



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

Μεταρρυθμίσεις στον τομέα της δημοσιονομικής διαχείρισης και των δημοσίων προμηθειών (Public Financial Management and Public Procurement): Παρουσίαση, ανάλυση και εφαρμογή του σχετικού τεχνικού μνημονίου συμφωνίας, 4th review)

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: Γενική Διοίκηση

Επιβλέπων/ουσα:

Θεόδωρος Πελαγίδης

Σπουδαστής/στρια:

Βασιλική Πιλάλη

ΑΘΗΝΑ - 2018

Δήλωση σχετικά με τα πνευματικά δικαιώματα

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

Αθήνα, 12 Δεκεμβρίου 2018

Η σπουδάστρια

Βασιλική Πιλάλη

Περίληψη

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η εξέλιξη της λειτουργίας του συστήματος των κρατικών προμηθειών στην Ελλάδα και η μεταρρυθμιστική σχετικά με αυτό προσπάθεια, ιδιαίτερα μετά το 2010, όταν και η χώρα εντάχθηκε στο 1^ο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής. Οι δημόσιες προμήθειες αποτελούν έναν από τους βασικούς πυλώνες της κρατικής λειτουργίας, έτσι η ενασχόληση με τον εν λόγω τομέα παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Βασικό στόχο της μελέτης αποτελεί η καταγραφή της πορείας των μεταρρυθμίσεων καθώς και η εξέταση της αποτελεσματικότητας τους, κυρίως στο επίπεδο της δημοσιονομικής προσαρμογής και της ενίσχυσης της ελληνικής οικονομίας. Παράλληλα, εντοπίζονται και καταγράφονται τα σημαντικότερα εμπόδια για την υλοποίηση των μέτρων και τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζει σήμερα η πολιτική των δημοσίων προμηθειών, ενώ διατυπώνονται ορισμένες προτάσεις για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε προκειμένου για την επίτευξη του σκοπού της εργασίας συνίσταται στην αναλυτική μελέτη των δεσμεύσεων της χώρας στο πλαίσιο των Προγραμμάτων Δημοσιονομικής Προσαρμογής στα οποία εντάχθηκε μετά το 2010. Επίσης μέσω της μελέτης των σχετικών εκθέσεων και των αναφορών των αρμοδίων φορέων, παρακολουθείται η συμμόρφωση των ελληνικών αρχών με τις δεσμεύσεις αυτές, σε νομοθετικό και τεχνικό επίπεδο. Παράλληλα, η διεθνής και ελληνική αρθρογραφία παρέχει το γνωστικό πλαίσιο σχετικά με τη σημασία και τη χρησιμότητα ενός αποτελεσματικού συστήματος δημοσίων προμηθειών ενώ παραθέτει χαρακτηριστικές μελέτες περίπτωσης, προκειμένου για τη δυνατότητα άντλησης παραδειγμάτων και πραγματοποίησης συγκρίσεων.

Τα αποτελέσματα που προκύπτουν από την παρούσα εργασία μπορούν να συμβάλλουν στην κατανόηση της λειτουργίας του συστήματος των κρατικών προμηθειών στη χώρα μας, στη διαπίστωση της αποτελεσματικότητάς του και στην εμπέδωση ορισμένων σημαντικών απαιτούμενων αλλαγών και μεταρρυθμίσεων, προκειμένου για την περαιτέρω βελτίωσή του.

Λέξεις- κλειδιά: δημόσιες προμήθειες, μεταρρυθμίσεις, δημοσιονομική προσαρμογή, ηλεκτρονικοποίηση ,σχέση κόστους- οφέλους, κεντροποίηση

Summary

The subject of this paper is the evolution of the operation of the public procurement system in Greece and the relative reform effort, especially after 2010, when the country joined the 1st Economic Adjustment Program. Public procurement is one of the main pillars of state functioning, so its work in this area is of particular interest. The main objective of the study is to record the progress of the reforms as well as to examine their effectiveness, especially at the level of fiscal adjustment and strengthening of the Greek economy. At the same time, the major obstacles to the implementation of the measures and the most important problems currently faced by public procurement policy are identified and recorded, while some proposals are made to improve the efficiency of the system.

The methodology followed in order to achieve the aim of the work consists in a detailed study of the country's commitments under the Fiscal Adjustment Programs to which it joined after 2010. Also by studying the relevant reports and petitions of the relevant bodies, the Greek authorities with these commitments, at a legislative and technical level. At the same time, the international and Greek articles provide the cognitive framework on the importance and usefulness of an effective public procurement system, while quoting typical case studies in order to draw on examples and make comparisons.

The results from this paper can help to understand the functioning of the state procurement system in our country, to establish its effectiveness and to consolidate some important changes and reforms needed to further improve it.

Keywords: public procurement, reforms, fiscal adjustment, digitalization, cost-benefit, centralization

Πρόλογος

Ένα από τα πιο σημαντικά ζητήματα στην οικονομία, τόσο σε εγχώριο όσο και παγκόσμιο επίπεδο, είναι εκείνο των προμηθειών και ήτοι των δημόσιων. Η σημαντικότητα των κρατικών προμηθειών, τόσο σε επίπεδο μικροοικονομικού όσο και μακροοικονομικού περιβάλλοντος είναι μεγάλη, αφού αποτελούν κινητήριο μοχλό για τη λειτουργία της οικονομίας, την αύξηση της ανταγωνιστικότητας και της επιχειρηματικότητας και δίνουν κίνητρα για την τόνωση της οικονομίας μέσω των επενδύσεων, της αύξησης χρήματος, της μείωσης της ανεργίας.

Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων συγκαταλέγεται σταδιακά, σε παγκόσμιο επίπεδο αλλά και στη χώρα μας, μεταξύ των δημοφιλέστερων θεμάτων μελέτης για την οικονομία και τον αναπτυξιακό της κύκλο. Πλέον αποτελεί παραδοχή ότι είναι ίσως ένα από τα πιο απαραίτητα στοιχεία της πραγματικά ικανής και αποτελεσματικής κρατικής λειτουργίας.

Η ύπαρξη, επομένως, ενός αποτελεσματικού συστήματος δημοσίων προμηθειών αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη διοίκηση ενός σύγχρονου κράτους και κατά συνέπεια για τη λειτουργία της οικονομίας και την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων. Έτσι, η μελέτη και η αξιολόγηση του ελληνικού συστήματος για τις δημόσιες προμήθειες αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας εργασίας

Πίνακας Περιεχομένων

<i>Περίληψη</i>	3
<i>Summary</i>	4
<i>Πρόλογος</i>	5
<i>Πίνακας Περιεχομένων</i>	6
<i>Πίνακας συντομογραφιών</i>	8
<i>Κεφάλαιο 1</i>	9
<i>Εισαγωγή</i>	9
1.1. <i>Η έννοια της κρατικής (διοικητικής) σύμβασης</i>	10
1.2. <i>Οι δημόσιες προμήθειες</i>	13
1.2.1. <i>Η σημαντικότητα του συστήματος δημοσίων προμηθειών για την οικονομία</i>	14
1.3 <i>Ευρωπαϊκό παράγωγο δίκαιο για τις δημόσιες προμήθειες</i>	17
<i>Κεφάλαιο 2</i>	21
2.1. <i>Η πρότερη κατάσταση όσον αφορά το σύστημα δημοσίων προμηθειών και η ανάγκη για μεταρρυθμίσεις</i>	21
2.2. <i>1^ο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής (Μάϊος 2010)</i>	23
2.2.1. <i>Η διαχείριση των προμηθειών υγείας</i>	24
2.3. <i>Οι μεταρρυθμίσεις στο σύστημα δημοσίων προμηθειών της χώρας</i>	24
2.3.1. <i>Ν. 3886/10 «για Δικαστική Προστασία κατά την σύναψη Δημοσίων συμβάσεων» και Ν. 3918/11 «για διαρθρωτικές αλλαγές στο σύστημα υγείας»</i>	25
2.3.2. <i>Η σύσταση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.)</i> . 25	25
2.3.3. <i>Το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.) και άλλες δράσεις</i>	27
2.3.4. <i>Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015</i>	28
2.4. <i>2^ο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής</i>	30
2.5. <i>Σύσταση του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και άλλες νομοθετικές διατάξεις</i>	36
2.6. <i>3ο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής</i>	37
2.7. <i>Η πορεία των μεταρρυθμίσεων στην πολιτική των δημοσίων προμηθειών μετά το 3ο μνημόνιο</i>	39
2.7.1. <i>Ν. 4412/16 για τις Δημόσιες Συμβάσεις</i>	40
2.7.2. <i>Πρόσφατες εξελίξεις και πορεία των μεταρρυθμίσεων</i>	40

Κεφάλαιο 3	44
3.1. Η μελέτη περίπτωσης του Ηνωμένου Βασιλείου.....	44
3.2. Μελέτες περίπτωσης των Η.Π.Α. και της Γαλλίας- ο τομέας των αμυντικών προμηθειών. 47	
α. Η.Π.Α.	48
β. Γαλλία.....	48
3.3. Η μελέτη περίπτωσης του Βελγίου.....	49
Κεφάλαιο 4	50
4.1. Αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων στην πολιτική δημοσίων προμηθειών.....	50
4.2. Η ευρωπαϊκή αξιολόγηση του συστήματος προμηθειών μέσω δεικτών αποτελεσματικότητας	54
4.3. Σύγκριση με συστήματα προμηθειών ξένων χωρών	59
4.4. Προβλήματα του συστήματος δημοσίων προμηθειών.....	59
4.5. Προτάσεις για τη βελτίωση του συστήματος δημοσίων προμηθειών	61
4.5.1. Η δημόσια προμήθεια καινοτόμων αγαθών (Public Procurement Innovation)	61
4.5.2. Οι Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις (ΠΔΣ).....	63
Επιλογος	64
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	66
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	71
Παράρτημα 1: Συστάσεις της έκθεσης του Ο.Ο.Σ.Α. για το σύστημα προμηθειών και οι μειώσεις διοικητικού κόστους	71
2: Σημαντικότερες αιτίες προβλημάτων κατά τα διάφορα στάδια της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης.....	73

Πίνακας συντομογραφιών

Π.Π. : Πολιτική Προμηθειών

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

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

Ο.Τ.Α.: Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Π.Δ.Σ.: Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις

N.H.S.: National Health System (Εθνικό Σύστημα Υγείας)

S.A.M.: System for Award Management (Σύστημα Ανάθεσης Συμβάσεων)

F.E.D.: Federal Public Services (Ομοσπονδιακές Δημόσιες Υπηρεσίες)

C.P.A.: Conseils et Politique d'Achats (Συμβούλιο Πολιτικής Προμηθειών)

Κεφάλαιο 1

Εισαγωγή

Μια από τις βασικότερες δραστηριότητες του δημοσίου τομέα, στην οποία αποδίδεται ολοένα και μεγαλύτερη σημασία¹, είναι η διενέργεια των δημοσίων προμηθειών, οι οποίες διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην άσκηση των κρατικών λειτουργιών και κυρίως της οικονομίας. Ένα αποτελεσματικό σύστημα δημοσίων προμηθειών μπορεί να συμβάλει σημαντικά στη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών, με προϋπόθεση την οικονομική αποδοτικότητα, δηλαδή την παροχή των απαιτούμενων προϊόντων, εργασιών και υπηρεσιών με οικονομικό, αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο. Παράλληλα, οι δημόσιες προμήθειες είναι σαφώς σημαντικές για την ανταγωνιστικότητα λόγω του μεγέθους τους. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα σε τομείς όπως η ενέργεια, οι μεταφορές, η άμυνα, η τεχνολογία των πληροφοριών (ΤΠ) και οι υπηρεσίες υγείας, όπου ο δημόσιος τομέας αποτελεί βασική πηγή ζήτησης.

Βάσει των προαναφερθέντων, μπορεί εύκολα να εξαχθεί το συμπέρασμα πως οι προμήθειες του δημοσίου αποτελούν ένα αναπόσπαστο κομμάτι της Ελληνικής Οικονομίας. Είναι άμεσα συνδεδεμένες με τον επιτυχή σχεδιασμό, εφαρμογή και αξιολόγηση της κυβερνητικής και της δημοσιονομικής πολιτικής. Επίσης, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής πολιτικής, οι Προμήθειες και κατ' επέκταση οι Συμβάσεις καθίστανται ένα από τα πιο πολυσύνθετα και σημαντικά θέματα, αφού σχετίζονται άμεσα με την επιτυχή απορρόφηση των ευρωπαϊκών κονδυλίων και των χρηματοδοτήσεων για την υλοποίηση διαφόρων προγραμμάτων.

Η παρούσα εργασία επιχειρεί μια ανασκόπηση των μεταρρυθμίσεων όσον αφορά την πολιτική των δημοσίων προμηθειών (Π.Π.) στην Ελλάδα, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν ή βρίσκονται σε εξέλιξη κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης και της προσπάθειας για τη δημοσιονομική προσαρμογή της χώρας. Είναι κατανοητό πως σε κάθε περίπτωση ήταν απαραίτητο να ληφθούν μέτρα για τη βελτίωση της λειτουργίας του συστήματος προμηθειών. Παρόλα αυτά, τα Μνημόνια Συνεννόησης που συνήφθησαν μεταξύ της Ελλάδας και των θεσμών (Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Διεθνούς

¹ Public procurement: A pillar of good governance? Phillips W., Caldwell N., Gallender G., 2007

Νομισματικού Ταμείου) και τα συνοδευόμενα Προγράμματα Δημοσιονομικής Προσαρμογής στα οποία εντάχθηκε η χώρα από το 2010 κατέστησαν την λήψη των μέτρων αυτών υποχρεωτική και επιτάχυναν την υλοποίησή τους. Τα Προγράμματα περιλάμβαναν συγκεκριμένες δεσμεύσεις εκ μέρους της ελληνικής κυβέρνησης σχετικά με τη μεταρρύθμιση του τομέα των δημόσιων συμβάσεων. Σε αυτό το πλαίσιο παρουσιάζεται η πορεία προς τη σημερινή κατάσταση ενώ παρατίθενται κάποιες χαρακτηριστικές μελέτες περίπτωσης αποτελεσματικής λειτουργίας συστημάτων προμηθειών από το εξωτερικό. Επιχειρείται μια προσπάθεια αξιολόγησης της έως τώρα υλοποίησης των μεταρρυθμιστικών μέτρων ενώ παράλληλα καταγράφονται τα σημαντικότερα προβλήματα που σχετίζονται με την πολιτική διαχείρισης των προμηθειών, τα οποία αποτέλεσαν τροχοπέδη για την πρόοδο αυτών των μεταρρυθμίσεων. Τέλος, διατυπώνονται κάποιες προτάσεις για τη βελτίωση και την αποδοτικότερη λειτουργία του συστήματος για τις κρατικές προμήθειες στη χώρα μας.

1.1. Η έννοια της κρατικής (διοικητικής) σύμβασης

Γενικά, οι κρατικές προμήθειες ή για να χρησιμοποιήσουμε ένα συνώνυμο όρο, οι προμήθειες του Δημοσίου, ολοκληρώνονται με τη βοήθεια γραπτών συμβάσεων, των "Συμβάσεων των Προμηθειών του Δημοσίου" ή απλά "Συμβάσεων του Δημοσίου", όπως αποκαλούνται. Οι τελευταίες καθορίζουν το περιεχόμενο και τους όρους μιας συμφωνίας μεταξύ ενός φορέα και ιδιωτών/επιχειρήσεων, των Προμηθευτών. Οι συμβάσεις αυτές ονομάζονται διοικητικές ή δημόσιες.

Ως διοικητική, σύμφωνα με τη νομολογία, ορίζεται μια σύμβαση όταν πληρούνται οι παρακάτω προϋποθέσεις:

- α) ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη είναι το Δημόσιο ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου², όχι όμως και νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, έστω και αν ανήκει στον ευρύτερο δημόσιο τομέα³
- β) με τη σύναψη της σύμβασης επιδιώκεται η εξυπηρέτηση σκοπού, τον οποίο ο νόμος έχει αναγάγει σε σκοπό δημοσίου συμφέροντος

² Απόφαση ΣτΕ 898/1993

³ ΑΕΔ 10/1987- επίλυση αποφατικής σύγκρουσης καθηκόντων

γ) διέπεται από ιδιαίτερες ρήτρες που διαφέρουν από αυτές του κοινού δικαίου οι οποίες εξασφαλίζουν στο δημόσιο η στο ΝΠΙΔΔ υπερέχουσα θέση⁴ έναντι του αντσυμβαλλομένου.

Οι συμβάσεις που δεν συγκεντρώνουν τα παραπάνω στοιχεία είναι ιδιωτικές και υπάγονται στη δικαιοδοσία των τακτικών πολιτικών δικαστηρίων.

Οι βασικές αρχές που πρέπει να εφαρμόζονται στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων είναι οι ακόλουθες⁵:

- 1) Οι αναθέτουσες αρχές να αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και να ενεργούν με διαφάνεια⁶ τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος αλλά και των δικαιωμάτων των ιδιωτών, της ελευθερίας του ανταγωνισμού και της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης.
- 2) Οι αναθέτουσες αρχές να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών σύμβασης δημοσίων συμβάσεων και η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των διατιθέμενων προς το σκοπό αυτό δημοσίων πόρων.
- 3) Οι οικονομικοί φορείς να τηρούν τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τις διατάξεις της περιβαλλοντικής, κοινωνικοασφαλιστικής και εργατικής νομοθεσίας του κοινοτικού ή εθνικού δικαίου.

Ο Ν. 4412/16 καταργεί την υποχρέωση δημοσίευσης προκήρυξης ή περίληψης διακήρυξης διαγωνισμού δημοσίων συμβάσεων σε ημερήσιες εφημερίδες πανελληνίας κυκλοφορίας.

⁴ Η υπερέχουσα θέση εκδηλώνεται με τη δυνατότητα άσκησης ελέγχου για την ορθή εκτέλεση των συμβάσεων και την επιβολή διοικητικών κυρώσεων με εκτελεστές διοικητικές πράξεις (Σ.τ.Ε. 974/2011).

⁵ Ν. 4412/16

⁶ Το σύνολο της διαδικασίας διακήρυξης, επιλογής του προμηθευτή και τελικής ανάθεσης μιας σύμβασης να βασίζεται σε σαφείς και κατανοητούς κανόνες γνωστούς εκ των προτέρων οι οποίοι ισχύουν καθ' όλη τη διάρκεια του διαγωνισμού. Απαγορεύεται ρητά η αλλαγή των όρων του διαγωνισμού μετά την προκήρυξή του χωρίς να έχει προηγηθεί αποδοχή ένστασης/προσφυγής των διαγωνιζομένων. Οι προμηθευτές έχουν το δικαίωμα να είναι παρόντες στις κρίσιμες φάσεις της διαδικασίας που του αφορούν και να αιτούνται αιτιολογημένων αποφάσεων και γνώση των καίριων εγγράφων.

Τα στάδια για τη σύναψη μιας δημόσιας σύμβασης είναι κατά κανόνα τα ακόλουθα και απεικονίζονται στο σχήμα που ακολουθεί⁷:

- 1) Η προετοιμασία και ο σχεδιασμός
- 2) Η διαγωνιστική διαδικασία (η δημοσίευση της διακήρυξης και προκήρυξης, η υποβολή των προσφορών και η επιλογή των προσφερόντων, η αξιολόγηση των προσφορών και η ανάθεση)
- 3) Η εκτέλεση της σύμβασης
- 4) Η αποτίμηση/ αξιολόγηση της διαδικασίας

ΣΤΑΔΙΟ	ΒΗΜΑ
ΠΡΟΕΤΟΙΜΑΣΙΑ ΚΑΙ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ	Στρατηγικός σχεδιασμός προκήρυξης
	Έρευνα αγοράς
	Σχεδιασμός άμεσου και μακροπρόθεσμου χρονικού ορίζοντα
	Επιλογή της διαγωνιστικής διαδικασίας
	Προσδιορισμός και σύνταξη προδιαγραφών
ΔΙΑΓΩΝΙΣΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	Προκήρυξη ή πρόσκληση για διαπραγμάτευση
	Άνοιγμα προσφορών
	Αξιολόγηση προσφορών
	Περίοδος υποβολής ενστάσεων και προσφυγών
	Υπογραφή σύμβασης
ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ	Παρακολούθηση της εκτέλεσης και των πληρωμών της σύμβασης
ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ	Αποτίμηση της συνολικής διαδικασίας –εξαγωγή συμπερασμάτων (καλές-αρνητικές πρακτικές)

Σχήμα 1: Τα στάδια της διαδικασίας σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης

Το σύνολο των διαδικασιών πριν την υπογραφή μιας σύμβασης ονομάζεται προσυμβατικό στάδιο και καθορίζει το αντικείμενο της σύμβασης, τους όρους

⁷https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_el.pdf

συμμετοχής στον διαγωνισμό και τα κριτήρια επιλογής αναδόχου και ανάθεσης της σύμβασης. Ακολουθεί το στάδιο της σύναψης και εκτέλεσης της σύμβασης.

Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ⁸, για το έτος 2018 (Ιανουάριος-Οκτώβριος) το μεγαλύτερο μέρος, και συγκεκριμένα το 53,4% των συμβάσεων που συνάπτονται από το δημόσιο αποτελεί συμβάσεις προμηθειών, ενώ η αξία τους αποτελεί το 35,7% της συνολικής αξίας των δημοσίων συμβάσεων.

1.2. Οι δημόσιες προμήθειες

Η αυξανόμενη ποικιλομορφία της δημόσιας δράσης έχει καταστήσει αναγκαίο τον σαφέστερο ορισμό της ίδιας της έννοιας των προμηθειών.

