

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



ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Μάρτιος 2016

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

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

<b>ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ</b> .....	<b>1</b>
<b>ΜΕΡΟΣ Α - ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ</b> .....	<b>3</b>
<b>ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΚΑΙ ΣΧΕΔΙΟΥ ΔΡΑΣΗΣ</b> .....	<b>3</b>
<b>ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ</b> .....	<b>6</b>
<i>A. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ – ΔΙΕΘΝΗ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ</i> .....	<i>6</i>
1. Διεθνή και Ευρωπαϊκά Δεδομένα.....	6
2. Διεθνείς Πολιτικές.....	11
3. Ευρωπαϊκές Πολιτικές.....	16
<i>B. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ</i> .....	<i>24</i>
1. Αδυναμίες και ελλείψεις του συστήματος .....	24
2. Εξελίξεις στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων την τελευταία πενταετία.....	32
3. Ανάπτυξη εθνικών πολιτικών και μεταρρυθμίσεων.....	36
4. Διαβούλευση με συλλογικούς και οικονομικούς φορείς της χώρας .....	38
<b>ΟΡΑΜΑ ΚΑΙ ΑΞΙΕΣ</b> .....	<b>40</b>
<b>ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ &amp; ΣΤΟΧΟΙ</b> .....	<b>42</b>
<i>A. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΑΝΟΝΩΝ ΔΙΚΑΙΟΥ - ΑΠΛΟΠΟΙΗΣΗ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ</i> .....	<i>43</i>
A.1 - Ολοκλήρωση νομοθετικής μεταρρύθμισης - Υιοθέτηση κανόνων ενωσιακού δικαίου (ενσωμάτωση νέων οδηγιών).....	43
A.2 - Εφαρμογή αποτελεσματικού συστήματος παροχής έννομης προστασίας .....	43
<i>B. ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ</i> .....	<i>45</i>
B.1 - Ανάπτυξη νέων τεχνικών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων .....	45
B.2 - Ανάπτυξη εργαλείων ΤΠΕ για τη διαχείριση δημοσίων συμβάσεων .....	48
<i>Γ. ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ "ΕΥΡΩΠΗ 2020" - ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΣΥΓΚΛΙΣΗ</i> .....	<i>56</i>
Γ.1 - Έξυπνη ανάπτυξη - Προώθηση της καινοτομίας μέσω Δημοσίων Συμβάσεων .....	56
Γ.2 - Βιώσιμη ανάπτυξη - "Πράσινες" Συμβάσεις .....	59
Γ.3 - Βιώσιμη ανάπτυξη – Βελτίωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος μικρομεσαίων επιχειρήσεων.....	62
Γ.4 - Οικονομική ανάπτυξη χωρίς περιορισμούς - Κοινωνική ενσωμάτωση και συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς .....	64
<i>Δ. ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΡΧΩΝ ΚΑΛΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ</i> .....	<i>67</i>
Δ.1 - Ενίσχυση διαφάνειας και συμμετοχής .....	69
Δ.2 - Ορθή διαχείριση συστήματος δημοσίων συμβάσεων .....	69
Δ.3 - Ακεραιότητα κατά τον προγραμματισμό, την ανάθεση και την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων .....	70
<b>ΜΕΡΟΣ Β - ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ 2016-2020</b> .....	<b>73</b>
<b>ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΔΕΣΜΕΣ ΔΡΑΣΕΩΝ</b> .....	<b>73</b>
I. ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ.....	73
II. ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ (ΕΝΔΙΚΩΝ ΚΑΙ ΜΗ ΕΝΔΙΚΩΝ ΜΕΣΩΝ).....	75
III. ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΝΕΩΝ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ.....	76
IV. ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ .....	79
V. ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΜΜΕ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ .....	85
VI. ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ.....	91

VII. ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΜΕΣΩ ΠΡΩΘΗΣΗΣ ΣΥΝΑΨΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΝΑΦΟΡΑΣ .....	93
VIII. ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΑΕΙΦΟΡΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ / ΠΡΑΣΙΝΕΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ .....	96
IX. ΚΑΛΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ .....	98
<b>ΙΕΡΑΡΧΗΣΗ ΚΑΙ ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΔΡΑΣΕΩΝ .....</b>	<b>109</b>
<b>ΜΕΡΟΣ Γ – ΔΟΜΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ.....</b>	<b>119</b>
<b>ΠΗΓΕΣ .....</b>	<b>123</b>
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ .....</b>	<b>127</b>
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι - ΠΡΩΘΗΣΗ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑΣ .....	127

## ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ

Στη δίνη της σημερινής, ιδιαίτερα δύσκολης σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, κοινωνικοοικονομικής συγκυρίας, η Ελλάδα του 2016 μαστίζεται από πληθώρα προβλημάτων, τα οποία καλείται να αντιμετωπίσει άμεσα - με μεγάλες δημοσιονομικές εξαρτήσεις- μέσω ενός ολοκληρωμένου μεταρρυθμιστικού προγράμματος λειτουργίας και αναβάθμισης της ποιότητας της κρατικής δράσης σε όλα τα επίπεδα λειτουργίας της διοικητικής και εν γένει κρατικής δομής.

Μία από τις δράσεις του μεταρρυθμιστικού προγράμματος της Ελλάδας είναι ο εκσυγχρονισμός των δημοσίων συμβάσεων, ενός τομέα κρατικής δράσης, η αποτελεσματική λειτουργία του οποίου αποτελεί έναν από τους πλέον σημαντικούς δείκτες ορθής και χρηστής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος, μοχλό οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής ευημερίας, καθώς και εργαλείο άσκησης οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής πολιτικής.

Η χάραξη εθνικής στρατηγικής στον τομέα δημοσίων συμβάσεων αποτελεί μέρος της ευρύτερης εθνικής πολιτικής της χώρας και στοχεύει, εκτός των παραπάνω, στη διαμόρφωση και την προώθηση της πολιτικής κατά της διαφθοράς με όρους χρηστής διακυβέρνησης, και στη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των πολιτών, παράλληλα με την εμπέδωση της εμπιστοσύνης των τελευταίων προς την Ελληνική Πολιτεία και τα όργανά της.

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

Από το ξεκίνημά της, η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων έθεσε ως πρωταρχικό στόχο, στο πλαίσιο άσκησης των κατά νόμο αρμοδιοτήτων της, την εκπόνηση, σε συνεργασία με φορείς της Κεντρικής Διοίκησης, μιας εθνικής στρατηγικής στον τομέα δημοσίων συμβάσεων και σχετικού σχεδίου δράσης με γνώμονα τη διαμόρφωση ενός ολοκληρωμένου, σύγχρονου, απλού, ευέλικτου, δίκαιου και αποτελεσματικού συστήματος που να εξασφαλίζει κανόνες ορθής διαχείρισης σε όλο τον κύκλο ζωής μιας σύμβασης με τη βέλτιστη αξιοποίηση των δημοσίων πόρων χάριν του κοινωνικού οφέλους.

Το όραμα της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. είναι η πρωτοπορία της Ελλάδας στον στρατηγικό σχεδιασμό του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, έτσι ώστε η Χώρα μας να έχει έναν οδικό χάρτη για την επόμενη πενταετία αναφορικά με όλες τις επιμέρους πτυχές της εν λόγω κρατικής δράσης ξεκινώντας από τον προγραμματισμό των αναγκών των αναθετουσών αρχών (κράτους, περιφερειών, δήμων κλπ.) για ποιοτικά έργα, αγαθά και υπηρεσίες προς τους πολίτες, την επίτευξη σε ανταγωνιστικές συνθήκες της βέλτιστης

σχέσης ποιότητας-τιμής χάριν του δημοσίου συμφέροντος, την τήρηση της θεμελιώδους αρχής της νομιμότητας κλπ., μέχρι την ακριβή εκτέλεση (pacta sunt servanda) από τον ανάδοχο των συμφωνηθέντων και την παροχή ένομης προστασίας στους εμπλεκόμενους και τους πολίτες σε περίπτωση έγερσης σχετικών αμφισβητήσεων.

Σήμερα, βρίσκομαι στην ευχάριστη θέση να παραδώσω το προτεινόμενο σχέδιο εθνικής στρατηγικής δημοσίων συμβάσεων, - καρπό σκληρής και αποδοτικής δουλειάς της οικείας ομάδας εργασίας-, το πρώτο στο είδος του σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, με την προσδοκία ότι θα συμβάλλει, κατά το αντίστοιχο μέρος, στην ευόδωση των προαναφερόμενων κοινωνικοοικονομικών στόχων και συνακόλουθα στην έξοδο της Πατρίδας μας από την δεινή οικονομική και κοινωνική κατάσταση, στην οποία έχει περιέλθει, ωθώντας την προς τα εμπρός, εκεί δηλαδή που δικαιωματικά την κατατάσσει η ιστορική παράδοση, οι αξίες και ο πολιτισμός της.

Ο Πρόεδρος της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων



Δημήτριος Ράικος

## ΜΕΡΟΣ Α - ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

### ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΚΑΙ ΣΧΕΔΙΟΥ ΔΡΑΣΗΣ

Για την εκπόνηση σχεδίου εθνικής στρατηγικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και την κατάρτιση του προτεινόμενου σχεδίου δράσης συστήθηκε ομάδα εργασίας με Απόφαση του Προέδρου της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων<sup>1</sup> με έργο:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Στο σχέδιο δράσης ειδικότερα παρουσιάζονται τα εξής στοιχεία:

Α) περιγράφονται οι Δέσμες Δράσεων που αντιστοιχούν στους στρατηγικούς στόχους,

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

Γ) αναφέρονται οι στόχοι που έχουν τεθεί από τον Ο.Ο.Σ.Α. (βλ. αναλυτικά Κεφάλαιο 2. Διεθνείς Πολιτικές) και ικανοποιούνται από την κάθε δράση.

Η παρούσα πρόταση εθνικής στρατηγικής στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων και του σχετικού σχεδίου δράσης αποτέλεσε επίσης αντικείμενο ανοιχτής διαβούλευσης με συλλογικούς και οικονομικούς φορείς της χώρας<sup>2</sup>.

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

<sup>2</sup> Βλ. συνοπτική παρουσίαση στο Κεφάλαιο 4 του Μέρους Α.



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

## ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

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

#### 1. Διεθνή και Ευρωπαϊκά Δεδομένα

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

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

Σε σχετική μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>3</sup> εκτιμάται ότι το 2011 το ύψος της δαπάνης για δημόσιες συμβάσεις στις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανήλθε στο 19% του κοινοτικού ΑΕΠ, επίπεδο στο οποίο κυμάνθηκε σε όλη την διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας. Στην ίδια μελέτη, για το 2013 τα αντίστοιχα μεγέθη που αφορούν στην Ελλάδα εκτιμάται ότι ανήλθαν σε 16,23 δις ευρώ ή σε ποσοστό 8,91% του ΑΕΠ.

Σύμφωνα με τη μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>4</sup> επισημαίνεται ότι η κύρια αλλαγή για το έτος 2013 ήταν ότι η συνολική εκτιμώμενη αξία των προσφορών (total estimated value of tenders) που δημοσιεύτηκαν στο Συμπλήρωμα Tenders Electronic Daily (TED) της Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης αυξήθηκε από 402 δις ευρώ κατά το έτος 2012 σε 423 δις ευρώ το 2013, ήτοι αύξηση σε ποσοστό πάνω από 5%.

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

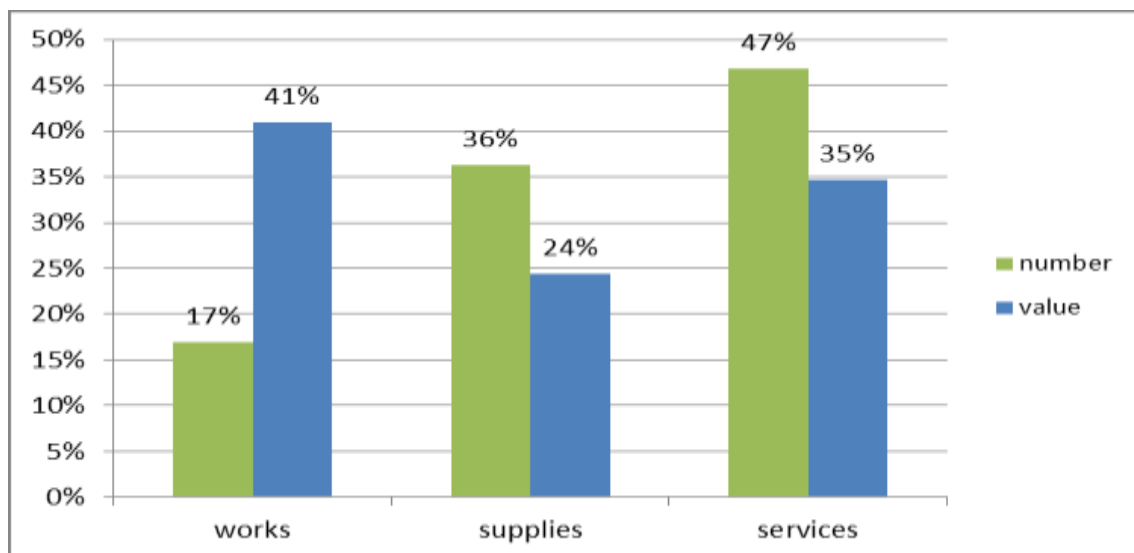
Επίσης κατά το έτος 2011 παρατηρήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σημαντική απόκλιση μεταξύ της εκτιμώμενης αξίας των προσφορών (estimated value of tenders) που δημοσιεύτηκαν στο TED και της συνολικής αξίας των συμβάσεων με αξία ανώτερη των προβλεπόμενων στις οδηγίες κατωφλίων (total value of procurement),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

<sup>3</sup> SWD (2014) 262 final - Commission staff working document "Annual Public Procurement Implementation Review 2013"

<sup>4</sup> Public Procurement Indicators 2013

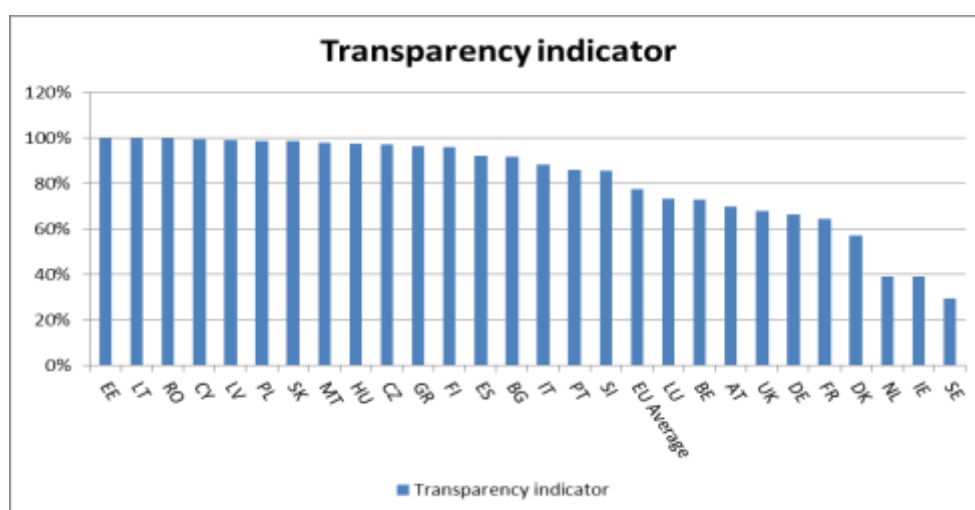
Σε επίπεδο Ε.Ε. 27 και όσον αφορά στην διάρθρωση της αγοράς, για το έτος 2011 προκύπτει ότι το 41% της αξίας των προκηρύξεων που δημοσιεύτηκαν στο TED αφορούσε σε συμβάσεις έργων, το 24% δαπανήθηκε σε προϊόντα και ποσοστό 35% σε υπηρεσίες. Ο αντίστοιχος αριθμός προκηρύξεων ανά κατηγορία συμβάσεων ανήλθε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

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



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

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



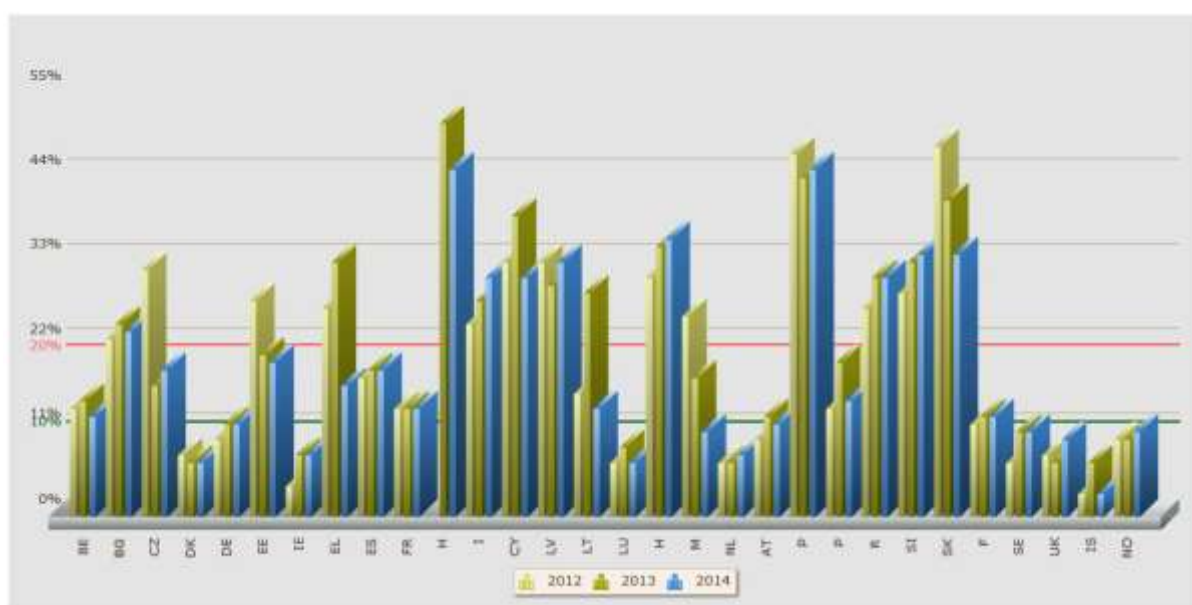
Source: DG MARKT, based on TED data

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

Σύμφωνα με συγκεντρωτικά στοιχεία, τα οποία υποβλήθηκαν και καταχωρήθηκαν στη βάση δεδομένων του TED και αφορούν τον κλάδο των δημοσίων συμβάσεων των κρατών -μελών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>5</sup> πρόβη στην κατάρτιση διακριτών δεικτών αποδοτικότητας των ετών 2012, 2013 και 2014. Οι συγκεκριμένοι δείκτες καταγράφουν τους πιο σημαντικούς παράγοντες καθορισμού της αποδοτικότητας με τέτοιο τρόπο, ώστε τα αποτελέσματα, όπως απεικονίζονται στα παρακάτω διαγράμματα, να είναι κατανοητά και συγκρίσιμα.

#### Αριθμός προσφερόντων (Επίπεδο ανταγωνισμού / γραφειοκρατική επιβάρυνση)

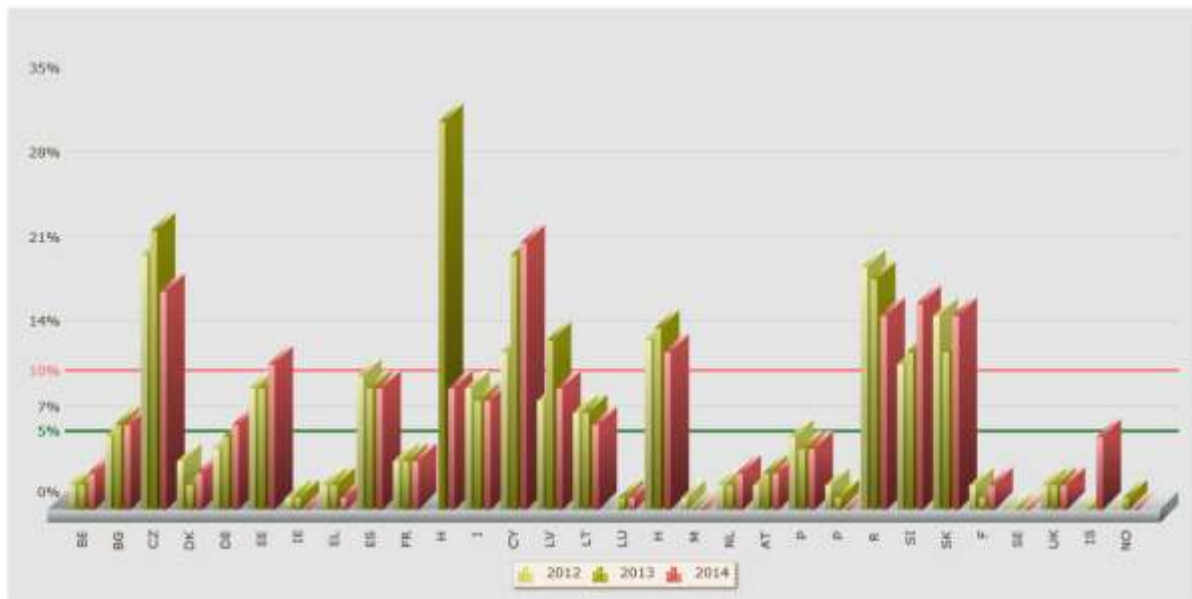
Ο συγκεκριμένος δείκτης αναφέρεται στην αναλογία των αναθέσεων δημοσίων συμβάσεων επί των συνολικών αναθέσεων (εξαιρουμένων των συμφωνιών πλαίσιο) στην περίπτωση μοναδικού προσφέροντα κατά τη διαδικασία υποβολής προσφορών.



<sup>5</sup> Single Market Scoreboard, Public Procurement, Reporting period: 01/2014-12/2014, Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, EC

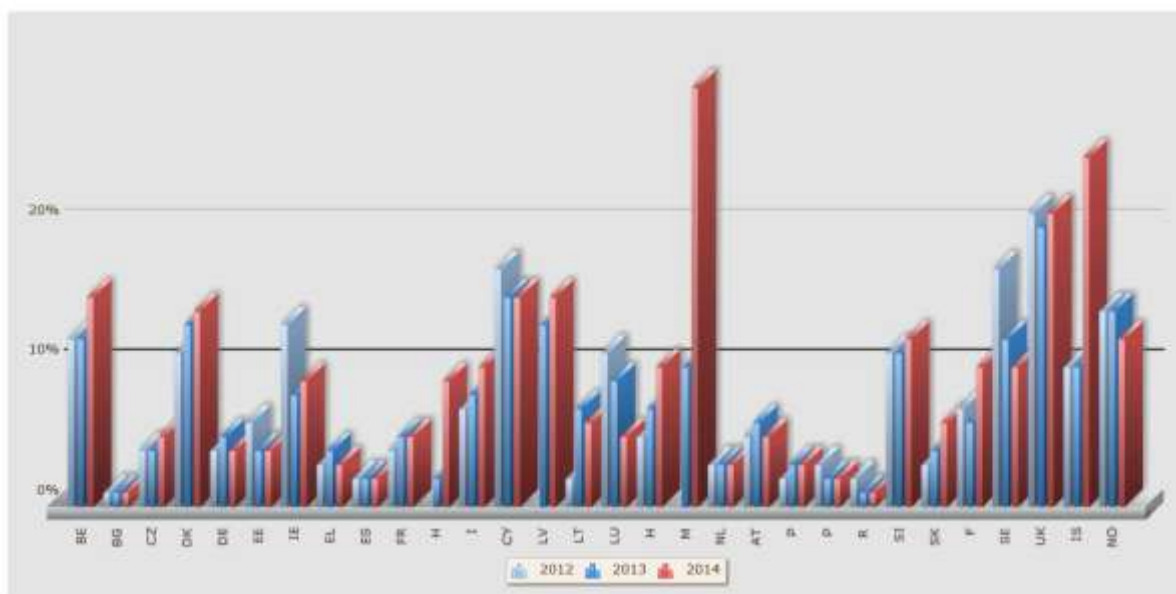
*Απουσία προσκλήσεων (Επίπεδο ανταγωνισμού / επίπεδο δημοσιότητας / διαφάνειας)*

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



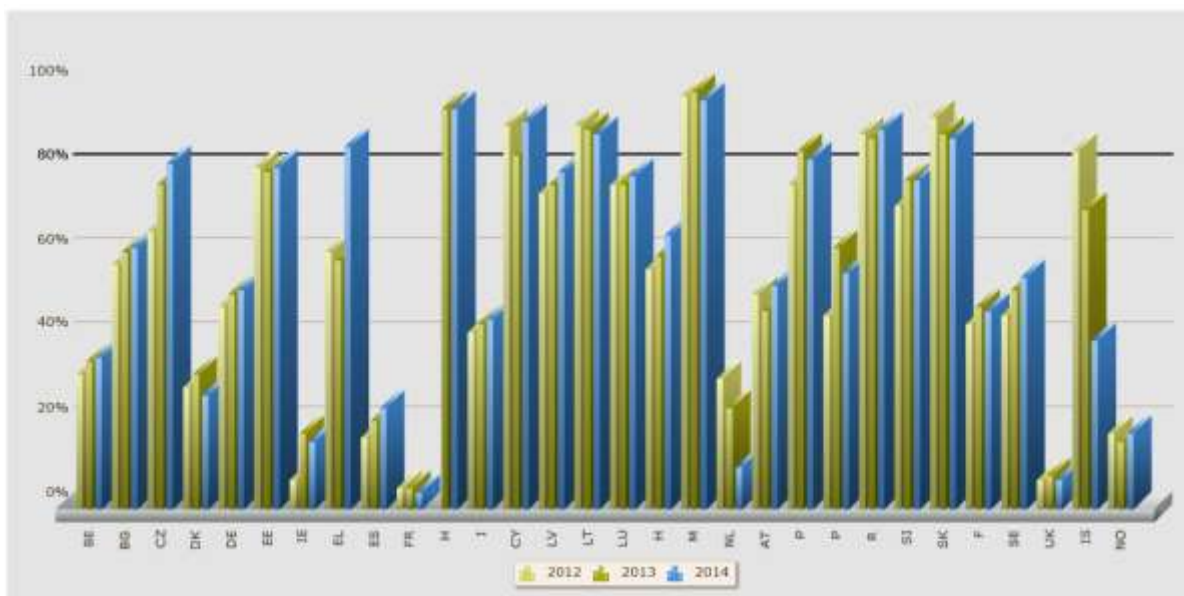
*Συγκεντρωτικές αγορές (Οικονομία μεγεθών / δημοσιονομική επίπτωση)*

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



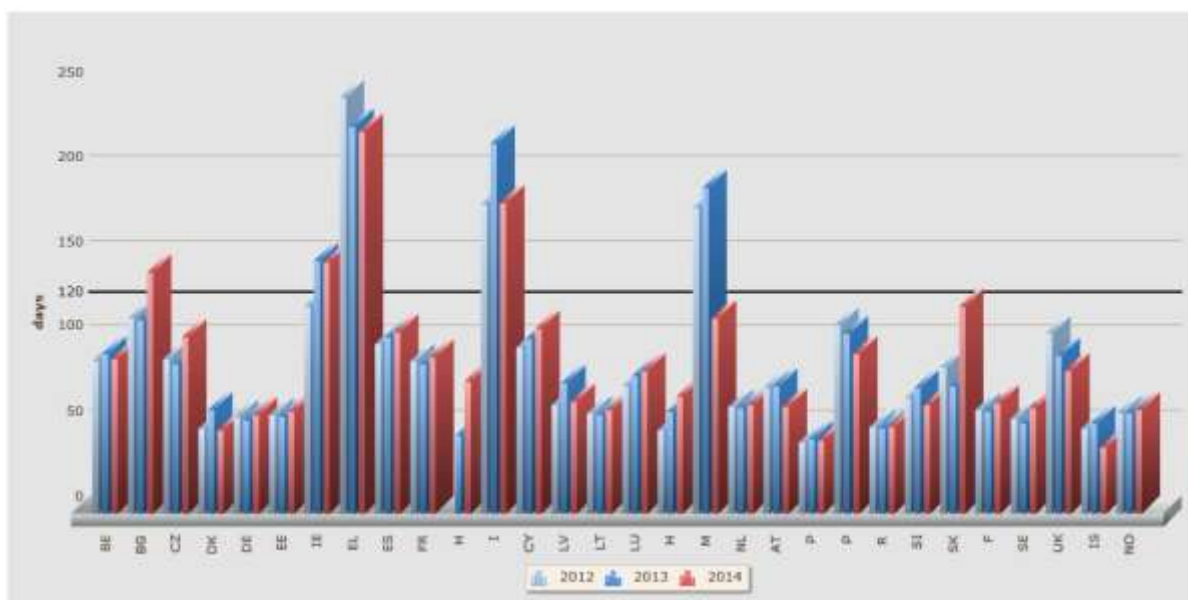
*Κριτήρια ανάθεσης (Όρος ποιότητας / απόδοσης, πληρότητα ανάθεσης)*

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



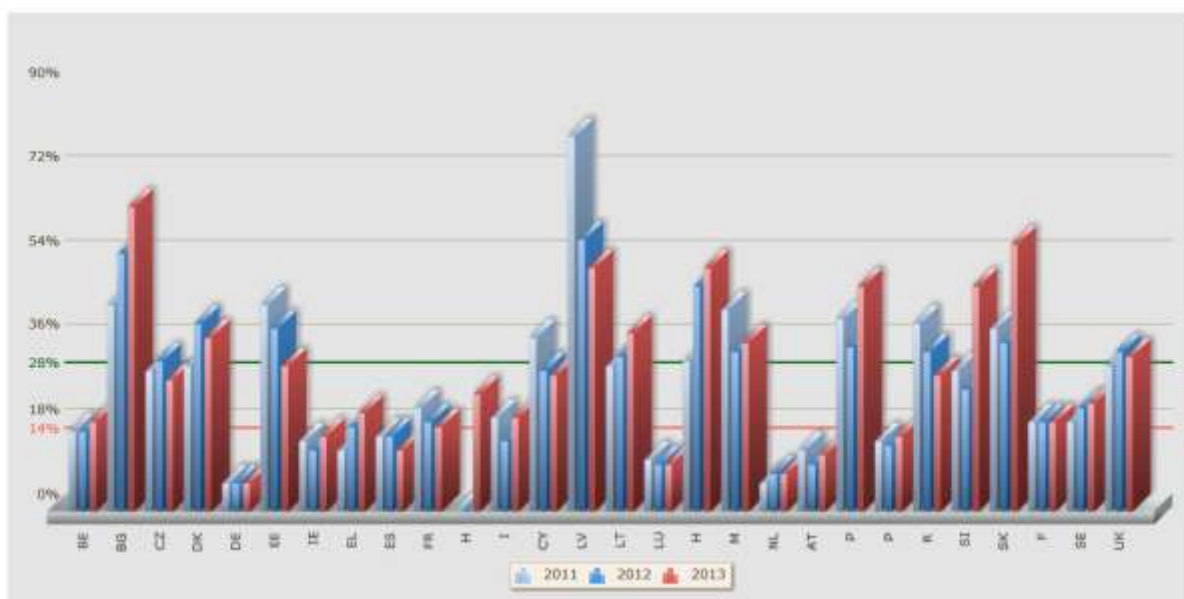
*Διαδικαστική Διάρκεια (Επάρκεια διαχείρισης)*

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



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

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



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

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

## 2. Διεθνείς Πολιτικές

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

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

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



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

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

εξέδωσε το έτος 2015 τη Σύσταση του Συμβουλίου περί δημοσίων συμβάσεων. Σύμφωνα με την έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α.<sup>6</sup> σε διεθνές επίπεδο συστήνεται:

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

Προς το σκοπό αυτό προτείνεται:

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

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

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

- **Ακεραιότητα στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων**

Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται:

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

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

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

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

Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται:

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

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

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

<sup>6</sup> Recommendation of the Council on Public Procurement by Governance and Territorial Development, Directorate Public Governance Committee, 24-10-2015



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

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

Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται:

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

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

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

- **Συμμετοχή εμπλεκόμενων φορέων**

Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται:

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

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

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

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

Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται:

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

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

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

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

Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται:

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

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

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

Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται:

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

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

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

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

Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται:

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

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

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

Προς το σκοπό αυτό προτείνεται:

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

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

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

Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται:

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

ii) Ανάπτυξη ενός συστήματος αποτελεσματικών και εφαρμόσιμων κυρώσεων.

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

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

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

Προς τον σκοπό αυτό προτείνεται:

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

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

Επιπρόσθετα, σύμφωνα με το άρθρο 9 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία, την οποία η χώρα μας μαζί με το προαιρετικό πρωτόκολλό της επικύρωσε με τον ν. 4074/2012 (ΦΕΚ 88/Α'/11.04.2012), επιτάσσεται ότι «προκειμένου να επιτρέψουν στα άτομα με αναπηρία να ζουν ανεξάρτητα και να συμμετέχουν πλήρως σε όλες τις πτυχές της ζωής τα συμβαλλόμενα κράτη λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα προκειμένου να διασφαλίζουν στα άτομα με αναπηρίες την πρόσβαση, σε ίση βάση με τους άλλους, στο φυσικό περιβάλλον, τα μέσα μεταφοράς, την πληροφορία και τις επικοινωνίες, συμπεριλαμβανομένων και των τεχνολογιών και συστημάτων πληροφορίας και επικοινωνιών και σε άλλες εγκαταστάσεις και υπηρεσίες που είναι ανοικτές ή παρέχονται στο κοινό, τόσο στις αστικές όσο και στις αγροτικές περιοχές...».

### 3. Ευρωπαϊκές Πολιτικές

**3.1.** Η Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) για την περίοδο 2014-2020 αποτυπώνεται στην από 3 Μαρτίου 2010 ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Ευρώπη 2020 — Στρατηγική για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη»<sup>7</sup>.

