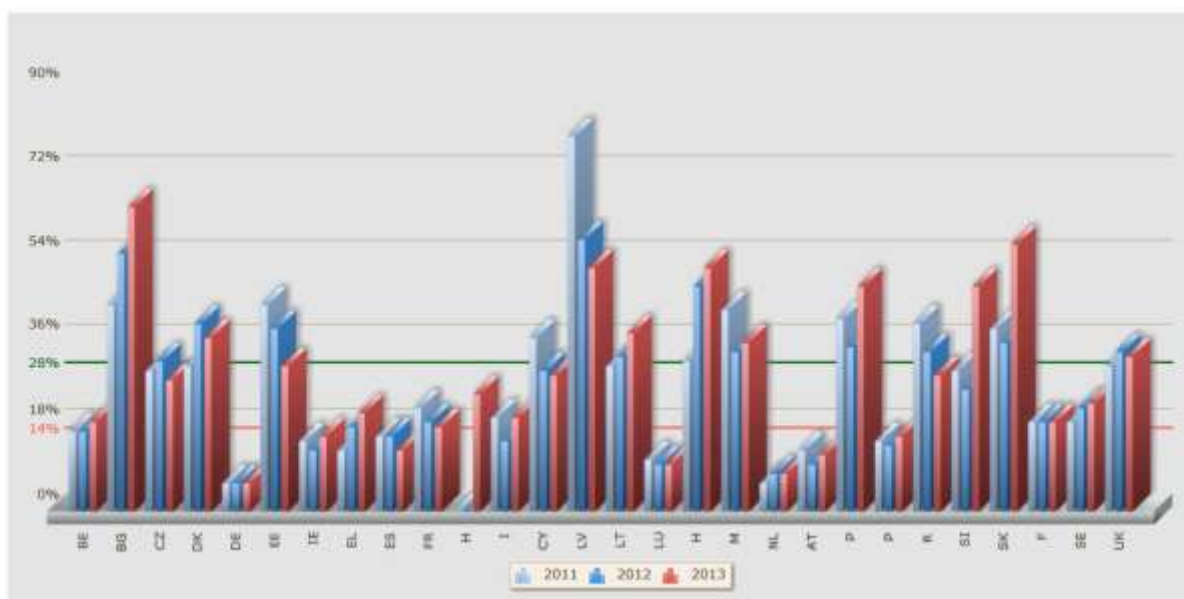
Διαδικαστική Διάρκεια (Επάρκεια διαχείρισης)

Ο συγκεκριμένος δείκτης αναφέρεται στην κατά μέσο όρο χρονική διάρκεια που απαιτήθηκε ανάμεσα στην καταληκτική ημερομηνία προσφορών (αιτήσεων συμμετοχής) και την ημερομηνία ανάθεσης της σύμβασης (προσμετρήθηκαν μόνο ανοικτές διαδικασίες με σκοπό τη συγκρισιμότητα)



Επάρκεια/βαθμός δημοσιότητας (Επίπεδο δημοσιότητας / διαφάνειας, επίπεδο ανταγωνισμού)

Ο δείκτης "ρυθμός δημοσιότητας" καταγράφει τη συνολική αξία των εν γένει προμηθειών όπως υποβλήθηκαν στο TED για δημοσίευση, σε σχέση με το ύψος των γενικών κυβερνητικών δαπανών, όσον αφορά τα δημόσια έργα, τις υπηρεσίες και την προμήθεια αγαθών.



Πηγή: Single Market Scoreboard, Public Procurement, Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, EC

Βάσει των νέων οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις, η ηλεκτρονική διαδικασία αποτελεί πλέον το βασικό μέσο διεξαγωγής δημόσιων διαγωνισμών. Διαδικασίες όπως η ηλεκτρονική δημοσίευση γνωστοποίησης προκήρυξης (e-notification), η ηλεκτρονική πρόσβαση σε έγγραφα (e-access) και η ηλεκτρονική υποβολή προσφορών (e-submission) προβλέπεται να γίνουν σύντομα υποχρεωτικές για όλες τις χώρες. Σύμφωνα με έρευνα που ολοκληρώθηκε το μήνα Ιούνιο 2013 για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής υπολογίζεται ότι το ποσοστό υιοθέτησης ηλεκτρονικής υποβολής σε επίπεδο Ε.Ε. ανήλθε σε 10% (αυξημένο κατά 13% σε σχέση με το έτος 2010). Η Ελλάδα συγκαταλέγεται στις χώρες όπου κατά το έτος 2012 δεν υπήρχε δυνατότητα ηλεκτρονικής υποβολής προσφορών.

2. Διεθνείς Πολιτικές

Το υψηλό ποσοστό του Α.Ε.Π. που διατίθεται για τις δημόσιες συμβάσεις επιβάλλει στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ο.Ο.Σ.Α. να θέτουν ως προτεραιότητά τους την παρακολούθηση και συνεχή βελτίωση του συστήματος δημοσίων συμβάσεων.

Κατόπιν πρότασης της Επιτροπής Δημόσιας Διακυβέρνησης σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ανταγωνισμού και σε συνεννόηση με άλλες αρμόδιες επιτροπές του, ο Ο.Ο.Σ.Α. :

- Έχοντας υπόψη το αυξανόμενο ενδιαφέρον των κυβερνήσεων για την ορθή διαχείριση των δημόσιων συμβάσεων με στόχο την επίτευξη αποτελεσματικότητας και οικονομίας, καθώς και την προώθηση των δευτερευόντων πολιτικών στόχων,
- Αναγνωρίζοντας ότι η αποτελεσματική και αποδοτική σύναψη δημοσίων αγαθών, υπηρεσιών και έργων είναι ζωτικής σημασίας για τους σκοπούς των κυβερνήσεων, συμπεριλαμβανομένων των επενδύσεων υποδομής και της παροχής βασικών υπηρεσιών στους πολίτες,
- Αναγνωρίζοντας ότι οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν βασική οικονομική δραστηριότητα των κυβερνήσεων που είναι ιδιαίτερα ευάλωτη σε κακοδιαχείριση, απάτη και διαφθορά και ότι οι

προσπάθειες για την ενίσχυση της χρηστής διακυβέρνησης και της ακεραιότητας στις δημόσιες συμβάσεις συμβάλλουν στην αποδοτική και αποτελεσματική διαχείριση των δημοσίων πόρων και

- Διαπιστώνοντας ότι τα κράτη μέλη και μη-μέλη μοιράζονται ένα κοινό ενδιαφέρον για τη βελτίωση της οικονομίας και της αποδοτικότητας και για την πρόληψη των κινδύνων για την ακεραιότητα σε ολόκληρο τον κύκλο των δημοσίων συμβάσεων, ξεκινώντας από την εκτίμηση των αναγκών μέχρι την πληρωμή και διαχείριση συμβάσεων,

εξέδωσε, το 2015, τη Σύσταση του Συμβουλίου περί δημοσίων συμβάσεων. Σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ⁵ σε διεθνές επίπεδο συστήνεται:

- **Διαφάνεια στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων σε όλα τα στάδια του κύκλου δημόσιας σύμβασης**

Προς το σκοπό αυτό προτείνεται:

i) Προώθηση της δίκαιης και ίσης μεταχείρισης των υποψήφιων οικονομικών φορέων, παρέχοντας διαφάνεια σε κάθε φάση του κύκλου των δημοσίων συμβάσεων, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη και την προστασία της νόθευσης του ανταγωνισμού κατά την διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης.

ii) Ελεύθερη πρόσβαση, μέσω μιας διαδικτυακής πύλης, σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη σε όλες τις πληροφορίες για τις δημόσιες συμβάσεις, ιδίως σε σχέση με το σύστημα δημοσίων συμβάσεων (π.χ. θεσμικό πλαίσιο, νόμους και κανονισμούς)

iii) Παρακολούθηση της ροής των δημοσίων πόρων, από την αρχή της διαδικασίας κατάρτισης του προϋπολογισμού σε ολόκληρο τον κύκλο των δημοσίων συμβάσεων.

- **Ακεραιότητα στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων**

Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται:

i) Διαμόρφωση υψηλών προτύπων ακεραιότητας για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη στον κύκλο της δημόσιας σύμβασης. Πρότυπα που ενσωματώνονται στα πλαίσια της ακεραιότητας ή κώδικες συμπεριφοράς που ισχύουν για τους υπαλλήλους του δημόσιου τομέα (όπως για τις περιπτώσεις συγκρούσεων συμφερόντων, τη γνωστοποίηση των πληροφοριών ή άλλα πρότυπα επαγγελματικής συμπεριφοράς) θα μπορούσαν να υιοθετηθούν (π.χ. μέσω συμφώνων ακεραιότητας).

ii) Ανάπτυξη προγραμμάτων κατάρτισης περί ακεραιότητας για το στελεχιακό δυναμικό με στόχο την ενημέρωση σχετικά με τους κινδύνους της μη τήρησης της ακεραιότητας, όπως διαφθορά, απάτη, συμπαιγνία, την ανάπτυξη της γνώσης σχετικά με τους τρόπους για την αντιμετώπιση αυτών των κινδύνων και την ενθάρρυνση της κουλτούρας ανάπτυξης της ακεραιότητας για την πρόληψη της διαφθοράς .

iii) Ανάπτυξη εσωτερικών ελέγχων, δεοντολογίας και μέτρων συμμόρφωσης και προγραμμάτων κατά της διαφθοράς για τους οικονομικούς φορείς

- **Προσβασιμότητα σε ευκαιρίες σύναψης συμβάσεων για τους υποψήφιους οικονομικούς φορείς**

Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται:

i) Διαμόρφωση σταθερού θεσμικού, νομικού και κανονιστικού πλαισίου, το οποίο είναι απαραίτητο για την αύξηση της συμμετοχής στην άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας στον δημόσιο τομέα και αποτελεί βασικό σημείο εκκίνησης για την εξασφάλιση βιώσιμων και αποτελεσματικών συστημάτων για τις δημόσιες συμβάσεις.

ii) Κατάρτιση σαφών και ολοκληρωμένων εγγράφων του διαγωνισμού, τυποποιημένων, όπου είναι δυνατόν

Αυτό το πλαίσιο θα πρέπει να είναι σαφές και απλό, να μην έρχεται σε σύγκρουση με άλλη νομοθεσία ή ρύθμιση, να ενθαρρύνει τη συμμετοχή υποψηφίων, συμπεριλαμβανομένων των αλλοδαπών οικονομικών φορέων, τηρώντας διαδικασίες διαφανείς και δίκαιες, λαμβάνοντας υπόψη τις διεθνείς συμφωνίες (π.χ.,

⁵ Recommendation of the Council on Public Procurement by Governance and Territorial Development Directorate Public Governance Committee, 24-10-2015

τη συμφωνία για τις δημόσιες συμβάσεις στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου, τις οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και τις διμερείς ή πολυμερείς εμπορικές συμφωνίες) και την χρήση ανοικτών και ανταγωνιστικών διαδικασιών και να περιορίζει τις εξαιρετικές διαδικασίες απευθείας ανάθεσης.

- **Εξισορρόπηση της χρήσης του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων (ως αγορακεντρικό εργαλείο) προς προώθηση δευτερευόντων πολιτικών στόχων μέσω του πρωταρχικού στόχου της δημόσιας σύμβασης**

Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται:

i) Αξιολόγηση της χρήσης των δημοσίων συμβάσεων ως μία μέθοδο για την επίτευξη δευτερευόντων πολιτικών στόχων σύμφωνα με σαφείς εθνικές προτεραιότητες, εξισορροπώντας τα δυνητικά οφέλη από την ανάγκη να επιτευχθεί η ορθή διαχείριση των οικονομικών (value for money), λαμβάνοντας υπόψη ιδίως την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των υπαλλήλων όσο και την ορθή εποπτεία στον τομέα αυτό.

ii) Ανάπτυξη κατάλληλης στρατηγικής για την ενσωμάτωση των δευτερογενών πολιτικών στόχων στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων. Προς επίτευξη των δευτερογενών πολιτικών στόχων, που θα υποστηρίζονται από το σύστημα των δημοσίων συμβάσεων, ο κατάλληλος σχεδιασμός, η βασική ανάλυση, η αξιολόγηση των κινδύνων και των αποτελεσμάτων θα πρέπει να καθιερωθούν ως βάση για την ανάπτυξη των σχεδίων δράσης ή των κατευθυντήριων γραμμών προς εφαρμογή του συστήματος.

iii) Κατάρτιση κατάλληλης μεθοδολογίας αξιολόγησης των επιπτώσεων για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων συμβάσεων στην επίτευξη των δευτερογενών πολιτικών στόχων. Τα αποτελέσματα της χρήσης του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων προς υποστήριξη των δευτερογενών πολιτικών στόχων θα μετρώνται με κατάλληλα χρονικά ορόσημα παρέχοντας στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικών την απαραίτητη πληροφορία για τα κόστη και οφέλη της χρήσης του συστήματος. Η αποτελεσματικότητα πρέπει να μετράται τόσο σε επίπεδο μεμονωμένων συμβάσεων, όσο και αποτελεσμάτων της πολιτικής. Επιπλέον, το συνολικό αποτέλεσμα της επιδίωξης των δευτερογενών πολιτικών στόχων για το σύστημα δημοσίων συμβάσεων θα πρέπει να αξιολογείται σε τακτά χρονικά διαστήματα για να ορίζονται οι δυνητικοί στόχοι.

- **Συμμετοχή εμπλεκόμενων φορέων**

Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται:

i) Τήρηση ορισμένης διαδικασίας κατά την εισαγωγή μεταρρυθμίσεων στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων. Αυτή η διαδικασία θα πρέπει να προωθεί τη δημόσια διαβούλευση, να ενθαρρύνει τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα και της κοινωνίας των πολιτών, να εξασφαλίζει τη δημοσιότητα των αποτελεσμάτων της διαβούλευσης, αναφέροντας τους λόγους της τελικής επιλογής με διαφάνεια.

ii) Διεξαγωγή σε τακτά διαστήματα διαφανούς διαλόγου με οικονομικούς φορείς και ενώσεις επιχειρήσεων, παρουσίαση αντικειμένων των δημοσίων συμβάσεων και εξασφάλιση κατανόησης της ανάγκης της αγοράς. Η αποτελεσματική επικοινωνία θα πρέπει να παρέχει στους δυνητικούς αναδόχους μια καλύτερη κατανόηση των αναγκών της χώρας και στις αναθέτουσες αρχές πληροφορίες, προκειμένου να αναπτύξουν περισσότερο ρεαλιστικές και αποτελεσματικές τις τεχνικές προδιαγραφές ενός διαγωνισμού, κατανοώντας τις ανάγκες της αγοράς. Αυτές οι εκατέρωθεν σχέσεις θα πρέπει να φέρουν εγγυήσεις διαφάνειας, δικαιοσύνης και ακεραιότητας.

iii) Παροχή ευκαιριών για την άμεση συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών στο σύστημα δημοσίων συμβάσεων, με σκοπό να αυξηθεί η διαφάνεια και η ακεραιότητα, εξασφαλίζοντας παράλληλα επαρκές επίπεδο ελέγχου, τηρώντας τις αρχές της εμπιστευτικότητας, της ίσης μεταχείρισης και άλλων νομικών δεσμεύσεων.

- **Βελτίωση της αποδοτικότητας σε όλη τη διάρκεια του κύκλου των δημοσίων συμβάσεων όσον αφορά στην ικανοποίηση των αναγκών της διοίκησης και των πολιτών της**

Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται:

i) Εξορθολογισμός του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων και του θεσμικού πλαισίου του. Μετά από σχετική αξιολόγηση του υπάρχοντος συστήματος, θα πρέπει – εφόσον κριθεί αναγκαίο - να αναμορφωθεί με τρόπο, ώστε να περιλαμβάνει αποδοτικές και αποτελεσματικές διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων, καθώς και διαδικασίες για τη μείωση του διοικητικού κόστους, για παράδειγμα μέσω κοινών υπηρεσιών (shared services).

ii) Εφαρμογή θεμελιωδών τεχνικών διαδικασιών για την αποτελεσματική ικανοποίηση των αναγκών της δημόσιας διοίκησης και κατ' επέκταση των πολιτών. Θα πρέπει να ληφθούν μέτρα για να εξασφαλιστεί ότι τα αποτελέσματα του έργου ή της παροχής υπηρεσιών ανταποκρίνονται στις ανάγκες του δημοσίου συμφέροντος, για παράδειγμα με την ανάπτυξη κατάλληλων τεχνικών προδιαγραφών και τον προσδιορισμό των κατάλληλων κριτηρίων ανάθεσης.

iii) Ανάπτυξη και χρήση εργαλείων για τη βελτίωση των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων, τη μείωση των επικαλύψεων και την επίτευξη βέλτιστης διαχείρισης των οικονομικών (value for money), συμπεριλαμβανομένων των συγκεντρωτικών αγορών (Κεντρικές Αρχές Αγορών), των συμφωνιών-πλαίσιο, των ηλεκτρονικών καταλόγων, του δυναμικού συστήματος αγορών, των ηλεκτρονικών δημοπρασιών, από κοινού (μεταξύ πολλών αναθετουσών αρχών) διαδικασιών σύναψης συμβάσεων, συμβάσεων με δικαιώματα προαίρεσης. Η εφαρμογή αυτών των εργαλείων, όπου είναι σκόπιμο και εφικτό, θα μπορούσε να οδηγήσει σε περαιτέρω αποδοτικότητα του συστήματος.

- **Αξιοποίηση των ψηφιακών τεχνολογιών (E-Procurement) στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων**

Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται:

i) Χρήση e-procurement που θα καλύπτει όλο τον κύκλο των δημοσίων συμβάσεων. Οι τεχνολογίες της πληροφορίας και της επικοινωνίας πρέπει να χρησιμοποιούνται στις δημόσιες συμβάσεις για να διασφαλίσουν τη διαφάνεια και την προσβασιμότητα στις δημόσιες συμβάσεις, την αύξηση του ανταγωνισμού, την απλούστευση των διαδικασιών για την ανάθεση και τη διαχείριση των συμβάσεων, οδηγώντας στην εξοικονόμηση κόστους.

ii) Χρήση των ηλεκτρονικών εργαλείων που θα διασφαλίζει ευέλικτη και ασφαλή επιχειρηματική δραστηριότητα, με εγγυήσεις δίκαιης μεταχείρισης και προστασίας των ευαίσθητων δεδομένων, ενώ ταυτόχρονα είναι απλή και κατάλληλη για το σκοπό της, προκειμένου να διευκολύνονται οι νέες και μικρομεσαίες επιχειρήσεις στην εφαρμογή τους.

- **Ενίσχυση διοικητικής ικανότητας για την βέλτιστη απόδοση ποιότητας τιμής**

Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται:

i) Εξασφάλιση ότι τα στελέχη που διαχειρίζονται δημόσιες συμβάσεις διαθέτουν την κατάλληλη εργαλειοθήκη, δηλαδή υψηλά επαγγελματικά προσόντα, γνώση, εμπειρία και ακεραιότητα.

ii) Παροχή ελκυστικής, ανταγωνιστικής και με αξιοκρατικές επιλογές σταδιοδρομίας για τους υπαλλήλους που διαχειρίζονται δημόσιες συμβάσεις

iii) Προώθηση της συνεργασίας με πανεπιστήμια και άλλα κέντρα κατάρτισης πολιτικών, προκειμένου να βελτιώνεται η διοικητική ικανότητα των στελεχών.

- **Αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος δημοσίων συμβάσεων σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, όπου είναι εφικτό και σκόπιμο**

Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται:

i) Αξιολόγηση σε τακτά χρονικά διαστήματα και συστηματικά των αποτελεσμάτων της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων. Τα συστήματα δημοσίων συμβάσεων θα πρέπει να συλλέγουν αξιόπιστες πληροφορίες και να αξιοποιούν τα στοιχεία προηγούμενων αναθέσεων, ιδίως όσον αφορά τις τιμές και το συνολικό κόστος, για την ορθή εκτίμηση των νέων αναγκών, καθώς παρέχουν μια πολύτιμη πηγή γνώσης και θα μπορούσε να καθοδηγήσει τις μελλοντικές αποφάσεις για τις συμβάσεις.

ii) Ανάπτυξη δεικτών για τη μέτρηση της απόδοσης, της αποτελεσματικότητας και την εξοικονόμηση δαπανών για τις δημόσιες συμβάσεις

- **Ανάπτυξη των στρατηγικών διαχείρισης κινδύνου για τη χαρτογράφηση, ανίχνευση και τον μετριασμό αυτών, καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου των δημοσίων συμβάσεων**

Προς το σκοπό αυτό προτείνεται:

i) Ανάπτυξη εργαλείων εκτίμησης κινδύνου για τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση απειλών για την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος δημοσίων συμβάσεων. Όπου κρίνεται σκόπιμο, τα εργαλεία θα πρέπει να αναπτυχθούν για τον εντοπισμό όλων των κινδύνων - συμπεριλαμβανομένων των σφαλμάτων/παρατυπιών κατά την άσκηση των διοικητικών καθηκόντων.

ii) Δημοσιοποίηση των στρατηγικών διαχείρισης κινδύνου, όπως για παράδειγμα, τα συστήματα των κόκκινων σημαιών ή προγράμματα που καταγγέλλουν παρατυπίες.

- **Εφαρμογή της εποπτείας και του ελέγχου των μηχανισμών καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου των δημοσίων συμβάσεων, συμπεριλαμβανομένων των κατάλληλων διαδικασιών καταγγελίας και κυρώσεων**

Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται:

i) Θέσπιση σαφών γραμμών για την εποπτεία του κύκλου των δημοσίων συμβάσεων. Οι διατάξεις αναφορικά με τις εξαιρέσεις από τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων πρέπει να είναι πλήρεις και σαφείς.

ii) Ανάπτυξη ενός συστήματος αποτελεσματικών και εφαρμόσιμων κυρώσεων.

iii) Διαχείριση των καταγγελιών με δίκαιο, έγκαιρο και διαφανή τρόπο.

iv) Διασφάλιση ότι οι ελεγκτικοί μηχανισμοί λειτουργούν συντονισμένα, προκειμένου να διασφαλίσουν την εποπτεία της εκτέλεσης του συστήματος, την αξιόπιστη καταγραφή στοιχείων, την συμβατότητα του (συστήματος) με το θεσμικό πλαίσιο, τη μείωση αλληλοεπικαλύψεων, την ορθή εφαρμογή του συστήματος.

- **Ένταξη των δημοσίων συμβάσεων στη συνολική διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, των διαδικασιών χορήγησης του προϋπολογισμού και των υπηρεσιών**

Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται:

i) Εξορθολογισμός των δαπανών των δημοσίων συμβάσεων, συνδέοντας τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων με τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, προκειμένου να είναι γνωστό το ύψος των εξόδων που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις, συμπεριλαμβανομένου και του διοικητικού κόστους. Αυτό θα συμβάλλει στη βελτίωση της διαχείρισης των συμβάσεων, τη μείωση των αλληλοεπικαλύψεων και την αποτελεσματικότερη παράδοση αγαθών και υπηρεσιών.

ii) Εναρμόνιση των αρχών για τις δημόσιες συμβάσεις σε όλο το φάσμα των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών, ανάλογα με την περίπτωση, ακόμη και για δημόσια έργα, συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα καθώς και για παραχωρήσεις.

3. Ευρωπαϊκές Πολιτικές

3.1. Η Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) για την περίοδο 2014-2020 αποτυπώνεται στην από 3 Μαρτίου 2010 ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Ευρώπη 2020 — Στρατηγική για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη»⁶.

Οι δημόσιες συμβάσεις διαδραματίζουν βασικό ρόλο στη στρατηγική «Ευρώπη 2020», ως ένα από τα κεντρικά εργαλεία που πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη μιας έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, παράλληλα με τη διασφάλιση της πλέον αποδοτικής χρήσης των δημοσίων πόρων.

⁶ Αποσπάσματα από COM(2010)2020 τελικό (Βρυξέλλες, 03-03-2010).

Τρεις προτεραιότητες κατέχουν κεντρική θέση στη στρατηγική για την Ευρώπη 2020, οι οποίες αλληλοενισχύονται και διαμορφώνουν την εικόνα της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς για την Ευρώπη του 21ου αιώνα και ειδικότερα:

α. Έξυπνη ανάπτυξη, που συνίσταται στην ενίσχυση της γνώσης και της καινοτομίας ως καθοριστικών παραγόντων της μελλοντικής ανάπτυξης της Ευρώπης. Τούτο απαιτεί τη βελτίωση της ποιότητας της εκπαίδευσης, την ενίσχυση των επιδόσεων στην έρευνα, την προώθηση της καινοτομίας και της μεταβίβασης της γνώσης σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση, την πλήρη αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών και τη διασφάλιση ότι οι καινοτόμες ιδέες θα μπορούν να λάβουν τη μορφή νέων προϊόντων και υπηρεσιών για την ανάπτυξη, τη δημιουργία ποιοτικών θέσεων εργασίας και την αντιμετώπιση ευρωπαϊκών και παγκόσμιων κοινωνικών προκλήσεων. Προκειμένου να υπάρξει επιτυχής κατάληξη, τα προαναφερόμενα πρέπει να συνδυαστούν με την επιχειρηματικότητα, τη χρηματοδότηση και την εστίαση στις ανάγκες των χρηστών όπως και στις ευκαιρίες που παρέχουν οι αγορές.

β. Βιώσιμη ανάπτυξη, η οποία σηματοδοτεί την οικοδόμηση μιας οικονομίας διατηρήσιμης και ανταγωνιστικής, στην οποία οι πόροι χρησιμοποιούνται αποδοτικά, την αξιοποίηση του ρόλου της Ευρώπης στην ανάπτυξη νέων διαδικασιών και τεχνολογιών, συμπεριλαμβανομένων των πράσινων τεχνολογιών, την επιτάχυνση της εγκατάστασης ευφών δικτύων χρησιμοποιώντας ΤΠΕ, την εκμετάλλευση δικτύων σε κλίμακα ΕΕ και την ενίσχυση των ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων των επιχειρήσεων, ιδίως στο μεταποιητικό τομέα και στο πλαίσιο των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

γ. Ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς, η οποία συνδέεται με την παροχή δυνατοτήτων στους πολίτες, μέσω υψηλών επιπέδων απασχόλησης, την επένδυση σε δεξιότητες, την καταπολέμηση της φτώχειας και τον εκσυγχρονισμό των αγορών εργασίας, την κατάρτιση και τα συστήματα κοινωνικής προστασίας που βοηθούν τους πολίτες να προετοιμαστούν και να διαχειριστούν τις αλλαγές, με σκοπό την οικοδόμηση μιας συνεκτικής κοινωνίας.

Οι δημόσιες συμβάσεις διαδραματίζουν βασικό ρόλο στην στρατηγική “Ευρώπη 2020”, ως ένα από τα κεντρικά εργαλεία που πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, παράλληλα με τη διασφάλιση της πλέον αποδοτικής χρήσης των δημοσίων πόρων.

3.2. Η στρατηγική «Ευρώπη 2020»⁷ ορίζει την έρευνα και την ανάπτυξη ως βασικό μοχλό για την επίτευξη των στόχων μιας έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης. Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή όρισε τον γενικό στόχο της επένδυσης του 3% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος («ΑΕΠ») της Ένωσης στην έρευνα και την ανάπτυξη έως το 2020. Για να ενισχυθεί η πρόοδος στον τομέα της έρευνας, της ανάπτυξης και της καινοτομίας, η στρατηγική «Ευρώπη 2020» προωθεί ιδιαίτερα την εμβληματική πρωτοβουλία «Ένωση καινοτομίας» που στοχεύει στη βελτίωση των συνθηκών-πλαισίου και της πρόσβασης στη χρηματοδότηση για την έρευνα και την καινοτομία, προκειμένου να εξασφαλιστεί η δυνατότητα μετατροπής των καινοτόμων ιδεών σε προϊόντα και υπηρεσίες που μπορούν να προωθήσουν την ανάπτυξη και να δημιουργήσουν θέσεις εργασίας.

Η προώθηση της έρευνας και ανάπτυξης και της καινοτομίας αποτελεί σημαντικό στόχο της Ένωσης προβλεπόμενο στο άρθρο 179 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο ορίζει ότι:

«Η Ένωση έχει ως στόχο να ενισχύσει τις επιστημονικές και τεχνολογικές της βάσεις, με τη δημιουργία ευρωπαϊκού χώρου έρευνας στον οποίο οι ερευνητές, οι επιστημονικές γνώσεις και οι τεχνολογίες κυκλοφορούν ελεύθερα, να διευκολύνει την ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητάς της, συμπεριλαμβανομένης της ανταγωνιστικότητας της βιομηχανίας της, καθώς και να προωθήσει τις ερευνητικές δράσεις που κρίνονται αναγκαίες [...]».

⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ευρώπη 2020 - Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη», COM(2010) 2020 τελικό, 3.3.2010.

Τα άρθρα 180 έως 190 της ίδιας Συνθήκης καθορίζουν τις δραστηριότητες που πρέπει να αναληφθούν στο πλαίσιο αυτό, καθώς και το εύρος και τον τρόπο εφαρμογής του πολυετούς προγράμματος-πλασίου.⁸

3.3. Εξάλλου στο πλαίσιο υλοποίησης των πολιτικών της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης σημαντικό στόχο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και των αναθετουσών αρχών αποτελεί η εξασφάλιση ισονομίας και ίσης μεταχείρισης αναφορικά με τη δυνατότητα συμμετοχής των οικονομικών φορέων στις δημόσιες συμβάσεις και ειδικότερα των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (ΜΜΕ).

Συγκεκριμένα οι ΜΜΕ, όπως αυτές ορίζονται από τα σχετικά ευρωπαϊκά επίσημα έγγραφα, έχουν σημαίνουσα βαρύτητα στην ελληνική οικονομία και τους εγχώριους ρυθμούς ανάπτυξης. Η ευρύτερη συμμετοχή των ΜΜΕ στις εν γένει διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων αυξάνει τον ανταγωνισμό και οδηγεί σε εξορθολογισμό του κόστους και σε βελτιωμένη σχέση κόστους /οφέλους του παραγόμενου προϊόντος.

Σε τέτοιο περιβάλλον αξιοκρατίας και ανταγωνισμού οι ΜΜΕ μπορούν να αποτελέσουν την κινητήρια δύναμη ανάπτυξης και καινοτόμου δράσης και πρακτικών με θετικό αντίκτυπο για την Ευρωπαϊκή οικονομία.

Στην ενιαία Ευρωπαϊκή αγορά, θεωρήθηκε σκόπιμο τα μέτρα που λαμβάνονται υπέρ των ΜΜΕ να βασίζονται σ' έναν κοινό ορισμό, ώστε να υπάρχει μεγαλύτερη συνέπεια και αποτελεσματικότητα και να περιορίζονται οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού. Η ανάγκη αυτή γίνεται διαρκώς μεγαλύτερη λόγω της εκτεταμένης αλληλεπίδρασης των εθνικών μέτρων και των μέτρων της ΕΕ που σκοπό έχουν να ενισχύσουν τις ΜΜΕ σε διάφορους τομείς.

Το 1996 η Επιτροπή εξέδωσε σύσταση με την οποία διατυπώθηκε ο πρώτος κοινός ορισμός των ΜΜΕ⁹. Ο ορισμός αυτός εφαρμόστηκε ευρέως σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στις 6 Μαΐου 2003 η Επιτροπή ενέκρινε μια νέα σύσταση, ώστε να ληφθούν υπόψη οι μετέπειτα οικονομικές εξελίξεις. Ο ορισμός αυτός τέθηκε σε ισχύ από την 1η Ιανουαρίου 2005 και εφαρμόζεται σε όλες τις πολιτικές, τα προγράμματα και τα μέτρα της Επιτροπής για τις ΜΜΕ.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 2 της Σύστασης της Επιτροπής της 6ης Μαΐου 2003 (2003/361/ΕΚ) αναφορικά με την διαφοροποίηση των εν λόγω επιχειρήσεων επί τη βάσει του αριθμού απασχολούμενων και των οικονομικών ορίων προβλέπεται ότι:

1. Η κατηγορία των πολύ μικρών, μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) αποτελείται από επιχειρήσεις που απασχολούν λιγότερους από 250 εργαζομένους και των οποίων ο ετήσιος κύκλος εργασιών δεν υπερβαίνει τα 50 εκατομμύρια ευρώ ή το σύνολο του ετήσιου ισολογισμού δεν υπερβαίνει τα 43 εκατομμύρια ευρώ.

2. Στην κατηγορία των ΜΜΕ, ως μικρή επιχείρηση ορίζεται η επιχείρηση η οποία απασχολεί λιγότερους από 50 εργαζομένους και της οποίας ο ετήσιος κύκλος εργασιών ή το σύνολο του ετήσιου ισολογισμού δεν υπερβαίνει τα 10 εκατομμύρια ευρώ.

3. Στην κατηγορία των ΜΜΕ, ως πολύ μικρή επιχείρηση ορίζεται η επιχείρηση η οποία απασχολεί λιγότερους από δέκα εργαζομένους και της οποίας ο ετήσιος κύκλος εργασιών ή το σύνολο του ετήσιου ισολογισμού δεν υπερβαίνει τα 2 εκατομμύρια ευρώ.

Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων έχει ιδιαίτερα αυξημένη βαρύτητα στην οικονομική ανάπτυξη των κρατών-μελών και ειδικότερα των Ευρωπαϊκών επιχειρήσεων. Σύμφωνα με υπολογισμούς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η συνολική αξία δαπανών των Κυβερνήσεων των κρατών μελών, όσον αφορά τους τομείς των δημόσιων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών κατά την διάρκεια του 2011 προσέγγισαν τα 2.406 δισεκατομμύρια Ευρώ, ποσό που αποτέλεσε το 19% του Ευρωπαϊκού ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος.

⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής "Πλαίσιο σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την έρευνα και την καινοτομία" (2014/C 198/01), 27.6.2014

⁹ Σύσταση 96/280/ΕΚ της Επιτροπής, της 3ης Απριλίου 1996, σχετικά με τον ορισμό των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, ΕΕ L 107 της 30.4.1996, σ. 4-9.

Το ποσό των δημόσιων δαπανών, το οποίο πραγματοποιήθηκε μέσω εθνικών κανόνων και του ενωσιακού νομοθετικού καθεστώτος με αξία σύμβασης μεγαλύτερη από αυτή που ορίζει η Ευρωπαϊκή νομοθεσία σε συμφωνία με το πλαίσιο των Ευρωπαϊκών ορίων (άνω των κατωφλίων) ανήλθε στο ποσό των 425 δισεκατομμυρίων για το συγκεκριμένο έτος¹⁰.

Με σκοπό την οικονομική ανάπτυξη της Ένωσης και σε συνάφεια με τους ειδικούς στόχους και προτεραιότητες της στρατηγικής “Ευρώπη 2020”, αποφασίστηκε η υποστήριξη των ΜΜΕ μέσω των δημοσίων συμβάσεων ως σημαντικό μέρος της προωθούμενης ευρωπαϊκής πολιτικής, αλλά και της πρόδηλης βούλησης των εθνικών κυβερνήσεων.

