



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
ΤΜΗΜΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ & ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ & ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ & ΔΗΜΟΣΙΩΝ
ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ**

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΘΕΜΑ: «ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΚΑΙ Η ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ
ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ): ΟΙ ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ»**

ΤΟΥ

ΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Ζ. ΠΡΑΣΣΑΚΗ (Α.Π. 1564)

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ: ΚΟΡΝΗΛΙΑ ΔΕΛΟΥΚΑ

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2018

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΣΤΗ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΩΝ
ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ**

ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

(περιλαμβάνεται ως ξεχωριστή (δεύτερη) σελίδα στο σώμα της διπλωματικής εργασίας)

«Δηλώνω υπεύθυνα ότι η διπλωματική εργασία για τη λήψη του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, του Πανεπιστημίου Πειραιώς, στη Λογιστική και Έλεγχο Επιχειρήσεων και Δημοσίων Οργανισμών» με τίτλο
«Οι Δημοσιές Συμβάσεις και η Ε.Ε.Α.Α της Τ.Α.Π.Τ.Α.ΚΗ.Δ.Η.ΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ
(Ε.Α.Α.Δ.Π.ΣΥ) - ΟΙ ΠΡΟΣΦΑΓΕΣ ΝΟΜΟΣΤΙΜΕΣ ΕΤΕΛ.Τ.Ε.Ι.2»

Έχει συγγραφεί από εμένα αποκλειστικά και στο σύνολό της. Δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει εγκριθεί στο πλαίσιο κάποιου άλλου μεταπτυχιακού ή προπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό, ούτε είναι εργασία ή τμήμα εργασίας ακαδημαϊκού ή επαγγελματικού χαρακτήρα.

Δηλώνω επίσης υπεύθυνα ότι οι πηγές στις οποίες ανέτρεξα για την εκπόνηση της συγκεκριμένης διπλωματικής εργασίας, αναφέρονται στο σύνολό τους, κάνοντας πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

Υπογραφή Μεταπτυχιακού φοιτητή/τριας

Όνοματεπώνυμο Παυλίνα Αμφοιό

Ημερομηνία 24/01/2013

Ευχαριστίες

Η παρούσα διπλωματική εργασία εκπονήθηκε στα πλαίσια του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών «Λογιστική & Έλεγχος Επιχειρήσεων & Δημόσιων Οργανισμών» (Λ.Ε.Ε.Δ.Ο.) του τμήματος Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων, υπό την επίβλεψη της Καθηγήτριας κας. Κορνηλίας Δελούκα.

Πριν την παρουσίαση των αποτελεσμάτων της παρούσας διπλωματικής εργασίας, αισθάνομαι την υποχρέωση να ευχαριστήσω θερμά την επιβλέπουσα Καθηγήτρια κα. Κορνηλία Δελούκα, τόσο για την πολύτιμη καθοδήγηση και την αμέριστη συμπάρασταση της καθ' όλη την διάρκεια της εκπόνησης όσο και για την ευκαιρία που μου έδωσε να ασχοληθώ με ένα τόσο ενδιαφέρον αντικείμενο.

Ευχαριστώ επίσης τον Διευθυντή του Προγράμματος Καθηγητή κο. Ιωάννη Σώρρο, ο οποίος μου έδωσε τη δυνατότητα να παρακολουθήσω το συγκεκριμένο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την γυναίκα μου Εύη, καθώς συνέβαλε με τα σχόλια, την κριτική και τις γνώσεις της στην αντιμετώπιση των δυσκολιών της παρούσας εργασίας.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες θέλω να εκφράσω και προς την οικογένεια μου, και συγκεκριμένα τους γονείς μου Ζαχαρία και Μαριάνθη και τον αδελφό μου Παναγιώτη για την διαχρονική συμπαράσταση τους και την υλική και ηθική στήριξη των επιλογών μου.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ.....	6
ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	7
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1.....	15
1. ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ.....	15
1.1. Δημόσιες Συμβάσεις.....	15
1.2. Γενικοί κανόνες σύναψης δημοσίων συμβάσεων.....	16
1.2.1. Διαδικασίες.....	16
1.2.2. Ανοικτή διαδικασία	17
1.2.3. Κλειστή διαδικασία.....	18
1.2.4. Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση	19
1.2.5. Σύμπραξη καινοτομίας	22
1.2.6. Προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση	25
1.2.7. Ηλεκτρονικές και συγκεντρωτικές δημόσιες συμβάσεις – Δυναμικά συστήματα αγορών	27
1.2.8. Ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί	29
1.2.9. Ηλεκτρονικοί κατάλογοι	32
1.2.10. Συνοπτικός Διαγωνισμός	35
1.2.11. Περιγραφή της διαδικασίας για συνοπτικό διαγωνισμό	35
1.2.12. Απευθείας ανάθεση.....	38
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.....	39
2. ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ	39
2.1. Εθνική Νομοθεσία: Ο Ν. 4412/2016	39
2.2. Εθνική Νομοθεσία : Ο Ν. 4413/2016.....	44
2.3. Λοιπές εθνικές Διατάξεις.....	48
2.3.1. Καθεστώς δικαίου των δημοσίων συμβάσεων	49
2.4. Δικαστικός έλεγχος - Διορθωτικά μέτρα	50
2.5. Ευρωπαϊκή Ένωση - κοινοτικό δίκαιο	56
2.6. Νέος Νόμος για τις δημόσιες συμβάσεις	61

2.6.1.	Εναρμόνιση της Ελληνικής Νομοθεσίας με το κοινοτικό δίκαιο	61
2.6.2.	Οι νέοι όροι για τις δημόσιες συμβάσεις – Τα βασικά σημεία	61
2.6.3.	Αναλυτικά οι νέες προσαρμογές και βελτιώσεις στις Δημόσιες συμβάσεις	67
2.6.4.	Νέος μηχανισμός επίλυσης διαφορών.....	76
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3.....		78
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ		78
3.1.	Περιβαλλοντικά και κοινωνικά κριτήρια των Δημοσίων Συμβάσεων	78
3.2.	Δημόσιες συμβάσεις και περιβάλλον	80
2.2.1	Περιβαλλοντικά οφέλη.....	82
3.3.	Δημόσιες συμβάσεις και κοινωνική πολιτική	83
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.....		86
ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ		86
4.1.	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)	86
4.2.	Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ).....	89
4.3.	Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ).....	93
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5.....		95
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ		95
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....		97

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

Α.Ε.: Ανώνυμη Εταιρία

Α.Ε.Π.: Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν

Α.Ο.Ε.: Ανώτατα Όργανα Ελέγχου

Γ.Γ.Ε.: Γενική Γραμματεία Ηλεκτρονικού Εμπορίου

Δ.Ε.: Δημόσια Έργα

Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση

Ε.Π.Ε.: Εταιρία Περιορισμένης Ευθύνης

Ε.Ο.Χ.: Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος

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

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

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

Μ.Μ.Ε.: Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις

Ν.Π.Δ.Δ.: Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Διακαίου

Π.Π.Υ.Φ.Υ.: Πρόγραμμα Προμηθειών, Υπηρεσιών και Φαρμάκων Υγείας

ΣΔΣ: Συνθήκη Δημοσίων Συμβάσεων

ΣΔΙΤ: Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα

ΣΟΔΕ: Συντονιστική Ομάδα Διοίκησης Έργου

ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας

Φ.Π.Α.: Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην παρούσα μελέτη εξετάζονται οι Δημόσιες Συμβάσεις και η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ). Δίνεται ο ορισμός των Δημοσίων Συμβάσεων, και προσδιορίζονται τα είδη τους και οι διαφορές τους. Παρουσιάζεται αναλυτικά ποιες υποχρεώσεις έχουν όσες επιχειρήσεις θέλουν να συμμετέχουν σε δημόσιους διαγωνισμούς για την ανάληψη έργων αλλά και τα κριτήρια βάσει των οποίων γίνεται η επιλογή τους.

Η αναγκαιότητα να περιορισθεί η αυθαιρεσία των κρατών κατά τη σύναψη συμφωνιών στον τομέα των Δημοσίων Συμβάσεων οδήγησε την ΕΕ στην θέσπιση ενός ενιαίου πλαισίου κανόνων. Ως εκ τούτου, στην εργασία εξετάζονται οι σχετικές Οδηγίες, οι εναρμονιστικοί νόμοι και τα σχετικά προεδρικά διατάγματα.

Ακόμη, αναλύονται τα περιβαλλοντικά κριτήρια καθώς και η έμφαση που δίνεται στον περιβαλλοντικό και οικολογικό χαρακτήρα που πρέπει να έχουν τα έργα, σύμφωνα με τις επιταγές της ΕΕ. Ειδικότερα, αναλύονται τα περιβαλλοντικά κριτήρια και η στροφή που υπάρχει προς τις πράσινες συμβάσεις με βάση τον οικολογικό χαρακτήρα των έργων, δηλαδή να χρησιμοποιούν προϊόντα και υπηρεσίες που πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την προστασία του περιβάλλοντος. Ταυτόχρονα παρουσιάζονται οι κοινωνικές συμβάσεις που λαμβάνουν υπόψη τον ανθρώπινο παράγοντα έτσι ώστε να υπάρχει κοινωνική ανάπτυξη με καταπολέμηση της ανεργίας και της ανισότητας λόγω του φύλου, της θρησκείας, των πολιτικών πεποιθήσεων και του σεξουαλικού προσανατολισμού.

Τέλος, παρουσιάζεται η διακήρυξη της δημόσιας σύμβασης, δηλαδή όλα τα βήματα από τη στιγμή που δημοσιεύεται η αρχική προκήρυξη έως την ανάλυση του έργου και των υποχρεώσεων, έτσι ώστε να κατατεθεί στην αρχή που έχει ανατεθεί.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι δημόσιες συμβάσεις αφορούν συμβάσεις για έργα και υπηρεσίες που προσφέρονται από το δημόσιο και είναι ένας σημαντικός οικονομικός τομέας που σε πολλά κράτη αντιστοιχεί σε πολύ μεγάλο ποσοστό του ΑΕΠ, το οποίο στην ΕΕ υπολογίζεται σε 16% -20%.

Όπως είναι φυσικό, η ΕΕ έχει θέσει αυστηρούς κανόνες με βάση τους οποίους θα πρέπει να δημοπρατούνται τα έργα, οι υπηρεσίες και οι προμήθειες, δεδομένου ότι οι διαδικασίες ανάθεσης αποτελούν και τη μεγαλύτερη εγγύηση ότι τηρούνται οι θεμελιώδεις αρχές στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ήτοι οι αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας. Θεμελιώδη άξονα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί η δημιουργία των απαραίτητων συνθηκών ανταγωνισμού, ώστε οι δημόσιες συμβάσεις να ανατίθενται χωρίς διακρίσεις, ο στόχος της ορθολογικής χρήσης του δημοσίου χρήματος να επιτυγχάνεται με την επιλογή της καλύτερης διαθέσιμης προσφοράς, οι προμηθευτές να έχουν πρόσβαση σε μία ενιαία αγορά που θα προσφέρει σημαντικές δυνατότητες και η ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων να ενισχύεται με αυτόν τον τρόπο¹. Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί μέρος του κοινοτικού δικαίου και έχει δομηθεί βάσει της Συνθήκης. Οι πηγές του δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις περιλαμβάνουν εξειδικευμένες οδηγίες αλλά και διατάξεις της Συνθήκης βάσει γενικών αρχών.

¹ Μεταξιώτη Β., Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο: Διαδικασίες και κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων, σελ. 4.

Ειδικότερα, σε επίπεδο Ε.Ε.², η Οδηγία 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργου, προμηθειών και υπηρεσιών», αποτελεί τον κορμό του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων μαζί με την Οδηγία 2004/17/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών». Αμφότερες υιοθετήθηκαν σε ισχύ τον Απρίλιο του 2004 και τα κράτη - μέλη όφειλαν να τις ενσωματώσουν στο εθνικό τους δίκαιο έως τις 31.1.2006. Ωστόσο, οι διαφορές και οι ιδιομορφίες των συμβάσεων που διέπονται από τις διατάξεις των προαναφερθεισών Οδηγιών επέβαλε διαχωρισμούς και τη διαμόρφωση ενός ξεχωριστού νομοθετικού πλαισίου, το οποίο εξακολουθεί να υφίσταται και μετά την ψήφιση τριών νέων Οδηγιών, ήτοι της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ και της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης. Οι εν λόγω Οδηγίες ψηφίσθηκαν

² Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι 2011 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε το έτος 2011 μια ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟ σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημοσίων συμβάσεων της Ε.Ε. [COM(2011) 15 τελικό], όπου εξειδικεύονται οι στοχεύσεις της -κατά τον χρόνο εκείνο δημοσιευθείσας ανακοίνωσης για την «Ευρώπη 2020», αναφορικά με τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Στο κείμενο αυτό τίθενται ορισμένοι συμπληρωματικοί στόχοι προς εφαρμογή στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, ενώ, διερευνώνται τόσο οι προοπτικές αξιοποίησης των ήδη υπαρχόντων εργαλείων όσο και οι τυχόν ελλείψεις, ώστε να αντιμετωπιστούν νομοθετικά σε μεταγενέστερο χρόνο. Βλ. Χατζοπούλου Μ., ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΜΕ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΑ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΑΝΑΘΕΣΗΣ, Αθήνα 2015, σελ. 31.

στις 15.1.2014 και καταληκτική ημερομηνία ενσωμάτωσης των διατάξεών τους στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν η 18η Απριλίου 2016³.

Οι οδηγίες δεν επιδιώκουν να επιβάλουν ένα κοινό ρυθμιστικό καθεστώς στα κράτη μέλη της ΕΕ στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων και τα κράτη μέλη μπορούν να συνεχίσουν να εφαρμόζουν τις εθνικές τους διαδικασίες προσαρμοσμένες στις οδηγίες. Έτσι, τα κράτη μέλη μπορούν να διατηρήσουν ή να υιοθετήσουν ουσιαστικά και τους διαδικαστικούς κανόνες στο βαθμό που οι κανόνες αυτοί δεν έρχονται σε σύγκρουση με τις οδηγίες ή με τις διατάξεις της Συνθήκης. Ως αποτέλεσμα, τα κράτη μέλη παραμένουν ελεύθερα να ρυθμίζουν ορισμένα θέματα, κυρίως πρακτικά.

Ουσιαστικά, οι κοινοί κανόνες των οδηγιών συνίστανται κυρίως στην εφαρμογή των βασικών αρχών της απαγόρευσης των διακρίσεων, της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνεια στους ακόλουθους τομείς:

- δημοσιότητα των προτεινόμενων συμβάσεων προμηθειών,
- σχεδιασμός τεχνικών προδιαγραφών,
- επιλογή της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων,
- προσόντα και επιλογή υποψηφίων και προσφερόντων, και
- ανάθεση συμβάσεων.

Βασικός άξονας όσον αφορά στις δημόσιες συμβάσεις είναι να δημιουργηθούν οι απαραίτητες συνθήκες ανταγωνισμού, προκειμένου οι δημόσιες συμβάσεις να ανατίθενται χωρίς να γίνεται κάποια διάκριση, έτσι ώστε το δημόσιο χρήμα να

³ Μπάσδελη Ν.-Σ., ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ & ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΑΝΑΘΕΣΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ, Κομοτηνή 2015, σελ. 5-6.

χρησιμοποιείται ορθά και η ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων να ενισχύεται με αυτό τον τρόπο. Το δίκαιο της Ένωσης καθιερώνει κοινούς κανόνες για την δημοσιότητα των σχετικών διαγνωστικών διαδικασιών, προκειμένου να είναι εφικτή η ευρύτερη δυνατή ενημέρωση των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων που συμμετέχουν στον οικείο διαγωνισμό.

Στις προαναφερθείσες Οδηγίες που έχει υιοθετήσει η Ε.Ε. όσο αφορά στη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων αναφέρονται εκτενώς οι αρχές που διέπουν τη διαγωνιστική διαδικασία, η τήρηση των οποίων παρέχει εχέγγυα στους υποψήφιους οικονομικούς φορείς ότι εξασφαλίζεται η ίση μεταχείριση των διαγωνιζομένων, η τήρηση της διαφάνειας και η προώθηση του ανταγωνισμού στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων⁴. Ειδικότερα, η ανάθεση δημόσιας σύμβασης και ο καθορισμός των κριτηρίων ανάθεσής της θα πρέπει να διαμορφώνονται βάσει της τήρησης των αρχών της διαφάνειας, της σαφήνειας, της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων και της αποφυγής των διακρίσεων καθ' όλη τη διάρκεια της διαγωνιστικής διαδικασίας, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η αντικειμενική σύγκριση της αξίας των προσφορών και να προσδιορίζεται σε συνθήκες πραγματικού ανταγωνισμού η πιο συμφέρουσα οικονομικά προσφορά⁵.

Στην Ελλάδα, ψηφίστηκε στις 2 Αυγούστου 2016 κατά πλειοψηφία το σχέδιο νόμου του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού «Δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών» με βάση το οποίο ρυθμίζεται το κανονιστικό και θεσμικό πλαίσιο για την κατάρτιση των δημοσίων συμβάσεων. Πρόκειται για τους Ν. 4412/2016 και 4413/2016. Πιο συγκεκριμένα, με τον Ν. 4412/2016 ενσωματώνονται

⁴ Μπάσδελη Ν.-Σ., ό.π., σελ. 78.

⁵ Ibid. σελ. 79.

στο ελληνικό δίκαιο οι Οδηγίες 2014/24, 2014/25, 89/ 665 και 92/13 και θεσπίζονται κανόνες αναφορικά με τον προγραμματισμό, την ανάθεση, τη σύναψη και την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων που αφορούν έργα, μελέτες, παροχές τεχνικών και άλλων επιστημονικών υπηρεσιών, προμήθειες και υπηρεσίες. Με τον Ν. 4413/2016 υπήρξαν μια σειρά από τροποποιήσεις αναφορικά με διάφορα θέματα φορολογικής φύσης. Το ελληνικό νομικό πλαίσιο απαρτίζεται από μια πληθώρα από νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που ρυθμίζουν τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων ανάλογα με τον κλάδο της αγοράς ή το είδος της σύμβασης. Το γεγονός αυτό δημιουργεί σύγχυση στις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς, που αξιολογούν την πιθανότητα κάποιος φορέας να συμμετέχει σε ένα διαγωνισμό και να οδηγήσει στον αποκλεισμό κάποιων υποψηφίων ή προσφερόντων για τυπικά σφάλματα που κατά κανόνα οφείλονται στο μεγάλο αριθμό των κανονιστικών ρυθμίσεων.

Είναι σημαντικό να αναφερθεί πως με τις οδηγίες που έχει θεσπίσει η ΕΕ δεν επέρχεται πλήρης εναρμόνιση των κανόνων που διέπουν τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων, και συνεπώς τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να διατηρούν σε ισχύ ή να θεσπίζουν κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων, υπό την προϋπόθεση της συμμορφώσεως τους προς το σύνολο των εφαρμοστέων διατάξεων του ενωσιακού δικαίου. Εντούτοις, εντοπίζονται σε αυτές διατάξεις που ρυθμίζουν εξαντλητικώς ορισμένα ζητήματα.

Τις διαδικασίες κατάρτισης των δημοσίων συμβάσεων διέπει ένα ευρύ πλέγμα αλληλένδετων γενικών αρχών, οι οποίες συνεχονται άρρηκτα με τις βασικές επιδιώξεις της Ένωσης, και οι οποίες εκπορεύονται από τις αρχές της Συνθήκης για Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), που αφορούν ιδίως την ελεύθερη

κυκλοφορία των εμπορευμάτων, την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Ιδιαίτερα θα πρέπει να επισημανθούν η αρχή της ίσης μεταχείρισης και η αρχή της αποφυγής διακρίσεων, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η αρχή της αναλογικότητας, η αρχή της διαφάνειας, καθώς και η αρχή της προστασίας του ελεύθερου και πραγματικού ανταγωνισμού.

Πέραν τούτου, αναμένεται ότι η εφαρμογή του νέου κοινοτικού δικαίου στα κράτη μέλη της Ε.Ε. για τις δημόσιες συμβάσεις θα διασφαλίσει την ορθότερη κατανομή των οικονομικών πόρων και την υψηλότερη ποιότητα των προϊόντων και των υπηρεσιών, μιας και καθίσταται πιο δίκαιος αλλά και εντονότερος ο ανταγωνισμός των επιχειρήσεων. Η ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών εταιριών ενθαρρύνεται από την προτίμηση στις επιχειρήσεις που, εκτός από τα οικονομικά τους στοιχεία, έχουν καλύτερες περιβαλλοντικές και κοινωνικές επιδόσεις.

Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) αποτελεί την ανεξάρτητη αρχή, η οποία ελέγχει όλες τις διαδικασίες των Δημοσίων Δαπανών στην Ελλάδα, ιδρύθηκε το 2011 και άρχισε να λειτουργεί από τον Ιούνιο του 2012. Σκοπός της είναι να αναπτύσσει και να προάγει την εθνική στρατηγική, την πολιτική και τη δράση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, να διασφαλίζει τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα, να εναρμονίζει τις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το εθνικό και το ευρωπαϊκό δίκαιο και τη διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων καθώς και να ελέγχει την τήρησή του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

1. ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

1.1. Δημόσιες Συμβάσεις

Ο όρος «δημόσιες συμβάσεις» αναφέρεται γενικά στην αγορά αγαθών και υπηρεσιών από κυβερνητικές ή δημόσιες οντότητες προκειμένου να εκπληρώσουν τις διάφορες λειτουργίες τους. Οι συμβάσεις με τους καλύτερους δυνατούς όρους, θεωρούνται συνήθως πρωταρχικής σημασίας σε αυτή την αγορά.⁶

Από την άλλη μεριά, με τον όρο «ανάθεση της δημόσιας σύμβασης», νοείται το στάδιο εκείνο μιας διαγωνιστικής διαδικασίας, κατά το οποίο η αναθέτουσα αρχή αποφασίζει ποιός από τους προσφέροντες που κατέθεσαν παραδεκτή προσφορά και συγκεντρώνουν τα κριτήρια καταλληλότητας (χρηματοπιστωτική επάρκεια, τεχνική ικανότητα κ.λπ), έχει προσφέρει την καλύτερη προσφορά⁷.

Μια δημόσια σύμβαση είναι μια νομικά δεσμευτική δέσμευση ενός μέρους να αναλάβει την εργασία ή τη βελτίωση που επιθυμεί μια δημόσια αρχή. Οι δημόσιες συμβάσεις διέπονται σε μεγάλο βαθμό από το γενικό δίκαιο των συμβάσεων. Οι ιδιώτες και οι εταιρείες διατηρούν αυστηρότερα πρότυπα στις συναλλαγές τους με την κυβέρνηση παρά στις ιδιωτικές τους συναλλαγές. Αντίθετα, η κυβέρνηση πρέπει να αντιμετωπίσει δίκαια όσους συμβάλλονται με αυτήν. Μπορεί να συνάπτει συμβάσεις εντός των ορίων που επιβάλλονται από συνταγματικές και κανονιστικές

⁶ Κ. Γιαννακόπουλος Κ. (2003). *Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο*, Αθήνα, περιβάλλον και Δίκαιο, σελ. 87

⁷ Ράικος, Δ. *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσ/νικη, (2014) σελ. 460 επ.

διατάξεις. Επιπλέον, πρέπει να τηρούνται οι νόμοι, επειδή τα περισσότερα δημόσια έργα λαμβάνουν οικονομική βοήθεια από την κυβέρνηση⁸.

Τα συμβαλλόμενα μέρη σε μια δημόσια σύμβαση είναι: α) η αναθέτουσα αρχή, η οποία πρέπει να είναι φορέας του κράτους ή Ν.Π.Δ.Δ., β) οι δικαιούμενοι συμμετοχής και γ) οι υποψήφιοι διαγωνιζόμενοι, που είναι οικονομικές μονάδες και στην περίπτωση των ενώσεων αυτά τα μέλη πρέπει να είναι φυσικά ή νομικά πρόσωπα που είναι εγκατεστημένα σε ένα κράτος- μέλος της Ε.Ε., σε κράτος- μέλος του Ε.Ο.Χ. και σε τρίτες χώρες που έχουν υπογράψει και έχουν κυρώσει τη ΣΔΣ.⁹

1.2. Γενικοί κανόνες σύναψης δημοσίων συμβάσεων

1.2.1. Διαδικασίες

Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να προσφύγει σε ανοικτή ή κλειστή διαδικασία. Ειδικότερα, η αναθέτουσα αρχή, όσον αφορά στις δημόσιες συμβάσεις μπορεί να προσφύγει σε ανοικτή ή κλειστή διαδικασία, όταν πληρούνται ένα ή πιο πολλά από τα ακόλουθα κριτήρια, βάσει του Ν. 4412/2016 και βάσει του άρθρου 2 του Ν. 4013/2011: α) οι ανάγκες της αναθέτουσας αρχής δεν μπορούν να ικανοποιηθούν χωρίς να προσαρμοστούν οι άμεσα διαθέσιμες λύσεις, β) περιλαμβάνουν καινοτόμες λύσεις ή σχεδιασμό, γ) η σύμβαση δεν ανατίθεται χωρίς να έχει προηγηθεί διαπραγμάτευση εξαιτίας των ειδικών περιστάσεων που έχουν να κάνουν με τη φύση,

⁸ Θ. Πανάγος (2009). *Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα, Περιβάλλον και Δίκαιο, Αθήνα, σ. 31.*

⁹ Ράικος, *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσ/νικη, (2014) σελ. 465 επ.

την πολυπλοκότητα ή τη νομική ή χρηματοοικονομική οργάνωση ή εξαιτίας των κινδύνων που συνδέονται με αυτά ¹⁰.