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

Τρεις (3) προτεραιότητες κατέχουν κεντρική θέση στη στρατηγική για την «Ευρώπη 2020», οι οποίες αλληλοενισχύονται και διαμορφώνουν την εικόνα της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς για την Ευρώπη του 21ου αιώνα και ειδικότερα:

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

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

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

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

**3.2.** Η στρατηγική «Ευρώπη 2020»<sup>8</sup> ορίζει την έρευνα και την ανάπτυξη ως βασικό μοχλό για την επίτευξη των στόχων μιας έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης. Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή όρισε τον γενικό στόχο της επένδυσης του 3% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος («ΑΕΠ») της Ένωσης στην έρευνα και την ανάπτυξη έως το 2020. Για να ενισχυθεί η πρόοδος στον τομέα της έρευνας, της ανάπτυξης και της καινοτομίας, η στρατηγική «Ευρώπη 2020» προωθεί ιδιαίτερα την εμβληματική πρωτοβουλία «Ένωση καινοτομίας» που στοχεύει στη βελτίωση των συνθηκών-πλαισίου και της

<sup>7</sup> Αποσπάσματα από COM(2010)2020 τελικό (Βρυξέλλες, 03-03-2010).

<sup>8</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ευρώπη 2020 - Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη», COM(2010) 2020 τελικό, 3.3.2010.

πρόσβασης στη χρηματοδότηση για την έρευνα και την καινοτομία, προκειμένου να εξασφαλιστεί η δυνατότητα μετατροπής των καινοτόμων ιδεών σε προϊόντα και υπηρεσίες που μπορούν να προωθήσουν την ανάπτυξη και να δημιουργήσουν θέσεις εργασίας.

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

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

Τα άρθρα 180 έως 190 της ίδιας Συνθήκης καθορίζουν τις δραστηριότητες που πρέπει να αναληφθούν στο πλαίσιο αυτό, καθώς και το εύρος και τον τρόπο εφαρμογής του πολυετούς προγράμματος-πλαisiού.<sup>9</sup>

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

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

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

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

Το 1996 η Επιτροπή εξέδωσε σύσταση με την οποία διατυπώθηκε ο πρώτος κοινός ορισμός των ΜΜΕ<sup>10</sup>. Ο ορισμός αυτός εφαρμόστηκε ευρέως σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση.

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

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

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

<sup>9</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής "Πλαίσιο σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την έρευνα και την καινοτομία" (2014/C 198/01), 27.6.2014

<sup>10</sup> Σύσταση 96/280/ΕΚ της Επιτροπής, της 3ης Απριλίου 1996, σχετικά με τον ορισμό των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, ΕΕ L 107 της 30.4.1996, σ. 4-9.



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

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

Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων έχει ιδιαίτερα αυξημένη βαρύτητα στην οικονομική ανάπτυξη των κρατών-μελών και ειδικότερα των Ευρωπαϊκών επιχειρήσεων. Σύμφωνα με υπολογισμούς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η συνολική αξία δαπανών των Κυβερνήσεων των κρατών μελών, όσον αφορά τους τομείς των δημόσιων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών κατά την διάρκεια του 2011 προσέγγισαν τα 2.406 δισεκατομμύρια Ευρώ, ποσό που αποτέλεσε το 19% του Ευρωπαϊκού ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος. Το ποσό των δημόσιων δαπανών, το οποίο πραγματοποιήθηκε μέσω εθνικών κανόνων και του ενωσιακού νομοθετικού καθεστώτος με αξία σύμβασης μεγαλύτερη από αυτή που ορίζει η Ευρωπαϊκή νομοθεσία σε συμφωνία με το πλαίσιο των Ευρωπαϊκών ορίων (άνω των κατωφλίων) ανήλθε στο ποσό των 425 δισεκατομμυρίων για το συγκεκριμένο έτος<sup>11</sup>.

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

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

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

Συναφώς, πρόσφατη πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς υιοθέτηση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (02/12/2015) για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών όσον αφορά στις απαιτήσεις προσβασιμότητας για τα προϊόντα και τις υπηρεσίες στοχεύει στη βελτίωση της ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και στην άρση

<sup>11</sup> SME's access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU, (Study commissioned by the European Commission by PwC, ICF GHK and Ecorys ) Feb. 2014, P.4

και αποτροπή των φραγμών στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσβάσιμων προϊόντων και υπηρεσιών. Η προτεινόμενη οδηγία υποστηρίζει τα κράτη μέλη στην επίτευξη των εθνικών δεσμεύσεων τους, καθώς και των υποχρεώσεων τους στο πλαίσιο της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία (ΣΗΕΔΑΑ) όσον αφορά στην προσβασιμότητα.

Αυτό που θα πρέπει να σημειωθεί είναι ότι η ζήτηση για προσβάσιμα προϊόντα και υπηρεσίες είναι υψηλή και ο αριθμός των πολιτών με αναπηρίες και/ή λειτουργικούς περιορισμούς θα αυξηθεί σημαντικά με τη γήρανση του πληθυσμού της ΕΕ. Λαμβάνοντας υπόψη τη γήρανση του πληθυσμού, αναμένεται ότι το 2020 περίπου 120 εκατομμύρια άτομα στην Ευρωπαϊκή Ένωση θα υποφέρουν από πολλαπλές και/ή ήπιας μορφής αναπηρίες. Η βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς για συγκεκριμένα προσβάσιμα προϊόντα και υπηρεσίες εξυπηρετεί τόσο τις ανάγκες αυτών των καταναλωτών όσο και της βιομηχανίας. Ένα περιβάλλον όπου τα προϊόντα και οι υπηρεσίες είναι περισσότερο προσβάσιμα επιτρέπει μεγαλύτερη ένταξη και συμμετοχή των πολιτών στην κοινωνία. Στηρίζει την ανεξάρτητη διαβίωση και την αυτόνομη επιλογή. Συμβάλλει, επίσης, στην εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης όσον αφορά την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες για άτομα με αναπηρία.

Ειδικότερα, η προτεινόμενη οδηγία<sup>12</sup> εξασφαλίζει ότι όλα τα προϊόντα και οι υπηρεσίες που είναι συμβατές με τις απαιτήσεις προσβασιμότητας θα επωφελούνται από την ελεύθερη κυκλοφορία στην εσωτερική αγορά. Ωστόσο, η εφαρμογή της από τα κράτη μέλη έχει ως σκοπό την εναρμόνιση των απαιτήσεων προσβασιμότητας σε επίπεδο ΕΕ για ορισμένα προϊόντα και υπηρεσίες, εξαλείφοντας τα εμπόδια για την ελεύθερη κυκλοφορία. Προβλέπεται η δυνατότητα χρησιμοποίησης εθελοντικά εναρμονισμένων προτύπων που παρέχουν το τεκμήριο της συμμόρφωσης με τις καθορισμένες απαιτήσεις προσβασιμότητας. Η εφαρμογή της οδηγίας, τέλος, θα απαιτήσει την τροποποίηση των διαφόρων τμημάτων της εθνικής έννομης τάξης των κρατών μελών. Οι διατάξεις της θα μεταφερθούν μέσω τροποποιήσεων των εθνικών κανόνων, των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων –η μεταφορά σε εθνικό επίπεδο επομένως αναμένεται να είναι διάσπαρτη σε όλη την εθνική έννομη τάξη.

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

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

<sup>12</sup> Πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την υιοθέτηση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών όσον αφορά τις απαιτήσεις προσβασιμότητας για τα προϊόντα και τις υπηρεσίες, Βρυξέλλες 2.12.2015, COM (2015) 615 final 2015/0278(COD)

καινοτόμες Μ.Μ.Ε., χρησιμοποιώντας και τις δημόσιες συμβάσεις για τη στήριξη των κινήτρων καινοτομίας.

**3.6.** Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής (REGIO) παρέχει σημαντικούς δημόσιους επενδυτικούς πόρους σε πολλά κράτη μέλη και οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν βασικό μέσο για την εξασφάλιση δίκαιης πρόσβασης στην αντίστοιχη αγορά. Σε χώρες όπου χορηγείται αξιόλογη χρηματοδότηση στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής, θα πρέπει να αναδεικνύεται η ανάγκη διασφάλισης αποτελεσματικού και αποδοτικού ελέγχου, ιδίως ενόψει της τρέχουσας νέας προγραμματικής περιόδου 2014-2020<sup>13</sup>.

Ειδικότερα αναφέρεται<sup>14</sup> πρόταση για λήψη δέσμης μέτρων που θα προορίζονται ειδικά για τις δημόσιες συμβάσεις στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής. Η δέσμη αυτή θα μπορούσε να απαρτίζεται από αρκετά στοιχεία, όπως από την εδραίωση της παρακολούθησης, την ενίσχυση των ελέγχων και τη βελτιωμένη καθοδήγηση για τη δημιουργία ενδεχομένως δικτύων ασφαλείας σε σχέση με τις δημόσιες συμβάσεις στο πλαίσιο των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Ειδικότερα για τα προγράμματα που περιλαμβάνουν ευρύ φάσμα επιλέξιμων παρεμβάσεων, διατίθεται πληθώρα εναλλακτικών δυνατοτήτων που αποσκοπούν στη θεραπεία ελλείψεων σε σχέση με τις δημόσιες συμβάσεις και στην εξασφάλιση υψηλού βαθμού ενημέρωσης σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις σε όλα τα στάδια του κύκλου διαχείρισης των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και των έργων.

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

Επίσης στο πλαίσιο του Κανονισμού (ΕΕ) 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της 17/12/2013 περί καθορισμού κοινών διατάξεων για τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ)<sup>15</sup> προβλέπεται σειρά διατάξεων που αφορούν ζητήματα όπως η εταιρική σχέση και πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, η αειφόρος ανάπτυξη, τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου, ενώ παράλληλα προσδιορίζονται θεματικοί στόχοι παρέμβασης μεταξύ των οποίων είναι η ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας, της βελτίωσης της πρόσβασης, της χρήσης και της ποιότητας των τεχνολογιών των πληροφοριών και επικοινωνιών, την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, την διατήρηση και προστασία του περιβάλλοντος, την προώθηση της βιωσιμότητας και της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμησης της φτώχειας και των διακρίσεων, την ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας των δημοσίων αρχών και των ενδιαφερομένων φορέων και της αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης.

Η Ελλάδα, μέσω του θεσμικού πλαισίου για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή των αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 (Ν.4314/2014 & ΥΠΑΣΥΔ υπ' αρ 81986/ΕΥΘΥ712/31-7-2015), καθώς και του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου της νέας προγραμματικής περιόδου που εξέλαβε θετική γνώμη συμμόρφωσης με τους Κανονισμούς από την ΕΔΕΛ, έχει συμπεριλάβει ήδη μέτρα ειδικά για τις δημόσιες συμβάσεις στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής.

Ιδίως δε για τα θέματα των διακρίσεων, έμφαση πρέπει να δοθεί σε ό,τι επιτάσσει το άρθρο 7 του Κανονισμού ΕΕ 1303/2013 «περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το

<sup>13</sup> Βλ. Μελέτη: Δημόσιες Συμβάσεις και Πολιτική Συνοχής, Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Πολιτικών/Διαρθρωτική Πολιτική και Πολιτική Συνοχής, 2012

<sup>14</sup> Βλ. ανωτέρω.

<sup>15</sup> ΕΔΕΤ είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας



Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθμ. 1083/2006», σύμφωνα με το οποίο «...τα κράτη μέλη και η Επιτροπή λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για να αποτρέψουν κάθε διάκριση εξαιτίας του φύλου, της φυλής ή της εθνοτικής καταγωγής, της θρησκείας ή των πεποιθήσεων, αναπηρίας, της ηλικίας ή του γενετήσιου προσανατολισμού κατά την εκπόνηση και υλοποίηση προγραμμάτων. Ειδικότερα, η προσβασιμότητα για τα άτομα με αναπηρίες λαμβάνεται υπόψη σε όλα τα στάδια της προετοιμασίας και εφαρμογής των προγραμμάτων...».

**3.7.** Επίσης σύμφωνα με την Έκθεση της Επιτροπής για την διαφθορά<sup>16</sup> ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων, δαπάνες των οποίων αναλογούν στο ένα πέμπτο (1/5) του Α.Ε.Π. της Ε.Ε. όπως ήδη σημειώθηκε, κρίνεται ιδιαίτερα ευάλωτος σε πρακτικές διαφθοράς. Η εν λόγω έκθεση τονίζει την ανάγκη ενίσχυσης των προτύπων ακεραιότητας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και διατυπώνει συστάσεις για βελτίωση των μηχανισμών ελέγχου σε ορισμένα κράτη μέλη. Στα σχετικά κεφάλαια ανά χώρα παρέχονται λεπτομερή στοιχεία και καθορίζονται τα σημεία στα οποία συνιστάται να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή.

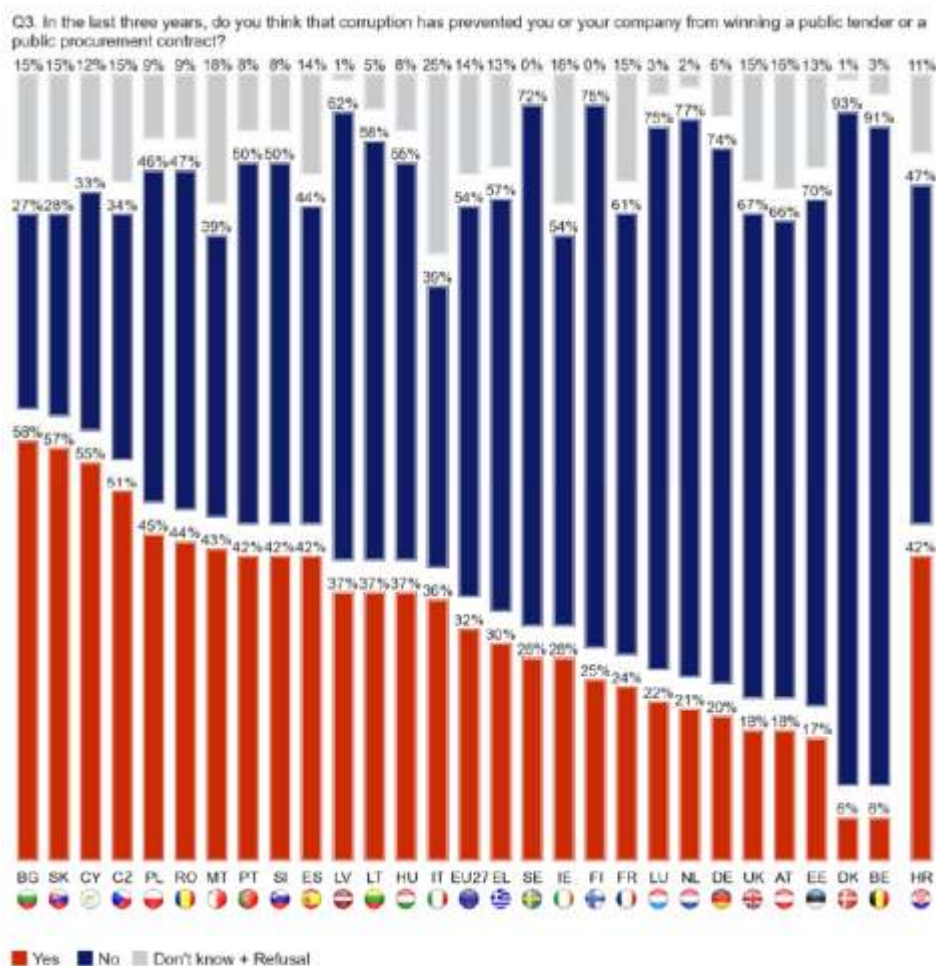
Για την ανάπτυξη μιας πιο συνεκτικής προσέγγισης της καταπολέμησης της διαφθοράς, ο οδικός χάρτης για την καταπολέμηση της διαφθοράς, που καταρτίστηκε το 2012 από την ομάδα δράσης για την Ελλάδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, προσδιόρισε τις ακόλουθες προτεραιότητες:

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

Σύμφωνα με το Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο του 2013 για τη διαφθορά στις επιχειρήσεις<sup>17</sup>, περισσότερες από τρεις στις δέκα (32%) επιχειρήσεις στα κράτη μέλη που συμμετείχαν στις δημόσιες συμβάσεις ισχυρίζονται ότι η διαφθορά τους εμπόδισε να κερδίσουν κάποιο συμβόλαιο. Η άποψη αυτή είναι ευρέως διαδεδομένη μεταξύ των εταιρειών στους τομείς των κατασκευών (35%) και της μηχανικής (33%). Περισσότεροι από τους μισούς εκπροσώπους εταιρειών από τη Βουλγαρία (58%), τη Σλοβακία (57%), την Κύπρο (55%) και την Τσεχική Δημοκρατία (51%) ισχυρίζονται ότι αυτό έχει συμβεί.

<sup>16</sup> (COM 2014) 38 final/3-2-2014 Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

<sup>17</sup> Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο 374



Μελέτη του 2013<sup>18</sup>, η οποία λαμβάνεται υπόψη και στην ανωτέρω Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (βλ. COM 2014, 38 final/3-2-2014) για τον εντοπισμό και τη μείωση της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το 2010 οι συνολικές άμεσες δαπάνες της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις μόνο για πέντε (5) τομείς (δηλαδή, οδικό και σιδηροδρομικό δίκτυο, διαχείριση υδάτων και αποβλήτων, αστικά δομικά έργα και εγκαταστάσεις κοινής ωφέλειας, εκπαίδευση, έρευνα και ανάπτυξη) σε οκτώ (8) κράτη μέλη ανήλθαν από 1,4 έως 2,2 δισεκατομμύρια ευρώ.

Ειδικότερα στην Έκθεση της Επιτροπής διαλαμβάνονται και τα ακόλουθα:

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

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

<sup>18</sup> «Ο εντοπισμός και η μείωση της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ - Ανάπτυξη μεθοδολογίας για την εκτίμηση των άμεσων δαπανών της διαφθοράς και άλλων στοιχείων για την εδραίωση ενός μηχανισμού αξιολόγησης στην ΕΕ στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς», 30 Ιουνίου 2013, PwH και ECORYS.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Η Στρατηγική για την Ψηφιακή Ενιαία Αγορά της Ευρώπης<sup>19</sup> στηρίζεται σε τρεις (3) πυλώνες μεταξύ των οποίων η «Δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών για την ανάπτυξη των ψηφιακών δικτύων και υπηρεσιών». Στο πλαίσιο του ανωτέρω πυλώνα βασικός στόχος της ΕΕ είναι η ανάπτυξη υποδομών και ασφαλών και αξιόπιστων υπηρεσιών υψηλής ταχύτητας, οι οποίες θα υποστηρίζονται από σύνολο κανονιστικών όρων που θα ευνοεί την καινοτομία, τις επενδύσεις και τον θεμιτό ανταγωνισμό με ισότιμους όρους.

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

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

## B. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

### 1. Αδυναμίες και ελλείψεις του συστήματος

Ο χώρος των δημοσίων συμβάσεων είναι διαχρονικά βεβαρημένος εξαιτίας της μη αποτελεσματικής διαχείρισης των διατιθέμενων προς τον σκοπό αυτό πόρων του κρατικού προϋπολογισμού και του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, συμπεριλαμβανομένων των κονδυλίων των ευρωπαϊκών ταμείων, με συνέπεια αφενός την επιβάρυνση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και εν τέλει του δημόσιου χρέους, αφετέρου την καθυστέρηση ή και ματαίωση της υλοποίησης δημοσίων επενδύσεων που θα υπηρετούσαν την ανάπτυξη, την ενίσχυση της απασχόλησης και τη μεταστροφή του οικονομικού κλίματος. Υπό συνθήκες οξείας δημοσιονομικής και οικονομικής κρίσης, εντείνεται η ανάγκη για αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα της δράσης του Κράτους στον συγκεκριμένο τομέα<sup>20</sup>.

Τα προβλήματα και οι ελλείψεις που εμφανίζει ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα αφορούν τόσο στο θεσμικό πλαίσιο όσο και στην οργανωτική δομή, τη διοίκηση, την εποπτεία και τον έλεγχο αυτού. Για την αποτύπωση των προβλημάτων αξιοποιήθηκαν κατά κύριο λόγο σχετικές αιτιολογικές εκθέσεις νόμων, πορίσματα ελεγκτικών οργάνων, ειδικές εκθέσεις δημοσίων φορέων, εξωτερικών εμπειρογνομώνων, όπως και του Ο.Ο.Σ.Α., ετήσιες εκθέσεις ελεγκτικών οργάνων και της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, αποφάσεις Δικαστηρίων, ερωτηματολόγια του Ο.Ο.Σ.Α., ερωτηματολόγια που χρησιμοποιήθηκαν στο πλαίσιο της διαμόρφωσης της παρούσας πρότασης<sup>21</sup>.

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

<sup>19</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=EN>

<sup>20</sup> Βλ. Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4281/2014

<sup>21</sup> Βλ. ενδεικτικά: Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4013/2011, Ν. 4281/2014, ειδικές εκθέσεις αξιολόγησης για ΚΗΜΔΗΣ και ΕΣΗΔΗΣ, ειδικές μελέτες για Κεντρικές Αρχές Αγορών, Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα/Τελική Έκθεση: Δημόσιες Συμβάσεις, ΟΟΣΑ 2014

**α) Έλλειψη στρατηγικής και σχεδιασμού για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης**

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

**β) Η Διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις**

Σύμφωνα με την έρευνα του Ευρωβαρόμετρου<sup>22</sup> το 2013 στις επιχειρήσεις σχετικά με τη διαφθορά, 76 % των Ελλήνων ερωτηθέντων πιστεύουν ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στις δημόσιες συμβάσεις που διαχειρίζονται οι εθνικές αρχές (μέσος όρος ΕΕ: 56 %) και 94 % πιστεύουν το ίδιο για τις συμβάσεις τις οποίες διαχειρίζονται οι τοπικές αρχές (μέσος όρος ΕΕ: 60%). Ειδικότερα, οι ερωτηθέντες δήλωσαν ότι οι ακόλουθες πρακτικές είναι ευρέως διαδεδομένες στις δημόσιες συμβάσεις: προσαρμογή της συγγραφής υποχρεώσεων προς όφελος συγκεκριμένων εταιρειών (81%)· συγκρούσεις συμφερόντων κατά την αξιολόγηση των προσφορών (87 %)· συμμετοχή των προσφερόντων κατά τον σχεδιασμό της συγγραφής υποχρεώσεων (81 %)· κατάχρηση των διαδικασιών με διαπραγμάτευση (75 %)· αθέμιτες προσφορές (73 %)· ασαφή κριτήρια επιλογής ή αξιολόγησης (73 %)· κατάχρηση των λόγων έκτακτης ανάγκης για την αποφυγή ανταγωνιστικών διαδικασιών (72 %) και τροποποιήσεις των συμβατικών όρων μετά τη σύναψη της σύμβασης (55 %). Αυτά τα ποσοστά συγκαταλέγονται στα υψηλότερα της ΕΕ. Οι δείκτες αυτοί, ενώ δεν είναι απαραίτητως άμεσα συνδεδεμένοι με τη διαφθορά, καταδεικνύουν παράγοντες κινδύνου που αυξάνουν τα ευάλωτα στη διαφθορά σημεία στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων.

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

Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, στο πλαίσιο αφενός των ελεγκτικών και εποπτικών καθηκόντων της για την τήρηση της νομιμότητας και της διαφάνειας στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων και αφετέρου της συμβουλευτικής και καθοδηγητικής αρμοδιότητας που της παρέχει ο ιδρυτικός της νόμος, προχώρησε σε έκδοση κατευθυντήριας Οδηγίας σχετικά με τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων με ενδεικτικό κατάλογο συχνά εμφανιζομένων μορφών διαφθοράς και σχετικών δεικτών (red flags) που απεστάλη σε όλους τους δημόσιους φορείς<sup>23</sup>.

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

<sup>22</sup> (COM 2014) 38 final/3-2-2014 Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ANNEX 8 Παράρτημα για την Ελλάδα.

<sup>23</sup> Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., Κατευθυντήρια Οδηγία 9/2015 “Καταπολέμηση της διαφθοράς κατά την διεξαγωγή δημοσίων διαγωνισμών” .



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

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

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

Με το Μητρώο αυτό επιδιώκεται η διαφάνεια της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων μέσω της αύξησης της λογοδοσίας και της παροχής ίσων ευκαιριών για τους υποβάλλοντες προσφορά συμβάλλοντας καθοριστικά στην πάταξη της διαφθοράς<sup>24</sup>.

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

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

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

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

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

Ωστόσο, κατά τη χρήση του συστήματος, τόσο οι εμπλεκόμενοι με τις δημόσιες συμβάσεις φορείς, όσο και οι οικονομικοί φορείς, αντιμετωπίζουν πολλά προβλήματα, με αποτέλεσμα να υπάρχει αναγκαιότητα διαρκούς υποστήριξης από helpdesk. Η πλήρης ανάπτυξη του συστήματος, ώστε να καλύπτει την ανάθεση έργων και μελετών, αλλά και να υποστηρίζει τη λειτουργικότητα παρακολούθησης της εκτέλεσης της σύμβασης θεωρείται κρίσιμη.

<sup>24</sup> Βλ. ανωτέρω 22.

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

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

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

Οι ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις, όπως και η ανάπτυξη των ανωτέρω πληροφοριακών συστημάτων εκτός από το ότι βελτιώνουν την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, προσφέρουν επιπλέον εγγυήσεις όσον αφορά στην πρόληψη και τον εντοπισμό πρακτικών διαφθοράς, επειδή συμβάλλουν στην αύξηση της διαφάνειας και επιτρέπουν την καλύτερη εφαρμογή των τυποποιημένων διαδικασιών, διευκολύνοντας τους μηχανισμούς ελέγχου<sup>25</sup>.

#### δ) Πολυπλοκότητα θεσμικού πλαισίου

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

Η πολυπλοκότητα δε αυτή αποτελεί βασική εστία διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις και απαιτεί την άμεση κωδικοποίηση και ενοποίηση του θεσμικού πλαισίου με ειδικές προβλέψεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς στον τομέα αυτό<sup>26</sup>.

#### ε) Αναγκαιότητα θεσμικού πλαισίου για τις παραχωρήσεις

Η ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης δημοσίων έργων υπόκειται σήμερα στους βασικούς κανόνες της οδηγίας 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ενώ η ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης υπηρεσιών με διασυνοριακό ενδιαφέρον υπόκειται στις αρχές της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), και ειδικότερα στις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών, της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και στις αρχές που πηγάζουν εξ αυτής, όπως της ίσης μεταχείρισης, της μη διάκρισης, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και της διαφάνειας.

<sup>25</sup> Βλ. ανωτέρω 22.

<sup>26</sup> Βλ. ανωτέρω 16 & 22.

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

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

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

### **στ) Έλλειψη προτυποποίησης διαδικασιών και εγγράφων**

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

### **ζ) Έλλειψη προτυποποίησης τεχνικών προδιαγραφών**

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

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

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

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



**η) Ενίσχυση του συστήματος έννομης προστασίας**

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

**θ) Δυσλειτουργίες στην οργανωτική επάρκεια των φορέων**

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

**ι) Αυξημένες ανάγκες σε εξειδικευμένο προσωπικό**

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

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

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

Επίσης, η έλλειψη κατάρτισης και ευαισθητοποίησης σχετικά με τις πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς για τους διαχειριστές του συστήματος μειώνει την δυνατότητα εντοπισμού φαινομένων διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις<sup>27</sup>.

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

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

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

<sup>27</sup> Βλ. ανωτέρω 16.

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

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

### **ιβ) Ειδικά ζητήματα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων της υγείας**

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

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

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

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

### **ιγ) Καθυστερήσεις των αποπληρωμών των υποχρεώσεων του Δημοσίου στις επιχειρήσεις**

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

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

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

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

Η συμμετοχή των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (Μ.Μ.Ε.) ανά κράτος – μέλος τόσο αριθμητικά (βάσει του αριθμού των συμβάσεων άνω των ορίων), όσο και ποσοστιαία (βάσει της συνολικής αξίας αυτών) παρουσιάζει μεγάλες διαφοροποιήσεις. Στην Ελλάδα, σύμφωνα με στοιχεία των ετών 2009-2011, το μερίδιο των συμβάσεων άνω των ορίων (απόλυτος αριθμός) που ανατέθηκαν σε Μ.Μ.Ε. ανήλθε στο ποσοστό του 84%, όταν ο αντίστοιχος μέσος κοινοτικός όρος ήταν 56%.

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

- Έλλειψη αξιόπιστων στοιχείων

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

- Έλλειψη στοχευμένων πολιτικών για την αύξηση συμμετοχής των Μ.Μ.Ε. στις δημόσιες συμβάσεις
- Η κατάρτιση εξειδικευμένων πολιτικών στο πλαίσιο μιας ενιαίας στρατηγικής με τομεακή στόχευση κατέχει σημαίνουσα βαρύτητα. Συναφώς, οι Μ.Μ.Ε. παρουσιάζουν δραστηριότητα σε όλες τις θεματολογικά διακριτές κατηγορίες συμβάσεων (πράσινες, καινοτόμες, κοινωνικής αναφοράς).

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

#### **ιε) Μειωμένη προώθηση της καινοτομίας στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων**

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

- Ιδιαιτερότητες της εν γένει παραγόμενης αξίας και βαθμός εξατομίκευσης

Η Διοίκηση καλείται να αντεπεξέλθει στην εκ φύσεως υφιστάμενη ετερογένεια των καινοτόμων προϊόντων και υπηρεσιών, όσον αφορά στην ικανότητα προβλεψιμότητας αναγκών, τον σχεδιασμό υπό συνθήκες συνεχούς ανάδρασης και στην οικονομοτεχνική βιωσιμότητα της

παραγωγικής διαδικασίας σε συνδυασμό με το διακριτό χαρακτήρα των προδιαγραφών και των διαδικασιών ανάθεσης υπό το πλαίσιο ενός αντικειμενικά υψηλού βαθμού εξειδίκευσης.

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

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

## 2. Εξελίξεις στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων την τελευταία πενταετία

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

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



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

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

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

Ωστόσο, η συστηματική παρακολούθηση των δημοσίων συμβάσεων δεν μπορεί να είναι πλήρης, εάν δεν δημιουργηθούν σε εθνικό επίπεδο τα κατάλληλα εργαλεία που θα επιτρέψουν στο κράτος να δημιουργήσει ένα ανάλογο περιβάλλον «εσωτερικής αγοράς», στο οποίο κάθε διοικητική πρωτοβουλία που οδηγεί σε δαπάνη που αποβλέπει σε εκτέλεση έργου, προμήθεια προϊόντων ή παροχή υπηρεσιών θα δημοσιοποιείται και θα παρακολουθείται συστηματικά ήδη από το στάδιο γνωστοποίησης έως τη σύναψη και εκτέλεση της σχετικής σύμβασης<sup>28</sup>.

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

Πέρα από τη συμβολή του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων στην παρακολούθηση της εκτέλεσης των δαπανών, μέσω της έγκαιρης δημοσιοποίησης των τεχνικών προδιαγραφών των αιτημάτων προμηθειών, βάσει συγκεκριμένων και κοινώς αποδεκτών προτύπων, διασφαλίζει τη διαφάνεια και την ομαλή λειτουργία του ανταγωνισμού, με σημαντικά προσδοκώμενα οφέλη όσον αφορά το κόστος προμήθειας αγαθών και υπηρεσιών από το Δημόσιο. Με το εν λόγω

<sup>28</sup> Βλ. σημείωση 16.

Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων, η Ελλάδα καινοτομεί σε έναν τομέα κρίσιμο για την εθνική οικονομία, διασφαλίζοντας τη χρηστή διαχείριση και ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού, αλλά κυρίως τη δημιουργία μιας πραγματικής «εσωτερικής αγοράς» σε εθνικό επίπεδο που προάγει τη διαφάνεια, τον υγιή ανταγωνισμό και προωθεί τη χρήση νέων τεχνολογιών, καθιστώντας τη χώρα πρωτοπόρο σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

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

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

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

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

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

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

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

Με την έκδοση του Ν. 4281/2014 ΜΕΡΟΣ Β΄ «Διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας κανόνες σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών» επιχειρήθηκε η ενοποίηση, απλοποίηση και ο εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων

συμβάσεων, με στόχο την δημιουργία ενός συνεκτικού, ομοιόμορφου και χρηστικού κανονιστικού και θεσμικού πλαισίου, το οποίο θα συμβάλλει στην βελτιστοποίηση και επιτάχυνση των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου. Η εφαρμογή του νόμου αναβλήθηκε μέχρι τις 30-4-2016<sup>29</sup>.

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

Για το λόγο αυτό συγκροτήθηκε Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή<sup>30</sup> από τον Υπουργό Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού με έργο την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις έργων, προϊόντων, υπηρεσιών και μελετών και στόχο την εναρμόνιση του νομοθετικού πλαισίου προς τις νέες Οδηγίες 2014/23/ΕΕ, 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ.

**2.6.** Η Γενική Γραμματεία για την καταπολέμηση της Διαφθοράς, που συστάθηκε με το Ν.4320/2015 και υπάγεται στον Αναπληρωτή Υπουργό Δικαιοσύνης για την καταπολέμηση της Διαφθοράς, έχει ως κύρια αρμοδιότητά της τη διασφάλιση της συνεκτικότητας και της αποτελεσματικότητας των δράσεων της Εθνικής Στρατηγικής για την καταπολέμηση της Διαφθοράς στη χώρα. Μεταξύ των άλλων αρμοδιοτήτων της, καταρτίζει συντονισμένα προγραμματικές δράσεις και ελέγχει την υλοποίησή τους από τους ελεγκτικούς και διωκτικούς μηχανισμούς και τα Σώματα της Διοίκησης. Ασκεί τον επιχειρησιακό έλεγχο του Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.), συντονίζει και εποπτεύει τη δράση του, καθορίζει τις προτεραιότητες των ελεγκτικών δράσεων και τους αναθέτει διενέργεια συντονισμένων ή επιμέρους ελέγχων. Στην αρμοδιότητα του αρμόδιου Υπουργού υπάγονται το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) και το Σώμα Επιθεώρησης Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.).