Οι ΜΜΕ θεωρούνται ο βασικός άξονας ανάπτυξης της ευρωπαϊκής οικονομίας. Οι κατά προσέγγιση 20,8 εκατομμύρια καταγεγραμμένες στην Ένωση ΜΜΕ αποτελούν το 99,8% όλων των Ευρωπαϊκών επιχειρήσεων και παράγουν περισσότερο από το 50 % του Ευρωπαϊκού Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος. Κατά την διάρκεια της περιόδου 2009-2011 ποσοστό της τάξης του 56% σε απόλυτους αριθμούς, όσον αφορά στις δημόσιες συμβάσεις άνω των κατωφλίων, ανατέθηκαν σε ΜΜΕ, ποσοστό το οποίο αντιστοιχεί στο 29% του συνόλου της αγοράς (συνολική αξία), ποσοστό σχετικά μικρότερο από αυτό που κατεγράφη κατά την περίοδο αναφοράς 2006-2008(60% και 33,3% αντίστοιχα). Ως εκ τούτου και μη λαμβάνοντας υπόψιν τη συμμετοχή των ΜΜΕ, αναφορικά με τα διαθέσιμα στοιχεία στο TED, στις υποβληθείσες προτάσεις ενιαίων προσφορών και σε υπεργολαβικά συμμετοχικά σχήματα, οι ευρωπαϊκές ΜΜΕ εμφανίζονται με μερίδιο στις δημόσιες συμβάσεις μικρότερο από αυτό που τεκμηριωμένα καταδεικνύει η αντίστοιχη συμμετοχή τους στην παραγωγή της συνολικής προστιθέμενης αξίας σε Ευρωπαϊκό επίπεδο (29% αντί του 58% μερίδιο παραγωγής, και 45% αντί του 58%, βάσει του κατά προσέγγιση συνυπολογισμού των 2 ως άνωθεν συνθηκών).

3.4. Περαιτέρω σημειώνεται ότι το ευρωπαϊκό κεκτημένο στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων συγκροτείται από μία σειρά ρυθμίσεων του πρωτογενούς και παραγώγου ενωσιακού δικαίου και τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης («Δικαστήριο»). Πέρα από τις επιταγές που απορρέουν από τις βασικές ελευθερίες (εγκατάστασης, κυκλοφορίας αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίων) της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης («ΣΛΕΕ»), οι οποίες διέπουν κάθε οικονομική δραστηριότητα εντός της Εσωτερικής Αγοράς, συμπεριλαμβανομένου του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, οι διαδικασίες ανάθεσης των τελευταίων διέπονται από ένα σύστημα γενικών αρχών που έχει διαπλάσει η νομολογία του Δικαστηρίου, όπως οι αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και αποφυγής διακρίσεων, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και προστασίας του γνήσιου και ελεύθερου ανταγωνισμού.

3.5. Στο πλαίσιο αυτό, οι ευρωπαϊκές οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές εξελίξεις, αλλά και οι δημοσιονομικοί περιορισμοί κατέστησαν αναγκαία την μεταρρύθμιση των κανόνων του ενωσιακού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις, ώστε αφενός να γίνουν αυτοί απλούστεροι και αποτελεσματικότεροι τόσο για τις αναθέτουσες δημόσιες αρχές, όσο και για τις επιχειρήσεις και αφετέρου να εκτελούνται οι αγορές του δημοσίου με την καλύτερη σχέση ποιότητας / τιμής, σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας και του υγιούς ανταγωνισμού. Για το λόγο αυτό εκδόθηκε η Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης, η Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και η Οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου σχετικά με τις συμβάσεις φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών. Με τις νέες Οδηγίες δίνεται η δυνατότητα στις αρμόδιες αρχές να προωθούν τους στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη στο πλαίσιο των στρατηγικών τους για τις συμβάσεις.

¹⁰ SME's access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU, (Study commissioned by the European Commission by PwC, ICF GHK and Ecorys) Feb. 2014, P.4

Στο πλαίσιο αυτό, οι δημόσιες αρχές μπορούν για παράδειγμα να κάνουν τη βέλτιστη στρατηγική χρήση των δημόσιων συμβάσεων προς ενθάρρυνση της καινοτομίας. Η αγορά καινοτόμων αγαθών, έργων και υπηρεσιών είναι βασική στη βελτίωση της αποδοτικότητας και της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών, αντιμετωπίζοντας ταυτόχρονα σημαντικές κοινωνικές προκλήσεις. Συνεισφέρει στην επίτευξη της βέλτιστης οικονομικής απόδοσης για το δημόσιο χρήμα και αποφέρει ευρύτερα οικονομικά, περιβαλλοντικά και κοινωνικά οφέλη από την άποψη της δημιουργίας νέων ιδεών, της μετουσίωσής τους σε καινοτόμα προϊόντα και υπηρεσίες, και, κατά συνέπεια, της προώθησης της αιεφόρου οικονομικής ανάπτυξης. Σε εθνικό επίπεδο, επιβάλλεται η βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος ιδίως για τις καινοτόμες Μ.Μ.Ε., χρησιμοποιώντας και τις δημόσιες συμβάσεις για τη στήριξη των κινήτρων καινοτομίας.

3.6. Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής (REGIO) παρέχει σημαντικούς δημόσιους επενδυτικούς πόρους σε πολλά κράτη μέλη και οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν βασικό μέσο για την εξασφάλιση δίκαιης πρόσβασης στην αντίστοιχη αγορά. Σε χώρες όπου χορηγείται αξιόλογη χρηματοδότηση στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής, θα πρέπει να αναδεικνύεται η ανάγκη διασφάλισης αποτελεσματικού και αποδοτικού ελέγχου, ιδίως ενόψει της τρέχουσας νέας προγραμματικής περιόδου 2014-2020¹¹.

Ειδικότερα αναφέρεται¹² πρόταση για λήψη δέσμης μέτρων που θα προορίζονται ειδικά για τις δημόσιες συμβάσεις στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής. Η δέσμη αυτή θα μπορούσε να απαρτίζεται από αρκετά στοιχεία, όπως από την εδραίωση της παρακολούθησης, την ενίσχυση των διατάξεων ελέγχου και τη βελτιωμένη καθοδήγηση για τη δημιουργία ενδεχομένως δικτύων ασφαλείας σε σχέση με τις δημόσιες συμβάσεις στο πλαίσιο των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Ειδικότερα για τα προγράμματα που περιλαμβάνουν ευρύ φάσμα επιλέξιμων παρεμβάσεων, διατίθεται πληθώρα εναλλακτικών δυνατοτήτων που αποσκοπούν στη θεραπεία ελλείψεων σε σχέση με τις δημόσιες συμβάσεις και στην εξασφάλιση υψηλού βαθμού ενημέρωσης σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις σε όλα τα στάδια του κύκλου διαχείρισης των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και των έργων.

Λόγω του σημαντικού ύψους της παρεχόμενης χρηματοδότησης, η πολιτική συνοχής της Ε.Ε. διαδραματίζει καταλυτικό ρόλο στην προσθήκη νέων στοιχείων, όπως των πράσινων, των κοινωνικά υπεύθυνων ή των ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων, στις δημόσιες συμβάσεις. Ειδικότερα, οι πράσινες δημόσιες συμβάσεις ή οι βιώσιμες δημόσιες συμβάσεις που θέτουν στο επίκεντρό τους το κόστος του κύκλου ζωής δύνανται να αποδειχθούν κατάλληλα στοιχεία για την εναρμόνιση της πολιτικής συνοχής με τους στόχους της στρατηγικής «ΕΕ 2020».

Στο πλαίσιο επίσης του Κανονισμού (ΕΕ) 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της 17/12/2013 περί καθορισμού κοινών διατάξεων περί καθορισμού κοινών διατάξεων για τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ)¹³ προβλέπεται σειρά διατάξεων που αφορούν ζητήματα όπως η εταιρική σχέση και πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, η αιεφόρος ανάπτυξη, τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου ενώ παράλληλα προσδιορίζονται θεματικοί στόχοι παρέμβασης μεταξύ των οποίων είναι η ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας, της βελτίωσης της πρόσβασης, της χρήσης και της ποιότητας των τεχνολογιών των πληροφοριών και επικοινωνιών, την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, την διατήρηση και προστασία του περιβάλλοντος, την προώθηση της βιωσιμότητας και της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμησης της φτώχειας και των διακρίσεων, την ενίσχυση της θεσμική ικανότητας των δημοσίων αρχών και των ενδιαφερομένων φορέων και της αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης.

Η Ελλάδα, μέσω του θεσμικού πλαισίου για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή των αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 (Ν.4314/2014 & ΥΠΑΣΥΔ υπ'αρ 81986/ΕΥΘΥ712/31-7-2015) καθώς και του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου της νέας προγραμματικής

¹¹ Βλ. Μελέτη: Δημόσιες Συμβάσεις και Πολιτική Συνοχής, Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Πολιτικών/Διαρθρωτική Πολιτική και Πολιτική Συνοχής, 2012

¹² Βλ. ανωτέρω

¹³ ΕΔΕΤ είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας

περιόδου που εξέλαβε θετική γνώμη συμμόρφωσης με τους Κανονισμούς από την ΕΔΕΛ, έχει συμπεριλάβει ήδη μέτρα ειδικά για τις δημόσιες συμβάσεις στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής.

3.7. Επίσης σύμφωνα με την Έκθεση της Επιτροπής για την διαφθορά¹⁴ ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων, δαπάνες των οποίων αναλογούν στο ένα πέμπτο (1/5) του Α.Ε.Π. της Ε.Ε. όπως ήδη σημειώθηκε, κρίνεται ιδιαίτερα ευάλωτος σε πρακτικές διαφθοράς. Η εν λόγω έκθεση τονίζει την ανάγκη ενίσχυσης των προτύπων ακεραιότητας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και διατυπώνει συστάσεις για βελτίωση των μηχανισμών ελέγχου σε ορισμένα κράτη μέλη. Στα σχετικά κεφάλαια ανά χώρα παρέχονται λεπτομερή στοιχεία και καθορίζονται τα σημεία στα οποία συνιστάται να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή.

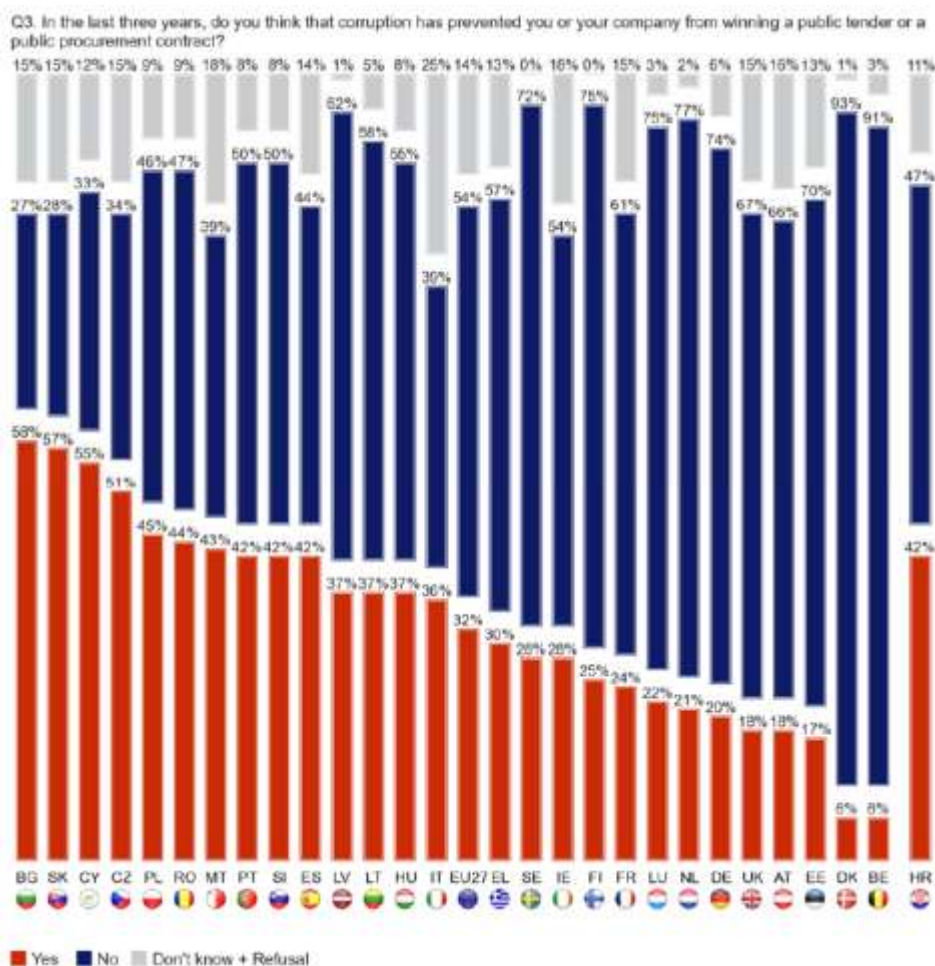
Για την ανάπτυξη μιας πιο συνεκτικής προσέγγισης της καταπολέμησης της διαφθοράς, ο οδικός χάρτης για την καταπολέμηση της διαφθοράς, που καταρτίστηκε το 2012 από την ομάδα δράσης για την Ελλάδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, προσδιόρισε τις ακόλουθες προτεραιότητες:

- υιοθέτηση συνολικής εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς· ενίσχυση του συντονισμού και της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ οργανισμών,
- ενίσχυση της οικονομικής έρευνας και πάταξης της διαφθοράς, ιδιαίτερα σε τομείς υψηλού κινδύνου και πρόβλεψη νομοθετικών μέτρων με στόχο την αποτελεσματικότερη πρόληψη και τον εντοπισμό περιπτώσεων διαφθοράς.

Σύμφωνα με το Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο του 2013 για τη διαφθορά στις επιχειρήσεις¹⁵, περισσότερες από τρεις στις δέκα (32%) επιχειρήσεις στα κράτη μέλη που συμμετείχαν στις δημόσιες συμβάσεις ισχυρίζονται ότι η διαφθορά τους εμπόδισε να κερδίσουν κάποιο συμβόλαιο. Η άποψη αυτή είναι ευρέως διαδεδομένη μεταξύ των εταιρειών στους τομείς των κατασκευών (35%) και της μηχανικής (33%). Περισσότεροι από τους μισούς εκπροσώπους εταιρειών από τη Βουλγαρία (58%), τη Σλοβακία (57%), την Κύπρο (55%) και την Τσεχική Δημοκρατία (51%) ισχυρίζονται ότι αυτό έχει συμβεί.

¹⁴ (COM 2014) 38 final/3-2-2014 Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

¹⁵ Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο 374



Μελέτη του 2013¹⁶, η οποία λαμβάνεται υπόψη και στην ανωτέρω Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (βλ. COM 2014, 38 final/3-2-2014) για τον εντοπισμό και τη μείωση της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το 2010 οι συνολικές άμεσες δαπάνες της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις μόνο για πέντε τομείς (δηλαδή, οδικό και σιδηροδρομικό δίκτυο, διαχείριση υδάτων και αποβλήτων, αστικά δομικά έργα και εγκαταστάσεις κοινής ωφέλειας, εκπαίδευση, έρευνα και ανάπτυξη) σε οκτώ (8) κράτη μέλη ανήλθαν από 1,4 έως 2,2 δισεκατομμύρια ευρώ.

Ειδικότερα στην Έκθεση της Επιτροπής διαλαμβάνονται και τα ακόλουθα:

Ενώ η αποτελεσματικότητα των μηχανισμών ελέγχου στα στάδια πριν από την υποβολή της προσφοράς, της προσφοράς και της ανάθεσης βελτιώθηκαν, το στάδιο της εφαρμογής (μετά την ανάθεση) παρακολουθείται λιγότερο στενά. Ορισμένα εθνικά ελεγκτικά συνέδρια ή εθνικές ελεγκτικές υπηρεσίες έχουν επισημάνει πολλές φορές ότι, στο στάδιο της εκτέλεσης, σημειώνονται παρατυπίες. Σε πολλά κράτη μέλη, τα ελεγκτικά συνέδρια έγιναν βασικοί παίκτες για τον εντοπισμό των κενών και των ελλείψεων που αφορούν διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων. Οι συστάσεις τους σε αυτόν τον τομέα συχνά δεν παρακολουθούνται επαρκώς στη συνέχεια.

Επίσης, ενώ η χρήση των διαδικασιών με διαπραγμάτευση και η άμεση ανάθεση δικαιολογείται σε ορισμένες περιπτώσεις, υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες αυτό γίνεται με σκοπό την αποφυγή των

¹⁶ «Ο εντοπισμός και η μείωση της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ - Ανάπτυξη μεθοδολογίας για την εκτίμηση των άμεσων δαπανών της διαφθοράς και άλλων στοιχείων για την εδραίωση ενός μηχανισμού αξιολόγησης στην ΕΕ στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς», 30 Ιουνίου 2013, PwH και ECORYS.

υποχρεώσεων της ανταγωνιστικής διαδικασίας. Η αδικαιολόγητη χρήση των διαδικασιών με διαπραγματεύση, αυξάνει επίσης τον κίνδυνο των πρακτικών διαφθοράς.

Οι τομείς των κατασκευών, της ενέργειας, των μεταφορών, της άμυνας και της υγειονομικής περίθαλψης φαίνεται να είναι οι πιο ευάλωτοι όσον αφορά στη διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις.

Οι δημόσιες συμβάσεις σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο εγείρουν ιδιαίτερα ζητήματα, καθώς οι τοπικές αρχές διαθέτουν ευρείες διακριτικές εξουσίες που δεν συνδυάζονται με επαρκείς ελέγχους και ισορροπίες των εξουσιών, ενώ σημαντικά ποσοστά των δημόσιων πόρων κατανέμονται σε τοπικό επίπεδο και ταυτόχρονα οι μηχανισμοί εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου είναι ανεπαρκείς. Ο κατασκευαστικός κλάδος που συνδέεται με την αστική ανάπτυξη, καθώς και τη διαχείριση των αποβλήτων, είναι μεταξύ των τομέων που είναι πιο επιρρεπείς στη διαφθορά σε τοπικό επίπεδο.

Τα δεδομένα για υποθέσεις διαφθοράς ή σύγκρουσης συμφερόντων που εντοπίζονται σε διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων σε εθνικό και/ή περιφερειακό/τοπικό επίπεδο σπανίως καταχωρίζονται σε κεντρική βάση ή φυλάσσονται σε εθνικό μητρώο. Η συλλογή των σχετικών δεδομένων θεωρείται σε μεγάλο βαθμό από τα κράτη μέλη ως μια περιττή διοικητική επιβάρυνση. Ωστόσο, τα δεδομένα αυτά θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για τη διενέργεια ορθών εκτιμήσεων κινδύνου και θα μπορούσαν επίσης να συμβάλουν σημαντικά στην ομοίμορφη εφαρμογή των πολιτικών για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε εθνικό και περιφερειακό/τοπικό επίπεδο.

Κατά την Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η εκπόνηση τακτικών και δομημένων μελετών αγοράς δεν αποτελεί κοινή πρακτική πριν από την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων, με εξαίρεση τις σύνθετες και υψηλής αξίας δημόσιες συμβάσεις. Οι βάσεις δεδομένων μοναδιαίων δαπανών υφίστανται μόνο σε ελάχιστα κράτη μέλη είτε σε κεντρικό είτε σε τοπικό επίπεδο, ή ακόμη για έναν συγκεκριμένο τομέα. Οι εν λόγω βάσεις δεδομένων μπορούν να συνδράμουν στη διεξαγωγή συγκριτικής ανάλυσης μεταξύ παρόμοιων τύπων έργων (π.χ. προμήθειες ή έργα) και των παραδοτέων τους. Μπορούν να συμβάλουν στον εντοπισμό των κινδύνων ή υποψιών διεφθαρμένης συμπεριφοράς, εφόσον εντοπιστεί σοβαρή αναντιστοιχία, παρά τους περιορισμούς μιας τέτοιας προσέγγισης, δεδομένης της πολυπλοκότητας των προϊόντων και της ποικιλίας των εισροών που εντάσσονται σε ένα τελικό παραδοτέο.

Περαιτέρω, οι μηχανισμοί ελέγχου για τις δημόσιες συμβάσεις κάτω από τα κατώτατα όρια της νομοθεσίας της Ε.Ε. είναι ιδιαίτερα αδύναμοι στην πλειονότητα των κρατών μελών. Αυτό εγείρει ανησυχίες, ιδίως σε σχέση με τις αναφερόμενες πρακτικές βάσεις των οποίων οι συμβάσεις χωρίζονται σε επί μέρους μικρότερης αξίας συμβάσεις, ώστε να παρακαμφθούν οι απαιτήσεις και οι έλεγχοι της Ε.Ε. για τις δημόσιες συμβάσεις.

Στα περισσότερα κράτη μέλη, αναφέρει η Έκθεση, η διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις καλύπτεται από ποινικά αδικήματα, όπως η δωροδοκία και η αθέμιτη επιρροή. Σε ορισμένα κράτη μέλη, συγκεκριμένα αδικήματα, τα οποία σχετίζονται με τη διαφθορά και επηρεάζουν την πορεία των δημοσίων συμβάσεων, ποινικοποιούνται ξεχωριστά. Κατά κανόνα, οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων αναστέλλονται, διακόπτονται ή ακυρώνονται όταν ανιχνεύεται διεφθαρμένη συμπεριφορά ή σύγκρουση συμφερόντων. Ωστόσο, η κατάσταση είναι διαφορετική στην περίπτωση που η διεφθαρμένη συμπεριφορά ή η σύγκρουση συμφερόντων εντοπίζεται ή εμφανίζεται μετά την ανάθεση της σύμβασης. Σε πολλές περιπτώσεις, εκτός από την επιβολή κυρώσεων για τη διεφθαρμένη συμπεριφορά ή τη σύγκρουση συμφερόντων αυτή καθαυτή, απαιτείται ξεχωριστή πολιτική αγωγή για την ακύρωση της δημόσιας σύμβασης. Αυτό συνεπάγεται συχνά χρονοβόρες διαδικασίες και κινδύνους που παράγουν αποτελέσματα σε πολύ μεταγενέστερο στάδιο, όταν είναι δύσκολο ή ακόμη και αδύνατο να αποκατασταθούν πλήρως οι ζημιές. Σε άλλα κράτη μέλη, οι δημόσιες συμβάσεις περιλαμβάνουν ρήτρα κατά της διαφθοράς που εγγυάται την πιο αποτελεσματική παρακολούθηση σε περίπτωση που ανακύψουν διεφθαρμένες πρακτικές εντός της ισχύος της σύμβασης (π.χ. σαφείς διαδικασίες για τον χαρακτηρισμό μιας σύμβασης ως άκυρης ή για την εφαρμογή άλλων συμβατικών κυρώσεων).

3.8. Τέλος σημειώνεται ότι μια ακμάζουσα ψηφιακή οικονομία μπορεί να διευρύνει τις αγορές και να δημιουργήσει νέες πηγές απασχόλησης. Η Ευρώπη μπορεί εν προκειμένω να τεθεί στην πρωτοπορία, αν

καταστεί δυνατή η εξάλειψη του κατακερματισμού, βελτιωθεί η προσφορά για τους ευρωπαίους καταναλωτές και δημιουργηθούν νέες ευκαιρίες για τις επιχειρήσεις. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η Επιτροπή πρότεινε τη Στρατηγική για την Ψηφιακή Ενιαία Αγορά τον Μάιο του 2015. Στόχος αποτελεί η κατάθεση όλων των σχετικών προτάσεων πριν από το τέλος του 2016, ώστε η Ένωση να είναι σε θέση να πετύχει μια πλήρως λειτουργική ενιαία ψηφιακή αγορά κατά τη διάρκεια της θητείας της παρούσας Επιτροπής.

Η Στρατηγική για την Ψηφιακή Ενιαία Αγορά της Ευρώπης¹⁷ στηρίζεται σε τρεις πυλώνες μεταξύ των οποίων η «Δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών για την ανάπτυξη των ψηφιακών δικτύων και υπηρεσιών». Στο πλαίσιο του ανωτέρω πυλώνα βασικός στόχος της ΕΕ είναι η ανάπτυξη υποδομών και ασφαλών και αξιόπιστων υπηρεσιών υψηλής ταχύτητας, οι οποίες θα υποστηρίζονται από το κατάλληλο σύνολο κανονιστικών όρων που θα ευνοεί την καινοτομία, τις επενδύσεις και τον θεμιτό ανταγωνισμό με ισότιμους όρους.

Οι ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις σε επίπεδο Ε.Ε. αναμένεται να οδηγήσουν σε εξοικονόμηση 50 δισ. ευρώ ετησίως. Η δέσμη μέτρων του 2014 για τη μεταρρύθμιση στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων προβλέπει τη μετάβαση σε πλήρως ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις έως τον Οκτώβριο 2018.

Μέσα από την θέσπιση των νέων κανόνων, όπως τονίζεται και στα σχετικά κείμενα της επιτροπής για την Ψηφιακή Ενιαία Αγορά: « Το διαδίκτυο έχει άρει τους τεχνολογικούς φραγμούς για την ψηφιακή ενιαία αγορά με τις προτάσεις για τις ψηφιακές συμβάσεις θέλουμε να άρουμε και τους νομικούς φραγμούς. Οι καταναλωτές θα επωφεληθούν από απλούς και εκσυγχρονισμένους κανόνες οι επιχειρήσεις θα επωφεληθούν από μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου, καθώς και από φθηνότερους και απλούστερους τρόπους επέκτασης των δραστηριοτήτων τους, γεγονός που, με τη σειρά του, θα προσφέρει στους καταναλωτές περισσότερες επιλογές σε ανταγωνιστικές τιμές».

B. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1. Αδυναμίες και ελλείψεις του συστήματος

Ο χώρος των δημοσίων συμβάσεων είναι διαχρονικά βεβαρημένος εξαιτίας της μη αποτελεσματικής διαχείρισης των διατιθέμενων προς τον σκοπό αυτό πόρων του κρατικού προϋπολογισμού και του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, συμπεριλαμβανομένων των κονδυλίων των ευρωπαϊκών ταμείων, με συνέπεια αφενός την επιβάρυνση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και εν τέλει του δημόσιου χρέους, αφετέρου την καθυστέρηση ή και ματαίωση της υλοποίησης δημοσίων επενδύσεων που θα υπηρετούσαν την ανάπτυξη, την ενίσχυση της απασχόλησης και τη μεταστροφή του οικονομικού κλίματος. Υπό συνθήκες οξείας δημοσιονομικής και οικονομικής κρίσης, εντείνεται η ανάγκη για αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα της δράσης του Κράτους στον συγκεκριμένο τομέα¹⁸.

Τα προβλήματα και οι ελλείψεις που εμφανίζει ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα αφορούν τόσο στο θεσμικό πλαίσιο όσο και στην οργανωτική δομή, τη διοίκηση, την εποπτεία και τον έλεγχο αυτού. Για την αποτύπωση των προβλημάτων αξιοποιήθηκαν κατά κύριο λόγο σχετικές αιτιολογικές εκθέσεις νόμων, πορίσματα ελεγκτικών οργάνων, ειδικές εκθέσεις δημοσίων φορέων, εξωτερικών εμπειρογνομώνων όπως και του ΟΟΣΑ, ετήσιες εκθέσεις ελεγκτικών οργάνων και της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, αποφάσεις Δικαστηρίων, ερωτηματολόγια του ΟΟΣΑ, ερωτηματολόγια που χρησιμοποιήθηκαν στο πλαίσιο της διαμόρφωσης της παρούσας πρότασης¹⁹.

Ειδικότερα τα ουσιαστά προβλήματα και ελλείψεις που εντοπίστηκαν στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων αποτυπώνονται στα ακόλουθα:

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=EN>

¹⁸ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4281/2014

¹⁹ Βλ. ενδεικτικά: Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4013/2011, Ν. 4281/2014, ειδικές εκθέσεις αξιολόγησης για ΚΗΜΔΗΣ και ΕΣΗΔΗΣ, ειδικές μελέτες για Κεντρικές Αρχές Αγορών, Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα/Τελική Έκθεση: Δημόσιες Συμβάσεις, ΟΟΣΑ 2014

α) Έλλειψη στρατηγικής και σχεδιασμού για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης

Μια από τις σημαντικότερες ελλείψεις που παρατηρούνται στο τομέα δημοσίων συμβάσεων που χρηματοδοτούνται από εθνικούς πόρους είναι η έλλειψη ολοκληρωμένης στρατηγικής των δημοσίων αρχών για την απόκτηση κυρίως των προμηθειών τους και των υπηρεσιών που απαιτούνται για την άσκηση της επιχειρηματικής τους δραστηριότητας. Ειδικότερα η κάθε αναθέτουσα αρχή οφείλει να διαμορφώνει στρατηγική σύναψης της εκάστοτε δημόσιας σύμβασης που θα ανταποκρίνεται στην αξία και στην πολυπλοκότητα της σύμβασης. Αποτελεί το πρώτο στάδιο των προδιαγωνιστικών διαδικασιών, κατά την οποία διαμορφώνεται η επιχειρησιακή σκοπιμότητα του έργου, αποφασίζεται η απόκτηση των προμηθειών/υπηρεσιών/έργων είτε με ίδια μέσα είτε μέσω σύναψης δημόσιας σύμβασης, γίνεται η σχετική εκτίμηση των συνθηκών αγοράς, επιλέγεται η πλέον κατάλληλη διαδικασία για την διαδικασία ανάθεσης, γίνεται ο σχετικός προγραμματισμός πράξεων της Διοίκησης. Η διαμόρφωση στρατηγικής, σχεδιασμού και προγραμματισμού ως προκαταρκτικές πράξεις της Διοίκησης αποτελούν το θεμέλιο για την έγκαιρη και επιτυχή απόκτηση αγαθών, υπηρεσιών και έργων με τη βέλτιστη σχέση ποιότητας και τιμής.

β) Η Διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις

Σύμφωνα με την έρευνα του Ευρωβαρόμετρου²⁰, το 2013, στις επιχειρήσεις σχετικά με τη διαφθορά, 76 % των Ελλήνων ερωτηθέντων πιστεύουν ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στις δημόσιες συμβάσεις τις οποίες διαχειρίζονται οι εθνικές αρχές (μέσος όρος ΕΕ: 56 %) και 94 % πιστεύουν το ίδιο για τις συμβάσεις τις οποίες διαχειρίζονται οι τοπικές αρχές (μέσος όρος ΕΕ: 60%). Ειδικότερα, οι ερωτηθέντες δήλωσαν ότι οι ακόλουθες πρακτικές είναι ευρέως διαδεδομένες στις δημόσιες συμβάσεις: προσαρμογή της συγγραφής υποχρεώσεων προς όφελος συγκεκριμένων εταιρειών (81%)· συγκρούσεις συμφερόντων κατά την αξιολόγηση των προσφορών (87 %)· συμμετοχή των προσφερόντων κατά τον σχεδιασμό της συγγραφής υποχρεώσεων (81 %)· κατάχρηση των διαδικασιών με διαπραγμάτευση (75 %)· αθέμιτες προσφορές (73 %)· ασαφή κριτήρια επιλογής ή αξιολόγησης (73 %)· κατάχρηση των λόγων έκτακτης ανάγκης για την αποφυγή ανταγωνιστικών διαδικασιών (72 %) και τροποποιήσεις των συμβατικών όρων μετά τη σύναψη της σύμβασης (55 %). Αυτά τα ποσοστά συγκαταλέγονται στα υψηλότερα της ΕΕ. Οι δείκτες αυτοί, ενώ δεν είναι απαραίτητως άμεσα συνδεδεμένοι με τη διαφθορά, καταδεικνύουν παράγοντες κινδύνου που αυξάνουν τα ευάλωτα στη διαφθορά σημεία στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων.

Περαιτέρω τα περισσότερα προβλήματα και οι αδυναμίες του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων συνδέονται άρρηκτα με την αύξηση φαινομένων διαφθοράς και η αντιμετώπισή τους με ειδικά κάθε φορά μέτρα συμβάλλει καθοριστικά στην πάταξη της και στον εξορθολογισμό του συστήματος του δημοσίων συμβάσεων.

Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, στο πλαίσιο αφενός των ελεγκτικών και εποπτικών καθηκόντων της για την τήρηση της νομιμότητας και της διαφάνειας στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων και αφετέρου της συμβουλευτικής και καθοδηγητικής αρμοδιότητας που της παρέχει ο ιδρυτικός της νόμος, προχώρησε σε έκδοση κατευθυντήριας Οδηγίας σχετικά με τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων με ενδεικτικό κατάλογο συχνά εμφανιζομένων μορφών διαφθοράς και σχετικών δεικτών (red flags) που απεστάλη σε όλες τους δημόσιους φορείς²¹.

Εξάλλου, με τη σύσταση και τη λειτουργία της Γενικής Γραμματείας κατά της Διαφθοράς, προωθείται πλέον συντονισμένα το έργο της αντιμετώπισης φαινομένων διαφθοράς στο σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης (Ν. 4320/2015).

²⁰ (COM 2014) 38 final/3-2-2014 Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ANNEX 8 Παράρτημα για την Ελλάδα.

²¹ Κατευθυντήρια Οδηγία 9/2015 “Καταπολέμηση της διαφθοράς κατά την διεξαγωγή δημοσίων διαγωνισμών”.

γ) Δυσχέρειες στην καταγραφή και συλλογή στοιχείων σχετικά με δημόσιες συμβάσεις όπως και στην χρήση των ΤΠΕ

Η συλλογή ολοκληρωμένων και αξιόπιστων στοιχείων για έναν σημαντικό τομέα της οικονομίας, όπως είναι οι δημόσιες συμβάσεις αποτελεί θεμελιώδη ανάγκη αφενός για την ορθή διαχείριση και παρακολούθηση της οικονομικής δραστηριότητας της χώρας, όπως και για την διαμόρφωση ασφαλών στρατηγικών επιλογών στο τομέα αυτό. Η έλλειψη σχετικών στοιχείων και στατιστικών αποτελούσε μεγάλη αδυναμία του συστήματος.

Για το λόγο αυτό συστήθηκε με το άρθρο 11 του Ν. 4013/2011 το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων στο Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, με σκοπό τη συλλογή, επεξεργασία και δημοσίευση στοιχείων, που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις. Η καταγραφή όλων των κρίσιμων στοιχείων για τις δημόσιες συμβάσεις από όλους τους Φορείς (αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς) με τρόπο αξιόπιστο αποτελεί βασική επιταγή της ορθής διαχείρισης του συστήματος.

Με το Μητρώο αυτό επιδιώκεται η διαφάνεια της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων μέσω της αύξησης της λογοδοσίας και της παροχής ίσων ευκαιριών για τους υποβάλλοντες προσφορά συμβάλλοντας καθοριστικά στην πάταξη της διαφθοράς²².

Ειδικά θέματα, ελλείψεις και προβλήματα σχετικά με τη λειτουργία του - τεχνικής, επιχειρησιακής και νομικής φύσεως - δυσχεραίνουν σε σημαντικό βαθμό την απρόσκοπτη και ορθή λειτουργία του και υπονομεύουν την αξιοπιστία της πληροφορίας που προσφέρει για το σκοπό και τους στόχους του.