Ακόμη η αναθέτουσα αρχή μπορεί να προσφεύγει όταν οι τεχνικές προδιαγραφές δεν μπορούν να προκαθοριστούν με ακρίβεια από την αναθέτουσα αρχή με αναφορά σε πρότυπο, ευρωπαϊκή τεχνική αξιολόγηση, κοινή τεχνική προδιαγραφή ή τεχνικό πλαίσιο αναφοράς. Και τέλος, όταν μετά από κάποια ανοικτή ή κλειστή διαδικασία υποβάλλονται μόνο μη κανονιστικές προσφορές¹¹.

1.2.2. Ανοικτή διαδικασία

Στην ανοικτή διαδικασία, ο αναθέτων φορέας προσκαλεί δημοσίως έναν απεριόριστο αριθμό επιχειρήσεων να υποβάλλουν προσφορές. Κάθε ενδιαφερόμενη επιχείρηση μπορεί να υποβάλει προσφορά. Η ελάχιστη προθεσμία για την παραλαβή των προσφορών (προθεσμία υποβολής προσφορών) είναι τριανταπέντε (35) ημέρες από την ημέρα που εκδόθηκε η προκήρυξη του διαγωνισμού. Όταν μια δεόντως αιτιολογημένη κατάσταση επείγουσας ανάγκης καθιστά ανεφάρμοστο το παραπάνω χρονικό όριο, ο αναθέτων φορέας μπορεί να καθορίσει προθεσμία που δεν είναι μικρότερη από δεκαπέντε (15) ημέρες από την ημέρα που εκδόθηκε η προκήρυξη του διαγωνισμού. Ο αναθέτων φορέας μπορεί να μειώσει σε είκοσι δύο (22) ημέρες την προθεσμία αυτή, όταν δέχεται ότι οι προσφορές μπορούν να υποβληθούν με ηλεκτρονικά μέσα. Ο αναθέτων φορέας μπορεί να ζητήσει από τους προσφέροντες μόνο διευκρινίσεις σχετικά με την προσφορά ή την επιλεξιμότητά τους. Οι

¹⁰ Κ. Γιαννακόπουλος, *Η διαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, Σάκκουλας Αντ. Ν., 2003, σελ. 112

¹¹ Δ. Ράϊκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.268

διαπραγματεύσεις, ιδίως όσον αφορά στις αλλαγές στις προσφορές ή στις τιμές, δεν επιτρέπονται¹². Μια ανοικτή διαδικασία προσφέρει ένα πεδίο ανταγωνισμού και διαφάνειας που είναι ευρύτερο από τις κλειστές διαδικασίες.

1.2.3. Κλειστή διαδικασία

Σε μια κλειστή διαδικασία, ο αναθέτων φορέας προσκαλεί δημόσια απεριόριστο αριθμό επιχειρήσεων να υποβάλουν αιτήσεις συμμετοχής σε ανταγωνιστική προσφορά. Κάθε ενδιαφερόμενη επιχείρηση μπορεί να υποβάλει αίτηση συμμετοχής. Με το αίτημα συμμετοχής, οι επιχειρήσεις υποβάλλουν τις πληροφορίες που ζητούνται από τον αναθέτοντα φορέα για να επανεξετάσει την επιλεξιμότητά τους. Η ελάχιστη προθεσμία για την παραλαβή των αιτήσεων συμμετοχής (προθεσμία για αιτήσεις συμμετοχής) είναι τριάντα (30) ημέρες από την επομένη που εκδόθηκε η προκήρυξη. Όταν μια δέοντως αιτιολογημένη κατάσταση επείγουσας ανάγκης καθιστά ανεφάρμοστο το χρονικό όριο για τις αιτήσεις συμμετοχής, ο αναθέτων φορέας μπορεί να ορίσει μια προθεσμία που δεν θα είναι λιγότερο από δεκαπέντε (15) ημέρες από την ημέρα που εκδόθηκε η προκήρυξη του διαγωνισμού ¹³.

Μόνο οι επιχειρήσεις που προσκλήθηκαν από τον αναθέτοντα φορέα, μετά την επανεξέταση των παρεχόμενων πληροφοριών μπορούν να υποβάλουν προσφορά. Ο αναθέτων φορέας μπορεί να περιορίσει τον αριθμό των κατάλληλων υποψηφίων που

¹² Κ. Γιαννακόπουλος, *Η διαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, 2003, σελ. 87 επ.

¹³ Παρατηρήσεις του Γενικού Εισαγγελέα SIEGBERT ALBERT της 8ης Νοεμβρίου 2001, στην υπόθεση C470/99, όπου στην σκέψη 88 αναφέρει ότι «...σκοπός αυτού του σταδίου της διαδικασίας είναι να διαμορφώσει η αναθέτουσα αρχή γενική εικόνα της ικανότητας των υποψηφίων. Τούτο επιτυγχάνεται κατά τον καλύτερο τρόπο εάν οι υποψήφιοι παρουσιάσουν μία όσο το δυνατόν πληρέστερη εικόνα τους, βάσει, βεβαίως των αναφερθέντων κριτηρίων αναθέσεως, χωρίς όμως να γνωρίζουν τη μέθοδο επιλογής, επομένως τις λεπτομέρειες της αξιολογήσεως.»

καλούνται να υποβάλουν προσφορά. Η ελάχιστη προθεσμία υποβολής προσφορών είναι τριάντα (30) ημέρες από την επομένη της ημέρας πρόσκλησης υποβολής προσφορών¹⁴.

1.2.4. Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση

Στην διαδικασία με διαπραγμάτευση με ανταγωνιστική προσφορά, ο αναθέτων φορέας δημοσίως καλεί απεριόριστο αριθμό επιχειρήσεων να υποβάλουν αιτήσεις συμμετοχής σε απάντηση προς μία ανταγωνιστική προσφορά¹⁵. Κάθε ενδιαφερόμενη επιχείρηση μπορεί να υποβάλει αίτηση συμμετοχής. Οι αναθέτουσες αρχές προσφεύγουν σε αυτό το είδος διαπραγμάτευσης, όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 26 του Ν. 4412/2016. Με την αίτηση συμμετοχής, οι επιχειρήσεις υποβάλλουν τις πληροφορίες που ζητούνται από τους αναθέτοντες φορείς για να επανεξετάσουν την επιλεξιμότητά τους. Η ελάχιστη προθεσμία για την παραλαβή των αιτήσεων συμμετοχής (προθεσμία για αιτήσεις συμμετοχής) είναι τριάντα (30) ημέρες από την επομένη της έκδοσης της προκήρυξης. Όταν μια δεόντως αιτιολογημένη κατάσταση επείγουσας ανάγκης καθιστά ανεφάρμοστο το χρονικό όριο για τις αιτήσεις συμμετοχής, ο αναθέτων φορέας μπορεί να ορίσει μια προθεσμία που δεν θα είναι λιγότερο από δεκαπέντε (15) ημέρες από την ημέρα που εκδόθηκε η προκήρυξη του διαγωνισμού. Μόνο οι επιχειρήσεις που προσκλήθηκαν από τον αναθέτοντα φορέα μετά την επανεξέταση των παρεχόμενων πληροφοριών μπορούν να υποβάλουν αρχική προσφορά. Στην διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς

¹⁴ Δ. Ραΐκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.287

¹⁵ Σημειωτέον ότι στο θεσμικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων η έννοια της «ανταγωνιστικής διαδικασίας με διαπραγμάτευση» εισήχθη το πρώτον με την οδηγία 2014/24/ΕΕ.

ανταγωνιστική προσφορά, δεν υπάρχει πρόσκληση του κοινού υποβολής αιτήσεων συμμετοχής, αλλά μια άμεση πρόσκληση υποβολής αρχικών αιτήσεων συμμετοχής προσφορών στις επιχειρήσεις που επιλέγει ο αναθέτων φορέας. Η ελάχιστη προθεσμία για την παραλαβή των αρχικών προσφορών είναι τριάντα (30) ημέρες από την επομένη της έκδοσης της πρόσκλησης υποβολής προσφορών. Ο αναθέτων φορέας μπορεί να ορίσει την προθεσμία υποβολής προσφορών κατόπιν κοινής συμφωνίας με τους υποψηφίους που καλούνται, με την προϋπόθεση ότι όλοι οι υποψήφιοι λαμβάνουν την ίδια προθεσμία υποβολής προσφορών¹⁶.

Ο αναθέτων φορέας περιγράφει τις ανάγκες και τις απαιτήσεις του για την εκτέλεση που πρέπει να πραγματοποιηθεί, στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στα έγγραφα προμηθειών, για τη διεξαγωγή ενός ανταγωνιστικού διαλόγου. Ταυτοχρόνως προσδιορίζει και περιγράφει τα βασικά κριτήρια ανάθεσης και καθορίζει προσωρινό χρονοδιάγραμμα για τον διάλογο. Η αναθέτουσα αρχή καλεί δημοσίως απεριόριστο αριθμό επιχειρήσεων να υποβάλουν αιτήσεις συμμετοχής σε διαγωνισμό. Όποια επιχείρηση ενδιαφέρεται μπορεί να υποβάλει αίτηση συμμετοχής. Με την αίτηση συμμετοχής, οι επιχειρήσεις υποβάλλουν τις πληροφορίες που ζητεί ο αναθέτων φορέας για να επανεξετάσουν την αιρετότητα. Η αναθέτουσα αρχή προβαίνει σε διάλογο με τις επιλεγείσες επιχειρήσεις, στον οποίο προσδιορίζει και καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο μπορούν καλύτερα να ικανοποιηθούν οι ανάγκες και οι απαιτήσεις της. Εκεί μπορεί να συζητήσει όλες τις πτυχές της προμήθειας με τις επιλεγμένες επιχειρήσεις. Εξασφαλίζει την ισότητα της μεταχείρισης μεταξύ όλων των επιχειρήσεων κατά τη διάρκεια του διαλόγου, δεν αποκαλύπτει στους άλλους συμμετέχοντες προτεινόμενες λύσεις ή εμπιστευτικές

¹⁶ Η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των αιτήσεων συμμετοχής είναι τριάντα (30) ημέρες από την ημερομηνία αποστολής της γνωστοποίησης προκήρυξης της σύμβασης.

πληροφορίες που κοινοποιήθηκαν από την μια επιχείρηση χωρίς τη συγκατάθεσή της και τις χρησιμοποιεί μόνο στο πλαίσιο της συγκεκριμένης διαδικασίας σύναψης συμβάσεων. Η συμφωνία αυτή δεν έχει τη μορφή γενικού αλλά παρέχεται μόνο με αναφορά στην προβλεπόμενη ανακοίνωση συγκεκριμένων πληροφοριών¹⁷.

Οι αναθέτουσες αρχές με όσους συμμετέχοντες έχουν επιλεγθεί βάσει των διατάξεων των άρθρων 66 έως 86 του Ν. 4412/2016 έρχονται σε διάλογο έτσι ώστε να προσδιορίσουν τα μέσα που μπορούν να ικανοποιήσουν όλες τις πτυχές της δημόσιας σύμβασης. Οι αναθέτουσες αρχές συζητούν με όλους τους επιλεγέντες συμμετέχοντες όλες τις πτυχές της δημόσιας σύμβασης και αντιμετωπίζουν ίσα όλους τους συμμετέχοντες οικονομικούς φορείς. Σε κάθε φάση του διαλόγου, ο αριθμός των λύσεων πρέπει να μπορεί να μειωθεί με την εφαρμογή των καθορισμένων κριτηρίων ανάθεσης. Ο αναθέτων φορέας ενημερώνει τις επιχειρήσεις εάν οι λύσεις τους δεν προγραμματίζονται για την επόμενη φάση του διαλόγου. Στην τελική φάση, πρέπει να υπάρχουν αρκετές λύσεις για να εξασφαλιστεί ο ανταγωνισμός, υπό την προϋπόθεση ότι υπήρχαν αρχικά επαρκείς λύσεις ή επιλέξιμοι υποψήφιοι. Ο αναθέτων φορέας ολοκληρώνει το διάλογο όταν εντοπίσει τις λύσεις που μπορούν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες και τις απαιτήσεις για την προμήθεια της υπηρεσίας. Οι συμμετέχοντες που παραμένουν στην διαδικασία ενημερώνονται σχετικά. Μετά την ολοκλήρωση του διαλόγου, ο αναθέτων φορέας ζητά από τις επιχειρήσεις να υποβάλουν τις τελικές προσφορές τους βάσει των λύσεων που παρουσιάστηκαν. Όταν ολοκληρωθεί ο διάλογος, τότε καλούνται οι οικονομικοί φορείς που θα παραμείνουν στη διαδικασία

¹⁷ Ε.Κουτούπα-Ρεγκάκου, Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινωνικό Δίκαιο, Θεσσαλονίκη 1995, σελ.79, σύμφωνα με την οποία οι τροποποιήσεις των παραμέτρων της σύμβασης όπως είναι η χρηματοδότηση, οι προθεσμίες παράδοσης, και ιδίως τα τεχνικά χαρακτηριστικά των παραδοτέων προϊόντων, συνιστούν αναμφίβολα ουσιαστικές τροποποιήσεις των αρχικών όρων της σύμβασης. ΕΣ Κλ.Ζ' 289/2008 όπου επισημαίνεται ότι ουσιαστική τροποποίηση είναι εκείνη που ενδέχεται να πλήξει τις αρχές της ίσης μεταχείρισης, του ελεύθερου ανταγωνισμού και της διαφάνειας

να φτιάξουν τα έγγραφα της σύμβασης και να υποβάλλει ο καθένας την τελική προσφορά που έχει βάσει των λύσεων που έχουν προταθεί για τη βελτίωση και οι οποίες προσδιορίστηκαν όταν έγινε ο διάλογος¹⁸.

1.2.5. Σύμπραξη καινοτομίας

Η εισαγωγή στο πλαίσιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων των συμπράξεων καινοτομίας αποτελεί νέο στοιχείο που εισήχθη με την Οδηγία 2014/24/ΕΕ και, περαιτέρω, την εθνική μας νομοθεσία. Η έρευνα και η καινοτομία, συγκαταλέγονται στους βασικούς μοχλούς της μελλοντικής ανάπτυξης και έχουν τοποθετηθεί στο επίκεντρο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη.

Ο αναθέτων φορέας μπορεί να συνάψει εταιρική σχέση καινοτομίας για να συμμετάσχει σε δημόσιες συμβάσεις που αποσκοπούν στην ανάπτυξη καινοτόμου εφοδιασμού ή υπηρεσίας, ακολουθούμενη από την εξαγορά τους. Στην προκήρυξη διαγωνισμού ή στα έγγραφα προμηθειών, η αναθέτουσα αρχή περιγράφει την ανάγκη για καινοτόμο παροχή ή υπηρεσία. Αναφέρει ποια στοιχεία αυτής της περιγραφής ορίζουν ελάχιστες απαιτήσεις. Τα κριτήρια επιλογής πρέπει να προσδιορίζονται όσον αφορά τις ικανότητες των επιχειρήσεων στον τομέα της έρευνας και της ανάπτυξης της τεχνολογίας και της εφαρμογής καινοτόμων λύσεων. Οι πληροφορίες που παρέχονται πρέπει να είναι επαρκώς ακριβείς ώστε να επιτρέπουν στις επιχειρήσεις

¹⁸ Δ. Ράϊκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.305

να εντοπίζουν τη φύση και την ταυτότητα του πεδίου εφαρμογής της απαιτούμενης λύσης και να αποφασίσουν εάν θα ζητήσουν να συμμετάσχουν στη διαδικασία¹⁹.

Η αναθέτουσα αρχή καλεί δημοσίως απεριόριστο αριθμό επιχειρήσεων να υποβάλουν αιτήσεις συμμετοχής σε διαγωνισμό. Όποια επιχείρηση ενδιαφέρεται μπορεί να υποβάλει αίτηση συμμετοχής. Με την αίτηση συμμετοχής, οι επιχειρήσεις υποβάλλουν τις πληροφορίες που ζητεί η αναθέτουσα αρχή για να επανεξετάσουν την αιρετότητα. Η ελάχιστη προθεσμία για την παραλαβή των αιτήσεων συμμετοχής είναι τριάντα (30) ημέρες από την ημέρα που εκδόθηκε η προκήρυξη του διαγωνισμού. Μόνο οι επιχειρήσεις που προσκλήθηκαν από την αναθέτουσα αρχή μετά από την αξιολόγηση των παρεχόμενων πληροφοριών μπορούν να υποβάλουν προσφορά με τη μορφή έρευνας και σχεδίου καινοτομίας. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να περιορίσει τον αριθμό των κατάλληλων υποψηφίων που καλούνται να υποβάλουν προσφορά. Η αναθέτουσα αρχή διαπραγματεύεται με τους προσφέροντες τις αρχικές και τις μεταγενέστερες προσφορές που υπέβαλαν, εκτός από τις τελικές προσφορές, προκειμένου να βελτιωθεί το περιεχόμενό τους. Το σύνολο των συμβατικών περιεχομένων των προσφορών μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο διαπραγμάτευσης, εκτός από τις ελάχιστες απαιτήσεις και τα κριτήρια ανάθεσης που έχει ορίσει η ανάδοχη επιχείρηση στα έγγραφα προμηθειών. Εάν η αναθέτουσα αρχή το έχει επισημάνει στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στα έγγραφα προμηθειών, μπορεί να διεξάγει τις διαπραγματεύσεις σε διάφορες διαδοχικές φάσεις προκειμένου να μειωθεί ο αριθμός των προσφορών που πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο διαπραγμάτευσης με την εφαρμογή των καθορισμένων κριτηρίων ανάθεσης²⁰.

¹⁹ Δ. Ραΐκος, *ό.π.*, 2014, σελ.310

²⁰ Δ. Ραΐκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.315

Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, η αναθέτουσα αρχή εξασφαλίζει την ίση μεταχείριση όλων των προσφερόντων. Ειδικότερα, δεν παρέχει πληροφορίες με τρόπο που εισάγει διακρίσεις, οι οποίες μπορεί να δώσουν σε ορισμένους προσφέροντες πλεονέκτημα έναντι των άλλων. Ενημερώνει όλους τους προσφέροντες για τυχόν αλλαγές στις απαιτήσεις και άλλες πληροφορίες που περιέχονται στα έγγραφα προμηθειών, πλην εκείνων που καθορίζουν τις ελάχιστες απαιτήσεις. Μετά τις αλλαγές αυτές, η αναθέτουσα αρχή παρέχει επαρκή χρόνο για τους προσφέροντες να τροποποιήσουν και να υποβάλουν τροποποιημένες προσφορές, ανάλογα με την περίπτωση. Η σύναψη συμβάσεων με μια επιχείρηση δεν αποκαλύπτει στους άλλους συμμετέχοντες εμπιστευτικές πληροφορίες τις οποίες έχει κοινοποιήσει ο προσφέρων που συμμετέχει στις διαπραγματεύσεις χωρίς τη συγκατάθεσή του. Η συμφωνία αυτή δε θα λάβει τη μορφή γενικής παραίτησης, αλλά θα δοθεί μόνο σε σχέση με τη σχεδιαζόμενη επικοινωνία συγκεκριμένων πληροφοριών. Η αναθέτουσα αρχή πρέπει να διευκρινίσει στα έγγραφα προμηθειών τις ισχύουσες ρυθμίσεις για την προστασία των πνευματικών δικαιωμάτων ²¹.

Η σύμπραξη καινοτομίας διαρθρώνεται σε δύο διαδοχικές φάσεις σύμφωνα με τη διαδικασία έρευνας και καινοτομίας²²:

1. Την φάση έρευνας και ανάπτυξης, που περιλαμβάνει την κατασκευή πρωτοτύπων ή την ανάπτυξη της υπηρεσίας, και
2. Την φάση απόδοσης, στην οποία αποδίδονται οι επιδόσεις που προκύπτουν από την εταιρική σχέση.

²¹ Δ. Ράϊκος, *ο.π.*, σελ.318

²² Δ. Ράϊκος, *ο.π.*σελ.319

Οι φάσεις υποδιαιρούνται με τον καθορισμό ενδιάμεσων στόχων οι οποίοι, κατόπιν συμφωνίας, πρέπει να επιτευχθούν για την καταβολή της αμοιβής σε κατάλληλες δόσεις. Η αναθέτουσα αρχή εξασφαλίζει ότι η διάρθρωση της εταιρικής σχέσης και, ιδίως, η διάρκεια και η αξία των διαφόρων φάσεων αντικατοπτρίζουν το βαθμό καινοτομίας της προτεινόμενης λύσης και την αλληλουχία των δραστηριοτήτων έρευνας και καινοτομίας. Η εκτιμώμενη αξία της προμήθειας ή της υπηρεσίας δεν είναι δυσανάλογη σε σχέση με τις επενδύσεις που απαιτούνται για την ανάπτυξή τους.

Με βάση τους ενδιάμεσους στόχους, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποφασίσει μετά από καθεμία φάση ανάπτυξης είτε να τερματίσει την εταιρική σχέση καινοτομίας είτε, στην περίπτωση μιας εταιρικής σχέσης καινοτομίας με διάφορους εταίρους, να μειώσει τον αριθμό των εταίρων με τη λήξη των μεμονωμένων συμβάσεων, εφόσον η αναθέτουσα αρχή στη σύμβαση ή τα έγγραφα προκήρυξης ή προμηθειών, αναφέρει τις δυνατότητες και τους όρους χρήσης τους. Μετά την ολοκλήρωση της φάσης έρευνας και ανάπτυξης, η αναθέτουσα αρχή θα υποχρεωθεί στη συνέχεια να αποκτήσει την καινοτόμο προμήθεια ή υπηρεσία μόνο εάν έχει συμμορφωθεί με το επίπεδο απόδοσης και το ανώτατο όριο κόστους που καθορίζονται κατά την είσοδο στην εταιρική σχέση καινοτομίας.²³

1.2.6. Προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση

Τα κράτη μέλη της ΕΕ μπορούν να προβλέπουν ότι οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να εφαρμόζουν διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση της

²³ Δ. Ράϊκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.320

προκήρυξης του διαγωνισμού μόνο στις ειδικές περιπτώσεις και στις περιπτώσεις που αναφέρονται ρητά στο άρθρο 32 και ότι τα κράτη μέλη δεν επιτρέπουν την εφαρμογή της διαδικασίας αυτής σε άλλες περιπτώσεις.

Αυτό επαναλαμβάνεται στο άρθρο 32 (1) της Οδηγίας 2014/24, σύμφωνα με το οποίο οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις με διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση στις ειδικές περιπτώσεις και τις περιστάσεις που ορίζονται εκεί. Ο γενικός περιοριστικός τόνος πρέπει να είναι προφανής (Οδηγία 2014/24).

Πιο συγκεκριμένα, η διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση χρησιμοποιείται στις δημόσιες συμβάσεις στις ακόλουθες περιπτώσεις²⁴:

- Αν, κατόπιν της ανοικτής ή της κλειστής διαδικασίας, ή δεν έχει υποβληθεί κάποια προσφορά ή αίτηση συμμετοχής ή κάποια από τις προσφορές ή αιτήσεις συμμετοχής που έγιναν δεν είναι κατάλληλες, εφόσον δεν έχουν τροποποιηθεί από την αναθέτουσα αρχή οι αρχικοί όροι της σύμβασης.
- Αν τα έργα μπορούν να παρέχονται από ένα μόνο οικονομικό φορέα.
- Αν λόγω απρόβλεπτων γεγονότων για την αναθέτουσα αρχή κρίνεται απαραίτητο να μην τηρηθούν οι προθεσμίες που προβλέπονται, όπως αναφέρθηκαν παραπάνω, σε ανοικτές, κλειστές ή ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση.

Είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι η ενδεχόμενη καταχρηστική προσφυγή σε διαδικασίες με διαπραγμάτευση χωρίς καμία απαίτηση διαφάνειας συνιστά δυνητικό περιορισμό της πρόσβασης στη διαδικασία υποβολής προσφορών με πολύ

²⁴ Δ. Ραΐκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.324

σημαντικές αντιανταγωνιστικές επιπτώσεις. Αυτό έχει μόνιμα υπογραμμιστεί στη νομολογία, και το ΔΕΕ έχει τονίσει μόνιμα τις αυστηρές απαιτήσεις που έχουν οι αποφάσεις ελέγχου να προχωρήσουν στην απευθείας ανάθεση συμβάσεων στο πλαίσιο αυτής της «μη διαδικασίας», οι οποίες υπόκεινται σε αυστηρή εκτίμηση του εάν η αναθέτουσα αρχή «ενεργούσε με επιμέλεια και αν μπορούσε νομίμως να θεωρήσει ότι πληρούνται οι όροι (για προσφυγή στη διαδικασία αυτή)» (Fastweb, C-19/13, ΕΕ: C: 2014: 2194, παρ. 50). Συνεπώς, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι αυτή η διαδικασία πρέπει να θεωρηθεί ως εξαιρετική.²⁵

Το άρθρο 26 παράγραφος 6 της Οδηγίας 2014/24, ορίζει ότι τα κράτη μέλη δεν επιτρέπουν την εφαρμογή των εν λόγω διαδικασιών σε άλλες περιπτώσεις εκτός εκείνων που αναφέρονται στο άρθρο 32 της Οδηγίας, προκειμένου να αποφεύγονται οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.

1.2.7. Ηλεκτρονικές και συγκεντρωτικές δημόσιες συμβάσεις – Δυναμικά συστήματα αγορών

Τα Δυναμικά Συστήματα Αγορών είναι μια διαδικασία διαθέσιμη για συμβάσεις έργων, υπηρεσιών και αγαθών που διατίθενται συνήθως στην αγορά. Ως εργαλείο προμήθειας, έχει κάποιες πτυχές παρόμοιες με μια ηλεκτρονική συμφωνία-πλαίσιο, αλλά οι νέοι προμηθευτές μπορούν να συμμετάσχουν ανά πάσα στιγμή. Ωστόσο, έχει τις δικές της ειδικές απαιτήσεις. Πρέπει να τρέξει ως πλήρως ηλεκτρονική διαδικασία

²⁵ Δ. Ραΐκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.323

και θα πρέπει να συσταθεί με τη χρήση της κλειστής διαδικασίας και ορισμένες άλλες προϋποθέσεις²⁶.