Έτσι, ως προμήθεια του δημόσιου τομέα (Ν. 4412/16)⁹ ορίζεται η σύμβαση από επαχθή αιτία¹⁰ και έχει ως αντικείμενο μεταξύ των αναθετουσών αρχών του δημοσίου (ή φορέων) και των προμηθευτών:

- α) την αγορά
- β) τη μίσθωση- πώληση με ή χωρίς δικαίωμα αγοράς
- γ) τη χρηματοδοτική μίσθωση
- δ) τη μίσθωση αγαθών

Ως προμήθειες δημοσίου ορίζονται επίσης και οι συμβάσεις ανάθεσης εκτέλεσης εργασιών, εγκατάστασης, συντήρησης, μεταφοράς ή άλλων εργασιών που σχετίζονται με την προμήθεια των αγαθών, εφόσον όμως η αξία τους υπερβαίνει την αντίστοιχη των υπηρεσιών.

⁸ https://ppp.eaadhsy.gr/index.php/el/?option=com_sppagebuilder&view=page&id=78

⁹ Ν. 4412/16, αρ. 2 παρ. 1 και 8

¹⁰ Η φράση «από επαχθή αιτία» σημαίνει ότι η σύμβαση είναι αμφοτεροβαρής- με άλλα λόγια πρόκειται για πράξη που επιφέρει δικαιώματα και υποχρεώσεις προς όλους τους συμβαλλόμενους, προβλέποντας παροχή και αντιπαροχή

Όσον αφορά τη σύγκριση δημοσίων και ιδιωτικών συμβάσεων, προφανές είναι πως τόσο στον τομέα των δημοσίων όσο και των ιδιωτικών προμηθειών χρειάζεται να αποκτηθούν αγαθά. Επίσης και στις δυο περιπτώσεις επιδιώκεται η μέγιστη δυνατή αποτελεσματικότητα. Σε σχέση, παρόλα αυτά, με τον ιδιωτικό τομέα, ο τομέας των δημοσίων προμηθειών περιλαμβάνει ένα πολύ μεγαλύτερο φάσμα αγαθών, ενώ είναι απαραίτητη η μεγαλύτερη συνεργασία μεταξύ των κρατικών φορέων που πραγματοποιούν προμήθειες προκειμένου να διενεργούν κοινά προγράμματα και να ανταλλάσσουν πληροφορίες από τα αρχεία που διατηρούν για τους υποψήφιους προμηθευτές. Εξάλλου, η πραγματοποίηση προμηθειών στο δημόσιο στοχεύει στην ικανοποίηση ενός αρκετά μεγαλύτερου εύρους αναγκών σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα, περιλαμβάνοντας περισσότερα είδη αγαθών. Ακόμα, πρέπει σε κάθε περίπτωση να επισημανθεί ότι η λειτουργία των κρατικών προμηθειών πραγματοποιείται με πόρους που εισφέρουν κατά κύριο λόγο οι πολίτες, επομένως η διαχείρισή τους απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή.

1.2.1. Η σημαντικότητα του συστήματος δημοσίων προμηθειών για την οικονομία

Η σημασία της ύπαρξης ενός αποτελεσματικού συστήματος δημοσίων προμηθειών είναι ιδιαίτερα μεγάλη για μια οικονομία. Μπορεί αναμφισβήτητα να συντελέσει στην επίτευξη δύο αναπτυξιακών στόχων στρατηγικής σημασίας: αφενός στην αποδοτικότητα των δημοσίων δαπανών με γνώμονα τη προμήθεια ποιοτικών ειδών σε ανταγωνιστικές τιμές, αφετέρου στην αξιοποίηση των δημοσίων συμβάσεων για τη μόχλευση της αγοράς και την παραγωγική ανασυγκρότηση της οικονομίας και ειδικότερα την ενίσχυση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Σε δημοσιονομικό επίπεδο βασικός στόχος είναι η μείωση του διοικητικού κόστους και των διοικητικών βαρών που συνεπάγεται η διενέργεια των κρατικών προμηθειών.

Σύμφωνα με Έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α. για την Ελλάδα, ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων πρέπει να αποτελεί μια από τις σημαντικότερες προτεραιότητες της δημόσιας διοίκησης προκειμένου για την εξοικονόμηση δαπανών, καθώς το σύνολο του διοικητικού κόστους σε αυτό τον τομέα αποτελεί διοικητικό βάρος. Η υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων στον τομέα αυτό και η αποτελεσματική υλοποίησή τους μπορεί να

αποφέρει σημαντικό οικονομικό όφελος, υπολογίζοντας τη συνολική εξοικονόμηση πόρων για τις προμήθειες να ανέρχεται σε ένα συνολικό ποσοστό της τάξης του 10% σε σχέση με τις προϋπολογισθείσες δαπάνες. Το μέγεθος αυτό αντιστοιχεί μόνο στην πολυπλοκότητα του συστήματος δημόσιων συμβάσεων στην Ελλάδα και δεν περιλαμβάνει άλλες επιπτώσεις όπως η σπατάλη δημόσιων πόρων για την προμήθεια προϊόντων και υπηρεσιών, το κόστος μη ανάπτυξης της χώρας ή τη μείωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών επιχειρήσεων λόγω δυσκολίας συμμετοχής τους στις δημόσιες προμήθειες.

Αντίστοιχα σημαντική σημαντική είναι η εξοικονόμηση χρόνου από την εξαιρετικά χρονοβόρα διαδικασία που απαιτείται για τη συγκέντρωση των απαραίτητων δικαιολογητικών.

Η μείωση κατά 25% του διοικητικού κόστους που μπορεί να επιτευχθεί μέσω της βελτίωσης των διαδικασιών των δημόσιων προμηθειών μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση του ΑΕΠ κατά 2,4% μέχρι το 2025, όπως εκτιμά η έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης. Μόνο η γραφειοκρατία στις δημόσιες συμβάσεις ανέρχεται σε αρκετά εκατ. ευρώ, κόστος που επιβαρύνει τόσο το Δημόσιο όσο και τις επιχειρήσεις, σύμφωνα με την αποτίμηση που έχει κάνει ο ΟΟΣΑ.

Η πλέον επαχθής δραστηριότητα σε σχέση με τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών είναι η παροχή εγγράφων που σχετίζονται με την επιλογή ανάθεσης της σύμβασης, η οποία αντιστοιχεί περίπου στο 96% του συνολικού διοικητικού κόστους για τον τομέα των δημόσιων συμβάσεων.

Από την άλλη πλευρά, η υποχρέωση του προτιμητέου πλειοδότη σύμβασης να παρέχει έγγραφα/πληροφορίες στους κρατικούς φορείς μετά την επιλογή του είναι η λιγότερο επαχθής και αντιστοιχεί περίπου στο 2% του συνολικού διοικητικού κόστους.

Η Έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α. (2014) περιλαμβάνει τις ακόλουθες συστάσεις για το σύστημα των δημοσίων προμηθειών προκειμένου για σημαντική μείωση του διοικητικού κόστους και των διοικητικών βαρών¹¹:

1) Η κωδικοποίηση και απλοποίηση νόμων και κανονισμών για τις δημόσιες συμβάσεις, διατήρηση της σταθερότητας και παροχή κατευθυντήριων οδηγιών στις

¹¹ Έκθεση Ο.Ο.Σ.Α. «Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα» (2014), http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Greece_2014_Measuring_administrative_burdens_Public%20Procurement.pdf

επιχειρήσεις, θα μειώσει το χρόνο που αυτές αφιερώνουν στο να κατανοήσουν τη νομοθεσία που ισχύει για συγκεκριμένες διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων, καθώς και τις αλλαγές της.

2) Η αύξηση της χρήσης συμφωνιών-πλαisiών θα μειώσει τον συνολικό αριθμό των εξαγγελιών διαγωνισμών δημόσιων συμβάσεων, με αποτέλεσμα να μειωθούν τα βάρη για τις συμμετέχουσες επιχειρήσεις. Οι συμβάσεις που συνάπτονται βάσει συμφωνιών-πλαisiών δεν θα συνεπάγονται μια επαχθή διαδικασία δημόσιων συμβάσεων.

3) Ενοποίηση ζήτησης εντός και μεταξύ δημόσιων φορέων

4) Δημοσίευση, επιβολή και βελτίωση του ενιαίου σημείου δημοσίευσης για όλες τις αναγγελίες/γνωστοποιήσεις δημοσίων συμβάσεων θα παρέχει σε όλες τις επιχειρήσεις μια ηλεκτρονική πηγή πληροφόρησης που θα τους επιτρέπει να εντοπίζουν και να συμμετέχουν σε εξαγγελίες διαγωνισμών δημόσιων συμβάσεων.

5) Ηλεκτρονικά και δωρεάν έγγραφα προκήρυξης διαγωνισμών

6) Οι υποστηρικτικές πληροφορίες από τους υποψηφίους να γίνονται μόνο μέσω μιας δήλωσης. Οι παρεχόμενες πληροφορίες από την αναθέτουσα αρχή να είναι ελαχιστοποιημένες, τυποποιημένες και προκαθορισμένες. Επίσης να μειωθεί η ανάγκη επανυποβολής στοιχείων και πληροφοριών στην αναθέτουσα αρχή. Έτσι οι πλειοδότες θα απαλλαγούν από διοικητικά βάρη, ενώ θα διευκολύνουν τη διαδικασία σε μεταγενέστερο στάδιο.

7) Αποδοχή ηλεκτρονικής υποβολής προσφοράς και σχετικών εγγράφων (ακόμη και εκτός της διαδικασίας εξολοκλήρου ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων e-Procurement) θα απλοποιήσει τη διαδικασία συμμετοχής σε δημόσιες συμβάσεις ικανοποιώντας ένα σαφές αίτημα των επιχειρήσεων.

8) Περαιτέρω τυποποίηση εγγράφων προκήρυξης διαγωνισμών θα συμβάλλει επίσης στην απλοποίηση και επιτάχυνση των διαδικασιών

Στην Έκθεση Ανταγωνισμού και Δημοσίων Συμβάσεων που εκπόνησε ο ΟΟΣΑ το 2011¹², τονίζεται ο σημαντικός ρόλος του τρόπου οργάνωσης των διαδικασιών σε μια αποτελεσματική πολιτική δημοσίων συμβάσεων. Επιπλέον, επισημαίνεται ότι ο προϋπολογισμός και οι τιμές μονάδας στις οποίες βασίζεται δεν θα πρέπει να δημοσιεύονται, αλλά να χρησιμοποιούνται από τις αναθέτουσες αρχές αποκλειστικά και

¹² Βασίζεται σε ευρέως χρησιμοποιούμενα πλαίσια δημόσιων δαπανών και δημοσιονομικής λογοδοσίας (PEFA) και στο σύνολο δεικτών μεθοδολογίας του ΟΟΣΑ για την αξιολόγηση των συστημάτων προμηθειών (MAPS) και αξιολογεί ως επί το πλείστον τη διαδικασία, τη δομή και την ομοιότητα με τα διεθνή πρότυπα βέλτιστης πρακτικής, συστημική απόδοση

μόνο σαν τιμές αναφοράς. Με αυτόν τον τρόπο, μπορεί να μετριαστεί ο κίνδυνος να λειτουργήσουν οι τιμές αναφοράς ως εστιακό σημείο για τους προσφέροντες, και να διευκολυνθεί η συμπαιγνία μεταξύ προμηθευτών. Επίσης, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες οδηγίες του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της νόθευσης των διαγωνισμών στις δημόσιες συμβάσεις, οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να χρησιμοποιούν μέγιστες οριακές τιμές μόνο εάν αυτές οι τιμές βασίζονται σε ενδελεχή έρευνα αγοράς και εάν οι αρχές είναι πεπεισμένες ότι αυτές οι τιμές είναι ανταγωνιστικές.

1.3 Ευρωπαϊκό παράγωγο δίκαιο για τις δημόσιες προμήθειες

Ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων επενδύσεων στην ευρωπαϊκή οικονομία δαπανάται μέσω δημόσιων συμβάσεων, που αντιπροσωπεύουν το 14% του ΑΕΠ της ΕΕ, καθιστώντας το θεμελιώδες στοιχείο του επενδυτικού συστήματος. Οι δημόσιες αρχές μπορούν να χρησιμοποιήσουν αυτόν τον μοχλό με πιο στρατηγικό τρόπο, να επιτυγχάνουν καλύτερη σχέση ποιότητας- τιμής για τις δαπάνες του δημοσίου σε προμήθειες και να συμβάλουν σε μια πιο καινοτόμο, βιώσιμη, χωρίς αποκλεισμούς και ανταγωνιστική οικονομία. Επιπλέον, η βελτίωση των προμηθειών αποτελεί μέρος της ισχυρότερης ενιαίας αγοράς.

Για να δημιουργηθούν ισότιμοι όροι ανταγωνισμού για όλες τις επιχειρήσεις σε ολόκληρη την Ευρώπη, το δίκαιο της ΕΕ καθορίζει ελάχιστους εναρμονισμένους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις. Οι κανόνες αυτοί οργανώνουν τον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιες αρχές και ορισμένοι φορείς εκμετάλλευσης δημόσιων υπηρεσιών κοινής ωφελείας αγοράζουν αγαθά, έργα και υπηρεσίες

Στο πλαίσιο αυτό υιοθετήθηκε στις αρχές του 2014 και τέθηκε σε ισχύ στις 17-4-2014 η νέα Οδηγία 2014/24/ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις (κλασσικός τομέας) προς αντικατάσταση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ.¹³

Αυτή προβλέπει ότι θα πρέπει να αναθεωρηθούν και να εκσυγχρονιστούν, για να αυξηθεί η αποδοτικότητα των δημοσίων δαπανών, με τη διευκόλυνση ιδίως της

¹³ https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_en

συμμετοχής μικρομεσαίων επιχειρήσεων (MME) στις δημόσιες προμήθειες, καθώς και για να μπορέσουν οι αγοραστές να αξιοποιήσουν καλύτερα τις δημόσιες προμήθειες για την επίτευξη κοινών κοινωνικών στόχων.

Με την έκδοση της οδηγίας αυτής επιδιώκεται η συμμόρφωση των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων με τις αρχές της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδίως με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, την αρχή της ελευθερίας της εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και με τις αρχές που απορρέουν από αυτές, όπως είναι η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η αρχή της αποφυγής διακρίσεων, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της διαφάνειας. Για δημόσιες συμβάσεις που υπερβαίνουν ορισμένη αξία, θεσπίζονται διατάξεις για τον συντονισμό των εθνικών διαδικασιών προμήθειας, ούτως ώστε να διασφαλίζεται ότι οι εν λόγω αρχές εφαρμόζονται στην πράξη και ότι οι δημόσιες προμήθειες είναι ανοικτές στον ανταγωνισμό.

Αυτοί οι νέοι κανόνες απλοποιούν τις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων και τους καθιστούν πιο ευέλικτους. Αυτό θα ωφελήσει τους αγοραστές και τις επιχειρήσεις, ιδίως τις MME. Συγκεκριμένα:

Οι απλουστευμένες διαδικασίες για τις αναθέτουσες αρχές θα ανοίξουν την αγορά δημοσίων συμβάσεων της ΕΕ, θα αποτρέψουν τις πολιτικές "αγοράς εθνικών" αγορών και θα προωθήσουν την ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών και υπηρεσιών. Κατά συνέπεια, οι αναθέτουσες αρχές θα επιτύχουν καλύτερη σχέση ποιότητας / τιμής.

Οι νέοι κανόνες, συμπεριλαμβανομένης νέας ηλεκτρονικής δήλωσης για τους υποψήφιους (ESPD), ανοίγουν το δρόμο για την ψηφιοποίηση των δημοσίων συμβάσεων, γεγονός που θα αυξήσει σημαντικά την αποτελεσματικότητα του συστήματος δημοσίων συμβάσεων. Για παράδειγμα, μόνο η νικήτρια εταιρεία πρέπει να υποβάλει όλα τα έγγραφα που αποδεικνύουν ότι πληροί τις προϋποθέσεις για σύμβαση. Αυτό θα μειώσει δραστικά τον όγκο των εγγράφων που απαιτούνται για την επιλογή εταιρειών.

Μέσω του περιορισμού των απαιτήσεων κύκλου εργασιών και της δυνατότητας διαίρεσης των προσφορών σε τμήματα, οι MME θα αποκτήσουν ευκολότερη πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις.

Προκειμένου για την τυποποίηση των αναφορών που χρησιμοποιούνται από τις αναθέτουσες αρχές για την περιγραφή των δημοσίων συμβάσεων, έχει δημιουργηθεί ένα σύστημα ενιαίας ταξινόμησης για δημόσιους διαγωνισμούς (κωδικολόγιο CPV) για όλες τις ευρωπαϊκές χώρες¹⁴ το οποίο τέθηκε σε εφαρμογή το 2008.

Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν μέσο στρατηγικής πολιτικής. Σύμφωνα με τους νέους κανόνες, οι διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων θα βοηθήσουν τους δημόσιους αγοραστές να εφαρμόσουν περιβαλλοντικές πολιτικές, καθώς και εκείνες που διέπουν την κοινωνική ένταξη και καινοτομία.

Η στρατηγική της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁵ για τις δημόσιες συμβάσεις, που εγκρίθηκε τον Οκτώβριο του 2017, επικεντρώνεται σε έξι στρατηγικές προτεραιότητες πολιτικής. Στόχος του είναι να βελτιώσει τις πρακτικές των δημοσίων συμβάσεων της ΕΕ κατά τρόπο συνεργατικό, σε συνεργασία με τις δημόσιες αρχές και άλλους ενδιαφερόμενους φορείς.

- 1) Εξασφάλιση ευρύτερης υιοθέτησης καινοτόμων, οικολογικών και κοινωνικών προμηθειών για μεγαλύτερη έμφαση στην ποιότητα, τη βιωσιμότητα και την καινοτομία.
- 2) Επαγγελματικοποίηση δημοσίων αγοραστών, ώστε να αποκτήσουν τις δεξιότητες, τις τεχνικές γνώσεις και την ικανότητα για κατανόηση των διαδικασιών. Έτσι το σύστημα δημοσίων προμηθειών θα λειτουργεί αποτελεσματικότερα, σε συμμόρφωση με τους κανόνες.
- 3) Αύξηση της πρόσβασης στις αγορές δημοσίων συμβάσεων, ιδιαίτερα όσον αφορά τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, μέσω ενίσχυσης της διαφάνειας, ηλεκτρονικοποίησης των διαδικασιών και βελτιώνοντας τη στρατηγική για τις δημόσιες προμήθειες.
- 4) Βελτίωση της διαφάνειας, της αξιοπιστίας και της ακεραιότητας των δεδομένων. Τα βελτιωμένα και πιο προσιτά δεδομένα για τις δημόσιες συμβάσεις θα επιτρέψουν την καλύτερη αξιολόγηση της απόδοσης των πολιτικών προμηθειών, τη

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:074:0001:0375:EL:PDF>

¹⁵ http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/strategy_en

βελτιστοποίηση της αλληλεπίδρασης μεταξύ των συστημάτων δημόσιων συμβάσεων και τη διαμόρφωση μελλοντικών στρατηγικών αποφάσεων

5) Ενίσχυση του ψηφιακού μετασχηματισμού για την απλοποίηση και επιτάχυνση των διαδικασιών προμήθειας. Μέχρι το 2016 μόνο λίγες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης χρησιμοποιούσαν ψηφιακές τεχνολογίες σε όλα τα κύρια στάδια των διαδικασιών προμήθειας.

6) Συνεργασία για την από κοινού πραγματοποίηση προμηθειών. η αγορά σε συνεργασία μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα καλύτερες τιμές και αγαθά και υπηρεσίες υψηλότερης ποιότητας. Μπορεί επίσης να βοηθήσει τις αναθέτουσες αρχές να ανταλλάξουν τεχνογνωσία.

Στη βάση όλων των προαναφερθέντων θα περιγραφεί στη συνέχεια η μεταρρυθμιστική προσπάθεια που βρίσκεται τα τελευταία χρόνια σε εξέλιξη για το σύστημα δημοσίων προμηθειών στη χώρα μας.

Κεφάλαιο 2

Τα τελευταία χρόνια, η ένταξη της Ελλάδας σε Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής, τα οποία συνόδευσαν τη σύναψη των συμφωνιών χρηματοδότησης, οδήγησε στην ανάληψη δεσμεύσεων εκ μέρους της χώρας για πραγματοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων με στόχο τη δημοσιονομική εξυγίανση. Στο πλαίσιο του εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης βρίσκεται σε εξέλιξη μια σημαντική προσπάθεια για την αναδιάρθρωση και βελτίωση του συστήματος διαχείρισης των δημοσίων προμηθειών. Στο παρόν κεφάλαιο θα πραγματοποιηθεί μια επισκόπηση της εξέλιξης της πολιτικής για τη διαχείριση των δημοσίων προμηθειών στην Ελλάδα από το 2010, όταν και συνήφθη η πρώτη δανειακή σύμβαση (μνημόνιο) μεταξύ της χώρας και των πιστωτών της.

2.1. Η πρότερη κατάσταση όσον αφορά το σύστημα δημοσίων προμηθειών και η ανάγκη για μεταρρυθμίσεις

Στη χώρα μας εως και σχετικά πρόσφατα η πολιτική για τις δημόσιες προμήθειες δεν μπορεί να χαρακτηριστεί αποτελεσματική. Συχνά δεν επιτυγχάνονταν οι αγορές υψηλότερης δυνατής ποιότητας αλλά και δημοσιονομικές εξοικονομήσεις. Το σύστημα δημοσίων προμηθειών αντιμετώπιζε σημαντικά προβλήματα όσον αφορά το σχεδιασμό και τη λειτουργία του. Τα σημαντικότερα από αυτά ήταν:

- 1) Η αποκέντρωση, καθώς τα διάφορα κεντρικά σώματα-κυρίως τα Υπουργεία-διαμόρφωναν, υλοποιούσαν και επέβλεπαν τη δική τους πολιτική προμηθειών. Η μη ύπαρξη ενιαίας πολιτικής καθιστούσε δύσκολη την επίτευξη συντονισμού και ελέγχου και την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών.
- 2) Η πολυπλοκότητα και η μεγάλη έκταση της εθνικής νομοθεσίας, που εμπόδιζε την αποτελεσματικότητα λειτουργίας του συνολικού συστήματος προμηθειών.
- 3) Η μη ύπαρξη συμβουλευτικών και γνωμοδοτικών οργάνων και διαδικασιών, οι οποίες είναι σε κάθε περίπτωση απαραίτητες για την ύπαρξη ανατροφοδότησης και βελτίωσης της πολιτικής.