Σήμερα ουσιαστικά απαιτείται ο επιχειρησιακός επανασχεδιασμός (business process re-engineering) και η εκ νέου υλοποίησή του, με άξονες προτεραιότητας τη μείωση των διοικητικών βαρών και την αξιόπιστη, έγκυρη, πλήρη, έγκαιρη και μη κατακερματισμένη πληροφόρηση και καταχώρηση στοιχείων που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις από ένα κεντρικό σημείο. Αυτό απαιτεί η ένταξη του ανάμεσα στα σημαντικά πληροφοριακά συστήματα της χώρας ως κεντρικού (όπως άλλωστε προκύπτει από το όνομα του), βασικού και ουσιαστικού πληροφοριακού συστήματος καταχώρησης και πηγής δεδομένων για τις δημόσιες συμβάσεις.

Περαιτέρω, το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ) αποτελεί ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα που αναπτύσσεται στη Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού.

Μέσα από τον ηλεκτρονικό κόμβο του πραγματοποιείται πλέον ηλεκτρονικά όλη η διαγωνιστική διαδικασία μιας δημόσιας σύμβασης με προϋπολογισθείσα αξία άνω των 60.000 € (άνευ ΦΠΑ).

Επιμέρους λειτουργίες που υποστηρίζονται ήδη από το σύστημα είναι η κατάρτιση και δημοσίευση της διακήρυξης ενός διαγωνισμού, η υποβολή των προσφορών από τους υποψηφίους, η αξιολόγησή τους, η κατακύρωση του διαγωνισμού και η υποβολή ενστάσεων. Σχεδιάζεται, παράλληλα, η υλοποίηση των υποσυστημάτων: κατάρτισης και σύναψης της σύμβασης του διαγωνισμού, εκτέλεσης της σχετικής σύμβασης, ηλεκτρονικής παραγγελίας, ηλεκτρονικής τιμολόγησης και ηλεκτρονικής πληρωμής. Επιπρόσθετα, στην εν λόγω πλατφόρμα προβλέπεται, πλέον της ηλεκτρονικής διεξαγωγής διαγωνιστικών διαδικασιών, η εκτέλεση διαφορετικών επιχειρησιακών διαδικασιών καθώς και η λειτουργία επιμέρους υποσυστημάτων, όπως: (α) σύνταξη και έγκριση του Ενιαίου Προγράμματος Προμηθειών (ΕΠΠ), (β) σύνταξη και έγκριση του Προγράμματος Προμηθειών, Υπηρεσιών και Φαρμάκων Υγείας (Π.Π.Υ.Φ.Υ.), (γ) ηλεκτρονική εγκριτική ροή σχετικών εγγράφων/διαδικασιών, (δ) ηλεκτρονικό Μητρώο Προμηθευτών, (στ) σχετική δημοσιότητα.

Ωστόσο, κατά τη χρήση του συστήματος, τόσο οι εμπλεκόμενοι με τις δημόσιες συμβάσεις φορείς, όσο και οι οικονομικοί φορείς, αντιμετωπίζουν πολλά προβλήματα, με αποτέλεσμα να υπάρχει αναγκαιότητα διαρκούς υποστήριξης από helpdesk. Η πλήρης ανάπτυξη του συστήματος, ώστε να καλύπτει την ανάθεση

²² Βλ. ανωτέρω 21.

έργων και μελετών, αλλά και να υποστηρίζει τη λειτουργικότητα παρακολούθησης της εκτέλεσης της σύμβασης θεωρείται κρίσιμη.

Επιπλέον, η Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων, που τηρείται στην Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, περιλαμβάνει καταρχήν στοιχεία που αφορούν α) προκηρύξεις διαγωνισμών και προσκλήσεις εκδήλωσης ενδιαφέροντος, β) αντικείμενο διαγωνισμών και διαδικασία που τους διέπει, γ) προϋπολογισθέν ποσό και πηγή χρηματοδότησης, δ) σχετικά χρονοδιαγράμματα και προθεσμίες, ε) τυχόν συμπληρωματικές συμβάσεις, στ) σχετική νομολογία, ζ) στατιστικά στοιχεία και βασίζεται στη σύνθεση δεδομένων από διαφορετικά πληροφοριακά συστήματα.

Αποτελεί ένα έργο δυναμικό, το οποίο συνδέεται με την εξέλιξη των πληροφοριακών συστημάτων που την τροφοδοτούν.

Η πλήρης ανάπτυξη των συστημάτων θα πρέπει να επιδιώκει την επίλυση των προβλημάτων προγραμματισμού των δημοσίων συμβάσεων στο σύνολο του δημοσίου τομέα, μοναδικής καταχώρισης της πληροφορίας, τήρησης των υποχρεώσεων της χώρας ως προς τη συλλογή στατιστικών στοιχείων, αυτόματης ανάρτησης στοιχείων δημοσίων συμβάσεων στο Tenders Electronic Daily (TED), διαφανούς πρόσβασης σε στοιχεία και λεπτομέρειες συναφθεισών δημοσίων συμβάσεων, εύκολης και αξιόπιστης αναζήτησης ευκαιριών σύναψης δημοσίων συμβάσεων και παροχής δυνατότητας έγκυρου και έγκαιρου προγραμματισμού της αγοράς.

Οι ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις όπως και η ανάπτυξη των ανωτέρω πληροφοριακών συστημάτων εκτός από το ότι βελτιώνουν την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, προσφέρουν επιπλέον εγγυήσεις όσον αφορά στην πρόληψη και τον εντοπισμό πρακτικών διαφθοράς, επειδή συμβάλλουν στην αύξηση της διαφάνειας και επιτρέπουν την καλύτερη εφαρμογή των τυποποιημένων διαδικασιών, διευκολύνοντας τους μηχανισμούς ελέγχου²³.

δ) Πολυπλοκότητα θεσμικού πλαισίου

Το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο χαρακτηρίζεται γενικά από πολυπλοκότητα, επάλληλους κανόνες και αποσπασματική προσέγγιση, με συνέπεια την αναποτελεσματική εφαρμογή του. Η πολυνομία και η διαφορετική νομική ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων από τη Διοίκηση, κατά περίπτωση, επιτείνει την ανασφάλεια δικαίου, αυξάνει τον αριθμό των υποβαλλόμενων διοικητικών και δικαστικών προσφυγών και δυσχεραίνει τη διενέργεια ταχέων, αποτελεσματικών και διαφανών διαδικασιών. Ενδεικτικό είναι το πλήθος των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που το διέπουν, οι οποίες εκτιμάται ότι ανέρχονται σε περίπου τετρακόσιες (400). Οι διατάξεις αυτές μπορεί να διαφοροποιούνται ανά κατηγορία σύμβασης (προμήθειες, υπηρεσίες, έργα, μελέτες), ακόμα και από αναθέτουσα σε αναθέτουσα αρχή και αποτελούν αντικείμενο μελέτης και νομοθετικής αρμοδιότητας διαφορετικών δημόσιων φορέων.

Η πολυπλοκότητα δε αυτή αποτελεί βασική εστία διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις και απαιτεί την άμεση κωδικοποίηση και ενοποίηση του θεσμικού πλαισίου με ειδικές προβλέψεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς στον τομέα αυτό²⁴.

ε) Αναγκαιότητα θεσμικού πλαισίου για τις παραχωρήσεις

Η ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης δημόσιων έργων υπόκειται σήμερα στους βασικούς κανόνες της οδηγίας 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ενώ η ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης υπηρεσιών με διασυνοριακό ενδιαφέρον υπόκειται στις αρχές της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), και ειδικότερα στις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών, της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και στις αρχές που πηγάζουν

²³ Βλ. ανωτέρω 21.

²⁴ Βλ. ανωτέρω 21.

εξ αυτής, όπως της ίσης μεταχείρισης, της μη διάκρισης, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και της διαφάνειας.

Υπάρχει κίνδυνος ανασφάλειας δικαίου αν υπάρξουν αποκλίνουσες ερμηνείες των αρχών της ΣΛΕΕ από τους εθνικούς νομοθέτες και λόγω των μεγάλων διαφορών μεταξύ των νομοθεσιών στα διάφορα κράτη μέλη. Ο κίνδυνος αυτός επιβεβαιώθηκε από την εκτεταμένη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης η οποία, εντούτοις, πραγματεύτηκε εν μέρει μόνο ορισμένες πτυχές της ανάθεσης συμβάσεων παραχώρησης

Η απουσία σαφών κανόνων σε ενωσιακό επίπεδο που διέπουν την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης προκαλεί ανασφάλεια δικαίου, εμποδίζει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και στρεβλώνει τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Το αποτέλεσμα είναι ότι οι οικονομικοί φορείς, ιδίως οι μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), στερούνται των δικαιωμάτων τους εντός της εσωτερικής αγοράς και χάνουν σημαντικές εμπορικές ευκαιρίες, ενώ οι δημόσιες αρχές ενδέχεται να μην διαχειρίζονται τους δημόσιους πόρους κατά τρόπον ώστε οι πολίτες της ΕΕ να λαμβάνουν ποιοτικές υπηρεσίες στις καλύτερες τιμές.

Δεδομένης της παρατηρούμενης αύξησης χρήσης των διαδικασιών παραχώρησης στη χώρα από αναθέτουσες αρχές, χρήζει ιδιαίτερης ανάγκης η θέσπιση κανόνων δικαίου για τη διεξαγωγή τους, αφενός ενσωματώνοντας την ευρωπαϊκή οδηγία, αφετέρου διαμορφώνοντας ένα σταθερό εθνικό θεσμικό πλαίσιο που θα παρέχει διαφάνεια και ασφάλεια δικαίου στους οικονομικούς φορείς.

στ) Έλλειψη προτυποποίησης διαδικασιών και εγγράφων

Κατά την διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων ιδίως σε διαδικασίες διαπραγμάτευσης, απευθείας ανάθεσης, έγγραφα διαγωνισμού και σύμβασης που διαχειρίζονται οι αναθέτουσες αρχές διαπιστώνονται συχνά πλημμέλειες, αστοχίες, ασάφειες, πολλές φορές και εκ παραδρομής, οι οποίες πολλές φορές οδηγούν σε ακυρότητα της διαδικασίας. Η έλλειψη προτυποποίησης διαδικασιών αλλά και εγγράφων της σύμβασης αυξάνουν τον κίνδυνο αδιαφάνειας και άνισης μεταχείρισης των συμμετεχόντων στους διαγωνισμούς και κατ' επέκταση αυξάνεται ο κίνδυνος παραβιάσεων του εθνικού και ενωσιακού δικαίου περί των δημοσίων συμβάσεων και φαινομένων διαφθοράς.

ζ) Έλλειψη προτυποποίησης τεχνικών προδιαγραφών

Διαπιστώνεται συχνά στις διακηρύξεις ότι η περιγραφή του τεχνικού αντικειμένου δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις που έχει θέσει η ισχύουσα νομοθεσία και νομολογία για την ουδετερότητα των τεχνικών προδιαγραφών, τη συμφωνία τους με διεθνή ή ευρωπαϊκά ή κοινώς παραδεδεγμένα πρότυπα, την παραπομπή τους σε λειτουργικές απαιτήσεις ή επιδόσεις και τη χρήση ισοδύναμων λύσεων. Επίσης πολλές φορές διαπιστώνονται ασάφειες, δυσνόητες αναφορές, μη νόμιμες παραπομπές σε συγκεκριμένες κατασκευές ή προέλευση ή ιδιαίτερες μεθόδους κατασκευής, σημάτων ή διπλώματα ευρεσιτεχνίας ή τύπους κατά τρόπο που στερούν από τις περιγραφές του τεχνικού αντικειμένου την απαιτούμενη τεχνολογική ουδετερότητα.

Ανάλογα προβλήματα εντοπίζονται και σε περιπτώσεις ιδιαίτερα πολύπλοκων έργων (σημαντικά έργα υποδομής ολοκληρωμένων μεταφορών, μεγάλα δίκτυα πληροφορικής) που υλοποιούν οι αναθέτουσες αρχές και οι οποίες ενδέχεται, ακόμη και χωρίς να φέρουν ευθύνη οι ίδιες, να βρεθούν αντικειμενικά σε αδυναμία να ορίσουν τα μέσα που θα μπορούσαν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες τους ή να εκτιμήσουν τι μπορεί να προσφέρει η αγορά από την άποψη τεχνικών λύσεων ή/και χρηματοδοτικών/νομικών λύσεων.

Εξάλλου οι φωτογραφικοί όροι σε τεχνικές προδιαγραφές αποτελεί την συχνότερη παράβαση στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων που διαπιστώνεται κατ' εξακολούθηση από τους ελεγκτικούς μηχανισμούς και αποτελούν έναν από τον βασικότερο θύλακα διαφθοράς.

Για το λόγο αυτό ανακύπτει η αναγκαιότητα για προτυποποίηση εγκεκριμένων τεχνικών προδιαγραφών ώστε να μειωθεί ο κίνδυνος σφαλμάτων και παρατυπιών εκ μέρους της Διοίκησης.

η) Ενίσχυση του συστήματος έννομης προστασίας

Δεδομένης της κρισιμότητας της ταχύτητας της διαδικασίας ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης, σε συνδυασμό ωστόσο με την αναγκαιότητα παροχής ασφάλειας δικαίου στους οικονομικούς φορείς, κρίνεται σκόπιμη η επανεξέταση της διαδικασίας προδικαστικής προστασίας στους υποψηφίους, αλλά και η συνολικότερη αξιολόγηση του συστήματος παροχής έννομης προστασίας προς επίτευξη ενός αποτελεσματικότερου συστήματος απονομής δικαιοσύνης.

θ) Δυσλειτουργίες στην οργανωτική επάρκεια των φορέων

Περαιτέρω, τα προβλήματα και οι δυσλειτουργίες της οργανωτικής δομής του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων είναι πολυπαραγοντικά και συνδέονται, κυρίως, με την έλλειψη προγραμματισμού και οργανωτικής επάρκειας σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο. Είναι προφανές ότι η κατάσταση αυτή καθιστά ιδιαίτερα δύσκολο το συντονισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων και υπονομεύει κάθε προσπάθεια για την εφαρμογή μίας ενιαίας στρατηγικής, με συγκεκριμένους στόχους, δράσεις και επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Ο κύκλος μιας δημόσιας σύμβασης απαιτεί να σχεδιάζεται και να παρακολουθείται με επιμέλεια και τεχνογνωσία από καλά οργανωμένες μονάδες/τμήματα της Διοίκησης που συντονίζονται μεταξύ τους και παράγουν από κοινού το μέγιστο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.

ι) Αυξημένες ανάγκες σε εξειδικευμένο προσωπικό

Ένα άλλο στοιχείο που συνιστά αδυναμία του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων είναι η ελλιπής και αποσπασματική κατάρτιση των στελεχών που έχουν την ευθύνη εφαρμογής του.

Οι αδυναμίες αυτές αυξάνουν σημαντικά το κόστος διοίκησης του συστήματος για το δημόσιο, καθώς και το κόστος συμμόρφωσης των οικονομικών φορέων για την συμμετοχή τους στους διαγωνισμούς. Παράλληλα, καθιστούν δυσχερή κάθε προσπάθεια επαρκούς προγραμματισμού των αναγκών και δυσκολεύουν σημαντικά την χρήση σύγχρονων και αποτελεσματικών εργαλείων σχεδιασμού, προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων (π.χ. ηλεκτρονικές προμήθειες, συμφωνίες- πλαίσιο κλπ).

Εξάλλου οι ανάγκες εξειδικευμένου προσωπικού και ενίσχυσης της οργανωτικής επάρκειας των φορέων κρίνονται ιδιαίτερα κρίσιμα στοιχεία για την ενίσχυση του επαγγελματικού χαρακτήρα των δημοσίων συμβάσεων ιδίως στις συγκεντρωτικές αγορές μέσω Κεντρικών Αρχών Αγορών.

Επίσης, η έλλειψη κατάρτισης και ευαισθητοποίησης σχετικά με τις πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς για τους διαχειριστές του συστήματος μειώνει την δυνατότητα εντοπισμού φαινομένων διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις²⁵.

ια) Ελλιπής εποπτεία, αξιολόγηση και έλεγχος του τομέα δημοσίων συμβάσεων

Σοβαρά προβλήματα παρουσιάζει και ο τομέας της εποπτείας, αξιολόγησης και ελέγχου του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων. Οι υφιστάμενοι μηχανισμοί εποπτείας και ελέγχου λειτουργούσαν αποσπασματικά και χωρίς ενιαία στρατηγική και στόχους. Επίσης καταγράφεται ότι, ενώ ο τομέας της ανάθεσης δημόσιας σύμβασης παρακολουθείται και μάλιστα από πλήθος ελεγκτικών οργάνων με διαφορετικές αρμοδιότητες και κυρώσεις, ο τομέας της εκτέλεσης παρακολουθείται και ελέγχεται μειωμένα. Επίσης οι μηχανισμοί ελέγχου για τις δημόσιες συμβάσεις με προϋπολογισμούς κάτω από τα κατώφλια των κοινοτικών οδηγιών είναι ιδιαίτερα αδύναμοι, ενισχύοντας συχνά με τον τρόπο αυτό πρακτικές μη νόμιμης κατάτμησης.

Αποτέλεσμα των προβλημάτων και των αδυναμιών αυτής της κατηγορίας είναι η περιορισμένη διαφάνεια, η διαφθορά και εν τέλει η αναποτελεσματικότητα στη διαχείριση των δημόσιων πόρων.

²⁵ Βλ. ανωτέρω 15.

Σημαντικός παράγοντας για τη διαμόρφωση της κατάστασης αυτής ήταν και η απουσία ενός κεντρικού φορέα με αποστολή και ευθύνη το συντονισμό και τον έλεγχο των δράσεων των αναθετουσών αρχών και την αξιολόγηση των κατά περίπτωση υφιστάμενων ελεγκτικών διοικητικών οργάνων. Είναι αυτονόητο ότι οι ελλείψεις αυτές αφαιρούν από το σύστημα την δυνατότητα να εντοπίζει έγκαιρα τυχόν αδυναμίες και να προβαίνει στις κατάλληλες παρεμβάσεις, ώστε να αντιμετωπίζονται άμεσα και αποτελεσματικά τα προβλήματα.

Με τη σύσταση αφενός της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων συμβάσεων με βασική αποστολή τον συντονισμό και τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων, τη σύσταση της Γενικής Γραμματείας κατά της Διαφθοράς για την αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς σε όλη τη δημόσια διοίκηση, και αφετέρου τη λειτουργία του συστήματος προληπτικού ελέγχου νομιμότητας και προσυμβατικού ελέγχου που λειτούργησε θεσμοθετημένα (δυνάμει του Ν. 3614/2007 & ΥΠΑΣΥΔ 2007-2103) κατά την προηγούμενη προγραμματική περίοδο, παρουσιάζονται ουσιαστικά βήματα προς την κατεύθυνση του έγκαιρου εντοπισμού προβλημάτων και συστημικών αδυναμιών.

ιβ) Ειδικά ζητήματα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων της υγείας

Το σύστημα προμήθειας αγαθών και υπηρεσιών του τομέα της υγείας αξιολογείται ως πεδίο υψηλού κινδύνου διαφθοράς και παρατυπιών, λόγω της εκτεταμένης σπατάλης, των παρατυπιών στις διαδικασίες των διαγωνισμών και ταυτόχρονα της ελλιπούς ικανοποίησης του αποδέκτη των υπηρεσιών υγείας, ενώ παράλληλα θεωρείται ως πεδίο καθολικά ευάλωτο στη διαφθορά, ιδίως όσον αφορά στις δημόσιες συμβάσεις και στη φαρμακευτική βιομηχανία.

Λαμβάνοντας ως δεδομένο ότι πρόκειται για έναν τομέα του οποίου οι ανάγκες είναι σαφώς ανελαστικές, ενώ παράλληλα εμφανίζουν ιδιαιτερότητα σε σχέση με τις λοιπές δημόσιες συμβάσεις, τόσο λόγω της πολυπλοκότητας των προς προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών, όσο και λόγω του κύκλου των δραστηριοποιούμενων στον τομέα αυτό προμηθευτών, η ανάληψη δράσεων προς το σκοπό βελτίωσης της αποτελεσματικότητας και εξορθολογισμού των δαπανών θα πρέπει να κινηθεί παράλληλα σε δύο επίπεδα, στα οποία και εντοπίζονται οι βασικές παθογένειες του συστήματος. Ειδικότερα :

α) Το υφιστάμενο οργανωτικό σχήμα εμφανίζεται γραφειοκρατικό, δύσκαμπτο και μη αποτελεσματικό, καθώς αδυνατεί να ανταποκριθεί επιτυχώς στις ανάγκες των φορέων παροχής υπηρεσιών υγείας. Καθίσταται, συνεπώς, αναγκαία η παρέμβαση στη δομή του, προκειμένου να απαλειφθούν ζητήματα επικαλύψεως ή συγκρούσεως αρμοδιοτήτων, να ελαχιστοποιηθούν τα διοικητικά βάρη και να εξαλειφθούν διαδικασίες χωρίς προστιθέμενη αξία. Στο πλαίσιο αυτό τίθεται και το ζήτημα της αναγκαιότητας απλούστευσης των διαδικασιών, την κεντροποίηση των προμηθειών υγείας και την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των φορέων που διαχειρίζονται δημόσιες συμβάσεις υγείας.

β) Το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο αποτελείται από διάσπαρτες, συχνά αντιφατικές και διαρκώς τροποποιούμενες διατάξεις, καθιστώντας δυσχερή αν όχι αδύνατη, την επισταμένη γνώση και εφαρμογή του, δημιουργώντας συνθήκες αδιαφάνειας και εκμετάλλευσης υπέρ του ισχυρού οικονομικού φορέα και σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος. Απαιτείται, συνεπώς, η κωδικοποίηση και απλούστευσή του, καθώς και η διαρκής και στοχευμένη εκπαίδευση των εφαρμοστών του.

ιγ) Καθυστερήσεις των αποπληρωμών των υποχρεώσεων του Δημοσίου στις επιχειρήσεις

Το κύριο φαινόμενο, που επιδεινώθηκε από την οικονομική κρίση και απειλεί πλέον τη βιωσιμότητα των θιγόμενων επιχειρήσεων, είναι η καθυστέρηση των αποπληρωμών των υποχρεώσεων του Δημοσίου. Τα τελευταία στοιχεία του Ευρωπαϊκού Δείκτη πληρωμών (European payment index report, intrum justitia) για το 2014 δείχνουν ότι για την Ελλάδα ο μέσος χρόνος αποπληρωμής των οφειλών του Δημοσίου προς τους προμηθευτές του εκτιμάται στις 155 ημέρες, ενώ για τις συναλλαγές μεταξύ των επιχειρήσεων στις 76 ημέρες, τη στιγμή που ο μέσος όρος στην Ευρώπη για τις συναλλαγές με το Δημόσιο ανέρχεται στις 58 ημέρες και για τις συναλλαγές μεταξύ των επιχειρήσεων στις 47 ημέρες. Ειδικότερα, η μη αποπληρωμή

χρέους ως μέγεθος έχει εκτοξευθεί στα ύψη κατέχοντας το υψηλότερο ποσοστό στην Ευρώπη με αποκορύφωμα τα έτη 2013 και 2014.

Η καθυστέρηση των αποπληρωμών δημιουργεί στις επιχειρήσεις προβλήματα ρευστότητας που δύσκολα αντιμετωπίζονται, ιδιαίτερα σε περιόδους οικονομικής κρίσης, όπου η πρόσβαση στη χρηματοδότηση είναι εξαιρετικά δύσκολη. Η μη έγκαιρη πληρωμή σε βάρος των δανειστών δημιουργεί έναν φαύλο κύκλο στην πραγματική οικονομία με την πρόκληση αλυσιδωτών αντιδράσεων και ειδικότερα την αναβολή/ακύρωση επενδυτικών πλάνων, τη δυσφήμιση σε προμηθευτές του εξωτερικού από διαρκείς αναβολές/ακυρώσεις, την πτώση πωλήσεων/εξαγωγών, τη μείωση του κύκλου εργασιών, και τελικά τον κίνδυνο χρεωκοπίας ιδιαίτερα των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

ιδ) Μειωμένη πρόσβαση των Μ.Μ.Ε. στον εγχώριο τομέα των δημοσίων συμβάσεων

Η συμμετοχή των ΜΜΕ ανά κράτος – μέλος τόσο στον αριθμό των συμβάσεων άνω των ορίων, όσο και στη συνολική αξία αυτών παρουσιάζει μεγάλες διαφοροποιήσεις. Στην Ελλάδα, σύμφωνα με στοιχεία των ετών 2009-2011, το μερίδιο των συμβάσεων άνω των ορίων (απόλυτος αριθμός) που ανατέθηκαν σε Μ.Μ.Ε. ανήλθε στο ποσοστό του 84%, όταν ο μέσος κοινοτικός όρος ήταν 56%.

Οι βασικές αδυναμίες και ελλείψεις, που εντοπίζονται αναφορικά με την πρόσβαση των Μ.Μ.Ε. στον εγχώριο τομέα των δημοσίων συμβάσεων, συνοψίζονται στα ακόλουθα:

- Έλλειψη αξιόπιστων στοιχείων

Διαπιστώνεται ότι δεν υπάρχει δυνατότητα καταγραφής και ανάλυσης αξιόπιστων συγκριτικών δεδομένων, όσον αφορά την εν γένει παρουσία των ΜΜΕ στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων, με αποτέλεσμα την αδυναμία πρόβλεψης των οικονομικών επιπτώσεων στους επιμέρους κλάδους που υπάγονται αυτές οι επιχειρήσεις επί τη βάση της συνολικής παρουσίας τους στις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης. Ως εκ τούτου, η κατάρτιση εξειδικευμένων πολιτικών στο πλαίσιο μιας ενιαίας στρατηγικής με τομεακή εξειδίκευση καθίσταται προβληματική. Συμπερασματικά, είναι αναγκαία η δημιουργία μιας αξιόπιστης και λειτουργικής βάσης δεδομένων με σκοπό την εξαγωγή των απαραίτητων συμπερασμάτων για τη χάραξη στοχευμένων πολιτικών.

- Έλλειψη στοχευμένων πολιτικών για την αύξηση συμμετοχής των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις

Η κατάρτιση εξειδικευμένων πολιτικών στο πλαίσιο μιας ενιαίας στρατηγικής με τομεακή στόχευση κατέχει σημαντικότατη βαρύτητα. Συναφώς, οι ΜΜΕ παρουσιάζουν δραστηριότητα σε όλες τις θεματολογικά διακριτές κατηγορίες συμβάσεων (πράσινες, καινοτόμες, κοινωνικής αναφοράς/ηθικής).

Ως εκ τούτου οι ΜΜΕ, λόγω της καθετοποιημένης (λόγω διακριτών χαρακτηριστικών), αλλά και της οριζόντιας (λόγω σχεδόν καθολικής συμμετοχής) διάστασης που τις χαρακτηρίζει, χρήζουν διαφορετικών προσεγγίσεων στο πλαίσιο διακριτών στρατηγικών, όπως αυτές υπαγορεύονται από τις διαφορετικές κατηγορίες αγαθών/υπηρεσιών των ξεχωριστών τομέων επιχειρηματικής δραστηριότητας, στους οποίους οι ΜΜΕ ενεργοποιούνται. Εκ των άνωθεν, προκύπτει η ανάγκη εξατομικευμένων σχεδίων δράσης από φορείς που είναι καθ' ύλην αρμόδιοι.

ιε) Μειωμένη προώθηση της καινοτομίας στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων

Οι βασικές αδυναμίες και ελλείψεις στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων, που εντοπίζονται στον τομέα της καινοτομίας, συνοψίζονται στα ακόλουθα:

- Ιδιαιτερότητες της εν γένει παραγόμενης αξίας και βαθμός εξατομίκευσης

Η Διοίκηση καλείται να αντεπεξέλθει στην εκ φύσεως υφιστάμενη ετερογένεια των καινοτόμων προϊόντων και υπηρεσιών, όσον αφορά την ικανότητα προβλεψιμότητας αναγκών, τον σχεδιασμό υπό συνθήκες συνεχούς ανάδρασης και την οικονομοτεχνική βιωσιμότητα της παραγωγικής διαδικασίας σε συνδυασμό με το διακριτό χαρακτήρα των προδιαγραφών και των διαδικασιών ανάθεσης υπό το πλαίσιο ενός αντικειμενικά υψηλού βαθμού εξειδίκευσης.

Το εγχείρημα, το οποίο παρουσιάζει αυξημένο βαθμό δυσκολίας λόγω των ετερόκλητων κατηγοριών καινοτόμων προϊόντων και υπηρεσιών που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα διαφόρων κυβερνητικών φορέων, συνέχεται με την εν γένει προώθηση των καινοτόμων λύσεων, τον κεντρικό σχεδιασμό, τη δημιουργία και διάχυση της αναγκαίας τεχνογνωσίας και την πρόσβαση σε αυτήν, την προσαρμογή στο σχετικό θεσμικό πλαίσιο υπό την προοπτική της ενσωμάτωσης των Κοινοτικών Οδηγιών, την ικανοποίηση των στόχων της οικονομικής πολιτικής μέσω της καινοτόμου ανάπτυξης, τη διάσταση του καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων και την επιτρεπόμενη ένταση ενίσχυσης υπό το πλαίσιο του υγιούς ανταγωνισμού, τη δέσμη ενεργειών μέσω των οποίων η Διοίκηση θα μπορούσε να βελτιστοποιήσει τα οφέλη της κοινοτικής προστιθέμενης αξίας.

- Έλλειψη πληροφόρησης στο πλαίσιο προώθησης της καινοτόμου ανάπτυξης
Καθοριστικής σημασίας αποτελεί το ανεπαρκές επίπεδο συνεργασίας με τις επιχειρηματικές οντότητες της αγοράς, η έλλειψη κεντρικής πολιτικής που αφορά στην πληροφόρηση αναφορικά με τις προδιαγραφές απόδοσης εγχώριων και άλλων ευρωπαϊκών οργανισμών, η έλλειψη διάχυσης των τεχνολογικά εφαρμοσμένων εξελίξεων και αποτελεσμάτων έρευνας και ανάπτυξης στις αναθέτουσες αρχές, τις Κεντρικές Αρχές Αγορών και τους παράγοντες της αγοράς και η ανάγκη προώθησης συνεργατικών σχηματισμών στο πλαίσιο της συνέργειας, της συγκέντρωσης πόρων και της απαιτούμενης οργανωτικής επάρκειας.
- Έλλειψη κατάρτισης και ικανότητα αξιοποίησης των νέων δυνατοτήτων
Κρίνεται απαραίτητη η επαρκής κατάρτιση των εμπλεκόμενων Δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, όσον αφορά την αξιοποίηση του νέου νομοθετικού πλαισίου και στη σύντομη και ομαλή προσαρμογή στις νέες συνθήκες, τόσο των αναθετουσών αρχών και φορέων, όσο και των επιχειρηματικών σχηματισμών που δραστηριοποιούνται στον τομέα της καινοτομίας. Η διάσταση των καινοτόμων προϊόντων και υπηρεσιών προϋποθέτει μια τεχνικά και - ανά κατηγορία προϊόντων /υπηρεσιών - υψηλή εξειδίκευση, έτσι ώστε να αξιοποιηθούν επαρκώς οι δυνατότητες που απορρέουν από το νέο νομοθετικό πλαίσιο στο πλαίσιο ενίσχυσης των καινοτόμων λύσεων.

2. Εξελίξεις στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων την τελευταία πενταετία

2.1. Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων σηματοδοτείται το 2011 από την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη μεταρρύθμιση του δικαίου της Ένωσης στο πεδίο αυτό, με την αναθεώρηση των δύο εκ των τεσσάρων οδηγιών και με την έκδοση μίας πέμπτης για πρώτη φορά στο ειδικότερο αντικείμενο των παραχωρήσεων. Η μεταρρύθμιση αυτή κατέστη αναγκαία λόγω των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών εξελίξεων στα κράτη μέλη καθώς και των δημοσιονομικών περιορισμών. Έτσι, η ευρωπαϊκή πολιτική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και η αναθεώρηση των σχετικών οδηγιών εντάχθηκε σε συνολικό πρόγραμμα με σκοπό τον ριζικό εκσυγχρονισμό των δημοσίων συμβάσεων, συμβάλλοντας στην υλοποίηση των στόχων της στρατηγικής “Ευρώπη 2020” για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, με την ψήφιση των τριών νέων οδηγιών (2014/23/ΕΕ, 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ), οι οποίες ορίζουν προθεσμία ενσωμάτωσης στα εθνικά δίκαια των κρατών μελών μέχρι την 18η Απριλίου 2016.

2.2. Με το νόμο 4013/2011 συστήθηκε η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων ως μία ανεξάρτητη νομοθετικά κατοχυρωμένη διοικητική αρχή, η οποία θεσμοθετήθηκε αρμόδια για την εποπτεία και τη διασφάλιση της νομιμότητας κατά την τήρηση και εφαρμογή του νομικού πλαισίου επί των δημοσίων συμβάσεων εκ μέρους όλων των δημοσίων οργάνων και φορέων, συμπεριλαμβανομένων των Υπουργείων και όλων των κατά περίπτωση αρμόδιων ελεγκτικών και εποπτικών διοικητικών οργάνων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και των αναθετουσών αρχών. Με τη σύσταση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων επιδιώκεται ειδικότερα: η ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, η προσήκουσα εναρμόνιση της εθνικής έννομης τάξης προς την ευρωπαϊκή νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων, ο έλεγχος τήρησης των κανόνων και αρχών της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, η βελτίωση και

ενοποίηση του εθνικού νομικού πλαισίου στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ο συντονισμός και εξορθολογισμός της διοικητικής πρακτικής των αναθετουσών αρχών με στόχο τη διευκόλυνση και ενθάρρυνση της συμμετοχής των ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων στους διαγωνισμούς του δημοσίου, καθώς και την ανάπτυξη ενός υγιούς ανταγωνισμού στις διαγωνιστικές διαδικασίες, σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας και ίσης μεταχείρισης, η καθιέρωση μίας πρωτεύουσας εθνικής αρχής επικοινωνίας και ενός αξιόπιστου και αμερόληπτου συνομιλητή με τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ότι αφορά την εθνική στρατηγική και πολιτική στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, ο έλεγχος και η μείωση των δαπανών του κράτους για τις δημόσιες συμβάσεις, η τήρηση της Εθνικής Βάσης με τα δεδομένα των δημοσίων συμβάσεων.

Η αναγκαιότητα σύστασης της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων υπογραμμίσθηκε από τα εγγενή προβλήματα, τα οποία έχουν προκύψει από τη διοικητική πρακτική των αναθετουσών αρχών κατά το στάδιο ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων και τα οποία έχουν διαπιστωθεί από όλους τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς και κοινωνικούς εταίρους.

Εξετάζοντας την ιστορική παράδοση της χώρας μας στον τρόπο κατανομής και διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων των Υπουργείων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και στον τρόπο ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές, η επιλογή ενός κεντρικού φορέα υπό τη μορφή μίας ανεξάρτητης νομοθετικά κατοχυρωμένης αρχής στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων ενδείκνυται ως το βέλτιστο εργαλείο ανάπτυξης και προαγωγής ενός εθνικού συστήματος παρακολούθησης και εποπτείας επί των δημοσίων συμβάσεων. Το σύστημα αυτό ανταποκρίνεται στις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας στο πλαίσιο της συμμετοχής της στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου, εξυπηρετεί τις ανάγκες απλοποίησης και εξορθολογισμού του υπάρχοντος περίπλοκου εσωτερικού νομικού πλαισίου και ικανοποιεί το αίτημα καθιέρωσης ενός κεντρικού σημείου επικοινωνίας με τα αρμόδια θεσμικά ευρωπαϊκά και διεθνή όργανα.