Οι αναθέτουσες αρχές, συμπεριλαμβανομένων των κεντρικών οργανισμών προμηθειών, μπορούν να δημιουργήσουν ένα Δυναμικό Σύστημα Αγορών. Το Δυναμικό Σύστημα Αγορών θα πρέπει να δημιουργηθεί για προσδιορισμένους τύπους απαιτήσεων, οι οποίοι μπορούν να χωριστούν σε κατηγορίες προϊόντων, έργων ή υπηρεσιών. Πρόκειται για μια διαδικασία δύο σταδίων. Πρώτον, στο στάδιο της αρχικής εγκατάστασης, όλοι οι προμηθευτές που πληρούν τις προϋποθέσεις των κριτηρίων επιλογής και δεν αποκλείονται, πρέπει να γίνονται δεκτοί στο Δυναμικό Σύστημα Αγορών. Οι αναθέτουσες αρχές δεν πρέπει να επιβάλουν κανένα όριο στον αριθμό των προμηθευτών που μπορούν να συμμετάσχουν σε ένα Δυναμικό Σύστημα Αγορών. Σε αντίθεση με το πλαίσιο των συμφωνιών, οι προμηθευτές μπορούν επίσης να υποβάλουν αίτηση για να συμμετάσχουν στο Δυναμικό Σύστημα Αγορών σε οποιοδήποτε σημείο της διάρκειας ζωής τους. Οι μεμονωμένες συμβάσεις ανατίθενται κατά το δεύτερο στάδιο. Σε αυτό το στάδιο, η αρχή καλεί όλους τους προμηθευτές στο Δυναμικό Σύστημα Αγορών (ή στη σχετική κατηγορία εντός του Δυναμικού Συστήματος Αγορών) να υποβάλουν προσφορά για τη συγκεκριμένη σύμβαση²⁷.

Το Δυναμικό Σύστημα Αγορών μπορεί να εξορθολογίσει τις προμήθειες τόσο για τους προμηθευτές όσο και για τις αρχές. Οι προμηθευτές δεν έχουν να επιδεικνύουν καταλληλότητα και ικανότητα κάθε φορά που επιθυμούν να ανταγωνιστούν για ένα συμβόλαιο του δημοσίου τομέα και η ανάθεση μεμονωμένων προσφορών μπορεί να

²⁶ Δ. Ράϊκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.333

²⁷ Δ. Ράϊκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, ό.π., σελ.338

είναι ταχύτερη σε σχέση με κάποιες άλλες διαδικασίες. Το Δυναμικό Σύστημα Αγορών είναι πιο ευέλικτο σε κάποιες απόψεις από τα πλαίσια, ιδιαίτερα καθώς οι προμηθευτές μπορούν να προσχωρήσουν σε αυτό ανά πάσα στιγμή κατά τη διάρκεια ισχύος της, πράγμα που σημαίνει ότι οι προμηθευτές δεν αποκλείονται για τη διάρκεια, όπως συμβαίνει με τα παραδοσιακά πλαίσια. Ωστόσο, το Δυναμικό Σύστημα Αγορών κάτω από τους παλιούς κανόνες ήταν μάλλον δυσκίνητο και οι νέοι κανόνες παρέχουν πρόσθετη ευελιξία²⁸.

1.2.8. Ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί

Ο ηλεκτρονικός πλειστηριασμός είναι η δημοπρασία που πραγματοποιείται ηλεκτρονικά²⁹. Ο συνηθέστερος τύπος ηλεκτρονικού πλειστηριασμού είναι μια αντίστροφη δημοπρασία. Στη σωστή εφαρμογή, μπορεί να αποτελέσει ένα πολύ αποτελεσματικό εργαλείο προμηθειών τόσο για τους οργανισμούς όσο και για τους προμηθευτές, δεδομένου ότι ο οργανισμός αγορών θα επωφεληθεί από τη σημαντική μείωση των τιμών, ενώ ο προμηθευτής ωφελείται επειδή ένας ηλεκτρονικός πλειστηριασμός είναι ένας πολύ ανοικτός και διαφανής ανταγωνισμός.

Όταν ο οργανισμός που αγοράζει είναι σε θέση να ορίσει το περιεχόμενο των εγγράφων προμηθειών, ιδίως της τεχνικής προδιαγραφής, με ακριβή στοιχεία, ένας ηλεκτρονικός πλειστηριασμός μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε συνδυασμό με³⁰:

- την ανοιχτή διαδικασία.

²⁸ Δ. Ράϊκος, *ό.π.*, σελ.340

²⁹ Σημειωτέον ότι η διαδικασία των ηλεκτρονικών πλειστηριασμών εισήχθη στο νομοθετικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων με την οδηγία 2004/18/ΕΚ.

³⁰ Δ. Ράϊκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.344

- την κλειστή διαδικασία.
- την ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση.
- τη διαδικασία διεξαγωγής μίνι-διαγωνισμών στο πλαίσιο συμφωνίας-πλαisiού.
- τη διαδικασία ανάθεσης σύμβασης βάσει δυναμικού συστήματος αγορών.

Ο ηλεκτρονικός πλειστηριασμός δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί³¹:

- στις δημόσιες συμβάσεις ή στις συμβάσεις δημοσίων έργων των οποίων το αντικείμενο αφορά πνευματική απόδοση, όπως ο σχεδιασμός των έργων, δεδομένου ότι αυτό δεν επιτρέπει μεθόδους αυτόματης αξιολόγησης.
- για την αποτροπή, τον περιορισμό ή τη νόθευση του ανταγωνισμού.
- για την προμήθεια ή την ανάθεση υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας.

Συνήθως, για να επιτευχθεί καλή αξία μέσω του ηλεκτρονικού πλειστηριασμού, η βέλτιστη πρακτική συνιστά να πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

- η αγορά πρέπει να είναι αρκετά υψηλή ώστε να παράγει λογικές οικονομίες (θα χρειαστεί να καλυφθεί το κόστος διεξαγωγής της δημοπρασίας).
- η αγορά πρέπει να μπορεί να προσδιοριστεί με ακρίβεια (π.χ. καύσιμα/οχήματα/έπιπλα κ.λπ.).
- να υπάρχει επαρκής αριθμός υποψήφίων προκειμένου να υπάρχει επαρκές επίπεδο συμμετοχής στη δημοπρασία.
- να υπάρχουν επαρκή περιθώρια για πιο ανταγωνιστική τιμολόγηση (δηλαδή τα τρέχοντα περιθώρια τιμών δεν θα πρέπει να είναι ήδη πολύ χαμηλά).

³¹ Δ. Ράϊκος, *ό.π.*, σελ.348

Ο Agenthi³² επισημαίνει ότι η διαθεσιμότητα και τα γενικά χαμηλά έξοδα συλλογής πληροφοριών και τεχνολογίας δημιουργούν προϋποθέσεις για νέες προσεγγίσεις αγοράς, οι οποίες είναι χαρακτηριστικές για τα ακόλουθα:

- χαμηλά εμπόδια κατά την είσοδο στην αγορά.
- διαφάνεια τιμών.
- αποφυγή της σύναψης συμβάσεων προτιμησιακών δικτύων.
- καλύτερη ισορροπία ισχύος μεταξύ του πωλητή και του αγοραστή.

Στην τρέχουσα επαγγελματική βιβλιογραφία, μπορούν να βρεθούν πολλά επιχειρήματα που υποστηρίζουν τη χρήση των ηλεκτρονικών εργαλείων στις δημόσιες συμβάσεις καθώς και μια εκτίμηση των δυνητικών πλεονεκτημάτων τους. Ο Bertók³³ επιβεβαιώνει τα θετικά αποτελέσματα της χρήσης της τεχνολογίας της πληροφορικής στις δημόσιες συμβάσεις και αναφέρει ότι μέσω των ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων υπάρχουν διαθέσιμες περισσότερες πληροφορίες και το κόστος μειώνεται. Ως εκ τούτου, οι ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις πρέπει να θεωρηθούν ως κύριο εργαλείο για τον περιορισμό της διαφθοράς και την αύξηση της διαφάνειας. Τα καλά σχεδιασμένα και εφαρμοσμένα συστήματα μπορούν να ελαχιστοποιήσουν την περιττή σύμβαση πρόσωπο με πρόσωπο και να μειώσουν τις ευκαιρίες για την ακατάλληλη άσκηση διακριτικής ευχέρειας. Οι ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις βελτιώνουν το δημόσιο έλεγχο επειδή επιτρέπει σε διάφορους συμμετέχοντες να παρακολουθούν το επίπεδο της διαφάνειας.

³² E.A. Agesthin (2001). E-procurement at Work: A Case Study. *Production and Inventory Management Journal*, First Quarter, pp. 48-53.

³³ J. Bertók (2005). Role of Transparency in Preventing Corruption in Public Procurement: Issues for Consideration. Στο: *Organisation for Economic Co-Operation and Development*, ed., *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement* (Chapter 9, pp. 85-92). Paris: OECD Publishing.

Όπως αποδεικνύεται από το Holt³⁴, οι εταιρείες - πράκτορες στις αγορές δημοπρασιών μπορούν να έχουν διαφορετικές προτιμήσεις, κόστος και πηγές πληροφοριών. Οι μεμονωμένοι οικονομικοί παράγοντες λαμβάνουν στρατηγικές αποφάσεις σχετικά με την υποβολή προσφορών χωρίς τη διάθεση πλήρων πληροφοριών σχετικά με τους παράγοντες που επηρεάζουν το ενδεχόμενο κέρδος των ανταγωνιστών τους. Μια μειωμένη τιμή συνεπώς μπορεί να επιτευχθεί μέσω καλύτερης διαχείρισης των πληροφοριών. Σύμφωνα με τον Croom και τον Brandon-Jones³⁵, η καλύτερη διαχείριση των πληροφοριών θεωρείται σημαντικός καταλύτης, γεγονός που καθιστά δυνατή τη μείωση των τιμών μέσω της μεγαλύτερης διαφάνειας της αγοράς και συνεπώς οδηγεί σε καλύτερη λήψη αποφάσεων.

1.2.9. Ηλεκτρονικοί κατάλογοι

Όπως προαναφέραμε, το 2004, εισήχθη το νέο νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, δηλαδή οι Οδηγίες 2004/17/ΕΚ και 2004/18/ΕΚ. Εισάγεται έτσι για πρώτη φορά ένα συνεκτικό και περιεκτικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης ηλεκτρονικών μέσων (eProcurement). Μεταξύ άλλων, προβλέπουν τη χρήση ηλεκτρονικών καταλόγων (eCatalogues) για τη σύσταση προσφορών ή τμημάτων τους. Η χρήση των ηλεκτρονικών καταλόγων στις δημόσιες συμβάσεις πρέπει να είναι σύμφωνη με όλους τους κανόνες και κανονισμούς που ισχύουν για τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων, την ηλεκτρονική

³⁴ A., Ch. Holt (1980). Competitive Bidding for Contracts under Alternative Auction Procedures. *Journal of Political Economy*, Vol. 88, No. 3, pp. 433-445.

³⁵ S. R., Croom, Brandon-Jones, A. (2005). Key Issues on E-procurement: Procurement Implementation and Operation in the Public Sector, *Journal of Public Procurement*, Vol. 5, No. 3, pp. 367 – 387

υποβολή των προσφορών, καθώς και τις γενικές αρχές για την ηλεκτρονική σύναψη συμβάσεων.

Η χρήση ηλεκτρονικών καταλόγων στις δημόσιες συμβάσεις μπορεί να ωφελήσει σημαντικά τόσο τους αγοραστές όσο και τους καταναλωτές προμηθευτές λόγω της αυτοματοποιημένης επεξεργασίας που μπορεί να προσφέρει. Μπορούν να δημιουργηθούν ηλεκτρονικοί κατάλογοι προσφορών ή μέρη αυτών. Η χρήση αυτού του νέου εργαλείου μπορεί να απλοποιήσει τις διαδικασίες που ακολουθούνται από τους προμηθευτές για την δημιουργία προσφορών, ενώ οι αγοραστές μπορούν να αυτοματοποιήσουν τις διαδικασίες για τη λήψη, την αξιολόγηση, την αγορά και την τιμολόγηση³⁶.

Ο στόχος της αυτόματης επεξεργασίας μπορεί ωστόσο να πραγματοποιηθεί μόνο όταν υπάρχουν ηλεκτρονικοί κατάλογοι διαμορφωμένοι με τυποποιημένο τρόπο, οι οποίοι με τη σειρά τους μπορεί να επιτρέψουν την ανάπτυξη αποτελεσματικών πρακτικών και συστημάτων. Η σημερινή κατάσταση στην Ευρώπη, όσον αφορά στη χρήση των ηλεκτρονικών καταλόγων στις δημόσιες προμήθειες, καταδεικνύει ένα περιβάλλον στο οποίο δημιουργούνται ηλεκτρονικοί κατάλογοι με βάση τις προδιαγραφές που καθορίζουν οι αναθέτουσες αρχές. Αυτό οδηγεί σε μεγάλο αριθμό μορφών ηλεκτρονικών καταλόγων, οι οποίοι δεν είναι διαλειτουργικοί και ορίζονται για να καλύπτουν μόνο συγκεκριμένες ανάγκες. Αυτό με τη σειρά του περιορίζει τις δυνατότητες αυτόματης επεξεργασίας, ενώ προσφέρει περιορισμένα οφέλη στους προμηθευτές. Είναι επί του παρόντος ευρέως κατανοητό ότι η τυποποίηση της χρήσης

³⁶ Α.Γέροντας, *Δίκαιο Δημοσίων Έργων, Η διοικητική σύμβαση - ανάθεση - εκτέλεση – δικαστική προστασία*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2009, σελ. 275

ηλεκτρονικών καταλόγων στις δημόσιες προμήθειες μπορούν να αυξήσουν σημαντικά την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων³⁷.

Η ανάλυση και η σύγκλιση των δύο προτύπων είναι σήμερα σε εξέλιξη. Παρά τις προσπάθειες αυτές, υπάρχει ακόμη περιορισμένη εργασία σε πρότυπα για την κάλυψη της προ της ανάθεσης φάσεων των δημόσιων συμβάσεων και δεν υπάρχουν πρότυπα για τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να περιγράφονται τα προϊόντα σε ένα ηλεκτρονικό κατάλογο. Επομένως, αν και υπάρχει πρόοδος στα πρότυπα για τη χρήση ηλεκτρονικών καταλόγων για τις δημόσιες συμβάσεις, πρέπει να γίνει ιδιαίτερη προσπάθεια προτού ένα πρότυπο επεκταθεί και να ενισχυθεί επαρκώς ώστε να καλυφθούν όλες οι ανάγκες των δημοσίων συμβάσεων³⁸.

Επιπλέον, αναπτύχθηκαν συστήματα για την ταξινόμηση και την περιγραφή προϊόντων διαφόρων οργανισμών και θεσμών, καθένα για την κάλυψη ιδιαίτερων αναγκών. Αυτά τα συστήματα παρέχουν μηχανισμούς ταξινόμησης και περιγραφής των προϊόντων με τυποποιημένο τρόπο σε έναν ηλεκτρονικό κατάλογο. Μέσω της χρήσης τέτοιων συστημάτων, μπορεί να επιτευχθεί υψηλή διαλειτουργικότητα των ηλεκτρονικών καταλόγων. Ωστόσο, προς το παρόν δεν υπάρχουν μηχανισμοί για τη διαλειτουργική συνύπαρξη των συστημάτων αυτών. Αυτό οδηγεί και πάλι σε ένα χάσμα διαλειτουργικότητας, όπου οι εταίροι στις συναλλαγές χρησιμοποιούν διαφορετικά συστήματα για να ταξινομήσουν τα προϊόντα τους. Από την άποψη αυτή, η δημιουργία ενός προτύπου για όλους τους σκοπούς ή τους μηχανισμούς για τη συνύπαρξη της ταξινόμησης των προϊόντων και τα συστήματα περιγραφής είναι, επίσης, ένα σημαντικό ζήτημα που πρέπει να αντιμετωπιστεί³⁹.

³⁷ Κ.Γιαννακόπουλος, Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων, 206, σελ. 392 επ

³⁸ Αιτιολογική σκέψη 42 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ

³⁹ Θ. Πανάγος (2009). *Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα*. Σελ. 48

1.2.10. Συνοπτικός Διαγωνισμός

Ως «συνοπτικός διαγωνισμός» νοείται η απλοποιημένη διαδικασία ανάθεσης στο πλαίσιο της οποίας κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλει προσφορά, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 117 και 327 του Ν. 4412/2016 (άρθρο 2, παρ.1, περιπτ. 30). Η προσφυγή στη διαδικασία του συνοπτικού διαγωνισμού επιτρέπεται όταν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης είναι ίση ή κατώτερη από το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ, χωρίς να συμπεριλαμβάνεται ο ΦΠΑ.

1.2.11. Περιγραφή της διαδικασίας για συνοπτικό διαγωνισμό

Η αναθέτουσα αρχή οφείλει να προβεί στις εξής ενέργειες⁴⁰:

- Εκδίδεται η απόφαση ανάθεσης της σύμβασης με συνοπτικό διαγωνισμό από το αρμόδιο όργανο. Το ίδιο όργανο εγκρίνει και τα συντασσόμενα τεύχη.
- Συγκροτείται ο φάκελος δημόσιας σύμβασης (άρθρο 45 του Ν. 4412/2016). Ο Φάκελος Δημόσιας Σύμβασης συμπληρώνεται και επικαιροποιείται σε όλα τα επιμέρους στάδια σύναψης της σύμβασης.
- Για τη διενέργεια συνοπτικού διαγωνισμού, η αναθέτουσα αρχή δημοσιεύει τη διακήρυξη, σύμφωνα με το άρθρο 66 του νόμου. Επιπρόσθετα, μπορεί να προσκαλέσει επιπλέον και συγκεκριμένους οικονομικούς φορείς, τρεις (3) τουλάχιστον εφόσον δραστηριοποιούνται τόσοι στη σχετική αγορά.
- Συγχρόνως συντάσσονται τα τεύχη της σύμβασης (ή του διαγωνισμού) και συγκεκριμένα η Συγγραφή Υποχρεώσεων και το Τυποποιημένο Έντυπο

⁴⁰Μ.Ο.Δ. Α.Ε.(2017) *Οδηγός προς Δήμους & Φορείς τους για την την εφαρμογή του Ν. 4412/2016*

Υπεύθυνης Δήλωσης (Τ.Ε.Υ.Δ.) του άρθρου 79 παρ. 4 του νόμου, το Έντυπο οικονομικής προσφοράς. Ταυτόχρονα οριστικοποιούνται το Τεύχος τεχνικών δεδομένων και η Προεκτίμηση της αμοιβής.

- Η διακήρυξη του συνοπτικού διαγωνισμού αναρτάται στο ΚΗΜΔΗΣ, και λαμβάνει Αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης Μητρώου (ΑΔΑΜ). Οι υποχρεώσεις δημοσίευσης στο πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ», σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Ν. 3861/2010 εξακολουθούν να ισχύουν. Υποχρεωτική παραμένει (έως τις 31/12/2020) η δημοσίευση της Περιληπτικής Διακήρυξης σε μια ημερήσια ή εβδομαδιαία εφημερίδα τοπική ή της έδρας του νομού. Επισημαίνεται ότι η ημερομηνία δημοσίευσης της απλοποιημένης προκήρυξης στο ΚΗΜΔΗΣ σηματοδοτεί το χρόνο έναρξης της διαδικασίας του συνοπτικού διαγωνισμού και αποτελεί την αφετηρία υπολογισμού της ελάχιστης προθεσμίας παραλαβής προσφορών.
- Εκδίδεται η Απόφαση ορισμού της Επιτροπής Διαγωνισμού από το αρμόδιο όργανο (Οικονομική Επιτροπή για το δήμο), σύμφωνα με το άρθρα 221 και 344 του νόμου, καθώς και των διατάξεων του Ν. 2690/1999 «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας».
- Οι προσφορές των οικονομικών φορέων υποβάλλονται εγγράφως, σύμφωνα με τη διακήρυξη. Η υποβολή μόνο μίας προσφοράς δεν αποτελεί κώλυμα για τη συνέχιση της διαδικασίας του διαγωνισμού και την ανάθεση της σύμβασης. Οι προσφορές υποβάλλονται είτε με κατάθεσή τους στην Επιτροπή Διαγωνισμού, είτε με αποστολή, επί αποδείξει, προς την αναθέτουσα αρχή, είτε με κατάθεσή τους στο πρωτόκολλο της αναθέτουσας αρχής.

- Η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής προσφορών ανέρχεται σε δώδεκα (12) ημέρες από την ημερομηνία δημοσίευσης της διακήρυξης στο ΚΗΜΔΗΣ (άρθρο 121, παρ. 1γ του νόμου)
- Η αποσφράγιση του φακέλου των δικαιολογητικών συμμετοχής, των τεχνικών προσφορών και των οικονομικών προσφορών μπορούν να γίνουν σε μία δημόσια συνεδρίαση, κατά την κρίση της επιτροπής διαγωνισμού. Ειδικότερα η αποσφράγιση και αξιολόγηση των προσφορών γίνονται σύμφωνα με τους όρους της Διακήρυξης.
- Η απόφαση έγκρισης του πρακτικού της Επιτροπής Διαγωνισμού εκ μέρους της Αναθέτουσας Αρχής κοινοποιείται με κάθε πρόσφορο μέσο στους προσφέροντες (άρθρο 105 παρ.2 του Ν. 4412/2016).
- Μετά την αξιολόγηση των προσφορών, η αναθέτουσα αρχή ειδοποιεί εγγράφως τον προσφέροντα, στον οποίο πρόκειται να γίνει η κατακύρωση («προσωρινό ανάδοχο»), να υποβάλει εντός προθεσμίας 15 ημερών από την κοινοποίηση της σχετικής έγγραφης ειδοποίησης σε αυτόν, τα απαιτούμενα δικαιολογητικά (άρθρο 103 του Ν. 4412/2016). Τα δικαιολογητικά υποβάλλονται στην αναθέτουσα αρχή σε σφραγισμένο φάκελο, ο οποίος παραδίδεται στην Επιτροπή Διαγωνισμού.
- Η διαδικασία ελέγχου των δικαιολογητικών ολοκληρώνεται με τη σύνταξη πρακτικού από την Επιτροπή Διαγωνισμού και τη διαβίβαση του φακέλου στο αρμόδιο όργανο (Οικονομική Επιτροπή ή ΔΣ) για τη λήψη απόφασης, είτε για την κήρυξη του προσωρινού αναδόχου ως εκπτώτου, είτε για τη ματαίωση της διαδικασίας είτε για την κατακύρωση της σύμβασης. Τα αποτελέσματα του ελέγχου των δικαιολογητικών επικυρώνονται με την Απόφαση κατακύρωσης.

- Η αναθέτουσα αρχή κοινοποιεί αμέσως την απόφαση κατακύρωσης, μαζί με αντίγραφο όλων των πρακτικών της διαδικασίας ελέγχου και αξιολόγησης των προσφορών, σε κάθε προσφέροντα, εκτός από τον προσωρινό ανάδοχο με κάθε πρόσφορο τρόπο, όπως με τηλεομοιοτυπία, ηλεκτρονικό ταχυδρομείο κ.λπ., επί αποδείξει.
- Η Απόφαση κατακύρωσης αναρτάται στο ΚΗΜΔΗΣ και στο ΔΙΑΥΓΕΙΑ.

1.2.12. Απευθείας ανάθεση

Σύμφωνα με το άρθρο 2 (παρ. 1, περιπτ. 31) του Ν. 4412/2016 ως «απευθείας ανάθεση» νοείται η διαδικασία ανάθεσης, μέσω της οποίας οι αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς αναθέτουν στον οικονομικό φορέα της επιλογής τους, κατόπιν έρευνας αγοράς και διαβούλευσης με έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς. Για την απευθείας ανάθεση δεν απαιτείται εκ των προτέρων δημοσιότητα.

Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αναθέτουν κατ' έτος, μία ή περισσότερες συμβάσεις, συνολικού προϋπολογισμού μέχρι ποσοστού δέκα τοις εκατό (10%) των πιστώσεων της Αναθέτουσας Αρχής κατ' έτος, για απευθείας ανάθεση συμβάσεων μελετών. Στις περιπτώσεις μικρών δήμων, για τους οποίους, ο συνολικός ετήσιος προϋπολογισμός των τεχνικών μελετών τους δεν επιτρέπει την κάλυψη της προϋπόθεσης αυτής και για να μην κινδυνεύει με ακύρωση η σύμβαση, θα πρέπει να ακολουθηθεί η διαδικασία του συνοπτικού διαγωνισμού ακόμη και αν ο προϋπολογισμός της μελέτης είναι μικρότερος των 20.000 €. Για παράδειγμα αν ο συνολικός ετήσιος προϋπολογισμός του Δήμου για μελέτες είναι 180.000 € και η προεκτίμηση αμοιβής της μελέτης οδηγεί σε προϋπολογισμό με ΦΠΑ 19.000 €, τότε

δεν μπορεί να γίνει απ' ευθείας ανάθεση μέσω καταλόγου και πρέπει να ακολουθηθεί η διαδικασία του συνοπτικού διαγωνισμού παρότι δεν υπερβαίνει τα 20.000 € χωρίς ΦΠΑ. Για τις δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, η κάθε Αναθέτουσα Αρχή προκειμένου να προβεί στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης δημοσιεύει, μία φορά κατ' έτος και για διάστημα είκοσι (20) ημερών, πρόσκληση για την κατάρτιση καταλόγων ενδιαφερομένων ανά κατηγορίες έργων/μελετών. Στην πρόσκληση, η Αναθέτουσα Αρχή μπορεί να ζητεί από τους ενδιαφερόμενους να πληρούν απαιτήσεις ειδικής τεχνικής ικανότητας, για την εγγραφή τους στους καταλόγους (άρθρο 118 παρ.5 του Ν. 4412/2016).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

2. ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

2.1. Εθνική Νομοθεσία: Ο Ν. 4412/2016

Οι πρόσφατα θεσπισθέντες νόμοι αριθ. 4412/2016 και 4413/2016 αποτελούν τη μεταφορά στο εθνικό μας δίκαιο του νέου πακέτου Οδηγιών της ΕΕ που εγκρίθηκαν με στόχο τη ριζική μεταρρύθμιση της νομοθεσίας σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις στα κράτη-μέλη της ΕΕ. Ειδικότερα, οι προαναφερθέντες Ν. 4412/2016 και Ν. 4413/2016 είναι μια προσαρμογή του ελληνικού δικαίου στις διατάξεις:

α) της Οδηγίας 2014/24 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

β) της Οδηγίας 2014/25 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις από φορείς που δραστηριοποιούνται στον τομέα του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ.

γ) της Οδηγίας 2014/23 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την απονομή των συμβάσεων παραχώρησης.

Ο νόμος 4412/2016, ο οποίος ενσωματώνει τις διατάξεις των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ στην ελληνική νομοθεσία ρυθμίζει, πλέον, με ομοιόμορφο τρόπο τις διαδικασίες ανάθεσης και την απόδοση όλων των δημόσιων προμηθειών, υπηρεσιών και συμβάσεων έργων σε όλους τους τομείς. Συγκεκριμένα, οι διατάξεις του Ν. 4412/2016 ισχύουν για όλες τις συμβάσεις ανεξάρτητα από τον τύπο και την εκτιμώμενη αξία. Ειδική αναφορά σε αυτό το νόμο γίνεται σε δημόσιες συμβάσεις που εκτελούνται με τη μορφή των συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ). Επιπλέον, όσον αφορά στις συμβάσεις αυτές εξακολουθούν να ισχύουν οι διατάξεις του Ν. 3389/2005 ⁴¹.

⁴¹ Ι. Κίτσος Ι. (2014). *Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα και Συμβάσεις Παραχώρησης. Συνεργασίες δημοσίων και ιδιωτικών φορέων για την ανάπτυξη δημοσίων υποδομών με ιδιωτικές επενδύσεις κεφαλαίων. Σύμφωνα με το διεθνές, το ευρωπαϊκό ενωσιακό και το ελληνικό δίκαιο*. Αθήνα: Σάκκουλα, σελ. 112

Οι βασικές ουσιαστικές διατάξεις που θεσπίστηκαν με το νέο νόμο συνοψίζονται ως εξής⁴²:

- Παρέχονται ενιαίες ρυθμίσεις για τις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων με τιμή πάνω και κάτω από τα κατώτατα όρια της κοινοτικής νομοθεσίας, ενώ συγχρόνως προωθείται η εφαρμογή απλουστευμένων διαδικασιών όπως συνοπτικές προσφορές και άμεση ανάθεση συμβάσεων με εκτιμώμενη αξία, χωρίς ΦΠΑ, ίση ή κάτω από 60.000 και 20.000 ευρώ αντίστοιχα.
- Ορίζεται επίσης η έννοια των συγκρούσεων συμφερόντων, που αφορούν κυρίως σε κάθε κατάσταση όπου οι υπάλληλοι της αναθέτουσας αρχής ή μιας υπηρεσίας προμηθειών (και οι συγγενείς τους) ενεργούν για λογαριασμό της αναθέτουσας αρχής και συμμετέχουν στη διαδικασία σύναψης της σύμβασης και που ενδέχεται να επηρεάσουν τα αποτελέσματα της διαδικασίας αυτής έχουν, άμεσα ή έμμεσα, οικονομικό ή άλλο προσωπικό συμφέρον, οπότε και μπορεί να θεωρηθεί ότι θέτουν σε κίνδυνο την αμεροληψία τους στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων.
- Συμβάσεις που συνάπτονται από τις αναθέτουσες αρχές με μια εκτιμώμενη αξία άνω των 60.000 ευρώ (χωρίς ΦΠΑ) τελούν υπό την επιφύλαξη καταβολής φόρου παρακράτησης 0,02% στο ελληνικό κράτος. Αυτό το ποσό παρακρατείται σε κάθε πληρωμή από την αναθέτουσα αρχή.
- Οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να δημοσιεύουν τις προσκλήσεις υποβολής προσφορών στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ). Η υποχρέωση δημοσίευσης συνοπτικής

⁴² Κ. Βαρδακαστάνης (2016). *Περιβάλλον: Δημόσιες συμβάσεις: Διαγράμματα, σχόλια, νομολογία, υποδείγματα*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 115-118

ανακοίνωσης της πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος σε δύο ημερήσιες εφημερίδες καταργήθηκε από την 1.1.2018, ενώ η υποχρέωση δημοσίευσης περίληψης της προκήρυξης του διαγωνισμού στον τοπικό και περιφερειακό Τύπο καταργείται από 1.1.2021.

- Για τη διεξαγωγή της διαδικασίας ανάθεσης έργων ή σχεδίων, η τεχνική υπηρεσία της αναθέτουσας αρχής πρέπει να έχει την απαιτούμενη τεχνική ικανότητα. Με κοινή υπουργική απόφαση προβλεπεται η θέσπιση ειδικών τεχνικών προτύπων ικανότητας για τις αναθέτουσες αρχές.
- Θεσπίζεται ένα δυναμικό σύστημα αγορών, το οποίο πρέπει να λειτουργεί πλήρως ηλεκτρονικά. Μπορεί να χρησιμοποιείται από τις αναθέτουσες αρχές για κοινές χρήσεις αγορών και είναι ανοικτό σε κάθε οικονομικό φορέα που πληροί τα κριτήρια επιλογής.
- Θεσπίζεται διαδικασία για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων μέσω ηλεκτρονικών δημοπρασιών, στις οποίες αναθεωρήθηκαν οι νέες τιμές προς τα κάτω. Όσον αφορά ορισμένα στοιχεία των προσφορών παρουσιάζονται και νέες τεχνικές ηλεκτρονικής προμήθειας, όπως οι ηλεκτρονικοί κατάλογοι.
- Οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να καταρτίσουν ειδικό φάκελο Δημόσιας Σύμβασης, ο οποίος θα περιλαμβάνει ως ελάχιστη απαίτηση πληροφορίες σχετικά με τη σκοπιμότητα της σύμβασης, τον προϋπολογισμό, τα έγγραφα και τα αρχεία της διαδικασίας πρόσκλησης υποβολής προσφορών, δικαιολογητικά για τη διαδικασία ανάθεσης συμβάσεων κ.λπ.
- Για την έναρξη της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων, απαιτείται να ολοκληρωθεί η διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης και οι απαιτούμενες απαλλοτριώσεις γης και αρχαιολογικής έρευνας.

- Το ποσό της εγγύησης συμμετοχής για τη διαδικασία σύναψης συμβάσεων δεν υπερβαίνει το 2% της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης, ενώ καμία εγγύηση συμμετοχής δεν απαιτείται για την υποβολή προσφορών και άμεσων συμβάσεων. Επιπλέον, το ποσοστό απόδοσης δεν πρέπει να υπερβαίνει το 5% της αξίας της σύμβασης.
- Συγκεκριμένα για τις συμβάσεις σχεδιασμού και τις συμβάσεις για την παροχή τεχνικών και επιστημονικών υπηρεσιών, η συμμετοχή στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων επιτρέπεται για τους οικονομικούς διαχειριστές μόνο όταν είναι καταχωρημένοι στο Μητρώο σχεδιαστών ή, για τους φορείς χωρίς επίσημο μητρώο, όταν πιστοποιούνται από αναγνωρισμένο οργανισμό πιστοποίησης. Σε περίπτωση που ο συμμετέχων σε μια διαδικασία σύναψης συμβάσεων είναι μια ομάδα επιχειρήσεων ή κοινοπραξία, η ανωτέρω απαίτηση πρέπει να πληρείται από όλα τα μέλη της ομάδας ή από την ΚΕ.
- Όταν ένας οικονομικός φορέας που συμμετέχει σε μια διαδικασία ανάθεσης συμβάσεων βασίζεται στις δυνατότητες άλλων οντοτήτων όσον αφορά τα κριτήρια που αφορούν τα επαγγελματικά του προσόντα, οι φορείς αυτοί είναι υποχρεωμένοι να εκτελέσουν τα καθήκοντα/υπηρεσίες για τα οποία απαιτείται αυτή η συγκεκριμένη ικανότητα. Επιπλέον, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να απαιτήσουν να είναι ο συμμετέχων και ο φορέας υποστήριξης από κοινού υπεύθυνοι για την εκτέλεση της σύμβασης.
- Για την συμμετοχή στη διαδικασία σύναψης συμβάσεων οι αναθέτουσες αρχές δέχονται το Ευρωπαϊκό Έγγραφο Ενιαίας Προμήθειας (European Single Procurements Document- ESPD), το οποίο συνίσταται σε επικαιροποιημένη υπεύθυνη δήλωση, ως προκαταρκτική απόδειξη για την αντικατάσταση των πιστοποιητικών που εκδίδονται από δημόσιες αρχές και επιβεβαιώνει ότι ο

οικονομικός φορέας που υποβάλλει προσφορά καλύπτει τα κριτήρια επιλογής του διαγωνισμού.

- Μετά την έναρξη της περιόδου κατασκευής, οι κύριοι σχεδιαστές είναι υποχρεωμένοι να συμμετέχουν στην εκτέλεση ως Τεχνικοί Σύμβουλοι-Σχεδιαστές.
- Σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, οι συμβάσεις μπορούν να τροποποιηθούν κατά τη διάρκεια της ισχύος τους χωρίς νέα διαδικασία σύναψης συμβάσεων. Ωστόσο, στην περίπτωση αυτή, οποιαδήποτε αύξηση της τιμής δεν πρέπει να υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης. Επιπλέον, οι συμβάσεις μπορούν επίσης να τροποποιηθούν όταν η συνολική αξία της τροποποίησης είναι κάτω από τις δύο ακόλουθες τιμές: ή τα κατώτατα όρια που ορίζει ο νόμος και το 10% της αρχικής σύμβασης της αξίας των συμβάσεων υπηρεσιών και προμηθειών ή κάτω από το 15% της αρχικής αξίας της σύμβασης έργων.

2.2. Εθνική Νομοθεσία : Ο Ν. 4413/2016

Ο νόμος 4413/2016 ενσωματώνει τις διατάξεις της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ με την περαιτέρω θέσπιση των εθνικών κανονισμών που εφαρμόζουν τις διατάξεις της Οδηγίας, καθώς και άλλες κανονιστικές διατάξεις της Οδηγίας του ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου. Με αυτόν τον τρόπο, η ελληνική νομοθεσία για πρώτη φορά έχει ένα ενιαίο, ανεξάρτητο και ομοιόμορφο κανονιστικό πλαίσιο σχετικά με τη σύναψη και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης έργων και υπηρεσιών. Οι διατάξεις ισχύουν για όλες τις συμβάσεις παραχώρησης έργων και υπηρεσιών αξίας ίσης ή μεγαλύτερης των 5.225.000 ευρώ, ενώ οι συμβάσεις κάτω από αυτό το όριο

εξαιρούνται από την εφαρμογή αυτών των συγκεκριμένων διατάξεων του νόμου. Σημειώνεται επίσης ότι οι παραχωρήσεις που εκτελούνται με τη μορφή συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) υπόκεινται στις διατάξεις του παρόντος νόμου, με τη συμπληρωματική εφαρμογή των διατάξεων του Ν. 3389/2005⁴³.

Η έννοια των συμβάσεων παραχώρησης έργων και υπηρεσιών ορίζεται και αναλύεται σύμφωνα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου σχετικά με αυτό το σημαντικό θέμα. Η σύμβαση παραχώρησης συνεπάγεται τη μεταβίβαση στον παραχωρήσαντα του λειτουργικού κινδύνου που απορρέει από την εκμετάλλευση αυτών των έργων ή υπηρεσιών.

Ο νόμος περιλαμβάνει μια σαφή μέθοδο υπολογισμού της αξίας της παραχώρησης από τις αναθέτουσες αρχές, η οποία είναι ο συνολικός κύκλος εργασιών του παραχωρηθέντος που δημιουργείται κατά τη διάρκεια της σύμβασης έναντι του αντικειμένου της παραχώρησης .⁴⁴

Προκειμένου να προετοιμαστεί και να διεξαχθεί η διαδικασία σύναψης συμβάσεων και να παρακολουθηθεί η επίβλεψη της σύμβασης παραχώρησης έργου, απαιτείται η τεχνική υπηρεσία της αναθέτουσας αρχής να έχει τουλάχιστον ένα ελάχιστο επίπεδο προσωπικού (προσωπικό και δεξιότητες) προκειμένου να μπορέσουν να ανταποκριθούν επαρκώς στα έργα που προορίζονται για παραχώρηση.

Για τις παραχωρήσεις που διαρκούν περισσότερο από πέντε (5) χρόνια, η μέγιστη διάρκεια της παραχώρησης δεν πρέπει να υπερβαίνει το χρόνο που θα μπορούσε

⁴³ Κ. Βαρδακαστάνης (2016). *Περιβάλλον: Δημόσιες συμβάσεις: Διαγράμματα, σχόλια, νομολογία, υποδείγματα*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 105

⁴⁴ Κ. Βαρδακαστάνης Κ., *Περιβάλλον: Δημόσιες συμβάσεις: Διαγράμματα, σχόλια, νομολογία, υποδείγματα*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 155

εύλογα να αναμένεται να αναλάβει ένας ανάδοχος για να ανακτήσει τις επενδύσεις που πραγματοποιήθηκαν μαζί με μια απόδοση επί του επενδεδυμένου κεφαλαίου.

Στην περίπτωση μεικτών συμβάσεων, όπου τα διάφορα μέρη που συνιστούν τη σύμβαση παραχώρησης αντικειμενικά δεν μπορούν να διαχωριστούν, πρέπει να καθοριστούν οι εφαρμοστέοι κανόνες μετά από τη συγκατάθεση του Τεχνικού Συμβουλίου για τα Δημόσια Έργα της Γενικής Γραμματείας Υποδομών αναφορικά με τις συμβάσεις που υπερβαίνουν τα κατώτατα όρια και του Τεχνικού Συμβουλίου της αναθέτουσας αρχής αναφορικά με τις συμβάσεις κάτω από τα κατώτατα όρια εφαρμογής της Οδηγίας⁴⁵.

Ο στόχος της ενοποίησης και της απλούστευσης του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων μέσω της μεταφοράς της νέας δέσμης μεταρρυθμίσεων της νομοθεσίας της ΕΕ στην εθνική νομοθεσία φαίνεται να επιτυγχάνεται καταρχήν. Από τη θετική πλευρά, η νέα νομοθετική πρωτοβουλία εισήγαγε τη διαφάνεια και την καταπολέμηση της διαφθοράς και έχει θέσει ιδιαίτερη έμφαση στην πρόβλεψη και τον προγραμματισμό των δημόσιων συμβάσεων. Αναμφίβολα, μια σημαντική αλλαγή για την καλύτερη προετοιμασία των έργων και την αποφυγή καθυστερήσεων είναι η υποχρέωση προηγούμενης συμπλήρωσης των απαλλοτριώσεων γης, της αρχαιολογικής έρευνας και του περιβάλλοντος στις διαδικασίες αδειοδότησης. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η συμμετοχή των οικονομικών φορέων στις προσκλήσεις υποβολής προσφορών και στις επιδόσεις των διαδικασιών προμηθειών διευκολύνεται και απλουστεύεται⁴⁶.

⁴⁵Κ.Βαρδακαστάνης *Περιβάλλον: Δημόσιες συμβάσεις: Διαγράμματα, σχόλια, νομολογία, υποδείγματα*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 102

⁴⁶ Εγκύκλιος Α.Π. Π1/678/26-03-2013 Λειτουργία του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΣ).» Αθήνα: ΥΠΑΑΥΜΔ/ ΓΓΕ, 2013

Όσον αφορά στις παραχωρήσεις, καθιερώθηκε ένα σαφές ρυθμιστικό πλαίσιο, αφαιρώντας την υπάρχουσα ανασφάλεια όσον αφορά στο νομικό σύστημα που ρυθμίζει τη διαδικασία ανάθεσης των συμβάσεων αυτών των παραχωρήσεων. Ωστόσο, η διατήρηση ορισμένων διατάξεων της υπάρχουσας νομοθεσίας στον τομέα αυτό, η διαφοροποίηση των κανονισμών για ορισμένες κατηγορίες συμβάσεων, χωρίς αυτό να είναι εγγενώς απαραίτητο και η διάταξη για την έκδοση πολλών διοικητικών πράξεων (Υπουργικές αποφάσεις, προεδρικά διατάγματα, εγκυκλίους) προκειμένου να διευκρινιστούν ορισμένες διατάξεις του νόμου και να επιτευχθεί πλήρης εφαρμογή, αποδυναμώνουν την ομοιόμορφη εφαρμογή του νόμου και θα μπορούσαν να προκαλέσουν και πάλι ειδικά καθεστώτα και αποκλίσεις. Για να αποφευχθεί αυτός ο κίνδυνος, απαιτείται η έγκαιρη έκδοση των προτύπων σχετικά με προκηρύξεις διαγωνισμών και συμβάσεων⁴⁷.

Οι νόμοι 4412/2016 και 4413/2016 περιλαμβάνουν σημαντικές ρυθμίσεις στον τομέα της νομικής προστασίας κατά την ανάθεση και την εκτέλεση των συμβατικών σταδίων.

Οι αναθέτουσες αρχές έχουν την ελευθερία να οργανώσουν τη διαδικασία που οδηγεί στην επιλογή του παραχωρητή υπό την προϋπόθεση ότι τηρούνται οι διατάξεις του Ν. 4413/2016.

Οι αναθέτουσες αρχές είναι υποχρεωμένες να δημοσιεύουν τις προσκλήσεις υποβολής προσφορών και την ανάθεση συμβάσεων στο πλαίσιο του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (CEPPR) και στην ιστοσελίδα τους.

⁴⁷ Κ.Βαρδακαστάνης, *Περιβάλλον: Δημόσιες συμβάσεις: Διαγράμματα, σχόλια, νομολογία, υποδείγματα*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 115

Ο Ν. 4413/2016 περιλαμβάνει επίσης διατάξεις ισοδύναμες με το Ν. 4412/2016 σχετικά με τη σύγκρουση συμφερόντων, τους λόγους αποκλεισμού, την υποστήριξη άλλων οικονομικών φορέων εκμετάλλευσης, την τροποποίηση των συμβάσεων και την τροποποίηση του φακέλου της σύμβασης παραχώρησης⁴⁸.

Κατά την εκτέλεση των συμβάσεων παραχώρησης, οι διατάξεις των εγγράφων του διαγωνισμού και του νόμου ισχύουν και συμπληρώνουν τον ελληνικό Αστικό Κώδικα. Σε περίπτωση που έχει συσταθεί οντότητα ειδικού σκοπού για την εφαρμογή της σύμβασης παραχώρησης, η εν λόγω οντότητα θα λάβει την νομική μορφή της Ανώνυμης Εταιρείας (Α.Ε.) εάν η παραχώρηση είναι αξίας άνω των 5.225.000 ευρώ, ενώ για τις συμβάσεις κάτω από αυτή την τιμή, αυτή η οντότητα ειδικού σκοπού θα λάβει την νομική μορφή είτε Ανώνυμης Εταιρείας (Α.Ε.), είτε Εταιρείας Περιορισμένης Ευθύνης (Ε.Π.Ε.) είτε Ιδιωτικής Κεφαλαιουχικής Εταιρείας (ΙΚΕ)⁴⁹.

2.3. Λοιπές εθνικές Διατάξεις

Εκτός των ελληνικών κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις όσον αφορά την ενσωμάτωση των Οδηγιών της Ε.Ε., η ελληνική νομοθεσία περιλαμβάνει μια σειρά από εθνικές διατάξεις όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις, οι οποίες⁵⁰:

α. Δε βρίσκονται εντός του πεδίου εφαρμογής του νομικού πλαισίου της Ε.Ε.

⁴⁸ Κ.Βαρδακαστάνης *Περιβάλλον: Δημόσιες συμβάσεις: Διαγράμματα, σχόλια, νομολογία, υποδείγματα*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 121

⁴⁹ Κ.Βαρδακαστάνης, *Περιβάλλον: Δημόσιες συμβάσεις: Διαγράμματα, σχόλια, νομολογία, υποδείγματα.*, ό.π., 2016, σελ. 108

⁵⁰ Κ.Βαρδακαστάνης, ό.π., 2016, σελ. 114

β. Παρέχουν διαδικαστικούς κανόνες μιας και συστήνονται φορείς και ιδρύματα, τα οποία συμμετέχουν στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων, και

γ. Σε κάποιες περιπτώσεις εφαρμόζονται οι κανόνες της Ε.Ε. για τις δημόσιες συμβάσεις αλλά μόνο για τα θέματα που ρυθμίζουν οι κανόνες της Ε.Ε.

Αυτές οι εθνικές διατάξεις πρέπει να είναι πάντοτε σύμφωνες με τους κανόνες της Ε.Ε. έτσι ώστε να μπορούν να εκτελεστούν στο ελληνικό δίκαιο⁵¹.

2.3.1. Καθεστώς δικαίου των δημοσίων συμβάσεων

Η Ελλάδα έχει επικυρώσει τη συμφωνία περί δημοσίων συμβάσεων του ΠΟΕ με τον Ν. 2513/1997. Ως γνωστόν, σύμφωνα με το άρθρο 28 (1) του Συντάγματος, οι διεθνείς συμβάσεις - από τη στιγμή που επικυρώνονται με νόμο και γίνονται λειτουργικές σύμφωνα με τους αντίστοιχους όρους - αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού δικαίου και υπερισχύουν κάθε αντίθετης διάταξης⁵².

Αναφορικά με το ελληνικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων για τα Δημόσια Έργα (Δ.Ε.), πλην της εφαρμογής του Π.Δ. 60/2007, εφαρμόζεται το νομικό πλαίσιο της Ε.Ε. που περιλαμβάνει: α) εθνικές διατάξεις που επεκτείνουν την εφαρμογή του νομικού πλαισίου της Ε.Ε. όσον αφορά στα έργα παραχώρησης μη-ευρωπαϊκής διάστασης καθώς και όσον αφορά στις συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών (οποιασδήποτε αξίας) που δεν εμπίπτουν στο νομικό πλαίσιο της Ε.Ε. και β) εθνικές διατάξεις που

⁵¹ Θ. Πανάγος, *Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα*, Αθήνα, Σάκκουλα, 2009, σελ. 81

⁵² Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, Κατευθυντήρια Οδηγία 3 «Η Συμφωνία-Πλαίσιο στις Δημόσιες Συμβάσεις», υπό ημερομηνία 30.7.2014

διέπουν την ανάθεση των συμβάσεων παραχώρησης δημοσίων έργων μη ευρωπαϊκής διάστασης⁵³.

2.4. Δικαστικός έλεγχος - Διορθωτικά μέτρα

Στις δημόσιες συμβάσεις πρέπει να εντοπιστούν και να χαρτογραφηθούν οι συνολικοί θύλακες διαφθοράς μιας και για τη συγκεκριμένη παραγωγή ειδικής νομοθεσίας, γίνεται διαχείριση της ανομίας, ενώ η οικονομική εγκληματικότητα που διαπερνά τις δημόσιες συμβάσεις δεν είναι τυχαίο περιστατικό ούτε ατομικό σύμπτωμα ούτε έχει ατομικά χαρακτηριστικά. Στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων θα πρέπει να αντιμετωπιστεί ένα μεγάλο μέρος διαφθοράς που συνδυασμένη με τα νέα «παραδείγματα» της ακριβούς δικαιοσύνης και της στοχευμένης κακής νομοθέτησης συντελούν στην ανομία. Αυτό που πρέπει να σημειωθεί είναι πως όλες οι «κρίσιμες» διοικητικές και δημόσιες συμβάσεις έχουν κριθεί ως «νόμιμες». Έτσι, όλες οι περιπτώσεις διαφθοράς για τις οποίες στην Ελλάδα και το εξωτερικό υπάρχουν φωνές κατακραυγής, προέρχονται από νόμιμες δημόσιες συμβάσεις. Πρόκειται για τη λεγόμενη «γκρίζα ζώνη» μεταξύ του «ουδέτερου» διοικητικού δικαίου και του ποινικού δικαίου και ευρύτερα την οικονομία, λαμβάνοντας υπόψη και τις περιπτώσεις των μεγάλων δημοσίων συμβάσεων παραχώρησης ή των έργων ΣΔΙΤ που με την τακτική της μεταγενέστερης «νομοθετικής κύρωσης» νομιμοποιήθηκαν και έγιναν πλέον απόλυτα «απρόσβλητες»⁵⁴.

