

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

Διαπανεπιστημιακό πρόγραμμα μεταπτυχιακών σπουδών
«Τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη και αυτοδιοίκηση»



Διπλωματική εργασία

**«Ανάλυση του νέου νόμου 4412/2016
περί ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων
προμηθειών και συγκριτική αξιολόγησή του σε σχέση
με την προϋπάρχουσα ελληνική νομοθεσία
των ΟΤΑ Α' βαθμού»**

Ευγενία – Αγγέλα Κεφαλίδου

Κόρινθος, Σεπτέμβριος 2016

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

Interuniversity Program of postgraduate studies in
“Local and regional development and government”



Dissertation

**«Analysis of the new law 4412/2016
about the assignment and execution of public supplies
contracts and comparative evaluation with the
previously valid greek legislation
concerning Local authorities of 1st degree»**

Evgenia – Angela Kefalidou

Korinthos, September 2016

Η παρούσα εργασία αφιερώνεται

Στον πατέρα μου

Που διαρκώς με ωθεί στα μονοπάτια της γνώσης και

Στην οικογένεια μου

για την υπομονή και την αμέριστη συμπαράστασή της

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη

Abstract

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Εισαγωγή

- 1.1 Οριοθέτηση θέματος και συνεισφορά της μεταπτυχιακής εργασίας.....1
1.2 Μεθοδολογία και δομή εργασίας.....2

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Αιτίες αναθεώρησης νομοθετικού πλαισίου για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων προμηθειών

- 2.1 Εισαγωγή.....5
2.2 Ευρωπαϊκή μεταρρύθμιση στον τομέα δημοσίων συμβάσεων.....5
2.3 Προβλήματα και δυσλειτουργίες προϋπάρχοντος κανονιστικού πλαισίου
δημοσίων συμβάσεων προμηθειών των ΟΤΑ Α' βαθμού.....6
2.4 Η αναγκαιότητα αναθεώρησης εθνικού νομοθετικού πλαισίου και η
εμπειρία του ν.4281/14.....12

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Νέο νομοθετικό πλαίσιο – ν.4412/16

- 3.1 Εισαγωγή.....13
3.2 Πεδίο εφαρμογής ν.4412/16 και επιδιωκόμενοι στόχοι.....13
3.3 Συνδυασμός νομοθετημάτων για την σύναψη δημοσίων συμβάσεων
προμηθειών των ΟΤΑ Α' βαθμού.....15

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Περιγραφή διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών ΟΤΑ Α' βαθμού

- 4.1 Εισαγωγή.....17
4.2 Γενικοί κανόνες.....17

4.3 Διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων προμηθειών.....	21
4.4 Κανόνες έννομης προστασίας.....	32

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Συγκριτική ανάλυση προϋπάρχοντος και νέου θεσμικού πλαισίου

5.1 Εισαγωγή.....	34
5.2 Απόψεις εμπλεκόμενων φορέων.....	34
5.3 Επιδιωκόμενες βελτιώσεις.....	35
5.3.1 Βελτίωση και προσαρμογή νομικού πλαισίου.....	36
5.3.2 Ωφέλειες για τους ΟΤΑ Α' βαθμού.....	38
5.3.3 Ωφέλειες για τους οικονομικούς φορείς.....	39
5.4 Προβλήματα από τις νέες διαδικασίες.....	41
5.4.1 Προβλήματα νομικού πλαισίου.....	41
5.4.2 Έλλειψη εκσυγχρονισμού ηλεκτρονικών μέσων.....	44
5.4.3 Ελλιπής και ασαφής ανάλυση διαδικασιών.....	44
5.4.4 Χρονοβόρες διαγωνιστικές διαδικασίες.....	48
5.4.5 Αρνητικές επιπτώσεις στους οικονομικούς φορείς.....	49
5.4.6 Αρνητικές επιπτώσεις στους εμπλεκόμενους υπάλληλους των Δήμων.....	50

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Συμπεράσματα – Προτάσεις

6.1 Συμπεράσματα.....	52
6.2 Προτάσεις.....	55
6.3 Επίλογος.....	56

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ.....57

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....58

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ.....63

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Κωδικοποίηση βασικότερων εννοιών ν.4412/16.....64

1. Είδη διαδικασιών.....	64
2. Κριτήρια ανάθεσης.....	73
3. Ανάλυση βημάτων εκκίνησης διαδικασιών ανάθεσης.....	74
4. Ηλεκτρονικά μέσα σύναψης συμβάσεων.....	78
4.1 Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ	
4.2 Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ	
5. Κανόνες έννομης προστασίας.....	80

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η αναθεώρηση του νομοθετικού πλαισίου που διέπει την ανάθεση και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών αποτελούσε αναγκαιότητα αφενός για τη συμμόρφωση της χώρας μας στις οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αφετέρου για τον εκσυγχρονισμό της εθνικής νομοθεσίας στις επιταγές της σημερινής εποχής.

Για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων ψηφίστηκε ο νόμος 4412/2016 (Φ.Ε.Κ. 147 Α'/8-8-2016) με τίτλο «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», ο οποίος θεσμοθετεί ενιαίους κανόνες για την ανάθεση και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων για το σύνολο του Δημόσιου Τομέα, συμπεριλαμβανομένων και των ΟΤΑ Α' βαθμού.

Στην παρούσα εργασία παρουσιάζονται οι αιτίες αναθεώρησης του κανονιστικού πλαισίου των προμηθειών, οι στόχοι που καλείται να επιτύχει, η περιγραφή των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων προμηθειών των ΟΤΑ Α' βαθμού, οι απόψεις των εμπλεκόμενων φορέων και η συγκριτική αξιολόγησή τους με τον προϊσχύον νομοθετικό καθεστώς. Από την ανωτέρω ανάλυση διαπιστώνεται ότι οι γενικές και αόριστες διατάξεις του νόμου αναμένεται να προκαλέσουν σύγχυση και υποκειμενικές ερμηνείες, αδυναμία ανταπόκρισης των Δήμων, ανασφάλεια στους οικονομικούς φορείς και καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών. Επιπλέον η άμεση έναρξη ισχύος του προφανώς εντείνει τα όποια προβλήματα και δεν επιτρέπει την ομαλή και ορθή εφαρμογή του. Τέλος διατυπώνονται προτάσεις αντιμετώπισης των ανωτέρω πιθανών προβλημάτων.

Σημαντικοί όροι: ν.4412/16, προμήθειες Δήμων, διαγωνισμοί δημοσίων συμβάσεων, Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α.

ABSTRACT

The review of the legislative framework for the assignment and execution of public procurement contracts was a necessity for the compliance of our country in the directives of European Union as well as for the modernization of national legislation to the requirements of our times.

Law 4412/2016 (Government Gazette 147 A / 08.08.2016) "Public Procurement Works, Supplies and Services (adaptation to the Guidelines 2014/24 / EU and 2014/25 / EU)" was adopted for the achievement of the above objectives and it establishes common rules for the assignment and execution of public contracts for the entire public sector, including Local Authorities (First degree).

This paper presents the reasons for the revision of the regulatory framework for public procurement, the objectives that are expected to be achieved, the description of public procurement procedures concerning Local Authorities 1st degree, the stakeholders opinions and its comparative evaluation with the previously effective legislation. The above analysis shows that the general and vague provisions of the law will cause confusion and subjective interpretations, inability of municipalities to respond, uncertainty among economic operators and delays in the completion of competitive processes. Moreover, the immediate application of the law obviously intensifies the above problems and doesn't allow its smooth and proper implementation. Finally suggestions are made in order to overcome the potential problems.

Important Terms: Law 4412/2016, municipal procurement, public procurement competitions, E.K.P.O.T.A.(U.P.R.L.A-United Procurement Regulation for Local Authorities of 1st degree)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1 Οριοθέτηση θέματος και συνεισφορά της μεταπτυχιακής εργασίας

Η υποχρέωση προσαρμογής της νομοθεσίας όλων των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις διατάξεις της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων σε συνδυασμό με τη δεινή οικονομική κατάσταση που βιώνει η χώρα μας τα τελευταία χρόνια, τα διεθνή μοντέλα εκσυγχρονισμένων κρατικών διοικητικών διαδικασιών, την αυξανόμενη χρήση των Τεχνολογιών Πληροφορίας και Επικοινωνιών (Τ.Π.Ε.), το αναχρονιστικό εθνικό νομικό πλαίσιο και την ανάγκη καταπολέμησης των φαινομένων δημόσιας διαφθοράς, είχαν ως αποτέλεσμα τη θέσπιση ενός νέου νομοθετικού πλαισίου εναρμονισμένο με την ευρωπαϊκή νομοθεσία και απώτερο στόχο του την απλοποίηση των διαδικασιών, τη διασφάλιση της ορθής οικονομικής διαχείρισης του δημόσιου χρήματος και την ενίσχυση της ιδιωτικής αγοράς.

Επιστέγασμα όλων των μεταρρυθμίσεων που έχουν συντελεστεί την τελευταία εξαετία αποτελεί ο πρόσφατα ψηφισθέν νόμος 4412/2016 (Φ.Ε.Κ. 147 Α’/8-8-2016) με τίτλο «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», ο οποίος θεσμοθετεί ενιαίους κανόνες για την ανάθεση και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων για το σύνολο του Δημόσιου Τομέα.

Αξίζει να σημειωθεί ότι μολονότι οι Δήμοι ανήκουν στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης (ν.4270/14, άρθ.14, παρ.1) και του Δημόσιου Τομέα εν γένει, εντούτοις για πρώτη φορά από τη σύστασή τους υποχρεούνται στην υιοθέτηση και εφαρμογή κοινών κανόνων με τον υπόλοιπο δημόσιο τομέα.

Σκοπός της παρούσας εργασίας δεν είναι η απλή κωδικοποίηση του νόμου, αλλά η εμβάθυνση στα αίτια δημιουργίας του, η αποτύπωση των στόχων που καλείται να επιτύχει και η εμπεριστατωμένη κρίση περί της δυνατότητας άμεσης εφαρμογής του και επίτευξης των προακαθορισμένων στόχων σε σχέση με τους ΟΤΑ Α’ βαθμού. Για την απόδειξη των ανωτέρω παρουσιάζονται συνοπτικά οι βασικές διαδικασίες για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων

έννομης προστασίας, οι οποίες εμπεριέχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις για τους Δήμους, η αξιολόγηση του νόμου σε σχέση με το προϊσχύον νομοθετικό πλαίσιο των ΟΤΑ, η επισήμανση των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων που θα προκύψουν από την εφαρμογή του καθώς και η διατύπωση προτάσεων για την αντιμετώπιση των προβλημάτων.

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται λοιπόν ένα φλέγον, επίκαιρο και ιδιαίτερα σύνθετο ζήτημα για την Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση που αποτελεί τη βάση της οικονομικής της διαχείρισης. Η λειτουργία των Δήμων είναι συνεχής και αδιάλειπτη και οι διαδικασίες ανάθεσης δεν μπορούν να διακόπτονται για την προσαρμογή τους στους νέους κανόνες, δεδομένου ότι σ' αυτές βασίζεται η άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Η άμεση έναρξη ισχύος του νόμου (από τις 8-8-2016) και η έλλειψη οδηγιών, ερμηνευτικών εγκυκλίων και διευκρινίσεων επ' αυτού καθιστά ουσιώδη την αποσαφήνισή του, τη συνοπτική παρουσίαση των νέων κανόνων αλλά κυρίως την αξιολόγησή του και την παράθεση των επιπτώσεων του στην καθημερινότητα των Δήμων. Ασφαλώς, είναι προφανές ότι είναι ανύπαρκτη και η σχετική βιβλιογραφία και αρθρογραφία. Ως εκ τούτου, η συγγραφή της παρούσας διπλωματικής εργασίας συνεισφέρει στο νομοθετικό και βιβλιογραφικό κενό που προκύπτει, αποτελεί την πρώτη επιστημονική μελέτη αναφορικά με ένα νέο, τεραστίων διαστάσεων και εμβέλειας νομοθέτημα και θέτει τις βάσεις για την περαιτέρω μελέτη του θέματος.

1.2 Μεθοδολογία και δομή εργασίας

Η παρούσα διπλωματική εργασία έχει σαφή διοικητικό προσανατολισμό και βασίστηκε σε πρωτογενή, ποιοτική έρευνα, δηλαδή καταγραφή και κωδικοποίηση των διαδικασιών που προκύπτουν από την πρόσφατη νομοθετική μεταρρύθμιση περί δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και τη συγκριτική ανάλυσή τους με το προϊσχύον καθεστώς. Κύρια ερωτήματα που πηγάζουν από τη θεσμοθέτηση ενός νέου νόμου είναι 1) αν οι νομοθετημένες διαδικασίες οδηγούν στην επίτευξη των τιθέμενων στόχων και 2) αν είναι εφικτή η άμεση εφαρμογή και υλοποίηση των ανωτέρω διαδικασιών και εν τέλει του ίδιου του νόμου.

Η συγγραφή της βασίστηκε σε μελέτη κυρίως πρωτογενών πηγών, με πηγή άντλησης πληροφοριών τόσο από την εθνική νομοθεσία (υφιστάμενο αλλά και πρόσφατα καταργηθέν εθνικό νομοθετικό πλαίσιο, προεδρικά διατάγματα, εγκύκλιους, υπουργικές αποφάσεις) και την εθνική νομολογία (πράξεις Ελεγκτικού Συνεδρίου) όσο και από την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Επίσης χρησιμοποιήθηκαν πηγές διαδικτύου κυρίως της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.).

Επιπρόσθετα έγινε έρευνα για τον εντοπισμό δευτερογενών πηγών, ήτοι δημοσιεύματα, αρθρογραφία και βιβλιογραφία. Δυστυχώς, η πρόσφατη ψήφιση του νόμου (8-8-2016) δεν παρείχε το απαιτούμενο χρονικό διάστημα για την μελέτη και αποτύπωση κρίσεων επ' αυτού σε επιστημονικό επίπεδο. Μοναδικά ευρήματα αποτελούν οι ανακοινώσεις της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος (Ε.Π.Ε.), της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Ε.) και των επιμέρους Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων (Π.Ε.Δ.).

Η εργασία διαρθρώνεται σε έξι βασικά κεφάλαια.

Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται μία σύντομη εισαγωγή στο θέμα και αναφέρονται ο σκοπός της διπλωματικής εργασίας. Επίσης, αποτυπώνεται η σπουδαιότητα του θέματος και η συνεισφορά της εργασίας.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύονται τα αίτια αναθεώρησης του κανονιστικού πλαισίου των Δημοσίων Συμβάσεων με ιδιαίτερη αναφορά τόσο στην ευρωπαϊκή όσο στην εθνική διάσταση του θέματος, αλλά και στην προηγούμενη ανεπιτυχή προσπάθεια θέσπισης ανάλογου νομοθετικού πλαισίου.

Στο τρίτο κεφάλαιο μνημονεύεται το πεδίο εφαρμογής του ν.4412/16 και οι αναμενόμενες ωφέλειες από την ενεργοποίησή του σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου. Για την σύνδεσή του δε με τους ΟΤΑ Α' βαθμού γίνεται αναφορά στους πρόσθετους νόμους που εξακολουθούν και ισχύουν καθώς και στην ευχέρεια χρήσης του.

Στο τέταρτο κεφάλαιο περιγράφονται γενικοί κανόνες για τη σύναψη συμβάσεων και αποτυπώνονται συνοπτικά σε μορφή πινάκων τα βήματα ανάθεσης των κυριότερων διαδικασιών των Δήμων (απευθείας ανάθεση, συνοπτικός και ηλεκτρονικός διαγωνισμός).

Στο πέμπτο κεφάλαιο ακολουθεί η αξιολόγηση του νέου νόμου όπως προκύπτει από τις ανακοινώσεις Ενώσεων Δήμων και Περιφερειών αλλά κυρίως από την συγκριτική ανάλυση με το προϋπάρχον πλαίσιο.

Τέλος, η εργασία ολοκληρώνεται στο έκτο κεφάλαιο με την αποτύπωση των συμπερασμάτων και την κατάθεση προτάσεων για την αντιμετώπιση των προβλημάτων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Αιτίες αναθεώρησης νομοθετικού πλαισίου για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων προμηθειών

2.1 Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο θα παρουσιαστούν οι αιτίες που οδήγησαν στην αναθεώρηση του νομοθετικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και χωρίζονται σε δύο βασικές κατηγορίες: στην υποχρέωση συμμόρφωσης στις ευρωπαϊκές οδηγίες και στα θεσμικά και λειτουργικά προβλήματα του προηγούμενου εθνικού πλαισίου. Τέλος, γίνεται αναφορά στην πρώτη ανεπιτυχή εφαρμογή ενός νέου κανονιστικού πλαισίου δημοσίων συμβάσεων (ν.4281/14) που αποτελεί τον πρόδρομο νόμο του 4412/16.

2.2 Ευρωπαϊκή μεταρρύθμιση στον τομέα δημοσίων συμβάσεων

Ο Δημόσιος Τομέας στην Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί βασική πηγή χρηματοδότησης του ιδιωτικού τομέα μέσω της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και ως εκ τούτου δύναται να διαδραματίσει ένα σημαντικό ρόλο στην οικονομική ανάπτυξη και στην αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης που αντιμετωπίζουν η πλειονότητα των κρατών-μελών. Πιο συγκεκριμένα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε δελτίο τύπου στις 20-12-2011, αναφέρει ότι «οι δημόσιες αρχές δαπανούν κάθε χρόνο ποσοστό 18% του ΑΕΠ για την αγορά αγαθών, υπηρεσιών και την εκτέλεση έργων». Ως εκ τούτου, η αναθεώρηση του νομοθετικού πλαισίου για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων αποτέλεσε έναν από τους δώδεκα στόχους για την ανάπτυξη της Ενιαίας Αγοράς (IP/11/469, Βρυξέλλες, 13 Απριλίου 2011). Για την επίτευξη του ανωτέρω στόχου συντάχθηκε η Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 (σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της αντίστοιχης προηγούμενης οδηγίας 2004/18/ΕΚ), η οποία τέθηκε σε ισχύ στις 17 Απριλίου 2014 και όφειλε να ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο των κρατών-μελών μέχρι τις 18 Απριλίου του 2016.

Στόχοι της ανωτέρω μεταρρύθμισης είναι η απλούστευση των διαδικασιών, η μείωση των διοικητικών βαρών και η συνεπακόλουθη έμμεση ενίσχυση των ΜΜΕ για τη συμμετοχή τους στις σχετικές διαδικασίες, η ενσωμάτωση και ενίσχυση της κοινωνικής επιχειρηματικότητας, η υιοθέτηση αρχών της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, η τυποποίηση διαδικασιών και εγγράφων στην Ε.Ε. και η διευκόλυνση της πρόσβασης σε διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων όλων των κρατών-μελών, η αποδοτικότερη χρήση των περιορισμένων πόρων του δημοσίου τομέα και εν τέλει η οικονομική ανάπτυξη και η διάχυση των ανωτέρω ευεργετικών αποτελεσμάτων στο σύνολο του ανθρώπινου δυναμικού της.

2.3 Προβλήματα και δυσλειτουργίες προϋπάρχοντος κανονιστικού πλαισίου δημοσίων συμβάσεων προμηθειών των ΟΤΑ Α' βαθμού

Το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο για τις προμήθειες των Δήμων παρουσίαζε εδώ και χρόνια προβλήματα και δυσλειτουργίες, τα οποία εμπόδιζαν το έργο τους και καθυστερούσαν την ανάπτυξή τους. Αυτά αναλυτικά είναι:

❖ Αναχρονισμός και ασάφεια νομοθετικού πλαισίου

Οι διαδικασίες ανάθεσης των προμηθειών των Δήμων είχαν ως βασικό και εξειδικευμένο πυλώνα την Υπουργική Απόφαση 11389/1993 (Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α.), η οποία εμφάνιζε αναμφισβήτητα αναχρονιστικά στοιχεία σε σχέση με το μεταγενέστερο Ενιαίο Κανονισμό Προμηθειών του Δημοσίου (Π.Δ.118/07) αλλά και τη σύγχρονη πραγματικότητα. Η ανάγκη εκσυγχρονισμού των διαδικασιών, ενίσχυσης της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της χρήσης των ΤΠΕ, είχαν ως αποτέλεσμα την θέσπιση νέων σύγχρονων νόμων, ιδιαίτερα την τελευταία εξαετία. Κατά συνέπεια για τη διενέργεια μίας διαδικασίας ανάθεσης έπρεπε να συνδυαστούν μία πληθώρα ετεροχρονισμένων νομοθετημάτων¹, γεγονός που προκαλούσε από μόνο του σύγχυση και αναποτελεσματικότητα στην εφαρμογή τους.

¹1. Ν.3463/2006, 2. Ν.3852/2010, 3. Π.Δ. 60/07, 4. Ν.3861/10, 5. Ν.3886/10, 6. Ν.4013/11, 7. Ν.4071/12, 8. Ν.4155/2013, 9. Ν.4281/14, 10. Ν.3548/07, 11. Ν.2362/1995, 12. 35130/739/9-8-2010 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, 13. Ν.3021/02, 14.

Επιπρόσθετα η έλλειψη κωδικοποίησης των παραπάνω νομοθετημάτων και νομοθετημένης αποτύπωσης των απαιτούμενων σταδίων ανάθεσης είχε ως αποτέλεσμα την αδυναμία κάλυψης των «κενών νόμου» που αδιαμφισβήτητα προέκυπταν και την διεξαγωγή των σχετικών διαδικασιών σύμφωνα με την αυτόβουλη ερμηνεία του εκάστοτε Δήμου. Η κατά το δοκούν όμως ερμηνεία της νομοθεσίας έχει δημιουργήσει διχογνωμίες τόσο μεταξύ των Ελεγκτικών φορέων των Δήμων όσο και μέσα στον ίδιο ελεγκτικό φορέα (π.χ. αντιφατικές πράξεις Επιτρόπων Ελεγκτικού Συνεδρίου)². Όλα τα παραπάνω καταδεικνύουν την αναγκαιότητα θέσπισης ενός ενιαίου και σύγχρονου νομοθετικού πλαισίου.

❖ Ηλεκτρονικοί διαγωνισμοί

Η εφαρμογή των ηλεκτρονικών διαγωνισμών από τις 01-10-2014 για τους ΟΤΑ Α' βαθμού, αντί να εκσυγχρονίσει τις διαδικασίες, έχει προκαλέσει πληθώρα προβλημάτων. Ανάμεσα στα αναμενόμενα οφέλη από την εφαρμογή τους ήταν η απλούστευση των διαδικασιών, η μείωση των γραφειοκρατικών βαρών, η διαφάνεια στο σύνολο της διαδικασίας, η διευκόλυνση της συμμετοχής των οικονομικών φορέων και ιδιαίτερα των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (Μ.Μ.Ε.) και η χρήση ενιαίων προτύπων για το σύνολο του δημόσιου τομέα. Αντιθέτως, η διετής εμπειρία μέχρι σήμερα έχει δείξει ότι:

- Δεν έχουν ενεργοποιηθεί όλες οι προβλεπόμενες λειτουργίες του συστήματος και τα ενιαία πρότυπα (π.χ. δημιουργία σύμβασης αυτόματα μέσω συστήματος)
- Το νομοθετικό πλαίσιο που υιοθετήθηκε για τη δημιουργία του Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ. ήταν ο Κανονισμός Προμηθειών του Δημοσίου που εμφάνιζε σημαντικές διαφορές με των Δήμων. Αποτέλεσμα ήταν η υποχρέωση συμμόρφωσης των Δήμων σε διαδικασίες

Πλήθος νόμων, προεδρικών διαταγμάτων, υπουργικών αποφάσεων, εγκυκλίων, οδηγιών, πράξεων Ελεγκτικού Συνεδρίου κλπ. ανά είδος προμήθειας - υπηρεσίας καθώς και ανά κατηγορία ανάθεσης.

² Για παράδειγμα σύμφωνα με τις υπ'αρ.178/12 και 184/12 Πράξεις του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου είχε κριθεί ότι αρμόδιο όργανο για την ανάθεση όλων των προμηθειών των δήμων (μεταξύ των οποίων και οι απευθείας αναθέσεις) είναι το Δημοτικό Συμβούλιο, ενώ με την υπ'αρ. 196/2012 πράξη του ίδιου τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου κρίνεται ότι αρμόδιο όργανο για τις απευθείας αναθέσεις είναι ο Δήμαρχος.

- που δεν συμβάδιζαν με τον Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. (π.χ. διαφορετική βαθμολόγηση, διαφορετικά στάδια κλπ.) και σύγχυση ως προς τον τρόπο προσαρμογής τους.
- Η ηλεκτρονική πλατφόρμα του Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ. εμφανίζει εγγενείς αδυναμίες που δεν έχουν διορθωθεί, όπως η αδυναμία τροποποίησης ή και απόσυρσης μίας υποβληθείσας προσφοράς (πριν την καταληκτική ημερομηνία υποβολής προσφορών) και ο αποκλεισμός ενός συμμετέχοντα από το σύνολο του διαγωνισμού ακόμη και αν αυτός έγινε δεκτός για τμήμα αυτής.
 - Η χρήση της ηλεκτρονικής πλατφόρμας του Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ. αλλά και η συνεπακόλουθη υποχρέωση ψηφιακής υπογραφής όλων των παραγόμενων εγγράφων, απαιτεί αυξημένες γνώσεις και ικανότητες χειρισμού Τ.Π.Ε.. Αυτό δυσχεραίνει τη συμμετοχή των ΜΜΕ με ολιγομελές εργατικό δυναμικό και ενισχύει τη θέση των μεγάλων ανταγωνιστικών επιχειρήσεων που διαθέτουν εξειδικευμένα και πολυμελή τμήματα πωλήσεων, τα οποία επιφορτίζονται με τη δημιουργία ενός ηλεκτρονικού φακέλου. Για την αντιμετώπιση της ανωτέρω δυσλειτουργίας έχει αναπτυχθεί ένας μεγάλος αριθμός επιχειρήσεων, οι οποίες προσφέρουν υποστηρικτικές υπηρεσίες για τη συμμετοχή στους ηλεκτρονικούς διαγωνισμούς, με αρνητική έκφραση την αύξηση του κόστους συμμετοχής των ενδιαφερομένων.
 - Επίσης, η αποκλειστική συμμετοχή σε διαγωνισμό μέσω των Τ.Π.Ε. προϋποθέτει ένα άρτια λειτουργικό ηλεκτρονικό, διαδικτυακό περιβάλλον τόσο από την πλευρά του Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ. όσο και του κάθε υποψήφιου. Επειδή όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό αυτό δεν ισχύει πάντα, υπάρχει ένας αριθμός ενδιαφερομένων που αποκλείονται από τους διαγωνισμούς λόγω τεχνικών προβλημάτων.
 - Τέλος, η πιο σημαντική καινοτομία της μείωσης των γραφειοκρατικών βαρών λόγω της ηλεκτρονικής υποβολής των απαιτούμενων εγγράφων αναιρείται εφόσον α) όλα τα έγγραφα εκτυπώνονται, θεωρούνται και αποστέλλονται τόσο στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση όσο και στο Ελεγκτικό Συνέδριο για έλεγχο και β) οι συμμετέχοντες υποχρεούνται να αποστείλουν στο Δήμο όλα τα έγγραφα τα οποία δεν συντάσσονται από τους ίδιους.