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

**Πίνακας 1: Πρόσφατες μεταρρυθμιστικές δράσεις**

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

<sup>29</sup> Βλ. άρθ. 93 ν.4368/2016 (ΦΕΚ 21<sup>Α</sup>)

<sup>30</sup> Βλ. ΥΑ 61082/5.6.2015 (ΦΕΚ1177Β/2015)

**2.8.** Ωστόσο η πορεία της οικονομίας, κατόπιν της Συνόδου Κορυφής της Ευρωζώνης της 12ης Ιουλίου 2015, επαναπροσδιορίστηκε υπό το πλαίσιο ενός νέου κεντρικού σχεδιασμού με στόχο την ανάπτυξη, τη δημοσιονομική ισορροπία, την αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, την εφαρμογή διαρθρωτικών αλλαγών και τον εκσυγχρονισμό των δομών του Κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης. Οι ελληνικές αρχές δεσμεύθηκαν σε ένα πλαίσιο προαπαιτούμενων μέτρων που θα ψηφιστούν από τη Βουλή, ως προϋπόθεση για τη διαπραγμάτευση ενός νέου προγράμματος με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΕΜΣ) ως βάση αφετηρίας των μελλοντικών κυβερνητικών επιλογών. Το πρόσφατα υιοθετημένο από την Ελληνική Κυβέρνηση πρόγραμμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων<sup>31</sup> για την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας του ελληνικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων, την πρόληψη ανάρμοστων συμπεριφορών και την εξασφάλιση μεγαλύτερης λογοδοσίας και έλεγχου προβλέπει τα ακόλουθα:

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

### 3. Ανάπτυξη εθνικών πολιτικών και μεταρρυθμίσεων

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

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

<sup>31</sup> Ν. 4336/2015, άρθρο 3 Παράγραφος Γ' Συμφωνία δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, σημείο 2.4.2. Δημόσιες Συμβάσεις



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

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

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

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

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

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

Περαιτέρω, στο τομέα των διαρθρωτικών δράσεων εκπονήθηκε εθνική στρατηγική κατά της απάτης με επισπεύδουσα Αρχή την Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων ΕΣΠΑ του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού<sup>32</sup>. Η Στρατηγική βασίζεται σε τρεις (3) άξονες-πυλώνες που λειτουργούν συμπληρωματικά προς την επίτευξη αυτού του σκοπού:

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

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

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

<sup>32</sup> <https://www.espa.gr/el/pages/anti-fraud.aspx>

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

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

**II.** Επιπλέον σημειώνεται ότι η χώρα έχει καταρτίσει εθνικό σχέδιο δράσης κατά της διαφθοράς με 47 στόχους και 123 δράσεις και παρεμβάσεις μέσα στην επόμενη τριετία με επισπεύδουσα αρχή την Γενική Γραμματεία για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Συνοπτικά αναφέρονται δράσεις που αφορούν την οργάνωση και ενίσχυση της επισπεύδουσας αρχής, την υλοποίηση του στρατηγικού σχεδίου “Διαφάνεια”, τον προσδιορισμό των τομέων υψηλού κινδύνου, εκπαιδευτικές δράσεις, την παρακολούθηση φορέων διαφθοράς, τη διατήρηση και διαχείριση δράσεων κατά της διαφθοράς, ρυθμίσεις σχετικά με τους απαραίτητους κώδικες δεοντολογίας, ζητήματα λογοδοσίας και συμμόρφωσης, δράσεις σχετικά με τις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα και την ενίσχυση της συμμετοχής του κοινού<sup>33</sup>.

**III.** Επιπλέον η χώρα έχει εκπονήσει Σχέδιο Δράσης για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (eGov Action Plan) που αποτελεί το επιχειρησιακό πλάνο υλοποίησης της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της Ελλάδας για την περίοδο 2014-2020<sup>34</sup>. Εγκρίθηκε από το Κυβερνητικό Συμβούλιο της Μεταρρύθμισης τέλη του έτους 2014 με επισπεύδουσα αρχή το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σε στενή συνεργασία με άλλα Υπουργεία και Φορείς από όλη τη Δημόσια Διοίκηση, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι θα ενταχθούν στο Σχέδιο Δράσης όλα τα σημαντικά τομεακά Έργα κάθε Υπουργείου και θα αποφευχθούν οι επικαλύψεις και επαναλήψεις Έργων. Επικεντρώνεται στους στόχους που θέτει η Στρατηγική για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση θέτοντας συγκεκριμένες Δέσμες Δράσεων για την επίτευξη τους. Οι στόχοι του συμβάλλουν στην ολοκλήρωση της Στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση είναι οι:

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

#### **4. Διαβούλευση με συλλογικούς και οικονομικούς φορείς της χώρας**

Η παρούσα πρόταση της εθνικής στρατηγικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και του σχετικού σχεδίου δράσης αποτέλεσε αντικείμενο ανοιχτής διαβούλευσης με συλλογικούς και οικονομικούς φορείς της χώρας, προκειμένου να ελεγχθεί κατά πόσον οι προτάσεις ανταποκρίνονται στις τρέχουσες ανάγκες της αγοράς.

<sup>33</sup> <http://www.gsac.gov.gr/index.php/el/2015-08-12-10-16-53>

<sup>34</sup> [http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20141219\\_Action\\_Plan.pdf](http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20141219_Action_Plan.pdf)

Ειδικότερα καταγράφηκαν προτάσεις και παρατηρήσεις από είκοσι τέσσερις (24) συνολικά φορείς, ήτοι φορείς συλλογικοί, ενώσεις οικονομικών φορέων, επιχειρήσεις και ιδιώτες, όπως και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του ευρύτερου δημοσίου τομέα.

Από την συντριπτική πλειοψηφία των παρατηρήσεων προέκυψε ιδιαίτερη ικανοποίηση για την παρούσα πρόταση κατάρτισης εθνικής στρατηγικής στο τομέα δημοσίων συμβάσεων με συγκεκριμένο, συνεκτικό και ολοκληρωμένο σχέδιο δράσης και ορθή μεθοδολογική προσέγγιση. Επισημάνθηκε ωστόσο η αναγκαιότητα μιας αρχικής εκτίμησης του προϋπολογισμού δράσεων.

Επιπλέον παρατηρήθηκε ότι όλοι οι φορείς συμφώνησαν με τις στρατηγικές κατευθύνσεις και στόχους και δεν προτάθηκε κανένας νέος άξονας παρέμβασης.

Οι περισσότερες παρατηρήσεις των φορέων επικεντρώθηκαν στους ακόλουθους άξονες:

1. Άμεση ενσωμάτωση των νέων ευρωπαϊκών οδηγιών και έκδοση ενός ευέλικτου και απλού νομοθετικού πλαισίου που θα αναγνωρίζει τις ιδιαιτερότητες των κλάδων συμβάσεων (έργα, μελέτες κ.λπ.) και των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που δραστηριοποιούνται στους τομείς ενέργειας, ύδατος, μεταφορών, ταχυδρομικών υπηρεσιών (αναθέτοντες φορείς).
2. Διαμόρφωση εναλλακτικών τρόπων επίλυσης διαφορών.
3. Αντιμετώπιση προβλημάτων των συστημάτων του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων και του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (φιλικότητα προς τον χρήστη, υποστήριξη χρηστών, λειτουργικότητα, αξιοπιστία και πληρότητα στοιχείων, διαλειτουργικότητα με άλλες ηλεκτρονικές βάσεις κ.λπ.).
4. Διαχωρισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ ελεγκτικών οργάνων, ιδίως σε θέματα που αφορούν τους Ο.Τ.Α.
5. Ζητήματα υποστήριξης κυρίως μικρών επιχειρήσεων και επιφυλάξεις για την ανάπτυξη συγκεντρωτικών αγορών.
6. Διαμόρφωση κατάλληλου περιβάλλοντος για πρόσβαση των ατόμων με αναπηρία στο σύνολο των δημοσίων συμβάσεων.
7. Λειτουργία πιστοποιημένων αναθετουσών αρχών και κεντρικών αρχών αγορών με αξιοποίηση στελεχών από το Μητρώο Πιστοποιημένων Υπαλλήλων Δημοσίων Συμβάσεων σε επιτελικό ρόλο.

Όλα τα στοιχεία της διαβούλευσης λήφθηκαν υπόψη κατά την εκπόνηση της παρούσας στρατηγικής, είτε με την άμεση ενσωμάτωσή τους στο κείμενο της εθνικής στρατηγικής είτε με δέσμευση για περαιτέρω ανάλυση και μελέτη των προτάσεων των φορέων στην αναθεώρηση αυτής από το αρμόδιο Όργανο Διοίκησης Έργου<sup>35</sup>.

---

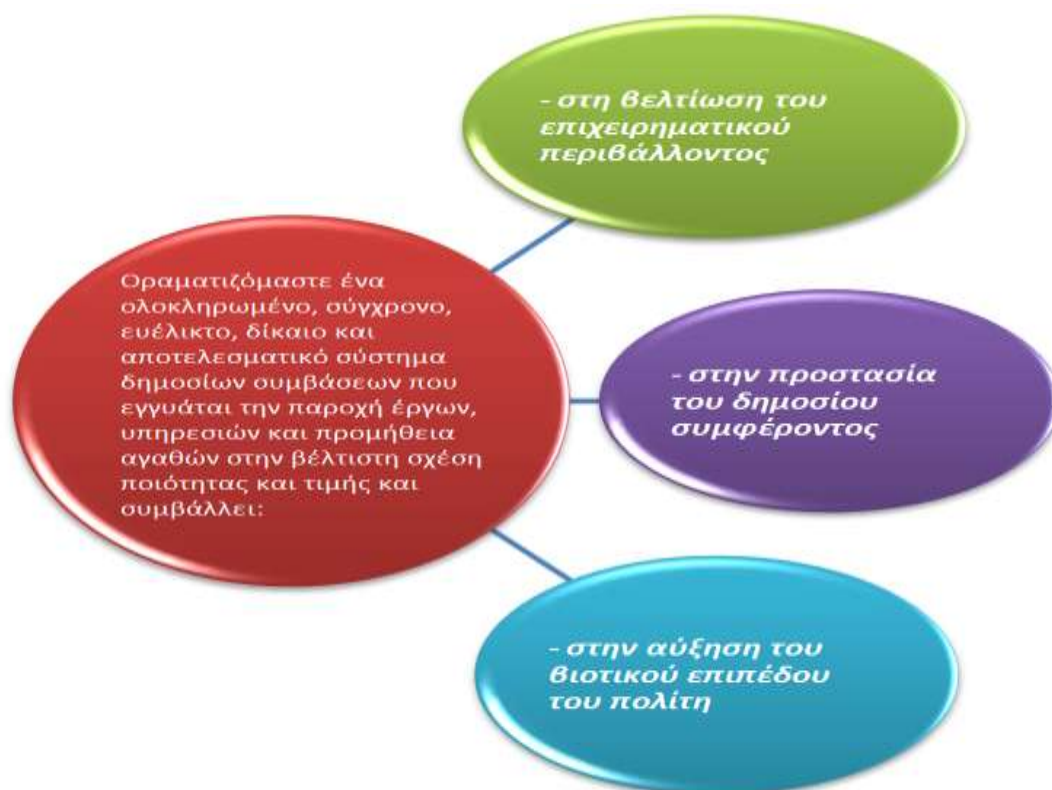
<sup>35</sup> Βλ. Μέρος Γ

## ΟΡΑΜΑ ΚΑΙ ΑΞΙΕΣ

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

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

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



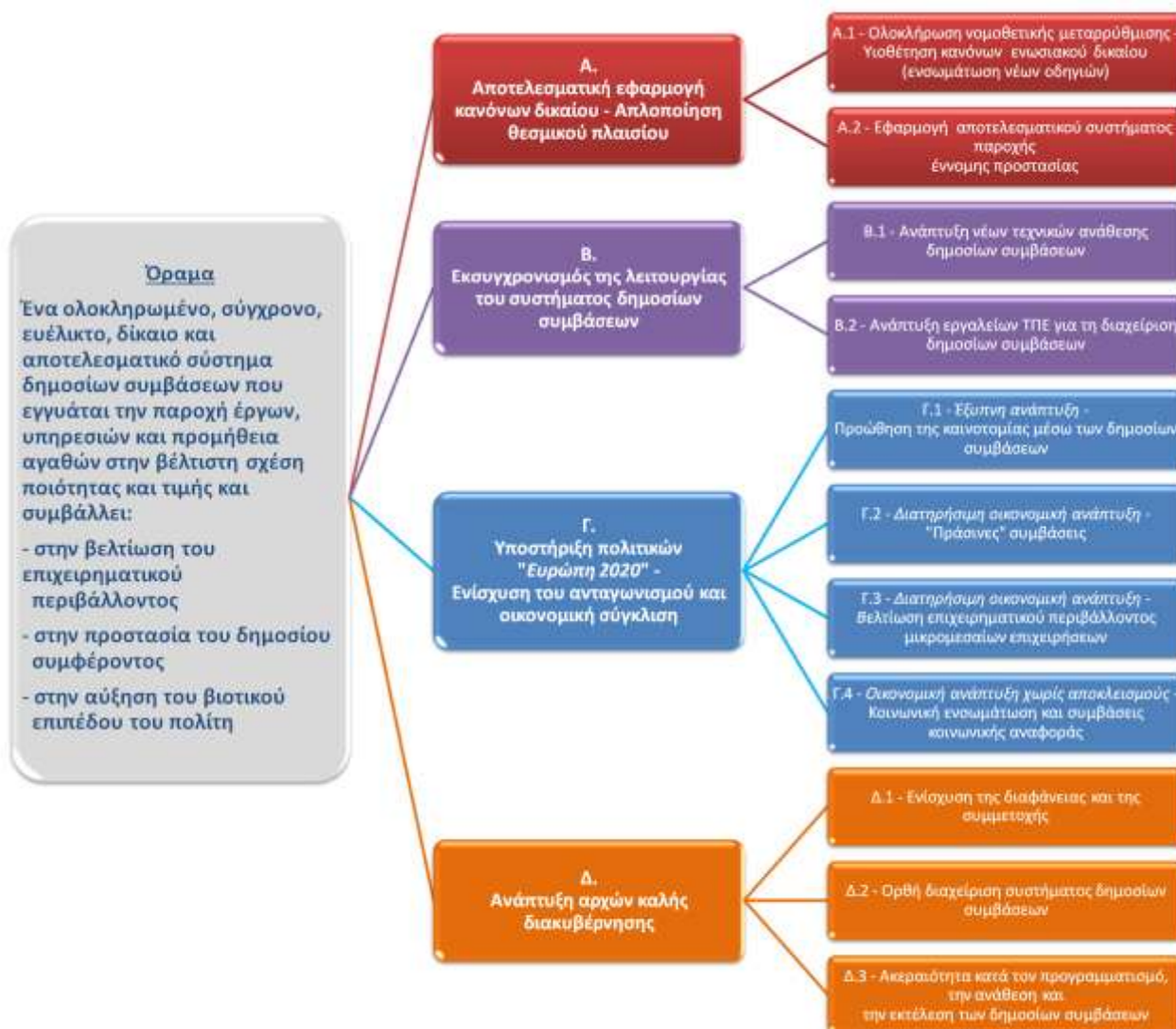
Το όραμα αυτό υλοποιείται με βάση τέσσερις (4) διακριτές στρατηγικές κατευθύνσεις:

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





## ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ & ΣΤΟΧΟΙ



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

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

## A. Αποτελεσματική εφαρμογή κανόνων δικαίου - Απλοποίηση θεσμικού πλαισίου



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

Το νέο νομοθετικό πλαίσιο θα ρυθμίζει με ενιαίο τρόπο την σύναψη δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Θα απλοποιεί, εκσυγχρονίζει και καθιστά πιο ευέλικτες τις διαδικασίες ανάθεσης, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την ομαλή μετάβαση στο νέο καθεστώς, η οποία είναι απολύτως αναγκαία για την εμπέδωση και την υλοποίηση της μεταρρύθμισης.

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

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

Στόχος παραμένει η έκδοση ενός ευέλικτου και απλού νομοθετικού πλαισίου που δεν θα παραγνωρίζει τις δικαιολογημένες ιδιαιτερότητες του κάθε είδους της σύμβασης όπως και των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που δραστηριοποιούνται στους τομείς ενέργειας, ύδατος, μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών στο πλαίσιο εφαρμογής της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ.

### A.2 - Εφαρμογή αποτελεσματικού συστήματος παροχής έννομης προστασίας

Μία βασική παράμετρος μίας επιτυχημένης πολιτικής δημοσίων συμβάσεων είναι η δημιουργία ενός συστήματος αποτελεσματικής έννομης προστασίας. Στόχος η εγκαθίδρυση διαδικασιών που θα διασφαλίζουν από τη μία μεριά το δικαίωμα των συμμετεχόντων στη δικαστική προστασία και από την

άλλη τις δεδομένες ανάγκες του ελληνικού κράτους και κατ' επέκταση των πολιτών της χώρας, για ταχεία και χωρίς αδικαιολόγητο διοικητικό και οικονομικό κόστος ολοκλήρωση των διαδικασιών.

Η Οδηγία 2007/66/ΕΚ έχει μεταφερθεί στο ελληνικό δίκαιο ήδη από το έτος 2010 και στοχεύει στην ταχεία και αποτελεσματική επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν στις διαγωνιστικές διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων. Επιτρέπει δε τόσο την προσφυγή στην κλασική δικαστική απονομή δικαιοσύνης, όσο και την προσφυγή σε εξωδικαστικά μέσα, άλλως σε εναλλακτικούς τρόπους επίλυσης των διαφορών. Αξιολόγηση της οικονομικής αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας του προδικαστικού συστήματος στις δημόσιες συμβάσεις στα κράτη μέλη πραγματοποιήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (DG Markt) τον Απρίλιο του 2015<sup>36</sup>.

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

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

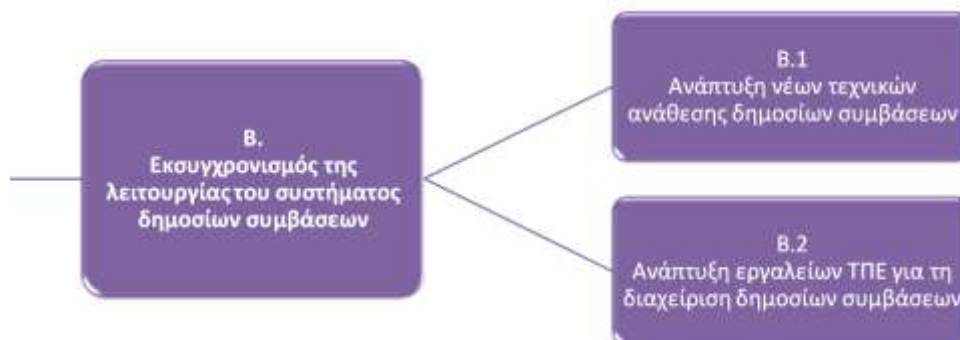
Η Ελλάδα αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα: εκτός από το περιορισμένης σημασίας προκαταρκτικό στάδιο εξέτασης των προσφυγών από τις διοικητικές επιτροπές ενστάσεων, σχεδόν όλες οι διαφορές οδηγούνται στα αρμόδια δικαστήρια.

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

---

<sup>36</sup> Final Study Report, Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts, April 2015.

## B. Εκσυγχρονισμός της λειτουργίας του συστήματος Δημοσίων Συμβάσεων



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

### B.1 - Ανάπτυξη νέων τεχνικών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

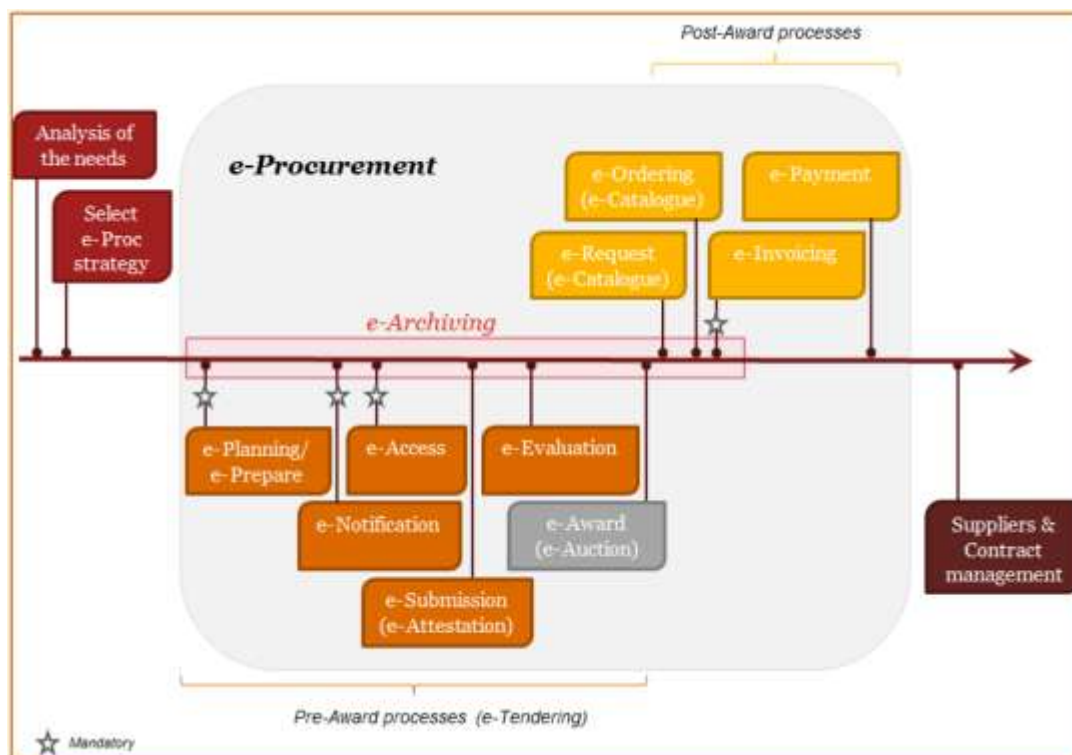


περιπτώσεις αυτές, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να μπορούν να διεξάγουν διαπραγματεύσεις με σκοπό τη λήψη κανονικών και αποδεκτών προσφορών.

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

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

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



Πηγή: e-Procurement Uptake Final Report

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

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

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

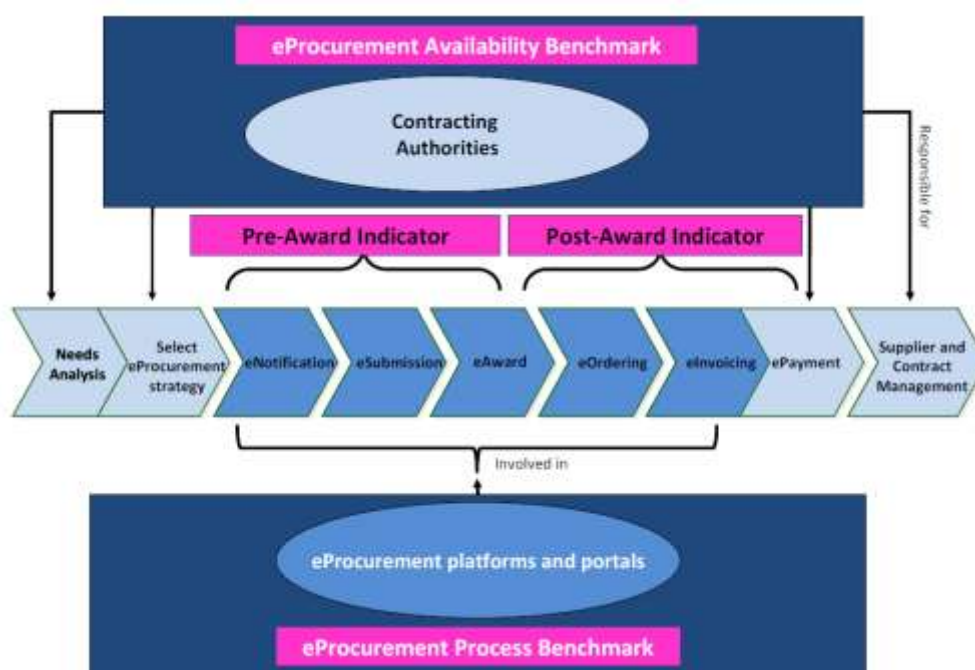
<b>Πριν-την-Ανάθεση (e-Tendering)</b>	e-Σχεδιασμός e-Προετοιμασία	Η ηλεκτρονική υποβολή του σχεδιασμού και των οροσήμων και ηλεκτρονική παρακολούθηση των επιτευγμάτων.
	e-Ειδοποίηση	Η επίσημη δημοσίευση των προκηρύξεων, όπως προκαταρκτικές προκηρύξεις, προκηρύξεις συμβάσεων ή προκηρύξεις ανάθεσης σύμβασης,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

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

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

Πηγή: *e-Procurement Uptake Final Report*

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



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

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

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

Οι εν λόγω διαδικασίες επιτρέπουν τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών και την εξεύρεση νέων πηγών οικονομικής ανάπτυξης. Οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς που ήδη εφαρμόζουν τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις έχουν επιτύχει εξοικονόμηση από 5 έως 20%. Το μέγεθος της συνολικής αγοράς δημοσίων συμβάσεων στην ΕΕ εκτιμάται σε πάνω από 2 τρισεκατομμύρια ευρώ, πράγμα που σημαίνει ότι κάθε εξοικονόμηση της τάξης του 5% μπορεί να αντιστοιχεί σε οικονομία 100 δισεκατομμυρίων ευρώ ετησίως<sup>37</sup>.

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

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

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

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

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>38</sup> προβλέπει τη θέσπιση διαφόρων δράσεων προκειμένου να καταλήξει στο e-procurement, όπως:

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

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

<sup>37</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών "Στρατηγική για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις" (COM 2012) 179, 20.4.2012

<sup>38</sup> Ομοίως



ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει δημοσιεύσει επίσης τα αποτελέσματα μιας έρευνας με στόχο τον εντοπισμό και τη διάδοση των βέλτιστων πρακτικών σε αυτόν τον τομέα<sup>39</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>39</sup> e-Procurement Golden Book of Good Practice Final Report, PWC, Prepared for DG MARKT, 11 March 2013

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

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



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

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

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

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

## 1. Η Διαλειτουργικότητα

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

Πλαίσιο Διαλειτουργικότητας:

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

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

## 2. Η Μοντελοποίηση

Η υιοθέτηση των προτεινόμενων από την Ε.Ε. ενιαίων προτύπων και κανόνων για τα βασικά έγγραφα και τις διαδικασίες που ολοκληρώνουν τις διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων όπως η καθιέρωση του τυποποιημένου εντύπου για το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Προμήθειας<sup>40</sup> θα πρέπει επίσης να εντάσσονται στη βάση των υφισταμένων κανόνων που επιβάλλει το εθνικό πλαίσιο εφαρμογής. Λειτουργίες όπως η υποχρεωτική υιοθέτηση των ψηφιακών υπογραφών στο σύνολο των στελεχών του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα, η υιοθέτηση της λειτουργίας «Μόνο άπαξ» ( «Once Only»), καθώς και η υιοθέτηση κοινώς αποδεκτών μεθόδων αυθεντικοποίησης του αποδέκτη μίας υπηρεσίας για

<sup>40</sup> Règlement d'exécution (UE) 2016/7 de la Commission du 5 janvier 2016 établissant le formulaire type pour le document unique de marché européen

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

#### Ψηφιακές Υπογραφές-Ψηφιακά Πιστοποιητικά

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

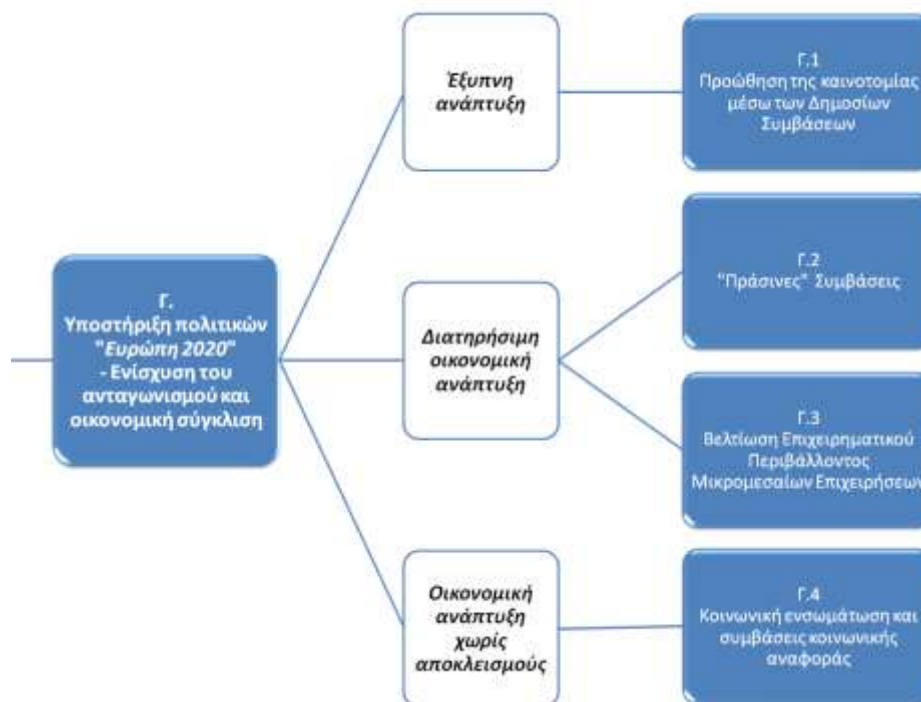
Η ψηφιακή υπογραφή εξασφαλίζει την εγκυρότητα ενός ηλεκτρονικού εγγράφου, δηλαδή προστατεύει την αυθεντικότητα και την ακεραιότητα. Επίσης, σε συνδυασμό με τη χρονοσήμανση εξασφαλίζει επιπλέον τη μη αποποίηση ευθύνης του υπογράφοντα. Η ψηφιακή υπογραφή επιτρέπει στον παραλήπτη ενός εγγράφου να επαληθεύσει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

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

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

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

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



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

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

Το Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας<sup>41</sup> κάλεσε την Επιτροπή «να υποβάλει μέσα στο 2007 πρωτοβουλία σχετικά με τις πρωτοπόρες αγορές, η οποία θα βασίζεται σε ευρείες διαβουλεύσεις με ενδιαφερόμενους για τον καθορισμό μιας έγκυρης προσέγγισης για την ενθάρρυνση της δημιουργίας αγορών με υψηλή οικονομική και κοινωνική αξία. Η πρωτοβουλία αυτή θα περιλαμβάνει τον προσδιορισμό τομέων όπου η συντονισμένη δράση μέσω καίριων πολιτικών και προϋποθέσεων πλαισίου, η συνεκτική και η συντονισμένη χάραξη πολιτικής από τις αρμόδιες αρχές, καθώς και η ενισχυμένη συνεργασία μεταξύ των κυρίων ενδιαφερομένων μπορεί να επιταχύνει την ανάπτυξη των αγορών, χωρίς την παρέμβαση ανταγωνιστικών δυνάμεων<sup>42</sup>.»

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

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

<sup>41</sup> Συμπεράσματα της 4ης Δεκεμβρίου 2006 για την πολιτική καινοτομίας και την ανταγωνιστικότητα.

<sup>42</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής "Μια πρωτοβουλία για πρωτοπόρους αγορές στην Ευρώπη" COM(2007) 860 τελικό, 21.12.2007



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

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

Η επιτυχία εξαρτάται από τη μεγιστοποίηση του δυναμικού της αγοράς, τη διευκόλυνση και αποδοχή των προτύπων και των προσεγγίσεων της Ε.Ε., τη μείωση του κόστους μέσω εισαγωγής των νέων προϊόντων και υπηρεσιών (συγκέντρωση της ζήτησης), τη διασφάλιση του ανταγωνισμού και την έγκαιρη προσαρμογή στις εξελισσόμενες απαιτήσεις της αγοράς και στις τεχνολογικού περιεχομένου εξελίξεις. Επιπροσθέτως, ουσιαστικό ρόλο καλείται να διαδραματίσει το υπάρχον νομοθετικό πλαίσιο της Ε.Ε., κυρίως όσον αφορά στον ανταγωνισμό, τις κρατικές ενισχύσεις και τις δημόσιες προμήθειες<sup>43</sup> ως μηχανισμού δημιουργίας και συγκέντρωσης της ζήτησης.

Τα κριτήρια καθορισμού των πρωτοπόρων αγορών συνίστανται στα ακόλουθα:

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

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

**γ)** Το εύρος της αγοράς και των επιμέρους τομέων αυτής, αναφορικά με την προώθηση καινοτόμων αγαθών και υπηρεσιών<sup>44</sup>, έχει σημαντικό ρόλο υπό την έννοια της στρατηγικής προώθησης, των δυναμικών συνεργειών και της δυνατότητας επίτευξης προστιθέμενης αξίας εν μέσω ενός ανταγωνιστικού περιβάλλοντος.

