

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ**  
**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ**  
**ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**  
**ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**  
**«Δίκαιο και Οικονομία – Master in Law and Economics»**



**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

« Το Σύστημα των Δημοσίων Συμβάσεων στην Ελλάδα:  
Προβλήματα και Προοπτικές»

Του

Βασιλείου Γ. Καραγιάννη (ΜΔΟ 1818)

**Επιβλέπων Καθηγητής: Άγγελος Κότιος**

Αθήνα, Δεκέμβριος 2020



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ**  
**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**  
**ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**  
**«ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ»**

**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, «Δίκαιο και Οικονομία» με τίτλο

..... *«Το σύστημα των Δημοσίων Συμβάσεων στην Ελλάδα: Προβλήματα και Προοπτικές»* .....

έχει συγγραφεί από εμένα αποκλειστικά και στο σύνολό της. Δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει εγκριθεί στο πλαίσιο κάποιου άλλου μεταπτυχιακού προγράμματος 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 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 .....

Όνοματεπώνυμο.....*Καραγιάννης Βασίλειος*.....

Ημερομηνία.....*03 Δεκεμβρίου 2020*.....

στους γονείς μου  
Γεώργιο και Άννα  
με αγάπη

<b>ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ</b>	<b>4</b>
ΑΝΤΙ ΠΡΟΛΟΓΟΥ	6
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1</b>	
«Το Σύστημα των Δημοσίων Συμβάσεων στην Ελλάδα»	9
1.1. Δημόσιες Συμβάσεις	9
1.2. Εμπλεκόμενα Μέρη στο Σύστημα των Δημοσίων Συμβάσεων	14
1.2.1. Αναθέτουσα Αρχή	17
1.2.2. Οικονομικοί Φορείς	19
1.2.3. Φορείς Παροχής Διοικητικής και Δικαστικής Προστασίας	20
1.2.3.1. Διοικητική Προστασία – Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ)	21
1.2.3.2. Δικαστική Προστασία – Αρμόδια Δικαστήρια	24
1.3. Είδη Δημοσίων Συμβάσεων	26
1.4. Διαδικασία Ανάθεσης Δημοσίων Συμβάσεων	28
1.4.1. Στάδιο Πριν το Διαγωνισμό – Προετοιμασία	29
1.4.2. Διαγνωστική Διαδικασία	36
1.4.3. Διαχείριση Συμβάσεων	37
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2</b>	
«Αρχές Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων – Συγκριτικοί Δείκτες Αξιολόγησης Συστήματος Ελλάδας – Ευρωπαϊκής Ένωσης»	38
2.1 Αρχές που Διέπουν τις Δημόσιες Συμβάσεις	39
2.1.2. Αρχή της Διαφάνειας & Δημοσιότητας	40
2.1.3. Αρχή της Ίσης Μεταχείρισης	41
2.1.4. Αρχή της Αντικειμενικότητας – Αμεροληψίας	43
2.1.5. Αρχή της Ασφάλειας Δικαίου	44
2.1.6. Αρχή της Υποχρεωτικής Αιτιολόγησης των Αποφάσεων	45
2.1.7. Αρχή της Αναλογικότητας	46
2.1.8. Αρχή της Αμοιβαίας Αναγνώρισης – Ισοδυναμίας	47
2.1.9. Αρχή της Τυπικότητας	48
2.2. Δείκτες Αξιολόγησης Συστήματος Ελλάδας – Ευρωπαϊκής Ένωσης	49
2.2.1. Μοναδικός Προσφέρων	50
2.2.2. Απουσία Πρόσκλησης Οικονομικών Φορέων για υποβολή Προσφοράς	52
2.2.3. Βαθμός Δημοσιότητας στην Ιστοσελίδα της ΕΕ	53
2.2.4. Διενέργεια Κοινής Διαγωνιστικής Διαδικασίας από διαφορετικές Αναθέτουσες Αρχές	55

