

**Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων**

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές»**

**Το νέο νομοθετικό πλαίσιο ανάθεσης και εκτέλεσης
δημοσίων συμβάσεων έργων, αγαθών και υπηρεσιών -
νόμος 4412/2016**

Φωτεινή Κ. Τοπάλη

**Επιβλέπων καθηγητής
Νικήτας-Σπύρος Κουτσούκης**

Κόρινθος, Σεπτέμβριος 2018

**University of Peloponnese
Faculty of Social and Political Sciences
Department of Political Studies and International Relations**

**Master Program in
«Governance and Public Policies»**

**The new legislative framework for the award and
performance of public contracts for works, supplies and
services - Law 4412/2016**

Foteini K. Topali

**Supervisor
Nikitas-Spiros Koutsoukis**

Corinth, September 2018

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Με την παρούσα δήλωση:

1. Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.
2. Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη της συγγραφέως και ο επιβλέπων, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Η δηλούσα

.....
(Υπογραφή)

Το νέο νομοθετικό πλαίσιο ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων έργων, αγαθών και υπηρεσιών – νόμος 4412/2016

Σημαντικοί Όροι: Δημόσιες Συμβάσεις, νομοθετικό πλαίσιο, Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, ν.4412/2016, Δημόσια Πολιτική, Στρατηγική «Ευρώπη 2020».

Περίληψη

Η συμβολή του τομέα των δημοσίων συμβάσεων στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας και στην διασφάλιση της αποδοτικής χρήσης των δημοσίων πόρων, τον καθιστά στρατηγικό εργαλείο άσκησης δημόσιας πολιτικής. Η παρούσα εργασία μελετά την εθνική πολιτική στον τομέα αυτό σε δύο διακριτές χρονικές περιόδους, ήτοι πριν και μετά την αναθεώρηση του σχετικού νομοθετικού πλαισίου, η οποία ολοκληρώθηκε με τη δημοσίευση του ν.4412/2016. Ειδικότερα, παρουσιάζεται το προϊσχύσαν νομοθετικό πλαίσιο και αναλύονται οι κύριες παθογένειες που αναδείχθηκαν κατά την εφαρμογή του. Περαιτέρω, παρουσιάζονται εκτενώς οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις που έχουν συντελεστεί στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, με την αναθεώρησή του νομοθετικού πλαισίου και οι οποίες αποτυπώνουν τις σχετικές εθνικές επιλογές. Τέλος, επιχειρείται μια πρώτη αποτίμηση από την έως σήμερα εφαρμογή του νέου νομοθετικού πλαισίου ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, υπηρεσιών και έργων.

Πηγές για την εκπόνηση της εργασίας απετέλεσαν, ιδίως, οι διατάξεις του ν.4412/2016 και της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, την οποία και ενσωμάτωσε, καθώς και οι αιτιολογικές σκέψεις αυτών, μελέτες διεθνών οργανισμών και ευρωπαϊκών οργάνων, διαδικτυακοί τόποι ελληνικοί και ξενόγλωσσοι, με έμφαση σε ιστοσελίδες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των οργάνων της, οι οποίες πραγματεύονται, πρωτευόντως ή δευτερευόντως, το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Επιπροσθέτως, μελετήθηκε σχετική ελληνική και ξενόγλωσση βιβλιογραφία, καθώς και αρθρογραφία.

The new legislative framework for the award and performance of public contracts for works, supplies and services - Law 4412/2016

Keywords: Public Procurement, Legislative Framework, Directives 2014/24 / EU and 2014/25 / EU, Law 4412/2016, Public Policy, Europe 2020 Strategy

Abstract

The contribution of the public procurement sector to the economic and social development and the efficient use of public resources makes it a strategic tool for public policy. This bachelor studies the national policy in this field, in two distinct periods, namely before and after the revision of the relevant legislative framework, which was completed with the publication of Law 4412/2016. In particular, it presents the previous legislative framework and analyzes the main pathogens that emerged during its implementation. Furthermore, the major reforms that have been made in the field of public procurement, with a review of the legislative framework, which illustrate the relevant national options, are outlined in detail. Finally, a first assessment of the implementation of the new legislative framework for the award and performance public procurement of goods, services and works is taking place.

Sources of work were, in particular, the provisions of Law 4412/2016 and Directive 2014/24/EU and their recitals, studies of international organizations and European institutions, Greek and foreign websites, with an emphasis on web sites of the European Union and its institutions, which deal, primarily or in part, with public procurement law. Additionally, Greek and foreign literature, as well as articles, were studied.

Ευχαριστίες

Ευχαριστώ από καρδιάς:

τον καθηγητή μου, Νικήτα-Σπύρο Κουτσούκη, για τη θαρραλέα απόφασή του να αναλάβει την επίβλεψή της παρούσας εργασίας μου, καθώς και για την εξαιρετικά πολύτιμη συνδρομή του στην ολοκλήρωσή της,

τους καθηγητές μου στο μεταπτυχιακό πρόγραμμα, για τα καινούργια παράθυρα που μου άνοιξαν,

τον Γιώργο και τη Μίνα, για την αμέριστη συμπαράσταση,

την Κατερίνα για την συμπόρευση σε αυτή την προσπάθεια,

την Πέγκυ για την βοήθεια και την ηρεμία που μου προσέφερε,

τον Κώστα και τον Θάνο για την υποστήριξη της αδυναμίας μου στα θέματα πληροφορικής,

την Ντίνα για την πολύτιμη βοήθεια,

την Χριστίνα που ήταν εκεί, κι ας μην ήρθε,

την Νικολέτα για το χαμόγελο.

Ευχαριστώ τον Κώστα, γιατί είναι πάντα εκεί.

Περιεχόμενα

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
1.1 Οι δημόσιες συμβάσεις ως εργαλείο άσκησης δημόσιας πολιτικής	1
1.2 Η Ευρωπαϊκή πολιτική για τις δημόσιες συμβάσεις	3
1.3 Το ερευνητικό ζήτημα – στόχοι και μεθοδολογία.....	7
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΤΟ ΠΡΟΪΣΧΥΣΑΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ - ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΕΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ	9
2.1 Εισαγωγή	9
2.2 Παθογένειες κατά την εφαρμογή.....	10
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΝΕΑΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ – ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ	22
3.1 Η εθνική στρατηγική για τις δημόσιες συμβάσεις	22
3.2 Διαδικασία Ενσωμάτωσης των Οδηγιών.....	27
3.3 Διαδικασία Έκδοσης του ν.4412/2016	30
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ: ΚΑΙΝΟΤΟΜΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ	32
4.1 Εισαγωγή	32
4.2 Οφέλη από την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ – Καινοτόμες διατάξεις.....	33
4.3 Πλεονεκτήματα της νέας εθνικής πολιτικής.....	41
4.4 Αστοχίες, αδυναμίες και προβλήματα του νέου πλαισίου –εμπειρία από την εφαρμογή.....	50
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	57

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι – ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΕΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΪΣΧΥΣΑΝΤΟΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ.....	60
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ – ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	62
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ –ΕΚΔΟΘΕΝ ΔΕΥΤΕΡΟΓΕΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ...	63
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙV – ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΠΡΟΪΣΧΥΣΑΝΤΟΣ ΚΑΙ ΝΕΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ	67
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V – ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	72
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	73
ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ	78

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1 Οι δημόσιες συμβάσεις ως εργαλείο άσκησης δημόσιας πολιτικής

Η κλασσική προσέγγιση της έννοιας της δημόσιας διοίκησης, βάσει της θεωρίας του Weber, αναφέρεται στο ιεραρχικό, γραφειοκρατικό μοντέλο με το οποίο κυβερνάται ένα κράτος, μοντέλο που ακολούθησε η πλειοψηφία των δυτικών κυβερνήσεων, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας. Σύμφωνα με αυτό, μια κεντρική ισχυρή διοίκηση, ιεραρχικά δομημένη, θέτει αυστηρούς κανόνες δικαίου, αναπτύσσοντας παράλληλα μηχανισμούς ελέγχου της εφαρμογής τους. Το μοντέλο αυτό σταδιακά υποχώρησε, υπέρ της έννοιας της διακυβέρνησης και του δημόσιου μανάτζμεντ, που πρώτος εισήγαγε ο Cleveland (1972, σελ.13). Πρόκειται για ένα περισσότερο ευέλικτο διοικητικό σύστημα, με κύρια χαρακτηριστικά τη χρηστή διακυβέρνηση, τη διεθνή αλληλεξάρτηση, την ύπαρξη δικτύων πολιτικής (policy networks), την ανάδειξη του ρόλου των μη-κυβερνητικών μορφών διακυβέρνησης και, ιδίως, τη μεταστροφή, στο πλαίσιο της πολιτικής οικονομίας του κράτους, του ρόλου του κράτους, από παρόχου υπηρεσιών, σε ρυθμιστή της αγοράς (Rhodes R.A.W. 2000:54-90 “Governance and Public Administration”). Η χώρα μας, στην προσπάθεια προσανατολισμού της πολιτικής άσκησης δημόσιας διοίκησης προς το μοντέλο αυτό, έχει υιοθετήσει κάποια από τα ανωτέρω χαρακτηριστικά. Ενδεικτικά αναφέρονται, οι πρακτικές, έστω αποσπασματικές, συντονισμού και συνεργασίας δημοσίων και ιδιωτικών δρώντων, στο πλαίσιο δικτύων πολιτικής, προκειμένου οι δεύτεροι να συμμετάσχουν στη συνδιαμόρφωση και διαχείριση των επιμέρους ζητημάτων πολιτικής. Κλασική περίπτωση αποτελεί η συμμετοχή εκπροσώπων επαγγελματικών οργανώσεων στις συνεδριάσεις των ομάδων εργασίας για την σύνταξη επιμέρους ενοτήτων του σχεδίου νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις¹. Επιπλέον, προς την ίδια κατεύθυνση κινείται και η εφαρμογή πρακτικών χρηστής διακυβέρνησης, όπως η διενέργεια διαβουλεύσεων, η διαφάνεια, η ισότητα και η αξιοκρατία.

Στο πλαίσιο της διακυβέρνησης του κράτους, ανάμεσα στην πληθώρα των οικονομικών δραστηριοτήτων που επηρεάζουν την οικονομική ανάπτυξή του, σημαντική θέση κατέχει ο

¹ Οι εκπρόσωποι των οργανώσεων υπέβαλαν προφορικές και γραπτές προτάσεις, παρατηρήσεις και αντιρρήσεις, ενώ, ενίοτε, συνεισέφεραν τις γνώσεις και την εμπειρία τους. Το σχέδιο νόμου υπεβλήθη, στη συνέχεια, στην αρμόδια νομοπαρασκευαστική επιτροπή.

τομέας των δημοσίων συμβάσεων². Τούτο, καθόσον αποτελεί ένα εκ των βασικών εργαλείων άσκησης δημόσιας πολιτικής, για την επίτευξη μιας έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, με την παράλληλη διασφάλιση της αποδοτικότερης χρήσης των δημοσίων πόρων. Ενδεικτικό της ως άνω προστιθέμενης αξίας του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, είναι το ύψος των δαπανών που συνδέονται με αυτόν. Ειδικότερα, σύμφωνα με σχετική μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, για το χρονικό διάστημα 2012-2015, οι δημόσιες δαπάνες ανήλθαν, για μεν το σύνολο των κρατών – μελών της Ε.Ε. σε ποσοστό 13,8% του Α.Ε.Π., ενώ, για τη χώρα μας, το αντίστοιχο ποσοστό ανήλθε στο 10,6% του Α.Ε.Π. (DG GROW G4, 2016). Τα ποσοστά αυτά δεν διαφοροποιούνται σημαντικά εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς οι σχετικές δημόσιες δαπάνες υπολογίζονται περίπου σε 15-20% του παγκοσμίου ΑΕΠ. Περαιτέρω, ο αριθμός των αναθετουσών αρχών στην ΕΕ υπολογίζεται σε περισσότερες από 250.000 δημόσιες αρχές. Δοθέντων των ανωτέρω, οι αναθέτουσες αρχές ενθαρρύνονται, ώστε να αξιοποιούν, κατά τον βέλτιστο δυνατό τρόπο, τις δημόσιες συμβάσεις, ως εργαλείο για την βελτίωση της ποιότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, με την παράλληλη αντιμετώπιση σημαντικών κοινωνικών προκλήσεων.

Ειδικότερα, στο πλαίσιο της αναπτυξιακής πολιτικής του κράτους, οι δημόσιες συμβάσεις προσφέρουν ευκαιρίες, καταρχάς, στις επιχειρήσεις, ιδίως τις μικρομεσαίες, καθόσον η ενθάρρυνση των ιδιωτικών επενδύσεων, οδηγεί στην ανάπτυξη της οικονομίας και της απασχόλησης, μέσω ανάληψης σχετικών δράσεων. Περαιτέρω, δεν θα πρέπει να υποτιμηθεί η συμβολή των δημοσίων συμβάσεων στην καθημερινή ζωή των πολιτών, καθώς η δημόσια διοίκηση, στο πλαίσιο άσκησης της κοινωνικής, πολιτικής της, αποκτά αγαθά, υπηρεσίες και έργα, που προορίζονται για τους πολίτες. Ομοίως, η άσκηση της περιβαλλοντικής πολιτικής του κράτους, καθώς και η ανάπτυξη της καινοτομίας, δύνανται να εξυπηρετούνται μέσα από την υλοποίηση κατάλληλων δράσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Ιδιαίτερης μνείας, εν προκειμένω, χρήζει η περίπτωση των έργων υποδομής, δοθέντος ότι πρόκειται για έναν πολύ σημαντικό αναπτυξιακό εργαλείο της εθνικής οικονομίας. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι, σύμφωνα με μελέτη της PwC (Απρίλιος 2018,), έως το 2022 έχουν προγραμματισθεί 83 έργα υποδομών, συνολικού προϋπολογισμού 21,6 δισεκατομμυρίων ευρώ, γεγονός με σημαντικές προεκτάσεις, προς την κατεύθυνση ενίσχυσης του εθνικού ΑΕΠ και της τόνωσης της αγοράς εργασίας.

² Ως προς την έννοια της δημόσιας σύμβασης βλ. Τροβά Ελ./Σκουρής Π., Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα ΑΕ, 2009. Περαιτέρω, η έννοια αποσαφηνίζεται και στο άρθρο 2 παρ.5 & 6 του ν.4412/2016

Τέλος, επισημαίνεται ο ιδιαίτερος σημαντικός ρόλος των δημοσίων συμβάσεων στην διοχέτευση των επενδυτικών και διαρθρωτικών ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς εκτιμάται ότι, μέσω δημοσίων συμβάσεων, δαπανάται περίπου το 48% των πόρων των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων³.

Για όλους τους προεκτεθέντες λόγους, ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων και η ρύθμιση των κανόνων που διέπουν την ανάθεση και εκτέλεσή τους, αποτελούν διαχρονικά μια εκ των κυριότερων προτεραιοτήτων της εκάστοτε κυβερνητικής πολιτικής, κατά τη συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας. Κατά κανόνα δε, η ένταξη των οικείων θεμάτων δεν περιορίζεται στην συστημική δημόσια ατζέντα (systemic or public agenda), αλλά καταλήγει, τελικώς, να ενταχθεί και στην θεσμική ή επίσημη (institutional or formal agenda)⁴, προκειμένου να αναληφθούν οι σχετικές δράσεις. Τούτο επιτυγχάνεται, διότι τα ζητήματα που γεννώνται από τη λειτουργία του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τυγχάνουν προώθησης, τόσο εσωτερικής, από τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, όσο και εξωτερικής, από οικονομικούς φορείς (επιχειρήσεις και επαγγελματίες), κοινωνικές ομάδες, αλλά και πολίτες, καθώς ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων επηρεάζει μεγάλο αριθμό ενδιαφερομένων μερών.

1.2 Η Ευρωπαϊκή πολιτική για τις δημόσιες συμβάσεις

Η αναγκαιότητα συντονισμού των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων μεταξύ των κρατών-μελών, είχε διαγνωσθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση, ήδη από την δεκαετία του '70. Η έκδοση της Οδηγίας 71/304 για την κατάργηση των περιορισμών, σχετικά με την παροχή υπηρεσιών και την ανάθεση συμβάσεων δημοσίων έργων, εντός της Ε.Ο.Κ., αποτέλεσε την πρώτη ενέργεια, η οποία αποτύπωνε την επιλογή της ΕΕ, όπως εντάξει τον συντονισμό των δημοσίων συμβάσεων στην αναπτυξιακή της ατζέντα, με την ανάληψη σχετικών δράσεων. Έκτοτε, η έκδοση οδηγιών και η αναθεώρησή τους αποτελεί παγία τακτική της Ε.Ε, για τον συντονισμό των κρατών-μελών, στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Ειδικότερα, μετά την έκδοση της Οδηγίας 71/304, το άνοιγμα του τομέα των δημοσίων συμβάσεων στον ανταγωνισμό και η ανάγκη για περαιτέρω συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων των κρατών μελών, ειδικά για συμβάσεις προϋπολογισθείσας

³ Βλ. έκδοση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής 2015 «Εγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες για την αποφυγή των συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία»

⁴ Σχετικά με τον διαχωρισμό συστημικής και θεσμικής ατζέντας, πρβλ. Cobb & Elder, 1972

αξίας που ξεπερνούσαν συγκεκριμένα χρηματικά όρια, επιτεύχθηκε 20 χρόνια αργότερα, με τη δημοσίευση τριών διακριτών, ανά είδος σύμβασης, Οδηγιών:

- **Οδηγία 92/50/ΕοΚ** «για τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών»
- **93/36/ΕοΚ** «για τον συντονισμό των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών» και
- **93/37/ΕΟΚ** «για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων».

Ακολούθως, το 2004, η Ευρωπαϊκή Ένωση αποφάσισε την αντικατάστασή τους, επιλέγοντας αυτή τη φορά την έκδοση μίας ενιαίας Οδηγίας «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών». Προς τον σκοπό αυτό, εξεδόθησαν οι ακόλουθες Οδηγίες:

- **Οδηγία 2004/18/ΕΚ** για τον κλασικό τομέα και
- **Οδηγία 2004/17/ΕΚ** για τους εξαιρούμενους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών.

Οι επελθούσες οικονομικές εξελίξεις και η διαμορφωθείσα βάσει αυτών οικονομική συγκυρία, με την παγκόσμια οικονομική και κοινωνική κρίση να αναδεικνύει τις διαρθρωτικές αδυναμίες της Ευρώπης, η Ευρωπαϊκή Ένωση προχώρησε στη χάραξη μιας νέας αναπτυξιακής στρατηγικής εξόδου από την κρίση, η οποία αποτυπώθηκε στην, από 3 Μαρτίου 2010, ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο «Ευρώπη 2020 — Στρατηγική για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη».

Ειδικότερα, η στρατηγική «Ευρώπη 2020» προτάσσει τρεις αλληλοενισχυόμενες προτεραιότητες, ως ακολούθως:

- Έξυπνη ανάπτυξη: ανάπτυξη μιας οικονομίας βασισμένης στη γνώση και την καινοτομία.
- Διατηρήσιμη ανάπτυξη: προώθηση μιας περισσότερο αποδοτικής στη χρήση πόρων, περισσότερο πράσινης και περισσότερο ανταγωνιστικής οικονομίας.
- Ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς: μια οικονομία με υψηλή απασχόληση που θα επιτυγχάνει κοινωνική και εδαφική συνοχή.

Προκειμένου να επιτύχει την εφαρμογή της, κατά τα ανωτέρω, αναπτυξιακής στρατηγικής της, η Ευρωπαϊκή Ένωση έθεσε προς επίτευξη έως το 2020, πέντε πρωταρχικούς στόχους. Οι στόχοι αυτοί αφορούν στην έρευνα και ανάπτυξη, στην φτώχεια και στον κοινωνικό αποκλεισμό, στην απασχόληση, στην εκπαίδευση και, τέλος, στην κλιματική αλλαγή και ενέργεια.

Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι σε κάθε έναν από τους τομείς αυτούς, το κάθε κράτος-μέλος έχει υιοθετήσει, πέρα από τα οριζόντια μέτρα, στα οποία κατατείνει η Ε.Ε., τους δικούς του εθνικούς στόχους. Περαιτέρω, συγκεκριμένες δράσεις, τόσο σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και σε εθνικό επίπεδο, στηρίζουν τη στρατηγική αυτή.

Στο πλαίσιο της ως άνω στρατηγικής, σημαντικός ρόλος έχει επιφυλαχθεί στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ως ενός αγορακεντρικού εργαλείου που πρέπει να χρησιμοποιηθεί «για την επίτευξη έξυπνης, διατηρήσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης και δημιουργίας θέσεων απασχόλησης, παράλληλα με τη διασφάλιση της πλέον αποδοτικής χρήσης των δημόσιων πόρων» (αιτιολογική σκέψη 2 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, 2014). Ρητή αναφορά στην πολιτική για τις δημόσιες συμβάσεις περιλαμβάνεται στο κείμενο της Επιτροπής, στο οποίο επισημαίνεται ότι θα πρέπει αυτή να διασφαλίζει την αποδοτικότερη χρησιμοποίηση των δημοσίων πόρων, ενώ, επιπλέον, οι αγορές δημοσίων συμβάσεων θα πρέπει να διατηρηθούν ανοικτές σε επίπεδο ΕΕ.

Υπό το ανωτέρω πρίσμα και προκειμένου ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων να διαδραματίσει τον ρόλο του στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», κρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση ότι οι ισχύουσες, κατά τον χρόνο εκείνο, Οδηγίες θα έπρεπε να εκσυγχρονιστούν και να αναθεωρηθούν⁵. Η αναθεώρηση εκτιμήθηκε ως αναγκαία, προκειμένου να αυξηθεί η αποδοτικότητα των δημοσίων δαπανών και να αξιοποιηθούν με τον καλύτερο τρόπο οι δημόσιες συμβάσεις, για την επίτευξη, όχι μόνο οικονομικών, αλλά και κοινωνικών και περιβαλλοντικών στόχων, καθώς και για την ενίσχυση της καινοτομίας. Περαιτέρω, προς τον σκοπό κατοχύρωσης της ασφάλειας δικαίου, θα έπρεπε να διευκρινιστούν βασικοί όροι και έννοιες των δημοσίων συμβάσεων, ενώ, επιπλέον, ορισμένες πτυχές της διαμορφωθείσας νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα έπρεπε να ενσωματωθούν στις, υπό διαμόρφωση, νέες Οδηγίες. Επιπροσθέτως, η Ευρωπαϊκή Ένωση, στο πλαίσιο αναθεώρησης των Οδηγιών, συμπεριέλαβε στον σχεδιασμό της πολιτικής της και τα προβλεπόμενα στη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα

⁵ Πρόκειται για τις Οδηγίες 2004/18/ΕΚ και Οδηγία 2004/17/ΕΚ

δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία, ιδίως όσον αφορά στην επιλογή τεχνικών προδιαγραφών, μέσων επικοινωνίας, κριτηρίων ανάθεσης και όρων εκτέλεσης των συμβάσεων (αιτιολογική σκέψη (3) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, 2014). Τέλος, ως πρόσθετοι στόχοι στην νέα αντίληψη πολιτικής δημοσίων συμβάσεων, συμπεριελήφθησαν η περιβαλλοντική βιωσιμότητα, η κοινωνική ένταξη και η προαγωγή της καινοτομίας.

Ο κατά τα ανωτέρω σχεδιασμός για τον ριζικό εκσυγχρονισμό των δημοσίων συμβάσεων, βάσει των νέων στρατηγικών στόχων της Ε.Ε. οδήγησε στην υιοθέτηση τον Ιανουάριο του 2014 και δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στις 28/3/2014, τριών νέων Οδηγιών:

- **Οδηγία 2014/24/ΕΕ** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου «σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις του κλασικού τομέα».
- **Οδηγία 2004/25/ΕΕ** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου «σχετικά με τις συμβάσεις φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών».
- **Οδηγία 2014/23/ΕΕ** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου «σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης. Σημειώνεται ότι, με την έκδοση της παρούσας Οδηγίας, ρυθμίζεται για πρώτη φορά ο συντονισμός των διαδικασιών σύναψης των συμβάσεων παραχώρησης έργων και υπηρεσιών».
- Οι νέες Οδηγίες τέθηκαν σε ισχύ στις 17 Απριλίου 2014, ενώ δόθηκε προθεσμία είκοσι τεσσάρων (24) μηνών, για την ενσωμάτωση των διατάξεών τους στο εθνικό δίκαιο των κρατών-μελών⁶.

Η χώρα μας ενσωμάτωσε, ως όφειλε, στην εθνική έννομη τάξη τις εν λόγω Οδηγίες, με μικρή καθυστέρηση, μετά την καταληκτική ημερομηνία της προθεσμίας ενσωμάτωσης (18/04/2016), με την έκδοση του ν.4412/2016 (08/08/2016), ο οποίος ενσωμάτωσε τις διατάξεις των Οδηγιών 2014/24 και 2014/25 και του ν. 4413/2016, ο οποίος ενσωμάτωσε τις διατάξεις της Οδηγίας 2014/23. Ειδικότερα ως προς τον ν. 4412/2016, ο οποίος αποτελεί και τον πυρήνα της παρούσας εργασίας, επισημαίνεται ότι ο εν λόγω νόμος, ενσωματώνοντας αφενός τις διατάξεις των οικείων οδηγιών, εισάγοντας αφετέρου διατάξεις, οι οποίες εκφράζουν την αμιγώς εθνική πολιτική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, συνιστά μία απόπειρα ριζικού εκσυγχρονισμού των δημοσίων συμβάσεων.

⁶ Ειδικά για τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα, η προθεσμία παρεκτείνεται για τριάντα (30) επιπλέον μήνες.

1.3 Το ερευνητικό ζήτημα – στόχοι και μεθοδολογία

Σκοπό της παρούσας εργασίας αποτελεί η παρουσίαση τόσο του παλαιού, όσο και του νέου νομοθετικού πλαισίου ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, στο οποίο προσφάτως αποτυπώθηκε η δημόσια πολιτική της Ελλάδας στον συγκεκριμένο τομέα. Πρόκειται για τον ν.4412/2016 (ΦΕΚ Α'147), με τον οποίο έχει συντελεστεί μία ευρεία αναμόρφωση του παλαιότερου κανονιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, η εφαρμογή του οποίου είχε καταδείξει πληθώρα αδυναμιών και δυσλειτουργιών. Δοθέντος του ρόλου των δημοσίων συμβάσεων ως μοχλού κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης, το συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, ιδίως στην παρούσα χρονική συγκυρία, όπως αυτή διαμορφώθηκε από την πρόσφατη οικονομική και κοινωνική κρίση. Υπό το πρίσμα αυτό, η εργασία στοχεύει στην αποτύπωση της δημόσιας πολιτικής της Ελλάδας, ειδικώς όσον αφορά στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, στο πλαίσιο της πρόσφατης αναθεώρησης του σχετικού νομοθετικού πλαισίου. Προς τον σκοπό αυτό, καταγράφονται και εξετάζονται όλα τα βήματα που οδήγησαν στην υιοθέτηση και εφαρμογή της πολιτικής αυτής, στη βάση του θεωρητικού σχήματος του κύκλου της δημόσιας πολιτικής, (Λαδή & Νταλάκου, 2010, σελ. 23-25).

Ειδικότερα, στο πρώτο κεφάλαιο εντοπίζεται και τεκμηριώνεται η αναγκαιότητα ένταξης του τομέα των δημοσίων συμβάσεων στην εθνική πολιτική των κρατών, λόγω του ρόλου που αυτός διαδραματίζει στην κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη. Επιπλέον, γίνεται μια σύντομη αναφορά της ευρωπαϊκής πολιτικής για τις δημόσιες συμβάσεις, διαχρονικά. Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται αναλυτικά οι παθογένειες του προϊσχύσαντος νομοθετικού πλαισίου ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, η ανάδειξη και αναγνώρισή τους ως προβλημάτων και, τελικώς, η ένταξη του ζητήματος στην κυβερνητική ατζέντα, προκειμένου να αναληφθούν σχετικές δράσεις. Στο τρίτο κεφάλαιο, καταγράφεται, ως δεύτερο στάδιο του κύκλου της δημόσιας πολιτικής, η διαμόρφωση της πολιτικής, ήτοι εν προκειμένω, ο σχεδιασμός της εθνικής στρατηγικής για τις δημόσιες συμβάσεις. Στο τέταρτο κεφάλαιο, στο πλαίσιο του σταδίου λήψης αποφάσεων, καταγράφεται η διαδικασία έκδοσης του νόμου 4412/2016, στον οποίο και αποτυπώνεται η νέα εθνική πολιτική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Ακολουθεί εκτενής αναφορά των βασικότερων ρυθμίσεων και επιμέρους διατάξεων του νόμου και επιχειρείται η σύγκριση του παλαιού με το νέο πλαίσιο, σε μια προσπάθεια ανάδειξης της συμβολής του αναθεωρητικού έργου. Τέλος, στο πλαίσιο εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής, στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, αναδεικνύεται η

συνεισφορά των νέων διατάξεων στην εξομάλυνση ή και εξάλειψη των διαχρονικά παρατηρούμενων προβλημάτων των προηγούμενων ετών, ενώ, παράλληλα, καταγράφονται οι αστοχίες, οι ελλείψεις και οι αδυναμίες τους. Στο πέμπτο κεφάλαιο, αποτυπώνονται τα συναχθέντα συμπεράσματα και παράλληλα επιχειρείται μια συνολική αποτίμηση της νέας πολιτικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Σημειώνεται ότι, επί του παρόντος, υφίσταται περιορισμένη δυνατότητα αποτελεσματικής αξιολόγησης της πολιτικής, άρα και ολοκλήρωσης του κύκλου της δημόσιας πολιτικής, λόγω του σύντομου χρόνου που παρήλθε από την έναρξη εφαρμογής του νέου νομοθετικού πλαισίου, καθώς και της απουσίας συστηματικής έρευνας και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων από τη μέχρι σήμερα εφαρμογή του.

