

ΜΕΡΟΣ Β - ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ 2016-2020

ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΔΕΣΜΕΣ ΔΡΑΣΕΩΝ

I. Αναμόρφωση νομοθετικού πλαισίου δημοσίων συμβάσεων

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 29.2.2016.

Παράλληλα σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, η 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.

Η μεταρρύθμιση της νομοθεσίας σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο αποτέλεσε μία από τις δώδεκα δράσεις προτεραιότητας της πράξης για την ενιαία αγορά που δημοσιεύθηκε τον Απρίλιο του 2011. Στις 17/4/2016 δημοσιεύτηκε η Οδηγία 2014/24/ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και η Οδηγία 2014/25/ΕΕ σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών .

Στο πλαίσιο αυτό λαμβάνοντας υπόψη των σύνολο των μεταρρυθμιστικών αλλαγών σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο αλλά και τις απόψεις όλων των εμπλεκόμενων στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων, δημόσιων και ιδιωτικών φορέων προκρίθηκε η διαμόρφωση ενός ενιαίου θεσμικού πλαισίου στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων που θα περιλαμβάνει και το νέο καθεστώς των Ευρωπαϊκών Οδηγιών ικανοποιώντας το ευρωπαϊκό κεκτημένο και προωθώντας:

- Την αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων δικαίου και την απλοποίηση του θεσμικού πλαισίου
- Τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων
- Την υποστήριξη των πολιτικών «Ευρώπη 2020», Ενίσχυση του Ανταγωνισμού και της οικονομικής σύγκλισης
- Την ανάπτυξη της αρχής καλής διακυβέρνησης

Για το λόγο αυτό συγκροτήθηκε Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή⁵⁴ στο Υπουργείο 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, την παροχή υπηρεσιών, την διενέργεια μελετών με στόχο αφενός την εναρμόνιση του νομοθετικού πλαισίου προς τις νέες Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ και αφετέρου τον περιορισμό του δευτερογενούς κανονιστικού πλαισίου που προβλέπεται στο Ν. 4281/2014, μέσω της επεξεργασίας και ενσωμάτωσης μέρους αυτού στον ίδιο νόμο, αλλά και την απλοποίηση του, ώστε να καταστεί ευχερέστερη και αποδοτικότερη η διαδικασία ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων.

Παράλληλα, έργο της Επιτροπής ορίστηκε και η πρόταση σχεδίου νόμου που να ρυθμίζει το πλαίσιο των παραχωρήσεων με την εναρμόνιση της νέας Οδηγίας 2014/23/ΕΕ.

Ένα κατάλληλο, ισορροπημένο και ευέλικτο νομικό πλαίσιο για την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης θα εξασφάλιζε πραγματική και άνευ διακρίσεων πρόσβαση στην αγορά για όλους τους οικονομικούς

⁵⁴

βλ. ΥΑ 61082/5.6.2015 (ΦΕΚ1177Β/2015)

φορείς της Ένωσης, καθώς και ασφάλεια δικαίου, πράγμα που θα ευνοήσει τις δημόσιες επενδύσεις σε υποδομές και στρατηγικές υπηρεσίες προς τους πολίτες. Το εν λόγω νομικό πλαίσιο θα προσέφερε επίσης αυξημένη ασφάλεια δικαίου στους οικονομικούς φορείς και θα μπορούσε να αποτελέσει βάση και μέσον για περαιτέρω άνοιγμα των διεθνών αγορών δημόσιων προμηθειών και ενίσχυση των διεθνών εμπορικών συναλλαγών. Ιδιαίτερη σημασία πρέπει να δοθεί στη βελτίωση των ευκαιριών πρόσβασης των ΜΜΕ σε ολόκληρο το φάσμα των αγορών παραχωρήσεων της Ένωσης .

Οι κανόνες του νομοθετικού πλαισίου που διέπουν την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης πρέπει να είναι σαφείς και απλοί. Πρέπει δε να αντικατοπτρίζουν δεόντως την ιδιαιτερότητα των παραχωρήσεων σε σύγκριση με τις δημόσιες συμβάσεις και να μη δημιουργούν υπερβολική γραφειοκρατία. Στο πλαίσιο αυτό, οι συμβάσεις παραχώρησης αποτελούν σημαντικά μέσα για τη μακροπρόθεσμη διαρθρωτική ανάπτυξη των υποδομών και των στρατηγικών υπηρεσιών, συμβάλλοντας στην προώθηση του ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς, καθιστώντας δυνατή την αξιοποίηση της εμπειρογνομοσύνης του ιδιωτικού τομέα και συμβάλλοντας στην επίτευξη αποτελεσματικότητας και καινοτομίας .

Βεβαίως, σημειώνεται ότι η επιτυχής και ουσιαστική εφαρμογή, καθώς και η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα του νέου νομοθετικού πλαισίου εξαρτώνται εν πολλοίς από τα εργαλεία που θα χρησιμοποιηθούν για την εφαρμογή του στην πράξη και το επίπεδο των γνώσεων και δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού που θα κληθεί να το εφαρμόσει. Για το λόγο αυτό, υψηλής προτεραιότητας και σημασίας είναι ο σχεδιασμός, η προώθηση και η υλοποίηση, τόσο πριν, όσο και μετά την υιοθέτηση του νέου πλαισίου, των ακόλουθων συμπληρωματικών στόχων:

- υποστήριξη των αναθετουσών αρχών/αναθετόνων φορέων σχετικά με τον προγραμματισμό, τον σχεδιασμό και τη διενέργεια διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων
- υποστήριξη των αναθετουσών αρχών/αναθετόνων φορέων και οικονομικών φορέων (κυρίως ΜΜΕ) για την ορθή εφαρμογή των νέων κανόνων.
- διασφάλιση διατήρησης των βασικών στόχων του νέου θεσμικού πλαισίου σε σχέση με το πλαίσιο της εθνικής στρατηγικής για τις δημόσιες συμβάσεις

Οι παραπάνω στόχοι απαιτούν την υλοποίηση δράσεων και ενεργειών στο πλαίσιο της καλής διακυβέρνησης, όπως:

(α) η προτυποποίηση τευχών δημοπράτησης – συμβουλευτική υποστήριξη

Η δράση αυτή αφορά στην προτυποποίηση διαδικασιών μέσω ενιαίων προτύπων διακηρύξεων και εγγράφων σύμβασης που θα χρησιμοποιούν ως υπόδειγμα οι αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς και την παροχή συμβουλευτικής υποστήριξης προς αυτούς σε θέματα που άπτονται της εφαρμογής και ερμηνείας των νέων κανόνων, μέσω έντυπων και ηλεκτρονικών πρακτικών εγχειριδίων και κατευθυντήριων οδηγιών. Κατά τον τρόπο αυτό θα μειωθούν οι παραβάσεις των κανόνων, θα βελτιωθεί η ποιότητα των διακηρύξεων και θα περιορισθεί ο χρόνος που απαιτείται κατά την προπαρασκευή των διαγωνισμών, τη σύνταξη των τευχών δημοπράτησης και τη διενέργεια των διαγωνισμών.

(β) ενημέρωση και πληροφόρηση

Η διαφάνεια μέσω της αυξημένης και ουσιαστικής ενημέρωσης περιορίζει τη διαφθορά και αυξάνει τον ανταγωνισμό. Η δράση αυτή αφορά την ανάπτυξη ενός συστήματος πληροφόρησης του κοινού και των δημοσίων υπηρεσιών, ιδίως μέσω ενός κοινού και ενιαίου διαδικτυακού τόπου σχετικά με τη λειτουργία της αγοράς των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα και το ισχύον νομοθετικό-κανονιστικό πλαίσιο σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο.

(γ) εκπαίδευση και κατάρτιση

Η ελληνική Διοίκηση πρέπει να εξετάσει σοβαρά ιδέες και λύσεις για την ενίσχυση των ικανοτήτων των δημοσίων δομών και ιδίως του ανθρώπινου δυναμικού αυτών το οποίο εμπλέκεται στις διαδικασίες παραγωγής πολιτικής και ανάθεσης - εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων. Συνεπώς, πέρα από την επαναξιολόγηση του νομικού-θεσμικού πλαισίου σε επίπεδο αρμοδιοτήτων και λειτουργιών φορέων,

απαιτείται μία εις βάθος επανεξέταση των διοικητικών ικανοτήτων όλων των εμπλεκόμενων φορέων, ώστε να υλοποιηθούν δράσεις που θα συμβάλουν στην ενίσχυση των ικανοτήτων αυτών και ιδίως των δεξιοτήτων των αρμοδίων υπαλλήλων. Τέτοιες δράσεις μπορούν να αφορούν στον σχεδιασμό και την υλοποίηση ενός εθνικής εμβέλειας ολοκληρωμένου προγράμματος εκπαίδευσης και κατάρτισης του προσωπικού του δημόσιου τομέα σε θέματα νομοθεσίας και βέλτιστων πρακτικών δημοσίων συμβάσεων, μέσω συνεχών σεμιναρίων και εργαστηρίων, με απώτερο στόχο την πιστοποίηση υπαλλήλων στο συγκεκριμένο γνωστικό αντικείμενο.

Επισημαίνεται δε ότι για την ικανοποίηση των στόχων της εθνικής στρατηγικής στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων θα πρέπει να εκδοθεί το δευτερογενές δίκαιο που θα προβλεφθεί στο νέο νόμο (προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις), που θα προωθήσει τις στρατηγικές επιλογές της χώρας, όπως την καταπολέμηση της διαφθοράς, την βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, την προώθηση της καινοτομίας, της αειφόρου ανάπτυξης, της κοινωνικής οικονομίας και την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών.

Σημειώνεται ότι η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου μέσω αφενός της κωδικοποίησης, ενοποίησης και ενσωμάτωσης των νέων οδηγιών και αφετέρου νέων διατάξεων που συντελούν στην καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς θα αποτελέσει το βασικό εργαλείο ορθής διαχείρισης των δημοσίων πόρων μέσω των δημοσίων συμβάσεων⁵⁵. Διατάξεις που αφορούν σε ζητήματα ακεραιότητας, σύγκρουσης συμφερόντων, ενίσχυσης του ρόλου προγραμματισμού και των προκαταρκτικών διαβουλεύσεων στην αγορά, διαφάνειας μέσω των ηλεκτρονικών εργαλείων, αποκλεισμού υποψηφίων για λόγους διαφθοράς, απάτης, δύναται να συμβάλλουν ουσιαστικά στο στόχο αυτό.

II. Αναμόρφωση του συστήματος έννομης προστασίας (ενδίκων και μη ενδίκων μέσων)

Βασική παράμετρος μίας επιτυχημένης πολιτικής δημοσίων συμβάσεων είναι η δημιουργία ενός συστήματος αποτελεσματικής δικαστικής 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 βελτίωση των κανόνων περί έννομης προστασίας κρίνεται ζωτικής σημασίας, στο πλαίσιο της σχεδιαζόμενης διαδικασίας κωδικοποίησης και απλοποίησης του ελληνικού κανονιστικού πλαισίου δημοσίων συμβάσεων.

Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η μεταρρύθμιση του συστήματος ενδίκων μέσων θεωρείται ως ένα βασικό συστατικό του εκσυγχρονισμού του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, δεδομένου ότι επηρεάζει τη συνολική λειτουργία του με πολλούς τρόπους:

Πρώτα απ' όλα, ένα αποτελεσματικό σύστημα αξιολόγησης θα εγγυηθεί τη συνοχή των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, την ασφάλεια δικαίου, την ακεραιότητα και την αντικειμενικότητα των διαδικασιών.

Από τον Οκτώβριο συστήθηκε και λειτουργεί ήδη Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή του Υπουργού Δικαιοσύνης με έργο την κατάρτιση σχεδίου νόμου για την μεταρρύθμιση της προδικαστικής προστασίας επί των δημοσίων συμβάσεων⁵⁶.

Οι άξονες προτεραιότητας κατά την οριστικοποίηση των ρυθμίσεων σχετικά με τη λειτουργία του νέου συστήματος έννομης προστασίας είναι η αντικειμενικότητα και η αμεροληψία, η διαφάνεια, η συνέπεια, η ταχύτητα, η ποιότητα και αποτελεσματικότητα, η οικονομικότητα και αποδοτικότητα του νέου συστήματος.

⁵⁵ Βλ. σημείωση 21.

⁵⁶ ΥΑ 76539/29.10.2015 (ΦΕΚ 2359Β)

Περαιτέρω συστήθηκε Ομάδα Εργασίας⁵⁷ στο Υπουργείο Δικαιοσύνης με έργο την συνολική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του υπάρχοντος δικαστικού συστήματος ενδίκων μέσων, εντοπίζοντας τα προβλήματα (π.χ. έλλειψη αποτελεσματικών και ταχέων ενδίκων μέσων, καθυστερήσεις, δυσκολία λήψης αποζημίωσης, δικαστικά έξοδα) με άμεσο στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας του ελληνικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων.

III. Υποστήριξη Νέων Τεχνικών Δημοσίων Συμβάσεων

(Α) Συμφωνίες - Πλαίσιο

Τα τελευταία χρόνια, οι κεντρικές αγορές, κυρίως με τη χρήση των συμφωνιών-πλαίσιο, τείνουν να αναδείξουν σημαντικά πλεονεκτήματα στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων, με καλές πρακτικές κυρίως από τον ευρωπαϊκό χώρο:

- Επίτευξη οικονομιών κλίμακας λόγω της μείωσης των τιμών, ως αποτέλεσμα των αυξημένων ποσοτήτων
- Μείωση του κινδύνου της διαφθοράς, καθώς ο αριθμός της διεξαγωγής διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων από αναθέτουσες αρχές που καταναλώνουν παρόμοια προϊόντα μειώνεται, και η διαδικασία διεξάγεται από έναν ενιαίο φορέα, που λειτουργεί σύμφωνα με σαφείς, συγκεκριμένους και διαφανείς κανόνες⁵⁸
- Εξοικονόμηση όσον αφορά στο χρόνο, στους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους των αναθετουσών αρχών.

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 υπηρεσιών⁵⁹. Το τελευταίο χρονικό διάστημα παρατηρείται αυξημένο ενδιαφέρον για τη σύναψη συμβάσεων με τη χρήση συμφωνιών-πλαίσιο από τους ελληνικούς δημόσιους φορείς, είτε σε επίπεδο εθνικών Κεντρικών Αρχών Προμηθειών (Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Επιτροπή Προμηθειών Υγείας), σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 4 του ν. 4155/2013, είτε σε επίπεδο μεμονωμένων αναθετουσών αρχών, με απώτερο στόχο την περιστολή των δημοσίων δαπανών και την ενίσχυση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των προμηθειών.

Η συμφωνία-πλαίσιο μπορεί να εφαρμοστεί σε όλα τα είδη συμβάσεων (προμήθειες, υπηρεσίες, έργα). Δε σημαίνει όμως ότι είναι και η πλέον ενδεδειγμένη μέθοδος για την ανάθεση όλων των δημοσίων συμβάσεων. Για τον λόγο αυτό οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να αξιολογούν την καταλληλότητα της συμφωνίας-πλαίσιο για την αγορά των συγκεκριμένων κάθε φορά προϊόντων, έργων ή υπηρεσιών, λαμβάνοντας υπόψη τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα αυτής σε σχέση με τις συνθήκες της συγκεκριμένης αγοράς στην οποία απευθύνονται.

Η συμφωνία-πλαίσιο πρέπει να επιλέγεται όταν αυτή αποτελεί τον πλέον οικονομικό και αποτελεσματικό τρόπο αγοράς αγαθών, υπηρεσιών και έργων και όταν παρέχει περισσότερα πλεονεκτήματα και οφέλη στις αναθέτουσες αρχές σε σχέση με την κλασική σύναψη χωριστών συμβάσεων.

Η χρήση της συμφωνίας-πλαίσιο ταιριάζει κυρίως για την προμήθεια ειδών, παροχή υπηρεσιών και εκτέλεση έργων που καλύπτουν πάγιες, επαναλαμβανόμενες ανάγκες, η ακριβής ποσότητα των οποίων δεν είναι εκ των προτέρων γνωστή και τα οποία (είδη) δεν αναμένεται να μεταβληθούν ουσιαστικά κατά τα τεχνικά τους χαρακτηριστικά στα έτη που θα καλύπτει η συμφωνία-πλαίσιο, ή για περιπτώσεις που το κόστος προμήθειας των ειδών επικαιροποιείται κατά τακτά χρονικά διαστήματα και διαμορφώνεται με βάση τον ανταγωνισμό. Από τα διεθνή στοιχεία προκύπτει ότι συμφωνίες-πλαίσιο χρησιμοποιούνται π.χ. για προϊόντα και υπηρεσίες πληροφορικής, προϊόντα τηλεπικοινωνίας, εξοπλισμό και έπιπλα γραφείου, υπηρεσίες ταξιδιών, προμήθεια καυσίμων, υπηρεσίες καθαριότητας κ.α.

⁵⁷ ΥΑ 86203/30.11.2015 (ΦΕΚ 874 ΤΥΕΔΟΔ)

⁵⁸ Βλ. υποσημείωση 21

⁵⁹ Βλ. Αρ.3/2014 Κατευθυντήρια Οδηγία “ Η Συμφωνία Πλαίσιο στις Δημόσιες Συμβάσεις”

Ο σχεδιασμός και η προετοιμασία της συμφωνίας-πλαίσιο αποτελεί ίσως το σημαντικότερο στάδιο της διαδικασίας, που μπορεί να εξασφαλίσει την επιτυχή και αποτελεσματική υλοποίησή της. Προς το σκοπό αυτό, οι αναθέτουσες αρχές, πριν αποφασίσουν να προκηρύξουν μια συμφωνία-πλαίσιο, πρέπει να προβούν στη στρατηγική ανάλυση και στο σχεδιασμό της κατάλληλης διαδικασίας προκειμένου να διαμορφώσουν το πλέον αποτελεσματικό πλαίσιο για την κάλυψη των αναγκών τους. Βασικά στοιχεία αυτής της διαδικασίας είναι ο προσδιορισμός και η αναγνώριση των πραγματικών αναγκών τους και η πλήρης γνώση των πραγματικών συνθηκών της αγοράς, που μπορεί να επιτευχθεί μέσω του διαλόγου και της διαβούλευσης με τους εν δυνάμει οικονομικούς φορείς και τυχόν άλλους παράγοντες της αγοράς.

Με την ολοκλήρωση της διαδικασίας αυτής, οι αναθέτουσες αρχές αποκτούν μια πρώτη γνώση

- της αγοράς στην οποία απευθύνονται,
- του μεγέθους και των ιδιομορφιών της,
- των προθέσεων των ενδιαφερόμενων φορέων,
- τυχόν ειδικότερων χαρακτηριστικών των συγκεκριμένων υπό ανάθεση ειδών,
- των βασικών ποσοτήτων και κατηγοριών των ειδών που προτίθενται να αναθέσουν,
- μια πρώτη ένδειξη του κόστους της προγραμματιζόμενης σύμβασης,
- διαφόρων άλλων στοιχείων που μπορεί να επηρεάσουν τη διαμόρφωση των τεχνικών προδιαγραφών.

Όλα τα παραπάνω στοιχεία βοηθούν τις αναθέτουσες αρχές να προβούν στον έγκαιρο σχεδιασμό και τη διαμόρφωση της κατάλληλης μεθόδου για την προκήρυξη του συγκεκριμένου αντικειμένου της σύμβασης, είτε μέσω της προκήρυξης διακριτών συμβάσεων, είτε μέσω της χρήσης συμφωνιών- πλαίσιο προσδιορίζοντας ταυτόχρονα και το κατάλληλο είδος συμφωνίας-πλαίσιο που θα εφαρμοσθεί. Η προαναφερόμενη διαδικασία ανάλυσης της αγοράς αποκτά ακόμη μεγαλύτερη βαρύτητα στην περίπτωση των συμφωνιών-πλαίσιο που προκηρύσσονται από Κεντρικές Αρχές Προμηθειών.

Κατά το κρίσιμο επομένως στάδιο του σχεδιασμού της συμφωνίας-πλαίσιο η αναθέτουσα αρχή έχει τη δυνατότητα, βάσει των πληροφοριών που έχει συγκεντρώσει, αποτιμώντας και τα αποτελέσματα των προγενέστερων σχετικών συμβάσεων, να διαμορφώσει με ασφάλεια τους όρους της συμφωνίας πλαίσιο (π.χ. προσδιορισμός αριθμού συμμετεχόντων φορέων, εκτίμηση αξίας της συμφωνίας-πλαίσιο, επιλογή κατάλληλης διαγωνιστικής διαδικασίας και είδους συμφωνίας-πλαίσιο, διαίρεση σε τμήματα, διαμόρφωση τεχνικών προδιαγραφών και κριτηρίων ανάθεσης).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει και η χρήση συγκεντρωτικής αγοράς σε προμήθειες και υπηρεσίες σημαντικής προϋπολογιστικής αξίας ή/και κοινού ενδιαφέροντος για την λειτουργία των υπηρεσιών του Υπουργείου Αμύνης και των Γενικών Επιτελείων.

(B) Σύσταση και Λειτουργία Κεντρικών Αρχών Αγορών

Οι αγορές δημοσίων συμβάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρουσιάζουν έντονη τάση συγκέντρωσης της ζήτησης, με στόχο την επίτευξη οικονομιών κλίμακας, συμπεριλαμβανομένων χαμηλότερων τιμών και κόστους συναλλαγής, καθώς και την καλύτερη και πιο επαγγελματική διαχείριση των συμβάσεων. Οι δημόσιοι φορείς επιδιώκουν να συγκεντρώνουν τις αγορές τους και να οργανώνουν και διαχειρίζονται κατά τρόπο ορθολογικό τις ανάγκες προμηθειών τους, επιτυγχάνοντας έλεγχο των δαπανών τους. Στο πλαίσιο αυτό, παρατηρείται μια αυξανόμενη διεθνής τάση της χρήσης της συμφωνίας-πλαίσιο, η οποία θεωρείται ως μία από τις πλέον αποτελεσματικές τεχνικές προμηθειών σε ολόκληρη την Ευρώπη.

Στην ελληνική έννομη τάξη αναγνωρίζεται ο ρόλος των κεντρικών αρχών προμηθειών. Ειδικότερα, στο άρθρο 4 του ν. 4155/2013⁶⁰ προβλέπεται ρητά ο ορισμός ως Εθνικών Κεντρικών Αρχών Προμηθειών της Γενικής Διεύθυνσης Κρατικών Προμηθειών της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου του πρώην Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (νυν Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού) και της Επιτροπής Προμηθειών Υγείας του Υπουργείου Υγείας.

⁶⁰ Βλ.αρ. 21 του Ν. 4281/2014

Ειδικότερες ρυθμίσεις για τις συγκεντρωτικές δραστηριότητες αγορών και τις κεντρικές αρχές αγορών περιλαμβάνονται στα άρθρα 37 και 55 των Οδηγιών 2014/24 και 2014/25 αντίστοιχα. Παρόμοιες διατάξεις περιλαμβάνονται και στις ισχύουσες Οδηγίες 2004/18/ΕΚ και 2004/17/ΕΚ. Οι αναθέσεις δημοσίων συμβάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση παρουσιάζουν έντονη τάση συκέντρωσης της ζήτησης με στόχο την επίτευξη οικονομιών κλίμακας, με χαμηλότερες τιμές και κόστος συναλλαγής.

Η χρήση συγκεντρωτικών δραστηριοτήτων αγορών μέσω κεντρικών αρχών αγορών θα μπορούσε:

α) να καταστεί υποχρεωτική για την απόκτηση ορισμένων ειδών αγαθών ή/και υπηρεσιών ή/και έργων μέσω της πράξης ενσωμάτωσης των Οδηγιών ή

β) να επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των αναθετουσών αρχών/αναθετόντων φορέων που θα μπορούν να επιλέξουν την τεχνική αυτή, εκτιμώντας, ανά περίπτωση, τις ειδικότερες περιστάσεις κάθε συγκεκριμένης σύμβασης προκειμένου να επιτευχθεί η καλύτερη δυνατή σχέση ποιότητας-τιμής (“value for money”).

Προκειμένου να επιτευχθούν τα προσδοκώμενα οφέλη του συστήματος των συγκεντρωτικών αγορών, όπως η επίτευξη οικονομιών κλίμακας ή η μείωση του διοικητικού βάρους, η εμπειρία από τα κράτη-μέλη της ΕΕ έχει δείξει ότι οι κατηγορίες των συμβάσεων για τις οποίες εφαρμόζεται το σύστημα των συγκεντρωτικών αγορών, θα πρέπει να καλύπτουν κοινές ανάγκες των φορέων, να έχουν τυποποιημένα χαρακτηριστικά ώστε να μπορούν να ομαδοποιηθούν και να έχουν χαμηλό επίπεδο πολυπλοκότητας (π.χ. προϊόντα και υπηρεσίες τεχνολογίας, προϊόντα τηλεπικοινωνίας, έπιπλα γραφείου, ταξιδιωτικές υπηρεσίες, αναλώσιμα γραφείου, οχήματα και υπηρεσίες μεταφοράς, καύσιμα, σίτιση⁶¹).

Στο πλαίσιο διαμόρφωσης ενός αποτελεσματικού συστήματος συγκεντρωτικών αγορών, θα πρέπει να συσταθούν νέες κεντρικές αρχές αγορών, είτε σε επίπεδο διαφορετικών κατηγοριών φορέων του δημοσίου τομέα, είτε σε επίπεδο τομέων ή κλάδων της αγοράς, είτε κατά γεωγραφικές ενότητες, είτε με συνδυασμένη εφαρμογή των κριτηρίων αυτών.

Σύστημα συγκεντρωτικών αγορών για τεχνικές μελέτες και έργα της χώρας θα μπορούσε να υποστηριχτεί από Κεντρική Αρχή οριζόμενη στο Υπουργείο Υποδομών και Δικτύων, που με το κατάλληλο προσωπικό και υψηλή επάρκεια οργάνωσης, θα σχεδιάζει και προγραμματίζει με ασφάλεια συγκεντρωτικές αγορές σε μελέτες και έργα της χώρας.

Ήδη βρίσκεται σε εξέλιξη η εκπόνηση ενός σχεδίου δράσης για τη σχεδίαση και υλοποίηση του νέου κεντρικού συστήματος προμηθειών και τον καθορισμό των αρμοδίων αρχών/οργάνων, των κατηγοριών που θα καλύπτονται και των διοικητικών διαδικασιών που θα είναι αναγκαίες για τη λειτουργία του. Αμέσως μετά την ολοκλήρωσή του θα πρέπει να υιοθετηθεί το τυχόν αναγκαίο θεσμικό πλαίσιο για την εφαρμογή του νέου συστήματος. Έως ότου ολοκληρωθούν τα παραπάνω, και για τις ανάγκες του 2016, η Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή θα συνεχίσει να συγκεντρώνει τα αιτήματα των φορέων και να υλοποιεί πιλοτικές συμφωνίες - πλαίσιο. Στη συνέχεια, με βάση τα αποτελέσματα του σχεδίου δράσης θα πρέπει να ξεκινήσει η σύσταση, οργάνωση και λειτουργία νέων Κεντρικών Αρχών Αγορών. Οι νέες ΚΑΑ, καθώς και οι υπάρχουσες, θα πρέπει να καταρτίσουν εξειδικευμένες δράσεις συγκεντρωτικών αγορών με βάση την αξιολόγηση των προγραμματισμένων αναγκών/αιτημάτων (όροι ομαδοποίησης) και να συντάσσουν και δημοσιεύουν τον ετήσιο προγραμματισμό τους με βάση τα συγκεντρωθέντα αιτήματα.