⁵³ Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, Κατευθυντήρια Οδηγία 3 «Η Συμφωνία-Πλαίσιο στις Δημόσιες Συμβάσεις», υπό ημερομηνία 30.7.2014

⁵⁴ Κ.Βαρδακαστάνης, *Περιβάλλον: Δημόσιες συμβάσεις: Διαγράμματα, σχόλια, νομολογία, υποδείγματα.*, ό.π., 2016, σελ. 167

Στη χρονική περίοδο πριν το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης στη χώρα μας έως το 2009-2010 η διοίκηση συν-νομοθετεί για δεκαετίες και ενώνεται με την πολιτική μέσω του κομματικού κράτους από τη δεκαετία του '80, όπου το Κοινοβούλιο απλά επικυρώνει τις δράσεις και τις επιλογές της Διοίκησης.

Με την ψήφιση των νόμων Ν. 2522/1997 και Ν. 2854/2000 (ασφαλιστικά μέτρα στις δημόσιες συμβάσεις) αναμορφώθηκε το σύστημα της προσωρινής δικαστικής προστασίας, παρέχοντας σε όσους συμμετείχαν στους δημόσιους διαγωνισμούς-υποψηφίους αναδόχους, σοβαρότατα εχέγγυα για έγκαιρη και αποτελεσματική προσωρινή δικαστική προστασία και διασφάλιση των δικαιωμάτων τους, που πηγάζουν από το δίκαιο της Ε.Ε., καλύπτοντας τα δικαιοκρατικά κενά της εθνικής έννομης τάξης, χωρίς να γίνεται περαιτέρω αξιοποίηση των δυνατοτήτων που είχε η Οδηγία 2014/23/ΕΕ για να αναμορφωθούν και οι λοιποί εθνικοί κανόνες και διατάξεις προσωρινής δικαστικής προστασίας⁵⁵.

Οι πιο πάνω νόμοι αναγνώρισαν πως πρέπει η προσωρινή δικαστική προστασία να είναι έγκαιρη, να παρέχεται σε προσήκοντα χρόνο και να δίνει στον εθνικό δικαστή και το δικαστή της Ε.Ε. το δικαίωμα να διατάξει οποιαδήποτε κατάλληλα προσωρινά μέτρα για να αποτρέψει ανεπανόρθωτες βλάβες ή βλάβες που δύσκολα μπορούν να επανορθωθούν στα συμφέροντα των ιδιωτών, οι οποίοι προσφεύγουν στην προσωρινή δικαστική προστασία μέχρι το δικαστήριο της κύριας υπόθεσης.

Σύμφωνα με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκε από την Οδηγία 2007/66/ΕΚ, ο Νόμος 3886/2010 θέτει μια σειρά λεπτομερών διατάξεων όσον αφορά στο δικαστικό έλεγχο των διαδικασιών υποβολής προσφορών. Ο εν λόγω δικαστικός

⁵⁵ Α.Γέροντας, Δίκαιο Δημοσίων Έργων, Η διοικητική σύμβαση - ανάθεση - εκτέλεση – δικαστική προστασία, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2009, σελ. 270

έλεγχος περιλαμβάνει προσωρινά μέτρα, την ακύρωση των πράξεων της αναθέτουσας αρχής και την αποζημίωση σε ορισμένες περιπτώσεις. Προϋπόθεση πριν από την κίνηση της διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων είναι ότι οι υποψήφιοι πρέπει να υποβάλουν προδικαστική ένσταση/προσφυγή ενώπιον των αρμόδιων οργάνων της αναθέτουσας αρχής. Η αρχή είναι τότε υποχρεωμένη να απαντήσει στο πολύ σύντομο χρονικό διάστημα των δεκαπέντε (15) ημερών (άρθρο 4 του Ν. 3886/2010) και μετά την περίοδο αυτή ο υποψήφιος μπορεί να προσφύγει στην αίτηση λήψεως ασφαλιστικών μέτρων. Στη συνέχεια, εάν η σχετική αίτηση γίνει αποδεκτή, ο υποψήφιος είναι υποχρεωμένος να υποβάλει αίτηση ακύρωσης οποιασδήποτε ρήτρας ή απόφασης της προσφοράς που είναι αντίθετη με το εθνικό/κοινοτικό δίκαιο ή ακόμη και με την ακύρωση της σύμβασης, αν η τελευταία έχει υπογραφεί. Τέλος, αλλά εξίσου σημαντικό, σύμφωνα με το άρθρο 9 του Νόμου 3886/2010, ο υποψήφιος μπορεί να ζητήσει αποζημίωση, εάν η αναθέτουσα αρχή προβαίνει στην υπογραφή της σύμβασης, παρά τα προσωρινά μέτρα που μπορεί να έχουν αποφασιστεί από το Δικαστήριο. Επαρκείς διαδικασίες δικαστικού ελέγχου είναι επίσης κατάλληλες για τους υποψηφίους των προσφορών που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας της ΕΕ. Οι διαδικασίες αυτές μπορούν να λάβουν τη μορφή αναθεώρησης διοικητικών δικαστηρίων, ανάλογα με τη νομική φύση της αναθέτουσας αρχής (είτε διέπεται από το δημόσιο είτε από το ιδιωτικό δίκαιο αντίστοιχα).

Η προσωρινή δικαστική προστασία αποσυνδέεται πλέον από τις προϋποθέσεις του κοινού δικονομικού δικαίου και στοχεύει στο να επιλύονται ταχέως οι διαφορές, εξυπηρετώντας τόσο τα ιδιωτικά συμφέροντα των διαγωνιζομένων όσο και το δημόσιο συμφέρον της σύναψης της δημόσιας σύμβασης που απαιτούν αμεσότητα εκκαθάριση της διαφοράς. Η επιτυχία αυτού του νομοθετικού συστήματος

προσωρινής δικαστικής προστασίας αποδείχθηκε από το συνεχώς αυξανόμενο αριθμό των αιτήσεων της προσωρινής δικαστικής προστασίας που άρχισαν να κατατίθενται στα αρμόδια δικαστήρια από την ημερομηνία της έναρξης εφαρμογής του νόμου⁵⁶.

Από την περίοδο του 2010 και μετά αρχίζουν να είναι εμφανή τα χαρακτηριστικά αποτελέσματα της κακής νομοθέτησης και του ανεξέλεγκτου της Διοίκησης που σε όλη τη διάρκεια της κρίσης έχει γίνει «ακαταδίκωτο». Το ανεξέλεγκτο της Διοίκησης αποτελεί τη θεωρία που αναπτύχθηκε από το ΣτΕ και ισχύει στο Διοικητικό Δίκαιο, βάσει της οποίας το δικαστήριο δεν ελέγχει τη Διοίκηση στην ουσιαστική της απόφαση, αλλά υπάρχει απλά μια υπερδιόγκωση της νομοθετούσας διοίκησης που είναι ανεξέλεγκτη.

Με την από 4.12.2012 Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου και στη συνέχεια με διάταξη Νόμου (Ν. 4146/2013 και Ν. 4198/2013) επιβλήθηκε στα ασφαλιστικά μέτρα παράβολο που φτάνει στο ύψος των 50.000 ευρώ, το οποίο κρίθηκε και συνταγματικό και αναλογικό από το ΣτΕ, επειδή υπήρχε πλαφόν 1% στον προϋπολογισμό των διαγωνισμών των δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών.

Ακολούθως εκδόθηκε ο Ν. 4821/ 2014 για τα «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις», στο δεύτερο μέρος του οποίου υπάρχουν διατάξεις του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, με τις οποίες επιχειρήθηκε να ενοποιηθεί και να αναδιαρθρωθεί το σύνολο της νομοθεσίας των δημοσίων συμβάσεων. Το ύψος του παραβόλου εξαρτάται από τον προϋπολογισμό της δημόσιας σύμβασης αλλά δε

⁵⁶ Α.Γέροντας, Δίκαιο Δημοσίων Έργων, Η διοικητική σύμβαση - ανάθεση - εκτέλεση – δικαστική προστασία, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2009, σελ. 284

συνυπολογίζεται πλέον ο ΦΠΑ που αναλογεί. Θεσπίστηκε για πρώτη φορά το κατώτατο όριο παραβόλου (για την προδικαστική προσφυγή) και το ανώτατο όριο μειώθηκε σε 10.000 ευρώ. Η καταβολή του παραβόλου πρέπει να πραγματοποιείται με την κατάθεση της προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων που καθίσταται αρμόδια για την εκδίκασή της. Αυτό που πρέπει να σημειωθεί είναι πως σε μια περίοδο οικονομικής κρίσης, ο Έλληνας νομοθέτης αύξησε δραματικά τις δικονομικές δαπάνες σε τέτοιο βαθμό και με συστηματικό τρόπο έτσι ώστε να υπάρχει ένας «εισπρακτικός» στόχος και όχι για να διασφαλιστεί η εύρυθμη λειτουργία των δικαστηρίων⁵⁷.

Εν πάση περιπτώσει, ο νόμος 3669/2008 (Κώδικας για τις Δημόσιες Συμβάσεις, που ισχύει κυρίως για συμβάσεις δημοσίων έργων) έχει λεπτομερείς διατάξεις όσον αφορά τυχόν ζητήματα σχετικά με την εκτέλεση της σύμβασης, τις προδιαγραφές των συμβατικών όρων, τη σύναψη της σύμβασης, τον τερματισμό, την παράταση κ.λπ.

Απαιτείται εγγύηση, η οποία συνήθως ανέρχεται στο 5% της προϋπολογιζόμενης τιμής από όλους τους συμμετέχοντες σε διαγωνισμούς. Όταν επιλεγεί, ο συμμετέχων - ανάδοχος καλείται να αντικαταστήσει την προαναφερθείσα εγγύηση με εγγύηση καλής εκτέλεσης, που συνήθως ανέρχεται στο 10% της αξίας της σύμβασης. Όσον αφορά στις δημόσιες συμβάσεις, ο αντισυμβαλλόμενος καλείται να υποβάλει δάνειο απόδοσης ύψους 5% των προϋπολογιζόμενων τελών. Τα ομόλογα επιδόσεων για τις συμβάσεις παραχώρησης συνάπτονται ad hoc⁵⁸.

⁵⁷ Α.Γέροντας, *Δίκαιο Δημοσίων Έργων, Η διοικητική σύμβαση - ανάθεση - εκτέλεση – δικαστική προστασία*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2009, σελ. 291

⁵⁸ Α.Γέροντας, *Δίκαιο Δημοσίων Έργων, Η διοικητική σύμβαση - ανάθεση - εκτέλεση – δικαστική προστασία*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2009, σελ. 294

Πράγματι, μπορούν να συμφωνηθούν ποινικές ρήτρες για οποιαδήποτε αδικαιολόγητη καθυστέρηση, η οποία ξεκινάει από ένα ποσοστό 15% της μέσης αξίας ανά ημέρα του Έργου (άρθρο 49 Ν. 3669/2008). Ποινικές ρήτρες που επιβάλλονται για τη μη τήρηση της τελικής προθεσμίας δεν μπορούν ωστόσο να υπερβούν το ποσό του 6% της συνολικής αξίας της σύμβασης (εξαιρουμένου του ΦΠΑ). Επίσης, όλα τα τέλη που υποβάλλονται ως εγγυήσεις για την ορθή εκτέλεση της σύμβασης θα μπορούσαν να παρακρατηθούν, θεωρούμενα ως πρόστιμο που επιβλήθηκε στον ανάδοχο, σε περίπτωση παρατυπιών ή ελαττωμάτων κατά την εκτέλεση της σύμβασης (άρθρα 61 και 35 του Ν. 3669/2008).

Γενικά, η σύμβαση δεν μπορεί να ανατεθεί. Ειδικότερα, σε σχέση με την παρούσα γενική απαγόρευση κατοχυρώνεται στο άρθρο 65 του Ν. 3669/2008 και μπορεί να εγκριθεί μόνο υπό τους όρους του εν λόγω άρθρου και του άρθρου 68 του Ν. 3669/2008. Ωστόσο, ο νόμος για τις προμήθειες άμυνας προβλέπει την ανάθεση των συμβάσεων σύμφωνα με τη διαδικασία και σύμφωνα με τα κριτήρια των άρθρων 69-72 του Ν. 3978/2011. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 53 παρ. 11 του Κ.Ν. 3669/2008, οι μελλοντικές απαιτήσεις δεν μπορούν να διατεθούν γενικά, αν και αυτό είναι δυνατό σε σχέση με τραπεζικά ιδρύματα ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή τους προμηθευτές που διατηρούν μια σχέση πίστης με την προσφορά σε σχέση με μια συγκεκριμένη δημόσια εργασία. (Αυτό προβλέπεται επίσης από το άρθρο 10 του Ν. 3263/2004 και το άρθρο 106 παρ. 2 του Ν. 3978/2011 σχετικά με: δημόσιες συμβάσεις άμυνας και ασφάλειας)⁵⁹.

⁵⁹ Δ.Ραΐκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.293.

2.5. Ευρωπαϊκή Ένωση - κοινοτικό δίκαιο

Η πολιτική της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις αποτελεί βασικό μέσο για τη δημιουργία της ενιαίας αγοράς, καθώς και για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής χρήσης των δημόσιων πόρων. Εντός της ΕΕ, οι δημόσιες συμβάσεις διέπονται από τις Οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, οι οποίες θεσπίζουν κοινούς κανόνες και διαδικασίες, που οφείλουν να τηρούν οι δημόσιες αρχές που αναθέτουν την εκτέλεση έργων ή υπηρεσιών διά της συμβατικής οδού.⁶⁰

Η μη τήρηση των κανόνων περί δημόσιων συμβάσεων αποτελεί χρόνια και σημαντική πηγή σφαλμάτων. Απόρροια της εμφάνισης σοβαρών σφαλμάτων είναι η έλλειψη ή η παντελής απουσία συνθηκών δίκαιου ανταγωνισμού ή/και η ανάθεση συμβάσεων σε προσφέροντες που δεν είχαν υποβάλει την πλέον συμφέρουσα προσφορά. Η έλλειψη επαρκώς λεπτομερών, αξιόπιστων και συνεκτικών στοιχείων σχετικά με τη φύση και το εύρος των σφαλμάτων στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων δεν καθιστά δυνατή την εμπεριστατωμένη ανάλυση των υποκείμενων αιτιών τους.

Η Επιτροπή άρχισε το 2010 να λαμβάνει μια σειρά μέτρων. Στις νομοθετικές δράσεις της περιλαμβάνονταν η αναθεώρηση των Οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις και η συμπερίληψη ειδικών προϋποθέσεων για τα συστήματα δημόσιων συμβάσεων σε συμφωνίες εταιρικής σχέσης, οι οποίες έπρεπε να είχαν εκπληρωθεί από τα κράτη μέλη το αργότερο έως το τέλος του 2016. Επίσης, το 2013 η Επιτροπή

⁶⁰ Δ.Ράϊκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.298.

συγκρότησε μια εσωτερική, τεχνική ομάδα εργασίας και κατάρτισε εσωτερικό σχέδιο δράσης⁶¹.

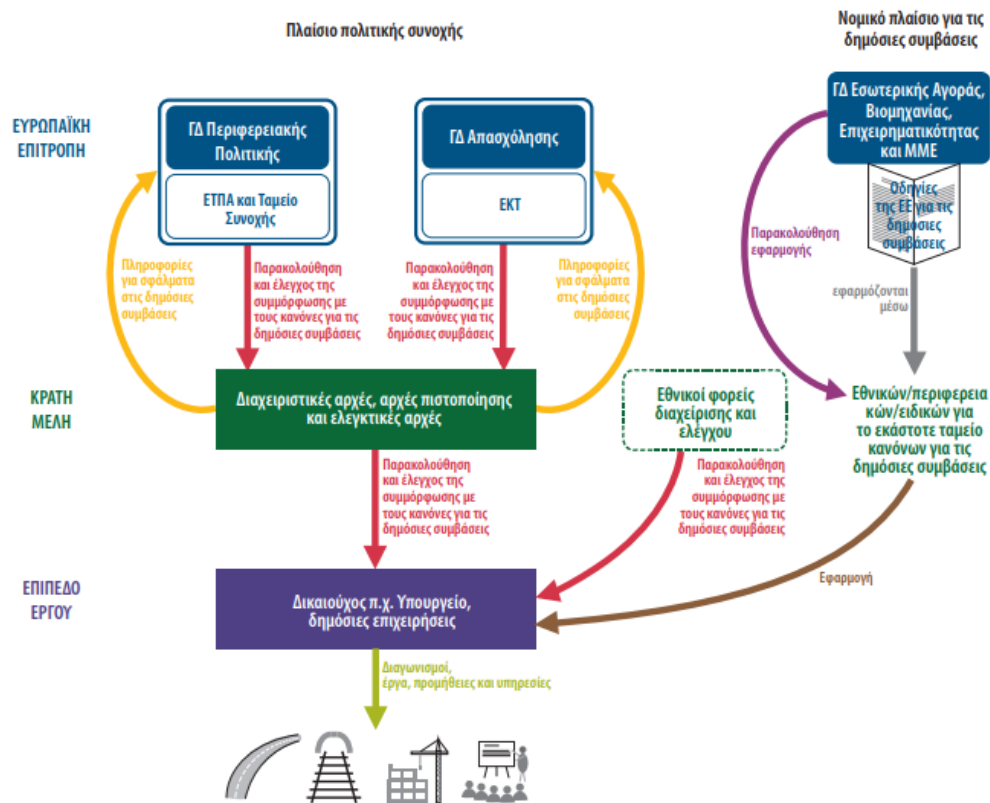
Η πολιτική της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις αποτελεί βασικό μέσο για τη δημιουργία της ενιαίας αγοράς και την επίτευξη μιας έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, σύμφωνα με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020», διασφαλίζοντας παράλληλα την πλέον αποδοτική χρήση των δημόσιων πόρων. Η βελτίωση της αποδοτικότητας των δημόσιων δαπανών και η επίτευξη της βέλτιστης σχέσης κόστους/οφέλους αποτελούν κεντρικούς στόχους των κυβερνήσεων. Έχουν θεσπιστεί σε διάφορες βαθμίδες διακυβέρνησης κανόνες που αποσκοπούν στη διασφάλιση της βέλτιστης δυνατής χρήσης των δημοσίων πόρων όταν πρόκειται για αγορές του Δημοσίου⁶².

Οι φορείς που συμμετέχουν ενεργά στην πολιτική συνοχής και τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων φαίνονται στο σχήμα 1, αμέσως παρακάτω.

⁶¹ Α.Γέροντας, *Δίκαιο Δημοσίων Έργων, Η διοικητική σύμβαση - ανάθεση - εκτέλεση – δικαστική προστασία*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2009, σελ. 301

⁶² Δ.Ραΐκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.299

Σχήμα 1- Φορείς που συμμετέχουν ενεργά στην πολιτική συνοχής και τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

Η αρμοδιότητα για τις δαπάνες της ΕΕ στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής επιμερίζεται μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών. Σημαντικό μέρος των κονδυλίων αυτών, ιδίως όσον αφορά στο ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής, δαπανάται κατόπιν σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Σχεδόν το ήμισυ των πράξεων που ελέγχθηκαν από το Συνέδριο σε σχέση με αυτά τα τρία ταμεία περιλάμβανε μία ή περισσότερες διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Για τη διαχείριση τόσο

των εθνικών δημοσίων δαπανών όσο και των δημοσίων δαπανών της ΕΕ, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τα δικά τους πλαίσια δημόσιας διαχείρισης και ελέγχου στα οποία συμμετέχει ευρύ φάσμα δημόσιων αρχών, περιλαμβανομένων των ανώτατων οργάνων ελέγχου (ΑΟΕ)⁶³.

Η Οδηγία αποτελεί το βασικό ενωσιακό νομοθετικό πλαίσιο και η βασική λειτουργία της διαδικασίας ανάθεσης μιας Δημόσιας σύμβασης είναι η έγκαιρη δημοσίευσή της στα μέσα μαζικής ενημέρωσης, στις επίσημες ιστοσελίδες των Δημοσίων οργανισμών και στην έντυπη διάθεση της διακήρυξης από τα γραφεία πληροφοριών τους. Σκοπός είναι να γνωστοποιηθούν όσο το δυνατόν περισσότερες επιχειρήσεις με αποτέλεσμα τη διαφάνεια και την υγιή ανάπτυξη του ανταγωνισμού⁶⁴.

Σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης, οι δημόσιες συμβάσεις που δημοσιεύουν προκηρύξεις ανάθεσης έργων, πρέπει να ορίζουν προθεσμίες που να επαρκούν ώστε οι ενδιαφερόμενοι να μπορέσουν να προετοιμάσουν τους φακέλους για να υποβάλλουν τις προτάσεις τους. Καθορίζουν δε επακριβώς τις ημερομηνίες για την υποβολή των προσφορών, τις αιτήσεις συμμετοχής και τις ενστάσεις επί της διαδικασίας. Με την επάρκεια των προθεσμιών παρέχεται ασφάλεια ότι θα εξασφαλίσουν οι ενδιαφερόμενοι τον χρόνο προκειμένου να προετοιμάσουν τις προσφορές τους, να εκτιμήσουν ποιες υποχρεώσεις έχουν και ποιοι κίνδυνοι υπάρχουν από τη σύμβαση, έτσι ώστε να διαμορφώσουν την προσφορά τους και να

⁶³ Α.Γέροντας, *Δίκαιο Δημοσίων Έργων, Η διοικητική σύμβαση - ανάθεση - εκτέλεση – δικαστική προστασία*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2009, σελ. 308

⁶⁴ Δ.Ραΐκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.294

αποτραπεί η συμμετοχή άλλων επιχειρήσεων και οικονομικών φορέων από τα κράτη-μέλη της Ε.Ε.⁶⁵

Οι διάφοροι τύποι διαδικασιών που μπορούν να ακολουθηθούν για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων είναι:

1. Ανοικτή διαδικασία
2. Κλειστή διαδικασία
3. Ανταγωνιστικός διάλογος
4. Διαδικασίες με διαπραγμάτευση
5. Συμπράξεις καινοτομίας.

Η τελευταία διαδικασία έχει εισαχθεί με το άρθρο 31 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, ενώ με το άρθρο 40 μπορούν να γίνουν προκαταρκτικές διαβουλεύσεις με την αγορά. Οι δημόσιες αναθέτουσες αρχές, γι' αυτό τον σκοπό, μπροσουν να δέχονται συμβουλές εμπειρογνομόνων ή αρχών ή συμμετεχόντων της αγοράς έτσι ώστε να ολοκληρώσουν τις απαιτήσεις και τις προδιαγραφές.

Με το ευρωπαϊκό δίκαιο δεν επιβάλλεται άμεσα μια συγκεκριμένη διαδικασία μιας και θεωρείται πως κάτι τέτοιο θα δημιουργούσε προβλήματα στον ελεύθερο ανταγωνισμό. Στα κράτη-μέλη της Ε.Ε., μεταξύ των οποίων και στην Ελλάδα, υπάρχουν οι νόμοι και οι κατευθυντήριες οδηγίες των κρατών-μελών, ενώ κάποια από αυτά δεν έχουν περάσει από τα κοινοβούλια τις κοινοτικές ρυθμίσεις. Υπάρχει διαφωνία ως προς την εφαρμογή μιας ξεκάθαρης και πρότυπης διαδικασίας σε όλη την Ε.Ε. ως προς τις δημόσιες συμβάσεις.

⁶⁵ Δ.Ράϊκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, ο.π., σελ.293

2.6. Νέος Νόμος για τις δημόσιες συμβάσεις

2.6.1. Εναρμόνιση της Ελληνικής Νομοθεσίας με το κοινοτικό δίκαιο

Στη Βουλή ψηφίστηκε στις 8 Αυγούστου 2016 από το Υπουργείο Οικονομίας το σχέδιο νόμου που αφορά στην προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας με τις νέες Ενωσιακές Οδηγίες και πιο συγκεκριμένα την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ για την ανάθεση των συμβάσεων παραχώρησης έργων και υπηρεσιών, της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις προς αντικατάσταση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ και την Οδηγία 2014/25/ΕΕ για τις συμβάσεις που συνάπτονται από φορείς στους τομείς ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών.⁶⁶

2.6.2. Οι νέοι όροι για τις δημόσιες συμβάσεις – Τα βασικά σημεία

Το νέο «πακέτο» των οδηγιών της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις (που αντιστοιχεί στην «τέταρτη γενιά» των οδηγιών για το θέμα αυτό) εγκρίθηκε στις 26 Φεβρουαρίου και περιλαμβάνει⁶⁷:

α) την Οδηγία 2014/23 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τη σύναψη συμβάσεων παραχώρησης.

β) την Οδηγία 2014/24 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

⁶⁶ Τροποποίηση του Ν. 4099/2012/Α' 250 (ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας 2014/91/ΕΕ/L257) και άλλες διατάξεις (τελευταία πρόσβαση 20/5/2018)

⁶⁷ Δ. Ράϊκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.403.

γ) την Οδηγία 2014/25 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την προμήθεια από φορείς που δραστηριοποιούνται στον τομέα του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2014/17/ΕΚ.

Έχοντας τεθεί σε ισχύ στις 17 Απριλίου 2014, οι νέες Οδηγίες έπρεπε να μεταφερθούν στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης έως τις 18 Απριλίου 2016.

Η Οδηγία 2014/23/ΕΕ προβλέπει ως βασικές αρχές την αρχή της ελεύθερης διαχείρισης από τις δημόσιες αρχές και την αρχή της ίσης μεταχείρισης, της μη διάκρισης και τη διαφάνεια. Η Οδηγία εφαρμόζεται μόνο στις παραχωρήσεις των οποίων η αξία ισούται με ποσό ίσο ή μεγαλύτερο από 5.186.000 ευρώ. Εκτός από την εξαίρεση αυτή, η Οδηγία έχει πολλές άλλες εξαιρέσεις, συγκεκριμένα στον τομέα του νερού, των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, των παραχωρήσεων για υπηρεσίες αεροπορικών μεταφορών ή για δραστηριότητες που εκτίθενται στον άμεσο ανταγωνισμό, σύμφωνα με την Οδηγία 2014/25 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου, σχετικά με τις προμήθειες από φορείς που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών⁶⁸.