Καταληκτικώς, επισημαίνεται ότι στο νόμο έχουν ενσωματωθεί διατάξεις της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, που αφορά στον κλασικό τομέα (ΒΙΒΛΙΟ Ι), καθώς και της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ, που ρυθμίζει τις συμβάσεις φορέων, που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (ΒΙΒΛΙΟ ΙΙ). Η εργασία περιορίζεται στην Οδηγία 2014/24/ΕΕ, λόγω του εκτεταμένου πεδίου εφαρμογής της, καθώς αφορά στις δημόσιες συμβάσεις του κλασικού τομέα, σε αντίθεση με την Οδηγία 2014/25/ΕΕ, το πεδίο εφαρμογής της οποίας περιορίζεται στους ως άνω τομείς.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΤΟ ΠΡΟΪΣΧΥΣΑΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ - ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΕΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ

2.1 Εισαγωγή

Εισαγωγικώς, κρίνεται χρήσιμο όπως, στο πλαίσιο μιας κριτικής προσέγγισης του θέματος, επισημανθεί ότι ο χώρος των δημοσίων συμβάσεων στη χώρα μας ήταν διαχρονικά βεβαρημένος, λόγω της μη αποτελεσματικής διαχείρισης των διατιθέμενων πόρων, τόσο του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, όσο και του κρατικού προϋπολογισμού, αλλά και των κονδυλίων που προέρχονται από τα ευρωπαϊκά ταμεία. Ως αποτέλεσμα, αφενός μεν επιβαρύνθηκε το δημόσιο χρέος, αφετέρου καθυστέρησε ή/και ματαιώθηκε η υλοποίηση δημοσίων επενδύσεων.

Δοθείσης της αναγνώρισης του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ως βασικού πυλώνα της αναπτυξιακής πολιτικής της χώρας και προκειμένου να εντοπισθούν επακριβώς τα αίτια της μη αποτελεσματικής διαχείρισης των πόρων, η κυβερνητική πολιτική στον συγκεκριμένο τομέα, σταδιακά επαναπροσδιορίστηκε. Οι προσπάθειες προσανατολίστηκαν προς την διάγνωση των επιμέρους δυσλειτουργιών και παθογενειών του συστήματος ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, δεδομένου ότι τα προηγούμενα έτη είχαν παρατηρηθεί σημαντικές αδυναμίες και ελλείψεις στον τομέα αυτό.

Οι ως άνω αδυναμίες και ελλείψεις, εντοπίστηκαν και αναδείχθηκαν διαχρονικά, ιδίως μέσω σχετικών παρεμβάσεων, προτάσεων, εισηγήσεων και μελετών, τόσο των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης, όσο και των εμπλεκόμενων οικονομικών και κοινωνικών φορέων και ομάδων συμφερόντων. Η περαιτέρω ανάδειξή τους επετεύχθη μέσω των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης (ΜΜΕ) της χώρας, ως φίλτρων (gate-keepers), ο ρόλος των οποίων, από πλευράς αποτελεσματικότητας, απεδείχθη άλλοτε οριακός και άλλοτε θεμελιώδης. (Λαδή & Νταλάκου, 2010, σελ. 82-83)

Εξίσου σημαντική κρίνεται και η συνεισφορά των διεθνών Φορέων και Οργανισμών, με την δημοσιοποίηση από αυτούς σχετικών μελετών και αξιολογήσεων, αναφορικά με τη λειτουργία των δημοσίων συμβάσεων στη χώρα μας.

Η ως άνω ανάδειξη και δημοσιοποίηση των αδυναμιών και ελλείψεων του συστήματος ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα, κρίνεται ως ιδιαίτερος

σημαντική. Τούτο καθώς συνεισέφερε ουσιαστικά, ώστε το αίτημα του συνόλου των ενδιαφερομένων μερών για τη ρύθμιση του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, να μετατραπεί σε δημόσιο πρόβλημα και, με τον τρόπο αυτό, να αποτελέσει προτεραιότητα της εθνικής πολιτικής και να εισαχθεί στην κυβερνητική ατζέντα, προς επίλυση. Άλλωστε, το κράτος δεν αποτελεί απλώς έναν ουδέτερο μηχανισμό, δοθέντος ότι οι δομές του εκφράζουν την πολιτική αποτύπωση συγκεκριμένων κοινωνικών και πολιτικών συσχετισμών, οι οποίοι διαμορφώνονται σε βάθος χρόνου.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να σημειωθεί ότι ήταν περισσότερο η υποχρέωση εναρμόνισης με τις κοινοτικές Οδηγίες και λιγότερο η εσωτερική προώθηση από ομάδες συμφερόντων, που ενέταξε την ρύθμιση των διαδικασιών ανάθεσης στην επίσημη κυβερνητική ατζέντα, τουλάχιστον στην συγκεκριμένη χρονική στιγμή. Τούτο διότι οι ομάδες συμφερόντων, εν προκειμένω, ιδίως, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις των οικονομικών φορέων και οι αναθέτουσες αρχές, παρά το γεγονός ότι κατά διαστήματα ασκούσαν πιέσεις για την ρύθμιση επιμέρους θεμάτων, εμφανίστηκαν μάλλον απρόθυμες να αντιμετωπίσουν μία τόσο μεγάλης κλίμακας αναμόρφωση του σχετικού θεσμικού πλαισίου. Υπό το πρίσμα αυτό, θα μπορούσε ενδεχομένως να υποστηριχθεί ότι, η υποχρέωση εναρμόνισης του εθνικού δικαίου με τις κοινοτικές Οδηγίες, παρότι δεν συνιστά ακριβώς έκτακτο γεγονός, χρησιμοποιήθηκε από την κυβέρνηση ως παράθυρο πολιτικής (policy window), προκειμένου να προχωρήσει σε ευρεία αναμόρφωση του συστήματος ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, μειώνοντας, κατά το δυνατόν, τους κραδασμούς του εγχειρήματος. Πρόκειται, ουσιαστικά, για την στιγμή που, όπως περιγράφει ο Kingdon, οι διαφορετικές παράμετροι των προβλημάτων, των πιθανών δημοσίων πολιτικών και της πολιτικής συναντήθηκαν και οι λύσεις προσκολλήθηκαν σε προβλήματα και παράλληλα τα δύο μαζί προσκολλήθηκαν σε ευνοϊκές πολιτικές δυνάμεις. (John W.Kingdon, 1984, σελ. 21)

2.2 Παθογένειες κατά την εφαρμογή

Ακολουθεί η αποτύπωση και ανάλυση των κυριότερων αδυναμιών, δυσλειτουργιών και ελλείψεων του προϊσχύοντος συστήματος ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, το κύριο χαρακτηριστικό του οποίου εντοπίζεται στην πανσπερμία των διατάξεών του⁷.

⁷ Ενδεικτικά αναφέρονται: Π.Δ. 60/2007, Π.Δ. 118/2007, Ενιαίος Κανονισμός Προμηθειών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ν. 3316/2005, ν. 3669/2010, επιμέρους Κανονισμοί Προμηθειών των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων.

α) Έλλειψη στρατηγικής και σχεδιασμού για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων.

Προκειμένου το Δημόσιο να επιτύχει την έγκαιρη και με τη βέλτιστη σχέση ποιότητας-τιμής, απόκτηση αγαθών, υπηρεσιών και έργων, προοριζόμενων για την άσκηση της επιχειρηματικής του δραστηριότητας, οι προκαταρκτικές πράξεις της Διοίκησης, ήτοι η διαμόρφωση στρατηγικής, σχεδιασμού και προγραμματισμού, θεωρούνται κεφαλαιώδους σημασίας. Ωστόσο, στον συγκεκριμένο τομέα παρατηρήθηκαν σημαντικές ελλείψεις κατά το στάδιο που προηγείται των διαγωνιστικών διαδικασιών, οπότε και διαμορφώνεται η επιχειρησιακή σκοπιμότητα του έργου και πραγματοποιείται η εκτίμηση των συνθηκών της αγοράς, ώστε να επιλεγεί η κατάλληλη διαδικασία ανάθεσης, καθώς και ο προγραμματισμός των πράξεων της Διοίκησης.

β) Πολυπλοκότητα θεσμικού πλαισίου

Η κυριότερη ίσως παθογένεια του προϋφισταμένου ελληνικού θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων συνίστατο στην πολυπλοκότητα, πολυνομία και την εκτεταμένη διάσπαση των σχετικών νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών ρυθμίσεων. Ειδικότερα, η αλληλοεπικάλυψη ή και σύγκρουση των σχετικών διατάξεων και κανόνων, καθώς και η αποσπασματική προσέγγισή τους, είχε ως συνέπεια την αναποτελεσματική εφαρμογή τους, τη δημιουργία ανασφάλειας δικαίου, καθώς και την εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς. Περαιτέρω, οι επικαλυπτόμενες λειτουργίες και αρμοδιότητες των αρμοδίων δημοσίων φορέων, η μη ενιαία ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων από τη Διοίκηση η οποία είχε ως συνέπεια την αύξηση των υποβαλλόμενων διοικητικών και δικαστικών προσφυγών, καθώς και οι ιδιαίτερα χρονοβόρες διαδικασίες παροχής έννομης προστασίας, επέτειναν την ανασφάλεια δικαίου, δυσχεραίνοντας τη διενέργεια σύντομων, διαφανών και αποτελεσματικών διαδικασιών.

Προκειμένου να αναδειχθεί η ως άνω παθογένεια, σημειώνεται ότι το πλήθος των κανόνων ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, που ήταν διάσπαρτοι σε διάφορες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις, εκτιμήθηκε ότι ανέρχονταν σε περίπου τετρακόσιες (400). Οι κανόνες αυτοί διακρίνονταν μεταξύ τους, είτε βάσει της προϋπολογισθείσας αξίας της σύμβασης (άνω ή κάτω των κοινοτικών ορίων), είτε βάσει του είδους των προς ανάθεση συμβάσεων (προμήθειες,

υπηρεσίες, έργα και μελέτες) είτε βάσει του είδους της αναθέτουσας αρχής (Κεντρική Κυβέρνηση, τοπική αυτοδιοίκηση, κρατικά ελεγχόμενα νομικά πρόσωπα), είτε ακόμη και βάσει του κλάδου αγοράς (υγεία, πληροφορική κ.λ.π.).

Ενδεικτικά αναφέρεται ότι, διαφορετικές νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις ρύθμιζαν την ανάθεση συμβάσεων άνω των κοινοτικών ορίων (ΠΔ 60/2007) και διαφορετικές εκείνες κάτω των κοινοτικών ορίων (ΠΔ 118/2007), ενώ, αντίθετα με τους λοιπούς δημοσίους φορείς, την ανάθεση και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων των Ο.Τ.Α. ρύθμιζε η απόφαση του Υπ. Εσωτερικών 11389/1993 «ΕΚΠΟΤΑ - Ενιαίος Κανονισμός Προμηθειών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Περαιτέρω, επισημαίνεται ότι την ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, προϋπολογισθείσας αξίας άνω των ορίων, ρύθμιζαν οι διατάξεις του Π.Δ. 60/2007 και συμπληρωματικά οι διατάξεις του Π.Δ. 118/2007, οι οποίες και είχαν εφαρμογή στις περιπτώσεις συμβάσεων προμηθειών προϋπολογισθείσας αξίας κάτω των ορίων, αλλά εφαρμόζονταν αναλογικά και στις συμβάσεις υπηρεσιών, για τις οποίες δεν είχαν προβλεφθεί ειδικότερες ρυθμίσεις.

Επιπλέον, τόσο οι συμβάσεις μελετών, όσο και οι συμβάσεις έργων ρυθμιζόνταν από ειδικά προς τούτο εκδοθέντα νομοθετήματα, ήτοι τους νόμους 3316/2005 και 3669/2010, αντίστοιχα.

Τέλος, συγκεκριμένες κατηγορίες αναθετουσών αρχών, όπως, ενδεικτικά, τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, πραγματοποιούσαν τις αναθέσεις των δημοσίων συμβάσεών τους, βάσει ειδικών, εξατομικευμένων Κανονισμών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων.

Είναι σαφές ότι ο, κατά τα ανωτέρω, κατακερματισμός του θεσμικού πλαισίου, δημιουργούσε σύγχυση τόσο στις αναθέτουσες αρχές, ως εφαρμοστές του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, όσο και στους οικονομικούς φορείς, οι οποίοι, εξ αυτού του λόγου, συχνά αποθαρρύνονταν από τη συμμετοχή τους στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, ενώ, περαιτέρω, η πανσπερμία διατάξεων ευνοούσε τη δημιουργία φαινομένων διαφθοράς και τη δυσκολία εντοπισμού και αποτελεσματικής αντιμετώπισής τους.

γ) Αυξημένα διοικητικά βάρη για τις επιχειρήσεις

Σύμφωνα με έκθεση που εκπονήθηκε το 2014 από τον Ο.Ο.Σ.Α., σχετικά με την μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών, που απορρέουν σε 13 κλάδους στην Ελλάδα, μεταξύ των οποίων και αυτός των Δημοσίων συμβάσεων, τα συνολικά διοικητικά βάρη για τις επιχειρήσεις ανήλθαν σε 3,28 δισεκατομμύρια ευρώ. Όπως υποδεικνύεται από τα αποτελέσματα, το 12% των διοικητικών βαρών που μετρήθηκαν, αφορούν στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, γεγονός που υποδεικνύει ότι οι προσπάθειες στον συγκεκριμένο τομέα πολιτικής θα έπρεπε να τεθούν σε προτεραιότητα. Χαρακτηριστικά, στην έκθεση τονίστηκε ότι «Η βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου αποτελεί προϋπόθεση για την Ελλάδα προκειμένου να καταφέρει να τονώσει την οικονομική δραστηριότητα, να δημιουργήσει θέσεις εργασίας και να αυξήσει την παραγωγικότητα». Στην έκθεση περιελήφθησαν επίσης 83 συγκεκριμένες συστάσεις, με στόχο την σημαντική εξοικονόμηση για όλες τις επιχειρήσεις στην Ελλάδα⁸.

δ) Φαινόμενα διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις

Η διαφθορά εγκυμονεί σοβαρούς κινδύνους για την οικονομία, καθώς πλήττει την ορθή διαχείριση του δημοσίου χρήματος, τη χρηστή διακυβέρνηση και τον υγιή ανταγωνισμό. Επιπλέον, επηρεάζει και την κοινωνική ζωή, καθώς κλονίζεται η εμπιστοσύνη των πολιτών στους δημοκρατικούς θεσμούς και τις σχετικές διαδικασίες. Σύμφωνα με έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την διαφθορά (2014), δεν υπάρχει στην ΕΕ κράτος-μέλος απρόσβλητο από την διαφθορά, το ετήσιο κόστος της οποίας εκτιμάται σε €120 δισεκατομμύρια, ποσό που ανέρχεται σχεδόν στο ύψος του προϋπολογισμού της ΕΕ. Ειδικώς ως προς τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, το κόστος υπολογίζεται στα 5 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως, για το σύνολο των κρατών-μελών. Ως προς τους ευάλωτους, ιδίως στα φαινόμενα δωροδοκίας τομείς, σύμφωνα με σχετική μελέτη (Ο.Ε.Κ.Δ., 2016), σχεδόν τα 2/3 των υποθέσεων δωροδοκίας σημειώνονται σε τέσσερις τομείς, με πρωταθλητή τον τομέα

⁸ Πολλές από αυτές τις συστάσεις περιλαμβάνουν «την κατάργηση υποχρέωσης υποβολής αρκετών αντιγράφων του ίδιου εγγράφου (ή του ίδιου φακέλου) σε διάφορες δημόσιες αρχές». Σε πολλές περιπτώσεις, προτείνουν «την εισαγωγή υπηρεσιών μίας στάσης και ηλεκτρονικών πυλών, όπου μια επιχείρηση θα μπορεί να διευθετήσει όλες τις διοικητικές της υποχρεώσεις σε ένα μέρος». Τέλος, επισημαίνεται ότι «η κοινή χρήση δεδομένων και πληροφοριών πρέπει να βελτιωθεί στο σύνολο της διοίκησης αντί να υποχρεώνονται οι επιχειρήσεις να συναλλάσσονται με πολλές δημόσιες υπηρεσίες χωριστά».

των κατασκευών⁹. Περαιτέρω, όσον αφορά στη χώρα μας, η πολιτική κουλτούρα χαρακτηρίζεται από χαμηλό βαθμό εμπιστοσύνης στο κράτος. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι, σύμφωνα με έρευνα του ειδικού Ευρωβαρόμετρου ((Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014) για τη διαφθορά, που διεξήχθη σε επιχειρήσεις το 2013, 76 % των Ελλήνων ερωτηθέντων Ελλήνων επιχειρηματιών πιστεύει ότι «η διαφθορά είναι ευρύτατα διαδεδομένη στις δημόσιες συμβάσεις, τις οποίες διαπραγματεύονται οι εθνικές αρχές (μέσος όρος Ε.Ε.:56%)». Το ποσοστό αυτό ανεβαίνει στο 94% για τις συμβάσεις που διαχειρίζονται οι τοπικές αρχές (μέσος όρος Ε.Ε.:60%). Επιπλέον, οι ερωτηθέντες επιχειρηματίες κατέδειξαν, ως ευρύτατα διαδεδομένες στις δημόσιες συμβάσεις, συγκεκριμένες πρακτικές διαφθοράς¹⁰.

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

Εντοπίστηκε έλλειψη ενιαίας στρατηγικής και στόχων στη λειτουργία των μηχανισμών εποπτείας και ελέγχου, οι οποίοι, κατά κανόνα, λειτουργούσαν αποσπασματικά. Ιδιαίτερα εμφανής ήταν η απουσία ενός κεντρικού φορέα, ο οποίος θα είχε την ευθύνη συντονισμού και ελέγχου των δράσεων των αναθετουσών αρχών και την αξιολόγηση των κατά περίπτωση υφιστάμενων ελεγκτικών διοικητικών οργάνων. Ως αποτέλεσμα, δεν υπήρχε η δυνατότητα έγκαιρου εντοπισμού τυχόν αδυναμιών ή αστοχιών, ώστε, με την κατάλληλη παρέμβαση, να αντιμετωπίζονται άμεσα και αποτελεσματικά. Ιδιαίτερου ενδιαφέροντος είναι η διαπίστωση ότι, σε αντίθεση με τις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, τις οποίες παρακολουθούσε πλήθος ελεγκτικών οργάνων, επιβάλλοντας κυρώσεις, η παρακολούθηση και ο έλεγχος των διαδικασιών εκτέλεσης των συμβάσεων πραγματοποιείτο σε πολύ μικρότερο βαθμό. Σημαντική παθογένεια του συστήματος αποτελούσε και η περίπτωση συμβάσεων προϋπολογισθείσας αξίας κατώτερης των κοινοτικών ορίων, επί των οποίων οι ασκούμενοι έλεγχοι χαρακτηρίζονταν ιδιαίτερα αδύναμοι, ενισχύοντας συχνά με τον τρόπο αυτό πρακτικές μη νόμιμης κατάτμησης

⁹ Τα ποσοστά κατανέμονται ως εξής: Τομέας κατασκευών, τομέας μεταφορών και τομέας αποθήκευσης: 15% έκαστος, τομέας εξόρυξης και τομέας πληροφοριών και επικοινωνιών 10% έκαστος.

¹⁰ Ειδικότερα, οι ερωτηθέντες ανέφεραν τις ακόλουθες πρακτικές: «προσαρμογή της συγγραφής υποχρεώσεων προς όφελος συγκεκριμένων εταιρειών (81%)· συγκρούσεις συμφερόντων κατά την αξιολόγηση των προσφορών (87 %)· συμμετοχή των προσφερόντων κατά τον σχεδιασμό της συγγραφής υποχρεώσεων (81 %)· κατάχρηση των διαδικασιών με διαπραγμάτευση (75 %)· αθέμιτες προσφορές (73 %)· ασαφή κριτήρια επιλογής ή αξιολόγησης (73 %)· κατάχρηση των λόγων έκτακτης ανάγκης για την αποφυγή ανταγωνιστικών διαδικασιών (72 %) και τροποποιήσεις των συμβατικών όρων μετά τη σύμβαση (55 %)».

των συμβάσεων, ιδίως μέσω της προσφυγής στη διαδικασία διαπραγμάτευσης, χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης¹¹.

Οι ως άνω αδυναμίες του συστήματος ελέγχου και παρακολούθησης των δημοσίων συμβάσεων οδήγησαν σε στρέβλωση του ανταγωνισμού, περιορισμό της διαφάνειας αναθέσεων και, τελικώς, στη μη αποτελεσματική διαχείριση των διατιθέμενων δημοσίων πόρων.

στ) Έλλειψη προτυποποίησης τεχνικών προδιαγραφών

Προκειμένου να διασφαλισθεί η ισότιμη πρόσβαση των οικονομικών φορέων στις διαγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και η αποφυγή αδικαιολόγητων εμποδίων στον ανταγωνισμό, κατ' επιταγή των Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι τεχνικές προδιαγραφές, διαχρονικά, «διατυπώνονται με παραπομπή σε ευρωπαϊκά ή διεθνή ή κοινώς παραδεδεγμένα πρότυπα, σε λειτουργικές απαιτήσεις ή επιδόσεις και στη χρήση ισοδύναμων λύσεων».

Εντούτοις, είχε διαπιστωθεί ότι συχνά αυτές περιελάμβαναν ασάφειες ή μη νόμιμες παραπομπές, ήτοι αναφορά συγκεκριμένων κατασκευαστών ή προέλευσης ή ιδιαίτερες μεθόδους κατασκευής, σημάτων ή διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας ή τύπους, κατά τρόπο που αποστερούσαν τις περιγραφές του αντικειμένου από την απαιτούμενη τεχνολογική «ουδετερότητα». (Εκθεση Παρακολούθησης Δημοσίων Συμβάσεων για την Ελλάδα έτους 2017).

Η αδυναμία προσδιορισμού των προδιαγραφών, κατά τρόπο που να μην δημιουργούν διακρίσεις, είχε ιδιαίτερες σημαντικές συνέπειες ιδίως στις περιπτώσεις πολύπλοκων έργων, όπως έργων υποδομής και μεγάλων δικτύων πληροφορικής. Στις περιπτώσεις αυτές, οι αναθέτουσες αρχές συχνά, ακόμη και χωρίς να φέρουν ευθύνη, είχαν βρεθεί σε αδυναμία καθορισμού των τεχνικών προδιαγραφών που θα ικανοποιούσαν τις

¹¹ Για μια αναλυτικότερη προσέγγιση των προϋποθέσεων εφαρμογής των σχετικών διατάξεων, καθώς και ανάδειξη των παθογενειών, μέσω ανάλυσης συγκεκριμένων περιπτώσεων, βλ. Φωτεινή Τοπάλη, «Η επίκληση της συνδρομής κατεπείγουσας ανάγκης ως λόγος προσφυγής στη διαδικασία διαπραγμάτευσης, χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, κατά την παράγραφο 1, περίπτωση γ του άρθρου 25 του Π.Δ. 60/2007 (άρθρο 31 οδηγίας 2004/18/ΕΚ)», Πειραϊκή Νομολογία, 2015.

ανάγκες τους ή ακόμη και εκτίμησης των δυνατοτήτων που τους παρέχει η αγορά, από απόψεως τεχνικών ή και χρηματοδοτικών λύσεων.

Προς τον σκοπό ανάδειξης της σπουδαιότητας ορθού καθορισμού τεχνικών προδιαγραφών, επισημαίνεται ότι η συμπερίληψη «φωτογραφικών» όρων, ήτοι όρων στους οποίους μπορούσε να ανταποκριθεί/ούν συγκεκριμένος/οι μόνον οικονομικός/οί φορέας/είς, αποτελούσε την δεύτερη συχνότερη παράβαση που εντόπιζαν οι αρμόδιοι ελεγκτικοί μηχανισμοί, καθιστώντας τους έναν εκ των κυριότερων θυλάκων διαφθοράς, στον χώρο των δημοσίων συμβάσεων¹².

ζ) Έλλειψη προτυποποίησης διαδικασιών και εγγράφων

Η έλλειψη προτυποποίησης, τόσο των διαδικασιών, όσο και των εγγράφων της σύμβασης, αυξάνει τις πιθανότητες άνισης μεταχείρισης των συμμετεχόντων σε διαγωνισμούς και αδιαφάνειας στις ακολουθούμενες διαδικασίες, ενώ ελλοχεύει ο κίνδυνος παραβιάσεων τόσο των εθνικών, όσο και των ενωσιακών κανόνων δικαίου.

Ειδικώς στις διαδικασίες απευθείας ανάθεσης ή προσφυγής σε διαδικασία διαπραγμάτευσης, είχαν πολλάκις διαπιστωθεί ασάφειες, πλημμέλειες και αστοχίες στα έγγραφα της σύμβασης, οι οποίες συχνά οδήγησαν σε ακυρότητα της διαδικασίας. Συχνότερα υπαντώμενη πλημμέλεια, ήταν αυτή της μη ορθής τήρησης των διατυπώσεων δημοσιότητας, η οποία, κατά παγία νομολογία «συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας του διαγωνισμού και καθιστά μη νόμιμη τη διαγωνιστική διαδικασία, με επακόλουθο τη μη νόμιμη προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία της διαπραγμάτευσης» (Θεοδωροπούλου Κατερίνα).

η) Δυσχέρειες στη συλλογή και καταγραφή στοιχείων, σχετικών με δημόσιες συμβάσεις, καθώς και στην χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας (ΤΠΕ)

Η αποτελεσματική διαχείριση και έλεγχος της οικονομικής δραστηριότητας της χώρας, ειδικώς σε έναν τόσο ευαίσθητο τομέα της οικονομίας, όπως αυτός των δημοσίων συμβάσεων, προϋποθέτει τη δυνατότητα τήρησης και εξαγωγής αξιόπιστων σχετικών στοιχείων. Διαχρονικά, η έλλειψη των στοιχείων αυτών,

¹² Τούτο προκύπτει από τα στοιχεία που αποτυπώνονται στην «Έκθεση Παρακολούθησης Δημοσίων Συμβάσεων για την Ελλάδα έτους 2017».

συνακολούθως και των σχετικών στατιστικών, αποτελούσε σημαντική αδυναμία του συστήματος, αποστερώντας από το ελληνικό δημόσιο την δυνατότητα διαμόρφωσης ασφαλών στρατηγικών επιλογών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Στο πλαίσιο αυτό, ήταν πρόδηλη η αναγκαιότητα ανάπτυξης σχετικών πληροφοριακών συστημάτων, προκειμένου, με την αύξηση της διαφάνειας που συνεπάγονται, να εντοπίζονται οι πρακτικές διαφθοράς, να επιτυγχάνεται μείωση των διοικητικών βαρών, ενώ επιπλέον να μπορούν ευκολότερα να εφαρμοστούν τυποποιημένες διαδικασίες, οι οποίες θα διευκολύνουν το έργο των ελεγκτικών μηχανισμών.

Προς επίτευξη των ως άνω στόχων, με το άρθρο 11 του ν. 4013/2011, συστήθηκε στο Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.), με σκοπό «τη συλλογή, επεξεργασία και δημοσίευση στοιχείων, που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις»¹³. Η καταγραφή, με αξιόπιστο τρόπο, των κρίσιμων στοιχείων των δημοσίων συμβάσεων από τους υπόχρεους,¹⁴ συντελεί στην επίτευξη της διαφάνειας και στην πάταξη της διαφθοράς.

Παρατηρήθηκε, ωστόσο, η παράλειψη καταγραφής των στοιχείων των συμβάσεων, εκ μέρους της πλειονότητας των αναθετουσών αρχών, τουλάχιστον έως τη νομοθετική μεταρρύθμιση του 2016.

θ) Δυσλειτουργίες στην οργανωτική επάρκεια των φορέων

Η έλλειψη προγραμματισμού και οργανωτικής επάρκειας των φορέων που έχουν επωμισθεί τη διενέργεια των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο, είχαν οδηγήσει στην εμφάνιση δυσλειτουργιών της οργανωτικής δομής του συστήματος. Οι δυσλειτουργίες αυτές υπονόμειναν κάθε προσπάθεια συντονισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων. Τούτο διότι, η επιτυχής ανάθεση και εκτέλεση μιας δημόσιας σύμβασης απαιτεί τον σχεδιασμό, υλοποίηση και

¹³ Σύμφωνα και με τα οριζόμενα στην παρ. 3 του άρθρου 38 του ν.4412/2016, καταχωρίζονται, ηλεκτρονικά, στοιχεία των ακόλουθων σταδίων: «α) των πρωτογενών και των εγκεκριμένων αιτημάτων, δηλαδή των αποφάσεων ανάληψης υποχρέωσης ή/και των αποφάσεων αρμοδίου οργάνου για τη δέσμευση πίστωσης, β) της προκήρυξης και της διακήρυξης, γ) της απόφασης ανάθεσης ή κατακύρωσης, δ) του συμφωνητικού και ε) κάθε εντολής πληρωμής».