(Γ) Δυναμικά Συστήματα Αγορών/ Ηλεκτρονικοί Κατάλογοι

Άλλες νέες τεχνικές και εργαλεία για ηλεκτρονικές και συγκεντρωτικές αγορές, όπως τα δυναμικά συστήματα αγορών, οι ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί και οι ηλεκτρονικοί κατάλογοι, μετά την απλούστευση των διαδικασιών τους που θα συντελεστεί με την ενσωμάτωση των νέων οδηγιών, μπορούν να χρησιμοποιούνται στις περιπτώσεις για τις οποίες ενδείκνυνται, με στόχο την απλοποίηση των διαδικασιών, την εξοικονόμηση χρόνου και την ενίσχυση του ανταγωνισμού.

⁶¹ Sigma, Έγγραφο No. 20, Central Purchasing Bodies, Αύγουστος 2011

Για την εφαρμογή των ανωτέρω, θα πρέπει να προηγηθεί προσαρμογή της ηλεκτρονικής πλατφόρμας διενέργειας των διαδικασιών. Συμπληρωματικές δράσεις ενημέρωσης των αναθετουσών αρχών θα συνέβαλαν στην ενεργοποίηση των νέων τεχνικών και την εξάπλωσή τους στο σύνολο του δημοσίου τομέα.

Με την υλοποίηση των δράσεων αυτών θα διασφαλιστεί η αξιοποίηση των ευκαιριών για ενοποίηση της ζήτησης στο πλαίσιο των αναθετουσών αρχών (κοινές αγορές) και κυρίως η αυξημένη χρήση των συμφωνιών πλαισίων αντί των μεμονωμένων διαγωνισμών για δημόσιες συμβάσεις. Με τον τρόπο αυτό θα μειωθεί ο αριθμός των διαγωνισμών δημόσιων συμβάσεων που πρέπει να λάβουν χώρα, καθώς μία αναθέτουσα αρχή θα προμηθεύεται αγαθά και υπηρεσίες με μια διαδικασία προκειμένου να ικανοποιήσει ανάγκες που υπερβαίνουν τη δική της ζήτηση ή για λογαριασμό περισσότερων φορέων.

Επίσης τίθεται δυνατότητα ορισμού ορισμένων ειδών συμβάσεων για υποχρεωτική χρήση ηλεκτρονικών καταλόγων.

IV. Υποστήριξη συστήματος ηλεκτρονικής επικοινωνίας στις Δημόσιες Συμβάσεις

Η διαμόρφωση της στρατηγικής από μόνη της αποτελεί καλή πρακτική για την αύξηση του ποσοστού υιοθέτησης του e-procurement. Ένα σαφές όραμα για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις, που προχωρά πέρα από την απλή ενσωμάτωση και τη συμμόρφωση με τις οδηγίες, θεωρείται ως ένας από τους βασικούς παράγοντες επιτυχίας για μια υψηλότερη απορρόφηση του e-procurement.

Κρίνεται δε ιδιαίτερα σημαντικό ότι η ανάπτυξη ενός λειτουργικού συστήματος ηλεκτρονικής επικοινωνίας στις δημόσιες συμβάσεις συμβάλλει στην ανίχνευση φαινομένων απάτης και διαφθοράς και εν γένει παρατυπιών του συστήματος, στην ενίσχυση της διαφάνειας του και ακολούθως στην διαμόρφωση σταθερών και αξιόπιστων μέτρων καταπολέμησης της διαφθοράς. Ο στόχος αυτός προτείνεται να επιτευχθεί μέσω των κατωτέρω αναλυτικών δράσεων.

(Α) Χαρτογράφηση Αναθετουσών Αρχών / Αναθετότων Φορέων -Ηλεκτρονικός κατάλογος

Ο ακριβής προσδιορισμός του αριθμού των αναθετουσών αρχών και αναθετότων φορέων της χώρας, με τα διαθέσιμα πληροφοριακά συστήματα δεν είναι εφικτός στην παρούσα φάση, λόγω των διαφορετικών κατηγοριοποιήσεων και καταλόγων που χρησιμοποιούνται από το καθένα.

Για την επίλυση αυτού του θέματος, την ενδεδειγμένη λύση αποτελεί ένας ενιαίος ηλεκτρονικός κατάλογος των αναθετουσών αρχών/αναθετότων φορέων, προκειμένου να υπάρχει ανά πάσα στιγμή επικαιροποιημένο προφίλ και λίστα με τους φορείς και να μπορεί να χρησιμοποιηθεί από τα μεγάλα πληροφοριακά συστήματα της χώρας, ως σύστημα αναφοράς φορέων και χρηστών.

(Β) Ενίσχυση δημοσιότητας μέσω του ΚΗΜΔΗΣ

Για την υλοποίηση των στόχων που περιγράφηκαν παραπάνω, πρέπει αρχικά να διασφαλιστεί η ύπαρξη ενός ενιαίου σημείου για τη δημοσιότητα των προκηρύξεων και των αναθέσεων δημοσίων συμβάσεων.

Η δημοσιότητα των δημοσίων συμβάσεων είναι ο βασικός ρόλος που έχει ανατεθεί στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ) με τον Ν.4013/2011, αλλά και με τον Ν.4281/2014. Το ΚΗΜΔΗΣ αποτελεί πληροφοριακό σύστημα καταχώρισης δεδομένων από τις αναθέτουσες αρχές και δημόσιους φορείς, με σκοπό τη συλλογή, επεξεργασία και δημοσίευση στοιχείων που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις στο σύνολο τους, ήτοι δημόσιες προμήθειες, υπηρεσίες και έργα, ανεξαρτήτως προϋπολογισμού. Η ΕΑΑΔΗΣΥ βάσει των αρμοδιοτήτων της, παρακολουθεί και αξιολογεί τη συλλογή, επεξεργασία και δημοσίευση σ' αυτό, των στοιχείων δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές και τους αρμόδιους δημόσιους φορείς, που καταχωρούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 11 του ν. 4013/2011.

Οι επιχειρησιακές λειτουργίες του ΚΗΜΔΗΣ θα πρέπει να επαναπροσδιορισθούν στο σύνολο τους, ώστε το σύστημα να είναι σε θέση να εισάγει τη φιλοσοφία του Προγραμματισμού των δημοσίων συμβάσεων στο σύνολο του δημοσίου τομέα, να περιλαμβάνει πλήρη και μη κατακερματισμένα, έγκυρα και έγκαιρα, στοιχεία από το σύνολο των σταδίων μίας δημόσιας σύμβασης (Προγραμματισμό, Πρωτογενές Αίτημα, Έγκριση, Προκήρυξη, Ανάθεση / Κατακύρωση, Σύμβαση, Εντολές Πληρωμής, Πληρωμές).

Έτσι θα αποτελεί ένα αξιόπιστο και έγκυρο σύστημα Ανοικτής Διακυβέρνησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων που θα εξασφαλίζει τις βασικές αρχές που τη χαρακτηρίζουν (ήτοι Συμμετοχή, Διαφάνεια, Λογοδοσία και Αποτελεσματικότητα) και ένα κεντρικό σημείο αναφοράς για τους οικονομικούς φορείς, το οποίο θα παρέχει διαφανή πρόσβαση σε στοιχεία και λεπτομέρειες συναφθεις δημοσίων συμβάσεων, εύκολη και αξιόπιστη αναζήτηση ευκαιριών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, δυνατότητα έγκυρου και έγκαιρου προγραμματισμού της αγοράς.

Με αυτόν τον τρόπο, το ΚΗΜΔΗΣ θα υποστηρίζει την αρχή της «εφάπαξ» (**Once-only Principle**) καταχώρισης των σχετικών δεδομένων. Αυτό εξασφαλίζει ότι οι πολίτες και οι επιχειρήσεις παρέχουν ορισμένες τυποποιημένες πληροφορίες μόνο μία φορά, καθώς οι φορείς της δημόσιας διοίκησης αναλαμβάνουν το μίσθμα αυτών των δεδομένων, έτσι ώστε να μην προκύπτει καμία πρόσθετη επιβάρυνση για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Μια άλλη αποτελεσματική στρατηγική είναι η διάθεση ψηφιακών υπηρεσιών, ελκυστικών και εύκολων στη χρήση που όλοι θα επιλέγουν να τις χρησιμοποιούν.

(Γ) Ηλεκτρονικές Δημόσιες Συμβάσεις

Στη συνέχεια, θα πρέπει να διασφαλιστεί η δημιουργία ενός μοντέλου πλήρως ηλεκτρονικών διαδικασιών σύναψης συμβάσεων (Ηλεκτρονική διενέργεια διαγωνισμών - αξιολόγηση - ανάθεση και παρακολούθηση συμβάσεων). Το σύστημα των δημοσίων συμβάσεων θα πρέπει να διαμορφωθεί έτσι ώστε να επιτρέπει πλήρως ηλεκτρονική επικοινωνία, υποβολή, αξιολόγηση και ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων, δεδομένου ότι οι απαιτήσεις αυτές καθίστανται υποχρεωτικές από τα μέσα του 2018 για όλες τις αναθέτουσες αρχές.

- Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων

Σήμερα βρίσκεται σε λειτουργία το ΕΣΗΔΗΣ που ανήκει στην αρμοδιότητα και την ευθύνη της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή (ΓΓΕΠΚ) του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού. Πρόκειται για πλατφόρμα ηλεκτρονικής διεξαγωγής των διαδικασιών ανάθεσης και παρακολούθησης της εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, με προϋπολογισθείσα αξία άνω των 60.000€, πλέον ΦΠΑ.

Επιμέρους λειτουργίες του συστήματος είναι η δημοσίευση της διακήρυξης ενός διαγωνισμού, η υποβολή των προσφορών από τους υποψηφίους, η αξιολόγησή τους, και η ανάθεση/κατακύρωση. Το σύστημα θα πρέπει να ολοκληρωθεί με την ανάρτηση της σύμβασης, την παρακολούθηση των σταδίων εκτέλεσής της, την ηλεκτρονική παραγγελία, την ηλεκτρονική τιμολόγηση και την ηλεκτρονική πληρωμή και να αποτελέσει τον εθνικό eSender, ήτοι ενιαία και αυτόματη ανάρτηση στοιχείων δημοσίων συμβάσεων στο Tenders Electronic Daily (TED) σε εθνικό επίπεδο (ώστε να μην απαιτείται επανακαταχώριση των στοιχείων ενός διαγωνισμού).

Μέσω του συστήματος, θα πρέπει να δίδεται επιπρόσθετα η δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς να εφαρμόσουν νέες τεχνικές στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων, όπως οι ηλεκτρονικές δημοπρασίες, τα δυναμικά συστήματα αγορών, οι ηλεκτρονικοί κατάλογοι, καθώς πρόκειται για τεχνικές που ενισχύουν τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα του συστήματος δημοσίων συμβάσεων.

Επιπρόσθετα της συνέχισης της υλοποίησης της διαδικασίας εξολοκλήρου ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων για προϋπολογισμούς άνω των 60.000 €, θα πρέπει να επιτρέπεται, αλλά όχι να απαιτείται, η υποβολή προσφορών και υποστηρικτικών εγγράφων σε ηλεκτρονική μορφή και για τις δημόσιες συμβάσεις μικρότερης αξίας.

- Ηλεκτρονικά Τιμολόγια

Στο πλαίσιο της διαδικασίας εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης στην Ευρώπη, οι υπουργοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) ήρθαν σε συμφωνία σχετικά με νόμο που σκοπό έχει να διευκολύνει και να ενθαρρύνει τη χρήση των ηλεκτρονικών τιμολογίων για δημόσιες συμβάσεις, ιδίως για ανάδοχες εταιρείες σε άλλη χώρα της ΕΕ. Πρόκειται για την Οδηγία 2014/55/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για την έκδοση ηλεκτρονικών τιμολογίων στις δημόσιες συμβάσεις.

Οι χώρες της ΕΕ ενέκριναν νέους νόμους για τις δημόσιες συμβάσεις το 2014. Παράλληλα, ενέκριναν νόμο ο οποίος αναμένεται να οδηγήσει σε ευρύτερη υιοθέτηση της έκδοσης ηλεκτρονικών τιμολογίων σε όλη την Ευρώπη από εργολάβους για έργα που αναλαμβάνουν για ή αγαθά που παραδίδουν στον δημόσιο τομέα.

Η έκδοση ηλεκτρονικών τιμολογίων από επιχείρηση σε μια χώρα της ΕΕ για εργασίες που έγιναν για ή αγαθά που παραδόθηκαν σε μια δημόσια αρχή μιας άλλης χώρας της ΕΕ, παρεμποδίζεται λόγω προβλημάτων από την έλλειψη διαλειτουργικότητας, ήτοι μη συμβατών συστημάτων ηλεκτρονικής τιμολόγησης σε διαφορετικές χώρες.

Ο νόμος εφαρμόζεται σε τιμολόγια που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις, αλλά δεν ισχύει για συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2009/81/ΕΚ στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας, στις οποίες η σύναψη και η εκτέλεση της σύμβασης έχουν χαρακτηριστεί απόρρητες ή πρέπει να συνοδεύονται από ειδικά μέτρα ασφαλείας.

Εντός τριών ετών από τη θέση σε ισχύ της οδηγίας, θα δημιουργηθεί και θα υπαχθεί σε δοκιμή από τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς τυποποίησης ευρωπαϊκό πρότυπο για την έκδοση ηλεκτρονικών τιμολογίων. Μόλις το πρότυπο καταστεί διαθέσιμο, οι δημόσιες αρχές σε ολόκληρη την Ευρώπη θα υποχρεούνται να παραλαμβάνουν και να επεξεργάζονται ηλεκτρονικά τιμολόγια που συμμορφώνονται με το πρότυπο.

Το πρότυπο θα πρέπει να δίνει τη δυνατότητα δημιουργίας φιλικών προς τον χρήστη (κατανοητών και εύχρηστων) συστημάτων ηλεκτρονικής τιμολόγησης. Η άσκηση τυποποίησης θα λαμβάνει υπόψη τις ειδικές ανάγκες των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, καθώς και των μικρών αναθετουσών αρχών και αναθετόντων φορέων, οι οποίοι έχουν περιορισμένο προσωπικό και περιορισμένους οικονομικούς πόρους. Το πρότυπο θα είναι επίσης κατάλληλο προς χρήση σε εμπορικές συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων πλέον του τομέα των δημόσιων συμβάσεων.

Μετά τη δημοσίευση του νέου προτύπου, οι κεντρικές κυβερνητικές αναθέτουσες αρχές των χωρών της ΕΕ έχουν 18 μήνες στη διάθεσή τους για να το υλοποιήσουν. Η εν λόγω περίοδος μπορεί να παραταθεί στους 30 μήνες για τοπικές και περιφερειακές αναθέτουσες αρχές.

Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να ληφθούν δράσεις για την υιοθέτηση του προτύπου ηλεκτρονικής τιμολόγησης, θεσμικά και τεχνικά.

- Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης

Στο πλαίσιο της απλοποίησης των διαδικασιών και με βάση ευρωπαϊκές οδηγίες και πρότυπα, θα καταργηθεί η ανάγκη υποβολής δικαιολογητικών στοιχείων που να αποδεικνύουν την πλήρωση των κριτηρίων της προκήρυξης διαγωνισμού και θα αντικατασταθεί από μια ενημερωμένη υπεύθυνη δήλωση του οικονομικού φορέα η οποία θα λειτουργεί ως προκαταρκτική απόδειξη για τη μη συνδρομή των λόγων αποκλεισμού, την πλήρωση των κριτηρίων επιλογής και την πλήρωση των σχετικών αντικειμενικών κανόνων και κριτηρίων. Η υποβολή δικαιολογητικών θα απαιτείται μόνο πριν την υπογραφή της σύμβασης με τον υποψήφιο ανάδοχο. Επίσης, θα καταργηθεί η απαίτηση υποβολής των ίδιων δικαιολογητικών από έναν οικονομικό φορέα, εάν έχει υποβάλει πρόσφατα τις ίδιες πληροφορίες στην ίδια αρχή και η τυπική περίοδος εγκυρότητας δεν έχει παρέλθει. Η πλήρης εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Ενιαίου Εγγράφου Σύμβασης (ΕΕΕΣ) και ακολούθως η αποκλειστικά ηλεκτρονική μορφή του θα συμβάλλουν προς την κατεύθυνση αυτή. Ο στόχος του είναι να μπορεί η αναθέτουσα αρχή να λάβει τα δικαιολογητικά απευθείας από βάσεις δεδομένων, προσβάσιμες από αναθέτουσες αρχές όλων των κρατών μελών.

- e-Certis

Επιπλέον με τις νέες οδηγίες, τα κράτη μέλη πρέπει να τηρούν στο e-Certis επικαιροποιημένο πλήρη κατάλογο των βάσεων δεδομένων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν από αναθέτουσες αρχές άλλων κρατών μελών. Θα πρέπει να διασφαλιστεί ότι οι αναθέτουσες αρχές θα προσφεύγουν στο e-Certis και θα απαιτούν, κατά κύριο λόγο, είδη πιστοποιητικών/μορφές εγγράφων που περιλαμβάνονται εκεί. Επιπλέον, θα πρέπει να θεσπιστούν υποδείγματα για κοινές δηλώσεις/πιστοποιήσεις ώστε να διασφαλιστεί ότι γίνονται δεκτά από όλες τις Αναθέτουσες Αρχές.

(Δ) Ανάπτυξη υποσυστήματος Επιχειρηματικής Ευφυΐας στην Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΒΔΔΗΣΥ)

Η ΕΒΔΔΗΣΥ θα αποτελέσει κεντρικό κόμβο πληροφορίας για τις δημόσιες συμβάσεις, ενώ για το σκοπό αυτό, έχουν ήδη καταγραφεί οι επιχειρησιακές και διοικητικές διαδικασίες της ΕΒΔΔΗΣΥ και του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Ψηφιακών Υπηρεσιών (ΟΠΣ Ψηφιακών Υπηρεσιών) της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. Η ανάπτυξη ενός υποσυστήματος Επιχειρηματικής Ευφυΐας (Business Intelligence) κρίνεται απαραίτητη για την ανάλυση και παρουσίαση των δεδομένων, με σκοπό την έγκαιρη, έγκυρη και αποτελεσματική λήψη αποφάσεων. Το υποσύστημα επιχειρηματικής ευφυΐας θα προσφέρει τη δυνατότητα συγκέντρωσης, οργάνωσης και επεξεργασίας δεδομένων από διάφορα σημεία-πηγές, δημιουργώντας ένα ομοιογενές και ολοκληρωμένο σύνολο μεγάλου όγκου δεδομένων, και θα συμβάλει στην επίτευξη του στόχου της ΕΒΔΔΗΣΥ να αποτελέσει κεντρικό κόμβο πληροφορίας για τις δημόσιες συμβάσεις.

(Ε) Πολιτική διαχείρισης πληροφοριακών συστημάτων

Για την πλήρη αξιοποίηση των ΤΠΕ στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων, πέραν της υιοθέτησης των βασικών πληροφορικών υποδομών και υπηρεσιών που περιγράφηκαν, απαραίτητη κρίνεται και η ορθή διαχείριση, λειτουργία και συντήρησή τους, αλλά, και ο σχεδιασμός πολιτικής για την περαιτέρω ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό τους.

Για τις βασικές πληροφοριακές υποδομές του ΚΗΜΔΗΣ και του ΕΣΗΔΗΣ απαιτείται να αναπτυχθεί μία ολοκληρωμένη πολιτική διαχείρισης - εξέλιξης, και να επιλυθούν προβλήματα διάθεσης αδειών χρήσης.

Η Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή, στην αρμοδιότητα της οποίας ανήκει η λειτουργία του ΚΗΜΔΗΣ και του ΕΣΗΔΗΣ, θα πρέπει να καταρτίσει σχέδιο στελέχωσης των υπηρεσιών πληροφορικής της, ώστε να είναι σε θέση μακροπρόθεσμα να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις λειτουργίας, συντήρησης και αναβάθμισης των συστημάτων.

Η απλοποίηση των διαδικασιών που προτείνεται για τις αναθέτουσες αρχές θα συμβάλει και στη μείωση των διοικητικών βαρών (υπό την έννοια του κόστους της συμμόρφωσης από τις υποχρεώσεις που απορρέουν από επιβαλλόμενες νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις) για τις επιχειρήσεις, ενώ επιπλέον μπορεί να ενισχυθεί με την ενσωμάτωση εργαλείων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, την έξυπνη χρήση των πληροφοριών που οι πολίτες και οι επιχειρήσεις πρέπει να παρέχουν στις δημόσιες αρχές και τη χρήση των ηλεκτρονικών διαδικασιών ως το κυρίαρχο κανάλι για την παροχή υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, θέματα που θα αντιμετωπιστούν με την εφαρμογή του e-procurement.

Ο ανασχεδιασμός κάποιων χρονοβόρων διοικητικών διαδικασιών (π.χ. δημοσίευσης, ανάθεσης και υλοποίησης δημοσίων συμβάσεων) αφενός με την προσαρμογή τους στο πλαίσιο καθιέρωσης ενιαίων διαδικασιών για διασφάλιση διαφάνειας και τήρηση των ευρωπαϊκών προδιαγραφών, αφετέρου με την πλήρη ηλεκτρονικοποίηση των διαδικασιών αυτών με τη χρήση των ΤΠΕ, αποσκοπεί στη μείωση των διοικητικών βαρών με χρονικά και οικονομικά οφέλη τόσο για τις αναθέτουσες αρχές/φορείς, όσο και για τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς.

Παράδειγμα ανασχεδιασμού διαδικασίας αποτελεί η χρήση από τις αναθέτουσες αρχές τυποποιημένων εγγράφων και προδιαγραφών για τη γνωστοποίηση προκήρυξης δημόσιας σύμβασης. Αυτό θα επιτρέψει στους οικονομικούς φορείς να εξοικειωθούν περισσότερο με το περιεχόμενο και τη μορφή των

γνωστοποιήσεων και αναμένεται να μειώσει τον χρόνο που απαιτείται για την κατανόηση των απαιτήσεων ενός διαγωνισμού.

Η απλοποίηση των διαδικασιών με στόχο τη μείωση των διοικητικών βαρών θα πρέπει να αποτελεί ύψιστης προτεραιότητας στόχο, καθώς "οι υποχρεώσεις πληροφόρησης που επιλέχθηκαν για τις δημόσιες συμβάσεις αποτελούν το τρίτο μεγαλύτερο ποσοστό διοικητικού κόστους και διοικητικών βαρών στο παρόν έργο. Αντιστοιχούν σε συνολικό διοικητικό κόστος ύψους 393,13 εκατομμυρίων ευρώ, το οποίο βαρύνει τις επιχειρήσεις στην Ελλάδα. Έχει ταξινομηθεί στο σύνολό του ως διοικητικό βάρος, καθώς δεν υπάρχει κόστος συνήθους επιχειρηματικής λειτουργίας που πιθανώς να συνεχίσει να υφίσταται εάν εξαλειφθούν οι υποχρεώσεις".⁶²

"Η ουσιαστική μετάβαση στις πλήρως ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις δεν αποτελεί μια τεχνική ή τεχνολογική πρόκληση. Πρόκειται κυρίως για μια οικονομική και πολιτική πρόκληση, η οποία δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί χωρίς ισχυρή δέσμευση στο υψηλότερο πολιτικό επίπεδο. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να δοθεί ένα σαφές πολιτικό μήνυμα για την αποφασιστικότητα της διοίκησης να αντιμετωπίσει αυτήν την πρόκληση, ιδίως μέσω της θέσπισης της αναθεωρημένης δέσμης νομοθετικών μέτρων για τις δημόσιες συμβάσεις, έτσι ώστε η μετάβαση στις πλήρως ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις να έχει επιτευχθεί και στη χώρα μας έως τα μέσα του 2016"⁶³.

V. Βελτίωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος ΜΜΕ κατά την διαχείριση δημοσίων συμβάσεων

(Α) Έκδοση Οδηγίας για την προώθηση συμμετοχής Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις

Στο πλαίσιο ταυτοποίησης των ενδογενών με τον κλάδο των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (ΜΜΕ) πεδίων αναφοράς και ενδιαφέροντος και των προβλεπόμενων ευχερειών που παρέχονται από τις νέες Οδηγίες στις αναθέτουσες αρχές προκρίνεται η έκδοση σχετικής κατευθυντήριας οδηγίας προς τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις αναθέτουσες αρχές με κύρια θεματικά τα κάτωθι:

Μέγεθος των συμβάσεων/δυσαναλογία διαχειριστικού κόστους σε σχέση με μεγαλύτερους οικονομικούς φορείς. Έχει παρατηρηθεί ότι συμβάσεις χαμηλής σχετικά αξίας είναι πιο εύκολα προσβάσιμες, υπό την έννοια της ανάθεσης, στις ΜΜΕ, λόγω σειράς παραγόντων, όπως το περιορισμένο εύρος των υλικοτεχνικών ικανοτήτων και χρηματοοικονομικών χαρακτηριστικών των επιχειρήσεων μικρότερης κεφαλαιοποίησης, το επίπεδο της εμπειρίας και της εν γένει παρουσίας τους αναφορικά με το χώρο των δημοσίων αναθέσεων και τη γενικότερη διαχειριστική και επιχειρησιακή επάρκεια των εν λόγω επιχειρήσεων. Επιπλέον, επισημαίνεται ότι ο αυξανόμενος όγκος των δημοσίων συμβάσεων, η ανάγκη περικοπής του κόστους, οι περιορισμένες διαχειριστικές δυνατότητες των αναθετουσών αρχών έχουν οδηγήσει στην μη ευρεία χρήση διαγωνισμών κατά τμήματα από τη μεριά της Διοίκησης, περιορίζοντας με τον τρόπο αυτό την συμμετοχή των ΜΜΕ στις συμβάσεις υψηλής αξίας και οριοθετώντας τον ανταγωνισμό εκ νέου.

Πεδία ενδιαφέροντος:

- Επιμερισμός των συμβάσεων σε μικρότερα τμήματα έτσι ώστε να υπάρχει επαρκής ικανότητα διαχείρισης από τις ΜΜΕ και μεγαλύτερη πιθανότητα επιτυχούς συμμετοχής στις διαδικασίες ανάθεσης από τις εν λόγω επιχειρήσεις.
- Εξέταση χρόνου διάρκειας ισχύος των συμφωνιών πλαίσιο.
- Ενθάρρυνση του σχηματισμού κοινοπραξιών αποτελούμενων από μικρού μεγέθους επιχειρήσεις αντί των μοναδικών/ισχυρών προμηθευτών.

⁶² Μέτρηση και Μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα - Τελική Έκθεση - Δημόσιες Συμβάσεις" του ΟΟΣΑ (2014)

⁶³ 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

- Εκπόνηση συγγραφής εγγράφων σύμβασης με ποιοτικά χαρακτηριστικά που αποσκοπούν στην θέσπιση κριτηρίων ανάθεσης πλην των ανταγωνιστικών τιμών.

Δυνατότητες πρόσβασης στην πληροφόρηση/Πολυπλοκότητα και ασάφεια των σχετικών πληροφοριών/Απαιτούμενη γνώση των διαδικασιών/Περιορισμένη εμπειρία και ικανότητα υποβολής προσφορών. Η εξασφάλιση ελεύθερης και εύκολης πρόσβασης στις σχετικές πληροφορίες, όσον αφορά στις επιχειρηματικές ευκαιρίες αλλά και η ικανότητα κατανόησης του τρόπου εφαρμογής του νομικού πλαισίου και χειρισμού των πολύπλοκων διαδικασιών ανάθεσης είναι καθοριστικής σημασίας αναφορικά με την αυξημένη συμμετοχή των ΜΜΕ και τη διασφάλιση της ισότιμης παρουσίας τους με τις μεγαλύτερες επιχειρήσεις στις διαγωνιστικές διαδικασίες.