- 4) Τα επιβλέποντα Υπουργεία δεν είχαν μια κοινή προσέγγιση σχετικά με την οργάνωση και τη διεξαγωγή των διαγωνισμών. Αυτό οδηγούσε στην εφαρμογή διαφορετικών πρακτικών ανάλογα με τις διαφορετικές μορφές διαγωνισμών (ανοικτός, κλειστός, διαπραγμάτευση), σε διαφορετικούς τρόπους διαμόρφωσης των κριτηρίων επιλογής και των τεχνικών προδιαγραφών για την προμήθεια παρόμοιων αγαθών.
- 5) Ύπαρξη διαφοροποιημένων και μη συνεπών πρακτικών όσον αφορά τις αποφάσεις για τα κριτήρια επιλογής και ανάθεσης από τις επιτροπές αξιολόγησης, οι οποίες δεν ήταν συμβατές με τις κοινοτικές οδηγίες.
- 6) Μη πραγματοποίηση δημοσιεύσεων και άλλων σχετικών με την πολιτική προμηθειών δράσεων, ώστε να υπάρχει μεγαλύτερη διαφάνεια αλλά και δυνατότητα ενημέρωσης για τους εμπλεκόμενους στις διαδικασίες.
- 7) Ο συνολικός χρόνος εξοικείωσης με τις απαιτήσεις ενός διαγωνισμού και τη σχετική νομοθεσία είναι σημαντικός, ανεξαρτήτως αναθέτουσας αρχής ή τύπου διαγωνισμού.
- 8) Παρότι ο κύριος κανονισμός είναι συγκεκριμένος για κάθε επιμέρους τομέα της διαδικασίας δημόσιων συμβάσεων, υπάρχει πρόσθετη νομοθεσία και διαφοροποίηση μεταξύ των ορίων. Αυτό μπορεί να απαιτεί χρόνο για την κατανόηση των διαφόρων νομικών απαιτήσεων σε σχέση με κάθε προκήρυξη.
- 9) Επίσης, απαιτείται χρόνος για την παρακολούθηση των αλλαγών στη νομοθεσία και εξοικείωση με τις νέες διευθετήσεις.

Λόγω της ύπαρξης των προαναφερθέντων προβλημάτων κατέστη σαφής η ανάγκη για την αναδιαμόρφωση της πολιτικής και του συστήματος διαχείρισης των δημοσίων προμηθειών. Με την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης στη χώρα και ακολούθως τη σύναψη των δανειακών συμβάσεων με τους πιστωτές, οι ελληνικές αρχές δεσμεύτηκαν, στο πλαίσιο του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης και της δημοσιονομικής εξυγίανσης, για την πραγματοποίηση μιας σειράς σημαντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων όσον αφορά την πολιτική των δημοσίων προμηθειών, προς αντιμετώπιση των διαπιστωθέντων αδυναμιών και των προβλημάτων της. Κύριοι στόχοι των μεταρρυθμίσεων ήταν:

- α) η δημοσιονομική εξοικονόμηση που θα προέλθει από τη χρηστή διοίκηση και την αποτελεσματική διαχείριση του συστήματος,

- β) η διασφάλιση της μέγιστης δυνατής ποιότητας των προμηθειών,
- γ) η ενίσχυση της διαφάνειας των διαδικασιών

Ακολούθως παρατίθεται αναλυτικά μια ανασκόπηση των δεσμεύσεων της χώρας στον τομέα αυτό και των πραγματοποιηθέντων δράσεων από την ελληνική Διοίκηση τα τελευταία χρόνια, οι οποίες αφορούσαν τόσο στο σχεδιασμό όσο και στην εφαρμογή, τον έλεγχο και την αξιολόγηση του συνολικού συστήματος προμηθειών της χώρας.

2.2. 1^ο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής (Μάϊος 2010)¹⁶

Η πρώτη δανειακή σύμβαση μεταξύ της Ελλάδας και των δανειστών προέβλεπε την ολοκλήρωση από την ελληνική διοίκηση της πρώτης φάσης της μεταρρύθμισης για το ενιαίο σύστημα κρατικών συμβάσεων για όλους τους κλάδους και για όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Τα μέτρα που έπρεπε να εφαρμοστούν ψηφίστηκαν από το ελληνικό Κοινοβούλιο βάσει του Ν. 3845/10¹⁷. Σημαντικότερες δράσεις που έπρεπε να πραγματοποιηθούν ήταν:

- α)** η δημιουργία μιας κεντρικής αρχής προμηθειών
- β)** η άμεση εφαρμογή της ηλεκτρονικής πλατφόρμας για τις κρατικές συμβάσεις, που θα συμβάλει στη μείωση των διοικητικών βαρών που σχετίζονται με τις διαδικασίες δημόσιων προμηθειών, τη συντόμευση των διαδικασιών, την ευρύτερη ενημέρωση καθώς και την ενίσχυση της διαφάνειας
- γ)** η ενσωμάτωση της κοινοτικής οδηγίας 2007/66/ΕΕ σχετικά με τις αιτήσεις για «θεραπεία» και επανεξέταση των διαδικασιών και τη δημιουργία ενός αποτελεσματικού συστήματος δικαστικών προσφυγών.

Παράλληλα έπρεπε να εισαχθεί ή χρήση ηλεκτρονικών συστημάτων δημοπρασίας, να διαμορφωθεί κοινή προσέγγιση και κοινές διαδικασίες για τη διενέργεια πλειοδοτικών διαγωνισμών καθώς και εκ των προτέρων (ex ante) και εκ των υστέρων (ex post) ελέγχων όλων των διαδικασιών δημόσιας προμήθειας.

¹⁶ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf

¹⁷ <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bcc26661-143b-4f2d-8916-0e0e66ba4c50/M-DNTAMEIO-PAP.qxp.pdf>, <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bcc26661-143b-4f2d-8916-0e0e66ba4c50/M-DNTAMEIO-pap-41-50.qxp.pdf>

2.2.1. Η διαχείριση των προμηθειών υγείας

Το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα δίνει ιδιαίτερη έμφαση στο χώρο της υγείας, ο οποίος είχε εξελιχθεί σε ένα σπάταλο, κακοδιοικούμενο σύστημα, με αδιαφάνεια στις προμήθειες. Η υιοθέτηση ειδικού νομοθετικού πλαισίου και η ολοκλήρωση των μεταρρυθμίσεων για τη βελτίωση της διαχείρισης και του συστήματος προμηθειών υγείας αποτέλεσαν επομένως συγκεκριμένα προαπαιτούμενα της δανειακής σύμβασης του 2010, με σημαντικότερες δράσεις:

α) την ολοκλήρωση του προγράμματος μηχανοργάνωσης των νοσοκομείων που συνίσταται στη βελτίωση και αναβάθμιση του συστήματος κατάρτισης των προϋπολογισμών τους και στη μεταρρύθμιση των διοικητικών, λογιστικών (συμπεριλαμβανομένου και του διπλογραφικού λογιστικού συστήματος) και χρηματοοικονομικών συστημάτων λειτουργίας τους.

β) τη διασφάλιση μεγαλύτερης δημοσιονομικής και λειτουργικής επίβλεψης των δαπανών υγείας από τον Υπουργό Οικονομικών, τη δημοσίευση ελεγμένων λογαριασμών και

γ) τη βελτίωση των μηχανισμών τιμολόγησης και κοστολόγησης.

2.3. Οι μεταρρυθμίσεις στο σύστημα δημοσίων προμηθειών της χώρας

Στο πλαίσιο των προαναφερθέντων δεσμεύσεων και προκειμένου για τη συμμόρφωσή τους με αυτές, οι ελληνικές αρχές πραγματοποίησαν μια σειρά δράσεων προς την κατεύθυνση της μεταρρύθμισης της δημόσιας πολιτικής προμηθειών. Ακολούθως περιγράφονται οι δράσεις της δημόσιας διοίκησης τα τελευταία έτη, και μετά τη σύναψη των δανειακών συμβάσεων, για τη βελτίωση και τον εκσυγχρονισμό του συστήματος:

2.3.1. Ν. 3886/10 «για Δικαστική Προστασία κατά την σύναψη Δημοσίων συμβάσεων»¹⁸ και Ν. 3918/11 «για διαρθρωτικές αλλαγές στο σύστημα υγείας»¹⁹

Προκειμένου για την ενσωμάτωση της κοινοτικής Οδηγίας 2007/66 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τις δικαστικές προσφυγές για τις δημόσιες συμβάσεις, ψηφίστηκε ο νόμος **3886/10** «για Δικαστική Προστασία κατά τη σύναψη Δημοσίων Συμβάσεων» που προβλέπει δυνατότητα δικαστικής προσφυγής εκ μέρους όποιου ενδιαφερόμενου έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση και έχει υποστεί ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από παράβαση της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή της εσωτερικής νομοθεσίας σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες.

Το ελληνικό Κοινοβούλιο ψήφισε το 2011 το **Ν. 3918/11** για τις «διαρθρωτικές αλλαγές στο σύστημα υγείας», που μεταξύ άλλων εισάγει κανόνες για μεγαλύτερη συγκέντρωση του συστήματος προμήθειας ιατρικών αγαθών και υπηρεσιών. Με το νόμο αυτό καθορίζονται αναλυτικά οι κατηγορίες προϊόντων που μπορεί να αποτελούν αντικείμενο συμβάσεων προμηθειών υγείας. Συνιστάται ακόμα η «Συντονιστική Επιτροπή Προμηθειών» (Σ.Ε.Π.), υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, με στόχο την ενοποίηση των διαγωνισμών προμηθειών προϊόντων και υπηρεσιών σε επίπεδο εθνικό ή μίας ή περισσότερων Υγειονομικών Περιφερειών, προκειμένου να επιτυγχάνεται η μέγιστη δυνατή οικονομία κλίμακας. Συστήνεται επίσης Επιτροπή Προδιαγραφών για τον καθορισμό των ενιαίων προδιαγραφών και προτύπων ανά ιατροτεχνολογικό προϊόν.

2.3.2. Η σύσταση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.)

Με το **Ν. 4013/11**²⁰ συστήνεται η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.), με σκοπό την ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής,

¹⁸ <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bcc26661-143b-4f2d-8916-0e0e66ba4c50/D-DIPROEL-PAP.pdf>

¹⁹ <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bcc26661-143b-4f2d-8916-0e0e66ba4c50/d-allesy-pap.pdf>

²⁰ <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bcc26661-143b-4f2d-8916-0e0e66ba4c50/s-dimosyn-pap.pdf>

πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Καθορίζονται οι αρμοδιότητες της, η συγκρότηση και η οργάνωσή της και ο κανονισμός λειτουργίας της. Η Αρχή απολαμβάνει λειτουργική ανεξαρτησία, οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια και λογοδοτεί αποκλειστικά στο Κοινοβούλιο. Κύριες αρμοδιότητες της είναι:

- 1) Επιτελεί συντονιστικό ρόλο διεξάγοντας συναντήσεις μεταξύ αντιπροσώπων από διαφορετικούς φορείς που έχουν αρμοδιότητα σχετικά με την πολιτική προμηθειών,
 - 2) Υποβάλλει προτάσεις για την εναρμόνιση της εθνικής με την κοινοτική νομοθεσία, την απλοποίηση, κωδικοποίηση και ενοποίηση του νομικού πλαισίου, καθώς και για την εκλογίκευση των διοικητικών πρακτικών για την πραγματοποίηση αποτελεσματικών και αποδοτικών διαδικασιών διενέργειας διαγωνισμών και ανάθεσης,
 - 3) Η γνωμοδότηση για τη νομοθεσία σχετικά με τις προμήθειες και η συμμετοχή σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές καθώς και η καθοδήγηση στις αρχές για τη διασφάλιση της νομιμότητας κατά τις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων,
 - 4) Η διαμόρφωση και έκδοση δεσμευτικών κανόνων και η παροχή κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας στους φορείς δημοσίου δικαίου και στις αναθέτουσες αρχές οι οποίες συνάπτουν συμβάσεις.
 - 5) Ο έλεγχος, η επίβλεψη και η αξιολόγηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας του συστήματος δημοσίων προμηθειών
 - 6) Ο έλεγχος των πληροφοριών για τους διαγωνισμούς προμηθειών, τις αναθέσεις και την απόδοση μετά την ανάθεση των συμβολαίων για δημόσιες προμήθειες. Σε περιπτώσεις παρατυπιών, οι αναθέτουσες αρχές δε μπορούν να συνεχίσουν τις διαδικασίες χωρίς την συναίνεση της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.
 - 7) Η Αρχή υποβάλλει ετήσια αναφορά στο Κοινοβούλιο με μια επισκόπηση των δράσεων της καθώς προτάσεων για τη βελτίωση του νομικού πλαισίου καθώς και των διοικητικών διαδικασιών για τις δημόσιες προμήθειες.
 - 8) Αποτελεί το βασικό μέσο επικοινωνίας των ελληνικών αρχών με τους κοινοτικούς φορείς σχετικά με ενδεχόμενες παραβάσεις του ευρωπαϊκού νομικού πλαισίου.
-

Η Κυβέρνηση πρέπει να υιοθετεί όλα τα απαραίτητα μέτρα και να παρέχει τους κατάλληλους πόρους ώστε η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ να εξασφαλίζει το συντονισμό και τη συνέπεια της λειτουργίας των φορέων Κεντρικών Προμηθειών, της μεταρρύθμισης των ελληνικών κανονισμών περί δημοσίων συμβάσεων και του πλαισίου για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις με το συνολικό σύστημα.

Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ), στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της²¹, συνέταξε το 1ο Σχέδιο Εθνικής Στρατηγικής για τις Δημόσιες Συμβάσεις²², συνοδευόμενο από σχετικό σχέδιο δράσης, για ορίζοντα 5ετίας. Σύμφωνα με την ΕΑΑΔΗΣΥ, βασικοί στόχοι του Σχεδίου είναι η διαμόρφωση ενός αποτελεσματικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων, ο εξορθολογισμός των διοικητικών πρακτικών, η ανάπτυξη μιας διαφανούς και ανταγωνιστικής αγοράς και η καταπολέμηση φαινομένων διαφθοράς, λαμβάνοντας υπόψη δημοσιονομικές, αναπτυξιακές, κοινωνικές και λοιπές παραμέτρους.

2.3.3. Το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.) και άλλες δράσεις

Με τον ίδιο νόμο (4013/11) και προς συμμόρφωση με τη δέσμευση για τη λειτουργία μιας ηλεκτρονικής πλατφόρμας για τις κρατικές συμβάσεις, δημιουργείται το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.) για τη συλλογή, επεξεργασία και δημοσίευση στοιχείων, που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις σε όλα τα στάδια της εκτέλεσής τους, ανεξαρτήτως προϋπολογισμού και διαδικασίας ανάθεσης. Η καταχώριση αιτημάτων και δημοσίων συμβάσεων στο Μητρώο, καθώς και η αναφορά του ΑΔΑ αποτελούν στοιχεία της κανονικότητας της πραγματοποιηθείσας για τη δημόσια προμήθεια δαπάνης.

²¹ (άρθρο 2 Ν. 4013/11)

²² http://www.eaadhsy.gr/images/docs/20160330_PublicProcurementNationalStrategy_FINAL.pdf

Προκειμένου για την παροχή οδηγιών για τη δράση της διοίκησης σε θέματα δημοσίων προμηθειών εκδόθηκαν οι παρακάτω εγκύκλιοι:

- Π1/273/7-2-11²³ για την εφαρμογή του νόμου 3886/10 περι Δικαστικής Προστασίας κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων
- Π1- 4168/2011²⁴ σχετικά με τη διαδικασία προμήθειας μέσω πραγματοποίησης ηλεκτρονικών πλειστηριασμών.

Η χώρα, όπως προκύπτει και από την αξιολόγηση που πραγματοποιήθηκε από τις αρμόδιες Επιτροπές σε συνεργασία με τις ελληνικές αρχές, τηρεί τις δεσμεύσεις της όσον αφορά στις μεταρρυθμίσεις στην πολιτική δημοσίων προμηθειών. Καθυστέρηση, παρόλα αυτά, διαπιστώθηκε στην προετοιμασία της ηλεκτρονικής πλατφόρμας του συστήματος.

2.3.4. Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015

Το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής για τα έτη 2012- 2015²⁵ θέτει επίσης ως προτεραιότητα τη βελτίωση και τον εξορθολογισμό της λειτουργίας του συστήματος διαχείρισης των κρατικών προμηθειών. Προγραμματίζεται η μείωση των λειτουργικών δαπανών μέσω της υλοποίησης της διαδικασίας ηλεκτρονικών προμηθειών για τις προμήθειες του δημόσιου τομέα και η μείωση της αξίας των προμηθειών του υλικοτεχνικού εξοπλισμού για τα Υπουργεία. Επίσης προβλέπεται η επαναδιαπραγμάτευση όλων των καταβαλλόμενων μισθωμάτων για τη στέγαση των υπηρεσιών των δημοσίων υπηρεσιών, ενώ τονίζεται η ανάγκη για τη δημιουργία κεντροποιημένων φορέων προκειμένου για την προμήθεια του απαραίτητου κεφαλαιουχικού εξοπλισμού και των αναλώσιμων υλικών ανά υπουργείο και της εκπόνησης ενός προγράμματος μείωσης κόστους προμηθειών κατ'ένα σταθερό ποσοστό κατ'έτος. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στο χώρο των προμηθειών υγείας και ως

²³ http://gge.gov.gr/wp-content/uploads/2011/09/egkiklios_dikastikis_prostasias.pdf

²⁴ <http://gge.gov.gr/wp-content/uploads/2011/09/4168-HLEKTRON-PL.pdf>

²⁵ <https://www.newsbeast.gr/files/1/2011/05/24/mesoprothesmo.pdf>

βασικός στόχος τίθεται η εξοικονόμηση και ανακατανομή πόρων μέσα στο ίδιο το σύστημα υγείας ώστε:

α) να παταχθεί η σπατάλη και η κακοδιαχείριση στις προμήθειες

β) να διασφαλιστεί η επάρκεια σε φάρμακα και υλικά ώστε να μην επιβαρύνεται δυσανάλογα ο Έλληνας ασφαλισμένος/ φορολογούμενος

Η κύρια προτεραιότητα για τη διαχείριση των προμηθειών υγείας είναι η λειτουργία ηλεκτρονικών συστημάτων παρακολούθησης των δαπνών σε όλα τα νοσοκομεία, ενώ οι δαπάνες θα πρέπει να αρχίσουν σταδιακά να διεκπεραιώνονται με τη χρήση διπλογραφικών συστημάτων. Μέχρι το τέλος του 2012 όλα τα νοσοκομεία θα έπρεπε να διαθέτουν μηχανογράφηση και διπλογραφικό σύστημα τουλάχιστον στις αποθήκες, τα φαρμακεία και τα λογιστήριά τους. Μέσα από την ηλεκτρονική παρακολούθηση της συνταγογράφησης που θα επεκταθεί σταδιακά σε όλα τα ασφαλιστικά ταμεία, θα επιτευχθεί η παρακολούθηση και ο έλεγχος των πραγματικών δαπανών και αναγκών για φάρμακο, βελτιώνοντας παράλληλα την ταχύτητα και την ποιότητα εξυπηρέτησης των ασφαλισμένων.

Προκειμένου για τη μείωση του συνολικού όγκου προμηθειών στα νοσοκομεία ,το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης στοχεύει στην εισαγωγή ενός μοντέλου διάγνωσης για τη χρηματοδότηση των νοσοκομείων το 2012 προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα και η διαφάνεια στη λειτουργία των νοσοκομείων του ΕΣΥ. Παράλληλα καθιερώνονται ποιοτικοί και ποσοτικοί δείκτες (μερική υιοθέτηση εντός του 2011), επανακοστολογούνται οι ιατρικές πράξεις και τηρούνται ιατρικοί φάκελοι- αρχεία για κάθε ασθενή (σε ηλεκτρονικά αρχεία).

Παράλληλα προωθείται μηχανισμός κεντρικών προμηθειών για όλο το σύστημα υγείας, με στόχο την επίτευξη καλύτερης τιμής ανά μονάδα, μέσω της καλύτερης δυνατής αξιοποίησης της αγοραστικής δύναμης, της ενίσχυσης της χρήσης του παρατηρητηρίου τιμών και της ενιαίας κωδικοποίησης προδιαγραφών.

Η ολοκλήρωση του «Σύζευξις 2», ενός από τα πιο φιλόδοξα έργα εκσυγχρονισμού του Δημοσίου για την αναβάθμιση της τηλεπικοινωνιακής του υποδομής²⁶ προβλέπεται επίσης ως μια από τις πιο κρίσιμες μεταρρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Αποτελεί την αναβάμιση του συστήματος «Σύζευξις 1» και η ολοκλήρωσή του αναμφισβήτητα θα συμβάλλει στη βελτίωση του συντονισμού, στην αποτελεσματικότερη διεξαγωγή και στην επιτάχυνση των διαδικασιών προμήθειας στο Δημόσιο.

Μέσω της υλοποίησης των προβλεπόμενων μεταρρυθμίσεων, το Μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα πραγματοποιεί πρόβλεψη στον προϋπολογισμό για μείωση των δαπανών για δημόσιες προμήθειες από 665 εκ. το 2011 σε 518 εκ. το 2015.