Ωστόσο, η συστηματική παρακολούθηση των δημοσίων συμβάσεων δεν μπορεί να είναι πλήρης, εάν δεν δημιουργηθούν σε εθνικό επίπεδο τα κατάλληλα εργαλεία που θα επιτρέψουν στο κράτος να δημιουργήσει ένα ανάλογο περιβάλλον «εσωτερικής αγοράς», στο οποίο κάθε διοικητική πρωτοβουλία που οδηγεί σε δαπάνη που αποβλέπει σε εκτέλεση έργου, προμήθεια αγαθών ή παροχή υπηρεσιών θα δημοσιοποιείται και θα παρακολουθείται συστηματικά ήδη από το στάδιο γνωστοποίησης έως τη σύναψη και εκτέλεση της σχετικής σύμβασης²⁶.

Για το σκοπό αυτό κρίθηκε αναγκαία η δημιουργία ενός Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων στο Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, το οποίο θεσπίστηκε με το άρθρο 11 του ίδιου ως άνω νόμου (4013/2011) και στο οποίο λειτουργούν δύο χωριστά υποσυστήματα. Το πρώτο αφορά την ηλεκτρονική καταχώριση των αιτημάτων που υποβάλλουν οι φορείς για τη σύναψη σύμβασης. Για τους φορείς που υποχρεούνται να τηρούν τις διατάξεις του πδ 113/2010 για την ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες (Α'194) , η καταχώριση του αιτήματος γίνεται μετά την ανάληψη υποχρέωσης (νομική δέσμευση). Ειδικά για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών απαιτείται να καταχωριστεί και η ένταξή τους στο Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών, εφόσον απαιτείται σύμφωνα με τον νόμο. Το δεύτερο αφορά την ηλεκτρονική καταχώριση των συμβάσεων, προκειμένου να υπάρχει η συστηματική καταγραφή τους και η παρακολούθηση της εκτέλεσης των δαπανών που αυτές προκαλούν. Η υποχρέωση καταχώρισης των συμβάσεων αφορά όλους τους τομείς με την επιφύλαξη της μη δημοσιοποίησης των συμβάσεων που αφορούν την εθνική άμυνα και εθνική ασφάλεια ή καλύπτονται από βιομηχανικό ή επιχειρηματικό απόρρητο.

Πέρα από τη συμβολή του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων στην παρακολούθηση της εκτέλεσης των δαπανών, μέσω της έγκαιρης δημοσιοποίησης των τεχνικών προδιαγραφών των αιτημάτων προμηθειών, βάσει συγκεκριμένων και κοινώς αποδεκτών προτύπων, διασφαλίζει τη διαφάνεια και την ομαλή λειτουργία του ανταγωνισμού, με σημαντικά προσδοκώμενα οφέλη όσον αφορά το κόστος προμήθειας αγαθών και υπηρεσιών από το Δημόσιο. Με το εν λόγω Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων, η Ελλάδα καινοτομεί σε έναν τομέα κρίσιμο για την εθνική οικονομία, διασφαλίζοντας τη χρηστή διαχείριση και ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού, αλλά

²⁶ Βλ. σημείωση 15.

κυρίως τη δημιουργία μιας πραγματικής «εσωτερικής αγοράς» σε εθνικό επίπεδο που προάγει τη διαφάνεια, τον υγιή ανταγωνισμό και προωθεί τη χρήση νέων τεχνολογιών, καθιστώντας τη χώρα πρωτοπόρο σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

2.3. Με το νόμο 4155/2013 επιχειρήθηκε μια σημαντική μεταρρύθμιση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Για πρώτη φορά η χώρα εισήλθε στην ψηφιακή εποχή στον συγκεκριμένο τομέα. Πλέον από το αίτημα για την προμήθεια ενός αγαθού, μιας υπηρεσίας ή για την ανάθεση ενός δημοσίου έργου, έως την οριστική περάτωση των συμβάσεων, όλες οι διαδικαστικές πράξεις, όπως αίτημα, προκήρυξη, υποβολή προσφορών, κατακύρωση, σύναψη σύμβασης κτλ, διενεργούνται ηλεκτρονικά.

Με τον τρόπο αυτό συνεχίσθηκε η προσπάθεια που ξεκίνησε με τη δημιουργία του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων και την ηλεκτρονική ανάρτηση των δημοσίων συμβάσεων και επιτυγχάνεται στην πράξη η μεγαλύτερη δυνατή διαφάνεια, αφού ελαχιστοποιείται η παρέμβαση του ανθρώπινου παράγοντα και εξαλείφεται η δυνατότητα συναλλαγής.

Επιπλέον, με τη λειτουργία του συστήματος, χρησιμοποιούνται τυποποιημένα σχέδια προκηρύξεων και δημοσίων συμβάσεων. Με τον τρόπο αυτό αναμένεται να εξαλειφθούν οι μεγάλες χρονικές καθυστερήσεις στη διενέργεια των διαγωνισμών, με τη μείωση των δικαστικών αμφισβητήσεων σχετικά με όρους διαγωνισμών, αφού θα τίθενται από πρότυπα, τα οποία θα είναι στη διάθεση των αρμόδιων υπαλλήλων.

2.4. Περαιτέρω με τον ίδιο νόμο (4155/2013) συστήθηκαν οι Κεντρικές Αναθέτουσες Αρχές για όλο το δημόσιο τομέα προκειμένου να προωθηθεί η ανάπτυξη συγκεντρωτικών αγορών.

Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα μεγάλη εξοικονόμηση πόρων για το δημόσιο από οικονομίες κλίμακος, αφού θα μπορεί να συγκεντρώνει τις προμήθειες του και να επιτυγχάνει αφενός καλύτερες τιμές, αφετέρου να εξοικονομεί σημαντικό ανθρωποχρόνο, αφού στοχεύει στη μείωση του αριθμού των διενεργούμενων διαγωνισμών.

Τέλος, στο πλαίσιο της ήδη υφιστάμενης νομοθεσίας για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, αλλά λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες των αναγκών των δημοσίων διαγωνισμών, για πρώτη φορά στις δημόσιες συμβάσεις καθιερώθηκε σε όλα τα στάδια της διαδικασίας η χρήση της προηγμένης ηλεκτρονικής (ψηφιακής) υπογραφής, τόσο από τους χρήστες δημοσίου υπαλλήλους, όσο και από τους εργολήπτες/προμηθευτές. Το γεγονός αυτό στοχεύει στην εξάλειψη της γραφειοκρατίας. Πράγματι, η μείωση της γραφειοκρατίας αναμένεται να δώσει κίνητρο και σε μικρότερες σε μέγεθος επιχειρήσεις και περισσότερες αλλοδαπές επιχειρήσεις να συμμετέχουν σε διαγωνισμούς, αφού δεν θα απαιτείται πλέον φυσική παρουσία κατά τα στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας, αλλά θα μπορούν να συμμετέχουν στο διαγωνισμό με απλοποιημένες διαδικασίες με τη χρήση του διαδικτύου και ενός ηλεκτρονικού υπολογιστή.

2.5. Περαιτέρω η εκτεταμένη διάσπαση και πολυπλοκότητα του νομοθετικού-κανονιστικού θεσμικού πλαισίου, η μη αξιοποίηση σύγχρονων πρακτικών, οι επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες και λειτουργίες μεταξύ των δημοσίων φορέων και διαπιστωμένα διοικητικά βάρη κατέστησαν επιτακτική την ανάγκη της μεταρρύθμισης του νομοθετικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων με στόχο την ενοποίηση, την απλοποίηση και τον εκσυγχρονισμό του, ώστε να δημιουργηθεί ένα συνεκτικό, ομοιόμορφο και χρηστικό κανονιστικό και θεσμικό πλαίσιο, το οποίο θα συμβάλει στην βελτιστοποίηση και επιτάχυνση των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου με την ψήφιση αρχικά του ν. 4281/2014.

Με την έκδοση του Ν. 4281/2014 ΜΕΡΟΣ Β΄ Διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας κανόνες σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών επιχειρήθηκε η ενοποίηση, απλοποίηση και ο εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, με στόχο την δημιουργία ενός συνεκτικού, ομοιόμορφου και χρηστικού κανονιστικού και

θεσμικού πλαισίου, το οποίο θα συμβάλλει στην βελτιστοποίηση και επιτάχυνση των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου. Η εφαρμογή του νόμου αναβλήθηκε μέχρι τις 29.2.2016.

Σε συνέχεια των παραπάνω, για την ολοκλήρωση της νομοθετικής μεταρρύθμισης απαιτήθηκε η ανάληψη μίας σειράς πρόσθετων παρεμβάσεων, που εδράζονται κατά κύριο λόγο στην εναρμόνιση των ρυθμίσεων της εσωτερικής έννομης τάξης με τις ρυθμίσεις των νέων Οδηγιών της Ε.Ε. για τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης.

Για το λόγο συγκροτήθηκε Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή²⁷ του Υπουργού Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού με έργο την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις με αντικείμενο την κατασκευή των έργων, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών ή την διενέργεια μελετών με στόχο την εναρμόνιση του νομοθετικού πλαισίου προς τις νέες Οδηγίες 2014/23/ΕΕ, 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ.

2.6. Η Γενική Γραμματεία για την καταπολέμηση της Διαφθοράς, που συστήθηκε με το Ν.4320/2015 και υπάγεται στον Αναπληρωτή Υπουργό Δικαιοσύνης για την καταπολέμηση της Διαφθοράς, έχει ως κύρια αρμοδιότητα της τη διασφάλιση της συνεκτικότητας και της αποτελεσματικότητας των δράσεων της Εθνικής Στρατηγικής για την καταπολέμηση της Διαφθοράς στη χώρα. μεταξύ άλλων καταρτίζει συντονισμένα προγραμματικές δράσεις και ελέγχει την υλοποίηση τους από τους ελεγκτικούς και δικτυκούς μηχανισμούς και σώματα της Διοίκησης. Ασκεί τον επιχειρησιακό έλεγχο -μεταξύ άλλων - του Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (ΣΕΥΥΠ), συντονίζει και εποπτεύει τη δράση του, καθορίζει τις προτεραιότητες των ελεγκτικών δράσεων και τους αναθέτει διενέργεια συντονισμένων ή επιμέρους ελέγχων. Στην αρμοδιότητα του αρμόδιου Υπουργού υπάγεται το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΕΕΕΔΔ) και Σώμα Επιθεώρησης Δημοσίων Έργων (ΣΕΔΕ).

2.7. Στο ανωτέρω πλαίσιο των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων περιγράφονται ακολούθως οι δράσεις που έχει μέχρι σήμερα υλοποιήσει η Ελληνική Κυβέρνηση σε συσχέτιση με τα αναμενόμενα αποτελέσματα:

Πίνακας 1: Πρόσφατες μεταρρυθμιστικές δράσεις

| ΔΡΑΣΗ | ΕΠΙΔΙΩΚΟΜΕΝΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ |
|---|--|
| Ίδρυση & Λειτουργία Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων / Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων (Ν.4013/2011) | Βελτίωση της λειτουργίας του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων |
| Σύσταση Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (Ν.4013/2011) | Ενίσχυση αξιοκρατίας, διαφάνειας και συμμετοχής |
| Σύσταση Κεντρικών Αρχών Αγορών (Ν.4155/2013) | Εκσυγχρονισμός της λειτουργίας του συστήματος δημοσίων συμβάσεων |
| Δημιουργία ΕΣΗΔΗΣ - Υποχρεωτική χρήση e-procurement (Ν.4155/2013) | Εκσυγχρονισμός της λειτουργίας του συστήματος δημοσίων συμβάσεων |
| Ενιαίος Νόμος για τις δημόσιες συμβάσεις (Ν.4281/2014) | Απλοποίηση θεσμικού πλαισίου & Εκσυγχρονισμός του συστήματος δημοσίων συμβάσεων, διαδικασίες ενιαίες και απλοποιημένες |
| Σύσταση Γενικής Γραμματείας για την καταπολέμηση της Διαφθοράς (Ν.4320/2015) / Σύσταση Επιτροπής για την καταπολέμηση της Διαφθοράς (Υ214/2015 Αποφ.Πρωθυπουργού) | Ενίσχυση ακεραιότητας και λογοδοσία. |

²⁷ Βλ. ΥΑ 61082/5.6.2015 (ΦΕΚ1177Β/2015)

2.8. Ωστόσο η πορεία της οικονομίας, κατόπιν της Συνόδου Κορυφής της Ευρωζώνης της 12ης Ιουλίου 2015, επαναπροσδιορίστηκε υπό το πλαίσιο ενός νέου κεντρικού σχεδιασμού με στόχο την ανάπτυξη, τη δημοσιονομική ισορροπία, την αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, την εφαρμογή διαρθρωτικών αλλαγών και τον εκσυγχρονισμό των δομών του Κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης. Οι ελληνικές αρχές δεσμεύθηκαν σε ένα πλαίσιο προαπαιτούμενων μέτρων που θα ψηφιστούν από τη Βουλή, ως προϋπόθεση για τη διαπραγμάτευση ενός νέου προγράμματος με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΕΜΣ) ως βάση αφετηρίας των μελλοντικών κυβερνητικών επιλογών. Το πρόσφατα υιοθετημένο από την Ελληνική Κυβέρνηση πρόγραμμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων²⁸ για την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας του ελληνικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων, την πρόληψη ανάρμοστων συμπεριφορών και την εξασφάλιση μεγαλύτερης λογοδοσίας και έλεγχου προβλέπει τα ακόλουθα:

- Έως τον Ιανουάριο του 2016, θα αρχίσει να ισχύει ένα ενοποιημένο, ολοκληρωμένο και απλουστευμένο νομοθετικό πλαίσιο (πρωτογενής και δευτερογενής νομοθεσία) για τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης, συμπεριλαμβανομένης της μεταφοράς των νέων οδηγιών της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης (2014/23, 2014/24, 2014/25).
- Έως τον Δεκέμβριο του 2016, θα αρχίσει να ισχύει η μεταρρύθμιση του συστήματος των μη ένδικων / διοικητικών μέσων. Οι αρχές θα υποβάλουν λεπτομερή πρόταση για τη μεταρρύθμιση αυτή στην Επιτροπή μέχρι τον Οκτώβριο του 2015.
- Έως τον Φεβρουάριο του 2017, οι αρχές θα εγκρίνουν μέτρα για τη βελτίωση του συστήματος ένδικων μέσων. Στο πλαίσιο της προετοιμασίας, οι αρχές θα διενεργήσουν, έως τον Σεπτέμβριο του 2016, σε συνεργασία με την Επιτροπή, συνολική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του υπάρχοντος δικαστικού συστήματος ένδικων μέσων, εντοπίζοντας τα προβλήματα (π.χ. έλλειψη αποτελεσματικών και ταχέων ένδικων μέσων, καθυστερήσεις, δυσκολία λήψης αποζημίωσης, δικαστικά έξοδα).
- Οι αρχές θα συνεχίσουν να εφαρμόζουν το σχέδιο δράσης για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις (e-procurement), όπως συμφωνήθηκε με την Επιτροπή.
- Έως τον Μάιο του 2016, θα αρχίσει να ισχύει ένα νέο κεντρικό σύστημα προμηθειών, που θα θεσπιστεί σε συνεργασία με την Επιτροπή και τον ΟΟΣΑ, το οποίο θα τεθεί σε εφαρμογή για τις ανάγκες του 2017.

3. Ανάπτυξη εθνικών πολιτικών και μεταρρυθμίσεων

Στο πλαίσιο της ενίσχυσης του δημοσιονομικού εξορθολογισμού και εξομάλυνσης και υπό την προοπτική χαμηλότερων δημοσιονομικών στόχων, ήτοι πρωτογενές έλλειμμα ύψους 0,25% του ΑΕΠ για το 2015 και πρωτογενή πλεονάσματα ύψους 0,5%, 1,75% και 3,5% του ΑΕΠ για τα έτη 2016, 2017 και 2018 αντίστοιχα, η ελληνική διοίκηση απέδωσε ιδιαίτερο βάρος, ως μέρος του κεντρικού σχεδιασμού, στις κάτωθι ενέργειες:

- Άμεση εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων στις αγορές αγαθών και υπηρεσιών για τη βελτίωση του εγχώριου επιχειρηματικού περιβάλλοντος και της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας.
- Δράσεις για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας που θα μειώσουν την ανεργία με ιδιαίτερη έμφαση στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, σε στοχευμένα προγράμματα επανεκπαίδευσης και κυρίως σε μεταρρυθμίσεις στο εκπαιδευτικό σύστημα που θα εμπλουτίζουν τις δεξιότητες και θα διευρύνουν τις ευκαιρίες απασχόλησης.
- Διατήρηση των πρωτογενών πλεονασμάτων, όπως προβλέπεται στη Συμφωνία.
- Παράλληλες δράσεις για την αύξηση της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα με ειδικό βάρος στον εκσυγχρονισμό της φορολογικής διοίκησης, έτσι ώστε να περιοριστεί η φοροδιαφυγή και η διαφθορά, και θα προωθήσει τη λειτουργία του υγιούς ανταγωνισμού.

²⁸ Ν. 4336/2015, άρθρο 3 Παράγραφος Γ' Συμφωνία δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, σημείο 2.4.2. Δημόσιες Συμβάσεις

- Ενίσχυση της ικανότητας του δημόσιου τομέα να εφαρμόσει τις διαρθρωτικές αλλαγές που απαιτούνται, με τη βελτίωση και απλοποίηση του θεσμικού περιβάλλοντος.

Η χώρα, στο πλαίσιο διαμόρφωσης της εθνικής πολιτικής της, διαμορφώνει επιμέρους τομεακές πολιτικές βάσει των προτεραιοτήτων της που η δυναμική τους επηρεάζει και τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Για την διαμόρφωση της παρούσας εθνικής στρατηγικής λαμβάνονται υπόψη οι πολιτικές αυτές και τα τρέχοντα σχέδια δράσης που τις υλοποιούν, ώστε με τρόπο συνεκτικό και συντονισμένο να προωθείται η εθνική πολιτική της χώρας.

Ι. Στο πλαίσιο της νέας προγραμματικής περιόδου ΕΣΠΑ 2014-2020 η Ελλάδα, μεταξύ άλλων κρατών μελών, προσδιορίζει στο εγκεκριμένο Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης (ΣΕΣ) τις κύριες αναπτυξιακές της ανάγκες με καθορισμό στρατηγικών θεματικών στόχων και εφαρμογή οριζόντιων πολιτικών προσαρμοσμένων στους στόχους της Ευρώπης 2020.

Για την υλοποίηση των στόχων του Συμφώνου Εταιρικής Σχέσης, η Ελλάδα έχει δεσμευτεί για την εκπλήρωση ορισμένων απαιτήσεων (εκ των προτέρων αιρεσιμότητες) ως ένα μηχανισμό διασφάλισης ότι οι επενδύσεις που γίνονται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ESI Funds) διέπονται από το κατάλληλο πολιτικό, νομικό και διοικητικό πλαίσιο, συμβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο στην αποτελεσματικότητά τους.

Οι σχετικές εκ των προτέρων αιρεσιμότητες, οι οποίες διαχωρίζονται σε θεματικές και γενικές, καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα από κρίσιμους τομείς που αφορούν σε στρατηγικά πλαίσια πολιτικής, στην εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου και της νομοθεσίας της ευρωπαϊκής ένωσης. Μία από τις γενικές αιρεσιμότητες αναφέρεται στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων και αφορά στην εκπλήρωση των ακόλουθων κριτηρίων:

1. Ρυθμίσεις για την αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων, μέσω κατάλληλου μηχανισμού.
2. Ρυθμίσεις που εξασφαλίζουν διαφανείς διαδικασίες ανάθεσης των συμβάσεων.
3. Ρυθμίσεις για την κατάρτιση και τη διάδοση των πληροφοριών για το προσωπικό που συμμετέχει στην εφαρμογή των κανόνων των Ταμείων (ESI Funds).
4. Ρυθμίσεις για τη διασφάλιση της διοικητικής ικανότητας, για την υλοποίηση και εφαρμογή των κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις.

Περαιτέρω, στο τομέα των διαρθρωτικών δράσεων εκπονήθηκε εθνική στρατηγική κατά της απάτης με επισπεύδουσα Αρχή την Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων ΕΣΠΑ του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού²⁹. Η Στρατηγική βασίζεται σε τρεις Άξονες-Πυλώνες που λειτουργούν συμπληρωματικά προς την επίτευξη αυτού του σκοπού:

Πρόληψη: στοχεύει στη μείωση της ευκαιρίας για τη διάπραξη μίας απάτης. Η ανάπτυξη ηθικής κουλτούρας, η ύπαρξη και εφαρμογή διαδικασιών, καθορισμού αρμοδιοτήτων, η αξιολόγηση κινδύνων απάτης και η λήψη μέτρων για την αντιμετώπισή τους, καθώς και η υλοποίηση δράσεων ενημέρωσης και εκπαίδευσης αποτελούν στοιχεία- κλειδιά για να επιτευχθεί η πρόληψη.

Ανίχνευση: λειτουργεί ως σημαντικός παράγοντας καταπολέμησης της απάτης, αλλά ταυτόχρονα συμβάλλει και στην πρόληψή της. Η παρακολούθηση δεδομένων σε σχέση με τους κινδύνους απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις, οι σαφείς διαδικασίες και οδηγίες ελέγχου και αναγνώρισης, και οι μηχανισμοί που διευκολύνουν την αναφορά υπόνοιας απάτης, διασφαλίζουν την άμβλυση των κινδύνων απάτης, ενισχύουν την πιθανότητα έγκαιρης ανίχνευσης δυνητικών περιπτώσεων απάτης και περιορίζουν το διοικητικό κόστος μιας εκ των υστέρων αντιμετώπισης.

Απόκριση: συμβάλλει στην αποτροπή παρόμοιων φαινομένων και στη διατήρηση της αξιοπιστίας της εφαρμοζόμενης Στρατηγικής και των μέτρων κατά της απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις μέσω της ύπαρξης διαδικασιών χειρισμού και εξέτασης, της συνεργασίας των αρμόδιων αρχών διαχείρισης και

²⁹ <https://www.espa.gr/el/pages/anti-fraud.aspx>

ελέγχου συγχρηματοδοτούμενων δράσεων και των αρχών έρευνας και πάταξης της απάτης και διαφθοράς, της λήψης διορθωτικών ενεργειών, αλλά και της ανατροφοδότησης και εξέτασης των αποτελεσμάτων.

Η ως άνω Στρατηγική βασίζεται σε ένα Σύστημα το οποίο λειτουργεί ως ο βασικός αναχαιτιστικός μηχανισμός για τη μείωση της ευκαιρίας διάπραξης απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις.

II. Επιπλέον σημειώνεται ότι η χώρα έχει καταρτίσει εθνικό σχέδιο δράσης κατά της διαφθοράς με 47 στόχους και 123 δράσεις και παρεμβάσεις μέσα στην επόμενη τριετία με επισπεύδουσα αρχή την Γενική Γραμματεία για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Συνοπτικά αναφέρονται δράσεις που αφορούν την οργάνωση και ενίσχυση της επισπεύδουσας αρχής, την υλοποίηση του στρατηγικού σχεδίου “Διαφάνεια”, τον προσδιορισμό των τομέων υψηλού κινδύνου, εκπαιδευτικές δράσεις, την παρακολούθηση φορέων διαφθοράς, την διατήρηση και διαχείριση δράσεων κατά της διαφθοράς, ρυθμίσεις σχετικά με τους απαραίτητους κώδικες δεοντολογίας, ζητήματα λογοδοσίας και συμμόρφωσης, δράσεις σχετικά με τις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα και την ενίσχυση της συμμετοχής του κοινού³⁰.

III. Επιπλέον η χώρα έχει εκπονήσει Σχέδιο Δράσης για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (eGov Action Plan) που αποτελεί το επιχειρησιακό πλάνο υλοποίησης της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της Ελλάδας για την περίοδο 2014-2020³¹. Εγκρίθηκε από το Κυβερνητικό Συμβούλιο της Μεταρρύθμισης τέλη του έτους 2014 με επισπεύδουσα αρχή το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σε στενή συνεργασία με άλλα Υπουργεία και Φορείς από όλη τη Δημόσια Διοίκηση, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι θα ενταχθούν στο Σχέδιο Δράσης όλα τα σημαντικά τομεακά Έργα κάθε Υπουργείου και θα αποφευχθούν οι επικαλύψεις και επαναλήψεις Έργων. Επικεντρώνεται στους στόχους που θέτει η Στρατηγική για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση θέτοντας συγκεκριμένες Δέσμες Δράσεων για την επίτευξη τους. Οι στόχοι του συμβάλλουν στην ολοκλήρωση της Στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση είναι οι:

- Απλούστευση Διαδικασιών με Χρήση ΤΠΕ
- Ηλεκτρονική Διαχείριση Εγγράφων – Ψηφιοποίηση Διεργασιών
- Ενιαία Διαχείριση Πόρων Δημόσιας Διοίκησης
- Ενιαία Διαχείριση Σχέσεων Κράτους – Πολιτών – Επιχειρήσεων
- Δημιουργία Ενιαίου Σημείου Πρόσβασης στις Υπηρεσίες του Δημόσιου Τομέα
- Αυθεντικοποίηση Πολιτών
- Συμμετοχική Δημοκρατία
- Ψηφιακή Ένταξη και Ψηφιακός Αλφαριθμητισμός
- Διασύνδεση Βασικών Μητρώων Δημόσιας Διοίκησης
- Ανοικτή Διάθεση Δημόσιας Πληροφορίας
- Ενέργειες Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στους Κάθετους Τομείς.

³⁰ <http://www.gsac.gov.gr/index.php/el/2015-08-12-10-16-53>

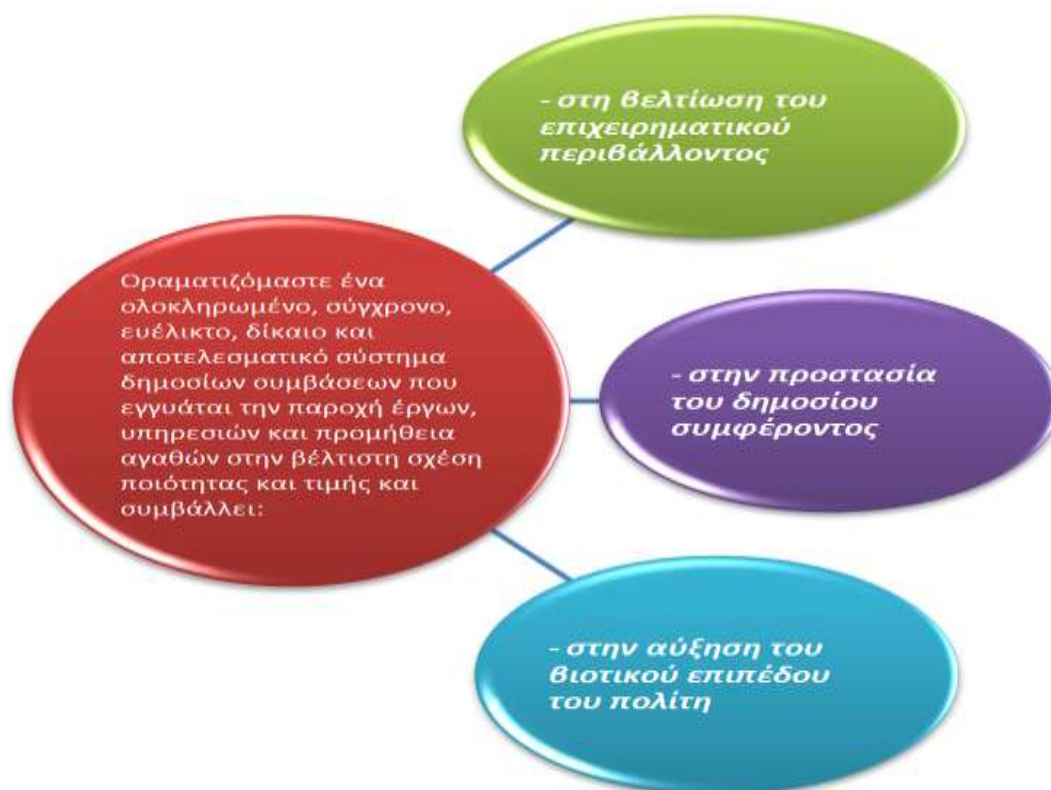
³¹ http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20141219_Action_Plan.pdf

ΟΡΑΜΑ ΚΑΙ ΑΞΙΕΣ

Η Ελλάδα επιδιώκει να αξιοποιήσει τον τομέα των δημόσιων συμβάσεων, ως ένα από τα αγορακεντρικά εργαλεία της για την επίτευξη εθνικών πολιτικών στόχων, ενισχύοντας τα εθνικά αναπτυξιακά στρατηγικά σχέδια για μια έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς περιορισμούς ανάπτυξη και συμβάλλοντας στο βιοτικό επίπεδο του πολίτη, διασφαλίζοντας την ορθολογική και αποδοτική χρήση των δημοσίων πόρων. Η στρατηγική των δημοσίων συμβάσεων θα αποτελέσει εργαλείο άσκησης πολιτικής και στους τομείς του περιβάλλοντος, της κοινωνικής ένταξης και της καινοτομίας και θα συμβάλλει ουσιαστικά στην εθνική πολιτική καταπολέμησης της διαφθοράς στον τομέα αυτό.

Επιδίωξη αποτελεί η συμβολή του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων στον εξορθολογισμό διοικητικών πρακτικών, στη βελτίωση της διοικητικής επάρκειας των αρμοδίων δημοσίων υπηρεσιών, στην ανάπτυξη υγιούς ανταγωνισμού με κανόνες διαφάνειας και ίσης μεταχείρισης μεταξύ των οικονομικών φορέων.

Το σύστημα των δημοσίων συμβάσεων στοχεύει στη βελτίωση της εμπιστοσύνης του πολίτη προς τις δημόσιες αρχές και στη βελτίωση του βιοτικού του επιπέδου με παροχή έργων, υπηρεσιών και προμηθειών ειδών στην βέλτιστη σχέση ποιότητας και τιμής προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος.



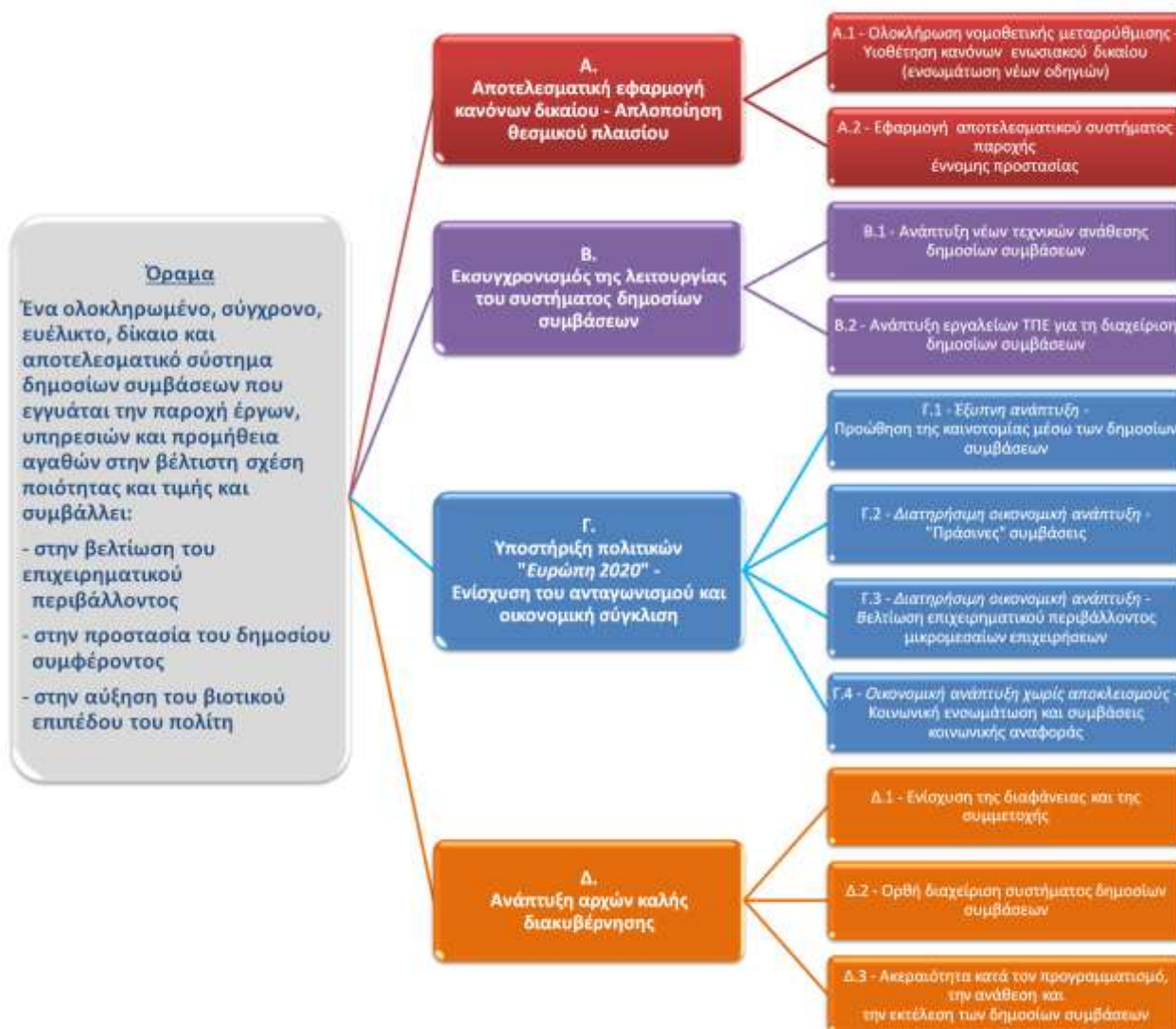
Το όραμα αυτό υλοποιείται με βάση τέσσερις (4) διακριτές στρατηγικές κατευθύνσεις:

1. Αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων δικαίου και απλοποίηση του θεσμικού πλαισίου στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων
2. Ολοκλήρωση του εκσυγχρονισμού της λειτουργίας του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων στο πλαίσιο ανάπτυξης νέων τεχνικών ανάθεσης, ανάπτυξης εργαλείων ΤΠΕ για τη διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων και εφαρμογής νέων τεχνικών εργαλείων στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων
3. Υποστήριξη πολιτικών “Ευρώπη 2020”, ενίσχυση του ανταγωνισμού και οικονομική σύγκλιση
4. Ανάπτυξη και εφαρμογή των αρχών της καλής διακυβέρνησης.