Πεδία ενδιαφέροντος:

- Αυξημένη διαθεσιμότητα αναφορικά με τις επιχειρηματικές ευκαιρίες στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων βάσει έγκαιρου προγραμματισμού των αναγκών της διοίκησης και επαρκούς σχεδιασμού και δημοσιοποίησης του χρονοδιαγράμματος των προβλεπόμενων δράσεων και διαδικασιών
- Μειωμένη πρόσβαση σε τεύχη διακηρύξεων και στα έγγραφα τεκμηρίωσης
- Ευρεία χρήση των ΤΠΕ, καθιέρωση προκαταρκτικών ανακοινώσεων δημοσίων συμβάσεων και παροχή δυνατότητας δημιουργίας διακριτού επιχειρηματικού προφίλ ανά δυνητικό προσφέροντα με δυνατότητες ενημέρωσης και μεταφόρτωσης εγγράφων, υλικού τεκμηρίωσης και σχετικών δικαιολογητικών μέσω της ανάδρασης και των πολυλειτουργικών μηχανών αναζήτησης που καθιστά δυνατή η δημιουργία δικτυακών πύλων. Διασύνδεση με βάσεις δεδομένων της κεντρικής διοίκησης, όπως φορολογικές υπηρεσίες, φορείς πιστοποίησης/αδειοδότησης κλπ

Αναλογικότητα κριτηρίων επιλογής και οικονομικών κριτηρίων. Η αναλογικότητα των κριτηρίων επιλογής και ανάθεσης είναι καθοριστικής σημασίας για τις ΜΜΕ, καθώς οι αναθέτουσες αρχές που θεσπίζουν αδικαιολόγητα υψηλά επίπεδα δυνατοτήτων και ικανοτήτων αποκλείουν εκ των πραγμάτων τη συμμετοχή μεγάλου ποσοστού ΜΜΕ σε διαδικασίες υποβολής προσφορών⁶⁴. Κρίσιμο γεγονός αποτελεί η χρήση κριτηρίων, κατάλληλων για το είδος της αγοράς που αφορά η σύμβαση με βάση την προϋπολογισθείσα αξία της. Όλα τα κριτήρια πρέπει να τεκμηριώνονται αντικειμενικά, να μη διαβρώνουν την ουσία του φυσικού αντικείμενου (materiality), να είναι σαφή και αναλογικά προς τη συγκεκριμένη σύμβαση και να μην εισάγουν διακρίσεις και εμπόδια τα οποία περιορίζουν τον ανταγωνισμό.

Οι αναθέτουσες αρχές δεν μπορούν να απορρίπτουν προσφορές οικονομικών φορέων, που ακολουθούν την ευρωπαϊκή τεχνική έγκριση/ διεθνή πρότυπα/ τεχνικό πλαίσιο αναφοράς που έχουν εκπονηθεί από εγκεκριμένο οργανισμό τυποποίησης, εφόσον οι προδιαγραφές αυτών καλύπτουν τις επιδόσεις ή τις λειτουργικές απαιτήσεις που έχουν ορισθεί.

Τα απαιτούμενα χρηματοοικονομικά κριτήρια πρέπει να ανταποκρίνονται στις οικονομικές συνθήκες που επικρατούν, στην δυνατότητα πρόσβασης στις πιστωτικές γραμμές του χρηματοπιστωτικού συστήματος, στην επιτοκιακή επιβάρυνση της εξυπηρέτησης των δανειακών υποχρεώσεων, στην αναγκασία προσαρμογή του κύκλου εργασιών της πληθώρας των δυνητικών αναδόχων του εκάστοτε τομέα οικονομικής δραστηριότητας και να εφαρμόζουν την αρχή της αναλογικότητας.

Εγγυήσεις. Η προσαρμογή του ύψους της εγγύησης συμμετοχής στις ιδιαιτερότητες κάθε σύμβασης θα συμβάλει στην ενίσχυση του ανταγωνισμού, την ευρύτερη συμμετοχή οικονομικών φορέων λαμβανομένου υπόψη του δυσμενούς οικονομικού περιβάλλοντος και της κρίσης στην τραπεζική πίστη και αναμένεται να μειώσει τα έξοδα συμμετοχής στις διαδικασίες με συνακόλουθο αποτέλεσμα την υποβολή καλύτερων προσφορών⁶⁵. Επίσης, α)λόγω της αυξημένης παρουσίας των ΜΜΕ σε συμβάσεις κάτω των Κοινοτικών Ορίων θα μπορούσε να εξετασθεί το ενδεχόμενο κατάργησης των απαιτήσεων τραπεζικών εγγυήσεων για τις προσκλήσεις υποβολής προσφορών σε διαγωνισμούς κάτω από τα

⁶⁴ Ευρωπαϊκός κώδικας βέλτιστων πρακτικών που διευκολύνει την πρόσβαση των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις, σελ. 16, Βρυξέλλες 25.6.2008 SEC(2008)2193

⁶⁵ βλ. Αιτιολογική έκθεση του Ν. 4281/14 (αρθ. 157)

κατώφλια και β) λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των ΜΜΕ, θα μπορούσε να επιτραπεί η προσκόμιση των εγγυήσεων ανά διακριτό στάδιο της εκτέλεσης της σύμβασης με αντίστοιχα έγγραφα, αναφορικά με την περίπτωση της εγγύησης καλής εκτέλεσης. Επιπροσθέτως, θα μπορούσε ενδεχομένως να γίνει ευρύτερη χρήση χρηματοοικονομικών υποκατάστατων (ομόλογα/έντοκα γραμμάτια του Ελληνικού Δημοσίου) που δύνανται να προσφέρουν την προβλεπόμενη κάλυψη, βάσει δυνατότητας ρευστοποίησης επί της ονομαστικής τους αξίας (αξία εκποίησης), στις οικονομικού περιεχομένου ασφαλιστικές δικλείδες που παρέχει σήμερα το καθεστώς των εγγυητικών επιστολών. Τα υποβληθέντα χρεόγραφα θα μπορούσαν να προσφέρουν την αναλογική με την αξία της σύμβασης κάλυψη που απαιτείται μέσω της άμεσα ρευστοποιήσιμης αξίας τους, όπως αυτή καθορίζεται και να επιτρέψει την αποδέσμευση των ισοδύναμων κεφαλαίων.

Δυνατότητα σχηματισμού κοινοπραξιών από τους οικονομικούς φορείς και χρήσης της συνδυασμένης οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας και της τεχνικής τους ικανότητας και για τις συμβάσεις κάτω των κατωφλίων των ευρωπαϊκών Οδηγιών. Μία κοινοπραξία ΜΜΕ μπορεί να λάβει μέρος σε διαγωνισμό σύνθετων δημοσίων συμβάσεων, όπου απαιτούνται διάφορες δεξιότητες και αυξημένη κεφαλαιακή επάρκεια. Για τη διευκόλυνση του ευρύτερου δυνατού ανταγωνισμού, οφείλουν οι αναθέτουσες αρχές να δίδουν ιδιαίτερη προσοχή στην προκήρυξη της σύμβασης για τη συγκεκριμένη δυνατότητα⁶⁶

Προτεραιότητα στη σχέση κόστους -απόδοσης/ωφέλειας αντί στην τελική τιμή/Χρήση κριτηρίου της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής άποψης προσφοράς, λειτουργικές απαιτήσεις, κόστος κύκλου ζωής. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η δυνατότητα που εναπόκειται στις αναθέτουσες αρχές να λάβουν υπόψη διάφορα στοιχεία που συνδέονται με το συμβατικό αντικείμενο όπως την ποιότητα, τεχνική αξία, λειτουργικά χαρακτηριστικά ,κόστος λειτουργίας, αποδοτικότητα, τεχνική συνδρομή, μέσω επιλογής του κριτηρίου της συμφέρουσας από οικονομικής άποψης προσφοράς⁶⁷. Σε συνδυασμό με τη δυνατότητα αξιολόγησης του άμεσου κόστους της αγοράς αλλά και του κόστους του κύκλου ζωής (συνυπολογισμός του συνολικού κόστους καθ' όλη τη διάρκεια ζωής του συμβατικού αντικειμένου) παρέχεται η δυνατότητα διασφάλισης της προστιθέμενης αξίας (παράπλευρες ωφέλειες) και των κατάλληλων κινήτρων για παροχή καινοτόμων προϊόντων και οριοθέτησης τομέων τεχνολογικής εξειδίκευσης από τις ΜΜΕ.

Επιπλέον, προτείνεται α) η χρήση ευέλικτων τεχνικών προδιαγραφών με τη μορφή της επαρκούς απόδοσης και των λειτουργικών δυνατοτήτων / επιδόσεων αντί για τη μέχρι τώρα αναφορά σε πρότυπα και β) η υποβολή εναλλακτικών προσφορών που επιτρέπει την επικαιροποιημένη γνώση των αγαθών και υπηρεσιών που διατίθενται στις αγορές.

Επαρκές χρονικό διάστημα κατάρτισης προσφορών. Οι ΜΜΕ διαθέτουν περιορισμένες διοικητικές ικανότητες αναφορικά με την προσήκουσα προετοιμασία των εγγράφων προς υποβολή στο πλαίσιο ενός διαγωνισμού. Οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να λάβουν υπόψη τους την πιθανή επέκταση πέραν των νομοθετημένων ελάχιστων ορίων αναφορικά με τις προθεσμίες έτσι ώστε να εξασφαλίσουν επαρκή δημοσιότητα και ευρύτερη βάση του ανταγωνισμού. Επίσης, αναφορικά με τον καθορισμό των προθεσμιών για την παραλαβή προσφορών και αιτήσεων συμμετοχής, οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να λάβουν υπόψη την πολυπλοκότητα της σύμβασης και το χρόνο που απαιτείται για την προετοιμασία των προσφορών, ακόμα και αν αυτό συνεπάγεται τον καθορισμό προθεσμιών τυχόν μεγαλύτερων από τα ελάχιστα όρια που προβλέπουν οι Οδηγίες⁶⁸. Σε κάθε περίπτωση η αυξημένη χρήση των ΤΠΕ και η παρεπόμενη ευρύτερη διαθεσιμότητα των σχετικών με τη διαδικασία ανάθεσης εγγράφων, προβλέπεται να οδηγήσει σε σύντμηση του απαιτούμενου μέχρι σήμερα χρόνου. Επίσης, υπάρχει η δυνατότητα μέσω των PIN's (προκαταρκτικές ανακοινώσεις) αλλά και των προτεινόμενων κοινοποιήσεων (προφίλ) των αγοραστών σχετικά με τις προβλεπόμενες ετήσιες αγορές, τις σχεδιαζόμενες ημερομηνίες διενέργειας των διαγωνισμών, το προϋπολογιζόμενο κόστος και το είδος της διαδικασίας ανάθεσης. Αυτές οι

⁶⁶ Ευρωπαϊκός κώδικας βέλτιστων πρακτικών που διευκολύνει την πρόσβαση των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις, σελ. 9. Βρυξέλλες 25.6.2008 SEC(2008)2193

⁶⁷ Ευρωπαϊκός κώδικας βέλτιστων πρακτικών που διευκολύνει την πρόσβαση των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις, σελ. 20. Βρυξέλλες 25.6.2008 SEC(2008)2193

⁶⁸ βλ. αιτ. σκέψη (89) οδηγίας 2014/25/ΕΕ

πρακτικές σχεδιασμού και δημοσιότητας μπορούν να δώσουν τον απαιτούμενο χρόνο προετοιμασίας στις ΜΜΕ, έτσι ώστε να αντεπεξέλθουν στο προαναφερθέν εμπόδιο.

Έγκαιρη αποπληρωμή των συμβατικών υποχρεώσεων. Σύμφωνα με έρευνα του 2010⁶⁹, δεύτερο κατά σειρά αξιολόγησης πιο σημαντικό πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι Ευρωπαϊκές επιχειρήσεις ήταν οι παρατεταμένοι όροι πληρωμών και οι αδικαιολόγητα μεγάλες καθυστερήσεις. Ενώ οι Κοινοτικές επιχειρήσεις είναι επιφορτισμένες με ένα χρονικό διάστημα αποπληρωμής, βάσει συμβατικών όρων, το οποίο είναι κατά μέσο όρο 36 ημέρες, οι ελληνικές επιχειρήσεις πληρώνονται βάσει όρων πληρωμής σε 60 ημέρες. Επίσης οι μέσοι κοινοτικοί όροι καθυστέρησης πληρωμής αγγίζουν τις 29 ημέρες, τη στιγμή που στην Ελλάδα το αντίστοιχο χρονικό διάστημα υπερβαίνει τις 113 ημέρες, σύμφωνα με στοιχεία του 2012. Η υφιστάμενη Ενωσιακή νομοθεσία προβλέπει την αποπληρωμή των εμπορικών συναλλαγών για αγαθά και υπηρεσίες εντός των 30 και σε εξαιρετικές συνθήκες 60 ημερολογιακών ημερών, εκτός και έχει συμφωνηθεί διαφορετικά (αρθ. 4 Οδηγία 2011/7/ΕΚ). Το πρόβλημα των εξοφλητικών χρηματορροών γίνεται εντονότερο στην περίπτωση όπου μία επιχείρηση συμμετέχει σε ένα δημόσιο διαγωνισμό με τη μορφή του υπεργολάβου, ο οποίος αποπληρώνεται από τον βασικό ανάδοχο της σύμβασης, (άμα τη εκτέλεση των παραδοτέων που τον αφορούν), με έτι χειρότερους όρους λόγω καθυστέρησης σε αυτή την περίπτωση με υπαιτιότητα του αναδόχου.

Στην περίπτωση αυτή, η μη έγκαιρη αποπληρωμή των ΜΜΕ όταν αναλαμβάνουν το ρόλο του υπεργολάβου αποτελούν καθοριστικό παράγοντα της βιωσιμότητας των εν λόγω επιχειρήσεων λόγω της έλλειψης κεφαλαιακής επάρκειας, σταθερών πιστωτικών γραμμών και της περιορισμένης ικανότητας εξυπηρέτησης των οικονομικών υποχρεώσεων που ανακύπτουν. Εκ των άνωθεν προκύπτει ότι είναι επιτακτική η ανάγκη των έγκαιρων αποπληρωμών των υπεργολαβικών σχημάτων βάσει των συμβατικών υποχρεώσεων που απορρέουν από την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων.

Προτείνεται, α) η ενσωμάτωση ρητρών στα συμβατικά έγγραφα ώστε να διασφαλισθεί η εμπρόθεσμη πληρωμή των υπεργολάβων, β) να υπάρξει νομοθετική μέριμνα που να επιτρέπει την προκαταβολή και να διασφαλίζει τις ενδιάμεσες πληρωμές βάσει παραδοτέων, γ) να επιτραπεί η απευθείας πληρωμή των υπεργολάβων και να γίνουν οι απαραίτητες ενέργειες από την μεριά της Διοίκησης έτσι ώστε να γίνουν οι απαραίτητες ρυθμίσεις (ΥΔΕ, Επίτροπος, Υπόλογος, τραπεζική συναλλαγή, απαραίτητα παραστατικά πιστοποίησης δαπάνης, ηλεκτρονική επιβεβαίωση, αναφορά πληρωμής σε βάση δεδομένων κλπ), δ) απλούστευση των αναγκαιών εγγράφων για την πραγματοποίηση πληρωμής και προώθηση ενός κεντροποιημένου συστήματος ηλεκτρονικής τιμολόγησης, με σκοπό την επιτάχυνση των εμπλεκόμενων διαδικασιών, ε) κρατική χρηματοδότηση των εκπρόθεσμων πληρωμών των δημοσίων αρχών και φορέων.

Υποδιαίρεση συμβάσεων σε τμήματα. Η διοίκηση πρέπει να λάβει υπόψη τις ιδιαιτερότητες των ΜΜΕ και να παρέχει κατευθυντήριες γραμμές για τον τρόπο εφαρμογής του πλαισίου δημοσίων συμβάσεων έτσι ώστε διασφαλίσει την συμμετοχή των ΜΜΕ μέσω καθολικών αλλά και στοχευμένων παρεμβάσεων.

Οι οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις επιτρέπουν την ανάθεση συμβάσεων με τη μορφή χωριστών τμημάτων⁷⁰. Η υποδιαίρεση των δημοσίων συμβάσεων σε τμήματα θα μπορούσε να γίνει είτε σε ποσοτική βάση, ώστε να διευκολύνει την αυξημένη συμμετοχή των ΜΜΕ κατ' αναλογία με τον διευρυμένο ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν στην παραγωγή του ΑΕΠ, είτε σε ποιοτική βάση, ώστε να προσαρμόζεται το περιεχόμενο των συμβάσεων στους διακριτούς τομείς εξειδίκευσης και συγκριτικού πλεονεκτήματος που απολαμβάνουν οι ΜΜΕ. Το μέγεθος των τμημάτων βάσει παραγωγικής ικανότητας και μεθοδολογικής βελτιστοποίησης και το αντικείμενο αυτών βάσει βαθμού διαφοροποίησης και ιδιαίτερων χαρακτηριστικών, θα μπορούσε υπό τον κατάλληλο σχεδιασμό και προγραμματισμό να διευρύνει τον ανταγωνισμό, να υποστηρίξει την βιωσιμότητα παραγωγής των καινοτόμων προϊόντων/υπηρεσιών και να ενισχύσει επενδυτικά σχήματα των νεοφυών επιχειρήσεων.

⁶⁹ "Potential impact on smes of certain EP amendments to two proposed public procurement directives "(IMPA) : P. 11

⁷⁰ Άρθρο 9 παρ. 5 Οδηγία 2004/18/ΕΚ

Οι αναθέτουσες αρχές/φορείς θα πρέπει: να τεκμηριώνουν την απόφασή τους στην περίπτωση που κρίνουν σκόπιμο να μην προβούν στην επιτρεπόμενη υποδιαίρεση μιας δημόσιας σύμβασης κατόπιν συνεκτίμησης των οικονομικών και τεχνικών πτυχών.

Επιπλέον, θα πρέπει α) να εξετασθεί η δυνατότητα αναλογικής διασύνδεσης των κριτηρίων επιλογής με τα επιμέρους τμήματα και όχι με το σύνολο των παρτίδων της σύμβασης και β) να προβλέπεται η δυνατότητα αξιολόγησης μέσω αντιπαράθεσης των υποβληθέντων προσφορών με σκοπό να προσδιορισθεί εάν η προσφορά για ένα συνδυασμό τμημάτων ικανοποιεί ως σύνολο τα κριτήρια ανάθεσης καλύτερα από τις προσφορές διακριτών τμημάτων, μεμονωμένα⁷¹.

Χρήση της δυνατότητας σύναψης συμβάσεων-πλαίσιο με περισσότερους οικονομικούς φορείς. Οι διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων παρέχουν στις αναθέτουσες αρχές τη δυνατότητα να συνάπτουν μια συμφωνία-πλαίσιο με περισσότερους οικονομικούς φορείς και να οργανώνουν επιμέρους διαγωνισμούς για τα μέρη της συμφωνίας-πλαίσιο κάθε φορά που προκύπτουν για την αναθέτουσα αρχή πραγματικές ανάγκες εξυπηρέτησης διαφόρων δημόσιων αναγκών μέσω αγορών⁷².

Εν αντιθέσει με την κατακύρωση σε έναν «μοναδικό» προμηθευτή υλοποίησης του συμβατικού αντικειμένου, παρέχεται η δυνατότητα σε περισσότερους οικονομικούς φορείς να ανταγωνιστούν στο πλαίσιο των περισσότερων επιμέρους συμβάσεων, είτε μέσω κατακερματισμού μιας συμφωνίας πλαίσιο σε παρτίδες, είτε στην περίπτωση των -υποδιαιρεμένων σε τμήματα – επιμέρους συμβάσεων που απαρτίζουν μια συμφωνία-πλαίσιο, υπό την προϋπόθεση εφαρμογής της αναλογικότητας των κριτηρίων επιλογής.

Περιορισμός του διοικητικού φόρτου. Ένα σημαντικό εμπόδιο στη συμμετοχή των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις είναι ο διοικητικός φόρτος που απορρέει από την ανάγκη προσκόμισης σημαντικού αριθμού πιστοποιητικών ή άλλων εγγράφων που σχετίζονται με τα κριτήρια αποκλεισμού και τα κριτήρια επιλογής. Ο περιορισμός των εν λόγω απαιτήσεων είναι ο στόχος, όσον αφορά στην πρόβλεψη των Οδηγιών⁷³ για το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (ΕΕΕΣ), το οποίο αποτελεί μία υπεύθυνη δήλωση, η χρήση του οποίου θα μπορούσε να απλοποιήσει σημαντικά τη διαδικασία, προς όφελος τόσο των αναθετουσών αρχών όσο και των ΜΜΕ. Καθόσον τα Κράτη-Μέλη θα αποφασίζουν τα αποδεικτικά έγγραφα που θα υποβληθούν από τους υποψήφιους, όπως επίσης τον τρόπο και το χρόνο υποβολής αυτών, οι προσφέροντες θα κληθούν να υποβάλουν μία υπεύθυνη δήλωση και στην περίπτωση κατακύρωσης της σύμβασης θα υποχρεούνται να προσκομίσουν τα πρωτότυπα αποδεικτικά έγγραφα. Στο πλαίσιο της απλούστευσης των διαδικασιών η χρήση τυποποιημένων εντύπων υπεύθυνων δηλώσεων (ΕΕΕΣ) πρόκειται να θεσπιστεί μέσω εκτελεστικού Κανονισμού, από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Επιπρόσθετα, η ηλεκτρονική διασύνδεση των Αναθετουσών Αρχών με επίσημες βάσεις δεδομένων θα έδινε την δυνατότητα στις αρμόδιες υπηρεσίες να προμηθευτούν τα προβλεπόμενα αποδεικτικά έγγραφα, όπως επιβεβαιώσουν την κατάσταση των προσφερόντων. Γενικά η ευρύτερη χρήση των ΤΠΕ μέσω των ηλεκτρονικών εργαλείων θα συνδράμει σημαντικά στην συλλογή και επεξεργασία του απαραίτητου αποδεικτικού υλικού (δικαιολογητικά συμμετοχής, πιστοποιητικά, ηλεκτρονικοί φάκελοι) και θα περιορίσει αισθητά το διοικητικό βάρος των ΜΜΕ.

(Β) Ανάπτυξη εξειδικευμένης Βάσης Δεδομένων

Καταγραφή και επεξεργασία δεδομένων

Βασική προϋπόθεση πρόβλεψης των οικονομικών επιπτώσεων του τομέα των δημοσίων συμβάσεων στις ΜΜΕ, αναφορικά με τις επιλογές πολιτικών στο πλαίσιο συγκρότησης ενιαίας στρατηγικής, είναι η δυνατότητα καταγραφής και ανάλυσης αξιόπιστων συγκριτικών δεδομένων. Σε αυτήν τη γενική διαπίστωση τείνουν να συμφωνήσουν διάφορες Ευρωπαϊκές υπηρεσίες και ανεξάρτητοι οργανισμοί στην προσπάθεια να οδηγηθούν σε ασφαλή, από επιστημονικής άποψης, συμπεράσματα κατόπιν

⁷¹ βλ. αιτ. σκέψη (88) οδηγίας 2014/25/ΕΕ

⁷² Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής "Ευρωπαϊκός κώδικας βέλτιστων πρακτικών που διευκολύνει την πρόσβαση των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις", SEC (2008) 2193, 25.6.2008

⁷³ αρθ. 59 Οδηγία 2014/24/ΕΕ και αρθ. 80 παρ. 3 Οδηγία 2014/25/ΕΕ

επεξεργασίας των στοιχείων που εμπεριέχονται στη βάση δεδομένων του TED. Η δυνατότητα πρόβλεψης συγκεκριμένων μεταβλητών και ως εκ τούτου επιβεβαίωσης του βαθμού επιτυχίας των προκριθέντων Ενωσιακών και Εθνικών στόχων, προϋποθέτει την καταγραφή εξειδικευμένων ποσοτικών και ποιοτικών στοιχείων που αφορούν στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων. Περιορισμοί της σχετικής βάσης δεδομένων, (όπως αποκλειστική καταγραφή μόνο των συμβάσεων άνω των ορίων, αδυναμία διασύνδεσης προκηρύξεων δημοσίων διαγωνισμών με τις επιμέρους ήσσονος αξίας συμβάσεις τμημάτων, ικανός αριθμός μεταβλητών, επάρκεια υποβληθέντων στοιχείων), μπορούν να περιορίσουν αισθητά την αξιοπιστία των παραγόμενων αποτελεσμάτων (πχ περίπτωση, όπου η ανάπτυξη σχετικού μοντέλου παλινδρομικής ανάλυσης είχε αποτέλεσμα R squared 17%, δηλαδή ελλιπής προσαρμοστικότητα μοντέλου στην πραγματικότητα). Μέθοδοι βάσει των οποίων επιχειρήθηκε μέσω παρέκτασης (extrapolation) η χρήση οριζόντιων και αντιπροσωπευτικών συντελεστών, με σκοπό να προσδιορισθεί η συμμετοχή εγχώριας κατηγορίας φορέων σε αναθέσεις δημοσίων συμβάσεων, απλώς παρουσιάζουν αποτελέσματα κατά προσέγγιση και υπό το πλαίσιο κάποιων παραδοχών. Ανάλογα προβλήματα προκύπτουν ιδιαίτερα στην προσπάθεια διενέργειας παρόμοιας ανάλυσης συγκεκριμένων κατηγοριών εγγραφών (περίπτωση ΜΜΕ), όπως αυτές υποβάλλονται στο υφιστάμενο πληροφοριακό σύστημα (ΕΣΗΔΗΣ).

Ειδικότερα, οι ΜΜΕ παρουσιάζουν δραστηριότητα σε όλες τις θεματολογικά διακριτές κατηγορίες συμβάσεων (πράσινες, καινοτόμες, κοινωνικής αναφοράς/ηθικής). Ως εκ τούτου πέραν της διαφοροποίησης τους επί τη βάσει των κριτηρίων της Σύστασης της Ένωσης (2003), οι συμβάσεις αυτές κατατάσσονται οριζοντίως σε όλο το φάσμα των δημοσίων συμβάσεων βάσει συμβατικού αντικειμένου. 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 κατηγοριών αγαθών/υπηρεσιών των ξεχωριστών τομέων επιχειρηματικής δραστηριότητας στους οποίους ενεργοποιούνται. Επιπλέον, συνάγεται ότι λόγω ισχυρής παρουσίας και διαφοροποίησης των ΜΜΕ συνολικά, η απλή παράθεση κάποιων γενικών μεγεθών που δεν εμβαθύνουν περαιτέρω στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κατηγοριών φορέων, οι οποίοι δεν υφίστανται ως ξεχωριστές κατηγορίες βάσει κεφαλαιοποίησης, αριθμού προσωπικού, τομέα δραστηριότητας, είδους σύμβασης και πολλών άλλων παραμέτρων, δεν επιτρέπουν τη εξαγωγή συμπερασμάτων μέσω των προβλεπόμενων τεχνικών ανάλυσης. Αυτή η διαπίστωση αποκτά ιδιαίτερη σημασία, διότι η συμμετοχή των ΜΜΕ ως γενική κατηγορία οικονομικών οντοτήτων παρουσιάζει αυξημένη συμμετοχή στο εν γένει χώρο των δημοσίων συμβάσεων βάσει συγκριτικής αντιπαράθεσης με στοιχεία άλλων κρατών-μελών κατόπιν ανάλυσης των δεδομένων του TED. Πέραν της αμφισβητήσιμης αξιοπιστίας των παραγόμενων εκθέσεων, λόγω ανεπάρκειας δεδομένων, έλλειψης συνεχόμενων μεταβλητών και γενικά μη καταγραφής κατάλληλων ποιοτικών και ποσοτικών παραμέτρων, οι ΜΜΕ αντικειμενικά αντιμετωπίζουν συγκεκριμένα εμπόδια, που αφορούν στην ποιοτική, αποδοτική και διαφανή -ως προς τις διαδικασίες- και όχι απλώς ευρεία (ποσοτικά) συμμετοχή τους στο χώρο των δημοσίων διαγωνισμών. Συναφώς, κρίνεται σκόπιμο να αναλυθούν οι κάτωθι αναφερόμενες παράμετροι, προκειμένου να προκύψουν οι αναγκαίες νομοθετικές παρεμβάσεις:

- το μέγεθος των συμβάσεων,
- αριθμός των τμημάτων και το βελτιστοποιημένο μέγεθος αυτών,
- η (ενδεχόμενη) ανάθεση συμβάσεων σε κατηγορίες φορέων βάσει σταθερών ποσοστών επί του συνόλου του προϋπολογισμού,
- ο βέλτιστος αριθμός των εθνικών Κεντρικών Αρχών Αγορών,
- οι καθυστερήσεις αποπληρωμής,
- το διοικητικό κόστος,
- η καταλληλότερη διαδικασία ανάθεσης,
- ο αντίκτυπος ευρύτερης εφαρμογής συγκεντρωτικών αγορών,
- η ανάγκη επαγγελματοποίησης,
- η ευρύτητα χρήσης των ΤΠΕ,

- η τεκμηρίωση με δεδομένα των προτεινόμενων συγχωνεύσεων και των κοινών προσφορών ως λύση κεφαλαιακής επάρκειας και τεχνικής ικανότητας,
- η ανάλυση πιθανοτήτων κατακύρωσης,
- η ικανότητα διεύρυνσης των αγορών,
- η προστιθέμενη αξία,
- ο βαθμός δικτύωσης και συνέργειας,
- η αποτίμηση των προεξοφλημένων χρηματοροών στο πλαίσιο του κύκλου διάρκειας ζωής ανά είδος σύμβασης και βάσει των χαρακτηριστικών των διακριτών κατηγοριών των ΜΜΕ.