2.4. 2^ο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής

Στο 2^ο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής το οποίο συμφωνεί να εφαρμόσει η χώρα και εγκρίθηκε από την ελληνική Βουλή με το νόμο 4046/12²⁷, δεσμεύεται ως προς τη συνέχιση των μεταρρυθμίσεων, ώστε να:

- α)** καταστεί πλήρως λειτουργική η Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
- β)** καθιερωθεί σταδιακά η υποχρεωτική χρήση της ηλεκτρονικής πλατφόρμας δημοσίων προμηθειών από την δημόσια διοίκηση,

²⁶ Σκοπός του έργου είναι η βελτίωση της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, με την αναβάθμιση της μεταξύ τους επικοινωνίας μέσω της παροχής προηγμένων τηλεματικών υπηρεσιών με χαμηλό κόστος, και η ενοποιημένη εξυπηρέτηση των πολιτών, με αυτοματοποιημένα και φιλικά προς τον χρήστη συστήματα πληροφόρησης και διεκπεραίωσης συναλλαγών με το Δημόσιο.

²⁷ <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bcc26661-143b-4f2d-8916-0e0e66ba4c50/e-daneio-pap.pdf>

γ) αυξηθεί το μερίδιο των προμηθειών που δημοπρατούνται μέσω των φορέων κεντρικών αγορών

δ) κωδικοποιηθεί και απλοποιηθεί το σύνολο της νομοθεσίας περί δημοσίων προμηθειών.

Για να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων, η κυβέρνηση πρέπει να κινηθεί προς την κατεύθυνση πιο κεντρικών προμηθειών. Προβλέπονται μηχανισμοί στενής συνεργασίας με τις κεντρικές αρχές προμηθειών για όλα τα θέματα που σχετίζονται με την προμήθεια εξοπλισμού ΤΠΕ, καθώς το σύνολο των αγορών του τυποποιημένου εξοπλισμού ΤΠΕ θα πρέπει να λαμβάνει χώρα κεντρικά και να εκτελείται μέσω της πλατφόρμας e-προμήθειες.

Επιπλέον, θα πρέπει να ξεκινήσει τη δημιουργία ενός συστήματος στατιστικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, να χρησιμοποιεί τις συμβάσεις-πλαίσιο και να επανεξετάσει την νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων.

Ειδικότερα η Κυβέρνηση, όσον αφορά τη μεταρρύθμιση της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων:

1) Αναλαμβάνει να υιοθετήσει σε στενή διαβούλευση με τις υπηρεσίες της Επιτροπής, μια μεταρρύθμιση της νομοθεσίας των δημοσίων προμηθειών με στόχο:

α) την απλούστευση, εξορθολογισμό και ενοποίηση της κύριας νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων.

β) τον εξορθολογισμό των διοικητικών δομών και διαδικασιών στις δημόσιες συμβάσεις για την επίτευξη επιθυμητών αποτελεσμάτων σε όρους αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας.

γ) τη βελτίωση στις εθνικές διαδικασίες αναθεωρήσεων συμπεριλαμβανομένης της μείωσης των καθυστερήσεων που προκαλούνται από το σύστημα αποκατάστασης και της αξιολόγησης του ρόλου της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. στον τομέα της έννομης προστασίας (επανορθώσεις και δικαστική προστασία).

2) Υιοθετεί ένα σχέδιο αναδιοργάνωσης και στελέχωσης για τη Γενική Γραμματεία Εμπορίου που αντιστοιχεί στις νέες της αρμοδιότητες ως Κεντρικού Φορέα Αγορών.

3) Αναθεωρεί το ισχύον Ενιαίο Πρόγραμμα Δημοσίων Συμβάσεων με σκοπό να:

α) Υποβάλει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή μια πρόταση για τον επανασχεδιασμό ενός αναθεωρημένου Ενιαίου Προγράμματος Δημοσίων Συμβάσεων, μέσω του εντοπισμού των υλικών και υπηρεσιών των οποίων η προμήθεια υπόκειται σε κεντρική αγορά (“τί”), των φορέων και άλλων οντοτήτων ('ποιός') καθώς και των διαδικαστικών και διοικητικών ρυθμίσεων ('πώς') για τη λειτουργία του αναθεωρημένου Ενιαίου Προγράμματος Δημοσίων Συμβάσεων

β) Ενεργοποιήσει την κατάλληλη νομοθεσία που υλοποιεί το αναθεωρημένο Ενιαίο Πρόγραμμα Δημοσίων Συμβάσεων και να καταστήσει την χρήση του υποχρεωτική από τα άλλα Υπουργεία για τις ανάγκες τους σε προμήθειες υλικών και υπηρεσιών

γ) Να εφαρμόσει το αναθεωρημένο Ενιαίο Πρόγραμμα Δημοσίων Συμβάσεων για την κάλυψη των αναγκών δημοσίων συμβάσεων

4) Παρακολουθεί τη συμμόρφωση των Υπουργείων και άλλων φορέων με την απαίτηση να κάνουν χρήση των υπό κεντρική διαχείριση συμβάσεων-πλαίσιο

5) Αναθεωρεί τον κατάλογο των κατηγοριών που υλικών και υπηρεσιών που μπορεί να γίνουν αντικείμενα προμήθειας υπό το σύστημα κεντρικών αγορών ανάλογα με τις ανάγκες του δημοσίου τομέα.

6) Προωθεί την ευαισθητοποίηση και διευκολύνει τη χρήση των υπό κεντρική διαχείριση συμβάσεων-πλαίσιο με άλλα Υπουργεία και φορείς.

Όσον αφορά τη λειτουργία της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου ως Κεντρικού Φορέα Αγορών (ΚΦΑ):

1) Μετά τον εντοπισμό τριών κατηγοριών προμηθειών μέσω συμβάσεων-πλαίσιο, και τη δημοσίευση των προκηρύξεων διαγωνισμών τους, αναθέτει τις σχετικές συμβάσεις

2) Εξασφαλίζει ότι οι συμβάσεις-πλαίσιο που συνάπτονται υπό το (i) ανωτέρω περιλαμβάνουν ρήτρες βάσει των οποίων οι πάροχοι που επιλέγονται θα πρέπει να είναι σε θέση να τις εφαρμόσουν και να καθοριστούν οι λεπτομέρειες για τις διαδικασίες call-down μέσα σε δύο μήνες από την έναρξη ισχύος. Στα υπουργεία θα πρέπει να παρέχονται τα εφόδια και οι υπηρεσίες που έγιναν αντικείμενα προμήθειας στο πλαίσιο αυτών των συμβάσεων-πλαisiών, εντός τεσσάρων μηνών από την έναρξη ισχύος τους.

3) Αναθεωρεί τον κατάλογο των κατηγοριών που υλικών και υπηρεσιών που μπορεί να γίνουν αντικείμενα προμήθειας υπό το σύστημα κεντρικών αγορών ανάλογα με τις ανάγκες του δημοσίου τομέα (συμπεριλαμβανομένων των μονάδων και φορέων της κεντρικής κυβέρνησης). Αυτός ο κατάλογος πρέπει να παρουσιαστεί και να τύχει διαβούλευσης με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και εν πάση περιπτώσει να συμπεριλάβει αγορές του στρατού αναφορικά με τυποποιημένα μη στρατιωτικής φύσης αγαθών – συμπεριλαμβανομένων των καυσίμων- και υπηρεσιών. Ο κατάλογος αυτός θα πρέπει επίσης να εντοπίσει τους τομείς όπου μπορεί να επεκταθεί περαιτέρω η χρήση συμβάσεων-πλαίσιο με σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητας και την αντιμετώπιση με οικονομικά αποδοτικό τρόπο των αναγκών επαναλαμβανόμενης φύσης.

Όσον αφορά τον τομέα των ηλεκτρονικών προμηθειών (e-procurement), η εκτέλεση του σχεδίου δράσης για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις θα πρέπει να παρακολουθείται στενά, σε συνεργασία με τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Ειδικότερα, η κυβέρνηση έπρεπε να:

- 1) Εκδίδει μηνιαία έκθεση σχετικά με τον αριθμό των προκηρύξεων διαγωνισμών για τις προμήθειες, υπηρεσίες και έργα και για τον αριθμό των αναθετουσών αρχών που φορτώνουν πληροφορίες στη δικτυακή πύλη σε συνεχή βάση.
- 2) Ολοκληρώσει τη λειτουργία πιλοτικών προσφορών για το σύστημα Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και εξάγει συμπεράσματα για την περαιτέρω ανάπτυξη του συστήματος διαχείρισης / διακυβέρνησης, της ανάπτυξης της λειτουργικότητας του συστήματος.
- 3) Δημιουργήσει μια κατάλληλα εξοπλισμένη και με επαρκείς διαθέσιμους πόρους διευθύνουσα επιτροπή για το Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και το Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., υπό την ευθύνη του Υπουργού, προκειμένου να αναπτύξει και να επιβλέπει την εφαρμογή ενός σχεδίου επιχειρηματικής συνέχειας και ανάπτυξης. (Απρίλιος 2014).

4) Ορίσει το κατάλληλο νομικό πλαίσιο βάσει του νέου νόμου της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. για να αφαιρεθεί οποιαδήποτε απαίτηση διπλής εισαγωγής δεδομένων για τις αναθέτουσες αρχές, επιτυγχάνοντας διαλειτουργικότητα μεταξύ των διαφόρων βάσεων δεδομένων, δημιουργώντας έτσι το ΚΗΜΔΗΣ ως το μοναδικό δημόσιο σύστημα που είναι αφιερωμένο στη δημοσίευση των προκηρύξεων διαγωνισμών συμβάσεων και ανακοινώσεων ανάθεσης συμβάσεων στην ελληνική δημόσια διοίκηση

5) Ιδρύσει ένα σχέδιο επιχειρηματικής συνέχειας και ανάπτυξης για τα Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ και Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. το οποίο να

α) εξασφαλίζει ότι το ελληνικό κράτος γίνεται ιδιοκτήτης και διαχειριστής των συστημάτων που απαιτούνται για την λειτουργία τους και την εξασφάλιση της συνέχειας τους, τη συμμόρφωση με τις συστάσεις που περιέχονται στην αξιολόγηση των συστημάτων που πραγματοποιούνται από τους ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες, καθώς και τις εμπειρίες από τις πιλοτικές προσφορές.

β) διασφαλίζει ότι το Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. είναι κατάλληλα ορατό και επαρκώς διαφημισμένο, για παράδειγμα στις μηχανές αναζήτησης, έτσι ώστε να αυξήσει την προβολή του.

γ) εγκαινιάζει εκτεταμένα σχέδια επικοινωνίας και εκπαίδευσης για τους προμηθευτές και τις αναθέτουσες αρχές.

δ) εξασφαλίζει ότι το Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. αναπτύσσεται με τρόπο που διασφαλίζει διαλειτουργικότητα μεταξύ των Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και ΔΙΑΥΓΕΙΑ, ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η αυτόματη μεταφορά των πληροφοριών μεταξύ των συστημάτων (πχ εγγραφή του χρήστη).

ε) εξασφαλίζει συμβατότητα της εισαγόμενης πληροφορίας στο ΕΣΗΔΗΣ με τις απαιτήσεις του καθημερινού ηλεκτρονικού δελτίου υποβολής προσφορών (TED) έτσι ώστε να αυτοματοποιείται η διαδικασία υποβολής στο TED.

6) Εφαρμόζει όλες τις οικονομικές ρυθμίσεις, διαχειριστικές ρυθμίσεις, ρυθμίσεις στελέχωσης κλπ, προκειμένου να διασφαλιστεί η απρόσκοπτη ανάπτυξη και υλοποίηση των ΕΣΗΔΗΣ και ΚΗΜΔΗΣ.

7) Εξασφαλίζει την **υποχρεωτική** χρήση της ηλεκτρονικής υποβολής:

α) για όλα τα Υπουργεία σε σχέση με την αγορά υλικών και υπηρεσιών

β) οι Κεντρικοί φορείς Αγορών (Γενική Διεύθυνση για τις δημόσιες συμβάσεις για προμήθειες και υπηρεσίες της ΓΓΕ και ΕΠΥ) είναι αρμόδιοι για να διαχειρίζονται την πλατφόρμα ηλεκτρονικών προμηθειών για όλες τις διαδικασίες των διαγωνισμών, για αγαθά και υπηρεσίες

γ) για όλους τους τοπικούς και περιφερειακούς φορείς για την αγορά προμηθειών

δ) το σύνολο του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα, οι φορείς της κεντρικής κυβέρνησης αλλά και οι αναθέτουσες αρχές εκτός φορέων κεντρικής κυβέρνησης να χρησιμοποιούν την πλατφόρμα ηλεκτρονικών προμηθειών για συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών

δ) Υποβάλλει στις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τα στοιχεία των δραστηριοτήτων παρακολούθησης που καλύπτουν το 2013 και τους πρώτους μήνες του έτους 2014. Επιπλέον, να παρουσιάζει δεδομένα για

α) τον αριθμό των προσκλήσεων υποβολής προσφορών που δημοσιεύεται ηλεκτρονικά (σε απόλυτους αριθμούς και ως ποσοστό επί του συνολικού αριθμού των δημοσιευμένων προσκλήσεων υποβολής προσφορών)

β) τον αριθμό των προσφορών με προδιαγραφές που δημοσιεύθηκε online σε σχέση με το συνολικό αριθμό προσφορών που δημοσιεύθηκαν στη σχετική περίοδο.

γ) Τα είδη των αγορών που πραγματοποιήθηκαν μέσω της πλατφόρμας e-procurement

δ) Την αξία των προμηθειών που πραγματοποιήθηκαν ηλεκτρονικά σε σχέση με τη συνολική αξία των δημοσίων προμηθειών που πραγματοποιήθηκαν στη σχετική περίοδο

ε) Το ποσοστό των διαδικασιών που πραγματοποιήθηκαν ηλεκτρονικά σε σχέση με τον συνολικό αριθμό των διαδικασιών που πραγματοποιήθηκαν κατά τη σχετική περίοδο.

στ) Το ποσοστό των αναθετουσών αρχών που χρησιμοποιούν e-submission σε σχέση με το σύνολο των αναθετουσών αρχών.

ζ) Υποβολή στοιχείων που αφορούν την εξέλιξη των τιμών, τις εξοικονομήσεις (επίσης σε σχέση με το χαμηλότερο διοικητικό κόστος), τη διάρκεια της διαγωνιστικής διαδικασίας σύναψης σύμβασης και ο αριθμός των υποψηφίων ανά διαγωνισμό, τη σύγκριση με τα αντίστοιχα στοιχεία που σχετίζονται με την κατάσταση που υπήρχε πριν από την εισαγωγή του e-procurement.

2.5. Σύσταση του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και άλλες νομοθετικές διατάξεις

Με το Ν. 4155/2013²⁸ συστήνεται το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.). Είναι ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα το οποίο περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία στοιχεία για την υποβολή αιτημάτων, τον προγραμματισμό, την έγκριση, τη διαδικασία προκήρυξης, ανάθεσης, σύναψης και εκτέλεσης συμβάσεων. Μέρος του ηλεκτρονικού του αρχείου αποτελεί το Κ.ΗΜ.ΔΗΣ. Οι Αναθέτουσες Αρχές υποχρεούνται να χρησιμοποιούν αποκλειστικά το ΕΣΗΔΗΣ σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης συμβάσεων, δηλαδή από την υποβολή του αιτήματος μέχρι την υπογραφή και την εκτέλεση των συμβάσεων αυτών με προϋπολογισμό μεγαλύτερο από των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του Φ.Π.Α.

Τα βασικά οφέλη από τη λειτουργία του ΕΣΗΔΗΣ έγκεινται, μεταξύ άλλων, στον εκσυγχρονισμό του χώρου των δημοσίων συμβάσεων προς όφελος της διαφάνειας, της εξοικονόμησης πόρων και κυρίως, της ενίσχυσης του ανταγωνισμού. Επίσης, επιτυγχάνεται αυτοματοποίηση, επιτάχυνση, απλούστευση και τυποποίηση των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, καθώς και μείωση του κόστους συμμετοχής στους διαγωνισμούς για τις επιχειρήσεις.

Παράλληλα, ο Ν. 4281/14²⁹ περιλαμβάνει προβλέψεις για μείωση διοικητικών βαρών μέσω μεταρρυθμίσεων στο σύστημα δημόσιων προμηθειών, όπως η δυνατότητα ομαδοποίησης για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, μετά από Κοινή Υπουργική Απόφαση.

²⁸ http://gge.gov.gr/wp-content/uploads/2013/11/n4155_2013.pdf

²⁹ <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bcc26661-143b-4f2d-8916-0e0e66ba4c50/m-stir-pap2.pdf>

2.6. 3ο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής³⁰

Η αξιολόγηση της εφαρμογής του 2^{ου} Προγράμματος Οικονομικής προσαρμογής επιβεβαιώνει την τήρηση των δεσμεύσεων από τις ελληνικές αρχές για τη μεταρρύθμιση του συστήματος δημοσίων προμηθειών στη χώρα. Παρόλα αυτά επισημαίνεται η ανάγκη για άμεση λειτουργία της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., ενώ εντοπίζεται καθυστέρηση στο διορισμό των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της Αρχής, τον κανονισμό λειτουργίας και τον καθορισμό των θέσεων καθώς και την οργάνωση και λειτουργία του προσωπικού. Παράλληλα, έπρεπε να καταστεί λειτουργικό το εργαλείο για την πραγματοποίηση ηλεκτρονικών δημοπρασιών.

Παρατηρείται πρόοδος όσον αφορά την κεντροποίηση των προμηθειών υγείας, που οδήγησε σε εξοικονόμηση δαπανών. Όμως υπήρξαν καθυστερήσεις στην εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων.

Σε συμμόρφωση με τους κοινοτικούς κανονισμούς για τις προμήθειες, οι αρχές δεσμεύονται να δημιουργήσουν ένα ενιαίο και εύχρηστο πληροφοριακό σύστημα υγείας. (e-health). Οι κεντρικοποιημένες προμήθειες υγείας αναφέρονται στη διαδικασία προμήθειας ειδών που συμπεριλαμβάνονται στα συνολικά έξοδα των νοσοκομείων, συμπεριλαμβανομένων φαρμακευτικών, ιατρικού εξοπλισμού, αναλώσιμων και υπηρεσιών. Η διαδικασία αυτή πρέπει να είναι ανοιχτή και διαφανής και, όντας οργανωμένη κεντρικά, να αξιοποιεί την αυξημένη αποδοτικότητα ενός μόνου προμηθευτή.

Στο πλαίσιο της 3^{ης} δανειακής σύμβασης (2015), η χώρα δεσμεύεται (βάσει του Ν. 4336/15³¹ που την επικυρώνει) να λάβει περαιτέρω μέτρα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων για την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας του συστήματος δημοσίων συμβάσεων, την πρόληψη ανάρμοστων συμπεριφορών και την

³⁰ https://www.iefimerida.gr/sites/default/files/fek_mnimonio.pdf

³¹ <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bcc26661-143b-4f2d-8916-0e0e66ba4c50/k-oikmhx-pap.pdf>

εξασφάλιση μεγαλύτερης λογοδοσίας και έλεγχου. Οι αρχές θα έπρεπε να συμφωνήσουν με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην κατάρτιση ενός σχεδίου δράσης για:

1) Ένα ενοποιημένο, ολοκληρωμένο και απλουστευμένο νομοθετικό πλαίσιο (πρωτογενής και δευτερογενής νομοθεσία) για τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης, συμπεριλαμβανομένης της μεταφοράς των νέων οδηγιών της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης (2014/23, 2014/24, 2014/25).

2) τη μεταρρύθμιση του συστήματος των μη ένδικων / διοικητικών μέσων.

3) τη βελτίωση του συστήματος ένδικων μέσων, διενεργώντας, σε συνεργασία με την Επιτροπή, συνολική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του υπάρχοντος δικαστικού συστήματος ένδικων μέσων, εντοπίζοντας τα προβλήματα (π.χ. έλλειψη αποτελεσματικών και ταχέων ένδικων μέσων, καθυστερήσεις, δυσκολία λήψης αποζημίωσης, δικαστικά έξοδα).

4) την εφαρμογή του σχεδίου δράσης για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις (eprocurement)

5) ένα νέο κεντρικό σύστημα προμηθειών

Η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. θα συνεργαστεί με άλλους ελληνικούς φορείς και την Επιτροπή για να εκπονήσει μια εθνική στρατηγική, να προσδιορίσει συστημικές ελλείψεις του εθνικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων και να προτείνει ρεαλιστικές λύσεις που θα εφαρμοστούν από τις αρχές μέσω ενός σχεδίου δράσης.

Τον Οκτώβριο του 2015 οι αρχές συμφώνησαν με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε ένα σχέδιο δράσης για τις δημόσιες προμήθειες που θα προβλέπει την υιοθέτηση του αναθεωρημένου νομικού πλαισίου, τις μεταρρυθμίσεις στο σύστημα προσφυγών, τις ηλεκτρονικές προμήθειες, την κεντροποίηση, την καλή διοίκηση, την επάρκεια και την αξιοπιστία, τον έλεγχο και το συντονισμό.³²

³² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ecfin_report_on_greece_compliance_october_2015_en.pdf

Το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής για την περίοδο 2015-2018³³ προβλέπει τη συνέχιση των μεταρρυθμίσεων στο σύστημα προμηθειών, με έμφαση στον περιορισμό των λειτουργικού χαρακτήρα δαπανών με ιδιαίτερη έμφαση στις δαπάνες που αφορούν προμήθεια υλικοτεχνικού εξοπλισμού και στην εφαρμογή ηλεκτρονικού συστήματος προμηθειών σε όλο τους τους φορείς του δημοσίου με εκτιμώμενη απόδοση 19 εκατ. ευρώ για την περίοδο 2014-2015. Παράλληλα, με την εφαρμογή του συστήματος αναλυτικής λογιστικής και εσωτερικών ελέγχων στο σύνολο των μονάδων και οργανισμών του Υπουργείου Υγείας εξασφαλίζεται ποιότητα στοιχείων και με τη σωστή αξιοποίησή τους αξιολογείται άμεσα η οικονομική λειτουργία των φορέων. Παράλληλα οι ανωτέρω διαθέσιμες πληροφορίες και δεδομένα θα αξιοποιηθούν από την Επιτροπή Προμηθειών Υγείας, ώστε ο σχεδιασμός των κεντρικών προμηθειών να οδηγήσει σε περαιτέρω μείωση του κόστους και στον εξορθολογισμό της προμήθειας και κατανάλωσης υλικών.