❖ Ελεγκτικοί μηχανισμοί

Η ύπαρξη δύο ή και τριών ανεξάρτητων ελεγκτικών μηχανισμών οι οποίοι ελέγχουν τις διαδικασίες ανάθεσης [Ελεγκτικό Συνέδριο (ν.4071/12), Αποκεντρωμένη Διοίκηση (ν.3852/10) και Διαχειριστική Αρχή σε περίπτωση συγχρηματοδοτούμενων

προγραμμάτων (ν.4314/14)] εμπεριέχει επικάλυψη αρμοδιοτήτων, αυξάνει το χρόνο ολοκλήρωσης του διαγωνισμού και δημιουργεί πρόσθετες διοικητικές επιβαρύνσεις.

❖ Διαλειτουργικότητα πληροφοριακών συστημάτων

Τα πληροφοριακά συστήματα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ», Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.), Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.) και της Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης «TED» δεν συνδέονται μεταξύ τους, με αποτέλεσμα να είναι υποχρεωμένοι οι αρμόδιοι υπάλληλοι να γνωρίζουν τέσσερα ηλεκτρονικά συστήματα και τις ιδιαιτερότητές τους και να καταχωρούν τα ίδια στοιχεία ως και τέσσερις φορές σε ξεχωριστές ηλεκτρονικές πλατφόρμες. Επίσης, η ανωτέρω έλλειψη διαλειτουργικότητας των συστημάτων ενέχει αυξημένο κίνδυνο εσφαλμένων κινήσεων και κατ' επέκταση ακυρότητας του διαγωνισμού, δεδομένου ότι ο χρόνος ανάρτησής τους και ο ορθός τρόπος υποβολής τους αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας.

❖ Ενστάσεις – προσφυγές

Η δυσμενής οικονομική κατάσταση των επιχειρήσεων στη χώρα μας σε συνδυασμό με την έλλειψη υποχρέωσης καταβολής χρηματικού παραβόλου για την κατάθεση ενστάσεων-προσφυγών στους Δήμους (το οποίο αντιθέτως ίσχυε στο Δημόσιο), είχαν οδηγήσει σε κατακόρυφη αύξηση των κατατεθειμένων ενστάσεων, ακόμη και όταν δεν υπήρχαν βάσιμοι λόγοι, εφόσον δεν προέκυπτε οικονομική επιβάρυνση για τους ενιστάμενους. Αποτέλεσμα ήταν η συσσώρευση αβάσιμων και δωρεάν κατατεθειμένων ενστάσεων, οι οποίες επιβάρυναν διοικητικά τους Δήμους, καθυστερούσαν την ολοκλήρωση των διαγωνισμών και παρεμπόδιζαν την ομαλή συνέχιση της λειτουργίας τους.

❖ Περιγραφή και υλοποίηση διαγωνιστικών διαδικασιών

Οι απαιτούμενες ενέργειες για την υλοποίηση ενός διαγωνισμού, ανέρχονταν έως και 50 στην περίπτωση των διαγωνισμών άνω των ορίων (διεθνείς), συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων των ενστάσεων και προδικαστικών προσφυγών, γεγονός που αναδεικνύει τη δυσκολία του όλου εγχειρήματος. Ο μέσος χρόνος που απαιτούνταν για την ολοκλήρωση ενός διαγωνισμού κυμαίνονταν από τρεις (3) έως έξι (6) μήνες, ενώ σε

περίπτωση ενστάσεων και προδικαστικών προσφυγών μπορούσε να ξεπεράσει το έτος. Επίσης υπήρχε μεγάλο ενδεχόμενο ματαίωσης της διαγωνιστικής διαδικασίας και επανάληψής της από την αρχή, δεδομένων των ασαφειών του νόμου και των αυτοβούλων και ενδεχομένως λανθασμένων ενεργειών της κάθε αναθέτουσας αρχής.

Τέλος, δεν υπήρχε σαφής νομοθετική ρύθμιση για την άμεση σύναψη σύμβασης σε περίπτωση άγονου διαγωνισμού λόγω μη υποβολής προσφορών ή υποβολής μη κανονικών προσφορών, προκειμένου να μην διακοπούν παρεχόμενες υπηρεσίες των δήμων προς τους πολίτες (π.χ. διακοπή αποκομιδής απορριμμάτων λόγω έλλειψης καυσίμων κίνησης των απορριμματοφόρων). Η δε δυνατότητα της απευθείας ανάθεσης λόγω του κατεπείγοντος από την Ο.Ε. που θα μπορούσε να επιλύσει την ανωτέρω έλλειψη έβρισκε αντίθετο το Ελεγκτικό Συνέδριο που θεωρούσε ότι η μη ολοκλήρωση ενός διαγωνισμού δεν περιέχει την έννοια του κατεπείγοντος αλλά σχετίζεται με έλλειψη προγραμματισμού της αναθέτουσας αρχής (Πράξη 159/2012, Ελεγκτικό Συνέδριο Κλιμάκιο ΣΤ').

❖ Δημοσιότητα διαγωνισμών

Η υποχρέωση δημοσίευσης περιληπτικής διακήρυξης σε πληθώρα εφημερίδων του εθνικού και τοπικού τύπου παράλληλα με την ανάρτηση στα προγράμματα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ», «Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.», «Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.», «Φ.Ε.Κ.» και «TED», στον πίνακα ανακοινώσεων του δημοτικού καταστήματος και στα διάφορα τοπικά επιμελητήρια απλά αποτελούσε υπερβολή και προκαλούσε αναίτια έξοδα για τους αναδόχους (σε περίπτωση κατακύρωσης του διαγωνισμού) ή για τους Δήμους (σε περίπτωση άγονων διαγωνισμών ή ματαίωσής τους). Στην καλύτερη περίπτωση θεωρείται υπόλειμμα του γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης της εποχής προ Τ.Π.Ε., ενώ στη χειρότερη εγείρονταν υπόνοιες για την έμμεση κρατική υποστήριξη της βιωσιμότητας του Τύπου εις βάρος του Δημοσίου αλλά και των οικονομικών φορέων.

❖ Επιπτώσεις στους εμπλεκόμενους υπάλληλους των Δήμων

Α) Τμήμα Προμηθειών

Η πολύμηνη εμπλοκή του εκάστοτε τμήματος Προμηθειών σε φαινομενικά «ατελείωτους» διαγωνισμούς, με υποχρέωση τήρησης υπεράριθμων γραφειοκρατικών

διαδικασιών, τεράστιο αριθμό εργατοωρών, μεγάλο αίσθημα ευθύνης, αλλά και ενδεχόμενο πειθαρχικής δίωξης σε βάρος υπαλλήλων, αποτελούσε ανατρεπτικό παράγοντα στη στελέχωση των ανωτέρω τμημάτων.

B) Επιτροπές διαγωνισμών

Η αποσφράγιση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των διαγωνισμών διενεργούνταν από τριμελείς επιτροπές, οι οποίες απαρτίζονταν από υπαλλήλους του Δήμου κατόπιν κλήρωσης (Ν.4024/11). Προφανώς η διενέργεια ενός διαγωνισμού απαιτούσε την ύπαρξη αυξημένων γνώσεων σε σχέση με το νομοθετικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων και τη σχετική νομολογία, εμπειρία σε διαγωνιστικές διαδικασίες και καλό χειρισμό των Τ.Π.Ε. Εξυπακούεται ότι το σύνολο των υπαλλήλων ενός Δήμου δεν συγκεντρώνει τα παραπάνω απαραίτητα προσόντα, με αποτέλεσμα τη διενέργεια ακούσιων λαθών κατά τη διαδικασία των διαγωνισμών λόγω έλλειψης της απαιτούμενης εμπειρίας, την έντονη άρνηση των υπαλλήλων να μετάσχουν στις επίμαχες επιτροπές και την επιφόρτιση του εκάστοτε Τμήματος Προμηθειών με την άτυπη ετήσια εκπαίδευση των νέων μελών των επιτροπών και την αντιμετώπιση των αρνητικών αντιδράσεων τους.

❖ Επιπτώσεις στους οικονομικούς φορείς

Η ασάφεια των νόμων, η αυτενέργεια του κάθε Δήμου, η δυσκολία της χρήσης του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ., η αναίτια υποχρέωση πληρωμής δημοσιεύσεων (που αγγίζει μέχρι και τις 3.000 € σε περίπτωση διεθνών διαγωνισμών), η εμπλοκή σε πολύμηνες διαγωνιστικές διαδικασίες και η αβεβαιότητα της εγκυρότητας του αποτελέσματος ενός διαγωνισμού λόγω των πολύμηνων διαδικασιών ελέγχων, αποτελούσαν ορισμένες από τις παραμέτρους που ασφαλώς δυσχέραιναν τη συνεργασία των οικονομικών φορέων με τους Δήμους και κλόνιζαν την εμπιστοσύνη τους στο κράτος εν γένει, εφόσον οι Δήμοι αποτελούν την πιο μικρή, αποκεντρωμένη και άρα προσιτή μονάδα δημόσιας διοίκησης.

2.4 Η αναγκαιότητα αναθεώρησης εθνικού νομοθετικού πλαισίου και η εμπειρία του ν.4281/14.

Σύμφωνα με όλα τα παραπάνω καθίσταται προφανές ότι η ανάγκη αναθεώρησης του εθνικού νομοθετικού πλαισίου, αποτελούσε αδιαμφισβήτητη αναγκαιότητα όχι μόνο για την προσαρμογή του στην νέα ευρωπαϊκή οδηγία αλλά και την εξάλειψη των χρόνιων προβλημάτων που ταλάνιζαν τους Δήμους αναφορικά με την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών.

Ήδη μία πρώτη προσπάθεια για τη θέσπιση ενός ενιαίου κανονιστικού πλαισίου επιχειρήθηκε τον Αύγουστο του 2014, με την ψήφιση του νόμου 4281, λίγους μόλις μήνες μετά την θέσπιση της νέας κοινοτικής οδηγίας. Οι διαπιστωμένες ασάφειες του, η παντελής έλλειψη διατάξεων περί της εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων και η αδυναμία έκδοσης των εκατοντάδων προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων που προβλέπονταν για την αποσαφήνισή του, τον κατέστησαν ανενεργό μέχρι την οριστική κατάργησή του δύο χρόνια μετά (ν.4403/2016).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Νέο νομοθετικό πλαίσιο – ν.4412/16

3.1 Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάζεται το ευρύ πεδίο εφαρμογής του ν.4412/16 καθώς και οι στόχοι που καλείται να επιτύχει. Ακολούθως για την προσαρμογή του ανωτέρω πλαισίου στους Δήμους γίνεται αναφορά στα βασικά νομοθετήματα που εξακολουθούν και ισχύουν και οφείλουν να συνδυαστούν με το νέο νόμο για τη διενέργεια των πάσης φύσεως διαδικασιών ανάθεσης.

3.2 Πεδίο εφαρμογής του ν.4412/16 και επιδιωκόμενοι στόχοι

Ο νόμος 4412/2016 ισχύει από τη δημοσίευσή του σε Φ.Ε.Κ. (147 Α'/8-8-16) και θεσπίζει κανόνες για τον προγραμματισμό, τη σύναψη και την εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων έργων, μελετών, προμηθειών και υπηρεσιών, την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και την έννομη προστασία. Πρωτοπορία του είναι η υπαγωγή όλου του δημόσιου τομέα³ σε ενιαίες διατάξεις, δηλαδή η θέσπιση ενιαίου κανονιστικού πλαισίου δημοσίων συμβάσεων για ένα τεράστιο αριθμό δημοσίων οργανισμών. Επιπρόσθετα, η κατάργηση 125 νομοθετημάτων και επιμέρους διατάξεις αυτών, σύμφωνα με το άρθ.379, ασφαλώς αποτελεί την απαρχή της επί σειράς ετών επιθυμητής ενοποίησης διαδικασιών και ενιαίας θεώρησης του κράτους εν γένει.

Οι στόχοι που καλείται να ικανοποιήσει ο εν λόγω νόμος, σύμφωνα με τη σχετική αιτιολογική έκθεση που κατατέθηκε στη Βουλή, αφορούν αποκλειστικά τους τιθέμενους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως εκ τούτου, ο λόγος ύπαρξης του νέου νομοθετικού πλαισίου είναι η υποχρέωση προσαρμογής στην τελευταία κοινοτική οδηγία, ενώ δεν γίνεται καμία αναφορά στις δυσλειτουργίες του προηγούμενου εθνικού συστήματος και στην επιτακτική ανάγκη εκσυγχρονισμού του.

³ Υπουργεία, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Προεδρία της Κυβέρνησης, Βουλή, Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ΟΤΑ Α' βαθμού (Δήμοι), ΟΤΑ Β' βαθμού (Περιφέρειες), ασφαλιστικά Ταμεία, Οργανισμούς Απασχόλησης και Οργανισμούς Παροχής Υπηρεσιών Υγείας, νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και δημοσίου δικαίου που ανήκουν, ελέγχονται ή χρηματοδοτούνται από αυτούς καθώς και τα εκτός Γενικής Κυβέρνησης νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ), δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς.

Σε κάθε περίπτωση, οι στόχοι και αναμενόμενες ωφέλειες από τη θέσπιση του ανωτέρω νόμου αποτυπώνονται στον παρακάτω πίνακα.

Πίνακας 3.1

Στόχοι ν.4412/2016

Η απλούστευση και η ευελιξία των σχετικών κανόνων και διαδικασιών.

Η μείωση των διοικητικών βαρών κυρίως προς όφελος των οικονομικών φορέων και η σύντμηση του χρόνου ολοκλήρωσης των διαδικασιών ανάθεσης.

Η αύξηση της χρήσης των ηλεκτρονικών μέσων επικοινωνίας που αποτελούν την πιο οικονομική, διαφανή και απλή λύση για τον εκσυγχρονισμό των δημοσίων συμβάσεων.

Η ενίσχυση της ιδιωτικής αγοράς και ιδιαίτερα των ΜΜΕ, μέσω της διευκόλυνσης συμμετοχής τους σε διαγωνιστικές διαδικασίες (απλοποίηση διαδικασιών και περιορισμός των ιδιαίτερα αυστηρών περιορισμών).

Η ενίσχυση του ανταγωνισμού και δια μέσου αυτού η καλύτερη αποδοτικότητα των δημοσίων κεφαλαίων.

Η ενίσχυση της κοινωνικής επιχειρηματικότητας.

Η εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

Ο καλύτερος κεντρικός έλεγχος στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων με στόχο την καλή διακυβέρνηση.

Η δυνατότητα επίτευξης των ανωτέρω στόχων με βάση τις ρυθμίσεις του ν.4412/16 αποτελεί το στοίχημα για τη δημόσια διοίκηση αλλά και το αντικείμενο της παρούσας εργασίας.

3.3 Συνδυασμός νομοθετημάτων για την σύναψη δημοσίων συμβάσεων προμηθειών των ΟΤΑ Α' βαθμού

Υστερα από την ανάλυση του νέου νόμου προκύπτει ότι από την ημερομηνία ψήφισής του και παρά την κατάργηση πλήθους διατάξεων, εξακολουθεί να μην είναι «αυτάρκης» και να στηρίζει τη λειτουργία του στη διατήρηση προγενέστερων νόμων. Ειδικότερα, για τους ΟΤΑ Α' βαθμού τα βασικά νομοθετήματα για την υλοποίηση των συμβάσεων προμηθειών, εκτός του ν.4412/2016, παραμένουν ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Κ.Δ.Κ.-ν.3463/2006) και το πρόγραμμα «Καλλικράτης» (ν.3852/2010) αλλά και οι σχετικά πρόσφατοι νόμοι που διασφαλίζουν τη διαφάνεια⁴ και εκσυγχρονίζουν την ηλεκτρονική διακυβέρνηση του δημόσιου τομέα⁵ καθώς και οι σχετικές με αυτούς εκδοθείσες υπουργικές αποφάσεις.

Επίσης, διατηρούνται σε ισχύ νομοθετήματα ανάλογα με την ιδιαίτερη φύση των προμηθειών, όπως για παράδειγμα η αναχρονιστική Απόφ. Υπ. Προεδρίας 3373/390/20-3-75 & η τροπ/κή της 4993/745/24-4-75⁶ για τη συντήρηση των οχημάτων, αλλά και η πρόσφατη πράξη νομοθετικού περιεχομένου 12/12-12-12⁷ για την συγκεντρωτική προμήθεια τροφίμων, ειδών παντοπωλείου κλπ. των Δήμων και των νομικών τους προσώπων. Τέλος, εξακολουθούν και ισχύουν διάσπαρτες γενικές διατάξεις, όπως ο

⁴ ν.3861/2010, «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα διαύγεια»

⁵ ν.4013/2011 «Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.Δ.Η.Σ.)» και μέρος του ν.4155/2013 «Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων και άλλες διατάξεις (Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ.)»

⁶ «Περί καθορισμού διαδικασίας επισκευής, συντηρήσεως, αγοράς ανταλλακτικών & προμήθειας καυσίμων & λιπαντικών κ.λ.π. των οχημάτων του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α & των εν γένει Ν.Π.Δ.Δ. κ.λ.π. περί των το άρθρο Ι του Ν.Δ/τος 2396/53»

⁷ Σχετικά με τη διαδικασία ανάδειξης προμηθευτών-χορηγητών, για προμήθειες α. τροφίμων, β. λοιπών αναλώσιμων ειδών παντοπωλείου καθώς και παρόχων των σχετικών υπηρεσιών, γ. πετρελαιοειδών και δ. φαρμάκων και αναλώσιμου υγειονομικού υλικού των ΟΤΑ Α' βαθμού και των νομικών τους προσώπων.

ν.4152/13 που αφορά τις καθυστερήσεις των πληρωμών του Δημοσίου, ο ν.3310/05 περί ασυμβίβαστων ιδιοτήτων για σύναψη δημόσιας σύμβασης κα.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι ο νέος νόμος αντικατέστησε μεν τον Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. αλλά απέτυχε να ενσωματώσει ή έστω να κωδικοποιήσει το πλήθος νόμων που αφορούν τους Δήμους, διαιωνίζοντας την περιπλοκότητα και αδιαφάνεια των σχετικών διαδικασιών και την υποκειμενική ερμηνεία της εκάστοτε αναθέτουσας αρχής.

Επιπρόσθετα, η σύνταξή του ακολουθεί τους άτυπους κανόνες θέσπισης των εθνικών νομοθετημάτων και χαρακτηρίζεται από έλλειψη σαφήνειας και ευχρηστίας λόγω των διαρκών παραπομπών σε άλλα άρθρα του ίδιου ή άλλων νόμων, σε επιφυλάξεις και αόριστες αναφορές. Τέλος, η αυτολεξεί μεταφορά της ευρωπαϊκής οδηγίας στην πλειονότητα των άρθρων (προσάρτημα Δ', ν.4412/16) εμφανίζει συντακτικές ασάφειες και αυτό καθιστά τη μελέτη τους δυσχερή.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Περιγραφή διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών ΟΤΑ Α' βαθμού

4.1 Εισαγωγή

Στο τέταρτο κεφάλαιο θα καταγραφούν αρχικά οι βασικοί κανόνες του νέου θεσμικού πλαισίου (χρηματικά όρια, κριτήρια ανάθεσης, είδη διαδικασίας). Μετά ακολουθεί η περιγραφή των διαδικασιών των κυριότερων διαδικασιών των Δήμων (απευθείας ανάθεση, συνοπτικός διαγωνισμός, ηλεκτρονικοί διαγωνισμοί άνω και κάτω των κατώτατων ορίων) και οι νέοι κανόνες έννομης προστασίας. Μ' αυτόν τον τρόπο αποτυπώνονται συνοπτικά οι νέες διαδικασίες με τη μορφή ενός πρακτικού οδηγού εφαρμογής του νόμου. Η εν λόγω καταγραφή αποτελεί τη βάση για την αξιολόγηση του νόμου σε σχέση με το προϋφιστάμενο καθεστώς.

4.2 Γενικοί κανόνες

Ο ν.4412/16 αποτελεί το γενικό πλαίσιο για τη διενέργεια δημοσίων συμβάσεων. Ως εκ τούτου εμπεριέχει γενικούς κανόνες και διαδικασίες για τη σύναψή τους και η προσαρμογή τους στις ιδιαιτερότητες των ΟΤΑ Α' βαθμού απαιτεί το συνδυασμό τους με πρόσθετα και εξειδικευμένα νομοθετήματα, όπως αυτά αναφέρονται στην ενότητα 3.3 της παρούσας εργασίας.

Το πλαίσιο υλοποίησης των προμηθειών προσδιορίζεται από την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης. Τα **χρηματικά όρια των αναθέσεων** απεικονίζονται στον παρακάτω πίνακα και οι διαδικασίες που εμπλέκονται σε κάθε μία κατηγορία απλοποιούνται όσο χαμηλότερη είναι η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης (όρια της ανάθεσης):

Πίνακας 4.1
Είδη αναθέσεων

Βασικοί τύποι αναθέσεων	Είδη αναθέσεων
Α. Απευθείας ανάθεση	A1. Απευθείας ανάθεση προμηθειών και υπηρεσιών επιτρέπεται όταν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης είναι ίση ή κατώτερη των 20.000,00 € μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α. (άρθ.118, ν.4412/2016)
	A2. Διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση (απευθείας ανάθεση), ανεξαρτήτως ποσού, για λόγους κατεπείγοντος (παρ.2γ, άρθ.32, ν.4412/16 και παρ.δ, άρθ.72, ν.3852/2010)
	A3. Διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση, ανεξαρτήτως ποσού, για διάφορους εξειδικευμένους λόγους (άρθ.32, ν.4412/2016)
Β. Διαγωνισμοί	B2. Συνοπτικός διαγωνισμός επιτρέπεται όταν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης είναι ίση ή κατώτερη των 60.000,00 € μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α. (άρθ. 117, ν.4412/2016)
	B.3 Ηλεκτρονικός διαγωνισμός κάτω των κατώτατων ορίων επιβάλλεται για ποσά από 60.000,00 € έως 208.999,00 € μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α. με χρήση του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ., και υποχρέωση δημοσίευσης προκήρυξης στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. (άρθ. 36 και 120, ν.4412/2016).
	B.4 Ηλεκτρονικός διαγωνισμός άνω των κατώτατων ορίων επιβάλλεται όταν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης είναι ίση ή ανώτερη των 209.000 € μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α. με χρήση του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και υποχρέωση πρωταρχικής δημοσίευσης της προκήρυξης στην Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης (άρθ. 61 και 36, ν.4412/2016).

Όσον αφορά τα **κριτήρια ανάθεσης** (άρθ.86 του ν.4412/16) αυτά είναι τρία και ορίζονται ως η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά στη βάση α) της τιμής, β) του κόστους (κύκλου ζωής) και γ) της βέλτιστης σχέσης ποιότητας-τιμής.

Αξίζει να αναφερθεί ότι ο υπολογισμός του κόστους κύκλου ζωής αποτελεί μία ασαφή και απροσδιόριστη έννοια, η οποία δεν θα μπορέσει να αποτυπωθεί με τρόπο αντικειμενικό από τους Δήμους (κόστος εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, κόστος για το μετριασμό της κλιματικής αλλαγής). Γι' αυτό το λόγο προβλέπεται η έκδοση υπουργικής απόφασης για τον προσδιορισμό των κριτηρίων και τη μέτρηση του κόστους (παρ.5, άρθ.87, ν.4412/16).

Ακολούθως, οι διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες αφορούν διαφορετικά είδη διαγωνισμών αλλά και εξαιρετικές (ειδικές) διαδικασίες ταξινομούνται στις ακόλουθες οκτώ κατηγορίες:

Πίνακας 4.2
Διαδικασίες αναθέσεων

A/A	Είδη διαδικασίας σύμφωνα με το ν.4412/16	Προϋπάρχοντα είδη διαδικασίας για συμβάσεις άνω των ορίων (Π.Δ.60/07)	Προϋπάρχοντα είδη διαδικασίας για συμβάσεις κάτω των ορίων (Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α.)
1	Ανοικτή διαδικασία/διαγωνισμός	✓	✓
2	Κλειστή διαδικασία/διαγωνισμός	✓	✓
3	Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση/διαγωνισμός	✓	✓
4	Ανταγωνιστικός διάλογος/διαγωνισμός	✓	
5	Σύμπραξη καινοτομία/διαγωνισμός		

Πίνακας 4.2 (συνέχεια)

Διαδικασίες αναθέσεων

6	Διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση	✓	✓
7	Συνοπτικός διαγωνισμός/διαγωνισμός		✓
8	Απευθείας ανάθεση		✓

Από τον παραπάνω πίνακα προκύπτει ότι εκτός της σύμπραξης καινοτομίας όλες οι διαδικασίες περιλαμβάνονταν, αν και μερικώς διαφοροποιημένες, και στο προϊσχύον νομοθετικό πλαίσιο. Κάθε μία από αυτές ακολουθεί διαφορετικούς κανόνες και προϋποθέσεις, οι οποίες αποτυπώνονται συνοπτικά στο παράρτημα της παρούσας εργασίας.