ΣΧΕΔΙΟ

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ & ΣΤΟΙΧΟΙ



Το σχέδιο στρατηγικής για την αναμόρφωση και βελτίωση του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων το οποίο, με βάση το **όραμα**, δομείται σε **τέσσερις (4) στρατηγικές κατευθύνσεις** εκσυγχρονισμού και ενίσχυσης των θεσμών και των ικανοτήτων, στις οποίες εμπίπτουν οι ειδικότεροι **στόχοι** που πρέπει να επιτευχθούν, όπως αναλυτικά περιγράφονται στη συνέχεια.

Το Στρατηγικό Σχέδιο Δράσης που περιλαμβάνεται στο Μέρος Β του παρόντος, εξειδικεύει τους στρατηγικούς στόχους μέσω **δεσμών δράσεων** που σχεδιάζονται προς υλοποίηση για την πενταετία 2016-2020, και για κάθε δράση προγραμματίζεται η ανάληψη συγκεκριμένων **μέτρων**.

A. Αποτελεσματική εφαρμογή κανόνων δικαίου - Απλοποίηση θεσμικού πλαισίου



A.1 - Ολοκλήρωση νομοθετικής μεταρρύθμισης - Υιοθέτηση κανόνων ενωσιακού δικαίου (ενσωμάτωση νέων οδηγιών)

Το νέο νομοθετικό πλαίσιο θα ρυθμίζει με ενιαίο τρόπο την σύναψη δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών ανεξαρτήτως του είδους της αναθέτουσας αρχής/αναθέτοντος φορέα. Θα απλοποιεί, εκσυγχρονίζει και καθιστά πιο ευέλικτες τις διαδικασίες ανάθεσης, θα καταργεί όλα τα προηγούμενα ειδικά καθεστώτα ανάθεσης και εκτέλεσης, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την ομαλή μετάβαση στο νέο καθεστώς, η οποία είναι απολύτως αναγκαία για την εμπέδωση και την υλοποίηση της μεταρρύθμισης.

Επίσης θα ενσωματώνει τις ρυθμίσεις των νέων Οδηγιών 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης, 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, και θα διασφαλίζει την πλήρη εναρμόνιση των ρυθμίσεων της εσωτερικής έννομης τάξης με το ενωσιακό κεκτημένο.

Με το νέο Νόμο θα διασφαλίζεται η επιδίωξη των βασικών στόχων της νομοθετικής παρέμβασης, ήτοι η εισαγωγή σαφών και αποτελεσματικών ρυθμίσεων πλαισίου που κατοχυρώνουν στο μέγιστο βαθμό τη διαφάνεια και την ίση μεταχείριση, προάγουν τον γνήσιο και ελεύθερο ανταγωνισμό, εξασφαλίζουν την επίτευξη της βέλτιστης σχέσης κόστους/ποιότητας και εγγυώνται την αποτροπή και καταστολή φαινομένων διαφθοράς κατά την σύναψη και την εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης, ενώ παράλληλα παρέχουν στις αναθέτουσες αρχές και τους αναθέτοντες φορείς την αναγκαία, πλην όμως ελεγχόμενη ευελιξία για τον καθορισμό των όρων που διέπουν την ανάθεση και εκτέλεση της εκάστοτε σύμβασης παραχώρησης, ανάλογα με την φύση και την έκταση του αντικειμένου αυτής, τον τρόπο χρηματοδότησης και τις ιδιαίτερες συνθήκες εκτέλεσης της σύμβασης.

A.2 - Εφαρμογή αποτελεσματικού συστήματος παροχής έννομης προστασίας

Μία βασική παράμετρος μίας επιτυχημένης πολιτικής δημοσίων συμβάσεων είναι η δημιουργία ενός συστήματος αποτελεσματικής έννομης προστασίας. Στόχος η εγκαθίδρυση διαδικασιών που θα διασφαλίζουν από τη μία μεριά το δικαίωμα των συμμετεχόντων στη δικαστική προστασία και από την άλλη τις δεδομένες ανάγκες του ελληνικού κράτους και κατ' επέκταση των πολιτών της χώρας, για ταχεία και χωρίς αδικαιολόγητο διοικητικό και οικονομικό κόστος ολοκλήρωση των διαδικασιών.

Η Οδηγία 2007/66/ΕΚ έχει μεταφερθεί στο ελληνικό δίκαιο ήδη από το 2010 και στοχεύει στην ταχεία και αποτελεσματική επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν στις διαγωνιστικές διαδικασίες των δημοσίων

συμβάσεων. Επιτρέπει δε τόσο την προσφυγή στην κλασική δικαστική απονομή δικαιοσύνης, όσο και την προσφυγή σε εξωδικαστικά μέσα, άλλως σε εναλλακτικούς τρόπους επίλυσης των διαφορών. Αξιολόγηση της οικονομικής αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας του προδικαστικού συστήματος στις δημόσιες συμβάσεις στα κράτη μέλη πραγματοποιήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (DG Markt) τον Απρίλιο του 2015³².

Καθώς το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων είναι ιδιαίτερα δυναμικό, οι διαφορές που αναφύονται στο πλαίσιο των διαγωνιστικών διαδικασιών δεν επιλύονται εύκολα με την απλή εφαρμογή των κανόνων δικαίου στο πλαίσιο της δικαστικής απονομής δικαιοσύνης, που ακολουθεί αυστηρά την αρχή της τυπικότητας.

Παρά τα πλεονεκτήματά τους, πολλά κράτη εμφανίζονται φειδωλά στη χρήση εναλλακτικών τρόπων επίλυσης διαφορών στο δημόσιο δίκαιο και κατά συνέπεια στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων.

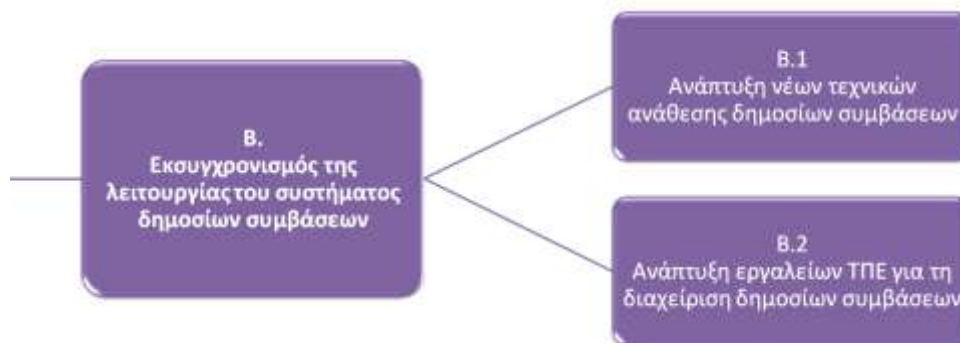
Η Ελλάδα αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα: εκτός από το περιορισμένης σημασίας προκαταρκτικό στάδιο εξέτασης των προσφυγών από τις διοικητικές επιτροπές ενστάσεων, σχεδόν όλες οι διαφορές οδηγούνται στα αρμόδια δικαστήρια.

Στο πλαίσιο της νέας εθνικής στρατηγικής και με κύριο στόχο την επίτευξη ταχύτητας και αποτελεσματικότητας, κρίνεται επιβεβλημένη η εκμετάλλευση των πλεονεκτημάτων των εναλλακτικών τρόπων επίλυσης των διαφορών στις δημόσιες συμβάσεις. Στην τελευταία αυτή περίπτωση το όργανο που θα επωμιστεί την ευθύνη επίλυσης των διαφορών σε πρώτο βαθμό πρέπει να είναι ανεξάρτητο από την αναθέτουσα αρχή και η απόφασή του να είναι προσβλητή είτε στο δικαστήριο, είτε σε δευτεροβάθμιο ανεξάρτητο όργανο.

ΣΧΕΔΙΟ

³² Final Study Report, Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts, April 2015.

B. Εκσυγχρονισμός της λειτουργίας του συστήματος Δημοσίων Συμβάσεων



Ο τρόπος λειτουργίας του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί σημαντική παράμετρο προς την κατεύθυνση εκσυγχρονισμού βασικών δομών και απλοποίησης επιχειρησιακών διαδικασιών. Διακρίνονται δύο (2) επιμέρους στόχοι, για την επίτευξη των οποίων θα πρέπει να σχεδιαστούν συγκεκριμένες δέσμες δράσεων.

B.1 - Ανάπτυξη νέων τεχνικών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων

Η καθιέρωση ενός αποτελεσματικού και αξιόπιστου συστήματος δημοσίων συμβάσεων θα πρέπει να επικεντρωθεί όχι μόνο στην προσαρμογή της νομοθεσίας, έτσι ώστε να συνάδει με τις νέες Οδηγίες της Ε.Ε., αλλά και στην ενίσχυση της ικανότητας εφαρμογής των αναθετουσών αρχών / αναθέτοντων φορέων, σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο, και τη μείωση των διοικητικών βαρών για τις επιχειρήσεις και τους πολίτες που εμπλέκονται σε αυτό. Οι αναθέτουσες αρχές / αναθέτοντες φορείς είναι αυτοί που θα πρέπει να αντιμετωπίσουν τις επιπτώσεις των νέων νομοθετικών διατάξεων για τις δημόσιες συμβάσεις. Βασική προϋπόθεση για την ενίσχυση της ικανότητας εφαρμογής τους είναι οι αναθέτουσες αρχές / αναθέτοντες φορείς να διαθέτουν επαρκείς ανθρώπινους πόρους - από την άποψη του πλήθους και της κάλυψης του γνωστικού αντικειμένου.

Σημαντικό ρόλο στην απλοποίηση των διαδικασιών κατέχουν οι συγκεντρωτικές αγορές μέσω των Κεντρικών Αρχών Αγορών. Προκειμένου να επιτευχθούν τα προσδοκώμενα οφέλη του συστήματος των συγκεντρωτικών αγορών, όπως η επίτευξη οικονομικών κλίμακας και η μείωση του διοικητικού βάρους, πρέπει να συσταθούν νέες κεντρικές αρχές αγορών και να διασφαλιστεί ότι αξιοποιούνται οι ευκαιρίες για ενοποίηση της ζήτησης στο πλαίσιο των δημοσίων φορέων (κοινές αγορές). Με τον τρόπο αυτό θα μειωθεί ο αριθμός των διαγωνισμών δημοσίων συμβάσεων που λαμβάνουν χώρα, καθώς μία αναθέτουσα αρχή θα προμηθεύεται αγαθά και υπηρεσίες χρησιμοποιώντας μια προκήρυξη, προκειμένου να ικανοποιήσει ανάγκες που υπερβαίνουν τη δική της ζήτηση ή για λογαριασμό περισσότερων φορέων. Τα κριτήρια σύστασης των Κεντρικών Αρχών Αγορών, ο μηχανισμός σύστασης και ο τρόπος λειτουργίας τους θα πρέπει να είναι αποτέλεσμα μελέτης, η οποία θα λαμβάνει υπόψη την εξοικονόμηση χρόνου, αλλά και των ανθρώπινων και οικονομικών πόρων των αναθετουσών αρχών. Για την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας των Κεντρικών Αρχών Αγορών θα πρέπει να έχει ενδυναμωθεί η διαχειριστική τους επάρκεια, αλλά και να έχουν ενισχυθεί οι δομές που αναλαμβάνουν τη σύνταξη προδιαγραφών, το σχεδιασμό και την κοστολόγηση των έργων.

Βασικό εργαλείο συγκεντρωτικών αγορών αποτελούν οι συμφωνίες πλαίσιο, οι οποίες μπορούν να εκτελούνται μεταξύ ή εντός των δημοσίων φορέων. Η συμφωνία πλαίσιο μπορεί να εξασφαλίσει την απαιτούμενη ευελιξία και ταχύτητα στις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, παρέχει δε τη δυνατότητα εξοικονόμησης χρόνου και κόστους και βελτίωσης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η συμφωνία πλαίσιο μπορεί να εφαρμοστεί σε όλα τα είδη συμβάσεων (προμήθειες,

υπηρεσίες, έργα). Δεν σημαίνει όμως ότι είναι και η πλέον ενδεδειγμένη μέθοδος για την ανάθεση όλων των δημοσίων συμβάσεων. Για τον λόγο αυτό πρέπει να προηγηθεί μελέτη αξιολόγησης της καταλληλότητας της συμφωνίας πλαίσιο για την αγορά των συγκεκριμένων προϊόντων, έργων ή υπηρεσιών, λαμβάνοντας υπόψη τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα αυτής σε σχέση με τις συνθήκες της συγκεκριμένης αγοράς στην οποία απευθύνονται.

Εκτός από την προώθηση της συμφωνίας πλαίσιο για την επίτευξη οικονομικών κλίμακας στις συγκεντρωτικές αγορές, προτείνεται η ενεργοποίηση και άλλων σύγχρονων τεχνικών και εργαλείων, οι οποίες παρέχουν δυνατότητες βελτίωσης και απλοποίησης των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, τόσο για τις αναθέτουσες αρχές / αναθέτοντες φορείς, όσο και για τους οικονομικούς φορείς.

Το δυναμικό σύστημα αγορών αποτελεί ένα ευέλικτο εργαλείο και προκρίνεται για αγορές τρέχουσας χρήσης των οποίων τα χαρακτηριστικά, όπως είναι γενικά διαθέσιμα στην αγορά, ικανοποιούν τις ανάγκες της αναθέτουσας αρχής / αναθέτοντος φορέα. Το δυναμικό σύστημα αγορών λειτουργεί ως μια εξ ολοκλήρου ηλεκτρονική διαδικασία και είναι ανοικτό καθ'όλη την περίοδο ισχύος του σε κάθε οικονομικό φορέα που πληροί τα κριτήρια επιλογής. Λαμβάνοντας υπόψη τη μέχρι τώρα περιορισμένη χρήση των δυναμικών συστημάτων αγορών λόγω πολυπλοκότητας, με τις καινούριες Οδηγίες επιχειρήθηκε η απλούστευση των σχετικών ρυθμίσεων προκειμένου οι αναθέτουσες αρχές / αναθέτοντες φορείς να αξιοποιήσουν πλήρως τις δυνατότητες που προσφέρει το μέσο αυτό. Προς το σκοπό αυτό προβλέφθηκε, μεταξύ άλλων, ότι για τα δυναμικά συστήματα αγορών οι αναθέτουσες αρχές / αναθέτοντες φορείς ακολουθούν τους κανόνες της κλειστής διαδικασίας.

Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να χρησιμοποιούν ηλεκτρονικούς πλειστηριασμούς, στους οποίους παρουσιάζονται νέες, μειωμένες τιμές και/ή νέες αξίες όσον αφορά ορισμένα στοιχεία των προσφορών. Για τον σκοπό αυτόν, οι αναθέτουσες αρχές διοργανώνουν τον ηλεκτρονικό πλειστηριασμό με τη μορφή επαναληπτικής ηλεκτρονικής διαδικασίας, διεξαγόμενης έπειτα από προκαταρκτική πλήρη αξιολόγηση των προσφορών, η οποία επιτρέπει την ταξινόμησή τους με βάση αυτόματες μεθόδους αξιολόγησης.

Οι ηλεκτρονικοί κατάλογοι είναι ένας μορφότυπος για την παρουσίαση των προσφορών και την οργάνωση των πληροφοριών κατά τρόπο ο οποίος είναι κοινός για όλους τους συμμετέχοντες και προσφέρεται για ηλεκτρονική επεξεργασία. Οι αναθέτουσες αρχές / αναθέτοντες φορείς θα πρέπει να μπορούν να απαιτούν ηλεκτρονικούς καταλόγους σε όλες τις διαθέσιμες διαδικασίες όπου απαιτείται η χρήση ηλεκτρονικών μέσων επικοινωνίας. Η χρήση των ηλεκτρονικών καταλόγων για ορισμένα είδη δημοσίων συμβάσεων μπορεί να καταστεί υποχρεωτική.

Είναι επιτακτική η ανάγκη να παρασχεθεί στις αναθέτουσες αρχές μεγαλύτερη ευελιξία για την επιλογή διαδικασίας προμήθειας που να προβλέπει διαπραγματεύσεις. Εκτενέστερη χρήση των διαδικασιών αυτών είναι, εξάλλου, πιθανό να αυξήσει τις διασυνοριακές συναλλαγές, καθώς η αξιολόγηση έδειξε ότι οι συμβάσεις που ανατίθενται μέσω διαδικασίας με διαπραγμάτευση και προηγούμενη δημοσίευση, έχουν ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό επιτυχίας διασυνοριακών προσφορών. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να μπορούν να προβλέπουν τη χρήση της ανταγωνιστικής διαδικασίας με διαπραγμάτευση ή του ανταγωνιστικού διαλόγου σε διάφορες περιπτώσεις όπου οι ανοικτές ή οι κλειστές διαδικασίες χωρίς διαπραγμάτευση δεν είναι πιθανό να οδηγήσουν σε ικανοποιητικά αποτελέσματα. Υπενθυμίζεται ότι η χρήση του ανταγωνιστικού διαλόγου έχει αυξηθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια από τη σκοπιά της αξίας των συμβάσεων. Έχει αποδειχθεί χρήσιμη σε περιπτώσεις που οι αναθέτουσες αρχές δεν είναι σε θέση να ορίσουν τα μέσα που θα μπορούσαν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες τους ή να εκτιμήσουν τι μπορεί να προσφέρει η αγορά ως τεχνικές, χρηματοδοτικές ή νομικές λύσεις. Η κατάσταση αυτή μπορεί να παρουσιαστεί ιδίως στις περιπτώσεις που αφορούν καινοτόμα έργα, εκτέλεση σημαντικών έργων υποδομής ολοκληρωμένων μεταφορών, μεγάλα δίκτυα πληροφορικής ή έργα που απαιτούν περίπλοκη και διαρθρωμένη χρηματοδότηση. Κατά περίπτωση, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να ενθαρρύνονται να ορίζουν επικεφαλής του σχεδίου κατά τη διαδικασία ανάθεσης, για την εξασφάλιση καλής συνεργασίας μεταξύ των οικονομικών φορέων και της αναθέτουσας αρχής.

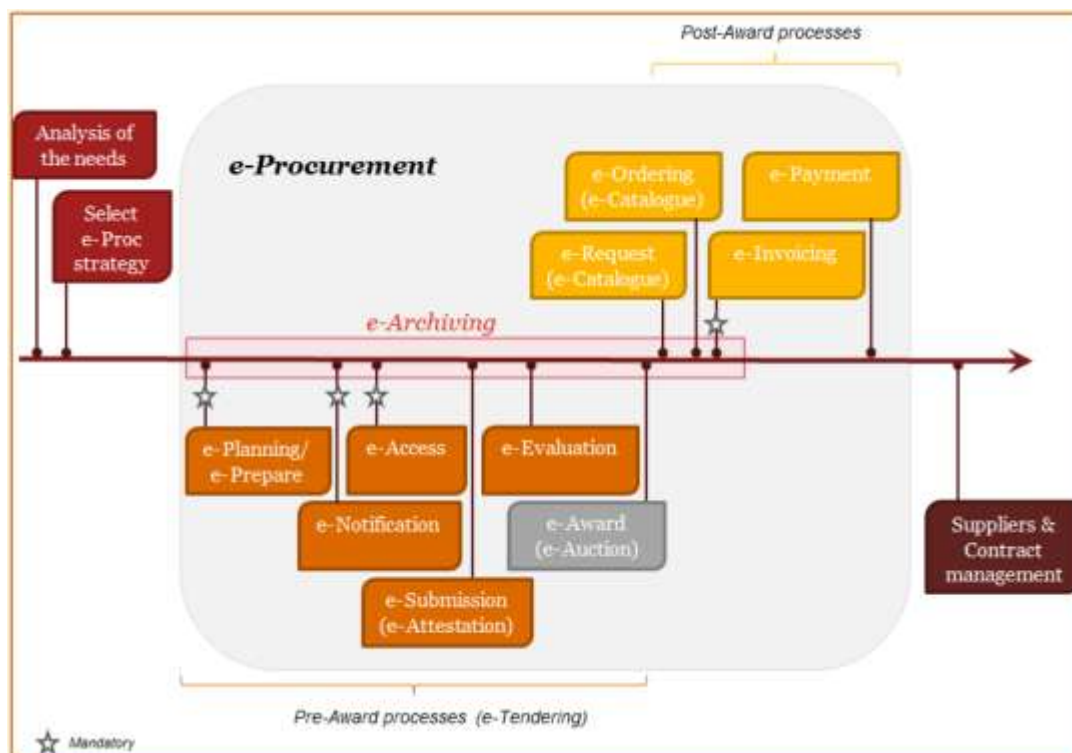
Η ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση θα πρέπει επίσης να είναι δυνατή σε περιπτώσεις όπου μια ανοικτή ή μια κλειστή διαδικασία έχει αποφέρει μόνο αντικανονικές ή απαράδεκτες προσφορές. Στις

περιπτώσεις αυτές, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να μπορούν να διεξάγουν διαπραγματεύσεις με σκοπό τη λήψη κανονικών και αποδεκτών προσφορών.

Η έρευνα και η καινοτομία, συμπεριλαμβανομένης της οικολογικής και της κοινωνικής καινοτομίας, συγκαταλέγονται στους βασικούς μοχλούς της μελλοντικής ανάπτυξης και έχουν τοποθετηθεί στο επίκεντρο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Οι δημόσιες αρχές θα πρέπει να κάνουν τη βέλτιστη στρατηγική χρήση των δημόσιων συμβάσεων για την ενθάρρυνση της καινοτομίας. Η αγορά καινοτόμων αγαθών, έργων και υπηρεσιών είναι βασική στη βελτίωση της αποδοτικότητας και της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών, αντιμετωπίζοντας ταυτόχρονα σημαντικές κοινωνικές προκλήσεις. Συνεισφέρει στην επίτευξη της βέλτιστης οικονομικής απόδοσης για το δημόσιο χρήμα, και αποφέρει ευρύτερα οικονομικά, περιβαλλοντικά και κοινωνικά οφέλη από την άποψη της δημιουργίας νέων ιδεών, της μετουσίωσής τους σε καινοτόμα προϊόντα και υπηρεσίες, και, κατά συνέπεια, της προώθησης της αειφόρου οικονομικής ανάπτυξης.

Όταν η ανάγκη για την ανάπτυξη καινοτόμου προϊόντος, υπηρεσίας ή έργου και η επακόλουθη απόκτηση των αγαθών, υπηρεσιών ή έργων που προκύπτουν δεν μπορεί να καλυφθεί με λύσεις ήδη διαθέσιμες στην αγορά, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να έχουν πρόσβαση σε ειδική διαδικασία σύναψης σύμβασης στο πλαίσιο εφαρμογής της οδηγίας 2014/24/EU. Η ειδική αυτή διαδικασία θα πρέπει να επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να συγκροτούν μια μακροπρόθεσμη σύμπραξη καινοτομίας για την ανάπτυξη και την επακόλουθη απόκτηση νέων, καινοτόμων προϊόντων, υπηρεσιών ή έργων, εφόσον τα εν λόγω καινοτόμα προϊόντα, υπηρεσίες ή έργα μπορούν να παραδοθούν στα συμφωνηθέντα επίπεδα επιδόσεων και το συμφωνηθέν κόστος, χωρίς ανάγκη χωριστής διαδικασίας προμήθειας για την αγορά. Η σύμπραξη καινοτομίας θα πρέπει να βασίζεται στους διαδικαστικούς κανόνες που εφαρμόζονται στην ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση και οι συμβάσεις να ανατίθενται με βάση αποκλειστικά την καλύτερη αναλογία τιμής- ποιότητας· πρόκειται για το ασφαλέστερο κριτήριο σύγκρισης προσφορών για καινοτόμες λύσεις. Είτε πρόκειται για πολύ μεγάλα έργα είτε για μικρότερα καινοτόμα έργα, η σύμπραξη καινοτομίας θα πρέπει να είναι δομημένη κατά τρόπο ώστε να μπορεί να ενεργοποιήσει την απαραίτητη ζήτηση της αγοράς, παρέχοντας κίνητρα για την ανάπτυξη μιας καινοτόμου λύσης χωρίς στεγανοποίηση της αγοράς.

B.2 - Ανάπτυξη εργαλείων ΤΠΕ για τη διαχείριση δημοσίων συμβάσεων



Πηγή: e-Procurement Uptake Final Report

Ο όρος "e-Procurement" αναφέρεται στη χρήση των ηλεκτρονικών επικοινωνιών από οργανισμούς του δημόσιου τομέα κατά την αγορά προμηθειών και υπηρεσιών ή διαγωνισμών δημοσίων έργων. Ακολουθεί τη διαδικασία σύναψης συμβάσεων με τις ακόλουθες φάσεις: πριν-την-ανάθεση, μετά-την-ανάθεση και οριζόντια-φάση, που περιλαμβάνουν τις ακόλουθες βασικές διαδικασίες:

- Πριν-την-ανάθεση: e-Σχεδιασμός / e-Προετοιμασία, e-Ειδοποίηση, e-Πρόσβαση, e- Υποβολή, e- Αξιολόγηση και e-Ανάθεση
- Μετά-την-ανάθεση: e-Κατάλογος, e-Παραγγελία, e-Τιμολόγηση και e-Πληρωμή
- Οριζόντια-φάση: e-Αρχειοθέτηση.

e-Procurement: Χρήση των ηλεκτρονικών επικοινωνιών από οργανισμούς του δημόσιου τομέα κατά την αγορά προμηθειών και υπηρεσιών ή διαγωνισμών δημοσίων έργων

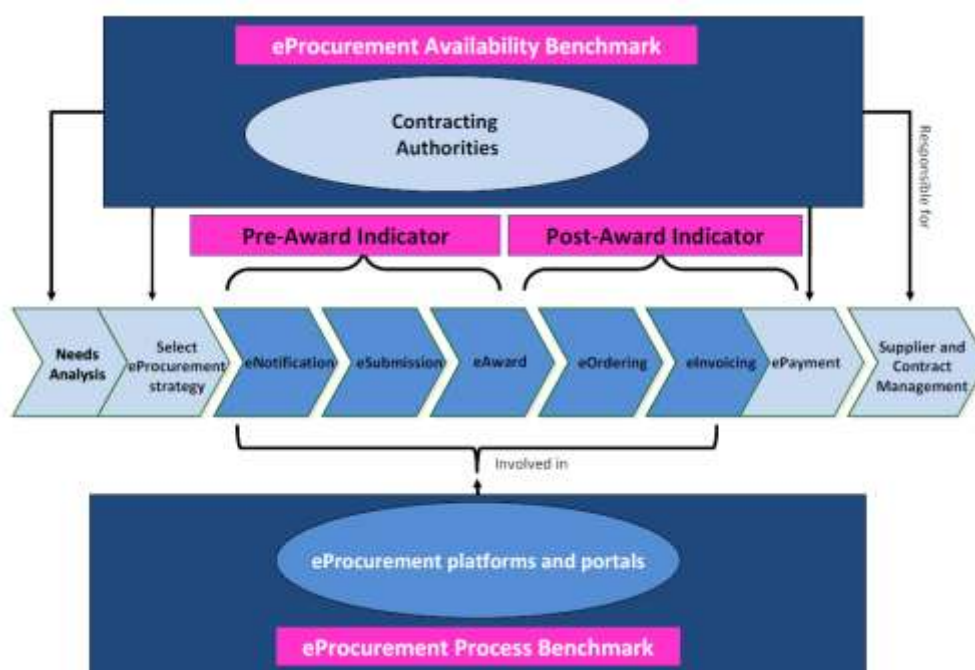
| | | |
|---------------------------------------|--------------------------------|---|
| Πριν-την-Ανάθεση (e-Tendering) | e-Σχεδιασμός e-Προετοιμασία | Η ηλεκτρονική υποβολή του σχεδιασμού και των οροσήμων και ηλεκτρονική παρακολούθηση των επιτευγμάτων. |
| | e-Ειδοποίηση | Η επίσημη δημοσίευση των προκηρύξεων, όπως προκαταρκτικές προκηρύξεις, προκηρύξεις συμβάσεων ή προκηρύξεις ανάθεσης σύμβασης, στις διαδικτυακές πλατφόρμες. |

| | | |
|-------------------------|------------------|---|
| | e-Πρόσβαση | Η δημοσίευση όλων των αναγκαίων εγγράφων που σχετίζονται με την προμήθεια στο διαδίκτυο, καθιστώντας τα διαθέσιμα για download. Αυτό αφορά μόνο τα γενικά έγγραφα, και όχι τα έγγραφα που ένας συγκεκριμένος οικονομικός φορέας μπορεί να απαιτήσει (ηλεκτρονικές βεβαιώσεις και πιστοποιητικά, π.χ. φορολογική ενημερότητα). |
| | e-Υποβολή | Η διαδικασία υποβολής προσφορών σε αναθέτουσες αρχές με ηλεκτρονικά μέσα, και οτιδήποτε άλλο μπορεί να λάβουν οι αναθέτουσες αρχές ηλεκτρονικά μετά το άνοιγμα των προσφορών. |
| | e-Δικαιολογητικά | Η χρήση των εγγράφων προεπιλογής με τη βοήθεια ηλεκτρονικών μέσων, η οποία επιτρέπει την αυτοματοποίηση, την απλοποίηση, τη διαφάνεια και την παρακολούθηση των προσόντων ενός προμηθευτή κατά τη διαδικασία προεπιλογής και την υποβολή προσφορών. |
| | e-Αξιολόγηση | Ο μερικός (π.χ. υποστήριξη λήψης αποφάσεων) ή πλήρης αυτοματισμός της αξιολόγησης των προσφορών. Πλήρως αυτοματοποιημένη αξιολόγηση είναι, εξ ορισμού, δυνατή μόνο εάν τα κριτήρια αξιολόγησης είναι εντελώς ποσοτικά (δηλαδή δεν απαιτεί υποκειμενική εκτίμηση) και σαφώς καθορισμένα. |
| | e-Ανάθεση | Η τυποποίηση και η ανακοίνωση του αποτελέσματος στους υποψηφίους με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων. |
| | e-Δημοπρασία | Μία ηλεκτρονική συναλλαγή μεταξύ δημοσίων φορέων και υποψηφίων, που λαμβάνει χώρα σε μια ηλεκτρονική αγορά. Οι ηλεκτρονικές αγορές αναφέρονται σε μορφές των δικτυωμένων επιχειρήσεων όπου πολλαπλοί προμηθευτές (πλειοδότες) και οι πελάτες (δημόσιοι φορείς) επικοινωνούν ηλεκτρονικά για οικονομικούς σκοπούς. |
| Μετά-την-ανάθεση | e-Αίτημα | Οι αιτήσεις για προσφορές που αποστέλλονται μέσω ηλεκτρονικής πλατφόρμας. Ένα e-Αίτημα είναι μια πρόσκληση, μέσω μιας διαδικασίας υποβολής προσφορών, με ηλεκτρονικά μέσα, από ένα δημόσιο οργανισμό που ενδιαφέρεται για την προμήθεια αγαθών, ή υπηρεσιών, προς τους δυνητικούς προμηθευτές / υποψηφίους να υποβάλουν τις προτάσεις τους. |
| | e-Κατάλογος | Ηλεκτρονικά έγγραφα που καταρτίζονται από τους προμηθευτές και περιγράφουν τα προϊόντα και τις υπηρεσίες και τις τιμές με δομημένο τρόπο. Από τεχνικής άποψης, μπορούν να λάβουν σχεδόν οποιαδήποτε μορφή, από τα γενικά έγγραφα κειμένου (π.χ. σε μορφή PDF ή MS Word) έως πολύ-τυποποιημένες μορφές XML οι οποίες μπορούν ακόμα να υποβληθούν σε επεξεργασία αυτόματα με ένα συστηματικότερο τρόπο σε ορισμένα συστήματα e-procurement. |

| | | |
|-----------------------|----------------|--|
| | e-Παραγγελία | Η τοποθέτηση των παραγγελιών σε απευθείας σύνδεση (μεταξύ άλλων μέσω της χρήσης του e-Καταλόγου), ενημερώνοντας αυτόματα έναν προμηθευτή για την πρόθεση αγοράς αγαθών, υπηρεσιών ή έργων. |
| | e-Τιμολόγηση | Η αυτοματοποιημένη διαδικασία έκδοσης, αποστολής, λήψης και επεξεργασίας τιμολογίων και στοιχείων χρέωσης με ηλεκτρονικά μέσα. |
| | e-Πληρωμή | Κάθε ψηφιακή οικονομική κίνηση που αφορά τη μεταφορά νομίσματος μεταξύ μιας αναθέτουσας αρχής και ενός προμηθευτή για συμβάσεις δημοσίων έργων. |
| Οριζόντια-φάση | e-Αρχειοθέτηση | Online αρχειοθέτηση δεδομένων και πρόσβαση σε ηλεκτρονικά έγγραφα. |

Πηγή: e-Procurement Uptake Final Report

Το e-procurement μπορεί να απλοποιήσει σημαντικά τον τρόπο σύναψης δημοσίων συμβάσεων, να μειώσει τη σπατάλη και να επιτύχει καλύτερα αποτελέσματα στις δημόσιες συμβάσεις (χαμηλότερη τιμή, καλύτερη ποιότητα) τονώνοντας την αύξηση του ανταγωνισμού στην ενιαία αγορά. Μπορεί επίσης να συμβάλει στην αντιμετώπιση δύο εκ των πλέον σημαντικών προκλήσεων που αντιμετωπίζει η ευρωπαϊκή οικονομία σήμερα: την ανάγκη μεγιστοποίησης της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών στο πλαίσιο των δημοσιονομικών περιορισμών και την ανάγκη εξεύρεσης νέων πηγών οικονομικής ανάπτυξης.



Πηγή: Smarter, Faster, Better eGovernment – 8th eGovernment Benchmark Measurement, Capgemini, 2009. p.22

Οι ηλεκτρονικές διαδικασίες έχουν να προσφέρουν πολλά οικονομικά οφέλη. Με τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις μπορεί να απλοποιηθεί ο τρόπος διεξαγωγής των δημόσιων προμηθειών, να περιοριστούν οι απώλειες (σε αγαθά, υπηρεσίες και έργα), να διασφαλιστεί καλύτερη ποιότητα υπηρεσιών σε χαμηλότερες τιμές. Επίσης, μπορεί να απλοποιηθεί σαφώς η ζωή των επιχειρήσεων, ιδίως των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ), με την ενίσχυση της διαφάνειας των διαγωνισμών, με τη

διευκόλυνση της πρόσβασης και με τη μείωση των εξόδων υποβολής προσφορών (ταχυδρομικά έξοδα, εκτυπώσεις, κ.λπ.).

Οι εν λόγω διαδικασίες επιτρέπουν τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών και την εξεύρεση νέων πηγών οικονομικής ανάπτυξης. Οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς που ήδη εφαρμόζουν τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις έχουν επιτύχει εξοικονόμηση από 5 έως 20%. Το μέγεθος της συνολικής αγοράς δημοσίων συμβάσεων στην ΕΕ εκτιμάται σε πάνω από 2 τρισεκατομμύρια ευρώ, πράγμα που σημαίνει ότι κάθε εξοικονόμηση της τάξης του 5% μπορεί να αντιστοιχεί σε οικονομία 100 δισεκατομμυρίων ευρώ ετησίως³³.

Επιπλέον, οι ηλεκτρονικές διαδικασίες προσφέρουν πιο εύκολη πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις, ιδίως στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), και μπορούν συνεπώς να ενισχύσουν τον ανταγωνισμό, την καινοτομία και την ανάπτυξη στην εσωτερική αγορά.