2.7. Η πορεία των μεταρρυθμίσεων στην πολιτική των δημοσίων προμηθειών μετά το 3ο μνημόνιο

Όπως επισημαίνεται στην έκθεση αξιολόγησης της εφαρμογής του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής τον Ιούνιο του 2016³⁴, οι ελληνικές αρχές κινούνται προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας και διαφάνειας του συστήματος προμηθειών, καθώς και της διασφάλισης του ελέγχου και της αξιοπιστίας του. Δεσμεύονται να υιοθετήσουν ένα απλοποιημένο, ενοποιημένο και κατανοητό νομικό πλαίσιο (πρωτογενές και δευτερογενές) για τις δημόσιες προμήθειες σε συμφωνία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, συμπεριλαμβανόμενης και της μεταφοράς των κοινοτικών Οδηγιών και της ίδρυσης μιας αρχής εξέτασης προσφυγών που θα ξεκινούσε τη λειτουργία της μέσα στο 2016.

³³ <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/m-mpds-eis.pdf>

³⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance_report_-_first_review_of_the_esm_programme.pdf

2.7.1. Ν. 4412/16 για τις Δημόσιες Συμβάσεις³⁵

Ο Ν. 4412/16 για «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» αποτελεί μια από τις πλέον σημαντικές μεταρρυθμίσεις όσον αφορά την πολιτική δημοσίων προμηθειών, στο πλαίσιο της λειτουργίας της βάσει ενός απλοποιημένου, ενοποιημένου και κωδικοποιημένου νομικού πλαισίου. Θεσπίζει κανόνες για τις διαδικασίες προγραμματισμού και σύναψης δημοσίων συμβάσεων και μελετών, για τη διακυβέρνηση και για την έννομη προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Με το νόμο αυτό ιδρύθηκε η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών, στην οποία ανατέθηκε η αξιολόγηση των προσφυγών που κατατίθενται στο πλαίσιο διαγωνισμών για την υπογραφή συμβάσεων παροχής προμηθειών. Η Αρχή απολαμβάνει υψηλό επίπεδο ανεξαρτησίας, αξιοπιστίας και διαφάνειας καθώς η επιλογή των μελών και του προσωπικού πραγματοποιείται από το ΑΣΕΠ με αυστηρά κριτήρια, υπάρχει υποχρέωση έκδοσης αποφάσεων μέσα σε συγκεκριμένες προθεσμίες (60 ημέρες) και δημοσιοποίησής τους.

2.7.2. Πρόσφατες εξελίξεις και πορεία των μεταρρυθμίσεων

Ακολουθώντας την ολοκλήρωση των νομοθετικών μεταρρυθμίσεων (απλοποίηση, κωδικοποίηση και ενοποίηση του νομοθετικού πλαισίου για τις δημόσιες προμήθειες και παραχωρήσεις δικαιωμάτων), και της υιοθέτησης μιας Εθνικής στρατηγικής, συνεχίστηκαν οι μεταρρυθμίσεις όσον αφορά τα δικαστικά μέτρα, την κεντροποίηση και την ηλεκτρονικοποίηση του συστήματος προμηθειών.

Ακόμα, παρατηρείται μείωση των διοικητικών βαρών μέσω χρήσης απλοποιημένων διαδικασιών και εργαλείων ηλεκτρονικής υποβολής εγγράφων, που διευκολύνουν τη λειτουργία της διοίκησης και των επιχειρήσεων. Παράλληλα έχουν υιοθετηθεί οι απαραίτητοι νομικοί κανόνες για τη λειτουργία της Αρχής και υπάρχει η δέσμευση να παρθούν όλα τα απαραίτητα μέτρα ώστε να καταστεί πλήρως λειτουργική, καθώς και να οριστούν η διοίκηση και τα μέλη του σώματος και να επιλεγθεί το κατάλληλο

³⁵ <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bcc26661-143b-4f2d-8916-0e0e66ba4c50/d-ergopro-pap-new.pdf>

επιστημονικό και διοικητικό προσωπικό. Οι ελληνικές αρχές έχουν επίσης λάβει μέτρα για τη βελτίωση του συστήματος εκδίκασης προσφυγών με τη λογική της διαχείρισης των αντιθέσεων με αποτελεσματικότερο τρόπο και σε λιγότερο χρόνο (μοναδική δικαιοδοσία για διασφάλιση συνοχής, μείωση χρόνου εκδίκασης υποθέσεων).

Παράλληλα, συμμορφούμενες με την υλοποίηση ενός κεντροποιημένου συστήματος προμηθειών, οι αρχές σύναψαν 3 πιλοτικά συμβόλαια- πλαίσιο για προμήθεια υπολογιστών, χαρτιού και LED's για την κάλυψη αναγκών της κεντρικής κυβέρνησης.

Οι αρχές υιοθέτησαν το νόμο για την κεντροποίηση των προμηθειών υγείας Ν. 4472/17: «Ίδρυση της Εθνικής Κεντρικής Αρχής Προμηθειών Υγείας για την κεντροποίηση προμηθειών των εποπτευόμενων από το Υπουργείο Υγείας φορέων»³⁶, ο οποίος θα υλοποιήσει τα πρώτα βήματα προς τον επαναπροσδιορισμό και την ενίσχυση του συστήματος προμήθειας στην υγεία.

Η διοίκηση έχει επίσης ολοκληρώσει τις απαραίτητες δράσεις για την καθιέρωση της χρήσης των ηλεκτρονικών εργαλείων για τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων. Η δημιουργία μιας αναβαθμισμένης εκδοχής της ηλεκτρονικής πλατφόρμας κοινοποίησης ΚΗΜΔΗΣ σε συνδυασμό με την αντίστοιχη προσαρμογή της ηλεκτρονική πλατφόρμας υποβολής εγγράφων και στοιχείων (ΕΣΗΔΗΣ) επιτρέπει την κοινοποίηση και καταχώρηση με ηλεκτρονικά μέσα σχεδόν όλων των δημοσίων συμβάσεων, ενισχύοντας τη διαφάνεια, την καλή διοίκηση, την αξιοπιστία και τον έλεγχο του συστήματος των δημοσίων προμηθειών.

Σύμφωνα με την πιο πρόσφατη αξιολόγηση (4^η αναθεώρηση- 4th review)³⁷, αναγνωρίζεται η σημαντική πρόοδος όσον αφορά την αύξηση της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και διαφάνειας στον τομέα των δημοσίων προμηθειών. Οι αρχές ωστόσο θα πρέπει να λάβουν όλα τα απαιτούμενα μέτρα για τη διασφάλιση της πλήρους λειτουργίας της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών, ολοκληρώνοντας τη διαδικασία επιλογής των εναπομείναντων μελών του σώματος, ορίζοντας το Γενικό Διευθυντή και τους νομικούς συμβούλους και εκκινώντας τη διαδικασία επιλογής του επιστημονικού και διοικητικού προσωπικού. Όπως

³⁶ <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bcc26661-143b-4f2d-8916-0e0e66ba4c50/s-dimostat-aposp-all.pdf>

³⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance_report_4r_2018.06.20.docx.pdf

επισημαίνεται στην πρόσφατη αναθεώρηση του Μνημονίου Τεχνικής συνεννόησης (Ιούνιος 2018)³⁸, θα πρέπει επίσης να συνεχιστούν οι δράσεις για την κεντροποίηση του συστήματος προμηθειών υγείας και η λήψη πρόσθετων μέτρων ώστε να αυξηθεί με τον καιρό το ποσοστό των κεντρικοποιημένων προμηθειών υγείας στο 30% των συνολικών δαπανών των νοσοκομείων, οι κεντρικοποιημένες προμήθειες των νοσοκομείων σε γενικά φαρμακευτικά προϊόντα να αποτελούν το 50% του συνόλου.

Στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων συστήθηκε επίσης πολύ πρόσφατα, με την Υπουργική Απόφαση 4748/18³⁹ κυρίως για τη διευκόλυνση της λειτουργίας προμηθειών των Ο.Τ.Α., Ειδική Επιτροπή Προγραμματισμού Κεντρικών Αγορών, που υπάγεται στη Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης. Η δημιουργία της Επιτροπής εντάσσεται στο πλαίσιο του στόχου που έχει τεθεί για εξοικονόμηση πόρων από το πεδίο των δημόσιων συμβάσεων κατά 5% για το τρέχον έτος και έως 15% μέχρι το 2020. Βασικές αρμοδιότητες της είναι:

α) η γνωμοδότηση για τις κατ' έτος συγκεκριμένες κατηγορίες συμβάσεων, συμφωνιών-πλαίσιο και δυναμικών συστημάτων αγορών που συνάπτονται υποχρεωτικά από τη Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης ως αρμόδιας Εθνικής Κεντρικής Αρχής Αγορών (Ε.Κ.Α.Α.), καθώς και τις αναθέτουσες αρχές για τις οποίες προορίζονται.

β) η γνωμοδότηση για τις κατ' έτος επιμέρους συμβάσεις οι οποίες εξαιρούνται από την αρμοδιότητα της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσίων Συμβάσεων

γ) η παροχή συμβουλών και γνώμων στη Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης

δ) η γνωμοδότηση για την επιβολή αποκλεισμού σε οικονομικούς φορείς από τη συμμετοχή σε εν εξελίξει και μελλοντικές διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και παροχής γενικών υπηρεσιών για εύλογο χρονικό διάστημα μετά από αιτιολογημένη εισήγηση της αναθέτουσας αρχής/του αναθέτοντος φορέα που

³⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft_tmu_4th_review_to_eg_2018.06.20.pdf

³⁹ <https://www.e-nomothesia.gr/autodioikese-demoi/upourgike-apophase-4748-2018-fek-612b-22-2-2018.html>

διαπιστώνει τη συνδρομή των λόγων αποκλεισμού

ε) η παροχή σύμφωνης γνώμης για την απόκλιση των αναθετουσών αρχών από τα οριζόμενα σε εγκυκλίους του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης.

Τέλος, σημειώνεται ότι έχουν ολοκληρωθεί οι διαδικασίες και δράσεις για το σύστημα ηλεκτρονικών προμηθειών με τη δημιουργία και λειτουργία του ΚΗΜΔΗΣ και του ΕΣΗΔΗΣ. Ο ακόλουθος πίνακας παρουσιάζει την πρόοδο των δράσεων των ελληνικών αρχών προς την κατεύθυνση της αλλαγής της πολιτικής για τις δημόσιες προμήθειες, σύμφωνα με την πρόσφατη αξιολόγηση (Μάρτιος 2018):⁴⁰

2.4.2 Public Procurement				
18	Remedies Review Body. First instance remedies. The authorities will take as a prior action all necessary measures and actions to ensure the full operation of the Remedies Review Body. Specifically, the authorities will (a) complete the procedure for the selection of the remaining members of the Body (temporary list of selected candidates); (b) appoint the general director of the Body; (c) appoint the legal counsels; and (d) start the procedure for the selection of the scientific and administrative personnel (as provided for in Law 4412/2016) by publishing the relevant invitation.	No	Done	Considerable progress; The Body has been established and reviews applications on public supply and service contracts. The body will start to review appeals on public works contracts in 2018. Human resources: the General Director has been appointed; 21/30 members already formally appointed and assumed their duties – 9/10 selected, formal appointment pending; Legal Counsels (five) already appointed; Invitation for the selection of personnel published. The appointment of all members and personnel has to be
				completed by April 2018 (SMoU, 3.12.17, Key Deliverable (April 2018)).
19	Remedies Review Body. Second instance remedies. The authorities will adopt measures to improve the judicial remedies system in the area of public procurement (second-instance remedies), taking into account the establishment of the Remedies Review Body.	Yes	Done	Measures have been adopted by the Greek authorities on 13 October 2017 (Law 4491/2017)
20	Centralised procurement. The authorities will submit to the Court of Auditors the award of the three (3) framework contracts under the new centralised procurement scheme as agreed with the institutions.	No	Done	Computers: submitted to CoA on 13/12 LED: submitted to CoA on 21/12 Paper: consent from CoA received
21	E-procurement. The authorities will continue to implement the actions on e-procurement (ΚΗΜΔΗΣ and ΕΣΗΔΗΣ) as agreed with the European Commission in the action plan.	No	Done	Technical adjustment of the platform to include public works complete (assessment of DG GROW, 10 th Steering Committee)

Πίνακας 1: Πρόοδος των μεταρρυθμίσεων στην πολιτική δημοσίων προμηθειών σύμφωνα με την πρόσφατη αξιολόγηση του Μαρτίου 2018 της Ευρ. Επιτροπής

⁴⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance_report_3r_to_ewg_2018_03_02_1.pdf

Κεφάλαιο 3

Η πολιτική για τις δημόσιες προμήθειες αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη, όπως έχει προαναφερθεί, σημασία. Η σχέση μεταξύ των δημόσιων συμβάσεων και της αποκαλούμενης συχνά "καλής" διακυβέρνησης κερδίζει όλο και μεγαλύτερη προσοχή. Αποτελεσματικές πρακτικές προμήθειας παρέχουν ευκαιρίες και αποτελούν εργαλεία για μεταρρυθμίσεις σε οικονομικό, κοινωνικό και περιβαλλοντικό επίπεδο. Από την άλλη πλευρά, οι αθέμιτες πρακτικές στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων συνιστούν σημαντική πηγή διαφθοράς και οικονομικών ζημιών για ένα κράτος. Σε διεθνές επίπεδο, διαπιστώνεται ότι ο τομέας των δημόσιων συμβάσεων προσανατολίζεται σταθερά σε ένα ρόλο ως μέσο πολιτικής. Οι αλλαγές στον τρόπο διακυβέρνησης συχνά αντανακλάται στις δημόσιες συμβάσεις, μέσω της παρατηρούμενης συμμετοχής των ενδιαφερομένων, της διαφάνειας και της λογοδοσίας.⁴¹ Κατά συνέπεια, η λειτουργία του συστήματος δημοσίων προμηθειών αποτελεί πλέον σημαντική προτεραιότητα για τα περισσότερα κράτη.

Στο κεφάλαιο αυτό θα αναφερθούν χαρακτηριστικές μελέτες περίπτωσης ξένων χωρών σε σχέση με τον αποτελεσματικό σχεδιασμό καθώς και τη λειτουργία συστημάτων διαχείρισης των δημοσίων προμηθειών. Τέτοια παραδείγματα αποτελούν χώρες της Ευρώπης όπως το Ην. Βασίλειο, το Βέλγιο και η Γαλλία, αλλά και οι Η.Π.Α.

3.1. Η μελέτη περίπτωσης του Ηνωμένου Βασιλείου

Το πλαίσιο πολιτικής σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις στο Ηνωμένο Βασίλειο βασίζεται σε ένα σύνολο κατευθυντήριων αρχών, συμπεριλαμβανομένης της διαφάνειας, της ανταγωνιστικότητας, της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας, της νομιμότητας και της ακεραιότητας, που έχουν τον απώτερο στόχο να υποστηρίξουν την επίτευξη της καλύτερης σχέσης ποιότητας- τιμής στις δημόσιες συμβάσεις («best value for money»)(HM Treasury, 2000). "Καλύτερη σχέση ποιότητας / τιμής" ορίζεται ως "ο βέλτιστος συνδυασμός του κόστους και της ποιότητας. Στόχος είναι η

⁴¹ Public procurement- a pillar of good governance?, Phillips W., Caldwell N., Callender G., 2007

εξοικονόμηση πόρων η οποία αναμένεται να επιτευχθεί μέσω καλύτερης διαχείρισης των προσφορών, που επιδιώκει να επικοινωνήσει και να διαχειριστεί πιθανά συγκεντρωτικά στοιχεία για τη ζήτηση του δημόσιου τομέα με στρατηγικό τρόπο στον τομέα των δημοσίων προμηθειών.

Οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις στην πολιτική προμηθειών στην Αγγλία ήταν η μείωση της γραφειοκρατίας, οι σχέσεις και τα όρια ανάμεσα στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα. Η επίτευξη της μέγιστης αποτελεσματικότητας επετεύχθη μέσω διαρθρωτικών αλλαγών όπως η εισαγωγή της χρήσης του συστήματος ηλεκτρονικών προμηθειών καθώς και η καταπολέμηση των μονοπωλιακών καταστάσεων στην ανάθεση συμβάσεων.⁴²

Χαρακτηριστικότερο ίσως παράδειγμα αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτικής προμηθειών αποτελεί το Εθνικό Σύστημα υγείας (N.H.S.- National Health System) της χώρας.⁴³

Οι φορείς του δημοσίου πρέπει να συμμορφώνονται με τις ακόλουθες αρχές πολιτικής για τις δημόσιες προμήθειες:⁴⁴

α) Η επίτευξη της καλύτερης δυνατής σχέσης ποιότητας-τιμής (value for money) καθώς και οι έλεγχοι δαπανών είναι καθοριστικής σημασίας για τις δραστηριότητες προμήθειας, προκειμένου για τη δημοσιονομική αποτελεσματικότητα και την εξοικονόμηση πόρων.

β) Οι αγοραστές της κεντρικής κυβέρνησης πρέπει να ακολουθήσουν την πολιτική επιλογής των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων. Καλούνται ακόμα να διατηρούν επαφές με σημερινούς και δυνητικούς παρόχους, να συζητούν μαζί τους και να τους ενημερώνουν για τις επερχόμενες ευκαιρίες προμηθειών, με σκοπό την προώθηση της έγκαιρης εμπλοκής τους στην αγορά. Όλες οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να κάνουν χρήση των Ειδοποιήσεων μελλοντικής ευκαιρίας προμήθειας ή για την έγκαιρη

⁴² «Ηλεκτρονικό Σύστημα Προμηθειών- Δημόσιες Συμβάσεις», Κατσούλης Σ., 2014

⁴³ Public procurement: International cases and commentary (2007), Knight L., Harland C., Telgen J., Thai K., Callender G., McKen K.

⁴⁴ <https://www.gov.uk/guidance/public-sector-procurement-policy>

εμπλοκή σε μια αγορά. Με τον τρόπο αυτό ενισχύεται η συμμετοχή των υποψηφίων παρόχων και η ανταγωνιστικότητα.

Οι αναθέτουσες δημόσιες αρχές πρέπει να χρησιμοποιούν όσο το δυνατόν περισσότερο τις προδιαγραφές βάσει αποτελεσμάτων ώστε να επικεντρώνονται στα επιθυμητά αποτελέσματα σε επιχειρηματικούς όρους. Αυτό επιτρέπει στους παρόχους να προτείνουν καινοτόμες λύσεις. Παράλληλα, η ύπαρξη του Τυποποιημένου Ερωτηματολογίου Επιλογής παρέχει επίσης τα ερωτήματα που βοηθούν τους αγοραστές να αποφασίσουν αν ο προμηθευτής έχει τη δυνατότητα και την ικανότητα να εκτελέσει μια σύμβαση. Αυτά τα ερωτήματα έχουν σχεδιαστεί για να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με την οικονομική δύναμη και την εμπειρία του προμηθευτή όσον αφορά την παράδοση των απαιτούμενων αγαθών μαζί με άλλα θέματα που σχετίζονται με τη σύμβαση.

Η Πολιτική Προμηθειών καθορίζει την κυβερνητική πολιτική για να διασφαλίσει ότι οι προηγούμενες επιδόσεις των προσφερόντων λαμβάνονται υπόψη στις μεγάλες κρατικές προμήθειες.

γ) Προώθηση της επιχειρηματικότητας και της ανάπτυξης μέσω της πολιτικής προμηθειών: Η Κυβέρνηση έχει θέσει ως στόχο για το 1/3 της αξίας των κρατικών προμηθειών να επιλέγονται ως πάροχοι μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Έχει επίσης λάβει σημαντικά μέτρα για να εξασφαλίσει ότι οι επιχειρήσεις αξιοποιούν στο έπακρο τις ευκαιρίες προμηθειών, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την αξιοποίηση των χρημάτων, απλουστεύοντας τις διαδικασίες επιβάλλοντας τη χρήση ενός τυποποιημένου ερωτηματολογίου επιλογής, καθιστώντας πιο εύκολη την εύρεση των συμβολαίων μέσω της προσβασιμότητας τους σε μια βελτιωμένη ενιαία διαδικτυακή πύλη. Διασφαλίζεται ότι οι μικρές επιχειρήσεις τυγχάνουν ίσης μεταχείρισης, με την πρόβλεψη δίκαιων και κατάλληλων όρων πληρωμής σε όλη την αλυσίδα εφοδιασμού για τις δημόσιες συμβάσεις.

Η πληρωμή των προμηθευτών πρέπει να πραγματοποιείται από τους δημόσιους φορείς σε εύλογο χρονικό διάστημα. Παράλληλα, πρέπει να εκδίδονται και αναφορές απόδοσης, δημοσιεύοντας το ποσοστό των τιμολογίων για προμήθειες τα οποία εξοφλούνται.

δ) Ενίσχυση της διαφάνειας στις προμήθειες: Όλοι οι φορείς, συμπεριλαμβανομένων και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οφείλουν να δημοσιεύουν τις προκηρύξεις και όλα τα έγγραφα που αφορούν συμβάσεις προμήθειας με αξία ανώτερη από ένα ορισμένο χρηματικό ποσό. Ακόμα πρέπει να προωθούν ενεργά πληροφορίες κατά τη διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης.

ε) Οι πολιτικές προμηθειών να υποστηρίζουν την γενικότερη κρατική πολιτική διασφαλίζοντας την αγορά πιο βιώσιμων και αποδοτικών προϊόντων και τη συνεργασία με τους προμηθευτές για την κατανόηση και τη μείωση των επιπτώσεων των αλυσίδων εφοδιασμού. Πρέπει να ενσωματώνονται τα κυβερνητικά πρότυπα αγοράς (GBS) στις συμβάσεις προμηθειών και των κεντρικών συμβάσεων, στο πλαίσιο των πρωταρχικών προτεραιοτήτων της κυβέρνησης σε σχέση με την αξία των χρημάτων και στην απλοποίηση των διαδικασιών προμηθειών. Ακόμα είναι χρήσιμη η βελτίωση και η δημοσίευση δεδομένων σχετικά με τις επιπτώσεις της αλυσίδας εφοδιασμού καθορίζοντας λεπτομερείς γραμμές για τη μείωση αυτών των επιπτώσεων.