Εκ των άνωθεν, προτείνεται η ανάπτυξη εξειδικευμένης και επαρκούς βάσεως δεδομένων που να αφορά τις ΜΜΕ αναφορικά με την συμμετοχή τους στις δημόσιες συμβάσεις με δυνατότητα διασύνδεσης με άλλες βάσεις δεδομένων (ιδιωτικές, δημόσιες, Ευρωπαϊκές) και την ανάπτυξη κατάλληλης μεθοδολογίας επεξεργασίας δεδομένων και εξαγωγής συμπερασμάτων. Η αναμόρφωση της Εθνικής Βάσης Δεδομένων και η ανάπτυξη επιπρόσθετων τεχνικών δυνατοτήτων που επιτρέπουν την επικαιροποίηση σχετικών πληροφοριών, διασφαλίζουν την αξιοπιστία των στοιχείων και καθιστούν δυνατή την επεξεργασία επαρκούς ποιοτικά όγκου δεδομένων, θα μπορούσε να ανταποκριθεί στην ικανοποίηση εξειδικευμένης ανάλυσης των πληροφοριών που αφορούν τις ΜΜΕ.

(Γ) Εξατομίκευση σχεδίων δράσης ανά αρμόδιο κυβερνητικό φορέα

Οι ΜΜΕ, λόγω του εύρους των δραστηριοτήτων τους, της γενικότερης διάστασης και παρουσίας τους σε διαφορετικούς κλάδους της ελληνικής οικονομίας και της βαρύνουσας σημασίας που διακατέχουν αναφορικά με το παραγόμενο του ΑΕΠ, χρήζουν διαφορετικών προσεγγίσεων στο πλαίσιο διακριτών στρατηγικών, όπως αυτές υπαγορεύονται από τις διαφορετικές κατηγοριών αγαθών/υπηρεσιών των διακριτών τομέων επιχειρηματικής δραστηριότητας στους οποίους ενεργοποιούνται και την εξατομικευμένη και διαφοροποιούμενη αντιμετώπιση των ενδογενών- με τον εκάστοτε κλάδο – προβλημάτων, πέραν αυτών που παρουσιάζουν οριζόντια διάσταση (φορολογικό καθεστώς, χρηματοδοτικές γραμμές, "κόκκινα" επιχειρηματικά δάνεια).

Εκ των άνωθεν, προτείνεται η επέκταση της διαδικασίας διαβούλευσης ανάμεσα στη Διοίκηση και φορέων της αγοράς, μέσω τακτικών επαφών και ημερίδων των εμπλεκόμενων φορέων. Αυτό θα συνδράμει στην επιδιωκόμενη κατάρτιση εξειδικευμένων δεσμών δράσεων σε επίπεδο στρατηγικής κατόπιν σύστασης ομάδων εργασίας ή Επιτροπών με εμπειρογνώμονες ανά θεματική ενότητα και καθ' ύλην αρμόδιο φορέα και επί τη βάση του πλαισίου αρμοδιοτήτων των εκάστοτε φορέων της Διοίκησης, όπως αυτό έχει οριστεί νομοθετικά.

VI. Προώθηση καινοτομίας στις δημόσιες συμβάσεις

Ο χώρος των δημοσίων συμβάσεων θεωρείται ως ένας από τους πιο σημαντικούς τομείς όσον αφορά την ενίσχυση της ζήτησης για καινοτόμα αγαθά και υπηρεσίες. Η έμπρακτη υποστήριξη, εκ μέρους της Επιτροπής, των καινοτόμων πρωτοβουλιών μέσω του συστήματος των δημοσίων προμηθειών συνάδει με την προσπάθεια δημιουργίας των πρωτοπόρων αγορών, προωθεί την καινοτόμο βιομηχανική παραγωγή και τις καινοτόμες ΜΜΕ και επιχειρεί να ενισχύσει την ανταγωνιστικότητα και βιωσιμότητα των Ευρωπαϊκών επιχειρήσεων.

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 ανταγωνιστικό περιβάλλον να 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 E&A προεμπορικές συμβάσεις (PCP)⁷⁴.

(Α) Έκθεση/μελέτη σκοπιμότητας με σκοπό την προώθηση της καινοτομίας στους καίριους τομείς

Η επιδιωκόμενη ενίσχυση καινοτόμων λύσεων επικεντρώνεται κυρίως στους τομείς της ενέργειας, υγείας, περιβάλλοντος και μεταφορών. Οι αρμόδιοι φορείς προτείνεται να προβούν στην διενέργεια έκθεσης/μελέτης σκοπιμότητας, έτσι ώστε να προσδιορίσουν τα εμπόδια και τις πιθανές ωφέλειες της ευρύτερης εφαρμογής των τεχνολογικά ανεπτυγμένων προϊόντων και υπηρεσιών της εγχώριας αγοράς στη δημόσια διοίκηση και να προωθήσουν την ενίσχυση των συμβάσεων καινοτόμων λύσεων και των προεμπορικών συμβάσεων στο ευρύτερο χώρο των δημόσιων διαγωνισμών.

Γενικά, η έκθεση μεταξύ άλλων καλείται να καθορίσει τον τρόπο που θα ήταν δυνατόν να ξεπεραστούν τα εμπόδια υλοποίησης, μέσω υποστήριξης των Ευρωπαϊκών μηχανισμών και τη δέσμη ενεργειών μέσω των οποίων οι αρμόδιες υπηρεσίες θα μπορούσαν να βελτιστοποιήσουν τα δυνητικά οφέλη της Κοινοτικής προστιθέμενης αξίας, αναφορικά με την πρόσβαση σε τεχνογνωσία, την πιθανότητα και τις συνθήκες συγχρηματοδότησης των δαπανών ενίσχυσης της E&A, την δυνατότητα συμμετοχής σε Ευρωπαϊκά μορφώματα συνεργασίας και ανταλλαγής εμπειρίας και τη δυνατότητα προώθησης αγαθών και υπηρεσιών στις διεθνείς αγορές στα πλαίσια της εμπορικής εκμετάλλευσης. Προτεινόμενα και μη δεσμευτικά θέματα ανάπτυξης:

- 1) Πιθανά εμπόδια του θεσμικού πλαισίου, κατευθυντήριων γραμμών, ερμηνευτικών διατάξεων (soft law)
- 2) Είδος διαδικασίας ανάθεσης, έτσι ώστε να προσδιορισθεί ο πιο ενδεδειγμένος οικονομικός φορέας παροχής καινοτόμων λύσεων αναφορικά με τους δημόσιους διαγωνισμούς.
- 3) Θεματικές ενότητες που πρέπει να επιλεγούν προς προώθηση στο πλαίσιο δημιουργίας (ΠΠΑ)/διεύρυνσης των αγορών. Προσδιορισμός ομάδων προϊόντων και υπηρεσιών που ικανοποιούν τους στόχους της οικονομικής ανάπτυξης μέσω της καινοτομίας ανά ενότητα πολιτικής της Διοίκησης και κατηγορία αγαθών/υπηρεσιών.
- 4) Κατάλληλος μηχανισμός μέσω του οποίου το τελικό προϊόν/υπηρεσία φθάνει στον τελικό χρήστη με την μέγιστη δυνατή επάρκεια/αποτελεσματικότητα.
- 5) Συνδυετικός κρίκος ανάμεσα στην εμπορευματοποίηση των δημοσίων συμβάσεων και στο τελικό αποτέλεσμα των καινοτόμων διαδικασιών παραγωγής.
- 6) Διασύνδεση αναγκών και προδιαγραφών των Ευρωπαϊκών Αναθετουσών Αρχών
- 7) Ανάπτυξη και διάχυση της πληροφορίας της τεχνολογίας αιχμής ανά θεματικό τομέα
- 8) Διάσταση του καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων και επιτρεπόμενη ένταση ενίσχυσης υπό το πλαίσιο του υγιούς ανταγωνισμού.
- 9) Δυνατότητες εξασφάλισης και ύψος σταθερών κονδυλίων για την υποστήριξη των καινοτόμων προϊόντων / υπηρεσιών, δημιουργία σχήματος ασφαλιστικής κάλυψης και σύστημα αποζημιώσεων σε περίπτωση αποτυχίας του καινοτόμου εγχειρήματος.
- 10) Ανάπτυξη μεθοδολογίας βασισμένης στον κύκλο διάρκειας ζωής ανά κατηγορία καινοτόμων προϊόντων / υπηρεσιών (ωφέλιμη διάρκεια ζωής, προστιθέμενη αξία, εκτίμηση χρηματοροών στο παρόν και ορθή αποτίμηση κόστους, υπολειπόμενη αξία), με σκοπό την ευρύτερη εφαρμογή της αξίας/ποιότητας-απόδοσης, ως κριτήριο ανάθεσης σε αντίθεση με τη ευρεία εφαρμοσμένη χαμηλότερη τιμή.
- 11) Καθορισμός όρων και συνθηκών της παροχής Ευρωπαϊκής αρωγής, κυρίως όσον αφορά στην διακρατική συνεργασία, με σκοπό την ανάπτυξη και εμπορευματοποίηση των καινοτόμων λύσεων.

⁷⁴ Βλ. Αναλυτικά Παράρτημα II

12) Αξιολόγηση ανάλογων διεθνών προγραμμάτων ενίσχυσης της καινοτομίας (πχ US Small business innovation research)

13) Διαδικασία επιβεβαίωσης και συνθήκες ανανέωσης των προδιαγραφών προϊόντων, σημάτων και πιστοποιητικών σε σχέση με την ισορρόπηση ανάμεσα στην προώθηση της καινοτομίας και την απόδοση των επενδυτικών σχημάτων (ανά επιχειρηματικό τομέα)

14) Διαδικασία εποπτείας/παρακολούθησης και διασφάλισης της απόδοσης των καινοτόμων αγαθών/υπηρεσιών καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής σύμφωνα με τους συμπεφωνημένους συμβατικούς όρους.

(B) Δημιουργία ηλεκτρονικής πλατφόρμας

Ιδιαίτερα χρήσιμη κρίνεται η δημιουργία ηλεκτρονικής πλατφόρμας έτσι ώστε να είναι δυνατή: α)η συνεργασία με τις επιχειρηματικές οντότητες της αγοράς, β)η πληροφόρηση αναφορικά με τις προδιαγραφές απόδοσης εγχώριων και άλλων Ευρωπαϊκών οργανισμών, γ) η επάρκεια διάχυσης των τεχνολογικών εφαρμοσμένων εξελίξεων και των αποτελεσμάτων Έρευνας και Ανάπτυξης στις Αναθέτουσες Αρχές, τις Κεντρικές Αρχές Αγορών, τους δυνητικούς επενδυτές και δ)η προώθηση συνεργατικών σχηματισμών.

VII. Ενίσχυση κοινωνικής οικονομίας μέσω προώθησης σύναψης δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς

Οι δημόσιες αρχές που επιθυμούν να επιτύχουν κοινωνικούς στόχους μέσω των δημοσίων συμβάσεων με κοινωνικές πτυχές θα πρέπει να χαράξουν μια στρατηγική εφαρμογής των κοινωνικά υπεύθυνων δημοσίων συμβάσεων.

Οι κοινωνικά υπεύθυνες δημόσιες συμβάσεις (SRPP) επιδιώκουν να δώσουν το παράδειγμα και να επηρεάσουν την αγορά. Προάγοντας τις κοινωνικά υπεύθυνες δημόσιες συμβάσεις, οι δημόσιες αρχές μπορούν να δώσουν στις εταιρείες πραγματικά κίνητρα να αναπτύξουν κοινωνικά υπεύθυνη διαχείριση.

Κάνοντας αγορές με σύνεση, οι δημόσιες αρχές μπορούν να προάγουν τις ευκαιρίες απασχόλησης, την αξιοπρεπή εργασία, την κοινωνική ένταξη, την προσβασιμότητα, τον σχεδιασμό για όλους, το ηθικό εμπόριο και επιδιώκουν να επιτύχουν ευρύτερη συμμόρφωση με κοινωνικά πρότυπα. Βασική επιδίωξη είναι η θετική και δυναμική αλληλεπίδραση ανάμεσα στην οικονομική πολιτική, την πολιτική απασχόλησης και κυρίως την κοινωνική πολιτική στον βαθμό που αυτή καθίσταται εφικτή μέσω του τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Οι δημόσιες συμβάσεις μπορούν να αποτελέσουν για τις αναθέτουσες αρχές ένα μέσο για την ενθάρρυνση της επίτευξης κοινωνικών στόχων μέσω της επιβολής μέτρων υπέρ ορισμένων κατηγοριών ατόμων, καθώς και της ανάληψης θετικών δράσεων στον τομέα της απασχόλησης. Οι οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων παρέχουν δυνατότητες έτσι ώστε να λαμβάνονται υπόψη, κατά τις διαδικασίες δημοπράτησης δημοσίων συμβάσεων, κοινωνικές πτυχές που σχετίζονται με τα ζητούμενα προϊόντα ή υπηρεσίες, ιδίως κατά τον καθορισμό των τεχνικών προδιαγραφών και των κριτηρίων επιλογής.

Ο όρος «κοινωνικές πτυχές» αφορά, συγχρόνως, μέτρα που εξασφαλίζουν το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και την τήρηση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων (π.χ. μεταξύ ανδρών και γυναικών), εθνικές νομοθετικές διατάξεις που ισχύουν στον κοινωνικό τομέα, καθώς και τις κοινοτικές οδηγίες που έχουν εκδοθεί στον εν λόγω τομέα. Ο όρος «κοινωνικές πτυχές» καλύπτει επίσης την έννοια των ρητρών ειδικής στόχευσης (π.χ., για την επανένταξη μειονεκτούντων ατόμων ή ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά απασχόλησης, καθώς και την εφαρμογή θετικών δράσεων ή διακρίσεων, ιδίως στο πλαίσιο της καταπολέμησης της ανεργίας ή του κοινωνικού αποκλεισμού).

(Α) Υποστήριξη σύναψης συμβάσεων ανατιθέμενες κατά αποκλειστικότητα σε Προστατευόμενα Παραγωγικά Εργαστήρια/Κοινωνικούς Συνεταιρισμούς Περιορισμένης Ευθύνης/Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις Ένταξης κλπ

Στο πλαίσιο της ενσωμάτωσης των νέων οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να παραχωρούν κατ' αποκλειστικότητα το δικαίωμα συμμετοχής σε διαδικασίες σύναψης δημοσίας σύμβασης αξίας σε Φορείς όπως είναι:

(α) Προστατευόμενα Παραγωγικά Εργαστήρια του άρθρου 17 του ν. 2646/1998 (Α' 236),

(β) Κοινωνικούς Συνεταιρισμούς Περιορισμένης Ευθύνης του άρθρου 12 του ν. 2716/1999 (Α' 96),

(γ) Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις Ένταξης της περίπτωσης (α) της παραγράφου 2 του άρθρου 2 του ν. 4019/2011 και

(δ) κάθε άλλο τυχόν οικονομικό φορέα που έχει ως κύριο σκοπό, δυνάμει του καταστατικού του, την επαγγελματική και κοινωνική ένταξη ατόμων με αναπηρία ή μειονεκτούντων προσώπων, εφόσον περισσότεροι από ένα ορισμένο ποσοστό των εργαζομένων του φορέα είναι εργαζόμενοι με αναπηρία ή μειονεκτούντες εργαζόμενοι.

Περαιτέρω θα πρέπει να ρυθμιστούν στοιχεία όπως το κατώτατο ποσοστό των συμβάσεων τις οποίες οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αναθέτουν υποχρεωτικά, τα είδη και οι κατηγορίες των συμβάσεων, οι ειδικότεροι όροι ανάθεσης των και άλλες λεπτομέρειες στο πλαίσιο της περαιτέρω εξειδίκευσης.

(Β) Παρακολούθηση τήρησης υποχρεώσεων κοινωνικού και εργατικού δικαίου στις δημόσιες συμβάσεις με προγράμματα επιθεωρήσεων/ελέγχων από ΣΕΠΕ

Σύμφωνα με συγκεκριμένες διατάξεις των νέων οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις, όπως αυτές περιγράφονται στο μέρος Α του παρόντος προβλέπεται ως πρώτη δράση η παρακολούθηση τήρησης υποχρεώσεων κοινωνικού και εργατικού δικαίου στις δημόσιες συμβάσεις, που θα μπορούσε να υλοποιηθεί μέσω προγραμμάτων επιθεωρήσεων/ελέγχων από το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας⁷⁵. Από τις κυριότερες αρμοδιότητες του Σώματος είναι η επίβλεψη και ο έλεγχος εφαρμογής των διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας σε όλες τις επιχειρήσεις ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, η έρευνα, ανακάλυψη και δίωξη των περιπτώσεων παράβασης της εργατικής νομοθεσίας και παράνομης απασχόλησης, η εξέταση υποβαλλόμενων καταγγελιών εργαζομένων, η επιβολή διοικητικών κυρώσεων στους παραβάτες ή ποινικών μετά από προσφυγή στη δικαιοσύνη, η συμφιλωτική παρέμβαση για την επίλυση των ατομικών ή συλλογικών διαφορών εργασίας.

Στις παρούσες συνθήκες οικονομικής και κοινωνικής κρίσης της χώρας μας, ο ρόλος του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε.), ως ο κατεξοχήν κρατικός μηχανισμός ελέγχου της τήρησης της εργατικής νομοθεσίας, αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σπουδαιότητα. Με την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική ευημερία να «περνάει» μέσα από τους χώρους εργασίας, το Σ.ΕΠ.Ε. καλείται να συμβάλλει και στην τήρηση των αρχών της ισότητας, διαφάνειας και προσήκουσας υλοποίησης δημοσίων συμβάσεων, λαμβάνοντας μέριμνα για την κατά προτεραιότητα ένταξη στον προγραμματισμό των ελέγχων του των επιχειρήσεων που εκτελούν ως ανάδοχοι δημόσιες συμβάσεις.

(Γ) Ολοκληρωμένο σχέδιο ενσωμάτωσης πολιτικών δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς

Κομβικής σημασίας αξία για την προώθηση πολιτικών δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς αποτελεί η κατάρτιση ενός ολοκληρωμένου επιχειρησιακού σχεδίου πολιτικών δημοσίων συμβάσεων. Θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι κάτωθι τομείς παρέμβασης και στόχοι:

1. Προώθηση «ευκαιριών απασχόλησης»
2. Προώθηση της «αξιοπρεπούς εργασίας»
3. Προώθηση της συμμόρφωσης με «κοινωνικά και εργασιακά δικαιώματα»

⁷⁵ Βλ. Διατάξεις του π.δ. 136/1999(ΦΕΚ 134Α)

4. Υποστήριξη της «κοινωνικής ένταξης» και προώθηση των οργανισμών κοινωνικής οικονομίας
5. Προώθηση της «προσβασιμότητας και του σχεδιασμού για όλους»
6. Συνεκτίμηση θεμάτων “ηθικού εμπορίου”
7. Επιδίωξη της επίτευξης ευρύτερης εκούσιας δέσμευσης για την «εταιρική κοινωνική ευθύνη» (ΕΚΕ), δηλαδή εταιρείες που ενεργούν εκούσια και λειτουργούν πέραν των νομοθετικών τους υποχρεώσεων, επιδιώκοντας περιβαλλοντικούς και κοινωνικούς στόχους στις καθημερινές δραστηριότητες τους, όπως
 - συνεργασία με εργολήπτες για την ενίσχυση της δέσμευσης στις αξίες της ΕΚΕ
 - προστασία από την κατάχρηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ενθάρρυνση του σεβασμού τους
8. Προώθηση των ΜΜΕ, εφόσον μπορούν να συνδεθούν με τις “κοινωνικές πτυχές” των δημοσίων συμβάσεων
 - διατάξεις που παρέχουν στις ΜΜΕ μεγαλύτερη πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις μειώνοντας το κόστος ή/και το βάρος συμμετοχής στις ευκαιρίες των δημοσίων συμβάσεων με κοινωνικές πτυχές/ ρήτρες
 - ίσες ευκαιρίες μέσω μεγαλύτερης προβολής των δυνατοτήτων υπεργολαβίας

Στόχος του εν λόγω σχεδίου ενσωμάτωσης πολιτικών δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς είναι η προώθηση και υλοποίηση αυτών των συμβάσεων, μέσω ενδεικτικά των κάτωθι δράσεων:

- πρόταση προϊόντων, υπηρεσιών και έργων στα οποία θα εφαρμοστούν κριτήρια δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς
- εισήγηση κάθε αναγκαίας νομοθετικής ρύθμισης και τροποποίησης του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου, όπου απαιτείται
- εισήγηση για την εφαρμογή της κοινωνικής ρήτρας εκτέλεσης στις δημόσιες συμβάσεις

Στο πλαίσιο της Συστημικής Παρέμβασης «Κοινωνική Οικονομία και Κοινωνική Επιχειρηματικότητα» που εντάσσεται στον 1ο Άξονα Προτεραιότητας του Επιχειρησιακού Προγράμματος Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση» και αφορά στη συνέχιση και ολοκλήρωση του απαιτούμενου θεσμικού, κανονιστικού, διοικητικού και δημοσιονομικού πλαισίου για την προώθηση της κοινωνικής οικονομίας και της κοινωνικής επιχειρηματικότητας στο πλαίσιο του Στρατηγικού Σχεδίου για την ανάπτυξη του τομέα της Κοινωνικής Επιχειρηματικότητας, που εκπονήθηκε από την Ειδική Υπηρεσία για την Κοινωνική Ένταξη και την Κοινωνική Οικονομία (ΕΥΚΕΚΟ) σε συνεργασία με την ΕΕ εντάχθηκε η εκπόνηση Ολοκληρωμένου Σχεδίου Ενσωμάτωσης Πολιτικών ΔΣΚΑ.

(Δ) Μηχανισμός στήριξης δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς /Δημιουργία συμβουλευτικής δομής Κοινωνικών Συνεταιριστικών Επιχειρήσεων -ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ.

Ιδιαίτερη σημασία αποκτά η δημιουργία ενός μηχανισμού στήριξης των δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς μέσω μιας συμβουλευτικής δομής Κοινωνικών Συνεταιριστικών Επιχειρήσεων, που αφορά στην συμμετοχή αυτών σε διαδικασίες ανάθεσης Δημοσίων Συμβάσεων Κοινωνικής Αναφοράς». Έργο της Δομής θα είναι, ενδεικτικά:

- Η ανάπτυξη ικανότητας (capacity building) των στελεχών των Κοιν.Σ.Επ. μέσω π.χ. εκπαιδευτικών προγραμμάτων προκειμένου να μπορούν να συμμετέχουν με αξιώσεις στις διαγωνιστικές διαδικασίες Δημοσίων Συμβάσεων Κοινωνικής Αναφοράς
- Η συμβουλευτική καθοδήγηση των Κοιν.Σ.Επ., όσον αφορά την συμμετοχή τους σε διαδικασίες ανάθεσης Δημοσίων Συμβάσεων Κοινωνικής Αναφοράς
- Η συλλογή, μελέτη και διάχυση διεθνών καλών πρακτικών αξιοποίησης Δημοσίων Συμβάσεων Κοινωνικής Αναφοράς τόσο στις Κοιν.Σ.Επ., όσο και στις αναθέτουσες αρχές
- Η εξειδίκευση των κοινωνικών κριτηρίων
- Η ανάπτυξη απλουστευμένων κατευθυντήριων γραμμών για τους υπεύθυνους εκτέλεσης-σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων Κοινωνικής Αναφοράς σε όλα τα επίπεδα

- Η κατάρτιση των στελεχών των αναθετουσών αρχών που εμπλέκονται στις διαδικασίες προγραμματισμού, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς
- Η κατάρτιση των στελεχών των αναθετουσών αρχών προκειμένου να διεξάγουν προκαταρκτικές διαβουλεύσεις με τους φορείς της Κοινωνικής Οικονομίας πριν από την έναρξη μιας διαδικασίας ανάθεσης, με σκοπό τον ακριβή καθορισμό των αναγκών τους, τον προσδιορισμό των τεχνικών προδιαγραφών και τη διαμόρφωση των όρων και προϋποθέσεων για την ανάθεση και την εκτέλεση της σύμβασης καθώς και των προκαθορισμό των κοινωνικών κριτηρίων
- Η παρακολούθηση της αξιοποίησης των Δημοσίων Συμβάσεων Κοινωνικής Αναφοράς από φορείς Κοινωνικής Οικονομίας στη χώρα μας και η ενημέρωση της ΕΑΑΔΗΣΥ

(Ε) Καθοδήγηση και ενημέρωση

Περαιτέρω για την διευκόλυνση των αναθετουσών αρχών και γενικότερα της αγοράς των δημοσίων συμβάσεων προτείνεται η δημιουργία Εγχειρίδιου με Οδηγίες για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς καθώς και ανάληψη Δράσεων ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης για την προώθηση πράσινων δημόσιων συμβάσεων.

Ειδικότερα στο Εγχειρίδιο θα πρέπει να αξιοποιηθούν οι δυνατότητες που παρέχονται με τις νέες Οδηγίες, όπως την ανάγκη διασφάλισης της ποιότητας, της συνέχειας, της προσβασιμότητας, του οικονομικά προσιτού χαρακτήρα, της διαθεσιμότητας και της πληρότητας των υπηρεσιών, τις ειδικές ανάγκες των διαφόρων κατηγοριών χρηστών, συμπεριλαμβανομένων των μειονεκτουσών και των ευάλωτων ομάδων, την επιλογή του παρόχου υπηρεσιών γίνεται βάσει προσφοράς με τη βέλτιστη σχέση ποιότητας/τιμής, λαμβανομένων υπόψη των κριτηρίων ποιότητας και βιωσιμότητας για τις κοινωνικές υπηρεσίες.⁷⁶

- Κοινωνικά σήματα και ηθικό εμπόριο: οι απαιτήσεις βιωσιμότητας μπορούν να ενσωματωθούν στις τεχνικές προδιαγραφές δημόσιου διαγωνισμού, υπό τον όρο ότι αυτά τα κριτήρια συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης.
- Κοινωνικά Κριτήρια στην επιλογή των αναδόχων, όπως κριτήρια αποκλεισμού - λόγω μη καταβολής κοινωνικών εισφορών, μη αποκλεισμού ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς, εάν αποδεικνύεται ότι αυτή συνεπάγεται τη μη συμμόρφωση με περιβαλλοντικές, κοινωνικές ή εργασιακές υποχρεώσεις που απορρέουν από το ενωσιακό ή το εθνικό δίκαιο, από συλλογικές συμβάσεις ή το διεθνές δίκαιο (καταπολέμηση του κοινωνικού dumping), αξιολόγηση διαδικασίας παραγωγής των αγαθών, των υπηρεσιών και των έργων που προτίθενται να αποκτήσουν, ως εκ τούτου θα μπορούν να αναθέτουν τις συμβάσεις στις επιχειρήσεις που απασχολούν τον μεγαλύτερο αριθμό μειονεκτούντων ατόμων π.χ. μακροχρόνια άνεργων, για την παραγωγή των εκάστοτε αγαθών ή την παροχή των υπηρεσιών.
- Νέο απλουστευμένο καθεστώς για τον κοινωνικό, πολιτιστικό και υγειονομικό τομέα
- Αποκλεισμό σε περίπτωση καταδίκης για την μη πληρωμή φόρων ή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης (ο αποκλεισμός είναι δυνατός και όταν δεν υπάρχει η σχετική απόφαση, εφόσον όμως η δημόσια αρχή/ αναθέτουσα έχει αποδείξεις για τη μη πληρωμή), μη συμμόρφωσης με την οριζόντια κοινωνική ρήτρα
- Όροι εκτέλεσης στην εκτέλεση της σύμβασης με βάση τους υποχρεωτικούς κανόνες που βρίσκονται σε ισχύ, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών κανονισμών και των κανονισμών για την υγεία.