¹⁴ Πρόκειται για τις αναθέτουσες αρχές, όσον αφορά στις συμβάσεις που υπάγονται στο Βιβλίο Ι και τους αναθέτοντες φορείς, όσον αφορά στις συμβάσεις που υπάγονται στο Βιβλίο ΙΙ.

παρακολούθησή της από καλά οργανωμένες μονάδες της διοίκησης, οι οποίες διαθέτουν την απαραίτητη τεχνογνωσία, οργάνωση και ικανότητα συντονισμού.

ι) Αυξημένες ανάγκες σε εξειδικευμένο προσωπικό

Η έλλειψη εξειδίκευσης και η αποσπασματική κατάρτιση των στελεχών που έχουν την ευθύνη εφαρμογής του συστήματος ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, αποτελούσαν αδυναμία του συστήματος, η οποία οδήγησε σε σημαντική αύξηση του κόστους διοίκησης, για το δημόσιο. Επιπροσθέτως, οι αδυναμίες αυτές αποδείχθηκαν τροχοπέδη για κάθε προσπάθεια επαρκούς προγραμματισμού των αναγκών των φορέων, καθιστώντας, παράλληλα, δυσχερή την χρήση σύγχρονων και αποτελεσματικών εργαλείων σχεδιασμού, προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων. Σε κάθε περίπτωση, η κατά τα ανωτέρω, έλλειψη εξειδίκευσης των αρμοδίων στελεχών, ουδόλως ενίσχυε την επαγγελματοποίηση των δημοσίων συμβάσεων, γεγονός του οποίου οι συνέπειες ήταν ιδιαίτερος εμφανείς, ιδίως στις συγκεντρωτικές αγορές μέσω Κεντρικών Αρχών Αγορών.

Περαιτέρω, σημειώνεται ότι η έλλειψη κατάρτισης και ευαισθητοποίησης των διαχειριστών του συστήματος, σε θέματα πολιτικών καταπολέμησης της διαφθοράς, συνέβαλε στην μείωση της δυνατότητας εντοπισμού τέτοιων φαινομένων από αυτούς, στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

ια) Έλλειψη πολιτικής για την διευκόλυνση πρόσβασης των Μ.Μ.Ε. στον εγχώριο τομέα των δημοσίων συμβάσεων

Η βασική αδυναμία πρόσβασης των Μ.Μ.Ε. στον εγχώριο τομέα των δημοσίων συμβάσεων, εντοπίστηκε στην έλλειψη στοχευμένων πολιτικών και εξατομικευμένων, ανά κλάδο, σχεδίων δράσης από φορείς που είναι καθ' ύλην αρμόδιοι. Τούτο δε, παρά το γεγονός ότι, σύμφωνα με μελέτη του Συνδέσμου Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών, η ελληνική αγορά διαρθρώνεται κατά 99,9% από μικρομεσαίες επιχειρήσεις¹⁵. Περαιτέρω, στον περιορισμό ή/και αποκλεισμό συμμετοχής των Μ.Μ.Ε. στις δημόσιες συμβάσεις, συνέβαλαν συγκεκριμένες ρυθμίσεις του προϊσχύσαντος νομοθετικού πλαισίου, Ενδεικτικά αναφέρονται, η μη

¹⁵ Σύμφωνα με την ίδια μελέτη, βάσει προσωρινών στοιχείων για το 2014, οι ΜΜΕ, στην εμπορική μη χρηματοοικονομική οικονομία (non-financial business economy) στην Ελλάδα, αριθμούσαν περίπου 676.700 συνολικά.

(υποχρεωτική) υποδιαίρεση των συμβάσεων σε τμήματα, καθώς και η απαίτηση δυσανάλογα υψηλού κύκλου εργασιών, ελλείπει καθορισμού σχετικού ορίου.

ιβ) Μειωμένη προώθηση της καινοτομίας

Οι βασικές αδυναμίες και ελλείψεις, που είχαν εντοπισθεί, συνοψίζονται στα ακόλουθα:

- Έλλειψη κεντρικής πολιτικής για την πληροφόρηση, αλλά και την διάχυση των εξελίξεων και αποτελεσμάτων έρευνας και ανάπτυξης στις αναθέτουσες αρχές, στις Κεντρικές Αρχές Αγορών και στους παράγοντες της αγοράς.
- Έλλειψη προώθησης συνεργατικών σχηματισμών, προκειμένου να συγκεντρωθούν οι απαραίτητοι πόροι και να αποκτηθεί η απαιτούμενη οργανωτική επάρκεια.
- Ανεπαρκές επίπεδο κρατικής συνεργασίας με τους φορείς της αγοράς
- Έλλειψη κατάρτισης και ικανότητας αξιοποίησης των νέων δυνατοτήτων των εμπλεκόμενων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων.

ιγ) Αναγκαιότητα ενίσχυσης του συστήματος έννομης προστασίας

Η επανεξέταση της διαδικασίας προδικαστικής προστασίας κατέστη επιβεβλημένη, για λόγους επιτάχυνσης των σχετικών διαδικασιών, διαφάνειας, καθώς και παροχής ασφάλειας δικαίου στους οικονομικούς φορείς. Τούτο, καθώς τις προσφυγές εξέταζε η αναθέτουσα αρχή, ήτοι ο ίδιος φορέας που είχε εκδώσει την προσβαλλόμενη πράξη, ή, ανά περίπτωση, που είχε προβεί σε συγκεκριμένη παράλειψη.

ιδ) Ειδικά ζητήματα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων της υγείας

Το σύστημα προμήθειας αγαθών και υπηρεσιών του τομέα της υγείας, έναν τομέα με σαφώς ανελαστικές δαπάνες, αξιολογήθηκε ως πεδίο υψηλού κινδύνου διαφθοράς, λόγω της εκτεταμένης σπατάλης, των παρατυπιών στις διαδικασίες των διαγωνισμών και ταυτόχρονα της ελλιπούς ικανοποίησης των αποδεκτών των υπηρεσιών υγείας.

Οι βασικές παθογένειες του συστήματος, όπως αυτές καταγράφηκαν στο σχέδιο εθνικής στρατηγικής, που εκπονήθηκε από την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., οφείλονται, ιδίως,

στο γραφειοκρατικό, δύσκαμπτο και μη αποτελεσματικό οργανωτικό σχήμα διοίκησης, το οποίο αδυνατεί να ανταποκριθεί επιτυχώς στις ανάγκες των φορέων παροχής υπηρεσιών υγείας. Εξίσου επιβαρυντικό κρίνεται και το νομοθετικό πλαίσιο, αποτελούμενο από διάσπαρτες, συχνά αντιφατικές και διαρκώς τροποποιούμενες διατάξεις, με αποτέλεσμα τη δημιουργία συνθηκών αδιαφάνειας και εκμετάλλευσης υπέρ των οικονομικών φορέων και σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος. Τούτων δοθέντων, εντοπίστηκε επιτακτική ανάγκη λήψης μέτρων, προς το σκοπό βελτίωσης της αποτελεσματικότητας και εξορθολογισμού των δημοσίων δαπανών.

ιε) Καθυστερήσεις της αποπληρωμής των υποχρεώσεων του Δημοσίου προς τις επιχειρήσεις

Η καθυστέρηση των αποπληρωμών των υποχρεώσεων του Δημοσίου προς τις επιχειρήσεις¹⁶, δημιούργησε στις τελευταίες προβλήματα ρευστότητας, απειλώντας σοβαρά τη βιωσιμότητά τους, καθώς, μεσούσης της οικονομικής κρίσης της χώρας, η πρόσβαση σε χρηματοδότηση ήταν εξαιρετικά δύσκολη. Το γεγονός αυτό, οδήγησε την πραγματική οικονομία σε έναν φαύλο κύκλο αναβολών και ακυρώσεων επενδυτικών σχεδίων, τη δυσφήμιση σε προμηθευτές του εξωτερικού, τη μείωση του κύκλου εργασιών, και, τελικά, τον κίνδυνο χρεοκοπίας, ιδιαίτερα των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

ιστ) Απουσία θεσμικού πλαισίου για τις συμβάσεις παραχώρησης

Υφίστατο κίνδυνος ανασφάλειας δικαίου, καθώς η ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης δημόσιων έργων υπόκειται στους βασικούς κανόνες της Οδηγίας 2004/18/EK, ενώ η ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης υπηρεσιών με διασυνοριακό ενδιαφέρον, στις αρχές της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Η εκτεταμένη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατέδειξε τον κίνδυνο αυτό, ο οποίος οφείλεται στις διαφορετικές ερμηνείες των αρχών της ΣΛΕΕ, από τους εθνικούς νομοθέτες. Υπό το πρίσμα αυτό, η θέσπιση

¹⁶ Σύμφωνα με στοιχεία του Ευρωπαϊκού Δείκτη Πληρωμών (ANSA, European payment index report, Intrum justitia) για το 2014, στην Ελλάδα «ο μέσος χρόνος αποπληρωμής των οφειλών του Δημοσίου προς τους προμηθευτές του έφτανε στις 155 ημέρες, ενώ για τις συναλλαγές μεταξύ των επιχειρήσεων στις 76 ημέρες, τη στιγμή που ο μέσος όρος στην Ευρώπη για τις συναλλαγές με το Δημόσιο ανέρχεται στις 58 ημέρες και για τις συναλλαγές μεταξύ των επιχειρήσεων στις 47 ημέρες. Ειδικότερα, η μη αποπληρωμή χρέους ως μέγεθος έχει εκτοξευθεί στα ύψη κατέχοντας το υψηλότερο ποσοστό στην Ευρώπη με αποκορύφωμα τα έτη 2013 και 2014».

ειδικών κανόνων δικαίου για τη διεξαγωγή των διαδικασιών παραχώρησης ήταν επιβεβλημένη.

Καταληκτικώς σημειώνεται πως, για την ανωτέρω αποτύπωση των δυσλειτουργιών και προβλημάτων, κατά κύριο λόγο, αξιοποιήθηκαν αιτιολογικές εκθέσεις νόμων, εκθέσεις δημοσίων φορέων, καθώς και του Ο.Ο.Σ.Α., πορίσματα ελεγκτικών οργάνων, ετήσιες εκθέσεις της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, αποφάσεις Δικαστηρίων, ερωτηματολόγια του Ο.Ο.Σ.Α., καθώς και ερωτηματολόγια που χρησιμοποιήθηκαν στο πλαίσιο της διαμόρφωσης της πρότασης για την υιοθέτηση εθνικής στρατηγικής.

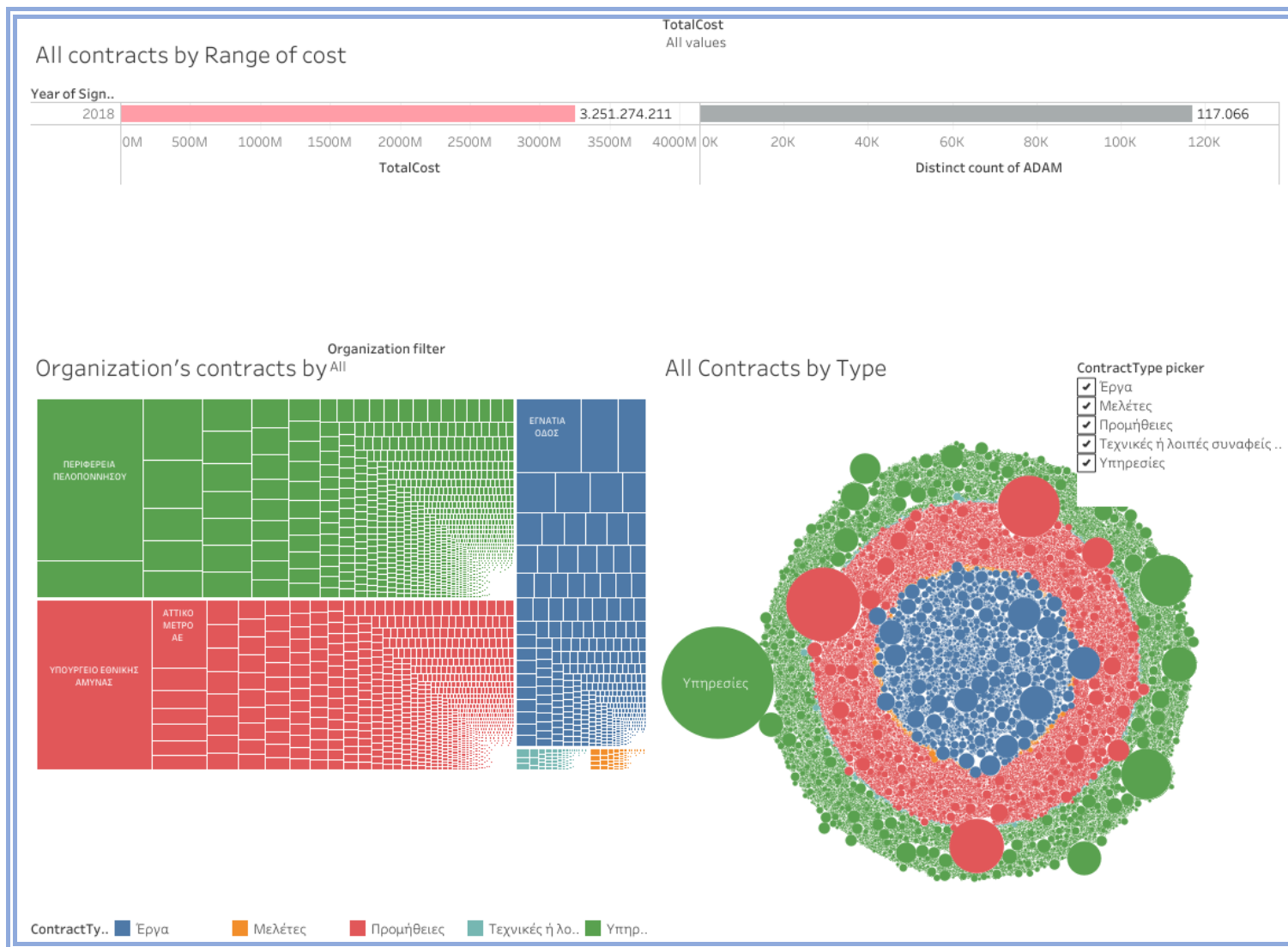
Κωδικοποιώντας την προηγηθείσα ανάλυση, παρατίθεται πίνακας των ως άνω προβλημάτων, με εντοπισμό του επιπέδου, με το οποίο συσχετίζονται, στο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι.

Από τα στοιχεία του ανωτέρω πίνακα διαπιστώνεται ότι συγκεκριμένα προβλήματα μπορούν να συνδέονται με περισσότερα του ενός επίπεδα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΝΕΑΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ – ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

3.1 Η εθνική στρατηγική για τις δημόσιες συμβάσεις

Η πρόσφατη δημοσιονομική κρίση ανέδειξε, όχι μόνον δύσκολα διαχειρίσιμα οικονομικά προβλήματα, αλλά και προβλήματα διαχείρισης πόρων και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και των θεσμών. Μεταξύ άλλων, αναδείχθηκαν τα προβλήματα του τομέα δημοσίων συμβάσεων, ο οποίος είχε πολλαπλάκις χαρακτηριστεί ως πεδίο απάτης και διαφθοράς (Ράικος 2017). Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με το, κατά τα ήδη εκτεθέντα, υψηλό ποσοστό του Α.Ε.Π., το οποίο διατίθεται για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων στην χώρα μας, επέβαλαν στους φορείς δημόσιας πολιτικής την αναγνώριση των προβλημάτων και την ένταξη των ζητημάτων δημοσίων συμβάσεων στην συστημική/δημόσια ατζέντα της κυβέρνησης. Συναφώς επισημαίνεται ότι, κατά το πρώτο οκτάμηνο του 2018, είχαν συναφθεί 117.065 συμβάσεις, συνολικού κόστους για το ελληνικό δημόσιο 3.251.274.211 ευρώ, όπως αποτυπώνεται στο διάγραμμα που ακολουθεί.



Πηγή: Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων – Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, Αύγουστος 2018

Η αναγκαιότητα και σπουδαιότητα του εγχειρήματος επιβεβαιώθηκε έτι περαιτέρω και από τον σημαντικό αριθμό των εμπλεκομένων φορέων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Οι κυριότεροι εξ' αυτών είναι οι αναθέτουσες αρχές, ήτοι το κράτος, οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή οι ενώσεις τους, με το σύνολο του διοικητικού μηχανισμού που τις υποστηρίζει, καθώς και οι οικονομικοί φορείς, ήτοι τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή δημόσιοι φορείς ή ενώσεις αυτών των προσώπων ή/και φορέων, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών συμπράξεων επιχειρήσεων και των εργοληπτικών επιχειρήσεων, που προσφέρουν στην αγορά εκτέλεση εργασιών ή/και έργου, προμήθεια προϊόντων ή παροχή υπηρεσιών. Σημειώνεται, εν προκειμένω, ότι οι ως άνω φορείς, είτε πρόκειται για στελέχη της δημόσιας διοίκησης της χώρας, είτε για ομάδες συμφερόντων¹⁷, τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης, με την όποια συμβολή τους¹⁸, καθώς και η ευαισθητοποιημένη πλέον κοινή γνώμη, ως εξωτερικοί δρώντες, σε έναν βαθμό συνεισέφεραν, όχι μόνο στον εντοπισμό του προβλήματος, αλλά, εν προκειμένω, και στην διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής για τις δημόσιες συμβάσεις.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω δεδομένων και παραδοχών, δοθείσης και της υποχρέωσης συμπόρευσης, ως κράτους-μέλους, με την ευρωπαϊκή πολιτική για τον ριζικό εκσυγχρονισμό του τομέα των δημοσίων συμβάσεων¹⁹, η Κυβέρνηση ενέταξε στις προτεραιότητες της τη διαμόρφωση ευρύτερης εθνικής στρατηγικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ως πρώτο βήμα διαμόρφωσης της εθνικής πολιτικής της χώρας στον τομέα αυτό.

Στο πλαίσιο αυτό, όπως αναφέρεται στο προοίμιο του Σχεδίου Εθνικής Στρατηγικής για τις δημόσιες συμβάσεις, σχεδιάστηκε η «εκ βάθρων αναθεώρηση των δομών της δημόσιας διοίκησης, αλλά και της εν γένει φιλοσοφίας της εφαρμοζόμενης κυβερνητικής πολιτικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων». Σκοπό του ανασχεδιασμού αυτού, αποτέλεσε «η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, ο εξορθολογισμός των κρατικών δαπανών και των διοικητικών πρακτικών, η ανάδειξη μιας διαφανούς και ανταγωνιστικής αγοράς δημοσίων

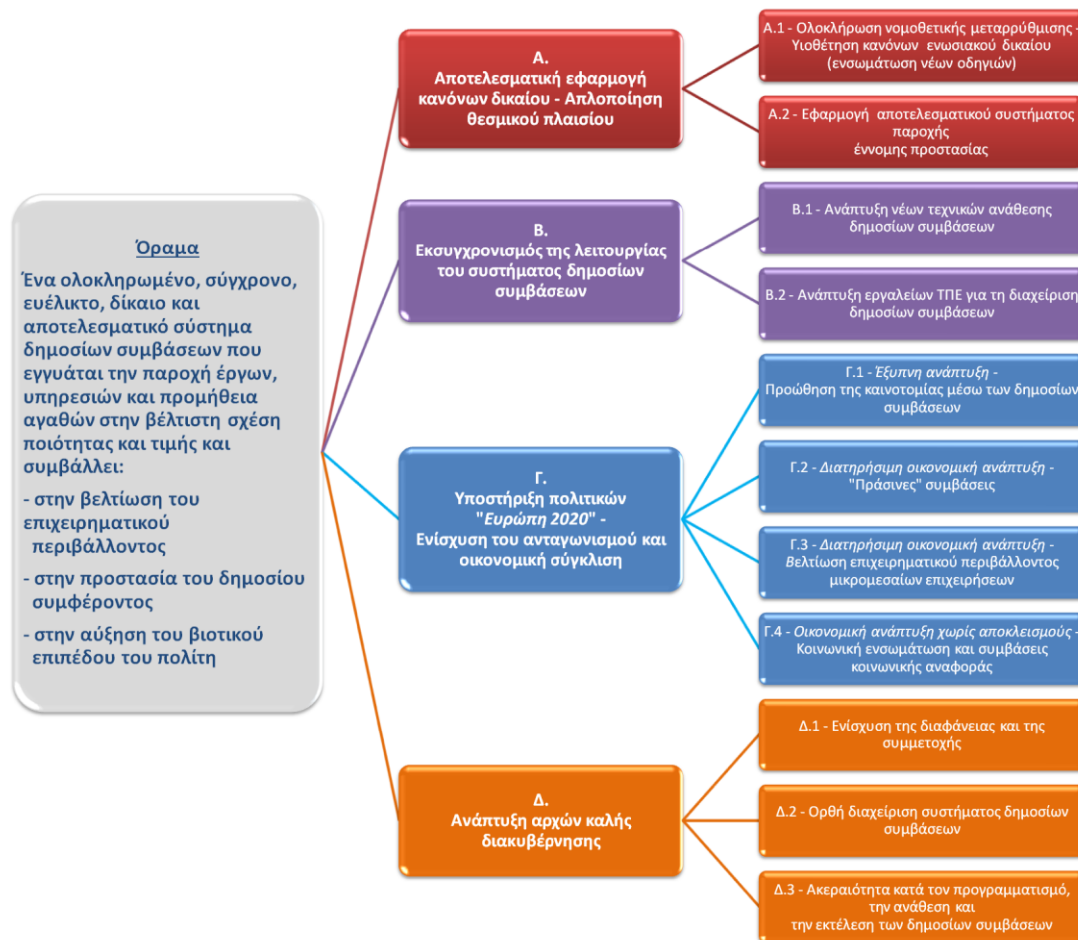
¹⁷ Ενδεικτικά αναφέρονται: Πανελλήνιος Σύνδεσμος Τεχνικών Εταιριών (ΣΑΤΕ), Πανελλήνια Ένωση Διπλωματούχων Μηχανικών Εργοληπτών Δημοσίων Έργων (ΠΕΔΜΕΔΕ), Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (ΣΕΒ), Ελληνική Ένωση Εργαστηρίων (Ε.Ε.Ε.), Σύνδεσμος Τεχνικών Εταιριών Ανωτέρων Τάξεων (ΣΤΕΑΤ), Πανελλήνιος Σύλλογος Προμηθευτών Ιατρικών Ειδών (ΠΑ.ΣΥ.Π.Ι.Ε.), Σύνδεσμος Ελληνικών Εταιρειών-Γραφείων Μελετών (ΣΕΓΜ)

¹⁸ Συνεκτιμάται και η άποψη που έχει υποστηριχθεί ότι τα ΜΜΕ ενδέχεται να έχουν μικρότερη επίδραση από αυτή που τους πιστώνεται, καθώς περισσότερο καταγράφουν αυτά που συμβαίνουν στην πολιτική και λιγότερο επηρεάζουν την ημερήσια διάταξη της (Kingdom, 1984)

¹⁹ Η συμπόρευση αφορά στην εναρμόνιση των ρυθμίσεων της εσωτερικής της έννομης τάξης με αυτές των νέων Οδηγιών της Ε.Ε.

συμβάσεων, ως μοχλού ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας και, τέλος, η υλοποίηση των αναγκαίων διαρθρωτικών αλλαγών, για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων».

Ειδικότερα, στο πλαίσιο της εθνικής στρατηγικής για τις δημόσιες συμβάσεις για το διάστημα 2016-2020²⁰, προσδιορίστηκαν οι στρατηγικές κατευθύνσεις εκσυγχρονισμού και ενίσχυσης των θεσμών και των ικανοτήτων, καθώς και οι στόχοι που εμπίπτουν στις κατευθύνσεις αυτές, τα οποία αποτυπώνονται στον πίνακα που ακολουθεί.



Πίνακας 1 Κατευθύνσεις και Στόχοι της Εθνικής Στρατηγικής για τις Δημόσιες Συμβάσεις (πηγή: Σχέδιο Εθνικής Στρατηγικής για τις Δημόσιες Συμβάσεις, 2016)

²⁰ Το σχέδιο εθνικής στρατηγικής για τις δημόσιες συμβάσεις, το οποίο εγκρίθηκε με την υπ. αρ. Πρωτ. 50Α /20-01-2017 Απόφαση του Κυβερνητικού Συμβουλίου Οικονομικής Πολιτικής (ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π.), καταρτίστηκε με πρωτοβουλία και συντονισμό της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, με την υποστήριξη και τη συνεργασία των εμπλεκόμενων Υπουργείων της Ελληνικής Κυβέρνησης, καθώς και της αρμόδιας Διεύθυνσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής).

Περαιτέρω, προκειμένου να υλοποιηθούν οι στρατηγικοί στόχοι, καθορίστηκαν συγκεκριμένες δέσμες δράσεων, σε κάθε μία από τις οποίες αντιστοιχεί και η ανάληψη συγκεκριμένων μέτρων, ως ακολούθως:

- Αναμόρφωση νομοθετικού πλαισίου δημοσίων συμβάσεων
- Αναμόρφωση του συστήματος έννομης προστασίας (ενδίκων και μη ενδίκων μέσων)
- Υποστήριξη Νέων Τεχνικών Δημοσίων Συμβάσεων
- Υποστήριξη συστήματος ηλεκτρονικής επικοινωνίας στις Δημόσιες Συμβάσεις
- Βελτίωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος ΜΜΕ
- Προώθηση της καινοτομίας στις δημόσιες συμβάσεις
- Ενίσχυση κοινωνικής οικονομίας, μέσω προώθησης σύναψης δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς
- Ενίσχυση αειφόρου ανάπτυξης / Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις

Σημειώνεται ότι, την υλοποίηση του σχεδίου δράσης επιφορτίζονται τα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία. Επιπροσθέτως σημειώνεται, ότι, σύμφωνα με την εθνική στρατηγική, το σχέδιο δράσης «θα πρέπει «να παρακολουθείται, να αξιολογείται, να αναθεωρείται, ή/και να εμπλουτίζεται με νέες δράσεις που θα ανακύπτουν ως αναγκαίες κατά την εφαρμογή του».

Στο σημείο αυτό, δεν θα πρέπει να παραληφθεί η αναφορά στην έκδοση του νόμου 4281/2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις». Πρόκειται για μια πρόιμη, καινοτόμα και σημαντική προσπάθεια αναθεώρησης του νομοθετικού πλαισίου, πριν από την έγκριση της νέας εθνικής στρατηγικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και, ιδίως, πριν από την ενσωμάτωση των νέων Οδηγιών. Το εγχείρημα απεδείχθη σχεδόν θνησιγενές, καθώς ακριβώς η αναγκαιότητα ενσωμάτωσης των Οδηγιών, το αργότερο στις 18/04/2016, επέβαλε την έκδοση νέου νόμου, δύο μόλις έτη από την δημοσίευση του ν.4281/1421 και, ουσιαστικά, οδήγησε στη ματαίωση εφαρμογής του συνόλου σχεδόν των διατάξεών του.

²¹ Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο ν.4412/14, ως προς τη δομή, καθώς και την πληρότητα και σαφήνεια των διατάξεών του, κρίθηκε ιδιαίτερος εύστοχος.

3.2 Διαδικασία Ενσωμάτωσης των Οδηγιών

Αρχικώς επισημαίνεται ότι, σκοπός των οδηγιών δεν είναι η επιβολή στα κράτη-μέλη της Ένωσης, κοινού ρυθμιστικού καθεστώτος δημοσίων συμβάσεων. Σκοπός τους είναι ο καθορισμός ελάχιστων εναρμονισμένων κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις, προκειμένου να δημιουργηθούν ισότιμοι όροι ανταγωνισμού για όλες τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον Ευρωπαϊκό χώρο. Τα κράτη-μέλη δύνανται να συνεχίσουν να εφαρμόζουν διαδικασίες του εθνικού τους δικαίου, όπως αυτές έχουν προσαρμοσθεί στις Οδηγίες. Ως αποτέλεσμα, έχουν τη δυνατότητα διατήρησης ή και θέσπισης ουσιαστικών και δικονομικών κανόνων, στο βαθμό που οι κανόνες αυτοί δεν έρχονται σε σύγκρουση με τις Οδηγίες ή τις διατάξεις της Συνθήκης Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Σ.Λ.Ε.Ε). Τούτο καθώς οι διατάξεις των Οδηγιών είναι υπερνομοθετικής ισχύος και συνεπώς πρέπει να γίνει δεκτό ότι οποιεσδήποτε διατάξεις του εσωτερικού δικαίου, ρυθμίζουν θέματα δημοσίων συμβάσεων με τρόπο διαφορετικό από τον προβλεπόμενο στις Οδηγίες, είναι μη εφαρμοστέες για τις συμβάσεις εκείνες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής τους (Π. Μπαράκου).

Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, είναι αληθές ότι η υποχρεωτική μεταφορά στην εθνική έννομη τάξη της Ελλάδας, ως κράτους-μέλους, των ευρωπαϊκών οδηγιών στο εθνικό νομοθετικό πλαίσιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων της χώρας, έχει, σε μεγάλο βαθμό, καθορίσει την αντίστοιχη δημόσια πολιτική της. Ωστόσο, η ενσωμάτωση αυτή αφορά στη ρύθμιση μόνο ζητημάτων γενικότερου ενδιαφέροντος, που αφορούν, ιδίως, στην διασφάλιση τήρησης των γενικών αρχών, μεταξύ άλλων, της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της ελευθερίας του ανταγωνισμού, στους ακόλουθους τομείς (SIGMA, 2016):

- δημοσιότητα των προτεινομένων συμβάσεων
- σχεδιασμός τεχνικών προδιαγραφών
- επιλογή της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων
- προσόντα και επιλογή υποψηφίων και προσφερόντων
- ανάθεση συμβάσεων
- βασικοί κανόνες εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων

Πέραν των ανωτέρω, καταλείπεται ευρεία διακριτική ευχέρεια στα κράτη-μέλη για τη ρύθμιση των λοιπών ζητημάτων, με την θέσπιση αμιγώς εθνικών κανόνων, οι κυριότεροι εκ των οποίων θα αναδειχθούν στο επόμενο κεφάλαιο.

Επιπροσθέτως σημειώνεται, ότι δεν υφίσταται δέσμευση των κρατών μελών, ως προς τη μέθοδο και τα μέσα, με τα οποία θα επιτευχθεί η ως άνω ενσωμάτωση. Ενδεικτικώς, η ενσωμάτωση θα μπορούσε να επιτευχθεί με την έκδοση ενός ή περισσοτέρων Νόμων ή Προεδρικών Διαταγμάτων, με τρόπο ενιαίο ή ακόμη και διακριτό ανά κατηγορία σύμβασης ή ανά κατηγορία φορέα, όπως κατά το προϊσχύσαν καθεστώς.

Εν προκειμένω, εθνική επιλογή της χώρας μας ήταν η ενσωμάτωση των οδηγιών μέσω της έκδοσης ενιαίου νόμου, στον οποίο θα περιλαμβάνεται το σύνολο των διατάξεων που ρυθμίζουν τις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων. Περαιτέρω, η διαδικασία κατάρτισης του σχεδίου νόμου περιελάμβανε, τόσο την ενσωμάτωση στο εθνικό μας δίκαιο των Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, όσο και στην εισαγωγή, στο ίδιο σχέδιο νόμου, αμιγώς εθνικών διατάξεων, που αφορούσαν, ιδίως, την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, με απώτερο σκοπό την ενοποίηση και απλοποίηση του θεσμικού πλαισίου ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων Σε αμφοτέρες τις ως άνω περιπτώσεις, διενεργήθηκε διαβούλευση με τους εμπλεκόμενους φορείς.

Η επιλογή του μέσου ενσωμάτωσης των Οδηγιών στο εθνικό μας δίκαιο, ιδίως εάν αυτή επρόκειτο να πραγματοποιηθεί με την έκδοση νόμου ή, διαφορετικά, με την έκδοση προεδρικού διατάγματος, αποτέλεσε αντικείμενο ευρείας και ουσιαστικής διαβούλευσης, μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων φορέων, προκειμένου να εντοπισθούν και, στη συνέχεια, να σταθμιστούν τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα των επιμέρους επιλογών. Η διαβούλευση διενεργήθηκε από την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων²², η οποία και ορίστηκε ως σημείο επαφής με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, για το έργο της ενσωμάτωσης των διατάξεων των Οδηγιών.

Η διαβούλευση, η οποία διήρκησε από τον Μάρτιο έως τον Ιούνιο του 2015, διενεργήθηκε για μεν τις θεματικές ενότητες που αφορούσαν στοχευμένους αποδέκτες, δημόσιους και

²² πρβλ. άρθρο 2, παρ. 2, περ. (β) του ν. 4013/2011 (Α/204), σύμφωνα με το οποίο η Αρχή είναι αρμόδια «για την εισήγηση ρυθμίσεων προς την Κυβέρνηση και τη Βουλή αναφορικά, με την ενσωμάτωση του ευρωπαϊκού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων».

ιδιωτικούς φορείς,²³ μέσω της διαδικτυακής πύλης της ανοικτής διακυβέρνησης· ενώ παράλληλα, τα έγγραφα διαβούλευσης αναρτήθηκαν και στην ιστοσελίδα της ΕΑΑΔΗΣΥ. Για ορισμένα εξειδικευμένα ζητήματα, ωστόσο (πχ. ενσωμάτωση διατάξεων περί διανοητικής ιδιοκτησίας), επιλέχθηκε ως τρόπος διαβούλευσης η αποστολή των εγγράφων διαβούλευσης με συγκεκριμένα ερωτήματα σε προσδιορισμένους αποδέκτες και όχι η ευρεία διαβούλευση, μέσω της πύλης της ανοικτής διακυβέρνησης.

Το πρώτο σχέδιο ενσωμάτωσης των Οδηγιών, κατά τη σύνταξη του οποίου ελήφθησαν υπόψη οι απόψεις που κατατέθηκαν στο πλαίσιο της ως άνω διαβούλευσης, παρεδόθη από την ΕΑΑΔΗΣΥ στην αρμόδια νομοπαρασκευαστική επιτροπή τον Ιούλιο 2015²⁴. Μετά την περαιτέρω επεξεργασία του από την Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή, αποτέλεσε το Μέρος Α των Βιβλίων Ι και ΙΙ του ν.4412/2016.

Αξίζει να τονισθεί η ιδιαιτερότητα της συγκεκριμένης διαδικασίας διαβούλευσης, η οποία ενεργοποιήθηκε και υλοποιήθηκε με πρωτοβουλία της ΕΑΑΔΗΣΥ και όχι στο πλαίσιο θεσμοθετημένης υποχρέωσης, ως μίας καινοφανούς και άκρως εποικοδομητικής επιλογής, που σηματοδοτεί μια νέα αντίληψη δημόσιας πολιτικής, στο πλαίσιο της καλής διακυβέρνησης. Τούτο δε καθώς, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του ν.4412/2016, για πρώτη φορά στην Ελλάδα, στον χώρο των δημοσίων συμβάσεων, ζητήθηκε, χωρίς να υφίσταται σχετική υποχρέωση του κράτους, «η συμμετοχή των φορέων κατά το αρχικό στάδιο σύνταξης σχεδίων πράξεων ενσωμάτωσης, ήτοι πριν και πέραν της θεσμοθετημένης διαδικασίας διαβούλευσης», που προβλέπεται από τον ν. 4048/2012. Με τον τρόπο αυτό, τα δίκτυα που κατέχουν την γνώση, είχαν τη δυνατότητα να συμμετάσχουν ενεργά στην ανάπτυξη λύσεων και στη μεταφορά ιδεών, κατά το στάδιο της διαμόρφωσης πολιτικής (Λαδή & Νταλάκου, 2008, σελ.76).

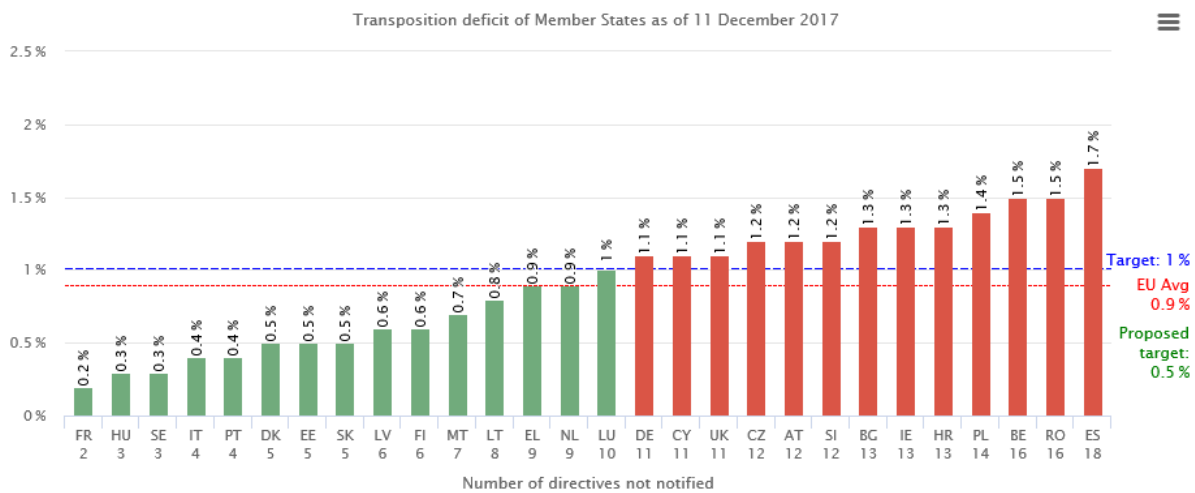
Σημειώνεται ότι η ενσωμάτωση των Οδηγιών από τα επιμέρους κράτη-μέλη της ΕΕ, πραγματοποιήθηκε σε διαφορετικούς χρόνους, ενώ υπήρχαν πολλές περιπτώσεις που η

²³ Σύμφωνα με το υπ'αρ.πρ. 4514/14-10-2015 έγγραφο της ΕΑΑΔΗΣΥ, για την ανακοίνωση των αποτελεσμάτων της διαβούλευσης, «πρόκειται για φορείς που είτε ήταν αρμόδιοι ή/και ενδιαφερόμενοι για συγκεκριμένα ζητήματα που άπτονται των οδηγιών (π.χ. θέματα εργατικής, περιβαλλοντικής νομοθεσίας), είτε εμπλέκονταν με οιοδήποτε τρόπο στη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων (π.χ., κεντρικές αναθέτουσες αρχές, αναθέτουσες αρχές, οικονομικοί φορείς και ενώσεις αυτών)».

²⁴ Το σχέδιο, το οποίο συνοδεύθηκε από σχετικούς στατιστικούς πίνακες συνοπτικής αναφοράς των απόψεων και σχολίων που διατυπώθηκαν στη διαβούλευση, καταρτίστηκε από Ομάδες Εργασίας, στις οποίες συμμετείχαν νομικοί εμπειρογνώμονες της Αρχής και εκπρόσωποι των καταρχήν αρμοδίων Υπουργείων, καθώς και της Μονάδας Παρακολούθησης Διαγωνισμών & Συμβάσεων του Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου (Μο.Πα.Δι.Σ/ΚΔΕΟΔ).

προθεσμία ενσωμάτωσης δεν τηρήθηκε²⁵. Επιπλέον, υπάρχουν και κράτη-μέλη, όπως η Αυστρία, η Ισπανία και το Λουξεμβούργο, τα οποία, λόγω μη έγκαιρης συγκρότησης των κυβερνήσεών τους, δεν ολοκλήρωσαν εγκαίρως τις σχετικές διαδικασίες²⁶, με αποτέλεσμα να κινδυνεύουν με προσφυγές εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Στο πλαίσιο αυτό, σημειώνεται ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε στοιχεία, σχετικά με τις επιδόσεις των κρατών-μελών στην εμπρόθεσμη ενσωμάτωση 66 συνολικά Οδηγιών, κατά το διάστημα από 01/11/2015 έως 31/11/2016, τα οποία απεικονίζονται στο ακόλουθο διάγραμμα.



Διάγραμμα 1 Καθυστέρηση ενσωμάτωσης Οδηγιών από τα κράτη-μέλη (πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017)

3.3 Διαδικασία Έκδοσης του ν.4412/2016

Η φύση των προς ρύθμιση κανόνων υπαγόρευσε την επιλογή του νόμου, ως κυρίου εργαλείου εφαρμογής της πολιτικής (Policy Instrument) για τις δημόσιες συμβάσεις και την

²⁵ Οι επιδόσεις των κρατών μελών, αναφορικά με την έγκαιρη ενσωμάτωση/μεταφορά των Οδηγιών της ΕΕ στο εθνικό τους δίκαιο, αποτυπώνεται σε πίνακα, ο οποίος δημοσιεύεται σε ετήσια βάση, στην ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm).

²⁶ Εξ' αυτών, η Αυστρία και το Λουξεμβούργο δεν έχουν ακόμη προβεί στην ενσωμάτωση των Οδηγιών στο εθνικό τους δίκαιο.

κεντρική εφαρμογή, ως μέθοδο εφαρμογής. Ειδικώς για την χρήση ηλεκτρονικών μέσων, επελέγη, ως εργαλείο η δημιουργία δύο κυρίων πληροφοριακών συστημάτων, ήτοι του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ) και του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ), ενώ για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η Κυβέρνηση προχώρησε στη σύσταση Γενικής Γραμματείας, η οποία και προέβη στην αναθεώρηση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για τη Διαφθορά για την επόμενη τριετία²⁷, αλλά και ειδικής προς τούτο Επιτροπής. Τέλος, συγκεκριμένες και ειδικότερες, ανά περίπτωση, πρωτοβουλίες ανελήφθησαν για την επίτευξη των λοιπών, επιμέρους στόχων της εθνικής στρατηγικής για τις δημόσιες συμβάσεις. Σε όλες τις ως άνω περιπτώσεις, ως χρηματοδοτικά εργαλεία χρησιμοποιήθηκαν πόροι του κρατικού προϋπολογισμού ή/και των συγχρηματοδοτούμενων Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων.

Ως προς τη διαδικασία έκδοσης του νόμου, σημειώνεται ότι, μετά την εκπόνηση του Σχεδίου Νόμου, τον Μάρτιο του 2016, διενεργήθηκε, με πρωτοβουλία των Υπουργών Οικονομίας, Ανάπτυξης & Τουρισμού και Υποδομών, Μεταφορών & Δικτύων, θεσμοθετημένη δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση²⁸, μέσω του δικτυακού τόπου διαβουλεύσεων του πρώτου Υπουργείου, στη διαδικτυακή πύλη της ανοικτής διακυβέρνησης. Όπως στην περίπτωση της ενσωμάτωσης των οδηγιών, έτσι και στο παρόν στάδιο, οι ενδιαφερόμενοι φορείς συνέβαλαν με τη συμμετοχή και τις παρατηρήσεις τους στην επιλογή των πλέον κατάλληλων λύσεων, προκειμένου να σχηματιστεί-διαμορφωθεί η συγκεκριμένη πολιτική.

Μετά την ολοκλήρωση όλων των απαιτούμενων διαδικασιών, στις 08.08.2016 δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ Α'147 ο νόμος 4412 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)». Πρόκειται περί ενιαίου νομοθετήματος, στο οποίο συμπεριελήφθησαν τόσο οι προμνησθείσες Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, όσο και οι λοιπές, αμιγώς εθνικές, διατάξεις περί δημοσίων συμβάσεων.

Σημειώνεται ότι, παράλληλα, δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ Α'148/8-8-2016 και ο νόμος 4413/2016 «Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης».

²⁷ Στο Σχέδιο δίνεται έμφαση στην αναγκαιότητα ενίσχυσης της συνεργασίας και του συντονισμού στον Δημόσιο Τομέα και της ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και στο δικαστικό σύστημα.

²⁸ Η δημόσια διαβούλευση επί των νομοσχεδίων έχει θεσπισθεί με το άρθρο του νόμου 4048/2012, ΦΕΚ Α' 34/23-02-12

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ: ΚΑΙΝΟΤΟΜΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

4.1 Εισαγωγή

Η δημοσίευσή του νόμου 4412/2016 σηματοδοτεί την ολοκλήρωση του σταδίου της δημόσιας πολιτικής που αφορά στη λήψη αποφάσεων (decision making), εκ μέρους των αρμοδίων κυβερνητικών φορέων και την έναρξη εφαρμογής της νέας εθνικής πολιτικής στον τομέα ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων. Ως προς την μέθοδο εφαρμογής της συγκεκριμένης πολιτικής, επισημαίνεται ότι επελέγη, ως πλέον κατάλληλο, το υβριδικό μοντέλο, όντας ενδιάμεσο, μεταξύ της εφαρμογής «εκ των άνω» (top-down) και της εφαρμογής «από τη βάση προς τα επάνω» (bottom-up). Η επιλογή αυτή υπαγορεύθηκε από την πολυπλοκότητα του πλαισίου ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, καθώς και από τον μεγάλο αριθμό των φορέων που θα κληθούν να το εφαρμόσουν.

Κατά τα προμνησθέντα, πέραν των διατάξεων, οι οποίες συνιστούν ενσωμάτωση των Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), στον νόμο έχουν περιληφθεί και αμιγώς εθνικές διατάξεις, τόσο ουσιαστικές, όσο και δικονομικές, με τις οποίες ρυθμίζονται θέματα που συνιστούν βασικές παραμέτρους της πολιτικής της χώρας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων²⁹. Ως αποτέλεσμα, στο ενιαίο αυτό νομοθέτημα περιλαμβάνονται, συνολικά, διατάξεις που ρυθμίζουν:

- το Ενωσιακό και εθνικό δίκαιο
- τις συμβάσεις έργων, προμήθειας αγαθών και παροχής υπηρεσιών
- τις συμβάσεις προϋπολογισθείσας αξίας άνω και κάτω των ορίων
- τις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεση συμβάσεων

²⁹ Η δομή του νόμου, αποτυπώνοντας τους κύριους στόχους του, έχει ως ακολούθως:

- Γενικές διατάξεις, που εφαρμόζονται σε όλες τις συμβάσεις του νόμου,
- ΒΙΒΛΙΟ I: διατάξεις ενσωμάτωσης Οδηγίας 2014/24/ΕΕ (άρθρα 3-221)
- ΒΙΒΛΙΟ II: διατάξεις ενσωμάτωσης Οδηγίας 2014/25/ΕΕ (άρθρα 222-338)
- ΒΙΒΛΙΟ III: διατάξεις ενσωμάτωσης κανόνων διακυβέρνησης (άρθρα 339-344)
- ΒΙΒΛΙΟ IV: διατάξεις ενσωμάτωσης Οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΚ γι την έννομη προστασία (άρθρα 345-374)
- ΒΙΒΛΙΟ V: τελικές διατάξεις (άρθρα 375-379)

- ο τις συμβάσεις κλασσικού τομέα και εξαιρούμενων τομέων
- ο ουσιαστικές και δικονομικές διατάξεις

Στο παρόν στάδιο εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής, οι αποφάσεις που λήφθηκαν στο προηγούμενο στάδιο γίνονται πράξη. Όπως εύστοχα έχει παρατηρηθεί, οι δημόσιες πολιτικές, επιχειρούν, συνήθως, να επιφέρουν μεταβολές μικρότερου ή μεγαλύτερου μεγέθους. Ως εκ τούτου, «η μελέτη της εφαρμογής της πολιτικής αποτελεί και μελέτη της μεταβολής» (Στέλλα Λαδή - Βασιλική Νταλάκου, 2010). Πράγματι, οι ως άνω διατάξεις με τις οποίες τίθεται σε εφαρμογή η εθνική πολιτική έχουν επιφέρει σειρά τροποποιήσεων και καινοτομιών, σε σχέση με το προϊσχύσαν νομοθετικό πλαίσιο. Στις επόμενες δύο ενότητες, συνοψίζονται οι κυριότερες διατάξεις με θετική συνεισφορά στην ρύθμιση του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τόσο αυτές που αφορούν στην ενσωμάτωση της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, όσο και οι εθνικές, καθώς και οι αντίστοιχες πολιτικές που ενσωματώνουν. Επισημαίνεται ότι παρά το γεγονός ότι η Οδηγία έχει δημοσιευθεί ήδη από το 2014, εντούτοις οι διατάξεις της απέκτησαν νομική ισχύ στη χώρα μας, μόνον μετά την ενσωμάτωσή τους στον νόμο 4412/2016, ήτοι στις 8 Αυγούστου 2016. Στις ενότητες που ακολουθούν, επιχειρείται η ανάδειξη του τρόπου και των μέσων βελτίωσης ή και εξάλειψης των ελλείψεων, αστοχιών και παθογενειών του προηγούμενου νομοθετικού πλαισίου, μέσω των νέων ρυθμίσεων. Τέλος, καταγράφονται, στο βαθμό που έχουν ήδη εντοπισθεί, οι αστοχίες, αδυναμίες και προβλήματα του νέου νομοθετικού πλαισίου.

4.2 Οφέλη από την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ – Καινοτόμες διατάξεις

Οι κυριότερες νέες ρυθμίσεις, οι οποίες και εκτιμώνται ως θετικά βήματα στην προσπάθεια ρύθμισης του τομέα των δημοσίων συμβάσεων συνοψίζονται στα ακόλουθα:

α) καθιέρωση νέων ορισμών

Προς επίτευξη της μέγιστης δυνατής ασφάλειας δικαίου, στην Οδηγία 2014/24/ΕΕ περιελήφθησαν ορισμοί, προκειμένου να αποσαφηνισθούν όροι και έννοιες των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, όπως αυτοί του τεύχους δημοπράτησης και του

οικονομικού φορέα. Περαιτέρω, παρουσιάζονται και νέες έννοιες, όπως, ο κύκλος ζωής, τα ηλεκτρονικά μέσα, η καινοτομία και το σήμα³⁰.

β) καθορισμός νέων κατώτατων ορίων εφαρμογής των Οδηγιών

Τα όρια αναθεωρήθηκαν³¹ με την τροποποίηση του άρθρου 6 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και ισχύουν από 01.01.2018 έως 31.12.2019.

γ) διευκόλυνση της συμμετοχής των ΜΜΕ στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, μέσω των ακόλουθων ρυθμίσεων:

- οι αναθέτουσες αρχές καλούνται όπως υποδιαιρούν τις συμβάσεις σε τμήματα, ώστε να διευκολύνουν τη συμμετοχή των ΜΜΕ. Η επιλογή μη υποδιαίρεσής τους, δέον όπως αιτιολογείται ειδικώς.
- προκειμένου να μην αποκλείονται μικρού οικονομικού μεγέθους επιχειρήσεις, οι αναθέτουσες αρχές δεν μπορούν να ορίζουν απαιτήσεις κύκλου εργασιών για τους οικονομικούς φορείς, οι οποίες να υπερβαίνουν το διπλάσιο της αξίας της σύμβασης, εκτός από δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις.
- παρέχεται στις αναθέτουσες αρχές η δυνατότητα περιορισμού του αριθμού των τμημάτων που μπορούν να ανατεθούν σε έναν προσφέροντα. Με τον τρόπο αυτό αποφεύγονται τα φαινόμενα ανάθεσης του συνόλου των τμημάτων σε ισχυρούς οικονομικούς φορείς και έμμεσου αποκλεισμού των μικρών. Παράλληλα, επιτυγχάνεται η διεύρυνση του ανταγωνισμού, με τη μέγιστη δυνατή συμμετοχή οικονομικών φορέων.
- το ποσό της χρηματικής εγγύησης υπολογίζεται, πλέον, μόνον ως ποσοστό επί του προϋπολογισμού του τμήματος της σύμβασης, για το οποίο υποβάλλεται η προσφορά και όχι, όπως κατά το προϊσχύσαν δίκαιο, επί του συνολικού προϋπολογισμού της διακήρυξης. Η προϊσχύσασα ρύθμιση, σύμφωνα με την οποία οι οικονομικοί φορείς καλούντο να καταθέσουν εγγύηση συμμετοχής, υπολογιζόμενη βάσει του συνολικού

³⁰ Σχετικώς με τα εργαλεία και τους πόρους για την κοστολόγηση του κύκλου ζωής, βλ. Έγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες, 2018, σελ.71

³¹ Κατ' εξουσιοδότηση του κανονισμού (ΕΕ) 2015/2170 της Επιτροπής, της 24ης Νοεμβρίου 2015, για την τροποποίηση της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, όσον αφορά τα κατώτατα όρια εφαρμογής για τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων.

προϋπολογισμού της διακήρυξης, καθιστούσε ιδιαιτέρως δυσχερή, αν όχι απαγορευτική, την ανάπτυξη ανταγωνισμού, ιδίως από ΜΜΕ.

- παρέχεται στους οικονομικούς φορείς το διαδικτυακό εργαλείο «e-CERTIS», προκειμένου να ενημερώνονται, σχετικά με τα διοικητικά έγγραφα, τα οποία ενδέχεται να τους ζητηθεί να προσκομίσουν σε κάποια άλλη χώρα της ΕΕ³². Με τον τρόπο αυτό, οι μη εξοικειωμένοι με τις απαιτήσεις και τα πιστοποιητικά και αποδεικτικά έγγραφα, που εκδίδονται σε άλλες χώρες, οικονομικοί φορείς, δεν στερούνται της δυνατότητας συμμετοχής σε διασυνοριακές διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.
- μείωση διοικητικού βάρους για τους οικονομικούς φορείς, μέσω της ηλεκτρονικής υποβολής του Ευρωπαϊκού Ενιαίου Εγγράφου Σύμβασης (ΕΕΕΣ/ESPD).
- παροχή, υπό προϋποθέσεις, δυνατότητας στις αναθέτουσες αρχές, όπως καταβάλλουν απευθείας στον υπεργολάβο, την αμοιβή του για την εκτέλεση προμήθειας, υπηρεσίας ή έργου. Δοθέντος ότι στο παρελθόν είχαν παρατηρηθεί φαινόμενα μη καταβολής της αμοιβής των υπεργολάβων από τους αναδόχους, η ως άνω ρύθμιση συνιστά σαφώς μέτρο διασφάλισης των ΜΜΕ.
- παροχή δυνατότητας στους οικονομικούς φορείς, παρά τη συνδρομή λόγου αποκλεισμού, να αποδείξουν την αξιοπιστία τους, αποδεικνύοντας ότι έχουν λάβει μέτρα αυτοκάθαρσης “self-cleaning measures”, ήτοι σχετικά επανορθωτικά μέτρα, προς τον σκοπό άρσης των συνεπειών ποινικών αδικημάτων ή παραπτωμάτων. Πρόκειται για ιδιαιτέρως ευνοϊκή ρύθμιση, για τους οικονομικούς φορείς, καθώς τους παρέχεται το δικαίωμα επανένταξης στην αγορά των δημοσίων συμβάσεων, εφόσον πληρούν πλέον τις σχετικές προϋποθέσεις.
- οι αναθέτουσες αρχές ενθαρρύνονται να χρησιμοποιούν, αντί των κριτηρίων που βασίζονται αποκλειστικά στην τιμή, τα κριτήρια της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς (ΠΣΟΑΠ). Τα κριτήρια αυτά, πέραν του κόστους, μπορούν να σχετίζονται με άλλες πτυχές, στο πλαίσιο της «βέλτιστης σχέσης

³² Διατίθεται στον δικτυακό τόπο: <http://ec.europa.eu/markt/ecertis/login.do?selectedLanguage=en>.

ποιότητας-τιμής».. Ενδεικτικά αναφέρονται τα κοινωνικά, περιβαλλοντικά κριτήρια, οι όροι παράδοσης, και η κοστολόγηση του κύκλου ζωής³³.

Η ρύθμιση αυτή, διευρύνοντας κατά πολύ τα κριτήρια ανάθεσης, οδηγεί στην απόκτηση αγαθών, υπηρεσιών ή έργων βελτιωμένης ποιότητας, διευκολύνοντας παράλληλα την ανάθεση συμβάσεων σε οικονομικούς φορείς, που δεν θα είχαν τη δυνατότητα να συναγωνιστούν τις προσφερόμενες τιμές μεγάλων επιχειρήσεων.

δ) Βελτίωση της διασφάλισης του τομέα δημοσίων συμβάσεων από φαινόμενα διαφθοράς, βάσει των ακολούθων ρυθμίσεων:

- Ως εξόχως σημαντική εκτιμάται η ενοποίηση του νομοθετικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων και η άρση της πολυνομίας και της διάχυτης ανασφάλειας δικαίου που την συνόδευε.
- Η προβλεπόμενη στον νόμο ηλεκτρονικοποίηση των διαδικασιών, αυξάνει τον βαθμό διαφάνειας των διαδικασιών, «μειώνει την αθέμιτη αλληλεπίδραση μεταξύ αναθετουσών αρχών και οικονομικών φορέων και διευκολύνει τον εντοπισμό των παρατυπιών και των κρουσμάτων διαφθοράς, χάρη στην ύπαρξη διαφανών διαδρομών ελέγχου»³⁴.
- Με τον παρόντα νόμο, στο πλαίσιο ενσωμάτωσης της νομολογίας των Δικαστηρίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αφενός μεν αποσαφηνίζεται η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων, αφετέρου δε καθορίζονται οι κανόνες εντοπισμού και αντιμετώπισης του φαινομένου³⁵.
- Κατά τα σχετικώς προβλεπόμενα στον νόμο «αν στο πλαίσιο διαδικασίας σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης διαπιστωθεί ότι συντρέχει στο πρόσωπο οικονομικού φορέα ένας από τους λόγους αποκλεισμού ...και ο οικονομικός φορέας δεν λάβει τα μέτρα για να αποδείξει την αξιοπιστία του..., μπορεί να επιβληθεί εις βάρος του

³³ Στα κοινωνικά κριτήρια εντάσσονται: η προσβασιμότητα ΑΜΕΑ, η κοινωνική ένταξη ατόμων ευπαθών ομάδων, η καταπολέμηση των διακρίσεων, η ισότητα των φύλων κλπ.

³⁴ Πρβλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Έγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες, για την αποφυγή των συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία», Φεβρουάριος 2018.