στ) Πολιτικές προμηθειών για τεχνολογία: Η κυβερνητική ψηφιακή υπηρεσία έχει εντολή να επανεξετάζει και να εγκρίνει / απορρίπτει όλες τις δαπάνες που σχετίζονται με την τεχνολογία.

3.2. Μελέτες περίπτωσης των Η.Π.Α. και της Γαλλίας- ο τομέας των αμυντικών προμηθειών

Το πλαίσιο πολιτικής των ΗΠΑ όσον αφορά τον τομέα των δημοσίων προμηθειών αποδίδει ιδιαίτερη έμφαση στην αποφυγή των διακρίσεων και στην παροχή ίσων ευκαιριών σε συμμόρφωση και με το σύνταγμα (McCrudden, 2004). Αυτά τα θέματα έχουν σαφώς αποκρυσταλλωθεί στην ανάπτυξη ομοσπονδιακών πολιτικών που προωθούν την ίση μεταχείριση. Η μη εισαγωγή διακρίσεων διαμόρφωσε επίσης τις πολιτικές των ΗΠΑ όσον αφορά τις προμήθειες από το εξωτερικό.

Επιπρόσθετα, στον Τομέα της Άμυνας, ενδεικτικά αναφέρονται οι ακόλουθες διεθνείς πρακτικές σχετικά με την υιοθέτηση ηλεκτρονικού συστήματος προμηθειών δημοσίων συμβάσεων:

α. Η.Π.Α.

Στις Η. Π. Α. οι διάφορες αναθέτουσες αρχές κατά την διαδικασία σύναψης σύμβασης είναι υποχρεωμένες να δημοσιεύσουν τις προκηρύξεις τους στον ιστότοπο του Federal Business Opportunities (FED. BIZ. OPPS.) στην διεύθυνση:

<http://www.fedbizopps.gov>, ο οποίος αποτελεί το κεντρικό σημείο ενημέρωσης των ενδιαφερομένων. Ο συγκεκριμένος ιστότοπος, αποτελεί το σημείο σύνδεσης των αντίστοιχων γραφείων προμηθειών και των προμηθευτών, παρέχοντας στους υποψήφιους προμηθευτές την ευκαιρία να συμμετέχουν στους διαγωνισμούς των Ομοσπονδιακών γραφείων προμηθειών και των φορέων του Υπουργείου άμυνας, για αξία μεγαλύτερη των \$ 25,000. Οι Ε. Δ. των Η. Π. Α. χρησιμοποιούν επίσης τη Διεύθυνση Γενικών Υπηρεσιών (General Services Administration-GSA) (www.gsa.gov), η οποία αποτελεί τον μεγαλύτερο, κυβερνητικό οργανισμό προμηθειών για γενικά υλικά. Μετά τη σύναψη συμβάσεων από την GSA οι ενδιαφερόμενοι κυβερνητικοί φορείς μπορούν και έχουν πρόσβαση μέσω της ιστοσελίδας της σε ειδικούς καταλόγους, για να αναζητήσουν υλικά που τους ενδιαφέρουν και να προβούν σε παραγγελίες σε ήδη προκαθορισμένες τιμές. Επίσης, μέσω του διαδικτύου παρέχεται πρόσβαση στο μητρώο προμηθευτών προκειμένου να είναι δυνατή τόσο η εγγραφή τους σε αυτό όσο και η αναζήτησή τους από τα γραφεία προμηθειών. System for Award Management (S. A. M.)

β. Γαλλία

Το Γαλλικό Υπουργείο Άμυνας χρησιμοποιεί μια ηλεκτρονική αγορά Η. Δ. Σ. (e-procurement market place), η οποία συμπεριλαμβάνει δύο πλατφόρμες. Η μία από αυτές (www.ixarm.com) αφορά όπλα, πυρομαχικά και γενικά αμυντικό υλικό ενώ η άλλη (www.achats.defense.gouv.fr) αφορά τις εταιρείες που δραστηριοποιούνται σε άλλους τομείς. Οι προμηθευτές του Υπουργείου, για άλλου είδους προμήθειες, έχουν πρόσβαση και μέσω της διαδικτυακής πύλης του

Γαλλικού Δημοσίου⁴⁵. Μέσω της υπόψη ηλεκτρονικής αγοράς, οι προμηθευτές μπορούν να κατεβάσουν το φάκελο με τις σχετικές πληροφορίες για κάθε προμήθεια του ενδιαφέροντός τους και να υποβάλλουν ηλεκτρονικά την υποψηφιότητά τους αλλά και τις προσφορές τους στις περιπτώσεις που αυτό επιτρέπεται.

3.3. Η μελέτη περίπτωσης του Βελγίου

Η πολιτική διαχείρισης των δημοσίων προμηθειών στο Βέλγιο έχει αποδώσει ιδιαίτερη έμφαση στην ηλεκτρονικοποίηση των διαδικασιών, καθώς η επικοινωνία και η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και των οικονομικών φορέων, συμπεριλαμβανομένης της διαβίβασης και της ηλεκτρονικής παραλαβής των προσφορών, πρέπει υποχρεωτικά να πραγματοποιούνται σε όλα τα στάδια της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων μέσω ηλεκτρονικής επικοινωνίας, τουλάχιστον όταν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης είναι ίση ή μεγαλύτερη από τα κατώτατα ευρωπαϊκά όρια.⁴⁶

Στο πλαίσιο της προαγωγής μιας ενιαίας στρατηγικής για τις δημόσιες προμήθειες έχει ιδρυθεί το Συμβούλιο Πολιτικής Προμηθειών (CPA- Conseils et Politique d'Achats). Αυτή η υπηρεσία αποτελεί μέρος της Μονάδας Δημοσίων Προμηθειών της Στρατηγικής και Υποστήριξης των Ομοσπονδιακών Δημοσίων Υπηρεσιών της χώρας (FPS- Federal Public Services).. Η CPA συμβουλεύει τις ομοσπονδιακές διοικήσεις και παρέχει νομική στήριξη στην κυβέρνηση για την εφαρμογή του διατάγματος για τις συγκεντρωτικές δημόσιες συμβάσεις στο πλαίσιο της πολιτικής προμηθειών της ομοσπονδιακής κυβέρνησης. Έτσι, παρέχει νομικές συμβουλές κατόπιν αιτήματος των ομοσπονδιακών αγοραστών σε σχέση με την ανάθεση, την ανάθεση και την εκτέλεση δημόσιων συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών και κανονιστική κατάρτιση για σκοπούς μεταφοράς γνώσης, και ακόμα αναπτύσσει εγχειρίδια, πίνακες ελέγχου και τυποποιημένα έγγραφα τα οποία μπορούν να συμβουλευούνται / χρησιμοποιούνται οι ομοσπονδιακές αναθέτουσες αρχές κατά τη διάρκεια των δημόσιων συμβάσεων

⁴⁵ (www.achats.defense.gouv.fr)

⁴⁶ ως «δημόσιες συμβάσεις άνω των ορίων» νοούνται οι δημόσιες συμβάσεις των οποίων η εκτιμώμενη αξία εκτός φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) είναι ίση προς ή ανώτερη από τα όρια της διάταξης του άρθρου 5 του Ν. 4412, όπως ισχύει κάθε φορά

προμηθειών και υπηρεσιών τους.⁴⁷ Επιπλέον, προκειμένου για την κεντροποίηση του συστήματος προμηθειών, έχει θεσπιστεί το Κεντρικό Γραφείο Προμηθειών για τις Ομοσπονδιακές Υπηρεσίες – (CMS), το οποίο είναι υπεύθυνο για την εκτέλεση και την παρακολούθηση των συμβάσεων-πλασιών που έχει συνάψει προς όφελος των ομοσπονδιακών δημόσιων υπηρεσιών.

Κεφάλαιο 4

Στη συνέχεια θα παρουσιαστούν τα αποτελέσματα που διαπιστώνεται να έχουν προκύψει από την υλοποίηση των μεταρρυθμιστικών μέτρων, όπως καταγράφονται μέσω διάφορων αναφορών, εκθέσεων και στοιχείων που δημοσιεύονται από τους αρμόδιους φορείς. Αυτά αφορούν δείκτες μέτρησης της αποτελεσματικής λειτουργίας του ίδιου του συστήματος προμηθειών αλλά και του δημοσιονομικού οφέλους που έχει επιφέρει. Η διαθεσιμότητα τέτοιου είδους στοιχείων δεν είναι ιδιαίτερα μεγάλη, ωστόσο μπορούν να εξαχθούν ασφαλή συμπεράσματα σχετικά με την πορεία υλοποίησης των μέτρων. Παρατίθενται μελέτες περίπτωσης αποτελεσματικών συστημάτων δημοσίων προμηθειών σε χώρες του εξωτερικού και πραγματοποιείται σύγκριση με το σύστημα στη χώρα μας. Ακολούθως καταγράφονται τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετώπιζε ή εξακολουθεί να αντιμετωπίζει η διαχείριση των κρατικών προμηθειών ενώ επιχειρείται η διατύπωση ορισμένων προτάσεων για τη βελτίωσή της.

4.1. Αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων στην πολιτική δημοσίων προμηθειών

Οι μεταρρυθμίσεις στην πολιτική διαχείρισης των κρατικών προμηθειών έχουν αρχίσει να αποφέρουν ήδη αρκετά σημαντικά αποτελέσματα, ιδιαίτερα όσον αφορά τη δημοσιονομική προσαρμογή και τον εξορθολογισμό των δαπανών. Το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης αναφέρει ότι με την από την πλήρη λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.) επετεύχθη αξιοσημείωτη αύξηση του ποσοστού εξοικονόμησης δαπανών σε σχέση με τον

⁴⁷ <https://www.publicprocurement.be/fr>

προϋπολογισμό ύψους 19,5% για το 2017, σε σύγκριση με το 9,5% για το 2016 και 8,4% για το 2015. Αυτά τα ποσοστά εκτιμώνται σε μείωση δαπάνης κατά περίπου 190, 46 και 25 εκατ. ευρώ αντίστοιχα. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. Το 2018, από τον Ιανουάριο έως και τον Οκτώβριο υπογράφηκαν 80.020 συμβάσεις προμηθειών συνολικής αξίας 1.540.116.568 ευρώ. Οι φορείς που πραγματοποίησαν συνολικά συμβάσεις προμηθειών με τη μεγαλύτερη αξία παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα:

<i>Όνομα φορέα</i>	<i>Συνολική αξία συμβάσεων προμηθειών</i>
Υπουργείο Εθνικής Άμυνας	377.301.029
ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ ΑΕ	54.420.116
Ο.ΣΥ. ΑΕ.- ΟΔΙΚΕΣ ΣΥΓΚΟΙΝΩΝΙΕΣ	31.218.401
ΝΟΜ. ΓΕΝ. ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΟ ΡΟΔΟΥ	18.433.659
Υπουργείο Εσωτερικών	17.731.729
Ινστιτούτο Τεχνολογίας Υπολογιστών και Εκδόσεων «Διόφαντος»	15.569.864
Περ. Γεν. Νοσοκομείο Αθηνών «Ευαγγελισμός»	15.402.610
Παν. Γενικό Νοσοκομείο «Αττικών»	15.210.865
Δήμος Αθηναίων	14.853.729
Γεν. Νοσοκομείο Θεσσαλονίκης «Γ. Παπανικολάου»	13.788.576

Πίνακας 2: Οι φορείς που πραγματοποίησαν τις μεγαλύτερες σε αξία συμβάσεις προμηθειών για το 2018 (Ιανουάριος- Οκτώβριος)

Το 2014 ο μέσος χρόνος διαγωνιστικής διαδικασίας ήταν 60 μέρες και σήμερα έχει μειωθεί στις 50 μέρες ενώ θα μειωθεί ακόμη περισσότερο με γραφειοκρατικές βελτιώσεις που ετοιμάζονται.

Το 2016 έγιναν 4.000 διαγωνισμοί μέσω του εθνικού συστήματος (Ε.ΣΥ.ΔΗ.Σ.) από σχεδόν 400 που είχαν γίνει το 2014 . Σύμφωνα με τη Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή, υπάρχει αύξηση του ποσοστού των διαγωνισμών στους οποίους συμμετέχουν άνω των τριών προμηθευτών και υπάρχει και αξιοσημείωτη

εξοικονόμηση πόρων με βάση τις προϋπολογισθείσες δαπάνες που φτάνει στο 10% (με τη χρήση των νέων τεχνολογιών όπως οι ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί).

Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι αυτό του διαγωνισμού της Πυροσβεστικής από τον οποίο προέκυψε εξοικονόμηση 18%, ενώ σε άλλο διαγωνισμό για ιατρικά αντιδραστήρια, το όφελος ήταν ύψους 10 εκατ. ευρώ.⁴⁸

Η εισαγωγή της ψηφιακής οικονομίας στις δημόσιες προμήθειες μπορεί να επιφέρει περαιτέρω πολλαπλά οφέλη για τις επιχειρήσεις, το Δημόσιο αλλά και την ελληνική οικονομία συνολικά μέσω του εκσυγχρονισμού του χώρου των δημοσίων συμβάσεων προς όφελος της διαφάνειας της εξοικονόμησης πόρων και κυρίως της ενίσχυσης του ανταγωνισμού. Η αυτοματοποίηση, η επιτάχυνση, απλούστευση, τυποποίηση των διαδικασιών ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων καθώς και η μείωση κόστους συμμετοχής στους διαγωνισμούς για τις επιχειρήσεις αποτελούν ενδεδειγμένα μέτρα για την επίτευξη αυτών των στόχων.

Για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος διαχείρισης των δημοσίων συμβάσεων αναγκαία επίσης κρίνεται η υποστήριξη, η ευρύτερη εφαρμογή και η παροχή και ενίσχυση της δυνατότητας χρήσης νέων μοντέλων και πρακτικών στον τομέα των δημοσίων προμηθειών όπως οι Συμφωνίες – Πλαίσιο, οι Ηλεκτρονικές δημοπρασίες Δημοσίων Συμβάσεων, ο Ανταγωνιστικός διάλογος, τα Δυναμικά Συστήματα Αγορών και η Διαχείριση Ηλεκτρονικών Καταλόγων Προϊόντων. Η ηλεκτρονικοποίηση των δημοσίων προμηθειών μπορεί να συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό στην αποτελεσματικότερη υλοποίηση αυτών των νέων πρακτικών και διαδικασιών.

Η ύπαρξη πλήρους διαφάνειας και δημοσιότητας των διαδικασιών και ταυτόχρονα η βελτίωση της επικοινωνίας μεταξύ των ενδιαφερομένων και η ίση μεταχείριση των υποψηφίων προμηθευτών στο πλαίσιο των διαδικασιών ανάθεσης αποτελούν επίσης καθοριστικούς παράγοντες για τη βελτίωση του συστήματος. Προς αυτήν την κατεύθυνση το σύστημα ηλεκτρονικών προμηθειών μπορεί να επιφέρει σημαντικά οφέλη, όπως η δυνατότητα πληρέστερης πληροφόρησης σε πραγματικό χρόνο για όλους τους ενδιαφερόμενους (κάθε πολίτης είναι πλέον σε θέση να γνωρίζει ποιος

⁴⁸ <https://www.iefimerida.gr/news/347582/hronos-kai-hrima-ta-ofeli-apo-toys-ilektronikoys-diagonismoys-gia-tis-promitheies-toy>

αγόρασε, τι, από ποιόν και σε ποιες τιμές) και η ύπαρξη ανοικτού συστήματος προσβάσιμου σε όλους. Σημαντικό πλεονέκτημα του ηλεκτρονικού συστήματος αποτελεί επίσης το δικαίωμα άμεσης πρόσβασης των ελεγκτικών φορέων στις διαγωνιστικές διαδικασίες, όπως του Ελεγκτικού Συνεδρίου, της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (Α.Ε.Π.Π.), της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.) και του Συνηγόρου του Πολίτη, όπως και η δυνατότητα άντλησης αξιόπιστων στοιχείων δημοσίων συμβάσεων από κάθε αρμόδιο δημόσιο φορέα.

Μέχρι και την άνοιξη του 2018 από τη χρήση του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. προκύπτουν τα παρακάτω στοιχεία για τις συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών⁴⁹:

218 δημοσιευμένοι ηλεκτρονικοί διαγωνισμοί (συνολικής αξίας άνω των 8,9 δισ. ευρώ)
51.360 υποβληθείσες ηλεκτρονικές προσφορές
548 εγγεγραμμένοι οικονομικοί φορείς (Μηνιαίος μέσος αριθμός συμμετοχής οικονομικών φορέων (υποβολή προσφοράς): 903 οικον. φορείς (+10,3% σε σχέση με 2016)
283 φορείς του Δημοσίου στο ΕΣΗΔΗΣ
8.000 εκπαιδευθέντες δημόσιοι υπάλληλοι
000 εκπαιδευθέντες υπάλληλοι οικονομικών φορέων

Πίνακας 3: Αποτελέσματα από τη χρήση του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. μέχρι την άνοιξη του 2018, Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης

Τα τελευταία χρόνια εφαρμόζεται ολοένα και περισσότερο η πρακτική των ηλεκτρονικών πλειστηριασμών, προκειμένου για την πραγματοποίηση δημοσίων προμηθειών. Ορισμένα ενδεικτικά αποτελέσματα που αφορούν οικονομικά οφέλη που προέκυψαν από τη διενέργεια ηλεκτρονικών πλειστηριασμών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων στο χώρο της υγείας παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακά και διαπιστώνεται το σημαντικό ποσοστό εξοικονόμησης δαπανών:

⁴⁹

<http://www.mindev.gov.gr/%ce%b5%ce%be%ce%bf%ce%b9%ce%ba%ce%bf%ce%bd%cf%8c%ce%bc%ce%b7%cf%83%ce%b7-%ce%ba%ce%b1%cf%84%ce%ac-195-%cf%84%cf%89%ce%bd-%ce%b4%ce%b1%cf%80%ce%b1%ce%bd%cf%8e%ce%bd-%ce%b1%cf%80%cf%8c-%cf%84%ce%b7/>

Είδος	Προϋπολογισμός (Ευρώ)	Αξία κατακύρωσης (Ευρώ)	Ποσοστό εξοικονόμησης
Στεφανιαίες ενδοπροθέσεις	1.076.760	299.100	72%
Υλικά αγγειοπλαστικής	3.458.000	997.633	71%
Στεφανιαίες ενδοπροθέσεις	20.893.680	6.229.412	70%
Διάφορα φάρμακα	783.310,97	245.429,05	69%
Διάφορα φάρμακα	6.781.649,12	2.618.028,46	61%
Φανέλες	366.000	208.000	43%

Πίνακας 4: Στοιχεία σχετικά με την πραγματοποίηση προμηθειών μέσω ηλεκτρονικών πλειστηριασμών στο χώρο της υγείας (στοιχεία έως άνοιξη του 2018), Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης

4.2. Η ευρωπαϊκή αξιολόγηση του συστήματος προμηθειών μέσω δεικτών αποτελεσματικότητας

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, προκειμένου για την αξιολόγηση της λειτουργίας των συστημάτων προμηθειών των κρατών- μελών, εκδίδει την ετήσια έκθεσή της που περιλαμβάνει μια κάρτα αποτελεσμάτων για την ενιαία αγορά, η οποία εξετάζει τον τρόπο με τον οποίο όλες οι χώρες της ΕΕ επιτελούν μερικά κριτήρια.⁵⁰ Η ετήσια έκθεση παρέχει μια σαφή εικόνα του τρόπου με τον οποίο η Επιτροπή παρακολούθησε και εφάρμοσε το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά τις δημόσιες προμήθειες και ο πίνακας αποτελεσμάτων αποτυπώνει τη συμμόρφωση των χωρών με αυτό. Το στοιχείο της έκθεσης και της κάρτας αποτελεσμάτων που αφορά το τμήμα των δημόσιων συμβάσεων εξετάζει ορισμένους σχετικούς δείκτες και αξιολογεί κάθε χώρα με βάση αυτούς. Οι δείκτες αυτοί δείχνουν τον τρόπο με τον οποίο οι διάφορες χώρες της ΕΕ αποδίδουν σε βασικές πτυχές των δημόσιων συμβάσεων⁵¹.

⁵⁰

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm

⁵¹ Οι δείκτες αυτοί βασίζονται στη βάση δεδομένων [Tenders Electronic Daily](#) (TED)

Αν και παρέχουν απλώς μια απλουστευμένη εικόνα, εξακολουθούν να επισημαίνουν τις βασικές πτυχές των αγορών δημόσιων συμβάσεων των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτοί οι δείκτες παρουσιάζονται στον ακόλουθο πίνακα⁵²:

<i>Κριτήρια</i>	<i>Ικανοποιητική επίδοση</i>	<i>Μη ικανοποιητική επίδοση</i>
Μοναδικός υποψήφιος	≤ 10%	> 20%
Μη κλήση για προσφορές	≤ 5%	≥ 10%
Ενημέρωση επιχειρήσεων για διαγωνισμούς προμηθειών	> 5%	< 2,5%
Συνεργατικές προμήθειες	≥ 10%	< 10%
Ανάθεση προμηθειών με μοναδικό κριτήριο την τιμή προσφοράς	≤ 80%	> 80%
Ταχύτητα αποφάσεων ανάθεσης	≤ 120 ημέρες	> 120 ημέρες
Συμβάσεις προμήθειας με μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ)	> 60%	< 45%
Προσφορές από μικρομεσαίες επιχειρήσεις	> 80%	< 60%
Διαγωνισμοί προμηθειών που διαχωρίζονται σε μικρότερα μέρη	> 40%	< 25%
Ελλιπή στοιχεία προσκλήσεων για διαγωνισμούς προμηθειών	≤ 3%	> 3%
Παράλειψη αριθμού εγγραφής προμηθευτή	≤ 3%	> 3%
Παράλειψη αριθμού εγγραφής αγοραστή	≤ 3%	> 3%

Πίνακας 5: Δείκτες αξιολόγησης της λειτουργίας του τομέα των δημοσίων προμηθειών στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

⁵² Τα κατώτατα όρια χρώματος βασίζονται σε 2 παράγοντες: την ποιοτική πολιτική κρίση σχετικά με το τι συνιστά καλή πρακτική και στα πρόσφατα δεδομένα για μεμονωμένες χώρες.