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

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

Τα βασικά εργαλεία πολιτικής είναι τα εξής:

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

<sup>43</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής "Μια πρωτοβουλία για πρωτοπόρες αγορές στην Ευρώπη" COM(2007) 860 τελικό, 21.12.2007

<sup>44</sup> Ομοίως



- Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν βασικό εργαλείο πολιτικής στο πλαίσιο ενός στοχευμένου σχεδίου δράσης, λόγω του ότι μπορούν να αποτελέσουν τον κινητήριο μοχλό δημιουργίας ζήτησης μέσω υιοθέτησης του ρόλου του πρωτοπόρου πελάτη προωθώντας με αυτόν τον τρόπο τη χρήση πρακτικών που προάγουν την καινοτομία. Οι νέες Οδηγίες της Κοινότητας στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας των αναθετουσών αρχών/φορέων υποστηρίζουν την δημιουργία ΠΠΑ με την έννοια ανάπτυξης ενός “καινοτόμου” χώρου (market niche) επιτρέποντας τον διακριτικό “επιμερισμό” της αγοράς και ενθαρρύνοντας την ανάπτυξη ανταγωνιστικών λύσεων. Επιπλέον, απαιτούνται αλλαγές όσον αφορά στις πρακτικές που χρησιμοποιούνται για τη συγκέντρωση πληροφοριών σχετικά με υφιστάμενες και πιθανώς νέες τεχνικές λύσεις και με νέες υπηρεσίες και προϊόντα ή την ενημέρωση σχετικά με τη δυνατότητα ορισμού και επιλογής της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής άποψη προσφοράς βάσει της εκτίμησης του κόστους του κύκλου ζωής. Επίσης, οι απαιτήσεις για υποκατάσταση των ατομικών αγορών μικρής κλίμακας από ομαδικές παραγγελίες θα μπορούσαν να αποδειχθούν επωφελείς. Οι αυξανόμενες προσπάθειες κατάρτισης και ευαισθητοποίησης με αποδέκτες τις αναθέτουσες αρχές/φορείς, καθώς και η ανάπτυξη δικτύων μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών, αποτελούν μέτρα οριζόντιου χαρακτήρα που μπορούν να παράγουν οφέλη για όλες τις πρωτοπόρες αγορές.
- **Τυποποίηση/σήματα:** Τα πρότυπα μπορεί να διευκολύνουν την ανάπτυξη των πρωτοπόρων αγορών, υπό την προϋπόθεση ότι δεν αποκλείουν ανταγωνιστικές τεχνολογίες και δεν περιορίζουν χωρίς λόγο των ανταγωνισμό. Επίσης τα τεχνικά πρότυπα, πρότυπα απόδοσης και πρότυπα προϊόντων σε όλα τα στάδια της παραγωγικής αλυσίδας, από τις πρώτες ύλες έως τα τελικά προϊόντα, θα μπορούσαν να καταστήσουν την τυποποίηση πιο φιλική προς την καινοτομία. Γενικά, η ύπαρξη ανταγωνιστικών μη διαλειτουργικών προτύπων εμποδίζει την εμφάνιση καινοτόμων λύσεων σε όλα τα στάδια της αλυσίδας προμήθειας/αξίας δυσχεραίνοντας τη δημιουργία αγοράς. Τα πρότυπα θα πρέπει, κατά προτίμηση, να βασίζονται στην απόδοση και στη λειτουργική αξία αναφορικά με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα αλλά παράλληλα να είναι ουδέτερα από τεχνολογική άποψη<sup>45</sup>. Η διαδικασία επιλογής θα πρέπει να εναπόκειται στη φύση του προτύπου και να είναι αρκετά ευέλικτη, ώστε να προσαρμόζεται σταδιακά στις μεταβαλλόμενες συνθήκες της αγοράς. Η πληροφόρηση σχετικά με την απόδοση προϊόντων που υπερβαίνει τις ελάχιστες απαιτήσεις που επιβάλλει η νομοθεσία στο πλαίσιο των σημάτων θα μπορούσε να επηρεάσει τις αγοραστικές αποφάσεις των δυνητικών πελατών (π.χ. επιβράβευση λόγω αυξημένης περιβαλλοντικής ευαισθητοποίησης). Ειδικότερα τα κριτήρια των σημάτων δεν πρέπει να βασίζονται σε μια παράμετρο αλλά σε μελέτες που αναλύουν τις επιπτώσεις ενός προϊόντος / υπηρεσίας σε όλο τον κύκλο ζωής αυτών, βάσει έγκυρων επιστημονικών πληροφοριών (ανάλυση προϊόντος/υπηρεσίας, κοστολόγηση, ανάλυση τομέα αγοράς, δημογραφικά και τεχνολογικά χαρακτηριστικά, έρευνα εξαγωγής πρώτων υλών, παραγωγή και διανομή κ.ά.). Με αυτόν τον τρόπο είναι εφικτός ο καθορισμός των τεχνικών προδιαγραφών, ο έλεγχος της συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις που έχουν τεθεί, η αξιολόγηση προτάσεων ως πλαίσιο αναφοράς στο στάδιο της ανάθεσης, η χρήση διαφορετικού τύπου σημάτων για διαφορετικούς σκοπούς.
- **Δίαυλοι επικοινωνίας και διαβούλευση:** Η χρήση δικτύου πληροφοριών και των πλατφόρμων μάθησης και ανταλλαγής τεχνογνωσίας (π.χ. Europe INNOVA), θα μπορούσε να καταστεί παράγοντας προώθησης και υλοποίησης των σχεδίων δράσης, μέσω της απρόσκοπτης ροής των πληροφοριών. Οι στοχοθετημένες ενημερώσεις και συνεδριάσεις των εμπλεκόμενων μερών θα συνδράμουν στη λήψη αποφάσεων σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο και θα αποτελέσουν θετικό παράγοντα διατήρησης της πολιτικής δυναμικής και άσκησης της βούλησης των ενδιαφερόμενων μερών.

## ii. Εφαρμογή καινοτόμων συμβάσεων και διαμόρφωση καλών πρακτικών

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

<sup>45</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής “Μια πρωτοβουλία για πρωτοπόρες αγορές στην Ευρώπη” COM(2007) 860 τελικό, 21.12.2007

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

## Γ.2 - Βιώσιμη ανάπτυξη - "Πράσινες" Συμβάσεις

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

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

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

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

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

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

Ειδικότερα σύμφωνα με τις προτεραιότητες της “Ευρώπης 2020”<sup>46</sup> βιώσιμη ανάπτυξη σημαίνει:

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

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

- τη μείωση των εκπομπών CO<sub>2</sub>
- την προώθηση μεγαλύτερης ενεργειακής ασφάλειας
- τη μείωση του βαθμού εκμετάλλευσης φυσικών πόρων για τα προϊόντα που χρησιμοποιούμε και καταναλώνουμε και γενικότερα την ελαχιστοποίηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον από το σύνολο των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων.

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

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

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

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

<sup>46</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/sustainable-growth/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/sustainable-growth/index_en.htm)

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

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

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

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

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

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

Η χρήση περιβαλλοντικών κριτηρίων πρέπει να εξασφαλίζει τα ακόλουθα:

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

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



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

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

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

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

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

Αναφορικά με τη σύγκριση ανάμεσα στο μερίδιο που οι Μ.Μ.Ε. κατέχουν στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων άνω των ορίων και την συνολική τους οικονομική βαρύτητα, όπως αυτή αποτυπώνεται μέσω της συνολικής προστιθέμενης αξίας<sup>47</sup> που αυτές αντιπροσωπεύουν, οι εγχώριες Μ.Μ.Ε. παρουσιάζουν τα έτη 2009-2011 μεγαλύτερη κατά μέσο όρο συμμετοχή - υπό την έννοια των συνολικών αναθέσεων - στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων κατά ποσοστό περίπου 15%, ενώ οι αντίστοιχοι κοινοτικοί μέσοι όροι υπολείπονται περίπου κατά ποσοστό 29% στη διάρκεια της ίδιας περιόδου αναφοράς. Παρά ταύτα, επισημαίνεται η διαπιστωθείσα μείωση της συμμετοχής των ελληνικών Μ.Μ.Ε. στην εγχώρια προστιθέμενη αξία<sup>48</sup> (net) κατά περίπου 21% (2008-2012).

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

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

<sup>47</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Category:Glossary](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Category:Glossary) (GVA @basic prices=output @basic prices-intermediate consumption @ purchasing prices)

<sup>48</sup> GVA-Fixed capital consumption



έφτασε το 21% σε απόλυτους αριθμούς<sup>49</sup>. Επιπλέον, η διάμεσος της υπολογιζόμενης συνολικής αξίας ενός δημόσιου διαγωνισμού (CAN) προσέγγισε το ποσό των 330.000 ευρώ, τη στιγμή που η αντίστοιχη υπολογιζόμενη διάμεσος του μεγέθους μίας σύμβασης, (περιλαμβάνει και την περίπτωση του μοναδικού τμήματος) προσέγγισε αυτό των 50.000 ευρώ (μέσος κοινοτικός όρος). Στην Ελλάδα οι αντίστοιχοι αριθμοί για τα έτη 2009-2011 ήταν 333.000 και 27.000 ευρώ (single awards).

Ειδικότερα, στην περίπτωση δημόσιων διαγωνισμών προϊόντων και υπηρεσιών το μέγεθος των συμβάσεων και η συνολική αξία του διαγωνισμού είναι αρκετά υψηλή λόγω του αυξημένου κόστους που συνέχεια με την προμήθεια προϊόντων και υπηρεσιών που απαιτείται έτσι ώστε να εξυπηρετηθεί η δημόσια ανάγκη ενός δημόσιου οργανισμού ή περιφέρειας μεγάλης γεωγραφικής έκτασης. Το γεγονός αυτό είναι ανασταλτικός παράγοντας για τις Μ.Μ.Ε., λόγω περιορισμένων δυνατοτήτων και συγκεκριμένης γεωγραφικής εμβέλειας, αναφορικά με την δυνατότητα που έχουν να υποβάλουν προσφορά. Ενώ, κατά γενική ομολογία, η προμήθεια μεγάλων συμβάσεων είναι βραχυπρόθεσμα ωφέλιμη για την αναθέτουσα αρχή, λόγω του διοικητικού φόρτου που συνεπάγεται η προμήθεια με τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, μακροπρόθεσμα όμως το άνωθεν εγχείρημα οδηγεί σε περιορισμό του ανταγωνισμού και σε αυξημένο κόστος λόγω του αποκλεισμού των Μ.Μ.Ε. από την «αγορά»<sup>50</sup>

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

Λαμβάνοντας το άνωθεν υπόψη, έχει παρατηρηθεί ότι:

**α)** όσο μεγαλύτερη η διάμεσος του μεγέθους ενός τμήματος τόσο μικρότερη είναι η πιθανότητα να κατακυρωθεί σε μια Μ.Μ.Ε. και

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

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

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

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

Επιβεβαιώνεται ότι όσο μεγαλύτερη η αξία του διαγωνισμού τόσο μικρότερη είναι η πιθανότητα ανάθεσης σε Μ.Μ.Ε. Ο όρος των πιθανοτήτων (dependent variable), λόγω επιρροής του λογάριθμου της ανεξάρτητης μεταβλητής «αξία διαγωνισμού» ήταν 0.8529, το οποίο σημαίνει ότι για κάθε αύξηση κατά ποσοστό 172% της ανεξάρτητης μεταβλητής η πιθανότητα ανάθεσης σε ΜΜΕ μειώνεται κατά ποσοστό 8%

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

<sup>50</sup> Johan Stake (2008) "SME participation and success in public procurement": p.5-6

(με την εξαίρεση του τομέα των φαρμακευτικών προμηθειών, ο συγκεκριμένος παράγοντας παρουσίασε τη μεγαλύτερη αιτιότητα/statistical significance, μικρή p-value).

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

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

Ο επιμερισμός σε τμήματα αύξησε τις πιθανότητες ανάθεσης σε Μ.Μ.Ε. Ειδικότερα, ανάμεσα σε συμβάσεις (single awards) ίδιου μεγέθους η σύμβαση που αποτελεί τμήμα μεγαλύτερου διαγωνισμού (CAN) είναι πιθανότερο να ανατεθεί σε Μ.Μ.Ε. Επιπλέον, παρατηρήθηκε ότι η πιθανότητα ανάθεσης (εξαρτημένη μεταβλητή) ήταν μεγαλύτερη σε διαγωνισμούς οι οποίοι ενσωμάτωναν από 10 έως 19 τμήματα. Επίσης, διαπιστώθηκε ότι ο τύπος της αναθέτουσας αρχής δεν παίζει σημαντικό ρόλο, όσον αφορά την πιθανότητα ανάθεσης σε Μ.Μ.Ε. με εξαίρεση τις τοπικές αρχές, όπου παρατηρήθηκε θετική επιρροή της τάξης του 7%<sup>51</sup>. Η ως άνωθεν παράθεση συγκριτικών δεδομένων αποσκοπεί στην ανάδειξη της σπουδαιότητας της κατάλληλης επεξεργασίας των ενδογενών με τον εν λόγω τομέα (Μ.Μ.Ε.) δεδομένων, στο πλαίσιο επιλογής εξειδικευμένων πολιτικών στοχευμένων στην ικανοποίηση των ιδιαιτεροτήτων των τριών κατηγοριών των Μ.Μ.Ε. Ως εκ τούτου, το εύρος και ο βαθμός διαφοροποίησης των προσηκόντων πολιτικών εξαρτάται από τη δυνατότητα ανάλυσης των στοιχείων μιας αξιόπιστης και δυναμικής βάσης δεδομένων και από την ανάπτυξη των κατάλληλα εναρμονισμένων μεθοδολογιών προς εξαγωγή συμπερασμάτων.

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

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

Η Ε.Ε. κατέγραψε τις γραμμές που θα ακολουθήσει τα προσεχή έτη στο πλαίσιο της στρατηγικής "Ευρώπη 2020", με πολύ φιλόδοξους στόχους, από τους οποίους δεν πρέπει να αποστεί<sup>52</sup>.

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

<sup>51</sup> "Evaluation of SMEs access to public procurement markets in the EU", GHK (2011), P.38-40

<sup>52</sup> Βλ. σχετικά Έκθεση της Επιτροπής Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων ΕΕ σχετικά με την κοινωνική επιχειρηματικότητα και την κοινωνική καινοτομία στην καταπολέμηση της ανεργίας, 30/7/2015 (2014/2236(INI))

Η αντιμετώπιση σημαντικών προκλήσεων, όπως η οικονομική και δημοσιονομική βιωσιμότητα, η κοινωνική πρόνοια και, ιδίως, η δημιουργία θέσεων εργασίας, λαμβάνοντας υπόψη ιδιαίτερα τις ομάδες που βρίσκονται σε επισφαλέστερη θέση, όπως οι νέοι, οι γυναίκες και οι ηλικιωμένοι, οι μακροχρόνια άνεργοι, τα άτομα με αναπηρίες, οι μετανάστες και η κοινότητα των Ρομά θα μπορούσε στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων να τελεσφορήσει με την ένταξη και υλοποίηση των αρχών της κοινωνικής οικονομίας και την σύναψη συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς.

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

Ευπαθείς ομάδες πληθυσμού, εξάλλου, είναι οι κοινωνικές ομάδες πληθυσμού, των οποίων η συμμετοχή στην κοινωνική και οικονομική ζωή δυσχεραίνεται, είτε εξαιτίας κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων, είτε εξαιτίας σωματικής ή ψυχικής ή νοητικής ή αισθητηριακής αναπηρίας, είτε εξαιτίας απρόβλεπτων γεγονότων, τα οποία επηρεάζουν την εύρυθμη λειτουργία της τοπικής ή ευρύτερα περιφερειακής οικονομίας<sup>53</sup>.

Η κοινωνική οικονομία πρέπει να διαδραματίσει βασικό ρόλο στην επίτευξη των στόχων αυτών. Οι επιχειρήσεις στον τομέα της κοινωνικής οικονομίας<sup>54</sup> έχουν αποδειχτεί πιο ανθεκτικές στις οικονομικές αναταράξεις και έχουν μπορέσει να προσφέρουν καινοτόμες λύσεις για την προώθηση της κοινωνικής συνοχής και της κοινωνικής ένταξης και για τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Επιπλέον, οι επιχειρήσεις της κοινωνικής οικονομίας έχουν ισχυρή τοπική και περιφερειακή βάση, και μπορούν να προσφέρουν τις κατάλληλες λύσεις για τις συγκεκριμένες ανάγκες.

Όπως δήλωσε ο αρμόδιος Επίτροπος για την απασχόληση, τις κοινωνικές υποθέσεις και την κοινωνική ένταξη (το έτος 2013) “Οι κοινωνικές επενδύσεις είναι καθοριστικής σημασίας αν θέλουμε να βγούμε από την κρίση ισχυρότεροι, με μεγαλύτερη συνοχή και ανταγωνιστικότεροι. Στο πλαίσιο των υπάρχοντων δημοσιονομικών περιορισμών, τα κράτη μέλη πρέπει να μετατοπίσουν την εστίαση τους σε επενδύσεις στο ανθρώπινο κεφάλαιο και την κοινωνική συνοχή. Αυτή η προσέγγιση μπορεί να επιφέρει την αλλαγή, αν θέλουμε να σημειώσουμε πραγματική πρόοδο στην επίτευξη των στόχων της στρατηγικής “Ευρώπη 2020”. Οι κοινωνικές επενδύσεις σήμερα βοηθούν ώστε να μην χρειαστεί τα κράτη μέλη να πληρώσουν πολύ ακριβότερους λογαριασμούς από οικονομικής και κοινωνικής άποψης αύριο”<sup>55</sup>.

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

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

Συμπερασματικά, αυτό που πρέπει να τονιστεί είναι ότι η επιχειρηματικότητα δεν βασίζεται αποκλειστικά στην επιδίωξη κέρδους. Διάφοροι παράγοντες, τόσο από τον δημόσιο όσο και από τον ιδιωτικό τομέα, την κοινωνία των πολιτών και τις οργανώσεις κοινωνικής οικονομίας<sup>56</sup> αντιμετωπίζουν βασικές κοινωνικές

<sup>53</sup> Βλ. σχετικά άρθρ. 1 ν. 4019/2011

<sup>54</sup> Διάκριση πρέπει να γίνει μεταξύ της κοινωνικής οικονομίας και της εταιρικής κοινωνικής ευθύνης (ΕΚΕ). Οι επιχειρήσεις της κοινωνικής οικονομίας είναι επιχειρήσεις που έχουν ως κύριο στόχο τον κοινωνικό αντίκτυπο και όχι την παραγωγή κερδών για τους ιδιοκτήτες ή τους μετόχους τους, ενώ η ΕΚΕ αφορά την εθελοντική ενσωμάτωση, από τις παραδοσιακές εταιρείες, κοινωνικών και περιβαλλοντικών στόχων στα επιχειρηματικά προγράμματά τους.

<sup>55</sup> Αναφερόμενος στη δέσμη των μέτρων για τις κοινωνικές επενδύσεις που αποτελεί ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο πολιτικής, το οποίο λαμβάνει υπόψη τις κοινωνικές, οικονομικές και δημοσιονομικές αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών.

<sup>56</sup> Η κοινωνική οικονομία απασχολεί πάνω από 14,51 εκατομμύρια άτομα στην ΕΕ, ήτοι το 6,5% του συνόλου των απασχολούμενων. Καλύπτει φορείς με ειδικό νομικό καθεστώς (συνεταιρισμούς, ιδρύματα, σωματεία, αλληλασφαλιστικές εταιρείες), καθώς και κοινωνικές επιχειρήσεις υπό μορφή τυπικής ιδιωτικής ή δημόσιας εταιρείας περιορισμένης ευθύνης

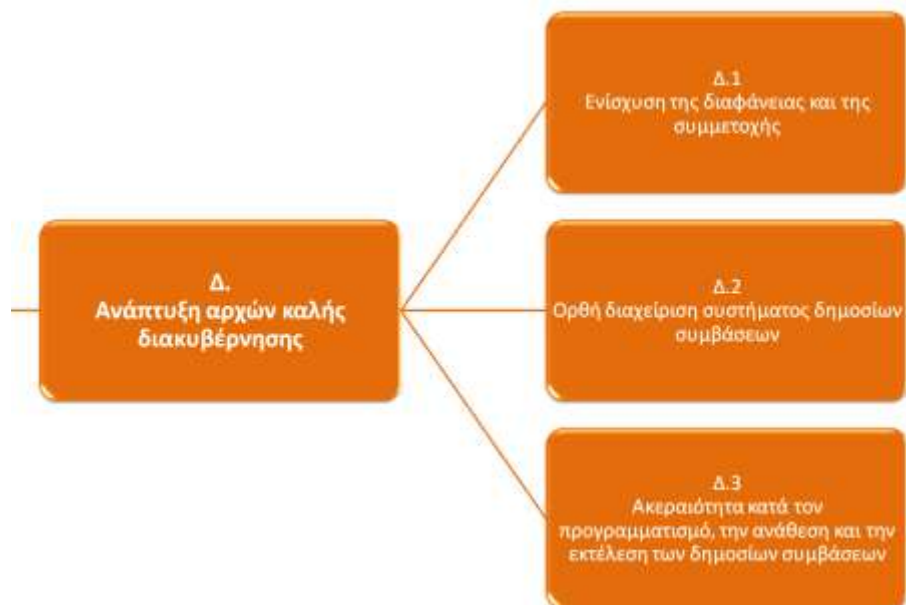
προκλήσεις συνδυάζοντας κοινωνικές και επιχειρηματικές παραμέτρους<sup>57</sup>. Σε αυτό το πλαίσιο, θα πρέπει να εκτιμηθεί περισσότερο η δημόσια αντίληψη για τους επιχειρηματίες, να εντατικοποιηθεί η εκπαίδευση και ευαισθητοποίηση για την προαγωγή της κοινωνικής επιχειρηματικότητας και να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή και μέριμνα στις ομάδες που υποεκπροσωπούνται, αφενός μεν προκειμένου να ιδρύσουν, διαχειριστούν ή επεκτείνουν μια επιχείρηση ή εταιρεία αφετέρου δε προκειμένου να ενθαρρυνθούν όπως συμμετάσχουν στην υλοποίηση δημοσίων συμβάσεων.

---

(Πρωτοβουλία Κοινωνικής Επιχειρηματικότητας – SEC (2011) 1278 final)

<sup>57</sup> Συμπεράσματα του Συμβουλίου, της 20ης Μαΐου 2014, για την προώθηση της επιχειρηματικότητας των νέων με σκοπό την κοινωνική τους ένταξη, 2014/C 183/04), IV (Πληροφορίες) Πληροφορίες προερχόμενες από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης

## Δ. Ανάπτυξη Αρχών Καλής Διακυβέρνησης



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

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

- της κυβέρνησης
- του ιδιωτικού τομέα και των επιχειρήσεων
- των πολιτών και Μ.Κ.Ο.

και να στηρίζονται στις αρχές της:

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



Περαιτέρω, σύμφωνα με την Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση για να αναπτυχθεί μια μεγάλη δημοκρατική δυναμική στην Ένωση, η Επιτροπή δρομολογεί ευρεία μεταρρύθμιση στον τομέα της διακυβέρνησης και προτείνει τέσσερις (4) σημαντικές αλλαγές:

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

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

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

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

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

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

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

Ειδικότερα μεταξύ άλλων η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.:

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

εκδίδοντας σύμφωνη γνώμη, και κατασταλτικούς κατόπιν καταγγελιών ή εφαρμόζοντας μεθόδους αποτίμησης κινδύνων, εκδίδοντας πορίσματα.

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

#### **Δ.1 - Ενίσχυση διαφάνειας και συμμετοχής**

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

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

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

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

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

Σημειώνεται ότι ο σχεδιασμός του τομέα των δημοσίων συμβάσεων θα πρέπει να ικανοποιεί και τις συνταγματικές επιταγές, τις διεθνείς συμβάσεις και τις εφαρμοστικές αυτών διατάξεις νόμων, με τις οποίες η Πολιτεία οφείλει να εξασφαλίζει την συμμετοχή και προσβασιμότητα των Ατόμων με Αναπηρία.

#### **Δ.2 - Ορθή διαχείριση συστήματος δημοσίων συμβάσεων**

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

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

Εξαρτάται επίσης από τη στοχευμένη και ορθολογική διαχείριση των οικονομικών πόρων, ώστε να εξασφαλίζεται η σχέση κόστους - οφέλους και να καλύπτονται μόνο οι πραγματικές ανάγκες. Στο πλαίσιο αυτό, το συνολικό «κόστος του κύκλου ζωής» (συμπεριλαμβανομένου του αποτυπώματος CO<sub>2</sub>) των αγοραζόμενων προϊόντων, υπηρεσιών ή έργων πρέπει να λαμβάνεται υπόψη έτσι ώστε οι διοικητικές

διαδικασίες και οι δημόσιοι θεσμοί να παράγουν αποτελέσματα που ανταποκρίνονται στις ανάγκες της κοινωνίας, αξιοποιώντας με το βέλτιστο και αποδοτικότερο τρόπο διαθέσιμους πόρους. Η έννοια της αποδοτικότητας, στο πλαίσιο της καλής διακυβέρνησης, καλύπτει επίσης τη βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων και την προστασία του περιβάλλοντος.

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

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

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

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

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

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

Καθοριστικό επομένως παράγοντα στην καταπολέμηση της διαφθοράς και σύγκρουσης συμφερόντων αποτελεί η ποιότητα του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων. Το απλό, και συνεκτικό σύστημα που

χαρακτηρίζεται από εννοιολογική καθαρότητα και απλουστευμένες διαδικασίες και εγγυάται την διαφάνεια, την ίση χωρίς διακρίσεις μεταχείριση και τις αρχές της αναλογικότητας και της αμοιβαίας αναγνώρισης, αποτελεί ένα θωρακισμένο σύστημα στα ανωτέρω φαινόμενα. Η περαιτέρω θωράκιση του συστήματος μπορεί να επιτευχθεί με τη θέσπιση σαφών μεριδίων στην αλυσίδα ευθύνης κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων, αλλά και τη θέσπιση στοχευμένων μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς και σύγκρουσης συμφερόντων.

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

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

Σημαντικά ζητήματα για την διενέργεια επιτυχημένων ελεγκτικών διαδικασιών είναι:

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

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

Τέλος, σκόπιμη κρίνεται η αναφορά της συμβολής στα ελεγκτικά συστήματα των ηλεκτρονικών πληροφοριακών συστημάτων με αδιαπραγμάτευτη την προστασία των προσωπικών δεδομένων, της πιστοποίησης και ασφάλειας των συστημάτων που θα εγγυώνται τη ασφαλή παροχή πληροφοριών και συναλλαγών με συνεχή διαθεσιμότητα και διαλειτουργικότητα, αλλά και εξασφάλιση πρόσβασης των

ηλεκτρονικών υπηρεσιών από όλους τους δυνητικούς χρήστες. Φαινόμενα πρόχειρου σχεδιασμού συστημάτων που απλώς μεταφέρουν παρωχημένες διαδικασίες και πρακτικές σε ηλεκτρονική μορφή, χωρίς να προηγηθεί ανασχεδιασμός ή ακόμα και αναδιοργάνωση διαδικασιών, απλούστευση και εξορθολογισμός (reengineering) διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης με βάση αποτελεσματικά συστήματα τεχνολογίας πληροφορικής και επικοινωνιών οδηγούν σε σίγουρη αποτυχία.

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



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

### ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΔΕΣΜΕΣ ΔΡΑΣΕΩΝ

#### I. Αναμόρφωση νομοθετικού πλαισίου δημοσίων συμβάσεων

Με την έκδοση του Ν. 4281/2014 ΜΕΡΟΣ Β΄ Διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας “Κανόνες σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών” επιχειρήθηκε η ενοποίηση, απλοποίηση και ο εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, με στόχο την δημιουργία ενός συνεκτικού, ομοιόμορφου και χρηστικού κανονιστικού και θεσμικού πλαισίου, το οποίο θα συμβάλλει στην βελτιστοποίηση και επιτάχυνση των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου. Η εφαρμογή του νόμου αναβλήθηκε μέχρι 30-4-2016, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω.

Παράλληλα σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, η πολιτική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και η αναθεώρηση των σχετικών οδηγιών εντάχθηκε σε συνολικό πρόγραμμα με σκοπό τον ριζικό εκσυγχρονισμό των δημοσίων συμβάσεων, συμβάλλοντας στην υλοποίηση των στόχων της στρατηγικής “Ευρώπη 2020” για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη.

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

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

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

Για το λόγο αυτό συγκροτήθηκε Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή<sup>58</sup> στο Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού με έργο την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις με αντικείμενο την κατασκευή των έργων, την προμήθεια προϊόντων, για πρώτη φορά την παροχή υπηρεσιών, την διενέργεια μελετών με στόχο αφενός την εναρμόνιση του νομοθετικού πλαισίου προς τις νέες Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ και αφετέρου τον περιορισμό του δευτερογενούς κανονιστικού πλαισίου που προβλέπεται στο Ν. 4281/2014, μέσω της επεξεργασίας και ενσωμάτωσης μέρους αυτού στον ίδιο νόμο, αλλά και την απλοποίηση του, ώστε να καταστεί ευχερέστερη και αποδοτικότερη η διαδικασία ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων.

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

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

<sup>58</sup>

βλ. ΥΑ 61082/5.6.2015 (ΦΕΚ1177Β/2015)

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

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

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

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

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

(α) η προτυποποίηση τευχών δημοπράτησης – συμβουλευτική υποστήριξη

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

(β) ενημέρωση και πληροφόρηση

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

(γ) εκπαίδευση και κατάρτιση

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

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

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

Σημειώνεται ότι η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου μέσω αφενός της κωδικοποίησης, ενοποίησης και ενσωμάτωσης των νέων οδηγιών και αφετέρου νέων διατάξεων που συντελούν στην καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς θα αποτελέσει το βασικό εργαλείο ορθής διαχείρισης των δημοσίων πόρων μέσω των δημοσίων συμβάσεων<sup>59</sup>. Διατάξεις που αφορούν σε ζητήματα ακεραιότητας, σύγκρουσης συμφερόντων, ενίσχυσης του ρόλου προγραμματισμού και των προκαταρκτικών διαβουλεύσεων στην αγορά, διαφάνειας μέσω των ηλεκτρονικών εργαλείων, αποκλεισμού υποψηφίων για λόγους διαφθοράς, απάτης, δύναται να συμβάλλουν ουσιαστικά στο στόχο αυτό.

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

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

Η βελτίωση των κανόνων περί έννομης προστασίας κρίνεται ζωτικής σημασίας, στο πλαίσιο της σχεδιαζόμενης διαδικασίας κωδικοποίησης και απλοποίησης του ελληνικού κανονιστικού πλαισίου δημοσίων συμβάσεων.

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

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

Από τον Οκτώβριο του 2015 συστάθηκε και λειτουργεί ήδη Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή του Υπουργού Δικαιοσύνης με έργο την κατάρτιση σχεδίου νόμου για την μεταρρύθμιση της προδικαστικής προστασίας επί των δημοσίων συμβάσεων<sup>60</sup>.

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

<sup>59</sup> Βλ. υποσημείωση 22.

<sup>60</sup> ΥΑ 76539/29.10.2015

συστήματος σε συνάρτηση και με το οικονομικό κόστος για την προσφυγή στη δικαιοσύνη κατά τρόπο ώστε να υπηρετείται η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της αναλογικότητας.

Περαιτέρω συστάθηκε Ομάδα Εργασίας<sup>61</sup> στο Υπουργείο Δικαιοσύνης με έργο την συνολική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του υπάρχοντος δικαστικού συστήματος ενδίκων μέσων, εντοπίζοντας τα προβλήματα (π.χ. έλλειψη αποτελεσματικών και ταχέων ενδίκων μέσων, καθυστερήσεις, δυσκολία λήψης αποζημίωσης, δικαστικά έξοδα) με άμεσο στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας του ελληνικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων.

### III. Υποστήριξη Νέων Τεχνικών Δημοσίων Συμβάσεων

#### (Α) Συμφωνίες - Πλαίσιο

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

- Επίτευξη οικονομικών κλίμακας λόγω της μείωσης των τιμών, ως αποτέλεσμα των αυξημένων ποσοτήτων
- Μείωση του κινδύνου της διαφθοράς, καθώς ο αριθμός της διεξαγωγής διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων από αναθέτουσες αρχές που καταναλώνουν παρόμοια προϊόντα μειώνεται, και η διαδικασία διεξάγεται από έναν ενιαίο φορέα, που λειτουργεί σύμφωνα με σαφείς, συγκεκριμένους και διαφανείς κανόνες<sup>62</sup>
- Εξοικονόμηση όσον αφορά στο χρόνο, στους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους των αναθετουσών αρχών.

Η συμφωνία-πλαίσιο μπορεί να εξασφαλίσει την απαιτούμενη ευελιξία και ταχύτητα στις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, παρέχει δε τη δυνατότητα εξοικονόμησης χρόνου και κόστους και βελτίωσης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών<sup>63</sup>. Το τελευταίο χρονικό διάστημα παρατηρείται αυξημένο ενδιαφέρον για τη σύναψη συμβάσεων με τη χρήση συμφωνιών-πλαίσιο από τους ελληνικούς δημόσιους φορείς, είτε σε επίπεδο εθνικών Κεντρικών Αρχών Αγορών (Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Επιτροπή Προμηθειών Υγείας), σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 4 του ν. 4155/2013, είτε σε επίπεδο μεμονωμένων αναθετουσών αρχών, με απώτερο στόχο την περιστολή των δημοσίων δαπανών και την ενίσχυση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των προμηθειών.

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

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

Η χρήση της συμφωνίας-πλαίσιο ταιριάζει κυρίως για την προμήθεια ειδών, παροχή υπηρεσιών και εκτέλεση έργων που καλύπτουν πάγιες, επαναλαμβανόμενες ανάγκες, η ακριβής ποσότητα των οποίων δεν είναι εκ των προτέρων γνωστή και τα οποία (είδη) δεν αναμένεται να μεταβληθούν ουσιαστικά κατά τα τεχνικά τους χαρακτηριστικά στα έτη που θα καλύπτει η συμφωνία-πλαίσιο, ή για περιπτώσεις που το κόστος προμήθειας των ειδών επικαιροποιείται κατά τακτά χρονικά διαστήματα και διαμορφώνεται με

<sup>61</sup> ΥΑ 86203/30.11.2015 (ΦΕΚ 874 ΤΥΕΔΟΔ)

<sup>62</sup> Βλ. υποσημείωση 22

<sup>63</sup> Βλ. Αρ.3/2014 Κατευθυντήρια Οδηγία “ Η Συμφωνία Πλαίσιο στις Δημόσιες Συμβάσεις” της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.