³⁵ Σχετικώς, βλ. Χρυσούλα Μουκίου, Διαφάνεια, Ακεραιότητα και Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις-Η σταδιακή αφομοίωση του διεθνούς Soft law σε επίπεδο Δημοσίων Συμβάσεων, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017.

αποκλεισμός από τη συμμετοχή σε εν εξελίξει και μελλοντικές διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων για εύλογο χρονικό διάστημα».

- ο Η τροποποίηση των συμβάσεων ρυθμίζεται με νέες διατάξεις, προκειμένου να αποφευχθεί η καταχρηστική προσφυγή στη δυνατότητα που αυτή παρέχει³⁶. Είναι προφανές ότι η τακτική, που είχε συχνά παρατηρηθεί στο παρελθόν, αποφυγής διενέργειας νέας διαγωνιστικής διαδικασίας ανάθεσης σύμβασης και η, αντ' αυτής, τροποποίηση των υφισταμένων συμβάσεων, οδηγούσε σε καταστρατήγηση των κανόνων του ανταγωνισμού, αποστερώντας το δικαίωμα συμμετοχής νέων οικονομικών φορέων.
- ο Ο νόμος, στο ειδικό κεφάλαιο των διαδικασιών και υποχρεώσεων διακυβέρνησης, προβλέπει την υποχρέωση των κρατών-μελών, όπως διασφαλίσουν την παρακολούθηση και εφαρμογή των κανόνων που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις³⁷. Πέραν δε τούτων, στο πλαίσιο τήρησης της αρχής της διαφάνειας, τίθενται στη διάθεση του κοινού³⁸ τα αποτελέσματα των δραστηριοτήτων παρακολούθησης. Τέλος, τα κράτη-μέλη οφείλουν να υποβάλλουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ανά τριετία, έκθεση παρακολούθησης³⁹.

Προκειμένου να καταδειχθεί η σημασία της απαλλαγής από φαινόμενα διαφθοράς, σημειώνεται ότι η διαφθορά κοστίζει στην ευρωπαϊκή οικονομία, περίπου 120 δις ετησίως (Ράικος 2014), ενώ εκδηλώνεται κυρίως στους επικερδείς τομείς της δημόσιας διοίκησης, όπως, εν προκειμένω, του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, καθώς εκεί συγκεντρώνουν το ενδιαφέρον τους, μεταξύ άλλων, το οργανωμένο και το οικονομικό έγκλημα (Ράικος 2017).

ε) Απλοποίηση των διαδικασιών προαπόδειξης

³⁶ Για μια διεξοδική ανάλυση των επιτρεπτών περιπτώσεων τροποποίησης των συμβάσεων, βλ. Κατευθυντήρια Οδηγία 22 της ΕΑΑΔΗΣΥ

³⁷ Στο πλαίσιο αυτό, οφείλουν, επιπλέον, να διασφαλίζουν ότι οι δομές παρακολούθησης αναφέρουν τις παραβιάσεις των σχετικών κανόνων στις εθνικές αρχές.

³⁸ Μέσω της υποχρεωτικής ανάρτησής τους στην επίσημη ιστοσελίδα της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, κατά τα σχετικά προβλεπόμενα στην παρ. 2 του άρθρου 340 του ν.4412/2016

³⁹ Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 340 του ν.4412/16, «η έκθεση περιλαμβάνει, κατά περίπτωση, πληροφορίες σχετικά με τις συχνότερες αιτίες πλημμελούς εφαρμογής ή έλλειψης ασφάλειας δικαίου, περιλαμβανομένων ενδεχόμενων διαρθρωτικών ή επαναλαμβανόμενων προβλημάτων στην εφαρμογή των κανόνων. Επιπλέον, το επίπεδο της συμμετοχής ΜΜΕ στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, καθώς και την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη δέουσα αναφορά περιπτώσεων απάτης, διαφθοράς, σύγκρουσης συμφερόντων και άλλων ανάλογων σοβαρών παρατυπιών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων». Σημειώνεται ότι, με το άρθρο 340 του νόμου, αρμόδιος φορέας σύνταξης και υποβολής της ως άνω Έκθεσης για τη χώρα μας, έχει ορισθεί η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων.

Προβλέπεται προκαταρκτική απόδειξη πλήρωσης των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής και μη συνδρομής λόγων αποκλεισμού των υποψηφίων, μέσω υποβολής του Ευρωπαϊκού Ενιαίου Εγγράφου Σύμβασης (ΕΕΕΣ/ESPD), για τις συμβάσεις άνω των ορίων. Το ως άνω έντυπο αντικαθιστά την προσκόμιση πιστοποιητικών που εκδίδουν δημόσιες αρχές ή τρίτα μέρη, καταρτίζεται βάσει τυποποιημένου εντύπου,⁴⁰ και παρέχεται αποκλειστικά σε ηλεκτρονική μορφή, στη διεύθυνση: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/espd>.

Ιδιαίτερης επισήμανσης χρήζει το γεγονός ότι η προσκόμιση των αποδεικτικών μέσων-εγγράφων θα γίνεται, πλέον, μόνον από τον προσωρινό ανάδοχο, πριν από την υπογραφή της σύμβασης. Αντιθέτως, κατά προϋσχύσαν νομοθετικό πλαίσιο, υφίστατο υποχρέωση όλων των συμμετεχόντων όπως προσκομίσουν πλήθος δικαιολογητικών και εγγράφων.

στ) Συμπερίληψη στόχων της πολιτικής για το περιβάλλον, τα κοινωνικά θέματα και την καινοτομία, στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων

Επιτυγχάνεται με πολλούς και διαφορετικούς τρόπους, μέσω συγκεκριμένων διατάξεων και υποχρεώσεων που αυτές ενσωματώνουν. Αναφέρονται ενδεικτικά:

- απαίτηση συμμόρφωσης των οικονομικών φορέων με τις κοινωνικές υποχρεώσεις και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την εργατική νομοθεσία, ενώ οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να ζητούν σήματα, πιστοποιήσεις ή άλλες ισοδύναμες βεβαιώσεις κοινωνικών ή/και περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών.
- οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συμπεριλάβουν στα κριτήρια ανάθεσης ή και στις προϋποθέσεις εκτέλεσης της σύμβασης, περιβαλλοντικούς ή κοινωνικούς παράγοντες. Η πρόβλεψη αποτελεί συνέπεια της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης να θέσει ως προτεραιότητά της τις πράσινες δημόσιες συμβάσεις (ΠΔΣ), ως σημαντικό εργαλείο για την επίτευξη στόχων περιβαλλοντικής πολιτικής⁴¹. Περαιτέρω, στην Ευρώπη, πολλές δημόσιες αρχές δεν εφαρμόζουν μόνο Πράσινες

⁴⁰ Πρόκειται για το έντυπο του Παραρτήματος 2 του Εκτελεστικού Κανονισμού (ΕΕ) 2016/7 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 5ης Ιανουαρίου 2016

⁴¹ Σύμφωνα με το εγχειρίδιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις πράσινες συμβάσεις, αντικείμενο αυτών μπορεί να είναι «ενεργειακά αποδοτικοί Η/Υ, κτίρια με χαμηλές ενεργειακές ανάγκες, ανακυκλωμένο χαρτί, υπηρεσίες καθαρισμού με φιλικά προς το περιβάλλον προϊόντα, οχήματα ηλεκτρικά, υβριδικά ή χαμηλών εκπομπών, ηλεκτροπαραγωγή από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας».

Δημόσιες Συμβάσεις (ΠΔΣ), αλλά και βιώσιμες δημόσιες συμβάσεις (ΒΔΣ), θέτοντας για τις αγορές τους, τόσο περιβαλλοντικά, όσο και κοινωνικά⁴² κριτήρια,

- ο προώθηση αγοράς από το Δημόσιο καινοτόμων αγαθών, έργων και υπηρεσιών, είτε μέσω της συνεκτίμησης της καινοτομίας στο πλαίσιο των κριτηρίων ανάθεσης, είτε μέσω της σύμπραξης καινοτομίας, μιας νέας διαδικασίας σύναψης σύμβασης, που στοχεύει στην απόκτηση καινοτόμου προϊόντος, υπηρεσίας ή έργου, που δεν διατίθεται στην αγορά.

ζ) Ηλεκτρονικοποίηση των δημοσίων συμβάσεων (e-procurement)

Ο μετασχηματισμός της οικονομίας παγκοσμίως πραγματοποιείται με μοχλό τις ψηφιακές τεχνολογίες, μέσω των οποίων οι υπάρχουσες δομές ανατρέπονται ταχύτατα, δημιουργώντας νέα πρότυπα ανάπτυξης σε όλους τους κλάδους της οικονομίας. Στο πλαίσιο αυτής της παραδοχής, σύμφωνα με ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η διεξαγωγή των διαδικασιών με ηλεκτρονικά μέσα κρίνεται απαραίτητη, προκειμένου να μειωθεί ο διοικητικός φόρτος και να τεθεί τέλος στις αθέμιτες πρακτικές υποβολής προσφορών. Στην χώρα μας, η «ηλεκτρονικοποίηση» των διαδικασιών, ολοκληρώθηκε στις 20 Οκτωβρίου 2017. Συνεπώς, από τη συγκεκριμένη ημερομηνία και μετά, οι διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, προϋπολογισθείσας αξίας άνω των 60.000, διεκπεραιώνεται ηλεκτρονικά, μέσω της πλατφόρμας του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ). Επιπλέον, από τις 18 Απριλίου 2018, το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (ΕΕΕΣ) παρέχεται μόνο σε ηλεκτρονική μορφή⁴³. Σημειώνεται ότι η Ευρωπαϊκή έχει αναπτύξει την διαδικτυακή υπηρεσία e-CERTIS, στην οποία καθορίζεται η αντιστοιχία των διοικητικών εγγράφων που ζητούνται, στο πλαίσιο των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, στα 28 κράτη μέλη⁴⁴.

η) Νέες ρυθμίσεις σχετικά με τις διαδικασίες ανάθεσης

⁴² Για μια περισσότερο αναλυτική προσέγγιση των δυνατοτήτων που παρέχει η νομοθεσία της ΕΕ, των πρακτικών σχεδιασμού και εφαρμογής των ΠΔΣΣ, καθώς και παραδείγματα πράσινων αγορών από δημόσιες αρχές σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση, βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πράσινες αγορές-Εγχειρίδιο για τις πράσινες δημόσιες συμβάσεις, 3η έκδοση, 2016.

⁴³ Ειδικότερα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει αναπτύξει ένα εργαλείο, το οποίο διατίθεται στον δικτυακό τόπο <https://ec.europa.eu/tools/esp>, και επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να δημιουργούν το δικό τους ΕΕΕΣ, επισυνάπτοντάς το στο τεύχος διακήρυξης. Για περισσότερες τεχνικές πληροφορίες, βλ. European Commission, DG GROW, European Single Procurement Document — Service to fill out and reuse the ESPD.

⁴⁴ Επιπλέον, πέραν των κρατών-μελών της Ένωσης, καλύπτει και την αντιστοιχία σε μία υποψήφια προς ένταξη χώρα (Τουρκία) και σε τρεις χώρες ΕΟΧ/ΕΖΕΣ (Νορβηγία, Ισλανδία και Λιχτενστάιν).

Έχουν μειωθεί σημαντικά οι ελάχιστες προθεσμίες που έχουν στη διάθεσή τους οι οικονομικοί φορείς, προκειμένου να υποβάλλουν τις προσφορές τους. Με τον τρόπο αυτό, επισπεύδεται η ολοκλήρωση των διαδικασιών και αποφεύγονται οι καθυστερήσεις που σημειώνονταν στο παρελθόν.

Περαιτέρω, με την πρόβλεψη και καθιέρωση νέων διαδικασιών, όπως η ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση, ο ανταγωνιστικός διάλογος και οι συμπράξεις καινοτομίας, παρέχεται μεγαλύτερος βαθμός ευελιξίας στις αναθέτουσες αρχές, προκειμένου να επιδιώξουν, μέσω της διαπραγμάτευσης, την υποβολή βελτιωμένων προσφορών, τόσο προς όφελος του Δημοσίου, όσο και της αγοράς.

Θεσπίζεται νέο απλουστευμένο καθεστώς (light regime) ανάθεσης, με υψηλότερο κατώτατο όριο (750 000 EUR), για συγκεκριμένες κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες⁴⁵.

Τέλος, παρέχεται η δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές να διεξάγουν διαβουλεύσεις με την αγορά, υπό τον όρο της μη στρέβλωσης του ανταγωνισμού, προκειμένου να προετοιμάζουν καλύτερα τις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων τους και να ενημερώνουν τους οικονομικούς φορείς σχετικά με τα σχέδια και τις απαιτήσεις τους.

θ) Κεντρικές δραστηριότητες αγορών και κεντρικές αρχές αγορών

Στο πλαίσιο ρύθμισης των συγκεντρωτικών αγορών, έχει προβλεφθεί ο ορισμός Κεντρικών Αρχών Αγορών (ΚΑΑ), οι οποίες αναλαμβάνουν την πραγματοποίηση αγορών, που προορίζονται για άλλες αναθέτουσες αρχές. Περαιτέρω, προβλέπονται και Εθνικές Κεντρικές Αρχές Αγορών» (ΕΚΑΑ), οι οποίες είναι «επιπλέον αρμόδιες για τον εθνικό σχεδιασμό, προγραμματισμό, καθώς και συντονισμό κεντρικών και επικουρικών δραστηριοτήτων αγορών όλων των λοιπών ΚΑΑ»⁴⁶.

2. Με κοινή απόφαση του Υπουργού που προΐσταται της ΕΚΑΑ και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού, δύνανται να καθορίζονται ΚΑΑ

⁴⁵ Θέσπιση, σε αντικατάσταση του προηγούμενου συστήματος της Οδηγίας 2004/18/EK

⁴⁶ Με το άρθρο 41 του νόμου 4412/2016 έχουν ορισθεί οι ακόλουθες ΕΚΑΑ: «α) Η Γενική Γραμματεία Υποδομών (ΓΓΥ) του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων για δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, β) η Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων και Προμηθειών (ΓΔΔΣ και Π) της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή (ΓΓΕ και ΠΚ) του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και γενικών υπηρεσιών και γ) η Επιτροπή Προμηθειών Υγείας (ΕΠΥ) του Υπουργείου Υγείας για δημόσιες συμβάσεις προμήθειας ιατροτεχνολογικών, υγειονομικών, φαρμακευτικών αγαθών και συναφών υπηρεσιών».

ι) Πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

Η Οδηγία 2014/24/ΕΕ, επεκτείνοντας το πεδίο εφαρμογής της, πέραν του σταδίου ανάθεσης, περιλαμβάνει διατάξεις, και δη λεπτομερείς, για τη ρύθμιση ζητημάτων εκτέλεσης των συμβάσεων και ιδίως της τροποποίησης κατά τη διάρκειά τους,, καθώς και της καταγγελίας αυτών. Η ασφάλεια δικαίου που επιτυγχάνεται, σε έναν τομέα που εμφάνισε στο παρελθόν πλείστα όσα προβλήματα, καθιστά τις σχετικές διατάξεις υψηλής προστιθέμενης αξίας.

4.3 Πλεονεκτήματα της νέας εθνικής πολιτικής

Εισαγωγικώς σημειώνεται, ότι δεν υφίστατο υποχρέωση της χώρας μας για την θέσπιση των λοιπών, πλην των περιλαμβανομένων στις Οδηγίες, διατάξεων. Η λήψη απόφασης για τη ρύθμιση και των ζητημάτων που δεν καλύπτονται από τις Οδηγίες, συνιστά επιλογή της χώρας, στο πλαίσιο άσκησης της εθνικής πολιτικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Για τον λόγο αυτό, η σχετική νομοθετική πρωτοβουλία και οι επιμέρους ρυθμίσεις της, είχαν ήδη συμπεριληφθεί στο σχέδιο εθνικής στρατηγικής για τις δημόσιες συμβάσεις.

Υπό το ανωτέρω πρίσμα, η εθνική πολιτική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, αποτυπώνεται ιδίως στις διατάξεις του νόμου, που δεν αποτελούν ενσωμάτωση των Οδηγιών. Πρόκειται, στην πλειοψηφία τους, για νέες διατάξεις, που σκοπό έχουν τη ρύθμιση του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, προκειμένου αυτές να καταστούν αποδοτικότερες, αποτελεσματικότερες και απαλλαγμένες από τις παθογένειες που παρουσίαζαν τα προηγούμενα χρόνια. Προς την κατεύθυνση αυτή, η νέα εθνική πολιτική και οι κυριότερες από τις διατάξεις που την ενσωματώνουν, έχουν ως εξής:

α) Ενοποίηση του νομοθετικού πλαισίου

Η ενοποίηση αποτέλεσε προτεραιότητα της κυβερνητικής πολιτικής. Σκοπός της ενοποίησης ήταν η δημιουργία ενός συνεκτικού και ομοιόμορφου θεσμικού πλαισίου, το οποίο θα συμβάλει στην ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου, περιορίζοντας σημαντικά την εμφάνιση δυσλειτουργιών.

Προς υλοποίηση της επιλογής αυτής, με την έκδοση του νόμου 4412/2016, για πρώτη φορά, ενοποιείται, σε ένα ενιαίο νομοθέτημα, το σύνολο των διατάξεων ανάθεσης, αλλά και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων. Συγκεκριμένα, ο νόμος ρυθμίζει το πλαίσιο ανάθεσης και εκτέλεσης συμβάσεων προμήθειας αγαθών, παροχής υπηρεσιών και εκτέλεσης έργων,

εκτιμώμενης αξίας, τόσο άνω, όσο και κάτω των (κοινοτικών) ορίων, ανεξαρτήτως της διαδικασίας ανάθεσής τους και για το σύνολο των αναθετουσών αρχών της χώρας, ανεξαρτήτως της νομικής τους μορφής. Επιπροσθέτως, ρυθμίζει το πλαίσιο παροχής προδικαστικής προστασίας.

Σημειώνεται, επιπλέον, ότι με την έκδοση του ν.4412/2016, καταργήθηκαν όλα τα επιμέρους, διάσπαρτα, νομοθετήματα, συμπεριλαμβανομένων των Κανονισμών των φορέων, προκειμένου να αποφευχθεί η εύλογη δημιουργία σύγχυσης, σχετικώς με τους εφαρμοστέους, ανά περίπτωση, κανόνες⁴⁷.

Λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων εκείνων που συγκροτούν την έννοια της «πολυπλοκότητας και πολυνομίας» που χαρακτήριζε το προϊσχύσαν νομικό πλαίσιο, όπως έχουν αποτυπωθεί στην ενότητα 2.2 του δευτέρου κεφαλαίου της παρούσας, καθίσταται σαφές ότι η ενοποίηση του θεσμικού πλαισίου συνιστά «βαθεία τομή» στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων.

Υπό το ανωτέρω πρίσμα, η συγκεκριμένη επιλογή ενιαίας ρύθμισης των κανόνων ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και η επιτευχθείσα, μέσω αυτής, ομοιογένεια των σχετικών διαδικασιών, ακόμη και εάν δεν στερούνται μειονεκτημάτων και αστοχιών, συνιστούν, αναντίρρητα, επί τα βελτίω διαφοροποίηση της πολιτικής των δημοσίων συμβάσεων.

β) Ριζική αναμόρφωση του εθνικού κανονιστικού πλαισίου παροχής προδικαστικής προστασίας

Σε αντίθεση με το προϊσχύσαν νομοθετικό πλαίσιο, όπου, πριν από τη συζήτηση του κύριου ένδικου βοηθήματος μεσολαβούσε η προσφυγή ενώπιον της αναθέτουσας αρχής, κατά τα σχετικώς οριζόμενα στον ν.4412/2016, «η επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης των συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των 60.000 ευρώ», ανήκει πλέον στην Αρχή

⁴⁷ Από την εν λόγω κατάργηση και προς τον σκοπό ομαλής μετάβασης από το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο στο νέο, έχουν εξαιρεθεί συγκεκριμένες μεταβατικές διατάξεις, οι οποίες ρυθμίζουν ζητήματα επιλογής του εφαρμοστέου δικαίου δημοσίων συμβάσεων, σε διαδικασίες σύναψης, αλλά και εκτέλεσης, οι οποίες βρίσκονται εν εξελίξει, κατά τον χρόνο έναρξης ισχύος του νόμου. Επιπροσθέτως, έχουν διατηρηθεί σε ισχύ οι εξουσιοδοτικές διατάξεις για την έκδοση Κανονισμών από την Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας ΑΕ, καθώς και από τις λοιπές άμεσες θυγατρικές της, όπως το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και την Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου ΑΕ.

Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ)⁴⁸. Ιδιαίτερης επισήμανσης χρήζει το γεγονός ότι στη Δικονομική Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1989, είχε προβλεφθεί η σύσταση ανεξάρτητου φορέα εκδίκασης προδικαστικών προσφυγών, με αρμοδιότητα, ωστόσο, που περιοριζόταν στις περιπτώσεις συμβάσεων εκτιμώμενης αξίας άνω των ορίων. Η επέκταση της αρμοδιότητάς της και στις συμβάσεις κάτω των ορίων, συνιστά απόφαση, η οποία ελήφθη, αποκλειστικά στο πλαίσιο της εθνικής πολιτικής της χώρας μας.

Η παροχή έννομης προστασίας κατά το προσυμβατικό στάδιο από ένα ανεξάρτητο όργανο, με υψηλά εχέγγυα λειτουργικής και θεσμικής ανεξαρτησίας και όχι από την αναθέτουσα αρχή, που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη, ή που είναι υπεύθυνη για την κατά περίπτωση παράλειψη, εκτιμάται ότι θα συμβάλλει στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος έννομης προστασίας, μειώνοντας παράλληλα τις περιπτώσεις προσφυγής στα δικαστήρια⁴⁹. Επιπροσθέτως, η δημιουργία ή και αποκατάσταση κλίματος εμπιστοσύνης προς τον θεσμό της έννομης προστασίας, σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί αμελητέα.

γ) Εποπτεία και αξιολόγηση του τομέα δημοσίων συμβάσεων-ο ρόλος της ΕΑΑΔΗΣΥ

Ως προς την αντιμετώπιση του διαγνωσθέντος, ήδη κατά το προϊσχύσαν νομοθετικό πλαίσιο, προβλήματος της ελλιπούς εποπτείας, αξιολόγησης και ελέγχου του τομέα δημοσίων συμβάσεων, απαραίτητη κρίνεται η αναφορά στον ρόλο της Ανεξάρτητης Αρχής_Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ). Τούτο καθώς, η λειτουργία και οι αρμοδιότητες της ΕΑΑΔΗΣΥ, καταδεικνύουν έναν σαφή προσανατολισμό της εθνικής πολιτικής προς την κατεύθυνση εισαγωγής υποχρεώσεων, αναφορικά με την καλή διακυβέρνηση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Επιδιωκόμενος σκοπός είναι η εξασφάλιση μηχανισμών ρύθμισης, ελέγχου και εξισορρόπησης των δράσεων που υλοποιούνται, κατά τη διαδικασία ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων⁵⁰. Προς επίρρωση των ανωτέρω, παρατίθεται σύντομη αναφορά στον ρόλο της ΕΑΑΔΗΣΥ, ως νομοθετικά κατοχυρωμένης ανεξάρτητης διοικητική αρχής, με

⁴⁸ Η σύσταση της Αρχής προβλέφθηκε στο άρθρο 347 του ν.4412/2016

⁴⁹ Σύμφωνα με στοιχεία της Έκθεσης Παρακολούθησης του Συστήματος των Δημοσίων Συμβάσεων, που εκπονήθηκε από την ΕΑΑΔΗΣΥ, το έτος 2017, σε σύνολο 469 διαγωνισμών προμηθειών και υπηρεσιών, μέσω του ΕΣΗΔΗΣ, υποβλήθηκαν συνολικά 627 ενστάσεις και προσφυγές.

⁵⁰ Ειδικώς ως προς τη δυνατότητα των αναθετουσών αρχών να αυτοαξιολογούνται, αποφεύγοντας τα σφάλματα κατά την προετοιμασία και υλοποίηση των διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων, στο Έγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες, 2018 έχει περιληφθεί κατάλογος σημείων ελέγχου για τις δημόσιες συμβάσεις.

αρμοδιότητα «την εποπτεία και τη διασφάλιση της νομιμότητας, κατά την τήρηση και εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, εκ μέρους όλων των δημοσίων αρχών και φορέων, συμπεριλαμβανομένων των αρμόδιων ελεγκτικών και εποπτικών διοικητικών οργάνων στον τομέα αυτό» (Ράικος 2014, σελ. 523). Περαιτέρω, σύμφωνα με τον ν.4413/11, η Αρχή μεριμνά «για την προαγωγή της εθνικής στρατηγικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων»⁵¹, την εποπτεία και τον συντονισμό της δράσης των φορέων της κεντρικής διοίκησης στον τομέα αυτό, καθώς και «την αξιολόγηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των σχετικών δράσεων». Πέραν των ανωτέρω, έχει την αρμοδιότητα «γνωμοδότησης περί της νομιμότητας κάθε διάταξης σχεδίου νόμου ή κανονιστικής πράξης, που συνέχεται με τις δημόσιες συμβάσεις».

δ) Ηλεκτρονικοποίηση διαδικασιών

Στο πλαίσιο της σύγχρονης διακυβέρνησης, ο εκσυγχρονισμός των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων δεν νοείται χωρίς την «ηλεκτρονικοποίηση» τους. Προς την κατεύθυνση αυτή, έχει θεσπισθεί εθνικό σύστημα ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων, στο οποίο προβλέπεται η λειτουργία δύο παράλληλων συστημάτων, ήτοι του Εθνικού συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ), και του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.).

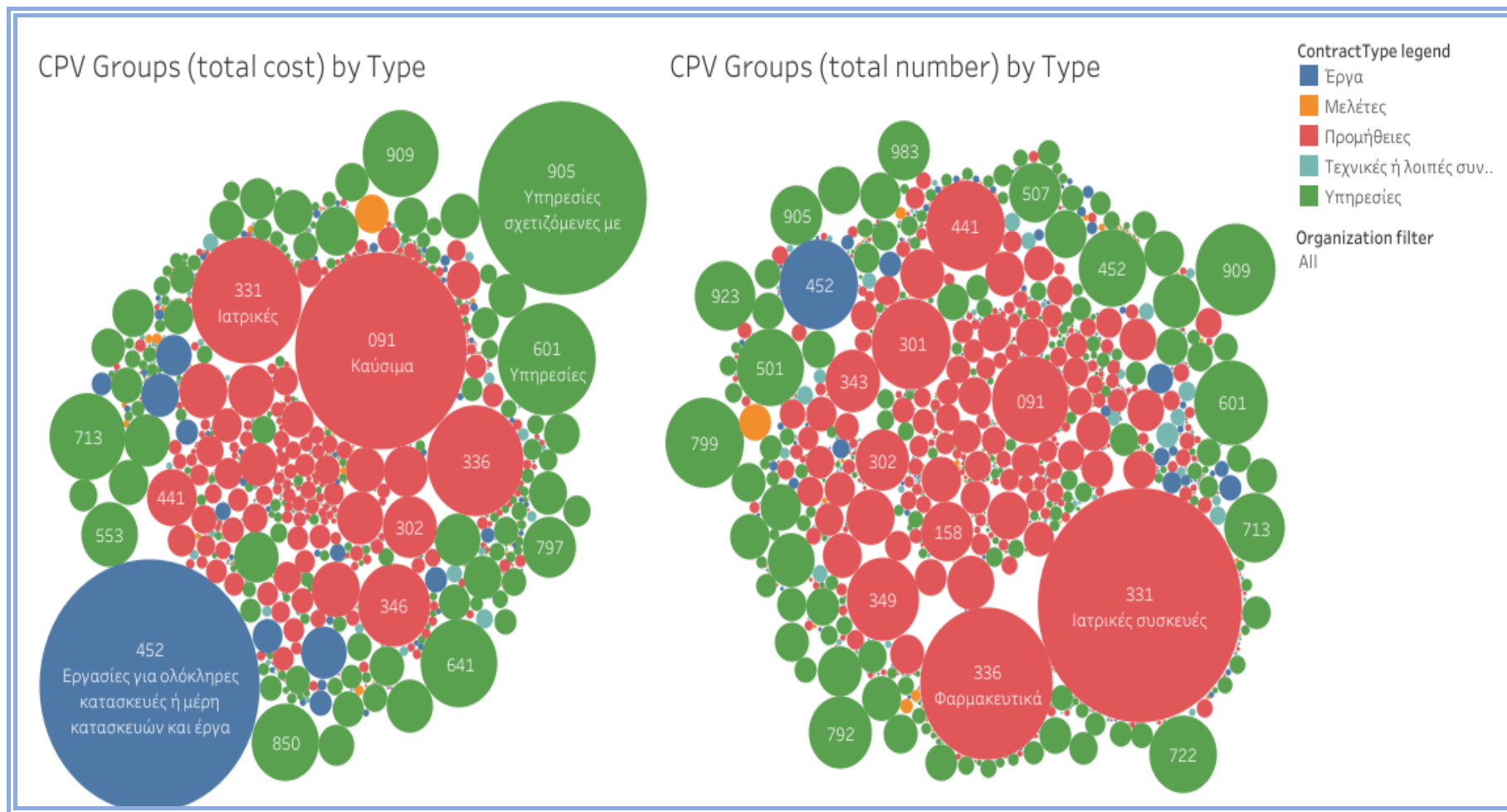
Ειδικότερα, στο νόμο οριοθετείται η υποχρεωτική χρήση του ΕΣΗΔΗΣ σε όλα τα στάδια της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων, εκτιμώμενης αξίας άνω των 60.000 ευρώ. Σημειώνεται ότι οι διαδικασίες μέσω του ΕΣΗΔΗΣ πραγματοποιούνται σχεδόν αποκλειστικά με ηλεκτρονικά μέσα, ενώ η χρήση του απαιτεί, σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) 910/2014 της ΕΕ, προηγμένες ηλεκτρονικές υπογραφές, γεγονός που έχει συμβάλει ουσιαστικά στον εκσυγχρονισμό και την εξοικείωση των οικονομικών φορέων με τη χρήση ηλεκτρονικών διαδικασιών.