Η συνολική απόδοση είναι ένα άθροισμα βαθμολογιών για όλους τους 12 μεμονωμένους δείκτες. Μια ικανοποιητική απόδοση σε έναν μεμονωμένο δείκτη αυξάνει τη συνολική βαθμολογία κατά ένα σημείο ενώ μια μη ικανοποιητική απόδοση το μειώνει κατά ένα σημείο.

Οι 3 πιο σημαντικοί παράγοντες είναι η ύπαρξη ενός μόνο πλειοδότη, η μη ύπαρξη προσκλήσεων για προσφορές και η διαφήμιση και ενημέρωση για τους διαγωνισμούς προμηθειών του δημοσίου. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι συνδέονται με τον ανταγωνισμό, τη διαφάνεια και την πρόσβαση στην αγορά, που αποτελούν τις βασικές αρχές του αποτελεσματικού συστήματος δημόσιων συμβάσεων.

Οι χώρες με την καλύτερη συνολική αξιολόγηση είναι το Βέλγιο, η Δανία, η Φινλανδία, η Γαλλία, η Ιρλανδία, οι Κάτω Χώρες, η Νορβηγία, η Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Ο σημαντικότερος δείκτης με βάση τον οποίο οι περισσότερες χώρες δε σημειώνουν ικανοποιητική επίδοση είναι ο παράγοντας "one bidder", δηλαδή η ύπαρξη ενός μόνο υποψηφίου σε διαγωνισμό για δημόσια προμήθεια, καθώς περισσότερες από τις μισές χώρες βαθμολογούνται εκεί «μη ικανοποιητικά», και ως εκ τούτου επηρεάζεται σημαντικά η συνολική τους αξιολόγηση.

Οι επιδόσεις της Ελλάδας όσον αφορά τους προαναφερθέντες δείκτες αξιολόγησης μπορούν να χαρακτηριστούν συνολικά ως «μη ικανοποιητικές». Ιδιαίτερα προβλήματα εντοπίζονται στη μεγάλη χρονική διάρκεια για τη λήψη της απόφασης ανάθεσης, καθώς επίσης και στο ποσοστό ανάθεσης συμβάσεων σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια διαπιστώνεται σημαντική βελτίωση, καθώς αυξάνεται το ποσοστό των ΜΜΕ που αναλαμβάνουν συμβάσεις προμηθειών του δημοσίου ενώ και ο χρόνος για τη λήψη της απόφασης ανάθεσης μειώνεται.⁵³ Σημαντικό επίσης πρόβλημα αποτελεί το υψηλό ποσοστό των ανατεθεισών συμβάσεων για τις οποίες πραγματοποιήθηκε πρόσκληση, αλλά δεν είναι σαφές ποιο είναι το όνομα της πρόσκλησης ή ποιοι ήταν οι όροι αυτής. Αυτό αντανάκλα ότι οι δημόσιοι αγοραστές παρέχουν ανεπαρκείς πληροφορίες σχετικά με τις προμήθειες τους, σε αντίθεση με το δίκαιο της ΕΕ. Το υψηλό ποσοστό διαγωνισμών στους οποίους υποβάλλεται μόνο μια προσφορά αποτελεί ακόμα ένα σημαντικό πρόβλημα καθώς καταδεικνύει την έλλειψη

⁵³ Οι καλές αυτές επιδόσεις για τις ΜμΕ επιβεβαιώνονται και από τα στοιχεία του ενημερωτικού δελτίου υπό τα στοιχεία Ref. Ares(2017)5728327 - 23/11/2017 στο οποίο παρουσιάζονται με συγκριτικό τρόπο οι επιδόσεις των ΜμΕ για τα 28 Κ-Μ

ανταγωνισμού και την ύπαρξη μεγάλης γραφειοκρατίας. Αδύνατο σημείο αποτελεί επίσης το χαμηλό ποσοστό σε σχέση με την αξία των δημόσιων συμβάσεων που διαφημίζεται στις επιχειρήσεις, δηλαδή η πρόσβαση και η ανοικτότητα των αγορών δημόσιων συμβάσεων. Η μεγαλύτερη διαφήμιση και ενίσχυση της συμμετοχής είναι απαραίτητη, καθώς επιτρέπει σε περισσότερες εταιρείες να υποβάλλουν προσφορές, προσφέροντας καλύτερη σχέση ποιότητας / τιμής. Συνεπάγεται επίσης μεγαλύτερη διαφάνεια, καθώς περισσότερες πληροφορίες είναι διαθέσιμες στους πολίτες. Αρνητικό επίσης στοιχείο αποτελεί το χαμηλό ποσοστό των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων με περισσότερους από έναν δημόσιους αγοραστές, δηλαδή ο δείκτης για το πόσο συχνά οι δημόσιοι αγοραστές συνεργάζονται για να πραγματοποιήσουν από κοινού τις προμήθειές τους. Η συνεργασία των κρατικών φορέων είναι γενικά θετικός παράγοντας καθώς μπορεί να οδηγήσει σε καλύτερες τιμές και να προσφέρει επίσης την ευκαιρία ανταλλαγής τεχνογνωσίας. Αν και δεν είναι όλα τα είδη αγοράς κατάλληλα για κοινές προμήθειες, τα υπερβολικά χαμηλά ποσοστά υποδηλώνουν χαμένες ευκαιρίες. Το ποσοστό των διαδικασιών που χορηγούνται μόνο με βάση τη χαμηλότερη τιμή, που είναι για την Ελλάδα επίσης υψηλό, αποτελεί επίσης δυσλειτουργία του συστήματος. Αντανακλά το πώς οι δημόσιοι αγοραστές επιλέγουν τις εταιρείες στις οποίες αναθέτουν συμβάσεις. Συγκεκριμένα, αν αποφασίζουν μόνο με βάση την τιμή ή εάν λαμβάνουν επίσης υπόψη την ποιότητα. Ενώ η επιλογή των κριτηρίων εξαρτάται από το τι αγοράζεται, η υπερβολική εξάρτηση από την τιμή υποδηλώνει ότι θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν καλύτερα κριτήρια και κατά συνέπεια μια καλύτερη αγορά.

Το ποσοστό των προσφορών σε διαδικασίες προμήθειας του Δημοσίου από μικρότερες επιχειρήσεις (μικρές ή μεσαίες επιχειρήσεις - ΜΜΕ) παρατηρείται να είναι αρκετά χαμηλό στη χώρα μας.

Το υψηλό ποσοστό θα πρέπει να είναι το ζητούμενο και να αποτελεί τον κανόνα για την αποτελεσματική λειτουργία των συστημάτων προμηθειών, δεδομένου ότι οι περισσότερες εταιρείες στη χώρα μας όπως και στις υπόλοιπες στην Ευρωπαϊκή Ένωση ανήκουν στην κατηγορία αυτή. Τα χαμηλά ποσοστά υποδηλώνουν φραγμούς στη συμμετοχή των μικρότερων επιχειρήσεων στις διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων (π.χ. γραφειοκρατία, προσκλήσεις υποβολής προσφορών που είναι προκατειλημμένες έναντι μικρότερων επιχειρήσεων ή χαμηλή ικανότητα μεταξύ των μικρότερων επιχειρήσεων για να ανταγωνίζονται)

Το ποσοστό των ανατεθεισών συμβάσεων δημοσίων προμηθειών για τις οποίες πραγματοποιήθηκε μια πρόσκληση για υποβολή αιτήσεων, αλλά από αυτήν δεν προκύπτει με σαφή τρόπο ποιο είναι το όνομα και το αντικείμενο της πρόσκλησης ή δεν προσδιορίζονται επακριβώς και με πληρότητα ποιες είναι οι συνθήκες ή οι όροι της σύμβασης είναι ιδιαίτερα υψηλό στη χώρα μας . Αυτό σημαίνει ότι οι δημόσιοι αγοραστές παρέχουν ανεπαρκείς πληροφορίες σχετικά με τις προμήθειες τους σε αντίθεση με το δίκαιο της ΕΕ. Είναι κατανοητό ότι ένα όσο το δυνατόν χαμηλότερο ποσοστό είναι προτιμότερο, διότι συνεπάγεται μεγαλύτερη διαφάνεια και σημαίνει ότι οι επιχειρήσεις και οι πολίτες μπορούν να ενημερωθούν πλήρως αλλά και να κατανοήσουν με ακρίβεια τις διαδικασίες επιλογής των προμηθευτών του Δημοσίου.

Το ποσοστό των διαδικασιών δημοσίων προμηθειών στις οποίες δεν συμπεριλήφθηκε ο αριθμός εγγραφής ενός ή περισσοτέρων πωλητών είναι επίσης υψηλό στην Ελλάδα, γεγονός που σημαίνει ότι συχνά παρέχονται ανεπαρκείς πληροφορίες από μέρος των δημοσίων αρχών σχετικά με τον πωλητή αγαθών, έργων ή υπηρεσιών που επέλεξαν μετά από διαδικασία ανάθεσης. Στην περίπτωση αυτή ζητούμενο είναι η μείωση αυτού του ποσοστού, επειδή οι αριθμοί εγγραφής αγοραστών και πωλητών (που δίνονται από τα μητρώα επιχειρήσεων) είναι καθοριστικής σημασίας για την κατανόηση του ποιος αγοράζει από ποιον σε διαφορετικές διαδικασίες προμηθειών.

Το ποσοστό των διαδικασιών στο ελληνικό σύστημα δημοσίων προμηθειών στις οποίες δεν συμπεριλήφθηκε ο αριθμός εγγραφής του αγοραστή, πρέπει επίσης να μειωθεί αφού είναι σημάδι ότι οι δημόσιοι αγοραστές παρέχουν ανεπαρκείς πληροφορίες σχετικά με τις προμήθειές τους. Οι αριθμοί εγγραφής αγοραστών και πωλητών (που δίνονται από τα μητρώα επιχειρήσεων) είναι καθοριστικής σημασίας για την κατανόηση του ποιος αγοράζει από ποιον σε διαφορετικές διαδικασίες προμηθειών.

Ένα θετικό στοιχείο που παρατηρήθηκε όσον αφορά τα αποτελέσματα του ελληνικού συστήματος για τις κρατικές προμήθειες είναι το σχετικά υψηλό ποσοστό των διαγωνισμών που έχουν κατανεμηθεί σε ξεχωριστά μικρότερα μέρη (παρτίδες). Τα μέρη είναι ιδιαίτερα ευεργετικά για τις μικρότερες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), επειδή μπορούν να επιτρέψουν σε μικρές και εξειδικευμένες εταιρείες να υποβάλουν προσφορά. Τα υψηλά ποσοστά υποδεικνύουν ότι οι προμήθειες επιτρέπουν και στις μικρομεσαίες, εκτός από τις μεγάλες εταιρείες να υποβάλλουν προσφορές και οι

αγοραστές του δημοσίου μπορούν να εκμεταλλεύονται τις ευκαιρίες που μπορούν να προσφέρουν οι μικρότερες επιχειρήσεις.

4.3. Σύγκριση με συστήματα προμηθειών ξένων χωρών

Σε σύγκριση με τα προαναφερθέντα παραδείγματα ξένων χωρών, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και το Βέλγιο, που θεωρούνται θετικά παραδείγματα αποτελεσματικής λειτουργίας, η Ελλάδα έχει πραγματοποιήσει πλέον και αυτή σημαντικά βήματα σύγκλισης με αυτές. Έχει θέσει σε λειτουργία το ηλεκτρονικό σύστημα δημοσίων προμηθειών. Έχει απλοποιήσει, ενοποιήσει και κωδικοποιήσει το θεσμικό πλαίσιο. Έχει θεσπίσει μια μοναδική αρχή υπεύθυνη για το συντονισμό του συστήματος προμηθειών και έχει κάνει βήματα προς την κεντροποίηση του. Επίσης έχει θεσπιστεί η Ανεξάρτητη Αρχή Προδικαστικών Προσφυγών. Τα παραπάνω μέτρα έχουν χωρίς αμφιβολία συμβάλλει στην απλοποίηση και επιτάχυνση των διαδικασιών, δυνατότητα στην εξοικονόμηση διοικητικού κόστους και βάρους, στην ενίσχυση της διαφάνειας και στην αύξηση της ακρίβειας και τη μείωση των παραλείψεων και των λαθών κατά συνέπεια στην εξοικονόμηση σημαντικού ύψους δαπανών συνολικά από το σύστημα προμηθειών.

Ωστόσο, σε σύγκριση με τα συστήματα προμηθειών των χωρών αυτών, πολιτική διαχείρισης στη χώρα μας αντιμετωπίζει ακόμα σαφείς ανεπάρκειες. Ένα αδύνατο σημείο του ελληνικού συστήματος παραμένει η ελλιπής ενημέρωση των επιχειρήσεων για τη ζήτηση του δημοσίου σε προμήθειες. Σημαντικό επίσης πρόβλημα αποτελεί το ότι το ελληνικό σύστημα δημοσίων προμηθειών δεν είναι προσανατολισμένο στην προώθηση του ανταγωνισμού και της βιώσιμης ανάπτυξης.

4.4. Προβλήματα του συστήματος δημοσίων προμηθειών

Σύμφωνα με την Έκθεση παρακολούθησης των Δημοσίων Συμβάσεων για το έτος 2017 που υποβλήθηκε από την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁵⁴ τα εξής

⁵⁴ <http://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-eaadhsy/347-ek8esh-parakoloy8hshs-toy-systhmatos-twn-dhmosiwn-symvasewn-etoys-2017>

προβλήματα αποτελούν τις σημαντικότερες παθογένειες του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, που θέτουν επιπλέον εμπόδια στην αποτελεσματική υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων:

- 1) Η έλλειψη εξειδίκευσης των στελεχών της δημόσιας διοίκησης στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Απαραίτητη είναι η πρόβλεψη για περισσότερα προγράμματα κατάρτισης των αρμόδιων υπαλλήλων
 - 2) Η αδυναμία έγκαιρου προγραμματισμού λόγω καθυστερήσεων στην έγκριση πιστώσεων δημιουργεί προβλήματα στον προσδιορισμό των αναγκών των δημοσίων φορέων σε προμήθειες. Η έγκαιρη κατηγοριοποίηση των προμηθειών , η ένταξή τους στον προϋπολογισμό και η έγκριση των σχετικών πιστώσεων για δαπάνες θα επιταχύνει και θα καταστήσει πιο αποτελεσματικές τις διαδικασίες προμήθειας.
 - 3) η υποστελέχωση των υπηρεσιών προμηθειών αποτελεί επίσης ένα σημαντικό πρόβλημα του συστήματος, επομένως χρειάζεται η πρόβλεψη για προσλήψεις κατάλληλου και εξειδικευμένου προσωπικού
 - 4) η έλλειψη αξιοπιστίας των στοιχείων που καταχωρούνται στα ηλεκτρονικά μέσα λόγω πραγματοποίησης λάθων και μη ύπαρξης συστήματος ελέγχου και επαλήθευσής τους, κρίνεται επίσης ως μια από τις σημαντικότερες αδυναμίες του συστήματος για τις δημόσιες προμήθειες.
 - 5) το γραφειοκρατικό κανονιστικό πλαίσιο και εσωτερικές διαδικασίες που χρήζουν περαιτέρω απλοποίησης συνιστούν ζητήματα που πρέπει σε κάθε περίπτωση να αντιμετωπισθούν προκειμένου για την αποδοτικότερη λειτουργία των διαδικασιών
 - 6) η έλλειψη διαλειτουργικότητας μεταξύ των ηλεκτρονικών συστημάτων αποτελεί παράγοντα σημαντικής επιβράδυνσης των λειτουργιών προμήθειας
 - 7) η έλλειψη τεχνικών προδιαγραφών για βασικές κατηγορίες αγαθών (ιδίως στον τομέα της υγείας) που οδηγεί σε ασάφεια ως προς τα τελικώς ζητούμενα αγαθά και επομένως σε μη επίτευξη του στόχου της πραγματοποίησης των κατάλληλων συμφωνιών σε όρους ποιότητας- τιμής, στην αδιαφάνεια και στην επιβράδυνση των διαδικασιών. Απαραίτητος είναι επομένως ο καθορισμός ξεκάθαρων και σαφών προδιαγραφών για τις προμήθειες σε κάθε πρόσκληση από μέρους του Δημοσίου
-

8) η ελλιπής γνώση της αγοράς και έλλειψη εξοικείωσης με την έρευνα αγοράς και τη διαδικασία ανάλυσης κόστους/οφέλους. Η δημιουργία μεγαλύτερων διαύλων επικοινωνίας με τις επιχειρήσεις και η πρόβλεψη διαδικασίας έρευνας αγοράς για τις διάφορες κατηγορίες προμηθειών είναι επίσης κρίσιμος παράγοντας για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος των δημοσίων προμηθειών.

Στον Πίνακα του Παραρτήματος παρουσιάζονται αναλυτικά, σύμφωνα με την έκθεση παρακολούθησης της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. για το 2017⁵⁵, τα σημαντικότερα αίτια που οδηγούν στην προβληματική υλοποίηση της πολιτικής προμηθειών, σε κάθε στάδιο σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης.

4.5. Προτάσεις για τη βελτίωση του συστήματος δημοσίων προμηθειών

Εκτός από τις προαναφερθείσες μεταρρυθμίσεις οι οποίες έχουν πραγματοποιηθεί ή βρίσκονται σε εξέλιξη, ιδιαίτερη σημασία θα πρέπει να δοθεί σε πρακτικές διαχείρισης των δημοσίων προμηθειών οι οποίες στη χώρα μας βρίσκονται σε πολύ πρώιμο στάδιο εφαρμογής, και οι οποίες εφαρμόζονται ήδη σε χώρες που αποτελούν θετικά παραδείγματα όσον αφορά την πολιτική για τις προμήθειες. Οι πρακτικές αυτές μπορούν να συμβάλλουν σημαντικά στη βελτίωση του συστήματος και να επιφέρουν πολλαπλά οφέλη στο σύνολο της οικονομίας. Τέτοιες είναι η δημόσια προμήθεια καινοτόμων αγαθών και υπηρεσιών (PPI) καθώς και οι πράσινες δημόσιες συμβάσεις (ΠΔΣ).

4.5.1. Η δημόσια προμήθεια καινοτόμων αγαθών (Public Procurement Innovation)

Ένα σημαντικό εργαλείο όσον αφορά τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών και την αντιμετώπιση των προκλήσεων και των αναγκών τους μπορεί να αποτελέσει η δημόσια προμήθεια καινοτόμων αγαθών και υπηρεσιών (PPI), που ορίζεται ως η προμήθεια κατά την οποία οι αναθέτουσες αρχές ενεργούν ως εναρκτήριοι πελάτες για καινοτόμα αγαθά ή υπηρεσίες που δεν είναι ακόμη διαθέσιμα εμπορικώς σε ευρεία κλίμακα. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι

⁵⁵ Συντάχθηκε και υποβλήθηκε για πρώτη φορά στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή

αναγκες των δημόσιων φορέων δεν μπορούν να καλυφθούν από τα προϊόντα/υπηρεσίες που ήδη υπάρχουν στην αγορά τότε προσπαθούν να καλύψουν τις αναγκες είτε μέσω καινοτόμων προϊόντων/υπηρεσιών που διατίθενται στην αγορά σε περιορισμένες ποσότητες. Η δημόσια προμήθεια καινοτόμων λύσεων (PPI) μπορεί να συμβάλει σημαντικά στη βελτίωση της αποδοτικότητας και της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών. Μπορεί να συνεισφέρει στην επίτευξη της μέγιστης οικονομικής απόδοσης όσον αφορά τη διάθεση του δημοσίου χρήματος. Σε ορισμένους τομείς το Δημόσιο αντιπροσωπεύει μεγάλο μέρος της ζήτησης και μπορεί να χρησιμοποιήσει τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων ως εργαλείο για την αντιμετώπιση σημαντικών κοινωνικών προκλήσεων, όπως η υγεία, η αποδοτικότητα των πόρων, οι βιώσιμες μεταφορές ή η γήρανση. Τέτοιοι τομείς είναι η υγεία, η κινητικότητα, οι κατασκευές, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η διαχείριση αποβλήτων, η ανακύκλωση. Μέσω της εφαρμογής των PPI δίνεται η δυνατότητα στους δημόσιους φορείς να συγκρίνουν ανταγωνιστικές λύσεις όσον αφορά τις προγραμματισμένες προμήθειες και να επιτυγχάνουν συνεπώς μια καλύτερη τιμή για μια λύση καινοτόμα που ενδεχομένως είναι καταλληλότερη για τον επιδιωκόμενο σκοπό.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, μέσω των πιο πρόσφατων οδηγιών του 2014 για τις δημόσιες προμήθειες, έχει επιδιώξει να καταστήσει το νομικό πλαίσιο περισσότερο φιλικό προς την καινοτομία. Παράλληλα τα προγράμματα που υλοποιούνται, και κυρίως τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία και το πρόγραμμα «Ορίζων 2020», είναι σε θέση να παρέχουν ουσιαστικές ευκαιρίες όσον αφορά τη χρηματοδότηση για τη δημόσια προμήθεια καινοτομίας.