(ΣΤ) Κοινωνικά χαρακτηριστικά σε Τεχνικές Προδιαγραφές/Τιμολόγια

Στο ανωτέρω πλαίσιο προτείνονται αφενός η προσαρμογή των Εθνικών Τεχνικών Προδιαγραφών ώστε οι Δημόσιες Συμβάσεις να συμβάλλουν στην προώθηση της προσβασιμότητας στα άτομα με αναπηρία και αφετέρου ο εμπλουτισμός των Ενιαίων Τιμολογίων Οδοποιίας, Υδραυλικών, Λιμενικών, Οικοδομικών, Πρασίνου και Η/Μ εργασιών με άρθρα σχετιζόμενων με κατασκευές σχετικές με προσβασιμότητα στα ΑμεΑ.

⁷⁶ Βλ. σχετικά διατάξεις άρθρου 76 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και άρθρου 93 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ αντιστοίχως.

VIII. Ενίσχυση αιφόρου ανάπτυξης / Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις

Η τομεακή πολιτική της Ευρώπης για το Περιβάλλον αποτυπώνεται στο 7ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον, με ορίζοντα ως το έτος 2020, και ορίζει 9 σημαντικούς στόχους προτεραιότητας μεταξύ των οποίων :

- τη μεγιστοποίηση των οφελών της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της Ένωσης μέσω βελτίωσης της εφαρμογής και
- την αύξηση της αποτελεσματικότητας της Ένωσης όσον αφορά την αντιμετώπιση διεθνών περιβαλλοντικών και κλιματικών προκλήσεων.

Σημειώνεται ότι το πνεύμα του 7ου Προγράμματος Δράσης για το Περιβάλλον ενσωματώνεται και στην αναπτυξιακή στρατηγική της ΕΕ, "Ευρώπη 2020", μέσω συγκεκριμένων δράσεων που προωθούν τη βιώσιμη ανάπτυξη.

(Α) Παρακολούθηση τήρησης υποχρεώσεων περιβαλλοντικού δικαίου

Σύμφωνα με συγκεκριμένες διατάξεις των νέων οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις, όπως αυτές περιγράφονται στο μέρος Α του παρόντος προβλέπεται ως πρώτη δράση η παρακολούθηση τήρησης υποχρεώσεων περιβαλλοντικού δικαίου στις δημόσιες συμβάσεις που θα μπορούσε να υλοποιηθεί με προγράμματα επιθεώρησης/ελέγχων από το Σώμα Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, Ενέργειας, Δόμησης και Μεταλλείων, βάσει των αρμοδιοτήτων που προβλέπονται στο άρθρο 10 του π.δ. 100/2014.

Το έργο της επιθεώρησης συμβάλλει στη βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων των λειτουργούντων έργων και δραστηριοτήτων, μέσω του ελέγχου τήρησης των περιβαλλοντικών όρων και της ενημέρωσης των Πολιτών και των φορέων εκμετάλλευσης, σχετικά με δυνατές επεμβάσεις βελτίωσης της απόδοσης και βέλτιστες τεχνικές, πιο φιλικές στο περιβάλλον.

(Β) Σχέδιο δράσης για πράσινες δημόσιες συμβάσεις (ΠΔΣ) και έρευνα αγοράς

Για να εξασφαλιστεί η βιώσιμη ανάπτυξη στην ΕΕ πρέπει να προωθηθεί η χρήση πόρων με τον πλέον έξυπνο και βιώσιμο τρόπο. Είναι σαφές ότι το γραμμικό μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης που αποτελούσε βάση κατά το παρελθόν δεν είναι πλέον κατάλληλο για τις σημερινές ανάγκες των σύγχρονων κοινωνιών. 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.

Ο γενικός στόχος της μείωσης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από τις καταναλωτικές συνήθειες του δημοσίου τομέα οδηγεί στην ενθάρρυνση των δημόσιων αρχών να χρησιμοποιούν τις πράσινες δημόσιες συμβάσεις, οι οποίες μπορούν να συνεισφέρουν σε μείωση του κόστους, δεδομένου ότι η αξία μίας σύμβασης αποτιμάται με όρους του κόστους κύκλου ζωής της σύμβασης και όχι μόνο με βάση την τιμή αγοράς των προϊόντων, υπηρεσιών ή έργων. Η επιλογή αυτών που εγγυώνται την αποδοτικότητα των πόρων, την ανθεκτικότητα στο χρόνο, την οικονομική συντήρηση και την δυνατότητα ανακύκλωσης μετά το πέρας ζωής μειώνει την ανάγκη για αντικατάσταση παλαιού εξοπλισμού και εξασφαλίζει τη βέλτιστη σχέση ποιότητας τιμής.

Προς υλοποίηση των ανωτέρω προτείνεται η εκπόνηση Σχεδίου Δράσης για την προώθηση των Πράσινων Δημόσιων Συμβάσεων το οποίο θα λαμβάνει υπόψη:

- τις ανάγκες σύναψης δημοσίων συμβάσεων του δημοσίου,
- την ετοιμότητα της ελληνικής αγοράς
- τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις των προϊόντων και υπηρεσιών αλλά και
- το κόστος του κύκλου ζωής των προϊόντων και υπηρεσιών

Η βασική αντίληψη που διαπνέει τις ΠΔΣ παραπέμπει στην ύπαρξη περιβαλλοντικών κριτηρίων για τα προϊόντα και τις υπηρεσίες.

Μέχρι σήμερα έχουν εκπονηθεί διάφορα εθνικά κριτήρια και υιοθετηθεί ποικίλες εθνικές προσεγγίσεις για τις ΠΔΣ.

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 περιορίζει σημαντικά τη διοικητική επιβάρυνση για τους οικονομικούς φορείς και τις δημόσιες υπηρεσίες που συνάπτουν ΠΔΣ.

Τα κοινά κριτήρια για τις ΠΔΣ θα ήταν ιδιαίτερα επωφελή, τόσο για τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε περισσότερα του ενός κράτη μέλη, όσο και για τις ΜΜΕ (με περιορισμένες δυνατότητες να χειρίζονται ποικίλες διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων).

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, έχουν θεσπιστεί περιβαλλοντικά κριτήρια – επί παραδείγματι στο πλαίσιο του οικολογικού σήματος Ecolabel, του κανονισμού «Energy Star» και της οδηγίας για τον οικολογικό σχεδιασμό όσον αφορά τα προϊόντα που καταναλώνουν ενέργεια.

Ειδικότερα η Ε.Επιτροπή στο πλαίσιο των Πράσινων Δημόσιων Συμβάσεων, θέσπισε αρχικά κριτήρια για προϊόντα που εμπίπτουν στις ακόλουθες δέκα ομάδες προϊόντων και υπηρεσιών⁷⁷

Η εισαγωγή των ΠΔΣ στις διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων, μπορεί να πραγματοποιηθεί σε πρώτη φάση με τη χρήση των κριτηρίων αυτών ως ελάχιστες τεχνικές προδιαγραφές τις οποίες πρέπει να πληρούν όλες οι προσφορές.

Επόμενο βήμα μπορεί να αποτελέσει η χρήση ορισμένων κριτηρίων ΠΔΣ ως περιβαλλοντικά κριτήρια ανάθεσης, για την προώθηση πρόσθετων περιβαλλοντικών επιδόσεων, χωρίς να έχουν υποχρεωτικό χαρακτήρα και να αποκλείουν επομένως από την αγορά προϊόντα τα οποία δεν επιτυγχάνουν τις προτεινόμενες επιδόσεις.

Ανάλογα με το είδος του προϊόντος και το πλήθος και τη βαρύτητα των άλλων – μη περιβαλλοντικών – κριτηρίων ανάθεσης, μπορεί να θεωρηθεί «σημαντικό» ένα ποσοστό στάθμισης της τάξης του 15% και άνω.

Η υιοθέτηση ποσοτικών στόχων για σύναψη συμβάσεων με χρήση κριτηρίων ανάθεσης ΠΔΣ για συγκεκριμένες κατηγορίες προϊόντων όπως πχ χαρτί, ή Η/Υ προτείνεται να γίνει κατόπιν έρευνας αγοράς και διαβουλεύσεων ώστε να εκτιμηθεί η ετοιμότητα της αγοράς να υποστηρίξει τις πρωτοβουλίες αυτές.

Επομένως η έρευνα αγοράς προϊόντων και υπηρεσιών κατάλληλων για την εφαρμογή περιβαλλοντικών κριτηρίων κρίνεται ως μία απαραίτητη δράση στην κατεύθυνση του πρασινίσματος των δημοσίων συμβάσεων.

(Γ) Καθοδήγηση και ενημέρωση

Περαιτέρω για την διευκόλυνση των αναθετουσών αρχών και γενικότερα της αγοράς των δημοσίων συμβάσεων προτείνεται η δημιουργία Εγχειρίδιου με Οδηγίες για τη σύναψη πράσινων δημοσίων συμβάσεων καθώς και ανάληψη Δράσεων ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης για την προώθηση πράσινων δημοσίων συμβάσεων.

(Δ) Περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά σε Τεχνικές Προδιαγραφές/Τιμολόγια

Στο ανωτέρω πλαίσιο προτείνονται αφενός η προσαρμογή των Εθνικών Τεχνικών Προδιαγραφών ώστε οι Δημόσιες Συμβάσεις να συμβάλουν στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής με ταυτόχρονη εξοικονόμηση δημοσίων πόρων και αφετέρου ο Εμπλουτισμός των Ενιαίων Τιμολογίων Οδοποιίας, Υδραυλικών, Λιμενικών, Οικοδομικών, Πρασίνου και Η/Μ εργασιών με άρθρα φιλικά προς το περιβάλλον.

⁷⁷ Τα κριτήρια είναι χαρτί για γραφή και αντίγραφο, προϊόντα και υπηρεσίες καθαρισμού, γραφειακός εξοπλισμός πληροφορικής, κατασκευές, μεταφορές, επίπλωση, ηλεκτρονικό ρεύμα, υπηρεσίες επισιτισμού και τροφοδοσίας, κλωστοϋφαντουργία, προϊόντα και υπηρεσίες κηπουρικής. Τον Ιούλιο του 2010 κατέληξε σε 8 επιπλέον κριτήρια για τις εξής κατηγορίες: υαλοπίνακες, θερμομόνωση, υλικά σκληρού δαπέδου, πάνελ τοίχου, συμπαραγωγή θερμικής και ηλεκτρικής ενέργειας, κατασκευή οδικού δικτύου και σήμανση, φωτισμός οδών και σηματοδότηση, κινητά τηλέφωνα βλ. http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm

ΙΧ. Καλή Διακυβέρνηση

Στο πλαίσιο της καλής διακυβέρνησης, που αποτελεί αφενός βασικό πυλώνα της μεταρρύθμισης του νομοθετικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων και αφετέρου έναν από τους βασικούς στόχους της εθνικής στρατηγικής τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, προβλέπονται, όπως ήδη έχει προηγουμένως αναπτυχθεί, τρεις επιμέρους κατευθύνσεις, ήτοι:

- η ενίσχυση της διαφάνειας και της συμμετοχής
- η ορθή διαχείριση συστήματος δημοσίων συμβάσεων και
- η ακεραιότητα κατά τον προγραμματισμό, την ανάθεση και την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων

Με τις ανωτέρω επιμέρους στρατηγικές κατευθύνσεις διασφαλίζεται ο κομβικός ρόλος της καλής διακυβέρνησης που αποβλέπει στην επίτευξη της συνοχής, της αποτελεσματικότητας και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το ευρωπαϊκό και εθνικό δίκαιο και την διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και τον έλεγχο της τήρησής του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές με κατεξοχήν Όργανο-Εγγυητή αυτού την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων⁷⁸.

Περαιτέρω, για την εφαρμογή των ανωτέρω κατευθύνσεων προτείνεται η λήψη μιας σειράς δέσμες δράσεων, όπως:

(Α) Εξορθολογισμός Διοικητικών Δομών Δημοσίων Συμβάσεων-Πιστοποίηση

Ο εξορθολογισμός των διοικητικών δομών αποτελεί πρωταρχική δέσμη δράσεων που ενισχύει τον ρόλο μιας χρηστής διακυβέρνησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων αλλά και τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας του συστήματος αυτού.

(i) Συνταγματική Κατοχύρωση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων

Όταν η ίδρυση και λειτουργία ανεξάρτητων αρχών, ισοδυναμεί με την εισαγωγή πρόσθετων εγγυήσεων διαφάνειας, οι οποίες σχετίζονται με το δικαιοκρατικό χαρακτήρα του πολιτεύματος (σύγχρονο Κράτος δικαίου), η μέθοδος της συνταγματικής κατοχύρωσης αυτών φαίνεται ως η πλέον ενδεδειγμένη. Στην περίπτωση της συνταγματικής κατοχύρωσης μίας ανεξάρτητης αρχής, αυτή η τελευταία καλείται και εγγυάται εν τέλει το θεσμικό πλαίσιο του πολιτεύματος υπό την έννοια της ενίσχυσης της αυτονομίας της πολιτικής λειτουργίας έναντι της υπερσυγκέντρωσης οικονομικής, επικοινωνιακής, οικονομικής, ή πολιτικής επιρροής⁷⁹. Άλλωστε, η εξειδίκευση και τεκμηρίωση της αρχής του Κράτους δικαίου (αρ. 25 Συντ.) επιτυγχάνεται, μεταξύ άλλων, με τον θεσμό των ανεξάρτητων αρχών και με βασική παράμετρο την αρχή της διαφάνειας.

Συναφώς με τα παραπάνω επισημαίνεται, εν προκειμένω, ότι ο χώρος των δημοσίων συμβάσεων, παγκόσμια και ιδίως στην Ελλάδα, είναι διαχρονικά βεβαρημένος με την διάχυτη αιχμή έλλειψης διαφάνειας ή ακόμα και νομιμότητας στη διαχείριση δημόσιου -και ευρωπαϊκού- χρήματος⁸⁰. Εξάλλου η ορθή λειτουργία του τομέα αυτού έχει αναχθεί σε έναν από τους σημαντικότερους δείκτες διαφάνειας⁸¹. Ταυτόχρονα αποτελεί συχνή διαπίστωση η εμπλοκή – συμμετοχή, στις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης, θυλάκων εξουσίας που δεν είναι δημοκρατικά νομιμοποιημένοι, θυλάκων υπερσυγκέντρωσης οικονομικής, επικοινωνιακής και άλλης επιρροής. Άλλωστε, το ύψος της δαπάνης για δημόσιες συμβάσεις στην Ελλάδα εκτιμάται ότι ανέρχεται σε 18,4 δισ. ευρώ ή σε ποσοστό 8,8% του Α.Ε.Π. Οι διαπιστώσεις αυτές εγγράφονται στο γενικότερο

⁷⁸ Αρθ. 1 του Ν.4013/2011 “Σύσταση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων”

⁷⁹ βλ. Ε. Βενιζέλου, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή 2008

⁸⁰ βλ. ενδεικτικά αιτιολογική έκθεση ν. 4281/2014 (Α' 160)

⁸¹ βλ. ενδεικτικά Κατευθυντήρια Οδηγία 9/2015 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.

μεγάλο πρόβλημα της σύγχρονης αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, καθώς η υπεράσπιση της πολιτικής αποτελεί υπεράσπιση της δημοκρατίας και άρα υπεράσπιση των πολιτών⁸².

Παράλληλα, το κράτος δικαίου επιβάλλει τον αυτοπεριορισμό της νομοθετικής εξουσίας σε όλους τους τομείς της κρατικής δράσης. Ειδικά στην περίπτωση των δημοσίων συμβάσεων, η εμπειρία έχει καταδείξει, ως μείζονα παθολόγεια, τον κατακερματισμό της νομοθεσίας, την συχνή εισαγωγή διάσπαρτων ή αποσπασματικών, ή εξαιρετικών ρυθμίσεων, την επανειλημμένη υιοθέτηση διατάξεων νομιμοποίησης και τη συνακόλουθη ανασφάλεια δικαίου⁸³.

Από τα παραπάνω διαφαίνεται μία αυξημένη ανάγκη για την ύπαρξη εγγυήσεων/εγγυητών, του δημοκρατικού κράτους δικαίου, στο πλαίσιο αυτής της δράσης της κρατικής λειτουργίας. Την ανάγκη αυτή διαπίστωσε έγκαιρα ο συνταγματικός νομοθέτης με την υιοθέτηση αφενός της διάταξης της παραγράφου 9 του άρθρου 14 Συντ. περί της εισαγωγής ασυμβίβαστης ιδιότητας “*βασικού μετόχου*” σε επιχείρηση ΜΜΕ και αναδόχου δημόσιας σύμβασης, αφετέρου δε της διάταξης της περίπτωσης (β) της παραγράφου 1 του άρθρου 98 Συντ. για τον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ωστόσο, δεκαπέντε και πλέον έτη μετά την εισαγωγή των εν λόγω ρυθμίσεων, αυτές οι θεσμικές εγγυήσεις φαίνονται ατελείς, είτε λόγω της υπερίσχυσης και εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου (σε συνέχεια της δικαστικής περιπέτειας του “*βασικού μετόχου*”), είτε λόγω της εισαγωγής κατώτατων χρηματικών ορίων για τη διενέργεια του ελέγχου από το ΕΣ και της συνεχιζόμενης αύξησης αυτών, ιδίως σε συμβάσεις που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι οποίες ωστόσο αποτελούν τη “*μερίδα του λέοντος*”.

Παράλληλα, λόγω και του ελλείμματος αυτού μεταξύ άλλων, το 2011, ιδρύεται η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, με σκοπό ιδίως την προαγωγή και διασφάλιση της διαφάνειας κατά το στάδιο ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων, τη διασφάλιση της αρχής της νομιμότητας και την εναρμόνιση της εθνικής έννομης τάξης προς την ευρωπαϊκή νομοθεσία των δημοσίων συμβάσεων⁸⁴. Η Αρχή αυτή αποτελεί σήμερα, από την πλευρά της Δημόσιας Διοίκησης, τον κύριο φορέα ειδικής γνώσης στον κρίσιμο τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Για όλους τους παραπάνω λόγους, κρίνεται σκόπιμη η εισαγωγή επιπλέον θεσμικής εγγύησης της διαφάνειας και του κράτους δικαίου στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, με την συνταγματική κατοχύρωση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της, προς τον σκοπό της θωράκισης της λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτικού συστήματος απέναντι σε αθέμιτες επιρροές που απορρέουν μέσα από τις υπερσυγκεντρώσεις πλούτου και επιρροής, της εμπέδωσης της αρχής της νομιμότητας και της εφαρμογής εν τέλει της πολιτικής βούλησης του κοινού νομοθέτη. Το Σύνταγμα μπορεί, και πρέπει, να στείλει το μήνυμα, να ισχυροποιήσει τις υφιστάμενες ρυθμίσεις και να ωθήσει συνταγματικά προς την εφαρμογή των αρχών του κράτους δικαίου και της διαφάνειας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, προσδίδοντας στην Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και συνταγματική υπόσταση⁸⁵.

(ii) Πιστοποίηση Διοικητικών Δομών

Προκειμένου η διοίκηση να μπορεί να ανταποκριθεί στο ρόλο της ως αναθέτουσα αρχή ή ως Κεντρική Αρχή Αγορών θα πρέπει να διαθέτει επαρκή διοικητική ικανότητα και επιχειρησιακή ετοιμότητα, η οποία εξασφαλίζεται μέσα από την κατάλληλη οργανωτική δομή και στελέχωση.

Η οργανωτική επάρκεια προϋποθέτει την ύπαρξη όλων των απαραίτητων μονάδων/τμημάτων που εμπλέκονται στις διαδικασίες μία δημόσιας σύμβασης, από τον προγραμματισμό και την μελέτη σκοπιμότητας ως την αποπληρωμή μιας δημόσιας σύμβασης. Ανάλογα με την φύση της δημόσιας σύμβασης θα πρέπει να προσδιορίζονται οι υπηρεσίες και τα αρμόδια αποφαινόμενα ή γνωμοδοτούντα

⁸² βλ. Έκθεση Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος (2001)

⁸³ βλ. Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4281/2014

⁸⁴ βλ. ν. 4013/2011 και αιτιολογική έκθεση αυτού.

⁸⁵ βλ. Έκθεση Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος (2001)

όργανα. Περαιτέρω σκόπιμο κρίνεται η τεκμηρίωση συγκρότησης κρίσιμων υπηρεσιών (π.χ. τεχνική υπηρεσία, οικονομική υπηρεσία) αλλά και η στελέχωση κάθε μονάδας.

Εναλλακτικός τρόπος τεκμηρίωσης αποτελεί η πιστοποίηση κάθε φορέα από διαπιστευμένο πιστοποιητικό οργανισμό.

Αναφορικά με την επιχειρησιακή ικανότητα αυτή επιτυγχάνεται αφενός με την ικανοποίηση των ανωτέρω όρων και αφετέρου μέσω του συντονισμού και της συνεργασίας των εμπλεκόμενων μονάδων και στελεχών.

Παρόμοια χαρακτηριστικά αυτής της πρακτικής τίθενται για τη διαχειριστική ικανότητα δυνητικών δικαιούχων στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014-2020⁸⁶.

(iii) Πιστοποίηση Υπαλλήλων

Οι αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς πρέπει να εξασφαλίζουν ότι το προσωπικό που είναι επιφορτισμένο με καθήκοντα σχετικά με την προπαρασκευή, σύναψη και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων διαθέτει την απαιτούμενη κατάρτιση, εμπειρία και εξειδίκευση.

Η σύσταση ενός Μητρώου Πιστοποιημένων Υπαλλήλων Δημοσίων Συμβάσεων (Μη.Π.Υ.Δη.Συ.) που θα καθορίζει τις προϋποθέσεις εγγραφής/διαγραφής των μελών του, τους όρους, τα τυχόν επίπεδα και τον τρόπο αξιολόγησης τους θα αποτελούσε ένα δυναμικό εργαλείο τόσο των φορέων της Κεντρικής Κυβέρνησης όσο και των αναθετουσών αρχών, καθόσον με την διοικητική ικανότητα των υπαλλήλων τους θα μπορούν να ανταποκριθούν με αποτελεσματικότητα στην διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων, παρέχοντας ταυτόχρονα ασφάλεια δικαίου στους οικονομικούς φορείς. Στο πλαίσιο της πιστοποίησης και της ενίσχυσης του επαγγελματικού χαρακτήρα των δημοσίων συμβάσεων δύναται περαιτέρω να δοθούν κίνητρα ελκυστικής, ανταγωνιστικής και με αξιοκρατικές επιλογές σταδιοδρομίας.

(Β) Οργάνωση και πιστοποίηση των οικονομικών φορέων

Πολύτιμο εργαλείο για την μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης, της ενίσχυσης της συμμετοχής και της ευελιξίας του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί η χρήση επίσημων καταλόγων εγκεκριμένων οικονομικών φορέων. Στο τομέα αυτό ήδη λειτουργούν Μητρώο Μελετητών και Μητρώο Εργοληπτών Δημοσίων Έργων, τα οποία προβλέπεται να συνεχίσουν να τηρούνται αφού αναμορφωθούν και επεκταθούν. Στο πλαίσιο αυτό προκρίνεται και η κατάρτιση μητρώων για το τομέα των προμηθευτών και των παρόχων υπηρεσιών.

Η χρήση μητρώων οικονομικών φορέων συντελεί αφενός στον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας του συστήματος δημοσίων συμβάσεων αφετέρου στην ενίσχυση του ανταγωνισμού, ιδίως δε στην βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

(Γ) Καθοδήγηση, Ενημέρωση και Υποστήριξη Δημοσίων Φορέων και Οικονομικών Φορέων στο τομέα των Δημοσίων Συμβάσεων

Η συστηματική και ορθή καθοδήγηση, ενημέρωση και υποστήριξη των αναθετουσών αρχών αλλά και των οικονομικών φορέων συμβάλλει σημαντικά στην αύξηση της απόδοσης των δημοσίων συμβάσεων χάρη στην καλύτερη γνώση, τη μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου και την ενίσχυση του επαγγελματικού χαρακτήρα των πρακτικών που ακολουθούνται στις συμβάσεις.

Η καθοδήγηση αυτή θα πρέπει να είναι διαθέσιμη στις αναθέτουσες αρχές και στους οικονομικούς φορείς, όποτε κρίνεται αναγκαία η βελτίωση της ορθής εφαρμογής των κανόνων. Η προσφερόμενη καθοδήγηση δύναται να καλύπτει όλα τα θέματα που άπτονται των δημοσίων συμβάσεων, όπως ο σχεδιασμός των αγορών, οι διαδικασίες, η επιλογή των τεχνικών και των μέσων και οι ορθές πρακτικές κατά τη διεξαγωγή των διαδικασιών.

Η καθοδήγηση και υποστήριξη των Φορέων -δημόσιων και ιδιωτικών- μπορεί να επιτευχθεί μέσω χρήσης ενός πλήρους Οδηγού για τις δημόσιες συμβάσεις, όπως και με την συστηματική έκδοση

⁸⁶ Οδηγός για την Εκτίμηση της Διαχειριστικής Ικανότητας Δυνητικών Δικαιούχων ΕΣΠΑ 2014-2020

κατευθυντήριων οδηγιών σε καίρια ζητήματα που απασχολούν τους διαχειριστές των δημοσίων συμβάσεων και οπωσδήποτε με την έκδοση σειράς πρότυπων τευχών που θα διευκολύνουν ουσιαστικά τις διαδικασίες.

Τα ανωτέρω εργαλεία εξυπηρετούν την ενίσχυση της διαφάνειας και της συμμετοχής, την ορθή διαχείριση του συστήματος και την ενίσχυση της ακεραιότητας κατά τον προγραμματισμό, την ανάθεση και την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων. Περαιτέρω διευκολύνουν την συμμετοχή του ευρύτερου επιχειρηματικού περιβάλλοντος και συμβάλλουν στην ομοιομορφία και ορθή εφαρμογή του νέου θεσμικού πλαισίου δημοσίων συμβάσεων

(Δ) Κατάρτιση Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίων και Ιδιωτικών Φορέων στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων

Στο πλαίσιο της εξασφάλισης της διαχείρισης των δημοσίων συμβάσεων από προσωπικό που διαθέτει την απαιτούμενη κατάρτιση, εμπειρία και εξειδίκευση θα πρέπει να τίθεται μέριμνα για την αρχική και δια βίου κατάρτιση, καθώς και την αντίστοιχη πιστοποίηση του προσωπικού των αναθετουσών αρχών που υπηρετεί με οποιαδήποτε σχέση εργασίας και το οποίο είναι επιφορτισμένο με καθήκοντα σχετικά με την άσκηση αρμοδιοτήτων της διαχείρισης των δημοσίων συμβάσεων .