Περαιτέρω, στο άρθρο 38 του νόμου ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν στη λειτουργία του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.), ενός ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος, στο οποίο είναι συγκεντρωμένα και ομαδοποιημένα όλα τα στοιχεία των δημοσίων συμβάσεων, εκτιμώμενης αξίας ίσης ή ανώτερης των 1.000 ευρώ. Η εφαρμογή του συστήματος, ως μοναδικού μέσου δημοσιότητας,

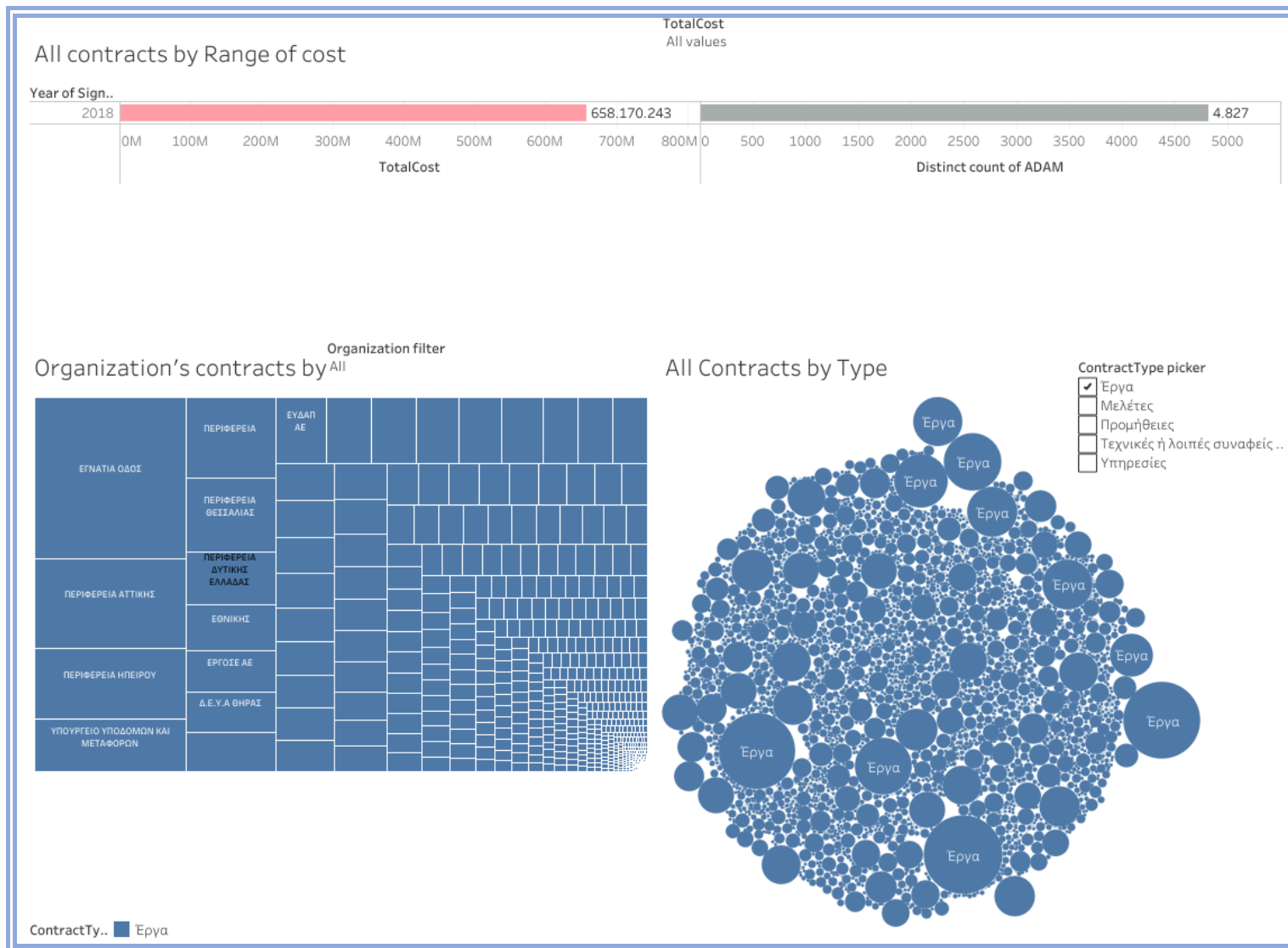
⁵¹ Η Αρχή επικουρείται, σε συγκεκριμένα ζητήματα, από τη Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης και τη Γενική Γραμματεία Υποδομών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών.

οδήγησε, βαθμιαία, στην κατάργηση της υποχρέωσης δημοσιεύσεων των προκηρύξεων στον εθνικό τύπο και στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, με την μείωση του κόστους που της αντιστοιχούσε. Επιπροσθέτως, εκτιμάται ότι διασφαλίζει υψηλό βαθμό διαφάνειας, που δύναται να συμβάλει στην μείωση των φαινομένων διαφθοράς, συμπαιγνίας και προσυεννόησης των συμμετεχόντων, ενώ δύναται να χρησιμεύσει ως το βασικό μέσο για την εξαγωγή αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων.

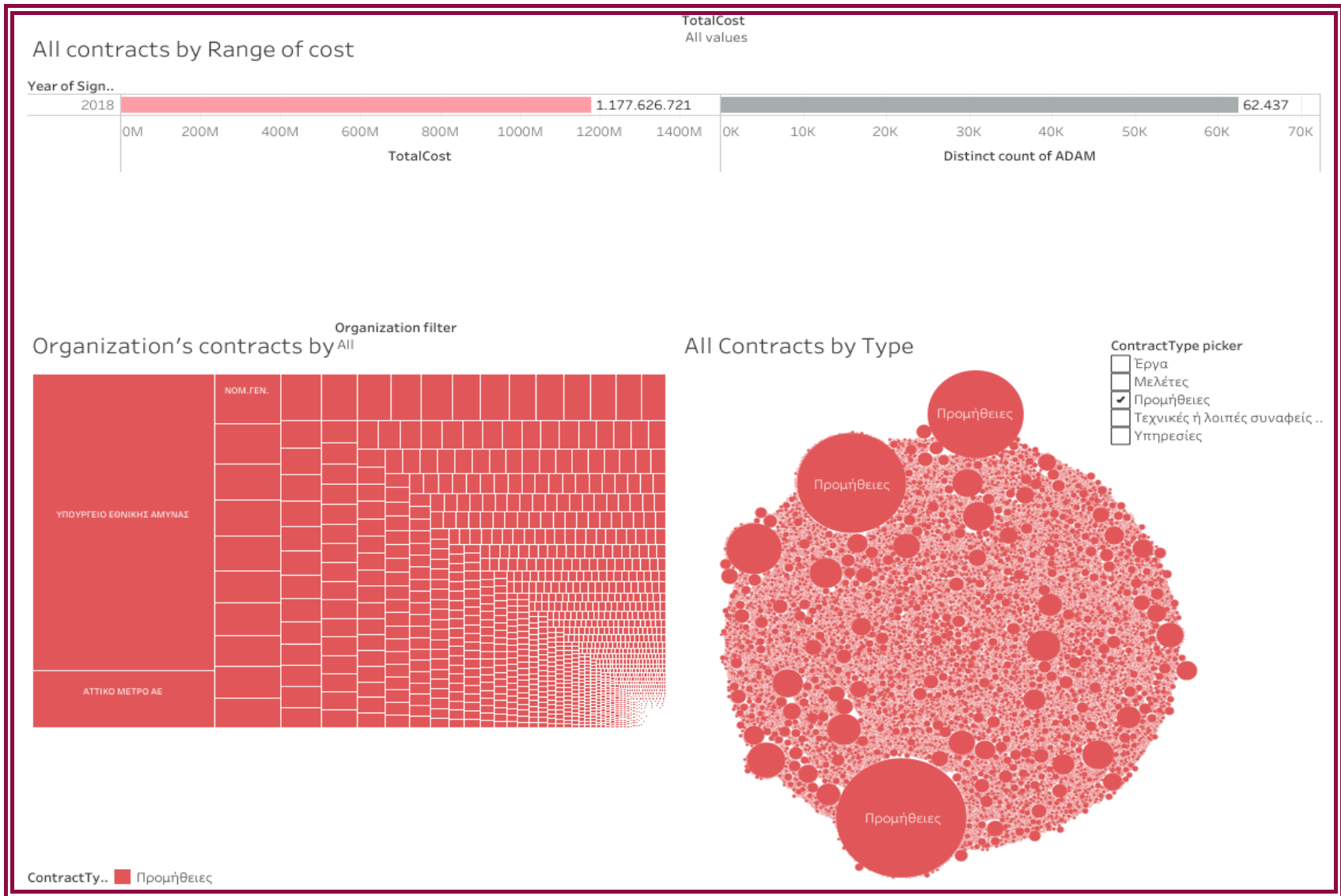
Τέλος, η Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων, που τηρείται στην Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων αποτελεί ιδιαίτερος χρήσιμο εργαλείο παρακολούθησης των δημοσίων συμβάσεων, με σκοπό, ιδίως τον εντοπισμό των περιπτώσεων εκείνων που χρήζουν διενέργειας ελέγχου. Τούτο συμβαίνει, καθώς είναι συνδεδεμένη με τα υπόλοιπα πληροφοριακά συστήματα, από τα οποία και τροφοδοτείται με δεδομένα και συνεπώς έχει τη δυνατότητα, συνθέτοντάς τα, να εξάγει αξιόπιστα στατιστικά στοιχεία. Η ιδιαίτερη προστιθέμενη αξία των στατιστικών στοιχείων έγκειται, μεταξύ άλλων, στη δυνατότητα που παρέχουν στο κράτος να εντοπίσει τους τομείς ή και φορείς οικονομικής δραστηριότητας προς τους οποίους κατευθύνονται οι πόροι του κράτους. Στα σχεδιαγράμματα που ακολουθούν απεικονίζονται κάποιες από τις βασικές δυνατότητες του συστήματος, ως προς τα εξαγόμενα από αυτό στοιχεία.



Πηγή: Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων – Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, Αύγουστος 2018



Πηγή: Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων – Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, Αύγουστος 2018



Πηγή: Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων – Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, Αύγουστος 2018

ε) Κοινωνική και περιβαλλοντική πολιτική

Ο προσανατολισμός της εθνικής πολιτικής δημοσίων συμβάσεων προς τα κοινωνικά και περιβαλλοντικά θέματα αποτυπώνεται στον νόμο με την ενσωμάτωση σε αυτόν, για πρώτη φορά και μάλιστα με ρητή αναφορά, κοινωνικών και περιβαλλοντικών παραμέτρων και στις συμβάσεις εκτιμώμενης αξίας κάτω των ορίων, για τις οποίες, υπενθυμίζεται ότι δεν συντρέχει σχετική υποχρέωση του νομοθέτη⁵². Η ως άνω ρύθμιση, ως σαφής επιλογή δημόσιας πολιτικής, δύναται να συμβάλλει τα μέγιστα, τόσο στην υιοθέτηση πρακτικών περιβαλλοντικής πολιτικής (πράσινες συμβάσεις), όσο και στην περιβαλλοντική «εκπαίδευση» των εμπλεκόμενων φορέων. Σχετικώς, το Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής (ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π.) ενέκρινε, ως κομβικό στοιχείο της Αναπτυξιακής Στρατηγικής της χώρας, το πλαίσιο της δημόσιας πολιτικής για την Κυκλική Οικονομία, εκπονώντας το Εθνικό Επιχειρησιακό Σχέδιο 2018-2019 για την κυκλική οικονομία. Σύμφωνα με αυτό, «το μοντέλο της κυκλικής οικονομίας είναι εύκολα προσαρμόσιμο στην ελληνική οικονομία λόγω της πληθώρας ευκαιριών και δυνατοτήτων αξιοποίησης πόρων που παρουσιάζει, της διαθέσιμης γνώσης και εξειδίκευσης των νέων Ελλήνων και Ελληνίδων επιστημόνων αλλά και των αλλαγών που γίνονται αυτή την περίοδο στη χώρας μας, γενικότερα στην οικονομία και την ανάπτυξη αλλά και ειδικότερα στον τομέα της διαχείρισης αποβλήτων».

Εξίσου σημαντική εκτιμάται και η ενσωμάτωση κοινωνικών κριτηρίων ανάθεσης, καθώς με τον τρόπο αυτό προωθούνται τόσο η κοινωνική ένταξη ιδίως των μειονεκτούντων ατόμων, μέσω της απασχόλησης και της εργασίας, όσο και η διασφάλιση ίσων ευκαιριών για όλους, καθώς φορείς και επιχειρήσεις που απαρτίζονται ή απασχολούν τέτοια άτομα ενδέχεται να μην είναι σε θέση να αναλαμβάνουν συμβάσεις υπό κανονικές συνθήκες ανταγωνισμού.

Σύμφωνα με στοιχεία της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης, για το 2017 εκτιμάται ότι 53 κοινωνικές συνεταιριστικές επιχειρήσεις σύναψαν 161 συμβάσεις με 66 Αναθέτουσες Αρχές/Αναθέτοντες Φορείς, συνολικής αξίας περίπου 4.000.000 ευρώ.

στ) Κατάρτιση και πιστοποίηση προσωπικού

⁵² Σχετικώς, αναφέρεται η υπαγωγή των παραβάσεων εργατικής και κοινωνικοασφαλιστικής νομοθεσίας, στην έννοια του «σοβαρού επαγγελματικού παραπτώματος».

Στο άρθρο 344 του νόμου εισάγεται μία καινοτόμος ρύθμιση στο εθνικό θεσμικό πλαίσιο δημοσίων συμβάσεων. Η ρύθμιση αφορά στην αρχική, αλλά και διά βίου, κατάρτιση και πιστοποίηση των υπαλλήλων, οι οποίοι καλούνται να διαχειριστούν θέματα ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων. Επιπροσθέτως, προβλέπεται η σύσταση Μητρώου Πιστοποιημένων Υπαλλήλων Δημοσίων Συμβάσεων (Μη.Π.Υ.Δη.Συ.), προκειμένου να υποστηρίζονται οι αναθέτουσες αρχές από τα μέλη του Μητρώου, τόσο κατά τη διαδικασία προπαρασκευής, όσο και ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων. Για την σύσταση του Μητρώου απαιτείται η έκδοση σχετικού προεδρικού διατάγματος.

Επισημαίνεται στο σημείο αυτό, ως αστοχία της υλοποίησης, η μη εισέτι λειτουργία του ως άνω Μητρώου, λόγω μη έκδοσης, έως σήμερα, του προβλεπομένου προεδρικού διατάγματος.

ζ) Κανόνες προαπόδειξης και για τις συμβάσεις κάτω των ορίων

Ιδιαίτερης μνείας χρήζει η επιλογή επέκτασης της ρύθμισης των Οδηγιών για τις συμβάσεις άνω των ορίων και στις συμβάσεις κάτω των ορίων, όσον αφορά στους κανόνες προκαταρκτικής απόδειξης. Συγκεκριμένα, προβλέπεται, για πρώτη φορά, ότι οι αναθέτουσες αρχές δέχονται το Τυποποιημένο Έντυπο Υπεύθυνης Δήλωσης (ΤΕΥΔ)⁵³, ως προκαταρκτική απόδειξη πλήρωσης των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής και μη συνδρομής λόγων αποκλεισμού των υποψηφίων, προς αντικατάσταση πιστοποιητικών που εκδίδουν δημόσιες αρχές ή τρίτα μέρη, ενώ τα δικαιολογητικά προσκομίζονται μόνον από τον προσωρινό ανάδοχο. Στην ως άνω διάταξη πιστώνεται η δραστική περικοπή του διοικητικού φόρτου των οικονομικών φορέων, καθώς, κατά το προϊσχύσαν νομικό πλαίσιο, όλοι οι συμμετέχοντες είχαν υποχρέωση προσκόμισης πλήθους δικαιολογητικών και εγγράφων.

4.4 Αστοχίες, αδυναμίες και προβλήματα του νέου πλαισίου –εμπειρία από την εφαρμογή

Στις δύο προηγούμενες ενότητες παρουσιάστηκαν οι νέες διατάξεις που συνεισφέρουν στην αποτελεσματικότερη ρύθμιση του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, βελτιώνοντας ή και εξαλείφοντας τα προβλήματα του παρελθόντος. Στην παρούσα ενότητα, επιχειρείται η αποτύπωση της λειτουργίας του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, μετά την θέσπιση του νέου νομοθετικού πλαισίου και τα εντοπισθέντα προβλήματα και αστοχίες από την εφαρμογή του. Σημειώνεται ότι ένα μεγάλο μέρος αυτών, έχει συμπεριληφθεί στην «Εκθεση

⁵³ Πρβλ. άρθρο 79 του ν.4412/16, σύμφωνα με το οποίο το ΕΕΕΣ, επομένως και το ΤΕΥΔ «αποτελείται από ενημερωμένη υπεύθυνη δήλωση, με τις συνέπειες του ν. 1599/1986 (Α'75)»

Παρακολούθησης του Συστήματος των Δημοσίων Συμβάσεων Έτους 2017». Την έκθεση συνέταξε η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., με την συνδρομή αρμοδίων, σε θέματα δημοσίων συμβάσεων, φορέων⁵⁴ και την υπέβαλε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο της προβλεπομένης, στο άρθρο 340 του ν.4412/2016, αρμοδιότητάς της.

Πρόκειται, στη συντριπτική πλειοψηφία τους, για ζητήματα και δυσλειτουργίες, που, καίτοι είχαν διαγνωσθεί κατά στο προϊσχύσαν νομοθετικό πλαίσιο και κατεβλήθη προσπάθεια αντιμετώπισής τους με τον νέο νόμο, εντούτοις παραμένουν. Τα κυριότερα εξ' αυτών, συνοψίζονται στις εξής:

α) έλλειψη εξειδίκευσης των στελεχών της δημόσιας διοίκησης στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων

Σχετικώς σημειώνεται ότι τον Οκτώβριο 2017, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε «Σύσταση για την επαγγελματοποίηση των δημοσίων συμβάσεων»,⁵⁵ προκειμένου να ενθαρρυνθούν οι χώρες της ΕΕ να λάβουν μέτρα για την αύξηση του επαγγελματισμού των αναθετουσών αρχών⁵⁶. Στόχο αποτελεί η συνολική βελτίωση ολόκληρου του φάσματος των επαγγελματικών δεξιοτήτων, ικανοτήτων, γνώσεων και εμπειρίας των ατόμων που διαχειρίζονται δημόσιες συμβάσεις, καθώς και η παροχή των απαιτούμενων εργαλείων υποστήριξής τους. Προς την κατεύθυνση αυτή, σημαντική συνεισφορά αναγνωρίζεται στην ΕΑΑΔΗΣΥ, εθνική πύλη της χώρας για την παροχή κατευθυντηρίων γραμμών και ορθών πρακτικών, η οποία, προς διευκόλυνση του έργου των αναθετουσών αρχών, προβαίνει, μεταξύ άλλων, στην έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών, σχετικώς με θέματα που εμφανίζουν

⁵⁴ Ενδεικτικά αναφέρονται: η Γενική Γραμματεία Εμπορίου, η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, το Συμβούλιο της Επικρατείας, το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Διοικητικό Εφετείο, η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών, η Ειδική Υπηρεσία Θεσμικής Υποστήριξης κ.α.

⁵⁵ Σύμφωνα με την ως άνω Σύσταση «Η Επιτροπή δεν προτίθεται να επιβάλει ένα συγκεκριμένο μοντέλο, αλλά να καλέσει τα κράτη μέλη και τις αρμόδιες διοικήσεις να αντιμετωπίσουν τα σχετικά ζητήματα. Αναγνωρίζεται σαφώς ότι ο καθένας βρίσκεται σε διαφορετικό στάδιο της πορείας. Ωστόσο, οι νέες Οδηγίες απαιτούν από τα κράτη μέλη να εξασφαλίζουν ότι α) η ενημέρωση και η καθοδήγηση σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις είναι διαθέσιμες δωρεάν για να βοηθούν τις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς, ιδίως τις ΜΜΕ· και ότι β) υπάρχει διαθέσιμη στήριξη για τις αναθέτουσες αρχές κατά τον σχεδιασμό και τη διεξαγωγή των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων».

⁵⁶ Σημειώνεται ότι οι συστάσεις δεν έχουν δεσμευτική ισχύ. Μέσω αυτών, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ γνωστοποιούν τις απόψεις τους προτείνοντας μία γραμμή δράσης χωρίς ωστόσο, να επιβάλουν στους αποδέκτες κάποια νομική υποχρέωση.

αυξημένο ενδιαφέρον ή/και δυσκολία, ενώ παράλληλα εκδίδει πρότυπα τεύχη, καθώς και υποδείγματα διακηρύξεων⁵⁷.

Σημειώνεται ότι η ανάγκη ανάπτυξης εργατικού δυναμικού, με αρμοδιότητες διαχείρισης δημοσίων συμβάσεων, που θα διαθέτει ικανότητα βέλτιστης αξιοποίησης των πόρων, επισημαίνεται και στη Σύσταση του ΟΟΣΑ, έτους 2015, για τις δημόσιες συμβάσεις.

β) αδυναμία έγκαιρου προγραμματισμού των διαδικασιών, λόγω καθυστερήσεων στην έγκριση των αντίστοιχων πιστώσεων

Πρόκειται για την παρατηρηθείσα, ήδη από το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο, δυσλειτουργία, τόσο αναφορικά με την οργανωτική επάρκεια των φορέων, όσο και με την έλλειψη προγραμματισμού και σχεδιασμού των δημοσίων συμβάσεων.

γ) υποστελέχωση των διοικητικών μονάδων- υπηρεσιών, οι οποίες είναι επιφορτισμένες με τη διεξαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων

Η δυσλειτουργία συνέχεται με το πρόβλημα των αυξημένων αναγκών σε εξειδικευμένο προσωπικό, το οποίο διαχρονικά ταλανίζει το Ελληνικό Δημόσιο.

δ) έλλειψη διαλειτουργικότητας των ηλεκτρονικών συστημάτων και αξιοπιστίας των στοιχείων που καταχωρούνται στα ηλεκτρονικά μέσα

Τα προβλήματα που ανακύπτουν από τις τεχνικές αδυναμίες των σχετικών πληροφοριακών συστημάτων, έχουν ήδη αναδειχθεί σε προηγούμενα επιμέρους σημεία της παρούσας. Περαιτέρω, στο πλαίσιο μιας προσπάθειας συνολικής αποτύπωσης-αποτίμησης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα, τον Μάρτιο του 2018 εκπονήθηκε από τον οργανισμό «διαΝΕΟσις», μελέτη, στην οποία, μεταξύ άλλων αποτυπώνονται τα δυνατά σημεία, οι αδυναμίες, οι ευκαιρίες και οι απειλές από την ηλεκτρονική διακυβέρνηση στην Ελλάδα⁵⁸. Ως περισσότερο συνδεδεμένα με τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, αναφέρονται:

⁵⁷ Αντίστοιχες Εθνικές Πύλες διαθέτουν και άλλα κράτη-μέλη της Ένωσης. Στον ιστότοπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, παρέχονται σχετικές πληροφορίες (https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/public-procurement-eu-countries_el)

⁵⁸ Για μια εκτενή αποτύπωση των συμπερασμάτων της μελέτης, πβλ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ.

- έλλειψη διαλειτουργικότητας συστημάτων, επικαλύψεις αυτών και επαναλήψεις πληροφοριών⁵⁹, με προφανή τον κίνδυνο αναξιοπιστίας των δεδομένων. Ενδεικτικώς αναφέρεται η έλλειψη διαλειτουργικότητας μεταξύ των συστημάτων Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και του προγράμματος «ΔΙΑΥΓΕΙΑ», η οποία έχει ως αποτέλεσμα διπλές ή τριπλές καταχωρήσεις των ίδιων στοιχείων. Περαιτέρω, ως προς τη λειτουργία του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., σημειώνεται ότι, τόσο οι εγγενείς τεχνικές αδυναμίες του συστήματος, όπως η μη πρόβλεψη συγκεκριμένων πεδίων (π.χ. για τις πράσινες συμβάσεις), όσο και η μη ορθή συμπλήρωση των στοιχείων εκ μέρους των αναθετουσών αρχών, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι εξασφαλίζουν, τουλάχιστον στην παρούσα χρονική στιγμή και έως τη λήψη σχετικών επανορθωτικών μέτρων, την αξιοπιστία των στατιστικών δεδομένων.
- ανάπτυξη συστημάτων που δεν μπορούν να συντηρηθούν, ιδίως στα συγχρηματοδοτούμενα έργα, μέσω των οποίων χρηματοδοτείται μεν η αγορά τους, όχι όμως η συντήρηση και υποστήριξή τους,
- δέσμευση σε δυνητικά αναποτελεσματικούς προμηθευτές, καθώς το να κηρυχθούν έκπτωτοι, διαρκούσης της υλοποίησης, θεωρείται μη ρεαλιστικό μέτρο,
- απουσία ή μη εφαρμογή κοινών αρχών σχεδιασμού των έργων πληροφορικής από τη δημόσια διοίκηση,
- γρήγορη απαξίωση τεχνολογικών υποδομών και υψηλές απαιτήσεις ψηφιοποίησης.

⁵⁹ Σύμφωνα με την μελέτη «ακόμη και σε περιπτώσεις αλλαγής των ιστοσελίδων κάποιων υπουργείων, σε ορισμένες περιπτώσεις η παλαιά ιστοσελίδα διατηρείται παράλληλα με τη νέα με ασάφειες, και σε άλλες περιπτώσεις, στο άλλο άκρο, γίνεται η κατάργηση της παλαιάς δίχως την επαρκή μεταφορά πληροφοριών στη νέα ιστοσελίδα και τη διατήρηση αρχείου. Το υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, λόγω χάρη, στεγάζεται στο www.mindev.gov.gr (στο οποίο δείχνει και το www.mnec.gr), ορισμένες γενικές γραμματείες του υπουργείου έχουν δικές τους ιστοσελίδες όπως η ΓΓ Εμπορίου τη gge.gov.gr (στην οποία δείχνει και το www.gge.gr), άλλες γενικές γραμματείες φιλοξενούνται σε άλλα domains με τις ιστοσελίδες ggse.mnec.gr και www.ggea.gr να έχουν ξανά τις ίδιες ή και αντικρουόμενες πληροφορίες».

ε) γραφειοκρατικό κανονιστικό πλαίσιο και εσωτερικές διαδικασίες που χρήζουν περαιτέρω απλοποίησης

Πρόκειται για πρόβλημα, το οποίο δεν δύναται να αντιμετωπισθεί στο πλαίσιο αναθεώρησης του νομοθετικού πλαισίου, καθώς απαιτεί αναμόρφωση του συνολικού πλαισίου οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης. Μικρές επιμέρους δράσεις, με ελάχιστη συνεισφορά στην επίλυση του προβλήματος, δεν αξιολογούνται.

στ) έλλειψη προτυποποίησης τεχνικών προδιαγραφών, για βασικές κατηγορίες αγαθών ιδίως στον τομέα της υγείας

ζ) ελλιπής γνώση της αγοράς και έλλειψη εξοικείωσης με τις σχετικές διαδικασίες, όπως η έρευνα αγοράς και η διαδικασία ανάλυσης κόστους/οφέλους.

Στο συγκεκριμένο πρόβλημα συναντώνται περισσότερες της μιας δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα, πρόκειται για την έλλειψη εξειδίκευσης των στελεχών, αλλά και την υποστελέχωση των υπηρεσιών, στην αρμοδιότητα των οποίων υπάγονται οι σχετικές διαδικασίες.

η) η δυστοκία έκδοσης δευτερογενούς δικαίου

Στο νόμο περιλαμβάνεται πλήθος διατάξεων, για την εφαρμογή των οποίων απαιτείται η έκδοση κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης⁶⁰. Η σημαντική χρονική υστέρηση στην έκδοσή τους, προκαλεί πλήθος δυσλειτουργιών και, τελικώς, αδυναμία εφαρμογής των σχετικών διατάξεων του νόμου. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση σύστασης Μητρώου Πιστοποιημένων Υπαλλήλων Δημοσίων Συμβάσεων. Η έκδοση του Προεδρικού Διατάγματος (ΠΔ) που απαιτείται για την σύσταση του Μητρώου, δεν έχει έως σήμερα εκδοθεί, με αποτέλεσμα τη μη λειτουργία του και, κατ' επέκταση, τη μη συνδρομή υποστήριξης προς τις αναθέτουσες αρχές. Ομοίως, δεν έχει εκδοθεί το απαιτούμενο Π.Δ. για την κατάρτιση και λειτουργία επισήμων καταλόγων εγκεκριμένων οικονομικών φορέων, το οποίο θα συντελούσε στην μείωση του διοικητικού βάρους που προκαλεί η υποχρέωση προσκόμισης πλήθους δικαιολογητικών, καθώς και οι υπουργικές αποφάσεις που προβλέπονται για την εφαρμογή των άρθρων, σχετικά με τα κριτήρια ανάθεσης και την κοστολόγηση του κύκλου ζωής. Στον πίνακα του ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΟΣ III, αποτυπώνεται το δευτερογενές δίκαιο που έχει ήδη εκδοθεί.