4.3 Διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων προμηθειών

Για την εκκίνηση οποιασδήποτε διαδικασίας σύναψης σύμβασης προμηθειών απαιτείται η εκτέλεση έξι βασικών διαδικασιών (βημάτων) ανάθεσης, οι οποίες είναι κοινές για κάθε προμήθεια, ανεξαρτήτως εκτιμώμενης αξίας αυτής (με την εξαίρεση ότι στο ΚΗΜΔΗΣ καταχωρούνται πράξεις μόνο για ποσά άνω των 1.000,00 €), παρατίθενται συνοπτικά κατωτέρω και αναλύονται στο παράρτημα της παρούσας εργασίας:

Πίνακας 4.3

A/A	ΒΗΜΑΤΑ ΕΚΚΙΝΗΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑ ΣΥΝΑΨΗΣ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ
1	Σύνταξη τεχνικών προδιαγραφών από την Τεχνική Υπηρεσία ή την καθ' ύλη αρμόδια υπηρεσία του Δήμου (άρθ.54 του ν.4412/16 και παρ.4, άρθ. 209, ν.3463/06)
2	Σύνταξη πρωτογενούς αιτήματος (από την υπηρεσία που διαχειρίζεται την πίστωση και συνέταξε τις σχετικές τεχνικές προδιαγραφές) για δέσμευση πίστωσης προς την Οικονομική Υπηρεσία του Δήμου και καταχώρησή του στο Κ.Η.Μ.Δ.Η.Σ. (άρθ. 3, ΚΥΑ Π1/ 2380/18.12.2012)
3	Έκδοση Πρότασης Ανάληψης Υποχρέωσης (Π.Α.Υ.) από την Οικονομική Υπηρεσία (άρθ. 2 και 11, Π.Δ.113/10)
4	Απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου για έγκριση διενέργειας της συγκεκριμένης προμήθειας ή υπηρεσίας (Πράξη 33/2012, Τμ. 7 Ελεγκτικού Συνεδρίου)
5	Απόφαση για την ψήφιση-δέσμευση πίστωσης (άρθ. 2, Π.Δ.113/10 και άρθ.2, Π.Δ.80/16).
6	Καταχώρηση εγκεκριμένου αιτήματος (απόφαση για τη δέσμευση της πίστωσης) στο Κ.Η.Μ.Δ.Η.Σ. (παρ.2.1, άρθ. 3, ΚΥΑ Π1/ 2380/18.12.2012)

Οι διαδικασίες ανάθεσης που έπονται των ανωτέρω βημάτων, διαφοροποιούνται ανάλογα με την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης και διακρίνονται στις παρακάτω τρεις βασικές κατηγορίες, οι οποίες περιγράφονται χωρίς τα δυνητικά στάδια των ενστάσεων:

❖ Απευθείας ανάθεση

Η διαδικασία της απευθείας ανάθεσης αποτελεί την πιο απλή, σύντομη και ευέλικτη διαδικασία ανάθεσης σύμβασης προμηθειών. Το κριτήριο της ανάθεσης δεν

διευκρινίζεται αλλά είθισται στην πλειονότητα των περιπτώσεων, λόγω της χαμηλής αξίας της υπό ανάθεση σύμβασης να χρησιμοποιείται το κριτήριο της συμφερότερης από οικονομικής άποψη προσφοράς βάσει της τιμής. Μετά τη διενέργεια των ανωτέρω έξι βασικών διαδικασιών, που αναφέρονται στον πίνακα 4.3, ακολουθούν οι κάτωθι διαδικασίες:

Πίνακας 4.4

Βήματα ανάθεσης για την διαδικασία της απευθείας ανάθεσης	
1	Έγκριση των τεχνικών προδιαγραφών με απόφαση Δημάρχου (παρ.9 του άρθ.209 του ν.3463/06).
2	Πρόσκληση υποβολής προσφοράς, συνοδευόμενη από τις εγκεκριμένες τεχνικές προδιαγραφές, σε έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς (συνδυασμός της παρ.1.31 του άρθ.2 και της παρ.3 του άρθ.120 του ν.4412/16).
3	Συγκέντρωση προσφορών.
4	Ανάθεση της προμήθειας στον οικονομικό φορέα της επιλογής του Δήμου (παρ.1.31 του άρθ.2, ν.4412/16) με απόφαση Δημάρχου (παρ.9 του άρθ.209 του ν.3463/06).
5	Η απόφαση ανάθεσης αναρτάται στο πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ (άρθ.2, ν.3861/10). Σημειώνεται ότι μετά την έκδοση της απόφασης Υπουργού της παρ.6, του άρθ.38 του ν.4412/16 η απόφαση της ανάθεσης θα αναρτάται πρωτίστως στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. απ' όπου αυτόματα θα αντλείται και καταχωρείται στο πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ (παρ.3, άρθ.379, ν.4412/16).
6	Γραπτό συμφωνητικό εφόσον η αξία της σύμβασης υπερβαίνει το ποσό των 2.500,00 € μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α. (άρθ.130, ν.4270/14 και Πράξη 405/2009 Ελεγκτ.Συνεδρίου), το οποίο αναρτάται στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. (παρ.3.1, άρθ.2, ΚΥΑ Π1/ 2380/18.12.2012).

Συνοπτικός διαγωνισμός

Η διαδικασία του συνοπτικού διαγωνισμού αποτελεί την πιο σύντομη και απλή διαγωνιστική διαδικασία. Βασικά στοιχεία διαφοροποίησης της από τις υπόλοιπες διαγωνιστικές διαδικασίες σύμφωνα με το άρθ.117 του ν.4412/16 είναι τα ακόλουθα:

- ✓ Δημοσιεύεται απλοποιημένη προκήρυξη (περιληπτική διακήρυξη), χωρίς ωστόσο να προσδιορίζεται ποιες πληροφορίες μπορούν να απαλειφθούν από αυτές που περιγράφονται στο μέρος Γ' του παραρτήματος V του προσαρτήματος Α' του ν.4412/16 και ισχύουν για τους λοιπούς διαγωνισμούς.
- ✓ Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να προσκαλεί συγκεκριμένους οικονομικούς φορείς (τρεις τουλάχιστον εφόσον δραστηριοποιούνται τόσοι στη σχετική αγορά).
- ✓ Η υποβολή μόνο μίας προσφοράς δεν αποτελεί κώλυμα για την συνέχιση της διαγωνιστικής διαδικασίας και την ανάθεση της σύμβασης.
- ✓ Η αποσφράγιση και των τριών φακέλων του διαγωνισμού (δικαιολογητικά συμμετοχής, τεχνική προσφορά και οικονομική προσφορά) μπορεί να γίνουν σε μία δημόσια συνεδρίαση κατά την κρίση της επιτροπής.
- ✓ Δίνεται η δυνατότητα να καθορίζονται στα έγγραφα της σύμβασης οι λεπτομέρειες για τη διενέργειά του.

Προς ολοκλήρωση της διαγωνιστικής διαδικασίας του συνοπτικού διαγωνισμού ακολουθούν τα επόμενα βήματα σε συνέχεια των περιγραφόμενων στον πίνακα 4.3 της παρούσας.

Πίνακας 4.5

Βήματα ανάθεσης για την διαδικασία του συνοπτικού διαγωνισμού

Βήματα ανάθεσης για την διαδικασία του συνοπτικού διαγωνισμού	
1	Εφόσον η απόφαση για τη διάθεση-ψήφιση της πίστωσης λαμβάνεται από την ΟΕ, αυτή συμπληρώνεται με την κατάρτιση των όρων, τη σύνταξη της διακήρυξης (παρ.ε, άρθ.72, ν.3852/10) και την έγκριση των τεχνικών προδιαγραφών (παρ.9, άρθ.209, ν.3463/06).
2	Υπογραφή διακήρυξης και απλοποιημένης προκήρυξης από το Δήμαρχο.

Πίνακας 4.5 (συνέχεια)

Βήματα ανάθεσης για την διαδικασία του συνοπτικού διαγωνισμού

3	<p>Μέχρι την έκδοση της υπουργικής απόφασης της παρ.6, του άρθ.38 του ν.4412/16, η προκήρυξη αναρτάται μόνο στο πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ, και μπορεί να αποστέλλεται από τον οικείο Δήμο σε τουλάχιστον τρεις οικονομικούς φορείς. Η διακήρυξη αναρτάται στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. (άρθ.38, ν.4412/16).</p> <p>Μετά την έκδοση της ανωτέρω υπουργικής απόφασης, η προκήρυξη θα δημοσιεύεται στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., απ' όπου αυτόματα θα αντλείται και καταχωρείται στο πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ (παρ.3, άρθ.379, ν.4412/16).</p>
4	<p>Ο διαγωνισμός διενεργείται 12 ημέρες μετά την ημερομηνία δημοσίευσης της διακήρυξης (πριν την Υ.Α.) ή της προκήρυξης (μετά την Υ.Α.) στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. και σε μία δημόσια συνεδρίαση κατά την κρίση της επιτροπής (άρθ.121, ν.4412/16).</p>
5	<p>Συντάσσεται ενιαίο πρακτικό για όλα τα στάδια (δικαιολογητικά συμμετοχής, τεχνική προσφορά, οικονομική προσφορά) ή και ξεχωριστά (άρθ.117, ν.4412/16).</p>
6	<p>Απόφαση Ο.Ε. για την επικύρωση του αποτελέσματος των ανωτέρω σταδίων (πρακτικό) και τον ορισμό προσωρινού αναδόχου (παρ.4, άρθ.100, ν.4412/16) και ανάρτησή της στο ΔΙΑΥΓΕΙΑ.</p>
7	<p>Αποστολή απόφασης επικύρωσης στους συμμετέχοντες στο διαγωνισμό (παρ.4, άρθ.100, ν.4412/16).</p>
8	<p>Πρόσκληση προσωρινού αναδόχου να υποβάλει σε χρονικό διάστημα 10 έως 20 ημερών τα δικαιολογητικά του άρθ.80 του ν.4412/16 (με δυνατότητα πρόσθετης παράτασης έως 20 ημέρες) ως αποδεικτικά μέσα για τη μη συνδρομή των λόγων αποκλεισμού και την πλήρωση των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής (άρθ.103, ν.4412/16).</p>
9	<p>Συντάσσεται πρακτικό για τον έλεγχο των δικαιολογητικών κατακύρωσης (παρ.6, άρθ.103, ν.4412/16).</p>

Πίνακας 4.5 (συνέχεια)

Βήματα ανάθεσης για την διαδικασία του συνοπτικού διαγωνισμού

10	<p>Αν τα δικαιολογητικά δεν προσκομιστούν ή δεν πληρούν τους όρους της διακήρυξης, κηρύσσεται έκπτωτος και ζητούνται τα δικαιολογητικά από τον δεύτερο κατά σειρά προσφέροντα (άρθ.103, ν.4412/16).</p> <p>Αν τα δικαιολογητικά κατακύρωσης είναι ορθά, λαμβάνεται απόφαση Ο.Ε. για κατακύρωση διαγωνισμού και καθορισμό οριστικού αναδόχου (άρθ.72, ν.3852/10), η οποία αναρτάται στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., μετά την έκδοση της απόφασης Υπουργού της παρ.6, του άρθ.38 του ν.4412/16, καθώς και στο πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ.</p>
11	<p>Κοινοποιείται η απόφαση κατακύρωσης και τα πρακτικά του διαγωνισμού σε όλους τους συμμετέχοντες και στον ανάδοχο, ο οποίος καλείται να προσέλθει για την υπογραφή του σχετικού συμφωνητικού εντός είκοσι (20) ημερών από την πρόσκληση (άρθ.105, ν.4412/16).</p>
12	<p>Το συμφωνητικό αναρτάται στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. (παρ.3.1, άρθ.3, ΚΥΑ Π1/2380/12).</p>

Ηλεκτρονικοί διαγωνισμοί

Για συμβάσεις εκτιμώμενης αξίας άνω των 60.000,00 € οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται στη χρήση του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. για τη διενέργειά τους, ήτοι στη διενέργεια ηλεκτρονικών διαγωνισμών. Αυτοί με τη σειρά τους διακρίνονται σε δημόσιες συμβάσεις:

1. κάτω των κατώτατων ορίων (ηλεκτρονικός διαγωνισμός από 60.000,00 € μέχρι 208.999,99 € μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.) και
2. άνω των κατώτατων ορίων (ηλεκτρονικός διαγωνισμός άνω του ποσού των 209.000,00 € μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.)

Η διαδικασία διενέργειας και των δύο ανωτέρω κατηγοριών διαγωνισμών βασίζεται στους ίδιους κανόνες και στις ίδιες προδιαγραφές και οι μοναδικές διαφοροποιήσεις μεταξύ τους έγκειται στους κανόνες δημοσιότητας, στις προθεσμίες παραλαβής προσφορών και αιτήσεων συμμετοχής και στους κανόνες έννομης προστασίας (όπως

αποτυπώνονται στο παράρτημα της παρούσας εργασίας). Παρατηρούμε δηλαδή ότι με την ψήφιση του νέου νόμου καθιερώνονται ενιαίοι κανόνες για τη διενέργεια μίας διαγωνιστικής διαδικασίας με την ενσωμάτωση των εφαρμοστέων κανόνων της ευρωπαϊκής οδηγίας τόσο σε εθνικούς όσο και σε διεθνείς διαγωνισμούς.

Από τις μεγαλύτερες μεταρρυθμίσεις του νέου νόμου είναι η τροποποίηση του περιεχομένου του φακέλου των δικαιολογητικών συμμετοχής (άρθ.93, ν.4412/16) και η αντικατάσταση πληθώρας δικαιολογητικών με υπεύθυνες δηλώσεις. Έτσι αφενός απαλλάσσονται οι οικονομικοί φορείς από την προσκόμιση αρκετών δικαιολογητικών και αφετέρου οι επιτροπές διαγωνισμού από τον έλεγχο τους, τουλάχιστον κατά τον πρώτο στάδιο. Σε δεύτερο χρόνο και μετά τον καθορισμό του προσωρινού μειοδότη, ζητούνται μόνο από αυτόν, δικαιολογητικά ως αποδεικτικά μέσα για την επιβεβαίωση των υπεύθυνων δηλώσεων.

Επιπλέον καινοτομία αποτελεί η ευελιξία που παρέχεται στις επιτροπές διαγωνισμών με σκοπό τον περιορισμό των αυστηρών κριτηρίων αποκλεισμού. Πιο συγκεκριμένα, α)μπορούν να γνωμοδοτήσουν για μη αποκλεισμό ενός διαγωνιζόμενου που δεν ικανοποιεί τα κριτήρια αποκλεισμού, εφόσον αυτός αποδείξει με κατάλληλα μέσα την αξιοπιστία του και τα επανορθωτικά μέτρα που έχει λάβει και β)καθίσταται υποχρεωτική η παροχή διευκρινίσεων για ασάφειες και πρόδηλα σφάλματα, αν επίκειται λόγος αποκλεισμού, ώστε να μην αποκλείονται οι συμμετέχοντες για επουσιώδεις λόγους.

Συνοπτικά, σύμφωνα με το ν.4412/16, κοινά χαρακτηριστικά για τα δύο είδη διαγωνισμών είναι:

- Η επιλογή των διαδικασιών (ανοικτή, κλειστή, ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση κλπ).
- Τεχνικές και εργαλεία για ηλεκτρονικές διαδικασίες (ηλεκτρονικά μέσα σύναψης συμβάσεων, Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ., Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.).
- Η προετοιμασία του διαγωνισμού (περιεχόμενο εγγράφων σύμβασης, τεχνικές προδιαγραφές, σήματα, εκθέσεις δοκιμών, εναλλακτικές προσφορές, υπεργολαβία, καθιέρωση συμβάσεων σε τμήματα).
- Γενικές αρχές για την επιλογή των συμμετεχόντων, την ανάθεση των συμβάσεων και την παροχή εγγυήσεων.

- Κριτήρια ποιοτικής επιλογής και λόγοι αποκλεισμού.
- Κριτήρια ανάθεσης της σύμβασης και λόγοι απόρριψης προσφορών.
- Περιεχόμενο προσφορών και αιτήσεων συμμετοχής.
- Τρόπος και χρόνος υποβολής προσφορών και οικονομικών προσφορών.
- Χρόνος ισχύος προσφορών.
- Αποσφράγιση προσφορών και αιτήσεων συμμετοχής.
- Πρόσκληση για υποβολή δικαιολογητικών.
- Κατακύρωση – σύναψη σύμβασης.
- Ματαίωση διαδικασίας.

Με βάση λοιπόν τα ανωτέρω περιγραφόμενα κοινά στοιχεία και σε συνέχεια των περιγραφόμενων στον πίνακα 4.3 της παρούσας, η διενέργεια της διαδικασίας σύναψης σύμβασης είναι η ακόλουθη:

Πίνακας 4.6

Βήματα ανάθεσης για τις διαδικασίες των ηλεκτρονικών διαγωνισμών	
1	Εφόσον η απόφαση για τη διάθεση-ψήφιση της πίστωσης λαμβάνεται από την ΟΕ, αυτή συμπληρώνεται με την κατάρτιση των όρων, τη σύνταξη της διακήρυξης (παρ.ε, άρθ.72, ν.3852/10) και την έγκριση των τεχνικών προδιαγραφών (παρ.9, άρθ.209, ν.3463/06).
2	Υπογράφεται η διακήρυξη από το Δήμαρχο και η σχετική προκήρυξη με τις πληροφορίες που απαιτείται να αναφέρει η τελευταία και περιγράφονται στο μέρος Γ' του παραρτήματος V του προσαρτήματος Α' του ν.4412/16 (άρθ.63, ν.4412/16).
3	Η προκήρυξη δημοσιεύεται αρχικά είτε στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης είτε στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. ανάλογα με την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης (παράρτημα). Ακολούθως δημοσιεύεται στο Φ.Ε.Κ. ⁸ και στις προϊσχύουσες εφημερίδες ⁹ .

⁸ Μέχρι την έκδοση της απόφασης Υπουργού της παρ.6, του άρθ.38 του ν.4412/16.

Πίνακας 4.6 (συνέχεια)

Βήματα ανάθεσης για τις διαδικασίες των ηλεκτρονικών διαγωνισμών

4	Το πλήρες κείμενο της διακήρυξης αναρτάται στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. (παρ.2.3, άρθ.3, ΚΥΑ Π1/2380/12)
5	Τα έγγραφα της σύμβασης ¹⁰ διατίθενται ηλεκτρονικά μέσω του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ..
6	Εφόσον πρόκειται για κλειστή διαδικασία, ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση, ανταγωνιστικό διάλογο και σύμπραξη καινοτομίας: Αποσφραγίζεται ο φάκελος με τις αιτήσεις και τα δικαιολογητικά συμμετοχής, αξιολογείται από το αρμόδιο όργανο, συντάσσεται σχετικό πρακτικό και προσκαλούνται οι υποψήφιοι που επιλέχθηκαν για την υποβολή προσφορών.
7	Παραλαμβάνονται οι φάκελοι των προσφορών και αποσφραγίζεται ηλεκτρονικά ο διαγωνισμός (φάκελος δικαιολογητικών συμμετοχής και τεχνικής προσφοράς εφόσον απαιτείται). Πιο συγκεκριμένα, ο φάκελος δικαιολογητικών συμμετοχής περιλαμβάνει αποκλειστικά (άρθ.79, ν.4412/16): <ul style="list-style-type: none">➤ για <u>διαγωνισμούς άνω των ορίων</u>, το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (Ε.Ε.Ε.Σ.)¹¹ και την εγγύηση συμμετοχής και➤ για <u>διαγωνισμούς κάτω των ορίων</u>, την υπεύθυνη δήλωση του ν.1599/86, την εγγύηση συμμετοχής και τα νομιμοποιητικά έγγραφα του διαγωνιζόμενου.
8	Ελέγχονται οι φάκελοι των δικαιολογητικών συμμετοχής και συντάσσεται πρακτικό με τις προσφορές που γίνονται αποδεκτές, αυτές που απορρίπτονται καθώς και τους λόγους απόρριψής τους.

⁹ Όπως αυτές προβλέπονται στο άρθ.5 του ΕΚΠΟΤΑ και στα άρθ.1, 3 και 4 του 3548/07, τα οποία διατηρούνται σε ισχύ με τις παρ.10 και 12 του άρθ.379 του ν.4412/16

¹⁰ Προκήρυξη, διακήρυξη, τεχνικές προδιαγραφές, συγγραφή υποχρεώσεων, περιγραφικό έγγραφο κ.α. όπως αναφέρονται στην παρ.14 του άρθρου 2, του ν.4412/16.

¹¹ Ευρωπαϊκό, ενιαίο έντυπο ενημερωμένης υπεύθυνης δήλωσης.

Πίνακας 4.6 (συνέχεια)

Βήματα ανάθεσης για τις διαδικασίες των ηλεκτρονικών διαγωνισμών

9	Ελέγχονται οι φάκελοι των τεχνικών προσφορών και συντάσσεται πρακτικό με τις προσφορές που γίνονται αποδεκτές και την τυχόν βαθμολόγησή τους (ανάλογα με το κριτήριο ανάθεσης), αυτές που απορρίπτονται καθώς και τους λόγους απόρριψής τους.
10	Συντάσσεται πρόσκληση για το άνοιγμα των οικονομικών προσφορών. Ελέγχονται οι οικονομικές προσφορές που έγιναν αποδεκτές κατά το προηγούμενο στάδιο και συντάσσεται πρακτικό που περιλαμβάνει τη σχετική ανακοίνωση τιμών.
11	Τα αποτελέσματα των ανωτέρω σταδίων (πρακτικά) επικυρώνονται με απόφαση της Ο.Ε. (άρθ.72, ν.3852/10), η οποία κοινοποιείται σε όλους τους προσφέροντες.
12	Καλείται εγγράφως ο προσφέρων στον οποίο πρόκειται να γίνει η κατακύρωση (προσωρινός ανάδοχος) να υποβάλει σε χρονικό διάστημα 10 έως 20 ημερών τα δικαιολογητικά του άρθ.80 του ν.4412/16 (με δυνατότητα πρόσθετης παράτασης έως 20 ημέρες) ως αποδεικτικά μέσα για τη μη συνδρομή των λόγων αποκλεισμού και την πλήρωση των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής.
13	Σε περίπτωση μη προσκόμισης των δικαιολογητικών, ψευδών ή ανακριβών δηλώσεων ή συνδρομής των λόγων αποκλεισμού και μη πλήρωσης των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής κηρύσσεται έκπτωτος και ζητούνται τα αντίστοιχα στοιχεία από τον προσφέροντα που υπέβαλε την αμέσως επόμενη πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά κοκ.

Πίνακας 4.6 (συνέχεια)

Βήματα ανάθεσης για τις διαδικασίες των ηλεκτρονικών διαγωνισμών

14	Συντάσσεται σχετικό πρακτικό και λαμβάνεται απόφαση είτε για την κήρυξη εκπτώτου και ενδεχομένως τη ματαίωση της διαδικασίας (εφόσον κανένας προσφέροντας δεν υπέβαλε ορθά τα δικαιολογητικά κατακύρωσης), είτε για κατακύρωση της σύμβασης, είτε με συνδυασμό αυτών. Η απόφαση της κατακύρωσης αναρτάται στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. (μετά την έκδοση της απόφασης Υπουργού της παρ.6, του άρθ.38 του ν.4412/16), καθώς και στο πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ.
15	Η απόφαση της κατακύρωσης, η οποία υποχρεωτικά περιλαμβάνει τις προθεσμίες για την αναστολή της σύναψης της σύμβασης ¹² , μαζί με αντίγραφα όλων των πρακτικών αποστέλλονται σε όλους τους προσφέροντες, εκτός του προσωρινού αναδόχου, με κάθε πρόσφορο τρόπο επί αποδείξει (άρθ.105, ν.4412/16)
16	Μετά την άπρακτη πάροδο των προθεσμιών για την προδικαστική και δικαστική προστασία και τις τυχόν αποφάσεις αναστολών επί αυτών ¹³ και την ολοκλήρωση του προσυμβατικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, εφόσον αυτή απαιτείται ¹⁴ , κοινοποιείται η απόφαση κατακύρωσης στον ανάδοχο.

¹² Αναφέρονται στο κεφ.4 και αναλυτικότερα στο παράρτημα.

¹³ Αναφέρονται αναλυτικά στο παράρτημα.

¹⁴ Σύμφωνα με το άρθ. 9, παρ.2 του Ν.4071/12 ορίζεται ότι «Η παρ. 1 του άρθρου 278 του ν. 3852/2010 αντικαθίσταται ως εξής: «1. Για τις συμβάσεις προμήθειας αγαθών, εκτέλεσης έργων και παροχής υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων των προγραμματικών συμβάσεων που συνάπτουν οι Ο.Τ.Α. και τα νομικά τους πρόσωπα, προϋπολογιζόμενης δαπάνης, χωρίς Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.), ποσού άνω των διακοσίων χιλιάδων (200.000) ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά προληπτικός έλεγχος νομιμότητας αυτών, πριν από τη σύναψή τους, από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών τους.» Επιπρόσθετα, σύμφωνα με το άρθ.278,παρ.2 του Ν.3852/10 ορίζεται ότι «για τις συμβάσεις της προηγούμενης παραγράφου, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό, χωρίς Φ.Π.Α., των πεντακοσίων χιλιάδων (500.000) ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά, πριν τη σύναψή τους, έλεγχος νομιμότητας από το καθ' ύλην αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 19 παράγραφος 7 του π.δ. 774/1980, όπως ισχύει.»

Πίνακας 4.6 (συνέχεια)

Βήματα ανάθεσης για τις διαδικασίες των ηλεκτρονικών διαγωνισμών

17	Αποστέλλεται στον ανάδοχο έγγραφη ειδική πρόσκληση να προσέλθει για την υπογραφή του σχετικού συμφωνητικού εντός είκοσι (20) ημερών προσκομίζοντας και την εγγυητική επιστολή καλής εκτέλεσης.
17	Η σύμβαση αναρτάται στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. (παρ.3.1, άρθ.3, ΚΥΑ Π1/2380/12). Εφόσον πρόκειται για διαγωνισμό άνω των ορίων αποστέλλεται γνωστοποίηση της συναφθείσας σύμβασης στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης εντός 30 ημερών από τη σύναψή της.