Η αυξημένη ικανότητα διαχείρισης και γνώσης των διαδικασιών ανάθεσης, του σχεδιασμού και προγραμματισμού των δημοσίων διαγωνισμών, των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των υπό ανάθεση αγαθών και υπηρεσιών απαιτείται τόσο για τις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς, ιδίως δε στο πλαίσιο των επερχόμενων ρυθμίσεων που θα επιφέρει η ενσωμάτωση των νέων οδηγιών.

Επιπλέον, η ενίσχυση των δράσεων κατάρτισης είναι μια διαπιστωμένη αναγκαιότητα για την Διοίκηση, ιδιαίτερα υπό την προοπτική εντονότερης παρουσίας στο χώρο των συμβάσεων των Κεντρικών Αρχών Αγορών. Επισημαίνεται ότι η επίτευξη της οικονομίας μεγεθών και ο βαθμός τυποποίησης πρέπει να μην περιορίζει την αρχή του ανταγωνισμού και την τεχνολογική εξέλιξη. Η κατάλληλη δόμηση των εν λόγω προγραμμάτων, όσον αφορά το παραγόμενο υλικό εκμάθησης (διαφοροποίηση φυσικού αντικειμένου/υπηρεσίας) και την δυνατότητα πρακτικής εφαρμογής των προσηκόντων διαδικασιών και των εκ του νομικού πλαισίου αυξημένων επιλογών, θα επιτρέψει την επαρκή ενημέρωση σχετικά με τα στάδια των διαδικασιών ανάθεσης εκ μέρους των αναθετουσών αρχών/φορέων, αναφορικά με τον προγραμματισμό, το σχεδιασμό και την επιλογή κριτηρίων και προδιαγραφών. Με αυτόν τον τρόπο θα επιτευχθεί η ποιοτική αναβάθμιση και ο αυξημένος βαθμός ετοιμότητας, προετοιμασίας και των μικρομεσαίων κυρίως επιχειρήσεων.

Εξειδικευμένα προγράμματα επιμόρφωσης θα μπορούσαν να εστιάσουν και σε ορισμένους τομείς ανάπτυξης της οικονομίας της χώρας, όπως είναι η ενίσχυση της Καινοτομίας.

Στο τομέα αυτό κρίνεται κομβικός ο ρόλος του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης που με την υψηλή τεχνογνωσία και οργανωτική επάρκεια που διαθέτει μπορεί να υποστηρίξει πλήρως της παροχή κατάρτισης των στελεχών της δημόσιας διοίκησης και να προωθήσει σε συνεργασία με την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων την 'επαγγελματοποίηση' των διαχειριστών των δημοσίων συμβάσεων.

Στο πλαίσιο αυτό εξυπηρετούνται οι αρχές της ακεραιότητας, της ορθής διαχείρισης του συστήματος, της ενίσχυσης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και της ανάπτυξης υγιούς ανταγωνισμού.

(Ε) Παρακολούθηση-Συντονισμός των Φορέων στο Τομέα των Δημοσίων Συμβάσεων

(I) Η παρακολούθηση της εφαρμογής των δημοσίων συμβάσεων αφορά στη συστηματική παρατήρηση του συστήματος δημοσίων συμβάσεων, προκειμένου να εκτιμηθεί ο τρόπος με τον οποίο το σύστημα λειτουργεί και αναπτύσσεται και να εξακριβωθεί αν οι στρατηγικοί στόχοι που έχουν τεθεί από τους φορείς χάραξης πολιτικής ικανοποιούνται .

Θα πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ της παρακολούθησης της εφαρμογής των δημοσίων συμβάσεων, όπως ορίστηκε ανωτέρω, και των μεθόδων και διαδικασιών που χρησιμοποιούνται, προκειμένου να ανιχνευθούν ή/και να θεραπευτούν παραβάσεις των κανόνων των δημοσίων συμβάσεων. Παρά το

γεγονός ότι ο εντοπισμός και η καταπολέμηση των παραβιάσεων των κανόνων των δημοσίων συμβάσεων (μέσω της αξιολόγησης της συμμόρφωσης) είναι καθοριστικής σημασίας για την επίτευξη των στόχων που έχουν οριστεί για τις δημόσιες συμβάσεις, η παρακολούθηση αποτελεί ευρύτερη έννοια που δεν περιορίζεται στην εκτίμηση της νομικής συμμόρφωσης.

Η παρακολούθηση της εφαρμογής των δημόσιων συμβάσεων συνήθως περιλαμβάνει δραστηριότητες όπως την συλλογή, την ανάλυση και την διάδοση των δεδομένων που αφορούν διάφορες πτυχές των δημοσίων συμβάσεων (π.χ. της διαφάνειας, της δημοσιότητας, της ανταγωνιστικότητας, της αποτελεσματικότητας αλλά και της αξιοπιστίας των πληροφοριών και στοιχείων σχετικά με τις τιμές και το συνολικό κόστος των συμβάσεων, τη διάρθρωση των νέων εκτιμήσεων των αναγκών).

Οι πληροφορίες που συλλέγονται μέσω της παρακολούθησης είναι χρήσιμες για τους σκοπούς ανάπτυξης πολιτικής, καθορισμού της σχέσης ποιότητας- τιμής (value-for-money), και την εξαγωγή συμπερασμάτων όσον αφορά τη συμμόρφωση με τις θεμελιώδεις αρχές των δημοσίων συμβάσεων και την τήρηση των προκαθορισμένων σκοπών και στόχων. Τα αποτελέσματα της παρακολούθησης παρέχουν τη βάση για την εκπόνηση τακτικών εκθέσεων σχετικά με τη λειτουργία του συστήματος δημοσίων συμβάσεων και ιδίως για την εκπόνηση συστάσεων και προτάσεων για την μελλοντική ανάπτυξη του εν λόγω συστήματος .

Η παρακολούθηση των δημοσίων συμβάσεων έχει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Εξέταση του τρόπου με τον οποίο το σύστημα δημοσίων συμβάσεων αναπτύσσεται στο σύνολό του και εκφράζει νέες τάσεις ανάπτυξης (κάποιες τάσεις μπορούν να προσδιοριστούν μόνο μετά από χρόνια παρατήρησης)
- Προσδιορισμό της ανάγκης για τυχόν αλλαγές στο σύστημα
- Ρύθμιση βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων προτεραιοτήτων και αποτίμηση του βαθμού ικανοποίησής τους
- Εξέταση και ανάλυση εναλλακτικών προσεγγίσεων συστημικών προβλημάτων ή αδυναμιών που εντοπίζονται
- Παροχή κατευθύνσεων για την πολιτική δημοσίων συμβάσεων και τη λήψη σχετικών αποφάσεων και πρωτοβουλιών
- Παροχή πληροφοριών που σχετίζονται με αποφάσεις που λαμβάνονται από άλλους φορείς χάραξης πολιτικής.

Στο πλαίσιο αυτό κρίνεται ιδιαιτέρως χρήσιμη η ανάπτυξη δεικτών για την μέτρηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων.

(ii) Περαιτέρω χρήσιμο εργαλείο παρακολούθησης αποτελεί η Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων που τηρείται από την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων. Στην Εθνική Βάση συλλέγονται πληροφορίες πρωτογενείς, όπως το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, σχετική νομολογία, γνωμοδοτήσεις, κατευθυντήριες οδηγίες, πρότυπα τεύχη, συμβουλές, ελεγκτικά πορίσματα, στατιστικά στοιχεία αλλά και δευτερογενείς πληροφορίες που θα εισάγονται στη βάση μέσω διαλειτουργικότητας με άλλα πληροφοριακά συστήματα, όπως προκηρύξεις διαγωνισμών, συμβάσεις, πιστοποιήσεις αναθετουσών αρχών και υπαλλήλων, όπως και κάθε στοιχείο που αφορά στην διαχείριση του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων. Η Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων, η οποία θα αποτελέσει κεντρικό κόμβο πληροφορίας για τις δημόσιες συμβάσεις θα συμβάλλει στην επιτυχή άσκηση πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, στην διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, και συνοχής του συστήματος.

(iii) Επίσης για την αποτελεσματική διοικητική συνεργασία είναι απαραίτητη η ανταλλαγή των πληροφοριών που χρειάζονται για τη διεξαγωγή διαδικασιών ανάθεσης σε διασυνοριακές καταστάσεις, ιδίως όσον αφορά την εξακρίβωση των λόγων αποκλεισμού και των κριτηρίων επιλογής, της εφαρμογής ποιοτικών και περιβαλλοντικών προτύπων καθώς και των καταλόγων των εγκεκριμένων οικονομικών φορέων..

Το Σύστημα Πληροφόρησης της εσωτερικής αγοράς (IMI) που θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου στοχεύει να αποτελέσει ένα χρήσιμο

ηλεκτρονικό μέσο διευκόλυνσης και ενίσχυσης της διοικητικής συνεργασίας μέσω της διαχείρισης της ανταλλαγής πληροφοριών επί τη βάσει απλών και ενιαίων διαδικασιών που θα υπερβαίνουν τα γλωσσικά εμπόδια. Η ανταλλαγή πληροφοριών υπόκειται στους εθνικούς νόμους περί εχεμύθειας. Τα κράτη μέλη δεν υποχρεώνονται να ανταλλάσσουν πληροφορίες πέραν αυτών στις οποίες έχουν πρόσβαση οι εθνικές αναθέτουσες αρχές.

(iv) Εξάλλου οι δημόσιες συμβάσεις μπορούν να αποτελέσουν ένα από τα σημαντικά αντικείμενα των θεματικών δικτύων για το ΕΣΠΑ 2014-2020⁸⁷. Η Εθνική Αρχή Συντονισμού του Υπουργείου Ανάπτυξης εξασφαλίζει την οργάνωση και συντονίζει τη λειτουργία των Θεματικών Δικτύων Συντονισμού με στόχο την επίτευξη κοινής αντίληψης επί συναφών θεμάτων που αφορούν στο ΕΣΠΑ, την ανταλλαγή απόψεων και καλών πρακτικών σε ζητήματα εφαρμογής των αναπτυξιακών παρεμβάσεων.

Επίσης σημειώνεται και η χρήση της "Πλατφόρμας Δίαυλος", που αποτελεί εσωτερική διαδικτυακή πλατφόρμα μεταξύ των εμπλεκόμενων με τη διαχείριση φορέων του ΕΣΠΑ με πολυποικίλες θεσμοθετημένες χρήσεις και δυνατότητες. Στο πλαίσιο της πολυσχιδούς λειτουργίας του, υπάρχει στην Πλατφόρμα Δίαυλος ηλεκτρονική βιβλιοθήκη όπου αναρτάται η σχετική με τις δημόσιες συμβάσεις νομοθεσία (και διαχέεται και στους ενδιαφερόμενους εκτός ΕΣΠΑ), ενώ οι δυνατότητες του Δίαυλου θα αξιοποιηθούν και στο πλαίσιο της λειτουργίας του θεματικού δικτύου.

(ΣΤ) Εποπτεία -Αξιολόγηση του Συστήματος

1. Τα Συστήματα Ελέγχου διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην ενίσχυση της λογοδοσίας και της πρόληψης φαινομένων διαφθοράς στις διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων. Συνίστανται στην επαλήθευση της ορθής εφαρμογής των νομικών διατάξεων για τις δημόσιες συμβάσεις και περιλαμβάνουν την αξιολόγηση των δημοσίων δαπανών από την άποψη της χρηστής διαχείρισης. Διακρίνονται δε σε προληπτικούς (ex -ante) και κατασταλτικούς (ex-post) ελέγχους.

Επίσης, δεδομένων των ευρημάτων της Ευρωπαϊκής Έκθεσης για την διαφθορά αλλά και τα προβλήματα που αποτυπώνονται σε εθνικό επίπεδο⁸⁸, θα πρέπει να δοθεί έμφαση αφενός στο πεδίο της εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, το οποίο παρακολουθείται και ελέγχεται σε μικρότερη έκταση μέχρι σήμερα σε σχέση με το στάδιο της ανάθεσης, αφετέρου σε διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων προϋπολογισμών κάτω των κοινοτικών κατωφλίων που συχνά εφαρμόζεται μη νόμιμη κατάτμηση συμβάσεων ή / και την περιορισμένη διαφάνεια.

2. Στο πλαίσιο υλοποίησης της εθνικής στρατηγικής για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης που εκπονήθηκε από την Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς του Υπουργείου Δικαιοσύνης προβλέπονται εξειδικευμένα μέτρα και δράσεις κατά υπουργείο και φορέα, τα οποία επικαιροποιούνται σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές και διεθνείς εξελίξεις. Η Γενική Γραμματεία παρακολουθεί την εφαρμογή της, ελέγχει την τήρησή της και επεμβαίνει στις περιπτώσεις που παρατηρούνται αποκλίσεις, συντονίζει όλες τις υπηρεσίες και τους φορείς που εμπλέκονται στην εφαρμογή της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης. Προς τον σκοπό αυτόν αναλαμβάνει τις αναγκαίες πρωτοβουλίες και ενέργειες για τη διασφάλιση της συνεκτικότητας και της αποτελεσματικότητας της εθνικής στρατηγικής και έχει ορισθεί ως η αρμόδια αρχή για τον συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης (AFCOS), σύμφωνα με το άρθρο 325 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κατά την έννοια της παραγράφου 4 του άρθρου 3 του Κανονισμού (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αρ. 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Σεπτεμβρίου 2013.

Βάσει των ανωτέρω αρμοδιοτήτων της η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς στο σχέδιο εθνικής στρατηγικής για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης που υλοποιεί, μεταξύ άλλων, αναπτύσσει δράσεις με στόχο: **α)** την ενίσχυση των ικανοτήτων και δεξιοτήτων των μονάδων εσωτερικού ελέγχου, **β)** την ενίσχυση της ακεραιότητας σε όλες τις διαδικασίες στις

⁸⁷ Βλ. άρθρο 25 του Ν. 4314/2014 «Για την διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014-2020»

⁸⁸ Βλ. αναλυτικά Α3.7 και Β.1 (σ') του παρόντος Μέρους Α.

δημόσιες υπηρεσίες, στις περιφέρειες και στην τοπική αυτοδιοίκηση, γ) την υιοθέτηση κωδίκων δεοντολογίας και ηθικής για όλους τους δημόσιους και τοπικούς λειτουργούς και δ) την παροχή ενός ενισχυμένου συστήματος για την ανίχνευση και την παρακολούθηση των συγκρούσεων συμφερόντων.

Επίσης στο εθνικό σχέδιο κατά της διαφθοράς περιλαμβάνονται δράσεις με στόχο: ε) την εξέταση των ιδιαίτερων αναγκών των τομέων υψηλού κινδύνου στην εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς, όπως, μεταξύ άλλων, στις υπηρεσίες υγείας και στα δημόσια έργα, στ) την καθιέρωση κανόνων και αρχών επί των οποίων τα διοικητικά ή θεσμικά όργανα θα πρέπει να βασίσουν τις προσπάθειές τους για την ενίσχυση καταπολέμησης της διαφθοράς αναφορικά με τις δραστηριότητές τους, ζ) την ανάπτυξη ξεκάθαρης στρατηγικής αξιολόγησης κινδύνου για τον εντοπισμό αλλά και για την συνεχή επικαιροποίηση των τομέων υψηλού κινδύνου, η) την εφαρμογή των συγκεκριμένων τομεακών στρατηγικών από τα αρμόδια Υπουργεία με βάση τις εκτιμήσεις κινδύνου και θ) τον σχεδιασμό και την εφαρμογή τριετούς συνέργειας δημοσίου-ιδιωτικού τομέα ενάντια στη διαφθορά (ΣΔΙΤΕΔ).

3. Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, έχει αναλάβει εποπτικό και ελεγκτικό ρόλο στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων, αποσκοπώντας στην εξυγίανση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων με γνώμονα τους κανόνες και τις αρχές της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας.

Ειδικότερα, μεταξύ άλλων η ΕΑΑΔΗΣΥ:

i) παρακολουθεί και αξιολογεί την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των δράσεων των δημοσίων φορέων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, συμπεριλαμβανομένων αρμόδιων διοικητικών οργάνων άσκησης ελέγχου και εποπτείας στο πλαίσιο του ισχύοντος εθνικού και ευρωπαϊκού νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου περί ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

ii) Εποπτεύει και αξιολογεί τα, κατά περίπτωση, αρμόδια ελεγκτικά διοικητικά όργανα στον εν λόγω τομέα, όσον αφορά στην άσκηση των καθηκόντων τους σύμφωνα με το ισχύον εθνικό και ευρωπαϊκό νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο.

iii) 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 που εκκρεμούν στην Επιτροπή, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών

4. Τα Ελεγκτικά Συστήματα των δημοσίων συμβάσεων περιλαμβάνοντας και τον έλεγχο των επιδόσεων αποσκοπούν στην εκτίμηση κατά πόσον η διαδικασία και οι αποφάσεις που λαμβάνουν οι αναθέτουσες αρχές πληρούν τα κριτήρια της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, στο τομέα αυτό.

Αναφορικά με την αποτελεσματικότητα των ελεγκτικών διαδικασιών θα πρέπει να δημιουργηθεί κατάλληλος μηχανισμός, σύμφωνος με το ελεγκτικό αντικείμενο στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και να γίνουν κατάλληλες ρυθμίσεις και προβλέψεις ώστε να αποφευχθούν όσο το δυνατόν αλληλοεπικαλύψεις μεταξύ των διαφόρων ελέγχων, καθώς και εμφάνιση τυχόν αντιφάσεων μεταξύ των συστάσεων των φορέων ελέγχου. Επιπρόσθετα, όσα ελεγκτικά όργανα διενεργούν έλεγχο σε δημόσιες συμβάσεις θα πρέπει να εναρμονίσουν ή ακόμα καλύτερα να ταυτίσουν την μεθοδολογική προσέγγιση και να κάνουν χρήση κοινών λιστών ελέγχου.

Για την εκπλήρωση του ανωτέρου στόχου θα πρέπει να αναπτυχθούν και στρατηγικές διαχείρισης κινδύνου καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου των δημοσίων συμβάσεων.

Προς το σκοπό αυτό συνιστάται:

1) Ανάπτυξη εργαλείων εκτίμησης κινδύνου για τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση απειλών για την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος δημοσίων συμβάσεων. Τα εργαλεία θα πρέπει να αναπτυχθούν για τον εντοπισμό όλων των κινδύνων - συμπεριλαμβανομένων των λαθών κατά την άσκηση των διοικητικών καθηκόντων.

2) Κατάρτιση και δημοσιοποίηση των στρατηγικών διαχείρισης κινδύνου, για παράδειγμα, σχετικά με τα συστήματα των κόκκινων σημαιών (red flags) ή με προγράμματα που καταγγέλλουν παρατυπίες.

5. Περαιτέρω η συνεισφορά των ελεγκτικών διαδικασιών στην καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς κρίνεται ιδιαίτερως σημαντική. Θα πρέπει ωστόσο να επισημανθεί ότι οι στρατηγικές κατά της απάτης δεν απαιτούν επιπρόσθετες στρώσεις ελέγχων και διοικητικού φόρτου, αλλά είναι αναγκαίο να ενσωματώνονται καταλλήλως στους υπάρχοντες μηχανισμούς σχεδιασμού, ελέγχου και κατάρτισης εκθέσεων. Σκόπιμο είναι να θεσπιστούν «έξυπνοι» έλεγχοι στηριζόμενοι στη χρήση εργαλείων πληροφορικής και κατάλληλα προσαρμοσμένοι στις διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων.

Για το λόγο αυτό συστήνεται η ανάπτυξη ηλεκτρονικής πλατφόρμας ελέγχων της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και διασύνδεση αυτής με άλλα πληροφοριακά συστήματα, η δημιουργία κοινών προτύπων ελέγχου, διαμόρφωση κοινών κωδικών δεοντολογίας μεταξύ των ελεγκτικών οργάνων, περαιτέρω ρυθμίσεις και προβλέψεις, ώστε να αποφευχθούν οι τυχόν αλληλοεπικάλυψεις των διαφόρων ελέγχων όπως προαναφέρθηκε (π.χ. μέσω καθορισμού σαφούς ελεγκτικού πεδίου, διαλειτουργικότητα πληροφοριακών ελεγκτικών συστημάτων), όπως και ανάπτυξη και χρήση κατάλληλης μεθοδολογίας εποπτείας και αξιολόγησης των αρμόδιων ελεγκτικών οργάνων.

Εξάλλου, σχετικά με τις συγχρηματοδοτούμενες συμβάσεις το εγκεκριμένο από τα αρμόδια όργανα Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου της προγραμματικής περιόδου 2014-2020 περιλαμβάνει συγκεκριμένες διαδικασίες αναφορικά με την αξιολόγηση των κινδύνων απάτης που δεν εντοπίζονται μόνο αλλά περιλαμβάνουν και τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Η διαδικασία αξιολόγησης εφαρμόζεται σε ετήσια ή σε διετή βάση από τις Διαχειριστικές Αρχές, με χρήση του Εργαλείου Αξιολόγησης Κινδύνων Απάτης που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁸⁹.

6. Επίσης στο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου του ΕΣΠΑ υπάρχουν διαδικασίες που αφορούν στον προληπτικό έλεγχο προκηρύξεων και συμβάσεων δυνάμει και της Νέας ΥΠΑΣΥΔ⁹⁰. Σύμφωνα με το Έγγραφο καθοδήγησης για τα κράτη μέλη σχετικά με τις διαχειριστικές επαληθεύσεις (EGESIF_14-0012 παράγραφο 1.3) προκύπτει ότι βασική αρχή αποτελεί ότι οι διοικητικές επαληθεύσεις αποτελούν μέρος του συστήματος εσωτερικού ελέγχου κάθε οργανισμού που υπόκειται σε καλή διαχείριση. Με αυτή την παραδοχή το εν λόγω έγγραφο καθοδήγησης αναφέρει ότι «...και στις περιπτώσεις πολυπλοκότερων διαδικασιών, το εύρος των επαληθεύσεων είναι σαφές ότι θα διευρυνθεί και θα μπορούσε να περιλαμβάνει τον έλεγχο της συμμόρφωσης προς τους σχετικούς κανόνες και κανονισμούς. Σε κάθε περίπτωση οι επαληθεύσεις που διενεργεί ο φορέας διαχείρισης στο πλαίσιο ενός οργανισμού θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι οι διαδικασίες, για τις οποίες ο οργανισμός αυτός είναι αρμόδιος πραγματοποιούνται με ορθό τρόπο και σύμφωνα με τους σχετικούς κανόνες και κανονισμούς». Καταλήγει δε ότι «...Οι διαχειριστικές επαληθεύσεις αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του συστήματος εσωτερικού ελέγχου όλων των οργανισμών και, όταν εφαρμόζονται με ορθό τρόπο, συμβάλλουν επίσης στην πρόληψη και στον εντοπισμό της απάτης».

Τα ανωτέρω αποτέλεσαν τη βάση δυνάμει της οποίας σχεδιάστηκε από το Υπουργείο Ανάπτυξης το εγκεκριμένο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου της Προγραμματικής περιόδου 2014-2020 (βλ. Ο.Π5.1 Οδηγός Διαχειριστικών Επαληθεύσεων του εγκεκριμένου ΣΔΕ), έτσι ώστε οι διοικητικές επαληθεύσεις στις οποίες προβαίνουν οι Διαχειριστικές Αρχές επί έργων δικαιούχων να μπορούν να θεωρηθούν ως διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου, αφορώσες τα συγκεκριμένα έργα.

7. Περαιτέρω προς ενίσχυση των δράσεων ελέγχου και εποπτείας της τοπικής αυτοδιοίκησης προτείνεται η λειτουργία Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α., που θα διενεργεί τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α., σύμφωνα με τα άρθρα 102 παρ.4 του Συντάγματος και 225 του ν.3852/2010, όπου

⁸⁹ Βλ. Κανονισμό 1303/2013 "Περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, Ταμείο Συνοχής ...", αρ. 52 Ν. 4314/2014, Guidance Note on Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures (EGESIF 14-0021-00, 16/06/2014)

⁹⁰ ΥΠΑΣΥΔ: υπ' αριθ 81986/ΕΥΘΥ 712/31-7-2015 (ΦΕΚ Β 1822/24-8-2015) "Εθνικοί κανόνες επιλεξιμότητας δαπανών για τα προγράμματα του ΕΣΠΑ 2014 – 2020 – Έλεγχοι νομιμότητας δημοσίων συμβάσεων συγχρηματοδοτούμενων πράξεων ΕΣΠΑ 2014-2020 από Αρχές Διαχείρισης και Ενδιάμεσους Φορείς – Διαδικασία ενστάσεων επί των αποτελεσμάτων αξιολόγησης πράξεων"

ειδικά αναφέρεται ο έλεγχος της ανάθεσης έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, με στελέχη αυξημένων τυπικών και ουσιαστικών προσόντων. Με τη διαμόρφωση δε ενός κανονισμού διαδικασιών ελέγχου των αποφάσεων των Ο.Τ.Α.», επιδιώκεται η προτυποποίηση του ελέγχου νομιμότητας των αποφάσεων της διοίκησης και η εξασφάλιση ομοιογενούς χαρακτήρα ως προς το περιεχόμενο και ως προς τον τύπο. Στόχος συνολικά του θεσμού είναι η αντικειμενικοποίηση της διαδικασίας, η διαφάνεια, η ενιαία αντιμετώπιση όμοιων πραγμάτων και νομικών περιστατικών, η ταχύτητα και η αποτελεσματικότητα.

8. Περαιτέρω των ανωτέρω δράσεων που διαμορφώνονται στη παρούσα πρόταση αλλά και των μέτρων που υλοποιούνται στο πλαίσιο της εθνικής στρατηγικής κατά της διαφθοράς προς επαύξηση της εποπτείας και του ελέγχου στο τομέα των δημοσίων έργων προκρίνονται μια σειρά δράσεων που θα συμβάλλουν στην τήρηση της εποπτείας και της λογοδοσίας αλλά και στην διευκόλυνση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος του τεχνικού κόσμου με την ευρεία διαφάνεια και την διοικητική απλούστευση στην οποία στοχεύουν. Οι δράσεις αυτές αφορούν στην καταγραφή των απαιτούμενων αδειοδοτήσεων για την υλοποίηση έργων υποδομών ανάλογα με την κατηγορία του προς υλοποίηση έργου (π.χ. έργο οδοποιίας, λιμενικό έργο, κτιριακό έργο, κ.ά.) όπως είναι οι απαιτούμενες περιβαλλοντικές αδειοδοτήσεις, οι αδειοδοτήσεις από αρχαιολογία, πυροσβεστική κλπ και στην περαιτέρω ανάπτυξη Ηλεκτρονικού Συστήματος Αδειοδοτήσεων με σκοπό την ηλεκτρονική διασύνδεση όλων των φορέων και υπηρεσιών του στενού και ευρύτερου Δημοσίου τομέα, που εμπλέκονται στην αδειοδότηση δημοσίων αλλά και ιδιωτικών τεχνικών έργων.

Επιπλέον για την πλήρη εποπτεία και παρακολούθηση του κύκλου ζωής ενός δημοσίου έργου προκρίνεται η ανάπτυξη ενός Κεντρικού Ηλεκτρονικού Συστήματος Παρακολούθησης Έργων, Μελετών και συναφών τεχνικών υπηρεσιών, στο οποίο θα καταχωρούνται σε ηλεκτρονική διαδικτυακή φόρμα για κάθε τεχνικό δημόσιο έργο, όλα τα επιμέρους στοιχεία που το προσδιορίζουν σε τεχνικό και οικονομικό επίπεδο. Τα στοιχεία της εφαρμογής παραμετροποιούνται κατά τρόπο ώστε να είναι διαχειρίσιμα σε διάφορες κλίμακες εθνικού, περιφερειακού, ή τοπικού επιπέδου, καθώς και με κριτήρια τεχνικού αντικειμένου, γεωγραφικού προσδιορισμού, αναδόχου, αναθέτουσας αρχής, προϋπολογισμού ή οποιασδήποτε άλλης παραμέτρου αναζήτησης.