βάση τον ανταγωνισμό. Από τα διεθνή στοιχεία προκύπτει ότι συμφωνίες-πλαίσιο χρησιμοποιούνται π.χ. για προϊόντα και υπηρεσίες πληροφορικής, προϊόντα τηλεπικοινωνίας, εξοπλισμό και έπιπλα γραφείου, υπηρεσίες ταξιδιών, προμήθεια καυσίμων, υπηρεσίες καθαριότητας κ.α.

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

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

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

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

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

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

### **(B) Σύσταση και Λειτουργία Κεντρικών Αρχών Αγορών**

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

Στην ελληνική έννομη τάξη αναγνωρίζεται ο ρόλος των κεντρικών αρχών προμηθειών. Ειδικότερα, στο άρθρο 4 του ν. 4155/2013<sup>64</sup> προβλέπεται ρητά ο ορισμός ως Εθνικών Κεντρικών Αρχών Αγορών της Γενικής Διεύθυνσης Κρατικών Προμηθειών της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου του πρώην Υπουργείου

<sup>64</sup> Βλ.αρ. 21 του Ν. 4281/2014



Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (νυν Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού) και της Επιτροπής Προμηθειών Υγείας του Υπουργείου Υγείας.

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

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

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

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

Προκειμένου να επιτευχθούν τα προσδοκώμενα οφέλη του συστήματος των συγκεντρωτικών αγορών, όπως η επίτευξη οικονομικών κλίμακας ή η μείωση του διοικητικού βάρους, η εμπειρία από τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. έχει δείξει ότι οι κατηγορίες των συμβάσεων για τις οποίες εφαρμόζεται το σύστημα των συγκεντρωτικών αγορών, θα πρέπει να καλύπτουν κοινές ανάγκες των φορέων, να έχουν τυποποιημένα χαρακτηριστικά ώστε να μπορούν να ομαδοποιηθούν και να έχουν χαμηλό επίπεδο πολυπλοκότητας (π.χ. προϊόντα και υπηρεσίες τεχνολογίας, προϊόντα τηλεπικοινωνίας, έπιπλα γραφείου, ταξιδιωτικές υπηρεσίες, αναλώσιμα γραφείου, οχήματα και υπηρεσίες μεταφοράς, καύσιμα, σίτιση)<sup>65</sup>.

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

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

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

### **(Γ) Δυναμικά Συστήματα Αγορών/ Ηλεκτρονικοί Κατάλογοι**

Άλλες νέες τεχνικές και εργαλεία για ηλεκτρονικές και συγκεντρωτικές αγορές, όπως τα δυναμικά συστήματα αγορών, οι ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί και οι ηλεκτρονικοί κατάλογοι, μετά την απλούστευση των διαδικασιών τους που θα συντελεστεί με την ενσωμάτωση των νέων οδηγιών, μπορούν

<sup>65</sup> Sigma, Έγγραφο No. 20, Central Purchasing Bodies, Αύγουστος 2011

να χρησιμοποιούνται στις περιπτώσεις για τις οποίες ενδείκνυνται, με στόχο την απλοποίηση των διαδικασιών, την εξοικονόμηση χρόνου και την ενίσχυση του ανταγωνισμού.

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

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

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

#### **IV. Υποστήριξη συστήματος ηλεκτρονικής επικοινωνίας στις Δημόσιες Συμβάσεις**

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

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

##### **(Α) Χαρτογράφηση Αναθετουσών Αρχών / Αναθετόντων Φορέων -Ηλεκτρονικός κατάλογος**

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

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

##### **(Β) Ενίσχυση δημοσιότητας μέσω του ΚΗΜΔΗΣ**

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

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

αναθέτουσες αρχές και τους αρμόδιους δημόσιους φορείς, που καταχωρούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 11 του ν. 4013/2011.

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

Έτσι θα αποτελεί ένα αξιόπιστο και έγκυρο σύστημα ανοικτής διακυβέρνησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων που θα εξασφαλίζει τις βασικές αρχές που το χαρακτηρίζουν (ήτοι συμμετοχή, διαφάνεια, λογοδοσία και αποτελεσματικότητα) και ένα κεντρικό σημείο αναφοράς για τους οικονομικούς φορείς, το οποίο θα παρέχει διαφανή πρόσβαση σε στοιχεία και λεπτομέρειες συναφθεις δημοσίων συμβάσεων, εύκολη και αξιόπιστη αναζήτηση ευκαιριών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, δυνατότητα έγκυρου και έγκαιρου προγραμματισμού της αγοράς.

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

### **(Γ) Ηλεκτρονικές Δημόσιες Συμβάσεις**

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

#### **- Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων**

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

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

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

Επιπρόσθετα της συνέχισης της υλοποίησης της διαδικασίας εξολοκλήρου ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων για προϋπολογισμούς άνω των 60.000 €, θα πρέπει να επιτρέπεται, αλλά όχι να απαιτείται, η

υποβολή προσφορών και υποστηρικτικών εγγράφων σε ηλεκτρονική μορφή και για τις δημόσιες συμβάσεις μικρότερης αξίας.

#### - Ηλεκτρονικά Τιμολόγια

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

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

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

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

Εντός τριών (3) ετών από τη θέση σε ισχύ της Οδηγίας, θα δημιουργηθεί και θα υπαχθεί σε δοκιμή από τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς τυποποίησης ευρωπαϊκό πρότυπο για την έκδοση ηλεκτρονικών τιμολογίων. Μόλις το πρότυπο καταστεί διαθέσιμο, οι δημόσιες αρχές σε ολόκληρη την Ευρώπη θα υποχρεούνται να παραλαμβάνουν και να επεξεργάζονται ηλεκτρονικά τιμολόγια που συμμορφώνονται με το πρότυπο.

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

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

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

#### - Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης

Στο πλαίσιο της απλοποίησης των διαδικασιών και με βάση ευρωπαϊκές οδηγίες και πρότυπα, θα καταργηθεί η ανάγκη υποβολής δικαιολογητικών στοιχείων που να αποδεικνύουν την πλήρωση των κριτηρίων της προκήρυξης διαγωνισμού και θα αντικατασταθεί από μια ενημερωμένη υπεύθυνη δήλωση του οικονομικού φορέα η οποία θα λειτουργεί ως προκαταρκτική απόδειξη για τη μη συνδρομή των λόγων αποκλεισμού, την πλήρωση των κριτηρίων επιλογής και την πλήρωση των σχετικών αντικειμενικών κανόνων και κριτηρίων. Η υποβολή δικαιολογητικών θα απαιτείται μόνο πριν την υπογραφή της σύμβασης με τον υποψήφιο ανάδοχο. Επίσης, θα καταργηθεί η απαίτηση υποβολής των ίδιων δικαιολογητικών από έναν οικονομικό φορέα, εάν έχει υποβάλει πρόσφατα τις ίδιες πληροφορίες στην ίδια αρχή και η τυπική περίοδος εγκυρότητας δεν έχει παρέλθει. Η πλήρης εφαρμογή του Ευρωπαϊκού



Ενιαίου Εγγράφου Σύμβασης (ΕΕΕΣ) και ακολούθως η αποκλειστικά ηλεκτρονική μορφή του θα συμβάλλουν προς την κατεύθυνση αυτή. Ο στόχος του είναι να μπορεί η αναθέτουσα αρχή να λάβει τα δικαιολογητικά απευθείας από βάσεις δεδομένων, προσβάσιμες από αναθέτουσες αρχές όλων των κρατών μελών.

- e-Certis

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

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

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

#### **(Ε) Διαλειτουργικότητα πληροφοριακών συστημάτων**

Οι πληροφορίες σχετικά με τις επιχειρηματικές ευκαιρίες πρέπει να είναι εύκολα προσβάσιμες για όλους τους οικονομικούς φορείς που ενδιαφέρονται να συμμετέχουν στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων που διοργανώνονται από τις αναθέτουσες αρχές / αναθέτοντες φορείς. Η προσβασιμότητα συμβάλει στην επίτευξη της διαφάνειας. Η διαφάνεια δεν αποτελεί μόνον μέθοδο για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, αλλά και ένα από τα πιο αποτελεσματικά μέσα για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Για το λόγο αυτό είναι αναγκαίο να αναπτυχθούν ηλεκτρονικές πλατφόρμες για την εξασφάλιση της δημοσιότητας των επιχειρηματικών ευκαιριών (μαζί με τα έγγραφα του διαγωνισμού) και των αναθέσεων συμβάσεων, εμπλουτισμένες με αποτελεσματικό μηχανισμό αναζήτησης.

Ταυτόχρονα η επανάληψη της ίδιας εργασίας για τις αναθέτουσες αρχές / αναθέτοντες φορείς θα πρέπει να αποφεύγεται με τη χρήση ενός μοναδικού σημείου εισόδου για όλες τις πληροφορίες που σχετίζονται με κάθε προκήρυξη διαγωνισμού. Επιπλέον, πρέπει να εξασφαλίζεται η συσχέτιση μεταξύ των πληροφοριών που διαβιβάζονται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε. και αυτών που δημοσιεύονται σε εθνικό επίπεδο.

Εκτός από την εξασφάλιση της διαλειτουργικότητας μεταξύ των διαφορετικών συστημάτων ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, βασικός σκοπός της συγκεκριμένης δέσμης δράσεων πρέπει να αποτελεί και η επίτευξη διαλειτουργικότητας μεταξύ των πληροφοριακών συστημάτων των φορέων της εθνικής δημόσιας διοίκησης, που διατηρούν δεδομένα σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Αποτελεί κομβική δράση για την πρόοδο άλλων δράσεων της παρούσας, δεδομένου ότι η διαλειτουργικότητα αναφέρεται στη χρήση κοινών προτύπων επικοινωνίας μεταξύ των πληροφοριακών συστημάτων. Οι διεπαφές διαλειτουργικότητας είναι άκρως σημαντικές για την επικοινωνία μεταξύ των υφιστάμενων μητρώων – βάσεων δεδομένων, της βελτίωσης του περιεχομένου τους, καθώς και της καλύτερης αξιοποίησής τους.

Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να διασφαλιστεί η διαλειτουργικότητα σε οργανωτικό, σημασιολογικό και τεχνολογικό επίπεδο, για την ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ των πληροφοριακών συστημάτων που



εμπλέκονται στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να αποκτήσουν διαλειτουργική διασύνδεση το Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. και το Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. με το νέο σύστημα της Δι@ύγεια, με το Μητρώο Φορέων του Δημοσίου, το Ο.Π.Σ. Δημοσιονομικής Πολιτικής, τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης, αλλά και να παρέχουν διεπαφή για υλοποίηση web services σε τρίτα πληροφοριακά συστήματα.

Τέλος, δεδομένης της αυξανόμενης σημασίας που έχει η διεθνής διάσταση των ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων, πρέπει να διασφαλίζεται ότι τα συστήματα ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων είναι ανοικτά σε υποψηφίους από όλες τις χώρες, ιδίως μεταξύ των μελών της Σ.Δ.Σ. (Συμφωνία για τις δημόσιες συμβάσεις) και του Π.Ο.Ε. (Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου) και δη με τρόπο ασφαλή και αξιόπιστο.

### **(ΣΤ) Πολιτική διαχείρισης πληροφοριακών συστημάτων**

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

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

Για τις βασικές πληροφοριακές υποδομές του ΚΗΜΔΗΣ και του ΕΣΗΔΗΣ απαιτείται να αναπτυχθεί μία ολοκληρωμένη πολιτική διαχείρισης - εξέλιξης, που να θωρακίζει την ασφάλεια των συστημάτων, να εξασφαλίζει τη διαθεσιμότητα των στοιχείων, καθώς και τις αναγκαίες άδειες χρήσης. Η ασφάλεια των πληροφοριακών συστημάτων είναι πολύ σημαντική καθώς στηρίζεται σε τρεις βασικές ιδέες οι οποίες είναι απαραίτητες για την ορθή λειτουργία τους, και είναι οι εξής:

**Ακεραιότητα (Integrity):** Η ακεραιότητα αναφέρεται στη διατήρηση των δεδομένων ενός πληροφοριακού συστήματος σε μια γνωστή κατάσταση χωρίς ανεπιθύμητες τροποποιήσεις, αφαιρέσεις ή προσθήκες από μη εξουσιοδοτημένα άτομα, καθώς και την αποτροπή της πρόσβασης ή/και χρήσης των υπολογιστών και δικτύων του συστήματος από άτομα χωρίς άδεια.

**Διαθεσιμότητα (Availability):** Η διαθεσιμότητα των δεδομένων και των υπολογιστικών πόρων είναι η εξασφάλιση ότι οι υπολογιστές, τα δίκτυα και τα δεδομένα θα είναι στη διάθεση των χρηστών όποτε απαιτείται η χρήση τους

**Εμπιστευτικότητα (Confidentiality):** Η εμπιστευτικότητα σημαίνει ότι ευαίσθητες πληροφορίες δεν θα έπρεπε να αποκαλύπτονται σε μη εξουσιοδοτημένα άτομα.

Τα συστήματα θα πρέπει επίσης να διαθέτουν τις παρακάτω ιδιότητες:

- **Αξιοπιστία (Reliability).** Το σύστημα πρέπει να λειτουργεί σωστά, για όσο το δυνατόν μεγαλύτερο χρονικό διάστημα.
- **Γενικότητα (Generality).** Το σύστημα πρέπει να μπορεί να εκτελέσει ποικίλες διαδικασίες, σύμφωνα με τις ανάγκες του χρήστη.
- **Ευχρηστία (Usability).** Το σύστημα πρέπει να είναι σχεδιασμένο με στόχο την διευκόλυνση του χρήστη.
- **Αποδοτικότητα (Efficiency).** Το σύστημα πρέπει να λειτουργεί γρήγορα και ορθά, χρησιμοποιώντας κατά βέλτιστο τρόπο τους διατιθέμενους πόρους.
- **Ευελιξία (Flexibility).** Το σύστημα πρέπει να μπορεί να προσαρμόζεται σε διαρκώς μεταβαλλόμενες καταστάσεις.

- Ευκινησία (Capacity). Οι χρήστες δεν πρέπει να υφίστανται άσκοπους περιορισμούς στις ενέργειές τους.
- Συντηρησιμότητα (Serviceability). Πιθανά προβλήματα στη λειτουργία του συστήματος πρέπει να μπορούν να ξεπεραστούν εύκολα και γρήγορα.
- Επεκτασιμότητα (Extentability). Το σύστημα πρέπει να μπορεί να αναβαθμισθεί εύκολα, με επέκταση των δυνατοτήτων που διαθέτει.
- Προσβασιμότητα σε ΑμεΑ. Το σύστημα πρέπει να εναρμονίζεται με τις Οδηγίες για την Προσβασιμότητα του Περιεχομένου του Ιστού, Έκδοση 2.0 (WCAG 2.0) που καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο το περιεχόμενο του Ιστού μπορεί να καταστεί προσβάσιμο από άτομα με αναπηρία (ΑμεΑ).

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

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

Παράδειγμα ανασχεδιασμού διαδικασίας αποτελεί η χρήση από τις αναθέτουσες αρχές τυποποιημένων εγγράφων και προδιαγραφών για τη γνωστοποίηση προκήρυξης δημόσιας σύμβασης. Αυτό θα επιτρέψει στους οικονομικούς φορείς να εξοικειωθούν περισσότερο με το περιεχόμενο και τη μορφή των γνωστοποιήσεων και αναμένεται να μειώσει τον χρόνο που απαιτείται για την κατανόηση των απαιτήσεων ενός διαγωνισμού.

Η απλοποίηση των διαδικασιών με στόχο τη μείωση των διοικητικών βαρών θα πρέπει να αποτελεί ύψιστης προτεραιότητας στόχο, καθώς *"οι υποχρεώσεις πληροφόρησης που επιλέχθηκαν για τις δημόσιες συμβάσεις αποτελούν το τρίτο μεγαλύτερο ποσοστό διοικητικού κόστους και διοικητικών βαρών στο παρόν έργο. Αντιστοιχούν σε συνολικό διοικητικό κόστος ύψους 393,13 εκατομμυρίων ευρώ, το οποίο βαρύνει τις επιχειρήσεις στην Ελλάδα. Έχει ταξινομηθεί στο σύνολό του ως διοικητικό βάρος, καθώς δεν υπάρχει κόστος συνήθους επιχειρηματικής λειτουργίας που πιθανώς να συνεχίσει να υφίσταται εάν εξαλειφθούν οι υποχρεώσεις"*.<sup>66</sup>

*"Η ουσιαστική μετάβαση στις πλήρως ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις δεν αποτελεί μια τεχνική ή τεχνολογική πρόκληση. Πρόκειται κυρίως για μια οικονομική και πολιτική πρόκληση, η οποία δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί χωρίς ισχυρή δέσμευση στο υψηλότερο πολιτικό επίπεδο. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να δοθεί ένα σαφές πολιτικό μήνυμα για την αποφασιστικότητα της διοίκησης να αντιμετωπίσει αυτήν την πρόκληση, ιδίως μέσω της θέσπισης της αναθεωρημένης δέσμης νομοθετικών μέτρων για τις δημόσιες συμβάσεις, έτσι ώστε η μετάβαση στις πλήρως ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις να έχει επιτευχθεί και στη χώρα μας έως τα μέσα του 2016"*.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Μέτρηση και Μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα - Τελική Έκθεση - Δημόσιες Συμβάσεις" του ΟΟΣΑ (2014)

<sup>67</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών "Στρατηγική για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις" (COM 2012) 179, 20.4.2012

## V. Βελτίωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος ΜΜΕ κατά την διαχείριση δημοσίων συμβάσεων

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

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

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

Πεδία ενδιαφέροντος:

- Επιμερισμός των συμβάσεων σε μικρότερα τμήματα έτσι ώστε να υπάρχει επαρκής ικανότητα διαχείρισης από τις ΜΜΕ και μεγαλύτερη πιθανότητα επιτυχούς συμμετοχής στις διαδικασίες ανάθεσης από τις εν λόγω επιχειρήσεις.
- Εξέταση χρόνου διάρκειας ισχύος των συμφωνιών πλαίσιο.
- Ενθάρρυνση του σχηματισμού κοινοπραξιών αποτελούμενων από μικρού μεγέθους επιχειρήσεις αντί των μοναδικών/ισχυρών προμηθευτών.
- Εκπόνηση συγγραφής εγγράφων σύμβασης με ποιοτικά χαρακτηριστικά που αποσκοπούν στην θέσπιση κριτηρίων ανάθεσης πλην των ανταγωνιστικών τιμών.

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

Πεδία ενδιαφέροντος:

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

Αναλογικότητα κριτηρίων επιλογής και οικονομικών κριτηρίων: Η αναλογικότητα των κριτηρίων επιλογής και ανάθεσης είναι καθοριστικής σημασίας για τις ΜΜΕ, καθώς οι αναθέτουσες αρχές που θεσπίζουν αδικαιολόγητα υψηλά επίπεδα δυνατοτήτων και ικανοτήτων αποκλείουν εκ των πραγμάτων τη συμμετοχή μεγάλου ποσοστού ΜΜΕ σε διαδικασίες υποβολής προσφορών<sup>68</sup>. Κρίσιμο γεγονός αποτελεί η χρήση κριτηρίων, κατάλληλων για το είδος της αγοράς που αφορά η σύμβαση με βάση την προϋπολογισθείσα αξία της. Όλα τα κριτήρια πρέπει να τεκμηριώνονται αντικειμενικά, να μη διαβρώνουν την ουσία του φυσικού αντικειμένου (materiality), να είναι σαφή και αναλογικά προς τη συγκεκριμένη σύμβαση και να μην εισάγουν διακρίσεις και εμπόδια τα οποία περιορίζουν τον ανταγωνισμό.

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

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

Εγγυήσεις: Η προσαρμογή του ύψους της εγγύησης συμμετοχής στις ιδιαιτερότητες κάθε σύμβασης θα συμβάλει στην ενίσχυση του ανταγωνισμού, την ευρύτερη συμμετοχή οικονομικών φορέων λαμβανομένου υπόψη του δυσμενούς οικονομικού περιβάλλοντος και της κρίσης στην τραπεζική πίστη και αναμένεται να μειώσει τα έξοδα συμμετοχής στις διαδικασίες με συνακόλουθο αποτέλεσμα την υποβολή καλύτερων προσφορών<sup>69</sup>. Επίσης, α) λόγω της αυξημένης παρουσίας των ΜΜΕ σε συμβάσεις κάτω των Κοινοτικών Ορίων θα μπορούσε να εξετασθεί το ενδεχόμενο κατάργησης των απαιτήσεων τραπεζικών εγγυήσεων για τις προσκλήσεις υποβολής προσφορών σε διαγωνισμούς κάτω από τα κατώφλια και β) λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των ΜΜΕ, θα μπορούσε να επιτραπεί η προσκόμιση των εγγυήσεων ανά διακριτό στάδιο της εκτέλεσης της σύμβασης με αντίστοιχα έγγραφα, αναφορικά με την περίπτωση της εγγύησης καλής εκτέλεσης. Επιπροσθέτως, θα μπορούσε ενδεχομένως να γίνει ευρύτερη χρήση χρηματοοικονομικών υποκατάστατων (ομόλογα/έντοκα γραμμάτια του Ελληνικού Δημοσίου) που δύνανται να προσφέρουν την προβλεπόμενη κάλυψη, βάσει δυνατότητας ρευστοποίησης επί της ονομαστικής τους αξίας (αξία εκποίησης), στις οικονομικού περιεχομένου ασφαλιστικές δικλίδες που παρέχει σήμερα το καθεστώς των εγγυητικών επιστολών. Τα υποβληθέντα χρεόγραφα θα μπορούσαν να προσφέρουν την αναλογική με την αξία της σύμβασης κάλυψη που απαιτείται μέσω της άμεσα ρευστοποιήσιμης αξίας τους, όπως αυτή καθορίζεται και να επιτρέψει την αποδέσμευση των ισοδύναμων κεφαλαίων.

Δυνατότητα σχηματισμού κοινοπραξιών από τους οικονομικούς φορείς και χρήσης της συνδυασμένης οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας και της τεχνικής τους ικανότητας και για τις συμβάσεις κάτω των κατωφλίων των ευρωπαϊκών Οδηγιών. Μία κοινοπραξία ΜΜΕ μπορεί να λάβει μέρος σε διαγωνισμό σύνθετων δημοσίων συμβάσεων, όπου απαιτούνται διάφορες δεξιότητες και αυξημένη κεφαλαιακή επάρκεια. Για τη διευκόλυνση του ευρύτερου δυνατού ανταγωνισμού, οφείλουν οι αναθέτουσες αρχές να δίδουν ιδιαίτερη προσοχή στην προκήρυξη της σύμβασης για τη συγκεκριμένη δυνατότητα<sup>70</sup>

Προτεραιότητα στη σχέση κόστους - απόδοσης/ωφέλειας αντί στην τελική τιμή/χρήση κριτηρίου της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής άποψης προσφοράς, λειτουργικές απαιτήσεις, κόστος κύκλου ζωής. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η δυνατότητα που δίδεται στις αναθέτουσες αρχές να λάβουν υπόψη

<sup>68</sup> Ευρωπαϊκός κώδικας βέλτιστων πρακτικών που διευκολύνει την πρόσβαση των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις, σελ. 16, Βρυξέλλες 25.6.2008 SEC(2008)2193

<sup>69</sup> βλ. Αιτιολογική έκθεση του Ν. 4281/14 (αρθ. 157)

<sup>70</sup> Ευρωπαϊκός κώδικας βέλτιστων πρακτικών που διευκολύνει την πρόσβαση των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις, σελ. 9. Βρυξέλλες 25.6.2008 SEC(2008)2193



διάφορα στοιχεία που συνδέονται με το συμβατικό αντικείμενο όπως την ποιότητα, τεχνική αξία, λειτουργικά χαρακτηριστικά, κόστος λειτουργίας, αποδοτικότητα, τεχνική συνδρομή, μέσω επιλογής του κριτηρίου της συμφέρουσας από οικονομικής άποψης προσφορά<sup>71</sup>. Σε συνδυασμό με τη δυνατότητα αξιολόγησης του άμεσου κόστους της αγοράς αλλά και του κόστους του κύκλου ζωής (συνυπολογισμός του συνολικού κόστους καθ' όλη τη διάρκεια ζωής του συμβατικού αντικειμένου) παρέχεται η δυνατότητα διασφάλισης της προστιθέμενης αξίας (παράπλευρες ωφέλειες) και των κατάλληλων κινήτρων για παροχή καινοτόμων προϊόντων και οριοθέτησης τομέων τεχνολογικής εξειδίκευσης από τις ΜΜΕ.

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

Επαρκές χρονικό διάστημα κατάρτισης προσφορών: Οι ΜΜΕ διαθέτουν περιορισμένες διοικητικές ικανότητες αναφορικά με την προσήκουσα προετοιμασία των εγγράφων προς υποβολή στο πλαίσιο ενός διαγωνισμού. Οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να λάβουν υπόψη τους την πιθανή επέκταση πέραν των νομοθετημένων ελάχιστων ορίων αναφορικά με τις προθεσμίες έτσι ώστε να εξασφαλίσουν επαρκή δημοσιότητα και ευρύτερη βάση του ανταγωνισμού. Επίσης, αναφορικά με τον καθορισμό των προθεσμιών για την παραλαβή προσφορών και αιτήσεων συμμετοχής, οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να λάβουν υπόψη την πολυπλοκότητα της σύμβασης και το χρόνο που απαιτείται για την προετοιμασία των προσφορών, ακόμα και αν αυτό συνεπάγεται τον καθορισμό προθεσμιών τυχόν μεγαλύτερων από τα ελάχιστα όρια που προβλέπουν οι Οδηγίες<sup>72</sup>. Σε κάθε περίπτωση η αυξημένη χρήση των ΤΠΕ και η παρεπόμενη ευρύτερη διαθεσιμότητα των σχετικών με τη διαδικασία ανάθεσης εγγράφων, προβλέπεται να οδηγήσει σε σύντμηση του απαιτούμενου μέχρι σήμερα χρόνου. Επίσης, υπάρχει η δυνατότητα μέσω των PIN's (προκαταρκτικές ανακοινώσεις) αλλά και των προτεινόμενων κοινοποιήσεων (προφίλ) των αγοραστών σχετικά με τις προβλεπόμενες ετήσιες αγορές, τις σχεδιαζόμενες ημερομηνίες διενέργειας των διαγωνισμών, το προϋπολογιζόμενο κόστος και το είδος της διαδικασίας ανάθεσης. Αυτές οι πρακτικές σχεδιασμού και δημοσιότητας μπορούν να δώσουν τον απαιτούμενο χρόνο προετοιμασίας στις ΜΜΕ, έτσι ώστε να αντεπεξέλθουν στο προαναφερθέν εμπόδιο.

Έγκαιρη αποπληρωμή των συμβατικών υποχρεώσεων: Σύμφωνα με έρευνα του 2010<sup>73</sup>, δεύτερο κατά σειρά αξιολόγησης πιο σημαντικό πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι Ευρωπαϊκές επιχειρήσεις ήταν οι παρατεταμένοι όροι πληρωμών και οι αδικαιολόγητα μεγάλες καθυστερήσεις. Ενώ οι Κοινοτικές επιχειρήσεις είναι επιφορτισμένες με ένα χρονικό διάστημα αποπληρωμής, βάσει συμβατικών όρων, το οποίο είναι κατά μέσο όρο 36 ημέρες, οι ελληνικές επιχειρήσεις πληρώνονται βάσει όρων πληρωμής σε 60 ημέρες. Επίσης οι μέσοι κοινοτικοί όροι καθυστέρησης πληρωμής αγγίζουν τις 29 ημέρες, τη στιγμή που στην Ελλάδα το αντίστοιχο χρονικό διάστημα υπερβαίνει τις 113 ημέρες, σύμφωνα με στοιχεία του 2012. Η υφιστάμενη Ενωσιακή νομοθεσία προβλέπει την αποπληρωμή των εμπορικών συναλλαγών για αγαθά και υπηρεσίες εντός των 30 και σε εξαιρετικές συνθήκες 60 ημερολογιακών ημερών, εκτός και έχει συμφωνηθεί διαφορετικά (αρθ. 4 Οδηγία 2011/7/ΕΚ). Το πρόβλημα των εξοφλητικών χρηματοροών γίνεται εντονότερο στην περίπτωση όπου μία επιχείρηση συμμετέχει σε ένα δημόσιο διαγωνισμό με τη μορφή του υπεργολάβου, ο οποίος αποπληρώνεται από τον βασικό ανάδοχο της σύμβασης, (άμα τη εκτέλεση των παραδοτέων που τον αφορούν), με έτι χειρότερους όρους λόγω καθυστέρησης σε αυτή την περίπτωση με υπαιτιότητα του αναδόχου.

Στην περίπτωση αυτή, η μη έγκαιρη αποπληρωμή των ΜΜΕ όταν αναλαμβάνουν το ρόλο του υπεργολάβου αποτελεί καθοριστικό παράγοντα της βιωσιμότητας των εν λόγω επιχειρήσεων λόγω της έλλειψης κεφαλαιακής επάρκειας, σταθερών πιστωτικών γραμμών και της περιορισμένης ικανότητας εξυπηρέτησης των οικονομικών υποχρεώσεων που ανακύπτουν. Εκ των άνωθεν προκύπτει ότι είναι

<sup>71</sup> Ευρωπαϊκός κώδικας βέλτιστων πρακτικών που διευκολύνει την πρόσβαση των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις, σελ. 20. Βρυξέλλες 25.6.2008 SEC(2008)2193

<sup>72</sup> βλ. αιτ. σκέψη (89) οδηγίας 2014/25/ΕΕ

<sup>73</sup> "Potential impact on smes of certain EP amendments to two proposed public procurement directives "(IMPA) : P. 11



επιτακτική η ανάγκη των έγκαιρων αποπληρωμών των υπεργολαβικών σχημάτων βάσει των συμβατικών υποχρεώσεων που απορρέουν από την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων.

Προτείνεται, α) η ενσωμάτωση ρητρών στα συμβατικά έγγραφα ώστε να διασφαλισθεί η εμπρόθεσμη πληρωμή των υπεργολάβων, β) η νομοθετική μέριμνα που να επιτρέπει την προκαταβολή και να διασφαλίζει τις ενδιάμεσες πληρωμές βάσει παραδοτέων, γ) η δυνατότητα απευθείας πληρωμής των υπεργολάβων με την υιοθέτηση των απαραίτητων ρυθμίσεων (ΥΔΕ, Επίτροπος, Υπόλογος, τραπεζική συναλλαγή, απαραίτητα παραστατικά πιστοποίησης δαπάνης, ηλεκτρονική επιβεβαίωση, αναφορά πληρωμής σε βάση δεδομένων κλπ), δ) απλούστευση των αναγκαίων εγγράφων για την πραγματοποίηση πληρωμής και προώθηση ενός κεντροποιημένου συστήματος ηλεκτρονικής τιμολόγησης, με σκοπό την επιτάχυνση των εμπλεκόμενων διαδικασιών, ε) κρατική χρηματοδότηση των εκπρόθεσμων πληρωμών των δημόσιων αρχών και φορέων.

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

Οι οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις επιτρέπουν την ανάθεση συμβάσεων με τη μορφή χωριστών τμημάτων<sup>74</sup>. Η υποδιαίρεση των δημοσίων συμβάσεων σε τμήματα θα μπορούσε να γίνει είτε σε ποσοτική βάση, ώστε να διευκολύνει την αυξημένη συμμετοχή των ΜΜΕ κατ' αναλογία με τον διευρυμένο ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν στην παραγωγή του ΑΕΠ, είτε σε ποιοτική βάση, ώστε να προσαρμόζεται το περιεχόμενο των συμβάσεων στους διακριτούς τομείς εξειδίκευσης και συγκριτικού πλεονεκτήματος που απολαμβάνουν οι ΜΜΕ. Το μέγεθος των τμημάτων βάσει παραγωγικής ικανότητας και μεθοδολογικής βελτιστοποίησης και το αντικείμενο αυτών βάσει βαθμού διαφοροποίησης και ιδιαίτερων χαρακτηριστικών, θα μπορούσε υπό τον κατάλληλο σχεδιασμό και προγραμματισμό να διευρύνει τον ανταγωνισμό, να υποστηρίξει την βιωσιμότητα παραγωγής των καινοτόμων προϊόντων/υπηρεσιών και να ενισχύσει επενδυτικά σχήματα των νεοφυών επιχειρήσεων.

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

Επιπλέον, θα πρέπει α) να εξετασθεί η δυνατότητα αναλογικής διασύνδεσης των κριτηρίων επιλογής με τα επιμέρους τμήματα και όχι με το σύνολο των παρτίδων της σύμβασης και β) να προβλέπεται η δυνατότητα αξιολόγησης μέσω αντιπαράθεσης των υποβληθέντων προσφορών με σκοπό να προσδιορισθεί εάν η προσφορά για ένα συνδυασμό τμημάτων ικανοποιεί ως σύνολο τα κριτήρια ανάθεσης καλύτερα από τις προσφορές διακριτών τμημάτων, μεμονωμένα<sup>75</sup>.

Χρήση της δυνατότητας σύναψης συμβάσεων-πλαισίου με περισσότερους οικονομικούς φορείς: Οι διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων παρέχουν στις αναθέτουσες αρχές τη δυνατότητα να συνάπτουν μια συμφωνία-πλαίσιο με περισσότερους οικονομικούς φορείς και να οργανώνουν επιμέρους διαγωνισμούς για τα μέρη της συμφωνίας-πλαισίου κάθε φορά που προκύπτουν για την αναθέτουσα αρχή πραγματικές ανάγκες εξυπηρέτησης διαφόρων δημοσίων αναγκών μέσω αγορών<sup>76</sup>.