2.2.5. Κριτήριο επιλογής ανάθεσης σύμβασης	56
2.2.6. Χρόνος λήψης απόφασης	57
2.2.7. Συμμετοχή και Ανάθεση Δημοσίων Συμβάσεων σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ)	59
2.2.8. Τμηματική Ανάθεση Διαγωνιστικής Διαδικασίας	61
2.2.9. Αποτίμηση Εικόνας Ελλάδας.	62
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3	
«Προβλήματα – Προοπτικές»	63
3.1. Βασικά Προβλήματα των Δημοσίων Συμβάσεων	63
3.1.1. Έλλειψη Στρατηγικού Σχεδιασμού και Προγραμματισμού στις Δημόσιες Συμβάσεις	64
3.1.2 Πολυνομία – Πολυπλοκότητα Θεσμικού Πλαισίου	71
3.1.3. Διοικητική Ανεπάρκεια – Γραφειοκρατία– Έλλειψη Εξειδικευμένου Προσωπικού– Έλλειψη Προτυποποίησης/ Ψηφιοποίησης	73
3.1.4. Καθυστέρηση στην αποπληρωμή των υποχρεώσεων του Δημοσίου έναντι των Ιδιωτικών Φορέων	75
3.1.5. Διαφθορά στο σύστημα των Δημοσίων Συμβάσεων	77
3.1.6. Ελλιπής προτυποποίηση τεχνικών προδιαγραφών	78
3.1.7. Ανελαστικότητα/ Καθυστερήσεις στη λειτουργία του Δημοσίου Τομέα	79
3.1.8. Η ύπαρξη καρτέλ κατά τη διενέργεια δημόσιων διαγωνισμών – Νόθευση των διαγωνιστικών διαδικασιών	81
3.1.9 Αποδυναμωμένες Εγχώριες Επιχειρήσεις	83
3.2. Προοπτικές Συστήματος Δημοσίων Συμβάσεων	86
3.2.1 Εφαρμογή των Αρχών της Καλής Διακυβέρνησης και Χρηστής Διοίκησης - Αλλαγή Νοοτροπίας	87
3.2.2 Ασφάλεια Δικαίου – Απλοποίηση Θεσμικού Πλαισίου – Αποτελεσματική Έννομη Προστασία - Βελτίωση του χρόνου Επίλυσης διαφορών	90
3.2.3. Ψηφιοποίηση	94
3.2.4. Αντιμετώπιση συμπεριφορών νόθευσης δημοσίων συμβάσεων	96
3.2.5. Βελτίωση του Ρυθμού Λειτουργίας του Δημοσίου Τομέα	97
3.2.6 Ενίσχυση του Επιχειρηματικού Κόσμου	98
3.2.7 Εκπαίδευση – Επαγγελματική Κατάρτιση	99
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	102
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	104

## ΑΝΤΙ ΠΡΟΛΟΓΟΥ

Τα σύγχρονα κράτη στο πλαίσιο της εύρυθμης λειτουργίας τους και της μεγιστοποίησης της κοινωνικής ευημερίας και ευμάρειας των κατοίκων τους καλούνται να ορίσουν, μεταξύ άλλων, το πλαίσιο οργάνωσης του συνόλου του οικονομικού βίου με σκοπό το συντονισμό των οικονομικών σχεδίων και την κατανομή των πόρων και των αποτελεσμάτων της οικονομικής δραστηριότητας. Ως εκ τούτου για τον καθορισμό της οικονομικής τάξης, το Κράτος καλείται να υιοθετήσει την εφαρμογή ενός οικονομικού συστήματος που να εξυπηρετεί τις ιδιαιτερότητες που δημιουργούν οι εκάστοτε κοινωνικές, γεωπολιτικές και οικονομικές συνθήκες.

Η επιλογή του οικονομικού αυτού συστήματος πραγματοποιείται και οριοθετείται μέσω ενός συνόλου νομοθετημάτων, κανονιστικών πράξεων καθώς και δικαστικών αποφάσεων. Στην ελληνική έννομη τάξη, το ίδιο το Σύνταγμα χαρακτηρίζεται από την ουδέτερη προσέγγιση του νομοθέτη όσον αφορά την υιοθέτηση του οικονομικού συστήματος της χώρας. Ουσιαστικά προκρίνεται ένα ουδέτερο οικονομικό σύστημα μέσα από το οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα της ελεύθερης άσκησης της οικονομικής δραστηριότητας εφόσον δεν προσβάλλονται το Σύνταγμα, οι ελευθερίες των άλλων και τα χρηστά ήθη. Η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται εις βάρος της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας.