Η εμπειρία δείχνει επίσης ότι το επενδυτικό κόστος μπορεί γρήγορα να αποσβεστεί. Οι ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις έχουν επίσης σημαντικά περιβαλλοντικά οφέλη εφόσον περιορίζονται η κατανάλωση χαρτιού και οι μεταφορές, καθώς και η ανάγκη για δαπανηρό χώρο αρχειοθέτησης με την επακόλουθη κατανάλωση ενέργειας. Επομένως, οι ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις αποφέρουν ταυτόχρονα οικονομικά και περιβαλλοντικά οφέλη και συμβάλλουν στην υλοποίηση του στόχου της ενωσιακής Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» περί αειφόρου ανάπτυξης.

Παρά το γεγονός ότι το e-Procurement έχει ενσωματωθεί στην εθνική νομοθεσία όλων των κρατών μελών της ΕΕ και το γεγονός ότι η υποδομή και τα εργαλεία είναι, σε γενικές γραμμές, σε λειτουργία, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκτιμά ότι, κατά μέσο όρο, "λιγότερο από το 5% του συνολικού προϋπολογισμού προμηθειών στα κράτη μέλη ανατίθεται μέσω ηλεκτρονικών συστημάτων". Σήμερα, η Ευρώπη βρίσκεται αντιμέτωπη με ένα σημαντικό χάσμα μεταξύ της διαθεσιμότητας και της χρήσης των λύσεων e-Procurement, που επιτείνεται από το γεγονός ότι η χρήση των υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης είναι σε γενικές γραμμές σε σημαντικά υψηλότερο επίπεδο. Σύμφωνα με τη Eurostat, η μέση χρήση των ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων από επιχειρήσεις στα 27 κράτη μέλη έφθασε μόλις το 13% το 2010, ενώ η μέση χρήση υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ήταν υψηλότερο από το 80% το ίδιο έτος.

Ποια είναι τα φράγματα που εμποδίζουν την αφομοίωση του e-Procurement στην Ευρώπη; Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει επισημάνει ότι οι σημαντικές διαφοροποιήσεις στις πλατφόρμες του e-Procurement και στα μοντέλα υπηρεσιών αποτελούν ένα βασικό εμπόδιο για την ευρεία υιοθέτηση των ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων και ένα σημαντικό εμπόδιο για τη διασυνοριακή συμμετοχή και τη συμμετοχή των ΜΜΕ. Οι πλατφόρμες e-Procurement συχνά δεν είναι φιλικές προς το χρήστη, και η προσπάθεια να αποκτήσουν πρόσβαση και να μάθουν πώς να τις χρησιμοποιούν συνήθως είναι ιδιαίτερα χρονοβόρα, αναποτελεσματική και απογοητευτική για τους οικονομικούς φορείς από άλλες χώρες.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή³⁴ προβλέπει τη θέσπιση διαφόρων δράσεων προκειμένου να καταλήξει στο e-procurement, όπως:

Δημιουργία αποτελεσματικού νομικού πλαισίου: η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με τις νέες Οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις στοχεύει στην προώθηση της ανταλλαγής πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών καθώς επίσης στην ενίσχυση του ρόλου της πλατφόρμας e-Certis. Προκειμένου να συμπληρωθεί το εν λόγω νομικό πλαίσιο, η Επιτροπή επιθυμεί να βελτιώσει τη διαλειτουργικότητα των λύσεων ηλεκτρονικής υπογραφής, και προβαίνει σε αναθεώρηση του υφιστάμενου πλαισίου.

Προώθηση πρακτικών λύσεων βασιζόμενων σε βέλτιστες πρακτικές: η Επιτροπή υποστηρίζει τη θέσπιση μη νομοθετικών δράσεων, όπως την εγκατάσταση τεχνολογίας ΤΠΕ νέας γενιάς, προκειμένου να απλουστευτεί και να εκλογικευτεί η διαδικασία αγοράς. Σε αυτό το πλαίσιο, μια ομάδα εμπειρογνομώνων έχει αναλάβει να διατυπώνει συστάσεις που στοχεύουν στην προώθηση των βέλτιστων συστημάτων

³³ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών "Στρατηγική για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις" (COM 2012) 179, 20.4.2012

³⁴ Ομοίως

ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει δημοσιεύσει επίσης τα αποτελέσματα μιας έρευνας με στόχο τον εντοπισμό και τη διάδοση των βέλτιστων πρακτικών σε αυτόν τον τομέα³⁵.

Στήριξη στην εγκατάσταση υποδομών για ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις: η Επιτροπή ξεκίνησε το πιλοτικό έργο PEPPOL, το οποίο αποσκοπεί στην εξεύρεση των αναγκαίων λύσεων διαλειτουργικότητας για τη σύνδεση των ήδη υφιστάμενων πλατφορμών ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων. Η Επιτροπή προτίθεται να στηρίξει το εν λόγω έργο μακροπρόθεσμα. Επίσης θα χρηματοδοτήσει την ανάπτυξη της υποδομής των ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων χάρη στη Διευκόλυνση "Συνδέοντας την Ευρώπη", με τη βοήθεια, ιδίως, των διαρθρωτικών ταμείων.

Εκπόνηση στρατηγικής διάδοσης: η Επιτροπή επιθυμεί να ενημερώσει τις αναθέτουσες αρχές και τους προμηθευτές για τα οφέλη των ηλεκτρονικών συμβάσεων. Για τον σκοπό αυτόν, υπολογίζει να στηριχτεί κυρίως στο δίκτυο «Europe Entreprise», καθώς και στις περιφέρειες και πόλεις της Ευρώπης, χάρη σε προγράμματα δικτύωσης όπως το INTERREG. Η Επιτροπή θα οργανώσει επίσης ετήσιο συνέδριο για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις για να διασφαλίσει την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ ενδιαφερομένων όσον αφορά τις εξελίξεις που αφορούν τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις.

Διασφάλιση της παρακολούθησης της αφομοίωσης: για την παρακολούθηση της εφαρμογής των ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων είναι απαραίτητη η ανάπτυξη δεικτών. Η Επιτροπή προτίθεται, ως εκ τούτου, να δημιουργήσει ηλεκτρονικά συστήματα παρακολούθησης των δαπανών που αφορούν τις συμβάσεις προμηθειών.

Υπολογισμός της διεθνούς διάστασης των ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων: πρέπει να θεσπιστούν κοινά διεθνή πρότυπα ώστε να διασφαλίζεται καλύτερη λειτουργία των δημοσίων συμβάσεων. Για να επιτευχθεί αυτό, η Επιτροπή προτίθεται να προωθήσει τους διεθνείς ρυθμιστικούς διαλόγους σχετικά με τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις.

Συνολικά, το νομοθετικό και κανονιστικό περιβάλλον στην Ευρώπη είναι ευνοϊκό για την υλοποίηση ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων και θέτει νέες ευκαιρίες για συντονισμό στην Ευρωπαϊκή Ένωση με όφελος για την Ενιαία Αγορά. Οι αναθεωρημένες ευρωπαϊκές οδηγίες σκοπεύουν να καταστήσουν τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις σταδιακά υποχρεωτικές.

Μέχρι τον Απρίλιο 2016 οι ανακοινώσεις θα πρέπει να αποστέλλονται ηλεκτρονικά για δημοσίευση (e-Κοινοποίηση) και η ηλεκτρονική πρόσβαση στα έγγραφα του διαγωνισμού (e-Πρόσβαση) θα καταστεί υποχρεωτική. Ένα χρόνο αργότερα, μέχρι τον Μάρτιο 2017 η ηλεκτρονική υποβολή των προσφορών (e-Υποβολή) θα καταστεί υποχρεωτική για τις κεντρικές αρχές προμηθειών, ενώ από τον Σεπτέμβριο 2018 η ηλεκτρονική υποβολή των προσφορών (e-Υποβολή) θα καταστεί υποχρεωτική για όλες τις αναθέτουσες αρχές.

Στις 16 Απριλίου 2014, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατέληξαν σε συμφωνία σχετικά με την οδηγία για την ηλεκτρονική τιμολόγηση στις δημόσιες συμβάσεις. Σύμφωνα με την οδηγία, θα γίνεται ηλεκτρονικά η λήψη και η επεξεργασία των τιμολογίων, χρησιμοποιώντας το νέο ευρωπαϊκό πρότυπο που θα υιοθετηθεί. Η πρωτοβουλία αυτή αποσκοπεί στο να βοηθήσει τις επιχειρήσεις που χρησιμοποιούν ήδη ή επιθυμούν να χρησιμοποιήσουν την ηλεκτρονική τιμολόγηση, αλλά βρίσκονται αντιμέτωποι με διάφορες προκλήσεις από την πλευρά της υποδοχής στις δημόσιες συμβάσεις. Καθιστώντας υποχρεωτικό για όλες τις αναθέτουσες αρχές και τους φορείς να δέχονται ηλεκτρονικά τιμολόγια που έχουν αποσταλεί χρησιμοποιώντας ένα ευρωπαϊκό πρότυπο, θα παρέχεται η βεβαιότητα για τις επιχειρήσεις ότι εάν επενδύσουν σε ένα σύστημα ηλεκτρονικής τιμολόγησης, το ίδιο πρότυπο θα γίνεται αποδεκτό σε όλη την ΕΕ.

Η συμφωνία που επικυρώθηκε από τα κράτη μέλη, θα συμβάλει στην εξάλειψη των εμποδίων στις διασυνοριακές δημόσιες συμβάσεις, τη δημιουργία νέων επιχειρηματικών ευκαιριών, και την εξασφάλιση της διαλειτουργικότητας μεταξύ των εθνικών συστημάτων ηλεκτρονικής τιμολόγησης και καλύτερη λειτουργία της ενιαίας αγοράς.

³⁵ e-Procurement Golden Book of Good Practice Final Report, PWC, Prepared for DG MARKT, 11 March 2013

Η ηλεκτρονική τιμολόγηση είναι ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της δημόσιας διοίκησης χωρίς χαρτί. Με βάση τις εκτιμήσεις, η υιοθέτηση της ηλεκτρονικής τιμολόγησης στις δημόσιες συμβάσεις σε ολόκληρη την Ε.Ε. θα μπορούσε να επιφέρει εξοικονόμηση έως και 2,3 εκατομμύρια ευρώ ετησίως. Οι νέοι κανόνες θα απλουστεύσουν σημαντικά την επεξεργασία των ηλεκτρονικών τιμολογίων τόσο για τις κυβερνήσεις όσο και για τις επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένων των ΜΜΕ. Για να μειωθεί η πολυπλοκότητα, συμφωνήθηκε επίσης να δημιουργηθεί ένα κοινό πρότυπο στην ΕΕ για την ηλεκτρονική τιμολόγηση στις δημόσιες συμβάσεις και να εξασφαλιστεί η διαλειτουργικότητα με τα υπάρχοντα εθνικά πρότυπα.

Η οδηγία για την ηλεκτρονική τιμολόγηση στις δημόσιες συμβάσεις τέθηκε σε ισχύ το Μάιο του 2014 και τα κράτη μέλη καλούνται μέχρι το Νοέμβριο του 2018 να την ενσωματώσουν και να την εφαρμόσουν. Η δυνατότητα παράτασης της προθεσμίας αυτής κατά ένα επιπλέον χρονικό διάστημα 12 μηνών παρέχεται στις περιφερειακές και τοπικές αρχές, καθώς είναι πιθανό να διαθέτουν πιο περιορισμένους πόρους και λιγότερο ανεπτυγμένη υποδομή.



"Τα ηλεκτρονικά μέσα πληροφοριών και επικοινωνιών μπορούν να απλουστεύσουν σε μεγάλο βαθμό τη δημοσίευση συμβάσεων και να ενισχύσουν την αποτελεσματικότητα και τη διαφάνεια των διαδικασιών προμήθειας. Θα πρέπει να αποτελέσουν τον συνήθη τρόπο επικοινωνίας και ανταλλαγής πληροφοριών στις διαδικασίες προμήθειας, δεδομένου ότι ενισχύουν τις δυνατότητες των οικονομικών φορέων να συμμετέχουν σε διαδικασίες προμήθειας σε ολόκληρη την εσωτερική αγορά. Για τον σκοπό αυτόν, θα καταστούν υποχρεωτικές η διαβίβαση των γνωστοποιήσεων σε ηλεκτρονική μορφή, η ηλεκτρονική διάθεση των εγγράφων της προμήθειας και —μετά από μεταβατική περίοδο 30 μηνών— η πλήρης ηλεκτρονική επικοινωνία, δηλαδή η επικοινωνία με ηλεκτρονικά μέσα σε όλες τις φάσεις της διαδικασίας, περιλαμβανομένης της διαβίβασης αιτήσεων συμμετοχής και ειδικότερα της διαβίβασης των προσφορών (ηλεκτρονική υποβολή). Τα κράτη μέλη και οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να διατηρήσουν το δικαίωμα να προχωρήσουν ακόμη περισσότερο εφόσον το επιθυμούν."

Ωστόσο η υποχρεωτική χρήση των ηλεκτρονικών μέσων επικοινωνίας σύμφωνα με την Οδηγία 2014/24/ΕΕ δεν υποχρεώνει τις αναθέτουσες αρχές να επεξεργάζονται ηλεκτρονικά τις προσφορές, ούτε καθιστά υποχρεωτική την ηλεκτρονική αξιολόγηση ή την αυτόματη επεξεργασία. Επιπλέον, δυνάμει της ίδιας οδηγίας, μετά την ανάθεση της σύμβασης δεν θα υφίσταται η υποχρέωση να χρησιμοποιούνται ηλεκτρονικά μέσα επικοινωνιών για κανένα στοιχείο της διαδικασίας δημοσίων προμηθειών ούτε και για την εσωτερική επικοινωνία εντός της αναθέτουσας αρχής.

Τα ηλεκτρονικά μέσα επικοινωνίας προσφέρονται ιδιαίτερα για την υποστήριξη πρακτικών και εργαλείων συγκέντρωσης των προμηθειών, χάρη στη δυνατότητα επαναχρησιμοποίησης και αυτόματης επεξεργασίας δεδομένων που προσφέρουν, καθώς και στην ελαχιστοποίηση του κόστους πληροφόρησης και συναλλαγών. Συνεπώς, σε πρώτο στάδιο, η χρήση των εν λόγω ηλεκτρονικών μέσων επικοινωνίας βάσει της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ θα καταστεί υποχρεωτική για τις κεντρικές αρχές αγορών. Στη συνέχεια, θα πρέπει να θεσπιστεί γενική υποχρέωση χρήσης των ηλεκτρονικών μέσων επικοινωνίας σε όλες τις διαδικασίες προμήθειας, μετά την πάροδο 30 μηνών.

Στην ανάπτυξη νέων εργαλείων ΤΠΕ για την διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων είναι σημαντικό επίσης να υιοθετηθούν ευρείας κλίμακας και αποδοχής δράσεις/λειτουργίες που θα υποστηρίξουν την υιοθέτηση της Ψηφιακής ενιαίας Αγοράς. Σε αυτές θα πρέπει να συμπεριληφθούν:

1. Η Διαλειτουργικότητα

Όλοι οι φορείς της Δημόσιας Διοίκησης θα συνεργαστούν ώστε τα πληροφοριακά συστήματα που υποστηρίζουν τις δημόσιες συμβάσεις να διαλειτουργούν μεταξύ τους, ανταλλάσσοντας αυτοματοποιημένα δεδομένα και πληροφορίες, βάσει συμβατών και συμπληρωματικών διαδικασιών. Ο πολίτης ή η επιχείρηση θα λαμβάνει το τελικό προϊόν της αιτούμενης υπηρεσίας, δεδομένου ότι οι εμπλεκόμενοι φορείς και τα συστήματά τους θα διαλειτουργούν για την παροχή της. Τα βασικά Μητρώα (όπως το Μητρώο Φορολογουμένων, Μητρώο Ασφαλισμένων, Δημοτολόγιο, Μητρώο Αστυνομικών Ταυτοτήτων, Μητρώα επιχειρήσεων) θα πρέπει να διασυνδεθούν, βάσει κοινού δεσμευτικού προτύπου και να διαλειτουργούν μεταξύ τους. Η ανάπτυξη κάθε νέου Μητρώου ή βάσης θα ακολουθεί το κοινό πρότυπο και θα διαλειτουργεί με τα υπόλοιπα.

Πλαίσιο Διαλειτουργικότητας:

Για τη διασφάλιση της διαλειτουργικότητας σε οργανωτικό, σημασιολογικό και τεχνολογικό επίπεδο το Πλαίσιο Παροχή Υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης προβλέπει :

- Κανόνες και πρότυπα που αφορούν στην οργάνωση και στο συντονισμό των διαδικασιών των εμπλεκόμενων φορέων για τη παροχή ολοκληρωμένων υπηρεσιών σε πολίτες και επιχειρήσεις,
- Αναπαράσταση Σημασιολογικής Πληροφορίας, μέσω δομών μεταδεδωμένων,
- Αρχές κανόνες και πρότυπα για την τεκμηρίωση της ανάπτυξης Εφαρμογών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης συμπεριλαμβανομένων ιδίως μεθόδων μοντελοποίησης διαδικασιών, εγγράφων και δεδομένων,
- Προδιαγραφές για τη δημιουργία μοντέλων για ανταλλαγή δεδομένων, πρότυπα ανταλλαγής δεδομένων, πρότυπα μετασχηματισμού και παρουσίασης δεδομένων,
- Προδιαγραφές για παρουσίαση και επεξεργασία πληροφορίας, ιδίως για θέματα ανταλλαγής υπερκειμένου, κωδικοποιήσεων χαρακτήρων, διαμόρφωσης τύπων αρχείων, διαμόρφωσης εγγράφων κειμένου για ανταλλαγή πληροφοριών και περαιτέρω επεξεργασία, διαμόρφωσης αρχείων ήχου, βίντεο, γραφημάτων και συμπίεση δεδομένων,
- Προδιαγραφές για επικοινωνία με τρίτα συστήματα και ιδίως για πρωτόκολλα επιπέδου δικτύου, πρωτόκολλα επιπέδου εφαρμογής και διανομής περιεχομένου,
- Προδιαγραφές και κανόνες για την ασφάλεια και αυθεντικοποίηση υπηρεσιών διαδικτύου, την ασφάλεια στη μετάδοση δεδομένων και την τεχνολογική προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα των χρηστών.
- Προδιαγραφές και κανόνες που αφορούν ηλεκτρονικές πληρωμές.

2. Η Μοντελοποίηση

Η υιοθέτηση των προτεινόμενων από την Ε.Ε. ενιαίων προτύπων και κανόνων για τα βασικά έγγραφα και τις διαδικασίες που ολοκληρώνουν τις διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων όπως η καθιέρωση του τυποποιημένου εντύπου για το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Προμήθειας³⁶ θα πρέπει επίσης να εντάσσονται στη βάση των υφισταμένων κανόνων που επιβάλλει το εθνικό πλαίσιο εφαρμογής. Λειτουργίες όπως η υποχρεωτική υιοθέτηση των ψηφιακών υπογραφών στο σύνολο των στελεχών του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα, η υιοθέτηση της λειτουργίας «Μόνον άπαξ» («Once Only») καθώς και η υιοθέτηση κοινώς αποδεκτών μεθόδων αυθεντικοποίησης του αποδέκτη μίας υπηρεσίας για

³⁶ Règlement d'exécution (UE) 2016/7 de la Commission du 5 janvier 2016 établissant le formulaire type pour le document unique de marché européen

τις επιχειρήσεις και τους πολίτες κρίνονται απαραίτητες για την ενιαία ηλεκτρονική διεκπεραίωση των δημοσίων συμβάσεων. Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να ακολουθούνται και να εφαρμόζονται οι Κανόνες και τα Πρότυπα του «Πλαισίου Παροχής Υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης» () όπως αυτό εφαρμόζεται και στην περίπτωση των δημοσίων συμβάσεων».

Ψηφιακές Υπογραφές-Ψηφιακά Πιστοποιητικά

Η ψηφιακή υπογραφή αποτελεί ένα ισχυρό εργαλείο που συμβάλει στην αποτελεσματική και ταυτόχρονα αποδοτική επιχειρησιακή λειτουργία του δημόσιου τομέα, καθόσον επιτρέπει την απλούστευση των διαδικασιών, την επιτάχυνση του χρόνου διεκπεραίωσης των υποθέσεων και την ολοκλήρωση των σχετικών εγκρίσεων, τη βελτίωση της ποιότητας της εργασίας, καθώς και τη δραστική μείωση των λειτουργικών δαπανών σε χαρτί, φακέλους, ταχυδρομικά έξοδα , αναλώσιμα εκτυπωτών, φαξ και φωτοτυπίες. Επίσης, απελευθερώνει τους χώρους που προορίζονταν για την αποθήκευση του φυσικού αρχείου. Η ψηφιακή υπογραφή αντικαθιστά την ιδιόχειρη υπογραφή και σφραγίδα, επιτρέποντας την αποκλειστική διακίνηση των εγγράφων σε ηλεκτρονική μορφή, δίνοντας στους φορείς τη δυνατότητα να λειτουργήσουν χωρίς τη χρήση έντυπων μέσων , ενισχύοντας μάλιστα και την οικολογική εικόνα των οργανισμών προς την κοινωνία.

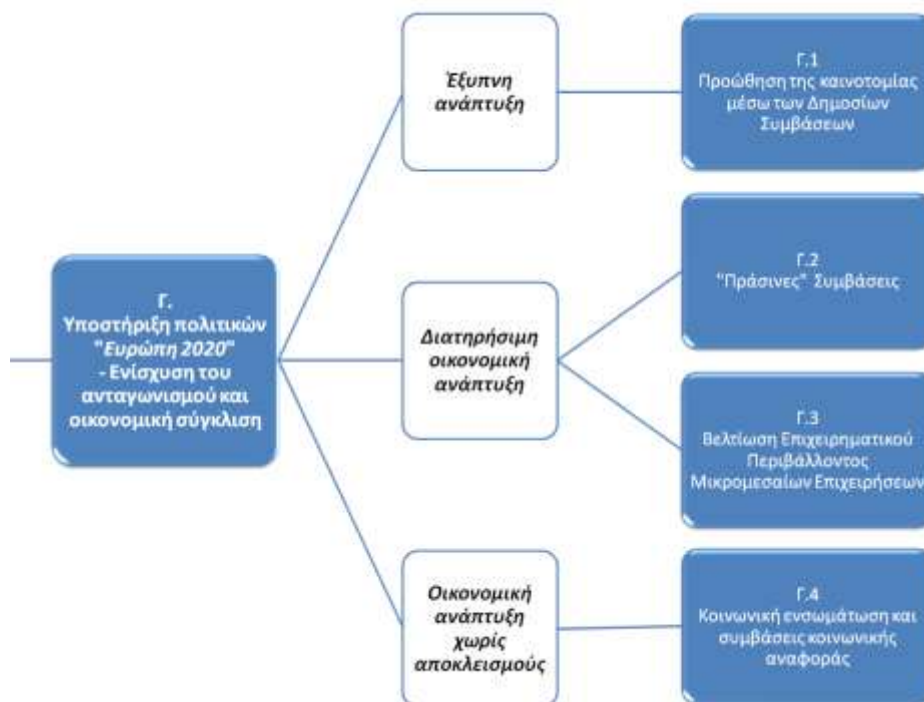
Η ψηφιακή υπογραφή εξασφαλίζει την εγκυρότητα ενός ηλεκτρονικού εγγράφου, δηλαδή προστατεύει την αυθεντικότητα και την ακεραιότητα. Επίσης, σε συνδυασμό με τη χρονοσήμανση εξασφαλίζει επιπλέον τη μη αποποίηση ευθύνης του υπογράφοντα. Η ψηφιακή υπογραφή επιτρέπει στον παραλήπτη ενός εγγράφου να επαληθεύσει την ταυτότητα του υπογράφοντος (αυθεντικοποίηση) και να διασφαλίσει ότι το περιεχόμενό του δεν έχει παραποιηθεί (ακεραιότητα). Οποιαδήποτε αλλαγή στο ηλεκτρονικό έγγραφο μετά την υπογραφή, την ακυρώνει, προστατεύοντάς το από αλλοίωση ή και πλαστογραφία.

Στην Ελλάδα η Αρχή Πιστοποίησης του Ελληνικού Δημοσίου (ΑΠΕΔ) και Πρωτεύουσα Αρχή Πιστοποίησης, του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (άρθρο 25 του Ν. 3536/2007) εκδίδει δωρεάν αναγνωρισμένα ψηφιακά πιστοποιητικά υπογραφής και κρυπτογράφησης για Φυσικά πρόσωπα (δημοσίους υπαλλήλους, ιδιώτες) και για ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ, μέσω της Εθνικής Πύλης Δημόσιας Διοίκησης ΕΡΜΗΣ ().

Ο νέος Ευρωπαϊκός Κανονισμός (eIDAS) αριθ. 910/2014 της 23ης Ιουλίου 2014 σχετικά με την ηλεκτρονική ταυτοποίηση και τις υπηρεσίες εμπιστοσύνης για τις ηλεκτρονικές συναλλαγές στην εσωτερική αγορά στοχεύει στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης στις ηλεκτρονικές συναλλαγές εντός της εσωτερικής αγοράς, με την παροχή κοινής βάσης για ασφαλείς ηλεκτρονικές συναλλαγές μεταξύ των πολιτών, των επιχειρήσεων και των δημόσιων αρχών. Ο eIDAS ορίζει ξεκάθαρα ότι η ψηφιακή υπογραφή έχει νομική ισχύ ισοδύναμη με την ιδιόχειρη υπογραφή όχι μόνο σε εθνικό επίπεδο αλλά, από τη στιγμή που βασίζεται σε εγκεκριμένο πιστοποιητικό που έχει εκδοθεί σε ένα Κράτος Μέλος, αναγνωρίζεται ως τέτοια σε όλα τα άλλα Κράτη Μέλη.

Με το π.δ. 150/2001 τέθηκε στη χώρα το κανονιστικό /πλαίσιο που ορίζει ότι η Ψηφιακή Υπογραφή επέχει θέση ιδιόχειρης υπογραφής τόσο στο ουσιαστικό όσο και στο δικονομικό δίκαιο. Ο νόμος 3979/11 για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση προβλέπει την εφαρμογή των ψηφιακών υπογραφών στους φορείς του δημόσιου τομέα. Το π.δ. 25/2014 για το Ηλεκτρονικό Αρχείο και την Ψηφιοποίηση εγγράφων έθεσε τις βασικές αρχές για τη δημιουργία και την ηλεκτρονική αρχειοθέτηση και ψηφιοποίηση εγγράφων των φορέων του δημόσιου τομέα.

Γ. Υποστήριξη πολιτικών "Ευρώπη 2020" - Ενίσχυση του ανταγωνισμού και οικονομική σύγκλιση



Γ.1 - Έξυπνη ανάπτυξη - Προώθηση της καινοτομίας μέσω Δημοσίων Συμβάσεων

ι. Ταυτοποίηση των πρωτοπόρων αγορών σε συνδυασμό με τις κατηγορίες καινοτόμων προϊόντων και υπηρεσιών(ΠΠΑ/Lead Markets)

Το Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας³⁷ κάλεσε την Επιτροπή «να υποβάλει μέσα στο 2007 πρωτοβουλία σχετικά με τις πρωτοπόρες αγορές, η οποία θα βασίζεται σε ευρείες διαβουλεύσεις με ενδιαφερόμενους για τον καθορισμό μιας έγκυρης προσέγγισης για την ενθάρρυνση της δημιουργίας αγορών με υψηλή οικονομική και κοινωνική αξία. Η πρωτοβουλία αυτή θα περιλαμβάνει τον προσδιορισμό τομέων όπου η συντονισμένη δράση μέσω καίριων πολιτικών και προϋποθέσεων πλαισίου, η συνεκτική και η συντονισμένη χάραξη πολιτικής από τις αρμόδιες αρχές, καθώς και η ενισχυμένη συνεργασία μεταξύ των κυρίων ενδιαφερομένων μπορεί να επιταχύνει την ανάπτυξη των αγορών, χωρίς την παρέμβαση ανταγωνιστικών δυνάμεων³⁸.»

Η ταυτοποίηση, οριοθέτηση και εν γένει θωράκιση των συγκεκριμένων αγορών κατέχει σημαίνουσα βαρύτητα και προτεραιότητα στην ιεράρχηση των ενεργειών ενός κεντρικού σχεδιασμού με αποκλειστικό στόχο την δημιουργία βιώσιμων επιχειρηματικών θυλάκων οι οποίοι διαφοροποιούνται λόγω παραγωγής τεχνολογικά ξεχωριστών αγαθών και υπηρεσιών (καινοτόμα) και ιδιαίτερα όσον αφορά την ταυτοποίηση αναγκών της αγοράς, την παραγωγική διαδικασία, τη στρατηγική προώθησης και τις στρατηγικές συνεργασίας/σύμπραξης σε αντίθεση με τις αντίστοιχες υφιστάμενες πρακτικές, όπως αυτές υπαγορεύονται από ένα συμβατικό επιχειρηματικό μοντέλο.

Αντικειμενικός σκοπός της δημιουργίας των πρωτοπόρων αγορών (ΠΠΑ) είναι η ανάπτυξη μιας νέας προσέγγισης αναφορικά με τις οριζόντιες διάσταση πολιτικές που στοχεύουν στην εφαρμογή

³⁷ Συμπεράσματα της 4ης Δεκεμβρίου 2006 για την πολιτική καινοτομίας και την ανταγωνιστικότητα.

³⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής "Μια πρωτοβουλία για πρωτοπόρους αγορές στην Ευρώπη" COM(2007) 860 τελικό, 21.12.2007

πρωτοπόρων λύσεων στην Ευρώπη και η επίτευξη του μετασχηματισμού των απλών ιδεών σε καινοτόμα αγαθά και υπηρεσίες. Αυτή η προσέγγιση έχει ως ειδικό στόχο τη διευκόλυνση της βασισμένης στη ζήτηση δυναμικής των υποσχόμενων καινοτόμων τεχνολογιών και επιχειρηματικών μοντέλων, στην έγκαιρη εφαρμογή των παρεπόμενων νέων επιχειρηματικών και αναπτυξιακών επιλογών και στη δημιουργία ενός ενάρετου κύκλου, όπου οι οικονομίες μεγεθών, η παραγωγική βελτιστοποίηση και η αυξανόμενη ζήτηση θα αποκτήσουν παγκόσμιες διαστάσεις ενισχύοντας έτσι τα συγκριτικά πλεονεκτήματα των Ευρωπαϊκών επιχειρήσεων.

Σε αυτήν την προσπάθεια ιδιαίτερη βαρύτητα έχει η ταυτοποίηση των πρωτοπόρων αγορών σε συνδυασμό με τις κατηγορίες των καινοτόμων υπηρεσιών και προϊόντων, μέσω μιας θεματικής προσέγγισης που στοχεύει σε συγκεκριμένα προβλήματα και απαιτεί επικεντρωμένη πολιτική. Απαιτείται διαδικασία εξορθολογισμού και προσαρμογής του κανονιστικού περιβάλλοντος, με σκοπό την αύξηση της ζήτησης των συγκεκριμένων υπηρεσιών και προϊόντων που καθιστούν βιώσιμες τις πρωτοπόρες αγορές.

Η επιτυχία εξαρτάται από τη μεγιστοποίηση του δυναμικού της αγοράς, τη διευκόλυνση και αποδοχή των προτύπων και των προσεγγίσεων της Ε.Ε., τη μείωση του κόστους μέσω εισαγωγής των νέων προϊόντων και υπηρεσιών (συγκέντρωση της ζήτησης), τη διασφάλιση του ανταγωνισμού και την έγκαιρη προσαρμογή στις εξελισσόμενες απαιτήσεις της αγοράς και στις τεχνολογικού περιεχομένου εξελίξεις. Επιπροσθέτως, ουσιαστικό ρόλο καλείται να διαδραματίσει το υπάρχον νομοθετικό πλαίσιο της Ε.Ε., κυρίως όσον αφορά στον ανταγωνισμό, τις κρατικές ενισχύσεις και τις δημόσιες προμήθειες³⁹ ως μηχανισμού δημιουργίας και συγκέντρωσης της ζήτησης.

Τα κριτήρια καθορισμού των πρωτοπόρων αγορών συνίστανται στα ακόλουθα:

α) Βασική προϋπόθεση είναι η εξαγωγή συμπερασμάτων βάσει ενδελεχούς ανάλυσης, η ενημέρωση των κοινωνικών εταίρων, η εκτεταμένη διαδικασία διαβούλευσης με τους φορείς της αγοράς και η ενεργοποίηση και στήριξη των μηχανισμών ανάδρασης εν μέσω μιας συνεχούς εξελικτικής διαδικασίας.

β) Η ανάγκη προσέγγισης της δημιουργίας ζήτησης (συγκέντρωση ζήτησης, εξυπηρέτηση αναγκών, οικονομικές πτυχές) αποτελεί ανάλογης - αν όχι μεγαλύτερης - σπουδαιότητας ζήτημα με αυτό της τεχνολογικής ώθησης και προαγωγής.

γ) Το εύρος της αγοράς και των επιμέρους τομέων αυτής, αναφορικά με την προώθηση καινοτόμων αγαθών και υπηρεσιών⁴⁰, έχει σημαντικό ρόλο, υπό την έννοια της στρατηγικής προώθησης, των δυναμικών συνεργειών και της δυνατότητας επίτευξης προστιθέμενης αξίας εν μέσω ενός ανταγωνιστικού περιβάλλοντος.

δ) Η δυνατότητα αιτιολόγησης και εν γένει αντιστάθμισης επί τη βάση κοινωνικών, περιβαλλοντικών και οικονομικών ωφελειών (externalities) της ευρύτερης επιβάρυνσης που συνοδεύει η παραγωγή καινοτόμων λύσεων κατά το στάδιο σχεδιασμού και ανάπτυξης, παίζει επίσης καθοριστικό ρόλο.

ε) Η επιλογή του μίγματος πολιτικής μέτρων και των κινήτρων που διευκολύνουν την προώθηση της καινοτομίας και η διασφάλιση των συνθηκών θεμιτού ανταγωνισμού.

Τα βασικά εργαλεία πολιτικής είναι τα εξής:

- Η νομοθεσία, η οποία αναπτύσσεται για να εξυπηρετήσει τους στόχους της πολιτικής, πρέπει να αποσκοπεί στην προαγωγή της καινοτομίας και στην αποτροπή των εμποδίων στα οποία προσκρούουν οι καινοτομικές επιχειρήσεις και άλλες οργανώσεις. Χρειάζεται να βελτιωθεί ο συντονισμός των ρυθμίσεων στους διάφορους τομείς πολιτικής που επηρεάζουν τις αγορές καινοτόμων προϊόντων και υπηρεσιών. Τα αξιόπιστα, ευέλικτα και σωστά σχεδιασμένα νομοθετικά και δικαστικά “περιβάλλοντα” είναι καθοριστικής σημασίας για την πραγματοποίηση επιχειρηματικών επενδύσεων και για την αποδοχή των νέων προϊόντων και υπηρεσιών από τους καταναλωτές.

³⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής “Μια πρωτοβουλία για πρωτοπόρες αγορές στην Ευρώπη” COM(2007) 860 τελικό, 21.12.2007

⁴⁰ Ομοίως

- Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν βασικό εργαλείο πολιτικής στο πλαίσιο ενός στοχευμένου σχεδίου δράσης, λόγω του ότι μπορούν να αποτελέσουν τον κινητήριο μοχλό δημιουργίας ζήτησης μέσω υιοθέτησης του ρόλου του πρωτοπόρου πελάτη προωθώντας με αυτόν τον τρόπο τη χρήση πρακτικών που προάγουν την καινοτομία. Οι νέες Οδηγίες της Κοινότητας στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας των αναθετουσών αρχών/φορέων υποστηρίζουν την δημιουργία ΠΠΑ με την έννοια ανάπτυξης ενός “καινοτόμου” χώρου (market niche) επιτρέποντας τον διακριτικό “επιμερισμό” της αγοράς και ενθαρρύνοντας την ανάπτυξη ανταγωνιστικών λύσεων. Επιπλέον, απαιτούνται αλλαγές όσον αφορά τις πρακτικές που χρησιμοποιούνται για τη συγκέντρωση πληροφοριών σχετικά με υφιστάμενες και πιθανώς νέες τεχνικές λύσεις και με νέες υπηρεσίες και προϊόντα ή την ενημέρωση σχετικά με τη δυνατότητα ορισμού και επιλογής της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής άποψη προσφοράς βάσει της εκτίμησης του κόστους του κύκλου ζωής). Επίσης, οι απαιτήσεις για υποκατάσταση των ατομικών αγορών μικρής κλίμακας από ομαδικές παραγγελίες θα μπορούσαν να αποδειχθούν επωφελείς. Οι αυξανόμενες προσπάθειες κατάρτισης και ευαισθητοποίησης με αποδέκτες τις αναθέτουσες αρχές/φορείς καθώς και η ανάπτυξη δικτύων μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών, αποτελούν μέτρα οριζόντιου χαρακτήρα που μπορούν να παράγουν οφέλη για όλες τις πρωτοπόρους αγορές.
- **Τυποποίηση/σήματα:** Τα πρότυπα μπορεί να διευκολύνουν την ανάπτυξη των πρωτοπόρων αγορών, υπό την προϋπόθεση ότι δεν αποκλείουν ανταγωνιστικές τεχνολογίες και δεν περιορίζουν χωρίς λόγο των ανταγωνισμό. Επίσης τα τεχνικά πρότυπα, πρότυπα απόδοσης και πρότυπα προϊόντων σε όλα τα στάδια της παραγωγικής αλυσίδας, από τις πρώτες ύλες έως τα τελικά προϊόντα, θα μπορούσαν να καταστήσουν την τυποποίηση πιο φιλική προς την καινοτομία. Γενικά, η ύπαρξη ανταγωνιστικών μη διαλειτουργικών προτύπων εμποδίζει την εμφάνιση καινοτόμων λύσεων σε όλα τα στάδια της αλυσίδας προμήθειας/αξίας δυσχεραίνοντας τη δημιουργία αγοράς. Τα πρότυπα θα πρέπει, κατά προτίμηση, να βασίζονται στην απόδοση και στη λειτουργική αξία αναφορικά με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα αλλά παράλληλα να είναι ουδέτερα από τεχνολογική άποψη⁴¹. Η διαδικασία επιλογής θα πρέπει να εναπόκειται στη φύση του προτύπου και να είναι αρκετά ευέλικτη, ώστε να προσαρμόζεται σταδιακά στις μεταβαλλόμενες συνθήκες της αγοράς. Η πληροφόρηση σχετικά με την απόδοση προϊόντων που υπερβαίνει τις ελάχιστες απαιτήσεις που επιβάλλει η νομοθεσία στο πλαίσιο των σημάτων θα μπορούσε να επηρεάσει τις αγοραστικές αποφάσεις των δυνητικών πελατών (π.χ. επιβράβευση λόγω αυξημένης περιβαλλοντικής ευαισθητοποίησης). Ειδικότερα τα κριτήρια των σημάτων δεν πρέπει να βασίζονται σε μια παράμετρο αλλά σε μελέτες που αναλύουν τις επιπτώσεις ενός προϊόντος / υπηρεσίας σε όλο τον κύκλο ζωής αυτών, βάσει έγκυρων επιστημονικών πληροφοριών (ανάλυση προϊόντος/υπηρεσίας, κοστολόγηση, ανάλυση τομέα αγοράς, δημογραφικά και τεχνολογικά χαρακτηριστικά, έρευνα εξαγωγής πρώτων υλών, παραγωγή και διανομή κ.ά.). Με αυτόν τον τρόπο είναι εφικτός ο καθορισμός των τεχνικών προδιαγραφών, ο έλεγχος της συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις που έχουν τεθεί, η αξιολόγηση προτάσεων ως πλαίσιο αναφοράς στο στάδιο της ανάθεσης, η χρήση διαφορετικού τύπου σημάτων για διαφορετικούς σκοπούς.
- **Δίαυλοι επικοινωνίας και διαβούλευση:** Η χρήση δικτύου πληροφοριών και των πλατφόρμων μάθησης και ανταλλαγής τεχνογνωσίας (π.χ. Europe INNOVA), θα μπορούσε να καταστεί ένα παράγοντας προώθησης και υλοποίησης των σχεδίων δράσης, μέσω της απρόσκοπτης ροής των πληροφοριών. Οι στοχοθετημένες ενημερώσεις και συνεδριάσεις των εμπλεκόμενων μερών θα συνδράμουν στη λήψη αποφάσεων σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο και θα αποτελέσουν θετικό παράγοντα διατήρησης της πολιτικής δυναμικής και άσκησης της βούλησης των ενδιαφερόμενων μερών.

ii. Εφαρμογή καινοτόμων συμβάσεων και διαμόρφωση καλών πρακτικών

Οι δημόσιες ανάγκες αποτέλεσαν διαχρονικά παράγοντα ώθησης της καινοτομίας σε πολλούς τομείς, όπως οι τηλεπικοινωνίες, η ενέργεια, η υγεία, οι μεταφορές, η ασφάλεια και η άμυνα. Μέσα σε ένα

⁴¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής “Μια πρωτοβουλία για πρωτοπόρες αγορές στην Ευρώπη” COM(2007) 860 τελικό, 21.12.2007

ανταγωνιστικό περιβάλλον επανεξετάζεται ο ρόλος του δημόσιου τομέα, όσον αφορά τα οφέλη από τις καινοτομίες και την περαιτέρω προώθησή τους. Τούτο έχουν σε μεγάλο βαθμό πραγματοποιήσει οι μείζονες εμπορικοί εταίροι της ΕΕ - όπως οι ΗΠΑ και η Ιαπωνία, όπου η ανάθεση συμβάσεων έρευνας & ανάπτυξης (Research & Development) για την αντιμετώπιση δημόσιων αναγκών για τις οποίες δεν υφίσταται λύση στην αγορά, χρησιμοποιείται ως σημαντικός μηχανισμός για την τόνωση της καινοτομίας. Το εργαλείο που επιτρέπει την προώθηση των καινοτόμων εφαρμογών μέσω των δημοσίων συμβάσεων είναι οι προμήθειες καινοτόμων λύσεων (PPI) και οι στοχευμένες στην προώθηση της Ε&Α είναι ιδιαίτερης σημασίας είναι η ικανότητα έγκαιρης εφαρμογής από τις αρμόδιες υπηρεσίες των χρηστών πρακτικών των δημοσίων συμβάσεων, τόσο σε Εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο.

Γ.2 - Βιώσιμη ανάπτυξη - "Πράσινες" Συμβάσεις

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 η περιβαλλοντική πολιτική της Ε.Ε. βασίζεται σε προγράμματα δράσης, τα οποία ορίζουν στόχους προτεραιότητας εντός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος. Το τρέχον πρόγραμμα, το έβδομο του είδους του, υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης τον Νοέμβριο του 2013 και καλύπτει το διάστημα έως και το έτος 2020.

Το πρόγραμμα ορίζει εννέα (9) στόχους προτεραιότητας, καθώς και τρόπους και δράσεις προκειμένου να υλοποιηθούν έως το 2020. Οι στόχοι αυτοί είναι:

1. προστασία, διατήρηση και ενίσχυση του φυσικού κεφαλαίου της Ένωσης,
2. μετατροπή της Ένωσης σε μια πράσινη και ανταγωνιστική οικονομία χαμηλών επιπέδων ανθρακούχων εκπομπών και αποδοτικής χρήσης των πόρων,
3. προστασία των πολιτών της Ένωσης από περιβαλλοντικές πιέσεις και κινδύνους για την υγεία και την ευημερία,
4. μεγιστοποίηση των οφελών της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της Ένωσης μέσω βελτίωσης της εφαρμογής,
5. βελτίωση της βάσης γνώσεων και αποδεικτικών στοιχείων για την περιβαλλοντική πολιτική της Ένωσης,
6. διασφάλιση των επενδύσεων στην περιβαλλοντική και την κλιματική πολιτική και αντιμετώπιση του περιβαλλοντικού εξωτερικού κόστους,
7. βελτίωση της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής διάστασης και της συνοχής των πολιτικών,
8. ενίσχυση της αειφορίας των πόλεων της Ένωσης -και-
9. αύξηση της αποτελεσματικότητας της Ένωσης όσον αφορά την αντιμετώπιση διεθνών περιβαλλοντικών και κλιματικών προκλήσεων.

Για να εξασφαλιστεί η βιώσιμη ανάπτυξη στην ΕΕ, οφείλουμε να χρησιμοποιήσουμε τους πόρους μας με πιο έξυπνο, πιο βιώσιμο τρόπο. Είναι σαφές ότι το γραμμικό μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης, στο οποίο βασιστήκαμε κατά το παρελθόν, δεν είναι πλέον κατάλληλο για τις σημερινές ανάγκες των σύγχρονων κοινωνιών σε έναν παγκοσμιοποιημένο κόσμο. Δεν μπορούμε να οικοδομήσουμε το μέλλον μας πάνω σε ένα μοντέλο «λήψης-κατασκευής-απόρριψης». Πολλοί φυσικοί πόροι είναι πεπερασμένοι. Πρέπει να βρεθεί περιβαλλοντικά και οικονομικά βιώσιμος τρόπος χρήσης τους. Επίσης, είναι προς το οικονομικό συμφέρον των επιχειρήσεων να κάνουν την καλύτερη δυνατή χρήση των πόρων τους.

Η περιβαλλοντική πολιτική της Ε.Ε. ενσωματώνεται στην αναπτυξιακή στρατηγική της Ευρώπης για την ερχόμενη δεκαετία, δηλαδή στην "Ευρώπη 2020" που οραματίζεται την ΕΕ ως μια έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς οικονομία. Η "Ευρώπη 2020" είναι μια στρατηγική που έχουν υιοθετήσει από κοινού τα ευρωπαϊκά όργανα, τα κράτη μέλη και οι κοινωνικοί εταίροι. Σε επίπεδο Ε.Ε., κάθε θεσμικό όργανο διαδραματίζει το δικό του ρόλο στη χάραξη των δράσεων που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων της στρατηγικής αυτής. Όσον αφορά τα κράτη μέλη, είναι αναγκαία η απόλυτη οικειοποίηση της στρατηγικής από τις κυβερνήσεις, καθώς και από τις περιφερειακές και τοπικές αρχές. Η κοινωνία των πολιτών, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών εταίρων και άλλων μερών, θα έχει επίσης σημαντικό

ρόλο, τόσο στην εκπόνηση των εθνικών προγραμμάτων όσο και στην παρακολούθηση της εφαρμογής τους επιτόπου.

Ειδικότερα σύμφωνα με τις προτεραιότητες της “Ευρώπης 2020”⁴² βιώσιμη ανάπτυξη σημαίνει:

- οικοδόμηση μια πιο ανταγωνιστικής οικονομίας χαμηλών εκπομπών άνθρακα που κάνει αποτελεσματική και βιώσιμη χρήση των πόρων της,
- προστασία του περιβάλλοντος μείωση των εκπομπών και αποτροπή της απώλειας βιοποικιλότητας,
- αξιοποίηση της πρωτοπορίας της Ευρώπης στην ανάπτυξη νέων πράσινων τεχνολογιών και μεθόδων παραγωγή,
- εγκατάσταση αποδοτικών και έξυπνων δικτύων ηλεκτρικής ενέργειας,
- εκμετάλλευση των δικτύων σε επίπεδο Ε.Ε. για να ενισχυθεί το ανταγωνιστικό πλεονέκτημα των επιχειρήσεων (ιδίως των μικρών μεταποιητικών επιχειρήσεων),
- βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, ιδίως για τις ΜΜΕ -και-
- παροχή βοήθειας στους καταναλωτές για να κάνουν σωστές επιλογές.

Για να ενισχυθεί η μετάβαση προς μια αποτελεσματική στη χρήση των πόρων οικονομία, με χαμηλές εκπομπές άνθρακα, είναι αναγκαία η αποσύνδεση της οικονομικής ανάπτυξης από τη χρήση πόρων και ενέργειας με:

- τη μείωση των εκπομπών CO₂
- την προώθηση μεγαλύτερης ενεργειακής ασφάλειας
- τη μείωση του βαθμού εκμετάλλευσης φυσικών πόρων για τα προϊόντα που χρησιμοποιούμε και καταναλώνουμε και γενικότερα την ελαχιστοποίηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον από το σύνολο των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων.

Στην ανωτέρω κατεύθυνση η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε μια νέα φιλόδοξη δέσμη μέτρων για την κυκλική οικονομία, με στόχο τη διευκόλυνση της μετάβασης της Ευρώπης προς μια κυκλική οικονομία που θα δώσει ώθηση στην ανταγωνιστικότητα σε παγκόσμιο επίπεδο, θα ενδυναμώσει τη βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη και θα δημιουργήσει νέες θέσεις εργασίας.

Σε μια κυκλική οικονομία, η αξία των προϊόντων και υλών διατηρείται για όσο το δυνατόν περισσότερο χρόνο· τα απόβλητα και η χρήση των πόρων ελαχιστοποιούνται και οι πόροι διατηρούνται εντός της οικονομίας όταν ένα προϊόν έχει φθάσει στο τέλος του κύκλου ζωής του, για να χρησιμοποιηθεί ξανά και ξανά ώστε να δημιουργηθεί περαιτέρω αξία. Το μοντέλο αυτό μπορεί να δημιουργήσει ασφαλείς θέσεις απασχόλησης στην Ευρώπη, να προωθήσει καινοτομίες που προσδίδουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα και να παρέχει ένα επίπεδο προστασίας για τον άνθρωπο και το περιβάλλον για τα οποία η Ευρώπη είναι υπερήφανη. Μπορεί επίσης να παρέχει στους καταναλωτές καινοτόμα και μεγαλύτερης διάρκειας προϊόντα, τα οποία παρέχουν εξοικονόμηση χρημάτων και βελτίωση της ποιότητας ζωής.

Για να διευκολυνθεί η μετάβαση σε μια πιο κυκλική οικονομία, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει δέσμη μέτρων, με αναθεωρημένες νομοθετικές προτάσεις σχετικά με τα απόβλητα, καθώς και ένα συνολικό σχέδιο δράσης.

Το σχέδιο δράσης για την κυκλική οικονομία συμπληρώνει την παρούσα πρόταση καθορίζοντας μέτρα για «το κλείσιμο του κύκλου» της κυκλικής οικονομίας και την αντιμετώπιση όλων των φάσεων του κύκλου ζωής ενός προϊόντος: από την παραγωγή και την κατανάλωση, στη διαχείριση των αποβλήτων και την αγορά δευτερογενών πρώτων υλών. Το σχέδιο δράσης περιλαμβάνει επίσης μια σειρά μέτρων τα οποία θα στοχεύουν στην εξάλειψη φραγμών της αγοράς σε συγκεκριμένους τομείς ή ροές υλικών, όπως πλαστικά, απορρίμματα τροφίμων, πρώτες ύλες κρίσιμης σημασίας, κατασκευές και κατεδαφίσεις, προϊόντα βιομάζας και βιολογικής προέλευσης, καθώς και οριζόντια μέτρα σε τομείς όπως η καινοτομία και οι επενδύσεις.

⁴² //ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/sustainable-growth/index_en.htm

Ο στόχος του σχεδίου είναι να δώσει έμφαση σε ζητήματα όπου η δράση σε επίπεδο Ε.Ε. μπορεί να δημιουργήσει πραγματική προστιθέμενη αξία και να επιφέρει απτά αποτελέσματα.

Σημειώνεται περαιτέρω ότι οι νέες Οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις υπόσχονται μια ολοκληρωμένη αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών θεωρήσεων στις διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται και στο προοίμιο της Οδηγίας 2014/24/EU.

Στο ανωτέρω πλαίσιο έχουν προβλεφθεί οι παρακάτω διατάξεις στην κλασσική οδηγία των δημοσίων συμβάσεων 2014/24/EU:

- Θέσπιση οριζόντιας ρήτρας συμμόρφωσης των αναδόχων, με τις εν ισχύ περιβαλλοντικές υποχρεώσεις, είτε αυτές προέρχονται από την εφαρμογή Ευρωπαϊκών, Εθνικών ή Διεθνών διατάξεων (Άρθρο 18 §2 περί των εφαρμοζόμενων αρχών στις δημόσιες συμβάσεις)
- Χρήση Τεχνικών Προδιαγραφών για την κάλυψη περιβαλλοντικών απαιτήσεων που μπορεί να αφορούν σε οποιοδήποτε στάδιο του κύκλου ζωής ενός έργου, υπηρεσίας ή προϊόντος υπό την προϋπόθεση ότι βρίσκεται σε άμεση συνάφεια με το αντικείμενο της σύμβασης και επιμερίζεται στην αξία της σύμβασης και τους επιδιωκόμενους στόχους- παραδοτέα (Άρθρο 42 περί τεχνικών προδιαγραφών)
- Χρήση Σημάτων, τα οποία επιτρέπουν στις αναθέτουσες αρχές να ζητούν συγκεκριμένο αποδεικτικό συμμόρφωσης εξειδικευμένων περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών, π.χ. Eco-label (Άρθρο 43 περί σημάτων)
- Χρήση κριτηρίων ανάθεσης συμβάσεων που ενσωματώνουν περιβαλλοντικά κριτήρια είτε ποιοτικά (π.χ. επίπεδα εκπομπών ρύπων) είτε οικονομικά (π.χ. κατανάλωση ενέργειας) είτε αφορούν συγκεκριμένη διαδικασία παραγωγής (π.χ. διαδικασία EMAS) ή /και συγκεκριμένη διαδικασία άλλου σταδίου του κύκλου ζωής της σύμβασης (Άρθρο 67 περί κριτηρίων ανάθεσης σύμβασης)
- Κοστολόγηση του κύκλου ζωής ενός προϊόντος, μίας υπηρεσίας ή ενός έργου και αφορά σε εσωτερικό κόστος όπως το κόστος απόκτησης, χρήσης, συντήρησης και τέλος κύκλου ζωής και εξωτερικό κόστος που οφείλεται σε περιβαλλοντικές επιπτώσεις πχ εκπομπών ρύπων , κόστος για το μετριασμό της κλιματικής αλλαγής κλπ (Άρθρο 68 περί κόστους κύκλου ζωής)
- Δυνατότητα επιβολής ειδικών όρων κατά την εκτέλεση της σύμβασης που σχετίζονται με περιβαλλοντικές απαιτήσεις (Άρθρο 70 περί όρων εκτέλεσης της σύμβασης)

Ο γενικός στόχος της μείωσης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από τις καταναλωτικές συνήθειες του δημοσίου τομέα και της προώθηση της καινοτομίας στον τομέα των περιβαλλοντικών τεχνολογιών, προϊόντων και υπηρεσιών εξειδικεύεται σε επιμέρους στόχους όπως:

- στον καθορισμό διαδικασίας θέσπισης κριτηρίων για το πρασίνισμα των δημοσίων συμβάσεων και τον σχεδιασμό και υλοποίησης Πράσινων Δημόσιων Συμβάσεων·
- στην ενημέρωση για τον υπολογισμό του κόστους κύκλου ζωής των προϊόντων, υπηρεσιών και έργων·
- στην κατάρτιση νομικών και επιχειρησιακών κατευθυντηρίων γραμμών·
- στην πολιτική υποστήριξη των ΠΔΣ με τον καθορισμό στόχων αλλά και σχετικών δεικτών για την παρακολούθηση.

Η χρήση περιβαλλοντικών κριτηρίων πρέπει να εξασφαλίζει τα ακόλουθα:

- την ικανοποίηση των βασικών αρχών της ίσης μεταχείρισης, της μη διάκρισης, της αναλογικότητας και της διαφάνειας
- Την σαφή αναφορά τους στα έγγραφα της σύμβασης
- Εφόσον ενσωματώνονται στα κριτήρια ανάθεσης της Σύμβασης θα πρέπει να έχουν άμεση συνάφεια με το αντικείμενο της Σύμβασης

Η χρήση του κόστους κύκλου ζωής (LCC) στις δημόσιες συμβάσεις προτάσσεται ως ένα χρήσιμο εργαλείο που θα μπορούσε να εξασφαλίσει εξοικονόμηση οικονομικών πόρων και μείωση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από τις δημόσιες αρχές.

Η βασική αντίληψη που διαπνέει τις πράσινες παραπέμπει στην ύπαρξη περιβαλλοντικών κριτηρίων για έργα, προϊόντα και υπηρεσίες. Μέχρι σήμερα έχουν εκπονηθεί διάφορα εθνικά κριτήρια και υιοθετηθεί ποικίλες εθνικές προσεγγίσεις για τις πράσινες δημόσιες συμβάσεις. Καθώς όμως η χρήση των συμβάσεων αυτών αυξάνεται, τα κράτη μέλη καλούνται να εφαρμόζουν συμβατά μεταξύ τους κριτήρια, ώστε να αποτρέπεται η στρέβλωση της ενιαίας αγοράς και η μείωση του ανταγωνισμού εντός της ΕΕ. Η θέσπιση ενιαίας δέσμης κριτηρίων θα περιορίζε σημαντικά τη διοικητική επιβάρυνση για τους οικονομικούς φορείς και τις δημόσιες υπηρεσίες που συνάπτουν πράσινες δημόσιες συμβάσεις.

Επίσης, θα πρέπει να σημειωθεί η σημαντική συνεισφορά της έρευνας αγοράς για την προώθηση των πράσινων δημοσίων συμβάσεων τόσο κατά τη θέσπιση νέων κριτηρίων όσο και κατά τη χρήση υφιστάμενων κριτηρίων σε διαδικασία ανάθεσης σύμβασης.

Γ.3 - Βιώσιμη ανάπτυξη – Βελτίωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος μικρομεσαίων επιχειρήσεων

Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, η συμμετοχή των ΜΜΕ ανά κράτος – μέλος τόσο στον αριθμό των συμβάσεων άνω των ορίων, όσο και στη συνολική αξία αυτών παρουσιάζει μεγάλες διαφοροποιήσεις. Στην Ελλάδα σύμφωνα με στοιχεία των ετών 2009-2011 το μερίδιο των συμβάσεων άνω των ορίων (απόλυτος αριθμός) που ανατέθηκαν σε ΜΜΕ ανήλθε στο ποσοστό του 84% όταν ο μέσος κοινοτικός όρος ήταν 56%. Η διαστρωμάτωση των ποσοστών ανά κατηγορία ΜΜΕ (πολύ μικρή, μικρή και μεσαία) ήταν 21%, 41% και 22% αντίστοιχα. Σύμφωνα με τη συνολική αξία των αντίστοιχων συμβάσεων, οι ελληνικές ΜΜΕ είχαν συνολικά 78% μερίδιο με τον κοινοτικό Όρο να κυμαίνεται στο ποσοστό 29%.

Ο επιμερισμός των ελληνικών ΜΜΕ ανά κατηγορία ήταν 24%, 23% και 32% με τα αντίστοιχα στοιχεία της Ένωσης να κυμαίνονται σε κατά μέσο όρο μικρότερα ποσοστά (4%, 9% και 15%).

Αναφορικά με τη σύγκριση ανάμεσα στο μερίδιο που οι ΜΜΕ κατέχουν στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων άνω των ορίων και την συνολική τους οικονομική βαρύτητα, όπως αυτή αποτυπώνεται μέσω της συνολικής προστιθέμενης αξίας⁴³ που αυτές αντιπροσωπεύουν, οι εγχώριες ΜΜΕ παρουσιάζουν τα έτη 2009-2011 μεγαλύτερη κατά μέσο όρο συμμετοχή - υπό την έννοια των συνολικών αναθέσεων - στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων κατά ποσοστό περίπου 15%, ενώ οι αντίστοιχοι κοινοτικοί μέσοι όροι υπολείπονται περίπου κατά ποσοστό 29% στη διάρκεια της ίδιας περιόδου αναφοράς. Παρά ταύτα, επισημαίνεται η διαπιστωθείσα μείωση της συμμετοχής των ελληνικών ΜΜΕ στην εγχώρια προστιθέμενη αξία⁴⁴ (net) κατά περίπου 21% (2008-2012).

Όσον αφορά στη συμμετοχή των ελληνικών ΜΜΕ στις αναθέσεις δημοσίων συμβάσεων κάτω των κοινοτικών ορίων και λαμβάνοντας υπόψη κάποιες παραδοχές (ενιαίο odds ratio πλην δύο επιβεβαιωμένων περιπτώσεων, των οποίων ο γεωμετρικός μέσος όρος χρησιμοποιήθηκε για να προβλέψει τους δείκτες των υπολοίπων περιπτώσεων), οι εν λόγω ΜΜΕ κατέχουν μερίδιο επί της συνολικής αξίας των συμβάσεων που ανατέθηκαν της τάξεως του 85% με το αντίστοιχο (κατά μέσο όρο) κοινοτικό επίπεδο να κυμαίνεται γύρω από το 59%.

Η συνολική αξία της σύμβασης επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό τη δυνατότητα πρόσβασης των ΜΜΕ σε συμβάσεις άνω των κοινοτικών ορίων, γεγονός ιδιαίτερα εμφανές στην κατηγορία των πολύ μικρών επιχειρήσεων. Έχει παρατηρηθεί ότι οι Ευρωπαϊκές μικρές επιχειρήσεις παρουσιάζουν αυξημένα ποσοστά επιτυχίας όταν η αξία (contract value) των συμβάσεων κυμαίνεται από το ποσό των 30.000 ευρώ μέχρι των 300.000 ευρώ. Οι μεσαίου μεγέθους επιχειρήσεις παρουσιάζουν μειωμένα ποσοστά αναθέσεων, όταν η αξία των συμβάσεων ξεπερνά το ποσό 5.000.000 ευρώ και σε μεγαλύτερα συμβατικά τιμήματα (συνολικές αξίες των CAN's/contract award notice) το ποσοστό που κατακυρώθηκε στις κοινοτικές ΜΜΕ έφτασε το 21% σε απόλυτους αριθμούς⁴⁵. Επιπλέον, η διάμεσος της υπολογιζόμενης συνολικής αξίας ενός

⁴³ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Category:Glossary (GVA @basic prices=output @basic prices-intermediate consumption @ purchasing prices)

⁴⁴ GVA-Fixed capital consumption

⁴⁵ SME's access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU, (Study commissioned by the European Commission by PwC, ICF GHK and Ecorys) Feb. 2014, P.49

δημόσιου διαγωνισμού (CAN) προσέγγισε το ποσό των 330.000 ευρώ, τη στιγμή που η αντίστοιχη υπολογιζόμενη διάμεσος του μεγέθους μίας σύμβασης, (περιλαμβάνει και την περίπτωση του μοναδικού τμήματος) προσέγγισε αυτό των 50.000 ευρώ (μέσος κοινοτικός όρος). Στην Ελλάδα οι αντίστοιχοι αριθμοί για τα έτη 2009-2011 ήταν 333.000 και 27.000 ευρώ (single awards).

Ειδικότερα, στην περίπτωση δημόσιων διαγωνισμών αγαθών και υπηρεσιών το μέγεθος των συμβάσεων και η συνολική αξία του διαγωνισμού είναι αρκετά υψηλή λόγω του αυξημένου κόστους που συνδέεται με την προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών που απαιτείται έτσι ώστε να εξυπηρετηθεί η δημόσια ανάγκη ενός δημόσιου οργανισμού ή περιφέρειας μεγάλης γεωγραφικής έκτασης. Το γεγονός αυτό είναι ανασταλτικός παράγοντας για τις ΜΜΕ, λόγω περιορισμένων δυνατοτήτων και συγκεκριμένης γεωγραφικής εμβέλειας, αναφορικά με την δυνατότητα που έχουν να υποβάλουν προσφορά. Ενώ, κατά γενική ομολογία, η προμήθεια μεγάλων συμβάσεων είναι βραχυπρόθεσμα ωφέλιμη για την αναθέτουσα αρχή, λόγω του διοικητικού φόρτου που συνεπάγεται η προμήθεια με τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, μακροπρόθεσμα όμως το άνωθεν επιχείρημα οδηγεί σε περιορισμό του ανταγωνισμού και σε αυξημένο κόστος λόγω του αποκλεισμού των ΜΜΕ από την «αγορά»⁴⁶

Η προμήθεια μέσω μεγάλων και διαφοροποιημένων συμβάσεων που αποτελούνται από ετερογενή αγαθά και υπηρεσίες στην ουσία οδηγεί στον αποκλεισμό εξειδικευμένων ΜΜΕ που θα μπορούσαν να καλύψουν την «επιμέρους» ανάγκη. Η Επιτροπή έχει προκρίνει τη λύση της συμφερότερης από οικονομικής άποψης προσφορά (κριτήριο EMAT) και του διαχωρισμού σε τμήματα.

Λαμβάνοντας το άνωθεν υπόψη, έχει παρατηρηθεί ότι:

α) όσο μεγαλύτερη η διάμεσος του μεγέθους ενός τμήματος τόσο μικρότερη είναι η πιθανότητα να κατακυρωθεί σε μια ΜΜΕ και

β) όσο μεγαλύτερο αριθμό τμημάτων ενσωματώνει μία σύμβαση/CAN (διαγωνισμός) τόσο μεγαλύτερη είναι η συμμετοχή των ΜΜΕ, όσον αφορά στην ανάθεση αυτών. Εν προκειμένω, στην Ελλάδα ποσοστό 76% των διαγωνισμών (CAN's) δεν έχουν τμήματα, το 14% έχει από 2 έως 4, το 6% περιλαμβάνει από 5 έως 9 τμήματα και το 3% έχει από 10 έως 19. Οι αντίστοιχοι αριθμοί της Ένωσης είναι κατά μέσο όρο 71%, 16%, 7% και 3%.

Σχετικά με το κριτήριο της συμφερότερης από οικονομικής άποψης προσφοράς η χρήση του εν λόγω κριτηρίου αυξάνει τις πιθανότητες συμμετοχής των ΜΜΕ στις διαγωνιστικές διαδικασίες κυρίως στην προμήθεια των καινοτόμων υπηρεσιών όπου απαιτείται η συνδρομή της έρευνας και της ανάπτυξης, λόγω του συνυπολογισμού των πιθανών ωφελειών που απορρέουν από την παροχή τεχνολογικά καινοτόμων λύσεων σε τομείς όπου οι ΜΜΕ κατέχουν το τεχνολογικό συγκριτικό πλεονέκτημα.

Αναφορικά με το ceteris paribus βαθμό επιρροής διαφόρων μεταβλητών, όπως το μέγεθος της σύμβασης, το είδος της διαδικασίας ανάθεσης, η χρήση του κριτηρίου της συμφερότερης από οικονομικής άποψης προσφορά και ο αριθμός των τμημάτων, όσον αφορά στην πιθανότητα ανάθεσης σε ΜΜΕ, χρησιμοποιήθηκε παλινδρομικό μοντέλο σχετικών δεδομένων 27.000 παρατηρήσεων (contract award notices/CAN's) καταγεγραμμένων στο TED, με σκοπό την συνδυαστική ανάλυση (compound analysis) επιλεγμένων παραγόντων.

Η ανάλυση των ερμηνευτικών (regressors) μεταβλητών, υπό την παραδοχή αξιοπιστίας σε ποσοστά μικρότερα του 5% πιθανότητας της null hypothesis (regressors δεν έχουν σοβαρή επιρροή δηλαδή δεν υφίσταται causality στην περίπτωση αποδοχής της null hypothesis) κατέληξε στα κάτωθι:

Επιβεβαιώνεται ότι όσο μεγαλύτερη η αξία του διαγωνισμού τόσο μικρότερη είναι η πιθανότητα ανάθεσης σε ΜΜΕ. Ο όρος των πιθανοτήτων (dependent variable), λόγω επιρροής του λογάριθμου της ανεξάρτητης μεταβλητής «αξία διαγωνισμού» ήταν 0.8529, το οποίο σημαίνει ότι για κάθε αύξηση κατά ποσοστό 172% της ανεξάρτητης μεταβλητής η πιθανότητα ανάθεσης σε ΜΜΕ μειώνεται κατά ποσοστό 8% (με την εξαίρεση του τομέα των φαρμακευτικών προμηθειών, ο συγκεκριμένος παράγοντας παρουσίασε τη μεγαλύτερη αιτιότητα/statistical significance, μικρή p-value).

⁴⁶ Johan Stake (2008) "SME participation and success in public procurement": p.5-6

Δεν αποδείχθη σημαντική επιρροή του είδους διαδικασίας ανάθεσης στις πιθανότητες ανάθεσης σε ΜΜΕ. Η παλινδρομική ανάλυση καταδεικνύει την ανοικτή διαδικασία, την κλειστή διαδικασία και τον ανταγωνιστικό διάλογο με φθίνουσα σειρά βαρύτητας, αναφορικά με το επίπεδο επιρροής στην εξαρτημένη μεταβλητή (ο όρος των πιθανοτήτων παρουσίασε μικρή σχέση αιτιότητας/statistical significance και υψηλή συμπτωματικότητα/randomness).

Η χρήση του κριτηρίου της συμφερότερης από οικονομικής άποψης προσφορά μείωσε την πιθανότητα ανάθεσης κατά περίπου 9%. Θεωρητικά μπορεί να υποθεθεί ότι με σταθερούς τους άλλους παράγοντες (τομέας, αξία, τμήματα) οι διαγωνισμοί που αξιολογούνται βάσει του σχετικού κριτηρίου είναι πιο πιθανό να ανατεθούν σε μεγάλες επιχειρήσεις συγκριτικά με τους διαγωνισμούς που αναθέτονται με κριτήριο την χαμηλότερη τιμή. Ενδεχομένως στο συγκεκριμένο δείγμα οι μεγάλες επιχειρήσεις παρουσίασαν συγκριτικό πλεονέκτημα έναντι του ανταγωνισμού, λόγω διαγωνισμών όπου απαιτείτο υψηλή πολυπλοκότητα των αγαθών/υπηρεσιών και οι τεχνικές - οικονομικές δυνατότητες του προμηθευτή σε συνδυασμό με την πρότερη εμπειρία του διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στην ανάθεση της σύμβασης.