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

<sup>74</sup> Άρθρο 9 παρ. 5 Οδηγία 2004/18/ΕΚ

<sup>75</sup> βλ. αιτ. σκέψη (88) οδηγίας 2014/25/ΕΕ

<sup>76</sup> Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής "Ευρωπαϊκός κώδικας βέλτιστων πρακτικών που διευκολύνει την πρόσβαση των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις", SEC (2008) 2193, 25.6.2008

**Περιορισμός του διοικητικού φόρτου:** Ένα σημαντικό εμπόδιο στη συμμετοχή των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις είναι ο διοικητικός φόρτος που απορρέει από την ανάγκη προσκόμισης σημαντικού αριθμού πιστοποιητικών ή άλλων εγγράφων που σχετίζονται με τα κριτήρια αποκλεισμού και τα κριτήρια επιλογής. Ο περιορισμός των εν λόγω απαιτήσεων είναι ο στόχος, όσον αφορά στην πρόβλεψη των Οδηγιών<sup>77</sup> για το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (ΕΕΕΣ), το οποίο αποτελεί μία υπεύθυνη δήλωση, η χρήση του οποίου θα μπορούσε να απλοποιήσει σημαντικά τη διαδικασία, προς όφελος τόσο των αναθετουσών αρχών όσο και των ΜΜΕ. Καθόσον τα Κράτη-Μέλη θα αποφασίζουν τα αποδεικτικά έγγραφα που θα υποβληθούν από τους υποψήφιους, όπως επίσης τον τρόπο και το χρόνο υποβολής αυτών, οι προσφέροντες θα κληθούν να υποβάλουν μία υπεύθυνη δήλωση και στην περίπτωση κατακύρωσης της σύμβασης θα υποχρεούνται να προσκομίσουν τα πρωτότυπα αποδεικτικά έγγραφα. Στο πλαίσιο της απλούστευσης των διαδικασιών η χρήση τυποποιημένων εντύπων υπεύθυνων δηλώσεων (ΕΕΕΣ) πρόκειται να θεσπιστεί μέσω εκτελεστικού Κανονισμού, από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

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

## **(B) Ανάπτυξη εξειδικευμένης Βάσης Δεδομένων**

### **Καταγραφή και επεξεργασία δεδομένων**

Βασική προϋπόθεση πρόβλεψης των οικονομικών επιπτώσεων του τομέα των δημοσίων συμβάσεων στις ΜΜΕ, αναφορικά με τις επιλογές πολιτικών στο πλαίσιο συγκρότησης ενιαίας στρατηγικής, είναι η δυνατότητα καταγραφής και ανάλυσης αξιόπιστων συγκριτικών δεδομένων. Σε αυτήν τη γενική διαπίστωση τείνουν να συμφωνήσουν διάφορες Ευρωπαϊκές υπηρεσίες και ανεξάρτητοι οργανισμοί στην προσπάθεια να οδηγηθούν σε ασφαλή, από επιστημονικής άποψης, συμπεράσματα κατόπιν επεξεργασίας των στοιχείων που εμπεριέχονται στη βάση δεδομένων του TED. Η δυνατότητα πρόβλεψης συγκεκριμένων μεταβλητών και ως εκ τούτου επιβεβαίωσης του βαθμού επιτυχίας των προκρινθέντων Ενωσιακών και Εθνικών στόχων, προϋποθέτει την καταγραφή εξειδικευμένων ποσοτικών και ποιοτικών στοιχείων που αφορούν στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων. Περιορισμοί της σχετικής βάσης δεδομένων, (όπως αποκλειστική καταγραφή μόνο των συμβάσεων άνω των ορίων, αδυναμία διασύνδεσης προκηρύξεων δημοσίων διαγωνισμών με τις επιμέρους ήσσονος αξίας συμβάσεις τμημάτων, ικανός αριθμός μεταβλητών, επάρκεια υποβληθέντων στοιχείων), μπορούν να περιορίσουν αισθητά την αξιοπιστία των παραγόμενων αποτελεσμάτων (πχ περίπτωση, όπου η ανάπτυξη σχετικού μοντέλου παλινδρομικής ανάλυσης είχε αποτέλεσμα R squared 17%, δηλαδή ελλιπής προσαρμοστικότητα μοντέλου στην πραγματικότητα). Μέθοδοι βάσει των οποίων επιχειρήθηκε μέσω παρέκτασης (extrapolation) η χρήση οριζόντιων και αντιπροσωπευτικών συντελεστών, με σκοπό να προσδιορισθεί η συμμετοχή εγχώριας κατηγορίας φορέων σε αναθέσεις δημοσίων συμβάσεων, απλώς παρουσιάζουν αποτελέσματα κατά προσέγγιση και υπό το πλαίσιο κάποιων παραδοχών. Ανάλογα προβλήματα προκύπτουν ιδιαίτερα στην προσπάθεια διενέργειας παρόμοιας ανάλυσης συγκεκριμένων κατηγοριών εγγραφών (περίπτωση ΜΜΕ), όπως αυτές υποβάλλονται στο υφιστάμενο πληροφοριακό σύστημα (ΕΣΗΔΗΣ).

Ειδικότερα, οι ΜΜΕ παρουσιάζουν δραστηριότητα σε όλες τις θεματολογικά διακριτές κατηγορίες συμβάσεων (πράσινες, καινοτόμες, κοινωνικής αναφοράς). Ως εκ τούτου πέραν της διαφοροποίησης τους επί τη βάσει των κριτηρίων της Σύστασης της Ένωσης (2003), οι συμβάσεις αυτές κατατάσσονται οριζοντίως σε όλο το φάσμα των δημοσίων συμβάσεων βάσει συμβατικού αντικειμένου. Ως εκ τούτου, οι ΜΜΕ, λόγω της καθετοποιημένης (εξαιτίας διακριτών χαρακτηριστικών), αλλά και της οριζόντιας (λόγω σχεδόν καθολικής συμμετοχής) διάστασης που τις χαρακτηρίζει, χρήζουν διαφορετικών προσεγγίσεων στο πλαίσιο διακριτών στρατηγικών, όπως αυτές υπαγορεύονται από τις διαφορετικές κατηγοριών

<sup>77</sup> αρθ. 59 Οδηγία 2014/24/ΕΕ και αρθ. 80 παρ. 3 Οδηγία 2014/25/ΕΕ

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

- το μέγεθος των συμβάσεων,
- αριθμός των τμημάτων και το βελτιστοποιημένο μέγεθος αυτών,
- η (ενδεχόμενη) ανάθεση συμβάσεων σε κατηγορίες φορέων βάσει σταθερών ποσοστών επί του συνόλου του προϋπολογισμού,
- ο βέλτιστος αριθμός των εθνικών Κεντρικών Αρχών Αγορών,
- οι καθυστερήσεις αποπληρωμής,
- το διοικητικό κόστος,
- η καταλληλότερη διαδικασία ανάθεσης,
- ο αντίκτυπος ευρύτερης εφαρμογής συγκεντρωτικών αγορών,
- η ανάγκη επαγγελματοποίησης,
- η ευρύτητα χρήσης των ΤΠΕ,
- η τεκμηρίωση με δεδομένα των προτεινόμενων συγχωνεύσεων και των κοινών προσφορών ως λύση κεφαλαιακής επάρκειας και τεχνικής ικανότητας,
- η ανάλυση πιθανοτήτων κατακύρωσης,
- η ικανότητα διεύρυνσης των αγορών,
- η προστιθέμενη αξία,
- ο βαθμός δικτύωσης και συνέργειας,
- η αποτίμηση των προεξοφλημένων χρηματοροών στο πλαίσιο του κύκλου διάρκειας ζωής ανά είδος σύμβασης και βάσει των χαρακτηριστικών των διακριτών κατηγοριών των ΜΜΕ.

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

Στο πλαίσιο της πληρέστερης αντιμετώπισης του προβλήματος ηλεκτρονικής καταγραφής και επεξεργασίας δεδομένων σχετικών με τη λειτουργία των ΜΜΕ στην Ελλάδα και ειδικότερα λόγω της ανάγκης καλύτερης ενημέρωσης και πληροφόρησης των αναδόχων σχετικά με τα προβλήματα που αναφύονται στα στάδια των διαδικασιών σχεδιασμού, ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων, προτείνεται η δημιουργία ηλεκτρονικής πλατφόρμας ενός ενιαίου διαδικτυακού τύπου, ως κέντρο ανταλλαγής πληροφοριών, απάντησης ερωτημάτων και παράθεσης του σχετικού θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, αξιοποιώντας παράλληλα τις νέες τεχνολογίες της πληροφορικής,

της διαδικτυακής επικοινωνίας και της δημιουργικής ανάδρασης. Ο διαδικτυακός τόπος θα μπορούσε παράλληλα να λειτουργήσει ως ένας σύγχρονος υποστηρικτικός μηχανισμός των αναθετουσών αρχών και κυρίως των δυνητικών αναδόχων στην προσπάθειά τους να μειώσουν το διοικητικό κόστος, να ενημερωθούν για τις σχετικές με τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων εξελίξεις, να πληροφορηθούν εγκαίρως όσον αφορά στο πρόγραμμα προμηθειών φορέων του δημοσίου, να διευρύνουν το γνωστικό τους υπόβαθρο σχετικά με το ενωσιακό δίκαιο και να ανταλλάξουν πληροφορίες, προτάσεις και απόψεις αποτελώντας στο σύνολό τους ένα διαδικτυακό τόπο για επαγγελματίες κοινών συμφερόντων.

### **(Γ) Εξατομίκευση σχεδίων δράσης ανά αρμόδιο κυβερνητικό φορέα**

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

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

## **VI. Προώθηση καινοτομίας στις δημόσιες συμβάσεις**

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

Οι δημόσιες ανάγκες αποτέλεσαν διαχρονικά παράγοντα ώθησης της καινοτομίας σε πολλούς τομείς, όπως οι τηλεπικοινωνίες, η ενέργεια, η υγεία, οι μεταφορές, η ασφάλεια και η άμυνα. Μέσα σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον να επανεξετάζεται ο ρόλος του δημόσιου τομέα, όσον αφορά τα οφέλη από τις καινοτομίες και την περαιτέρω προώθησή τους. Τούτο έχουν σε μεγάλο βαθμό πραγματοποιήσει οι μείζονες εμπορικοί εταίροι της ΕΕ - όπως οι ΗΠΑ και η Ιαπωνία, όπου η ανάθεση συμβάσεων Έρευνας & Ανάπτυξης (Research & Development) για την αντιμετώπιση δημόσιων αναγκών για τις οποίες δεν υφίσταται λύση στην αγορά, χρησιμοποιείται ως σημαντικός μηχανισμός για την τόνωση της καινοτομίας. Το εργαλείο που επιτρέπει την προώθηση των καινοτόμων εφαρμογών μέσω των δημοσίων συμβάσεων είναι οι προμήθειες καινοτόμων λύσεων (PPI) και οι στοχευμένες στην προώθηση της Ε&Α προεμπορικές συμβάσεις (PCP)<sup>78</sup>.

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

Η επιδιωκόμενη ενίσχυση καινοτόμων λύσεων επικεντρώνεται κυρίως στους τομείς της ενέργειας, υγείας, περιβάλλοντος και μεταφορών. Οι αρμόδιοι φορείς προτείνεται να προβούν στην διενέργεια έκθεσης/μελέτης σκοπιμότητας, έτσι ώστε να προσδιορίσουν τα εμπόδια και τις πιθανές ωφέλειες της ευρύτερης εφαρμογής των τεχνολογικά ανεπτυγμένων προϊόντων και υπηρεσιών της εγχώριας αγοράς

<sup>78</sup> Βλ. Αναλυτικά Παράρτημα Ι



στη δημόσια διοίκηση και να προωθήσουν την ενίσχυση των συμβάσεων καινοτόμων λύσεων και των προεμπορικών συμβάσεων στο ευρύτερο χώρο των δημόσιων διαγωνισμών.

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

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



**(B) Δημιουργία ηλεκτρονικής πλατφόρμας**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Σύμφωνα με συγκεκριμένες διατάξεις των νέων οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις, όπως αυτές περιγράφονται στο μέρος Α του παρόντος προβλέπεται ως πρώτη δράση η παρακολούθηση τήρησης υποχρεώσεων κοινωνικού και εργατικού δικαίου στις δημόσιες συμβάσεις, που θα μπορούσε να υλοποιηθεί μέσω προγραμμάτων επιθεωρήσεων/ελέγχων από το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας<sup>79</sup>. Από τις κυριότερες αρμοδιότητες του Σώματος είναι η επίβλεψη και ο έλεγχος εφαρμογής των διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας σε όλες τις επιχειρήσεις ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, η έρευνα, ανακάλυψη και δίωξη των περιπτώσεων παράβασης της εργατικής νομοθεσίας και παράνομης απασχόλησης, η εξέταση υποβαλλόμενων καταγγελιών εργαζομένων, η επιβολή διοικητικών κυρώσεων στους παραβάτες ή ποινικών μετά από προσφυγή στη δικαιοσύνη, η συμφιλιωτική παρέμβαση για την επίλυση των ατομικών ή συλλογικών διαφορών εργασίας.

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

### **(Γ) Ολοκληρωμένο σχέδιο ενσωμάτωσης πολιτικών δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς**

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

1. Προώθηση «ευκαιριών απασχόλησης»
2. Προώθηση της «αξιοπρεπούς εργασίας»
3. Προώθηση της συμμόρφωσης με «κοινωνικά και εργασιακά δικαιώματα»
4. Υποστήριξη της «κοινωνικής ένταξης» και προώθηση των οργανισμών κοινωνικής οικονομίας
5. Προώθηση της «προσβασιμότητας και του σχεδιασμού για όλους»
6. Συνεκτίμηση θεμάτων “ηθικού εμπορίου”
7. Επιδίωξη της επίτευξης ευρύτερης εκούσιας δέσμευσης για την «εταιρική κοινωνική ευθύνη» (ΕΚΕ), δηλαδή εταιρείες που ενεργούν εκούσια και λειτουργούν πέραν των νομοθετικών τους υποχρεώσεων, επιδιώκοντας περιβαλλοντικούς και κοινωνικούς στόχους στις καθημερινές δραστηριότητές τους, όπως
  - συνεργασία με εργολήπτες για την ενίσχυση της δέσμευσης στις αξίες της Ε.Κ.Ε.
  - προστασία από την κατάχρηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ενθάρρυνση του σεβασμού τους

<sup>79</sup> Βλ. Διατάξεις του π.δ. 136/1999(ΦΕΚ 134Α)

8. Προώθηση των ΜΜΕ, εφόσον μπορούν να συνδεθούν με τις “κοινωνικές πτυχές” των δημοσίων συμβάσεων:

- διατάξεις που παρέχουν στις ΜΜΕ μεγαλύτερη πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις μειώνοντας το κόστος ή/και το βάρος συμμετοχής στις ευκαιρίες των δημοσίων συμβάσεων με κοινωνικές πτυχές/ ρήτρες
- ίσες ευκαιρίες μέσω μεγαλύτερης προβολής των δυνατοτήτων υπερβολαβίας

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

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

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

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

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

- Η ανάπτυξη ικανότητας (capacity building) των στελεχών των Κοιν.Σ.Επ. μέσω π.χ. εκπαιδευτικών προγραμμάτων προκειμένου να μπορούν να συμμετέχουν με αξιώσεις στις διαγωνιστικές διαδικασίες Δημοσίων Συμβάσεων Κοινωνικής Αναφοράς.
- Η συμβουλευτική καθοδήγηση των Κοιν.Σ.Επ., όσον αφορά την συμμετοχή τους σε διαδικασίες ανάθεσης Δημοσίων Συμβάσεων Κοινωνικής Αναφοράς.
- Η συλλογή, μελέτη και διάχυση διεθνών καλών πρακτικών αξιοποίησης Δημοσίων Συμβάσεων Κοινωνικής Αναφοράς τόσο στις Κοιν.Σ.Επ., όσο και στις αναθέτουσες αρχές.
- Η εξειδίκευση των κοινωνικών κριτηρίων.
- Η ανάπτυξη απλουστευμένων κατευθυντήριων γραμμών για τους υπεύθυνους εκτέλεσης-σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων Κοινωνικής Αναφοράς σε όλα τα επίπεδα.
- Η κατάρτιση των στελεχών των αναθετουσών αρχών που εμπλέκονται στις διαδικασίες προγραμματισμού, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς.
- Η κατάρτιση των στελεχών των αναθετουσών αρχών προκειμένου να διεξάγουν προκαταρκτικές διαβουλεύσεις με τους φορείς της Κοινωνικής Οικονομίας πριν από την έναρξη μιας διαδικασίας ανάθεσης, με σκοπό τον ακριβή καθορισμό των αναγκών τους, τον προσδιορισμό των τεχνικών προδιαγραφών και τη διαμόρφωση των όρων και προϋποθέσεων για την ανάθεση και την εκτέλεση της σύμβασης καθώς και τον προκαθορισμό των κοινωνικών κριτηρίων.
- Η παρακολούθηση της αξιοποίησης των Δημοσίων Συμβάσεων Κοινωνικής Αναφοράς από φορείς Κοινωνικής Οικονομίας στη χώρα μας και η ενημέρωση της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.

**(Ε) Καθοδήγηση και ενημέρωση**

Περαιτέρω για την διευκόλυνση των αναθετουσών αρχών και γενικότερα της αγοράς των δημοσίων συμβάσεων προτείνεται η δημιουργία Εγχειρίδιου με Οδηγίες για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς, καθώς και ανάληψη δράσεων ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης για την προώθησή τους.

Ειδικότερα στο Εγχειρίδιο θα πρέπει να αξιοποιηθούν οι δυνατότητες που παρέχονται με τις νέες Οδηγίες, όπως η ανάγκη διασφάλισης της ποιότητας, της συνέχειας, της προσβασιμότητας, του οικονομικά προσιτού χαρακτήρα, της διαθεσιμότητας και της πληρότητας των υπηρεσιών, οι ειδικές ανάγκες των διαφόρων κατηγοριών χρηστών, συμπεριλαμβανομένων των μειονεκτουσών και των ευάλωτων ομάδων, η επιλογή του παρόχου υπηρεσιών βάσει προσφοράς με τη βέλτιστη σχέση ποιότητας/τιμής, λαμβανομένων υπόψη των κριτηρίων ποιότητας και βιωσιμότητας για τις κοινωνικές υπηρεσίες.<sup>80</sup>

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

**VIII. Ενίσχυση αιεφόρου ανάπτυξης / Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις**

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

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

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

**(Α) Παρακολούθηση τήρησης υποχρεώσεων περιβαλλοντικού δικαίου**

Σύμφωνα με συγκεκριμένες διατάξεις των νέων οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις, όπως αυτές περιγράφονται στο Μέρος Α της παρούσας προβλέπεται ως πρώτη δράση η παρακολούθηση περιβαλλοντικών όρων που επιβάλλονται σε έργα και δραστηριότητες που θα μπορούσε να υλοποιηθεί με προγράμματα επιθεωρήσεων/ελέγχων από το Σώμα Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, Ενέργειας, Δόμησης

<sup>80</sup> Βλ. σχετικά διατάξεις άρθρου 76 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και άρθρου 93 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ αντιστοίχως.

και Μεταλλείων, βάσει των αρμοδιοτήτων που προβλέπονται στο άρθρο 10 του π.δ. 100/2014 και η παρακολούθηση εφαρμογής της χρήσης των περιβαλλοντικών κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις από τη Διεύθυνση Προστασίας Βιοποικιλότητας, Εδάφους και Διαχείρισης Αποβλήτων του Υπουργείου Περιβάλλοντος & Ενέργειας.

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

### **(B) Σχέδιο δράσης για πράσινες δημόσιες συμβάσεις (ΠΔΣ) και έρευνα αγοράς**

Για να εξασφαλιστεί η βιώσιμη ανάπτυξη στην ΕΕ πρέπει να προωθηθεί η χρήση πόρων με τον πλέον έξυπνο και βιώσιμο τρόπο. Είναι σαφές ότι το γραμμικό μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης που αποτελούσε βάση κατά το παρελθόν δεν είναι πλέον κατάλληλο για τις σημερινές ανάγκες των σύγχρονων κοινωνιών. Πολλοί φυσικοί πόροι είναι πεπερασμένοι. Πρέπει να βρεθεί περιβαλλοντικά και οικονομικά βιώσιμος τρόπος χρήσης τους. Επίσης, είναι προς το οικονομικό συμφέρον των επιχειρήσεων να κάνουν την καλύτερη δυνατή χρήση των πόρων τους.

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

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

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

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

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

Καθώς όμως η χρήση των συμβάσεων αυτών αυξάνεται, τα κράτη μέλη καλούνται να εφαρμόζουν συμβατά μεταξύ τους κριτήρια, ώστε να αποτρέπεται η στρέβλωση της ενιαίας αγοράς και η μείωση του ανταγωνισμού εντός της ΕΕ.

Η θέσπιση ενιαίας δέσμης κριτηρίων θα περιορίζει σημαντικά τη διοικητική επιβάρυνση για τους οικονομικούς φορείς και τις δημόσιες υπηρεσίες που συνάπτουν ΠΔΣ.

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

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



Ειδικότερα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο των Πράσινων Δημόσιων Συμβάσεων θέσπισε αρχικά κριτήρια για προϊόντα που εμπίπτουν σε δέκα (10) ομάδες προϊόντων και υπηρεσιών.<sup>81</sup>

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

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

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

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

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

### **(Γ) Καθοδήγηση και ενημέρωση**

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

### **(Δ) Περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά σε Τεχνικές Προδιαγραφές/Τιμολόγια**

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

## **ΙΧ. Καλή Διακυβέρνηση**

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

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

<sup>81</sup> Τα κριτήρια είναι χαρτί για γραφή και αντίγραφο, προϊόντα και υπηρεσίες καθαρισμού, γραφειακός εξοπλισμός πληροφορικής, κατασκευές, μεταφορές, επίπλωση, ηλεκτρονικό ρεύμα, υπηρεσίες επισιτισμού και τροφοδοσίας, κλωστοϋφαντουργία, προϊόντα και υπηρεσίες κηπουρικής. Τον Ιούλιο του 2010 κατέληξε σε 8 επιπλέον κριτήρια για τις εξής κατηγορίες: υαλοπίνακες, θερμομόνωση, υλικά σκληρού δαπέδου, πάνελ τοίχου, συμπαραγωγή θερμικής και ηλεκτρικής ενέργειας, κατασκευή οδικού δικτύου και σήμανση, φωτισμός οδών και σηματοδότηση, κινητά τηλέφωνα βλ. [http://ec.europa.eu/environment/gpp/case\\_group\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm)

Με τις ανωτέρω επιμέρους στρατηγικές κατευθύνσεις διασφαλίζεται ο κομβικός ρόλος της καλής διακυβέρνησης που αποβλέπει στην επίτευξη της συνοχής, της αποτελεσματικότητας και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το ευρωπαϊκό και εθνικό δίκαιο και την διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και τον έλεγχο της τήρησής του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές με κατεξοχήν Όργανο-Εγγυητή αυτού την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων<sup>82</sup>.

Περαιτέρω, για την εφαρμογή των ανωτέρω κατευθύνσεων προτείνεται η λήψη δεσμών δράσεων, όπως:

#### **(Α) Εξορθολογισμός Διοικητικών Δομών Δημοσίων Συμβάσεων-Πιστοποίηση**

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

##### **(i) Συνταγματική Κατοχύρωση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων**

Όταν η ίδρυση και λειτουργία ανεξάρτητων αρχών, ισοδυναμεί με την εισαγωγή πρόσθετων εγγυήσεων διαφάνειας, οι οποίες σχετίζονται με το δικαιοκρατικό χαρακτήρα του πολιτεύματος (σύγχρονο Κράτος δικαίου), η μέθοδος της συνταγματικής κατοχύρωσης αυτών φαίνεται ως η πλέον ενδεδειγμένη. Στην περίπτωση της συνταγματικής κατοχύρωσης μίας ανεξάρτητης αρχής, αυτή η τελευταία καλείται και εγγυάται εν τέλει το θεσμικό πλαίσιο του πολιτεύματος υπό την έννοια της ενίσχυσης της αυτονομίας της πολιτικής λειτουργίας έναντι της υπερσυγκέντρωσης οικονομικής, επικοινωνιακής, οικονομικής, ή πολιτικής επιρροής<sup>83</sup>. Άλλωστε, η εξειδίκευση και τεκμηρίωση της αρχής του Κράτους δικαίου (αρ. 25 Συντ.) επιτυγχάνεται, μεταξύ άλλων, με τον θεσμό των ανεξάρτητων αρχών και με βασική παράμετρο την αρχή της διαφάνειας.

Συναφώς με τα παραπάνω επισημαίνεται, εν προκειμένω, ότι ο χώρος των δημοσίων συμβάσεων, παγκόσμια και ιδίως στην Ελλάδα, είναι διαχρονικά βεβαρημένος με την διάχυτη αιχμή έλλειψης διαφάνειας ή ακόμα και νομιμότητας στη διαχείριση δημόσιου -και ευρωπαϊκού- χρήματος<sup>84</sup>. Εξάλλου η ορθή λειτουργία του τομέα αυτού έχει αναχθεί σε έναν από τους σημαντικότερους δείκτες διαφάνειας<sup>85</sup>. Ταυτόχρονα αποτελεί συχνή διαπίστωση η εμπλοκή – συμμετοχή, στις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης, θυλάκων εξουσίας που δεν είναι δημοκρατικά νομιμοποιημένοι, θυλάκων υπερσυγκέντρωσης οικονομικής, επικοινωνιακής και άλλης επιρροής. Άλλωστε, το ύψος της δαπάνης για δημόσιες συμβάσεις στην Ελλάδα εκτιμάται ότι ανέρχεται σε 18,4 δισ. ευρώ ή σε ποσοστό 8,8% του Α.Ε.Π. Οι διαπιστώσεις αυτές εγγράφονται στο γενικότερο μεγάλο πρόβλημα της σύγχρονης αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, καθώς η υπεράσπιση της πολιτικής αποτελεί υπεράσπιση της δημοκρατίας και άρα υπεράσπιση των πολιτών<sup>86</sup>.

Παράλληλα, το κράτος δικαίου επιβάλλει τον αυτοπεριορισμό της νομοθετικής εξουσίας σε όλους τους τομείς της κρατικής δράσης. Ειδικά στην περίπτωση των δημοσίων συμβάσεων, η εμπειρία έχει καταδείξει, ως μείζονα παθογένεια, τον κατακερματισμό της νομοθεσίας, την συχνή εισαγωγή διάσπαρτων ή αποσπασματικών, ή εξαιρετικών ρυθμίσεων, την επανειλημμένη υιοθέτηση διατάξεων νομιμοποίησης και τη συνακόλουθη ανασφάλεια δικαίου<sup>87</sup>.

Από τα παραπάνω διαφαίνεται μία αυξημένη ανάγκη για την ύπαρξη εγγυήσεων/εγγυητών, του δημοκρατικού κράτους δικαίου, στο πλαίσιο αυτής της δράσης της κρατικής λειτουργίας. Την ανάγκη αυτή διαπίστωσε έγκαιρα ο συνταγματικός νομοθέτης με την υιοθέτηση αφενός της διάταξης της

<sup>82</sup> Αρθ. 1 του Ν.4013/2011 “Σύσταση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων”

<sup>83</sup> βλ. Ε. Βενιζέλου, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή 2008

<sup>84</sup> βλ. ενδεικτικά αιτιολογική έκθεση ν. 4281/2014 (Α' 160)

<sup>85</sup> βλ. ενδεικτικά Κατευθυντήρια Οδηγία 9/2015 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.

<sup>86</sup> βλ. Έκθεση Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος (2001)

<sup>87</sup> βλ. Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4281/2014

παραγράφου 9 του άρθρου 14 Συντ. περί της εισαγωγής ασυμβίβαστης ιδιότητας “*βασικού μετόχου*” σε επιχείρηση ΜΜΕ και αναδόχου δημόσιας σύμβασης, αφετέρου δε της διάταξης της περίπτωσης (β) της παραγράφου 1 του άρθρου 98 Συντ. για τον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ωστόσο, δεκαπέντε και πλέον έτη μετά την εισαγωγή των εν λόγω ρυθμίσεων, αυτές οι θεσμικές εγγυήσεις φαίνονται ατελείς, είτε λόγω της υπερίσχυσης και εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου (σε συνέχεια της δικαστικής περιπέτειας του “*βασικού μετόχου*”), είτε λόγω της εισαγωγής κατώτατων χρηματικών ορίων για τη διενέργεια του ελέγχου από το ΕΣ και της συνεχιζόμενης αύξησης αυτών, ιδίως σε συμβάσεις που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι οποίες ωστόσο αποτελούν τη “*μερίδα του λέοντος*”.

Παράλληλα, λόγω και του ελλείμματος αυτού μεταξύ άλλων, το 2011, ιδρύεται η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, με σκοπό ιδίως την προαγωγή και διασφάλιση της διαφάνειας κατά το στάδιο ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων, τη διασφάλιση της αρχής της νομιμότητας και την εναρμόνιση της εθνικής έννομης τάξης προς την ευρωπαϊκή νομοθεσία των δημοσίων συμβάσεων<sup>88</sup>. Η Αρχή αυτή αποτελεί σήμερα, από την πλευρά της Δημόσιας Διοίκησης, τον κύριο φορέα ειδικής γνώσης στον κρίσιμο τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Για όλους τους παραπάνω λόγους, κρίνεται σκόπιμη η εισαγωγή επιπλέον θεσμικής εγγύησης της διαφάνειας και του κράτους δικαίου στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, με την συνταγματική κατοχύρωση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της, προς τον σκοπό της θωράκισης της λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτικού συστήματος απέναντι σε αθέμιτες επιρροές που απορρέουν μέσα από τις υπερσυγκεντρώσεις πλούτου και επιρροής, της εμπέδωσης της αρχής της νομιμότητας και της εφαρμογής εν τέλει της πολιτικής βούλησης του κοινού νομοθέτη. Το Σύνταγμα μπορεί, και πρέπει, να στείλει το μήνυμα, να ισχυροποιήσει τις υφιστάμενες ρυθμίσεις και να ωθήσει συνταγματικά προς την εφαρμογή των αρχών του κράτους δικαίου και της διαφάνειας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, προσδίδοντας στην Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και συνταγματική υπόσταση<sup>89</sup>.

#### (ii) Πιστοποίηση Διοικητικών Δομών

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

Η οργανωτική επάρκεια προϋποθέτει την ύπαρξη όλων των απαραίτητων μονάδων/τμημάτων που εμπλέκονται στις διαδικασίες μίας δημόσιας σύμβασης, από τον προγραμματισμό και την μελέτη σκοπιμότητας ως την αποπληρωμή μιας δημόσιας σύμβασης. Ανάλογα με την φύση της δημόσιας σύμβασης θα πρέπει να προσδιορίζονται οι υπηρεσίες και τα αρμόδια αποφαινόμενα ή γνωμοδοτούντα όργανα. Περαιτέρω σκόπιμο κρίνεται η τεκμηρίωση συγκρότησης κρίσιμων υπηρεσιών (π.χ. τεχνική υπηρεσία, οικονομική υπηρεσία) αλλά και η στελέχωση κάθε μονάδας.

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

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

Παρόμοια χαρακτηριστικά αυτής της πρακτικής τίθενται για τη διαχειριστική ικανότητα δυνητικών δικαιούχων στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014-2020<sup>90</sup>.

<sup>88</sup> βλ. ν. 4013/2011 και αιτιολογική έκθεση αυτού.

<sup>89</sup> βλ. Έκθεση Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος (2001)

<sup>90</sup> Οδηγός για την Εκτίμηση της Διαχειριστικής Ικανότητας Δυνητικών Δικαιούχων ΕΣΠΑ 2014-2020

**(iii) Πιστοποίηση Υπαλλήλων**

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

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

**(B) Οργάνωση και πιστοποίηση των οικονομικών φορέων**

Πολύτιμο εργαλείο για την μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης, της ενίσχυσης της συμμετοχής και της ευελιξίας του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί η χρήση επίσημων καταλόγων εγκεκριμένων οικονομικών φορέων. Στο τομέα αυτό ήδη λειτουργούν Μητρώο Μελετητών και Μητρώο Εργοληπτών Δημοσίων Έργων, τα οποία προβλέπεται να συνεχίσουν να τηρούνται αφού αναμορφωθούν και επεκταθούν. Στο πλαίσιο αυτό προκρίνεται και η κατάρτιση μητρώων για το τομέα των προμηθευτών και των παρόχων υπηρεσιών, με τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται η αποτελεσματική τους λειτουργία, με τυποποίηση προϋποθέσεων εγγραφής, συστηματική επικαιροποίηση, διασφάλιση εμπιστευτικότητας.

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

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

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

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

Η καθοδήγηση και υποστήριξη των Φορέων - δημοσίων και ιδιωτικών- μπορεί να επιτευχθεί μέσω χρήσης ενός πλήρους Οδηγού για τις δημόσιες συμβάσεις, όπως και με την συστηματική έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών σε καίρια ζητήματα που απασχολούν τους διαχειριστές των δημοσίων συμβάσεων και οπωσδήποτε με την έκδοση σειράς πρότυπων τευχών που θα διευκολύνουν ουσιαδώς τις διαδικασίες. Η έκδοση πρότυπων τευχών και εγγράφων θα καλύπτει τις ανάγκες των αναθετουσών αρχών με βάση τις νέες νομοθετικές ρυθμίσεις, τις νέες τεχνικές και εργαλεία και την συνήθη δραστηριότητα τους.

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

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

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

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

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

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

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

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

### **(Ε) Προσβασιμότητα των Ατόμων με Αναπηρία στις δημόσιες συμβάσεις**

Δεδομένου ότι η απαίτηση για προσβασιμότητα για τα Άτομα με Αναπηρία αφορά σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις από τον σχεδιασμό τους και για όλο τον κύκλο της ζωής τους θα πρέπει να εξασφαλίζεται η επιταγή της Πολιτείας για συμμετοχή όλων στο κομβικό αυτό τομέα της οικονομίας και ανάπτυξης.

Σημειώνεται ότι θα πρέπει αφενός να λαμβάνονται μέτρα εξασφάλισης πρόσβασης των ΑμεΑ σε ίση βάση με τους άλλους στο φυσικό περιβάλλον, στα μέσα μεταφοράς, την πληροφορία και επικοινωνίες<sup>91</sup> αφετέρου να διασφαλίζουν οι φορείς του δημοσίου τομέα την ισότητα ως προς την πρόσβαση σε πληροφορίες και υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης<sup>92</sup>.

Στο ανωτέρω πλαίσιο προτείνεται ο εμπλουτισμός των Εθνικών Τεχνικών Προδιαγραφών με προδιαγραφές για υλικά και εξοπλισμό που εξυπηρετούν τα Άτομα με Αναπηρία και η αντίστοιχη επικαιροποίηση των Ενιαίων Τιμολογίων για τις δημόσιες συμβάσεις έργων.

<sup>91</sup> Βλ. αρ. 9 Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία (επικυρώθηκε με το Ν. 4074/2012)

<sup>92</sup> Βλ. αρ.4 του Ν. 3979/2011 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις»



Περαιτέρω για την διευκόλυνση των αναθετουσών αρχών και γενικότερα της αγοράς των δημοσίων συμβάσεων προτείνονται δράσεις ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης για την υλοποίηση των απαιτήσεων της προσβασιμότητας στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων .

### **(ΣΤ) Παρακολούθηση-Συντονισμός των Φορέων στο Τομέα των Δημοσίων Συμβάσεων**

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

Θα πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ της παρακολούθησης της εφαρμογής των δημοσίων συμβάσεων, όπως ορίστηκε ανωτέρω, και των μεθόδων και διαδικασιών που χρησιμοποιούνται, προκειμένου να ανιχνευθούν ή/και να θεραπευτούν παραβάσεις των κανόνων των δημοσίων συμβάσεων. Παρά το γεγονός ότι ο εντοπισμός και η καταπολέμηση των παραβιάσεων των κανόνων των δημοσίων συμβάσεων (μέσω της αξιολόγησης της συμμόρφωσης) είναι καθοριστικής σημασίας για την επίτευξη των στόχων που έχουν οριστεί για τις δημόσιες συμβάσεις, η παρακολούθηση αποτελεί ευρύτερη έννοια που δεν περιορίζεται στην εκτίμηση της νομικής συμμόρφωσης.

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

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

Η παρακολούθηση των δημοσίων συμβάσεων έχει τις ακόλουθες λειτουργίες:

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

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

**(ii)** Περαιτέρω χρήσιμο εργαλείο παρακολούθησης αποτελεί η Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων που τηρείται από την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων. Στην Εθνική Βάση συλλέγονται πληροφορίες πρωτογενείς, όπως το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, σχετική νομολογία, γνωμοδοτήσεις, κατευθυντήριες οδηγίες, πρότυπα τεύχη, συμβουλές, ελεγκτικά πορίσματα, στατιστικά στοιχεία αλλά και δευτερογενείς πληροφορίες που θα εισάγονται στη βάση μέσω διαλειτουργικότητας με άλλα πληροφοριακά συστήματα, όπως προκηρύξεις διαγωνισμών, συμβάσεις, πιστοποιήσεις αναθετουσών αρχών και υπαλλήλων, όπως και κάθε στοιχείο που αφορά στην

διαχείριση του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων. Η Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων, η οποία θα αποτελέσει κεντρικό κόμβο πληροφορίας για τις δημόσιες συμβάσεις θα συμβάλει στην επιτυχή άσκηση πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, στην διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, και συνοχής του συστήματος.

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

Το Σύστημα Πληροφόρησης της εσωτερικής αγοράς (IMI) που θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου στοχεύει να αποτελέσει ένα χρήσιμο ηλεκτρονικό μέσο διευκόλυνσης και ενίσχυσης της διοικητικής συνεργασίας μέσω της διαχείρισης της ανταλλαγής πληροφοριών επί τη βάσει απλών και ενιαίων διαδικασιών που θα υπερβαίνουν τα γλωσσικά εμπόδια. Η ανταλλαγή πληροφοριών υπόκειται στους εθνικούς νόμους περί εχεμύθειας. Τα κράτη μέλη δεν υποχρεώνονται να ανταλλάσσουν πληροφορίες πέραν αυτών στις οποίες έχουν πρόσβαση οι εθνικές αναθέτουσες αρχές.

(iv) Εξάλλου οι δημόσιες συμβάσεις μπορούν να αποτελέσουν ένα από τα σημαντικά αντικείμενα των θεματικών δικτύων για το ΕΣΠΑ 2014-2020<sup>93</sup>. Η Εθνική Αρχή Συντονισμού του Υπουργείου Ανάπτυξης εξασφαλίζει την οργάνωση και συντονίζει τη λειτουργία των Θεματικών Δικτύων Συντονισμού με στόχο την επίτευξη κοινής αντίληψης επί συναφών θεμάτων που αφορούν στο ΕΣΠΑ, την ανταλλαγή απόψεων και καλών πρακτικών σε ζητήματα εφαρμογής των αναπτυξιακών παρεμβάσεων.

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

## **(Ζ) Εποπτεία -Αξιολόγηση του Συστήματος**

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

Επίσης, δεδομένων των ευρημάτων της Ευρωπαϊκής Έκθεσης για την διαφθορά αλλά και τα προβλήματα που αποτυπώνονται σε εθνικό επίπεδο<sup>94</sup>, θα πρέπει να δοθεί έμφαση αφενός στο πεδίο της εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, το οποίο παρακολουθείται και ελέγχεται σε μικρότερη έκταση μέχρι σήμερα σε σχέση με το στάδιο της ανάθεσης, αφετέρου σε διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων προϋπολογισμών κάτω των κοινοτικών κατωφλίων που συχνά εφαρμόζεται μη νόμιμη κατάτμηση συμβάσεων ή / και περιορισμένη διαφάνεια.

2. Στο πλαίσιο υλοποίησης της εθνικής στρατηγικής για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης που εκπονήθηκε από την Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς του Υπουργείου Δικαιοσύνης προβλέπονται εξειδικευμένα μέτρα και δράσεις κατά υπουργείο και φορέα, τα οποία επικαιροποιούνται σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές και διεθνείς εξελίξεις. Η Γενική Γραμματεία παρακολουθεί την εφαρμογή της, ελέγχει την τήρησή της και επεμβαίνει στις περιπτώσεις που παρατηρούνται αποκλίσεις, συντονίζει όλες τις υπηρεσίες και τους φορείς που εμπλέκονται στην

<sup>93</sup> Βλ. άρθρο 25 του Ν. 4314/2014 «Για την διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014-2020»

<sup>94</sup> Βλ. αναλυτικά Α3.7 και Β.1 (στ') του παρόντος Μέρους Α.

εφαρμογή της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης. Προς τον σκοπό αυτόν αναλαμβάνει τις αναγκαίες πρωτοβουλίες και ενέργειες για τη διασφάλιση της συνεκτικότητας και της αποτελεσματικότητας της εθνικής στρατηγικής και έχει οριστεί ως η αρμόδια αρχή για τον συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης (AFCOS), σύμφωνα με το άρθρο 325 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κατά την έννοια της παραγράφου 4 του άρθρου 3 του Κανονισμού (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αρ. 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Σεπτεμβρίου 2013.

Βάσει των ανωτέρω αρμοδιοτήτων της η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς στο σχέδιο εθνικής στρατηγικής για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης που υλοποιεί, μεταξύ άλλων, αναπτύσσει δράσεις με στόχο: **α)** την ενίσχυση των ικανοτήτων και δεξιοτήτων των μονάδων εσωτερικού ελέγχου, **β)** την ενίσχυση της ακεραιότητας σε όλες τις διαδικασίες στις δημόσιες υπηρεσίες, στις περιφέρειες και στην τοπική αυτοδιοίκηση, **γ)** την υιοθέτηση κωδίκων δεοντολογίας και ηθικής για όλους τους δημόσιους και τοπικούς λειτουργούς και **δ)** την παροχή ενός ενισχυμένου συστήματος για την ανίχνευση και την παρακολούθηση των συγκρούσεων συμφερόντων.

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

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

Ειδικότερα, μεταξύ άλλων η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.:

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

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

iii) Αποτελεί το κεντρικό σημείο επικοινωνίας και συντονισμού των ελληνικών αρχών με τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σχετικά με φερόμενες παραβάσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας επί των δημοσίων συμβάσεων που εκκρεμούν στην Επιτροπή, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών.

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

Αναφορικά με την αποτελεσματικότητα των ελεγκτικών διαδικασιών θα πρέπει να δημιουργηθεί κατάλληλος μηχανισμός, σύμφωνα με το ελεγκτικό αντικείμενο στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και να γίνουν κατάλληλες ρυθμίσεις και προβλέψεις ώστε να αποφευχθούν όσο το δυνατόν αλληλοεπικαλύψεις μεταξύ των διαφόρων ελέγχων, καθώς και εμφάνιση τυχόν αντιφάσεων μεταξύ των συστάσεων των φορέων ελέγχου. Επιπρόσθετα, όσα ελεγκτικά όργανα διενεργούν έλεγχο σε δημόσιες

συμβάσεις θα πρέπει να εναρμονίσουν ή ακόμα καλύτερα να ταυτίσουν την μεθοδολογική προσέγγιση και να κάνουν χρήση κοινών λιστών ελέγχου.

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

Προς το σκοπό αυτό συνιστάται:

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

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

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

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

Εξάλλου, σχετικά με τις συγχρηματοδοτούμενες συμβάσεις το εγκεκριμένο από τα αρμόδια όργανα Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου της προγραμματικής περιόδου 2014-2020 περιλαμβάνει συγκεκριμένες διαδικασίες αναφορικά με την αξιολόγηση των κινδύνων απάτης που δεν εντοπίζονται μόνο αλλά περιλαμβάνουν και τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Η διαδικασία αξιολόγησης εφαρμόζεται σε ετήσια ή σε διετή βάση από τις Διαχειριστικές Αρχές, με χρήση του Εργαλείου Αξιολόγησης Κινδύνων Απάτης που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>95</sup>.

6. Επίσης στο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου του ΕΣΠΑ υπάρχουν διαδικασίες που αφορούν στον προληπτικό έλεγχο προκηρύξεων και συμβάσεων δυνάμει και της νέας ΥΠΑΣΥΔ<sup>96</sup>. Σύμφωνα με το Έγγραφο καθοδήγησης για τα κράτη μέλη σχετικά με τις διαχειριστικές επαληθεύσεις (EGESIF\_14-0012 παράγραφο 1.3) προκύπτει ότι βασική αρχή αποτελεί ότι οι διοικητικές επαληθεύσεις αποτελούν μέρος του συστήματος εσωτερικού ελέγχου κάθε οργανισμού που υπόκειται σε καλή διαχείριση. Με αυτή την παραδοχή το εν λόγω έγγραφο καθοδήγησης αναφέρει ότι «...και στις περιπτώσεις πολυπλοκότερων διαδικασιών, το εύρος των επαληθεύσεων είναι σαφές ότι θα διευρυνθεί και θα μπορούσε να περιλαμβάνει τον έλεγχο της συμμόρφωσης προς τους σχετικούς κανόνες και κανονισμούς. Σε κάθε περίπτωση οι επαληθεύσεις που διενεργεί ο φορέας διαχείρισης στο πλαίσιο ενός οργανισμού θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι οι διαδικασίες, για τις οποίες ο οργανισμός αυτός είναι αρμόδιος πραγματοποιούνται με ορθό τρόπο και σύμφωνα με τους σχετικούς κανόνες και κανονισμούς». Καταλήγει δε ότι «...Οι διαχειριστικές επαληθεύσεις αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του συστήματος

<sup>95</sup> Βλ. Κανονισμό 1303/2013 "Περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, Ταμείο Συνοχής ...", αρ. 52 Ν. 4314/2014, Guidance Note on Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures (EGESIF 14-0021-00, 16/06/2014)

<sup>96</sup> ΥΠΑΣΥΔ: υπ' αριθ 81986/ΕΥΘΥ 712/31-7-2015 (ΦΕΚ Β 1822/24-8-2015) "Εθνικοί κανόνες επιλεξιμότητας δαπανών για τα προγράμματα του ΕΣΠΑ 2014 – 2020 – Έλεγχοι νομιμότητας δημοσίων συμβάσεων συγχρηματοδοτούμενων πράξεων ΕΣΠΑ 2014-2020 από Αρχές Διαχείρισης και Ενδιάμεσους Φορείς – Διαδικασία ενστάσεων επί των αποτελεσμάτων αξιολόγησης πράξεων"



εσωτερικού ελέγχου όλων των οργανισμών και, όταν εφαρμόζονται με ορθό τρόπο, συμβάλλουν επίσης στην πρόληψη και στον εντοπισμό της απάτης».

Τα ανωτέρω αποτέλεσαν τη βάση σχεδιασμού από το Υπουργείο Ανάπτυξης του εγκεκριμένου Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου της Προγραμματικής περιόδου 2014-2020 (βλ. Ο.ΙΙ5.1 Οδηγός Διαχειριστικών Επαληθεύσεων του εγκεκριμένου ΣΔΕ), έτσι ώστε οι διοικητικές επαληθεύσεις στις οποίες προβαίνουν οι Διαχειριστικές Αρχές επί έργων δικαιούχων να μπορούν να θεωρηθούν ως διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου, αφορώσες τα συγκεκριμένα έργα.

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

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

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

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

**8.** Επιπλέον στο χώρο της υγείας προκρίνονται δράσεις ενίσχυσης της εποπτείας και του ελέγχου, όπως με την αναμόρφωση του Παρατηρητηρίου Τιμών προς το σκοπό εξορθολογισμού της δημόσιας δαπάνης μέσω περιστολής της υπερκοστολόγησης. Το Παρατηρητήριο τιμών θα συνεχίσει να λειτουργεί ως μέσο ελέγχου των τιμών των ειδών που εντάσσονται σε αυτό, θα αποτελέσει δε και συμβουλευτική βάση σύγκρισης τιμών των προϊόντων και υπηρεσιών του τομέα υγείας με τις αντίστοιχες τιμές των κρατών μελών της Ε.Ε.<sup>97</sup>.

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

<sup>97</sup> Βλ. άρθρο 3 του ν. 3580/2007, όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 3846/2010.



προετοιμασία των διαγωνιστικών διαδικασιών. Σημειώνεται δε ότι ο αριθμός των ιατροτεχνολογικών προϊόντων είναι εξαιρετικά μεγάλος, προτείνεται η κατά προτεραιότητα (με κριτήριο τη συχνότητα εμφάνισης των αντίστοιχων αναθέσεων ή τη συνολική ετήσια δαπάνη) κατάρτιση των ενιαίων τεχνικών προδιαγραφών και προτύπων. Απαιτείται η ενίσχυση της Ε.Π.Υ. με προσωπικό προκειμένου να ανταποκρίνεται με λυσιτέλεια στις αρμοδιότητές της.

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

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

## **ΙΕΡΑΡΧΗΣΗ ΚΑΙ ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΔΡΑΣΕΩΝ**

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













A/A	ΔΡΑΣΗ	Διαφάνεια του συστήματος δημοσίων συμβάσεων σε όλα τα στάδια του κύκλου της σύμβασης	Ακεραιότητα του συστήματος δημοσίων συμβάσεων	Πρόσβαση σε επιχειρηματικές ευκαιρίες	Ισορροπία ανάμεσα στις επιδιώξεις των πρωτογενών και δευτερογενών στόχων	Διαφανής και αποτελεσματική συμμετοχή των εμπλεκόμενων	Βελτίωση αποδοτικότητας σε όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής	Αξιοποίηση των ψηφιακών τεχνολογιών (e-procurement) στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων	Ενίσχυση διοικητικής ικανότητας για τη βέλτιστη απόδοση ποιότητας - τιμής	Αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος δημοσίων συμβάσεων σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης	Στρατηγική διαχείριση κινδύνου στις δημόσιες συμβάσεις	Μηχανισμοί εποπτείας και ελέγχου στις δημόσιες συμβάσεις	Ένταξη των δημοσίων συμβάσεων στη συνολική διαχείριση των δημοσίων οικονομικών
32	Ανάπτυξη εξειδικευμένης και επαρκούς βάσης δεδομένων για τις ΜΜΕ ώστε να καταστεί εφικτή η επεξεργασία ποσοτικών και ποιοτικών μεταβλητών μέσω ανάπτυξης στατιστικών μεθόδων ανάλυσης												
<b>ΠΡΩΘΗΣΗ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ</b>													
33	Διενέργεια έκθεσης/μελέτης σκοπιμότητας με σκοπό την προώθηση της καινοτομίας στους τομείς της υγείας, ενέργειας, περιβάλλοντος και μεταφορών		✓	✓		✓			✓	✓	✓		✓
34	Δημιουργία ηλεκτρονικής πλατφόρμας υποστήριξης με στόχο την ευρεία συνεργασία με την αγορά, διάχυση ηλεκτρονικών εξελίξεων και αποτελεσμάτων έρευνας και ανάπτυξης και την προώθηση των συνεργατικών σχηματισμών												
<b>ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΜΕΣΩ ΠΡΩΘΗΣΗΣ ΣΥΝΑΨΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΝΑΦΟΡΑΣ</b>													
35	Υποστήριξη σύναψης συμβάσεων ανατιθέμενες κατά αποκλειστικότητα σε Προστατευόμενα Παραγωγικά Εργαστήρια/Κοινωνικούς Συνεταιρισμούς Περιορισμένης Ευθύνης/Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις Ένταξης κλπ	✓	✓		✓								
36	Παρακολούθηση τήρησης υποχρεώσεων κοινωνικού και εργατικού δικαίου στις δημόσιες συμβάσεις με προγράμματα επιθεωρήσεων/ελέγχων από ΣΕΠΕ	✓	✓		✓	✓	✓					✓	
37	Ολοκληρωμένο σχέδιο ενσωμάτωσης πολιτικών δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς	✓	✓		✓	✓				✓	✓	✓	
38	Μηχανισμός στήριξης δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς με βάση το ολοκληρωμένο σχέδιο ενσωμάτωσης (Δημιουργία συμβουλευτικής δομής Κοινωνικών Συνεταιριστικών Επιχειρήσεων - ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ.- όσον αφορά τη συμμετοχή τους σε διαδικασίες ανάθεσης ΔΣΚΑ με αρμοδιότητα μεταξύ άλλων την εξειδίκευση των κριτηρίων ανάθεσης που εμπεριέχουν κοινωνικά χαρακτηριστικά)	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
39	Εγχειρίδιο με Οδηγίες για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς												
40	Δράσεις ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης για την προώθηση δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς												
<b>ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΑΕΙΦΟΡΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ/ΠΡΑΣΙΝΕΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ</b>													
41	Παρακολούθηση εφαρμογής περιβαλλοντικών όρων που επιβάλλονται σε έργα και δραστηριότητες / Παρακολούθηση εφαρμογής της χρήσης των περιβαλλοντικών κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις									✓		✓	
42	Εκπόνηση Σχεδίου Δράσης για την προώθηση των Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων καθώς και δεκτών παρακολούθησης						✓		✓				
43	Έρευνα Αγοράς Προϊόντων και Υπηρεσιών κατάλληλων για την εφαρμογή περιβαλλοντικών κριτηρίων			✓			✓		✓				
44	Εγχειρίδιο με Οδηγίες για τη σύναψη πράσινων δημοσίων συμβάσεων					✓	✓		✓	✓			
45	Δράσεις ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης για την προώθηση πράσινων δημοσίων συμβάσεων			✓					✓				
46	Εισαγωγή στις Εθνικές Τεχνικές Προδιαγραφές (ΕΤΕΠ) νέων υλικών και τεχνολογιών φιλικών προς το περιβάλλον						✓		✓				
47	Εμπλουτισμός των Ενισίων Τιμολογίων Οδοποιίας, Υδραυλικών, Λιμενικών, Οικοδομικών, Πρασίνου και Η/Μ εργασιών με άρθρα φιλικά προς το περιβάλλον						✓		✓				
<b>ΚΑΛΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ</b>													
<b>ΕΞΟΡΘΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΟΜΩΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ -ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ</b>													
48	Συνταγματική κατοχύρωση της Αρχής ως Φορέα Καλή Διακυβέρνησης στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων		✓						✓	✓			
49	Διαμόρφωση συστήματος πιστοποίησης /επάρκειας αναθετούσων αρχών	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
50	Διαμόρφωση συστήματος πιστοποίησης/επάρκειας κεντρικών αρχών αγορών	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
51	Πιστοποίηση όλων των φορέων των ανωτέρω δυο δράσεων	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
52	Μητρώο πιστοποιημένων Αναθετούσων Αρχών / Αναθετόντων Φορέων	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
53	Σύσταση Μητρώου Πιστοποιημένων Υπαλλήλων Δημοσίων Συμβάσεων Έργων Μελετών, Υπηρεσιών, Προμηθειών	✓					✓		✓				
54	Πιστοποίηση υπαλλήλων και καταγραφή στο Μητρώο (βλ. αν.δράση)	✓					✓		✓				
<b>ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ</b>													
55	Αναμόρφωση και επέκταση των μητρώων συντελεστών παραγωγής δημοσίων τεχνικών έργων (σύσταση)						✓	✓	✓				
56	Ανάπτυξη του ηλεκτρονικού συστήματος καταγραφής των μελών του μητρώου συντελεστών παραγωγής δημοσίων έργων						✓	✓	✓				
57	Κατάρτιση επίσημων εγκεκριμένων παρόχων υπηρεσιών (πλην τεχνικών)						✓	✓	✓				
58	Κατάρτιση επίσημων εγκεκριμένων προμηθευτών						✓	✓	✓				
<b>ΚΑΘΟΔΗΓΗΣΗ, ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΚΑΙ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΣΤΟ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ</b>													
59	Εκπόνηση Μελέτης για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών στο τομέα της Υγείας											✓	
60	Έκδοση ηλεκτρονικού οδηγού δημοσίων συμβάσεων για τις Αναθέτουσες Αρχές και τους Οικονομικούς Φορείς				✓		✓		✓	✓			
61	Παροχή ενημέρωσης και καθοδήγησης σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου				✓		✓		✓	✓			
62	Έκδοση κατευθυντηρίων οδηγιών σχετικά με επίκαιρα θέματα που απασχολούν τις αναθέτουσες αρχές και σχετίζονται με τις εξελίξεις της νομοθεσίας				✓		✓		✓	✓			
63	Εκπόνηση και Δημοσίευση των περιοδικών και ετήσιων εκθέσεων σχετικά με την αξιολόγηση του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων				✓				✓			✓	
64	Έκδοση εξαμηνιαίων δελτίων νομοθεσίας και νομολογίας δημοσίων συμβάσεων				✓				✓			✓	
65	Έκδοση σειράς πρότυπων τευχών προμήθειας/υπηρεσίας/μελέτης/έργου				✓	✓	✓		✓				
66	Έκδοση πρότυπων τευχών νέων τεχνικών δημοπρατήσης (π.χ.συμφωνία πλαίσιο)				✓	✓	✓		✓				
67	Έκδοση πρότυπης γενικής συγγραφής υποχρεώσεων (ΓΣΥ) του Τεύχους Διακήρυξης Δημ. Έργων, Αναμόρφωση /Επικαιροποίηση των Προδιαγραφών Μελετών (ΠΔ696/74), Αναμόρφωση των ΟΜΟΕ κ.λπ				✓	✓	✓		✓				
<b>ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΣΤΟ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ</b>													
68	Κατάρτιση επιμορφωτικού πιστοποιημένου προγράμματος για το νέο νομοθετικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων και όροι πιστοποίησης εκπαιδευτών								✓	✓			
69	Εκπαίδευση στο νέο νομοθετικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων και e-procurement σε αναθέτουσες αρχές /ελεγκτικά όργανα/φορείς κεντρικής διοίκησης/								✓	✓			

A/A	ΔΡΑΣΗ	Διαφάνεια του συστήματος δημοσίων συμβάσεων σε όλα τα στάδια του κύκλου της σύμβασης	Ακεραιότητα του συστήματος δημοσίων συμβάσεων	Πρόσβαση σε επιχειρηματικές ευκαιρίες	Ισορροπία ανάμεσα στις επιδιώξεις των πρωτογενών και δευτερογενών στόχων	Διαφανής και αποτελεσματική συμμετοχή των εμπλεκόμενων	Βελτίωση αποδοτικότητας σε όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής	Αξιοποίηση των ψηφιακών τεχνολογιών (e-procurement) στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων	Ενίσχυση διοικητικής ικανότητας για τη βέλτιστη απόδοση ποιότητας - τιμής	Αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος δημοσίων συμβάσεων σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης	Στρατηγική διαχείριση κινδύνου στις δημόσιες συμβάσεις	Μηχανισμοί εποπτείας και ελέγχου στις δημόσιες συμβάσεις	Ένταξη των δημοσίων συμβάσεων στη συνολική διαχείριση των δημοσίων οικονομικών
70	Εκπαίδευση στο νέο νομοθετικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων και e-procurement σε αναθέτοντες φορείς								✓	✓			
71	Εκπαίδευση στο νέο νομοθετικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων και e-procurement στους οικονομικούς φορείς								✓	✓			
72	Κατάρτιση/Ενημέρωση σε αρμόδιες αναθέτουσες αρχές/φορείς και επιχειρήσεις καινοτόμων προϊόντων/υπηρεσιών με αντικείμενο τις δυνατότητες του νέου νομοθετικού πλαισίου όσον αφορά την προώθηση της καινοτομίας στις δημόσιες συμβάσεις (σύμπτυξη καινοτομίας κλπ.)								✓	✓			
<b>Προσβασιμότητα των ΑμεΑ στις Δημόσιες Συμβάσεις</b>													
73	Εμπλουτισμός των Εθνικών Τεχνικών Προδιαγραφών με προδιαγραφές για υλικά και εξοπλισμό που εξυπηρετούν τα Άτομα με Αναπηρία και η αντίστοιχη επικαιροποίηση των Ενιαίων Τιμολογίων για τις δημόσιες συμβάσεις έργων	✓		✓		✓							
74	Δράσεις ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης για την προσβασιμότητα των ΑμεΑ στις Δημόσιες Συμβάσεις												
<b>ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ-ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΦΟΡΕΩΝ ΣΤΟ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ</b>													
75	Μελέτη για την ανάπτυξη δεικτών για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος δημοσίων συμβάσεων				✓		✓			✓		✓	
76	Ανάπτυξη και βελτίωση της Εθνικής Βάσης Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΒΔΔΗΣΥ) και υλοποίηση διαλειτουργικών συνδέσεων με πληροφοριακά συστήματα Δημοσίων Συμβάσεων	✓	✓		✓			✓	✓	✓	✓	✓	
77	Ανάπτυξη της επιχειρησιακής πλατφόρμας «ΔΙΑΥΛΟΣ» για ανταλλαγή πληροφοριών και καλών πρακτικών μεταξύ Διαχειριστικών Δομών του ΣΕΣ/ Ανάπτυξη Θεματικών Δικτύων Συντονισμού μεταξύ Διαχειριστικών Αρχών/αρμοδίων Φορέων								✓	✓			
78	Παραγωγική λειτουργία συστήματος πληροφόρησης για την Εσωτερική Αγορά (Internal Market Information - IMI)			✓				✓		✓			
<b>ΕΠΟΠΤΕΙΑ - ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ</b>													
79	Ανάπτυξη εργαλείων εκτίμησης κινδύνου για τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση απειλών για την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος δημοσίων συμβάσεων		✓								✓	✓	
80	Κατάρτιση και δημοσιοποίηση των στρατηγικών διαχείρισης κινδύνου		✓								✓	✓	
81	Σύνταξη κοινών προτύπων ελέγχου, προτύπων ακεραιότητας, κωδίκων δεοντολογίας των ελεγκτικών οργάνων		✓									✓	
82	Ανάπτυξη ηλεκτρονικής πλατφόρμας για τις ελεγκτικές αρμοδιότητες της ΕΑΑΔΗΣΥ και διασύνδεση αυτής με άλλα πληροφοριακά συστήματα		✓					✓				✓	
83	Ανάπτυξη της κατάλληλης μεθοδολογίας εποπτείας και αξιολόγησης των αρμόδιων ελεγκτικών οργάνων		✓									✓	
84	Ενημέρωση / ευαισθητοποίηση και κατάρτιση σε θέματα προτύπων ακεραιότητας και κανόνων δεοντολογίας		✓									✓	
85	Αξιολόγηση κινδύνων απάτης σε συγχρηματοδοτούμενα έργα με χρήση εργαλείου Αξιολόγησης Κινδύνων Απάτης που προτείνει η Επιτροπή (EU Growth) σε σχετικό Οδηγό της		✓								✓	✓	
86	Διεξαγωγή Προληπτικών Ελέγχων νομιμότητας διακυβερνητικών διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων των συγχρηματοδοτούμενων έργων		✓									✓	
<b>ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ</b>													
87	Χαρτογράφηση των απαιτούμενων αδειοδοτήσεων ανά κατηγορία δημοσίου έργου			✓	✓				✓				
88	Ανάπτυξη ηλεκτρονικού συστήματος αδειοδοτήσεων του δημοσίου έργου, προσβάσιμο από τα εμπλεκόμενα στις δημόσιες συμβάσεις μέρη			✓	✓			✓	✓				
89	Σύσταση και ανάπτυξη Κεντρικού Ηλεκτρονικού Συστήματος Παρακολούθησης Έργων, Μελετών και συναφών τεχνικών υπηρεσιών (ΚΗΣΠΑΤΕ)	✓						✓	✓			✓	
90	Σύσταση και ανάπτυξη Ηλεκτρονικού Παρατηρητηρίου Τιμών και Προδιαγραφών (μέρος του Ηλεκτρονικού συστήματος κόστους των συντελεστών παραγωγής τεχνικών έργων)	✓				✓		✓	✓				
91	Σύσταση και ανάπτυξη ηλεκτρονικού συστήματος Εθνικών Προδιαγραφών (μέρος του Συστήματος κόστους των συντελεστών παραγωγής τεχνικών έργων)	✓						✓	✓				
92	Δράσεις ενίσχυσης Σώματος Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων/Ενιαίου Σώματος Ελεγκτών του Υπουργείου Δικαιοσύνης (στελέχωση, εκπαίδευση κλπ.)				✓							✓	
93	Σύστημα διενέργειας ελέγχων σε τομείς δημοσίων έργων και παραχωρήσεων με αξιολόγηση κριτηρίων											✓	
94	Διενέργεια ελέγχων σε έργα και παραχωρήσεις με βάση το σύστημα αξιολόγησης κινδύνων (τακτικοί και έκτακτοι)										✓	✓	
<b>ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΥΓΕΙΑΣ</b>													
95	Αναμόρφωση παρατηρητηρίου τιμών Υγείας	✓								✓			
96	Κατάρτιση ενιαίων τεχνικών προδιαγραφών και προτύπων ανά υπηρεσία και προϊόν που προμηθεύονται οι δημόσιοι φορείς υγείας	✓								✓			
97	Ενιαίο ηλεκτρονικό σύστημα παρακολούθησης των αναλώσεων όλων των δημοσίων φορέων υγείας (με σύνδεση ιδίως με το φαρμακείο και την αποθήκη τους)	✓											
98	Δράσεις ενίσχυσης Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας/Ενιαίου Σώματος Ελεγκτών του Υπουργείου Δικαιοσύνης (στελέχωση, εκπαίδευση κλπ.)		✓									✓	
99	Σύστημα διενέργειας ελέγχων σε προμήθειες και υπηρεσίες στο τομέα της υγείας με αξιολόγηση κινδύνων		✓									✓	
100	Διενέργεια ελέγχων σε δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών στο τομέα της υγείας με βάση το σύστημα αξιολόγησης κινδύνων (τακτικοί και έκτακτοι)		✓									✓	
101	Ενιαία κωδικοποίηση προϊόντων και υπηρεσιών υγείας	✓								✓			