⁶⁰ Ενδεικτικά: Προεδρικά Διατάγματα, Υπουργικές Αποφάσεις (ΥΑ), Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις (ΚΥΑ)

θ) προβλήματα συμβατότητας διατάξεων-ανεπάρκεια εθνικών εφαρμοστικών μέτρων

Πρόκειται για περιπτώσεις όπου δύο ή περισσότερες διατάξεις ρυθμίζουν με διαφορετικό τρόπο το ίδιο ζήτημα, καθώς και περιπτώσεις που συγκεκριμένα θέματα παραμένουν χωρίς ρύθμιση.

Ενδεικτικά, αναφέρονται οι ακόλουθες περιπτώσεις:

- πρόκληση σύγχυσης, λόγω ύπαρξης παράλληλων, ενίοτε αντικρουόμενων διατάξεων, τόσο στον ίδιο το νόμο, όσο και σε σχέση με άλλα επιμέρους νομοθετήματα. Ενδεικτικά, στον ν.3852/2010 προβλέπονται διατάξεις για την άσκηση διοικητικών προσφυγών/ενστάσεων των Ο.Τ.Α., παράλληλες με εκείνες του ν.4412/2016, οι οποίες, ωστόσο, καθορίζουν διαφορετικά αρμόδια όργανα και προϋποθέσεις. Ομοίως και διατάξεις λόγων αποκλεισμού του ν.3310/2015, σε σχέση με ν.4412/2016. Παρόμοια προβλήματα εμφανίζονται και στα επιμέρους άρθρα του ν.4412/2016, στο πλαίσιο των ειδικών κανόνων εκτέλεσης συμβάσεων, σε σχέση με τους κανόνες ενσωμάτωσης των Οδηγιών⁶¹.
- διατήρηση της υποχρέωσης δημοσίευσης των προκηρύξεων στον τοπικό τύπο έως τις 31/12/2020, παρότι ο ρόλος του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., ως ηλεκτρονικού εργαλείου, είναι να αποτελέσει το μοναδικό μέσο δημοσιότητας⁶². Επιπλέον, έλλειψη καθορισμού του φορέα που επιβαρύνεται με το κόστος δημοσιεύσεων, καθώς και της αναλογικής κάλυψής του, σε διαγωνισμούς που υποδιαιρούνται σε τμήματα⁶³.
- μη πρόβλεψη εξουσιοδοτικής διάταξης, για τον καθορισμό των μέτρων εφαρμογής και της ειδικότερης διαδικασίας για την επιβολή του αποκλεισμού των οικονομικών φορέων από τη συμμετοχή σε εν εξελίξει και μελλοντικές διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

⁶¹ Αναφέρονται, ενδεικτικά, οι ανακολουθίες που εμφανίζονται στα άρθρα του ν.4412/2016: άρθρα 160, παρ.3 και 132, παρ.1, περ.δ. υποπερ. αα. Ομοίως, άρθρα 165 σε συσχέτιση με 131 και 198 σε συσχέτιση με 376, παρ.14 και 15.

⁶² Πρόκειται για γεγονός που οδήγησε σταδιακά στην κατάργηση της υποχρέωσης δημοσίευσης των προκηρύξεων στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης και στον εθνικό τύπο.

⁶³ Εν προκειμένω, δεν καθορίζεται εάν η σχετική δαπάνη βαρύνει την αναθέτουσα αρχή ή τον ανάδοχο της σύμβασης ή των επιμέρους συμβάσεων, ανά περίπτωση.

- μη ορισμός του χρόνου ισχύος των δικαιολογητικών του άρθρου 80 του νόμου και δυσκολία συσχέτισης με την έννοια του όρου «επικαιροποιημένα δικαιολογητικά».
- Έλλειψη σαφούς νομοθετικού πλαισίου ανάθεσης των συμβάσεων για κοινωνικές υπηρεσίες των άρθρων 107-110, καθώς δεν προβλέπονται οι σχετικές διαδικασίες ανάθεσης, ο καθορισμός των οποίων επαφίεται στις αναθέτουσες αρχές.
- Έχουν παρατηρηθεί σημαντικά προβλήματα, σχετικά με την λειτουργία και τις, ανά περίπτωση, αρμοδιότητες των συλλογικών οργάνων, κατά τα στάδια ανάθεσης, καθώς και εκτέλεσης συμβάσεων.

Συναφώς σημειώνεται ότι, από την έκδοση του νόμου στις 08/08/2016 και έως 06/06/2018, έχουν τροποποιηθεί συνολικά 274 διατάξεις του.

ι) η έλλειψη ευελιξίας στις συμβάσεις χαμηλής προϋπολογισθείσας αξίας

Εν προκειμένω, ως αστοχία του νόμου σημειώνεται ότι, αρχικώς, η συνδρομή λόγων αποκλεισμού των οικονομικών φορέων, εξετάζόταν σε όλες τις περιπτώσεις δημοσίων συμβάσεων, ανεξαρτήτως της αξίας τους. Τούτο είχε ως αποτέλεσμα, να απαιτείται η υποβολή ΤΕΥΔ, ακόμη και για συμβάσεις μηδαμινής οικονομικής αξίας, γεγονός που, σε πολλές περιπτώσεις, «παρέλυσε» την καθημερινή λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών. Η ως άνω αστοχία ήρθη με τροποποίηση των αντίστοιχων διατάξεων του νόμου, οπότε η υποβολή ΤΕΥΔ δεν απαιτείται πλέον, σε συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία ίση ή κατώτερη των 2.500 ευρώ.

Περαιτέρω, παραμένει η απαίτηση προσκόμισης από τους οικονομικού φορείς, πιστοποιητικών, βεβαιώσεων και λοιπών αποδεικτικών μέσων ως απόδειξη για τη μη ύπαρξη υποχρεωτικών λόγων αποκλεισμού στο πρόσωπό τους, στις συμβάσεις προϋπολογισθείσας αξίας από 2.500 έως και 20.000 ευρώ.

Από τη συνεκτίμηση του συνόλου των ανωτέρω διαπιστώσεων, ως κύρια πηγή των προβλημάτων, που εντοπίζονται κατά την εφαρμογή του νέου νομοθετικού πλαισίου, καταδεικνύεται η ύπαρξη των διαχρονικά επαναλαμβανόμενων διαρθρωτικών προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η δημόσια πολιτική της χώρας μας έχει εντάξει στις προτεραιότητές της τη ρύθμιση του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, αναγνωρίζοντάς την ανάθεσή τους ως βασική οικονομική και αναπτυξιακή δραστηριότητα του κράτους. Δοθέντος ότι ο τομέας αυτός θεωρείται ιδιαίτερα ευάλωτος σε κακοδιαχείριση, διαφθορά και απάτη, απαιτείται συγκεκριμένος προσανατολισμός της πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό, προκειμένου να διασφαλισθεί η αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη διαχείριση των διατιθέμενων δημοσίων πόρων, στους επιμέρους στόχους της εθνικής πολιτικής εντάχθηκε η ενίσχυση της χρηστής διακυβέρνησης και της ακεραιότητας. Προς εκπλήρωση του στόχου αυτού, η χώρα μας προέβη στην αναμόρφωση του νομοθετικού πλαισίου που ρυθμίζει τη λειτουργία του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, η οποία ολοκληρώθηκε με την έκδοση του ν.4412/2016.

Η αναθεώρηση του νομοθετικού πλαισίου δύσκολα μπορεί να χαρακτηριστεί ως εύκολο εγχείρημα. Τούτο συμβαίνει, μεταξύ άλλων και διότι η εξέλιξη των πολιτικών και κοινωνικών φαινομένων πραγματοποιείται με ταχείς ρυθμούς, στους οποίους συχνά δεν δύναται να προσαρμοστεί το αντίστοιχο θεσμικό, κανονιστικό και διοικητικό πλαίσιο. Με την έκδοση του ν.4412/2016 επιχειρήθηκε η εκ νέου ρύθμιση της λειτουργίας του ευαίσθητου τομέα των δημοσίων συμβάσεων, προς τον σκοπό απλούστευσης και ευελιξίας των κανόνων και διαδικασιών, με την ταυτόχρονη θεραπεία των δυσλειτουργιών, αδυναμιών και ελλείψεων που παρατηρήθηκαν τα προηγούμενα χρόνια.

Σε μια προσπάθεια συνολικής αποτίμησης εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, όπως αυτή αποτυπώθηκε στο Σχέδιο Εθνικής Στρατηγικής, στο νέο νομοθετικό πλαίσιο που τη ρυθμίζει (ν.4412/2016), καθώς και στις λοιπές συμπληρωματικές δράσεις υλοποίησής της, επισημαίνονται τα ακόλουθα: Η υλοποίηση των δράσεων της Εθνικής Στρατηγικής πραγματοποιείται, σε γενικές γραμμές, με σταθερό ρυθμό, με άλλοτε μικρές και άλλοτε μεγαλύτερες προσαρμογές των αντιστοίχων χρονοδιαγραμμάτων. Συγκεκριμένες δράσεις εμφανίζουν καθυστερήσεις υλοποίησης, κάποιες εκ των οποίων οφείλονται στο προμνησθέν πρόβλημα της μη έκδοσης του δευτερογενούς δικαίου, που απαιτείται για την υλοποίησή τους⁶⁴. Σημειώνεται και η περίπτωση δράσεων, η υλοποίηση των οποίων δεν έχει ακόμη εκκινήσει, όπως η διαμόρφωση συστήματος πιστοποίησης επάρκειας κεντρικών αρχών αγορών. Επιπροσθέτως,

⁶⁴ Ενδεικτικά, η έκδοση ΚΥΑ του άρθρου 44 του ν.4412/2016, για την τεχνική επάρκεια αναθετουσών αρχών στις δημόσιες συμβάσεις έργων και μελετών

σημειώνονται και οι προμνησθείσες περιπτώσεις προβληματικών διατάξεων του ν.4412/2016, οι οποίες χρήζουν άμεσης νομοθετικής ρύθμισης, με την ανάληψη σχετικών πρωτοβουλιών για την άρση των προκληθέντων ερμηνευτικών ζητημάτων λόγω ασαφειών, συγκρούσεων και ελλείψεων. Ωστόσο, κοινή συνισταμένη για την επίλυση όλων των ανωτέρω αναγκών και την ανάληψη των σχετικών δράσεων αποτελεί η αποτελεσματική αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης στη χώρα μας. Η επίλυση των διαχρονικά επαναλαμβανόμενων διαρθρωτικών προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Γιώργος Σωτηρέλης (2015), απαιτεί «καταμερισμό έργου μεταξύ επιτελικού σχεδιασμού και εκτέλεσης, αποκέντρωση του δεύτερου, αναβάθμιση προσωπικού και λειτουργιών με ευρηματικό τρόπο και αντιγραφειοκρατικές τομές». Δοθέντος του χρόνου που απαιτεί ένα τέτοιο εγχείρημα, η επίλυση σε σύντομο χρονικό διάστημα των ως άνω προβλημάτων, είναι μάλλον δύσκολο να χαρακτηριστεί ρεαλιστική.

Εντούτοις, δεν θα πρέπει να αγνοηθεί η επίτευξη σημαντικών στόχων. Ειδικότερα, επισημαίνεται η ολοκλήρωση δράσεων που συνιστούν μεταρρυθμίσεις ευρείας κλίμακας, όπως η αναμόρφωση του νομοθετικού πλαισίου, με την έκδοση των ν.4412/2016 και 4413/2016, η εκπόνηση σχεδίου δράσης για την σχεδίαση και υλοποίηση ενός νέου, κεντρικού συστήματος προμηθειών. Ως εξίσου σημαντικά σημειώνονται, η μεταρρύθμιση της προδικαστικής προστασίας, η αναμόρφωση και επέκταση των μητρώων συντελεστών παραγωγής δημοσίων τεχνικών έργων και η σύνταξη έκθεσης/μελέτης σκοπιμότητας για την προώθηση της καινοτομίας στους τομείς της υγείας, ενέργειας, περιβάλλοντος και μεταφορών. Επιπροσθέτως, η ολοκλήρωση σημαντικού αριθμού δράσεων αρμοδιότητας της ΕΑΑΔΗΣΥ, όπως ενδεικτικά, η χαρτογράφηση αναθετουσών αρχών, η παροχή ενημέρωσης και καθοδήγησης σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, η έκδοση κατευθυντηρίων οδηγιών, η εκπόνηση και δημοσίευση εκθέσεων αξιολόγησης του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων και, τέλος, η δράση «κατάρτισης επιμορφωτικού πιστοποιημένου προγράμματος για το νέο νομοθετικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων», η οποία υλοποιείται σε συνεργασία με το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Στον πίνακα του Παραρτήματος IV αποτυπώνονται οι κυριότερες ρυθμίσεις, στις οποίες είχαν παρουσιαστεί προβλήματα κατά τα προϋχύσαν νομοθετικό πλαίσιο, καθώς και οι νέες, εφόσον έχουν προβλεφθεί, με τις οποίες επιχειρείται η εξάλειψή τους.

Καθώς δεν έχει παρέλθει επαρκής χρόνος υλοποίησης των σχετικών δράσεων, ώστε να εξαχθούν ασφαλή συμπεράσματα, η όποια απόπειρα αξιολόγησης της πολιτικής, παραμένει, σε μεγάλο βαθμό, θεωρητική. Υπό το πρίσμα της παραδοχής αυτής, εκτιμάται ότι η δημόσια πολιτική για την ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων, έτσι όπως επανασχεδιάστηκε και εφαρμόζεται, δεν έλυσε όλα τα προβλήματα και τις αγκυλώσεις του παρελθόντος. Ωστόσο, έθεσε ένα νέο, σταθερό εθνικό θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των φορέων και θεσμών της δημόσιας διοίκησης, σημειώνοντας άλλοτε μικρές και άλλοτε μεγαλύτερες επιτυχίες, χωρίς ωστόσο, να απουσιάζουν τα λάθη και οι αστοχίες.

Συμπερασματικά, το πρόσημο εμφανίζεται σαφώς θετικό. Το θεσμικό πλαίσιο είναι πλέον σαφές και οργανωμένο, το σύστημα έννομης προστασίας ενισχύθηκε, ο έλεγχος και η εποπτεία των φορέων και των δράσεων εντάθηκαν σημαντικά, η οργανωτική επάρκεια των φορέων βαίνει βελτιούμενη, νέοι θεσμοί υιοθετούνται, ενώ οι διαδικασίες απλοποιούνται και εκσυγχρονίζονται. Σε κάθε περίπτωση, η πίστωση χρόνου κρίνεται απαραίτητη, προκειμένου να ολοκληρωθούν οι δράσεις που θα επιτρέψουν την τεκμηριωμένη αξιολόγησή της και τον επανασχεδιασμό ή και ανατροφοδότησή της, όπου αυτό κριθεί αναγκαίο⁶⁵.

⁶⁵ Στο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V αποτυπώνεται σχηματικά η αντιστοίχιση των σταδίων του κύκλου δημόσιας πολιτικής με τις ενότητες στις οποίες αυτά αναλύονται.

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι – ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΕΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ
ΤΟΥ ΠΡΟΪΣΧΥΣΑΝΤΟΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ**

Πρόβλημα	Σε επίπεδο Πολιτικής	Σε επίπεδο Θεσμικού Πλαισίου	Σε επίπεδο Εφαρμογής
α) Έλλειψη στρατηγικής και σχεδιασμού για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων	✓		
β) Πολυπλοκότητα θεσμικού πλαισίου		✓	
γ) Αυξημένο διοικητικό κόστος/διοικητικά βάρη για τις επιχειρήσεις	✓		
δ) Φαινόμενα διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις		✓	✓
ε) Ελλιπής εποπτεία, αξιολόγηση και έλεγχος του τομέα δημοσίων συμβάσεων			✓
στ) Έλλειψη προτυποποίησης τεχνικών προδιαγραφών	✓		✓
ζ) Έλλειψη προτυποποίησης διαδικασιών και εγγράφων	✓		✓
η) Δυσχέρειες στη συλλογή και καταγραφή στοιχείων, σχετικών με δημόσιες συμβάσεις, καθώς και στην χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας (ΤΠΕ)	✓		✓

θ) Δυσλειτουργίες στην οργανωτική επάρκεια των φορέων	✓		✓
ι) Αυξημένες ανάγκες σε εξειδικευμένο προσωπικό	✓		
ια) Έλλειψη πολιτικής για την διευκόλυνση πρόσβασης των Μ.Μ.Ε. στον εγχώριο τομέα των δημοσίων συμβάσεων	✓		
ιβ) Μειωμένη προώθηση της καινοτομίας	✓		
ιγ) Αναγκαιότητα ενίσχυσης του συστήματος έννομης προστασίας	✓	✓	
ιδ) Ειδικά ζητήματα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων της υγείας	✓		✓
ιε) Καθυστερήσεις της αποπληρωμής των υποχρεώσεων του Δημοσίου προς τις επιχειρήσεις	✓		✓
ιστ) Απουσία θεσμικού πλαισίου για τις συμβάσεις παραχώρησης	✓	✓	

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ – ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ

ΕΛΛΑΔΑ

Πηγή: «δια.ΝΕΟσις», Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης

<h3>Δυνατά σημεία</h3>	<h3>Αδυναμίες</h3>
<h3>Ευκαιρίες</h3> <ul style="list-style-type: none">• Υλοποιημένα έργα σε αρκετούς τομείς του Δημοσίου• Άτομα που αναλαμβάνουν τολμηρές πρωτοβουλίες — «heroes»• Νομοθετικό πλαίσιο διαφάνειας και ανοιχτότητας• Επικαιροποιημένη εθνική ψηφιακή στρατηγική	<h3>Απειλές</h3> <ul style="list-style-type: none">• Κενό ανάμεσα στην ψηφιακή στρατηγική, το σχέδιο δράσης και την (από κάτω προς τα άνω υλοποίηση• Απουσία αρχιτεκτονικής λογισμικού σε υψηλό επίπεδο• Απουσία ή μη εφαρμογή κοινών αρχών σχεδιασμού πληροφοριακών συστημάτων• Φιλόδοξη ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων που δεν μπορούν να συντηρηθούν• Απουσία ανασχεδιασμού διεργασιών κατά το σχεδιασμό έργων πληροφορικής• Ηλεκτρονικές υπηρεσίες σχεδιάζονται υπό την εσωστρεφή οπτική των δημοσίων υπηρεσιών αποσκοπώντας στον αυτοσκοπό της ύπαρξης τους, αντί για εκείνη της εξυπηρέτησης των πολιτών και οργανισμών• Έλλειψη αισθήματος και ευθύνης ιδιοκτησίας των έργων πληροφορικής• Αίσθηση αποκλειστικής ιδιοκτησίας των δεδομένων και δυσκολίες στη συνεργασία για την αξιοποίησή τους.• Απαρχαίωση νέων συστημάτων και η δέσμευση σε αυτά• Δέσμευση σε μικρή μερίδα — συχνά προβληματικών— προμηθευτών μέσω προϋποθέσεων και προδιαγραφών (πχ. μέγεθος σχεδιαζόμενου έργου)• Ασυνέχεια στον σχεδιασμό και στην υλοποίηση των έργων καθώς και μη αξιοποίηση πόρων και δομών• Κατακερματισμός εφαρμογών σε συνδυασμό με τη φύλαξη και την επεξεργασία δεδομένων σε απομονωμένα σιλό

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ –ΕΚΔΟΘΕΝ ΔΕΥΤΕΡΟΓΕΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ

A/A/	Σχετική διάταξη του ν. 4412/2016	Π.Δ.	Υ.Α.	Κ.Υ.Α.	Εκδοθέντα ΠΔ / ΥΑ / ΚΥΑ
1	2 παρ.3 εδαφ. 15		√	√	
2	6 παρ. 2 εδαφ. β			√	ΚΥΑ 75555/289/06.07.2017 (ΦΕΚ 2336/Β/10.06.2017)
3	20 παρ. 4	√			
4	35 παρ. 2			√	
5	36 παρ. 3			√	ΚΥΑ 83010/4098/26-7-2017 (β 2710/2-8-2017) ΚΥΑ 117384/26-10-2017 (Β 3821)
6	36 παρ. 4			√	
7	36 παρ. 5		√		ΥΑ 56902/215/19-5-2017 (Β 1924/02-06-2017) – δεξ και ΥΑ 258 παρ. 10
8	36 παρ. 6			√	
9	38 παρ. 1 εδαφ. 2			√	
10	38 παρ. 5			√	
11	38 παρ. 6		√	√	ΥΑ 57654/22-5-2017 (Β 1781/23-5-2017) ΥΑ ΚΗΜΔΗΣ
12	38 παρ. 10			√	
13	41 παρ. 2			√	
14	41 παρ. 3		√		ΥΑ 137954/22-12-2016 (Β' 4515) και Κεντρικές δραστηριότητες Αγορών ΓΓΕ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ Αριθμ. 60259/226/30.05.2017 (Β1891/31-5-2017) - Τροποποίηση άρθρου 6 της υπ' αριθμ. 137954 υπουργικής απόφασης (ΦΕΚ Β' 4515/30-12-2016]
15	41 παρ. 4		√		ΥΑ 20886/20.02.2017 (Β' 663) – Συμφωνίες πλαίσιο έτους 2017 ΓΓΕ
16	41 παρ. 5		√		ΥΑ ΕΜΠ.ΕΞ.116/17.02.2017 (Β' 551) Κεντρικές δραστηριότητες αγορών απο ΕΠΥ (Διόρθωση σφάλματος Β' 636/2017), ΥΑ 2203/24-5-2017 (Β' 1926/2017) όπως τροποποιήθηκε με την Απόφαση Υπουργού Υγείας (Β' 1490/30.04.2018) Καθορισμός συμβάσεων και συμφωνιών πλαίσιο ΕΠΥ
17	41 παρ. 6		√		
18	41 παρ. 7		√		
19	44 παρ. 1 εδαφ. 2			√	
20	45 παρ. 6 εδαφ. 2		√		
21	49 παρ. 2 περ. α		√		
22	49 παρ. 2 περ. ζ			√	
23	49 παρ. 3		√		
24	50 παρ. 1 εδαφ. 2		√		
25	53 παρ. 5				Έγκριση ΤΕΥΔ (Β 3698/16-11-2016), Πρότυπο έργων Β 4269/30-12-2016, πρότυπο μελετών Β 4327/30-12-2016) Πρότυπο έργων με χαμηλότερη τιμή μέσω ΕΣΗΔΗΣ Β 3074/6-9-2017, αναθεώρηση προτύπου έργων με χαμηλότερη τιμή μέσω ΕΣΗΔΗΣ Β4534/21-12-2017, πρότυπο μελετών μέσω ΕΣΗΔΗΣ με χαμηλότερη τιμή Β4535/21-12-2017, πρότυπο μελετών μέσω ΕΣΗΔΗΣ με βέλτιστη σχέση ποιότητας-τιμής Β66/19-01-2018
26	53 παρ. 6		√		
27	53 παρ. 7 περ. ζ		√		ΔΝΣγ/οικ.35577/ΦΝ 466 (Β 1746/19-5-2017) Κανονισμός Περιγραφικών Τιμολογίων Εργασιών και ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΔΝΣγ/οικ. 39340/ΦΝ 466/31.05.2017 (ΦΕΚ Β' 1994/09.06.2017)

A/A/	Σχετική διάταξη του ν. 4412/2016	Π.Δ.	Υ.Α.	Κ.Υ.Α.	Εκδοθέντα ΠΔ / ΥΑ / ΚΥΑ
28	53 παρ. 7 περ. ι		√		ΔΝΣγ/οικ. 38107/ ΦΝ 466/22-3-2017 (Β 1956/7-6-2017) Καθορισμός ομάδων εργασιών(δες και 156 παρ. 3) και τροποποίηση ως προς το χρόνο έναρξης ισχύος, με την ΔΝΣγ/οικ.42218/ ΦΝ466/12.6.2017 απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών (ΦΕΚ Β΄ 2048/14.6.2017)
29	53 παρ. 8 περ. δ		√		Αριθμ. ΔΝΣγ /32129/ΦΝ 466 (Β 2519/20-7-2017) Έγκριση Κανονισμού Προεκτιμώμενων Αμοιβών μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών κατά τη διαδικασία της παρ. 8 δ του άρθρου 53 του ν. 4412/2016 (Α΄ 147).
30	54 παρ. 8		√		
31	59 παρ. 4			√	1081/27-4-2018 9 (Β 1519/4-5-2018) μη διαίρεση σε τμήματα από ΚΑΑ – Εθνικό Κέντρο Αιμοδοσίας
32	66 παρ. 6		√		
33	75 παρ 2		√ (ή)	√	
34	76 παρ. 3		√		
35	79 παρ. 4				ΑΠΟΦΑΣΗ ΕΑΑΔΗΣΥ 158/2016 (Β΄ 3698) ΤΕΥΔ
36	83 παρ. 10	√			
37	86 παρ. 15		√		
38	87 παρ. 4		√		
39	87 παρ. 5		√		
40	94 παρ. 3		√ (ή)	√	
41	110 παρ. 5	√			
42	116 παρ. 1			√	
43	118 παρ. 6			√	ΥΑ αντί ΚΥΑ ΥΑ ΔΝΣγ/οικ 15299 /ΦΝ 466/02-03-2017 (Β΄ 900) ΚΗΣΚ
44	119 παρ. 4		√		ΥΑ 23451/ΕΥΣΣΑ493/24-02-2017 (Β΄ 677) ΤΕΧΝΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ, όπως τροποποιήθηκε με την ΥΑ 28876/ΕΥΣΣΑ 498 (Β΄938/16.03.2018) βλ και ΥΑ 329 παρ. 4
45	122				
46	123 παρ. 3		√		Αριθμ. ΔΝΣβ/92783π.ε./ΦΝ 466 (1) (ΦΕΚ 4203/Β/25.09.2018) Καθορισμός καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των βασικών μελετητών ως Τεχνικών Συμβούλων - Μελετητών κατά την εκτέλεση του έργου, το περιεχόμενο της σύμβασης που υπογράφεται με την Προϊσταμένη Αρχή του έργου, τον τρόπο πληρωμής των υπηρεσιών και κάθε άλλο συναφές με τα ανωτέρω θέμα.
47	127 παρ. 3			√	
48	128 παρ. 3			√	
49	130 παρ. 4			√	
50	139 εδαφ. στ		√		
51	144 παρ. 4 εδαφ. 2		√		
52	153 παρ. 23			√	
53	156 παρ. 3 περ. α		√		
54	156 παρ. 3 τελευταίο εδάφιο				ΔΝΣγ/οικ. 38107/ ΦΝ 466/22-3-2017 (Β 1956/7-6-2017) (βλ. και 53 παρ. 7 περ.ι) -Καθορισμός ομάδων εργασιών
55	158 παρ. 2			√	

A/A/	Σχετική διάταξη του ν. 4412/2016	Π.Δ.	Υ.Α.	Κ.Υ.Α.	Εκδοθέντα ΠΔ / ΥΑ / ΚΥΑ
56	158 παρ. 4			√	
57	170 παρ. 2 εδαφ. 6		√		ΔΝΣγ/οικ.38108/ΦΝ 466/05-4-2017 (Β 1956/7-6-2017) – Περιεχόμενο μητρώου έργου
58	170 παρ. 2 εδαφ. 7	√			
59	176 παρ. 5			√	
60	178 παρ. 2 εδαφ. 2 και 5		√		
61	178 παρ. 5			√	
62	179 παρ. 3			√	
63	179 παρ. 4	√			
64	179 παρ. 10		√		
65	180 παρ. 2		√		ΔΝΣγ/οικ. 37835/ΦΝ 466/06-4-2017 (Β 1980/ 08-06-2017) – Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων αναθέτουσας αρχής και προϊσταμένης Αρχής Υπ. Υποδομών
66	180 παρ. 3	√			
67	183 παρ. 3 περ. δ		√		
68	188 παρ. 6		√		Αριθμ. ΔΝΣβ/92783π.ε./ΦΝ 466 (1) (ΦΕΚ 4203/Β/25.09.2018) Καθορισμός καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των βασικών μελετητών ως Τεχνικών Συμβούλων - Μελετητών κατά την εκτέλεση του έργου, το περιεχόμενο της σύμβασης που υπογράφεται με την Προϊσταμένη Αρχή του έργου, τον τρόπο πληρωμής των υπηρεσιών και κάθε άλλο συναφές με τα ανωτέρω θέμα.
69	196 παρ. 2		√		
70	199		√		ΔΝΣγ/οικ.37834/ΦΝ 466/6-4-2017 (Β 1980/08-6-2017) – Αποφαινόμενα και γνωμοδοτούντα όργανα της ΓΥ
71	221 παρ. 8 περ. η		√		ΥΑ για ΜΗΜΕΔ: υπ' αριθμ. ΔΝΣ/61034/ΦΝ 466 (Β/4841/29.12.2017), όπως τροποποιήθηκε με την υπ' αριθμ. ΔΝΣ/οικ.21137/ΦΝ 466 (Β'/1511/02.05.2018)
72	221 παρ. 9 περ. δ.		√		
73	221 παρ. 11 περ. γ		√		
74	222 παρ. 6			√	
75	256 παρ. 4	√			
76	258 παρ. 8			√	ΚΥΑ 83010/4098/26-7-2017 (β 2710/2-8-2017) ΚΥΑ 117384/26-10-2017 (Β 3821) βλ. και 36 παρ. 3 – ΕΣΗΔΗΣ ΕΡΓΑ ΜΕΛΕΤΕΣ
77	258 παρ. 9			√	
78	258 παρ. 10		√		ΥΑ 56902/215/19-5-2017 (Β 1924/02-06-2017) – βλ. και ΥΑ 36 παρ. 5 ΕΣΗΔΗΣ προμηθειών γενικών υπηρεσιών
79	272 παρ. 2			√	
80	274 παρ. 5 περ. β			√	
81	288 παρ. 4			√	
82	296 παρ. 5		√		
83	302 παρ. 1 περ. δ		√		
84	321 παρ. 5	√			
85	326 παρ. 1			√	
86	329 παρ. 4		√		ΥΑ 23451/ΕΥΣΣΑ493/24-02-2017 (Β' 677) ΤΕΧΝΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ, όπως τροποποιήθηκε με την ΥΑ