Με την περιγραφή των διαδικασιών των ηλεκτρονικών διαγωνισμών ολοκληρώνεται η καταγραφή των βασικών διαδικασιών ανάθεσης των Δήμων.

4.4 Κανόνες έννομης προστασίας

Οι κανόνες έννομης προστασίας αποτελούν την πιο ριζική αναδιάρθρωση των διαδικασιών που προβλέπει ο ν.4412/16 για το σύνολο του Δημόσιου τομέα. Διακρίνονται σε δύο βασικές κατηγορίες ανάλογα με την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης στο πλαίσιο της οποίας ασκούνται και σε μία τρίτη, προσωρινή, για το χρονικό διάστημα από την ψήφιση του νόμου (8-8-2016) ως και τις 31-12-2016. Η ανάλυση των κατηγοριών παρατίθεται στο παράρτημα από την οποία προκύπτουν τα κάτωθι συμπεράσματα.

1. **Ενστάσεις για συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία έως 60.000,00 € χωρίς Φ.Π.Α. (άρθ.127, ν.4412/16)**

Πρόκειται για τη διαδικασία των ενστάσεων όπως αυτή ίσχυε με το προγενέστερο καθεστώς και αφορούσε τις συμβάσεις μέχρι τις 209.000,00 €. Βασικές διαφοροποιήσεις που επέρχονται, εκτός του χαμηλότερου χρηματικού ορίου, είναι η κατάργηση της δυνατότητας υποβολής ένστασης κατά των πρακτικών και η υποχρέωση κατάθεσης χρηματικού παραβόλου ύψους 1% επί της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης. Οι αλλαγές αφενός οδηγούν σε ταχύτερες διαγωνιστικές διαδικασίες και αφετέρου σε μείωση των κατατεθειμένων ενστάσεων και του διοικητικού φόρτου.

2. **Προδικαστικές προσφυγές για συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των 60.000,00 € χωρίς Φ.Π.Α. (άρθ.345-373, ν.4412/16)**

Στην ουσία αφορά τους ηλεκτρονικούς διαγωνισμούς, άνω και κάτω των κατώτατων ορίων, οι προσφυγές των οποίων υποβάλλονται κάτω από ολότελα νέους κανόνες. Πιο συγκεκριμένα, προβλέπεται η σύσταση της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών προσφυγών (Α.Ε.Π.Π.), ως το αποκλειστικό όργανο εξέτασης προδικαστικών προσφυγών κατά πράξεων ή παραλείψεων της αναθέτουσας αρχής μετά την 1^η Ιανουαρίου 2017 και η οποία στελεγχώνεται εξ ολοκλήρου από νομικούς. Η άσκηση της προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση για την αξιοποίηση των περαιτέρω ενδίκων βοηθημάτων της δικαστικής προστασίας και απαιτείται η κατάθεση παραβόλου υπέρ του δημοσίου, ίσο με το 0,50 τοις εκατό

(0,50%) επί της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης χωρίς Φ.Π.Α. (από 600,00 € έως 15.000,00 €). Ο χρόνος για την υποβολή της κυμαίνεται από 10 έως 15 ημέρες (ανάλογα με το χρόνο ενημέρωσης του προσφεύγοντα και το είδος της πράξης) και ο χρόνος για την έκδοση της απόφασης ανέρχεται στους (2) μήνες.

Πλεονέκτημα της ανωτέρω μεταρρύθμισης είναι η συγκρότηση ενός εξειδικευμένου και καταρτισμένου οργάνου για τη διασφάλιση της έννομης προστασίας των οικονομο.φορέων. Στον αντίποδα αυτού όμως παρατηρείται η έλλειψη της αναγκαίας αποκέντρωσης και η σχεδόν βέβαιη αδυναμία ανταπόκρισης των 10 τριμελών κλιμακίων στο σύνολο του Δημόσιου τομέα.

3. Ειδικό καθεστώς αποκλειστικά για το χρονικό διάστημα από 8-8 έως 31-12-2016.

Μέχρι την ημερομηνία έναρξης κατάθεσης προδικαστικών προσφυγών (1-1-2017) για ποσά εκτιμώμενης αξίας έως 208.999,99 € ακολουθείται η διαδικασία των ενστάσεων του άρθ.127, ενώ για ποσά άνω των 209.000,00 € παραμένει σε ισχύ ο ν.3886/10 (παρ.11, άρθ.379, ν.4412/16), και εξακολουθούν και ασκούνται προδικαστικές προσφυγές ενώπιον της αναθέτουσας αρχής.

Η διαφορετική αντιμετώπιση των ενστάσεων και προσφυγών για τέσσερις μήνες αναμένεται να προκαλέσει σύγχυση τόσο στους Δήμους, όσο και στους οικονομικούς φορείς.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

Συγκριτική ανάλυση προϋπάρχοντος και νέου θεσμικού πλαισίου

5.1 Εισαγωγή

Η μεταρρύθμιση που επέρχεται με το νέο νομοθετικό πλαίσιο για τη διενέργεια των δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, αναμφισβήτητα περιλαμβάνει τόσο θετικές και εκσυγχρονισμένες όσο και ασαφείς και αόριστες διαδικασίες οι οποίες επιφέρουν πληθώρα προβλημάτων, πάντα σε σύγκριση με το προϊσχύον πλαίσιο αλλά και τους ιδρυτικούς νόμους έκαστου δημόσιου φορέα.

Η αποτύπωση των θετικών και αρνητικών επιπτώσεων προέκυψε αφενός από έρευνα ανάμεσα στους εμπλεκόμενους φορείς (stakeholders) και αφετέρου από τη μελέτη και ανάλυση του νόμου σε συνδυασμό με διατηρούμενους νόμους αλλά και το προϊσχύον καθεστώς.

5.2 Απόψεις εμπλεκόμενων φορέων

Η πρόσφατη ψήφιση του νόμου έχει ως αποτέλεσμα την έλλειψη επαρκούς διάχυσης αυτού στο σύνολο των εμπλεκόμενων φορέων της Πρωτοβάθμιας Τ.Α. (αιρετή διοίκηση, εργαζόμενοι Δήμων, επαγγελματικοί φορείς) και την απουσία σχετικής βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας. Η πλειονότητα των ανωτέρω φορέων βρίσκεται σε στάδιο μελέτης και επεξεργασίας του νόμου και των επιπτώσεών του. Η εφαρμογή του δεν έχει καν ξεκινήσει και ως εκ τούτου η διενέργεια ποσοτικής έρευνας ως προς τη διαπίστωση της βελτιστοποίησης των διαδικασιών και της επίτευξης των στόχων του καθίσταται άνευ αντικειμένου. Μοναδικά ευρήματα διατύπωσης επίσημων κρίσεων και προτάσεων αποτελούν ανακοινώσεις και δελτία τύπου της αιρετής διοίκησης (Κ.Ε.Δ.Ε.-25/8/16, Π.Ε.Δ. Κεντρικής Μακεδονίας, Στερεάς Ελλάδας-29/8/16 και Δυτικής Μακεδονίας-8/9/16 και ΕΝ.Π.Ε.-30/8/16).

Σύμφωνα με δελτίο τύπου-ανακοίνωση της Κ.Ε.Δ.Ε. (25-8-2016) αλλά και του Προέδρου της Π.Ε.Δ. Κεντρικής Μακεδονίας (Ανακοίνωση Π.Ε.Δ.Κ.Μ., τελευταία επίσκεψη 14-9-2016) ο νόμος «κινείται σε θετική κατεύθυνση» εφόσον ενοποιείται το

θεσμικό πλαίσιο του Δημοσίου, τροποποιούνται οι διαδικασίες αναθέσεων προς ενίσχυση της διαφάνειας και μειώνονται τα απαιτούμενα έγγραφα. Ωστόσο, η πληθώρα «χαοτικών» πολλές φορές παραπομπών, μεταβατικών διατάξεων και διαφορετικών και απροσδιόριστων ημερομηνιών έναρξης ισχύος επιμέρους διατάξεων οδηγεί σε σύγχυση και αδυναμία εφαρμογής του νόμου. Ο νόμος χαρακτηρίζεται δυσνόητος και ασαφής (Ανακοίνωση Π.Ε.Δ.Κ.Μ., τελευταία επίσκεψη 14-9-2016) και η έλλειψη προσδιορισμού των αποφαινόμενων και γνωμοδοτικών οργάνων των Δήμων, που εμφανίζουν ιδιαιτερότητες ως προς τους λοιπούς δημόσιους φορείς, δημιουργεί προβλήματα ερμηνείας και ενδεχομένως ακυρότητας διαδικασιών. Τέλος, η άμεση ενεργοποίησή του χωρίς το απαιτούμενο χρονικό διάστημα για τη μελέτη του και την εκπαίδευση των υπαλλήλων που θα τον εφαρμόσουν, σε συνδυασμό με την απουσία διευκρινιστικών εγκυκλίων, οδηγιών και πρότυπων υποδειγμάτων οδηγεί σε «παραλυτικά φαινόμενα στη δημόσια διοίκηση» (Ανακοίνωση Π.Ε.Δ.Κ.Μ.) και σε «δυσλειτουργίες και καθυστερήσεις στις δημόσιες συμβάσεις ..., ειδικότερα έργων που χρηματοδοτούνται από το ΕΣΠΑ» (Δελτίο τύπου ΕΝ.Π.Ε., 30-8-2016).

Κοινή πρόταση όλων των ανωτέρω φορέων για την αντιμετώπιση των ανωτέρω δυσλειτουργιών είναι η αναστολή ισχύος του νόμου μέχρι την έκδοση των προβλεπόμενων Υ.Α., Π.Δ., διευκρινιστικών εγκυκλίων και υποδειγμάτων εγγράφων.

Για την επαλήθευση ή μη των απόψεων των συλλογικών οργάνων της αιρετής διοίκησης των Δήμων ακολουθεί συγκριτική αξιολόγηση των επιμέρους διατάξεων του νόμου, όπως αποτυπώθηκαν στα κεφάλαια 3 και 4 της παρούσας εργασίας, σε σχέση με το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο.

5.3 Επιδιωκόμενες βελτιώσεις

Από την ανάλυση των διαδικασιών που προηγήθηκαν στα ανωτέρω κεφάλαια διαπιστώνονται ωφέλειες από τον εκσυγχρονισμό του νομικού πλαισίου, βελτίωση της λειτουργίας των Δήμων αλλά και ενίσχυση των οικονομικών φορέων. Οι ανωτέρω θετικές επιπτώσεις αποτυπώνονται στις κάτωθι τρεις υποενότητες:

5.3.1 Βελτίωση και προσαρμογή νομικού πλαισίου

Η βελτίωση του νομικού πλαισίου επέρχεται με την ενσωμάτωση σε αυτό των ακόλουθων παραμέτρων:

Ενσωμάτωση των οδηγιών και των αρχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εθνική νομοθεσία

Μέχρι πρότινος, η προηγούμενη ισχύουσα Οδηγία¹⁵ είχε αποτυπωθεί στο αυτοτελές Π.Δ.60/07, το οποίο ήταν ασύνδετο με τον Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. και αφορούσε αποκλειστικά τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών άνω των 209.000,00 €.

Με την θέσπιση του ανωτέρω νόμου, η τελευταία κοινοτική οδηγία αφενός αποτυπώνεται σε ένα ενιαίο κανονιστικό πλαίσιο για τις προμήθειες και αφετέρου έχει ενσωματωθεί πλήρως σε όλες τις διαγωνιστικές διαδικασίες του δημοσίου, αποδεικνύοντας τη αποδοχή και συμμόρφωση της χώρας μας στις επιταγές της Ε.Ε.

Εκσυγχρονισμός – ενοποίηση νομοθετικού πλαισίου

Η κατάργηση του Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. και η αντικατάστασή του από ένα νέο και εκσυγχρονισμένο νομοθετικό πλαίσιο, προσαρμοσμένο στις απαιτήσεις της εποχής (Ε.Ε., αγορά, Τ.Π.Ε.) προφανώς αποτελεί θετική μεταρρύθμιση και επιθυμία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.).

Η δε ενοποίηση των διαδικασιών για όλο το Δημόσιο ενσωματώνει στην πράξη τους Δήμους στη Δημόσια Διοίκηση, τους καθιστά αναπόσπαστο μέρος της κρατικής μηχανής και προωθεί τη συνεργασία μεταξύ των αναθετουσών αρχών για την από κοινού αντιμετώπιση των όποιων προβλημάτων.

Ενίσχυση κοινωνικής επιχειρηματικότητας και καινοτομίας

Ο νέος νόμος για πρώτη φορά ενσωματώνει δύο βασικούς μοχλούς για την ανάπτυξη, όπως υιοθετούνται στους άξονες της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», την αξιοποίηση της κοινωνικής επιχειρηματικότητας και την ανάπτυξη της έρευνας και καινοτομίας, που προφανώς δεν προβλέπονταν στον Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. αλλά και στο Π.Δ.60/07.

¹⁵ Οδηγία 2004/18/ΕΚ .

Πιο συγκεκριμένα, θέτει τις βάσεις για τη στήριξη της κοινωνικής επιχειρηματικότητας με τη δυνατότητα της κατ' αποκλειστικότητας ανάθεσης σε ανάλογους φορείς. Έτσι επιτυγχάνεται η αξιοποίηση της κοινωνικής οικονομίας στο πεδίο της απασχόλησης ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού (διευκόλυνση πρόσβασης, ευκαιρίες απασχόλησης), η κοινωνικο-οικονομική επανένταξη αποκλειόμενων κοινωνικά ομάδων και η καταπολέμηση των διακρίσεων (άρθ.20).

Επίσης, καθορίζεται ειδική διαδικασία ανάθεσης για τη σύσταση συμπράξεων καινοτομίας με σκοπό την ενθάρρυνση των δημόσιων φορέων να εισάγουν την καινοτομία ως εργαλείο για τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών (άρθ.31).

Διασφάλιση ίσης μεταχείρισης και αποφυγή στρεβλώσεων ανταγωνισμού

Στο άρθ.24 του ν.4412/16 εισάγεται η καινοτόμος υποχρέωση για αποφυγή της στρέβλωσης του ανταγωνισμού, τον εντοπισμό τυχόν συγκρούσεων συμφερόντων και τη λήψη των κατάλληλων επανορθωτικών μέτρων. Πιο συγκεκριμένα, το έντυπο ΕΕΕΣ¹⁶ και η υπεύθυνη δήλωση περιλαμβάνουν τα ανωτέρω στοιχεία για τη διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζόμενων και την αποφυγή φαινομένων διαφθοράς.

Ενίσχυση του ρόλου των Τ.Π.Ε

Η υποχρέωση επικοινωνίας με ηλεκτρονικά μέσα (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.) για όλες τις διαγωνιστικές διαδικασίες (εκτός του συνοπτικού και της απευθείας ανάθεσης) (άρθ.22), η ηλεκτρονική διάθεση των εγγράφων της σύμβασης (άρθ.67), η δυνατότητα διαλειτουργικότητας των ηλεκτρονικών καταλόγων εγκεκριμένων οικονομικών φορέων με άλλα πληροφοριακά συστήματα (άρθ.83) και η σύνδεση του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. με το πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ και το TED (άρθ.38 και 66) αναδεικνύουν την ενσωμάτωση της τεχνολογίας αλλά και της διαλειτουργικότητας των συστημάτων στο νέο πλαίσιο, με σκοπό την ύπαρξη διαφάνειας και αξιοπιστίας στις συναλλαγές αλλά και την εξοικονόμηση χρόνου.

¹⁶ Εκτελεστικός Κανονισμός (ΕΕ) 2016/7 της επιτροπής της 5ης Ιανουαρίου 2016

5.3.2 Ωφέλειες για τους ΟΤΑ Α' βαθμού

Οι ωφέλειες για τους Δήμους αφορούν τόσο την βελτιστοποίηση των διαγωνιστικών διαδικασιών όσο και τη βελτίωση της εικόνας τους και παρατίθενται κατωτέρω:

Μείωση διοικητικών βαρών και χρόνου διαγωνιστικής διαδικασίας

Ο Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. προέβλεπε την κατάθεση όλων των απαιτούμενων δικαιολογητικών στο φάκελο προσφοράς του διαγωνιζόμενου και τη δυνατότητα υποβολής ένστασης κατά έκαστου πρακτικού¹⁷ (άρθ.7 και 15). Για την απλοποίηση των διαδικασιών και τη μείωση του χρόνου της διαγωνιστικής διαδικασίας ο νέος νόμος:

- αντικατέστησε τα δικαιολογητικά με υπεύθυνες δηλώσεις (όπως άλλωστε ίσχυε από το 2007 στο Δημόσιο) και
- επιτρέπει ενστάσεις μόνο κατά των πράξεων της αναθέτουσας αρχής (άρθ.127).

Περιορισμός ενστάσεων-προσφυγών

Ο Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. σε αντιδιαστολή με το υπόλοιπο Δημόσιο αλλά και τη νομοθεσία των έργων των ΟΤΑ δεν προέβλεπε την έκδοση παραβόλου για την κατάθεση ενστάσεων και προσφυγών. Η έλλειψη οικονομικής επιβάρυνσης και η κρίση στην αγορά οδήγησε σε αύξηση του αριθμού των ενστάσεων-προσφυγών, ακόμη και αν η πλειονότητα τους ήταν αβάσιμες. Αποτέλεσμα αυτού ήταν η καθυστέρηση στην ολοκλήρωση των διαγωνισμών και η αύξηση του διοικητικού φόρτου.

Ο ν.4412/16 καθιστά υποχρεωτική την κατάθεση παραβόλου σε όλες τις διαδικασίες και άρα διασφαλίζει ότι κάθε διαγωνιζόμενος θα έχει βάσιμα επιχειρήματα για την ορθότητα των ισχυρισμών του και δεν θα υποβάλλει τους Δήμους αναίτια σε άσκοπες και χρονοβόρες διαδικασίες.

Επιπλέον η κατάργηση της υποβολής ενστάσεων κατά των πρακτικών εξαλείφει τουλάχιστον τρεις ενστάσεις, όσες και τα πρακτικά των διαγωνισμών.

¹⁷ Πρακτικό ελέγχου α)δικαιολογητικών συμμετοχής, β)τεχνικών προσφορών και γ)οικονομικών προσφορών

Ενίσχυση εμπιστοσύνης στην Τ.Α. και στο κράτος και διασφάλιση των συμφερόντων της

Οι διευκολύνσεις και οι ελαφρύνσεις για την συμμετοχή των οικον.φορέων στις διαγωνιστικές διαδικασίες (π.χ. υπεύθυνες δηλώσεις) ενισχύουν την εμπιστοσύνη στην Τ.Α. και έμμεσα ενδυναμώνεται η σχέση κράτους-πολίτη.

Παράλληλα, δημιουργούνται μηχανισμοί ως δικλείδα ασφαλείας για την εξασφάλιση των συμφερόντων του Δήμου (π.χ. απαίτηση προσκόμισης σε δεύτερο χρόνο, μόνο από τον προσωρινό ανάδοχο, όλων των αποδεικτικών μέσων προς επαλήθευση των ανωτέρω δηλώσεων).

5.3.3 Ωφέλειες για τους οικονομικούς φορείς

Οι ωφέλειες για τους οικονομικούς φορείς αφορούν τόσο τη διευκόλυνση της συμμετοχής τους στις αναθέσεις των Δήμων όσο και την αντικειμενικότερη έννομη προστασία των συμφερόντων τους και παρατίθενται κατωτέρω:

Ενίσχυση δυνατότητας συμμετοχής οικονομικών φορέων

Στο προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο, μεγάλος αριθμός οικονομικών φορέων και ιδιαίτερα οι ΜΜΕ εξαιρούνταν εμμέσως από τις διαδικασίες ανάθεσης, λόγω:

- του αυξημένου διοικητικού φόρτου,
- των υπερβολικά αυστηρών απαιτήσεων οικονομικής και χρηματοπιστωτικής ικανότητας και
- της έλλειψης διαγωνιστικών διαδικασιών σε τμήματα, στις οποίες θα μπορούσαν να ανταπεξέλθουν.

Για την αντιμετώπιση των ανωτέρω δυσχερειών και την άρση αδικαιολόγητων εμποδίων ο νέος νόμος:

- ✓ απλοποιεί τα περιεχόμενα του φακέλου προσφοράς (άρθ.93),
- ✓ ορίζει ότι ο ετήσιος κύκλος εργασιών δεν πρέπει να υπερβαίνει το διπλάσιο της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης (άρθ.75),
- ✓ εξαλείφει τις περιπτώσεις αποκλεισμού λόγω επουσιωδών ελλείψεων και σφαλμάτων (άρθ.102),

- ✓ θεσμοθετεί εμμέσως τη διενέργεια διαγωνιστικών διαδικασιών σε τμήματα, δεδομένου ότι απαιτεί την παράθεση αιτιολογίας στα έγγραφα της σύμβασης για τη μη διαίρεση μίας σύμβασης σε τμήματα (άρθ.59).

Θέσπιση εξαιρέσεων από τους λόγους αποκλεισμού

Με το νέο νόμο εισάγεται η πρωτοφανής δυνατότητα μη αποκλεισμού των οικονομικών φορέων αν συντρέχουν στο πρόσωπο τους λόγοι αποκλεισμού (άρθ.73, ν.4412/16). Το φαινόμενο αυτό αποκαλείται «αυτοκάθαρση» στην αιτιολογική έκθεση του νόμου (σελ.5) και παρέχει τη δυνατότητα στους οικονομικούς φορείς να συμμετέχουν σε μία διαγωνιστική διαδικασία (σε αντίθεση με το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο που τους απέκλειε σε κάθε περίπτωση), εφόσον είναι σε θέση να αποδείξουν ότι οι λόγοι αποκλεισμού είναι ήσσονος σημασίας και σαφώς δυσανάλογοι, ότι είναι σε θέση να εκτελέσουν τη σύμβαση και ότι έχουν λάβει τα κατάλληλα μέτρα που αποδεικνύουν την αξιοπιστία τους.

Με τη θέσπιση αυτής της εξαίρεσης προφανώς ενισχύεται η συμμετοχή πλήθους οικονομικών φορέων στις διαγωνιστικές διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων, οι οποίοι εξαιρούνταν από το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο.

Αποτελεσματικότερη έννομη προστασία οικονομικών φορέων

Σύμφωνα με το προϊσχύον καθεστώς, η εξέταση των προδικαστικών προσφυγών, δηλαδή των προσφυγών κατά των αποφάσεων της Οικονομικής Επιτροπής, διενεργούνταν από την ίδια Οικονομική επιτροπή του Δήμου, γεγονός κατά βάση αντιφατικό και οξύμωρο¹⁸.

Η σύσταση της Α.Ε.Π.Π., ενός εξειδικευμένου αποφασιστικού οργάνου για προδικαστικές προσφυγές, στο οποίο προεδρεύει επίτιμος δικαστικός λειτουργός και μέλη του ορίζονται νομικοί με τουλάχιστον πενταετή εμπειρία στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων (άρθ.348), ασφαλώς διασφαλίζει την αποτελεσματικότερη και πιο αμερόληπτη έννομη προστασία των οικονομικών φορέων.

¹⁸ Αρμόδιο όργανο για να αποφασίσει επί της προσφυγής είναι εκείνο που έχει την εξουσία να κατακυρώσει το αποτέλεσμα του διαγωνισμού (ΕΑ ΣτΕ 959/2010) και στους Δήμους είναι η Οικονομική Επιτροπή (άρθρο 72 παρ.1ε, ν.3852/2010).

Σύσταση εξειδικευμένων γνωμοδοτικών οργάνων

Στο άρθρ.221 του ν.4412/16 ορίζεται ότι συγκροτείται γνωμοδοτικό όργανο, τα μέλη του οποίου είναι διαφορετικά από τα μέλη των επιτροπών διαγωνισμών, με αρμοδιότητά του την εξέταση και γνωμοδότηση επί των ενστάσεων ενώπιον της αναθέτουσας αρχής. Η νέα επιτροπή ενισχύει την κατά το προηγούμενο άρθρο αμεροληψία εντός της ίδιας της αναθέτουσας αρχής, δεδομένου ότι ο Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. δεν προέβλεπε σχετική διαφοροποίηση στα μέλη των επιτροπών.

5.4 Προβλήματα από τις νέες διαδικασίες

Στον αντίποδα των θετικών επιπτώσεων που αναλύθηκαν παραπάνω υπάρχουν και οι αρνητικές επιπτώσεις αυτού. Πιο συγκεκριμένα διαπιστώνεται ότι υπάρχουν ελλείψεις και ασάφειες στο νέο νόμο, οι οποίες θα δημιουργήσουν προβλήματα στη λειτουργία των Δήμων και διχογνωμίες στους τρόπους επίλυσής τους και αναλύονται στους κάτωθι άξονες.

5.4.1 Προβλήματα νομικού πλαισίου

Τα προβλήματα που δημιουργούνται από τον ν.4412/16 έχουν ως αφετηρία τη δυσνόητη διατύπωση του νόμου και την έλλειψη σωστού προγραμματισμού και οργάνωσης όλων των παράπλευρων παραμέτρων που θα οδηγούσαν στην άμεση και επιτυχή υλοποίησή του. Πιο αναλυτικά τα προβλήματα αυτά είναι:

Κακή διατύπωση του νέου νομοθετικού πλαισίου – αντιγραφή οδηγίας 2014/24/ΕΕ

Μεγάλο μέρος του νέου νόμου αποτελεί αυτούσια μεταφορά του μεταφρασμένου κειμένου της κοινοτικής οδηγίας, γεγονός που οδηγεί σε συντακτικές και νοηματικές ασάφειες που δεν διευκρινίζονται επαρκώς. Επίσης, δεν ακολουθείται η αρχή της αναμόρφωσης δικαίου¹⁹, εφόσον το κείμενο το νόμου είναι δυσνόητο, απαιτείται μεγάλη προσπάθεια για την εύρεση των απαιτούμενων παραπομπών και την

¹⁹ Περιορισμός πολυνομίας, αποκάθαρση της νομοθεσίας, ώστε οι εναπομείναντες κανόνες να είναι λειτουργικοί, εύληπτοι και προσιτοί. Απλοποίηση, κατάργηση παρωχημένων διατάξεων και ένταξη σε ενιαίο κείμενο νόμων, κανονιστικών διαταγμάτων (άρθ.11, ν.4048/12).