ID	Task Name	2016				2017				2018				2019				2020				2021		
		Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	
1	<b>ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ</b>																							
2	<b>ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ (ΑΠΛΟΠΟΙΗΣΗ/ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ/ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΝΕΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΟΔΗΓΙΩΝ)</b>																							
3	Κατάρτιση και υποβολή σχεδίου νομοθετικών διατάξεων για την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις με αντικείμενο την κατασκευή έργων, την προμήθεια αγαθών, την παροχή υπηρεσιών ή την διενέργεια διαγωνισμών μελετών																							
4	Κατάρτιση και υποβολή σχεδίου νομοθετικών διατάξεων για την ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης έργων και υπηρεσιών (ενσωμάτωση Οδηγίας 2014/23/ΕΕ) και υποβολή των εν λόγω σχεδίων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (DG GROW) για διαβούλευση																							
5	Έναρξη ισχύος νέων νόμων για τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης																							
6	<b>ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ</b>																							
7	<b>Σύστημα Προδικαστικών / Διοικητικών Προσφυγών</b>																							
8	Κατάρτιση σχεδίου νόμου για τη μεταρρύθμιση της προδικαστικής προστασίας των δημοσίων συμβάσεων και καθορισμός βασικών ρυθμίσεων λειτουργίας του νέου οργάνου ενδικοφανών προσφυγών																							
9	Θέσπιση δευτερογενούς δικαίου για τη λειτουργία του Οργάνου Ενδικοφανών Προσφυγών και ίδρυση αυτού																							
10	Έναρξη λειτουργίας του Οργάνου Ενδικοφανών Προσφυγών																							
11	<b>Δικαστικές Προσφυγές</b>																							
12	Εμπεριστατωμένη μελέτη για την εκτίμηση/αξιολόγηση και καταγραφή προτάσεων βελτίωσης της αποτελεσματικότητας του ελληνικού συστήματος παροχής έννομης προστασίας																							
13	Εμπεριστατωμένη αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του υφιστάμενου συστήματος ένδικων μέσων στην Ελλάδα																							
14	Υιοθέτηση προτάσεων μελέτης																							
15	<b>ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΝΕΩΝ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ</b>																							
16	Εκπόνηση σχεδίου δράσης για την σχεδίαση και υλοποίηση ενός νέου κεντρικού συστήματος προμηθειών – Καθορισμός των αρμοσίων αρχών/οργάνων, των κατηγοριών που θα καλύπτονται και των διοικητικών διαδικασιών αναγκαίων για τη λειτουργία του.																							
17	Υιοθέτηση του τυχόν αναγκαίου θεσμικού πλαισίου για την εφαρμογή του νέου συστήματος																							
18	Έναρξη εφαρμογής νέου συστήματος συγκεντρωτικών αγορών για τις ανάγκες του 2017																							
19	Καθορισμός αριθμού και αντικείμενου των συμφωνιών-πλαίσιο που θα ανατεθούν για τις ανάγκες του 2016, συγκέντρωση αιτημάτων των φορέων από τη Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή																							
20	Υλοποίηση συμφωνιών-πλαίσιο (πilotική) από την ΓΓΕ για τις ανάγκες του 2016 (με βάση την προηγούμενη δράση)																							
21	Σύσταση Κεντρικής Αρχής Αγορών για έργα και μελέτες																							
22	Οργάνωση και λειτουργία της Κεντρικής Αρχής Αγορών για έργα και μελέτες																							
23	Κατάρτιση εξειδικευμένων δράσεων συγκεντρωτικών αγορών της ΚΑΑ για έργα και μελέτες με βάση την αξιολόγηση των προγραμματισμένων αναγκών/αιτημάτων (όροι ομαδοποίησης)																							
24	Σύσταση νέων Κεντρικών Αρχών Αγορών με βάση τα αποτελέσματα του σχεδίου δράσης (βλ. Ανωτέρω)																							
25	Οργάνωση και λειτουργία των νέων ΚΑΑ																							
26	Κατάρτιση εξειδικευμένων δράσεων συγκεντρωτικών αγορών με βάση την αξιολόγηση των προγραμματισμένων αναγκών/αιτημάτων (όροι ομαδοποίησης)																							
27	<b>Σύνταξη και δημοσίευση του ετήσιου προγραμματισμού των Κεντρικών Αρχών Αγορών με βάση τα συγκεντρωθέντα αιτήματα</b>																							
29	Δράσεις Υποστήριξης διεξαγωγής Δυναμικού Συστήματος Αγορών από ΑΑ (προσαρμογή ηλεκτρονικής πλατφόρμας, δράσεις ενημέρωσης)																							
30	Ενίσχυση χρήσης ηλεκτρονικών καταλόγων																							
31	Συγκεντροποίηση διακλαδικών απαιτήσεων από τα Γενικά Επιτελεία (ομαδοποίηση αιτημάτων)																							
32	<b>ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ (e-Procurement) ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ</b>																							
33	Χαρτογράφηση Αναθετούσων Αρχών / Ανατετόντων Φορέων (ηλεκτρονικός κατάλογος)																							
34	Ανασχεδιασμός Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων για τη λειτουργία του ως ένα ενιαίο σημείο για τη δημοσιότητα των προκηρύξεων και των αναθέσεων δημοσίων συμβάσεων (e-notification και e-access)																							
35	Υλοποίηση διαλειτουργικών συνδέσεων ΚΗΜΔΗΣ με πληροφοριακά συστήματα Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ, ΔΙΑΥΓΕΙΑ, ΟΠΣ κλπ.)																							
36	Δημιουργία ενός μοντέλου πλήρως ηλεκτρονικών διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων - Ολοκλήρωση και θέση σε πλήρη λειτουργία όλων των υποσυστημάτων του ΕΣΗΔΗΣ, συμπεριλαμβανομένου ενός συστήματος ειδοποίησης για τους οικονομικούς φορείς που είναι εγγεγραμμένοι																							
37	Ανάπτυξη συστήματος Επιχειρηματικής Ευφύιας στην Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων για την παραγωγή στατιστικών στοιχείων και δεικτών παρακολούθησης για τις Δημόσιες Συμβάσεις																							
38	Ανάπτυξη συστήματος για την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Ενιαίου Εγγράφου Σύμβασης (ΕΕΕΣ) - Ολοκλήρωση με το ΕΣΗΔΗΣ																							
39	Επικαιροποίηση Επιγραμμικού Αποθετηρίου Πιστοποιητικών (e-Certis)																							
40	Δημοσίευση ευρωπαϊκού προτύπου έκδοσης ηλεκτρονικών τιμολογίων																							
41	Ενσωμάτωση ευρωπαϊκής οδηγίας για την έκδοση ηλεκτρονικών τιμολογίων στις δημόσιες συμβάσεις και προσαρμογή συστημάτων για την εφαρμογή της																							
42	Εφαρμογή της οδηγίας για κεντρικές αναθέτουσες αρχές																							
43	Εφαρμογή της οδηγίας για μη κεντρικές αναθέτουσες αρχές και αναθέτοντες φορείς																							
44	Ανάπτυξη ολοκληρωμένης πολιτικής διαχείρισης και ασφάλειας για τα ανωτέρω πληροφοριακά συστήματα των Δημοσίων Συμβάσεων																							
45	<b>ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΜΜΕ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ</b>																							
46	Έκδοση οδηγίας για την προώθηση συμμετοχής ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις																							
47	Κατάρτιση εξατομικευμένων σχεδίων δράσης ανά τομέα ευθύνης των αρμόδιων υπουργείων / Γενικών Γραμματειών που συνέχονται με διακριτούς τομείς επιχειρηματικής δραστηριότητας των εγχώριων ΜΜΕ.																							
48	Ανάπτυξη εξειδικευμένης και επαρκούς βάσης δεδομένων για τις ΜΜΕ ώστε να καταστεί εφικτή η επεξεργασία ποσοτικών και ποιοτικών μεταβλητών μέσω ανάπτυξης στατιστικών μεθόδων ανάλυσης																							
49	<b>ΠΡΩΘΗΣΗ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ</b>																							
50	Διενέργεια έκθεσης/μελέτης σκοπιμότητας με σκοπό την προώθηση της καινοτομίας στους τομείς της υγείας, ενέργειας, περιβάλλοντος και μεταφορών																							
51	Δημιουργία ηλεκτρονικής πλατφόρμας υποστήριξης με στόχο την ευρεία συνεργασία με την αγορά, διάχυση ηλεκτρονικών εξελίξεων και αποτελεσμάτων έρευνας και ανάπτυξης και την προώθηση των συνεργατικών σχηματισμών																							
52	<b>ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΜΕΣΩ ΠΡΩΘΗΣΗΣ ΣΥΝΑΨΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΝΑΦΟΡΑΣ</b>																							
53	Υποστήριξη σύναψης συμβάσεων αναθέμενες κατά αποκλειστικότητα σε Προστατευόμενα Παραγωγικά/Κοινωνικούς Συνεταιρισμούς Περιορισμένης Ευθύνης/Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις Ένταξης κλπ																							
54	Παρακολούθηση τήρησης υποχρεώσεων κοινωνικού και εργατικού δικαίου στις δημόσιες συμβάσεις με προγράμματα επιθεωρήσεων/ελέγχων από ΣΕΠΕ																							
55	Ολοκληρωμένο σχέδιο ενσωμάτωσης πολιτικών δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς																							
56	Μηχανισμός στήριξης δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς με βάση το ολοκληρωμένο σχέδιο ενσωμάτωσης (Δημιουργία συμβουλευτικής δομής Κοινωνικών Συνεταιριστικών Επιχειρήσεων -ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ.)																							
57	Εγχειρίδιο με Οδηγίες για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς																							
58	Δράσεις ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης για την προώθηση δημοσίων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς																							
59	<b>ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΑΕΙΦΟΡΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ/ΠΡΑΣΙΝΕΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ</b>																							
60	Παρακολούθηση εφαρμογής περιβαλλοντικών όρων που επιβάλλονται σε έργα και δραστηριότητες/Παρακολούθηση εφαρμογής της χρήσης των περιβαλλοντικών κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις																							
61	Εκπόνηση Σχεδίου Δράσης για την προώθηση των Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων καθώς και δεικτών παρακολούθησης																							
62	Έρευνα Αγοράς Προϊόντων και Υπηρεσιών κατάλληλων για την εφαρμογή περιβαλλοντικών κριτηρίων																							
63	Εγχειρίδιο με Οδηγίες για τη σύναψη πράσινων δημοσίων συμβάσεων																							
64	Δράσεις ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης για την προώθηση πράσινων δημοσίων συμβάσεων																							





## ΜΕΡΟΣ Γ – ΔΟΜΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ

Ο τρόπος διοίκησης ενός έργου εθνικής εμβέλειας έχει σημαίνουσα βαρύτητα για την διασφάλιση της επιτυχούς και έγκαιρης εφαρμογής του Οδικού Χάρτη για τις Δημόσιες Συμβάσεις και της υλοποίησης της εθνικής στρατηγικής στον τομέα αυτό. Η γενική διάρθρωση του σχήματος διοίκησης πρέπει να στοχεύει στην αποτελεσματική διεύθυνση, εποπτεία και έλεγχο της σχεδιαζόμενης υλοποίησης των προτεινόμενων δεσμών δράσεων και γενικών στρατηγικών κατευθύνσεων.

Η διάρθρωση της διοίκησης οφείλει να διασφαλίζει την αρμοδιότητα του διοικητικού σχήματος, την υπευθυνότητα, την συνέπεια και συνεκτικότητα αυτού με τυπικό τρόπο και να παρέχεται η δυνατότητα για διορθωτικές προσαρμογές, εφόσον αυτό κρίνεται αναγκαίο.

Περαιτέρω η Δομή Διοίκησης του σχεδίου εθνικής στρατηγικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων θα πρέπει να είναι λειτουργική, ισχυρή και ευέλικτη, ώστε να εκτελεί τα εν γένει καθήκοντά της, τηρώντας τα χρονοδιαγράμματα, επιλύοντας και παρακάμπτοντας αδικαιολόγητες γραφειοκρατικές διαδικασίες και τυχόν παρελκυστικούς παράγοντες. Η διάρθρωση του προτεινόμενου διαχειριστικού σχήματος προβάλλεται μέσω δύο βασικών επιπέδων:

- Πολιτικό Εποπτικό Όργανο / Επιτροπή Εθνικής Στρατηγικής (Ε.Ε.Σ.)  
(National Strategy Committee, NSC)
- Επιχειρησιακή Συντονιστική Επιτροπή (Ε.Σ.Ε.)  
(Operational Steering Committee, OSC)

Το **Πολιτικό / Κυβερνητικό Εποπτικό Όργανο (Ε.Ε.Σ.)**, σε ανώτατο πολιτικό επίπεδο, θα διασφαλίσει την διατήρηση της ισχυρής πολιτικής βούλησης καθ' όλη τη διαδικασία της υλοποίησης, προσφέροντας πολιτικό συντονισμό και καθοδήγηση, όποτε είναι αναγκαίο, στην Επιχειρησιακή Συντονιστική Επιτροπή (Ε.Σ.Ε.).

Η **Επιτροπή Εθνικής Στρατηγικής (Ε.Ε.Σ.)** μπορεί να οριστεί κατ' εφαρμογή των περ. β' & γ' της παρ. 2 του άρθρου 15 του π.δ. 63/2005 (ΦΕΚ 98 Α) με πρόταση του Πρωθυπουργού και έκδοση σχετικής απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου. Με την ίδια απόφαση/Π.Υ.Σ. μπορούν να καθοριστούν ευθύνες ή άλλες λεπτομέρειες σχετικά με την λειτουργία και τα καθήκοντα αυτού του οργάνου. Προτείνεται ο Προεδρεύων της Επιτροπής να προέρχεται από το Γραφείο του Πρωθυπουργού. Σε κάθε περίπτωση το Γραφείο του Πρωθυπουργού θα πρέπει να λαμβάνει τακτική αναφορά και να εγγυάται τον συντονισμό και την ομαλή υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής.

Το εποπτικό αυτό όργανο (Ε.Ε.Σ.) θα αποτελείται από ανώτερους κυβερνητικούς αξιωματούχους - Υπουργοί / Υφυπουργοί / Αναπληρωτές Υπουργοί ή Γενικοί Γραμματείς / Ειδικοί Γραμματείς- από τα εμπλεκόμενα με το σχετικό σχέδιο δράσης Υπουργεία.

Στις συνεδριάσεις της Ε.Ε.Σ. δύναται να καλούνται και εκπρόσωποι άλλων Υπουργείων (πλέον των σταθερών μελών της Ε.Ε.Σ.), εφόσον κατά τις συγκεκριμένες συνεδριάσεις συζητούνται δράσεις που άπτονται των αρμοδιοτήτων τους.

Επίσης, η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, κατ' εφαρμογή της περ. α' της παρ. 2 του άρθρου 2 του ν. 4013/2011, θα συμμετέχει στις συνεδριάσεις της Ε.Ε.Σ. υπό την ιδιότητα του συμβούλου των διαδικασιών και των απαραίτητων για την υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής ενεργειών.

### ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ Ε.Ε.Σ.:

Οι προτεινόμενες δράσεις και αρμοδιότητες της Ε.Ε.Σ. είναι ενδεικτικές και συνίστανται ιδίως στα ακόλουθα:

- Διασφαλίζει την ομαλή συνεργασία των Υπουργών και του διϋπουργικού συντονισμού,

- Παρεμβαίνει όταν προκύπτουν ζητήματα,
- Επιβλέπει, παρακολουθεί και ελέγχει την γενική εφαρμογή των δράσεων έναντι των σημείων αναφοράς, των ορόσημων, των στόχων και των συμφωνημένων σχεδίων συμπληρωματικών δράσεων,
- Εγκρίνει προτάσεις σχετικά με τις προσαρμογές της Εθνικής Στρατηγικής, τα χρονοδιαγράμματα και τις συγκεκριμένες δράσεις σχετικά με τον Οδικό Χάρτη υλοποίησης για τις δημόσιες συμβάσεις,
- Συντονίζει και εγκρίνει τα παραδοτέα που παρέχονται από την Επιχειρησιακή Συντονιστική Επιτροπή (Ε.Σ.Ε.) σύμφωνα με τον Οδικό Χάρτη,
- Εγκρίνει, ιεραρχεί και συντονίζει προτεινόμενες διαδικασίες, αλλαγές και σχετικές οργανωτικές και νομοθετικές προσαρμογές μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών σε διάφορα Υπουργεία,
- Μεριμνά για την διαθεσιμότητα του ανθρώπινου δυναμικού, καθώς επίσης και την διάθεση των οικονομικών πόρων,
- Παρέχει εξουσία στην Επιχειρησιακή Συντονιστική Επιτροπή (Ε.Σ.Ε.) για συγκεκριμένα καθήκοντα.

Η **Επιχειρησιακή Συντονιστική Επιτροπή (Ε.Σ.Ε.)** θα εξασφαλίζει την προσήκουσα διαχείριση και τον συντονισμό της συνεχούς συνεργασίας μεταξύ όλων των φορέων που συμμετέχουν (Υπουργεία, υπηρεσίες, Γραμματείες, επιχειρηματική κοινότητα) και την επίβλεψη των κοινών τους προσπαθειών για την εφαρμογή της Εθνικής Στρατηγικής.

Η Επιχειρησιακή Συντονιστική Επιτροπή (Ε.Σ.Ε.) πρέπει να έχει την κατάλληλη πολιτική στήριξη και την ευθύνη συντονισμού, της διοίκησης, της διαχείρισης και της εφαρμογής των δράσεων του Οδικού Χάρτη, όπως αυτές θα καθορίζονται και εγκρίνονται από την Ε.Ε.Σ.

Επίσης, η **Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων** θα συμμετέχει στις συνεδριάσεις της Ε.Σ.Ε με ρόλο συμβουλευτικό επί των διαδικασιών και των απαραίτητων για την υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής ενεργειών των δημοσίων φορέων, εξαιρουμένων των δράσεων που επισπεύδει η ίδια, στις οποίες συμμετέχει ως τακτικό μέλος (δικαίωμα ψήφου).

Η Ε.Σ.Ε. μπορεί να οριστεί κατά τον ίδιο ως άνω τρόπο, ήτοι κατ' εφαρμογή των περ. β' & γ' της παρ. 2 του άρθρου 15 του π.δ. 63/2005 (ΦΕΚ 98 Α) με πρόταση του Πρωθυπουργού και έκδοση σχετικής απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου. Προτείνεται τα μέλη της Ε.Σ.Ε. να προέρχονται από την υπηρεσιακή δομή των Υπουργείων για την εξασφάλιση της συνέχειας του έργου της Επιτροπής.

#### **ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ Ε.Σ.Ε.:**

Οι προτεινόμενες δράσεις και αρμοδιότητες της Ε.Σ.Ε. είναι ενδεικτικές και συνίστανται ιδίως στα ακόλουθα:

- Συντονισμός του έργου, συμπεριλαμβανομένων των Υπουργείων και των ενδιαφερόμενων μερών,
- Λεπτομερής ανάλυση του Οδικού Χάρτη και των ειδικών δράσεων και σχεδίων εργασίας με τον καθορισμό/προσαρμογή συγκεκριμένων χρονοδιαγραμμάτων, ορόσημων και παραδοτέων,
- Προτάσεις για τη λήψη των αναγκαίων μέτρων όταν απαιτείται,
- Στενή συνεργασία με εμπλεκόμενους φορείς του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα,
- Προετοιμασία, σύνταξη και υποβολή αναφορών προς την Ε.Ε.Σ.
- Προτάσεις για τις απαιτούμενες διαδικασίες υλοποίησης της εθνικής στρατηγικής και τις αναγκαίες οργανωτικές και νομοθετικές αλλαγές,
- Συνεργασία, όπου κρίνεται σκόπιμο, με διεθνείς εμπειρογνώμονες,

- Πρόταση για σύσταση, συντονισμό και επίβλεψη ομάδων εργασίας (μόνιμων ή εκτάκτων) που συστήνονται στα Υπουργεία για την υλοποίηση των σχετικών δράσεων.
- Έγκριση των παραδοτέων που προέρχονται από τις τυχόν συσταθείσες ομάδες εργασίας.

Η υλοποίηση του σχεδίου δράσης επιφορτίζεται στα αρμόδια Υπουργεία, που δύνανται να συστήνουν κατάλληλες ομάδες εργασίας, με έργο :

- Την ανάλυση και αποτύπωση των επί μέρους Επιχειρησιακών Διαδικασιών (απλοποίηση, εναρμόνιση, τυποποίηση κ.λπ.),
- Τον προσδιορισμό πακέτων εργασίας, επιμερισμό/κατανομές, mutually exclusive projects, χρονοπρογραμματισμό ενεργειών, monitoring mechanism/υποστηρικτικός μηχανισμός, δείκτες ΚΡΙ's κ.λπ.

### Διάρθρωση Σχήματος Διοίκησης







## ΠΗΓΕΣ

- Commission staff working document “Annual Public Procurement Implementation Review 2013” SWD (2014) 262 final, 1.8.2014
- Commission staff working document “Guide on dealing with innovative solutions in public procurement” SEC(2007) 280, 23.3.2007
- DRAFT REPORT on the specific problems in the transposition and implementation of public procurement legislation and its relation to the Lisbon agenda, EUROPEAN PARLIAMENT (2006/2084),20.4.2004
- e-Procurement Golden Book of Good Practice Final Report, PWC, Prepared for DG MARKT, 11 March 2013
- e-Procurement Uptake Final Report, Prepared for DG Grow, 23 April 2015
- European payment index report 2014, intrum justitia
- Evaluation of Electronic Tendering Procedures (ESHDHS System), 4.3.2015
- Evaluation of the design and functioning of the Greek e-notification portal (KHMDHS), 4.3.3015
- Evaluation of SMEs access to public procurement markets in the EU, GHK (2011)
- Final Study Report, Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts, April 2015.
- Flexible Strategies for Centralized Public Procurement, Albano/Sparo 2010
- Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures, EC 2014
- GVA-Fixed capital consumption
- Guidance for Member States and Programme Authorities for Management verifications to be carried out by Member States on operations co-financed by the Structural Funds, the Cohesion Fund and the EMFF for the 2014- 2020 programming period (EGESIF\_14-0012)
- HORIZON 2020-WORK PROGRAMME 2014-2015 “Specific requirements for innovation procurement (PCP/PPI)supported by HORIZON 2020 grants” C(2014) 4995
- Johan Stake (2008) “SME participation and success in public procurement”
- OECD Principles for Integrity in Public Procurement, OECD 2009
- OECD Recommendation of the Council on Public Procurement by DIRECTORATE FOR PUBLIC GOVERNANCE AND TERRITORIAL DEVELOPMENT, 4/2015
- Performance Measurement, Public Procurement, Brief 21, OECD, 2011
- Potential impact on smes of certain EP amendments to two proposed public procurement directives, (IMPA), 2013
- Public Procurement Indicators 2011 / 5.12.2012
- Public Procurement Indicators 2013, DG GROW G4 - Innovative and e-Procurement, June 17,2015
- Public Procurement Central Purchasing Bodies, Brief 20, Sigma, August 2011
- Public Procurement in Europe, Cost and Effectiveness, European Commission, 2011
- Recommendation for a strategy of centralized public procurement in Greece, EC T.F. Greece, 2012
- Recommendation of the Council on Public Procurement by Governance and Territorial Development Directorate Public Governance Committee, 24-10-2015
- Single Market Scoreboard, Public Procurement, Internal Market, Reporting period: 01/2014-12/2014, Industry, Entrepreneurship and SMEs, EC

Smarter, Faster, Better eGovernment – 8th eGovernment Benchmark Measurement, Prepared by: Capgemini, Rand Europe, IDC, Sogeti and DTI for: European Commission, Directorate General for Information Society and Media, November 2009

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

Study to the EC on the Greek Public Procurement Law, KGDI, 2013

The 2014 Greek National Reforms Programme, Υπουργείο Οικονομικών , 2014

The Action Plan of the Hellenic Government on the creation of a Public Procurement Authority

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

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

Ανακοίνωση της Επιτροπής "Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μια Λευκή Βίβλος", COM(2001) 428 τελικό - Επίσημη Εφημερίδα C 287 της 12.10.2001.

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

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

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

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ "on the conclusion of the Protocol Amending the Agreement on Government Procurement" COM(2013) 143 final, 22.3.2013

Δημόσιες Συμβάσεις και Πολιτική Συνοχής, Μελέτη, Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Πολιτικών/Διαρθρωτική Πολιτική και Πολιτική Συνοχής, 2012

Έγγραφο Εργασίας των Υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με την Αξιολόγηση του εθνικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων και του προγράμματος σταθερότητας του 2013

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

Έγγραφο εργασίας των Υπηρεσιών της Επιτροπής που συνοδεύει την Ανακοίνωση της Επιτροπής, Επισκόπηση της πορείας της εφαρμογής των ειδικών ανά χώρα συστάσεων ανά κράτος μέλος / Επισκόπηση 2014 (SWD 2013 800 Final/2/30-4-2014)

Εθνικό στρατηγικό σχέδιο κατά της διαφθοράς, Γενική Γραμματεία κατά της Διαφθοράς, 2015

Έκθεση για την “Ανάλυση και αξιολόγηση των φαινομένων διαφθοράς στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων”, ΥΠΟΜΕΔΙ, Ιούλιος 2014

Έκθεση Πεπραγμένων 2014, Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων

Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο "EU ANTI-CORRUPTION REPORT" (COM 2014) 38 final, 3.2.2014

ΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΗ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ (2006/C 179/02),1.8.2006

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

Η εθνική στρατηγική κατά της απάτης στις διαρθρωτικές δράσεις, Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων ΕΣΠΑ, 2014

Κανονισμός της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΚ) αριθ. 800/2008 (για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την κοινή αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της Συνθήκης (Γενικός κανονισμός απαλλαγής κατά κατηγορία)

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

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

Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα / Τελική Έκθεση: Δημόσιες Συμβάσεις, ΟΟΣΑ, 2014

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

Στρατηγικό Σχέδιο για την ανάπτυξη του τομέα της κοινωνικής επιχειρηματικότητας, Υπουργείο Εργασίας, 2013

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



## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

### ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι - Προώθηση Καινοτομίας

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

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

Οι δημόσιες ανάγκες αποτέλεσαν διαχρονικά παράγοντα ώθησης της καινοτομίας σε πολλούς τομείς, όπως οι τηλεπικοινωνίες, η ενέργεια, η υγεία, οι μεταφορές, η ασφάλεια και η άμυνα. Μέσα σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον να επανεξετάζεται ο ρόλος του δημόσιου τομέα, όσον αφορά τα οφέλη από τις καινοτομίες και την περαιτέρω προώθησή τους. Τούτο έχουν σε μεγάλο βαθμό πραγματοποιήσει οι μείζονες εμπορικοί εταίροι της ΕΕ - όπως οι ΗΠΑ και η Ιαπωνία, όπου η ανάθεση συμβάσεων Έρευνας & Ανάπτυξης (Research&Development) για την αντιμετώπιση δημόσιων αναγκών για τις οποίες δεν υφίσταται λύση στην αγορά, χρησιμοποιείται ως σημαντικός μηχανισμός για την τόνωση της καινοτομίας. Το εργαλείο που επιτρέπει την προώθηση των καινοτόμων εφαρμογών μέσω των δημοσίων συμβάσεων είναι οι προμήθειες καινοτόμων λύσεων (PPI) και οι στοχευμένες στην προώθηση της Ε&Α προεμπορικές συμβάσεις (PCP).

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

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



επιδιώκεται να περιγραφεί μια προσέγγιση (μέθοδος) για την προμήθεια υπηρεσιών E&A που διαφέρει από τις περιπτώσεις κατά τις οποίες «τα οφέλη προορίζονται αποκλειστικά για την αναθέτουσα αρχή προς χρήση της κατά τη διεξαγωγή των εργασιών της, υπό τον όρο ότι η παρεχόμενη υπηρεσία ανταμείβεται εξ ολοκλήρου από την αναθέτουσα αρχή» (σχ. άρθρο 16 στ, Οδηγία/18/EK, άρθρο 24 ε, Οδηγία /17/EK) και ότι δεν συνιστούν κρατική ενίσχυση<sup>98</sup>

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

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

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

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

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

<sup>98</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής “Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe” COM (2007)799 final, 14.14.2007

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

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

Αποκλειστική ανάπτυξη ως παρελκυστικός παράγοντας

Με τον όρο «αποκλειστική ανάπτυξη» νοούνται οι δημόσιες συμβάσεις ερευνητικών υπηρεσιών και υπηρεσιών ανάπτυξης των οποίων όλα τα οφέλη απολαμβάνει αποκλειστικά η αναθέτουσα αρχή ή ο αναθέτων φορέας και τα οποία αυτή/αυτός μπορεί να χρησιμοποιήσει κατά την άσκηση της δραστηριότητάς της/του, εφόσον εξασφαλίζει πλήρως αμοιβή για αυτές. Αποκλειστική ανάπτυξη σημαίνει ότι ο αγοραστής του δημοσίου δεσμεύει το σύνολο των αποτελεσμάτων και των οφελών από την ανάπτυξη (συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας ή IPR) αποκλειστικά για δική του χρήση. Τα δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας (Intellectual Property Rights), ως έννοια των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ & 2014/25/ΕΕ που βρίσκονται στη διαδικασία ενσωμάτωσης στην εσωτερική έννομη τάξη, περιλαμβάνουν τόσο την πνευματική ιδιοκτησία όσο και τα δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας και καταλαμβάνουν περαιτέρω τα εμπορικά, τεχνικά και βιομηχανικά απόρρητα των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Μέχρι σήμερα, οι εταιρείες που έχουν αναπτύξει την υπηρεσία/το προϊόν δεν μπορούν στη συνέχεια να τα χρησιμοποιήσουν περαιτέρω για άλλους δυνητικούς πελάτες<sup>99</sup>. Αυτή η προοπτική οδηγεί στα κάτωθι προβλήματα:

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

2) Χρηματοοικονομικοί φραγμοί για την ανάθεση συμβάσεων ανταγωνιζομένων λύσεων: Εφόσον μπορεί να προκύψει λύση από διάφορες τεχνολογίες και δυνατότητες σχεδιασμού, το υψηλό κόστος της αποκλειστικής ανάπτυξης καθιστά απρόσιτη την ανάθεση συμβάσεων ανταγωνιζομένων λύσεων από σειρά εταιρειών. Τούτο μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη δέσμευση των αγοραστών του δημοσίου από έναν προμηθευτή<sup>100</sup>

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

Προτεινόμενες Λύσεις

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

<sup>99</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής “Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe” COM (2007)799 final, 14.14.2007

<sup>100</sup> Ίδιο

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

## 2. Ανταγωνιστική ανάπτυξη σε φάσεις

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

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

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

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

Η διάκριση από τις δημόσιες συμβάσεις για εμπορική εισαγωγή παρέχει τη δυνατότητα στις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις να επικεντρώνουν στην απόκτηση των απαιτούμενων γνώσεων για τον προσδιορισμό της «βέλτιστης» δυνατής λύσης που μπορεί να προσφέρει η αγορά κατά τη στιγμή της εισαγωγής σε εμπορική κλίμακα, χωρίς αυτό να καταλήγει σε μονόπλευρη κρατική ενίσχυση υπέρ του κλάδου<sup>101</sup>

## B. Εφαρμογή καινοτόμων προμηθειών και διαμόρφωση καλών πρακτικών

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

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

<sup>101</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής “Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe” COM (2007)799 final, 14.14.2007

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

#### PPIs-Προτεινόμενες ενέργειες

- Οι ΑΑ οφείλουν να αποφεύγουν την χρήση κριτηρίων ανάθεσης βασισμένα σε δυσανάλογες απαιτήσεις συμμετοχής και χρηματοοικονομικής επάρκειας
- Οι ΑΑ πρέπει να χρησιμοποιήσουν προδιαγραφές λειτουργικότητας και απόδοσης χωρίς να καταδεικνύουν σε συγκεκριμένες προσεγγίσεις, όσον αφορά την υλοποίηση του συμβατικού αντικειμένου.
- Αξιολόγηση των προσφορών πρέπει να βασίζεται στο κριτήριο καλύτερης απόδοσης/κόστους και όχι στη χαμηλότερη τιμή.
- Μερισιμότητα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων ανάμεσα στις ΑΑ (προμηθευτές) και τους παρόχους καινοτόμων λύσεων πρέπει να συμπεριλαμβάνονται στην διακήρυξη του έργου. Τα IPR δικαιώματα εκμετάλλευσης πρέπει να αποδίδονται στα μέρη που τα παράγουν, (εξαιρείται η περίπτωση αδυναμίας εκμετάλλευσης μετά την πάροδο εύλογου χρονικού διαστήματος).
- Οι δυνητικοί πάροχοι καινοτόμων λύσεων στα πλαίσια σύμβασης PPI δεν μπορούν να είναι τελικοί δικαιούχοι κατά τη διάρκεια σχεδιασμού ή υλοποίησης της εν λόγω σύμβασης<sup>102</sup>
- Προετοιμασία της διακήρυξης PPI μέσω ανοιχτού διαλόγου με δυνητικούς προσφέροντες και τελικούς χρήστες με σκοπό τον καθορισμό των αναγκών και των τελευταίων τεχνολογικών εξελίξεων.
- Επάρκεια δημοσιότητας διακηρύξεων και πρότερων κοινοποιήσεων

#### PCPs-Προτεινόμενες ενέργειες

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

<sup>102</sup> HORIZON 2020-WORK PROGRAMME 2014-2015 “Specific requirements for innovation procurement (PCP/PPI)supported by HORIZON 2020 grants” C(2014)4995



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

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

#### Προμηθευτές και προβλήματα προσαρμογής

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

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

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

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

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



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

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

Προτεινόμενες καλές πρακτικές

Η εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου που διέπει το χώρο των δημόσιων προμηθειών σε συνδυασμό με τη ευελιξία που προβλέπει η εφαρμογή των πρόσφατων Οδηγιών προσφέρει περισσότερες ευκαιρίες στη Δημόσια Διοίκηση να προωθήσει τις καινοτόμες τεχνολογικά πρακτικές<sup>103</sup>, προϊόντα και υπηρεσίες ως οικονομικά βιώσιμες επιλογές. Παρά ταύτα, τα βασικά εμπόδια που προκύπτουν συνεχονται όχι τόσο με το θεσμικό πλαίσιο και την προσήκουσα εφαρμογή του αλλά κυρίως απορρέουν από το επίπεδο οργανωτικής επάρκειας, την πρακτική εμπειρία, την δυνατότητα συνεργασίας, τον κεντρικό σχεδιασμό εξυπηρέτησης των δημόσιων αναγκών, των δημοσιονομικών επιταγών και της ενσωμάτωσης στη στρατηγική των μελλοντικών τεχνολογικών εξελίξεων. Ιδιαίτερης σημασίας έχει η ικανότητα έγκαιρης εφαρμογής από τις αρμόδιες υπηρεσίες των χρηστών πρακτικών που αφορούν το χώρο των δημοσίων συμβάσεων τόσο σε Εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο. Στο πλαίσιο υιοθέτησης γενικών πρακτικών προτείνονται τα κάτωθι:

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

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

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

<sup>103</sup> Commission staff working document "Guide on dealing with innovative solutions in public procurement SEC (2007) 280, 23.3.2007

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

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

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