Το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας βασίζεται στη διάκριση μεταξύ αναθέτουσων αρχών και των αναθέτοντων φορέων: οι πρώτες καλύπτουν, σε ευρεία κλίμακα τους κλασσικούς οργανισμούς δημοσίου δικαίου και τους οργανισμούς

⁶⁸ Δ. Ραΐκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.408

δημοσίου δικαίου, οι δεύτεροι καλύπτουν, συγκεκριμένα, τους οργανισμούς που ασκούν τη δραστηριότητά τους στον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.

Όσον αφορά στην διαδικασία ανάθεσης, η βασική αρχή είναι η ελευθερία επιλογής. Ο στόχος που επιδιώκεται να επιτευχθεί με αυτό το μέτρο είναι, σύμφωνα με την παράγραφο 74 του προοιμίου, να απλοποιήσει σημαντικά τη δημοσίευση των παραχωρήσεων και να αυξήσει την αποτελεσματικότητα, την ταχύτητα και τη διαφάνεια των διαδικασιών ανάθεσης συμβάσεων παραχώρησης⁶⁹.

Κατά συνέπεια, η Οδηγία προβλέπει τεχνικές και λειτουργικές απαιτήσεις που μπορεί να ισχύουν για τους υποψηφίους και τους προσφέροντες. Τέλος, η Οδηγία προβλέπει την επιλογή και την ποιοτική αξιολόγηση των κριτηρίων των υποψηφίων καθώς και των κριτηρίων ανάθεσης. Τέλος, πρέπει να τονίσουμε το γεγονός ότι η Οδηγία επιβάλλει ορισμένους λόγους τερματισμού των παραχωρήσεων, με την επιφύλαξη της δυνατότητας των κρατών μελών καθορίζοντας άλλους λόγους τερματισμού.

Όσον αφορά στην Οδηγία 2014/24 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26 Φεβρουαρίου, σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, που καταργεί την Οδηγία 2004/18/ΕΚ, υπάρχουν δύο σημαντικές αλλαγές: (i) η ύπαρξη νέου τύπου διαδικασίας ανάθεσης και ii) η ύπαρξη κανόνων σχετικά με την εκτέλεση των συμβάσεων.

(i) Εταιρική σχέση για την καινοτομία

Στην παρούσα διαδικασία ανάθεσης, η αναθέτουσα αρχή, μέσω προκήρυξης διαγωνισμού, αναλαμβάνει τον εντοπισμό της ανάγκης για ένα καινοτόμο προϊόν,

⁶⁹ Δ. Ράϊκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.415

υπηρεσία ή έργα που δεν μπορούν να καλύψουν την αγορά προϊόντων, υπηρεσιών ή έργων που είναι ήδη διαθέσιμα στην αγορά. Θα πρέπει, ωστόσο, να δείξει με επαρκώς ακριβή τρόπο ποια στοιχεία ορίζουν τις ελάχιστες απαιτήσεις που πρέπει να πληρούν όλοι οι προσφέροντες. Η εταιρική σχέση για την καινοτομία προβλέπει επίσης οι αναθέτουσες αρχές να διαπραγματεύονται με τους προσφέροντες την αρχική και όλες τις επόμενες προσφορές που υπέβαλαν -εκτός από την τελική προσφορά- προκειμένου να βελτιωθεί το περιεχόμενό της.

(ii) Διαδικασία ανάθεσης

Όσον αφορά στις διαδικασίες ανάθεσης, πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι (α) η δημόσια διαδικασία είναι τώρα ανοικτή διαδικασία και ότι (β) η Οδηγία προβλέπει διαδικασία ανταγωνισμού με τη διαπραγμάτευση.

(iii) Κανόνες σχετικά με την εκτέλεση της σύμβασης

Προβλέπεται όχι μόνο η κατάσταση της υπεργολαβίας, αλλά και η τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκεια της θητείας τους. Πιο συγκεκριμένα, είναι δυνατή η τροποποίηση:

α) Όταν οι τροποποιήσεις έχουν προβλεφθεί στα έγγραφα αρχικής προμήθειας.

β) Για πρόσθετα έργα, υπηρεσίες ή προμήθειες από τον αρχικό ανάδοχο που γίνονται απαραίτητες, όταν η αλλαγή του αντισυμβαλλομένου δεν μπορεί να γίνει οικονομικά ή για τεχνικούς λόγους και θα προκαλούσε σημαντική ταλαιπωρία ή σημαντική αναδιάρθρωση του κόστους για την αναθέτουσα αρχή.

γ) Εάν η ανάγκη για τροποποίηση έχει προκύψει από περιστάσεις που μια επιμελής αναθέτουσα αρχή δεν θα μπορούσε να προβλέψει, εάν η τροποποίηση

πραγματοποιηθεί δε μεταβάλλει τη συνολική φύση της σύμβασης και αν η αύξηση της τιμής δεν είναι άνω του 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαisiού.

δ) Σε περίπτωση που ένας νέος εργολήπτης αντικαθιστά τον αντισυμβαλλόμενο στον οποίο είχε αρχικά αναθέσει τη σύμβαση, υπό ορισμένες συνθήκες.

ε) Όταν οι τροποποιήσεις, ανεξάρτητα από την αξία τους, δεν είναι σημαντικές.

Οι τροποποιήσεις είναι σημαντικές όταν:

- Η τροποποίηση καθιστά τη σύμβαση ή τη συμφωνία-πλαisiο ουσιαστικά διαφορετικού χαρακτήρα από αυτόν που είχε αρχικά συναχθεί.
- Η τροποποίηση εισάγει συνθήκες οι οποίες, αν είχαν συμπεριληφθεί στην αρχική διαδικασία ανάθεσης, θα επέτρεπαν την εισαγωγή των άλλων υποψηφίων ή την αποδοχή άλλης προσφοράς εκτός αυτής που αρχικά έγινε δεκτή ή θα είχε προσελκύσει πρόσθετους συμμετέχοντες στη διαδικασία ανάθεσης.
- Η τροποποίηση μεταβάλλει την οικονομική ισορροπία της σύμβασης ή της σύμβασης συμφωνίας-πλαisiού υπέρ του αντισυμβαλλομένου κατά τρόπο που δεν προβλεπόταν στην αρχική σύμβαση ή τη συμφωνία-πλαisiο.
- Η τροποποίηση επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαisiού.
- Όταν ένας νέος εργολήπτης αντικαθιστά αυτόν στον οποίο η αντισυμβαλλόμενη αρχή είχε αρχικά αναθέσει τη σύμβαση.

Υπάρχουν άλλα σημεία και καινοτομίες που αξίζει να αναφερθούν:

- Η ένδειξη νέων ορίων.

- Ως νέα τεχνική και μέσο ηλεκτρονικών και αθροιστικών προμηθειών, η εμφάνιση ηλεκτρονικών καταλόγων.
- Η δυνατότητα αποκλεισμού ενός οικονομικού φορέα από διαδικασία ανάθεσης στην οποία ο οικονομικός φορέας έχει επιδείξει σημαντικές ή επίμονες ελλείψεις για την εκτέλεση δημόσιας σύμβασης, η οποία οδήγησε σε πρόωρη λήξη προηγούμενων συμβολαίων, αποζημιώσεων ή άλλων παρόμοιων κυρώσεων.

Τέλος, πρέπει να αναφερθεί η Οδηγία 2014/25 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου, σχετικά με τις προμήθειες από φορείς που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, η οποία καταργεί την Οδηγία 2004/17/ΕΚ.

Η εν λόγω Οδηγία καθορίζει τους κανόνες σχετικά με τις διαδικασίες αναθετουσών οντοτήτων όσον αφορά στις συμβάσεις, καθώς και τους διαγωνισμούς μελετών, των οποίων η αξία υπολογίζεται να μην είναι κατώτερη από τα κατώτατα όρια που καθορίζονται στο άρθρο 15 (414.000 ευρώ για προμήθεια καθώς και για διαγωνισμούς μελετών, 5.186.000 ευρώ για συμβάσεις έργων και 1.000.000 ευρώ για συμβάσεις υπηρεσιών για κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες)⁷⁰.

Οι αναθέτοντες φορείς είναι οι αναθέτουσες αρχές ή οι δημόσιες επιχειρήσεις που επιδιώκουν μία από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στα άρθρα 8 έως 14 του Ν. 4412/2016, δηλαδή: φυσικό αέριο και θερμότητα, ηλεκτρική ενέργεια, νερό, υπηρεσίες μεταφορών, λιμάνια και αεροδρόμια, ταχυδρομικές υπηρεσίες και εξόρυξη

⁷⁰ Δ. Ραΐκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.421

πετρελαίου και φυσικού αερίου και εξερεύνηση ή εξόρυξη άνθρακα ή άλλων στερεών καυσίμων⁷¹.

Σημαντικές καινοτομίες αποτελούν η ύπαρξη νέας διαδικασίας ανάθεσης (εταιρική σχέση καινοτομίας), οι κανόνες σχετικά με την εκτέλεση της σύμβασης και η ύπαρξη ηλεκτρονικών καταλόγων ως νέου.

2.6.3. Αναλυτικά οι νέες προσαρμογές και βελτιώσεις στις Δημόσιες συμβάσεις

Την 1η Αυγούστου 2016 τέθηκε σε ισχύ ο Ν. 4412/2016 για τις δημόσιες συμβάσεις, ο οποίος καθιέρωσε ένα κεντρικό και ολοκληρωμένο πλαίσιο διαδικασίας ανάθεσης συμβάσεων για όλες τις εθνικές προσφορές. Ο προαναφερόμενος νόμος υλοποιεί τις Οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, συγκεκριμένα την Οδηγία 2014/24 για τις δημόσιες συμβάσεις και την Οδηγία 2014/25 σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις από φορείς που δραστηριοποιούνται στον τομέα των υδάτων, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών. Συγκεκριμένα, το πρώτο μέρος του Ν. 4412/2016 (άρθρα 3-221) περιέχει διατάξεις που εφαρμόζονται στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων όσον αφορά στις δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών, καθώς και διαγωνισμούς μελετών, ενώ το δεύτερο μέρος (άρθρα 222 έως 338) περιέχει διατάξεις που εφαρμόζονται στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων σε σχέση με δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών από φορείς που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών.

⁷¹ Δ. Ράϊκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.414

Ο Ν. 4412/2016 εφαρμόζεται σε όλες τις εθνικές διαδικασίες σύναψης συμβάσεων, ανεξάρτητα από το αν πληρούν ή όχι τα σχετικά ευρωπαϊκά όρια. Πιο συγκεκριμένα:

Διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών (πρώτο μέρος του Ν. 4412/2016 - άρθρα 3-221):

Άρθρα 25 - 115: Γενικές διατάξεις που εφαρμόζονται σε όλες τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που πληρούν τα κατώτατα όρια της ΕΕ, και

Άρθρα 116 - 128: Εφαρμογή μόνο στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που εμπίπτουν στα κατώτατα όρια της ΕΕ.

Διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών από φορείς που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (Μέρος 2 του Ν. 4412/2016 - άρθρα 222 - 338):

Άρθρο 263 - 317: Γενικές διατάξεις που εφαρμόζονται σε όλες τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που πληρούν τα κατώτατα όρια της ΕΕ, και

Άρθρα 326 - 333: Εφαρμογή μόνο σε διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που εμπίπτουν στα κατώτατα όρια της ΕΕ.

Όσον αφορά στη διαδικασία επανεξέτασης, ισχύει σήμερα ο Ν. 3886/2010. Ωστόσο, η διαδικασία επίλυσης διαφορών που αναφέρεται στα άρθρα 345 - 373 του Ν. 4412/2016 (Μέρος ΙV) εφαρμόζεται στις διαφορές που προκύπτουν από την 1η Ιουνίου 2017.

Επιπλέον, οι διατάξεις της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ σχετικά με τη σύναψη συμβάσεων παραχώρησης μεταφέρθηκαν στην εθνική νομοθεσία μέσω του Ν. 4413/2016.

Ο Έλληνας νομοθέτης μετέφερε στην εθνική νομοθεσία την Οδηγία 2009/81/ΕΚ με τον Ν. 3978/2011 (τομείς άμυνας και ασφάλειας). Επιπλέον, η Ελλάδα έχει θεσπίσει ένα λεπτομερές νομικό πλαίσιο για την επιλογή ιδιωτών επενδυτών σε συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ). Οι δημόσιες συμβάσεις που αφορούν συμβάσεις ΣΔΙΤ ρυθμίζονται από τον Ν. 3389/2005.

Ένα ξεχωριστό νομικό πλαίσιο που αφορά τα έργα ταχείας επιδίωξης, δηλαδή τον μηχανισμό επιτάχυνσης και διαφάνειας για διαδικασίες που αφορούν στην υλοποίηση στρατηγικών επενδύσεων στην Ελλάδα, είτε πρόκειται για επιχειρήσεις ιδιωτικού-ιδιωτικού τομέα (μια ιδιωτική επένδυση σε ένα ιδιωτικό περιουσιακό στοιχείο, ξενοδοχειακή ή τουριστική ανάπτυξη, βιομηχανία κ.λπ.) είτε για ΣΔΙΤ (ιδιωτική επένδυση σε περιουσιακό στοιχείο ή περιουσία του κράτους, όπως η ανάπτυξη του παλαιού χώρου του αεροδρομίου της Αθήνας, η ανάπτυξη του ελληνικού κρατικού τουριστικού ακινήτου κ.λπ.), διέπεται από το Ν. 3894/2010, όπως τροποποιήθηκε με τους Ν. 4072/2012 και 4242/2014. Κύριος στόχος του Fast Track Law είναι η επιτάχυνση των διαδικασιών χορήγησης αδειών για επενδύσεις που θεωρούνται στρατηγικές για την ελληνική οικονομία.

Τέλος, όπως προαναφέρθηκε, ο Ν. 4413/2016, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ τον Αύγουστο του 2016, ρυθμίζει τις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 (1) του Ν. 4412/2016, ως αναθέτουσες αρχές νοούνται το κράτος, οι περιφερειακές ή τοπικές αρχές, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή οι ενώσεις που συγκροτούνται από μία ή περισσότερες από τις αρχές αυτές ή από έναν ή περισσότερους οργανισμούς δημοσίου δικαίου νόμος.

Παραδείγματα δημόσιων και ιδιωτικών δημόσιων φορέων, που επί του παρόντος θεωρούνται ότι δεν συνιστούν αναθέτουσες αρχές, αποτελούν, μεταξύ άλλων:

- Ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος Α.Ε.
- Οι εκκλησίες που αποτελούν *sui generis* οντότητες δημοσίου δικαίου
- Τα βιομηχανικά και εμπορικά επιμελητήρια και
- ορισμένες δημόσιες οντότητες ιδιωτικού δικαίου των οποίων τα αποθέματα είναι εισηγμένα στο Χρηματιστήριο Αθηνών.

Επιπλέον, μπορεί να αμφισβητηθεί το καθεστώς των ιδιωτικών νομικών προσώπων που δεν ανήκουν στον δημόσιο τομέα *stricto sensu*, αν και διαθέτουν διοικητική και οικονομική αυτονομία.

Σύμφωνα με το άρθρο 58 του Ν. 4412/2016, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να επιβάλλουν μόνο κριτήρια σχετικά με την καταλληλότητα για την άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας, την οικονομική και χρηματοπιστωτική ικανότητα και την τεχνική και επαγγελματική ικανότητα ως απαιτήσεις συμμετοχής. Στο πλαίσιο αυτό, οι αναθέτουσες αρχές περιορίζουν τις απαιτήσεις σε εκείνες που είναι κατάλληλες για να εξασφαλίσουν ότι ο υποψήφιος ή ο προσφέρων έχει τη νομική και χρηματοοικονομική ικανότητα καθώς και την τεχνική και επαγγελματική ικανότητα εκτέλεσης της σύμβασης που πρόκειται να ανατεθεί. Όλες οι απαιτήσεις σχετίζονται και είναι ανάλογες με το αντικείμενο της σύμβασης.

Όσον αφορά στα κριτήρια ανάθεσης σε περίπτωση συμβάσεων παραχώρησης, αυτά είναι αντικειμενικά, με την έννοια ότι διασφαλίζουν ότι οι υποψήφιοι αξιολογούνται υπό συνθήκες πραγματικού ανταγωνισμού. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 45 του Ν. 4413/2016, τα κριτήρια ανάθεσης συνδέονται με το αντικείμενο της

παραχώρησης και δεν παρέχουν απεριόριστη ελευθερία επιλογής στην αναθέτουσα αρχή. Μπορούν επίσης να συμπεριληφθούν περιβαλλοντικά, κοινωνικά ή σχετικά με την καινοτομία κριτήρια.

Όσον αφορά στις δημόσιες συμβάσεις που πληρούν τα κατώτατα όρια της ΕΕ, συντάσσονται προκηρύξεις διαγωνισμών και προκαταρκτικές προκηρύξεις, διαβιβάζονται με ηλεκτρονικά μέσα στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δημοσιεύονται εξ ολοκλήρου στην επίσημη γλώσσα ή στις επίσημες γλώσσες των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχει επιλέξει η αναθέτουσα αρχή (άρθρο 65 του Ν. 4412/2016). Στη συνέχεια, οι προκηρύξεις και οι πληροφορίες που περιέχονται σε αυτές δημοσιεύονται σε εθνικό επίπεδο στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.) σύμφωνα με το άρθρο 66 του προαναφερθέντος Νόμου.

Σύμφωνα με το άρθρο 65 του Ν. 4412/2016, στις κλειστές διαδικασίες, στις διαδικασίες ανταγωνισμού με διαπραγμάτευση, στις διαδικασίες ανταγωνιστικού διαλόγου και στις εταιρικές σχέσεις καινοτομίας, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να περιορίσουν τον αριθμό των υποψηφίων που πληρούν τα κριτήρια επιλογής που θα καλέσουν να υποβάλουν προσφορά. Σημειώνεται ότι οι αναθέτουσες αρχές αναφέρουν στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στην πρόσκληση προς τους επιλεγέντες υποψηφίους τα αντικειμενικά και αμερόληπτα κριτήρια που προτίθενται να εφαρμόσουν, τον ελάχιστο αριθμό και, κατά περίπτωση, τον μέγιστο αριθμό υποψηφίων.

Εν συντομία, όσον αφορά στις κλειστές διαδικασίες, ο ελάχιστος αριθμός υποψηφίων είναι πέντε. Στην ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση, ανταγωνιστικό διάλογο και εταιρική σχέση καινοτομίας, ο ελάχιστος αριθμός

υποψηφίων είναι τρεις. Εν πάση περιπτώσει, ο αριθμός των προσκεκλημένων υποψηφίων πρέπει να αρκεί για να διασφαλιστεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός⁷².

Τέλος, όταν ο αριθμός των υποψηφίων που πληρούν τα κριτήρια επιλογής, όπως περιγράφεται στο άρθρο 75 παράγραφος 5 του Ν. 4412/2016, είναι μικρότερος από τον ελάχιστο αριθμό, η αρχή μπορεί να συνεχίσει τη διαδικασία προσκαλώντας μόνο τον αριθμό των υποψηφίων με τις απαιτούμενες ικανότητες.

Πρέπει να αναφερθεί ότι οι ανακοινώσεις που δημοσιεύονται σε εθνικό επίπεδο δεν περιέχουν πληροφορίες πέραν εκείνων που περιέχονται στις ανακοινώσεις που αποστέλλονται στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή δημοσιεύονται στο προφίλ αγοραστή, αλλά αναφέρουν την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης ή δημοσίευσή της στο προφίλ του αγοραστή.

Όσον αφορά στις δημόσιες συμβάσεις που εμπίπτουν στα κατώτατα όρια της ΕΕ, οι προκηρύξεις διαγωνισμών και οι σχετικές ενημερωτικές ανακοινώσεις δημοσιεύονται μόνο στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημόσιων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.).

Το άρθρο 73 του νέου Ν. 4412/2016 εισάγει για πρώτη φορά στην ελληνική νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων την έννοια του «αυτοκαθαρισμού». Κατά συνέπεια, το ελληνικό δίκαιο αναγνωρίζει πλέον ρητά ότι είναι δυσανάλογο και συνεπώς αδικαιολόγητο να αποκλείσει και να απαλλάξει έναν επί του παρόντος αναξιόπιστο υποψήφιο από δημόσιες συμβάσεις για αόριστο χρονικό διάστημα.

Ο εν λόγω μηχανισμός επιτρέπει στους οικονομικούς φορείς να ανακτήσουν την καταλληλότητα και την αξιοπιστία τους μέσω «αυτοκαθαρισμού» παρέχοντας

⁷² Δ. Ραΐκος, *Δημόσιες Συμβάσεις*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.441

αποδεικτικά στοιχεία ότι έχουν λάβει μέτρα επαρκή για να αποδείξουν την αξιοπιστία τους παρά την ύπαρξη σχετικού λόγου αποκλεισμού (τόσο υποχρεωτικός όσο και διακριτικός αποκλεισμός προσφέροντος). Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν την καταβολή ή την ανάληψη υποχρέωσης για αποζημίωση για τυχόν ζημία που προκλήθηκε από το παράπτωμα, διευκρίνιση των πραγματικών περιστατικών και των συνθηκών, μέσω της ενεργού συνεργασίας με τις αρχές που διερευνούν και λαμβάνοντας συγκεκριμένα τεχνικά, οργανωτικά και προσωπικά μέτρα που είναι κατάλληλα για την πρόληψη περαιτέρω παραπτωμάτων. Σε περίπτωση που η αρμόδια αρχή εξετάσει ad-hoc τα εν λόγω μέτρα ως ανεπαρκή, ενημερώνεται ο αναξιόπιστος υποψήφιος⁷³.

Τούτου λεχθέντος, σημειώνεται ότι όσο ο «αυτο-καθαρισμός» αποτελεί μια νέα αντίληψη για το ελληνικό δίκαιο των συμβάσεων, οι πρακτικές επιπτώσεις του δεν έχουν ακόμη δοκιμαστεί.

Τέλος, ο Ν. 4412/2016 εισάγει προθεσμίες αποκλεισμού ούτως ώστε ένας οικονομικός φορέας που υπόκειται σε υποχρεωτικό αποκλεισμό να αποκλειστεί για μέγιστη περίοδο πέντε ετών από την ημερομηνία της σχετικής καταδίκης και ένας οικονομικός φορέας που υπόκειται σε διακριτική ευχέρεια να αποκλειστεί για μέγιστο χρονικό διάστημα τριών ετών από την ημερομηνία του σχετικού συμβάντος.

Το νέο νομοθετικό πλαίσιο προβλέπει μια σειρά μέτρων σχετικά με τη συμμετοχή των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ). Συγκεκριμένα⁷⁴:

⁷³ Α.Γέροντας, *Δίκαιο Δημοσίων Έργων, Η διοικητική σύμβαση – ανάθεση - εκτέλεση – δικαστική προστασία*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009, σελ.357

⁷⁴ Α.Γέροντας, *Δίκαιο Δημοσίων Έργων, Η διοικητική σύμβαση – ανάθεση - εκτέλεση – δικαστική προστασία*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009, σελ.351

- Τη δυνατότητα διαχωρισμού των συμβάσεων σε παρτίδες: οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αποφασίσουν να συνάψουν σύμβαση με τη μορφή χωριστών παρτίδων και να καθορίσουν το μέγεθος και το αντικείμενο τέτοιων παρτίδων. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν, ακόμη και όταν μπορούν να υποβληθούν προσφορές για πολλές ή όλες τις παρτίδες, να περιορίσουν τον αριθμό των παρτίδων που πρέπει να ανατεθούν σε έναν διαγωνιζόμενο, υπό τον όρο ότι ο μέγιστος αριθμός παρτίδων ανά διαγωνιζόμενο αναφέρεται στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στην πρόσκληση επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος.
- Επιπλέον, η εθνική νομοθεσία προβλέπει ειδικές μεθόδους που αφορούν τον υπολογισμό της αξίας μιας δημόσιας σύμβασης. Οι εν λόγω διατάξεις ορίζονται στο άρθρο 6 και στο άρθρο 236 του Ν. 4412/2016 καθώς και στο άρθρο 8 του Ν. 4413/2016.
- Την απαγόρευση των κριτηρίων επιλογής που απαιτούν από τους διαγωνιζόμενους να έχουν ετήσιο κύκλο εργασιών μεγαλύτερο από το διπλάσιο της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης.
- Την εισαγωγή του ευρωπαϊκού ενιαίου εγγράφου προμηθειών: Το έγγραφο αυτό αποσκοπεί στη μείωση των εμποδίων που αντιμετωπίζουν οι ΜΜΕ όταν επιχειρούν να συμμετάσχουν σε διαδικασίες σύναψης συμβάσεων, μη ζητώντας λεπτομερή στοιχεία σχετικά με τη συμμόρφωσή τους με ορισμένες απαιτήσεις, και
- Κανόνες για τη χρήση των υπεργολάβων, για παράδειγμα, επιτρέποντας την άμεση καταβολή στους υπεργολάβους υπό ορισμένες συνθήκες.

Σύμφωνα με το άρθρο 86 του Ν. 4412/2016, οι αναθέτουσες αρχές βασίζονται τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων στην πλέον «οικονομική συμφέρουσα προσφορά». Το τελευταίο προσδιορίζεται είτε με βάση τη χαμηλότερη τιμή είτε με βάση την τιμή ή το κόστος, χρησιμοποιώντας μια προσέγγιση κόστους-αποτελεσματικότητας όπως

περιγράφεται στο άρθρο 87 και μπορεί να περιλαμβάνει την καλύτερη σχέση τιμής-ποιότητας (π.χ. ποιότητα, τεχνική αξία, οργάνωση, προσόντα και εμπειρία του προσωπικού που έχει ανατεθεί στην εκτέλεση της σύμβασης, τεχνική βοήθεια κλπ.). Ωστόσο, το στοιχείο κόστους μπορεί επίσης να λάβει τη μορφή σταθερής τιμής βάσει της οποίας οι υποψήφιοι θα ανταγωνίζονται μόνο με κριτήρια ποιότητας⁷⁵.