A/A/	Σχετική διάταξη του ν. 4412/2016	Π.Δ.	Υ.Α.	Κ.Υ.Α.	Εκδοθέντα ΠΔ / ΥΑ / ΚΥΑ
					28876/ΕΥΣΣΑ 498 (Β'938/16.03.2018) βλ και ΥΑ 119 παρ. 4
87	335 παρ. 4			√	
88	340 παρ. 2			√	
89	344 παρ.4 εδαφ. 2	√			
90	350 παρ. 2	√			ΠΔ 58/2017 (Α 88) Ειδικός κανονισμός οικονομικής διαχείρισης ΑΕΠΠ
91	350 παρ. 3 εδαφ. 3	√			
92	350 παρ. 3 εδαφ. 5 και 6			√	ΚΥΑ 1191/14-03-2017 (Β' 969) Κράτηση ΑΕΠΠ
93	350 παρ. 4 εδαφ. 1			√	
94	351 παρ. 3		√		
95	355 παρ. 1	√			ΠΔ 38/2017 (Α' 63) Κανονισμός λειτουργίας ΑΕΠΠ
96	357 παρ.5	√			ΠΔ 57/2017 (Α' 88) Οργανισμός ΑΕΠΠ
97	363 παρ. 3	√			
98	365 παρ. 7	√			ΠΔ 39/2017 (Α' 64) Κανονισμός εξέτασης προδικαστικών προσφυγών ΑΕΠΠ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙV – ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΠΡΟΪΣΧΥΣΑΝΤΟΣ ΚΑΙ ΝΕΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

ΠΡΟΪΣΧΥΣΑΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ		ΝΕΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	
ΠΡΟΒΛΗΜΑ	ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ	ΡΥΘΜΙΣΗ-ΔΡΑΣΕΙΣ	ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
Έλλειψη στρατηγικής και σχεδιασμού εκ μέρους της διοίκησης	Μη έγκαιρος προγραμματισμός των πράξεων της Διοίκησης - απόκτηση αγαθών, υπηρεσιών και έργων, χωρίς την επίτευξη βέλτιστης σχέσης ποιότητας-τιμής.	1. Προγραμματικές διαβουλεύσεις με την αγορά 2. Νέα κριτήρια ανάθεσης 3. Κανόνες διακυβέρνησης (στρατηγική)	Πολύ πρόιμο στάδιο για εξαγωγή συμπερασμάτων
Πολυπλοκότητα, πολυνομία και εκτεταμένη διάσπαση του νομοθετικού πλαισίου	Δημιουργία σύγχυσης, ανασφάλεια δικαίου, εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς	1. Ενοποίηση-κωδικοποίηση των διατάξεων του νομοθετικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων σε ένα νομοθέτημα (ν.4412/2016). 2. Κατάργηση των επιμέρους κανονισμών	Επιτυχής αντιμετώπιση προβλήματος
Αυξημένα διοικητικά βάρη για τις επιχειρήσεις	Αποθάρρυνση συμμετοχής οικονομικών φορέων, μείωση παραγωγικότητας	1. Ηλεκτρονική διεξαγωγή διαγωνισμών 2. Ποαπόδειξη μόνον με την υποβολή ΕΕΕΣ και ΤΕΥΔ 3. Προτυποποίηση τευχών διακήρυξης 4. Κατάργηση υποχρέωσης δημοσίευσης σε ΦΕΚ και εθνικό Τύπο 5. Αναζήτηση εγγράφων μέσω του «e-CERTIS» 6. Δυνατότητα διαβουλεύσεων με την αγορά.	Σημαντική βελτίωση
Εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις	Αδυναμία χρηστής διακυβέρνησης, ορθής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος και ανάπτυξης υγιούς ανταγωνισμού. Κλονισμός της εμπιστοσύνης των πολιτών απέναντι στις διαδικασίες και τους θεσμούς	1. Ηλεκτρονική διεξαγωγή διαγωνισμών, 2. Ασφάλεια δικαίου, λόγω ενοποίησης του νομοθετικού πλαισίου 3. Δυνατότητα αποκλεισμού οικονομικού φορέα από τη συμμετοχή σε εν εξελίξει και μελλοντικές διαδικασίες 4. Λεπτομερής ρύθμιση της τροποποίησης συμβάσεων	Πολύ πρόιμο στάδιο για εξαγωγή συμπερασμάτων

ΠΡΟΪΣΧΥΣΑΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ		ΝΕΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	
ΠΡΟΒΛΗΜΑ	ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ	ΡΥΘΜΙΣΗ-ΔΡΑΣΕΙΣ	ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
		<p>5. Αποστολή από την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έκθεσης παρακολούθησης δημοσίων συμβάσεων-αναφορά περιπτώσεων απάτης, διαφθοράς και σύγκρουσης συμφερόντων.</p> <p>6. Έκδοση από την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. κατευθυντήριας Οδηγίας, σχετικά με τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς</p> <p>7. Καθορισμός στον νόμο της σύγκρουσης συμφερόντων</p> <p>8. Σύσταση και λειτουργία της Γενικής Γραμματείας κατά της Διαφθοράς.</p>	
Ελλιπής εποπτεία, αξιολόγηση και έλεγχος του τομέα δημοσίων συμβάσεων	Αδυναμία έγκαιρου εντοπισμού αδυναμιών ή αστοχιών. Μη επαρκής έλεγχος και εποπτεία των συμβάσεων προϋπολογισθείσης αξίας κάτω των ορίων, καθώς και του σταδίου εκτέλεσης των συμβάσεων.	-	-
Έλλειψη προτυποποίησης τεχνικών προδιαγραφών	Διακηρύξεις με περιγραφή τεχνικών προδιαγραφών, οι οποίες "φωτογράφιζαν" συγκεκριμένους οικονομικούς φορείς, καταστρατήγηση των αρχών της διαφάνειας, ίσης μεταχείρισης και απαγόρευσης διακρίσεων.	<p>1. Ενοποιημένες τεχνικές προδιαγραφές από ΓΤΕ για συγκεκριμένα είδη</p> <p>2. Αναθεώρηση των Εθνικών τεχνικών προδιαγραφών για συμβάσεις έργων</p>	Πολύ πρότιμο στάδιο για εξαγωγή συμπερασμάτων.
Έλλειψη προτυποποίησης διαδικασιών και εγγράφων	Ασάφειες, πλημμέλειες και αστοχίες στα έγγραφα της σύμβασης, ιδίως στις διακηρύξεις, με αποτέλεσμα την ακυρότητα της διαδικασίας, αδιαφάνεια διαδικασιών, παραβιάσεις κανόνων δικαίου.	<p>1. Προαπόδειξη μόνον με την υποβολή ΕΕΕΣ και ΤΕΥΔ</p> <p>2. Έκδοση από την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. προτύπων τευχών και υποδειγμάτων διακηρύξεων</p>	Πρότιμο στάδιο για εξαγωγή συμπερασμάτων. Μικρού βαθμού βελτίωση

ΠΡΟΪΣΧΥΣΑΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ		ΝΕΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	
ΠΡΟΒΛΗΜΑ	ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ	ΡΥΘΜΙΣΗ-ΔΡΑΣΕΙΣ	ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
Δυσχέρειες στη συλλογή και καταγραφή στοιχείων, σχετικών με δημόσιες συμβάσεις, καθώς και στην χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας (ΤΠΕ)	Έλλειψη στοιχείων και στατιστικών για τις δημόσιες συμβάσεις στην Ελλάδα, ακόμη και μετά τη λειτουργία του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.	Δημιουργία <u>εθνικού συστήματος ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων</u> , στο οποίο προβλέπεται η λειτουργία δύο παράλληλων συστημάτων: του Εθνικού συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ), και του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.). Δημιουργία Εθνικής Βάσης Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων, η οποία τηρείται στην Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων	1. Οι τεχνικές αδυναμίες του συστήματος και η μη ορθή συμπλήρωση των αναθετουσών αρχών, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι εξασφαλίζουν, τουλάχιστον στην παρούσα χρονική στιγμή και έως να ληφθούν σχετικά επανορθωτικά μέτρα, την αξιοπιστία των στατιστικών δεδομένων. 2. Παραμένει, έως τις 31/12/2020, η υποχρέωση δημοσίευσης στον τοπικό τύπο.
Δυσλειτουργίες στην οργανωτική επάρκεια των φορέων	Αδυναμία παρακολούθησης και αξιολόγησης του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, λόγω έλλειψης τεχνογνωσίας, οργάνωσης και ικανότητας συντονισμού των μονάδων της Διοίκησης.	1. Εκπαίδευση σε συνεργασία ΕΑΑΔΗΣΥ/ΕΚΔΔΑ. 2. Ημερίδες ευαισθητοποίησης από ΕΑΑΔΗΣΥ/ΚΟ από ΕΑΑΔΗΣΥ 3. Πρότυπα και υποδείγματα εγγράφων προς υποβολή και ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των α.α.	Πολύ πρώιμο στάδιο για εξαγωγή συμπερασμάτων.
Αυξημένες ανάγκες των αναθετουσών αρχών, σε εξειδικευμένο προσωπικό	Αδυναμία προγραμματισμού των αναγκών των φορέων, αύξηση κόστους διοίκησης, αδυναμία εντοπισμού φαινομένων διαφθοράς.	-	
Έλλειψη πολιτικής για την διευκόλυνση πρόσβασης των Μ.Μ.Ε. στον εγχώριο τομέα των δημοσίων συμβάσεων	Περιορισμός της πρόσβασης των ΜΜΕ	1. Υποχρεωτική υποδιαίρεση συμβάσεων σε τμήματα, άλλως ειδική αιτιολόγηση. 2. Περιορισμός από την α/α των τμημάτων που μπορούν να ανατεθούν σε έναν οικονομικό φορέα 3. Υπολογισμός ποσού χρηματικών εγγυήσεων βάσει του προϋπολογισμού του	Πολύ πρώιμο στάδιο για εξαγωγή συμπερασμάτων

ΠΡΟΪΣΧΥΣΑΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ		ΝΕΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	
ΠΡΟΒΛΗΜΑ	ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ	ΡΥΘΜΙΣΗ-ΔΡΑΣΕΙΣ	ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
		<p>τμήματος για το οποίο υποβάλλεται η προσφορά και όχι βάσει του συνολικού προϋπολογισμού της διακήρυξης.</p> <p>4. Καθορισμός ύψους του κύκλου εργασιών που δεν υπερβαίνει το διπλάσιο της αξίας της σύμβασης,</p> <p>5. Παροχή στους οικονομικούς φορείς του διαδικτυακού εργαλείου «e-CERTIS»</p> <p>6. μείωση διοικητικών βαρών για τους οικονομικού φορείς</p> <p>7. Καταβολή αμοιβής απευθείας στον υπεργολάβο.</p> <p>8. Δυνατότητα οικονομικών φορέων να αποδείξουν, παρά τη συνδρομή λόγου αποκλεισμού στο πρόσωπό τους, ότι έχουν λάβει μέτρα αυτοκάθαρσης.</p> <p>9. Καθορισμός κριτηρίων ανάθεσης, πέραν του κόστους</p>	
Μειωμένη προώθηση της καινοτομίας	Αδυναμία επιτάχυνσης εκσυγχροισμού των δημοσίων φορέων, αλλά και δημιουργίας ανταγωνιστικών, σε Ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, επιχειρήσεων.	<p>1. Πρόβλεψη Σύμπραξης καινοτομίας (άρθρο 31), μιας νέας Διαδικασίας Σύναψης Σύμβασης, που στοχεύει στην απόκτηση καινοτόμου προϊόντος, υπηρεσίας ή έργου που δεν διατίθεται στην αγορά.</p> <p>2. Η καινοτομία λαμβάνεται υπόψη και βαθμολογείται, ως ποιοτικό επιμέρους κριτήριο, στο πλαίσιο του κριτηρίου ανάθεσης της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, βάσει της βέλτιστης σχέσης ποιότητας – τιμής.</p>	Πολύ πρότιμο στάδιο για εξαγωγή συμπερασμάτων

ΠΡΟΪΣΧΥΣΑΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ		ΝΕΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	
ΠΡΟΒΛΗΜΑ	ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ	ΡΥΘΜΙΣΗ-ΔΡΑΣΕΙΣ	ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
Αναγκαιότητα ενίσχυσης του συστήματος έννομης προστασίας	Ιδιαίτερος χρονοβόρες διαδικασίες. Εξέταση προδικαστικών προσφυγών από τον φορέα που εξέδωσε την σχετική απόφαση.	Παροχή έννομης προστασίας κατά το προσυμβατικό στάδιο από ένα ανεξάρτητο όργανο. η επίλυση των διαφορών για συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ, ανήκει πλέον στην Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (Α.Ε.Π.Π.).	Επιτυχής αντιμετώπιση προβλήματος
Μη αποτελεσματικό οργανωτικό σχήμα διοίκησης και νομοθετικό πλαίσιο, στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων της υγείας	Δημιουργία συνθηκών αδιαφάνειας και εκμετάλλευσης, υπέρ των οικονομικών φορέων και σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος.	Δημιουργία της ΕΚΑΠΥ, ως Κεντρικής αρχής Αγορών στον τομέα της υγείας	Πολύ πρώιμο στάδιο για εξαγωγή συμπερασμάτων
Καθυστερήσεις της αποπληρωμής των υποχρεώσεων του Δημοσίου προς τις επιχειρήσεις	Προβλήματα ρευστότητας και, κατ'επέκταση, βιωσιμότητας των επιχειρήσεων.	-	-
Απουσία θεσμικού πλαισίου για τις συμβάσεις παραχώρησης	Αυξημένος κίνδυνος ανασφάλειας δικαίου	Δημιουργία θεσμικού πλαισίου για τις παραχωρήσεις με την έκδοση του ν.4413/2016	Επιτυχής αντιμετώπιση προβλήματος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V – ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Αντιστοίχιση του θεωρητικού σχήματος του κύκλου δημόσιας πολιτικής με τις ενότητες της εργασίας, στις οποίες αποτυπώνονται τα επιμέρους στάδιά του.

Στάδιο κύκλου δημόσιας πολιτικής		Ενότητα στην οποία αποτυπώνεται
1 ^ο Στάδιο	Συγκρότηση κυβερνητικής ατζέντας (Agenda Setting)	Ενότητα 2.1 Εισαγωγή
2 ^ο Στάδιο	Διαμόρφωση πολιτικής (Policy formulation)	Ενότητα 3.1 Η εθνική στρατηγική για τις δημόσιες συμβάσεις
3 ^ο Στάδιο	Λήψη αποφάσεων Decision making	Ενότητες: 3.2 Διαδικασία ενσωμάτωσης των Οδηγιών 3.3 Διαδικασία έκδοσης του ν.4412/2016
4 ^ο Στάδιο	Εφαρμογή δημόσιας πολιτικής Policy implementation	Ενότητα 4.1 Εισαγωγή
5 ^ο Στάδιο	Αξιολόγηση πολιτικής (Policy evaluation)	Ενότητες: 4.2 Διατάξεις ενσωμάτωσης Οδηγίας 4.3 Διατάξεις ενσωμάτωσης εθνικής πολιτικής 4.4 Αστοχίες, αδυναμίες και προβλήματα του νέου πλαισίου-εμπειρία από την εφαρμογή

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

- ΡwC, *Από την ύφεση στην ανάκαμψη-πολιτικές διευκόλυνσης επενδύσεων*, Απρίλιος 2018.
- Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου *Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)*, 2014.
- Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (2015), *Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο κατά της διαφθοράς 2018-2021*.
- διαΝΕΟσις, *Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα*, 2013.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), *Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ANNEX 8 Παράρτημα για την Ελλάδα, (COM 2014) 38 final/3-2-2014*.
- Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (2018), *Έκθεση Παρακολούθησης Δημοσίων Συμβάσεων για την Ελλάδα έτους 2017*.
- Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, *Κατευθυντήρια Οδηγία 9/2015, Καταπολέμηση της διαφθοράς κατά τη διεξαγωγή δημοσίων διαγωνισμών*.
- Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, *Κατευθυντήρια Οδηγία 22/2018, Τροποποίηση συμβάσεων*.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2016), *Εκτελεστικός Κανονισμός (ΕΕ) 2016/7 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ESPD)*.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2016), *Πράσινες αγορές-Εγχειρίδιο για τις πράσινες δημόσιες συμβάσεις*, 3η έκδοση.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015), *Έγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες για την αποφυγή των συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία*.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018), *Έγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες για την αποφυγή των συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία*.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015), *Κανονισμός (ΕΕ) 2015/2170 της Επιτροπής, της 24ης Νοεμβρίου 2015, για την τροποποίηση της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού*

Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τα κατώτατα όρια εφαρμογής για τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017), ΣΥΣΤΑΣΗ (ΕΕ) 2017/1805 ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 3ης Οκτωβρίου 2017 για την επαγγελματοποίηση του τομέα των δημόσιων συμβάσεων, δημιουργία δομής για την επαγγελματοποίηση των δημόσιων συμβάσεων.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2014), *Κανονισμός (ΕΕ) 910/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την ηλεκτρονική ταυτοποίηση και τις υπηρεσίες εμπιστοσύνης για τις ηλεκτρονικές συναλλαγές στην εσωτερική αγορά.*

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2014), *Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ.*

Θεοδωροπούλου Αικατερίνη (2015), *Διατυπώσεις δημοσιότητας στις δημόσιες συμβάσεις – Συνέπειες μη τήρησης αυτών, Αρμενόπουλος, τεύχος Δεκεμβρίου 2015.*

Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής, *Εθνικό Επιχειρησιακό Σχέδιο 2018-2019 για την κυκλική οικονομία.*

Λαδής Στέλλα - Νταλάκου Βασιλική (2010), *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.*

Λαδής Στέλλα - Νταλάκου Βασιλική (2008), *Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική, τόμος Α, Έκδοση Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου.*

Μουκίου Χρυσούλα (2017), *Διαφάνεια, Ακεραιότητα και Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις-Η σταδιακή αφομοίωση του διεθνούς Soft law σε επίπεδο Δημοσίων Συμβάσεων, Νομική Βιβλιοθήκη.*

Μπαράκου Παναγιώτα (2015), *Η διαδικασία της διαπραγμάτευσης για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων στην ελληνική έννομη τάξη, Πειραϊκή Νομολογία, τεύχος 4^ο.*

Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) (2014), *Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα.*

Ράικος Δ. (2014), *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.*

Ράικος Δ. (2017), *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Β΄ Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.*

Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (2017), *Οι μεσαίες και μικρές επιχειρήσεις στην Ελλάδα-Μέρος Α: Συμβολή στην οικονομία, εξελίξεις και προκλήσεις*.

Σωτηρέλης Γιώργος (2015), *Θα αλλάξει επιτέλους το κράτος;* άρθρο δημοσιευμένο στην «Εφημερίδα των Συντακτών» την 1η Νοεμβρίου 2015.

Τοπάλη Φωτεινή (2015), *Η επίκληση της συνδρομής κατεπείγουσας ανάγκης ως λόγος προσφυγής στη διαδικασία διαπραγμάτευσης, χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, κατά την παράγραφο 1, περίπτωση γ του άρθρου 25 του Π.Δ. 60/2007 (άρθρο 31 Οδηγίας 2004/18/EK)*, Πειραιϊκή Νομολογία, τεύχος 2^ο.

Τροβά Ελ./Σκουρής Π. (2009), *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.

Ξενόγλωσση

Bruijn and Hufen (1998), *The traditional approach to policy instruments*.

Cleveland Harland (1972), *The Future Executive: A guide for Tomorrow's Managers*, New York: Harper & Row.

Cobb R W, Elder C D (1972), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*, Allyn and Bacon, Boston.

DG GROW G4 (2016)– *Innovative and e-Procurement, Public Procurement Indicators 2015*.

Howlett Michael and M. Ramesh, (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press.

Kingdon John (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown.

O.E.C.D. (2016), *Preventing Corruption in Public Procurement*.

Rhodes R.A.W. (2000), *Governance and Public Administration* in Jon Pierre, ed., *Debating Governance Authority, Steering and Democracy*, Oxford: University of Oxford Press.

SIGMA. (O.E.C.D. and EU) (2016), *Public Procurement in the EU: Legislative Framework, Basic Principles and Institutions*.

Διαδικτυακοί Τόποι / Ιστοσελίδες

ANSA, *European payment index report, 2014*. Διαθέσιμο από: http://www.ansa.it/documents/1416338761618_2.pdf (Πρόσβαση 12 Αυγούστου 2018).

διαΝΕΟσις, *Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα, 2013*. Διαθέσιμο από: https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2018/03/e-government_Upd_050318.pdf (Πρόσβαση 10 Σεπτεμβρίου 2018).

Έκθεση Παρακολούθησης Δημοσίων Συμβάσεων για την Ελλάδα έτους 2017. Διαθέσιμο από: <http://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-eadhsy/347-ek8esh-parakoloy8hshs-toy-synthmatos-twn-dhmosiwn-symvasewn-etoys-2017> (Πρόσβαση 2 Ιουλίου 2018).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ GROW, *Δημόσιες προμήθειες — νομικοί κανόνες και εκτέλεση*. Διαθέσιμο από: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_el (Πρόσβαση 8 Αυγούστου 2018).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ GROW, *Updated values of the EU procurement thresholds (Επικαιροποιημένες τιμές των ορίων προμηθειών της ΕΕ)*. Διαθέσιμο από: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en (Πρόσβαση 9 Αυγούστου 2018).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ GROW, *e-Certis, επιγραμμική βάση δεδομένων διοικητικών εγγράφων τεκμηρίωσης*. Διαθέσιμο από: <https://ec.europa.eu/growth/%20tools-databases/ecertis/> (Πρόσβαση 2 Σεπτεμβρίου 2018).

Κατευθυντήρια Οδηγία της ΕΑΑΔΗΣΥ 9/2015, *Καταπολέμηση της διαφθοράς κατά τη διεξαγωγή δημοσίων διαγωνισμών*. Διαθέσιμο από: <http://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-gia-tous-foreis/15-c-odigies/125-kateythynthria-odhgia-9> (Πρόσβαση 21 Ιουνίου 2018).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2012), *ανακοίνωση για τη Στρατηγική για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις*. Διαθέσιμο από: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0179:FIN:EL:PDF> (Πρόσβαση 10 Ιουνίου 2018).

Κατευθυντήρια Οδηγία 22/2018 της ΕΑΑΔΗΣΥ τροποποίηση συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους. Διαθέσιμο από: <http://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-gia-tous-foreis/15-c-odigies/285-katey8ynthria-odhgia-22-tropopoihsh-twn-symvasewn-kata-th-diarkeia-toys> (Πρόσβαση 14 Σεπτεμβρίου 2018).

Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ. Διαθέσιμο από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32014L0024> (Πρόσβαση 10 Αυγούστου 2018).

Ο.Ε.Ο.Α., (2016), *Preventing Corruption in Public Procurement*. Διαθέσιμο από: <https://www.oecd.org> (Πρόσβαση 12 Αυγούστου 2018).

Ο.Ο.Σ.Α., (2014), *Σύσταση για τις δημόσιες συμβάσεις*. Διαθέσιμο από: <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (Πρόσβαση 19 Αυγούστου 2018).

Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών, (2017), *Οι μεσαίες και μικρές επιχειρήσεις στην Ελλάδα-Μέρος Α: Συμβολή στην οικονομία, εξελίξεις και προκλήσεις*. Διαθέσιμο από: http://www.sev.org.gr/uploads/Documents/50669/SMEs_partA.PDF (Πρόσβαση 18 Ιουνίου 2018).

ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ

Δημόσιες Συμβάσεις: οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή ενός ή περισσότερων αναθετουσών αρχών/ αναθετόντων φορέων, αντίστοιχα, και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών.

Αναθέτουσες Αρχές: το κράτος, οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή οι ενώσεις μιας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου και οι αναθέτουσες αρχές κατά την έννοια του άρθρου 223 του ν.4412/2016.

Οικονομικός Φορέας: κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή δημόσιος φορέας ή ένωση αυτών, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών συμπράξεων επιχειρήσεων, που προσφέρει στην αγορά εκτέλεση εργασιών ή/και έργου, προμήθεια προϊόντων ή παροχή υπηρεσιών.

Δημόσιες Συμβάσεις άνω των ορίων: οι δημόσιες συμβάσεις των οποίων η εκτιμώμενη αξία εκτός φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) είναι ίση προς ή ανώτερη από τα όρια της διάταξης του άρθρου 5 του ν.4412/2016, όπως ισχύουν κάθε φορά.

Συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών: συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας, μέσω των οποίων μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς αναθέτουν την παροχή και διαχείριση υπηρεσιών, το δε αντάλλαγμα για αυτήν συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης των υπηρεσιών τα οποία αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης, είτε στο δικαίωμα αυτό μαζί με την καταβολή πληρωμής. Η ανάθεση σύμβασης παραχώρησης έργων ή υπηρεσιών συνεπάγεται τη μεταβίβαση στον παραχωρησιούχο του λειτουργικού κινδύνου που απορρέει από την εκμετάλλευση των εν λόγω έργων ή υπηρεσιών και ο οποίος συμπεριλαμβάνει κίνδυνο ζήτησης ή προσφοράς ή αμφοτέρους. Ο παραχωρησιούχος θεωρείται ότι αναλαμβάνει τον λειτουργικό κίνδυνο όταν, υπό φυσιολογικές συνθήκες λειτουργίας, δεν υπάρχει εγγύηση για την απόσβεση της επένδυσης ή των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν κατά την εκτέλεση των έργων ή την παροχή των υπηρεσιών που αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης παραχώρησης.

Απευθείας Ανάθεση: η διαδικασία ανάθεσης χωρίς εκ των προτέρων δημοσιότητα, στο πλαίσιο της οποίας οι αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς αναθέτουν στον οικονομικό φορέα της επιλογής τους, κατόπιν έρευνας αγοράς και διαβούλευσης με έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς.

Ηλεκτρονικοποίηση Διαδικασιών - Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ): το ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα, το οποίο περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία στοιχεία για τον προγραμματισμό και τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, με τη χρήση και εφαρμογή Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ).

Ηλεκτρονικοποίηση Διαδικασιών - Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ): το πληροφοριακό σύστημα, που αποτελεί μέρος του Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ. και έχει ως σκοπό τη συλλογή, επεξεργασία και δημοσιοποίηση στοιχείων που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις.

Ηλεκτρονικό μέσο: ο ηλεκτρονικός εξοπλισμός για την επεξεργασία και την αποθήκευση δεδομένων, τα οποία διαβιβάζονται, διακινούνται και λαμβάνονται με τη χρήση ενσύρματου, ασύρματου, οπτικού ή άλλου ηλεκτρομαγνητικού μέσου

Προδικαστική Προστασία: η προστασία που παρέχεται σε κάθε ενδιαφερόμενο, ο οποίος έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση του νόμου αυτού και έχει ή

είχε υποστεί ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από εκτελεστή πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής κατά παράβαση της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή της εσωτερικής νομοθεσίας. Βάσει αυτής, ο ενδιαφερόμενος έχει την υποχρέωση, πριν από την υποβολή των προβλεπόμενων ένδικων βοηθημάτων, να ασκήσει προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ κατά της σχετικής πράξης ή παράλειψης της αναθέτουσας αρχής.

Καινοτομία: η υλοποίηση νέου ή σημαντικά βελτιωμένου προϊόντος, υπηρεσίας ή διαδικασίας, που περιλαμβάνει αλλά δεν περιορίζεται στις διαδικασίες παραγωγής, ανοικοδόμησης ή κατασκευής, νέα μέθοδο εμπορίας ή νέα μέθοδο οργάνωσης στις επιχειρηματικές πρακτικές, οργάνωσης του χώρου εργασίας ή των εξωτερικών σχέσεων μεταξύ άλλων, με σκοπό τη συμβολή στην αντιμετώπιση των κοινωνικών προκλήσεων ή την υποστήριξη της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη.