



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

Διαφθορά και Δημόσιες Συμβάσεις Νοσοκομείων του Ε.Σ.Υ.: το νέο νομοθετικό πλαίσιο περί σύναψης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και η αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς

**ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ**

Επιβλέπουσα:

Γεροστάθου Αθανασία

Σπουδάστρια:

Βορριά Ευσέβεια

ΑΘΗΝΑ – 2018

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΚΕ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Τίτλος: Διαφθορά και Δημόσιες Συμβάσεις Νοσοκομείων
του Ε.Σ.Υ.: το νέο νομοθετικό πλαίσιο περί σύναψης και
εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και η αντιμετώπιση του
φαινομένου της διαφθοράς**

Σπουδάστρια: Βορριά Ευσέβεια

Επιβλέπουσα: Γεροστάθου Αθανασία

Αθήνα - 2018

Περίληψη

Η παρούσα εργασία έχει ως αντικείμενο να αποτυπώσει το βασικό περιεχόμενο του νέου ρυθμιστικού πλαισίου, που διέπει τη σύναψη και την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, το οποίο έχει ως κύριους στόχους την καταπολέμηση των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού, την ενίσχυση της προσβασιμότητας όλων των επιχειρήσεων, ιδίως των Μικρομεσαίων επιχειρήσεων και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η Οδηγία 24/2014/ΕΕ μεταφέρθηκε στο εσωτερικό μας δίκαιο με το Ν.4412/2016 (ΦΕΚ 147Α'/08.08.2016). Ακολουθεί εννοιολογική διάκριση μεταξύ των εννοιών «διαφθορά», «δωροδοκία», «απάτη» και «κακοδιοίκηση», καθώς επίσης και ανάλυση των παραγόντων εμφάνισής της διαφθοράς στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων στα νοσοκομεία του Ε.Σ.Υ. Εστιάζει στην παρουσίαση των ρυθμίσεων δυνάμει των οποίων ο Ν.4412/2016 συμβάλλει στη πρόληψη και την αντιμετώπισή του φαινομένου της διαφθοράς. Εν συνεχεία, παρουσιάζονται κάποια από τα βασικά προβλήματα που ανέκυψαν κατά την εφαρμογή του Ν.4412/2016, επί τη βάσει απαντήσεων σύντομου ερωτηματολογίου, οι οποίες δόθηκαν ανώνυμα από υπαλλήλους δημόσιων νοσοκομείων και του Ε.Κ.Α.Β. Κλείνοντας, διατυπώνονται προτάσεις βελτίωσης των διαδικασιών σύναψης των δημόσιων συμβάσεων στον ελληνικό χώρο της υγείας, επί τη βάσει εκθέσεων θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. αλλά και διεθνών οργανισμών, με απώτερο στόχο τη περιστολή του φαινομένου της διαφθοράς.

Για τους σκοπούς της παρούσας εργασίας, πραγματοποιήθηκε ανασκόπηση τόσο πρωτογενούς όσο και δευτερογενούς υλικού, το οποίο ανακτήθηκε από βιβλιοθήκες και το Διαδίκτυο. Στο πρωτογενές υλικό περιλαμβάνεται η ενωσιακή και ελληνική νομοθεσία, εκθέσεις, μελέτες και αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, δημοσιεύσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας, και άλλων διεθνών οργανισμών, εκθέσεις, μελέτες και οδηγοί ημεδαπών δημοσίων

αρχών και υπηρεσιών (όπως ενδ. το Υπουργείο Υγείας και το Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου). Επιπλέον χρησιμοποιήθηκε ως εργαλείο συγκέντρωσης πληροφοριών σύντομο, ανώνυμο ερωτηματολόγιο με ερωτήσεις συνδυασμού και κλίμακας. Ως δευτερογενείς πηγές αξιοποιήθηκαν επιστημονικά εγχειρίδια, η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου αλλά και υλικό που ανακτήθηκε από αξιόπιστους διαδικτυακούς τόπους.

Abstract

The aim of the present paper is to reflect the basic content of the new regulatory framework, governing the conclusion and the performance of the public contracts, harmonizing the domestic legal system with the Directive 2014/14/EU (L94), which it has as main objectives to combat the distortions of competition, enhance the accessibility of all businesses, especially small and medium – sized enterprises and to combat the corruption. The Directive 2014/14/EU was transposed by the L. 4412/2016 (GG 147A’/08.08.2016). Followed by conceptual distinction between the concepts «corruption», «bribe», «fraud» and «mismanagement», as well as analysis of the factors for the appearance of corruption in the field of public contracts in the NHS hospitals. It is set as specific object the demonstration of how the new L.4412/2016 contributes to the prevention and the combat of the phenomenon of corruption. Subsequently, some of the basic problems of the L.4412/2016, which arose during the implementation of the Law, are presented, based on the responses, which were anonymously given by public hospitals’ and N.E.A.C.’s employees to a brief questionnaire. In closing, suggestions for improvement of the public contracts’ conclusion procedures in the Greek health area are made, based on EU institutions’ and international organizations’ reports, with a view to constrain the phenomenon of corruption.

For the purposes of the present paper, both primary and secondary material were reviewed, which were recovered from libraries and the Internet. The primary material includes EU and Greek legislation, reports, studies and decisions of the European Commissions, publications of the European Parliament, the World Health Organization and other international organizations, reports, studies and directives of domestic public authorities and services (such as the Ministry of Health and the Coordinating Inspection and Control Board). Additionally, a short, anonymous questionnaire by combining and scale questions was used as information gathering tool. As secondary sources scientific textbooks, Court of Auditors' case – law as well as material, recovered from reliable websites, were used.

ΛΕΞΕΙΣ – ΚΛΕΙΔΙΑ

Δημόσιες συμβάσεις

Δημόσια νοσοκομεία

Ανταγωνισμός

Ευρωπαϊκή αγορά

Διαφθορά

Υγεία

KEY WORDS

Public contracts

Public hospitals

Competition

European market

Corruption

Health

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I.Εισαγωγή	11
Η σημασία των δημοσίων συμβάσεων στην Ε.Ε.	11
II.Κύριο μέρος.....	13
Γενικό μέρος.....	13
A) Η Οδηγία 24/2014/ΕΕ (L94) για τις δημόσιες συμβάσεις (στον κλασσικό τομέα).	13
Η φιλοσοφία και οι βασικές αρχές της ευρωπαϊκής Οδηγίας 24/2014.	16
B) Το φαινόμενο της διαφθοράς στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων.	17
i) Εννοιολογική προσέγγιση της έννοιας της διαφθοράς.....	17
ii) Διάκριση της διαφθοράς από τις έννοιες «δωροδοκία», «απάτη» και «κακοδιοίκηση».....	22
Γ) Επισκόπηση του ν. 4412/2016: το νέο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τις διαδικασίες προγραμματισμού, σύναψης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων και παροχής έννομης προστασίας.....	27
i) Οι διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων με τον Ν. 4412/2016	30
ii) Τα βασικά στάδια σύναψης και εκτέλεσης συμβάσεων στα δημόσια νοσοκομεία	32
iii) Ο Ν. 4412/2016 και η αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις. (αρ. 24 & 76).....	36
Ειδικό μέρος.....	41
A) Οι λόγοι που καθιστούν το χώρο της υγείας προσφορότερο για την εκκόλαψη φαινομένων διαφθοράς.....	41
B) Συνήθεις μορφές εκδήλωσης της διαφθοράς στο χώρο της δημόσιας υγείας. Η διαφθορά στις συμβάσεις των δημόσιων νοσοκομείων.	43
Γ) Οι επιπτώσεις της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις αγαθών, υπηρεσιών και έργων στο χώρο της υγείας.	48
Δ) Το φαινόμενο της διαφθοράς στο ελληνικό σύστημα υγείας και το θεσμικό πλαίσιο πρόληψης και καταπολέμησής της.	49
Ε. Η εκκόλαψη του φαινομένου της διαφθοράς στο στάδιο της εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων.	55
III. Συμπεράσματα – Προτάσεις βελτίωσης.....	57
ΠΙΝΑΚΕΣ	61
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	72

ΕΣΔΔΑ, Βορριά Ευσέβεια, ©, 2018 - Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν ολικής ή μερικής αντιγραφής».

Αθήνα, 12/12/2018

Υπογραφή

Βορριά Ευσέβεια

ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΗΣ

- Πίνακας (I) με τις εντολές ελέγχου που εκδόθηκαν για το Σ.Ε.Υ.Υ.Π. για το έτος 2017.....61
- Πίνακας (II) με τους ελέγχους που περαιώθηκαν από το Σ.Ε.Υ.Υ.Π. εντός του έτους 2017.....62
- Πίνακας (III) κατηγοριοποίησης των προβλημάτων ανά τομείς με βάση τις κατατεθείσες έως 31.12.2017 εκθέσεις ελέγχου του Σ.Ε.Υ.Υ.Π.....63
- Πίνακας (IV) εξειδίκευσης των τομέων στους οποίους διαπιστώθηκαν τα προβλήματα με βάση τις κατατεθείσες έως 31.12.2017 εκθέσεις ελέγχου του Σ.Ε.Υ.Υ.Π.....64
- Πίνακας (V) με τις σημαντικότερες υποθέσεις του Σ.Ε.Υ.Υ.Π. για το έτος 2017.....65
- Πίνακας (VI) με τους δείκτες του συστήματος υγειονομικής περίθαλψης στην Ελλάδα με βάση την από Σεπτεμβρίου 2017 «Επικαιροποιημένη Έκθεση για τη Διαφθορά στον Τομέα της Υγειονομικής Περίθαλψης» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.....70

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

➤ ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ

Α.Ε.Π.: Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν

Α.Ε.Π.Π.: Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών

Γ.Ε.Δ.Δ.: Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Δ.Ε.Ε.: Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης

Δ.Σ.: Διοικητικό Συμβούλιο

Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.: Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων

Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση

Ε.Ε.Ε.Σ.: Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης

Ε.Κ.Α.Π.Υ.: Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας

ΕΛ.ΣΤΑΤ.: Ελληνική Στατιστική Αρχή

Ε.Ο.Κ.: Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.: Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων

Ε.Σ.Υ.: Εθνικό Σύστημα Υγείας

Ι.Ο.Β.Ε.: Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών

Κ.Δ.Ε.Ο.Δ.: Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου

Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.: Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων

Κ – Μ: Κράτος – Μέλος

Κ.Υ.Α.: Κοινή Υπουργική Απόφαση

Μ.Μ.Ε.: Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις

ΜΟ.ΠΑ.ΔΙ.Σ.: Μονάδα Παρακολούθησης Διαγωνισμών και Συμβάσεων

Ν.Π.Δ.Δ.: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

Ο.Τ.Α.: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Π.Δ.: Προεδρικό Διάταγμα

Π.Ε.: Πανεπιστημιακή Εκπαίδευση

Π.Κ.: Ποινικός Κώδικας

Π.Ο.Υ.: Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας

Π.Φ.Υ.: Πρωτοβάθμια Φροντίδα Υγείας

Σ.Ε.Υ.Υ.Π.: Σώμα Ελεγκτών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Σ.Ο.Ε.Ε.: Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου

Τ.Ε.: Τεχνολογική Εκπαίδευση

Τ.Ε.Υ.Δ.: Τυποποιημένο Έντυπο Υπεύθυνης Δήλωσης

Υ.ΠΕ.: Υγειονομική Περιφέρεια

Φ.Ε.Κ.: Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως

Χ.Ε.Π.: Χρηματικό Ένταλμα Πληρωμής

➤ **ΞΕΝΑ ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ**

GRECO: Group of States against Corruption

MSH/WHO: Management Sciences of Health/World Health Organisation

N.H.A.: National Health Accounts

OLAF: Office Européen de Lutte Antifraude

PETS: Public Expenditure Tracking Surveys

U.N.C.A.C. : United Nations Convention against Corruption

WHO: World Health Organisation

I. Εισαγωγή

Η σημασία των δημοσίων συμβάσεων στην Ε.Ε.

Το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ενοποίησης από τις ιδρυτικές Συνθήκες και ιδίως της Ε.Ο.Κ., εδράζονται σε μεγάλο βαθμό στη σταδιακή υλοποίηση των τεσσάρων θεμελιωδών ελευθεριών, ήτοι της ελεύθερης κυκλοφορία αγαθών, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων, γεγονός που αναμενόταν ότι θα οδηγούσε στη δημιουργία μιας τεράστιας εσωτερικής ενιαίας αγοράς 500 εκατομμυρίων ατόμων και πλέον. Βασικός στόχος της σταδιακής εμβάθυνσης, σύμφωνα με τις καταστατικές διατάξεις, ήταν και παραμένει η ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη όλων των Κ-Μ, καθώς επίσης και η επίτευξη οικονομικής και κοινωνικής σύγκλισης με απώτερο στόχο τη πολιτική ενοποίηση.

Με δεδομένη την ανάγκη διαμόρφωσης, εντός της ενιαίας αγοράς, των συνθηκών εκείνων που είναι πρόσφορες για την ανάπτυξη και την εδραίωση του ελεύθερου ανταγωνισμού, καθίσταται προφανής η σημασία των δημοσίων συμβάσεων, υπηρεσιών και έργων, για τη σύναψη και την εκτέλεση των οποίων η Δημόσια Διοίκηση των Κ-Μ συναλλάσσεται με τον ιδιωτικό τομέα. Αξίζει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με στοιχεία που αναρτώνται στο διαδικτυακό τόπο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, **οι δημόσιες συμβάσεις αντιστοιχούν σε περισσότερο από το 16% του Α.Ε.Π. της Ε.Ε.** (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2018, «Θεματολογικό δελτίο περί δημοσίων συμβάσεων»).

Η ανάπτυξη ωστόσο του ελεύθερου ανταγωνισμού, η κατάργηση των περιορισμών στις ευρωπαϊκές και διεθνείς αγορές και η διαρκής επέκταση των διασυνοριακών συναλλαγών, σε συνδυασμό με τη προοδευτικά αυξανόμενη ιδιωτικοποίηση τομέων δράσης της Δημόσιας Διοίκησης, έχει καταστήσει τις επιχειρηματικές συναλλαγές – στις οποίες άλλωστε εντάσσονται και οι δημόσιες συμβάσεις αγαθών, υπηρεσιών και έργων – σε χώρο που εμφανίζονται και αναπτύσσονται φαινόμενα διαφθοράς. Ο χώρος των δημοσίων συμβάσεων, ως ένας από τους επικερδέστερους τομείς δράσης της Δημόσιας Διοίκησης εντός του οποίου συντελείται διακίνηση και διαχείριση κεφαλαίων μεγάλου ύψους, παρουσιάζει συχνά κρούσματα παράνομης δράσης αλλά και διαφθοράς της διοίκησης. (Ράικος Δ., 2018).

Ως εκ τούτου, ο συντονισμός των εθνικών κανόνων των κρατών μελών στο πεδίο της σύναψης και της εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων - ιδίως όσον αφορά στη

δημοσιότητα των προσκλήσεων υποβολής προσφορών και των τεχνικών προδιαγραφών σε δημόσιους διαγωνισμούς που διεξάγονται στην επικράτεια Κ-Μ για την κάλυψη των αναγκών του δημόσιου τομέα σε αγαθά, υπηρεσίες και έργα - βρέθηκε ήδη από τη δεκαετία του '60 στο επίκεντρο του ρυθμιστικού ενδιαφέροντος της Ε.Ε. Εξίσου σημαντική είναι και η δέσμευση των Κ-Μ για ανάληψη από κοινού δράσης σε θέματα πρόληψης και καταστολής της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα, τόσο δια της νομοθετικής ρύθμισης όσο και δια της συγκρότησης και λειτουργίας ελεγκτικών μηχανισμών.

Συγκεκριμένα, από τα τέλη της δεκαετίας του '80 και κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '90, τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. ενέκριναν στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τις εξής οδηγίες:

- Την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων.
- Την Οδηγία 92/50/ΕΟΚ για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών.
- Την Οδηγία 93/36/ΕΟΚ για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών.
- Την Οδηγία 93/37/ΕΟΚ για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων.
- Την Οδηγία 93/38/ΕΟΚ σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών.

Ακολούθησε η **Οδηγία 2004/18/ΕΚ** περί των δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (που διορθώθηκε από την οδηγία 2005/75/ΕΚ), με την οποία επιδιώχθηκε η συγχώνευση και ως εκ τούτου η απλοποίηση και η αποσαφήνιση των Οδηγιών 92/50/ΕΟΚ, 93/36/ΕΟΚ, 93/37/ΕΟΚ, καθώς επίσης και η **Οδηγία 2004/17/ΕΚ** σχετικά με τους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών σε αντικατάσταση της Οδηγίας 93/38/ΕΟΚ. Για την ενίσχυση της έκτασης και της έντασης της έννομης προστασίας των συμφερόντων των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν σε διαγωνισμούς δημοσίων συμβάσεων, εκδόθηκε η **Οδηγία 2007/66/ΕΚ** για τη τροποποίηση των οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των

διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημόσιων συμβάσεων¹. Η επέκταση της εσωτερικής ευρωπαϊκής αγοράς και των διασυνοριακών συναλλαγών, ανέδειξε την ανάγκη θέσπισης και εφαρμογής και ειδικότερων κανόνων σχετικά με τη σύναψη και την εκτέλεση των δημόσιων συμβάσεων, όπως για παράδειγμα η **Οδηγία 2009/81/ΕΚ** για την προμήθεια αμυντικού εξοπλισμού, ώστε να καταστεί ευχερέστερη η πρόσβαση στις αγορές αμυντικού εξοπλισμού των κρατών μελών.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας - η οποία άρχισε να ισχύει την 1^η Δεκεμβρίου 2009 επανακαθορίζοντας και ενισχύοντας τις αρμοδιότητες της Ένωσης – αναγνώρισε στην Ευρωπαϊκή Ένωση συντρέχουσα αρμοδιότητα, ως προς τους τομείς της εσωτερικής αγοράς αλλά και ως προς τη χάραξη και την εφαρμογή της οικονομικής, κοινωνικής, αναπτυξιακής, περιβαλλοντικής και ενεργειακής πολιτικής. Η Ε.Ε., η οποία αποκτά πλέον πλήρη νομική προσωπικότητα, ασκεί τις ως άνω αρμοδιότητες σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, χωρίς να υποκαθιστά τα ίδια τα κράτη μέλη (αρ. 4 ΣΛΕΕ). Περαιτέρω, η ΣΛΕΕ απονέμει αποκλειστική αρμοδιότητα στην Ε.Ε. σε σχέση με τη νομοθετική ρύθμιση του ανταγωνισμού εντός της ευρωπαϊκής αγοράς, ως βασικής παραμέτρου για το «άνοιγμα» των δημοσίων συμβάσεων στον ευρωπαϊκό χώρο (αρ. 3 ΣΛΕΕ).

II. Κύριο μέρος

Γενικό μέρος

A) Η Οδηγία 24/2014/ΕΕ (L94) για τις δημόσιες συμβάσεις (στον κλασσικό τομέα).

Στα πλαίσια της υλοποίησης των στόχων της στρατηγικής «**Ευρώπη 2020**» για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη και με δεδομένο ότι οι δημόσιες συμβάσεις καταλαμβάνουν μεγάλο μέρος της οικονομικής δραστηριότητας στον ευρωπαϊκό χώρο (ιδίως στον τομέα των δημοσίων έργων, των κατασκευών, της βαριάς βιομηχανίας, της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών), κρίθηκε αναγκαία η μεταρρύθμιση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

Βασικοί στόχοι της εν λόγω μεταρρύθμισης αποτελούν:

¹ Η οικονομική Οδηγία 2007/66/ επέβαλλε ως υποχρέωση στις αναθέτουσες αρχές να αναστείλουν την υπογραφή της σύμβασης για δέκα (10) τουλάχιστον ημέρες από την ημερομηνία ανακήρυξης του αναδόχου επί ποινή ακυρότητας της σύμβασης.

- ο ουσιαστικός συντονισμός των νομοθεσιών σύναψης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων στα Κ – Μ,
- η βέλτιστη δυνατή αξιοποίηση των περιορισμένων λόγω ευρωπαϊκής και διεθνούς οικονομικής κρίσης διαθέσιμων πόρων,
- η ενσωμάτωση προτύπων για την «καταπολέμηση της διαφθοράς και τη χρηστή διακυβέρνηση ως ένα σημαντικό τμήμα του συνολικού εκσυγχρονισμού» (Ράικος Δ., 2018, σελ. 203), με απώτερο στόχο την
- αποτροπή των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού και την ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων (Αιτιολογική σκέψη 16 Οδηγίας 24/2014).

Η μεταρρύθμιση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων αποτέλεσε μία από τις 12 (δώδεκα) δράσεις προτεραιότητας της Πράξης για την Ενιαία αγορά για την *τόνωση της ανάπτυξης και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης* («Μαζί για μια νέα ανάπτυξη», COM 2011/206), στο πλαίσιο της οποίας υιοθετήθηκαν και δημοσιεύθηκαν στην επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 28/3/2014 με ημερομηνία έναρξης ισχύος την 17^η Απριλίου 2014, οι κάτωθι νέες οδηγίες:

- η Οδηγία 2014/23/ΕΕ (L94), με την οποία τέθηκαν σε ισχύ για πρώτη φορά ειδικές ρυθμίσεις για την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης έργων και υπηρεσιών.
- η Οδηγία 2014/24/ΕΕ (L94), για τις δημόσιες συμβάσεις (στον κλασικό τομέα), η οποία αντικατέστησε την Οδηγία 2004/18/ΕΚ περί των δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών,
- η Οδηγία 2014/25/ΕΕ (L94), για τις συμβάσεις που συνάπτονται από φορείς στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, η οποία αντικατέστησε την Οδηγία 2004/17/ΕΚ,
- η Οδηγία 2014/55/ΕΕ για την έκδοση ηλεκτρονικών τιμολογίων στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων, με στόχο τη πλήρη ηλεκτρονικοποίηση των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων².

Επισημαίνεται ότι στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 24/2014 εμπίπτουν όλες οι δημόσιες συμβάσεις ανεξαρτήτου αξίας. Παράλληλα προβλέπονται ειδικά καθεστάτα για μια σειρά από περιπτώσεις οι οποίες, όπως εξηγείται στις Αιτιολογικές σκέψεις 28,

² Η προθεσμία για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών της Οδηγίας 2014/55/ΕΕ ορίστηκε για τις 27 Νοεμβρίου 2018.

115, 116, 117 της Οδηγίας 24/2014, παρουσιάζουν περιορισμένο διασυνοριακό ενδιαφέρον όπως π.χ. οι ξενοδοχειακές υπηρεσίες και οι υπηρεσίες εστιατορίων που παρέχονται συνήθως από φορείς εγκατεστημένους στον τόπο παροχής των υπηρεσιών αυτών, καθώς η διασυνοριακή τους διάσταση είναι περιορισμένη. Οι εν λόγω ευέλικτοι κανόνες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, γνωστοί ως «απλοποιημένο καθεστώς», ρυθμίζονται από τα ίδια τα κράτη μέλη, υπό το περιορισμό τήρησης των βασικών ενωσιακών διαδικαστικών προϋποθέσεων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015).

Η Ελλάδα, ως συμμετέχων στο εγχείρημα της «Ευρώπης 2020», αναγνώρισε δια της ψήφισης του Ν.4412/2016, τον επιτακτικό χαρακτήρα της ανάγκης για εξασφάλιση σαφούς, πλήρους και εναρμονισμένου με τις ευρωπαϊκές επιταγές νομοθετικού και θεσμικού πλαισίου για τη σύναψη και την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων/έργων παραμένει διαχρονική ανάγκη. Στη περίπτωση μάλιστα του Ε.Σ.Υ. της χώρας μας, οι αναθέτουσες αρχές συνάπτουν και εκτελούν σωρεία δημοσίων συμβάσεων για την κάλυψη των λειτουργικών τους ανάγκες. Η ως άνω ανάγκη για αποτελεσματική νομοθετική μεταρρύθμιση στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων των φορέων υγείας καθίσταται ακόμη πιο επιτακτική, αν ληφθούν υπόψη:

- η ανελαστικότητα των προς κάλυψη αναγκών υγείας είναι υψηλή,
- το ύψος των δαπανών υγείας είναι υψηλό υπερβαίνον το 8% του Α.Ε.Π. ακόμη και μέσα στα χρόνια της οικονομικής κρίσης (ΕΛΣΤΑΤ, 2016),
- το επίπεδο τεχνογνωσίας και εμπειρίας των υπαλλήλων που στελεχώνουν τις Τεχνικές Υπηρεσίες και τις Διευθύνσεις Προμηθειών των δημοσίων νοσοκομείων δεν είναι συχνά το απαιτούμενο για τη διαχείριση των ζητημάτων που ανακύπτουν στα πλαίσια των δημοσίων συμβάσεων,
- τα εγγενή χαρακτηριστικά της οργάνωσης των δημοσίων νοσοκομείων ευνοούν την ανάπτυξη του φαινομένου της διαφθοράς σε σχέση με την οργανωμένη ανάθεση προμηθειών και έργων.

Όπως έχει επανειλημμένως διαπιστωθεί, η κακοδιαχείριση των δημοσίων συμβάσεων από τα δημόσια νοσοκομεία και η κατασπατάληση του δημοσίου χρήματος, υποκρύπτουσα ακόμη και φαινόμενα διαφθοράς, οδήγησε σε υπερδιόγκωση των χρεών των δημοσίων νοσοκομείων. Αναφέρεται χαρακτηριστικά στην Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα «Στατιστικά Στοιχεία Δημόσιου Ελλείμματος και Χρέους της Ελλάδας» (2010), ότι τα ίδια τα ελληνικά νοσοκομεία δεν καταγράφουν με ορθό

τρόπο τα στοιχεία σχετικά με τις ανεξόφλητες υποχρεώσεις τους (καθυστερημένη υποβολή δαπανών), με αποτέλεσμα εν συνεχεία οι ελληνικές στατιστικές αρχές να υποβάλουν μη έγκυρα στοιχεία και να μην απεικονίζονται σωστά τα πραγματικά χρέη και ελλείμματα των δημόσιων νοσοκομείων. Στην ίδια Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2010), για τη περίοδο 2005-2008 «...σύμφωνα με την έρευνα των νοσοκομείων οι ανεξόφλητες υποχρεώσεις των νοσοκομείων ανέρχονταν περίπου στο ποσό των 3,3 δισεκατομμυρίων ευρώ..... η ΕΣΥΕ στις κοινοποιήσεις ΔΥΕ Απριλίου και 2ας Οκτωβρίου κατέγραψε μόνο περίπου 2,3 δισεκατομμύρια ως υποχρεώσεις, μειώνοντας εσφαλμένα το έλλειμμα....».

Η φιλοσοφία και οι βασικές αρχές της ευρωπαϊκής Οδηγίας 24/2014.

Η Οδηγία 2014/24/ΕΕ θέτει τις αναγκαίες θεσμικές προϋποθέσεις προκειμένου οι διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων να καταστούν **απλούστερες, πιο ευέλικτες και πιο προσιτές** προς όλες τις συμμετέχουσες σε διαδικασία δημοσίου διαγωνισμού επιχειρήσεις και ιδίως τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ)³, είτε πρόκειται για ευρωπαϊκές είτε για αλλοδαπές (εκτός Ε.Ε.) επιχειρήσεις⁴. Σύμφωνα με τη Πράσινη Βίβλο για την επιχειρηματικότητα στην Ευρώπη «...*οι διαρθρωτικές αλλαγές της οικονομίας στηρίζονται σε δραστηριότητες που βασίζονται στη γνώση στον τομέα των υπηρεσιών και δημιουργούν νέες επιχειρηματικές ευκαιρίες, υπενθυμίζοντας ότι οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις πρέπει να βρίσκονται στο επίκεντρο της στρατηγικής που καθορίστηκε στη Λισσαβόνα και ότι οι μικρές επιχειρήσεις διαδραματίζουν αναντικατάστατο ρόλο στο οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο...*» (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2003).

Το **πραγματικό «άνοιγμα» της ευρωπαϊκής αγοράς** δημοσίων συμβάσεων και η ενίσχυση των διασυνοριακών συναλλαγών επιδιώκει αφενός την εγκαθίδρυση **υγιούς, θεμιτού και γνήσιου ανταγωνισμού** ανάμεσα στις δραστηριοποιούμενες στον ευρωπαϊκό χώρο επιχειρήσεις, αφετέρου τη **βελτίωση της αποτελεσματικότητας** των δημοσίων συμβάσεων, με στόχο τη παραγωγή και παροχή προϊόντων και υπηρεσιών καλύτερης ποιότητας και σε πιο συμφέρουσες τιμές προς τους ευρωπαίους πολίτες. Ο

⁴ Αξίζει να σημειωθεί ότι μεγαλύτερο ποσοστό των δημόσιων αναθέσεων στην Ε.Ε. είναι διασυνοριακού χαρακτήρα, ενώ το ποσοστό που ανατίθεται σε επιχειρήσεις με καταστατική έδρα εκτός Ε.Ε. παραμένει σχετικά χαμηλό, ειδικά σε σχέση με τον υψηλό δείκτη διείσδυσης των επιχειρήσεων αυτών στην ευρωπαϊκή αγορά, σύμφωνα με στοιχεία της από 13.4.2011 Ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών (COM 2011/206).

εκσυγχρονισμός και η βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων συμβάσεων, υπό το πρίσμα της τήρησης των αρχών της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της αποδοτικότητας, συνεπάγεται ταυτόχρονα την ένταξη περιβαλλοντικών και κοινωνικών – εργασιακών παραμέτρων, διαμορφώνοντας με αυτόν τον τρόπο πρόσφορες συνθήκες για την ανάπτυξη μιας πιο οικολογικής, κοινωνικά υπεύθυνης και καινοτόμου εσωτερικής αγοράς.

Συνοψίζοντας, οι βασικές αρχές και καινοτομίες της Οδηγίας 24/2014 συνίστανται στην:

- Ενίσχυση του υγιούς και θεμιτού ανταγωνισμού στην ευρωπαϊκή αγορά και περιστολή των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού.
- Διευκόλυνση της πρόσβασης των ΜΜΕ στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων.
- Ενσωμάτωση και προώθηση της καινοτομίας στις δημόσιες συμβάσεις.
- Ένταξη κοινωνικών και περιβαλλοντικών παραμέτρων στις δημόσιες συμβάσεις.
- Ενίσχυση της απασχόλησης στην ευρωπαϊκή αγορά εργασίας.
- Βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων συμβάσεων και των παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών στους Ευρωπαίους πολίτες.

B) Το φαινόμενο της διαφθοράς στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

i) Εννοιολογική προσέγγιση της έννοιας της διαφθοράς.

Στην ελληνική έννομη τάξη, η «διαφθορά», *υπό την έννοια «της αθέμιτης και κατά κανόνα μυστικής δοσοληψίας μεταξύ προσώπων, εκ των οποίων το ένα έχει συμφέρον στην υπηρεσιακή δραστηριότητα ενός (υπό ευρεία έννοια) υπαλλήλου ή εντολοδόχου»* (Κουράκης Ν., 2007, σελ 334-335), δεν αντιμετωπίζεται ως **γνήσια νομική έννοια**, με αποτέλεσμα να ελλείπει στο ελληνικό δίκαιο ένας ακριβής και ποινικά αξιοποιήσιμος ορισμός της έννοιας «διαφθορά».

Ως οικονομική δε διαφθορά - η οποία συνιστά τη συνηθέστερη μορφή διαφθοράς που συναντάται στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων και των επιχειρηματικών συναλλαγών - ορίζεται η **αυτοτελής εγκληματική συμπεριφορά** που στοχεύει στην εξασφάλιση εύνοιας σε συγκεκριμένο υπηρεσιακό επίπεδο, με σκοπό είτε τη διευκόλυνση κάποιου άλλου προσοδοφόρου οικονομικού εγκλήματος, είτε ως

συνισταμένη μιας οργανωμένης οικονομικής εγκληματικότητας. Σημειώνεται ότι στον ελληνικό Ποινικό Κώδικα δεν προβλέπεται η διαφθορά ως ποινικά αξιόποινη πράξη αλλά μορφές εκδήλωσης αυτής, όπως η δωροληψία υπαλλήλου (ΠΚ 235), η δωροδοκία υπαλλήλου (ΠΚ 236) και διακεκριμένες μορφές εγκλημάτων, όπως ενδεικτικά η «δωροδοκία κατά τις εκλογές» (ΠΚ 165) και η «δωροληψία και δωροδοκία δικαστικών λειτουργών» (ΠΚ 237).

Το φαινόμενο της διαφθοράς βρίσκεται πάντα στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος της διεθνούς κοινότητας λόγω του διεθνικού, διαχρονικού και δυναμικά εξελισσόμενου χαρακτήρα της στο δημόσιο βίο και ιδίως λόγω των δυσμενών οικονομικών επιπτώσεών της στις εθνικές οικονομίες. Ωστόσο, η ποικιλομορφία των συστημάτων υγείας σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, η πολυπλοκότητα της οργάνωσής τους, στο οποίο ενυπάρχουν και αλληλοεπιδρούν πολλοί δρώντες (ιατρικό, νοσηλευτικό και υποστηρικτικό προσωπικό, διοίκηση, λήπτες/τριες υπηρεσιών υγείας, προμηθευτές, εξωτερικοί συνεργάτες, ερευνητικά κέντρα, πανεπιστήμια, κ.α.), καθιστά δυσχερή το διαχωρισμό ανάμεσα στις κακές αποφάσεις/πρακτικές που οφείλονται σε αμέλεια ή κακό/ελλιπή συντονισμό και σε αυτές που υποκρύπτουν διαφθορά. Εξίσου δυσχερής καθίσταται και ο υπολογισμός του κόστους της διαφθοράς για τα συστήματα υγείας των κρατών, αναπτυγμένων και αναπτυσσόμενων.

Για παράδειγμα στις Η.Π.Α., που διαθέτει τα υψηλότερα ποσά για την υγεία συγκριτικά με οποιοδήποτε άλλη αναπτυγμένη χώρα (15,3 % ΑΕΠ), υπολογίζεται ότι 5-10% του προϋπολογισμού για τα προγράμματα Medicare και Medicaid δαπανάται σε ποσά αδικαιολόγητα υψηλά, ενώ στη Καμπότζη υπολογίζεται ότι περίπου 5% του ετήσιου προϋπολογισμού για την υγεία απορροφάται από εστίες διαφθοράς ήδη στη πηγή, προτού καν δηλαδή αποδοθούν στους αρμόδιους φορείς. (Π.Ο.Υ., 2006).

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι το κόστος της διαφθοράς στην οικονομία της Ε.Ε., σύμφωνα με τις εκτιμήσεις ειδικευμένων ιδρυμάτων και οργανισμών, όπως το Διεθνές Εμπορικό Επιμελητήριο, η Διεθνής Διαφάνεια, το Παγκόσμιο Σύμφωνο του ΟΗΕ (UN Global Compact) και το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ (World Economic Forum), ανέρχεται στα 120 δις Ευρώ ετησίως, ποσό που είναι ελάχιστα μικρότερο σε σχέση με τον ετήσιο προϋπολογισμό της Ε.Ε. Σε παγκόσμιο δε επίπεδο το κόστος της διαφθοράς αντιστοιχεί στο 5% του παγκόσμιου Α.Ε.Π. σύμφωνα με πρόσφατα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017)

Στα πλαίσια λοιπόν της προσπάθειας των κρατών να αναλάβουν από κοινού δράση, σε ευρωπαϊκό και σε διεθνές επίπεδο, για τη πρόληψη και την αντιμετώπιση της διαφθοράς και των δυσμενών επιπτώσεων της, έχει επανειλημμένως εκφραστεί η δέσμευση για άσκηση συντονισμένων και αποτελεσματικών πολιτικών καταπολέμησής της.

Ενδεικτικά αναφέρεται η «Σύμβαση περί καταπολεμήσεως της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των Κρατών - Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» - η οποία υπογράφηκε στις Βρυξέλλες στις 26 Μαΐου 1997 και κυρώθηκε από την Ελλάδα με το ν. 2802/2002 «Κύρωση της Σύμβασης περί καταπολεμήσεως της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ΦΕΚ 47Α' / 3.3.2002) - στην οποία η Ε.Ε. προσεγγίζει τη διαφθορά ως ειδικότερη μορφή εκδήλωσης της απάτης, συνδέοντάς την με την ενεργητική (δωροληψία) και τη παθητική δωροδοκία.

Σύμφωνα δε με τη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς (2003), η οποία κυρώθηκε με τον Ν. 2957/2001 (ΦΕΚ 260Α' / 12.11.2001), ως «διαφθορά νοείται η απαίτηση, προσφορά παροχή ή αποδοχή, αμέσως ή εμμέσως, δώρου ή οποιουδήποτε άλλου μη προσήκοντος ωφελήματος ή υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος, που επηρεάζει την ορθή εκτέλεση καθήκοντος ή την απαιτούμενη συμπεριφορά του λήπτη του δώρου ή του μη προσήκοντος ωφελήματος ή της υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος».

Αντίστοιχος και ο ορισμός περί ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας που δίνεται στη παρ. 1 του άρ. 2 της Απόφασης-Πλαίσιο 2003/568/ΔΕΥ του Συμβουλίου Ε.Ε. της 22ας Ιουλίου 2003, για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα «1. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν ότι οι ακόλουθες εκ προθέσεως πράξεις συνιστούν ποινικό αδίκημα, εφόσον τελούνται στο πλαίσιο επιχειρηματικών δραστηριοτήτων: α) υπόσχεση, προσφορά ή παροχή, απευθείας ή μέσω τρίτου, σε ένα πρόσωπο το οποίο ασκεί διευθυντική λειτουργία ή εργάζεται υπό οποιαδήποτε ιδιότητα σε ιδιωτικό φορέα, μη οφειλόμενου πλεονεκτήματος οιασδήποτε φύσεως, για τον εαυτό του ή για τρίτον, προκειμένου το πρόσωπο να τελέσει ή να μην τελέσει πράξη, κατά παράβαση των καθηκόντων του· β) απευθείας ή μέσω τρίτου αίτηση ή αποδοχή μη οφειλόμενου πλεονεκτήματος οιασδήποτε φύσεως, ή αποδοχή της υπόσχεσης τέτοιου πλεονεκτήματος, για τον εαυτό του ή για τρίτον, εκ μέρους προσώπου το οποίο ασκεί διευθυντική λειτουργία ή εργάζεται υπό οποιαδήποτε ιδιότητα σε ιδιωτικό

φορέα, προκειμένου να τελέσει ή να μην τελέσει πράξη κατά παράβαση των καθηκόντων του.».

Συνεπώς, η διαφθορά συνδέεται αφενός με ποινικά κολάσιμες πράξεις (πρακτικές δωροδοκίας) και αφετέρου με πειθαρχικά παραπτώματα (παράβαση καθήκοντος και κατάχρηση εξουσίας από μέρους των δημοσίων υπαλλήλων).

Περαιτέρω, ψηφίστηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης και κυρώθηκε από τα Κ-Μ η «Σύμβαση ποινικού δικαίου για τη διαφθορά», η οποία συμπληρώθηκε με το «Πρόσθετο Πρωτόκολλο στη Σύμβαση ποινικού δικαίου για τη διαφθορά», Στρασβούργο 2003). Οι εν λόγω συμβάσεις κυρώθηκαν και αποτέλεσαν εθνικό δίκαιο στην Ελλάδα με το Ν. 3560/2007 «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης ποινικού δικαίου για τη διαφθορά και του Πρόσθετου σ' αυτήν Πρωτοκόλλου» (ΦΕΚ 103 Α'/14.5.2007). Δυνάμει των ως άνω νομοθετικών κειμένων, τα συμβαλλόμενα κράτη, αναγνωρίζοντας τη διασύνδεση της διαφθοράς με το οργανωμένο έγκλημα και το ξέπλυμα χρήματος, συμφώνησαν να συνεργάζονται για την άσκηση των απαιτούμενων νομοθετικών και εκτελεστικών μέτρων κατά της διαφθοράς.

Εξίσου σημαντική πρωτοβουλία αποτέλεσε η σύσταση της «Ομάδας Κρατών κατά της Διαφθοράς» (Group of States against Corruption, GRECO) από το Συμβούλιο της Ευρώπης το 1999, με στόχο την παρακολούθηση της συμμόρφωσης των συμβαλλόμενων κρατών (μεταξύ των οποίων είναι και η Ελλάδα) στα πρότυπα κατά της διαφθοράς (anti-corruption standards) που θέτει το Συμβούλιο της Ευρώπης, μέσα από διαδικασίες αμοιβαίας αξιολόγησης και άσκησης πίεσης.

Αναγνωρίζοντας τα Ηνωμένα Έθνη το διεθνικό χαρακτήρα του φαινομένου της διαφθοράς στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα και την ανάγκη διεθνούς συνεργασίας σε θέματα πρόληψης και καταστολής της⁵, η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών υιοθέτησε στις 31 Οκτωβρίου 2003 στη Νέα Υόρκη τη Διεθνή Σύμβαση ενάντια στη Διαφθορά (UNCAC), η οποία θεωρείται ως η σημαντικότερη διεθνής σύμβαση σε θέματα πρόληψης και αντιμετώπισης της διαφθοράς. Η εν λόγω σύμβαση μεταφέρθηκε στο ελληνικό δίκαιο με το ν. 3366/2008 «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα» (ΦΕΚ Α' 105/10.6.2008).

⁵Σύμφωνα με το προοίμιο του Ν. 3666/2008 «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα» (ΦΕΚ 113Α'/18.6.2008) «Πεισιμένα ότι η διαφθορά δεν αποτελεί πλέον τοπικό ζήτημα, αλλά διεθνικό φαινόμενο που επηρεάζει όλες τις κοινωνίες και τις οικονομίες καθιστώντας απαραίτητη τη διεθνή συνεργασία για την πρόληψη και τον έλεγχό της...»

Αξίζει να σημειωθεί ότι η UNCAC δεν εμπεριέχει συγκεκριμένο ορισμό της έννοιας της διαφθοράς αλλά προσεγγίζει με πιο ευρύ τρόπο το εν λόγω φαινόμενο, αναφέροντας πράξεις οι οποίες πληρούν την αντικειμενική και υποκειμενική υπόσταση της διαφθοράς στο έδαφος των συμβαλλόμενων κρατών, όπως είναι η δωροδοκία, η κατάχρηση εξουσίας, η υπεξαίρεση, ο παράνομος πλουτισμός, η αθέμιτη άσκηση επιρροής έναντι ανταλλάγματος αλλά και η νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (το λεγόμενο «ξέπλυμα» χρήματος), η παρεμπόδιση νόμιμης αρχής αλλά και η συγκάλυψη/συνέργεια στις παραπάνω πράξεις. Η UNCAC εντάσσει τη διαφθορά σε ένα ευρύτερο πλαίσιο διακυβέρνησης, εστιάζοντας στα μέτρα πρόληψης – καταπολέμησής της, τη θωράκιση του κράτους δικαίου από τα φαινόμενα διαφθοράς, τη διαφάνεια, την ακεραιότητα και τη λογοδοσία.

Επίσης, με σκοπό την αναγνώριση της ευθύνης σε όλα τα πρόσωπα που εμπλέκονται σε φαινόμενα διαφθοράς στο δημόσιο τομέα, ώστε να αποφεύγεται η επίρριψη του συνόλου των ευθυνών - πειθαρχικών, ποινικών, αστικών – πρωτίστως στους υπαλλήλους που βρίσκονται χαμηλά στην ιεραρχία, υιοθετείται μια λειτουργική προσέγγιση της ιδιότητας του «δημοσίου υπαλλήλου». Σύμφωνα με το λειτουργικό κριτήριο που υιοθετεί η UNCAC, την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου φέρει κάθε πρόσωπο που ασκεί νομοθετικά, διοικητικά ή διαχειριστικά (managerial) καθήκοντα στο δημόσιο τομέα, ακόμη και οι εργαζόμενοι, διευθυντικά στελέχη και διαχειριστές των ιδιωτικών εταιριών που συναλλάσσονται με το δημόσιο στα πλαίσια της σύναψης και της εκτέλεσης μιας δημόσιας σύμβασης. Στη διασταλτικά ερμηνευόμενη έννοια του αλλοδαπού δημοσίου λειτουργού, κατά την έννοια της UNCAC, εντάσσονται οι αλλοδαποί δικαστές, τα μέλη των εθνικών κοινοβουλίων των κρατών μελών, οι de facto αξιωματούχοι αλλά και οι αντιπρόσωποι διεθνών οργανισμών. (Κουράκης Ν., 2007)

Στο ίδιο πνεύμα διασταλτικής ερμηνείας και η Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank) και ο Διεθνής Οργανισμός για τη Διαφάνεια (Transparency International) ορίζουν ως διαφθορά «τη κατάχρηση δημόσιας ή δοτής εξουσίας για αποκόμιση ιδιωτικού οφέλους». Η ως άνω εννοιολογική προσέγγιση περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα πρακτικών και ενεργειών οικονομικής και πολιτικής φύσης - από δωροδοκίες υπαλλήλων μέχρι κατασπατάληση δημοσίων πόρων σε μεγάλη κλίμακα – οι οποίες συνιστούν ποινικά κολάσιμες πράξεις και αποτελούν τροχοπέδη για την καλή διακυβέρνηση και την οικονομική ανάπτυξη ενός κράτους. (WHO, 2011)

Ειδικά στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων στον χώρο της υγείας, όπου και εστιάζει η παρούσα εργασία, η διαφθορά σχετίζεται με την κατάχρηση

εξουσίας, στην οποία μπορούν να προβούν τόσο οι εμπλεκόμενοι σε Υπηρεσίες οικονομικής διαχείρισης και προμηθειών διοικητικοί υπάλληλοι και το ιατρικό προσωπικό (ιατροτεχνολογικού εξοπλισμού, υλικών, αναλώσιμων, υπηρεσιών σίτισης, καθαριότητας, φύλαξης κ.α.), όσο και οι εμπλεκόμενοι πάροχοι υγείας, προκειμένου να προσποριστούν παράνομο ίδιο όφελος. (Υπουργείο Υγείας, 2014)

ii) Διάκριση της διαφθοράς από τις έννοιες «δωροδοκία», «απάτη» και «κακοδιοίκηση».

Η απουσία ενός διεθνούς, ευρωπαϊκού ή έστω εθνικού ορισμού της έννοιας «διαφθορά» σε συνδυασμό με την ευρύτητα και το πολυδιάστατο του όρου – όπως παρουσιάστηκε ανωτέρω - καθιστά αναγκαία τη διάκριση της «διαφθοράς» από τις έννοιες «απάτη», «δωροδοκία» και «κακοδιοίκηση», καθώς είναι συχνή η σύγχυση που προκαλείται στους πολίτες αλλά και στους δημόσιους λειτουργούς ως προς το ποιές ενέργειες/πρακτικές πληρούν την αντικειμενική και υποκειμενική υπόσταση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα.

Το έγκλημα της «**δωροληψίας υπαλλήλου**», προβλέπεται στο αρ. 235 του Ποινικού Κώδικα αλλά και ως βασικό αδίκημα για το ξέπλυμα χρήματος στο ν. 3691/2008 για τη «*Πρόληψη και Καταστολή της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ Α 166/5.8.2008). Επιπλέον, η Ελλάδα έχει κυρώσει με το ν. 2656/1998 (ΦΕΚ 265Α'/1.12.1998) τη Σύμβαση του ΟΟΣΑ για την «Καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές», ενώ έχει ενσωματώσει στο εθνικό της δίκαιο και «*όλες τις διατάξεις της απόφασης-πλαισίου 2003/568/ΔΕΥ αναφορικά με την ενεργητική και τη παθητική δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα, καθώς και τις διατάξεις για τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε φυσικά και νομικά πρόσωπα για την ευθύνη των νομικών προσώπων*». (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014, σελ. 4)

Σύμφωνα με το ΠΚ 235, η δωροληψία υπαλλήλου συνίσταται στο **προσπορισμό αθέμιτου ωφελήματος** ή στην **αποδοχή της υπόσχεσης παροχής τέτοιου ωφελήματος** (συνηθέστερα χρηματικού ωφελήματος) στον ίδιο τον υπάλληλο ή σε

τρίτο πρόσωπο, για **ενέργεια ή παράλειψη** του υπαλλήλου⁶ σε σχέση με την **άσκηση των καθηκόντων του**, μελλοντική ή ήδη τελειωμένη (αντικειμενική υπόσταση), όπως π.χ. στη περίπτωση που δημόσιο νοσοκομείο προκηρύσσει διεθνή δημόσιο διαγωνισμό για τη προμήθεια μαγνητικού τομογράφου και ιδιωτική εταιρεία, μετέχουσα ως υποψήφιος ανάδοχος στη διαγωνιστική διαδικασία, προσφέρει υψηλό χρηματικό αντάλλαγμα σε υπάλληλο της Τεχνικής Υπηρεσίας, ώστε η προκήρυξη του επικείμενου διαγωνισμού να εμπεριέχει συγκεκριμένες προδιαγραφές που «φωτογραφίζουν» τον αξονικό τομογράφο που κατασκευάζει η συγκεκριμένη εταιρεία.

Δέον είναι να επισημανθεί ότι η δωροληψία υπαλλήλου τελείται σε αρκετές περιπτώσεις εκ των έσω, ήτοι με πρωτοβουλία του ίδιου διαφθειρόμενου υπαλλήλου, ο οποίος εκμεταλλευόμενος τη θέση ισχύος του, προβαίνει ευθέως ή εμμέσως σε εκβιασμό του ιδιώτη, ώστε να τον εξαναγκάσει σε μη οφειλόμενο αντάλλαγμα. (Κουράκης Ν., 2007) Η ποινικοποίηση της δωροληψίας υπαλλήλου στοχεύει στη προστασία της διαφύλαξης του κύρους των δημοσίων υπηρεσιών και στην εμπέδωση της εμπιστοσύνης των πολιτών στη σύννομη και εύρυθμη λειτουργία τους.

Κατόπιν των ανωτέρω, θεωρείται ότι το εννοιολογικό και ουσιαστικό περιεχόμενο της διαφθοράς είναι πολύ ευρύτερο σε σχέση με το αδίκημα της δωροληψίας. Η διαφθορά εκδηλώνεται με διάφορους τρόπους, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η δωροληψία υπαλλήλου, συνηθέστερα δε συνεπάγεται την εμπλοκή περισσότερων προσώπων, ενώ το οικονομικό και κοινωνικό της κόστος είναι πολύ υψηλό, γενικευμένο και με σοβαρές οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές προεκτάσεις. Ως εκ τούτου η δωροδοκία συνιστά εν δυνάμει παράγοντα διαφθοράς του υπαλλήλου, δυσλειτουργιών της δημόσιας υπηρεσίας αλλά και κλονισμού της εμπιστοσύνης των πολιτών προς αυτή.

Χαρακτηριστική είναι η απόφαση 205/2015 του Αρείου Πάγου σύμφωνα με την οποία *«Από δε τα άρθρα 235 και 236 του Π.Κ. προκύπτει, ότι το προστατευόμενο από αυτά έννομο αγαθό είναι η σύννομη, καθαρή, υγιής και ακέραιη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, στις οποίες περιλαμβάνονται και εκείνες των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, η οποία (λειτουργία) πλήττεται στις περιπτώσεις της παθητικής και ενεργητικής δωροδοκίας, αφού στις περιπτώσεις αυτές είναι άμεσος και προφανής ο κίνδυνος διαφθοράς του υπαλλήλου και κλονισμού της εμπιστοσύνης των πολιτών από τέτοιες*

⁶ Σύμφωνα με το ΠΚ 235 το αδίκημα της δωροληψίας υπαλλήλου τιμωρείται ως πλημμέλημα με ποινή φυλάκισης τουλάχιστον ενός έτους και χρηματική ποινή 10.000 € έως 100.000 €, ενώ στη περίπτωση που ο υπάιτιος υπάλληλος τελεί ενέργειες ή παραλείψεις που επιπροσθέτως αντίκεινται στα καθήκοντά του ή ενεργεί/παραλείπει έναντι ωφελήματος κατ' εξακολούθηση/κατ' επάγγελμα, τότε η δωροληψία υπαλλήλου τιμωρείται ως κακούργημα με κάθειρξη έως δέκα έτη και χρηματική ποινή.

πράξεις προς τη σύννομη και εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών τούτων. Επομένως, το Δημόσιο ή τα Ν.Π.Δ.Δ., ως φορείς του έννομου τούτου αγαθού, είναι δυνατό να υποστούν ηθική βλάβη από τα εγκλήματα αυτά, τα οποία συνιστούν αδικοπραξίες κατά την έννοια των άρθρων 914 και 932 Α.Κ., που νομιμοποιούν αυτά (Δημόσιο ή Ν.Π.Δ.Δ.) να παραστούν, ως αμέσως ζημιωθέντα, όχι μόνο προς υποστήριξη της κατηγορίας αλλά και για χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης κατά του δράστη και της παθητικής δωροδοκίας υπαλλήλου, για υπηρεσιακή ενέργεια που αντίκειται στα καθήκοντα του.».

Αξίζει να αναφερθεί σε αυτό το σημείο ότι ο ΟΟΣΑ έχει καταλήξει σε πρόσφατη έκθεσή του στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν διάφορα πεδία στα οποία η Ελλάδα υπολείπεται της εφαρμογής της σύμβασης του ΟΟΣΑ κατά της δωροδοκίας, εκφράζοντας ιδιαίτερη ανησυχία σχετικά με την περιορισμένη ικανότητα της Ελλάδος να εντοπίζει διακρατικές υποθέσεις δωροδοκίας. Έχει επικαλεσθεί δε ως βασικά τρωτά σημεία της ελληνικής περίπτωσης, αφενός μεν τις υπέρμετρες καθυστερήσεις στη διερεύνηση σημαντικής διακρατικής υπόθεσης δωροδοκίας, αφετέρου δε την μη έγκαιρη παροχή πληροφοριών σχετικά με τις προσπάθειες για την καταπολέμηση της δωροδοκίας. (Ομάδα Εργασίας του Ο.Ο.Σ.Α. για την Καταπολέμηση της Δωροδοκίας, 2015)

Αντιστοίχως, το έγκλημα της **απάτης**, το οποίο σύμφωνα με την ΠΚ 386 *συνίσταται στη βλάβη ξένης περιουσίας με την εν γνώσει παράσταση ψευδών γεγονότων σαν αληθινών ή την αθέμιτη απόκρυψη ή παρασιώπηση αληθινών γεγονότων, πείθοντας κάποιον σε πράξη, παράλειψη ή ανοχή, με σκοπό ο υπαίτιος να αποκομίσει για τον ίδιο ή άλλον παράνομο περιουσιακό όφελος και τιμωρείται ως πλημμέλημα⁷, δεν αποτελεί ταυτόσημη έννοια με τη διαφθορά.⁸ Αντίστοιχος και ο ορισμός που δίνει η **Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)**, σύμφωνα με τον οποίο **απάτη** είναι η εκ προθέσεως **παρατυπία/αντικανονικότητα**, την οποία τελεί ο υπαίτιος υπάλληλος/δημόσιος λειτουργός/ιδιώτης, εκμεταλλευόμενος τη πολυνομία – κακονομία, τους χαλαρούς ελεγκτικούς μηχανισμούς, τη πολυπλοκότητα των διοικητικών διαδικασιών και το έλλειμμα διοίκησης, επιδιώκοντας **πλουτισμό** του ίδιου ή τρίτου προσώπου και προκαλώντας **οικονομική ζημία** στο θύμα, που στη*

⁷ Σημειώνεται ότι σύμφωνα με την ΠΚ 386 παρ. 3 στοιχειοθετείται **κακορρηματική απάτη** και «*Επιβάλλεται Κάθειρξη μέχρι δέκα ετών: α) αν ο υπαίτιος διαπράττει απάτες κατ' επάγγελμα ή κατά συνήθεια και το συνολικό όφελος ή η συνολική ζημία υπερβαίνουν το ποσό των 30.000 ευρώ ή, β) αν το περιουσιακό όφελος ή η προξενηθείσα ζημία υπερβαίνει συνολικά το ποσό των εκατόν είκοσι χιλιάδων (120.000) ευρώ.»*

⁸ Σε αντίθετη κατεύθυνση με τον ελληνικό ΠΚ, η Ένωση ορκωτών ελεγκτών σε θέματα απάτης (Association of Certified Fraud Examiners, ACFE) υιοθετεί μια τριμερή διάκριση της έννοιας της απάτης ορίζοντας τη διαφθορά ως είδος απάτης, όπως αποτυπώνεται στο «Ενημερωτικό σημείωμα σχετικά με τους δείκτες απάτης για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΤΑ» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2009).

περίπτωση των δημόσιων προμηθειών είναι το ίδιο το δημόσιο συμφέρον. (OLAF, 2008)

Στη περίπτωση δε της Σύμβασης «*σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*» (ΕΕ C 316/27.11.1995), η οποία κυρώθηκε με το ν. 2803/2000 (ΦΕΚ 48 Α' / 3.3.2002), η απάτη συνδέεται στο αρ. 1 με τη χρήση/υποβολή ανακριβών ή πλαστών εγγράφων ή δηλώσεων, την αποσιώπηση πληροφοριών, την αξιοποίηση των κοινοτικών πόρων για αλλότριους σκοπούς, σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ε.Ε.⁹

Επειδή ωστόσο η διασύνδεση της απάτης με το φαινόμενο της διαφθοράς, καίτοι δεν είναι αναγκαία, είναι αρκετά συχνή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει συγκεντρώσει σε σχετικό «*Ενημερωτικό σημείωμα σχετικά με τους δείκτες απάτης για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΤΑ*», μερικούς από τους βασικότερους **δείκτες απάτης (red flags)** στο χώρο της υγείας και των δημοσίων συμβάσεων.

Ως τέτοιοι **δείκτες απάτης** αναφέρονται ενδεικτικά:

- η **ανεξήγητα ευνοϊκή αντιμετώπιση** ενός αντισυμβαλλομένου από έναν αρμόδιο για τις συμβάσεις υπάλληλο κατά τη διάρκεια ενός χρονικού διαστήματος,
- οι **στενές κοινωνικές σχέσεις** μεταξύ ενός αρμόδιου για τις συμβάσεις υπαλλήλου και ενός παρόχου υπηρεσιών ή προμηθευτή προϊόντων,
- η **ανεξήγητη ή ξαφνική βελτίωση της οικονομικής κατάστασης**,
- μια **κρυφή εξωτερική επιχείρηση** του αρμόδιου για τις συμβάσεις υπαλλήλου,
- η φήμη του αντισυμβαλλομένου ότι πληρώνει «**μίζες**»,
- οι **ατεκμηρίωτες ή συχνές αλλαγές στις συμβάσεις**, βάσει των οποίων αυξάνεται το χρηματικό ποσό της σύμβασης,
- η **άρνηση του αρμόδιου** για τις συμβάσεις υπαλλήλου να **προαχθεί σε θέση άσχετη με τις προμήθειες**,

⁹ «1. Για τους σκοπούς της παρούσας Σύμβασης, απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συνιστά: α) όσον αφορά τις δαπάνες, κάθε εκ προθέσεως πράξη η παράλειψη, σχετικά με:

-τη χρήση ή την υποβολή, πλαστών, ανακριβών ή ελλιπών δηλώσεων ή εγγράφων με αποτέλεσμα την αχρεώστητη είσπραξη ή παρακράτηση πόρων που προέρχονται από το γενικό προϋπολογισμό των Κοινοτήτων ή από τους προϋπολογισμούς των οποίων η διαχείριση ασκείται από τις Κοινότητες ή για λογαριασμό τους,

-την αποσιώπηση πληροφοριών κατά παράβαση ειδικής υποχρέωσης με τα αυτά αποτελέσματα.

-την μη κατά προορισμό χρήση αυτών των πόρων, για σκοπούς άλλους από αυτούς για τους οποίους χορηγήθηκαν αρχικώς,

β) όσον αφορά τα έσοδα, κάθε εκ προθέσεως πράξη η παράλειψη σχετικά με:

-τη χρήση ή την υποβολή πλαστών, ανακριβών ή ελλιπών δηλώσεων ή εγγράφων με αποτέλεσμα την παράνομη μείωση των πόρων του γενικού προϋπολογισμού των Κοινοτήτων ή των προϋπολογισμών των οποίων η διαχείριση ασκείται από τις Κοινότητες ή για λογαριασμό τους.

-την αποσιώπηση πληροφοριών κατά παράβαση ειδικής υποχρέωσης με τα αυτά αποτελέσματα,

-την μη κατά προορισμό χρήση ενός νόμιμα αποκτηθέντος πλεονεκτήματος με τα αυτά αποτελέσματα.»

- η μη υποβολή η μη συμπλήρωση δήλωσης σύγκρουσης συμφερόντων από τον αρμόδιο για τις συμβάσεις υπάλληλο.

Σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής (Ombudsman) «**Κακοδιοίκηση** σημαίνει **ανεπαρκής ή πλημμελής διοίκηση**. Συντρέχει περίπτωση κακοδιοίκησης όταν ένα θεσμικό όργανο δεν ενεργεί σύμφωνα με το νόμο (συμπεριλαμβανομένων των κανόνων για την προστασία των ανθρώπινων δικαιωμάτων), ή δεν σέβεται τις αρχές περί χρηστής διοίκησης. Μερικά παραδείγματα είναι τα εξής: διοικητικές παρατυπίες, άδικη μεταχείριση, αθέμιτες διακρίσεις, κατάχρηση εξουσίας, παράλειψη οφειλόμενης απάντησης, άρνηση παροχής πληροφοριών, αδικαιολόγητη καθυστέρηση». (www.ombudsman.europa.eu, Πρόσβαση Δεκέμβριο 2018)

Συνεπώς, η κακοδιοίκηση συνιστά στη πραγματικότητα παθογένεια της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία δεν ταυτίζεται κατ' ανάγκη με παρανομία (παραβίαση κανόνα δικαίου) πόσο μάλλον με διαφθορά του δημόσιου τομέα.¹⁰ Η Διοίκηση υποπίπτει σε ενέργειες κακοδιοίκησης σε όλες εκείνες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες ενεργεί μεν νόμιμα ή στα όρια της νομιμότητας αλλά αποτυγχάνει να επιτύχει τους στόχους της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.

Ως εκ τούτου, η κακοδιοίκηση, συνοδευόμενη από την έλλειψη διαφάνειας, λογοδοσίας και συμμετοχικότητας, μπορεί να δημιουργεί συνθήκες πρόσφορες για την εκδήλωση του φαινομένου της διαφθοράς. Η κακοδιοίκηση συνδέεται συχνά με φαινόμενα διαφθοράς, αλλά δεν ταυτίζεται κατ' ανάγκη με την έννοια της διαφθοράς, η οποία εντάσσεται σε ένα ευρύτερο και πολυδιάστατο πλέγμα εγκληματικών ενεργειών κατάχρησης της δημόσιας εξουσίας σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος. (www.ombudsman.europa.eu, Πρόσβαση Δεκέμβριο 2018)

Συνηθέστερα κάνουμε λόγο για κακοδιοίκηση στη περίπτωση:

- **ελλείψεων/υστερήσεων** της Δημόσιας Διοίκησης σε υποδομές και στελεχιακό προσωπικό,
- **κακονομίας και πολυνομίας,**
- **προσκόλλησης** της Δημόσιας Διοίκησης στον **τύπο** με αποτέλεσμα την υπέρμετρη καθυστέρηση των διοικητικών διαδικασιών σε βάρος των δικαιωμάτων/συμφερόντων του διοικουμένου (**τυπολατρία**),
- **εκτεταμένης και περίπλοκης γραφειοκρατίας.**

¹⁰ Σύμφωνα με τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή «ενώ η παρανομία συνεπάγεται κακοδιοίκηση, η κακοδιοίκηση δεν συνεπάγεται απαραίτητα παρανομία».

Εν προκειμένω στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων στο χώρο της υγείας, η **κακοδιοίκηση** εκδηλώνεται κυρίως μέσα από:

- την **υποστελέχωση** των αρμόδιων για τις δημόσιες συμβάσεις οργανικών μονάδων στα δημόσια νοσοκομεία,
- την **έλλειψη/ανεπάρκεια ηλεκτρονικού συστήματος διεξαγωγής των δημοσίων διαγωνισμών** και σύναψης/εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων,
- την **εσφαλμένη ερμηνεία και εφαρμογή** της νομοθεσίας από τις αρμόδιες υπηρεσίες, η οποία σημειώτεον πριν από την έναρξη ισχύος του Ν.4412/2016 ήταν χαοτικά κατακερματισμένη,
- τη χρονοβόρα και μακροσκελή **γραφειοκρατική διαδικασία** των δημοσίων διαγωνισμών, που καθυστερεί ακόμη περισσότερο λόγω των διοικητικών ενστάσεων και των δικαστικών προσφυγών, γεγονός που ενεργεί αποθαρρυντικά για τους οικονομικούς φορείς.

Γ) Επισκόπηση του ν. 4412/2016: το νέο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τις διαδικασίες προγραμματισμού, σύναψης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων και παροχής έννομης προστασίας.

Η Ελλάδα κατόπιν ευρείας άτυπης δημόσιας διαβούλευσης με αναθέτουσες αρχές, οικονομικούς φορείς και πολίτες μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας του *orengon* και έχοντας ορίσει την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., ως αρμόδια αρχή για την εισήγηση των ρυθμίσεων ενσωμάτωσης, ψήφισε τον Ν. 4412/2016 «*Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)*», ο οποίος τέθηκε σε ισχύ από τη δημοσίευσή του (ΦΕΚ 147Α'/08.08.2016).

Κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούμε κατ' αρχήν στη δομή του Ν.4412/2016, ο οποίος αποτελείται από:

- το Βιβλίο I «*Δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (Προσαρμογή στην Οδηγία 2014/24/ΕΕ)*» άρθρα 3-221,
- το Βιβλίο II «*Συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών πρώην εξαιρούμενων τομέων (Οδηγία 2014/25/ΕΕ)*» άρθρα 222-338,
- το Βιβλίο III «*Διακυβέρνηση*» άρθρα 339-344,

- το Βιβλίο IV «Έννομη προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων» άρθρα 345-374,
- το Βιβλίο V «Τελικές διατάξεις» άρθρα 375-379.

Όπως έχει επισημανθεί και νωρίτερα, πλέον στο πεδίο εφαρμογής του Ν.4412/2016 εμπίπτουν **όλες οι δημόσιες συμβάσεις ανεξαρτήτου αξίας** «*Το παρόν Βιβλίο (άρθρα 3 έως 221) θεσπίζει κανόνες για τις διαδικασίες προγραμματισμού και σύναψης συμβάσεων και διαγωνισμών μελετών που πραγματοποιούνται από αναθέτουσες αρχές, ανεξαρτήτως εκτιμώμενης αξίας αυτών, κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στο παρόν άρθρο.*» (παρ. 1 του αρ. 3)

Υπόχρεοι δε εφαρμογής είναι όλοι οι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, σε αντίθεση με το προηγούμενο νομικό πλαίσιο περί δημοσίων συμβάσεων, από το οποίο πλήθος δημοσίων συμβάσεων αλλά και φορείς του Δημοσίου εξαιρούνταν. Επισημαίνεται ότι στον ως άνω ορισμό περί δημοσίων συμβάσεων δεν εμπεριέχεται η εξυπηρέτηση του δημόσιου σκοπού.¹¹

Στη παρ. 1 του αρ. 5, γίνεται η **διάκριση των δημοσίων συμβάσεων** ανάλογα με την εκτιμώμενη αξία τους (μη υπολογιζόμενου Φ.Π.Α.), σε δημόσιες συμβάσεις **άνω των ορίων** και δημόσιες συμβάσεις **κάτω των ορίων**, ως εξής:

- για τις **δημόσιες συμβάσεις έργων** το κατώτατο (αναπροσαρμοσμένο) όριο ορίζεται στα **5.225.000 ευρώ**,
- για τις **δημόσιες συμβάσεις προμηθειών/υπηρεσιών** και τους **διαγωνισμούς μελετών** στα **144.000 ευρώ** όταν ανατίθενται από κεντρικές κυβερνητικές αρχές και
- για τις **δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών που αφορούν κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες** στα **750.000 ευρώ**.

Στη παρ. 1 του αρ. 6, προβλέπεται ρητά η υποχρέωση των αναθετουσών αρχών να λαμβάνουν υπόψη τη **συνολική αξία της σύμβασης**, συμπεριλαμβανομένων τυχόν παρατάσεων και προαιρέσεων, με στόχο την **απαγόρευση των κατατμήσεων**, οι οποίες αποτελούν το μεγάλο πρόβλημα των αδιαφανών διαδικασιών αλλά και εν δυνάμει εστία διαφθοράς.

¹¹ Παρ. 2 αρ.3 Ν. 4412/2016 «2. Διαδικασία σύναψης σύμβασης ή σύμβαση κατά την έννοια του παρόντος Βιβλίου είναι η απόκτηση, μέσω δημόσιας σύμβασης, από μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές, έργων, αγαθών ή υπηρεσιών από οικονομικούς φορείς που επιλέγονται από τις εν λόγω αναθέτουσες αρχές, ανεξαρτήτως του κατά πόσον τα έργα, τα αγαθά ή οι υπηρεσίες προορίζονται για την εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος.»

Ο Ν. 4412/2016 εμπεριέχει διατάξεις για **3 ειδικά καθεστώτα δημοσίων συμβάσεων**:

- Τη περίπτωση σύναψης και εκτέλεσης δημόσιας σύμβασης, της οποίας η συνολική προϋπολογισθείσα αξία είναι κατώτερη από τα ως άνω όρια (αρ.116 - 128).
- Τη περίπτωση σύναψης και εκτέλεσης δημόσιας σύμβασης που αφορά σε κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες (αρ.107 – 110).
- Τη περίπτωση σύναψης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων με μεικτό χαρακτήρα (αρ. 4 Ν. 4412/2016), όπως είναι για παράδειγμα στο χώρο της υγείας μια μεικτή σύμβαση προμήθειας ιατροτεχνολογικού εξοπλισμού και υπηρεσιών συντήρησής αυτού.

Οι αναθέτουσες αρχές – εν προκειμένω τα δημόσια νοσοκομεία στην Ελλάδα – οφείλουν τόσο κατά το στάδιο σύναψης όσο και κατά το στάδιο εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων, να τηρούν τις **βασικές αρχές του ενωσιακού δικαίου που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων**. Σύμφωνα με τον Ράικο Δ. (2017), οι βασικές αυτές αρχές είναι:

- η αρχή της ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων, ώστε να αποφεύγονται οι στρεβλώσεις του ελεύθερου και γνήσιου ανταγωνισμού,
- η αρχή της υποχρεωτικής δημοσιότητας και της διαφάνειας,
- η αρχή της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας,
- η αρχή της υποχρεωτικής αιτιολογίας των πράξεων και αποφάσεων της,
- η αρχή της ασφάλειας δικαίου,
- η αρχή της αναλογικότητας,
- η αρχή της αποτελεσματικότητας,
- η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης¹²,
- η αρχή της τυπικότητας στους δημόσιους διαγωνισμούς,
- η οριζόντια ρήτρα της παρ. 2 του αρ.18 του Ν. 4412/2016 περί τήρησης της περιβαλλοντικής, κοινωνικοασφαλιστικής και εργατικής νομοθεσίας. (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2018)

¹² Η αρχή της αμοιβαιότητας συνιστά νομολογικά διαμορφωθείσα αρχή, η οποία αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων και των υπηρεσιών. Όπως αναφέρει ο Ράικος Δ. (2017) στη σελ. 195 «*Σύμφωνα με την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, ένα κράτος μέλος οφείλει να δέχεται τα προϊόντα και τις υπηρεσίες που παρέχονται από τους οικονομικούς φορείς άλλων κρατών μελών, στο μέτρο που τα εν λόγω προϊόντα και υπηρεσίες πληρούν με ισοδύναμο τρόπο τους θεμιτούς στόχους τους οποίους επιδιώκει το κράτος μέλος προορισμού*».

i) Οι διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων με τον Ν. 4412/2016.

Ο Ν.4412/2016 ενσωμάτωσε αυτούσιο στο αρ. 2 παρ. 5 τον ορισμό περί δημοσίων συμβάσεων που δίδεται στο αρ. 2 της Οδηγίας 24/2014¹³, σύμφωνα με το οποίο ως «δημόσιες συμβάσεις νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών.».

Με τις διατάξεις του Ν. 4412/2016, ορίζονται με πιο απλουστευμένο και ευέλικτο τρόπο, σε σχέση με το προϊσχύον νομικό καθεστώς, ως διαδικασίες για τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων: (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2018)

- η «ανοικτή διαδικασία», στην οποία κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας (φυσικό ή νομικό πρόσωπο), έχει δικαίωμα να υποβάλει προσφορά (αρ. 27 Ν.4412/2016),
- η «κλειστή διαδικασία», στην οποία έχουν δικαίωμα υποβολής προσφοράς μόνο υποψήφιοι στους οποίους η αναθέτουσα αρχή – εν προκειμένω το δημόσιο νοσοκομείο – απευθύνει πρόσκληση για υποβολή προσφοράς (αρ. 28 Ν.4412/2016),
- η «ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση», κατά την οποία κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας υποβάλλει αίτηση συμμετοχής, ακολουθεί αξιολόγηση των συμμετεχόντων υποψηφίων, από τους οποίους καλούνται ορισμένοι ώστε να υποβάλουν αρχική προσφορά, η οποία χρησιμεύει ως βάση για τις διαπραγματεύσεις που έπονται (αρ. 29 Ν.4412/2016).

Ορίζονται επίσης ως ειδικές, πιο ευέλικτες διαδικασίες για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων:

- η διαδικασία του «ανταγωνιστικού διαλόγου», η οποία εφαρμόζεται από τις αναθέτουσες αρχές στη περίπτωση που οι ίδιες δεν είναι σε θέση να προσδιορίσουν τα μέσα που απαιτούνται για να ικανοποιηθούν οι ανάγκες τους ή να εκτιμήσουν τη λύση που μπορεί να προσφέρει η αγορά. Στα πλαίσια αυτής της διαδικασίας, κάθε οικονομικός φορέας έχει δικαίωμα να υποβάλει αίτηση συμμετοχής, αλλά συγκεκριμένοι μόνο υποψήφιοι, που θα πληρούν τις ορισθείσες από την αναθέτουσα αρχή σε πρώτο στάδιο προϋποθέσεις και θα προσκληθούν από εκείνη,

¹³ Το αρ. 2 της Οδηγίας 25/2014 εμπεριέχει τον ίδιο ακριβώς ορισμό περί δημοσίων συμβάσεων.

- θα συμμετάσχουν στο διάλογο. Η σύμβαση ανατίθεται αποκλειστικά βάσει του κριτηρίου της βέλτιστης σχέσης ποιότητας - τιμής (αρ. 30 Ν. 4412/2016),
- η «σύμπραξη καινοτομίας», μια διαδικασία που εισάγεται για πρώτη φορά με τον Ν.4412/2016 (αρ. 31) και η οποία ακολουθείται στις περιπτώσεις εκείνες στις οποίες η κάλυψη της δημόσιας ανάγκης για προμήθεια αγαθών/υπηρεσιών προϋποθέτει την ανάληψη μιας καινοτόμου λύσης που δεν είναι ήδη διαθέσιμη στην αγορά. Ως εκ τούτου, η αναθέτουσα αρχή προχωρεί σε σύμπραξη καινοτομίας με έναν ή περισσότερους εταίρους για τη διενέργεια έρευνας και ανάπτυξης, προκειμένου να διαπραγματευτεί μια νέα καινοτόμο λύση κατά τη διάρκεια της διαδικασίας υποβολής προσφορών (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2018 και Αιτιολογική έκθεση Ν.4412/2016) και
 - η διαδικασία «με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση» (αρ. 32), η οποία ακολουθείται σε ειδικές περιστάσεις και περιπτώσεις, περιοριστικά απαριθμούμενες στο νόμο, όπως π.χ. κατόπιν άγονης κλειστής/ανοικτής διαδικασία, όταν συντρέχει κατεπείγουσα προς κάλυψη ανάγκη της αναθέτουσας αρχής, στη περίπτωση αγαθών που προορίζονται για σκοπούς έρευνας, κ.α.¹⁴

Αξίζει να σημειωθεί ότι η προσφυγή των δημόσιων νοσοκομείων στη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση θα πρέπει όντως να οφείλεται στη συνδρομή απρόβλεπτων και επειγουσών συνθηκών (π.χ. μια φυσική καταστροφή, ένας σεισμός) και σε καμία περίπτωση να μη γίνεται προσχηματικά ή να οφείλεται στην ελλιπή ή κακή οργάνωση της αναθέτουσας αρχής (ευθύνη του δημόσιου νοσοκομείου), η οποία δεν κάνει έγκαιρο και έγκυρο προγραμματισμό των αναγκών της (βλ. πλήθος αποφάσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου περί μη έγκρισης της νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών). Ειδάλλως δεν μπορεί να αποκλεισθεί και η εμπλοκή της αναθέτουσας αρχής σε φαινόμενα διαφθοράς.

Αναφέρεται χαρακτηριστικά η περίπτωση που ένα δημόσιο νοσοκομείο, επικαλούμενο κίνδυνο της δημόσιας υγείας, προσφεύγει στη διαδικασία του αρ. 32 Ν. 4412/2016 για την ανάθεση σε ιδιωτική εταιρεία των υπηρεσιών καθαριότητας, οι οποίες πέραν πάσης αμφιβολίας ανήκουν στις πάγιες ανάγκες ενός δημόσιου

¹⁴ Ως χρόνος έναρξης της ανοικτής διαδικασίας, της κλειστής διαδικασίας, της ανταγωνιστικής διαδικασίας με διαπραγμάτευση, του ανταγωνιστικού διαλόγου και της σύμπραξης καινοτομίας νοείται η ημερομηνία αποστολής της σχετικής προκήρυξης σύμβασης στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή της προκαταρκτικής προκήρυξης, όταν η τελευταία χρησιμοποιείται ως μέσο προκήρυξης διαγωνισμού. Στην ανοικτή διαδικασία ως ελάχιστη προθεσμία παραλαβής προσφορών ορίζονται οι 35 ημέρες και σε περίπτωση υποβολής προσφορών με ηλεκτρονικά μέσα οι 30 ημέρες. Σε περίπτωση επείγουσας κατάστασης, ή σε περίπτωση δημοσίευσης προκαταρκτικής προκήρυξης υπάρχει η δυνατότητα περιορισμού στις 15 ημέρες (άρθρο 27 του νόμου).

νοσοκομείου και δεν δικαιολογούν το επείγον και απρόβλεπτο. Σε αυτή τη περίπτωση, κατά πρόσφατη πάγια νομολογία του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, είτε ο Επίτροπός απορρίπτει τη θεώρηση του σχετικού Χ.Ε.Π. (βλ. ενδεικτικά Πράξη 0262/13.11.2017), είτε προχωρεί σε θεώρηση αυτού με την αιτιολογία της συγγνωστής πλάνης (χαρακτηριστική είναι η υπ' αριθμ. 0167/30.6.2017 - Συνεδρίαση 16^η - του Πρώτου Τμήματος του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δυνάμει της οποίας ο Επίτροπος προέβη σε θεώρηση Χ.Ε.Π. δεδουλευμένων συμβασιούχων καθαριότητας Ο.Τ.Α. κρίνοντας «...ότι τα αρμόδια όργανα του ανωτέρω Δήμου δεν ενήργησαν, στην προκείμενη περίπτωση, με πρόθεση καταστρατήγησης των ως άνω συνταγματικών και υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεων, αλλά υπολαμβάνοντας, λόγω **συγγνωστής πλάνης**, ότι ήταν υποχρεωμένα να προβούν στην επίμαχη παράταση των σχετικών συμβάσεων, δυνάμει των ανωτέρω νομοθετικών διατάξεων (άρθρα 16 του ν. 4429/2016 και 25 του ν. 4456/2017)....»).

ii) Τα βασικά στάδια σύναψης και εκτέλεσης συμβάσεων στα δημόσια νοσοκομεία.

Η διαδικασία σύναψης και εκτέλεσης μιας δημόσιας σύμβασης προμηθειών, υπηρεσιών και έργων με αναθέτουσα αρχή ένα δημόσιο νοσοκομείο συνοψίζεται στα εξής στάδια (ad hoc εφαρμογή των αρ. 44επ. Ν.4412/2016):

1^ο Στάδιο

- Το αρμόδιο τμήμα/διεύθυνση του δημόσιου νοσοκομείου, που θα πρέπει να στελεχώνεται με προσωπικό που διαθέτει ειδικές γνώσεις και εμπειρία, προετοιμάζει τη **προκήρυξη** με τους όρους της επικείμενης προς διενέργεια διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης.¹⁵
- Προς απόδειξη της τήρησης των νόμιμων τύπων δημοσιότητας, η προκήρυξη του διαγωνισμού αποστέλλεται για **δημοσίευση στην Εφημερίδα της Ε.Ε.** και για **ανάρτηση στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.** Παραμένει πάγια η υποχρέωση της ανάρτησης στο πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ για λόγους διαφάνειας, ενώ η προκήρυξη αναρτάται και

¹⁵ Δίνεται η δυνατότητα για πολύπλοκες νομικά ή/και τεχνικά συμβάσεις διεξαγωγής προκαταρκτικών διαβουλεύσεων ανάμεσα στο δημόσιο νοσοκομείο και τους υποψήφιους προμηθευτές, ως προς τις απαιτήσεις της προς σύναψη δημόσιας σύμβασης, στα πλαίσια των οποίων η αναθέτουσα αρχή δύναται να επικουρείται από συμβούλους και εμπειρογνώμονες (π.χ. ΜΟ.ΠΑ.ΔΙ.Σ., Κ.Δ.Ε.Ο.Δ.)

στην ιστοσελίδα της αναθέτουσας αρχής με παροχή της δυνατότητας ελεύθερης, άμεσης, πλήρους και δωρεάν πρόσβασης στα έγγραφα της σύμβασης,

- Με τον Ν.4412/2016 ορίζεται ρητά ότι **όλα τα στάδια σύναψης των δημοσίων συμβάσεων θα διεξάγονται ηλεκτρονικά**, προς μείωση του διοικητικού φόρτου, επιτάχυνση των διαδικασιών και ενίσχυση της διαφάνειας/λογοδοσίας, για λόγους πρόληψης/αντιμετώπισης της διαφθοράς (αρ. 34 Ν.4412/2016). *Διευκρινίζεται ότι η ηλεκτρονική διεξαγωγή των διαδικασιών των δημοσίων συμβάσεων είναι υποχρεωτική για συμβάσεις άνω των ορίων του συνοπτικού διαγωνισμού (60.000€).*

2^ο Στάδιο

- **Υποβολή προσφορών** από προσφέροντες οικονομικούς φορείς.

Βασική καινοτομία των νέων οδηγιών για την απλούστευση των διαδικασιών και τη μείωση του διοικητικού, οικονομικού βάρους για τους οικονομικούς φορείς και τις αναθέτουσες αρχές, αποτελεί η κατάργηση της υποχρέωσης, που υπήρχε υπό το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς, για υποβολή και έλεγχο όλων των απαιτούμενων δικαιολογητικών. Με τον Ν.4412/2016, οι οικονομικοί φορείς υποχρεούνται στην υποβολή υπεύθυνης δήλωσης μέσω της μορφής του τυποποιημένου εντύπου (το Ε.Ε.Ε.Σ. του αρ. 79), ως προκαταρκτική απόδειξη ότι οι προσφέροντες πληρούν τα κριτήρια επιλογής και ανάθεσης της σύμβασης, όπως ορίζονται στην εκάστοτε προκήρυξη διαγωνισμού. Στη περίπτωση δε σύναψης και εκτέλεσης δημόσιας σύμβασης, της οποίας η συνολική προϋπολογισθείσα αξία είναι κατώτερη από τα όρια (αρ.116 - 128), οι οικονομικοί φορείς, αντί του Ε.Ε.Ε.Σ., συμπληρώνουν το Τ.Ε.Υ.Δ., το οποίο εγκρίθηκε με την υπ' αρ. 158/2016 Απόφαση της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ (ΦΕΚ Β' 3698/16.11.2016) και του οποίου το περιεχόμενο ορίζεται στη παρ. 4 του άρθρου 79 του Ν. 4412/2016.

3^ο Στάδιο

- **Αποσφράγιση των προσφορών δημόσια**, στον τόπο και χρόνο που προβλέπει η προκήρυξη του διαγωνισμού, κατά τα οριζόμενα στα αρ.98 επ. Ν.4412/2016. *(σε περίπτωση που κριτήριο ανάθεσης είναι η βέλτιστη σχέση ποιότητας – τιμής, προηγείται το άνοιγμα των Φακέλων Δικαιολογητικών και Τεχνικών Προσφορών και έπεται το άνοιγμα των Οικονομικών Προσφορών).*
- **Σύνταξη πρακτικού αποσφράγισης** από την αρμόδια επιτροπή (καταχώρηση των προσφορών κατά σειρά κατάθεσης).

- Το αρμόδιο γνωμοδοτικό όργανο της αναθέτουσας αρχής **ελέγχει τα υποβαλλόμενα** από τους υποψήφιους αναδόχους **δικαιολογητικά**.
- **Αξιολόγηση των προσφορών** ανάλογα με το κριτήριο ανάθεσης από το αρμόδιο γνωμοδοτικό όργανο. *Κατά τη διαδικασία αξιολόγησης η αναθέτουσα αρχή έχει δικαίωμα να προσκαλεί τους υποψήφιους αναδόχους για τη παροχή διευκρινίσεων ή συμπληρωματικών στοιχείων εντός εύλογης προθεσμίας.*

Κριτήριο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων ορίζεται, ανάλογα με τη περίπτωση και το περιεχόμενο της προκήρυξης (αρ. 86, 311 Ν.4412/2016):

- ✓ **Η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει ποιότητας – τιμής.**
- ✓ **Η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά αποκλειστικά βάσει τιμής (μειοδοτικό σύστημα).**
- ✓ **Η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει κόστους, με χρήση προσέγγισης κόστους-αποτελεσματικότητας, όπως της κοστολόγησης του κύκλου ζωής.**

(Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων, 2018)

4^ο Στάδιο

Έκδοση απόφασης κατακύρωσης σε προσωρινό ανάδοχο, στον οποίο η αναθέτουσα αρχή απευθύνει ειδοποίηση προσκόμισης, εντός προθεσμίας 10-20 ημερών, των δικαιολογητικών του αρ. 80 Ν. 4412/2016 (πιστοποιητικά, βεβαιώσεις και λοιπά αποδεικτικά περί μη συνδρομής των υποχρεωτικών/δυνητικών λόγων αποκλεισμού και πλήρωσης των κριτηρίων επιλογής των αρ. 73 – 76 Ν.4412/2016).

5^ο Στάδιο

Υποβολή δικαιολογητικών από προσωρινό ανάδοχο και έλεγχο από αναθέτουσα αρχή. Κατακύρωση στο προσωρινό ανάδοχο εφόσον αποδεικνύεται η καταλληλότητα του βάσει των κριτηρίων της προκήρυξης και δεν συντρέχουν λόγοι αποκλεισμού. Άλλως στον αμέσως επόμενο υποψήφιο ανάδοχο.

Στην έσχατη περίπτωση που δεν πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις από κανέναν υποψήφιο οικονομικό φορέα, η διαδικασία ματαιώνεται με αιτιολογημένη απόφαση του δημόσιου νοσοκομείου.

6^ο Στάδιο

Κατακύρωση και σύναψη της σύμβασης ανάμεσα στην αναθέτουσα αρχή και τον οριστικό ανάδοχο οικονομικό φορέα, κατά τα οριζόμενα στις διατάξεις του αρ. 105.

Λέον είναι να επισημανθούν τα εξής:

- Κατά τη διεξαγωγή όλων των ως άνω σταδίων, προβλέπονται **μέσα παροχής έννομης προστασίας** στους υποψήφιους οικονομικούς φορείς, είτε μέσω της υποβολής ενστάσεων (διοικητικών προσφυγών) του αρ. 127 (συνοπτικοί διαγωνισμοί κάτω των 60.000 €), είτε μέσω της υποβολής προδικαστικών προσφυγών ενώπιον της Α.Ε.Π.Π., κατά τα οριζόμενα στις διατάξεις του Βιβλίου IV του Ν.4412/2016.
- Σημαντική ρύθμιση για την τήρηση της νομιμότητας και της κανονικότητας των διαδικασιών ανάθεσης, άρα και αντιμετώπισης τυχόν φαινομένων διαφθοράς (κρίσιμες διαδρομές ελέγχου), αποτελεί η υποχρέωση των αναθετουσών αρχών για τήρηση του **φακέλου της δημόσιας σύμβασης του αρ. 45 του Ν.4412/2016**, ο οποίος τηρείται για τουλάχιστον τρία χρόνια μετά τη παράδοση του αντικειμένου της σύμβασης.¹⁶
- Ο **προληπτικός έλεγχος νομιμότητας** των Χ.Ε.Π. των δαπανών των φορέων της Κεντρικής Κυβέρνησης από την υπηρεσία του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, **έχει καταργηθεί**, για λόγους ταχύτητας και απλούστευσης των διαδικασιών σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, ήδη από **1.1.2018**. Παράλληλα αναγνωρίζεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο η δυνατότητα να διενεργεί, υπό την ιδιότητα του εξωτερικού ελεγκτή, στοχευμένους ελέγχους δαπανών, είτε σε συγκεκριμένους φορείς είτε σε συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών, σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας και αν πραγματοποιούνται οι εν λόγω δαπάνες.

(βλ. Παράρτημα VI του από Ιουνίου 2011 Πρακτικού Οδηγού για τον έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο των δημοσίων συμβάσεων, σελ. 72,73 της παρούσας εργασίας)

- Για λόγους τήρησης της νομιμότητας των διαδικασιών, ευελιξίας αλλά και οικονομίας χρόνου, το αποφαινόμενο όργανο δύναται να αποφασίσει την

¹⁶ Ως ελάχιστο περιεχόμενο του φακέλου της σύμβασης, ορίζονται τα εξής στοιχεία:

- ✓ Η σκοπιμότητα της σύναψης δημόσιας σύμβασης προμηθειών.
- ✓ Ο προϋπολογισμός της επικείμενης προμήθειας αγαθών, υπηρεσιών, έργου.
- ✓ Τα στοιχεία ωριμότητας (η πρόοδος των σχετικών εργασιών της σύναψης και εκτέλεσης της δημόσιας σύμβασης).
- ✓ Περιγραφή του αντικειμένου της δημόσιας σύμβασης (προδιαγραφές).
- ✓ Όλα τα σχετικά έγγραφα της σύμβασης.
- ✓ Αντίγραφο της δημόσιας σύμβασης, εφόσον η αξία της ισούται ή είναι μεγαλύτερη από 1.000.000 ευρώ όταν πρόκειται για δημόσια σύμβαση προμηθειών ή υπηρεσιών, ή 10.000.000 ευρώ όταν πρόκειται για δημόσια σύμβαση έργων.
- ✓ Τυχόν άλλα αναγκαία έγγραφα.

επανάληψη οποιασδήποτε φάσης της διαδικασίας σύναψης («από το σημείο που εμφίλοχώρησε το σφάλμα» αρ. 106), ή τη προσφυγή στη διαδικασία της ανταγωνιστικής διαδικασίας με διαπραγμάτευση του αρ. 29, ή της διαδικασίας με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση του αρ. 32, εφόσον βέβαια πληρούνται οι όροι και οι προϋποθέσεις των άρθρων αυτών.

iii) Ο Ν. 4412/2016 και η αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις. (αρ. 24 & 76).

Μία από τις βασικές καινοτομίες της Οδηγίας 24/2014 (αιτιολογική σκέψη 16 του προοιμίου), την οποία ενσωμάτωσε στο αρ. 24 ο εθνικός νομοθέτης, αποτελεί η ρητή αναφορά στην αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς, το οποίο δύναται να εμφίλοχωρήσει στη διαδικασία σύναψης και εκτέλεσης μιας δημόσιας σύμβασης προμηθειών, υπηρεσιών ή έργων. Επισημαίνεται ότι μέχρι και τη θέση σε ισχύ της Οδηγίας 24/2014, καίτοι η διαφθορά ως φαινόμενο στο δημόσιο τομέα και ειδικά στις δημόσιες συμβάσεις απασχολούσε ανέκαθεν την ευρωπαϊκή αλλά και τη διεθνή κοινότητα, ουδέποτε είχε ρητά ενταχθεί σε ευρωπαϊκό νομοθέτημα περί δημοσίων συμβάσεων η έννοια της διαφθοράς και η υποχρέωση των κρατών μελών να παίρνουν μέτρα πρόληψης και καταπολέμησής της.

Μέχρι και τη προϋσχύουσα Οδηγία 2004/18/EK «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών» (η οποία μεταφέρθηκε στο ελληνικό δίκαιο με το Π.Δ. 60/2007), το ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο έθιγε έμμεσα μόνο την ανάγκη πρόληψης και αντιμετώπισης του φαινομένου της διαφθοράς, προβλέποντας την υποχρέωση τήρησης των αρχών της δημοσιότητας, της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης, της αναλογικότητας και της αποτελεσματικότητας στις δημόσιες συμβάσεις (αιτιολογική σκέψη 2 και αρ. 35επ. της Οδηγίας 2004/18/EK).

Η Οδηγία 24/2014, λαμβάνοντας υπόψη:

- α) τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
- β) την ανάγκη προστασίας του ανταγωνισμού στον ευρωπαϊκό χώρο με στόχο το περιορισμό των στρεβλώσεων αυτού,
- γ) τη θεσμική επιταγή της ίσης μεταχείρισης όλων των οικονομικών φορέων,

προέβλεψε στο **αρ. 24** τη θέσπιση κανόνων με στόχο την **αποτελεσματική πρόληψη**, τον **εντοπισμό** και την **άμεση θεραπεία - επανόρθωση** των περιστατικών **σύγκρουσης συμφερόντων**, ήτοι **διαφθοράς**, που προκύπτουν στα πλαίσια των διαδικασιών των δημοσίων συμβάσεων.

Η «σύγκρουση συμφερόντων», ευρύτερα γνωστή ως «διαφθορά», ορίζεται στο αρ. 24 της Οδηγίας 24/2014 ως «...οποιαδήποτε κατάσταση κατά την οποία μέλη του προσωπικού της αναθέτουσας αρχής ή παρόχου υπηρεσιών προμηθειών ενεργούντος εξ ονόματος της αναθέτουσας αρχής τα οποία συμμετέχουν στη διεξαγωγή της διαδικασίας προμήθειας ή μπορούν να επηρεάσουν την έκβασή της έχουν, **άμεσα ή έμμεσα, χρηματοοικονομικό, οικονομικό ή άλλο προσωπικό συμφέρον** που θα μπορούσε να εκληφθεί ως στοιχείο που θίγει την **αμεροληψία** και την **ανεξαρτησία** τους στο πλαίσιο της διαδικασίας προμήθειας.».

Σύμφωνα με την ανάλυση της επίμαχης διάταξης στον Ράικο Δ. (2018), επισημαίνονται τα εξής:

- **Πεδίο εφαρμογής** της διάταξης όλες οι δημόσιες συμβάσεις προμήθειας αγαθών, υπηρεσιών και έργων ανεξαρτήτου αξίας.
- Θέσπιση υποχρέωσης αναθετουσών αρχών να λαμβάνουν τα κατάλληλα **μέτρα** για την **αποτελεσματική πρόληψη, εντοπισμό και επανόρθωση τυχόν καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων** στα πλαίσια των δημοσίων συμβάσεων.
- Στόχος η **αποφυγή στρεβλώσεων του ανταγωνισμού**, σε εγχώριο και ευρωπαϊκό επίπεδο, που εμφιλοχωρούν στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, συμπεριλαμβανομένου και του σχεδιασμού και της προετοιμασίας αυτών.
- **Εμπλεκόμενα πρόσωπα** στη διαδικασία σύναψης/εκτέλεσης της δημόσιας σύμβαση το προσωπικό της αναθέτουσας αρχής, των συλλογικών οργάνων της, των μελών διοίκησης (Δ.Σ. νοσοκομείου του Ε.Σ.Υ.) και συγγενών αυτών σε ευθεία γραμμή απεριόριστα και σε πλάγια γραμμή μέχρι τέταρτο βαθμό (ευρύς κύκλος προσώπων).
- Ως **κίνητρα** των εμπλεκόμενων προσώπων λειτουργούν συμφέροντα χρηματοοικονομικά, οικονομικά, οικογενειακά, πολιτικά ή άλλα προσωπικά, άμεσα ή έμμεσα (ενδεικτική απαρίθμηση). Ωστόσο σύμφωνα με τον Ράικο Δ. (2018) σ.210, «*Η νομολογία αποδίδει στην έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων έναν αντικειμενικό χαρακτήρα, ήτοι η διαπίστωση της συνδρομής μιας τέτοια κατάστασης γίνεται ακόμη και αν το πρόσωπο που αφορά αυτή δεν είχε πρόθεση να επηρεάσει υπέρ του το αποτέλεσμα της διαδικασίας*».

- Πρόβλεψη **ειδικής διαδικασίας** για τη **πρόληψη** του φαινομένου της **διαφθοράς** στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων:
 - Γνωστοποίηση τυχόν κατάστασης σύγκρουσης συμφερόντων από τα εμπλεκόμενα πρόσωπα στην αναθέτουσα αρχή.
 - Η αναθέτουσα αρχή απέχει από οποιαδήποτε ενέργεια σχετική με τη διαδικασία σύναψης μέχρι να αποφανθεί αιτιολογημένα επί της σύγκρουσης.
 - Η αναθέτουσα αρχή αποφαινεται αιτιολογημένα για τη συνδρομή ή μη κατάστασης σύγκρουσης συμφερόντων. Σε καταφατική περίπτωση ενημερώνει εγγράφως την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. και προχωρεί στη λήψη των κατάλληλων διορθωτικών μέτρων. Η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. έχει ειδική υποχρέωση ενημέρωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα περιστατικά σύγκρουσης που ανακύπτουν.
 - Ο **αποκλεισμός** του υποψηφίου οικονομικού φορέα από τη διαδικασία προβλέπεται ως το **έσχατο μέτρο**, σύμφωνα με την ενωσιακή αρχή της αναλογικότητας (αρ. 73 παρ. 4 περ. δ «δ) *εάν μία κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων κατά την έννοια του άρθρου 24 δεν μπορεί να θεραπευθεί αποτελεσματικά με άλλα, λιγότερο παρεμβατικά, μέσα...*»).

Σύμφωνα με το αρ. 73 του Ν.4412/2016 «**Λόγοι αποκλεισμού**», στο οποίο εξειδικεύονται οι **υποχρεωτικοί** και οι **δυναμικοί λόγοι αποκλεισμού** ενός υποψήφιου αναδόχου από τη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης, αναγκαία προϋπόθεση για τον αποκλεισμό είναι να έχει προηγηθεί η έκδοση **αμετάκλητης καταδικαστικής απόφασης** σε βάρος της υποψήφιας εταιρείας ή/και νόμιμων εκπροσώπων της για μία από τις αξιόποινες πράξεις που περιοριστικά αναφέρονται στο ίδιο άρθρο.

Ως εκ τούτου στις παρ. 1 και 2 του αρ.73, σύμφωνα και με την ανάλυση του Ράικου Δ. (2018), προβλέπονται οι **υποχρεωτικοί λόγοι αποκλεισμού** ενός οικονομικού φορέα (φυσικό ή νομικό πρόσωπο) που άπτονται περιπτώσεων καταδίκης του υποψήφιου αναδόχου, με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, για κάποιο από τα ακόλουθα αδικήματα:

- συμμετοχή σε **εγκληματική οργάνωση** ή καταδίκη για το έγκλημα της **δωροδοκίας**,
- **απάτη** σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων,

- νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (**ξέπλυμα χρήματος**),
- χρηματοδότηση της **τρομοκρατίας** ή αδικημάτων τρομοκρατίας ή συνδεδόμενων με την τρομοκρατία ή/και την **εμπορία ανθρώπων**,
- η **μη εκπλήρωση** από τον οικονομικό φορέα των **φορολογικών, ασφαλιστικών του υποχρεώσεων** του (φόροι, ασφαλιστικές εισφορές).

*Ο εθνικός νομοθέτης, αξιοποιώντας τη σχετική διακριτική ευχέρεια που δίδεται από τον ενωσιακό νομοθέτη της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, προβλέπει στη παρ. 3 του αρ.73, παρέκκλιση από τον αποκλεισμό, σε περίπτωση συνδρομής **εξαιρετικών περιστάσεων και επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος**, που καθιστούν αναγκαία την ανάθεση της σύμβασης, ή για λόγους που επιβάλλονται από την αρχή της **αναλογικότητας**.*

Περαιτέρω, η παρ. 4 του αρ.73 προβλέπει τον δυνητικό αποκλεισμό ενός υποψήφιου αναδόχου για περιπτώσεις κυρίως σοβαρών επαγγελματικών παραπτώματων, τα οποία άπτονται της οικονομικής κατάστασης (πτώχευση, εξυγίανση κλπ) και της επιχειρηματικής συμπεριφοράς του οικονομικού φορέα¹⁷. Ειδικότερα:

- αν ο υποψήφιος ανάδοχος έχει εμπλακεί σε καταστάσεις που δύνανται να **στρεβλώσουν τον ανταγωνισμό** (όπως η περίπτωση των συμπαιγνιών με άλλους οικονομικούς φορείς),
- αν έχει προηγηθεί η **συμμετοχή** του/της υποψηφίου αναδόχου στη **προετοιμασία της διαδικασίας ανάθεσης**, ή η απόπειρα αθέμιτου επηρεασμού της λήψης αποφάσεων,
- αν ο υποψήφιος ανάδοχος **εμπλέκεται** σε περίπτωση **σύγκρουσης συμφερόντων προσώπων** της αναθέτουσας αρχής (μη θεραπεύσιμη σύγκρουση συμφερόντων), λόγος που επίσης εισάγεται με την παρούσα διάταξη για πρώτη φορά,
- αν ο υποψήφιος ανάδοχος έχει επιδείξει **πλημμέλειες** στην εκτέλεση **προηγούμενων δημοσίων συμβάσεων**, με αποτέλεσμα την **καταγγελία της σύμβασης ή άλλες παρόμοιες κυρώσεις** (πρότερη αθέτηση συμβατικών υποχρεώσεων), λόγος που ομοίως εισάγεται με την παρούσα διάταξη για πρώτη φορά,

¹⁷ Σύμφωνα με τον Ράικο Δ. (2018) σ. 672, «η αναθέτουσα αρχή μπορεί να προβλέπει στα έγγραφα της σύμβασης παρέκκλιση από τον υποχρεωτικό αποκλεισμό κατ' εξαίρεση, για επιτακτικούς λόγους δημόσιου συμφέροντος, όπως δημόσιας υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος,

- αν ο υποψήφιος είναι **ένοχος σοβαρών ψευδών δηλώσεων** κατά την παροχή των πληροφοριών που ζητούνται από την αναθέτουσα αρχή ως προς τα παραπάνω ή **δεν έχει παράσχει** τις πληροφορίες αυτές και
- αν ο υποψήφιος έχει διαπράξει **σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα** που μπορεί να θέσει εν αμφιβόλω την ακεραιότητά του.

Για πρώτη φορά ο Ν.4412/2016 προβλέπει, στη παρ. 7 του ως άνω άρθρου 73, χάριν της αποτελεσματικότητας και της οικονομίας των διοικητικών διαδικασιών αλλά και για λόγους πρόληψης, τη δυνατότητα οι οικονομικοί φορείς να υιοθετούν **μέτρα συμμόρφωσης** (αποκαταστατικές διαδικασίες), προκειμένου να άρουν τις συνέπειες τυχόν ποινικών αδικημάτων/παραπτωμάτων και ως εκ τούτου να αποφύγουν τον αποκλεισμό τους από την επίμαχη διαδικασία δημοσίων συμβάσεων. Η αποφυγή αποκλεισμού προϋποθέτει αφενός να μην έχει τελεσιδικήσει σε βάρος του υποψηφίου αναδόχου απόφαση αποκλεισμού και αφετέρου, απόφαση ειδικής επιτροπής της αναθέτουσας αρχής περί επάρκειας ή μη των επανορθωτικών μέτρων, ανάλογα με τη βαρύτητα και τις ιδιαίτερες περιστάσεις του αδικήματος/παραπτώματος, η οποία εκδίδεται εντός αποκλειστικής προθεσμίας τριάντα ημερών. Ο Ν.4412/2016 αναγνωρίζει, στη παρ. 8 του αρ.73, στον αποκλειόμενο οικονομικό φορέα το δικαίωμα να ασκήσει τα νόμιμα ένδικα μέσα κατά της απόφασης αποκλεισμού ενώπιον ειδικής επιτροπής, η οποία συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού (εξασφάλιση του συνταγματικού δικαιώματος της δικαστικής προστασίας).

Εν συνεχεία το αρ.74 του Ν.4412/2016 προβλέπει τους διαδικαστικούς και ουσιαστικούς όρους που ισχύουν σε περίπτωση αποκλεισμού ενός οικονομικού φορέα από μμελλοντικές αλλά και εν εξελίξει διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Ο αποκλεισμός συντελείται με Κ.Υ.Α. των Υπουργών Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, αρμόδιου για θέματα καταπολέμησης διαφθοράς, καθώς και Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, ενώ το ανώτατο χρονικό διάστημα του εν λόγω αποκλεισμού δεν μπορεί να υπερβεί, για λόγους αναλογικότητας, τα τρία ή τα πέντε έτη, ανάλογα με το λόγο αποκλεισμού που συνέτρεξε.

Όπως διαπιστώνεται, ο Ν.4412/2016 προβλέπει τους συνηθέστερους λόγους αποκλεισμού ενός υποψηφίου αναδόχου από τις διαδικασίες δημόσιων προμηθειών, τη διαδικασία επανόρθωσης τυχόν αδικήματος/παραπτώματος του οικονομικού φορέα

αλλά και το ανώτατο χρονικό διάστημα αποκλεισμού του οικονομικού φορέα. Στόχος αυτών των ρυθμίσεων είναι αφενός μεν η αποφυγή του αποκλεισμού οικονομικών φορέων από τις διαδικασίες δημοσίων προμηθειών για ανεπιεικείς λόγους (π.χ. για οφειλές ασφαλιστικών εισφορών οι οποίες έχουν υπαχθεί σε πρόγραμμα ρύθμισης) ή για δυσανάλογα μεγάλο χρονικό διάστημα, αφετέρου δε, η αποτροπή εδραίωσης «συναλλαγών» με συγκεκριμένους οικονομικούς φορείς επ' αποκλεισμού άλλων οικονομικών φορέων εις το διηνεκές.

Ειδικό μέρος

A) Οι λόγοι που καθιστούν το χώρο της υγείας προσφορότερο για την εκκόλαψη φαινομένων διαφθοράς.

Σύμφωνα με στοιχεία του Ειδικού Ευρωβαρόμετρου 397, όπως δημοσιεύονται σε πρόσφατη έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τη διαφθορά στον τομέα της υγείας, αποτυπώνεται μια κατάσταση πολυεπίπεδης διαφθοράς στον τομέα της υγείας στα κράτη μέλη της Ε.Ε., με την Ελλάδα, τη Λιθουανία, τη Ρουμανία, τη Σλοβακία και την Κύπρο να εμφανίζουν υψηλά ποσοστά διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση και ειδικότερα στο χώρο της υγείας. Στον αντίποδα τα σκανδιναβικά κράτη εμφανίζουν πολύ χαμηλότερα ποσοστά διαφθοράς. (European Commission, 2017).

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα ερευνών, που έχουν διεξαχθεί σε σχέση με το φαινόμενο της **διαφθοράς στο χώρο της υγείας** (European Commission, 2017), **κύριοι λόγοι εμφάνισης του φαινομένου** αυτού στους κόλπους των δημόσιων (αλλά και των ιδιωτικών) νοσοκομείων, συνιστούν:

- Η **έλλειψη αποδοτικής και εκσυγχρονισμένης διοικητικής οργάνωσης**, η οποία σε συνδυασμό με
- την **έλλειψη ενός βιώσιμου συστήματος χρηματοδότησης της δημόσιας υγείας** (εθνικοί και κοινοτικοί πόροι, ασφαλιστικές εισφορές), αφήνει μεγάλα περιθώρια για την ανάπτυξη πρακτικών διαφθοράς, ιδίως στον τομέα των δημόσιων προμηθειών. Είναι χαρακτηριστικό ότι μεγάλο μέρος της κοινής γνώμης θεωρεί ότι τα πρόσωπα που στελεχώνουν τη διοίκηση των δημόσιων νοσοκομείων, πρωτίστως δε οι Διοικητές, στερούνται των απαραίτητων γνώσεων και προσόντων, προκειμένου να διαχειριστούν αποτελεσματικά και επ' ωφελεία του δημόσιου συμφέροντος τη λειτουργία

ενός τόσο πολύπλοκου, δυναμικού και ευαίσθητου χώρου, όπως είναι ένα δημόσιο νοσοκομείο. Η κακή στελέχωση έχει ως αποτέλεσμα την ανεπαρκή διοίκηση, τον ελλιπή δημοσιονομικό έλεγχο και τη λήψη ακατάλληλων αποφάσεων.

- **Η άσκηση πολιτικών πιέσεων και η εξυπηρέτηση πελατειακών σχέσεων** στους κόλπους των δημόσιων νοσοκομείων συνιστά πρόσθετο παράγοντα διαφθοράς στο χώρο της δημόσιας υγείας. Σε αυτό, ως πλέον σημαντικός αναγνωρίζεται **ο ρόλος του ιατρικού προσωπικού**, το οποίο, ακριβώς λόγω της πρωτοκαθεδρίας του στο Ε.Σ.Υ. (**ιατρικοκεντρικό σύστημα**), ασκεί συχνά επιρροή στις διαδικασίες σύναψης των δημοσίων συμβάσεων.
- Εξίσου σημαντικός παράγοντας διαφθοράς για το χώρο των δημοσίων προμηθειών στην υγεία συνιστά η **ανορθολογική κατανομή των διαθέσιμων υλικών και άυλων πόρων** μεταξύ των δημοσίων νοσοκομείων της ελληνικής επικράτειας, καθώς δεν είναι σπάνια στην ελληνική διοικητική πρακτική η έγκριση δαπανών π.χ. για ιατροτεχνολογικό εξοπλισμό, σε νοσοκομεία με μικρό πληθυσμό ευθύνης, ενώ νοσοκομεία με πολλαπλάσιο πληθυσμό ευθύνης στερούνται των αναγκαίων για τη λειτουργία τους μηχανημάτων (π.χ. αγορά δεύτερου μαγνητικού τομογράφου σε μικρό νοσοκομείο της περιφέρειας το οποίο κάλυπτε ήδη τις ανάγκες του πληθυσμού ευθύνης του σε μαγνητικές τομογραφίες).
- Η διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών φαίνεται να οφείλεται και στην **υποχρηματοδότηση του ερευνητικού τομέα** για την εξεύρεση καινοτόμων λύσεων, με αποτέλεσμα να συνεχίζεται η χρήση απαρχαιομένων μεθόδων και πρακτικών στο χώρο της υγείας, οι οποίες ενδέχεται να είναι πιο κοστοβόρες και χρονοβόρες. Εξίσου συνήθης είναι και η περίπτωση ύπαρξης πιο σύγχρονων εργαλείων και μέσων, π.χ. σύγχρονα πληροφοριακά συστήματα, τα οποία όμως είτε δεν ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες λειτουργίας των δημοσίων νοσοκομείων, είτε δεν διατίθενται τα μέσα για την εκπαίδευση των υπαλλήλων σε αυτά.
- Δεν θα μπορούσε βέβαια να παραληφθεί από τους γενεσιουργούς παράγοντες της διαφθοράς στο χώρο της υγείας η ίδια η **ιδιομορφία της αγοράς υγείας**, που καθιστά δυσχερή την ασφαλή πρόβλεψη των μελλοντικών αναγκών του πληθυσμού, καθιστώντας ακόμη δυσχερέστερο

το έργο του προγραμματισμού και της διαχείρισης των πόρων αλλά και το σχεδιασμό των πολιτικών υγείας.

- Επιβαρυντικός παράγοντας είναι και η **κουλτούρα** που έχει αναπτυχθεί, τόσο των ληπτών/τριών των υπηρεσιών υγείας όσο και των υπαλλήλων που στελεχώνουν τα δημόσια νοσοκομεία, **αποδοχής της διαφθοράς ως εγγενές χαρακτηριστικό** του υγειονομικού τομέα και δη του τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Σε αυτή τη νοοτροπία εντάσσεται και το σχεδόν παγιωμένο αίσθημα ατιμωρησίας σε περίπτωση εμπλοκής σε περιστατικό διαφθοράς, που άπτεται της σύναψης και εκτέλεσης μιας δημόσιας σύμβασης.

B) Συνήθεις μορφές εκδήλωσης της διαφθοράς στο χώρο της δημόσιας υγείας. Η διαφθορά στις συμβάσεις των δημοσίων νοσοκομείων.

Σύμφωνα με την έρευνα «σχετικά με τη διαφθορά στον τομέα της υγείας» (Study on Corruption in the Healthcare Sector), που διεξήχθη το 2012 από την Ecorys - τη διεθνούς αναγνωσιμότητας και κύρους εταιρεία παροχής υπηρεσιών συμβουλών, διοίκησης και έρευνας - με εντολέα τη Γενική Διεύθυνση Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η διαφθορά εκδηλώνεται στο χώρο της δημόσιας υγείας ως:

- **Διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις** προμήθειας αγαθών, υπηρεσιών και έργων (με την οποία θα ασχοληθούμε αναλυτικότερα στη συνέχεια).
- **Κατασπατάληση δημοσίων πόρων** (που βρίσκεται σε αιτιώδη σχέση με τη διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις).
- **Αθέμιτες πρακτικές ανταγωνισμού** στα πλαίσια των δημοσίων συμβάσεων.
- Διαφθορά που συνδέεται με την **κατάχρηση εξουσίας** αξιωμάτων και υψηλόβαθμων θέσεων (πελατειακές σχέσεις).
- **Υπεξαίρεση υλικών** εντός των δημοσίων νοσοκομείων (συχνό παλαιότερα το φαινόμενο υπάλληλοι με πρόσβαση στις αποθήκες των δημοσίων νοσοκομείων να υπεξαιρούν ποσότητες αναλώσιμων και εν συνεχεία να τα εμπορεύονται λαθραία στην αγορά).

- **Διαφθορά** σε θέματα σχετικά με την **πιστοποίηση** και την **προμήθεια** ιατροτεχνολογικού εξοπλισμού, καθώς και την **έγκριση** και τη προμήθεια φαρμακευτικών προϊόντων.¹⁸
- **Άτυπες πληρωμές** (δωροδοκίες ιατρών, «φακελάκι»), που αποτελούν ίσως τη μεγαλύτερη παθολογία του ελληνικού συστήματος υγείας. (European Commission, 2017)

Το φαινόμενο της διαφθοράς, σύμφωνα με τον Κουράκη Ν. (2007, σελ. 341-356), εκδηλώνεται σε ένα δημόσιο νοσοκομείο ως εξής:

- ***Σύναψη δημόσιας σύμβασης προμηθειών λόγω ανεπαρκούς ή ανύπαρκτου προγραμματισμού αναγκών.***

Σε αυτή τη περίπτωση, η ίδια η αναθέτουσα αρχή, εκπροσωπούμενη από την αρμόδια για τις προμήθειες υπηρεσία του δημόσιου νοσοκομείου, λόγω ελλιπούς ή κακού προγραμματισμού, συννομολογεί σύμβαση προμήθειας αγαθών, συνήθως ιατροτεχνολογικού εξοπλισμού (π.χ. αξονικού τομογράφου) ή αναλώσιμων υλικών, που είτε **δεν ανταποκρίνεται σε πραγματικές ανάγκες** του δημόσιου νοσοκομείου, είτε αφορά σε **ποσότητες μεγαλύτερες από τις απαιτούμενες** για την κάλυψη της ανάγκης. Το αποτέλεσμα είναι η κατασπατάληση των πόρων του δημόσιου νοσοκομείου σε βάρος των πραγματικών του αναγκών, αλλά και η άνιση κατανομή των διαθέσιμων πόρων ανάμεσα στους φορείς του εθνικού συστήματος υγείας. Τέτοιου είδους συμβάσεις δύνανται να υποκρύπτουν διαφθορά (εν προκειμένω του δημόσιου νοσοκομείου), υπάλληλοι του οποίου πιθανότατα αποβλέπουν στο προσπορισμό αθέμιτου, παράνομου από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις – προμηθευτές τις οποίες προωθούν, ήδη από το αρχικό στάδιο της κατάρτισης των τεχνικών προδιαγραφών και της σύνταξης της προκήρυξης του δημόσιου διαγωνισμού.

- ***Το πρόβλημα της έλλειψης ενιαίων Τεχνικών Προδιαγραφών.***

Η έλλειψη ενιαίων κοινών Τεχνικών Προδιαγραφών, ιδίως για προϊόντα Βιοϊατρικής τεχνολογίας (συχνά πολύ υψηλού κόστους), δίνει τη δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές για διατύπωση των Τεχνικών Προδιαγραφών κατά «φωτογραφικό» τρόπο, γεγονός που οδηγεί:

- α) στον τεχνητό περιορισμό του ανταγωνισμού,**

¹⁸ Αναφέρεται χαρακτηριστικά στο «Παράρτημα Ελλάδα στην Έκθεση της Ε.Ε. για την καταπολέμηση της διαφθοράς» (2014), η περίπτωση καταδίκης Ελλήνων επαγγελματιών του τομέα της υγείας για δωροδοκία με 4,5 εκατομμύρια GBP, την περίοδο 1999-2006, για να ευνοήσουν την αγορά ιατρικού εξοπλισμού από θυγατρική εταιρία με έδρα το Ηνωμένο Βασίλειο. Ο διευθυντής μάρκετινγκ της εταιρείας καταδικάστηκε, σε πρώτο βαθμό, σε φυλάκιση ενός έτους από βρετανικό δικαστήριο. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014).

β) στην **καταστρατήγηση των θεμελιωδών αρχών** της ίσης μεταχείρισης των προσφερόντων,

γ) στη **ζημία** εν τέλει του **δημόσιου νοσοκομείου**, το οποίο και δεν προμηθεύεται τα πιο κατάλληλα υλικά για τις ανάγκες του και επιβαρύνεται με υψηλότερο κόστος.

- ***Το πρόβλημα των κατατμήσεων.***

Οι αναθέτουσες αρχές προβαίνουν σε **κατάτμηση των ποσοτήτων** των προς προμήθεια υλικών, υπηρεσιών και έργων, προκειμένου να μην εφαρμοστούν οι κατά περίπτωση νόμιμες διαγωνιστικές διαδικασίες, άνω ή κάτω των προβλεπόμενων ορίων. Επιλέγονται με αυτό τον τρόπο **διαδικασίες με χαλαρότερους κανόνες** πρόσκλησης και επιλογής υποψηφίων αναδόχων (απευθείας αναθέσεις ή συνοπτικοί διαγωνισμοί), οι οποίες στοχεύουν να παρακάμψουν τις πραγματικές ανταγωνιστικές διαδικασίες, ιδίως τη διαδικασία του ανοικτού διαγωνισμού, ακόμη και σε περιπτώσεις που η παράκαμψη αυτή δεν δικαιολογείται από τις ειδικές περιστάσεις.

Αναφέρεται ως χαρακτηριστικότερο ίσως παράδειγμα η προσχηματική κατάτμηση του ποσού της δημόσιας σύμβασης σε μικρότερα ποσά και ως εκ τούτου σε επιμέρους δημόσιες συμβάσεις, ώστε να καθίσταται δυνατή η προσφυγή στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης αντίθετα με το πνεύμα και το γράμμα του αρ. 118 περί απευθείας ανάθεσης.

Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι η προσφυγή του δημόσιου νοσοκομείου σε πιο ευέλικτη διαδικασία αντί της επιβεβλημένης ανταγωνιστικής διαδικασίας, δεν οφείλεται κατ' ανάγκη σε αθέμιτη εξυπηρέτηση συμφερόντων της διοίκησης του νοσοκομείου, αλλά δύναται να οφείλεται σε ελλιπή προγραμματισμό (σύμφωνα με τα ως άνω αναφερόμενα), σε ανεπαρκή διαθεσιμότητα των οικονομικών πόρων ή σε έλλειψη εξειδικευμένης γνώσης και εμπειρίας της αρμόδιας υπηρεσίας του νοσοκομείου.

- ***Η αθέμιτη επιρροή επί του κύκλου των προσφερόντων.***

Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει περιπτώσεις κατά τις οποίες η νόθευση του ανταγωνισμού από τη πλευρά της αναθέτουσας αρχής αποσκοπεί στην εξασφάλιση μιας de facto μονοπωλιακής θέσης σε συγκεκριμένο οικονομικό φορέα, συνήθως με έναν από τους κάτωθι τρόπους:

- Το δημόσιο νοσοκομείο ως αναθέτουσα αρχή εντάσσει στην προκήρυξη του διαγωνισμού όρους ακατανόητους ή αλληλεπικαλυπτόμενους, ασφυκτικές προθεσμίες παράδοσης, δυσανάλογα υψηλές ποινικές ρήτρες, και γενικώς στοιχεία που λειτουργούν αποτρεπτικά - ιδίως για τις ΜΜΕ να συμμετέχουν στο διαγωνισμό - κατά παράβαση της ρητής επιταγής του Ν.4412/2016 περί σαφήνειας και πληρότητας των

όρων του διαγωνισμού. Με αυτόν τον τρόπο οι όροι της προκήρυξης διατυπώνονται με τέτοιο τρόπο ώστε να ευνοούνται συγκεκριμένοι οικονομικοί φορείς (ιδίως μεγάλες επιχειρήσεις), οι οποίες αντιμετωπίζουν έτσι πολύ λιγότερο έως καθόλου ανταγωνισμό (πολιτική εκφοβισμού). Στην ίδια κατηγορία περιλαμβάνεται και η επανειλημμένη αναιτιολόγητη ματαίωση των διαγωνισμών από την αναθέτουσα αρχή, επικαλούμενη προσχηματικά τη μη ανάδειξη του κατάλληλου αναδόχου.

- Συνηθέστερη ίσως μέθοδος νόθευσης του ανταγωνισμού, θα μπορούσε κανείς να πει ότι είναι η έκδοση προκήρυξης διαγωνισμού με «φωτογραφικές» διατάξεις και λεπτομερή προσδιορισμό των ειδικών χαρακτηριστικών του προς προμήθεια αγαθού, ώστε τελικά η ανάθεση της δημόσιας σύμβασης στο συγκεκριμένο «φωτογραφιζόμενο» οικονομικό φορέα, από τον οποίο οι επίορκοι υπάλληλοι αποκομίζουν ίδια οφέλη, να είναι μονόδρομος. Χαρακτηριστική η περίπτωση προκήρυξης ιατροτεχνολογικού εξοπλισμού, π.χ. μαγνητικού τομογράφου, ο οποίος έχει ένα πολύ συγκεκριμένο εξάρτημα το οποίο προμηθεύει συγκεκριμένος μόνο οικονομικός φορέας.

- ***Η μεροληπτική μεταχείριση των προσφερόντων κατά το στάδιο της αξιολόγησης.***

Πρακτικές διαφθοράς δύνανται να υπαισέθουν κατά το στάδιο της αξιολόγησης των υποβληθεισών προσφορών, ιδίως όταν κριτήριο κατακύρωσης είναι η πιο συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά αποκλειστικά βάσει χαμηλότερης τιμής (μειοδοτικοί διαγωνισμοί). Σε αυτή τη περίπτωση, παρατηρείται η Επιτροπή Αξιολόγησης να είναι εξαιρετικά αυστηρή με κάποιους προσφέροντες και εξαιρετικά επιεικής/ευνοϊκή με άλλους.

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα του Ευρωβαρόμετρου 2013, όπως αποτυπώνονται στις σελ. 12,13 στο «Παράρτημα Ελλάδα στην Έκθεση της Ε.Ε. για την καταπολέμηση της διαφθοράς» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «...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...».

Επισημαίνεται σε αυτό το σημείο ότι ειδικά η αγορά των φαρμάκων, η οποία απορροφά σημαντικά κονδύλια του ετήσιου κρατικού προϋπολογισμού, συνιστά ένα χώρο όπου δραστηριοποιούνται σχεδόν αποκλειστικά κολοσσιαίες πολυεθνικές επιχειρήσεις. Αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι σύμφωνα με πρόσφατη μελέτη του Ι.Ο.Β.Ε. με τίτλο «*Η Φαρμακευτική αγορά στην Ελλάδα, Γεγονότα και Στοιχεία 2017*», η δημόσια νοσοκομειακή φαρμακευτική δαπάνη καθορίστηκε στα 530 εκατ. € για το 2018 έναντι 764 εκατ. € το 2015 (μείωση 30%)¹⁹. Έτσι ακόμη και σε περιόδους περικοπής δαπανών λόγω οικονομικής κρίσης, παρατηρούμε ότι η δημόσια φαρμακευτική δαπάνη παραμένει υψηλή. (IOBE, Παρατηρητήριο Οικονομικών της Υγείας, 2017)

Ως εκ τούτου, ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων προμήθειας φαρμάκων αποτελεί από τους πλέον ελκυστικούς για την εμφοχώρηση φαινομένων διαφθοράς, γεγονός που ενισχύεται από τους εξής παράγοντες:

- τον ολιγοπωλιακό έλεγχο της αγοράς φαρμάκου από τις πολυεθνικές εταιρείες,
- τον κυρίαρχο ρόλο του ιατρικού προσωπικού,
- την ελλιπή κατάρτιση και εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων να χειρίζονται τις προμήθειες των φαρμάκων (περιορισμένες έως ανύπαρκτες γνώσεις περί της ποιότητας και των τιμών των φαρμάκων),
- τη πολυνομία και την κακονομία που διέπει το φάρμακο σε εθνικό, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο,
- την ασύμμετρη πληροφόρηση ανάμεσα στις φαρμακευτικές εταιρείες (προμηθευτές) και τις αναθέτουσες αρχές, ιδίως ως προς τις τιμές των φαρμάκων, γεγονός που ευνοεί και την ανάπτυξη καρτέλ, αλλά και
- την αδυναμία της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων να ανταποκριθεί στις ανάγκες της αγοράς φαρμάκου.

Στη περίπτωση λοιπόν της προμήθειας φαρμάκων για λογαριασμό ενός δημόσιου νοσοκομείου, τυχόν διαφθορά εκδηλώνονται μέσα από:

¹⁹ Η μείωση της δημόσιας νοσοκομειακής φαρμακευτικής δαπάνης είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση της ιδιωτικής νοσοκομειακής δαπάνης (σε νοσοκομειακό επίπεδο η συμμετοχή των ίδιων των ασθενών είναι μηδενική και οι δαπάνες νοσηλείας καταβάλλονται από τους ασφαλιστικούς φορείς), με την καθιέρωση των υποχρεωτικών μηχανισμών επιστροφών και εκπτώσεων (clawback και rebate) σε συνδυασμό με την τήρηση της μεθόδου του κλειστού προϋπολογισμού (Ν . 4354 /2015).

- Την επιλογή συγκεκριμένου προμηθευτή (κατακύρωση) σε βάρος άλλων προμηθευτών που διαθέτουν φάρμακο με την ίδια δραστική ουσία και ενδεχομένως σε καλύτερη τιμή.
- Την επιλογή ποσότητας φαρμάκων που πιθανότατα υπερβαίνει κατά πολύ τις ανάγκες του νοσοκομείου.
- Την έλλειψη διαφάνειας στις τιμές των φαρμάκων, με αποτέλεσμα να μην καθίστανται δυνατές οι διαπραγματεύσεις μεταξύ του δημόσιου νοσοκομείου και των φαρμακευτικών εταιρειών/φαρμακαποθηκών. (U4 Anticorruption Resource Centre, WHO, 2008)

Γ) Οι επιπτώσεις της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις αγαθών, υπηρεσιών και έργων στο χώρο της υγείας.

Σε μακροοικονομικό επίπεδο, η εμφιλοχώρηση της διαφθοράς στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων παρεμποδίζει δραστικά την οικονομική ανάπτυξη της χώρας, δεδομένου ότι λειτουργεί αποτρεπτικά για τους επίδοξους επενδυτές, ενώ παράλληλα συνεπάγεται και την ανορθολογική κατανομή των κρατικών πόρων (μη χρηστή οικονομική διαχείριση).

Οι οικονομικοί φορείς που δραστηριοποιούνται στον τομέα της παραγωγής, της κατασκευής και της εμπορίας ιατροτεχνολογικού εξοπλισμού, αναλώσιμων, φαρμάκου, τεχνογνωσίας, τεχνικών έργων, επιλέγουν χώρες με μικρότερο ποσοστό διαφθοράς. Στόχος αυτής της πολιτικής είναι αφενός να αποφύγουν την εμπλοκή τους σε διαδικασίες διαφθοράς με κίνδυνο σε βάρος των επιχειρηματικών τους δραστηριοτήτων, αφετέρου δε να μην επιβαρυνθούν με ποσά αθέμιτων ωφελειών υπέρ υπαλλήλων διαφόρων βαθμίδων των δημόσιων νοσοκομείων (δωροδοκίες), εν είδει «ανεπίσημης φορολογίας» (**εδραίωση ενός νοσηρού κλίματος και κρίση αξιοπιστίας απέναντι στη Δημόσια Διοίκηση**).

Η ανάσχεση της ιδιωτικής επένδυσης στον τομέα της υγείας συμπαρασύρει σε μείωση και τα κρατικά έσοδα εξαιτίας της απώλειας φόρων, ασφαλιστικών εισφορών αλλά και της φυγής κεφαλαίων σε άλλες χώρες. Ως εκ τούτου, το κράτος, στερούμενο των αναγκαίων πόρων, περιορίζει τις επενδύσεις του και στον τομέα της υγείας, με αποτέλεσμα να ανατρέπεται η κανονικότητα και να **παρεμποδίζεται η απρόσκοπτη και ομαλή λειτουργία του Ε.Σ.Υ.** Επιπλέον, δεδομένης της περιορισμένης

ρευστότητας λόγω της γενικευμένης οικονομικής κρίσης της τελευταίας δεκαετίας, οι χώρες, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας, επιλέγουν να επενδύσουν σε τομείς πιο προσοδοφόρους σε σχέση με την υγεία, όπως ο στρατιωτικός εξοπλισμός και οι μεταφορές.

Ακόμη όμως και στη περίπτωση δημόσιας επένδυσης στον τομέα της υγείας, δεν είναι λίγες οι φορές **άστοχων δημοσίων επενδύσεων**, οι οποίες υλοποιούνται σε βάρος εκείνων των επενδύσεων που είναι αναγκαίες για την αποτελεσματική λειτουργία των δημόσιων νοσοκομείων και οι οποίες δύνανται να υποκρύπτουν αθέμιτα συμφέροντα (**καταστρατήγηση της νομιμότητας**).

Η διαφθορά στο χώρο της υγείας - λαμβανομένου ιδίως υπόψη του **κυρίαρχου ρόλου του ιατρικού προσωπικού** στις διαδικασίες σύναψης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων - έχει βαρύτερες επιπτώσεις στους λήπτες υπηρεσιών υγείας, οι οποίοι καλούνται να προβαίνουν συχνά σε **άτυπες πληρωμές** προς τους παρόχους υγείας (το λεγόμενο «φακελάκι»), επιπλέον των ασφαλιστικών εισφορών που καταβάλλουν μέσω της επαγγελματικής του/της δραστηριότητας, προκειμένου να λάβουν είτε καλύτερη είτε ταχύτερη νοσοκομειακή περίθαλψη.

Η εμφιλοχώρηση δε της διαφθοράς στο χώρο των δημοσίων νοσοκομείων έχει **αρνητική επίδραση και στους δείκτες του επιπέδου ζωής** μιας χώρας π.χ. η βρεφική και παιδική θνησιμότητα, το επίπεδο αστικοποίησης, η εκπαίδευση των γυναικών, κ.α., καθώς δημόσιοι πόροι, οι οποίοι θα έπρεπε να διατίθενται για τη βελτίωση του επιπέδου ζωής του πληθυσμού, υπεξαιρούνται παράνομα προς ιδιωτικό όφελος.

Δ) Το φαινόμενο της διαφθοράς στο ελληνικό σύστημα υγείας και το θεσμικό πλαίσιο πρόληψης και καταπολέμησής της.

Η διαφθορά αποτελεί δυστυχώς μια διαγνωσμένη παθολογία στη λειτουργία της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, η οποία συνεπάγεται υψηλό ετήσιο κόστος για τη χώρα μας. Είναι χαρακτηριστικό ότι σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία που αναρτώνται στο διαδικτυακό τόπο της διεθνούς οργάνωσης Transparency International ως προς το επίπεδο διαφθοράς κάθε χώρας, η Ελλάδα, σε σύνολο 180 χωρών, βρίσκεται στη 59^η θέση, ενώ σε σχέση με τη διαφθορά του δημόσιου τομέα η Ελλάδα θεωρείται μέτρια διεφθαρμένη. (Transparency International, 2018)

Σύμφωνα δε με τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, η διαφθορά στην Ελλάδα είναι εκτεταμένη στην τοπική αυτοδιοίκηση, τον περιβαλλοντικό σχεδιασμό

και την πολεοδομία, τις μεταφορές, τα δημόσια έργα και τις **υπηρεσίες δημόσιας υγείας** (Ετήσια Έκθεση Σ.Ο.Ε.Ε., 2017). Σύμφωνα με την ίδια έκθεση, από τις εκθέσεις ελέγχου που κατατέθηκαν ως 31.12.2017 από το Σ.Ε.Υ.Π.Π., το 11,11% των περιπτώσεων που διερευνήθηκαν αφορούσαν σε περιπτώσεις διαφθορά, ενώ ποσοστό 20,40% των περιπτώσεων σχετιζόταν με προμήθειες και συμβάσεις

(σε σύνολο 281 υποθέσεων οι 70 υποθέσεις, βλ. Πίνακα ΙΙΙ, σελ. 63)

Η διαφθορά στο ελληνικό σύστημα υγείας είναι ένα πολυπαραγοντικό φαινόμενο, στη συντήρηση και την εξάπλωση του οποίου συμβάλλουν κυρίως:

- **Η απουσία σταθερής, διαρκούς, σθεναρής και διακομματικής πολιτικής βούλησης** για τη λήψη και εφαρμογή μέτρων καταπολέμησης του φαινομένου. Οι συχνές εναλλαγές στη πολιτική ηγεσία του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργείου Υγείας, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει η συνέχεια στη βούληση και τις πολιτικές υγείας, ιδίως όσον αφορά τα μακροχρόνια σχέδια δράσης και τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Την κατάσταση αυτή επιδεινώνει και το γεγονός της τοποθέτησης στη διοίκηση των δημόσιων νοσοκομείων προσώπων που συχνά στερούνται των απαιτούμενων γνώσεων και ικανοτήτων για την αποτελεσματική διαχείριση των υποθέσεων ενός δημόσιου νοσοκομείου.
- **Η ανεπαρκής χρηματοδότηση του Ε.Σ.Υ.**, ιδίως κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, σε συνδυασμό με την ανορθολογική κατανομή των διαθέσιμων κρατικών πόρων (π.χ. υποχρηματοδότηση Π.Φ.Υ.).
- **Ο ελλιπής/προβληματικός συντονισμός** ανάμεσα στα διάφορα τμήματα ενός ελληνικού δημόσιου νοσοκομείου αλλά και μεταξύ περισσότερων νοσοκομείων στον τομέα του προγραμματισμού και της διαχείρισης των δημόσιων προμηθειών και έργων, με αποτέλεσμα να γίνεται κατασπατάληση ή ανορθολογική κατανομή των διαθέσιμων πόρων (ειδικά σε σχέση με τη φαρμακευτική δαπάνη και τον ιατροτεχνολογικό εξοπλισμό).
- **Η πολυνομία και η αδυναμία των κρατικών ελεγκτικών μηχανισμών αλλά και της δικαστικής εξουσίας** ως προς τον εντοπισμό και την επιβολή κυρώσεων σε περιστατικά διαφθοράς. Η έλλειψη ρητής νομοθετικής πρόβλεψης περί διαφθοράς ως ποινικά κολάσιμης συμπεριφοράς, σε συνδυασμό με τον κατακερματισμό της ελληνικής ποινικής νομοθεσίας για εγκλήματα που συχνά συγχέονται με τη διαφθορά (δωροδοκία, απάτη, υπεξαίρεση, κατάχρηση εξουσία, κ.α.), δυσχεραίνει ακόμη περισσότερο το έργο των ελεγκτών και των δικαστών.

- Οι εγγενείς δυσλειτουργίες στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας των ελεγκτικών μηχανισμών, σε συνδυασμό με την έκταση και τη περιπλοκότητα της διαφθοράς στον ελληνικό χώρο της υγείας. Αναφέρεται ενδεικτικά ότι μέσα στο έτος 2017 περαιώθηκαν από το Σ.Ε.Υ.Υ.Π. 255 υποθέσεις, ενώ 566 υποθέσεις βρίσκονταν την 31.12.2017 ακόμη υπό εξέλιξη. (Σ.Ο.Ε.Ε., 2017, σελ.97)
(βλ. Πίνακα II, σελ. 62)

Το έργο των ελεγκτικών μηχανισμών δυσκολεύει ακόμη περισσότερο εξαιτίας της απροθυμίας της αγοράς (των οικονομικών φορέων – υποψήφιων αναδόχων), των ληπτών/τριών υπηρεσιών υγείας αλλά και της Κοινωνίας των πολιτών, να καταγγείλουν στις αρμόδιες αρχές περιστατικά διαφθοράς προς διερεύνηση, ελλείπει μάλιστα ειδικής νομοθεσίας προστασίας των καταγγέλοντων (whistleblowers) από ποινικές κατηγορίες. Οι εν δυνάμει καταγγέλοντες φοβούνται την εμπλοκή σε δαπανηρές και χρονοβόρες δικαστικές διαμάχες αλλά και την εν γένει στοχοποίηση (ο δωροδοκούν υπέχει ποινική ευθύνη όπως και ο δωροδοκούμενος στο ελληνικό σύστημα δικαίου). Δέον είναι ωστόσο να επισημανθεί ότι τα τελευταία χρόνια έχει γίνει σημαντική πρόοδος στο σύστημα των καταγγελιών (whistleblowing), όπως προκύπτει και από την Έκθεση του Σ.Ο.Ε.Ε. για το έτος 2017 (βλ. Πίνακα I σελ.61)²⁰

- Η καθυστέρηση στην απονομή δικαιοσύνης λόγω φόρτου των ελληνικών δικαστηρίων, έλλειψης ευέλικτων δικαστικών διαδικασιών αλλά και ελλείπουσας πολιτικής βούλησης για καταπολέμηση της διαφθοράς, με αποτέλεσμα υποθέσεις διαφθοράς σχετικά με δημόσιες συμβάσεις είτε να παραμένουν ακαταδίωκτες για πολλά χρόνια, είτε να «κολλάνε» σε δικαστικές διαδικασίες. Με αυτόν τον τρόπο δίνεται η εντύπωση της ατιμωρησίας της διαφθοράς, ενώ ματαιώνεται η αποκατάσταση τυχόν βλάβης των συμφερόντων του Δημοσίου.

Είναι χαρακτηριστικό ότι η Ομάδα του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διαφθορά (GRECO) επεσήμανε στην από 22 Ιουνίου 2012 Έκθεση Συμμόρφωσης για την Ελλάδα, την κακονομία-πολυνομία, την ελλιπή οργάνωση και την απουσία αποτελεσματικών μηχανισμών ελέγχου στη δημόσια διοίκηση, την έλλειψη επαρκών αποδεικτικών στοιχείων και την υπερβολική βραδύτητα του συστήματος της δικαιοσύνης, ως βασικά προβλήματα που άπτονται της δίωξης και της εκδίκασης των αδικημάτων διαφθοράς.

²⁰ Σύμφωνα με την Ετήσια Έκθεση Απολογισμού για το 2012 του Τμήματος Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας, η εφαρμογή ανώνυμων συστημάτων καταγγελίας εικαζόμενων εγκλημάτων διαφθοράς είχε ως αποτέλεσμα τη σημαντική αύξηση των καταγγελιών εικαζόμενων δωροδοκιών δημοσίων υπαλλήλων (ο αριθμός τους σχεδόν διπλασιάστηκε το 2012 σε σύγκριση με το 2011) και συνεπώς την αύξηση του αριθμού των ποινικών δίωξεων για αδικήματα διαφθοράς.

Προς επίρρωση όλων των ανωτέρω, παρατίθενται συνοπτικά τα συμπεράσματα του Ειδικού Ευρωβαρόμετρου του 2013 για τη διαφθορά του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014):

- 99% των Ελλήνων ερωτηθέντων θεωρούν ότι η διαφθορά αποτελεί διαδεδομένο πρόβλημα στη χώρα τους, τη στιγμή που ο μέσος όρος στην Ε.Ε. δεν ξεπερνά το 76%.
- 63% των ερωτηθέντων θεωρούν ότι η εμφιλοχώρηση της διαφθοράς στο δημόσιο βίο επηρεάζει την καθημερινότητά τους, ενώ ο μέσος όρος στην Ε.Ε. είναι αισθητά χαμηλότερος ανερχόμενος σε 26%.
- Επιπλέον 80% του δείγματος θεωρεί ότι η ευνοιοκρατία και η διαφθορά παρεμποδίζουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό των επιχειρήσεων στην Ελλάδα, με το μέσο όρο στην Ε.Ε. να μη ξεπερνά το 69%.
- 95 % των Ελλήνων ερωτηθέντων θεωρεί ότι η διαφθορά εκτείνεται σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (μέσος όρος ΕΕ: 77%).
- 93 % του δείγματος θεωρεί ότι η δωροδοκία και η χρήση διασυνδέσεων είναι συχνά ο ευκολότερος – αν όχι ο ασφαλέστερος - τρόπος για την εξασφάλιση πρόσβασης σε μια δημόσια υπηρεσία και τη λήψη των αναγκαίων υπηρεσιών (μέσος όρος ΕΕ: 73%).
- 76 % των Ελλήνων ερωτηθέντων πιστεύουν ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στις δημόσιες συμβάσεις τις οποίες διαχειρίζονται οι εθνικές αρχές, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και τα δημόσια νοσοκομεία, ενώ ο μέσος όρος στην Ε.Ε. ανέρχεται σε 56 %.

Συνεπώς, η περιστολή της διαφθοράς στην Ελλάδα, ιδίως σε έναν τομέα τόσο ευαίσθητο και ζωτικής σημασίας για την ελληνική κοινωνία και οικονομία, όπως είναι οι προμήθειες και τα έργα στον τομέα των υπηρεσιών υγείας, δικαίως βρίσκεται εδώ και αρκετά χρόνια στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος των ελληνικών κυβερνήσεων (βλ. Πίνακα IV, σελ. 64). Ωστόσο παραμένουν χαμηλά τα ποσοστά δίωξης και ποινικής μεταχείρισης των εγκλημάτων διαφθοράς. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014)

Τομή στη προσπάθεια ενίσχυσης της διαφάνειας ως μέσο πρόληψης/καταπολέμησης του φαινομένου της διαφθοράς υπήρξε ο Ν. 3861/2010 «*Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ 112 Α'/13.7.2010), δυνάμει του οποίου

καθιερώθηκε η υποχρέωση όλων των δημόσιων φορέων και οργανισμών να δημοσιεύουν στο Διαδίκτυο το σύνολο των αποφάσεών τους που αφορούν σε δημόσιες συμβάσεις. Η τηλεφόρτωση (uploading) των προκηρύξεων των διαγωνισμών και εν συνεχεία των συμβάσεων προμήθειας αγαθών, υπηρεσιών και έργων, αποτελεί προϋπόθεση νομιμότητας και εκτελεστότητας. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014)

Περαιτέρω, με σκοπό το σχεδιασμό και την εφαρμογή μιας πιο συντονισμένης και αποτελεσματικής εθνικής στρατηγικής για τη πρόληψη και την καταστολή της διαφθοράς, καταρτίστηκε το Μάρτιο του 2014 το «Ολοκληρωμένο Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς στον Τομέα της Υγείας» από το Υπουργείο Υγείας, του οποίου ωστόσο, αφενός η δεσμευτικότητα και αποτελεσματικότητα και αφετέρου η υλοποίηση εφαρμογής, αμφισβητείται σε μεγάλο βαθμό.

Με το ως άνω σχέδιο, υπό το πρίσμα των βασικών αρχών της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, της χρηστής διοίκησης, της ισότητας, της απλοποίησης των διαδικασιών, της αποτελεσματικότητας και της συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων στο χώρο της υγείας φορέων, το Υπουργείο Υγείας (2014) έθεσε τέσσερις βασικούς στόχους:

- Την ενίσχυση του εσωτερικού και εξωτερικού συντονισμού και της ανταλλαγής πληροφορήσης.
- Την ενδυνάμωση του νομικού και θεσμικού πλαισίου (αύξηση της συμμόρφωσης και αποτελεσματική εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας).
- Την ενίσχυση της οικονομικής διερεύνησης και της δίωξης της διαφθοράς (μη ανοχή στη διαφθορά).
- Την ενίσχυση της πρόληψης, της ευαισθητοποίησης και της δημόσιας ακεραιότητας (λογοδοσία).

Προς την ίδια κατεύθυνση της πρόληψης και αντιμετώπισης της διαφθοράς στον τομέα της σύναψης/εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων/έργων στο χώρο της υγείας, συστάθηκε με το Ν. 4013/2011 (ΦΕΚ Α' 204/15.09.2011) η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ, το ρυθμιστικό πλαίσιο της οποίας ολοκληρώθηκε με το Π.Δ. 123/2012 Οργανισμός Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. (ΦΕΚ Α' 216 5.11.2012). Η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., όπως αναφέρεται και στο διαδικτυακό τόπο της www.eaadhsy.gr, είναι αρμόδια να εξειδικεύει το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο περί δημοσίων συμβάσεων, να επανελέγχει τη νομιμότητα όλων των συμβάσεων που υπογράφονται από δημόσιους φορείς και οργανισμούς αλλά και να ενημερώνει και να καθοδηγεί δια γενικών οδηγιών τις αναθέτουσες αρχές και τους

οικονομικούς φορείς σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας των δημοσίων συμβάσεων.

Το Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., το οποίο συστάθηκε με το Ν. 4013/2011 και φιλοξενείται στη διαδικτυακή πύλη του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ., λειτουργεί από την 1^η Μαρτίου 2013 ως πλατφόρμα καταχώρησης και επεξεργασίας όλων των πράξεων που αφορούν σε δημόσιους διαγωνισμούς, δημόσιες συμβάσεις και πληρωμές, αξίας άνω των 1.000 € από οποιοδήποτε υπουργείο ή δημόσιο φορέα/οργανισμό, ενισχύοντας έτσι τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και την ισότητα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. (www.eprocurement.gov.gr)

Ο Ν.4412/2016 συνιστά, σε νομικό και θεσμικό επίπεδο, το σημαντικότερο βήμα στη χάραξη και την εφαρμογή αποτελεσματικής πολιτικής πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, καθώς με πλήρη συμμόρφωση προς τους κανόνες της Ε.Ε., εστιάζει:

- Στην **απλούστευση και επιτάχυνση** των διαδικασιών σύναψης των δημοσίων συμβάσεων.
- Στη **βελτιστοποίηση των οικονομικών αποτελεσμάτων** με την επίτευξη της καλύτερης δυνατής σχέσης κόστους/ωφελείας.
- Στην **ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας** (πλήρης ηλεκτρονικοποίηση των δημοσίων διαγωνισμών).
- Στη **λήψη αποτελεσματικών μέτρων κατά της διαφθοράς** στις δημόσιες συμβάσεις και τα δημόσια έργα (σύγκρουση συμφερόντων αρ. 24 και λόγοι αποκλεισμού αρ. 73 Ν.4412/2016).
- Στη **παροχή αποτελεσματικότερης έννομης προστασίας** μέσω της εξέτασης των προδικαστικών προσφυγών από ανεξάρτητο όργανο εκτός της αναθέτουσας αρχής, την Α.Ε.Π.Π.

Η πιο πρόσφατη θεσμική πρωτοβουλία για τον εξορθολογισμό και την ενίσχυση της διαφάνειας στις διαδικασίες σύναψης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί η σύσταση της Ε.Κ.Α.Π.Υ. με τον Ν.4472/2017 (ΦΕΚ 74 Α'/19.5.2017). Η Ε.Κ.Α.Π.Υ. έχει συσταθεί με τη νομική μορφή του Ν.Π.Δ.Δ., με μια πολύπλευρη αποστολή, ειδικότερα:

- το **συγκεντρωτικό προγραμματισμό** των προμηθειών (επίτευξη οικονομίων κλίμακας),
- την **εκπόνηση και την έγκριση ενιαίων Τεχνικών Προδιαγραφών,**

- τη διενέργεια σε κεντρικό επίπεδο των διαγωνιστικών διαδικασιών.

Ε. Η εκκόλαψη του φαινομένου της διαφθοράς στο στάδιο της εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων.

Οι διατάξεις των άρθρων 200-220, που εντάσσονται στο Μέρος Β του Βιβλίου Ι., ρυθμίζουν τα ζητήματα εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών με πιο ευέλικτο και αποτελεσματικό τρόπο σε σχέση με το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο.²¹

Για λόγους πληρέστερης κατανόησης παρατίθενται κάποιες από τις βασικές διατάξεις περί εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων, με βάση την αιτιολογική έκθεση του Ν. 4412/2016:

Στο αρ. 200 ρυθμίζεται ο **τρόπος πληρωμής και τα ελάχιστα απαιτούμενα δικαιολογητικά** για την πληρωμή του αναδόχου (παρ.4 και 5). Στη παρ. 7 του αρ. 200 προβλέπεται η δυνατότητα πληρωμής του επιπλέον ποσού που προκύπτει μετά την αναπροσαρμογή των τιμών στις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών, χωρίς να απαιτείται η σύναψη **συμπληρωματικής σύμβασης**, εφόσον:

- Στις δημόσιες συμβάσεις προμήθειας αγαθών, υπάρχει όρος περί αναπροσαρμογής της τιμής, ενώ από τα έγγραφα της σύμβασης προβλέπεται χρόνος παράδοσης των αγαθών μεγαλύτερος των δώδεκα (12) μηνών (παρ. 9 αρ.53).
- Στις δημόσιες συμβάσεις παροχής γενικών υπηρεσιών, ορίζεται με σαφήνεια στα έγγραφα της σύμβασης όρος περί αναπροσαρμογής της τιμής, οι προϋποθέσεις και ο τρόπος αναπροσαρμογής αυτής (παρ. 10 αρ.53).

Το άρθρο 202 προβλέπει τις **προϋποθέσεις** που πρέπει να συντρέχουν **σωρευτικά**, ώστε η **σύμβαση να θεωρείται εκτελεσθείσα**. Ειδικότερα η σύμβαση θεωρείται ότι έχει εκτελεσθεί εφόσον:

α) Σε περίπτωση προμήθειας αγαθών, παραδόθηκε ολόκληρη η ποσότητα ή, σε περίπτωση διαιρετού υλικού, η ποσότητα που παραδόθηκε υπολείπεται της συμβατικής, κατά μέρος που κρίνεται όμως ασήμαντο από την Επιτροπή Παρακολούθησης και Παραλαβής. Σε περίπτωση παροχής υπηρεσιών αυτές, παρασχέθηκαν στο σύνολο τους, ή σε περίπτωση διαιρετής υπηρεσίας, το αντικείμενο

²¹ Οι διατάξεις των άρθρων 200 - 205 είναι κοινές διατάξεις που εφαρμόζονται στην εκτέλεση τόσο των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών όσο και των δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών. Οι διατάξεις των άρθρων 206 -215 εφαρμόζονται μόνο στις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών. Οι διατάξεις των άρθρων 216- 220 εφαρμόζονται μόνο στις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών.

που παραδόθηκε υπολείπεται του συμβατικού κατά μέρος που κρίνεται ως ασήμαντο από την Επιτροπή Παρακολούθησης και Παραλαβής, ενώ έχει παρέλθει η καταληκτική ημερομηνία για την περαίωση της σύμβασης.

β) Παραλήφθηκαν οριστικά, ποσοτικά και ποιοτικά, τα υλικά ή οι υπηρεσίες που παραδόθηκαν.

γ) Έλαβε χώρα η αποπληρωμή του συμβατικού τιμήματος, αφού προηγουμένως επιβλήθηκαν τυχόν κυρώσεις ή εκπτώσεις.

δ) Εκπληρώθηκαν εκατέρωθεν οι τυχόν λοιπές συμβατικές υποχρεώσεις και αποδεσμεύθηκαν οι σχετικές εγγυήσεις, κατά τα προβλεπόμενα από τη σύμβαση.

Στο αρ. 203 προβλέπονται οι **περιπτώσεις κήρυξης του οικονομικού φορέα ως έκπτωτου** (ενδ. σε περίπτωση μη παράδοσης των υλικών ή σε περίπτωση υπαίτιας υπέρβασης από τον ανάδοχο της συνολικής προθεσμίας εκτέλεσης της σύμβασης λαμβανομένων υπόψη τυχόν παρατάσεων).

Επισημαίνεται ότι και στο στάδιο της εκτέλεσης της σύμβασης, ο Ν.4412/2016 προβλέπει **διαδικασίες παροχής έννομης προστασίας** στον ανάδοχο οικονομικό φορέα (αρ. 205 επ.²²). Η **«διασφάλιση της εγγυημένης λειτουργίας του αντικειμένου της προμήθειας αναγορεύεται σε ουσιώδες ζήτημα, με αποτέλεσμα να επιχειρείται αναλυτική ρύθμιση των συναφών θεμάτων στο άρθρο 215»**, ενώ προβλέπεται ρητά **«ότι κατά την περίοδο της εγγυημένης λειτουργίας της προμήθειας, ο ανάδοχος ευθύνεται για την καλή λειτουργία και οφείλει να προβαίνει στην προβλεπόμενη συντήρηση.** (Αιτιολογική έκθεση Ν.4412/2016, σελ. 42)

Η περίπτωση της **«μετάθεσης»** του συμβατικού χρόνου, για αντικειμενικούς λόγους ή λόγους ανωτέρας βίας, αντιμετωπίζεται πλέον ως **περίπτωση «παράτασης»** του συμβατικού χρόνου με τις ίδιες έννομες συνέπειες.²³

Το δε αρ. 218 προβλέπει την επιβολή **ποινικών ρητρών** από την αναθέτουσα αρχή σε βάρος του αναδόχου, στην περίπτωση εκπρόθεσμης παροχής των συμβατικών συμφωνηθέντων.

Με βάση τα ως άνω αναφερόμενα, εκτιμάται ότι το φαινόμενο της διαφθοράς δύναται να εμφιλοχωρήσει κατά τη παραλαβή του προς προμήθεια αγαθού, υπηρεσίας ή έργου σε περιπτώσεις που:

²² Προβλέπεται η άσκηση διοικητικής προσφυγής κατά των αποφάσεων που επιβάλλουν κυρώσεις στον ανάδοχο κατά την εκτέλεση της σύμβασης ενώπιον του φορέα εκτέλεσης της σύμβασης, εντός προθεσμίας 30 ημερών από την ημερομηνία που ο οικονομικός φορέας έλαβε γνώση της απόφασης που επιβάλλει την κύρωση. Η απόφαση δεν προσβάλλεται με άλλη διοικητική προσφυγή.

²³ Ο Ν.4412/2016 προβλέπει παράταση της συνολικής διάρκειας της σύμβασης μέχρι 50% αυτής, ύστερα από αίτημα του αναδόχου, πριν τη λήξη της, σε περιπτώσεις που δεν οφείλονται σε υπαιτιότητά του Σε περιπτώσεις ανωτέρας βίας εννοείται ότι χωρεί παράταση χωρίς αίτημα του αναδόχου.

- Η Επιτροπή Παρακολούθησης και Παραλαβής δεν ακολουθεί το γράμμα της συναφθείσας δημόσιας σύμβασης ως προς τη ποιότητα και τη ποσότητα του παραδοτέου.
- Η αναθέτουσα αρχή δεν επιβάλλει τις συμφωνηθείσες ποινικές ρήτρες, οι οποίες πιθανόν απέτρεψαν ΜΜΕ από το να υποβάλουν προσφορά για την εν λόγω σύμβαση, επιδεικνύοντας έτσι ευνοϊκή, επιεική μεταχείριση προς τον ανάδοχο.

III. Συμπεράσματα – Προτάσεις βελτίωσης

Αν και ο Ν. 4412/2016 έχει ψηφιστεί και τεθεί σε ισχύ εδώ και πάνω από δύο έτη, φαίνεται μάλλον να υπάρχει ακόμη μεγάλη αμηχανία στους δημόσιους φορείς σε σχέση με την ερμηνεία και την εφαρμογή των διατάξεών του. Ο νέος νόμος εισάγει μεν ρυθμίσεις που επιταχύνουν, απλοποιούν και εν τέλει βελτιώνουν τις διαδικασίες σύναψης/εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων και έργων, ωστόσο η προετοιμασία του διοικητικού μηχανισμού για την εφαρμογή του Ν.4412/2016 υπήρξε ελλιπής και αποσπασματική.

Προς επίρρωση της ως άνω διαπίστωσης, ζητήθηκε από υπαλλήλους τριών (3) μεγάλων δημόσιων νοσοκομείων της Περιφέρειας Αττικής και άλλων φορέων εποπτευόμενων από το Υπουργείο Υγείας (Ε.Κ.Α.Β.), οι οποίοι εμπλέκονται στις διαδικασίες σύναψης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων με αναθέτουσες αρχές τις υπηρεσίες τους, να απαντήσουν στα εξής ερωτήματα:

- 1. Ποιο είναι το επίπεδο δυσκολίας που αντιμετωπίζετε στην εφαρμογή του Ν. 4412/2016;**
- 2. Ποιες είναι οι αδυναμίες/προβλήματα που εκτιμάτε ότι παρουσιάζει ο Ν. 4412/2016;**
- 3. Τι λύσεις θα προτείνετε για την επίλυση των ως άνω προβλημάτων;**

Διευκρινίζεται ότι το 84% περίπου των ερωτηθέντων είναι Π.Ε και το 16% Τ.Ε, 34% των ερωτηθέντων απασχολείται στο δημόσιο για περισσότερο από 15 έτη, 50% για 11-15 έτη και 16% για λιγότερο από 3 έτη.

Στο πρώτο ερώτημα, **67%** περίπου των ερωτηθέντων απάντησαν ότι το επίπεδο δυσκολίας που αντιμετωπίζουν στην εφαρμογή του Ν.4412/2016 είναι «**Σχετικά Υψηλό**», **16,5%** «**Μέτριο**» και **16,5%** «**Χαμηλό**».

Στο δεύτερο ερώτημα, **33%** περίπου των ερωτηθέντων θεωρεί την «**Κακή διατύπωση**» των διατάξεων ως βασικό πρόβλημα του Ν.4412/2016, το **50%** τις «**Συγκρουόμενες διατάξεις**», το **17%** περίπου την «**Έλλειψη κωδικοποίησης**» και το **83%** περίπου την «**Απουσία/ ανεπάρκεια ερμηνευτικού υλικού**». Αξίζει να τονιστεί ότι το **83%** περίπου ερωτηθέντων επεσήμανε ως βασικό πρόβλημα στη σύναψη και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων την «**Έλλειψη ενιαίων Τεχνικών Προδιαγραφών**» για τη σύνταξη και την έκδοση των προκηρύξεων των δημοσίων διαγωνισμών.²⁴

Στο τρίτο ερώτημα, **67%** περίπου των ερωτηθέντων προτείνουν την «**Ενίσχυση της στελέχωσης**», το **100%** την «**Εκπαίδευση**» των υπαλλήλων σε τακτά χρονικά διαστήματα, το **67%** περίπου τη «**Χορήγηση πρόσθετων ενιαίων κατευθυντηρίων από τις κεντρικές αρχές**», ενώ το **17%** περίπου πρότεινε την «**Έκδοση Κανονισμού Προμηθειών**» με σαφείς διαδικασίες και οδηγίες για κάθε είδος ανάθεσης.

Επί τη βάση των ως άνω διαπιστώσεων, παρατηρήσεων και προτάσεων, σε συνδυασμό με τις κατευθυντήριες οδηγίες - προτάσεις που δίδονται από ευρωπαϊκούς θεσμούς και διεθνείς οργανισμούς, καθίσταται προφανής η επιτακτικότητα της ανάγκης για **επαρκή και ορθολογική στελέχωση και λειτουργία της Ε.Κ.Α.Π.Υ.**, ώστε τα πρόσωπα που θα αναλάβουν τη διοίκησή της να διαθέτουν ειδικές γνώσεις (οικονομικές, τεχνικές, διοικητικές) και αποδεδειγμένη επαγγελματική εμπειρία σε θέματα διαχείρισης δημοσίων προμηθειών στο χώρο της υγείας. Με αυτόν τον τρόπο, η Ε.Κ.Α.Π.Υ. θα μπορέσει να αναλάβει ενεργά τον επιτελικό της ρόλο, ο οποίος συνίσταται στη παροχή κατευθυντηρίων κοινών οδηγιών προς τους φορείς υγείας σε ό,τι αφορά τη διενέργεια δημοσίων διαγωνισμών και τη σύναψη/εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων. Ως εκ τούτου, εκτιμάται ότι η λειτουργία της Ε.Κ.Α.Π.Υ. θα συμβάλλει στη πρόληψη της διαφθοράς στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων προμήθειας

²⁴ Σύμφωνα με τον ορισμό περί τεχνικών προδιαγραφών του Παραρτήματος VII του Α' Προσαρτήματος:

«Για τους σκοπούς του Βιβλίου I νοούνται ως: 1. «**τεχνική προδιαγραφή**»: ένα από τα ακόλουθα α) όταν πρόκειται για συμβάσεις δημοσίων έργων: όλες οι τεχνικές απαιτήσεις που περιέχονται ιδίως στα έγγραφα της σύμβασης και καθορίζουν τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά υλικού, προϊόντος ή αγαθού, ώστε να ανταποκρίνονται στη χρήση για την οποία προορίζονται από την αναθέτουσα αρχή: τα χαρακτηριστικά αυτά περιλαμβάνουν τα επίπεδα περιβαλλοντικής και κλιματικής επίδοσης, τον σχεδιασμό για όλες τις απαιτήσεις (συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας πρόσβασης των ατόμων με αναπηρία) και την αξιολόγηση της συμμόρφωσης, την επίδοση, την ασφάλεια ή τις διαστάσεις, συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών σχετικά με τη διασφάλιση της ποιότητας, την ορολογία, τα σύμβολα, τις δοκιμές και τις μεθόδους δοκιμών, τη συσκευασία, τη σήμανση και την επίθεση ετικετών, τις οδηγίες χρήσης καθώς και τις διαδικασίες και μεθόδους παραγωγής σε κάθε στάδιο του κύκλου ζωής των έργων: τα χαρακτηριστικά αυτά περιλαμβάνουν επίσης τους κανόνες μελέτης και υπολογισμού των έργων, τους όρους δοκιμής, ελέγχου και παραλαβής των έργων καθώς και τις κατασκευαστικές τεχνικές ή μεθόδους και κάθε άλλο όρο τεχνικού χαρακτήρα που η αναθέτουσα αρχή είναι σε θέση να καθορίσει, μέσω γενικών ή ειδικών κανονιστικών διατάξεων, σχετικά με τα ολοκληρωμένα έργα καθώς και με τα υλικά ή τα στοιχεία που συνιστούν τα έργα αυτά· β) όταν πρόκειται για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών ή υπηρεσιών: η προδιαγραφή που περιέχεται σε έγγραφο το οποίο προσδιορίζει τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά ενός προϊόντος ή μιας υπηρεσίας, όπως τα επίπεδα ποιότητας, τα επίπεδα της περιβαλλοντικής και κλιματικής επίδοσης, ο σχεδιασμός για όλες τις απαιτήσεις (συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας πρόσβασης για τα άτομα με αναπηρία), και η αξιολόγηση της συμμόρφωσης, της καταλληλότητας, της χρήσης του προϊόντος, της ασφάλειας ή των διαστάσεων του, συμπεριλαμβανομένων των απαιτήσεων που ισχύουν για το προϊόν όσον αφορά την ονομασία πώλησης, την ορολογία, τα σύμβολα, τις δοκιμές και μεθόδους δοκιμών, τη συσκευασία, τη σήμανση και την επίθεση ετικετών, τις οδηγίες για τους χρήστες, τις διαδικασίες και μεθόδους παραγωγής σε οποιοδήποτε στάδιο του κύκλου ζωής του αγαθού ή της υπηρεσίας, καθώς και τις διαδικασίες αξιολόγησης της συμμόρφωσης.»

αγαθών, υπηρεσιών και έργων των δημόσιων νοσοκομείων, αλλά και στην αποτελεσματικότερη λειτουργία της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η ανάθεση της διαχείρισης των δημοσίων προμηθειών σε μια κεντρική επιτελική αρχή, συνιστά αποτελεσματική μέθοδο για τη διασφάλιση της διαφάνειας στις διαδικασίες σύναψης/εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων και ως εκ τούτου για τη πρόληψη της διαφθοράς. Στην ίδια μελέτη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισημαίνει ως γενεσιουργό παράγοντα της διαφθοράς την ασύμμετρη πληροφόρηση ανάμεσα στους παρόχους υγείας (τα δημόσια νοσοκομεία εν προκειμένω) και τους προμηθευτές – οικονομικούς φορείς. Προτείνει μάλιστα για την ενίσχυση της διαφάνειας τη δημιουργία ενός **Εθνικού Μητρώου** για τη παρακολούθηση των αναθέσεων των δημόσιων προμηθειών, ώστε να περιορίζεται ο κίνδυνος δημιουργίας καρτέλ. (European Commission, 2017)

Δέον είναι να αναφερθεί ότι ένα χρήσιμο εργαλείο για την ενίσχυση της διαφάνειας στον τομέα των δημοσίων προμηθειών φαρμάκων είναι οι «**Επιχειρησιακές Αρχές για Καλές Προμήθειες Φαρμάκων**» του Π.Ο.Υ. («Operational Principles for Good Pharmaceutical Procurement», WHO 1999), οι οποίες προτείνουν συγκεκριμένες διαδικασίες και κανόνες για δημοσιότητα και τη διεξαγωγή των δημοσίων διαγωνισμών με ηλεκτρονικά μέσα, τη σαφή τεκμηρίωση και την ελεύθερη προσβασιμότητα στα στάδια της σύναψης/εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων. Εξίσου χρήσιμα εργαλεία για τον έλεγχο των τιμών στις δημόσιες προμήθειες συνιστούν η «**Υπηρεσία Πληροφοριών σχετικά με τις τιμές των φαρμάκων**» του Π.Ο.Υ. (WHO's drug price information service, WHO 2003b) αλλά και ο «**Διεθνής Οδηγός Τιμών**» του Π.Ο.Υ. (MSH/WHO International Price Guide, MSH/WHO 2007), που προτείνουν μέτρα διαφάνειας, όπως π.χ. τη δημοσίευση λίστας με τους αξιόπιστους προμηθευτές, την ανάρτηση στοιχείων τιμολόγησης των φαρμάκων και των ιατροτεχνολογικών προϊόντων. (U4 AntiCorruption Resource Centre, WHO, 2014).

Η **λειτουργία της Ε.Κ.Α.Π.Υ.** θα δώσει επιπλέον τη δυνατότητα διενέργειας δημοσίων προμηθειών που θα αφορούν στην κάλυψη των αναγκών όλων των δημόσιων νοσοκομείων μιας Υ.ΠΕ., ακόμη και ολόκληρης της ελληνικής επικράτειας, υπό τη προϋπόθεση βέβαια της συνεργασίας και του συντονισμού των δημοσίων νοσοκομείων σε θέματα καταγραφής των πραγματικών τους αναγκών. Ενισχύεται με αυτόν τον τρόπο η διαπραγματευτική θέση του Ελληνικού Δημοσίου απέναντι στους ιδιώτες – προμηθευτές και επιτυγχάνονται πολύ καλύτερες τιμές για το Δημόσιο (**μεγάλης κλίμακας προμήθειες**).

Η λειτουργία του **Παρατηρητηρίου Τιμών** που παρακολουθεί τις τιμές των ιατροτεχνολογικών προϊόντων και των αναλώσιμων στα κράτη μέλη της Ε.Ε., ώστε να μη γίνεται υπερτιμολόγηση των ίδιων προϊόντων στην Ελλάδα, συμβάλλει ενεργά στη πρόληψη της διαφθοράς ιδίως με τη περιστολή των πελατειακών σχέσεων που συχνά αναπτύσσονται ανάμεσα στους υπαλλήλους προμηθειών των δημόσιων νοσοκομείων με τους υποψήφιους αναδόχους ιδιώτες. (European Commission, 2017)

Η **δημόσια παρακολούθηση** της εκτέλεσης του προϋπολογισμού προμηθειών, εν είδει **δημόσιου ελέγχου**, διευκολύνει την υλοποίηση του εθνικού σχεδίου δράσης για την υγεία, ώστε οι εθνικοί και κοινοτικοί πόροι να αξιοποιούνται στοχευμένα και αποτελεσματικά, ενώ παράλληλα λειτουργεί και ως δικλείδα της ποιότητας των προμηθευόμενων αγαθών και υπηρεσιών. (Π.Ο.Υ., 2011)

Ο Π.Ο.Υ. προτείνει μάλιστα ως εργαλεία παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των παρόχων υγείας:

- το εργαλείο των «Εθνικών Λογαριασμών Υγείας» (N.H.A.)²⁵ και
- το εργαλείο των «Ερευνών Παρακολούθησης των δημοσίων δαπανών» (P.E.T.S.).²⁶

Σε επίπεδο πρόληψης και καταπολέμησης παράνομων συμπεριφορών υπεξαίρεσης αποθεμάτων υγειονομικού υλικού στα δημόσια νοσοκομεία, ο Π.Ο.Υ. προτείνει μια σειρά από μέτρα, όπως την εφαρμογή συστημάτων ελέγχου αποθεμάτων, τη βελτίωση των συστημάτων συστηματικής καταγραφής των αποθεμάτων, την ενίσχυση των συστημάτων ασφαλείας στις κεντρικές αποθήκες. (Π.Ο.Υ. 2008)

Ανακεφαλαιώνοντας, η χάραξη και η εφαρμογή μιας αποτελεσματικής πολιτικής κατά της διαφθοράς στον τομέα των συμβάσεων των δημόσιων νοσοκομείων προϋποθέτει κυρίως τα εξής:

- α) **Πολιτική βούληση** για καταπολέμηση του φαινομένου.
- β) **Σαφές νομικό πλαίσιο** για την επιβολή κυρώσεων στα περιστατικά διαφθοράς.
- γ) **Ενίσχυση του ρόλου των ελεγκτικών μηχανισμών**, κυρίως σε επίπεδο στελέχωσης αλλά και σε θεσμικό επίπεδο.
- δ) **Ταχεία απονομή δικαιοσύνης και κολασμό** των περιπτώσεων διαφθοράς.²⁷

²⁵ Το εργαλείο N.H.A. συνιστά ένα διεθνώς αναγνωρισμένο εργαλείο μέτρησης και παρακολούθησης της πορείας του συνόλου της δαπάνης υγείας σε μια χώρα (δημόσιας και ιδιωτικής) προς εξασφάλιση χρηματοοικονομικής διαφάνειας

²⁶ Το εργαλείο P.E.T.S. παρακολουθεί τη ροή των δαπανών υγείας, ώστε να προσδιορίζεται με ευχέρεια και ασφάλεια τί ποσοστό αυτών φτάνουν το προορισμό (πραγματική ανάγκη) για τον οποίο είχαν εγκριθεί εξαρχής. (Π.Ο.Υ., 2008)

²⁷ Είναι χαρακτηριστική η θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σύμφωνα με την οποία η καταδίκη υποθέσεων διαφθοράς λειτουργεί αποτρεπτικά για τους επίδοξους δράστες – δημοσίους υπαλλήλους, θεραπεύοντας τη στρεβλή κοινή αίσθηση περί ατιμωρησίας της διαφθοράς στο χώρο της υγείας και συγκεκριμένα των δημόσιων προμηθειών. (European Commission, 2017)

ΠΙΝΑΚΕΣ

(I)

Πίνακας με τις εντολές ελέγχου που εκδόθηκαν για το Σ.Ε.Υ.Υ.Π. για το έτος 2017

Πίνακας Π1 ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΝΤΟΛΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ 2017	
ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ	ΣΥΝΟΛΟ
Έλεγχοι-Έρευνες που περαιώθηκαν εντός του 2017	255
Εν εξελίξει υποθέσεις την 31.12.2017	566
Έλεγχοι/έρευνες Μικτών Κλιμακίων που περαιώθηκαν εντός 2017	3

(II)

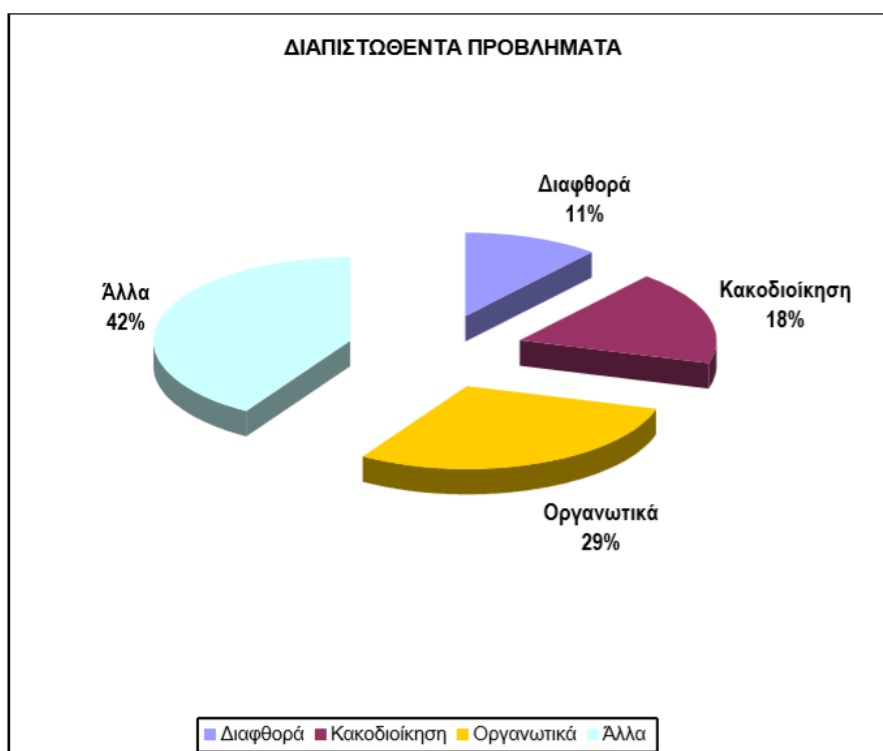
Πίνακας με τους ελέγχους που περαιώθηκαν από το Σ.Ε.Υ.Υ.Π. εντός του έτους 2017

Πίνακας Π2		
ΠΕΡΑΙΩΜΕΝΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ 2017		
ΕΝΑΥΣΜΑ ΕΛΕΓΧΟΥ	ΕΚΘΕΣΕΙΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ %
Κατόπιν καταγγελίας	84	32,96
Αυτεπαγγέλτως	18	7,05
Κατόπιν εντολής ΓΕΔΔ	13	5,10
Κατόπιν εντολής Υπουργού, Υφυπουργού, Γεν. Γραμματέα	21	8,23
Κατά παράκληση/αίτημα άλλου φορέα (π.χ. Εισαγγελίας, Ελεγκτ. Συνεδριο, ΑΑΔΕ, Συνηγ. Πολίτη κ.λ.π)	119	46,66
ΣΥΝΟΛΟ	255	100,00

(III)

Πίνακας κατηγοριοποίησης των προβλημάτων ανά τομείς με βάση τις κατατεθείσες έως 31.12.2017 εκθέσεις ελέγχου του Σ.Ε.Υ.Υ.Π.