Ο επιμερισμός σε τμήματα αύξησε τις πιθανότητες ανάθεσης σε ΜΜΕ. Ειδικότερα, ανάμεσα σε συμβάσεις (single awards) ίδιου μεγέθους η σύμβαση που αποτελεί τμήμα μεγαλύτερου διαγωνισμού (CAN) είναι πιθανότερο να ανατεθεί σε ΜΜΕ. Επιπλέον, παρατηρήθηκε ότι η πιθανότητα ανάθεσης (εξαρτημένη μεταβλητή) ήταν μεγαλύτερη σε διαγωνισμούς οι οποίοι ενσωμάτωναν από 10 έως 19 τμήματα. Επίσης, διαπιστώθηκε ότι ο τύπος της αναθέτουσας αρχής δεν παίζει σημαντικό ρόλο, όσον αφορά την πιθανότητα ανάθεσης σε ΜΜΕ με εξαίρεση τις τοπικές αρχές, όπου παρατηρήθηκε θετική επιρροή της τάξης του 7%⁴⁷. Η ως άνωθεν παράθεση συγκριτικών δεδομένων αποσκοπεί στην ανάδειξη της σπουδαιότητας της κατάλληλης επεξεργασίας των ενδογενών με τον εν λόγω τομέα (ΜΜΕ) δεδομένων, στο πλαίσιο επιλογής εξειδικευμένων πολιτικών στοχευμένων στην ικανοποίηση των ιδιαιτεροτήτων των τριών κατηγοριών των ΜΜΕ. Ως εκ τούτου, το εύρος και ο βαθμός διαφοροποίησης των προσηκόντων πολιτικών εξαρτάται από τη δυνατότητα ανάλυσης των στοιχείων μιας αξιόπιστης και δυναμικής βάσης δεδομένων και από την ανάπτυξη των κατάλληλα εναρμονισμένων μεθοδολογιών προς εξαγωγή συμπερασμάτων.

Γ.4 - Οικονομική ανάπτυξη χωρίς περιορισμούς - Κοινωνική ενσωμάτωση και συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς

Όπως προαναλύθηκε, μία από τις τρεις προτεραιότητες που κατέχει κεντρική θέση στη στρατηγική για την Ευρώπη 2020 και διαμορφώνει την εικόνα της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς για την Ευρώπη του 21ου αιώνα αποτελεί η ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς, η οποία σημαίνει την παροχή δυνατοτήτων στους πολίτες μέσω υψηλών επιπέδων απασχόλησης, την επένδυση σε δεξιότητες, την καταπολέμηση της φτώχειας και τον εκσυγχρονισμό των αγορών εργασίας, την κατάρτιση συστημάτων κοινωνικής προστασίας που βοηθούν τους πολίτες να προετοιμαστούν και να διαχειριστούν τις αλλαγές, με σκοπό την οικοδόμηση μιας συνεκτικής κοινωνίας.

Η Ε.Ε. κατέγραψε τις γραμμές που θα ακολουθήσει τα προσεχή έτη στο πλαίσιο της στρατηγικής "Ευρώπη 2020", με πολύ φιλόδοξους στόχους, από τους οποίους δεν πρέπει να αποστεί⁴⁸.

Ωστόσο, η οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση που έπληξε την ΕΕ τα τελευταία χρόνια, δυσχέρανε την επίτευξη αυτών των στόχων. Μείζον ζήτημα αποτελεί η επανεξέταση του οικονομικού και κοινωνικού μοντέλου, ώστε η μελλοντική ανάπτυξη να μην είναι απλώς βιώσιμη, αλλά να εντάσσεται στις αρχές της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, στις οποίες βασίζεται η ΕΕ.

Η αντιμετώπιση σημαντικών προκλήσεων, όπως η οικονομική και δημοσιονομική βιωσιμότητα, η κοινωνική πρόνοια και, ιδίως, η δημιουργία θέσεων εργασίας, λαμβάνοντας υπόψη, ιδιαίτερα, τις ομάδες που βρίσκονται σε επισφαλέστερη θέση, όπως οι νέοι, οι γυναίκες και οι ηλικιωμένοι, οι μακροχρόνια

⁴⁷ "Evaluation of SMEs access to public procurement markets in the EU", GHK (2011), P.38-40

⁴⁸ Βλ. σχετικά Έκθεση της Επιτροπής Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων ΕΕ σχετικά με την κοινωνική επιχειρηματικότητα και την κοινωνική καινοτομία στην καταπολέμηση της ανεργίας, 30/7/2015 (2014/2236(INI))

άνεργοι, τα άτομα με αναπηρίες, οι μετανάστες και η κοινότητα των Ρομά θα μπορούσε στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων να τελεσφορήσει με την ένταξη και υλοποίηση των αρχών της κοινωνικής οικονομίας και την σύναψη συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς.

Ειδικότερα, με την υλοποίηση των αρχών της κοινωνικής οικονομίας και σε ό,τι αφορά το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς, επιτυγχάνεται η ένταξη ατόμων που ανήκουν στις ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού.

Ευπαθείς ομάδες πληθυσμού, εξάλλου, είναι οι κοινωνικές ομάδες πληθυσμού, των οποίων η συμμετοχή στην κοινωνική και οικονομική ζωή δυσχεραίνεται, είτε εξαιτίας κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων, είτε εξαιτίας σωματικής ή ψυχικής ή νοητικής ή αισθητηριακής αναπηρίας, είτε εξαιτίας απρόβλεπτων γεγονότων, τα οποία επηρεάζουν την εύρυθμη λειτουργία της τοπικής ή ευρύτερα περιφερειακής οικονομίας⁴⁹.

Η κοινωνική οικονομία πρέπει να διαδραματίσει βασικό ρόλο στην επίτευξη των στόχων αυτών. Οι επιχειρήσεις στον τομέα της κοινωνικής οικονομίας⁵⁰ έχουν αποδειχτεί πιο ανθεκτικές στις οικονομικές αναταράξεις και έχουν μπορέσει να προσφέρουν καινοτόμες λύσεις για την προώθηση της κοινωνικής συνοχής και της κοινωνικής ένταξης και για τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Επιπλέον, οι επιχειρήσεις της κοινωνικής οικονομίας έχουν ισχυρή τοπική και περιφερειακή βάση, και μπορούν να προσφέρουν τις κατάλληλες λύσεις για τις συγκεκριμένες ανάγκες.

Όπως δήλωσε ο αρμόδιος Επίτροπος για την απασχόληση, τις κοινωνικές υποθέσεις και την κοινωνική ένταξη (το έτος 2013) “Οι κοινωνικές επενδύσεις είναι καθοριστικής σημασίας αν θέλουμε να βγούμε από την κρίση ισχυρότεροι, με μεγαλύτερη συνοχή και ανταγωνιστικότεροι. Στο πλαίσιο των υπάρχοντων δημοσιονομικών περιορισμών, τα κράτη μέλη πρέπει να μετατοπίσουν την εστίαση τους σε επενδύσεις στο ανθρώπινο κεφάλαιο και την κοινωνική συνοχή. Αυτή η προσέγγιση μπορεί να επιφέρει την αλλαγή, αν θέλουμε να σημειώσουμε πραγματική πρόοδο στην επίτευξη των στόχων της στρατηγικής “Ευρώπη 2020”. Οι κοινωνικές επενδύσεις σήμερα βοηθούν ώστε να μην χρειαστεί τα κράτη μέλη να πληρώσουν πολύ ακριβότερους λογαριασμούς από οικονομικής και κοινωνικής άποψης αύριο”⁵¹.

Η κοινωνική καινοτομία και η κοινωνική επιχειρηματικότητα είναι, επομένως, βασικοί παράγοντες για την ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας, και για την προώθησή τους απαιτείται να αναληφθεί δράση στους ακόλουθους τομείς:

- εκπαίδευση και κατάρτιση
- βελτίωση της χρηματοδότησης
- αυξημένη προβολή και ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο
- προώθηση της ανάπτυξης της κοινωνικής οικονομίας
- βελτίωση του νομικού πλαισίου

Συμπερασματικά, αυτό που πρέπει να τονιστεί είναι ότι η επιχειρηματικότητα δεν βασίζεται αποκλειστικά στην επιδίωξη κέρδους. Διάφοροι παράγοντες, τόσο από τον δημόσιο όσο και από τον ιδιωτικό τομέα, την κοινωνία των πολιτών και τις οργανώσεις κοινωνικής οικονομίας⁵² αντιμετωπίζουν βασικές κοινωνικές προκλήσεις συνδυάζοντας κοινωνικές και επιχειρηματικές παραμέτρους⁵³. Σε αυτό το πλαίσιο, θα πρέπει

⁴⁹ Βλ. σχετικά άρθρ. 1 ν. 4019/2011

⁵⁰ Διάκριση πρέπει να γίνει μεταξύ της κοινωνικής οικονομίας και της εταιρικής κοινωνικής ευθύνης (ΕΚΕ). Οι επιχειρήσεις της κοινωνικής οικονομίας είναι επιχειρήσεις που έχουν ως κύριο στόχο τον κοινωνικό αντίκτυπο και όχι την παραγωγή κερδών για τους ιδιοκτήτες ή τους μετόχους τους, ενώ η ΕΚΕ αφορά την εθελοντική ενσωμάτωση, από τις παραδοσιακές εταιρείες, κοινωνικών και περιβαλλοντικών στόχων στα επιχειρηματικά προγράμματά τους.

⁵¹ Αναφερόμενος στη δέσμη των μέτρων για τις κοινωνικές επιδόσεις που αποτελεί ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο πολιτικής, το οποίο λαμβάνει υπόψη τις κοινωνικές, οικονομικές και δημοσιονομικές αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών.

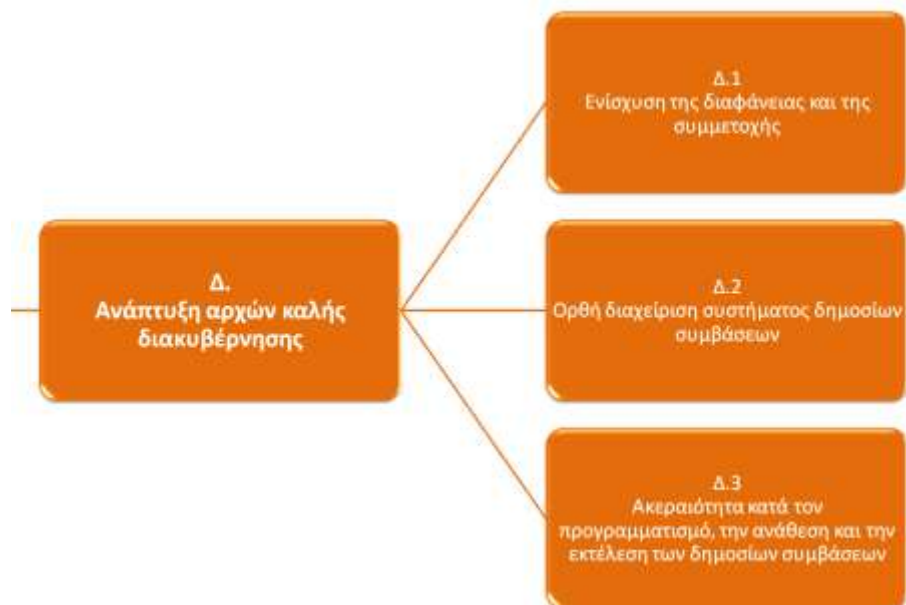
⁵² Η κοινωνική οικονομία απασχολεί πάνω από 14,51 εκατομμύρια άτομα στην ΕΕ, ήτοι το 6,5% του συνόλου των απασχολούμενων. Καλύπτει φορείς με ειδικό νομικό καθεστώς (συνεταιρισμούς, ιδρύματα, σωματεία, αλληλασφαλιστικές εταιρείες), καθώς και κοινωνικές επιχειρήσεις υπό μορφή τυπικής ιδιωτικής ή δημόσιας εταιρείας περιορισμένης ευθύνης (Πρωτοβουλία Κοινωνικής Επιχειρηματικότητας – SEC (2011) 1278 final)

⁵³ Συμπεράσματα του Συμβουλίου, της 20ης Μαΐου 2014, για την προώθηση της επιχειρηματικότητας των νέων με σκοπό την κοινωνική τους ένταξη, 2014/C 183/04), IV (Πληροφορίες) Πληροφορίες προερχόμενες από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και

να εκτιμηθεί περισσότερο η δημόσια αντίληψη για τους επιχειρηματίες, να εντατικοποιηθεί η εκπαίδευση και ευαισθητοποίηση για την προαγωγή της κοινωνικής επιχειρηματικότητας και να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή και μέριμνα στις ομάδες που υποεκπροσωπούνται, αφενός μεν προκειμένου να ιδρύσουν, διαχειριστούν ή επεκτείνουν μια επιχείρηση ή εταιρεία αφετέρου δε προκειμένου να ενθαρρυνθούν όπως συμμετάσχουν στην υλοποίηση δημοσίων συμβάσεων.

ΣΧΕΔΙΟ

Δ. Ανάπτυξη Αρχών Καλής Διακυβέρνησης



Οι όροι Διακυβέρνηση και Καλή (χρηστή) Διακυβέρνηση αν και χρησιμοποιούνται ευρέως δεν έχουν ως σήμερα προσδιοριστεί με σαφή και συγκεκριμένο τρόπο. Η έννοια της χρηστής διακυβέρνησης εισήχθη ως τήρηση κατάλληλων διοικητικών διαδικασιών ορθής διαχείρισης κονδυλίων αναπτυξιακής βοήθειας, αλλά και πολιτικών εφαρμογής τους από χρηματοδοτούμενες κυβερνήσεις. Στις μέρες μας, δύο δεκαετίες μετά την εμφάνιση της έννοιας χρηστής διακυβέρνησης, στον πυρήνα αυτής βρίσκονται η προώθηση της καλής νομοθέτησης, ο περιορισμός της πολυνομίας, η βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, η ύπαρξη αξιόπιστης πληροφόρησης και η διασφάλιση της δυνατότητας όλων των πολιτών για εύκολη πρόσβαση στην πληροφορία.

Σύμφωνα με τις πλέον σύγχρονες απόψεις, όπως αυτές διατυπώνονται στη διεθνή βιβλιογραφία, στο πλαίσιο της καλής διακυβέρνησης οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται με την ενεργή συμμετοχή και τη συναίνεση και των τριών κοινωνικών ομάδων, ήτοι:

- της κυβέρνησης
- του ιδιωτικού τομέα και των επιχειρήσεων
- των πολιτών και ΜΚΟ

και να στηρίζονται στις αρχές της:

- βιώσιμης ανάπτυξης, με την εξισορρόπηση των κοινωνικών, οικονομικών και περιβαλλοντικών αναγκών διασφαλίζοντας τις σημερινές και μελλοντικές ανάγκες της κοινωνίας
- διαφάνειας και αξιοπιστίας της δημόσιας διοίκησης στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και την εφαρμογή αυτών
- διαθεσιμότητας και αξιοπιστίας της παρεχόμενης πληροφορίας
- αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης και εξυπηρέτησης των πολιτών
- αποκέντρωσης της εξουσίας στο καταλληλότερο επίπεδο και της συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα, ώστε να επιτυγχάνεται η καλύτερη απόδοση και η βέλτιστη οικονομική διαχείριση του δημόσιου χρήματος (efficient & cost-effective services)
- διασφάλισης δικαιοσύνης, νομιμότητας και ίσης δυνατότητας πρόσβασης όλων των κοινωνικών ομάδων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων

Περαιτέρω, σύμφωνα με την Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση για να αναπτυχθεί μια μεγάλη δημοκρατική δυναμική στην Ένωση, η Επιτροπή δρομολογεί ευρεία μεταρρύθμιση στον τομέα της διακυβέρνησης και προτείνει τέσσερις σημαντικές αλλαγές:

- καθορισμό πιο αποτελεσματικών πολιτικών και νομοθεσιών
- επαναπροσδιορισμό των πολιτικών και των θεσμικών οργάνων με βάση σαφείς στόχους
- μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών
- συμμετοχή στη συζήτηση για την παγκόσμια διακυβέρνηση

Στο ανωτέρω πλαίσιο και επιπρόσθετα λόγω των πρόσφατων οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών εξελίξεων, καθώς και των σημερινών δημοσιονομικών περιορισμών κρίθηκε επιτακτική η ανάγκη εκσυγχρονισμού των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις. Δεδομένης μάλιστα της οικονομικής τους σημασίας, οι δημόσιες συμβάσεις πρέπει να εξυπηρετούν τον στόχο της ανάπτυξης στην Ευρώπη και να συμβάλλουν στην προαγωγή ενός μοντέλου πιο βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς οικονομικής ανάπτυξης. Επίσης θα πρέπει να διασφαλίζουν καταρχάς την τήρηση των αρχών της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και των αρχών που απορρέουν από αυτές. Ειδικότερα, σύμφωνα με το σημείο 1 της Αιτιολογικής Σκέψης για την οδηγία 2014/24/ΕΕ, θα πρέπει να διασφαλίζονται :

- η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων
- η αρχή της ελευθερίας της εγκατάστασης
- και η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών

καθώς και οι αρχές που απορρέουν από αυτές, όπως η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η αρχή της αποφυγής διακρίσεων, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της διαφάνειας.

Στο πλαίσιο ανάπτυξης χρηστής διακυβέρνησης στην χώρα μας για τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων κρίθηκε σημαντική η ανάγκη για την ύπαρξη ενός κεντρικού φορέα που θα έχει την αρμοδιότητα συντονισμού, καθοδήγησης και εποπτείας όλων των διοικητικών δομών που εμπλέκονται στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Η ικανοποίηση της ανάγκης αυτής οδήγησε στην ίδρυση το 2011 με τον νόμο 4013 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) ως κεντρικό ανεξάρτητο φορέα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Ο ρόλος της αρχής είναι θεσμικός-κανονιστικός / συμβουλευτικός, στρατηγικός-συντονιστικός, ελεγκτικός και εποπτικός.

Ειδικότερα μεταξύ άλλων η ΕΑΑΔΗΣΥ:

- Προάγει την εθνική στρατηγική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.
- Αποτελεί το κεντρικό φορέα για τον συντονισμό όλων των εμπλεκόμενων διοικητικών δομών τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Σε εθνικό επίπεδο αποσκοπεί στην ενοποίηση και ομοιόμορφη ανάπτυξη και στην εφαρμογή του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο αποτελεί το κεντρικό σημείο επικοινωνίας και συντονισμού των ελληνικών αρχών με τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- Εποπτεύει την δράση των φορέων της κεντρικής διοίκησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.
- Παρακολουθεί και αξιολογεί την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των δράσεων των δημοσίων φορέων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων των δημοσίων φορέων και των ελεγκτικών διοικητικών οργάνων στο πλαίσιο του ισχύοντος εθνικού και ευρωπαϊκού νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.
- Αποτελεί το κεντρικό σημείο επικοινωνίας και συντονισμού των ελληνικών αρχών με τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σχετικά με φερόμενες παραβάσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας επί των δημοσίων συμβάσεων, σε συνεργασία με την Ειδική Νομική Υπηρεσία του ΥΠΕΞ περί παραβιάσεων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και δικαστικής εκπροσώπησης της χώρας στα δικαστικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Μεριμνά για την τήρηση των κανόνων και αρχών της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, διενεργώντας ελέγχους προληπτικούς σε διαδικασίες διαπραγμάτευσης, εκδίδοντας σύμφωνη γνώμη, και κατασταλτικούς κατόπιν καταγγελιών ή εφαρμόζοντας μεθόδους αποτίμησης κινδύνων, εκδίδοντας πορίσματα

- Παρέχει κατευθυντήριες οδηγίες και συμβουλές στις αναθέτουσες αρχές με δική της πρωτοβουλία ή ύστερα από αιτήματα των τελευταίων, σχετικά με τις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και την ερμηνεία της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, με στόχο την ορθή εφαρμογή της.
- Εκδίδει πρότυπα τεύχη δημοπράτησης και σχέδια συμβάσεων μετά από διαβούλευση με τους κατά περίπτωση αρμόδιους δημόσιους φορείς.
- Τηρεί την Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων.

Δ.1 - Ενίσχυση διαφάνειας και συμμετοχής

Ιδιαίτερη βαρύτητα δίδεται στην τήρηση της αρχής της διαφάνειας κατά την εφαρμογή των κανόνων των δημοσίων συμβάσεων καθ' όλο τον κύκλο ζωής κάθε σύμβασης, αφού αποτελεί εγγύηση για ισότιμες και χωρίς διακρίσεις διαδικασίες, ελαχιστοποιώντας φαινόμενα διαφθοράς και απάτης και σύγκρουσης συμφερόντων. Τα κράτη μέλη πρέπει να λάβουν μέτρα για την πρόληψη, τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση των συγκρούσεων συμφερόντων.

Παράλληλα η χρηστή διακυβέρνηση οφείλει να είναι συμμετοχική και προσανατολισμένη στην επίτευξη συναίνεσης.

Η Δημόσια διαβούλευση, ως μία συστηματική, θεσμική και αμφίδρομη ροή πληροφοριών και ανταλλαγή απόψεων αποτελεί εργαλείο διαφάνειας και συμμετοχής του κοινού στη λήψη αποφάσεων, δεδομένου ότι μέσω αυτής ζητείται, καταγράφεται και αξιολογείται η άποψη του κοινού σε θέματα άμεσου ενδιαφέροντος, όπως νόμοι, πολιτικές, επιπτώσεις σχεδίων ή προγραμμάτων.

Με την μεταφορά των νέων οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη εισάγεται και ο θεσμός της διαβούλευσης σε επίπεδο προγραμματισμού και προετοιμασίας δημόσιας σύμβασης.

Εξίσου όμως σημαντική καθίσταται και η υπέρβαση των πολυάριθμων και διαφορετικών συμφερόντων στα θέματα των δημοσίων συμβάσεων και η εν τέλει επίτευξη ευρείας συναίνεσης σχετικά με το τι εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και ως προς τον τρόπο που μπορεί να επιτευχθεί. Θα πρέπει επίσης να τονισθεί ότι η χρηστή διακυβέρνηση απαιτεί τα δημόσια θεσμικά όργανα και οι διοικητικές διαδικασίες να εξυπηρετούν το ταχύτερο δυνατόν το σύνολο των μελών της κοινωνίας.

Δ.2 - Ορθή διαχείριση συστήματος δημοσίων συμβάσεων

Η αναγκαιότητα ενός ολοκληρωμένου, σύγχρονου, απλού, ευέλικτου, δίκαιου και αποτελεσματικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων που να εξασφαλίζει κανόνες ορθής διαχείρισης σε προκαταρκτικό επίπεδο (προγραμματισμός, ανάλυση απαιτήσεων και σκοπιμότητας, ανάλυση της αγοράς και του κόστους, στρατηγική υλοποίησης συμβάσεων) σε επίπεδο ανάθεσης και σε επίπεδο εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων.

Η αποτελεσματικότητα του συστήματος εξαρτάται - σε όρους “καλής διακυβέρνησης” - από τους ρόλους και τις αρμοδιότητες των εμπλεκόμενων φορέων και το τρόπο διαμόρφωσης της ιεραρχικής πυραμίδας, ώστε να εξασφαλίζονται διακριτά επίπεδα αρμοδιοτήτων, χωρίς επικαλύψεις.

Εξαρτάται επίσης από τη στοχευμένη και ορθολογική διαχείριση των οικονομικών πόρων, ώστε να εξασφαλίζεται η σχέση κόστους - οφέλους και να καλύπτονται μόνο οι πραγματικές ανάγκες. Στο πλαίσιο αυτό, το συνολικό «κόστος του κύκλου ζωής» (συμπεριλαμβανομένου του αποτυπώματος CO₂) των αγοραζόμενων αγαθών, υπηρεσιών ή έργων πρέπει να λαμβάνεται υπόψη έτσι ώστε οι διοικητικές διαδικασίες και οι δημόσιοι θεσμοί να παράγουν αποτελέσματα που ανταποκρίνονται στις ανάγκες της κοινωνίας, αξιοποιώντας με το βέλτιστο και αποδοτικότερο τρόπο διαθέσιμους πόρους. Η έννοια της αποδοτικότητας, στο πλαίσιο της καλής διακυβέρνησης, καλύπτει επίσης τη βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων και την προστασία του περιβάλλοντος.

Οι απλούστεροι και αποτελεσματικότεροι κανόνες, που υιοθετήθηκαν προς όφελος τόσο των δημοσίων αρχών όσο και των επιχειρήσεων, ιδίως των ΜΜΕ, στοχεύουν στην αξιοποίηση των δημοσίων πόρων κατά το δυνατόν καλύτερα, ώστε να προσφέρονται ποιοτικές δημόσιες υπηρεσίες στους χρήστες.

Στη σημερινή πραγματικότητα, διαφαίνεται πως η διεύθυνση των ΤΠΕ στη δημόσια διοίκηση μπορεί να συμβάλλει καθοριστικά στην προώθηση της εφαρμογής των όρων που εξασφαλίζουν τη χρηστή διακυβέρνηση. Ειδικότερα η χρήση της πληροφορικής μπορεί να εξασφαλίσει την ομαλή μετάβαση από την αυστηρή και άκαμπτη γραφειοκρατική οργάνωση των δημοσίων φορέων στην αποτελεσματική διοίκηση εξοικονομώντας πόρους και διοικητικά βάρη και αυξάνοντας την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα τόσο της δημόσιας διοίκησης όσο και των οικονομικών φορέων. Η αντικατάσταση των παλαιών δομών και συστημάτων της δημόσιας διοίκησης με πληροφοριακές υποδομές και συστήματα αντιμετωπίζουν φαινόμενα όπως αυτό της οργανωτικής αδράνειας, και των νομικών και κανονιστικών περιορισμών αφού εισάγονται εν παραλλήλω με νέο θεσμικό πλαίσιο, σύμφωνο με τις αρχές της καλής διακυβέρνησης. Ωστόσο θα πρέπει ιδιαιτέρως να εξασφαλιστεί η ασφάλεια, το απόρρητο και η πιστοποίηση των συστημάτων και των χρηστών.

Αναφορικά με τις διαδικασίες συντονισμού και παρακολούθησης του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων χρήσιμα είναι :

- Η εξέταση του τρόπου με τον οποίο το σύστημα δημοσίων συμβάσεων αναπτύσσεται στο σύνολό του και τις νέες τάσεις ανάπτυξης (κάποιες τάσεις μπορούν να προσδιοριστούν μόνο μετά από χρόνια παρατήρησης)
- Ο προσδιορισμός της ανάγκης για τυχόν αλλαγές στο σύστημα
- Η ρύθμιση βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων προτεραιοτήτων και αποτίμηση του βαθμού ικανοποίησής τους
- Η εξέταση και ανάλυση εναλλακτικών προσεγγίσεων συστημικών προβλημάτων ή αδυναμιών που εντοπίζονται
- Η παροχή κατευθύνσεων για την πολιτική δημοσίων συμβάσεων και τη λήψη σχετικών αποφάσεων και πρωτοβουλιών
- Η παροχή πληροφοριών που σχετίζονται με αποφάσεις που λαμβάνονται από άλλους φορείς χάραξης πολιτικής, καθώς και η αποτύπωση των υποβληθέντων ερωτημάτων στα αρμόδια επιτελικά όργανα που αφορούν διευκρινήσεις επί νομικών ή διαδικαστικών θεμάτων, ή/και πιθανών προβλημάτων και δυσλειτουργιών των συστημάτων για τις ηλεκτρονικές διαδικασίες, αλλά και στατιστικών στοιχείων για όλο τον κύκλο ζωής των συμβάσεων.
- Συγκριτική αξιολόγηση με μετρήσιμα κριτήρια σε ετήσια βάση στις εκθέσεις συγκεκριμένων φορέων /οργανισμών

Δ.3 - Ακεραιότητα κατά τον προγραμματισμό, την ανάθεση και την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων

Όπως η χρηστή διακυβέρνηση χαρακτηρίζεται, μεταξύ άλλων, από τη διασφάλιση του κράτους δικαίου, τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της λογοδοσίας του δημόσιου τομέα, καθώς και την αντιμετώπιση της διαφθοράς ομοιοτρόπως και η διαφάνεια, η ιχνηλασιμότητα και η λογοδοσία στη λήψη αποφάσεων για τις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων είναι βασικές παράμετροι για τη διασφάλιση ορθών διαδικασιών, και για την αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης στον τομέα αυτό. Εν τούτοις για να υπάρξει λογοδοσία θα πρέπει να έχει καταρχήν διασφαλισθεί η ύπαρξη δίκαιων και διαφανών διαδικασιών που συμμορφώνονται με τους κανόνες δικαίου.

Καθοριστικό επομένως παράγοντα στην καταπολέμηση της διαφθοράς και σύγκρουσης συμφερόντων αποτελεί η ποιότητα του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων. Το απλό, και συνεκτικό σύστημα που χαρακτηρίζεται από εννοιολογική καθαρότητα και απλουστευμένες διαδικασίες και εγγυάται την διαφάνεια, την ίση χωρίς διακρίσεις μεταχείριση και τις αρχές της αναλογικότητας και της αμοιβαίας αναγνώρισης, αποτελεί ένα θωρακισμένο σύστημα στα ανωτέρω φαινόμενα. Η περαιτέρω θωράκιση του συστήματος μπορεί να επιτευχθεί με τη θέσπιση σαφών μεριδίων στην αλυσίδα ευθύνης κατά τη

διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων, αλλά και τη θέσπιση στοχευμένων μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς και σύγκρουσης συμφερόντων.

Περαιτέρω η σύγκρουση συμφερόντων, έννοια που χαρακτηρίζει κατάσταση κατά την οποία τα πρόσωπα που εμπλέκονται στη διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης έχουν αντικρουόμενες επαγγελματικές ή προσωπικές υποχρεώσεις ή προσωπικά ή οικονομικά συμφέροντα που ενδέχεται να τους δυσκολεύουν στην εκπλήρωση των καθηκόντων τους με δίκαιο και αμερόληπτο τρόπο, ή περιπτώσεις στις οποίες ένα άτομο έχει τη δυνατότητα να επηρεάσει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της αναθέτουσας αρχής προκειμένου να προωθήσει τα δικά του συμφέροντα. Μια τέτοια σύγκρουση συμφερόντων δεν οδηγεί αναγκαστικά σε διαφθορά, αλλά ενδέχεται να οδηγήσει σε παράτυπη συμπεριφορά. Κατά συνέπεια, ο εντοπισμός και η επίλυση των συγκρούσεων συμφερόντων έχει ζωτική σημασία για την πρόληψη της απάτης. Πρέπει να τονιστεί ότι η σύγκρουση συμφερόντων αποτελεί αντικειμενικά και αφ' εαυτής σημαντική παρατυπία ανεξάρτητα από τις προθέσεις των ενδιαφερόμενων μερών και το εάν ενεργούσαν καλόπιστα ή όχι.

Τα Συστήματα Ελέγχου στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην ενίσχυση της λογοδοσίας, της πρόληψης φαινομένων διαφθοράς, αλλά και στην αξιολόγηση της αποδοτικότητας των δομών του συστήματος δημοσίων συμβάσεων. Για το σκοπό αυτό συνίσταται η υιοθέτηση μια προνοητικής, δομημένης και στοχοθετημένης προσέγγισης με επάλληλα συστήματα προληπτικών και κατασταλτικών ελέγχων, ελέγχων μετά από αξιολόγηση κινδύνου αλλά και ελέγχων επιδόσεων.

Σημαντικά ζητήματα για την διενέργεια επιτυχημένων ελεγκτικών διαδικασιών είναι:

- Ο αυστηρός προσδιορισμός του ελεγκτικού πεδίου κάθε ελεγκτικού φορέα
- Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των υφιστάμενων ελέγχων
- Ο σωστός προγραμματισμός και η αποφυγή επικαλύψεων των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων
- Ο ποσοτικός προσδιορισμός του κινδύνου εμφάνισης ενός συγκεκριμένου είδους απάτης, με αξιολόγηση του αντίκτυπου και της πιθανότητας εμφάνισης (αρχικός κίνδυνος).
- Η αξιολόγηση του τελικού κινδύνου μετά τη συνεκτίμηση του αντίκτυπου τυχόν υφιστάμενων ελέγχων και της αποτελεσματικότητάς τους, δηλαδή της κατάστασης όπως διαμορφώνεται την τρέχουσα χρονική στιγμή (εναπομένον κίνδυνος).
- Αξιολόγηση του αντίκτυπου των προγραμματισμένων ελέγχων για τον μετριασμό του κινδύνου επί του τελικού (εναπομένοντος) κινδύνου.
- Καθορισμός του κινδύνου-στόχου, δηλαδή του επιπέδου κινδύνου που θεωρείται αποδεκτό από τη διαχειριστική αρχή μετά την αποτελεσματική εφαρμογή του συνόλου των ελέγχων.

Στο πλαίσιο των ελέγχων νομιμότητας δημοσίων συμβάσεων συγχρηματοδοτούμενων έργων, οι επαληθεύσεις καθώς και τα μέτρα καταπολέμησης της απάτης που περιγράφονται στο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου της Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020 και στο οικείο θεσμικό πλαίσιο (Ν.4314/2014 & ΥΠΑΣΥΔ υπ'αρ 81986/ΕΥΘΥ712/31-7-2015) έχουν σχεδιαστεί προς την κατεύθυνση επίλυσης των σημαντικότερων ζητημάτων για τη διενέργεια επιτυχημένων ελεγκτικών διαδικασιών που αναφέρονται στο κείμενο της στρατηγικής. Συγκεκριμένα, ο προσδιορισμός του ελεγκτικού πεδίου κάθε ελεγκτικού φορέα και η αποφυγή επικαλύψεων διασφαλίζεται (βλ. ενδεικτικά άρθρο 39 της ΥΠΑΣΥΔ), ο προγραμματισμός των επαληθεύσεων αναλύεται διεξοδικά στις διαδικασίες του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου (βλ. ΔΙΙ 6), ενώ τα ζητήματα αξιολόγησης και εντοπισμού κινδύνων απάτης έχουν σχεδιαστεί για να αντιμετωπίσουν τα ζητήματα που αναφέρονται στο κείμενο.

Τέλος, σκόπιμη κρίνεται η αναφορά της συμβολής στα ελεγκτικά συστήματα των ηλεκτρονικών πληροφοριακών συστημάτων με αδιαπραγμάτευτη την προστασία των προσωπικών δεδομένων, της πιστοποίησης και ασφάλειας των συστημάτων που θα εγγυώνται τη ασφαλή παροχή πληροφοριών και συναλλαγών με συνεχή διαθεσιμότητα και διαλειτουργικότητα, αλλά και εξασφάλιση πρόσβασης των ηλεκτρονικών υπηρεσιών από όλους τους δυνητικούς χρήστες. Φαινόμενα πρόχειρου σχεδιασμού συστημάτων που απλώς μεταφέρουν παρωχημένες διαδικασίες και πρακτικές σε ηλεκτρονική μορφή, χωρίς να προηγηθεί ανασχεδιασμός ή ακόμα και αναδιοργάνωση διαδικασιών απλούστευση και

εξορθολογισμός (reengineering) διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης με βάση αποτελεσματικά συστήματα τεχνολογίας πληροφορικής και επικοινωνιών οδηγούν σε σίγουρη αποτυχία.

Η προσπάθεια μετάβασης από όλη την ανωτέρα περιγραφείσα κατάσταση στην υλοποίηση μέσω συγκεκριμένων και εξειδικευμένων μέτρων/δράσεων περιγράφεται αναλυτικότερα στο σχέδιο δράσης που ακολουθεί στο Μέρος Β του παρόντος.

ΣΧΕΔΙΟ