ενσωμάτωσή τους σε αυτό, δεν προσδιορίζονται τα αρμόδια όργανα της διοίκησης και δεν υπάρχει σχετική κωδικοποίηση των διαδικασιών.

Αντίθετα, ο Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α., ήταν ένα εξαιρετο δείγμα νομοθέτησης, το οποίο περιέγραφε με σαφήνεια τις διαδικασίες, ήταν γραμμένο σε απλή και κατανοητή γλώσσα και δεδομένου ότι αφορούσε αποκλειστικά τους Δήμους αποτύπωνε με ακρίβεια τα γνωμοδοτικά και αποφασιστικά όργανα.

Έλλειψη έκδοσης των απαιτούμενων υπουργικών αποφάσεων και προεδρικών διαταγμάτων

Η πρόβλεψη έκδοσης 20 κοινών υπουργικών αποφάσεων, 13 υπουργικών αποφάσεων και 8 προεδρικών διαταγμάτων αποκλειστικά για τις συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών, χωρίς σαφή χρονικό προσδιορισμό για την έκδοσή τους, καθιστά το νέο νόμο μη λειτουργικό. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί η υποχρέωση έκδοσης Π.Δ. για την εφαρμογή της κατ' αποκλειστικότητας ανάθεσης σε φορείς της Κοινωνικής Οικονομίας.

Διατήρηση πληθώρας πρόσθετων νόμων για την υλοποίηση συμβάσεων προμηθειών

Η θέσπιση του ν.4412/16 στην ουσία αντικατέστησε μόνο τον Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. και το Π.Δ. 60/07 και δεν ενσωμάτωσε όλη τη σχετική νομοθεσία εκσυγχρονισμένα σε ένα ενιαίο νόμο. Η εφαρμογή του είναι ανέφικτη αν δεν συνδυαστεί με το Κ.Δ.Κ., τον «Καλλικράτη» και πλήθος παλαιών διατάξεων οι οποίες παραμένουν σε ισχύ. Η έρευνα στην αχανή νομοθεσία για την προσδιορισμό των γενικών διατάξεων του νόμου και τον εντοπισμό τυχόν εξειδικευμένων θα προκαλέσει σύγχυση στην εκτέλεση των διαδικασιών, όπως συνέβαινε και στο προϊσχύον πλαίσιο.

Ενδεικτικό παράδειγμα η διατήρηση του άρθ.227 του ν.3852/10 με το οποίο είναι δυνατή η κατάθεση διοικητικής προσφυγής ενώπιον του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης κατά συλλογικών ή μονομελών αποφάσεων των Δήμων από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον. Η δυνατότητα αυτή λειτουργεί συμπληρωματικά με το δικαίωμα ένστασης των διαγωνιζόμενων (για συμβάσεις έως 60.000,00 €) και μάλιστα εμμέσως αντικαθιστά την διαδικασία της ένστασης εφόσον γι' αυτή δεν απαιτείται καταβολή παραβόλου. Αντίθετα στην περίπτωση των προδικαστικών προσφυγών (για συμβάσεις άνω των 60.000,00 €) θεσπίζεται ρητά ότι δεν επιτρέπεται άλλη διοικητική προσφυγή (άρθ.360). Ως εκ τούτου, οι διαφορετικές

διαδικασίες ανά εκτιμώμενη αξία και νομοθέτημα προκαλούν σύγχυση και ασάφειες στις διαδικασίες των Δήμων.

Άμεση εφαρμογή του νέου νόμου

Η έναρξη ισχύος των περισσότερων διατάξεων του νόμου από την ψήφισή του, προφανώς δημιουργεί τεράστια προβλήματα στην εφαρμογή του, δεδομένου ότι χωρίς το απαιτούμενο χρονικό περιθώριο για την μελέτη του, το συνδυασμό του με άλλα νομοθετήματα και την προσαρμογή των εγγράφων και διαδικασιών δεν μπορεί να καταστεί λειτουργικός. Ακόμη και ο Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. έθετε χρόνο προσαρμογής έξι μήνες μετά την ψήφισή του.

Ασάφειες στην παράθεση των ορισμών

Σε αντίθεση με τον Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α., ο ν.4412/16 εμφανίζει ασάφειες σε ορισμούς που προκαλούν σύγχυση και ενδεχομένως να οδηγήσουν σε ακυρότητα διαδικασιών. Η αναφορά σε «σχέδιο αγοράς» βάσει του οποίου υπολογίζεται η εκτιμώμενη αξία μίας σύμβασης δεν αναλύεται πουθενά και θα οδηγήσει σε ποικίλες υποκειμενικές ερμηνείες (άρθ.6). Επιπλέον οι συμβάσεις «που συνάπτονται προφορικώς» (παρ.1, άρθ.38) αφενός δεν διευκρινίζονται και αφετέρου έρχονται σε αντίθεση με τον βασικό ορισμό των δημόσιων συμβάσεων²⁰.

Έλλειψη έκδοσης προτύπων εγγράφων σύμβασης

Η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. έχει μεταξύ άλλων την αρμοδιότητα να εκδίδει πρότυπα τεύχη δημοπράτησης και σχέδια συμβάσεων (παρ.2ε, άρθ.2, ν.4013/11). Προς αποφυγή των όποιων παρερμηνειών από τους δημόσιους φορείς θα έπρεπε ο νέος νόμος να συνοδεύεται από πρότυπα τεύχη, εκδιδόμενα από την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., τα οποία θα διευκόλυναν το έργο της κωδικοποίησης και θα εκμηδένιζαν την περίπτωση ακυρότητας των διαδικασιών. Τα εν λόγω έντυπα βρίσκονται ακόμη σε πρωταρχικό στάδιο δεδομένου ότι μόλις στις 8-9-2016 αναρτήθηκε σε δημόσια διαβούλευση από την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. το «Τυποποιημένο Έντυπο Υπεύθυνης Δήλωσης» κατ' αντιστοιχία με το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Προμήθειας (Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2016/7 της

²⁰ Ως δημόσιες συμβάσεις νοούνται αυτές που συνάπτονται γραπτώς σύμφωνα με την παρ.1.5 του άρθρου 2του ν.4412/16

Επιτροπής, της 5ης Ιανουαρίου 2016). Αξίζει να σημειωθεί ότι ο Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. είχε ενσωματωμένα κωδικοποιημένα υποδείγματα διακηρύξεων.

5.4.2 Έλλειψη εκσυγχρονισμού ηλεκτρονικών μέσων

Η νομοθετική αποτύπωση της χρήσης των Τ.Π.Ε. δεν αρκεί για την εφαρμογή τους και η έλλειψη ενεργοποίησης του συνόλου των προϋποθέσεων που ορίζει ο νόμος διατηρεί τα ήδη προϋπάρχοντα προβλήματα:

Απουσία βελτίωσης Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.

Τα προβλήματα από τη λειτουργία του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. δικαιολογούνται κατά το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο από την καινοτομία του και τη δυσκολία συνδυασμού του με παρελθούσες διατάξεις προ Τ.Π.Ε.. Παρά την πάροδο διετίας όμως από την προετοιμασία του νέου πλαισίου για τις συμβάσεις και την έναρξη λειτουργίας του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. διαπιστώνεται ότι δεν λήφθηκε μέριμνα για την ενεργοποίηση των αρχικών προβλέψεων του (διαχείριση και εκτέλεση των συμβάσεων, μητρώο προμηθευτών, διαλειτουργικότητα των συστημάτων, δυνατότητα τροποποίησης ή και απόσυρσης προσφοράς, αποκλεισμό προσφέροντα για τμήμα της προμήθειας), πόσο μάλλον δε των νέων λειτουργιών του και δεν προβλέπεται ο χρόνος έναρξης ισχύος τους (εν αναμονή τεσσάρων υπουργικών αποφάσεων, άρθ.36).

Έλλειψη διαλειτουργικότητας πληροφοριακών συστημάτων

Ο εκσυγχρονισμός των διαδικασιών, πέραν της αναδιάρθρωσης των διοικητικών διαδικασιών, απαιτεί τη διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων, η οποία μολονότι προβλέπεται στο νόμο, δεν έχει ακόμη ενεργοποιηθεί και δεν προβλέπεται ο χρόνος έναρξης ισχύος της (π.χ. αυτόματη αποστολή στοιχείων από το Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. στο πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ μετά την έκδοση Υ.Α.-άρθ.38).

5.4.3 Ελλιπής και ασαφής ανάλυση διαδικασιών

Ο ελλιπής προσδιορισμός των διαδικασιών και των αρμόδιων οργάνων αναμένεται να διογκώσει την ήδη υπάρχουσα σύγχυση στους Δήμους και να προκαλέσει περαιτέρω ανομοιογένεια στις διαδικασίες τους. Τα προβλήματα δημιουργούνται για τους κάτωθι λόγους:

☑ Έλλειψη αναφοράς στο αρμόδιο όργανο που αποφασίζει για την έναρξη των διαδικασιών ανάθεσης

Το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει αποφανθεί ότι είναι απαραίτητη η λήψη απόφασης Δημοτικού Συμβουλίου με την οποία να εξωτερικεύεται ευθέως η βούληση του οργάνου αυτού σχετικά με την αναγκαιότητα διενέργειας συγκεκριμένης προμήθειας, ώστε να εκκινήσει μία διαδικασία ανάθεσης (Πράξη 326/13, 33/2012, Τμ. 7 Ελεγκτικό Συνέδριο). Επιπλέον για τις απευθείας αναθέσεις υπήρχαν διχογνωμίες σχετικά με την αναγκαιότητα λήψης σχετικής απόφασης (Πράξη 160/13, Τμ. 7 Ελεγκτικό Συνέδριο).

Ο νέος νόμος αφενός δεν κάνει καμία αναφορά στην ανωτέρω βασική προϋπόθεση έναρξης για όλες τις διαδικασίες ανάθεσης και αφετέρου δεν διορθώνει το κενό νόμου του προηγούμενου νομοθετικού πλαισίου και δεν επιλύει το πρόβλημα αντιπαράθεσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τις απευθείας αναθέσεις.

☑ Έλλειψη αναφοράς στο αρμόδιο όργανο που καθορίζει τον τρόπο εκτέλεσης

Ο Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. προσδιόριζε τα αρμόδια όργανα για τον καθορισμό του τρόπου εκτέλεσης μίας σύμβασης (ανοικτός, κλειστός, πρόχειρος, απευθείας ανάθεση), δεδομένου ότι ήταν στη διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής να αποφασίζει για το είδος του διαγωνισμού ή την απευθείας ανάθεση.

Στον νέο νόμο, ενώ διατηρείται η ανωτέρω δυνατότητα-υποχρέωση, εντούτοις απουσιάζει οποιαδήποτε σχετική αναφορά. Απόρροια αυτής της έλλειψης θα είναι κάθε αναθέτουσα αρχή να ενεργεί αυτοβούλως, υιοθετώντας διαφορετικές αλλά και ελλιπείς διαδικασίες.

☑ Απουσία καθορισμού οργάνου για την έγκριση τεχνικών προδιαγραφών

Η έγκριση τεχνικών προδιαγραφών προβλέπεται στο άρθρο 54, χωρίς όμως να προσδιορίζεται το αρμόδιο όργανο έγκρισής τους. Στον Κ.Δ.Κ. προβλέπεται ότι η παραπάνω έγκριση γίνεται με απόφαση δημάρχου στην απευθείας ανάθεση και με απόφαση Ο.Ε. στο συνοπτικό διαγωνισμό (παρ.9, άρθ.209). Κατά συνέπεια, δεν ορίζεται το αρμόδιο όργανο έγκρισης για τους διαγωνισμούς άνω των 60.000,00 €, το οποίο πιθανότατα είναι το ΔΣ (εφόσον αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν το δήμο). Η επαγωγική σκέψη για την κάλυψη της ανωτέρω παράλειψης και η θέσπιση τριών διαφορετικών οργάνων για την έκδοση της ίδιας απόφασης, προφανώς και δεν αποτελεί απλοποίηση των διαδικασιών αλλά δημιουργεί προβλήματα ερμηνείας και σύγχυσης στους δήμους.

☑ Έλλειψη αναφοράς στο χρονικό διάστημα έκδοσης των απαιτούμενων δικαιολογητικών διαγωνισμού

Σε αντίθεση με τον Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α., στο ν.4412/16 δεν γίνεται καμία αναφορά στο χρονικό διάστημα εντός του οποίου πρέπει να έχουν εκδοθεί τα απαιτούμενα δικαιολογητικά του διαγωνισμού (συμπεριλαμβανομένων των υπεύθυνων δηλώσεων), γεγονός που θα προκαλέσει σύγχυση τόσο στους δήμους όσο και στους διαγωνιζόμενους.

☑ Ελλιπής ανάλυση του συνοπτικού διαγωνισμού

Ο τρόπος διενέργειας του συνοπτικού διαγωνισμού απουσιάζει σχεδόν ολοκληρωτικά από το νέο νόμο και η αιτιολογική έκθεση δεν διαφωτίζει σχετικά με τις προθέσεις του νομοθέτη. Η «απλοποιημένη» προκήρυξη και η αναφορά ότι οι λεπτομέρειες του καθορίζονται στα έγγραφα, δεν ερμηνεύει σε τι μπορεί να συνίσταται η απλοποίηση, ποιοι είναι οι κρίσιμοι και απαραίτατοι όροι οι οποίοι οφείλουν να παρατίθενται, αν μπορούν να περιοριστούν οι όροι και οι απαιτήσεις της διακήρυξης και σε ποια σημεία. Επίσης, η δυνατότητα αποστολής της προκήρυξης σε 3 τουλάχιστον οικον.φορείς ενδέχεται να εγείρει υπόνοιες εύνοιας, γεγονός αντιφατικό με την έννοια του διαγωνισμού, καθώς και αντιδράσεις από τους λοιπούς οικον.φορείς.

Ακόμη και ο Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. που δεν περιέγραφε με λεπτομέρειες τον αντίστοιχο «πρόχειρο» διαγωνισμό, εντούτοις με πλήρη σαφήνεια όριζε ότι σε αυτόν δεν ισχύουν οι όροι του ανοικτού και κλειστού διαγωνισμού. Αυτό προσέδιδε την νομιμότητα στην πρωτοβουλία των Δήμων να προσαρμόζουν τους όρους του διαγωνισμού, γεγονός που εκλείπει από το νέο νόμο.

☑ Ελλιπής ανάλυση της διαδικασίας της απευθείας ανάθεσης

Η απευθείας ανάθεση μολονότι ορίζεται ως μία διαδικασία χωρίς εκ των προτέρων δημοσιότητα (παρ.31, άρθ.2), εντούτοις ως εκκίνησή της θεωρεί την αποστολή πρόσκλησης υποβολής προσφορών σε οικον.φορείς (παρ.3, άρθ.120). Η αντιφατική αυτή ερμηνεία προφανώς προκαλεί σύγχυση και επιπλέον το περιεχόμενο, ο τρόπος αποστολής της πρόσκλησης και η δεξαμενή των υποψήφιων οικον.φορέων (σε αντιδιαστολή με τα έργα όπου υπάρχει πλήρη αναφορά) αλλά και τα απαιτούμενα έγγραφα για τη σύναψή της ουδόλως αποτυπώνονται.

Αντίθετα, στον Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. υπήρχε ρητή αναφορά της προβλεπόμενης διαδικασίας που δεν άφηνε περιθώρια παρερμηνείας.

Ελλιπής ανάλυση κόστους κύκλου ζωής

Η εκτίμηση του κόστους κύκλου ζωής (άρθ.87, ν.4412/16), ως νέο κριτήριο ανάθεσης μίας σύμβασης και ιδιαίτερα του κόστους που οφείλεται σε εξωτερικούς περιβαλλοντικούς παράγοντες (κόστος εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, κόστος για το μετριασμό της κλιματικής αλλαγής) αποτελεί μία ασαφή έννοια, δυσχερής στον αντικειμενικό προσδιορισμό της και ως εκ τούτου μέχρι την έκδοση της προβλεπόμενης Υ.Α., το εν λόγω κριτήριο θα παραμείνει ανεφάρμοστο από τους Δήμους.

Αντιφατική αναφορά δικαιολογητικών τεχνικής προσφοράς

Σε αντίθεση με τον Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. όπου καθορίζονταν με σαφήνεια τα περιεχόμενα των φακέλων της προσφοράς, ο νέος νόμος παρουσιάζει αντιφατικά στοιχεία όσον αφορά τα δικαιολογητικά της τεχνικής προσφοράς. Ειδικότερα, στην παρ.4 του άρθ.94 ορίζεται ότι ο φάκελος της τεχνικής προσφοράς περιλαμβάνει όλα τα δικαιολογητικά που τεκμηριώνουν την τεχνική επάρκεια και χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση των προσφορών. Αντίθετη ερμηνεία προκύπτει από το άρθ.103 σύμφωνα με το οποίο μόνο ο ανακηρυχθείς προσωρινός ανάδοχος προσκομίζει τα δικαιολογητικά που τεκμηριώνουν τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής (τεχνική επάρκεια). Αποτέλεσμα θα είναι η διαφορετική απαίτηση του κάθε Δήμου στα απαιτούμενα δικαιολογητικά, η έλλειψη ομοιογένειας των εγγράφων του Δημοσίου και η σύγχυση των οικον.φορέων.

Έλλειψη αναφοράς στη συγκρότηση της επιτροπής διαγωνισμού και αξιολόγησης προσφορών

Ο Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. όριζε στο άρθ.46 τον τρόπο συγκρότησης της επιτροπής διαγωνισμού και αξιολόγησης προσφορών καθώς και τη σύνθεσή της. Μολονότι στο νέο νόμο (άρθρο 221) γίνεται αναλυτική αναφορά στον αριθμό των μελών των γνωμοδοτικών επιτροπών και στις αρμοδιότητες τους, εντούτοις παραλείπεται η ανωτέρω βασική επιτροπή, η οποία παντού αποκαλείται ως «το αρμόδιο γνωμοδοτικό όργανο». Για μία ακόμη φορά προκύπτει κενό νόμου και η μόνη επόμενη γενική διάταξη στην οποία μπορούν να βασιστούν οι Δήμοι είναι ο ν.2690/99²¹. Παράλληλα, εγείρονται προβληματισμοί σχετικά με το λόγο απουσίας αναφοράς της στο εν λόγω νομοθέτημα.

²¹ «Τα συλλογικά όργανα, αν στο νόμο δεν ορίζεται διαφορετικά, συγκροτούνται από τρία (3) τουλάχιστον μέλη» (άρθ.13, παρ.2, ν.2690/99).

Έλλειψη ρύθμισης περιπτώσεων μη ολοκλήρωσης διαγωνισμών και άμεσης ανάγκης για σύναψη σύμβασης

Το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο δεν είχε πρόβλεψη για μία επισπευσμένη διαδικασία σύναψης σύμβασης αποκλειστικά για τις περιπτώσεις όπου η καθυστέρηση ολοκλήρωσης των διαγωνισμών (π.χ. λόγω προσφυγών) θα έθετε σε κίνδυνο τη λειτουργία του Δήμου (π.χ. αποκομιδή απορριμμάτων). Η ανωτέρω έλλειψη είχε οδηγήσει σε πληθώρα ακυρωτικών αποφάσεων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης αλλά και Πράξεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και δυστυχώς ο ν.4412/16 εξακολουθεί να μην περιλαμβάνει σχετική ρύθμιση.

5.4.4 Χρονοβόρες διαγωνιστικές διαδικασίες

Οι καινοτομίες του νέου νόμου επιφέρουν αύξηση των διοικητικών βαρών και του χρόνου ολοκλήρωσης των διαγωνιστικών διαδικασιών για τους κάτωθι λόγους:

Προσθήκη ελεγκτικού οργάνου (Α.Ε.Π.Π.)

Στους ήδη υπάρχοντες ελεγκτικούς μηχανισμούς²² των Δήμων προστίθεται επιπλέον η Α.Ε.Π.Π., δημιουργώντας πρόσθετη διοικητική επιβάρυνση με την αποστολή πλήρους φακέλου για την εξέταση των προσφυγών και μάλιστα με δριμύτατες ποινές κατά υπαλλήλων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης.

Αναμενόμενη δυσλειτουργία Α.Ε.Π.Π.

Η σύσταση ενός οργάνου με 10 τριμελή κλιμάκια (Α.Ε.Π.Π.) για την εξέταση των προσφυγών άνω των 60.000,00 € για το σύνολο του δημοσίου τομέα είναι παντελώς ανεπαρκής και άκρως συγκεντρωτική²³. Η δε υποχρέωσή της για έκδοση απόφασης εντός δύο μηνών από την κατάθεση της προδικαστικής προσφυγής, με πληθώρα ενδιάμεσων ενεργειών στο μεσοδιάστημα, προφανώς και δεν επαρκεί για το μέγεθος και

²² Οι Δήμοι ελέγχονται για τις διαδικασίες ανάθεσής τους από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, προσημαστικά, προληπτικά και κατασταλτικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο και στην περίπτωση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων από την εκάστοτε Διαχειριστική Αρχή. Επιπλέον δυναμικοί και κατά περίπτωση ελεγκτικοί μηχανισμοί είναι η Οικονομική Επιθεώρηση του Υπουργείου Οικονομικών (άρθ. 168 Ν.3463/06), το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (παρ.1 άρθ. 2, Ν.3074/02) και τα αρμόδια δικαστήρια.

²³ Τόσο το Ελεγκτικό Συνέδριο όσο και η Αποκεντρωμένη Διοίκηση λειτουργούν σε αποκεντρωμένες κατά τόπους μονάδες.

την ποσότητα των φακέλων του δημοσίου και ασφαλώς αναμένεται να αυξήσει το χρόνο ολοκλήρωσης της διαγωνιστικής διαδικασίας.

Ακόμη και η σύστασή της (μέσω ΑΣΕΠ και δημόσιας πρόσκλησης του Υπουργού Δικαιοσύνης) αναμένεται να καθυστερήσει την έναρξη λειτουργίας της, η οποία εμμέσως ορίζεται στις 01-01-2017, δημιουργώντας πρόσθετα προβλήματα απουσίας ελεγκτικού μηχανισμού.

Υποχρέωση προσκόμισης δικαιολογητικών κατακύρωσης

Η δυνατότητα προσκόμισης των δικαιολογητικών κατακύρωσης από τον προσωρινό ανάδοχο έως και 40 ημέρες από την έγγραφη ειδοποίησή του, ασφαλώς εκμηδενίζει την όποια εξοικονόμηση χρόνου από την απουσία αρχικού ελέγχου των δικαιολογητικών. Σε περίπτωση δε που τα δικαιολογητικά δεν πληρούν τις προδιαγραφές και προσκαλείται ο δεύτερος κατά σειρά επιλογής προσφέροντας να τα προσκομίσει, ο χρόνος επανεκκινεί από την αρχή κοκ. Άμεσο επακόλουθο είναι η δραματική αύξηση του χρόνου ολοκλήρωσης των διαγωνισμών.

Σημειώνεται ότι η ανωτέρω υποχρέωση δεν συμπεριλαμβανόταν στον Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. αλλά μόνο στο Π.Δ.118/07.

5.4.5 Αρνητικές επιπτώσεις στους οικονομικούς φορείς

Οι ανωτέρω περιγραφόμενες ασάφειες αναμένεται να προκαλέσουν σύγχυση και έμμεσα εμπόδια στους οικονομικούς φορείς και να περιορίσουν περαιτέρω τη συμμετοχή τους στις διαγωνιστικές διαδικασίες των Δήμων για τους κάτωθι λόγους:

Εμπλοκή σε χρονοβόρες διαγωνιστικές διαδικασίες και αδυναμία εκτίμησης συνθηκών αγοράς

Η αύξηση του χρόνου ολοκλήρωσης των διαγωνισμών, κρατάει τους οικον.φορείς «ομήρους» σε διαδικασίες ανάθεσης, με αυξημένο χρόνο δέσμευσης των προσφορών τους, αυξημένη περίοδο χρέωσης των εγγυητικών συμμετοχής, κίνδυνο μεταβολής των οικονομικών δεδομένων της αγοράς στο μεσοδιάστημα και ενδεχόμενη ζημίωσή τους από τις παρελθούσες προσφερόμενες τιμές τους. Μακροπρόθεσμα θα αδυνατούν να εκτιμήσουν το όφελος που θα προκύπτει από τη συμμετοχή τους και μόνο οι μεγάλες επιχειρήσεις θα μπορούν να ανταπεξέλθουν στο αόριστο χρονικό διάστημα ολοκλήρωσης των διαγωνισμών.

Σύγκριση σχετικά με τις διαγωνιστικές διαδικασίες

Το ασαφές νέο νομοθετικό πλαίσιο θα οδηγήσει σε διαφοροποιήσεις των εγγράφων της σύμβασης ακόμη και σε όμορους δήμους, με αποτέλεσμα τη σύγκριση όσον αφορά τις διαγωνιστικές διαδικασίες, την διαφορετική τους αντιμετώπιση και τέλος την απώλεια της εμπιστοσύνης τους στη Δημόσια Διοίκηση.

Διατήρηση αναίτιων εξόδων

Η υποχρέωση δημοσίευσης στον εθνικό τύπο, όπως προβλέπονταν στο προηγούμενο καθεστώς, παρατείνεται μέχρι το 2020, διατηρώντας αναίτιες υποχρεωτικές δαπάνες για τους οικονομικούς φορείς στην εποχή των ΤΠΕ.

5.4.6 Αρνητικές επιπτώσεις στους εμπλεκόμενους υπάλληλους των Δήμων

Τα παραπάνω προβλήματα έχουν αρνητικό αντίκτυπο στους υπαλλήλους που εμπλέκονται στις διαδικασίες ανάθεσης προμηθειών αλλά και στην ποιότητα και ποσότητα της παραγόμενης εργασίας τους. Πιο συγκεκριμένα τα προβλήματα που ανακύπτουν είναι:

Αδυναμία και άρνηση ανταπόκρισης εμπλεκόμενων υπαλλήλων

Η κακή διατύπωση και η ανάγκη ερμηνείας του ν.4412/16, ο συνδυασμός του με παλαιότερα νομοθετήματα και η διαπίστωση ισχύος αυτών, η προσαρμογή των παλαιών εντύπων σε νέα, ενιαία και ορθά έντυπα, χωρίς τη συνδρομή ερμηνευτικών εγκυκλίων-οδηγιών και χρονικού περιθωρίου προσαρμογής αποτελεί άθλο αλλά και ουτοπία για το προσωπικό της Τ.Α..