Πιο συγκεκριμένα, οι διατάξεις που αφορούν τις δημόσιες προμήθειες καινοτομίας (PPI) προβλέπουν κατά το στάδιο της επιλογής, τον εξορθολογισμό των απαιτήσεων τεκμηρίωσης κατά το στάδιο της επιλογής ώστε να ενθαρρύνεται η συμμετοχή των μικρομεσαίων επιχειρήσεων σε δημόσιους διαγωνισμούς προμηθειών, την αποσαφήνιση της εξαίρεσης των υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης ή της προεμπορικής προμήθειας⁵⁶ για να προωθείται η ανάπτυξη νέων και καινοτόμων λύσεων από τις αναθέτουσες αρχές προμηθειών, τη διασαφήνιση των όρων των προκαταρκτικών συζητήσεων και διαβουλεύσεων για την τόνωση και ενίσχυση της

⁵⁶ Οι προεμπορικές δημόσιες συμβάσεις είναι μια μέθοδος για τους προμηθευτές του δημόσιου τομέα να ολοκληρώνουν έργα που αφορούν την Έρευνα και Ανάπτυξη (R&D) με διάφορες προμήθειες παράλληλα, ούτως ώστε να κατευθύνουν την ανάπτυξη λύσεων για την κάλυψη των αναγκών τους.

αγοράς, την ενθάρρυνση της διαμόρφωσης λειτουργικών προδιαγραφών και προδιαγραφών βάσει επιδόσεων για τις προγραμματιζόμενες προμήθειες για τη μεγαλύτερη τόνωση της ανάπτυξης της καινοτομίας και ακόμα της προώθησης εφαρμογής της ανταγωνιστικής διαδικασίας με διαπραγμάτευση για τη διενέργεια προμηθειών προκειμένου για την καλύτερη διαβούλευση και τόνωση της αγοράς.

4.5.2. Οι Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις (ΠΔΣ)

Ένας τομέας στον οποίο πολύ μικρή πρόοδος έχει πραγματοποιηθεί στη χώρα μας είναι αυτός των Πράσινων Δημόσιων Συμβάσεων (ΠΔΣ), δηλαδή των διαδικασιών μέσω των οποίων ο δημόσιος τομέας προμηθεύεται προϊόντα, υπηρεσίες ή εργασίες, χρησιμοποιώντας πράσινα κριτήρια κατά την αξιολόγηση προσφορών. Σε εθνικό επίπεδο, το θεσμικό πλαίσιο για τις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις αποτελεί το άρθρο 18 του Ν. 3855/10⁵⁷ Μέσω της υιοθέτησης της εφαρμογής των ΠΔΣ μπορούν να εξοικονομηθούν δημόσιοι πόροι, λαμβάνοντας υπόψη το κόστος του κύκλου ζωής, να προωθηθεί η ανταγωνιστικότητα και η καινοτομία καθώς και να καταστεί δυνατή η αειφορική χρήση των φυσικών πόρων. Παράλληλα, θα μειωθεί το ενεργειακό και οικολογικό αποτύπωμα των διαδικασιών διενέργειας των προμηθειών μειώνοντας τις επιπτώσεις τους στο περιβάλλον και συμβάλλοντας στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.

Η θέσπιση «πράσινων κριτηρίων» από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν, μεταξύ άλλων, κατά τις διαδικασίες σύνταξης των προκηρύξεων και διενέργειας των διαγωνισμών, αποτελούν ένα χρήσιμο εργαλείο προς αυτήν την κατεύθυνση. Ιδιαίτερα για δέκα (10) συγκεκριμένες ομάδες προϊόντων και υπηρεσιών έχουν παρατεθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή παραδείγματα κριτηρίων, που κρίνεται ότι έχουν κρίσιμο οικονομικό και πολιτικό αντίκτυπο ή μπορούν να αποτελέσουν παραδείγματα αποτελεσματικής λειτουργίας, έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον ή σημαντικά περιθώρια περιβαλλοντικής βελτίωσης. Αυτά έχουν κριθεί ως τα πλέον κατάλληλα για την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στο πλαίσιο των ΠΔΣ και έχουν διαμορφωθεί για προϊόντα που εμπίπτουν κυρίως στις εξής ομάδες:

⁵⁷ <http://www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=AxxQsUVAUjA%3d&tabid=533>

Χαρτί για γραφή και για αντίγραφα, προϊόντα και υπηρεσίες καθαρισμού, γραφειακός εξοπλισμός πληροφορικής, κατασκευές, μεταφορές, επίπλωση, ηλεκτρικό ρεύμα, υπηρεσίες επισιτισμού και τροφοδοσίας, κλωστοϋφαντουργία, προϊόντα και υπηρεσίες κηπουρικής.⁵⁸

Επιλογος

Μια από τις πλέον κρίσιμες συνιστώσες της κρατικής λειτουργίας αποτελεί η πολιτική διαχείρισης των δημοσίων προμηθειών. Έτσι, γίνεται σαφές ότι η ύπαρξη ενός αποτελεσματικού συστήματος για τις προμήθειες μπορεί να επιφέρει ουσιαστικά οφέλη, τα οποία θα διαχέονται πολλαπλασιαστικά στην οικονομία. Σε δημοσιονομικό επίπεδο, η εξοικονόμηση δαπανών, καθώς και η ενίσχυση του ανταγωνισμού και των επενδύσεων και η γενικότερη τόνωση της λειτουργίας της αγοράς είναι παράγοντες που συντελούν στη βελτίωση του οικονομικού κλίματος, καθώς οι δημόσιες προμήθειες αποτελούν σημαντικό μέρος της συνολικής ζήτησης για αγαθά και υπηρεσίες.

Μέσω της μελέτης που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας εξάγεται το συμπέρασμα ότι τα τελευταία χρόνια στη χώρα μας βρίσκεται σε εξέλιξη μια σημαντική μεταρρυθμιστική προσπάθεια για το σύστημα διαχείρισης των κρατικών προμηθειών. Οι ελληνικές αρχές τήρησαν τις δεσμεύσεις τους για λήψη διαρθρωτικών μέτρων σχετικά με τον τρόπο σχεδιασμού και υλοποίησης της πολιτικής στο πλαίσιο των δανειακών συμβάσεων και της ένταξης της χώρας σε Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής. Ωστόσο η πορεία των μεταρρυθμίσεων σε κάποιες περιπτώσεις, παρουσίασε καθυστερήσεις, όπως στην περίπτωση της υλοποίησης των μέτρων για το σύστημα διαχείρισης προμηθειών υγείας. Ακόμα και μετά την έξοδο της χώρας από τα Προγράμματα Προσαρμογής, σημαντικές δράσεις για τη βελτίωση της πολιτικής δημοσίων προμηθειών θα πρέπει να ολοκληρωθούν.

Τα θετικά αποτελέσματα από την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων έχουν ήδη αρχίσει να διαπιστώνονται, ιδιαίτερα σε δημοσιονομικό επίπεδο. Τα τελευταία χρόνια το

⁵⁸ <http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=533>

ποσοστό εξοικονόμησης των δαπανών για τις κρατικές προμήθειες σε σχέση με τον προϋπολογισμό αυξάνεται με μεγάλο ρυθμό.

Η μεταρρυθμιστική προσπάθεια έχει σημειώσει σημαντική πρόοδο, ωστόσο θα πρέπει να συνεχιστεί, με στόχο την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη βελτίωση της λειτουργίας του συστήματος των κρατικών προμηθειών και προσανατολισμένη στην αντιμετώπιση της γραφειοκρατίας, στην κατάρτιση και εξειδίκευση των στελεχών του δημοσίου, στη διενέργεια αποτελεσματικών ελέγχων και στην καταπολέμηση της διαφθοράς και την ενίσχυση της διαφάνειας. Η αποτελεσματική εφαρμογή των μέτρων απαιτεί εξειδικευμένες παρεμβάσεις στο σύνολο του τομέα των δημόσιων προμηθειών, με στενή συνεργασία των αρμόδιων αρχών, ώστε οι εφαρμοζόμενες δράσεις να επιφέρουν τα αναμενόμενα οφέλη. Παράλληλα όμως απαραίτητη είναι και η ενεργή συμμετοχή των φορέων της αγοράς, προκειμένου να αξιοποιήσουν τις όλο και περισσότερες ευκαιρίες που προκύπτουν στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων.

Συνοψίζοντας, ο εξορθολογισμός του κρατικού συστήματος προμηθειών αποτελεί βασικό πυλώνα για την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων σε μια οικονομία. Η πολιτική για τις δημόσιες προμήθειες αφορά το σύνολο των πολιτών και θα πρέπει, προκειμένου για τον αποτελεσματικό σχεδιασμό και υλοποίησή της, να ληφθούν υπόψη τα διαφορετικού είδους συμφέροντα και κίνητρα όλων των εμπλεκομένων.⁵⁹ Η μεταρρυθμιστική προσπάθεια φαίνεται να είναι προσανατολισμένη προς τη σωστή κατεύθυνση, καθώς τα οφέλη και τα θετικά αποτελέσματα από την υλοποίησή της είναι ήδη εμφανή. Ωστόσο, ακόμα παραμένουν σημαντικά προβλήματα, που θέτουν εμπόδια στην πρόοδο της, τα οποία θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να αντιμετωπιστούν ώστε η μεταρρυθμιστική προσπάθεια να συνεχιστεί όσο το δυνατόν ταχύτερα και ευκολότερα.

⁵⁹ <http://blogs.worldbank.org/governance/three-reasons-procurement-essential-development>

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία

- 1) 1ο Μνημόνιο- Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης για την Ελλάδα (Μάιος 2010)
- 2) 2ο Μνημόνιο- Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής για την Ελλάδα (Μάρτιος 2012)
- 3) 3ο Μνημόνιο- Πρόγραμμα Χρηματοδοτικής Στήριξης και Οικονομικής Σταθερότητας (Ιούλιος 2015)
- 4) Συμπληρωματικό Μνημόνιο Συνεννόησης- 4η αναθεώρηση, Μάιος 2018
- 5) Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης- 4^η αναθεώρηση, Ιούνιος 2018
- 6) Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα, έκθεση Ο.Ο.Σ.Α. 2014
- 7) Ν. 3845/10 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο»
- 8) Ν. 3886/10 «για Δικαστική Προστασία κατά την σύναψη Δημοσίων συμβάσεων»
- 9) Ν. 3918/11 «για διαρθρωτικές αλλαγές στο σύστημα υγείας»
- 10) Ν4013/11 « Σύσταση Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων»
- 11) Εγκύκλιος Π1/273/7-2-11 για την εφαρμογή του νόμου 3886/10 περι Δικαστικής Προστασίας κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων
- 12) Εγκύκλιος Π1- 4168/2011 σχετικά με τη διαδικασία προμήθειας μέσω πραγματοποίησης ηλεκτρονικών πλειστηριασμών
- 13) Ν. 4046/12 «Έγκριση σχεδίων συμβάσεων χρηματοδοτικής διευκόλυνσης»
- 14) Ν. 4155/13 «Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων»
- 15) Ν. 4281/14 «Μέτρα στήριξης της ελληνικής οικονομίας»
- 16) Ν. 4336/15 «Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης»

- 17) Ν. 4412/16 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ ΕΕ)
- 18) Ν. 4472/17 «Μέτρα εφαρμογής δημοσιονομικών στόχων και Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής 2018-21»
- 19) Υπουργική Απόφαση 4748/18 «Ειδικό Πρόγραμμα ενίσχυσης δήμων»
- 20) Οδηγία 2014/24/ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις
- 21) Στρατηγική για τις δημόσιες συμβάσεις, 2017, Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- 22) Κωδικολόγιο (CPV) για τις δημόσιες προμήθειες, 2008, Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- 23) Έκθεση αξιολόγησης εφαρμογής 1ου Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ιούλιος 2011
- 24) Έκθεση συμμόρφωσης με τις συμφωνηθείσες δράσεις στο πλαίσιο του 2ου Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Νοέμβριος 2015
- 25) Έκθεση αξιολόγησης εφαρμογής 3ου Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ιούνιος 2016
- 26) Έκθεση συμμόρφωσης με το 3ο Πρόγραμμα Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, 3η αναθεώρηση, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Μάρτιος 2018
- 27) Έκθεση συμμόρφωσης με το 3ο Πρόγραμμα Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, 4η αναθεώρηση, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ιούλιος 2018
- 28) Ηλεκτρονικό Σύστημα Προμηθειών-Δημόσιες Συμβάσεις (2014), Κατσούλης Σ.
- 29) Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2015-18, Υπουργείο Οικονομικών
- 30) Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-15, Υπουργείο Οικονομικών
- 31) Πρόταση για την υιοθέτηση εθνικής στρατηγικής για τις δημόσιες συμβάσεις 2016-2020., Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.
- 32) Έκθεση Παρακολούθησης συστήματος δημοσίων συμβάσεων έτους 2017, Ιούνιος 2018, Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.
- 33) Απεικονίσεις στοιχείων δημοσίων συμβάσεων για το έτος 2018, Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.

Ξενογλώσση βιβλιογραφία

- 1) Public procurement: A pillar of good governance? (2007), Phillips W., Caldwell N., Gallender G.
- 2) Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study (2010), Brammer S. & Walker H.
- 3) Three reasons procurement is essential for development (2014), Krause P., Tutunji L.
- 4) Public procurement: International cases and commentary (2007), Knight L., Harland C., Telgen J., Thai K., Callender G., McKen K.
- 5) Δημόσιες Συμβάσεις- Έγγραφο καθοδήγησης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_el.pdf
- 6) <https://www.gov.uk/guidance/public-sector-procurement-policy>, Πολιτική Δημοσίων Προμηθειών του Ην. Βασιλείου
- 7) (www.achats.defense.gouv.fr) Διαδικτυακή πύλη του Γαλλικού Δημοσίου
- 8) <https://www.publicprocurement.be/fr>, Πολιτική Δημοσίων Προμηθειών του Βελγίου

Ηλεκτρονικοί σύνδεσμοι

- 1) Ανακοίνωση Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης για τις δημόσιες συμβάσεις
<http://www.mindev.gov.gr/%ce%b5%ce%be%ce%bf%ce%b9%ce%ba%ce%bf%ce%bd%cf%8c%ce%bc%ce%b7%cf%83%ce%b7-%ce%ba%ce%b1%cf%84%ce%ac-195-%cf%84%cf%89%ce%bd-%ce%b4%ce%b1%cf%80%ce%b1%ce%bd%cf%8e%ce%bd-%ce%b1%cf%80%cf%8c-%cf%84%ce%b7/> Ανακοίνωση Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης για τις δημόσιες συμβάσεις
- 2) <https://www.iefimerida.gr/news/347582/hronos-kai-hrima-ta-ofeli-apo-toys-ilektronikoys-diagonismoys-gia-tis-promitheies-toy>
- 3) Πράσινες δημόσιες συμβάσεις, Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας

4) Υπουργείο Περιβάλλοντος και ενέργειας- Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις

<http://www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=AxgQsUVAUjA%3d&tabid=533>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Παράρτημα 1: Συστάσεις της έκθεσης του Ο.Ο.Σ.Α. για το σύστημα προμηθειών και οι μειώσεις διοικητικού κόστους

Σύσταση	Υπολογιζόμενη μείωση διοικητικού κόστους	Υπολογιζόμενη μείωση διοικητικών βαρών
Κωδικοποίηση και απλοποίηση νόμων και κανονισμών για τις δημόσιες συμβάσεις, διατήρηση της σταθερότητας και παροχή κατευθυντήριων οδηγιών στις επιχειρήσεις	11.892.156 ευρώ	11.892.156 ευρώ
Αύξηση της χρήσης συμφωνιών-πλαισίων (με βάση μείωση ύψους 10% στον αριθμό των διαγωνισμών για δημόσιες συμβάσεις)*	38.161.847 ευρώ	38.161.847 ευρώ
Ενοποίηση ζήτησης εντός και μεταξύ δημόσιων φορέων (με βάση μείωση ύψους 10% στον αριθμό των διαγωνισμών για δημόσιες συμβάσεις)*	38.161.847 ευρώ	38.161.847 ευρώ

Δημοσίευση, επιβολή και βελτίωση του ενιαίου σημείου δημοσίευσης για όλες τις αναγγελίες/γνωστοποιήσεις* δημοσίων συμβάσεων.	3.964.052 ευρώ	3.964.052 ευρώ
Ηλεκτρονικά και δωρεάν έγγραφα προκήρυξης διαγωνισμών*	38.533.361 ευρώ	38.533.361 ευρώ
Υποστηρικτικές πληροφορίες: απαιτείται μόνον αυτοδήλωση στο στάδιο προσφοράς*	31.662.378 ευρώ	31.662.378 ευρώ
Παρεχόμενες υποστηρικτικές πληροφορίες: Ελαχιστοποιημένες, προκαθορισμένες και από τυποποιημένο μενού*	9.366.392 ευρώ	9.366.392 ευρώ
Υποστηρικτικές πληροφορίες και έγγραφο προσφοράς ηλεκτρονικά: Αποδοχή ηλεκτρονικής υποβολής προσφοράς και σχετικών εγγράφων (ακόμη και εκτός της διαδικασίας εξολοκλήρου ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων e-Procurement)*	8.435.768 ευρώ	8.435.768 ευρώ

Υποστηρικτικές πληροφορίες που υποβάλλονται από τον πλειοδότη: Μείωση επανυποβολής υποστηρικτικών στοιχείων στην ίδια αναθέτουσα αρχή	3.799.485 ευρώ	3.799.485 ευρώ
Περαιτέρω τυποποίηση εγγράφων προκήρυξης διαγωνισμών*	3.964.052 ευρώ	3.964.052 ευρώ
Εκσυγχρονισμός των απαιτήσεων εγγραφής και ανανέωσης για το μητρώο εργοληπτικών επιχειρήσεων (Μ.Ε.ΕΠ.)	3.113.585 ευρώ	3.113.585 ευρώ

Πίνακας 6: Συστάσεις της έκθεσης του Ο.Ο.Σ.Α. για το σύστημα προμηθειών και οι μειώσεις διοικητικού κόστους

2: Σημαντικότερες αιτίες προβλημάτων κατά τα διάφορα στάδια της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης

Α. Σχεδιασμός και προετοιμασία				
1.	Μη ορθή επιλογή της διαγωνιστικής διαδικασίας ή/και χρήσης ηλεκτρονικών μέσων σύναψης σύμβασης, νέων τεχνικών και εργαλείων	26-32, 33-35, 39-40	1.1	Κάλυψη άμεσων αναγκών (κύρια λειτουργικών)
			1.2	Μη ύπαρξη πιστώσεων/ δυσκολίες ή/και αδυναμία χρηματοδότησης
			1.3	Αδυναμία προγραμματισμού, κυρίως εξαιτίας της επίδρασης των δύο ανωτέρω λόγων
			1.4	Έλλειψη μελετών κόστους οφέλους
			1.5	Έλλειψη εξοικείωσης με το μέσο της έρευνας αγοράς
			1.6	Έλλειψη εξοικείωσης με τα νέα μέσα και τις δυνατότητες του νόμου π.χ. δυναμικό σύστημα
			1.7	Σύγχυση ως προς την υπαγωγή στην έννοια του αναθέτοντος φορέα
2.	Κατατμήσεις και απευθείας αναθέσεις	6, 32, 118	2.1	Μη ύπαρξη πιστώσεων/ δυσκολίες ή/και αδυναμία χρηματοδότησης
			2.2	Κάλυψη άμεσων αναγκών (κύρια λειτουργικών)
			2.3	Αδυναμία προγραμματισμού
			2.4	Λανθασμένη εκτίμηση χρόνου προετοιμασίας και εκτέλεσης διαγωνιστικής διαδικασίας
3	Αδήλωτη σύγκρουση συμφερόντων προσωπικού της αναθέτουσας αρχής	24, 48	3.1	Παράλειψη εξέτασης σύγκρουσης συμφερόντων στο στάδιο του σχεδιασμού, θεωρούμενου όχι ίδιας σημαντικότητας με τα επόμενα στάδια, αλλά και λόγω έλλειψης προσωπικού

B. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΠΡΟΚΗΡΥΞΗΣ				
4	Ελλιπής, ασαφής προσδιορισμός φυσικού αντικείμενου		4.1	Έλλειψη εξειδίκευσης, ανεπαρκής γνώση του νέου θεσμικού πλαισίου ανωριμότητα προκηρυσσόμενου αντικείμενου, πλημμελής προγραμματισμός
6	Ελλιπής δημοσιότητα βασικών όρων της σύμβασης		5.1	Έλλειψη εξειδίκευσης, ανεπαρκής γνώση του νέου θεσμικού πλαισίου ανωριμότητα προκηρυσσόμενου αντικείμενου, πλημμελής προγραμματισμός
6	Φωτογραφικές τεχνικές προδιαγραφές	54	6.1	Πλημμελής προετοιμασία της διαδικασίας αφενός λόγω έλλειψης χρόνου και ανθρώπινων πόρων και αφετέρου λόγω έλλειψης εξειδίκευσης
			6.2	Έλλειψη τεχνικών προδιαγραφών για κάποιες κατηγορίες ή μη επικαιροποιημένες τεχνικές προδιαγραφές
7	Παράλειψη ενημέρωσης αγοράς είτε μέσω προκαταρκτικών διαβουλεύσεων είτε μέσω προκαταρκτικών προκηρύξεων	46, 47	7.1	Έλλειψη γνώσης ή/και εξοικείωσης με τις συγκεκριμένες δυνατότητες και το πλαίσιο εφαρμογής τους αλλά και της θετικής συνεισφοράς του στον κύκλο της σύμβασης
8	Διαμόρφωση κριτηρίων επιλογής, κύρια χρηματοοικονομικών και τεχνικής ικανότητας, με τρόπο ώστε να <u>μη</u> εξασφαλίζονται οι αρχές της αναλογικότητας και της μη διάκρισης	75,76,77	8.1	Έλλειψη γνώσης της αγοράς, συμπαιγνία, σύγκρουση συμφερόντων, συστημικό σφάλμα
9	Εσφαλμένη συμπλήρωση ΕΕΕΣ, ΤΕΥΔ ¹	79	9.1	Αδυναμία κατανόησης και έλλειψη εξοικείωσης
			9.2	Διάκριση δάνειας εμπειρίας και υπεργολαβίας
10	Ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές		10.1	Αδυναμία οριοθέτησης ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών

Πίνακας 7: Σημαντικότερες αιτίες προβλημάτων κατά τα διάφορα στάδια της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**
LIFE



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