Στο ίδιο πλαίσιο της αυξημένης ανάγκης εποπτείας, ελέγχου και λογοδοσίας προτείνεται και η ανάπτυξη ενός Ηλεκτρονικού Παρατηρητηρίου Τιμών που θα αποσκοπεί στην αυτοματοποιημένη ηλεκτρονική αποτύπωση, συλλογή, τήρηση και διάθεση με ενιαίο τρόπο των τιμών των πιστοποιημένων δομικών υλικών, των μηχανημάτων έργων και του εργατικού κόστους των τεχνικών εργασιών.

Τέλος, στο κρίσιμο τομέα των τεχνικών προδιαγραφών, πεδίου που εντοπίζονται συστημικές παραβάσεις στο σύνολο των δημοσίων συμβάσεων, ιδιαιτέρως χρήσιμο εργαλείο θα αποτελέσει η λειτουργία ενός Ηλεκτρονικού Συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών ανά κατηγορία έργου, στο οποίο οι Τεχνικές Προδιαγραφές θα αποτελούν ένα σύνολο τυποποιημένων και εναρμονισμένων αρχών, κανόνων και μεθόδων, βασισμένων σε περιβαλλοντικά και κοινωνικά κριτήρια καθώς και σε Ευρωπαϊκά Πρότυπα, Ευρωπαϊκές Τεχνικές Εγκρίσεις, Εθνικά Πρότυπα, κοινές Τεχνικές Προδιαγραφές και διεθνή Πρότυπα με σκοπό τη διαδικτυακή υποστήριξη του προγραμματισμού, σχεδιασμού, κατασκευής, λειτουργίας και συντήρησης των τεχνικών έργων.

9. Επιπλέον στο χώρο της υγείας προκρίνονται δράσεις ενίσχυσης της εποπτείας και του ελέγχου, όπως με την αναμόρφωση του Παρατηρητηρίου Τιμών προς το σκοπό εξορθολογισμού της δημόσιας δαπάνης μέσω περιστολής της υπερκοστολόγησης. Το Παρατηρητήριο τιμών θα συνεχίσει να λειτουργεί ως μέσο ελέγχου των τιμών των ειδών που εντάσσονται σε αυτό, θα αποτελέσει δε και συμβουλευτική βάση σύγκρισης τιμών των προϊόντων και υπηρεσιών του τομέα υγείας με τις αντίστοιχες τιμές των κρατών μελών της Ε.Ε.⁹¹.

Επιπλέον η υιοθέτηση ενιαίων τεχνικών προδιαγραφών και προτύπων ανά υπηρεσία και προϊόν στο χώρο της υγείας θα επιφέρει σημαντική μείωση του διοικητικού κόστους και του χρόνου που απαιτείται για την

⁹¹ Βλ. άρθρο 3 του ν. 3580/2007, όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 3846/2010.

προετοιμασία των διαγωνιστικών διαδικασιών. Σημειώνεται δε ότι ο αριθμός των ιατροτεχνολογικών προϊόντων είναι εξαιρετικά μεγάλος, προτείνεται η κατά προτεραιότητα (με κριτήριο τη συχνότητα εμφάνισης των αντίστοιχων αναθέσεων ή τη συνολική ετήσια δαπάνη) κατάρτιση των ενιαίων τεχνικών προδιαγραφών και προτύπων.

Τέλος, και στον χώρο της υγείας προτείνεται η δημιουργία ενός ενιαίου ηλεκτρονικού συστήματος παρακολούθησης των αναλώσεων όλων των δημοσίων φορέων υγείας (με σύνδεση ιδίως με το φαρμακείο και την αποθήκη τους). Ο μεγάλος αριθμός των ιατροτεχνολογικών προϊόντων και φαρμακευτικών σκευασμάτων καθιστά απολύτως αναγκαία την εισαγωγή ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος, το οποίο, διασυνδέοντας τους φορείς υγείας με το κεντρικό συντονιστικό όργανο προμηθειών θα παρέχει τη δυνατότητα άντλησης πραγματικών στοιχείων αποθεμάτων και ρυθμού ανάλωσης, βάσει των οποίων θα καταστεί εφικτός ο έγκαιρος και ορθολογικός προγραμματισμός και η κάλυψη των αναγκών των φορέων υγείας (άμεσος, βραχυ-μεσοπρόθεσμος και μακροπρόθεσμος σχεδιασμός). Βασική προϋπόθεση για την λυσιτελή λειτουργία του ανωτέρω πληροφοριακού συστήματος είναι η χρήση ενιαίων κωδικών ταυτοποίησης υλικών και υπηρεσιών. Για το λόγο αυτό επιβάλλεται η χρήση από όλους τους δημόσιους φορείς υγείας ενιαίας κωδικοποίησης υλικών και υπηρεσιών υγείας.

Τέλος, σημειώνεται η αναγκαιότητα ενίσχυσης των ειδικών σωμάτων ελέγχου για τομείς των δημοσίων έργων και της υγείας με χρήση εργαλείων αξιολόγησης κινδύνων για την διενέργεια ελέγχων και επιθεωρήσεων στους τομείς ευθύνης τους.

ΣΧΕΔΙΟ

ΙΕΡΑΡΧΗΣΗ ΚΑΙ ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΔΡΑΣΕΩΝ

Ακολουθεί το Σχέδιο Δράσεων, καθώς και ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους.

ΣΧΕΔΙΟ

ΣΧΕΔΙΟ

ΠΗΓΕΣ

- Commission staff working document “Annual Public Procurement Implementation Review 2013” SWD (2014) 262 final, 1.8.2014
- Commission staff working document “Guide on dealing with innovative solutions in public procurement” SEC(2007) 280, 23.3.2007
- DRAFT REPORT on the specific problems in the transposition and implementation of public procurement legislation and its relation to the Lisbon agenda, EUROPEAN PARLIAMENT (2006/2084),20.4.2004
- e-Procurement Golden Book of Good Practice Final Report, PWC, Prepared for DG MARKT, 11 March 2013
- e-Procurement Uptake Final Report, Prepared for DG Grow, 23 April 2015
- European payment index report 2014, intrum justitia
- Evaluation of Electronic Tendering Procedures (ESHDHS System), 4.3.2015
- Evaluation of the design and functioning of the Greek e-notification portal (KHMDHS), 4.3.2015
- Evaluation of SMEs access to public procurement markets in the EU, GHK (2011)
- Final Study Report, Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts, April 2015.
- Flexible Strategies for Centralized Public Procurement, Albano/Sparo 2010
- Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures, EC 2014
- GVA-Fixed capital consumption
- Guidance for Member States and Programme Authorities for Management verifications to be carried out by Member States on operations co-financed by the Structural Funds, the Cohesion Fund and the EMFF for the 2014- 2020 programming period (EGESIF_14-0012)
- HORIZON 2020-WORK PROGRAMME 2014-2015 “Specific requirements for innovation procurement (PCP/PPI)supported by HORIZON 2020 grants” C(2014) 4995
- Johan Stake (2008) “SME participation and success in public procurement”
- OECD Principles for Integrity in Public Procurement, OECD 2009
- OECD Recommendation of the Council on Public Procurement by DIRECTORATE FOR PUBLIC GOVERNANCE AND TERRITORIAL DEVELOPMENT, 4/2015
- Performance Measurement, Public Procurement, Brief 21, OECD, 2011
- Potential impact on smes of certain EP amendments to two proposed public procurement directives, (IMPA), 2013
- Public Procurement Indicators 2011 / 5.12.2012
- Public Procurement Indicators 2013, DG GROW G4 - Innovative and e-Procurement, June 17,2015
- Public Procurement Central Purchasing Bodies, Brief 20, Sigma, August 2011
- Public Procurement in Europe, Cost and Effectiveness, European Commission, 2011
- Recommendation for a strategy of centralized public procurement in Greece, EC T.F. Greece, 2012
- Recommendation of the Council on Public Procurement by Governance and Territorial Development Directorate Public Governance Committee, 24-10-2015
- Single Market Scoreboard, Public Procurement, Internal Market, Reporting period: 01/2014-12/2014, Industry, Entrepreneurship and SMEs, EC

- Smarter, Faster, Better eGovernment – 8th eGovernment Benchmark Measurement, Prepared by: Capgemini, Rand Europe, IDC, Sogeti and DTi for: European Commission, Directorate General for Information Society and Media, November 2009
- 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
- Study to the EC on the Greek Public Procurement Law, KGDI, 2013
- The 2014 Greek National Reforms Programme, Υπουργείο Οικονομικών , 2014
- The Action Plan of the Hellenic Government on the creation of a Public Procurement Authority
- Ανακοίνωση της Επιτροπής "Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe" COM (2007)799 final,14.14.2007
- Ανακοίνωση της Επιτροπής "Ευρώπη 2020 - Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη", COM(2010) 2020 τελικό, 3.3.2010.
- Ανακοίνωση της Επιτροπής "Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μια Λευκή Βίβλος", COM(2001) 428 τελικό - Επίσημη Εφημερίδα C 287 της 12.10.2001.
- Ανακοίνωση της Επιτροπής "Μια πρωτοβουλία για πρωτοπόρους αγορές στην Ευρώπη" COM(2007) 860 τελικό, 21.12.2007
- Ανακοίνωση της Επιτροπής "Πλαίσιο σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την έρευνα και την καινοτομία" (2014/C 198/01), 27.6.2014
- 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
- ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ "on the conclusion of the Protocol Amending the Agreement on Government Procurement" COM(2013) 143 final, 22.3.2013
- Δημόσιες Συμβάσεις και Πολιτική Συνοχής, Μελέτη, Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Πολιτικών/Διαρθρωτική Πολιτική και Πολιτική Συνοχής, 2012
- Έγγραφο Εργασίας των Υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με την Αξιολόγηση του εθνικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων και του προγράμματος σταθερότητας του 2013
- Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής "Ευρωπαϊκός κώδικας βέλτιστων πρακτικών που διευκολύνει την πρόσβαση των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις", SEC (2008) 2193,25.6.2008
- Έγγραφο εργασίας των Υπηρεσιών της Επιτροπής που συνοδεύει την Ανακοίνωση της Επιτροπής, Επισκόπηση της πορείας της εφαρμογής των ειδικών ανά χώρα συστάσεων ανά κράτος μέλος / Επισκόπηση 2014 (SWD 2013 800 Final/2/30-4-2014)
- Εθνικό στρατηγικό σχέδιο κατά της διαφθοράς, Γενική Γραμματεία κατά της Διαφθοράς, 2015
- Έκθεση για την "Ανάλυση και αξιολόγηση των φαινομένων διαφθοράς στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων", ΥΠΟΜΕΔΙ, Ιούλιος 2014
- Έκθεση Πεπραγμένων 2014, Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
- Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο "EU ANTI-CORRUPTION REPORT" (COM 2014) 38 final, 3.2.2014
- ΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΗ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ (2006/C 179/02),1.8.2006
- Ευρωπαϊκός κώδικας βέλτιστων πρακτικών που διευκολύνει την πρόσβαση των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις, SEC(2008) 2193, 25.6.2008

- Η εθνική στρατηγική κατά της απάτης στις διαρθρωτικές δράσεις, Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων ΕΣΠΑ, 2014
- Κανονισμός της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΚ) αριθ. 800/2008 (για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την κοινή αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της Συνθήκης (Γενικός κανονισμός απαλλαγής κατά κατηγορία)
- Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Αναθεωρημένη έκδοση, Ε. Βενιζέλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή 2008
- Μελέτη: Δημόσιες Συμβάσεις και Πολιτική Συνοχής, Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Πολιτικών / Διαρθρωτική Πολιτική και Πολιτική Συνοχής, 2012
- Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα / Τελική Έκθεση: Δημόσιες Συμβάσεις, ΟΟΣΑ, 2014
- Οδηγός για την Εκτίμηση της Διαχειριστικής Ικανότητας Δυνητικών Δικαιούχων ΕΣΠΑ 2014-2020
- Στρατηγικό Σχέδιο για την ανάπτυξη του τομέα της κοινωνικής επιχειρηματικότητας, Υπουργείο Εργασίας, 2013
- Σύσταση 96/280/ΕΚ της Επιτροπής, της 3ης Απριλίου 1996, σχετικά με τον ορισμό των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, ΕΕ L 107 της 30.4.1996.

ΣΧΕΔΙΟ

ΣΧΕΔΙΟ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι - Προώθηση Καινοτομίας

Ο ρόλος των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, οι συμβάσεις καινοτόμων λύσεων και οι προεμπορικές δημόσιες συμβάσεις στο πλαίσιο της καινοτομίας

Την τελευταία δεκαετία οι Ευρωπαϊκές κυβερνήσεις έχουν επαναξιολογήσει τη δυναμική των βασισμένων στη ζήτηση εργαλείων των πολιτικών προώθησης των καινοτόμων πρακτικών στο χώρο της οικονομίας. Ο χώρος των δημοσίων συμβάσεων θεωρείται ως ένας από τους πιο σημαντικούς τομείς όσον αφορά την ενίσχυση της ζήτησης για καινοτόμα αγαθά και υπηρεσίες. Η έμπρακτη υποστήριξη, εκ μέρους της Επιτροπής, των καινοτόμων πρωτοβουλιών μέσω του συστήματος των δημοσίων προμηθειών συνάδει με την προσπάθεια δημιουργίας των πρωτοπόρων αγορών, προωθεί την καινοτόμο βιομηχανική παραγωγή και τις καινοτόμες ΜΜΕ και επιχειρεί να ενισχύσει την ανταγωνιστικότητα και βιωσιμότητα των Ευρωπαϊκών επιχειρήσεων.

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 ανταγωνιστικό περιβάλλον να 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 προεμπορικές συμβάσεις (PCP).

Η «δημόσια σύμβαση των καινοτόμων λύσεων» (PPI) σημαίνει την προμήθεια αγαθών /υπηρεσιών, όπου οι συμβαλλόμενες αρχές ενεργούν ως “πρωτοπόρος” πελάτης των καινοτόμων αγαθών/υπηρεσιών μη διαθέσιμων σε μεγάλη κλίμακα με ανάλογη εμπορική βάση, τα οποία δύναται να συμπεριλαμβάνουν την εφαρμογή δοκιμών προσαρμογής/πεδίου. Οι PPI επιτρέπουν την εφαρμογή και εμπορευματοποίηση των καινοτόμων λύσεων, υπό την έννοια ότι οι λύσεις αυτές οφείλουν να είναι πρωτοπόρες στον συγκεκριμένο τομέα αγοράς των προμηθευτών ή στην εσωτερική αγορά της ΕΕ. Οι «καινοτόμες λύσεις» είναι καινοτόμα αγαθά και υπηρεσίες με καλύτερα επίπεδα απόδοσης από τα διαθέσιμα στην αγορά τα οποία οι προμηθευτές καλούνται να προσφέρουν μέσω καινοτόμων παραγωγικών διαδικασιών. Περιλαμβάνονται επίσης αγαθά και προϊόντα τα οποία έχουν παρουσιάσει από τεχνολογικής άποψης επιτυχία σε μικρή κλίμακα και ενδεχομένως έχουν ήδη περιορισμένης έκτασης παρουσία στην αγορά, όπου οι παραγωγοί αυτών δεν έχουν πετύχει μαζική παραγωγή και ως εκ τούτου οικονομικά συμφέρουσες οικονομίες μεγεθών, ώστε να αποτελούν ενδεδειγμένη επιλογή της αγοράς των προμηθευτών (αγοραστών εκ μέρους της Δημόσιας Διοίκησης ή του ιδιωτικού τομέα). Στην περίπτωση των PPI οι καινοτόμες λύσεις βασίζονται σε υπάρχουσες τεχνολογίες που εφαρμόζονται με πρωτοποριακό τρόπο και δεν αφορούν την προμήθεια μέσω ανάπτυξης της Ε&Α (R&D). Οι συμβάσεις καινοτόμων λύσεων αποτελούν ένα όργανο πολιτικής που επιχειρεί να επηρεάσει την αγορά μέσω της δημιουργίας ζήτησης των εν λόγω προϊόντων και υπηρεσιών επιβάλλοντας τις καινοτόμες λύσεις ως προϋπόθεση για την παράδοση/εκτέλεση του τελικού προϊόντος/υπηρεσίας. Εν προκειμένω, οι ΑΑ έχουν την δυνατότητα, αποσκοπώντας στην προώθηση της καινοτομίας, να αποτελούν: 1) τον τελικό χρήστη της συγκεκριμένης προμήθειας (Άμεσες/Direct PPI) και ως εκ τούτου να καθορίζουν την ζήτηση και 2) τον καταλύτη και συντονιστή προς όφελος των τελικών χρηστών χωρίς να εντάσσονται οι ίδιες (ΑΑ) σε αυτήν την κατηγορία (Catalytic PPI). Σε κάθε περίπτωση οι PPI's προϋποθέτουν την συνεργασία και την διαδραστική ενημέρωση/πληροφόρηση μεταξύ των αγοραστών και των προμηθευτών ως βασικοί παράγοντες προώθησης της καινοτομίας.

Η έννοια των «προ-εμπορικών δημόσιων συμβάσεων», αφορά τη φάση έρευνας και ανάπτυξης Ε&Α πριν από την εμπορευματοποίηση (διάθεση στην αγορά). Με τον όρο «προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις»

επιδιώκεται να περιγραφεί μια προσέγγιση (μέθοδος) για την προμήθεια υπηρεσιών E&A που διαφέρει από τις περιπτώσεις κατά τις οποίες «τα οφέλη προορίζονται αποκλειστικά για την αναθέτουσα αρχή προς χρήση της κατά τη διεξαγωγή των εργασιών της, υπό τον όρο ότι η παρεχόμενη υπηρεσία ανταμείβεται εξ ολοκλήρου από την αναθέτουσα αρχή» (σχ. άρθρο 16 στ, Οδηγία/18/EK, άρθρο 24 ε, Οδηγία /17/EK) και ότι δεν συνιστούν κρατική ενίσχυση⁹²

Εν προκειμένω, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 16 (στ) της Οδηγίας 18/EK καθώς και του άρθρου 14 της Οδηγίας 24/EK οι δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης που καλύπτονται από τους κωδικούς CPV 73000000-2 έως 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 και 73430000-5 εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των προαναφερθέντων άρθρων υπό την προϋπόθεση ότι τα προϊόντα (benefits) ανήκουν αποκλειστικά στην αναθέτουσα αρχή για ίδια χρήση κατά την άσκηση της δραστηριότητας της και η παροχή της υπηρεσίας αμείβεται εξ ολοκλήρου από την αναθέτουσα αρχή. Συναφώς, συμβάσεις υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης οι οποίες δεν καλύπτονται από τους ως άνωθεν κωδικούς είναι δημόσιες συμβάσεις (κατά την έννοια του άρθρου 1, παρ. 2α της Οδηγίας /18/EK), οι οποίες εκπίπτουν των συγκεκριμένων άρθρων των εν λόγω Οδηγιών.

Ειδικότερα, ως «προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις» (PCP), νοούνται οι δημόσιες συμβάσεις για ερευνητικές υπηρεσίες και υπηρεσίες ανάπτυξης στην περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή ή ο αναθέτων φορέας δεν απολαύει όλων των αποτελεσμάτων και οφελών της σύμβασης για τον ίδιο για χρήση κατά την άσκηση της δραστηριότητάς του, αλλά τα μοιράζεται με τους παρόχους υπό τους όρους της αγοράς (Πλαίσιο σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την έρευνα και ανάπτυξη και την καινοτομία, 2014/C 198/01). Η σύμβαση, το αντικείμενο της οποίας εμπίπτει σε μία ή περισσότερες κατηγορίες έρευνας και ανάπτυξης, πρέπει να είναι περιορισμένης διάρκειας και μπορεί να περιλαμβάνει την ανάπτυξη πρωτοτύπων ή περιορισμένων ποσοτήτων των πρώτων προϊόντων ή υπηρεσιών. Η αγορά εμπορικών ποσοτήτων προϊόντων ή υπηρεσιών δεν αποτελεί αντικείμενο της ίδιας σύμβασης.

Το πεδίο εφαρμογής αφορά αποκλειστικά υπηρεσίες E&A και όχι προμήθειες και έργα: η E&A μπορεί να καλύπτει δραστηριότητες όπως η διερεύνηση λύσεων και ο σχεδιασμός, η κατασκευή πρωτοτύπου έως την ανάπτυξη περιορισμένου όγκου αρχικών προϊόντων ή υπηρεσιών υπό μορφή δοκιμαστικής σειράς (solution exploration, prototype “construction”, development of limited volume). Στην E&A δεν περιλαμβάνονται δραστηριότητες εμπορικής ανάπτυξης, όπως η ποσοτική παραγωγή, ο εφοδιασμός για την καθιέρωση εμπορικής βιωσιμότητας ή για την ανάκτηση δαπανών E&A, η ολοκλήρωση/ένταξη προϊόντων, η μεμονωμένη προσαρμογή και βαθμιαίες προσαρμογές και βελτιώσεις υφισταμένων προϊόντων ή διεργασιών. Επιπλέον, λόγω του ενυπάρχοντος ρίσκου στον τομέα E&A, κυρίως λόγω κατακερματισμού της αγοράς βάσει δυνατότητας προώθησης, της οικονομοτεχνικής βιωσιμότητας και της χρηματοδοτικής διαθεσιμότητας, η τεχνολογικά επαρκής πρόταση/παραγόμενη αξία δεν καθιστά απαραίτητα επιτυχημένη την αποτίμηση του εγχειρήματος:

η ανάπτυξη μιας λειτουργικής σειράς δεν αποτελεί απαραίτητα διασφάλιση ανάθεσης της επαγόμενης σύμβασης που αφορά την μαζική παραγωγή (εμπορευματοποίηση). Συναφώς, η προεμπορική προμήθεια επιτρέπει στον τελικό αγοραστή, (Lead tendering authority-CPB ή contracting authority) να αξιολογήσει τις εναλλακτικές λύσεις πριν τη συμβατική δέσμευση της εμπορικής εφαρμογής.

Ειδικότερα, οι προ-εμπορικές συμβάσεις (στο σύνολο της διαδικασίας) αποτελούνται από προμήθεια υπηρεσιών E&A με καταμερισμό κινδύνων - οφελών υπό όρους αγοράς και όπου ομάδα εταιρειών επινοούν υπό συνθήκες ανταγωνισμού νέες λύσεις για μεσο-μακροπρόθεσμες ανάγκες του δημοσίου τομέα. Οι ανάγκες είναι τόσο τεχνολογικά απαιτητικές και προηγμένες σε σχέση με αυτά που μπορεί να προσφέρει η αγορά ώστε είτε δεν υφίσταται ακόμα εμπορικά σταθερή λύση, είτε οι υπάρχουσες λύσεις παρουσιάζουν ελλείψεις που απαιτούν νέα E&A. Με την κατανομή οφελών και κινδύνων E&A μεταξύ αγοραστών του δημοσίου και επιχειρήσεων κατά τρόπο ώστε να ενθαρρυνθεί ευρύτερη εμπορευματοποίηση και αφομοίωση των αποτελεσμάτων της E&A, δημιουργούνται ευνοϊκότερες συνθήκες, ως προς το χρόνο διάθεσης στην αγορά, επιτρέποντας στον δημόσιο τομέα ταχύτερη εισαγωγή

καινοτομιών και εξασφαλίζοντας στον κλάδο την πρωτοπορία στην εκμετάλλευση νέων δυναμικών αγορών.

Επισημαίνεται, ότι η μέθοδος, (προεμπορική διαδικασία/εμπορική διαδικασία βάσει ΣΔΣ του ΠΟΕ), οφείλει να συμβαδίζει με το νομικό πλαίσιο. Ειδικότερα, ιδιαίτερη σημασία ενέχει η τήρηση της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων (State aid element exclusion) και ο μερισμός του ρίσκου και των οφελών (σύμφωνα με τους κανόνες της αγοράς και τις αρχές της ΕΕ). Οι γενικές αρχές της Ένωσης πρέπει να ληφθούν υπόψιν, ειδικότερα το Άρθρο 28 (ελεύθερη μετακίνηση αγαθών), το Άρθρο 43 (δικαίωμα σύστασης), το Άρθρο 49 (ελευθερία παροχής υπηρεσιών), όπως και των Αρχών της ίσης μεταχείρισης, της αμεροληψίας, της διαφάνειας, της αναλογικότητας και της αμοιβαίας αναγνώρισης.

Αποκλειστική ανάπτυξη ως παρελκυστικός παράγοντας

Με τον όρο «αποκλειστική ανάπτυξη» νοούνται οι δημόσιες συμβάσεις ερευνητικών υπηρεσιών και υπηρεσιών ανάπτυξης των οποίων όλα τα οφέλη απολαμβάνει αποκλειστικά η αναθέτουσα αρχή ή ο αναθέτων φορέας και τα οποία αυτή/αυτός μπορεί να χρησιμοποιήσει κατά την άσκηση της δραστηριότητάς της/του, εφόσον εξασφαλίζει πλήρως αμοιβή για αυτές. Αποκλειστική ανάπτυξη σημαίνει ότι ο αγοραστής του δημοσίου δεσμεύει το σύνολο των αποτελεσμάτων και των οφελών από την ανάπτυξη (συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας ή IPR) αποκλειστικά για δική του χρήση. Τα δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας (Intellectual Property Rights), ως έννοια των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ & 2014/25/ΕΕ που βρίσκονται στη διαδικασία ενσωμάτωσης στην εσωτερική έννομη τάξη, περιλαμβάνουν τόσο την πνευματική ιδιοκτησία όσο και τα δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας και καταλαμβάνουν περαιτέρω τα εμπορικά, τεχνικά και βιομηχανικά απόρρητα των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Μέχρι σήμερα, οι εταιρείες που έχουν αναπτύξει την υπηρεσία/το προϊόν δεν μπορούν στη συνέχεια να τα χρησιμοποιήσουν περαιτέρω για άλλους δυνητικούς πελάτες⁹³. Αυτή η προοπτική οδηγεί στα κάτωθι προβλήματα:

1) Κατακερματισμός της αγοράς : Εάν διαφορετικοί αγοραστές του δημοσίου στον ίδιο τομέα αναπτύξουν τις δικές τους λύσεις για παρεμφερή προβλήματα χωρίς εκατέρωθεν κοινοποίηση πληροφοριών, αναπτύσσεται πλήθος λύσεων, υφίσταται κακοδιαχείριση πόρων και εφαρμόζονται αποσπασματικές, περιορισμένης εμβέλειας και μη συμβατές λύσεις, οι οποίες είναι δύσκολο να οδηγήσουν σε συνέργειες των διαφόρων τεχνολογικών παρεμβάσεων και επενδυτικών σχημάτων.

2) Χρηματοοικονομικοί φραγμοί για την ανάθεση συμβάσεων ανταγωνιζομένων λύσεων: Εφόσον μπορεί να προκύψει λύση από διάφορες τεχνολογίες και δυνατότητες σχεδιασμού, το υψηλό κόστος της αποκλειστικής ανάπτυξης καθιστά απρόσιτη την ανάθεση συμβάσεων ανταγωνιζομένων λύσεων από σειρά εταιρειών. Τούτο μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη δέσμευση των αγοραστών του δημοσίου από έναν προμηθευτή⁹⁴

3) Περιορισμένες ευκαιρίες για επεξεργασία περισσότερο καινοτομικών λύσεων : Η αποκλειστική ανάπτυξη δεν αποφέρει στον αγοραστή του δημοσίου μόνο το σύνολο των οφελών της Ε&Α αλλά και το σύνολο των σχετικών κινδύνων της. Ως αποτέλεσμα, οι αγοραστές του δημοσίου τείνουν να εστιάζουν στην ανάπτυξη λύσεων που βρίσκονται κοντά στη διάθεση στην αγορά και χάνουν τις ευκαιρίες που παρέχει η ανάπτυξη περισσότερο καινοτόμων λύσεων που θα μπορούσαν δυνητικά να είναι οικονομικά αποδοτικότερες για τον δημόσιο τομέα.