Αφενός δεν υπάρχει η πολυτέλεια του χρόνου που απαιτείται για τις παραπάνω ενέργειες και αφετέρου εκλείπει η απαιτούμενη κατάρτιση του προσωπικού για την ερμηνεία και εύρεση λύσεων στα όποια προβλήματα προκύπτουν.

Αποτέλεσμα είναι η άρνηση των υπαλλήλων να εφαρμόσουν το νέο νόμο, η δυσφορία τους απέναντι στη νομοθέτηση του κράτους και η αντίδρασή τους στην ανάληψη οποιονδήποτε ευθυνών σχετικά με το αντικείμενο.

Αδυναμία ανταπόκρισης επιτροπών διαγωνισμού

Οι επιτροπές διαγωνισμών επιφορτίζονται με αυξημένες γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, όπως την αποδοχή άλλων αποδεικτικών μέσων (τεχνικός φάκελος του κατασκευαστή) αντί της προσκόμισης συγκεκριμένου σήματος, έκθεσης δοκιμών ή πιστοποιητικού από οργανισμό αξιολόγησης. Αυτό εγείρει προβληματισμούς ως προς την ικανότητα και κατάρτιση της εκάστοτε επιτροπής διαγωνισμού, να ελέγχει και να αποφαινεται επί ενός τεχνικού φακέλου κατασκευαστή και τη συμμόρφωσή του με τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά. Εν ολίγοις, οι επιτροπές διαγωνισμών καλούνται να αντικαταστήσουν οργανισμούς και πιστοποιημένους φορείς με εμπειρία και εξειδίκευση και να αποφανθούν περί της καταλληλότητας ενός προϊόντος.

Ανάλογη αρμοδιότητα παρέχεται για την εξαίρεση από τον αποκλεισμό ενός προσφέροντα σε διαγωνισμό, εφόσον αυτός αποδείξει με απροσδιόριστους τρόπους τα μέτρα δράσης που έχει λάβει για την απόδειξη της αξιοπιστίας του ή όταν μόνο μικρά ποσά φόρων δεν έχουν αποδοθεί και είναι σαφώς δυσανάλογα. Επειδή προφανώς η παραπάνω κρίση δεν μπορεί να ικανοποιηθεί από απλούς υπαλλήλους του εκάστοτε Δήμου η εν λόγω δυνατότητα είτε θα παραμείνει ανενεργή είτε θα οδηγήσει σε διαδικασίες ενστάσεων και προσφυγών.

Έλλειψη εκπαίδευσης - πιστοποίησης

Όλοι οι εμπλεκόμενοι υπάλληλοι σε διαδικασίες ανάθεσης προβλέπεται να έχουν την απαιτούμενη εκπαίδευση και πιστοποίηση (άρθ.344). Ενώ η έναρξη ισχύος του νόμου θα έπρεπε να είναι μεταγενέστερη των παραπάνω ενεργειών, εντούτοις η εκπαίδευση δεν έχει ακόμη προγραμματιστεί και η σύσταση του Μητρώου Πιστοποιημένων Υπαλλήλων Δημοσίων Συμβάσεων (Μη.Π.Υ.Δη.Συ.), θα υλοποιηθεί μετά την έκδοση προεδρικού διατάγματος (σε άγνωστο χρόνο) και η έναρξη ισχύος του μετά την πάροδο 6 μηνών από το Π.Δ. Ως εκ τούτου, η έλλειψη προγραμματισμού οδηγεί σε έλλειψη κατάρτισης των υπαλλήλων των δήμων και σε ανασφάλεια κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

Συμπεράσματα – Προτάσεις

6.1 Συμπεράσματα

Το βασικό νομοθέτημα για την υλοποίηση των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών των Δήμων ήταν ο Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α., ο οποίος, δεδομένου της παλαιότητάς του, έχρηζε τροποποίησης και εκσυγχρονισμού. Επιπλέον, ο συνδυασμός του με πλήθος άλλων νομοθετημάτων και η έλλειψη σχετικής κωδικοποίησης δημιουργούσαν σύγχυση στους Δήμους και διαφοροποίηση στις ενέργειες τους. Πρόσθετα προβλήματα δημιουργούσαν και άλλοι παράγοντες, όπως οι νέες διαδικασίες των ηλεκτρονικών διαγωνισμών, οι καθυστερήσεις εξαιτίας των διαφορετικών ελεγκτικών οργάνων, η έλλειψη διαλειτουργικότητας μεταξύ των ηλεκτρονικών συστημάτων, οι υπεράριθμες και σύνθετες ενέργειες των διαγωνιστικών διαδικασιών και η αρνητική επίπτωση όλων των παραπάνω στο προσωπικό των Δήμων και στους οικονομικούς φορείς.

Αφορμή όμως και ίσως ο βασικότερος λόγος για την τροποποίηση του νομοθετικού πλαισίου των συμβάσεων ήταν η υποχρέωση της χώρας μας για προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας και όλων των διαδικασιών ανάθεσης στην ευρωπαϊκή οδηγία 2014/24/ΕΕ. Οι στόχοι της επιθυμητής μεταρρύθμισης εμφανίζονται στον κάτωθι πίνακα.




Πίνακας 6.1

Στόχοι μεταρρύθμισης

● Η ενσωμάτωση της τελευταίας κοινοτικής οδηγίας με σκοπό την ίση και χωρίς διακρίσεις μεταχείριση, τη διευκόλυνση της πρόσβασης των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις και την υιοθέτηση κοινωνικών και περιβαλλοντικών κριτηρίων, συμβάλλοντας στην στρατηγική «Ευρώπη 2020» για «μία έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη».

● Η ενοποίηση όλου του δημόσιου τομέα σε ένα κοινό πλαίσιο με ενιαίες, διαφανείς και σαφείς διαδικασίες που θα αποκαταστήσουν την εμπιστοσύνη στο κράτος.

Πίνακας 6.1 (συνέχεια) Στόχοι μεταρρύθμισης

 Η απλοποίηση των διαδικασιών και η μείωση των γραφειοκρατικών βαρών που αφενός θα ενεργοποιήσουν την ιδιωτική αγορά και αφετέρου θα επιταχύνουν και θα διευκολύνουν τις διαδικασίες του δημοσίου.
 Η προσαρμογή στην ολοένα αυξανόμενη χρήση των Τ.Π.Ε. για την επίτευξη διαφάνειας, αξιοπιστίας και συντόμευσης διαδικασιών.
 Η επίτευξη του μέγιστου δυνατού ανταγωνισμού, αφενός για την ενίσχυση της αγοράς και αφετέρου για την καλύτερη αξιοποίηση των περιορισμένων δημοσιονομικών πόρων.

Όπως είναι εύκολα αντιληπτό ο σχεδιασμός και η αποτύπωση ενός νέου νομοθετικού πλαισίου για την ανάθεση προμηθειών για το σύνολο των φορέων της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί ένα εξαιρετικά δύσκολο εγχείρημα, που προφανώς δεν είναι εφικτό να περιλαμβάνει με σαφήνεια όλες τις ιδιαίτερες διαδικασίες που θα λαμβάνουν χώρα σε κάθε φορέα.

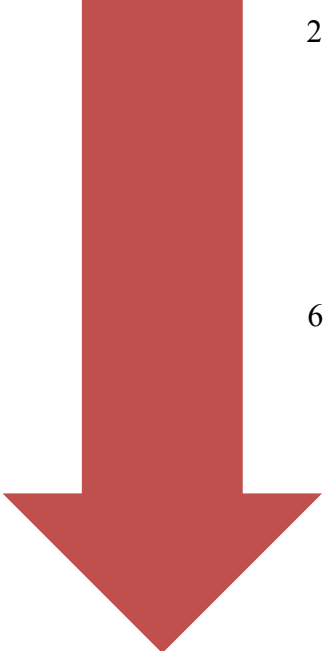
Εντούτοις, αν λάβουμε υπόψη μας ότι η ανωτέρω μεταρρύθμιση βρίσκεται σε επεξεργασία για χρονικό διάστημα τουλάχιστον 2 ετών (χρόνος που μεσολάβησε από την τελευταία κοινοτική οδηγία και την ανάγκη αναπροσαρμογής του ν.4281/14), διαπιστώνεται ότι υπήρχε αρκετός χρόνος για να προβλεφθούν και να ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα προς αποφυγή των όποιων προβλημάτων.

Από την συγκριτική αξιολόγηση που περιγράφεται στο προηγούμενο κεφάλαιο εμφανίζονται τόσο θετικές όσο και αρνητικές επιπτώσεις από το νέο νόμο, οι οποίες αποτυπώνονται συνοπτικά στο κάτωθι σχεδιάγραμμα:


Πίνακας 6.2

Ωφέλειες - Προβλήματα

ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ

- 
- 1.Κακή και ασαφής διατύπωση νέου νόμου
 2. Αντιγραφή κοινοτικής οδηγίας με συντακτικές και νοηματικές ασάφειες
 - 3.Έλλειψη έκδοσης προβλεπόμενων Υ.Α. και Π.Δ.
 - 4.Διατήρηση πλήθους προγενέστερων νόμων
 - 5.Ελλιπής αξιοποίηση Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. και απουσία προτύπων
 - 6.Έλλειψη διαλειτουργικότητας πληροφοριακών συστημάτων και εκσυγχρονισμού Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ
 - 7.Ελλιπής και ασαφής περιγραφή των διαδικασιών
 - 8.Αύξηση χρόνου ολοκλήρωσης διαδικασιών
 - 9.Αδυναμία ανταπόκρισης δημοτικών υπαλλήλων στην ερμηνεία και εφαρμογή του νόμου
 - 10.Σύγχυση οικον.φορέων και διατήρηση αναίτιων εξόδων

ΩΦΕΛΕΙΕΣ

- 
- 1.Ενσωμάτωση κοινοτικής οδηγίας
 - 2.Εκσυγχρονισμός νομοθετικού πλαισίου
 - 3.Αξιοποίηση κοινων.επιχειρηματικότητας και καινοτομίας
 - 4.Ενίσχυση χρήσης Τ.Π.Ε.
 - 5.Μείωση διοικητικών βαρών και εν μέρει χρόνου διαγωνιστικών διαδικασιών
 - 6.Περιορισμός ενστάσεων-προσφυγών
 - 7.Αποτελεσματικότερη έννομη προστασία εντός και εκτός Δήμου
 - 8.Ευελιξία κατά τον αποκλεισμό των διαγωνιζόμενων
 - 9.Ενίσχυση συμμετοχής οικον.φορέων και ιδιαίτερα των Μ.Μ.Ε.

Από το ανωτέρω σχεδιάγραμμα γίνεται εμφανές ότι ενώ οι ωφέλειες του νέου νομοθετικού πλαισίου ανταποκρίνονται στους τιθέμενους στόχους, εντούτοις αυτές εξαλείφονται από τα τεράστια προβλήματα που αυτός εμφανίζει. Η ερμηνεία και η εφαρμογή του νέου νόμου ξεπερνά τις δυνατότητες των Δήμων και οι ελάχιστοι που θα επιχειρήσουν να τον εφαρμόσουν θα δράσουν αποσπασματικά και κατά το δοκούν με αμφίβολο αποτέλεσμα ως προς τη νομιμότητα των ενεργειών τους.

Βασική προϋπόθεση για την ελαχιστοποίηση των προβλημάτων που δημιουργούνται θα ήταν η εκ των προτέρων ή τουλάχιστον η ταυτόχρονη έκδοση των υπουργικών αποφάσεων - προεδρικών διαταγμάτων και η σύσταση όλων των απαραίτητων οργάνων (Α.Ε.Π.Π., Μη.Π.Υ.Δη.Συ.) που προβλέπονται σε αυτό, γεγονός που θα ενεργοποιούσε άμεσα το σύνολο των διατάξεων του. Επίσης η έκδοση ερμηνευτικών εγκυκλίων, οδηγιών και υποδειγμάτων αμέσως μετά την ψήφιση του νόμου θα αποσαφήνιζε τις γενικές του διατάξεις και θα ενσωμάτωνε τις ιδιαιτερότητες των αποφασιστικών οργάνων των Δήμων (Δ.Σ., Ο.Ε., Δήμαρχος) που δεν απαντώνται πουθενά αλλού στο Δημόσιο τομέα. Εντούτοις η έλλειψη των ανωτέρω προϋποθέσεων καθιστά το νέο νόμο μη λειτουργικό και ανέφικτο στην εφαρμογή του (Δελτίο τύπου ΚΕΔΕ, 25-8-2016).

6.2 Προτάσεις

Για την ομαλή ενεργοποίησή του και την άρση των διαπιστούμενων εμποδίων στην εφαρμογή του η πιο ενδεδειγμένη λύση είναι η αναστολή ισχύος του μέχρι:

1. την έκδοση των απαιτούμενων υπουργικών αποφάσεων - προεδρικών διαταγμάτων,
2. τη σύσταση όλων των απαραίτητων οργάνων,
3. την επίτευξη των πρόσθετων λειτουργιών του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.,
4. την επίτευξη διαλειτουργικότητας μεταξύ των πληροφοριακών συστημάτων του δημόσιου τομέα,
5. την έκδοση ερμηνευτικών εγκυκλίων ανά Υπουργείο προς διευθέτηση των γενικών και αόριστων διατάξεων,
6. την έκδοση οδηγιών και πρότυπων εγγράφων σύμβασης από την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.,
7. την εκπαίδευση κυρίως του προσωπικού των τμημάτων Προμηθειών αλλά και όλων των υπαλλήλων του Δήμου.

Αποτρεπτικοί παράγοντες όμως στην ανωτέρω πρόταση είναι αφενός η υποχρέωση της χώρας μας για συμμόρφωση στην οδηγία 2014/24/ΕΕ μέχρι τις 18-4-2016 (προθεσμία που έχει ήδη παρέλθει) και αφετέρου ο κίνδυνος του εφησυχασμού της κεντρικής διοίκησης και της έμμεσης αδρανοποίησης του νόμου, όπως άλλωστε συνέβη και με το ν.4281/14.

Ως εκ τούτου, επόμενη εφικτή εναλλακτική λύση απομένει η άμεση παροχή ερμηνευτικών εγκυκλίων και συνοπτικών οδηγιών υλοποίησης του νέου νόμου προς απάλειψη των ασαφειών του από τα καθ' ύλη αρμόδια Υπουργεία και η άμεση εκπαίδευση του προσωπικού της Τ.Α.

6.3 Επίλογος

Η διενέργεια των προμηθειών των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού αποτελεί την απαρχή της οικονομικής διαχείρισής τους και η ανάγκη εκσυγχρονισμού του τρόπου εκτέλεσής της ήταν επιβεβλημένη. Η αναδιάρθρωση του σχετικού πλαισίου, νομοθετημένη από την κεντρική κρατική διοίκηση για το σύνολο του δημόσιου τομέα ασφαλώς αποτελεί μία θετική εξέλιξη, δεδομένου ότι συνδυάζει την ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και τον εκσυγχρονισμό των διαδικασιών.

Πάραυτα μία μεταρρύθμιση τέτοιου μεγέθους διαταράσσει το διοικητικό κατεστημένο και είναι λογικό να περιέχει αστοχίες και ελλείψεις. Για την ελαχιστοποίηση των όποιων δυσκολιών θα ήταν σκόπιμη η εκ των προτέρων έκδοση όλων των προβλεπόμενων υπουργικών αποφάσεων και προεδρικών διαταγμάτων και η πρόβλεψη μίας μεταβατικής περιόδου για την ενεργοποίησή του.

Ωστόσο, η άμεση έναρξη ισχύος του νόμου, με δεδομένες τις αδυναμίες και τις ασάφειες του, καθιστά σχεδόν ανέφικτη την εφαρμογή του και γενικώς υπολείπεται των προσδοκιών και των απαιτήσεων των Δήμων. Για την αντιμετώπιση των παραπάνω δυσχερειών κρίνεται επιβεβλημένη αν όχι η αναστολή του, τουλάχιστον η άμεση έκδοση εκτελεστικών διαταγμάτων και ερμηνευτικών εγκυκλίων επ' αυτής και η εκπαίδευση των αρμόδιων υπαλλήλων, στη βάση των οποίων κρίνεται η επιτυχής και ορθή εκτέλεση του νόμου.

Κατάλογος Πινάκων

[Αριθμός Πίνακα]	[Τίτλος Πίνακα]	[Σελίδα]
3.1	Στόχοι ν.4412/2016	14
4.1	Είδη αναθέσεων	18
4.2	Διαδικασίες αναθέσεων	19
4.3	Βήματα εκκίνησης για τη διαδικασία σύναψης σύμβασης προμηθειών	21
4.4	Βήματα ανάθεσης για την διαδικασία της απευθείας ανάθεσης	22
4.5	Βήματα ανάθεσης για την διαδικασία του συνοπτικού διαγωνισμού	23
4.6	Βήματα ανάθεσης για τις διαδικασίες των ηλεκτρονικών διαγωνισμών	27
6.1	Στόχοι μεταρρύθμισης	52
6.2	Ωφέλειες – Προβλήματα	54

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Πρωτογενείς πηγές (Ευρωπαϊκή νομοθεσία - Εθνική νομοθεσία – Εθνική νομολογία)

- Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ
- Οδηγία 2004/18/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών», όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/ΕΚ της Επιτροπής και την Οδηγία 2005/75/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005
- Εκτελεστικός Κανονισμός (ΕΕ) 2016/7 της επιτροπής της 5ης Ιανουαρίου 2016 για την καθιέρωση του τυποποιημένου εντύπου για το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Προμήθειας
- ν.4412/16 [Φ.Ε.Κ. 147/08.08.2016 τεύχος Α' – «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)»]
- ν.4403/2016 (Φ.Ε.Κ. 125/07-07-2016 τεύχος Α' – «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις των άρθρων 19, 20, 29, 30, 33, 35, 40 έως 46 της Οδηγίας 2013/34/ΕΕ σχετικά με «τις ετήσιες οικονομικές καταστάσεις, τις ενοποιημένες οικονομικές καταστάσεις και συναφείς εκθέσεις επιχειρήσεων ορισμένων μορφών, την τροποποίηση της Οδηγίας 2006/43/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και την κατάργηση των Οδηγιών 78/660/ΕΟΚ και 83/349/ ΕΟΚ του Συμβουλίου» (Ε.Ε. L 189 της 29ης Ιουνίου 2013) και στις διατάξεις της Οδηγίας 2014/95/ ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (Ε.Ε. L 330/1 της 15ης Νοεμβρίου 2014) «για την τροποποίηση της Οδηγίας 2013/34/ΕΕ όσον αφορά τη δημοσιοποίηση μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών και πληροφοριών για την πολυμορφία από ορισμένες μεγάλες επιχειρήσεις και ομίλους» και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού»)

- ν.4314/14 (Φ.Ε.Κ. 265/23.12.2014 τεύχος Α' - «Α) Για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, Β) Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2012/17 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2012 (ΕΕ ί 156/16.6.2012) στο ελληνικό δίκαιο, τροποποίηση του ν. 3419/2005 (Α 297) και άλλες διατάξεις.»)
- ν.4281/14 (Φ.Ε.Κ. 160/08.08.2014 τεύχος Α' - «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις – Μέρος Β' Διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας –Κανόνες σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών»)
- ν.4155/2013 (Φ.Ε.Κ. 120/29.05.2013 τεύχος Α' - «Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων και άλλες διατάξεις»)
- ν.4152/13 (Φ.Ε.Κ. 107/9-5-2013 τεύχος Α' – «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013»)
- ν.4071/12 (Φ.Ε.Κ. 85/11.04.2012 τεύχος Α' – «Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ - Προσυμβατικός έλεγχος»)
- ν.4048/12 (ΦΕΚ 34/23.02.2012 τεύχος Α' – «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»)
- ν.4024/11 (Φ.Ε.Κ. 226/27.10.2011 τεύχος Α' – «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»)
- ν.4013/2011 (Φ.Ε.Κ. 204/15.09.2011 τεύχος Α' – «Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων»)
- ν.3886/10 [(Φ.Ε.Κ. 173/30.09.2010 τεύχος Α' – «Δικαστική προστασία κατά τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων - Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 1989 (L 395) και την Οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1992 (L 76), όπως τροποποιήθηκαν με την Οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2007 (L 335)»]

- ν.3861/2010 (Φ.Ε.Κ. 112/13.07.2010 τεύχος Α' - «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα διαύγεια»)
- ν.3852/2010 (Φ.Ε.Κ. 87/07.06.2010 τεύχος Α' - «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»)
- ν.3548/07 (Φ.Ε.Κ. 68/20.03.2007 τεύχος Α' - «Καταχώρηση δημοσιεύσεων των φορέων του Δημοσίου στο νομαρχιακό και τοπικό Τύπο και άλλες διατάξεις»)
- ν.3463/2006 (Φ.Ε.Κ. 114/08.06.2006 τεύχος Α' - «Δημοτικός & Κοινοτικός Κώδικας»)
- ν.3310/05 (Φ.Ε.Κ. 30/14-2-05 τεύχος Α' - «Μέτρα για τη διασφάλιση της διαφάνειας και την αποτροπή καταστρατηγήσεων κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων»)
- ν.3074/2002 (Φ.Ε.Κ. 296/04.12.2002 τεύχος Α' - «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις»)
- ν.3021/2002 (Φ.Ε.Κ. 143/2002 τεύχος Α' - «Περιορισμοί στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων με πρόσωπα που δραστηριοποιούνται ή συμμετέχουν σε επιχειρήσεις μέσω ενημέρωση και άλλες διατάξεις»)
- ν.2362/1995 (Φ.Ε.Κ. 247/27.11.1995 τεύχος Α'- «Περί Δημόσιου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις»)
- ν.2690/99 (Φ.Ε.Κ. 45/1999 τεύχος Α' - «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις»)
- Π.Δ.80/16 (Φ.Ε.Κ. 145/5-8-16 τεύχος Α' - «Ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες»)
- Π.Δ.113/10 (Φ.Ε.Κ. 194/22-11-2010 τεύχος Α' - «Ανάληψη υποχρεώσεων από τους Διατάκτες»)
- Π.Δ. 118/2007 (Φ.Ε.Κ. 150/10.07.2007 τεύχος Α' - «Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου (Κ.Π.Δ.)»)
- Π.Δ. 60/07 (Φ.Ε.Κ. 64/16.03.2007 τεύχος Α' - «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών», όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/ΕΚ της Επιτροπής και την Οδηγία

2005/75/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005»)

- Πράξη νομοθετικού περιεχομένου 12/12-12-12, (Φ.Ε.Κ. 240/12-12-2012 τεύχος Α')
- ΚΥΑ Π1/2380/18.12.2012 (Φ.Ε.Κ. 3400/20-12-2012 τεύχος Β' – «Ρύθμιση των ειδικότερων θεμάτων λειτουργίας και διαχείρισης του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων»)
- Απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας Π1/2390/13 (Φ.Ε.Κ. – 2677/21-10-2013 τεύχος Β' – «Τεχνικές λεπτομέρειες και διαδικασίες λειτουργίας του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.)»)
- Απόφαση του Υπουργού Οικονομικών 35130/739/9-8-2010 (Φ.Ε.Κ. 1291/11.08.2010 τεύχος Β') αναφορικά με τα χρηματικά όρια για την σύναψη δημόσιων συμβάσεων
- Απόφαση Υπουργείου Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης 11389/93 (Φ.Ε.Κ. 185/1993 τεύχος Β' - "Ενιαίος κανονισμός προμηθειών Τοπικής Αυτοδιοίκησης"- Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α.)
- Απόφαση Προεδρίας της Κυβέρνησης 3373/390/20-3-75 (ΦΕΚ 349/75 τεύχος Β' – «Περί καθορισμού διαδικασίας επισκευής, συντηρήσεως, αγοράς ανταλλακτικών και προμηθείας καυσίμων και λιπαντικών κλπ. των αυτοκινήτων οχημάτων του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως και των εν γένει ΝΠΔΔ κλπ. περί ών το άρθρο 1 του Ν.Δ. 2396/53»)
- Απόφαση Προεδρίας της Κυβέρνησης Οικ. 4993/745 (ΦΕΚ 489/15.05.1975 τεύχος Β' - Περί τροποποίησης της υπ' αριθ. 3373/390/20.3.75 αποφάσεως του Υπουργού Προεδρίας Κυβερνήσεως»)
- Πράξη 326/13, Ελεγκτικό Συνέδριο - Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών του VII Τμήματος
- Πράξη 160/13, Ελεγκτικό Συνέδριο - Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών του VII Τμήματος
- Πράξη 196/12, Ελεγκτικό Συνέδριο - Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών του VII Τμήματος
- Πράξη 184/12, Ελεγκτικό Συνέδριο - Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών του VII Τμήματος

- Πράξη 178/12, Ελεγκτικό Συνέδριο - Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών του VII Τμήματος
- Πράξη 159/2012, Ελεγκτικό Συνέδριο – Κλιμάκιο ΣΤ’,
- Πράξη 33/12, Ελεγκτικό Συνέδριο - Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών του VII Τμήματος
- Πράξη 405/2009 Ελεγκτικό Συνέδριο - Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών του VII Τμήματος
- Επιτροπή Αναστολών ΣτΕ 959/2010

Διαδικτυακές πηγές

- <http://europa.eu/rapid/press-release>, «European Commission: Press Release Database», τελευταία επίσκεψη 28/08/2016
- <http://www.kedke.gr/?p=15076> «Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας», τελευταία επίσκεψη 28/08/2016
- <http://www.enpe.gr>, «Ένωση Περιφερειών Ελλάδος», τελευταία επίσκεψη 14/08/2016
- <http://www.pedkm.gr>, «Περιφερειακή Ένωση Δήμων Κεντρικής Μακεδονίας», τελευταία επίσκεψη 14/08/2016
- <http://www.pedstereas.gr> «Περιφερειακή Ένωση Δήμων Στερεάς Ελλάδας», τελευταία επίσκεψη 14/08/2016
- <http://cityofpyrgos.gr> «Δήμος Πύργου», δελτίο τύπου ΠΕΔ Δυτικής Μακεδονίας, τελευταία επίσκεψη 14/08/2016
- <http://www.eaadhsy.gr> τελευταία επίσκεψη 14/08/2016

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ

άρθ.	:άρθρο
απόφ.	:απόφαση
Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.	:Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α.	:Ενιαίος Κανονισμός Προμηθειών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΕΝ.Π.Ε.	:Ένωση Περιφερειών Ελλάδος
Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.	:Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων
Κ.Ε.Δ.Ε.	:Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.	:Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων
Κ.Δ.Κ.	:Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
κ.λ.π.	:και λοιπά
ν.	:Νόμος
Ο.Ε.	:Οικονομική Επιτροπή
ΟΤΑ Α' βαθμού	:Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμοι)
παρ.	:Παράγραφος
Π.Α.Υ.	:Πρόταση ανάληψης υποχρέωσης
Π.Δ.	:Προεδρικό διάταγμα
Π.Ε.Δ.	:Περιφερειακή Ένωση Δήμων
π.χ.	:παραδείγματος χάριν
ΣτΕ	:Συμβούλιο της Επικρατείας
TED	:Η βάση δεδομένων TED (Tenders Electronic Daily) είναι η έκδοση του Συμπληρώματος της Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αφορά τις ευρωπαϊκές δημόσιες συμβάσεις (Tenders Electronic Daily)
Τ.Π.Ε.	:Τεχνολογίες Πληροφορίας και Επικοινωνιών
Υ.Α.	:Υπουργική Απόφαση
Φ.Ε.Κ.	:Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
Φ.Π.Α.	:Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Κωδικοποίηση βασικότερων εννοιών ν.4412/16

1.Είδη διαδικασίας

ΕΙΔΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟ ν.4412/2016		
Α/Α	ΕΙΔΟΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ	ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΑΝΑΦΟΡΑ – ΠΡΟΘΕΣΜΙΕΣ ΥΠΟΒΟΛΗΣ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ
1	Ανοικτή διαδικασία (άρθ.27 και 121)	<p>Κάθε ενδιαφερόμενος οικον. φορέας μπορεί να υποβάλει <u>προσφορά</u> στο πλαίσιο προκήρυξης διαγωνισμού.</p> <p><u>Προθεσμίες υποβολής προσφορών</u></p> <p><u>Α. Για διαγωνισμούς άνω των ορίων:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• 35 ημέρες από την αποστολή της προκήρυξης σύμβασης στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης• Αν υπάρχει επείγουσα κατάσταση δεόντως αιτιολογημένη από την αναθέτουσα αρχή περί αδυναμίας τήρησης της ανωτέρω προθεσμίας: 15 ημέρες• Αν παραλαμβάνονται οι προσφορές με ηλεκτρονικά μέσα: σύντμηση 5 ημερών από τις 35.• Αν δεν διατίθενται τα τεύχη μέσω Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.: προστίθενται 5 ημέρες στις 35.• Αν η σύνταξη της προσφοράς προϋποθέτει επιτόπια επίσκεψη ή επιτόπια εξέταση εγγράφων προσαυξάνεται υποχρεωτικά ο χρόνος παραλαβής των προσφορών. <p><u>Β. Για διαγωνισμούς κάτω των ορίων:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• 22 ημέρες από τη δημοσίευση της προκήρυξης σύμβασης στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ..• Αν η σύνταξη της προσφοράς προϋποθέτει επιτόπια επίσκεψη ή επιτόπια εξέταση εγγράφων προσαυξάνεται υποχρεωτικά ο χρόνος παραλαβής των προσφορών.