Πίνακας Π4 ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΣΤΙΣ ΟΠΟΙΕΣ ΔΙΑΠΙΣΤΩΘΗΚΑΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ		
ΕΙΔΟΣ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΗΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ	ΠΟΣΟΣΤΟ %
Διαφθορά	31	11,11
Κακοδιοίκηση	51	18,28
Οργανωτικά	82	29,39
Άλλα	115	41,22



(IV)

Πίνακας εξειδίκευσης των τομέων στους οποίους διαπιστώθηκαν τα προβλήματα με βάση τις κατατεθείσες έως 31.12.2017 εκθέσεις ελέγχου του Σ.Ε.Υ.Υ.Π.

Πίνακας Π5		
ΤΟΜΕΙΣ ΣΤΟΥΣ ΟΠΟΙΟΥΣ ΔΙΑΠΙΣΤΩΘΗΚΕ ΠΡΟΒΛΗΜΑ (διαφθορά, κακοδιοίκηση, οργανωτικά κ.α.)		
ΤΟΜΕΑΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ	ΠΟΣΟΣΤΟ %
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ (οργάνωση, λειτουργία κ.λ.π.)	123	35,86
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ (συμβάσεις, προμήθειες, καταλογισμός κ.λ.π.)	70	20,40
ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ (ιατρικό λάθος, ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών, συνθήκες νοσηλείας κ.λ.π.)	77	22,44
ΦΑΡΜΑΚΕΥΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ (συνταγογράφηση, διακίνηση φαρμάκων σε δημόσια νοσοκομεία κ.λ.π.)	11	3,21
ΔΟΜΕΣ ΨΥΧΙΚΗΣ ΥΓΕΙΑΣ (ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών κ.λ.π.)	18	5,25
ΔΗΜΟΣΙΑ ΥΓΕΙΑ - ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΥΓΙΕΙΝΗΣ	9	2,62
ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΑΝΤΙΚΑΠΝΙΣΤΙΚΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ	3	0,89
ΔΟΜΕΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ (ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών, κανόνες προστασίας περιβάλλοντος κ.α.)	32	9,33

(V)

ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΣΕΥΥΠ 2017

<i>a/a</i>	Ελεγχόμενος	Αντικείμενο Ελέγχου
1	<u>Φαρμακεία ΕΟΠΥΥ</u> α) ΓΚΥΖΗ, β) ΠΕΙΡΑΙΑ και γ) ΡΕΝΤΗ	Επιτόπιος Διαχειριστικός Δειγματοληπτικός Έλεγχος (για τα α & β Φαρμακεία) σχετικά με τη διακίνηση φαρμάκων υψηλού κόστους (ΦΥΚ) και επιτόπιος έλεγχος μετά από ένοπλη ληστεία που είχε συμβεί στο γ) Φαρμακείο.
2	Νοσοκομείο ΕΣΥ	Έλεγχος σχετικά με τη Νομιμότητα Απασχόλησης Αποκλειστικών Νοσοκόμων
3	Κοινοφελές Ίδρυμα «ΕΡΡΙΚΟΣ ΝΤΥΝΑΝ»	Έλεγχος σχετικά με την εκπλήρωση ή μη του κοινοφελούς σκοπού του για τις χρήσεις 2010-2012
4	Εθνικό Κέντρο Επιχειρήσεων Υγείας (ΕΚΕΠΥ)	Διοικητικός και Διαχειριστικός Έλεγχος για το έτος 2012.
5	Επιτροπή Προμηθειών Υγείας (ΕΠΥ)»	Διοικητικός και Διαχειριστικός Έλεγχος για τα έτη 2012-2014 και έλεγχος εύρυθμης λειτουργίας.

6	α) ΓΝΑ «Ο ΕΥΑΓΓΕΛΙΣΜΟΣ» β) ΓΝΑ «ΛΑΙΚΟ» γ) ΠΓΝ ΑΤΤΙΚΟΝ	των μίνι μειοδοτικών διαγωνισμών (call offs) σε εκτέλεση των συμβάσεων συμφωνίας-πλαισίου της ΕΠΥ κατόπιν της υπ' αριθ.4/2010 διακήρυξης (ενδοφασκοί)
7	ΕΑΝΠ «ΜΕΤΑΞΑ»	Έλεγχος διαγωνισμών και συμβάσεων παροχής υπηρεσιών σίτισης και καθαριότητας για τα έτη 2009-2014.
8	ΓΝ Τρικάλων	Έλεγχος ανάθεσης προμήθειας υπηρεσιών καθαριότητας για τα έτη 2008-2015.
9	Πανεπιστημιακός ιατρός του ΠΓΝ Λάρισας	Η άσκηση ιδιωτικού έργου σε ιδιωτική κλινική εν ώρα εργασίας του, χωρίς την γνώση και την άδεια της διοίκησης του νοσοκομείου
10	Δημόσιες και ιδιωτικές τράπεζες ομφαλόπλοκουντιακού αίματος και ιδρύματα ιστών και κυττάρων	α) η διαπίστευση, ο ορισμός, η έγκριση και η αδειοδότηση των ιδρυμάτων αυτών, β) η τήρηση των διατάξεων για την ποιότητα και την ασφάλεια των ιστών και κυττάρων, γ) οι ακολουθούμενες διαδικασίες δωρεάς, προμήθειας, ελέγχου, επεξεργασίας, συντήρησης, αποθήκευσης, διανομής ανθρώπινων ιστών και κυττάρων, δ) η τήρηση των προβλεπόμενων διαδικασιών ενημέρωσης και προστασίας των χρηστών αυτού του είδους υπηρεσιών υγείας και ε) η ανάπτυξη τυχόν φαινομένων αθέμιτου και παράνομου πλουτισμού που σχετίζονται με την παροχή αυτού του είδους υπηρεσιών υγείας
11	Κλινική του ΝΜ Καλαμάτας	Η διερεύνηση καταγγελίας αναφορικά με παράτυπες εφημερίες ειδικευομένων ιατρών και με τη μη εκπαίδευσή τους

12	Κλινική του ΝΜ Καλαμάτας	Η διερεύνηση καταγγελίας αναφορικά με παράτυπες εφημερίες ειδικευομένων ιατρών και με τη μη εκπαίδευσή τους
13	Το ΓΝΠ Τζάνειο	Η νομιμότητα διενέργειας κλινικών μελετών στην καρδιολογική κλινική
14	Νοσηλευτική Μονάδα Καλαμάτας ΓΝΑ Γ. «Γεννηματάς» ΓΝ Σάμου	Η διερεύνηση περιστατικών θανάτου
15	Ιδιωτικό Θεραπευτήριο	Ο έλεγχος διαχείρισης φαρμάκων υψηλού κόστους και λειτουργίας χημειοθεραπευτικού τμήματος.
16	Φυσικό πρόσωπο	Αντιποίηση ιατρικού επαγγέλματος και ανάπτυξη απόψεων σε ευρύ κοινό που δύναται να προξενήσουν αησιογία και αμφιβολίες επί της θεσμοθετηθείσας πολιτικής υγείας αναφορικά με την πρόληψη κατά της διάδοσης ασθενειών
17	Εθνικός Οργανισμός Φαρμάκων (ΕΟΦ)	Διενέργεια Διαχειριστικού –Οικονομικού Ελέγχου από το 2012 και εντεύθεν
18	Φαρμακεία ΕΟΠΥΥ και Φαρμακεία δημόσιων νοσηλευτικών Μονάδων	Σχετικά με έρευνα καταγγελίας για διακίνηση φαρμάκων υψηλού κόστους
19	Ιδιωτική εταιρεία παροχής υπηρεσιών λεύκανσης δοντιών	Νομιμότητα λειτουργίας της υπόψη δραστηριότητας , παρεχόμενες υπηρεσίες, συνθήκες λειτουργίας οδοντιατρείου.
20	Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός	Έλεγχος στα απολογιστικά στοιχεία του Εράνου του Ελληνικού Ερυθρού Σταυρού που πραγματοποιήθηκε τα έτη 2010, 2011, 2012
21	Ίδρυμα Παιδική Στέγη	Διενέργεια οικονομικού και διοικητικού ελέγχου στο Ίδρυμα με την επωνυμία «ΙΔΡΥΜΑ Η ΠΑΙΔΙΚΗ ΣΤΕΓΗ»

22	ΠΓΝ Πατρών «ΠΑΝΑΓΙΑ ΒΟΗΘΕΙΑ»	Έλεγχος για τη διερεύνηση βασιμότητας καταγγελίας σχετικά με τη χορήγηση έναντι αμοιβής ψευδών βεβαιώσεων για την έκδοση αναπηρικών συντάξεων
23	ΓΝ «ΑΣΚΛΗΠΕΙΟ ΒΟΥΛΑΣ»	Τήρηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και διαχείριση επικίνδυνων ιατρικών αποβλήτων – Παραπομπή στην Εισαγγελία
24	ΚΕΕΛΠΝΟ	Τμηματική Έκθεση με αντικείμενο την απασχόληση ιατρών και νοσηλευτών στο Κέντρο Υγείας Περιστερίου κατά το χρονικό διάστημα από 4/2013 έως 10/2013, στο πλαίσιο της Εντολής Διενέργειας Διοικητικού και Διαχειριστικού – Οικονομικού Ελέγχου στο ΚΕΕΛΠΝΟ
25	ΠΟΛΥΪΑΤΡΕΙΟ 3 ^ο Σεπτεμβρίου (τέως ΔΕΗ)	Εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας αναφορικά με τη λειτουργία του Πολυϊατρείου – Παραπομπή στην Εισαγγελία
26	ΚΑΤΑΣΤΗΜΑ ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝΤΟΣ ΣΤΗ ΜΕΣΣΗΝΙΑ	Διερεύνηση καταγγελλομένων σχετικά με ηχορύπανση και συναφή προβλήματα υγείας κατοίκων της περιοχής – Παραπομπή στην Εισαγγελία
27	ΘΕΣΣΑΛΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ ΨΥΧΙΚΗΣ ΥΓΕΙΑΣ ΠΕΡΙΘΑΛΨΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ (ΘΕΨΥΠΑ)	Καταγγελίες εργαζομένων σχετικά με απολύσεις και ανάρμωση συμπεριφορά του Προέδρου, καθώς και διερεύνηση περιστατικού έκθεσης των εργαζομένων σε βιολογικό παράγοντα – μυκοβακτήριο φυματίωσης
28	ΙΔΙΩΤΙΚΑ ΚΕΝΤΡΑ ΘΕΡΑΠΕΥΤΙΚΗΣ ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΤΗΣ ΕΞΑΡΤΗΣΗΣ (Πανελλαδικά)	Διενέργεια έρευνας σχετικά με το νόμιμο ή μη καθεστώς λειτουργίας ιδιωτικών κέντρων με αντικείμενο τη θεραπευτική αποκατάσταση της εξάρτησης ή / και την κοινωνική επανένταξη εξαρτημένων ατόμων

29	ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΑΠΟΘΗΚΗ ΥΛΙΚΟΥ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΥΓΕΙΑΣ (Κ.Α.Υ.)	Έλεγχος σχετικά με τη διαδικασία αγοράς και προμήθειας ληγμένων φαρμακευτικών ιδιοσκευασμάτων (πλην ναρκωτικών), τα οποία βρίσκονται αποθηκευμένα στους χώρους της ΚΑΥ και το ζήτημα καταστροφής αυτών ως αποβλήτων – Παραπομπή στην Εισαγγελία
30	Νοσοκομείο ΕΣΥ	Λειτουργία Γυναικολογικής-Μαιευτικής Κλινικής
31	Νοσοκομείο ΕΣΥ	Διαχειριστικός έλεγχος- Ενορκη Διοικητική Εξέταση (Ε.Δ.Ε.) για το διαπιστωθέν ταμειακό έλλειμμα σε Πανεπιστημιακό Γενικό Νοσοκομείο για τα διαχειριστικά – οικονομικά έτη 2013, 2014, 2015 και μέχρι την 12 ^η Φεβρουαρίου 2016
32	Νοσοκομείο ΕΣΥ	Ενέργειες του Διευθυντή Ιατρικής Υπηρεσίας και του Συντονιστή Διευθυντή αναφορικά με τη Λειτουργία Μονάδας Τεχνητού Νεφρού Γενικού Νοσοκομείου Βορείου Ελλάδας
33	Νοσοκομείο ΕΣΥ	Εφημερίες ιατρών στα εργαστήρια
34	Ιδιωτική κλινική	Λειτουργία Μονάδας Τεχνητού Νεφρού
35	Νοσοκομείο ΕΣΥ	Σχετικά με πράξεις Διοικητή
36	Ιδιωτικό διαγνωστικό εργαστήριο	Παράνομη λειτουργία του κέντρου από συνταξιούχο ιατρό

(VI)

Table 3.2 Indicators of the healthcare system in Greece

Indicators of the healthcare system			
Financing of the healthcare system (1)			
	2012	2015 (or nearest year)	EU average
Total health expenditure as % of GDP	8.9%	8.2%	10%
Public expenditure as % of total health spending	66.7%	60.6%	77.8%
Private insurance as % of total health spending	3%	3% (2013)	2.2%
Private-out-of-pocket as % of total health spending	28.8%	30.7% (2013)	13.9%
Organisation of the healthcare system (2)			
Social insurance or tax-based system?	Mixed system		
Gatekeeping by a general practitioner (GP)?	Not necessary		
How are physicians paid? (e.g. salary, fee-for-service, capitation)	Salary		
Patient organisation involvement (3=good, 2=intermediary, 1=not-so-good)	1		
Accessibility (3=good, 2=intermediary, 1=not-so-good) (3)			
Family doctor same day access	2		
Major surgery < 90 days	2		
Cancer therapy < 21 days	2		
CT scan < 7 days	3		

Sources: (1) OECD 'Health expenditure indicators' DOI: 10.1787/data-00349-en, OECD: DOI:10.1787/health_glance-2015-graph156-en, Eurostat healthcare expenditure by financing agent (2) Joint Report on Health systems (2010), HEIDI WIKI and EuroHealth Consumer Index 2012; (3) EuroHealth Consumer

ΜΕΤΑΦΡΑΣΗ

Δείκτες του συστήματος Υγειονομικής Περίθαλψης στην Ελλάδα

Δείκτες του υγειονομικού συστήματος			
Χρηματοδότηση του υγειονομικού συστήματος (1)			
	2012	2015 (ή πλησιέστερο έτος)	Μέσος Όρος Ε.Ε.
Συνολική δαπάνη για την υγεία ως % ΑΕΠ	8.9%	8.2 %	10 %
Δημόσια δαπάνη ως % συνολικής δαπάνης για την υγεία	66.7%	60.6 %	77.8 %
Ιδιωτική ασφάλιση ως % συνολικής δαπάνης για την υγεία	3 %	3 % (2013)	2.2. %
Άτυπες πληρωμές ως % συνολικής δαπάνης για την υγεία	28.8 %	30.7% (2013)	13.9 %
Οργάνωση του υγειονομικού συστήματος (2)			
Σύστημα ασφαλιστικών εισφορών ή φορολογίας;	Μικτό Σύστημα		
Σύστημα ελέγχου των ροών των ασθενών από οικογενειακό γιατρό;	Όχι απαραίτητο		
Πώς αμείβονται οι ιατροί; (μισθός, κατ' αποκοπή αμοιβή, κεφαλαιοποίηση)	Μισθός		
Συμμετοχή του ασθενή στην οργάνωση (3= καλή, 2=μέτρια, 1=όχι τόσο καλή)	1		
Προσβασιμότητα (3= καλή, 2=μέτρια, 1=όχι τόσο καλή) (3)			
Αυθήμερόν πρόσβαση στον οικογενειακό γιατρό	2		
Σοβαρή εγχείρηση < 90 ημέρες	2		
Θεραπεία καρκίνου < 20 ημέρες	2		
Αξονική τομογραφία < 7 ημέρες	3		

- Πηγές: (1) ΟΟΣΑ «Δείκτες Δαπανών Υγείας» DOI: 10.1787/data-00349-en, ΟΟΣΑ: DOI:10.1787/health_glance-2015-graph156-en Eurostat Δαπάνες Υγειονομικής Περίθαλψης από συστήματα χρηματοδότησης
 (2) Κοινή Έκθεση στα Συστήματα Υγείας (2010) HEIDI WIKI και EuroHealth Δείκτης Τιμών Καταναλωτή 2012,
 (3) EuroHealth Δείκτης Τιμών Καταναλωτή 2012.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΦΑΚΕΛΟΥ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΕΡΓΟΥ ΠΟΥ ΥΠΟΒΑΛΛΕΤΑΙ ΓΙΑ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ ΣΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

α. Διαγωνισμός /διαπραγμάτευση

1. Τεύχη δημοπράτησης
2. Απόφαση έγκρισης τεχνικής μελέτης
3. Στοιχεία χρηματοδότησης του έργου
4. Περιβαλλοντική αδειοδότηση/οικοδομική αδεια (όπου χρειάζεται)
5. Αποφάσεις αρχαιολογικής υπηρεσίας (για έργα εντός χαρακτηρισμένων χώρων)
6. Εγκρίσεις για λιμενικά έργα
7. Απόφαση ΥΠΟΜΕΔΙ (για πρόσθετους όρους)
8. Απόφαση ΥΠΟΜΕΔΙ (για κλειστό διαγωνισμό)
9. Γνωμοδότηση τεχνικού συμβουλίου (για κλειστό διαγωνισμό)
10. Απόφαση ΥΠΟΜΕΔΙ (για το σύστημα μελέτη – κατασκευή)
11. Γνωμοδότηση συμβουλίου κατασκευών (για μελέτη -κατασκευή)
12. Απόφαση φορέα ΥΠΕΣΔΑ χαρακτηρισμού ειδικού έργου (για περ. αριθμό προσκ. εργοληπτικών επιχειρήσεων ή απευθείας ανάθεση)
13. Γνωμοδότηση τεχνικού συμβουλίου για χαρακτηρισμό ειδικού έργου (για περ. αριθμό προσκ. εργοληπτικών επιχειρήσεων ή απευθείας ανάθεση)
14. Απόφαση έγκρισης τρόπου δημοπράτησης
15. Απόφαση κατάρτισης/έγκρισης τευχών δημοπράτησης
16. Δημοσιεύσεις περίληψης της διακήρυξης (ΦΕΚ- τύπος- «διαύγεια»)
17. Σε περίπτωση επανάληψης: κατάλογος με όσους παρέλαβαν τα τεύχη δημοπράτησης και στοιχεία κοινοποίησης σε αυτούς της μεταβολής ημερομηνίας διαγωνισμού
18. Σε περίπτωση επαναδημοπράτησης ή ουσιαστικής τροποποίησης των όρων της διακήρυξης: νέες δημοσιεύσεις (ΦΕΚ- τύπος- «διαύγεια»)
19. Απόφαση συγκρότησης επιτροπής διαγωνισμού («διαύγεια»)
20. Αποφάσεις/έγγραφα ορισμού εξωτερικών μελών (εκπρ. εργολ. επιχειρήσεων κτλ)
21. Προσκλήσεις μελών επιτροπής (εφόσον δεν παρέστησαν όλα τα μέλη)
22. Τα δικαιολογητικά όλων των συμμετεχόντων (πρωτότυπα ή με ισχύ πρωτοτύπων)
23. Οι οικονομικές προσφορές όλων των συμμετεχόντων (πρωτότυπες ή με ισχύ πρωτοτύπων)
24. Οι τεχνικές προσφορές (ανάλογα με το σύστημα)
25. Πρακτικό διενέργειας
26. Πράξη ανάρτησης του πρακτικού

27. Φύλλα ελέγχου ομαλότητας (ανάλογα με το σύστημα)
28. Πρακτικά τεχνικής και οικονομικής αξιολόγησης και πράξεις ανάρτησης αυτών (για τη μελ-κατασκευή)
29. Υποβληθείσες ενστάσεις/προσφυγές και αποφάσεις επ' αυτών (μαζί με τις σχετικές εισηγήσεις της επιτροπής διαγωνισμού)
30. Εισηγήση της επιτροπής διαγωνισμού για κατακύρωση του αποτελέσματος
31. Κατακυρωτική απόφαση
32. Στοιχεία κοινοποίησης της κατακυρωτικής σε όλους πλην του αναδόχου («διαύγεια»)
33. Υποβληθείσες ενστάσεις/προσφυγές, αιτήσεις ασφαλιστικών μέτρων/ αναστολής/ προσωρινής διαταγής
34. Αποφάσεις διοικητικών αρχών επί των άνω ενστάσεων/προσφυγών και δικαστικές αποφάσεις επί των ανωτέρω αιτήσεων και /ή βεβαίωση της αναθέτουσας αρχής ότι δεν εκκρεμούν ή δεν έχουν ασκηθεί.
35. Σχέδιο σύμβασης
36. Πρόσθετα στοιχεία, κατά την κρίση του ελεγκτή.

β. Συμπληρωματική σύμβαση

1. Αρχική σύμβαση
2. Τεύχη δημοπράτησης
3. Απόφαση αρμοδίου οργάνου περί σύναψης συμπληρωματικής σύμβασης
4. ΑΠΕ
5. Αιτιολογική έκθεση
6. ΠΚΤΜΝΕ
7. Σχέδιο σύμβασης
8. Βεβαίωση περί μη εκτελέσεως των εργασιών και περί μη υπογραφής της σύμβασης.

γ. Προγραμματική σύμβαση

1. Εγκριτικές αποφάσεις των συμβαλλομένων μερών
2. Σχέδιο της προγραμματικής σύμβασης.



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο
ανάπτυξης και Ανθρώπινης
Πόρων

Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)
Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος
τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479
www.ekdd.gr