Εφαρμόζοντας τη σχετική ευρωπαϊκή νομολογία, το νέο καθεστώς προβλέπει ότι τα κριτήρια ανάθεσης θεωρούνται ότι συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης όταν αφορούν έργα, προμήθειες ή υπηρεσίες που πρέπει να παρασχεθούν στο πλαίσιο της εν λόγω σύμβασης. Είναι σημαντικό οι αρχές να προσδιορίζουν στα έγγραφα την σχετική στάθμιση που δίνεται σε καθένα από τα κριτήρια προκειμένου να προσδιοριστεί η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά⁷⁶.

Από πρακτική άποψη, ωστόσο, πρέπει να τονιστεί ότι μέχρι σήμερα η συντριπτική πλειοψηφία των συμβάσεων συνάπτεται βάσει κριτηρίου χαμηλότερης τιμής. Ως εκ τούτου, παραμένει να δει κανείς αν οι ελληνικές αναθέτουσες αρχές θα κάνουν χρήση των πιο ευέλικτων κανόνων που προβλέπονται από το νέο καθεστώς, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο τα δικαστήρια θα ασχοληθούν με αυτά τα κριτήρια⁷⁷.

Σύμφωνα με τις νέες διατάξεις του μηχανισμού επίλυσης διαφορών που προβλέπονται από το Ν. 4412/2016, θεσπίζεται νέα διαδικασία προσφυγής για καταγγελίες κατά παραβιάσεων των κανόνων σύναψης συμβάσεων. Σύμφωνα με τις προηγούμενες παρόμοιες διατάξεις του Ν. 3886/2010, ο νέος νόμος παρέχει στους

⁷⁵ http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Katatethenta-Nomosedia?law_id=846b15c9-fb07-4fec-8d62-a64900ed110a - Τροποποίηση του ν. 4099 / 2012 / Α'250 (ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας 2014 / 91 / ΕΕ / L 257) και άλλες διατάξεις. (τελευταία πρόσβαση 15/6/2018)

⁷⁶ Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, www.eaadhsy.gr (τελευταία πρόσβαση 30/5/2018)

⁷⁷ Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, www.eaadhsy.gr (τελευταία πρόσβαση 6/6/2018)

υποψηφίους το δικαίωμα να υποβάλλουν καταγγελίες κατά των παραβιάσεων των κανόνων σύναψης συμβάσεων κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ανάθεσης. Ωστόσο, μέχρι σήμερα δεν έχει τεθεί σε ισχύ η νέα διευθέτηση του μηχανισμού επίλυσης διαφορών όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις των οποίων η εκτιμώμενη αξία υπερβαίνει τα 60.000 ευρώ. Μετά από αρκετές αναβολές, ο εν λόγω μηχανισμός εφαρμόζεται στις αποφάσεις, πράξεις ή παραλείψεις που έχουν λάβει χώρα από την 1η Ιουνίου 2017 και μετά, σύμφωνα με το άρθρο 50 του Ν. 4446/2016. Τούτου λεχθέντος, δεν μπορεί να αποκλειστεί η δυνατότητα πρόσθετης αναβολής σχετικά με την εφαρμογή του προαναφερθέντος μηχανισμού.

2.6.4. Νέος μηχανισμός επίλυσης διαφορών

Όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις των οποίων η εκτιμώμενη αξία υπερβαίνει τα € 60.000, σύμφωνα με τις διατάξεις του Μέρους IV του Ν. 4412/2016 (άρθρα 345 - 373), οι υποψήφιοι έχουν το δικαίωμα να αμφισβητήσουν αποφάσεις, πράξεις ή παραλείψεις της αναθέτουσας αρχής με την υποβολή αίτησης επανεξέτασης ενώπιον της αρμόδιας νέας αρχής για την εξέταση των αιτήσεων επανεξέτασης. Σημειώνεται ότι μια αίτηση επανεξέτασης έχει ως αποτέλεσμα την αυτόματη αναστολή της σύναψης της σύμβασης⁷⁸.

Σε περίπτωση αποδοχής της αίτησης επανεξέτασης, η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να συμμορφωθεί με την απόφαση αυτή, σύμφωνα με το άρθρο 367 του Ν. 4412/2016. Αντίθετα, εάν απορριφθεί η αίτηση επανεξέτασης, οι υποψήφιοι έχουν

⁷⁸ Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, www.eaadhsy.gr (τελευταία πρόσβαση 6/5/2018)

το δικαίωμα να ζητήσουν δικαστική προστασία ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού εφετείου (ή του Συμβουλίου της Επικρατείας σε περίπτωση δημόσιων συμβάσεων των οποίων η εκτιμώμενη αξία υπερβαίνει τα 15 εκατομμύρια ευρώ ή σε περίπτωση των δημόσιων συμβάσεων παραχώρησης) σύμφωνα με το άρθρο 372. Οι υποψήφιοι έχουν δικαίωμα να υποβάλουν αίτηση ακύρωσης της απόφασης της αρχής ελέγχου και κάθε άλλης παράνομης πράξης ή παράλειψης της αναθέτουσας αρχής και αίτηση για την αναστολή της εκτέλεσης της παραπάνω απόφασης ή πράξεων ή παραλείψεων. Εντούτοις, σημειώσεται ότι οι υποψήφιοι δικαιούνται να υποβάλουν μόνο την προαναφερθείσα αίτηση αναστολής, δηλαδή χωρίς να καταθέσουν προηγουμένως την παραπάνω αίτηση ακύρωσης, εντός 10 ημερών από την έκδοση της απόφασης της αναθεωρήτριας αρχής. Εάν η αίτηση αναστολής είναι επιτυχής, οι υποψήφιοι πρέπει να υποβάλουν την εν λόγω αίτηση ακύρωσης εντός 10 ημερών από την κοινοποίηση της αναστολής.

Είναι σημαντικό ότι ούτε η προθεσμία για την υποβολή της αίτησης αναστολής ούτε η αίτηση αναστολής αναστέλλουν αυτόματα την εκτέλεση της σύμβασης που πρόκειται να ανατεθεί. Για το σκοπό αυτό, οι υποψήφιοι πρέπει να υποβάλουν ειδική αίτηση για την έκδοση απόφασης αναστολής ενώπιον του δικαστηρίου που αναστέλλει την εκτέλεση της σύμβασης ή την πρόοδο των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ

3.1. Περιβαλλοντικά και κοινωνικά κριτήρια των Δημοσίων Συμβάσεων

Οι δημόσιες συμβάσεις αντιπροσωπεύουν το ένα πέμπτο του ΑΕΠ της Ε.Ε. Μετά την έγκριση των οδηγιών της Ε.Ε. για τις δημόσιες συμβάσεις το 2014, υπάρχει πλέον ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο για βιώσιμες δημόσιες συμβάσεις^{79 80}. Είναι σημαντικό να εγκριθεί το δικαίωμα των δημόσιων αρχών να παρέχουν και να οργανώνουν άμεσα τις υπηρεσίες τους και να καθορίζονται οι έννοιες της «εσωτερικής» και της «συνεργασίας δημοσίου-δημοσίου». Οι δημόσιες συμβάσεις παραμένουν μόνο ένας από τους πολλούς εναλλακτικούς τρόπους παροχής δημόσιων υπηρεσιών⁸¹.

Οι οδηγίες του 2014 επιβεβαιώνουν ότι οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να εισάγουν κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς προβληματισμούς καθόλη τη διάρκεια της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων, εφόσον αυτές συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης⁸². Επιπλέον, οι δημόσιες αρχές μπορούν να διαφοροποιήσουν αυτό

⁷⁹ Κομβική για τη διαμόρφωση της κοινοτικής νομοθεσίας στον τομέα της συνεκτίμησης των περιβαλλοντικών κριτηρίων, ήταν η απόφαση του ΔΕΕ της 17ης .9.2002, υπόθεση Concordia Bus Finland, C-513/99.

⁸⁰ Είναι πάντως αξιοσημείωτο ότι, σε εθνικό επίπεδο, η έμφαση σε οικολογικά κριτήρια δεν είχε αφήσει αδιάφορο το νομοθέτη μας καθώς ο Ν. 3855/2010 είχε εισαγάγει στην ελληνική νομοθεσία και πρακτική των δημοσίων συμβάσεων την έννοια των «Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων», ήτοι διαδικασίες με τις οποίες ο δημόσιος τομέας προμηθεύεται προϊόντα, υπηρεσίες ή εργασίες, χρησιμοποιώντας πράσινα κριτήρια κατά την αξιολόγηση προσφορών. Βλ. Χατζοπούλου Ν., ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΜΕ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΑ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΑΝΑΘΕΣΗΣ, Αθήνα, 2015.

⁸¹ Σύστημα Πληροφοριών για τις Ευρωπαϊκές Δημόσιες Προμήθειες (SIMAP), <http://simap.europa.eu> (τελευταία πρόσβαση 11/6/2018)

⁸² Οι νέες αυτές Οδηγίες που υιοθέτησε η ΕΕ το 2014 επέφεραν, μεταξύ άλλων, ουσιώδεις αλλαγές στα κριτήρια ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, ενώ ενέταξαν και αρκετές κοινωνικές παραμέτρους ως επιμέρους κριτήρια, ανάγοντας την άσκηση τόσο κοινωνικών όσο και περιβαλλοντικών πολιτικών δια μέσου των δημοσίων συμβάσεων σε ζητούμενο και σφραγίζοντας, έτσι, την τρίτη φάση, στην πολυδαίδαλη πορεία ενσωμάτωσης των περιβαλλοντικών και κοινωνικών κριτηρίων ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων.

που αγοράζουν με βάση τη μέθοδο και τις μεθόδους παραγωγής που δεν είναι ορατές στο τελικό προϊόν. Θα είναι ευκολότερο να βασίζονται σε ετικέτες και πιστοποιήσεις ως μέσο απόδειξης της συμμόρφωσης με τα κριτήρια βιωσιμότητας που έχουν θέσει. Αυτό θα επιτρέψει στις δημόσιες αρχές να προτιμούν τους υποψήφιους που προσφέρουν καλύτερες συνθήκες εργασίας, ευνοούν την ένταξη των εργαζομένων με αναπηρία και των μειονεκτούντων εργαζομένων και προσφέρουν αγαθά που παράγονται αειφόρα⁸³.

Κατά την εφαρμογή των νέων κανόνων, τα κράτη μέλη θα πρέπει να βελτιώσουν ορισμένα από τα στοιχεία που απομένουν στη διακριτική τους ευχέρεια στο νέο κείμενο. Για παράδειγμα, μπορούν να απαγορεύσουν ή να περιορίσουν το κριτήριο της «χρήσης μόνο τιμής» και να αφήσουν τις αναθέτουσες αρχές να επιλέξουν είτε να εκτιμήσουν άλλες πτυχές πέραν της σχέσης κόστους/αποτελεσματικότητας είτε να βασίσουν τις αποφάσεις αγοράς μόνο στο κριτήριο αυτό. Δυστυχώς, το τελικό κείμενο της οδηγίας εξακολουθεί να επιτρέπει την αγορά της φθηνότερης επιλογής - παρά τις αντιρρήσεις από πολλές ομάδες - που στη συνέχεια προσθέτουν σύγχυση στα κριτήρια αξιολόγησης των προσφορών. Παρόλο που βελτιώθηκαν οι διατάξεις για τον υπολογισμό του κύκλου ζωής, οι κοινωνικοί εξωτερικοί παράγοντες εξακολουθούν να είναι δύσκολο να συμπεριληφθούν στον υπολογισμό του κύκλου ζωής⁸⁴.

Ορισμένα νέα στοιχεία θα χρειαστούν προσεκτική παρακολούθηση. Για παράδειγμα, τα κράτη μέλη θα έχουν τη δυνατότητα να κρατούν συμβάσεις για τις υπηρεσίες υγείας και τις κοινωνικές υπηρεσίες σε κοινωνικές επιχειρήσεις, αλλά ο

⁸³ Α. Παπαστάμου Α., *Η πράσινη διπλωματία: Διεθνείς σχέσεις και προστασία του περιβάλλοντος*. Πατάκη, Αθήνα, 2014, σελ. 77

⁸⁴ Α. Παπαστάμου Α., *Η πράσινη διπλωματία: Διεθνείς σχέσεις και προστασία του περιβάλλοντος*. Πατάκη, Αθήνα, 2014, σελ. 79

ορισμός της «κοινωνικής επιχείρησης» είναι διφορούμενος και ενδεχομένως ανοικτός σε κατάχρηση. Έχοντας ένα σαφέστερο νομικό πλαίσιο για τις κοινωνικές προμήθειες είναι ένα πρώτο βήμα, αλλά είναι απαραίτητα θετικά μέτρα για την υποστήριξη της εφαρμογής του. Τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα πρέπει να υιοθετήσουν μια συνεκτική προσέγγιση για τη βιωσιμότητα των δημοσίων συμβάσεων και να αναπτύξουν μια στρατηγική «αγορά κοινωνικά υπεύθυνη και βιώσιμη» με στόχους και ένα πρόγραμμα παρακολούθησης και αξιολόγησης. Επιπλέον, οι πολιτικές λιτότητας και οι περικοπές των δημόσιων δαπανών πρέπει να αντιστραφούν εάν η Ευρώπη επωφεληθεί από τα οφέλη που μπορούν να αποφέρουν οι μακροπρόθεσμες επενδύσεις στις δημόσιες υπηρεσίες και τις υποδομές⁸⁵.

3.2. Δημόσιες συμβάσεις και περιβάλλον

Ο επίσημος ορισμός των Πράσινων Δημόσιων Συμβάσεων που χρησιμοποιούνται ως αναφορά από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει ως εξής: «Πράσινες δημόσιες συμβάσεις είναι η προσέγγιση με την οποία τα δημόσια όργανα ενσωματώνουν περιβαλλοντικά κριτήρια ή/και απαιτήσεις σε όλα τα στάδια της διαδικασίας προμηθειών τους, ενθαρρύνοντας έτσι την ανάπτυξη περιβαλλοντικών τεχνολογιών και την εξάπλωση περιβαλλοντικά ορθών προϊόντων επιδιώκοντας και επιλέγοντας αποτελέσματα και λύσεις με την ελάχιστη δυνατή επίπτωση στο περιβάλλον καθόλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους»⁸⁶.

⁸⁵ Α. Παπαστάμου Α., *Η πράσινη διπλωματία: Διεθνείς σχέσεις και προστασία του περιβάλλοντος*. Πατάκη, Αθήνα, 2014, σελ. 79

⁸⁶ Κ. Γιαννακόπουλος (τ.1/2003). *Η προστασία του περιβάλλοντος ως κριτήριο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων*. ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ & ΔΙΚΑΙΟ, σ. 126

Οι Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις αποτελούν σημαντικό μέσο όχι μόνο για τις περιβαλλοντικές πολιτικές αλλά και για την προώθηση της τεχνολογικής καινοτομίας, συμβάλλοντας στην επίτευξη των στόχων των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ανταγωνιστικότητα (Στρατηγική της Λισαβόνας). Υπενθυμίζεται σχετικά ότι το Σχέδιο Δράσης για τις Περιβαλλοντικές Τεχνολογίες (ETAP) 1, στόχος του οποίου είναι η εισαγωγή και η διάδοση των περιβαλλοντικών τεχνολογιών στην αγορά, δίνει στις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις ένα βασικό ρόλο. Ο στόχος των Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων είναι να ενσωματωθούν οι περιβαλλοντικές πτυχές στη διαδικασία προμηθειών των δημόσιων αρχών και να κατευθυνθούν οι επιλογές τους για αγαθά, υπηρεσίες και έργα που έχουν τις χαμηλότερες περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Μπορεί επομένως να διαδραματίσει πολύ σημαντικό ρόλο στην εξάπλωση της αγοράς και της νοοτροπίας που είναι περισσότερο περιβαλλοντικά συνειδητοποιημένη. Πρέπει να επισημανθεί ειδικότερα ότι η ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών πτυχών στις διαδικασίες προμηθειών βασίζεται σε ένα συνολικό όραμα ολόκληρου του κύκλου ζωής, ώστε να ληφθούν υπόψη όχι μόνο οι πτυχές που σχετίζονται με το σχεδιασμό, την παραγωγή, τη χρήση και τη διάθεση, αλλά επίσης το πραγματικό κόστος για την κοινότητα. Η προσέγγιση αυτή καθορίζει το πραγματικό δυναμικό των Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων, το οποίο μπορεί να θεωρηθεί ως μέσο για τη συγκράτηση των δημόσιων δαπανών, δεδομένου ότι δεν αντιμετωπίζει μόνο το κόστος παραγωγής ενός περιουσιακού στοιχείου, αλλά ολόκληρο τον κύκλο ζωής του, εκτός από την προσφορά ενός πολιτιστικού μοντέλου για τη συγκράτηση της κατανάλωσης σε μια λιγότερο υλιστική κοινωνία⁸⁷.

⁸⁷ Κ. Γιαννακόπουλος (τ.1/2003). *Η προστασία του περιβάλλοντος ως κριτήριο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων*. ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ & ΔΙΚΑΙΟ

2.2.1 Περιβαλλοντικά οφέλη

Η χρήση των Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων μπορεί να παράξει σημαντικά στρατηγικά περιβαλλοντικά αποτελέσματα, όπως την μείωση των εκπομπών αερίων που αλλάζουν το κλίμα, την παραγωγή αποβλήτων και την παραγωγή επικίνδυνων ουσιών. Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι οι Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις έχουν και άλλες επιπτώσεις για τον οργανισμό που τις εφαρμόζει και γενικότερα για το πλαίσιο των περιβαλλοντικών και οικονομικών πολιτικών⁸⁸. Πιο συγκεκριμένα:

- προάγουν τη διάδοση της βιώσιμης κατανάλωσης και των μοντέλων αγοράς σε ιδιωτικές εταιρείες και ιδιώτες, και ότι οι δημόσιες αρχές μπορούν, δίνοντας ένα παράδειγμα, να διαδραματίσουν ρόλο στην άσκηση επιρροής στην κοινή γνώμη.
- προάγουν τον εξορθολογισμό των δημοσίων δαπανών αφενός με τη διάδοση μιας στάσης μεγαλύτερης ανησυχίας για να περιορίσουν την περιττή κατανάλωση όχι μόνο μεταξύ εκείνων που κάνουν στην πράξη τις αγορές αλλά και μεταξύ των υπαλλήλων που για διάφορους λόγους εργάζονται δημόσια και αφετέρου με την ευρύτερη υιοθέτηση μιας πιο προσεκτικής προσέγγισης για την αξιολόγηση της τιμής των αγοραζόμενων αγαθών, υπηρεσιών ή έργων. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι οι Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις βοηθούν να σκεφτεί κανείς το συνολικό κόστος, το οποίο περιλαμβάνει όχι μόνο την τιμή αλλά και τις έμμεσες δαπάνες (που σχετίζονται με τη χρήση και τη διάθεση του ίδιου του προϊόντος), έτσι ώστε να μπορούν να γίνουν μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα. Επιπλέον, αν αυτό υποστηρίζεται από ανάλυση

⁸⁸ Ε. Κουτούπα – Ρεγκάκου (1995). *Δημόσιες συμβάσεις & Κοινωνικό Δίκαιο*. Σάκουλα, Αθήνα, σελ. 191

κόστους/οφέλους/απόδοσης, θα επέτρεπε τη βέλτιστη κατανομή των πόρων από τους δημόσιους οργανισμούς.

- προάγουν την ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών παραμέτρων στις άλλες πολιτικές του οργανισμού, με αλληλοεπικάλυψη τομέων που δεν ασχολούνται παραδοσιακά με το περιβάλλον (διοίκηση) και τομείς που θα μπορούσαν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στις περιβαλλοντικές επιδόσεις του οργανισμού, όπως οι μεταφορές, η υποδομή και το κτίριο. Υποστηρίζει επίσης τα διάφορα μέσα περιβαλλοντικής πολιτικής, σύμφωνα με τη λογική της προώθησης της ολοκληρωμένης πολιτικής προϊόντων σε ευρωπαϊκή κλίμακα, όπως τα προγράμματα βελτίωσης που δημιουργήθηκαν στο πλαίσιο των διαδικασιών EMAS ή των σχεδίων δράσης ISO 14001 ή απλώς την πολιτική βούληση του οργανισμού να βελτιώσει τον περιβαλλοντικό αντίκτυπό του και να αποδείξει τα αποτελέσματα, τόσο εσωτερικά όσο και εξωτερικά.
- προωθούν τη διάδοση μιας περιβαλλοντικής νοοτροπίας στην αγορά προσφοράς και ζήτησης. Η πολιτική για τις βιώσιμες προμήθειες καθιστά δυνατή τη σημαντική ενίσχυση των υφιστάμενων κινήτρων.

3.3. Δημόσιες συμβάσεις και κοινωνική πολιτική

Οι κοινωνικά υπεύθυνες δημόσιες συμβάσεις μπορούν να οριστούν ως προσέγγιση για την ανάθεση και την παροχή δημόσιων συμβάσεων με στόχο τη δημιουργία κοινωνικών παροχών ή/και την πρόληψη κοινωνικών βλαβών. Οι «κοινωνικές παροχές» περιλαμβάνουν ένα ευρύ φάσμα αποτελεσμάτων στο οποίο ο

δημόσιος τομέας έχει γενικά αυξημένο ενδιαφέρον, για τα αξιοπρεπή πρότυπα διαβίωσης και εργασίας, την κοινωνική ένταξη και την ισότητα ⁸⁹.

Οι κοινωνικά υπεύθυνες δημόσιες συμβάσεις μπορεί να ενθαρρύνουν την πρόσβαση των ομάδων των μειονεκτούντων ατόμων (άτομα με αναπηρία, νέα άτομα, μακροχρόνια ανέργοι, μετανάστες κ.λπ.) στην αγορά εργασίας, την προώθηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων (αξιοπρεπής αμοιβή, πρόσβαση στην επαγγελματική κατάρτιση, χωρίς διακρίσεις μεταχείριση κ.λπ.) και την κοινωνική προστασία και τα προγράμματα υγειονομικής περίθαλψης κλπ. Όλα αυτά τα στοιχεία θα μπορούσαν να συμβάλουν στην επίτευξη των κοινωνικών στόχων της δικαιοσύνης και την ισότητα των μερών της βιώσιμης ανάπτυξης⁹⁰.

Οι Οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις του 2014 επιτρέπουν, και σε ορισμένες περιπτώσεις, τη συμπερίληψη κοινωνικών παροχών σε τέσσερα διαφορετικά στάδια της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων. Το πρώτο στάδιο αφορά την περίοδο πριν από τη δημοσίευση της προκήρυξης διαγωνισμού, η οποία συχνά αναφέρεται ως «προπαραγωγή». Στο στάδιο αυτό, η αναθέτουσα αρχή πρέπει να καθορίσει τους κανόνες που ισχύουν για μια σύμβαση και αν θα πρέπει να προορίζεται για συγκεκριμένους τύπους επιχειρήσεων και μπορεί να επιλέξει την πραγματοποίηση προκαταρκτικών διαβουλεύσεων. Το τελευταίο μπορεί να είναι ιδιαίτερα σημαντικό για συμβάσεις που έχουν είτε συγκεκριμένα κοινωνικά οφέλη είτε ζημιές που συνδέονται με αυτές, ή να προσδιορίσει εάν η σύμβαση είναι κατάλληλη για

⁸⁹ Ε. Κουτούπα – Ρεγκάκου (1995). *Δημόσιες συμβάσεις & Κοινωνικό Δίκαιο*. Σάκουλα, Αθήνα, σελ. 196

⁹⁰ Ι. Κίτσος Ι. *Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα και Συμβάσεις Παραχώρησης. Συνεργασίες δημοσίων και ιδιωτικών φορέων για την ανάπτυξη δημοσίων υποδομών με ιδιωτικές επενδύσεις κεφαλαίων. Σύμφωνα με το διεθνές, το ευρωπαϊκό ενωσιακό και το ελληνικό δίκαιο*, Σάκουλα, Αθήνα, 2014.

οποιαδήποτε από τις δύο επιφυλάξεις που είναι διαθέσιμες κατά τις οδηγίες του 2014.

Το επόμενο στάδιο αφορά τον αποκλεισμό και την επιλογή του υποψηφίου, το οποίο στο πλαίσιο των κοινωνικά υπεύθυνων δημοσίων συμβάσεων στοχεύει στο να εξασφαλίζει τόσο ότι οι εταιρείες που παραβιάζουν τις νομικές υποχρεώσεις αποκλείονται όσο και εκείνες που έχουν επιλεγεί έχουν την κατάλληλη τεχνική ικανότητα για την παροχή κοινωνικών πτυχών των συμβάσεων. Στο στάδιο του βραβείου, οι κοινωνικές εκτιμήσεις μπορούν να ενσωματωθούν τόσο στις τεχνικές προδιαγραφές (ως απαιτήσεις) όσο και στα κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων (ως προτιμήσεις). Το ζήτημα αν μια προσφορά θα πρέπει να απορριφθεί ως ασυνήθιστα χαμηλή επίσης προκύπτει στο στάδιο της ανάθεσης - το οποίο μπορεί να συνεπάγεται επαλήθευση της τήρησης του κοινωνικού και εργατικού δικαίου. Τέλος, η απόδοση της σύμβασης εξασφαλίζει τόσο τις γενικές όσο και τις συγκεκριμένες κοινωνικές δεσμεύσεις που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο της προσφοράς που μπορεί να εφαρμοστεί, μεταξύ άλλων όσον αφορά τους υπεργολάβους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

4.1. Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)

Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) ιδρύθηκε με το Ν. 4013/2011 και διέπεται από το νόμο αυτό και τα ΠΔ 122/2012, 123/2012 και 43/2013. Έχει σκοπό την ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τη διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το εθνικό και ενωσιακό δίκαιο, τη διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου, καθώς και τον έλεγχο της τήρησής του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές. Η Αρχή απολαμβάνει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας.