2	<p>Κλειστή διαδικασία (άρθ.28)</p>	<p>Κάθε οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλει <u>αίτηση συμμετοχής</u> στο πλαίσιο προκήρυξης διαγωνισμού. Κατόπιν αξιολόγησης των αιτήσεων και ειδικότερα των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής, η αναθέτουσα αρχή προσκαλεί της επιλεγέντες υποψηφίους να υποβάλλουν προσφορά και μπορεί να καθορίζει το μέγιστο και ελάχιστο αριθμό των προσκεκλημένων (ελάχιστος αριθμός 5), εφόσον πληρούν τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής. Αν δεν καλύπτεται ο ελάχιστος αριθμός των επιλεχθέντων, προσκαλούνται όσοι πληρούν τα κριτήρια επιλογής με την προϋπόθεση ότι ο αριθμός τους είναι επαρκής ώστε να εξασφαλίζεται πραγματικός ανταγωνισμός.</p> <p><u>Προθεσμίες υποβολής αιτήσεων συμμετοχής</u></p> <p><u>A) άνω των ορίων:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 30 ημέρες από την αποστολή της προκήρυξης σύμβασης ή της πρόσκλησης επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος (σε περίπτωση προκαταρκτικής προκήρυξης ως μέσο διαγωνισμού <u>για δημόσιες συμβάσεις άνω των ορίων</u>) στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης. • Αν υπάρχει επείγουσα κατάσταση δεόντως αιτιολογημένη από την αναθέτουσα αρχή περί αδυναμίας τήρησης της ανωτέρω προθεσμίας: 15 ημέρες <p><u>B) κάτω των ορίων:</u></p> <p>15 ημέρες από τη δημοσίευση της προκήρυξης σύμβασης στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.</p> <p><u>Προθεσμίες υποβολής προσφορών</u></p> <p><u>A) άνω των ορίων:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 30 ημέρες από την αποστολή της πρόσκλησης υποβολής προσφορών. • Αν υπάρχει προκαταρκτική προκήρυξη που δεν

		<p>χρησιμοποιείται ως μέσο προκήρυξης του διαγωνισμού η υποβολή προσφοράς περιορίζεται σε 10 ημέρες (υπό προϋποθέσεις).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Οι μη κεντρικές αναθέτουσες αρχές (συμπεριλαμβάνονται οι Δήμοι) μπορεί να ορίζουν την προθεσμία παραλαβής προσφορών με αμοιβαία συμφωνία με της επιλεγέντες υποψηφίους. Σε περίπτωση έλλειψης συμφωνίας, ο χρόνος δεν μπορεί να είναι μικρότερος των 10 ημερών. • Αν παραλαμβάνονται οι προσφορές με ηλεκτρονικά μέσα: σύντμηση 5 ημερών από της 30. • Αν υπάρχει επείγουσα κατάσταση δεόντως αιτιολογημένη από την αναθέτουσα αρχή περί αδυναμίας τήρησης της ανωτέρω προθεσμίας: 10 ημέρες • Αν η σύνταξη της προσφοράς προϋποθέτει επιτόπια επίσκεψη ή επιτόπια εξέταση εγγράφων προσαυξάνεται υποχρεωτικά ο χρόνος παραλαβής των προσφορών. <p><u>B) κάτω των ορίων:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 10 ημέρες από την αποστολή της πρόσκλησης υποβολής προσφορών. • Αν η σύνταξη της προσφοράς προϋποθέτει επιτόπια επίσκεψη ή επιτόπια εξέταση εγγράφων προσαυξάνεται υποχρεωτικά ο χρόνος παραλαβής των προσφορών.
3	<p>Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση (άρθ.29)</p>	<p>Εφαρμόζεται στις περιπτώσεις όπου:</p> <p>A) Οι τεχνικές προδιαγραφές δεν μπορούν να καθοριστούν με σαφήνεια, απαιτείται σχεδιασμός και καινοτόμες λύσεις, χρειάζεται προσαρμογή των διαθέσιμων λύσεων και υπάρχουν ειδικές περιστάσεις σχετικά με τη φύση και την πολυπλοκότητα της σύμβασης και</p> <p>B) έπειτα από ανοικτή ή κλειστή διαδικασία υποβάλλονται μόνο μη κανονικές ή απαράδεκτες προσφορές.</p>

Κάθε οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλει αίτηση συμμετοχής στο πλαίσιο προκήρυξης διαγωνισμού. Κατόπιν αξιολόγησης των αιτήσεων και ειδικότερα των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής, η αναθέτουσα αρχή προσκαλεί της επιλεγέντες υποψηφίους να υποβάλλουν αρχική προσφορά και μπορεί να καθορίζει το μέγιστο και ελάχιστο αριθμό των προσκεκλημένων (ελάχιστος αριθμός 3), εφόσον πληρούν τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής και δεν συντρέχουν λόγοι αποκλεισμού. Αν δεν καλύπτεται ο ελάχιστος αριθμός των επιλεχθέντων, προσκαλούνται όσοι πληρούν τα κριτήρια επιλογής με την προϋπόθεση ότι ο αριθμός της είναι επαρκής ώστε να εξασφαλίζεται πραγματικός ανταγωνισμός.

Κατόπιν διαπραγματεύονται με τους προσφέροντες τις αρχικές και επακόλουθες προσφορές τους με σκοπό τη βελτίωση του περιεχομένου τους. Για την ολοκλήρωση της διαπραγμάτευσης ορίζεται νέα, τελική ημερομηνία για την παραλαβή νέων-αναθεωρημένων προσφορών, τις αξιολογεί και προχωρεί σε ανάθεση.

Μπορεί εφόσον αναφέρεται στα έγγραφα της σύμβασης να αναθέσει με βάση τις αρχικές προσφορές χωρίς διαπραγματεύσεις, ή να διεξάγει τις διαπραγματεύσεις σε διαδοχικές φάσεις, ούτως ώστε να μειώνεται ο αριθμός των προσφορών.

Προθεσμίες υποβολής αιτήσεων συμμετοχής:

A) άνω των ορίων:

- 30 ημέρες από την αποστολή της προκήρυξης σύμβασης ή της πρόσκλησης επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος (σε περίπτωση προκαταρκτικής προκήρυξης ως μέσο διαγωνισμού για δημόσιες συμβάσεις άνω των ορίων) στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης.

- Αν υπάρχει επείγουσα κατάσταση δεόντως αιτιολογημένη από την αναθέτουσα αρχή περί αδυναμίας τήρησης της ανωτέρω προθεσμίας: 15 ημέρες

B) κάτω των ορίων:

15 ημέρες από τη δημοσίευση της προκήρυξης σύμβασης στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.

Προθεσμίες υποβολής προσφορών

A) άνω των ορίων:

- 30 ημέρες από την αποστολή της πρόσκλησης υποβολής προσφορών.
- Αν υπάρχει προκαταρκτική προκήρυξη που δεν χρησιμοποιείται ως μέσο προκήρυξης του διαγωνισμού, η υποβολή προσφοράς περιορίζεται σε 10 ημέρες (υπό προϋποθέσεις).
- Οι μη κεντρικές αναθέτουσες αρχές (συμπεριλαμβάνονται οι Δήμοι) μπορεί να ορίζουν την προθεσμία παραλαβής προσφορών με αμοιβαία συμφωνία με τους επιλεγέντες υποψηφίους. Σε περίπτωση έλλειψης συμφωνίας, ο χρόνος δεν μπορεί να είναι μικρότερος των 10 ημερών.
- Αν παραλαμβάνονται οι προσφορές με ηλεκτρονικά μέσα: σύντμηση 5 ημερών από τις 30.
- Αν υπάρχει επείγουσα κατάσταση δεόντως αιτιολογημένη από την αναθέτουσα αρχή περί αδυναμίας τήρησης της ανωτέρω προθεσμίας: 10 ημέρες
- Αν η σύνταξη της προσφοράς προϋποθέτει επιτόπια επίσκεψη ή επιτόπια εξέταση εγγράφων προσαυξάνεται υποχρεωτικά ο χρόνος παραλαβής των προσφορών.

B) κάτω των ορίων:

- 10 ημέρες από την αποστολή της πρόσκλησης υποβολής προσφορών.
- Αν η σύνταξη της προσφοράς προϋποθέτει επιτόπια

		<p>επίσκεψη ή επιτόπια εξέταση εγγράφων προσαυξάνεται υποχρεωτικά ο χρόνος παραλαβής των προσφορών.</p>
4	<p>Ανταγωνιστικός διάλογος (άρθ.30)</p>	<p>Εφαρμόζεται στις περιπτώσεις όπου:</p> <p>A) Οι τεχνικές προδιαγραφές δεν μπορούν να καθοριστούν με σαφήνεια, απαιτείται σχεδιασμός και καινοτόμες λύσεις, χρειάζεται προσαρμογή των διαθέσιμων λύσεων και υπάρχουν ειδικές περιστάσεις σχετικά με τη φύση και την πολυπλοκότητα της σύμβασης και</p> <p>B) έπειτα από ανοικτή ή κλειστή διαδικασία υποβάλλονται μόνο μη κανονικές ή अपαράδεκτες προσφορές.</p> <p>Κάθε οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλει <u>αίτηση συμμετοχής</u> στο πλαίσιο προκήρυξης διαγωνισμού, στον οποίο περιγράφονται οι ανάγκες και οι απαιτήσεις της αναθέτουσας αρχής. <u>Κριτήριο ανάθεσης είναι αποκλειστικά η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά από πλευράς βέλτιστης σχέσης ποιότητας-τιμής</u>. Κατόπιν αξιολόγησης των αιτήσεων και διαπίστωσης πλήρωσης των κριτηρίων επιλογής, η αναθέτουσα αρχή προβαίνει σε διάλογο με τους επιλεγέντες υποψηφίους για τον προσδιορισμό των μέσων που θα ικανοποιήσουν της ανάγκες της. Μπορεί εφόσον αναφέρεται στα έγγραφα της σύμβασης να καθορίζεται ο μέγιστος και ελάχιστος αριθμός των προσκεκλημένων (ελάχιστος αριθμός 3), εφόσον πληρούνται τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής και δεν συντρέχουν λόγοι αποκλεισμού και να διεξάγεται σε διαδοχικές φάσεις, ούτως ώστε να μειώνεται ο αριθμός των προσφορών. Αν δεν καλύπτεται ο ελάχιστος αριθμός των επιλεχθέντων, προσκαλούνται όσοι πληρούν τα κριτήρια επιλογής με την προϋπόθεση ότι ο αριθμός τους είναι επαρκής ώστε να εξασφαλίζεται πραγματικός ανταγωνισμός. Κηρύσσεται η λήξη του διαλόγου όταν προσδιοριστεί η</p>

		<p>λύση ή οι λύσεις που ανταποκρίνονται στις ανάγκες της και καλούνται οι προσφέροντες, σύμφωνα με προκαθορισμένο χρόνο στα έγγραφα της σύμβασης, να υποβάλλουν την τελική τους προσφορά.</p> <p>Μπορεί να προβλέπεται απονομή βραβείων ή καταβολή ποσών στους συμμετέχοντες στο διάλογο.</p> <p><u>Προθεσμίες υποβολής αιτήσεων συμμετοχής:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 30 ημέρες από την αποστολή της προκήρυξης σύμβασης στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης. <p><u>Προθεσμίες υποβολής προσφορών:</u></p> <p>Καθορίζεται στα έγγραφα της σύμβασης.</p>
5	<p>Σύμπραξη καινοτομίας (άρθ.31)</p>	<p>Κάθε οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλει <u>αίτηση συμμετοχής</u> στο πλαίσιο προκήρυξης διαγωνισμού. Στα έγγραφα της σύμβασης καθορίζεται η ανάγκη καινοτόμου έργου, προμήθειας ή υπηρεσίας που δεν διατίθεται στην αγορά και η περιγραφή των ελάχιστων απαιτήσεων. Κατόπιν αξιολόγησης των αιτήσεων, η αναθέτουσα αρχή προσκαλεί τους επιλεγέντες υποψηφίους να υποβάλλουν <u>αρχική προσφορά</u> και μπορεί να καθορίζει το μέγιστο και ελάχιστο αριθμό των προσκεκλημένων (ελάχιστος αριθμός 3), εφόσον πληρούν τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής και δεν συντρέχουν λόγοι αποκλεισμού. Αν δεν καλύπτεται ο ελάχιστος αριθμός των επιλεχθέντων, προσκαλούνται όσοι πληρούν τα κριτήρια επιλογής με την προϋπόθεση ότι ο αριθμός τους είναι επαρκής ώστε να εξασφαλίζεται πραγματικός ανταγωνισμός.</p> <p>Κατόπιν διαπραγματεύονται με τους προσφέροντες τις αρχικές και επακόλουθες προσφορές τους. <u>Κριτήριο ανάθεσης είναι αποκλειστικά η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά από πλευράς βέλτιστης σχέσης ποιότητας-τιμής και εφαρμόζονται κυρίως κριτήρια</u></p>

		<p>σχετικά με την ικανότητα έρευνας, ανάπτυξης και εφαρμογής καινοτόμων λύσεων. Μπορεί, εφόσον αναφέρεται στα έγγραφα της σύμβασης, να διεξάγει τις διαπραγματεύσεις σε διαδοχικές φάσεις, ούτως ώστε να μειώνεται ο αριθμός των προσφορών.</p> <p>Η σύμπραξη μπορεί να περιλαμβάνει έναν ή και περισσότερους εταίρους που εφαρμόζουν ξεχωριστές δραστηριότητες έρευνας και ανάπτυξης και διεξάγεται σε διαδοχικές φάσεις εκτέλεσης ανάλογα με τους ενδιάμεσους στόχους της επίτευξης.</p> <p><u>Προθεσμίες υποβολής αιτήσεων συμμετοχής:</u></p> <p>30 ημέρες από την αποστολή της προκήρυξης σύμβασης στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης.</p> <p><u>Προθεσμίες υποβολής προσφορών</u></p> <p>Δεν καθορίζεται στο νόμο, οπότε θα προβλέπεται στα έγγραφα της σύμβασης.</p>
6	<p>Διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση</p>	<p>Πρόκειται για διαδικασία που εφαρμόζεται αποκλειστικά στις κάτωθι ειδικές περιπτώσεις:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Αν ύστερα από ανοικτή ή κλειστή διαδικασία δεν υποβλήθηκε καμία προσφορά, ή καμία από τις υποβληθείσες δεν ήταν κατάλληλη. • Αν τα αγαθά μπορούν να διατεθούν μόνο από έναν οικον.φορέα (καλλιτεχνικοί, τεχνικοί λόγοι και αποκλειστικά δικαιώματα). • Αν πρόκειται για κατεπείγουσα ανάγκη λόγω απρόβλεπτων γεγονότων. • Αν πρόκειται για προμήθεια αγαθών υπό ιδιαίτερα

		ευνοϊκούς όρους ή αποκλειστικά για σκοπούς έρευνας ή για συμπληρωματικές παραδόσεις.
6	Συνοπτικός διαγωνισμός (άρθ.117)	<p>Πρόκειται για διαγωνισμό με δημοσίευση απλοποιημένης προκήρυξης και δυνατότητα πρόσκλησης συγκεκριμένων οικονομικών φορέων (τουλάχιστον τριών εφόσον υπάρχουν)</p> <p><u>Προθεσμίες υποβολής προσφορών</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 12 ημέρες από τη δημοσίευση της προκήρυξης σύμβασης στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. • Αν η σύνταξη της προσφοράς προϋποθέτει επιτόπια επίσκεψη ή επιτόπια εξέταση εγγράφων προσαυξάνεται υποχρεωτικά ο χρόνος παραλαβής των προσφορών.
7	Απευθείας ανάθεση (άρθ.118)	<p>Πρόκειται για διαδικασία χωρίς εκ των προτέρων δημοσιότητα, με αποστολή πρόσκλησης υποβολής προσφοράς στους οικονομικούς φορείς της επιλογής της αναθέτουσας αρχής.</p> <p><u>Προθεσμίες υποβολής προσφορών</u></p> <p>Δεν υπάρχουν</p>

2. Κριτήρια ανάθεσης

Εκ πρώτης όψεως και από μία όχι ξεκάθαρη διατύπωση δίνεται η εντύπωση ότι μοναδικό κριτήριο ανάθεσης είναι η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά²⁴ (παρ.1, άρθ.86, ν.4412/16), και εξαλείφεται το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής. Εντούτοις, η περαιτέρω ανάλυση των κριτηρίων ανάθεσης, ιδιαίτερα στην παράγραφο 2, σε συνδυασμό με την αιτιολογική έκθεση του ανωτέρω νόμου καθιστά σαφές ότι τα κριτήρια ανάθεσης είναι τρία, εφόσον η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά προσδιορίζεται στη βάση:

- α) **της τιμής**: πρόκειται στην ουσία για το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής,
- β) **του κόστους**: αποτελεί την προσέγγιση που η αναθέτουσα αρχή εξετάζει την αποτελεσματικότητα σε σχέση με το κόστος, όπως την κοστολόγηση του κύκλου ζωής (άρθ.87) και μπορεί να υπολογιστεί ακόμη και με σταθερή την τιμή και με ανταγωνισμό των προσφερόντων μόνο βάσει ποιοτικών κριτηρίων.
- γ) **της βέλτιστης σχέσης ποιότητας-τιμής**: πρόκειται για το προϊσχύον κριτήριο της συμφερότερης προσφοράς, το οποίο εμπεριέχει ενδεικτικά και όχι αποκλειστικά κριτήρια ποιοτικά, περιβαλλοντικά και για πρώτη φορά κοινωνικά.

²⁴ το οποίο μας παραπέμπει στο αντίστοιχο κριτήριο του Π.Δ.60/07 (άρθ.51), της προηγούμενης οδηγίας 2004/18/ΕΚ (άρθ.53) και του ΕΚΠΟΤΑ (άρθ.20).

3. Ανάλυση βημάτων εκκίνησης διαδικασιών ανάθεσης

Βήμα 1^ο: Τεχνικές προδιαγραφές

Βασική υποχρέωση για όλες τις συμβάσεις, ανεξαρτήτως ποσού, είναι η σύνταξη τεχνικών προδιαγραφών, σύμφωνα με το άρθ.54 του ν.4412/16 αλλά και την παρ.4 του άρθρου 209 του ν.3463/06. Οι τεχνικές προδιαγραφές καθορίζονται στα έγγραφα της σύμβασης και προσδιορίζουν τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά των προς προμήθεια ειδών, στα οποία μπορεί να συμπεριλαμβάνεται η μέθοδος παραγωγής τους καθώς και κριτήρια προσβασιμότητας για άτομα με αναπηρίες. Γενικά ο καθορισμός τους οφείλει να εξασφαλίζει την ισότιμη πρόσβαση των οικονομικών φορέων, με σκοπό την ενίσχυση του ανταγωνισμού και τη μεγιστοποίηση του οφέλους του Δημοσίου.

Οι τεχνικές προδιαγραφές διατυπώνονται είτε ως επιδόσεις-λειτουργικές απαιτήσεις, είτε με αναφορά σε εθνικά, ευρωπαϊκά και διεθνή πρότυπα και ισοδύναμα αυτών ή και με συνδυασμό τους. Σε κάθε περίπτωση δεν πρέπει να περιέχουν μνεία συγκεκριμένης κατασκευής ή προέλευσης ή εμπορικού σήματος, γεγονός που θα επέφερε τον αποκλεισμό ορισμένων προϊόντων ή επιχειρήσεων. Κατ' εξαίρεση, επιτρέπεται η ανωτέρω αναφορά μόνο στην περίπτωση που δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί επαρκώς το αντικείμενο της σύμβασης και εφόσον συνοδεύεται από τον όρο «ισοδύναμο». Επίσης, μπορεί να απαιτείται η προσκόμιση συγκεκριμένου σήματος, έκθεσης δοκιμών ή πιστοποιητικού από οργανισμό αξιολόγησης ως απόδειξη ότι τα αγαθά συμμορφώνονται στα απαιτούμενα χαρακτηριστικά. Η αναθέτουσα αρχή δέχεται και άλλα αποδεικτικά μέσα, όπως τον τεχνικό φάκελο του κατασκευαστή, υπό τον όρο ότι άνευ υπαιτιότητας του οικονομικού φορέα δεν είχε πρόσβαση στα ανωτέρω πιστοποιητικά.

Οι τεχνικές προδιαγραφές προμηθειών, για την εκτέλεση των οποίων δεν απαιτούνται, λόγω της φύσης τους, τεχνικές γνώσεις ή τεχνική εμπειρία μπορεί να συντάσσονται από υπάλληλο της υπηρεσίας που διαχειρίζεται την πίστωση και να θεωρούνται από τον προϊστάμενο της αντίστοιχης κατά περίπτωση αρμόδιας υπηρεσίας του Ο.Τ.Α. (άρθ. 209 παρ. 4 του Κ.Δ.Κ.3463/06).

Τέλος, οι ανωτέρω προδιαγραφές καθορίζονται και εγκρίνονται πριν από την έναρξη της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης (παρ.7, άρθ.54, ν.4412/16), δηλαδή της δημοσίευσης της προκήρυξης του διαγωνισμού ή της αποστολής της πρώτης

πρόσκλησης υποβολής προσφοράς στην περίπτωση της απευθείας ανάθεσης. Η ακριβής χρονική σειρά καθώς και το αρμόδιο όργανο της έγκρισής τους δεν μνημονεύεται πουθενά στον νέο νόμο και ως εκ τούτου, ακολουθείται ο Κ.Δ.Κ.. Σύμφωνα δε με αυτόν προκύπτει ακόμη ένα «κενό» νόμου, εφόσον δεν ορίζεται το όργανο που εγκρίνει τις τεχνικές προδιαγραφές άνω των 60.000,00 €.

Βήμα 2^ο: Σύνταξη και ανάρτηση πρωτογενούς αιτήματος στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.

Σύμφωνα με την παρ.1 του άρθ.38 του ν.4412/16, στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. καταχωρούνται πράξεις για ποσά άνω των 1.000,00 €. Ειδικότερα στην παρ.2.1, του άρθρου 3 της ΚΥΑ Π1/ 2380/18.12.2012 στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. αναφέρεται ότι καταχωρούνται, μεταξύ άλλων, τα Πρωτογενή Αιτήματα, ήτοι όλα τα αιτήματα των υπηρεσιών των Φορέων του δημοσίου τομέα, όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 1β του ν. 2362/1995, με τα οποία ζητείται η προμήθεια αγαθών ή η παροχή υπηρεσιών ή η εκτέλεση δημοσίων έργων για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Κάθε αναρτημένο έγγραφο φέρει ένα μοναδικό αριθμό διαδικτυακής ανάρτησης (ΑΔΑ) και αποτελεί στοιχείο κανονικότητας της δαπάνης κατά την έννοια του άρθρου 26 του Ν. 2362/1995. Σύμφωνα δε με την παρ.2 του άρθρου 7 της ανωτέρω ΚΥΑ δεν εκτελείται οποιαδήποτε σχετική δαπάνη εάν δεν έχει προηγηθεί η καταχώριση των προβλεπόμενων πράξεων στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. και η έκδοση Αριθμού Διαδικτυακής Ανάρτησης.