Προτεινόμενες Λύσεις

1. Καταμερισμός κινδύνων – οφελών σύμφωνα με τις συνθήκες της αγοράς/Διαδικασία συνεταιρισμού καινοτομίας

⁹³ Ανακοίνωση της Επιτροπής “Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe” COM (2007)799 final, 14.14.2007

⁹⁴ Ίδιο

Σε αυτήν την περίπτωση η δημόσια αρχή που προμηθεύεται τελικά (ολοκληρωμένα) προϊόντα, μέσω των καινοτόμων διαδικασιών παραγωγής μοιράζεται με τις συμμετέχουσες στη σύμβαση εταιρείες σε τιμές αγοράς τα οφέλη και το ρίσκο, αναφορικά με τα δικαιώματα ιδιοκτησίας IPR ως παρεπόμενο “υποπροϊόν” της διαδικασίας E&A, έτσι ώστε και οι δύο πλευρές να επιδιώξουν τη διάχυση και αφομοίωση των πρωτοπόρων τεχνολογικά λύσεων. Η εκχώρηση των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας πρέπει να λάβει χώρα έτσι ώστε να μην συνεπάγεται για τις εταιρείες οποιαδήποτε μορφή αθέμιτου πλεονεκτήματος μελλοντικά και ότι το Δημόσιο έχει εξασφαλισμένη πρόσβαση σε ανταγωνιστική αλυσίδα εφοδιασμού (έκδοση αδειών IPR σε τρίτους υπό τους κανόνες της αγοράς, δωρεάν άδειας για εσωτερική χρήση των ωφελειών που απορρέουν από την E&A) Τα οφέλη της E&A, τα οποία μερίζονται με τις συμμετέχουσες εταιρείες, πρέπει να συνεπάγονται αποζημίωση για τον “αγοραστή” σε τιμές αγοράς. Ο επιμερισμός των αποτελεσμάτων (“benefits”, του αρθ. 14, 2014/24/ΕΕ), της E&A ανάμεσα στο Δημόσιο και τον κλάδο εκτός της προεμπορικής σύμβασης μπορεί να γίνει μέσω ευρείας δημοσίευσης των αποτελεσμάτων κατόπιν ολοκλήρωσης της προεμπορικής σύμβασης ή/και συμμετοχής σε φορείς τυποποίησης, έτσι ώστε να επιτρέπεται σε άλλους ενδιαφερόμενους να αναπαραγάγουν τα αποτελέσματα της E&A (COM {2007} 799 τελικό, σελ. 7).

2. Ανταγωνιστική ανάπτυξη σε φάσεις

Προβλέπεται η με διαφανή τρόπο πρόσκληση εταιρειών για την παράλληλα ανταγωνιστική ανάπτυξη των βέλτιστων λύσεων για την αντιμετώπιση του προβλήματος. Μέσω της σύγκρισης των θετικών και αρνητικών στοιχείων σύμφωνα με την οποία αντιπαραθέτονται οι λειτουργικές ανάγκες και οι απαιτήσεις απόδοσης με τις δυνατότητες των νέων διαθέσιμων λύσεων, επιτυγχάνεται η καλύτερη προσαρμογή στις προκηρυσσόμενες ανάγκες. Επιδιώκεται μέσω της εναλλαξιμότητας μεταξύ των διαθέσιμων λύσεων να αποφευχθεί ο κίνδυνος πρόσθετης επιβάρυνσης λόγω προσαρμογής της τελικής λύσης με πρότυπα που θα καθοριστούν αργότερα, και η συνεργασία με 2 τουλάχιστον εταιρείες όπως διασφαλισθεί η μελλοντική ανταγωνιστική αγορά.

3. Διαχωρισμός της φάσης E&A από τη μαζική εμπορική διάθεση τελικών προϊόντων

Το γεγονός ότι μια εταιρεία έχει πραγματοποιήσει την E&A και έχει αναπτύξει λειτουργική σειρά δοκιμών δεν αποτελεί εγγύηση για την εξασφάλιση επακόλουθης σύμβασης για μαζική παράδοση, λόγω του ότι η τεχνολογική επιτυχία δεν είναι πάντα εξασφαλισμένη.

Οι προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις συνιστούν προετοιμασία που επιτρέπει στους αγοραστές του δημοσίου να περιορίζουν τους τεχνολογικούς κινδύνους E&A δυναμικών εναλλακτικών λύσεων προτού αναλάβουν τη δέσμευση για προμήθεια ενός εμπορικού προϊόντος σε μεγάλη κλίμακα

Η διάκριση από τις δημόσιες συμβάσεις για εμπορική εισαγωγή παρέχει τη δυνατότητα στις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις να επικεντρώνουν στην απόκτηση των απαιτούμενων γνώσεων για τον προσδιορισμό της «βέλτιστης» δυνατής λύσης που μπορεί να προσφέρει η αγορά κατά τη στιγμή της εισαγωγής σε εμπορική κλίμακα, χωρίς αυτό να καταλήγει σε μονόπλευρη κρατική ενίσχυση υπέρ του κλάδου⁹⁵

B. Εφαρμογή καινοτόμων προμηθειών και διαμόρφωση καλών πρακτικών

Η επιτυχημένη έκβαση των διαδικασιών που αφορούν τις συμβάσεις PPI και PCP εναπόκειται εν μέρη από μια σειρά προκαταρκτικών κυρίως ενεργειών όπως:

- Εκτίμηση αναγκών εκ μέρους των ΑΑ με σκοπό την αναγνώριση και συγκεντρωτική αξιολόγηση
- Καθορισμός δυνατοτήτων και σχηματισμός επιχειρησιακών ικανοτήτων (κατάρτιση, διαβουλεύσεις, ανθρώπινο δυναμικό)
- Συντονισμός μεταξύ των ΑΑ
- Διαβούλευση με φορείς της αγοράς (δυναμικούς αναδόχους) με σκοπό την εκτίμηση των τεχνολογικών περιορισμών και δυνατοτήτων εφαρμογής καινοτόμων λύσεων

⁹⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής “Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe” COM (2007)799 final, 14.14.2007

- Ανάπτυξη προδιαγραφών με τέτοιο τρόπο ώστε διασφαλισθεί η καλύτερη δυνατή ανταπόκριση εκ μέρους των οικονομικών φορέων
- Διαχείριση και επιμερισμός ρίσκου
- Διασύνδεση μεταξύ PPI και PCP με σκοπό την ενίσχυση της δυνατότητας εμπορικοποίησης των αποτελεσμάτων E&A.

PPIs-Προτεινόμενες ενέργειες

- Οι ΑΑ οφείλουν να αποφεύγουν την χρήση κριτηρίων ανάθεσης βασισμένα σε δυσανάλογες απαιτήσεις συμμετοχής και χρηματοοικονομικής επάρκειας
- Οι ΑΑ πρέπει να χρησιμοποιήσουν προδιαγραφές λειτουργικότητας και απόδοσης χωρίς να καταδεικνύουν σε συγκεκριμένες προσεγγίσεις, όσον αφορά την υλοποίηση του συμβατικού αντικειμένου.
- Αξιολόγηση των προσφορών πρέπει να βασίζεται στο κριτήριο καλύτερης απόδοσης/κόστους και όχι στη χαμηλότερη τιμή.
- Μερισιμότητα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων ανάμεσα στις ΑΑ (προμηθευτές) και τους παρόχους καινοτόμων λύσεων πρέπει να συμπεριλαμβάνονται στην διακήρυξη του έργου. Τα IPR δικαιώματα εκμετάλλευσης πρέπει να αποδίδονται στα μέρη που τα παράγουν, (εξαιρείται η περίπτωση αδυναμίας εκμετάλλευσης μετά την πάροδο εύλογου χρονικού διαστήματος).
- Οι δυνητικοί πάροχοι καινοτόμων λύσεων στα πλαίσια σύμβασης PPI δεν μπορούν να είναι τελικοί δικαιούχοι κατά τη διάρκεια σχεδιασμού ή υλοποίησης της εν λόγω σύμβασης⁹⁶
- Προετοιμασία της διακήρυξης PPI μέσω ανοιχτού διαλόγου με δυνητικούς προσφέροντες και τελικούς χρήστες με σκοπό τον καθορισμό των αναγκών και των τελευταίων τεχνολογικών εξελίξεων.
- Επάρκεια δημοσιότητας διακηρύξεων και πρότερων κοινοποιήσεων

PCPs-Προτεινόμενες ενέργειες

- Διαδικασία διαβούλευσης με προσφέροντες και χρήστες με σκοπό την καλύτερη ρύθμιση/προσδιορισμό των προδιαγραφών, έτσι ώστε το χάσμα ανάμεσα στις τεχνολογικές καινοτομίες και τις ανάγκες προμηθειών να τεκμηριώνει την ανάγκη παροχής υπηρεσιών E&A .
- Η προκήρυξη PCP πρέπει να περιέχει πληροφορίες για τον αριθμό των παρόχων που θα επιλεγούν(τουλάχιστον 2),τον αριθμό των φάσεων ,την διάρκεια, τον προϋπολογισμό για την κάθε φάση ήτοι, τον κύκλο ζωής της σχεδιαζόμενης λύσης, της διαδικασίας ανάπτυξης πρωτότυπου και της αρχικής ανάπτυξης συμπεριλαμβανομένης και της σειράς δοκιμών ενός περιορισμένου όγκου αγαθών/υπηρεσιών.
- Οι ΑΑ δύνανται να τηρήσουν την αναλογικότητα των κριτηρίων επιλογής (ελάχιστος κύκλος εργασιών, αναφορές/συστάσεις προηγούμενων πελατών) και να χρησιμοποιήσουν προδιαγραφές λειτουργικότητας και απόδοσης χωρίς να καταδεικνύουν σε συγκεκριμένες προσεγγίσεις, όσον αφορά στην υλοποίηση του συμβατικού αντικειμένου.
- Η αξιολόγηση των προσφορών πρέπει να βασίζεται στο κριτήριο καλύτερης απόδοσης/κόστους και όχι στη χαμηλότερη τιμή. Ο επιμερισμός των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που απορρέουν θα αναφέρεται στην πρόσκληση υποβολής προσφορών και η διαδικασία θα γίνεται με δίκαιο και διαφανή τρόπο με το τελικό τίμημα να μην αντίκειται στην ορθή αποτίμηση από τους παράγοντες της αγοράς.
- Η προεμπορική σύμβαση θα λάβει την μορφή μίας συμφωνίας πλαίσιο που θα καλύπτει όλες τις φάσεις ανάπτυξης χωρίς να προβλέπεται επαναδιαπραγμάτευση ύστερα από την ανάθεση της (επιμέρους) σύμβασης. Ειδικότερα, η συμφωνία πλαίσιο θα εμπεριέχει πληροφορίες για την μελλοντική διαδικασία υλοποίησης των διαφορετικών φάσεων ανάπτυξης μέσω διακριτών

⁹⁶ HORIZON 2020-WORK PROGRAMME 2014-2015 “Specific requirements for innovation procurement (PCP/PPI)supported by HORIZON 2020 grants” C(2014)4995

συμβάσεων, όπως επίσης και τα κριτήρια ανάθεσης και ειδικά βάρη που θα ισχύσουν μετά το πέρας των πρώτων 2 φάσεων (solution design, prototype development phases).

- Τα IPR δικαιώματα ανήκουν στον πάροχο της καινοτόμου λύσης ενώ οι ΑΑ κατέχουν δικαιώματα πρόσβασης στην παρεχόμενη λύση για ιδία χρήση. Οι αγοραστές εκ μέρους της Διοίκησης θα έχουν το δικαίωμα να αποδώσουν οι ίδιοι ή οι προμηθευτές (παραγωγοί) άδειες χρήσης (μη αποκλειστικές) σε τρίτα μέρη (οικονομικές οντότητες), έτσι ώστε να εκμεταλλευτούν τα αποτελέσματα της Ε&Α υπό δίκαιες συνθήκες της αγοράς χωρίς το δικαίωμα περαιτέρω αδειοδότησης σε άλλα μέρη. Πρέπει να προβλεφθεί ρήτρα ανάκλησης /απόδοσης της ιδιοκτησίας στην ΑΑ μετά την χωρίς εμπορική εκμετάλλευση πάροδο του χρόνου ή σε περίπτωση χρήσης των αποτελεσμάτων με αποτέλεσμα των βλάβη του δημόσιου συμφέροντος.
- Προσθήκουςα αποζημίωση σύμφωνα με τις συνθήκες της αγοράς και κατ'αναλογία με την θεωρητικά δίκαιη αποζημίωση, λόγω αποκλειστικής ανάπτυξης και κατοχής IPR δικαιωμάτων εκ μέρους του παρόχου καινοτόμου λύσης (ευκαιρίες εμπορευματοποίησης). Η οικονομική αποζημίωση σε σχέση με το κόστος αποκλειστικής ανάπτυξης πρέπει να αντανakλά την δίκαιη (αγοραία) τιμή των οφελών και των αναληφθέντων ρίσκων από τον πάροχο (developer). Σε περίπτωση μερισμού των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας τα οφέλη πρέπει να αντιπροσωπεύουν τις δυνατότητες εμπορευματοποίησης λόγω του δικαιώματος εκμετάλλευσης των IPR's εκ μέρους του παρόχου. Το αναληφθέν ρίσκο συνδιακυμαίνεται με την δυνατότητα εισχώρησης στην αγορά και τον βαθμό εμπορευματοποίησης του τελικού προϊόντος εν μέσω συνθηκών αυξημένης μεταβλητότητας.
- Η σύμβαση PCP αναλαμβάνει τη μορφή συμφωνίας πλαισίου καλύπτοντας όλες τις φάσεις ανάπτυξης (περιλαμβάνει πληροφορίες για την υλοποίηση των μελλοντικών διαδικασιών μέσω διακριτών συμβάσεων καθώς και τη διάρθρωση των ενδιάμεσων αξιολογήσεων ύστερα από το πέρας των 2 πρώτων φάσεων (solution design, prototype development)

Προμηθευτές και προβλήματα προσαρμογής

Η ενισχυμένη παρουσία και η αποδοχή των συμβάσεων καινοτόμων λύσεων και των προεμπορικών συμβάσεων στο χώρο των δημοσίων διαγωνισμών, εναπόκειται στην δυνατότητα των προμηθευτών να αντεπεξέλθουν σε μια σειρά θεμάτων που ανακύπτουν αναφορικά με την ενσωμάτωση των σχετικών πολιτικών και επιμέρους στόχων στις εν λόγω διαδικασίες, όπως αυτές προκρίνονται στο πλαίσιο της εναρμόνισης του εσωτερικού δικαίου με τις νέες Οδηγίες της Ένωσης.

Τα βασικά προβλήματα που οι προμηθευτές / πάροχοι καινοτόμων λύσεων καλούνται να αντιμετωπίσουν είναι τα κάτωθι:

α) διόγκωση του διοικητικού κόστους τόσο κατά την διαδικασία υποβολής και αξιολόγησης προσφορών, όσο και κατά την εκτέλεση του "έργου", λόγω του ότι ο προμηθευτής αντιμετωπίζει σειρά νέων απαιτήσεων που οφείλει να πληρώσει, όπως έγγραφα τεκμηρίωσης των διαδικασιών παραγωγής ανά διακριτή φάση, διαδικασίες επαλήθευσης καθ' όλο το μήκος της παραγωγικής "αλυσίδας", ευελιξία ενεργειών και οικονομοτεχνικών αποφάσεων με δύσκολο προσδιορισμό κόστους, ανάγκη εποπτείας από ανεξάρτητους φορείς, καταγραφή τεχνολογικών εξελίξεων κλπ

β) ανομοιογένεια λόγω εμπλεκόμενων διαδικασιών και απαιτήσεων. Οι ΑΑ μπορούν να επιβάλουν διαφορετικές απαιτήσεις και διαδικασίες λόγω του διαφορετικού όγκου της παραγόμενης ποσότητας και της διαφοροποίησης των κατηγοριών προϊόντων, απαιτώντας διακριτές -τεχνικού επιπέδου- εφαρμογές, έτσι ώστε να εξυπηρετηθούν πλήρως όλες οι πιθανές μορφές ενός τελικού προϊόντος /υπηρεσίας βάσει παραμετροποίησης (διαφορετικές μορφές του ίδιου αγαθού). Η εναρμόνιση του κανονιστικού πλαισίου και η τυποποίηση -στο βαθμό του δυνατού- των διαφορετικών προσεγγίσεων αναφορικά με τις καινοτόμες δράσεις, έτσι ώστε να ικανοποιηθούν οι βασικές προτεραιότητες και πολιτικές, πρέπει να ληφθεί υπόψη λόγω του παρεπόμενου κόστους για τον πάροχο.

γ) η σταθερότητα των μακροχρόνιων πολιτικών και σχεδιασμού επηρεάζει την ικανότητα των προμηθευτών να αντεπεξέλθουν στις συχνές αλλαγές των απαιτήσεων και των προτύπων. Η προσαρμοστικότητα των προμηθευτών δοκιμάζεται λόγω του απαιτούμενου χρόνου προσαρμογής στις

νέες συνθήκες παραγωγής και η βιωσιμότητα των μακροπρόθεσμων επενδυτικών σχημάτων στις νέες τεχνολογίες τίθεται εν αμφιβόλω λόγω του αναληφθέντος ρίσκου.

δ) Έλλειψη εξειδικευμένης τεχνογνωσίας του προσωπικού ιδιαίτερα σε καινοτόμα προϊόντα και υπηρεσίες. Η ικανότητα ενσωμάτωσης καινοτόμων χαρακτηριστικών στις προσφορές των υποψηφίων προμηθευτών χρήζει κατευθυντήριων γραμμών και επάρκειας γνώσης μέσω της κατάρτισης. Η παροχή εναλλακτικών προτάσεων, η χρησιμοποίηση του κριτηρίου διάρκειας κύκλου ζωής και η διαχείριση των διαφορετικών φάσεων ανάπτυξης, απαιτεί βαθιά γνώση των ιδιαιτεροτήτων και των εξελικτικών διαδικασιών του τελικού προϊόντος.

Προτεινόμενες καλές πρακτικές

Η εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου που διέπει το χώρο των δημόσιων προμηθειών σε συνδυασμό με τη ευελιξία που προβλέπει η εφαρμογή των πρόσφατων Οδηγιών προσφέρει περισσότερες ευκαιρίες στη Δημόσια Διοίκηση να προωθήσει τις καινοτόμες τεχνολογικά πρακτικές⁹⁷, προϊόντα και υπηρεσίες ως οικονομικά βιώσιμες επιλογές. Παρά ταύτα, τα βασικά εμπόδια που προκύπτουν συνεχονται όχι τόσο με το θεσμικό πλαίσιο και την προσήκουσα εφαρμογή του αλλά κυρίως απορρέουν από το επίπεδο οργανωτικής επάρκειας, την πρακτική εμπειρία, την δυνατότητα συνεργασίας, τον κεντρικό σχεδιασμό εξυπηρέτησης των δημόσιων αναγκών, των δημοσιονομικών επιταγών και της ενσωμάτωσης στη στρατηγική των μελλοντικών τεχνολογικών εξελίξεων. Ιδιαίτερης σημασίας έχει η ικανότητα έγκαιρης εφαρμογής από τις αρμόδιες υπηρεσίες των χρηστών πρακτικών που αφορούν το χώρο των δημοσίων συμβάσεων τόσο σε Εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο. Στο πλαίσιο υιοθέτησης γενικών πρακτικών προτείνονται τα κάτωθι:

- Καθορισμός πολιτικής μέσω διαβούλευσης, πληροφόρησης και οργανωτικής επάρκειας.
- Συμμετοχή των κατάλληλων μερών στις διαδικασίες για τον καθορισμό των προδιαγραφών, διαδικασίας και προγράμματος κατάρτισης, οργανωτικής κουλτούρας. Σχεδιασμός κινήτρων με σκοπό την υλοποίηση καινοτόμων λύσεων.
- Αποφυγή ορισμού της λύσης εκ των προτέρων. Συμμετοχή της αγοράς για τον καθορισμό των δυνατών επιλογών και του εφικτού.
- Καθορισμός κριτηρίων κόστους και ποιότητας που ικανοποιούν τις καινοτόμες πτυχές της προτεινόμενης λύσης.
- Εκτεταμένη χρήση των ηλεκτρονικών μέσων για να εξασφαλισθεί η αποτελεσματικότητα και η επάρκεια πληροφόρησης των εμπλεκόμενων φορέων, αναφορικά με μακροπρόθεσμες ανάγκες και σχεδιασμό
- Αναγνώριση και χειρισμός ρίσκου με κατάλληλο σχεδιασμό, αποσκοπώντας στο μετριασμό του κινδύνου και το σχεδιασμό εναλλακτικών επιλογών (αλλαγή πολιτικής, διάχυση ρίσκου των σταδίων υλοποίησης).
- Έλεγχος και αξιολόγηση και διαδικασίες ανάδρασης με σκοπό την υποστήριξη μελλοντικών καινοτόμων λύσεων, μέσω διορθωτικών δράσεων.

Δράσεις. Η επιδιωκόμενη ενίσχυση καινοτόμων λύσεων επικεντρώνεται κυρίως στους τομείς της ενέργειας, υγείας, περιβάλλοντος και μεταφορών. Οι αρμόδιοι φορείς προτείνεται να προβούν στην διενέργεια έκθεσης/μελέτης σκοπιμότητας, έτσι ώστε να προσδιορίσουν τα εμπόδια και τις πιθανές ωφέλειες της ευρύτερης εφαρμογής των τεχνολογικά ανεπτυγμένων προϊόντων και υπηρεσιών της εγχώριας αγοράς στη δημόσια διοίκηση και να προωθήσουν την ενίσχυση των συμβάσεων καινοτόμων λύσεων και των προεμπορικών συμβάσεων στο ευρύτερο χώρο των δημόσιων διαγωνισμών.

Γενικά, η έκθεση μεταξύ άλλων καλείται να καθορίσει τον τρόπο που θα ήταν δυνατόν να ξεπεραστούν τα εμπόδια υλοποίησης, μέσω υποστήριξης των Ευρωπαϊκών μηχανισμών και τη δέσμη ενεργειών μέσω των

⁹⁷ Commission staff working document "Guide on dealing with innovative solutions in public procurement SEC (2007) 280, 23.3.2007

οποίων οι αρμόδιες υπηρεσίες θα μπορούσαν να βελτιστοποιήσουν τα δυνητικά οφέλη της Κοινωνικής Προστιθέμενης αξίας, αναφορικά με την πρόσβαση σε τεχνογνωσία, την πιθανότητα και τις συνθήκες συγχρηματοδότησης των δαπανών ενίσχυσης της E&A, την δυνατότητα συμμετοχής σε Ευρωπαϊκά μορφώματα συνεργασίας και ανταλλαγής εμπειρίας και τη δυνατότητα προώθησης αγαθών και υπηρεσιών στις διεθνείς αγορές στα πλαίσια της εμπορικής εκμετάλλευσης. Προτεινόμενα και μη δεσμευτικά θέματα ανάπτυξης:

- 1) Πιθανά εμπόδια του θεσμικού πλαισίου στο πλαίσιο ενσωμάτωσης των Οδηγιών και της παραγωγής σχετικών διευκρινιστικών ΥΑ, κατευθυντήριων γραμμών, ερμηνευτικών διατάξεων (soft law)
- 2) Είδος διαδικασίας ανάθεσης, έτσι ώστε να προσδιορισθεί ο πιο ενδεδειγμένος οικονομικός φορέας παροχής καινοτόμων λύσεων αναφορικά με τους δημόσιους διαγωνισμούς.
- 3) Ποιες θεματικές ενότητες πρέπει να επιλεγούν προς προώθηση στο πλαίσιο δημιουργίας (ΠΠΑ)/διεύρυνσης των αγορών. Προσδιορισμός ομάδων προϊόντων και υπηρεσιών που ικανοποιούν τους στόχους της οικονομικής ανάπτυξης μέσω της καινοτομίας ανά ενότητα πολιτικής της Διοίκησης και κατηγορία αγαθών/υπηρεσιών.
- 4) Ποιος είναι ο κατάλληλος μηχανισμός μέσω του οποίου το τελικό προϊόν/υπηρεσία φθάνει στον τελικό χρήστη με την μέγιστη δυνατή επάρκεια/αποτελεσματικότητα.
- 5) Συνδυετικός κρίκος ανάμεσα στην εμπορευματοποίηση των προμηθειών και στο τελικό αποτέλεσμα των καινοτόμων διαδικασιών παραγωγής.
- 6) Διασύνδεση αναγκών και προδιαγραφών των Ευρωπαϊκών Αναθετουσών Αρχών
- 7) Ανάπτυξη και διάχυση της πληροφορίας της τεχνολογίας αιχμής ανά θεματικό τομέα
- 8) Διάσταση του καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων και επιτρεπόμενη ένταση ενίσχυσης υπό το πλαίσιο του υγιούς ανταγωνισμού.
- 9) Δυνατότητες εξασφάλισης και ύψος σταθερών κονδυλίων για την υποστήριξη των καινοτόμων προϊόντων / υπηρεσιών, δημιουργία σχήματος ασφαλιστικής κάλυψης και σύστημα αποζημιώσεων σε περίπτωση αποτυχίας του καινοτόμου εγχειρήματος.
- 10) Ανάπτυξη μεθοδολογίας βασισμένης στον κύκλο διάρκειας ζωής ανά κατηγορία καινοτόμων προϊόντων / υπηρεσιών (ωφέλιμη διάρκεια ζωής, προστιθέμενη αξία, εκτίμηση χρηματοροών στο παρόν και ορθή αποτίμηση κόστους, υπολειπόμενη αξία), με σκοπό την ευρύτερη εφαρμογή της αξίας/ποιότητας-απόδοσης, ως κριτήριο ανάθεσης σε αντίθεση με τη ευρεία εφαρμοσμένη χαμηλότερη τιμή.
- 11) Καθορισμός όρων και συνθηκών της παροχής Ευρωπαϊκής αρωγής, κυρίως όσον αφορά στην διακρατική συνεργασία, με σκοπό την ανάπτυξη και εμπορευματοποίηση των καινοτόμων λύσεων.
- 12) Αξιολόγηση ανάλογων διεθνών προγραμμάτων ενίσχυσης της καινοτομίας (πχ US Small business innovation research)
- 13) Διαδικασία επιβεβαίωσης και συνθήκες ανανέωσης των προδιαγραφών προϊόντων, σημάτων και πιστοποιητικών σε σχέση με την ισορρόπηση ανάμεσα στην προώθηση της καινοτομίας και την απόδοση των επενδυτικών σχημάτων (ανά επιχειρηματικό τομέα)
- 14) Διαδικασία εποπτείας/παρακολούθησης και διασφάλισης της απόδοσης των καινοτόμων αγαθών/υπηρεσιών καθ όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής σύμφωνα με τους συμπεφωνημένους συμβατικούς όρους.

Δημιουργία ηλεκτρονικής πλατφόρμας έτσι ώστε να είναι δυνατή: α) η συνεργασία με τις επιχειρηματικές οντότητες της αγοράς, β) η πληροφόρηση αναφορικά με τις προδιαγραφές απόδοσης εγχώριων και άλλων Ευρωπαϊκών οργανισμών, γ) η επάρκεια διάχυσης των τεχνολογικών εφαρμοσμένων εξελίξεων και των αποτελεσμάτων E&A στις Αναθέτουσες Αρχές, τις ΚΑΠ, τους δυνητικούς επενδυτές και δ) η προώθηση συνεργατικών σχηματισμών.