Η ΕΑΑΔΗΣΥ είναι μία Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή, και, όπως όλες οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα ή άλλη ανεξάρτητη ή διοικητική αρχή, υπόκειται στον έλεγχο της Βουλής σύμφωνα με το άρθρο 138Α του Κανονισμού της (Ν.4013/2011 αρ.1) και τα Μέλη της απολαύουν λειτουργικής ανεξαρτησίας (Ν. 4013/2011 αρ.4).

Οι αρμοδιότητές της καθορίζονται στο άρθρο 2 του Ν.4013/2011. Σύμφωνα με αυτό, η ΕΑΑΔΗΣΥ εποπτεύει και συντονίζει τη δράση των φορέων της κεντρικής διοίκησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, προάγει την εθνική στρατηγική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μεριμνά για την τήρηση των κανόνων και αρχών της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, ενώ γνωμοδοτεί

για τη νομιμότητα κάθε διάταξης σχεδίου νόμου ή κανονιστικής πράξης που αφορά στις δημόσιες συμβάσεις.

Συγκεκριμένα, η ΕΑΑΔΗΣΥ :

1. Εποπτεύει και συντονίζει τη δράση των φορέων της κεντρικής διοίκησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μπορεί να συμμετέχει σε συλλογικά κυβερνητικά όργανα με αρμοδιότητα επί των δημοσίων συμβάσεων.
2. Προάγει την εθνική στρατηγική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μεριμνά για την τήρηση των κανόνων και αρχών της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων.
3. Γνωμοδοτεί για τη νομιμότητα κάθε διάταξης σχεδίου νόμου ή κανονιστικής πράξης που αφορά στις δημόσιες συμβάσεις και συμμετέχει στις οικείες νομοπαρασκευαστικές επιτροπές. Τα αρμόδια όργανα οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τη γνώμη της Αρχής.
4. Η Αρχή εκδίδει και αναρτά στην ιστοσελίδα της κανονισμούς για ειδικότερα τεχνικά ή λεπτομερειακά θέματα σχετικά με ζητήματα δημοσίων συμβάσεων που αφορούν ιδίως στην ερμηνεία της σχετικής εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας, λαμβανομένης υπόψη της εθνικής νομολογίας και της νομολογίας των δικαστηρίων της ΕΕ, παρέχει κατευθυντήριες οδηγίες προς τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις αναθέτουσες αρχές με το ανωτέρω περιεχόμενο και εισηγείται στους αρμόδιους Υπουργούς την έκδοση σχετικών εγκυκλίων.
5. Η Αρχή εκδίδει πρότυπα τεύχη δημοπράτησης και σχέδια συμβάσεων μετά από διαβούλευση με τους κατά περίπτωση αρμόδιους δημόσιους φορείς. Η Αρχή διαμορφώνει επίσης κανόνες για την τυποποίηση των τεχνικών προδιαγραφών σε συνεργασία με τους αρμόδιους φορείς και ελέγχει την εναρμόνιση αυτών με τις γενικές αρχές του εθνικού και ενωσιακού δικαίου.

6. Η Αρχή παρακολουθεί και αξιολογεί την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των δράσεων των δημοσίων φορέων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, συμπεριλαμβανομένων των συναρμόδιων Υπουργείων, των αρμόδιων διοικητικών οργάνων άσκησης ελέγχου και εποπτείας, καθώς και των αναθετουσών αρχών, στο πλαίσιο του ισχύοντος εθνικού και ενωσιακού νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου περί ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.
7. Ασκεί δειγματοληπτικούς ελέγχους, αναζητώντας αυτεπαγγέλτως πληροφορίες και στοιχεία σχετικά με τις εν εξελίξει διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές και τους εμπλεκόμενους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς και καλεί σε ακρόαση τους εκπροσώπους τους για την παροχή πληροφοριών και στοιχείων.
8. Εποπτεύει και αξιολογεί τα, κατά περίπτωση, αρμόδια ελεγκτικά διοικητικά όργανα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων ως προς την άσκηση των καθηκόντων τους σύμφωνα με το ισχύον εθνικό και ευρωπαϊκό νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο και τις κατευθυντήριες οδηγίες της Αρχής.
9. Μπορεί να υποβάλει παρατηρήσεις για θέματα δημοσίων συμβάσεων, ιδίως δε για την ερμηνεία του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, είτε γραπτά είτε προφορικά με δική της πρωτοβουλία ή ύστερα από αίτημα των αρμόδιων δικαστηρίων σε δίκες που διεξάγονται ενώπιόν τους.
10. Τηρεί Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στον Κανονισμό Λειτουργίας της.
11. Παρέχει συμβουλές στις αναθέτουσες αρχές με δική της πρωτοβουλία ή ύστερα από αιτήματα των τελευταίων, ιδίως κατά το στάδιο εκδίκασης ή εξέτασης προδικαστικών προσφυγών, σχετικά με τη νόμιμη διεξαγωγή των

διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και την ομοιόμορφη εφαρμογή της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων.

12. Συμμετέχει στα αρμόδια ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, ως πρωτεύουσα εθνική αρχή επικοινωνίας σχετικά με την ανταλλαγή απόψεων, πληροφοριών και στοιχείων που αφορούν την εθνική στρατηγική, το νομικό πλαίσιο και τις διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων. Επίσης, συμμετέχει στην εκπροσώπηση της χώρας σε διεθνείς οργανισμούς και συναντήσεις στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.
13. Συντάσσει και υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βουλής, μέσα στο πρώτο τρίμηνο κάθε ημερολογιακού έτους, ετήσια έκθεση η οποία δημοσιεύεται στο διαδίκτυο και περιλαμβάνει αποτίμηση των πεπραγμένων της Αρχής, σύμφωνα με το σκοπό και τις αρμοδιότητές της, τις προτάσεις βελτίωσης του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου και των διαδικασιών προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων που έχουν διατυπωθεί προς τους αρμόδιους φορείς και όργανα, καθώς και την πρόοδο της συμμόρφωσης των αρμόδιων φορέων και οργάνων με τις εν λόγω προτάσεις.

4.2. Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ)

Το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΔΜΗΣ) λειτουργεί σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 11 του Ν. 4013/2011 (ΦΕΚ 204 Α'), όπως τροποποιήθηκε με τις διατάξεις του άρθρου 10 του Ν. 4038/12 (ΦΕΚ Α'14) και ισχύει, τηρείται δε στην Ηλεκτρονική Πύλη (Portal) του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.) και αποτελεί υποσύστημα αυτού. Τέθηκε σε

λειτουργία και εφαρμογή με την ΚΥΑ Π1/2380 (ΦΕΚ Β' 3400/20-12-2012), του Υπουργού Ανάπτυξης και Οικονομικών. Αντικείμενο της απόφασης αποτελεί η ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων που αφορούν στη λειτουργία και διαχείριση του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (Γενική Γραμματεία Εμπορίου) και ιδιαίτερα στη δομή, το περιεχόμενο και την πρόσβαση σε αυτό, τα κατά περίπτωση καταχωρούμενα στοιχεία σε κάθε υποσύστημα, τον χρόνο καταχώρισης, τα κατά περίπτωση υπόχρεα πρόσωπα για την καταχώριση, τα αρμόδια όργανα για τον έλεγχο της προσήκουσας τήρησής του, με σκοπό την επίτευξη της μέγιστης δυνατής δημοσιότητας αυτών.

Πρόκειται για ένα πληροφοριακό σύστημα καταχώρισης δεδομένων από τις αναθέτουσες αρχές και τους δημοσίους φορείς με σκοπό τη συλλογή, την επεξεργασία και τη δημοσίευση στοιχείων που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις συνολικά, δηλαδή τις δημόσιες προμήθειες, τις υπηρεσίες και τα έργα, ανεξάρτητα από την αξία τους. Αναπτύχθηκε από τη Γενική Γραμματεία Εμπορίου (Γ.Γ.Ε.) του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού. Η Αρχή είναι υπεύθυνη για την παρακολούθηση, την αξιολόγηση, τη συλλογή, την επεξεργασία και τη δημοσίευση των στοιχείων των δημοσίων συμβάσεων σε αυτή από τις αναθέτουσες αρχές και τους αρμόδιους δημοσίους φορείς.

Σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 201 του Ν. 4281/2014 (Α' 160), από την 08.08.2015 έχει τεθεί σε ισχύ το άρθρο 139 του ίδιου νόμου, που αφορά στο αναμορφωμένο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.). Από τη θέση σε ισχύ του άρθρου 139, επήλθε διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του ΚΗΜΔΗΣ αναφορικά με τους υπόχρεους φορείς αλλά και τον προϋπολογισμό των προς καταχώριση συμβάσεων. Ειδικότερα, υπόχρεοι φορείς για καταχώριση στο

Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. θεωρούνται πλέον οι αναθέτουσες αρχές, οι αναθέτοντες φορείς και οι κεντρικές αρχές προμηθειών, ενώ καταργείται το κατώτατο όριο των 1.000 € χωρίς Φ.Π.Α. Μέχρι την έκδοση της κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 139 παρ. 5 κοινής υπουργικής απόφασης, δεν τίθεται σε ισχύ η παρ. 3 του άρθρου 139, ενώ ισχύει και εφαρμόζεται η με αριθμό Π1/2380/2012 (ΦΕΚ 3400/Β/20.12.2012) κοινή υπουργική απόφαση.

Με την υπ' αριθμ. Π1/2380 (ΦΕΚ 3400/Β/20.12.2012) Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ) «Ρύθμιση των ειδικότερων θεμάτων λειτουργίας και διαχείρισης του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων», ορίστηκαν μεταξύ άλλων:

- το URL της διαδικτυακής πύλης (www.eprocurement.gov.gr) μέσω της οποίας παρέχεται πρόσβαση στο ΚΗΜΔΗΣ,
- ο ρόλος και οι αρμοδιότητες της Συντονιστικής Ομάδας Διοίκησης Έργου (ΣΟΔΕ), καθώς και των επιμέρους υποομάδων υποστήριξης του ΚΗΜΔΗΣ.
- οι ημερομηνίες έναρξης της υποχρεωτικής καταχώρισης στο ΚΗΜΔΗΣ για κάθε κατηγορία δημόσιου φορέα ως εξής:
 - για τα Υπουργεία από 04.02.2013,
 - για τους φορείς του άρθρου 1Β του Ν.2362/1995 πλην ΟΤΑ από 02.04.2013 και για τους ΟΤΑ από 02.05.2013

Με την υπ' αριθμ. Π1/271/01.02.2013 απόφαση του Υφυπουργού Ανάπτυξης ορίστηκε η σύνθεση της Συντονιστικής Ομάδας Διοίκησης Έργου (ΣΟΔΕ) για το συντονισμό και την υποστήριξη του ΚΗΜΔΗΣ.

Πρόσθετα στο Ν. 4155/2013 (ΦΕΚ 120/Α/29.05.2013) «Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων και άλλες διατάξεις», ορίζεται ότι «μέρος του

ηλεκτρονικού αρχείου ΕΣΗΔΗΣ είναι το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΣ) του Ν. 4013/2011».

Αναλυτικές πληροφορίες σχετικά με την υποχρέωση καταχώρισης στο ΚΗΜΔΗΣ περιλαμβάνονται στην Κατευθυντήρια Οδηγία 7 της ΕΑΑΔΗΣΥ.

Το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων, αποτελείται από δύο επιμέρους υποσυστήματα στα οποία καταχωρίζονται μέσω ηλεκτρονικής διαδικτυακής φόρμας ή διασύνδεσης πληροφοριακών συστημάτων τα ακόλουθα, ως εξής: α) Το Μητρώο Ηλεκτρονικής Καταχώρισης Αιτημάτων, όπου καταχωρούνται τα Πρωτογενή Αιτήματα, τα Εγκεκριμένα Αιτήματα, ήτοι όλα τα αιτήματα για τα οποία έχει εγκριθεί η αντίστοιχη δαπάνη, η Προκήρυξη ή και πρόσκληση (το πλήρες κείμενο διακηρύξεων ή προσκλήσεων). Η καταχώριση πρέπει να γίνεται με τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται η πλήρης και ορθή συμπλήρωση των απαραίτητων στοιχείων με σκοπό να είναι δυνατή η αναζήτηση πληροφοριών και να είναι όλα τα στοιχεία των αναρτημένων εγγράφων ευχερώς προσβάσιμα στο μέσο χρήστη. β) Το Μητρώο Ηλεκτρονικής Καταχώρισης Δημοσίων Συμβάσεων, όπου καταχωρούνται οι δημόσιες συμβάσεις προμήθειας αγαθών, παροχής υπηρεσιών και δημοσίων έργων, οι Εντολές Πληρωμών και τα στοιχεία των σχετικών τιμολογίων. Σε οποιαδήποτε καταχώριση απαιτείται η επισύναψη του σχετικού ηλεκτρονικού αρχείου. Η υποχρέωση καταχώρισης των παραπάνω στοιχείων στο Μητρώο δεν υποκαθιστά το σύστημα δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, καθώς και οποιαδήποτε άλλη μορφή δημοσιότητας που προβλέπεται από την ισχύουσα νομοθεσία. Το Μητρώο επιτρέπει την αυτόματη αναδημοσίευση των καταχωρημένων στοιχείων στον οικείο δικτυακό τόπο του κάθε Φορέα και παρέχει τις απαραίτητες διεπαφές για την αυτόματη

άντληση και αξιοποίηση του συνόλου των στοιχείων του από άλλα πληροφοριακά συστήματα.

4.3. Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ)

Το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ.) συστάθηκε με το Ν. 4155/2013 (ΦΕΚ 120/Α/2013), με τον οποίο και τέθηκε το πλαίσιο και το αρχικό χρονοδιάγραμμα της λειτουργίας του. Οι τεχνικές του λεπτομέρειες και οι διαδικασίες λειτουργίας του έχουν καθοριστεί με την Π1/2390/2013 (ΦΕΚ 2677/Β/2013) υπουργική απόφαση που είναι σε ισχύ ακόμη.

Το Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ. είναι ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα που έχει αναπτυχθεί στη Γενική Γραμματεία Εμπορίου (Γ.Γ.Ε.) του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας και πραγματοποιείται με τη χρήση του ηλεκτρονικά όλη η διαδικασία του διαγωνισμού και η παρακολούθηση μιας δημόσιας σύμβασης που έχει προϋπολογισμό 60.000 ευρώ αλλά δε συμπεριλαμβάνεται σε αυτό το ποσό ο Φ.Π.Α. Στην πλατφόρμα γίνονται όλοι οι διαγωνισμοί για την σύναψη δημοσίων συμβάσεων από όλους τους φορείς του δημοσίου και τα εποπτευόμενα ΝΠΔΔ και ΝΠΔΙ. Βάσει του επίσημου διαδικτυακού χώρου του Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ. «πρόκειται για ένα σύνθετο έργο και πρωτότυπο για τη χώρα, η εφαρμογή του οποίου θα αποδώσει αφενός σημαντικά οφέλη και αφετέρου θα εκσυγχρονίσει τις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, επιφέροντας σημαντικές αλλαγές νομοθετικού περιεχομένου και τρόπου λειτουργίας της διοίκησης που θα επηρεάσουν όλους τους φορείς του Ελληνικού Δημοσίου και τους προμηθευτές τους».

Ο σκοπός του Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ. είναι να είναι διαφανής η διαδικασία δημοπράτησης των δημοσίων έργων και να ενισχυθεί ο ανταγωνισμός. Είναι αναγκαία η μετάβαση

σε ηλεκτρονική μορφή όλων των φάσεων και πληροφοριών ενός έργου- σχεδιασμού- μελέτης, δημοπράτησης, ανάθεσης, εκτέλεσης, επίβλεψης της κατασκευής αλλά και διατήρησης της ταυτότητας του έργου, του Μητρώου Κατασκευαστών, όπως και του Παρατηρητηρίου Τιμών.

Στο σύστημα αυτό υπάρχουν λειτουργίες αναφορικά με την κατάρτιση και τη δημοσίευση της διακήρυξης ενός διαγωνισμού, την υποβολή των προσφορών από τους υποψηφίους αναδόχους, την αξιολόγηση και την κατακύρωση της σύμβασης. Ακόμη, διαθέτει λειτουργίες όπως είναι να εκτελεί και να παρακολουθεί τη σχετική σύμβαση, να διενεργεί ηλεκτρονική παραγγελία, να κάνει ηλεκτρονική τιμολόγηση και ηλεκτρονικές πληρωμές. Με το Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ. οι φορείς του Δημοσίου είναι σε θέση να εφαρμόζουν νέες τεχνικές αναφορικά με τις διαδικασίες της ανάθεσης των συμβάσεων, όπως ο ηλεκτρονικός πλειστηριασμός, τα δυναμικά συστήματα αγορών, ο ανταγωνιστικός διάλογος και η συμφωνία- πλαίσιο. Στη διαδικτυακή πύλη www.promiteus.gov.gr υπάρχουν όλες οι σχετικές πληροφορίες και αναρτώνται οι νόμοι, οι εγκύκλιοι, οι οδηγίες και οι λοιπές ανακοινώσεις.

Εκτός από τη διεξαγωγή των διαδικασιών των διαγωνισμών, στην ηλεκτρονική πλατφόρμα του Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ. εκτελούνται επιχειρησιακές διαδικασίες που συνδέονται με τις δημόσιες συμβάσεις και συγκεκριμένα:

- η σύνταξη και έγκριση του Ενιαίου Προγράμματος Προμηθειών (Ε.Π.Π.),
- η σύνταξη και η έγκριση του προγράμματος Προμηθειών, Υπηρεσιών και Φαρμάκων Υγείας (Π.Π.Υ.Φ.Υ.) και
- η ηλεκτρονική εγκριτική ροή σχετικών εγγράφων/ διαδικασιών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι Δημόσιες Συμβάσεις βοηθούν σημαντικά την οικονομία μιας χώρας. Ο σκοπός τους και τα μεγάλα κεφάλαια που απαιτούν τόσο από το ίδιο το κράτος στο οποίο πραγματοποιούνται όσο και από την Ε.Ε. που ενδέχεται να τις χρηματοδοτεί, οδήγησαν στην υιοθέτηση συγκεκριμένων Κοινοτικών Οδηγιών της Ε.Ε. και στην ενσωμάτωσή τους στο ελληνικό δίκαιο τον Αύγουστο του 2016.

Η γενική εφαρμογή της αρχής της προστασίας του ανταγωνισμού αναφορικά με τη διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων έχει ως σκοπό να προστατεύσει τα ιδιωτικά και τα δημόσια συμφέροντα που εμπλέκονται σε αυτή και, επομένως, συντελεί στη συναίρεσή τους. Με τη διασφάλιση πως όλες οι επιχειρήσεις έχουν ισότιμη και ελεύθερη πρόσβαση στους δημόσιους διαγωνισμούς προστατεύονται τα ιδιωτικά ανταγωνιστικά τους συμφέροντα και παράλληλα εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον, μιας και τα δημόσια νομικά πρόσωπα δεσμεύονται προκειμένου να επιλέγουν τους αντισυμβαλλόμενους τους και το περιεχόμενο των συμβάσεων που είναι υπό κατάρτιση με βάση το ποια είναι η πιο συμφέρουσα οικονομική προσφορά και η βέλτιστη σχέση ανάμεσα στο τίμημα και την απόδοση. Έτσι, δεν υπάρχει εκμετάλλευση των δημοσίων πόρων και εξασφαλίζεται η αντικειμενικότητα και η διαφάνεια των επιλογών που κάνει η Διοίκηση. Η ελληνική νομολογία, άλλωστε, σημειώνει την ευεργετική επίδραση που έχει η εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού αναφέροντας πως «ο ανταπτυσσόμενος (στη διαδικασία των συμβάσεων) ανταγωνισμός εξυπηρετεί προδήλως καλύτερα το δημόσιο συμφέρον όσο και το συμφέρον των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων».

Σχετικά με το νομολογιακό και νομοθετικό επίπεδο, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να εφαρμόζουν στο πλαίσιο της εκτίμησης της πλέον συμφέρουσας οικονομικής προσφοράς κριτήρια για την ανάθεση ενός έργου που βοηθούν ώστε να εξυπηρετηθούν παράλληλοι σκοποί του δημοσίου συμφέροντος. Η δυνατότητα που δίνεται νομολογιακά να συνεκτιμώνται τα περιβαλλοντικά και κοινωνικά κριτήρια κατά τη διαδικασία της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων φαίνεται και στην πρόσφατη μεταρρύθμιση που έγινε στη νομοθεσία της Ε.Ε. αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Οι ειδικοί όροι που επιβάλλονται στις δημόσιες συμβάσεις βοηθούν ώστε να ενθαρρυνθεί η επιτόπια επαγγελματική κατάρτιση, να καταπολεμηθεί η ανεργία, να χρησιμοποιηθούν άτομα με ιδιαίτερες δυσκολίες ένταξης και να καταπολεμηθεί η ανεργία.

Όλα τα πρόσθετα κριτήρια ανάθεσης ενός έργου θα πρέπει να σέβονται τις διατάξεις της Συνθήκης (ιδίως την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων και τις θεμελιώδεις ελευθερίες), τις νομολογιακές προϋποθέσεις του ΔΕΕ και όλους τους δικαστικούς κανόνες που προβλέπουν οι Οδηγίες όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις, με έμφαση τους κανόνες της δημοσιότητας. Το ΔΕΕ εγγυάται πως διασφαλίζονται οι βασικές αρχές του κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, όπως είναι η αρχή της ισότιμης μεταχείρισης, της απαγόρευσης των διακρίσεων και της διαφάνειας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

1. Βαρδακαστάνης Κ. (2016). *Περιβάλλον: Δημόσιες συμβάσεις: Διαγράμματα, σχόλια, νομολογία, υποδείγματα*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
2. Γέροντας Α. (2009). *Δίκαιο δημοσίων έργων. Η διοικητική σύμβαση - Ανάθεση - Εκτέλεση - Δικαστική προστασία*. (κατά το εθνικό και κοινοτικό δίκαιο). Αθήνα: Σάκουλα.
3. Γιανακόπουλος Κ. (τ.1/2003). *Η προστασία του περιβάλλοντος ως κριτήριο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων*. ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ & ΔΙΚΑΙΟ
4. Κίτσος Ι. (2014). *Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα και Συμβάσεις Παραχώρησης. Συνεργασίες δημοσίων και ιδιωτικών φορέων για την ανάπτυξη δημοσίων υποδομών με ιδιωτικές επενδύσεις κεφαλαίων. Σύμφωνα με το διεθνές, το ευρωπαϊκό ενωσιακό και το ελληνικό δίκαιο*. Αθήνα: Σάκουλα.
5. Κουτούπα – Ρεγκάκου Ε. (1995) *Δημόσιες συμβάσεις & Κοινοτικό Δίκαιο*. Αθήνα: Σάκουλα.
6. Μπάσδελη Ν.-Σ., (2015). *Κριτήρια επιλογής και κριτήρια ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων*, Κομοτηνή, Διπλωματική Εργασία, ΔΠΘ, Τμήμα Νομικής.
7. Πανάγος Θ. (2009). *Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα*. Αθήνα: Σάκουλα.
8. Παπαστάμου Α. (2014). *Η πράσινη διπλωματία : Διεθνείς σχέσεις και προστασία του περιβάλλοντος*. Αθήνα : Πατάκη.
9. Ράϊκος Δ. (2014). *Δημόσιες Συμβάσεις - Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*. Αθήνα: Σάκουλα.
10. Χατζοπούλου Ν., (2015). *Δημόσιες Συμβάσεις με περιβαλλοντικά και κοινωνικά κριτήρια ανάθεσης*, Αθήνα: Διπλωματική Εργασία, ΠΜΣ Δημοσίου Δικαίου, ΕΚΠΑ

ΞΕΝΗ

1. *Agesthin, E. A. (2001). E-procurement at Work: A Case Study. Production and Inventory Management Journal, First Quarter, pp. 48-53.*
2. *Bertók, J. (2005). Role of Transparency in Preventing Corruption in Public Procurement: Issues for Consideration. Στο: Organisation for Economic Co-Operation and Development, ed., Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement (Chapter 9, pp. 85-92). Paris: OECD Publishing.*
3. *Croom, S. R., Brandon-Jones, A. (2005). Key Issues on E-procurement: Procurement Implementation and Operation in the Public Sector. Journal of Public Procurement, Vol. 5, No. 3, pp. 367 – 387*
4. *Holt, A. Ch. (1980). Competitive Bidding for Contracts under Alternative Auction Procedures. Journal of Political Economy, Vol. 88, No. 3, pp. 433-445.*

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

1. http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Katatethenta-Nomosxedia?law_id=846b15c9-fb07-4fec-8d62-a64900ed110a - Τροποποίηση του ν. 4099 / 2012 / Α'250 (ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας 2014 / 91 / ΕΕ / L 257) και άλλες διατάξεις. (τελευταία πρόσβαση 6/5/2018)
2. www.promitheus.gov.gr Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. (τελευταία πρόσβαση 12/6/2018)
3. https://www.mou.gr/Documents/Odhgos4412/OdhgosEfarmogh4412_Oct2017.pdf