Βήμα 3^ο: Έκδοση πρότασης ανάληψης υποχρέωσης (Π.Α.Υ.)

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Π.Δ.113/10 «Ανάληψη υποχρέωσης είναι η διοικητική πράξη με την οποία γεννάται ή βεβαιώνεται υποχρέωση του Δημοσίου και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης έναντι τρίτων (νομική δέσμευση - άρθρο 21. παρ. 1, ν. 2362/1995). Επίσης, σύμφωνα με το άρθ. 11 του ανωτέρω νόμου ορίζεται ότι «καμιά διοικητική πράξη που προκαλεί δαπάνη σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού δεν εκτελείται, εάν δεν βεβαιώνεται από την αρμόδια οικονομική υπηρεσία του φορέα η δέσμευση στα οικεία λογιστικά βιβλία αντίστοιχης πίστωσης. Προς τούτο στο προοίμιο της οικείας διοικητικής πράξης γίνεται μνεία της σχετικής βεβαίωσης της αρμόδιας οικονομικής υπηρεσίας (άρθρο 21, παρ. 6, ν. 2362/1995)».

Ως εκ τούτου στην αρχική διοικητική πράξη με την οποία εγκρίνεται η διενέργεια της προμήθειας απαιτείται να έχει εκδοθεί και να μνημονεύεται η σχετική πρόταση ανάληψης υποχρέωσης.

Βήμα 4^ο: Απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου

Για όλες τις συμβάσεις προμηθειών, ανεξαρτήτως ποσού, απαιτείται πρωταρχικά η έγκριση διενέργειας της προμήθειας από το Δημοτικό Συμβούλιο. Σύμφωνα με την παρ.1 του άρθ.65 του ν.3852/10 «Το δημοτικό συμβούλιο αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν το δήμο, εκτός από εκείνα που ανήκουν εκ του νόμου στην αρμοδιότητα του δημάρχου ή άλλου οργάνου του δήμου ή το ίδιο το δημοτικό συμβούλιο μεταβίβασε σε επιτροπή του». Ερμηνεύοντας την ανωτέρω διάταξη το Ελεγκτικό Συνέδριο αποφαινεται ότι είναι απαραίτητη η λήψη απόφασης Δημοτικού Συμβουλίου με την οποία να εξωτερικεύεται ευθέως η βούληση του οργάνου αυτού σχετικά με την αναγκαιότητα διενέργειας της συγκεκριμένης προμήθειας, ώστε να εκκινήσει η σχετική διαδικασία (Πράξη 33/2012, Τμ. 7 Ελεγκτικό Συνέδριο). Δεδομένου ότι ο ν.4412/16 δεν τροποποιεί την ανωτέρω διάταξη, ούτε εξειδικεύει το αρμόδιο όργανο που αποφασίζει για τη διενέργεια μίας προμήθειας, η αρμοδιότητα εξακολουθεί και ανήκει στο Δημοτικό Συμβούλιο.

Βήμα 5^ο: Απόφαση για την διάθεση-δέσμευση πίστωσης

Στο άρθρο 2 του Π.Δ.113/10 ορίζεται ότι πριν από κάθε ενέργεια για την εκτέλεση οποιασδήποτε δαπάνης του Δημοσίου και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης απαιτείται σχετική απόφαση ανάληψης υποχρέωσης του αρμόδιου διατάκτη ή του κατά νόμο εξουσιοδοτημένου οργάνου, με την οποία εγκρίνεται η πραγματοποίηση της δαπάνης και δεσμεύεται η αναγκαία πίστωση (δημοσιονομική δέσμευση -άρθρο 21, παρ. 2, ν. 2362/1995)».

Προς αποσαφήνιση του ανωτέρω άρθρου και εξορθολογισμού των ενεργειών της διοίκησης στο άρθ.2 του Π.Δ.80/2016, η ισχύς του οποίου άρχεται στις 01-01-2017, ορίζεται ότι για τους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης η έκδοση της απόφασης ανάληψης υποχρέωσης διενεργείται σε συνέχεια της απόφασης έγκρισης πραγματοποίησης της σχετικής δαπάνης από το αρμόδιο όργανο του φορέα. Ειδικά, όσον αφορά στις δαπάνες για την πραγματοποίηση προμηθειών, παροχή υπηρεσιών και εκτέλεση δημόσιων έργων, η απόφαση ανάληψης υποχρέωσης εκδίδεται πριν από την υπογραφή της σχετικής διακήρυξης όπου απαιτείται, από το αρμόδιο όργανο του οικείου φορέα.

Από το συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων προκύπτει ότι πρωταρχική ενέργεια των ΟΤΑ α' βαθμού είναι η έκδοση της πρότασης ανάληψης υποχρέωσης, η οποία μνημονεύεται στην αρχική απόφαση της έγκρισης διενέργειας της προμήθειας, ενώ η απόφαση για τη δέσμευση (ή αλλιώς διάθεση ή ψήφιση) της σχετικής πίστωσης εκδίδεται πριν την υπογραφή της σχετικής διακήρυξης.

Αρμόδιο όργανο για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού είναι η Οικονομική Επιτροπή εκτός από εκείνες που σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις αποφασίζει το δημοτικό συμβούλιο (άρθ.72, ν.3852/10). Εξαιρέση δηλαδή αποτελούν οι πιστώσεις που μνημονεύονται στο άρθ.158 του ν.3463/06 και μπορούν να διατίθενται με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου:

α) Εθνικές ή τοπικές γιορτές ή άλλες ιδίως πολιτιστικές, μορφωτικές, ψυχαγωγικές, αθλητικές εκδηλώσεις, συνέδρια και συναντήσεις που οργανώνει ο Δήμος ή η Κοινότητα, εφόσον σχετίζονται με την εδαφική του περιφέρεια και συνδέονται με την προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων ή των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων του.

β) Όμοιες εκδηλώσεις που οργανώνουν άλλοι φορείς και συμμετέχει ο Δήμος ή η Κοινότητα.

γ) Τιμητικές διακρίσεις, αναμνηστικά δώρα και φιλοξενία αντιπροσωπειών ή φυσικών προσώπων τα οποία συνέβαλαν με οποιονδήποτε τρόπο στην κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ανάπτυξη ή προβολή του Δήμου ή της Κοινότητας, καθώς και οι συνεπαγόμενες δαπάνες δημοσίων σχέσεων.

δ) Την τουριστική προβολή, με κάθε πρόσφορο μέσο, του Δήμου ή της Κοινότητας.

Η ανωτέρω απόφαση αναρτάται στο πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ σύμφωνα με το άρθ.2 του ν.3861/10.

Βήμα 6^ο: Καταχώρηση εγκεκριμένου αιτήματος στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.

Σύμφωνα με την παρ.2.1, του άρθρου 3 της ΚΥΑ Π1/ 2380/18.12.2012 στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. καταχωρούνται, μεταξύ άλλων, τα εγκεκριμένα αιτήματα, ήτοι όλα τα αιτήματα για τα οποία έχει εγκριθεί η αντίστοιχη δαπάνη είτε με τον Αριθμό Ανάληψης Υποχρέωσης, εφόσον η δαπάνη υπάγεται στη διαδικασία του Π.Δ. 113/2010 (Α' 194),

είτε με την ένταξή τους σε αντίστοιχο προϋπολογισμό (άρθρο 8 Π.Δ. 113/2010) ή ΣΑΕ ή ανάλογη διαδικασία. Κάθε αναρτημένο έγγραφο φέρει ένα μοναδικό αριθμό διαδικτυακής ανάρτησης (ΑΔΑ) και αποτελεί στοιχείο κανονικότητας της δαπάνης κατά την έννοια του άρθρου 26 του Ν. 2362/1995. Σύμφωνα δε με την παρ.2 του άρθρου 7 της ανωτέρω ΚΥΑ δεν εκτελείται οποιαδήποτε σχετική δαπάνη, εάν δεν έχει προηγηθεί η καταχώριση των προβλεπόμενων πράξεων στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. και η έκδοση Αριθμού Διαδικτυακής Ανάρτησης. Η ανωτέρω υποχρέωση ισχύει για ποσά άνω των 1.000,00 € (παρ.1 του άρθ.38 του ν.4412/16).

Άρα η απόφαση της διάθεσης-ψήφισης της πίστωσης (Οικονομικής Επιτροπής ή Δημοτικού Συμβουλίου) με την οποία εγκρίνεται η αντίστοιχη δαπάνη, εφόσον υπερβαίνει το ποσό των 1.000,00 € καταχωρείται ως εγκεκριμένο αίτημα στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ..

4. Ηλεκτρονικά μέσα σύναψης συμβάσεων

4.1 Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.

Το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.) αποτελεί ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα, το οποίο ακολουθεί τους κανόνες της απόφασης Υφυπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης «Κύρωση Πλαισίου Παροχής Υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης» (ΥΑΠ/Φ.40.4/1/989) υιοθετώντας τις αρχές της διαφάνειας, της ασφάλειας, της φιλικότητας προς το χρήστη και της διαλειτουργικότητας (ΥΑΠ/Φ.40.4/1/989, άρθ.4). Οι διαδικασίες λειτουργίας του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. θεσμοθετούνται και ισχύουν μέχρι σήμερα με την αριθμ. Π1/2390/13 απόφαση Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας.

Το σύστημα περιλαμβάνει ένα σύνολο ξεχωριστών λειτουργιών, οι κυριότερες των οποίων είναι οι ακόλουθες:

- Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.)
- Σχεδιασμός Διαγωνισμών - διαγωνιστική διαδικασία
- Διαχείριση και εκτέλεση συμβάσεων

- Επιτελική Πληροφόρηση
- Ηλεκτρονική Διαχείριση Ροών Εργασίας & Εγγράφων
- Ηλεκτρονικό Πρωτόκολλο
- Μητρώο Προμηθευτών
- Διαλειτουργικότητα συστημάτων
- Κεντρική Διαδικτυακή Πύλη Δημοσίων Συμβάσεων

Μέχρι σήμερα οι πλήρως λειτουργικές διεργασίες που αφορούν το σύνολο του δημόσιου τομέα αποτελούν η λειτουργία του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. και η υποχρέωση διενέργειας διαγωνισμών μέσω Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.. Ειδικότερα, ο δημόσιος τομέας υποχρεούται να χρησιμοποιεί την ηλεκτρονική πλατφόρμα του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. για όλες τις συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία ίση ή ανώτερη των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ, χωρίς να συμπεριλαμβάνεται ο Φ.Π.Α. (άρθ.36, ν.4412/16). Δεδομένου ότι η ανωτέρω υποχρέωση εφαρμόζεται ήδη από το έτος 2014 (1-7-2014 για τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης και 01-10-2014 για τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης σύμφωνα με το άρθ.9 του ν.4155/13), το Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. πλέον έχει ταυτιστεί με την **διενέργεια ηλεκτρονικών διαγωνισμών.**

4.2 Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.

Το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.) συστάθηκε με το ν.4013/11 και ενσωματώθηκε στις λειτουργίες του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. με την αριθμ. Π1/2390/13 απόφαση Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας. Σκοπός του είναι η συγκέντρωση και δημοσίευση στοιχείων για συμβάσεις που συνάπτονται γραπτώς, προφορικώς ή με ηλεκτρονικά μέσα εκτιμώμενης αξίας ίσης ή ανώτερης των 1.000,00 € μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.. Μέχρι σήμερα, στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. καταχωρούνται σύμφωνα με την ΚΥΑ Π1/ 2380/18.12.2012:

- Πρωτογενή αιτήματα (αίτημα προμήθειας αγαθών ή παροχής υπηρεσιών ή εκτέλεσης δημοσίων έργων, που περιέρχεται στην Οικονομική Υπηρεσία)

- Εγκεκριμένα αιτήματα (αιτήματα για τα οποία έχει εγκριθεί η αντίστοιχη δαπάνη -ψήφιση πίστωσης)
- Διακηρύξεις (το πλήρες κείμενο διακηρύξεων)
- Συμβάσεις
- Εντολές πληρωμών (όλες οι εντολές για ενταλματοποίηση ή οι εντολές πληρωμής καθώς και τα στοιχεία των σχετικών τιμολογίων)

Με το ν.4412/16 προστίθεται η υποχρέωση ανάρτησης της προκήρυξης της σύμβασης (περιληπτική διακήρυξη) και η απόφαση ανάθεσης/κατακύρωσης στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. καθώς και η δυνατότητα αυτόματης άντλησης και μετάπτωσης των απαιτούμενων στοιχείων στο πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ, τα οποία όμως θα ενεργοποιηθούν μετά την έκδοση της προβλεπόμενης ΚΥΑ στην παρ.6 του άρθ.38 του εν λόγω νόμου. Επίσης, όταν θα καταστεί εφικτή η ανάρτηση της προκήρυξης στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., αυτή θα αντικαταστήσει την υποχρέωση δημοσίευσης σε Φ.Ε.Κ..

5. Κανόνες έννομης προστασίας

5.1 Ενστάσεις για συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία έως 60.000,00 € μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.

Α. Σύμφωνα με το άρθ.127 του ν.4412/16 για δημόσιες συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία κάτω των 60.000,00 € χωρίς Φ.Π.Α., ενστάσεις ασκούνται κατά πράξης της αναθέτουσας αρχής εντός πέντε (5) ημερών από την κοινοποίησή της στον ενδιαφερόμενο οικονομικό φορέα. Ως πράξεις θεωρούνται οι εκτελεστές διοικητικές πράξεις της αναθέτουσας αρχής, ήτοι οι αποφάσεις της Οικονομικής Επιτροπής (απόφαση για την έγκριση των αποτελεσμάτων των σταδίων του διαγωνισμού και καθορισμού προσωρινού αναδόχου, απόφαση για την κατακύρωση του διαγωνισμού, απόφαση για την κήρυξη προμηθευτή ως έκπτωτου και ενδεχομένως ματαίωσης διαγωνιστικής διαδικασίας).

Σε περίπτωση ένστασης κατά διακήρυξης ή πρόσκλησης υποβολής προσφορών, αυτή υποβάλλεται μέχρι πέντε (5) ημέρες πριν την καταληκτική ημερομηνία υποβολής προσφορών.

Οι ενστάσεις υποβάλλονται ενώπιον της αναθέτουσας αρχής και λαμβάνεται σχετική απόφαση επί αυτών εντός δέκα (10) ημερών από την κατάθεσή τους. Για τη λήψη της σχετικής απόφασης απαιτείται γνωμοδότηση επ' αυτής από επιτροπή αξιολόγησης ενστάσεων²⁵ (άρθ.221, παρ.1η, ν.4412/2016). Σε περίπτωση άπρακτης παρόδου της παραπάνω προθεσμίας, η ένσταση τεκμαίρεται ότι απορρίπτεται.

Για το παραδεκτό της προσφυγής απαιτείται να κατατεθεί παράλληλα παράβολο υπέρ του ελληνικού δημοσίου, ίσο με το ένα τοις εκατό (1%) επί της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης. Σε περίπτωση αποδοχής της ένστασης, το παράβολο επιστρέφεται με πράξη της αναθέτουσας αρχής.

Β. Μετά την τυχόν απόρριψη της ένστασης, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, κάθε ενιστάμενος έχει δικαίωμα κατάθεσης διοικητικής προσφυγής ενώπιον του Γενικού Γραμματέα της αρμόδιας κατά τόπο Αποκεντρωμένης Διοίκησης εντός δεκαπέντε (15) ημερών σύμφωνα με την παρ.1 του άρθ.227²⁶ και την παρ.1 του άρθ.238²⁷ του ν.3852/10.

Η απόφαση επ' αυτής εκδίδεται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την κατάθεσή της. Σε περίπτωση μη έκδοσης απόφασης, θεωρείται ότι αυτή έχει σιωπηρώς απορριφθεί (παρ.2, άρθ.227, ν.3852/10)

Γ. Κατά της απόφασης του Γενικού Γραμματέα μπορεί να ασκηθεί προσφυγή από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον ενώπιον της ειδικής τριμελούς επιτροπής του άρθ.152 του ΚΔΚ (άρ 151, ν.3463/06), η οποία αποφαινεται εντός τριάντα (30) ημερών από την κατάθεση της προσφυγής.

²⁵ Τριμελές ή πενταμελές γνωμοδοτικό όργανο (επιτροπή) τα μέλη του οποίου είναι διαφορετικά από τα μέλη της επιτροπής διαγωνισμού (άρθ.221, παρ. 11α, ν.4412/2016) και συγκροτείται με απόφαση της αναθέτουσας αρχής (άρθ.221, παρ. 3, ν.4412/2016), δηλαδή του Δημοτικού Συμβουλίου, το οποίο έχει την κατά νόμο αρμοδιότητα να αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν το Δήμο (παρ.1, άρθ.65, ν.3852/10).

²⁶ «Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής.»

²⁷ «Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων κατά τα άρθρα 225, 226 και 227 του παρόντος ασκείται από τον Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του Κ.Δ.Κ.»

5.2 Προδικαστικές προσφυγές για συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των 60.000,00 € μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.

A. Προδικαστική προστασία

Για συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των 60.000,00 € μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α., δηλαδή για τους ηλεκτρονικούς διαγωνισμούς, άνω και κάτω των κατώτατων ορίων (διεθνείς και δημόσιους αντίστοιχα), ασκούνται αποκλειστικά και μόνο προδικαστικές προσφυγές για εκτελεστές πράξεις ή παραλείψεις της αναθέτουσας αρχής ενώπιον της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών προσφυγών (Α.Ε.Π.Π.) από κάθε ενδιαφερόμενο που έχει ή είχε ή να ενδέχεται να υποστεί ζημία από αυτές (άρθ.345 και 360 του ν.4412/16). Η άσκησή τους είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την άσκηση των περαιτέρω ενδίκων βοηθημάτων της δικαστικής προστασίας που περιγράφονται στην επόμενη ενότητα (παρ.2, άρθ.360, ν.4412//16). Η προθεσμία για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής και η άσκησή της κωλύουν τη σύναψη της σύμβασης, επί ποινή ακυρότητας, αλλά δεν κωλύουν την πρόοδο της διαγωνιστικής διαδικασίας (άρθ.364, ν.4412/16).

Για το παραδεκτό της προδικαστικής προσφυγής απαιτείται να κατατεθεί παράλληλα παράβολο υπέρ του δημοσίου, ίσο με το 0,50 τοις εκατό (0,50%) επί της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης χωρίς Φ.Π.Α.. Το παράβολο δεν μπορεί να είναι κατώτερο των εξακοσίων ευρώ (600,00 €) ούτε ανώτερο των δεκαπέντε χιλιάδων ευρώ (15.000,00 €). Σε περίπτωση αποδοχής της ένστασης (ολικής ή μερικής) ή ανάκλησης της προσβαλλόμενης πράξης – εκτέλεσης της οφειλόμενης ενέργειας από την αναθέτουσα αρχή, το παράβολο επιστρέφεται στον προσφεύγοντα. (άρθ.363, ν.4412/16)

Οι προθεσμίες για την εκτέλεση της προδικαστικής προσφυγής (άρθ.361, ν.4412/16) είναι οι κάτωθι:

A/A	ΛΟΓΟΣ ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ	ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΠΡΟΣΦΕΥΓΟΝΤΑ	ΧΡΟΝΟΣ ΥΠΟΒΟΛΗΣ
1	Εκτελεστή πράξη	Κοινοποίηση με ηλεκτρονικά μέσα ή τηλεομοιοτυπία	Εντός 10 ημερών

2	Εκτελεστή πράξη	Κοινοποίηση με άλλα μέσα επικοινωνίας εκτός των ανωτέρω	Εντός 15 ημερών
3	Εκτελεστή πράξη	Πλήρης, πραγματική ή τεκμαιρόμενη γνώση της πράξης (εξ ιδίου του ενδιαφερόμενου)	Εντός 10 ημερών
4	Εκτελεστή πράξη	Πλήρης, πραγματική ή τεκμαιρόμενη γνώση της <u>προκήρυξης</u> (εξ ιδίου του ενδιαφερόμενου)	Εντός 15 ημερών από τη δημοσίευση στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.
4	Παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας		Εντός 15 ημερών από την επομένη της συντέλεσης της προσβαλλόμενης παράλειψης.

Μετά την κατάθεση της προδικαστικής προσφυγής η Α.Ε.Π.Π. την κοινοποιεί στην αναθέτουσα αρχή και η οποία υποχρεούται με τη σειρά της:

α) να κοινοποιήσει την προσφυγή σε κάθε ενδιαφερόμενο που θίγεται από αυτήν εντός πέντε (5) ημερών από την κοινοποίηση της Α.Ε.Π.Π. και

β) να καταθέσει τις απόψεις της, τον πλήρη φάκελο της υπόθεσης και τα αποδεικτικά κοινοποίησης σε τρίτους ενδιαφερόμενους εντός δέκα (10) ημερών από την κοινοποίηση της Α.Ε.Π.Π..²⁸

Η συζήτηση της προσφυγής διενεργείται εντός σαράντα (40) ημερών από την ημερομηνία κατάθεσης της προσφυγής και η σχετική απόφαση λαμβάνεται εντός είκοσι (20) ημερών, η οποία κοινοποιείται στους ενδιαφερόμενους και αναρτάται στην ιστοσελίδα της Α.Ε.Π.Π.. Επίσης, η Α.Ε.Π.Π. μπορεί να εκδώσει πράξη αναστολής εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης είτε κατόπιν αιτήματος είτε αυτεπαγγέλτως έως ότου αποφανθεί για την προσφυγή.

²⁸ Η παράλειψη των ανωτέρω ενεργειών συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα των αρμόδιων υπαλλήλων, μπορεί να επιφέρει πρόστιμο στην αναθέτουσα αρχή από εκατό (100,00) έως πεντακάσια (500,00) ευρώ και μνεία της κύρωσης γίνεται στον ατομικό, υπηρεσιακό φάκελο του υπαλλήλου.

Β. Δικαστική προστασία

Όποιος έχει έννομο συμφέρον μπορεί να αιτηθεί ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου της έδρας της αναθέτουσας αρχής:

- 1) την αναστολή της εκτέλεσης της απόφασης της Α.Ε.Π.Π. και
- 2) την ακύρωση της απόφασης της Α.Ε.Π.Π..

Εξαίρεση αποτελούν διαφορές για δημόσιες συμβάσεις άνω των δεκαπέντε εκατομμυρίων ευρώ (15.000.000,00 €), οι οποίες εκδικάζονται από το Συμβούλιο της Επικρατείας.

Η αίτηση αναστολής ασκείται εντός δέκα (10) ημερών από την έκδοση της απόφασης στο αρμόδιο δικαστήριο και δεν εξαρτάται από την προηγούμενη άσκηση αίτησης ακύρωσης. Επιπρόσθετα, η αίτηση αναστολής διακόπτει την προθεσμία άσκησης της αίτησης ακύρωσης μέχρι την έκδοση της σχετικής απόφασης.

Για την άσκηση αίτησης αναστολής απαιτείται η κατάθεση παραβόλου υπέρ του ΤΑ.Χ.ΔΙ.Κ. και του Δημοσίου, ίσο με το 0,1 τοις εκατό (0,1%) επί της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης με Φ.Π.Α.. Το παράβολο δεν μπορεί να είναι κατώτερο των πεντακοσίων ευρώ (500,00 €) ούτε ανώτερο των πέντε χιλιάδων ευρώ (5.000,00 €). Με την κατάθεση της αίτησης υποβάλλεται το 1/2 αυτού και σε περίπτωση απόρριψης της αναστολής κατατίθεται το υπόλοιπο 1/2. Σε περίπτωση αποδοχής της αναστολής (ολικής ή μερικής) το παράβολο αποδίδεται στον αιτούντα. (παρ.4, άρθ.372, ν.4412/16)

Σε περίπτωση αποδοχής της αναστολής, ο αιτών υποχρεούται να καταθέσει αίτηση ακυρώσεως εντός δέκα (10) ημερών από την επίδοση της απόφασης, διαφορετικά αίρεται η απόφαση της αναστολής. Η δικάσιμος για την αίτηση ακύρωσης ορίζεται εντός τριμήνου από την κατάθεσή της.

5.3 Ειδικό καθεστώς αποκλειστικά για το χρονικό διάστημα από 8-8 έως 31-12-2016

Οι κανόνες της προδικαστικής προστασίας, όπως αναλυτικά περιγράφηκαν παραπάνω, ισχύουν για πράξεις που εκδίδονται ή συντελούνται μετά την 1^η Ιανουαρίου 2017. Επίσης οι κανόνες της δικαστικής προστασίας εφαρμόζονται μετά την 1^η Ιανουαρίου 2017. (παρ.7 και 8, άρθ.379, ν.4412/16).

Προκειμένου να αντιμετωπιστεί το κενό που αναφέρεται μέχρι την έναρξη ισχύος των ανωτέρω κανόνων,

- 1) για δημόσιες συμβάσεις εκτιμώμενης αξίας άνω του κατώτατου ορίου των 209.000,00 € (διεθνείς διαγωνισμοί) παραμένει σε ισχύ ο ν.3886/10 (παρ.11, άρθ.379, ν.4412/16), και εξακολουθούν και ασκούνται προδικαστικές προσφυγές ενώπιον της αναθέτουσας αρχής, οι οποίες εξετάζονται από την Οικονομική επιτροπή του Δήμου
- 2) για δημόσιες συμβάσεις εκτιμώμενης αξίας από 60.000,00 € έως 208.999,99 € (δημόσιοι ηλεκτρονικοί διαγωνισμοί) ακολουθείται η διαδικασία κατάθεσης ενστάσεων που έχει θεσπιστεί με το άρθ.127 του ν.4412/16 (παρ.12, άρθ.376, ν.4412/16) και αναλύθηκε παραπάνω.