Πέραν της κατοχύρωσης της οικονομικής ελευθερίας ως θεσμού, το Σύνταγμα προβλέπει και στηρίζει το δημόσιο συμφέρον, το οποίο αποτελεί μία έννοια ολική και διαρκή που βρίσκεται στο πυρήνα της ίδιας της νομιμοποίησης του κράτους. Γίνεται λοιπόν αντιληπτό ότι ο νομοθέτης, διαθέτοντας την ευελιξία ευρείας οικονομικό-πολιτικής διαπλαστικής εξουσίας ανάμεσα στα δύο ακραία οικονομικά συστήματα, του σοσιαλισμού και του πλήρως αρρύθμιστου και φιλελεύθερου καπιταλισμού, προκρίνει μια μικτή οικονομία (άρθρο 106 του Συντάγματος), ενώ με ένα πλήθος έτερων άρθρων θεμελιώνει έννοιες και αρχές για

την ελεύθερη άσκηση της οικονομικής δραστηριότητας υπό την αιγίδα ενός κράτους κοινωνικού δικαίου.

Γίνεται ως εκ τούτου αντιληπτό ότι το Κράτος αναλαμβάνει μέσω διαφόρων οργάνων της διοίκησης την υποχρέωση εκπλήρωσης καθηκόντων στο κοινωνικό, οικονομικό και πολιτιστικό πεδίο. Για την κάλυψη των υποχρεώσεων αυτών και εντός των πλαισίων του ισχύοντος οικονομικού συστήματος, το Κράτος δραστηριοποιείται σε ποικίλους τομείς της άλλοτε καθαρά ιδιωτικής κοινωνικής και οικονομικής δραστηριότητας.

Προκειμένου να στηριχθεί η πολύπλοκη και εκτενέστατη πλέον δράση του κράτους αναγκαιεί η δημιουργία μίας δομής επαρκούς μεγέθους, εξειδίκευσης και γεωγραφικής κάλυψης. Τούτου δε, πυροδοτεί τη δημιουργία ενός δαιδαλώδους συστήματος δημόσιας διοίκησης, όπου στη χώρα μας, δυστυχώς, χαρακτηρίζεται από πολυνομία, πολυπλοκότητα και συχνά ασάφεια του νομοθετικού καθεστώτος.

Η μεγέθυνση αυτή της κρατικής μηχανής προκαλεί μια αντιστοίχως αυξημένη τάση κάλυψης των κρατικών αναγκών μέσω της συναλλαγματικής δραστηριότητας / αλληλεπίδρασης της Διοίκησης με τον ιδιωτικό οικονομικό τομέα. Έτσι παρουσιάζεται στη σύγχρονη ιδίως εποχή το φαινόμενο άλλοτε μεν η διοίκηση να ενεργεί (ή να παραλείπει) μέσα στο πλαίσιο εξουσιαστικών έννομων σχέσεων με τους διοικούμενους, είτε με την έκδοση μονομερών διοικητικών πράξεων (λ.χ. ατομικές πράξεις καταλογισμού δημοσιονομικών επιβαρύνσεων, έκδοση οικοδομικής άδειας κ.α.) είτε με το νομικό τύπο της διοικητικής σύμβασης (σύμβαση εκτέλεσης δημοσίου έργου κ.α.), άλλοτε δε να ενεργεί είτε με τον τύπο της δικαιοπραξίας ιδιωτικού δικαίου (λ.χ. σύναψη σύμβασης αγοράς, μίσθωσης κ.α.), είτε με μονομερείς πράξεις που εντάσσονται στο χώρο του ιδιωτικού δικαίου.<sup>1</sup>

Κατ' ακολουθία της προαναφερθείσας δράσης της διοίκησης, προκύπτει η σύναψη ενοχικών έννομων σχέσεων διαφόρων ειδών μεταξύ των φορέων του ευρύτερου δημοσίου τομέα και ιδιωτών που αναλόγως της οργανωτικής δομής και του λειτουργικού προσανατολισμού του Δημοσίου Φορέα εντάσσονται άλλοτε στη

---

<sup>1</sup> Δ. Ράικος, «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», 1<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα 2014, Εκδόσεις Σάκκουλα σελ.5

σφαίρα του ιδιωτικού και άλλοτε του δημοσίου δικαίου και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών.



# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

## Το Σύστημα των Δημοσίων Συμβάσεων στην Ελλάδα

### 1.1 Δημόσιες Συμβάσεις

Η ανάπτυξη κάθε χώρας συνδέεται στενά με την έννοια των δημοσίων δαπανών και των συναφών δημοσίων συμβάσεων, καθώς αποτελούν ένα σημαντικό τμήμα της οικονομικής δραστηριότητας. Στις χώρες μέλη του Ο.Ο.Σ.Α., οι δημόσιες συμβάσεις και οι απορρέουσες δαπάνες φθάνουν έως και το 20% του ΑΕΠ, ενώ για τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκτιμάται ότι αντιπροσωπεύουν περίπου το 15% της οικονομικής δραστηριότητας των κρατών μελών της.

Αναγνωρίζοντας την σπουδαιότητα των δημοσίων συμβάσεων στην ανάπτυξη της ΕΕ, προκρίνεται η χρήση του οικονομικού αυτού μεγέθους ως κινητήριο μοχλό ενίσχυσης της εμπορικής και οικονομικής ενοποίησης της. Αποτέλεσμα της προσπάθειας αυτής είναι η απόδοση στο όρο της «Δημόσιας Σύμβασης» κοινού περιεχομένου για όλα τα Κράτη-μέλη της ΕΕ.

Ο ενωσιακός νομοθέτης κινούμενος υπό το πνεύμα της ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς και της δόμησης ενός ενιαίου ρυθμιστικού συστήματος για τις δημόσιες συμβάσεις, αποτύπωσε στις **Οδηγίες υπ' αριθμόν 2014/23/ΕΕ, 2014/24/ΕΕ, 2014/25/ΕΕ** (περιεχόμενο ουσιαστικού δικαίου) και στις **Οδηγίες 89/665/ΕΟΚ, 92/13/ΕΟΚ, 2007/66/ΕΚ** (δικονομικό περιεχόμενο) τις βασικές του στοχεύσεις. Επιθυμεί να διασφαλίσει η ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων, για όλα τα Κράτη-μέλη της ΕΕ, να πραγματοποιείται υπό συνθήκες υγιούς ανταγωνισμού, ακολουθώντας τις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, της ελευθερίας της εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, της ίσης μεταχείρισης της αποφυγής διακρίσεων της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και της διαφάνειας.

Οι προαναφερθείσες Οδηγίες συνοπτικά αναφέρονται στα ακόλουθα επιμέρους θέματα του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων:

- 2014/23/ΕΕ: Δημόσιες συμβάσεις παραχώρησης παροχής υπηρεσιών ή εκτέλεσης έργου
- 2014/24/ΕΕ: Γενική Οδηγία δημοσίων συμβάσεων προμήθειας αγαθών/ παροχής υπηρεσιών/ εκτέλεσης έργου.
- 2014/25/ΕΕ: Δημόσιες συμβάσεις φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών.
- 89/665/ΕΟΚ, 92/13/ΕΟΚ, 2007/66/ΕΚ: Συντονισμός των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων

Η ενσωμάτωσή τους στην εγχώρια έννομη τάξη πραγματοποιήθηκε με τους νόμους ν.4412/16, ν.4413/16 και ν. 3886/2010. Πρόκειται για εκτενέστατα κείμενα με τα οποία συντελέστηκε προσπάθεια ενοποίησης της σχετικής των δημοσίων συμβάσεων νομοθεσίας. Εξέχουσα θέση κατέχει ο ν.4412/16, ο οποίος αποτελώντας μεταφορά της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, παρουσιάζει τις γενικές αρχές της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και ορίζει έννοιες κλειδιά για το σύστημα των Δημοσίων Συμβάσεων.

Μεταξύ των ορισμών που παρατίθενται, ξεχωρίζει αυτός της «Δημόσιας Σύμβασης». Πρόκειται για έννοια βάρομετρο καθώς οριοθετεί το σύστημα των δημοσίων συμβάσεων αποτελώντας το κριτήριο υπαγωγής μίας σύμβασης στη σχετική νομοθεσία. Συγκεκριμένα:

*«Ως 'δημόσιες συμβάσεις' νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας, οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και έχουν ως*

*αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών»<sup>2</sup>*

Σύμφωνα με τον ανωτέρω ορισμό, δημόσιες νοούνται οι συμβάσεις εκείνες οι οποίες σωρευτικά συγκεντρώνουν τα παρακάτω γνωρίσματα:

- **Επαχθής αιτία:**

Αναπτύσσεται μια αμφοτεροβαρής σχέση, όπου η αναθέτουσα αρχή αναλαμβάνει την υποχρέωση καταβολής αμοιβής στον αντισυμβαλλόμενο οικονομικό φορέα, ο οποίος αντιστοίχως καλείται να προβεί στην προσυμφωνημένη παροχή. Σημειώνεται, ότι το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι μία συμφωνία παραμένει επαχθής, δεδομένου ότι ο λήπτης λαμβάνει παροχή αποτιμητή σε χρήμα.<sup>3</sup>

- **Συνάπτεται εγγράφως:**

Η εν λόγω ρητή διατύπωση, αποτελεί μία μεταφορά της ενωσιακής ορολογίας, η οποία απαντάται στην εθνική νομολογία, με ενδεικτικό παράδειγμα το άρθρο 22 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999).

- **Μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων**

Τέτοιος νοείται κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, δημόσιος φορέας, ένωση των εν λόγω προσώπων/φορέων καθώς και προσωρινές συμπράξεις επιχειρήσεων. Η συμμετοχή τους σε μία δημόσια διαγωνιστική διαδικασία, τους προσδίδει τον χαρακτηρισμό του υποψηφίου, του προσφέροντα ή του αναδόχου, αναλόγως του σταδίου της διαδικασίας.

- **Μίας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών**

- Η έννοια της αναθέτουσας αρχής προσεγγίζεται από τις ενωσιακές Οδηγίες λαμβάνοντας κυρίως υπόψη το σκοπό λειτουργίας της, αντί της μέχρι πρότινος επικρατούσας εθνικής σκέψης που βασιζόταν

<sup>2</sup> (Ν. 4412/16 (ΦΕΚ 'Α 147), 2016)

<sup>3</sup> (Ράικος, Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016 Ερμηνεία κατ' άρθρο, Τόμος Ι, 2018), (σελ 24 – σημ 49)

στην οργανωτική της δομή/ μορφή. Ουσιαστικά εξετάζεται το κατά πόσον η χρηματοδότηση και η διοίκηση της αναθέτουσας αρχής ελέγχεται από το δημόσιο και κατ' επέκταση διαχειρίζεται δημόσιο χρήμα με απώτερο σκοπό την εξυπηρέτηση των αναγκών του κοινού. Ως εκ τούτου η νομική μορφή της αναθέτουσας αρχής δύναται να ποικίλει και η έννοια της δημόσιας σύμβασης βαίνει πέρα της επικρατούσας εθνικής διάκρισης σε συμβάσεις ιδιωτικού και διοικητικού δικαίου.

- Έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών.

Σε κάθε δημόσια σύμβαση, όντας φύσεως εξ επαχθούς αιτίας, ταυτίζονται οι δηλώσεις βουλήσεως αφενός της αναθέτουσας αρχής και αφετέρου του οικονομικού φορέα ο οποίος μειοδότησε επί της προκηρυχθείσας διαγωνιστικής διαδικασίας. Οι δύο αντισυμβαλλόμενες πλευρές προέρχονται κατά γενικό κανόνα από διαφορετικό υπόβαθρο δομής, δράσης, σκοπού και λειτουργίας.

Αφενός, οι οικονομικοί φορείς, όντας κυρίως επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, συνάπτουν συμβάσεις ως μια στρατηγική λειτουργία που σκοπό έχει να βελτιώσει την κερδοφορία τους.

Αφετέρου, στο δημόσιο τομέα απώτερος σκοπός δεν αποτελεί η δημιουργία κέρδους αλλά η διασφάλιση της τάξης και της ασφάλειας καθώς και η ικανοποίηση αναγκών των πολιτών σε πλήθος τομέων (υγεία, πολιτισμός, δικαιοσύνη κτλ.). Οι χρησιμοποιούμενοι δε πόροι προέρχονται από τους ίδιους τους πολίτες μέσω της επιβαλλόμενης φορολόγησης, τελών και λοιπών κρατήσεων-εισφορών, καθιστώντας τους άμεσα ενδιαφερόμενους για την ορθή και βέλτιστη χρήση.

Ο ενωσιακός νομοθέτης λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω στοιχεία, εκτός από τη διασφάλιση του ελεύθερου ανταγωνισμού, αποσκοπεί και στον αποτελεσματικό ανταγωνισμό, με τον οποίο το κράτος θα προμηθευτεί τα απαιτούμενα με μικρότερο δυνατό κόστος. Οι ανταγωνιστικές διαφανείς αγορές

δημοσίων συμβάσεων βοηθούν τις δημόσιες αρχές να αποκτούν φθηνότερα καλύτερης ποιότητας αγαθά και υπηρεσίες σε χαμηλότερα κόστη.<sup>4</sup>

Η κατάργηση των συννοριακών περιορισμών και του προστατευτισμού του εκάστοτε εθνικού νομοθέτη, μέσω της ενιαίας διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων από τα κράτη μέλη της ΕΕ προωθεί την ελεύθερη διακίνηση αγαθών εντός των συνόρων της ΕΕ. Τούτος δε ο «συναγωνισμός» οδηγεί τις επιχειρήσεις στην προσφορά αγαθών με ανώτερα ποιοτικά χαρακτηριστικά σε χαμηλότερο κόστος για τις αναθέτουσες αρχές, όφελος το οποίο απολαμβάνουν οι κάτοικοι των κρατών μελών. Παράλληλα όμως, οι επιχειρήσεις αποκτούν κίνητρα ενίσχυσης των επενδύσεων καινοτομίας και τεχνολογικής εξέλιξης ώστε να δημιουργηθούν συνθήκες οικονομικών κλίμακος στην παραγωγική τους λειτουργία και να επεκταθεί το δίκτυο πελατών τους, μέσω της εκμετάλλευσης των ευκαιριών εξωστρέφειας που εμφανίζονται.

---

<sup>4</sup> Μ. Οικονόμου, «Η διαρκής αλληλεπίδραση του δικαίου του ελεύθερου ανταγωνισμού και του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων», ΘΠΔΔ 2009, σελ. 1091

## 1.2 Εμπλεκόμενα Μέρη στο Σύστημα των Δημοσίων Συμβάσεων

Το σύστημα των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί μια διαρκή σχέση αλληλεπίδρασης μεταξύ της δημόσιας διοίκησης, με όλες τις μορφές της (Αναθέτουσες Αρχές) και των φορέων του Ιδιωτικού τομέα (Οικονομικοί Φορείς).

Όπως σε κάθε σχέση, έτσι και στην περίπτωση των δημοσίων συμβάσεων, η αλληλεπίδραση μεταξύ των δύο μερών κυμαίνεται ανάμεσα σε δύο άκρα. Αυτό της αगाστής συνεργασίας και αυτό της ρήξης και της αντιδικίας, φανερώνοντας την εύθραυστη ισορροπία μεταξύ της αντίρροπης φύσης των κινήτρων του κάθε φορέα.

Από τη μία πλευρά, οι Δημόσιοι φορείς, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, επιδιώκουν την ικανοποίηση αναγκών δημοσίου συμφέροντος και την επίτευξη εθνικών στόχων με την ελάχιστη δυνατή οικονομική επιβάρυνση του κρατικού Προϋπολογισμού. Υπό το πνεύμα αυτό, πέραν από μονομερείς κρατικές ενέργειες, συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις τόσο διοικητικής όσο και ιδιωτικής φύσεως στις οποίες συμπεριλαμβάνονται συμβάσεις κατασκευής έργων, προμήθειας δημοσίων υπηρεσιών και προμήθειας αγαθών. Παρόλα αυτά, η ύπαρξη φαινομένων διαφθοράς ωθεί στη σύναψη συμβάσεων που εξυπηρετούν ιδιοτελή συμφέροντα, προκαλώντας κατασπατάληση του δημοσίου χρήματος. Επιπρόσθετα, αρκετές φορές η ολοκλήρωση ενός έργου, ειδικά ενός σημαντικού έργου υποδομής, παρουσιάζεται ως επιτυχία της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας και προβάλλεται κατ' αυτό τον τρόπο στο κοινωνικό σύνολο, προκαλώντας ή /και επιτρέποντας υπερκοστολογήσεις εις βάρος του αρχικού προϋπολογισμού.

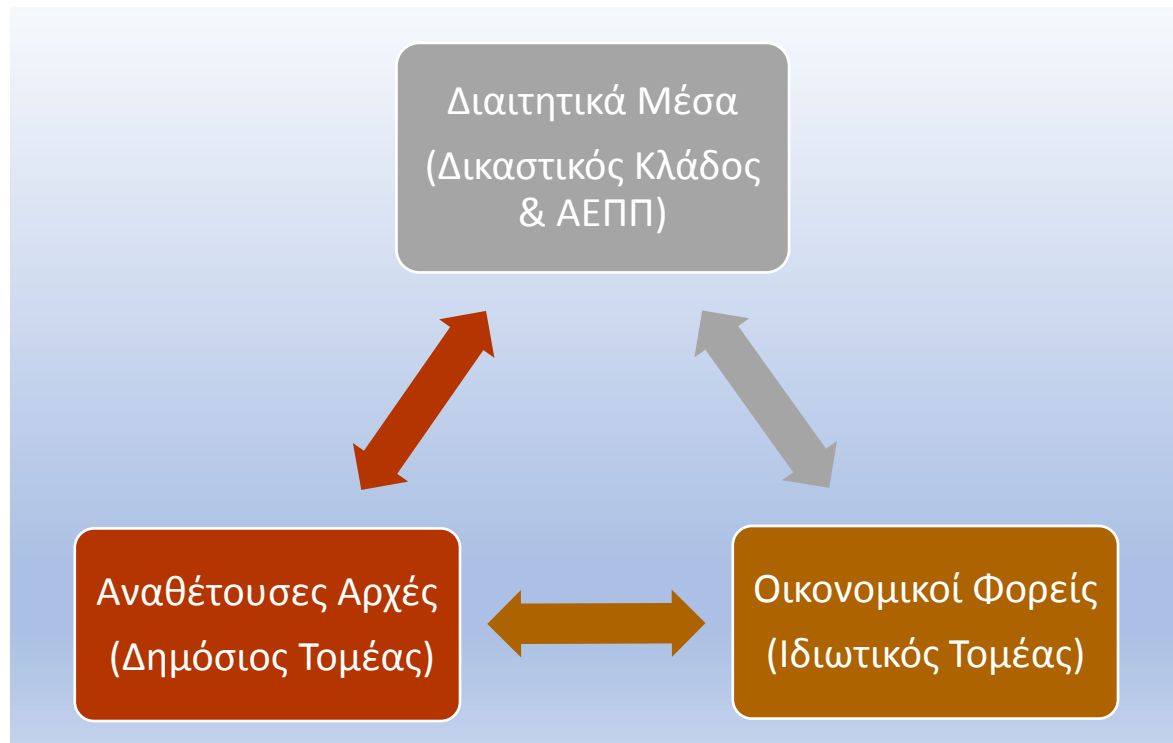
Από την άλλη πλευρά, οι αντισυμβαλλόμενοι του Δημοσίου, όντας κατά κύριο λόγο φορείς του Ιδιωτικού Τομέα, στοχεύουν μέσω των δημοσίων συμβάσεων στην δημιουργία και μεγιστοποίηση του κέρδους τους και συνακόλουθα στην αύξηση της παραγωγικής τους δυνατότητας. Πλήθος ιδιωτικών επιχειρήσεων, αναγνωρίζοντας την οικονομική φερεγγυότητα της Δημόσιας Διοίκησης σε βάθος χρόνου, επιθυμεί την ένταξη της στο πελατολόγιό τους. Με

αυτό τον τρόπο επιτυγχάνεται μεταξύ άλλων και η δημιουργία διαύλων πρόσβασης στη δημόσια διοίκηση και στα κέντρα λήψης αποφάσεων. Έτσι ενισχύεται η επιρροή του εκάστοτε ιδιωτικού φορέα, επιτρέποντας την υπέρ του μεροληπτική στάση των κρατικών οργάνων και την έκδοση σχετικών ευεργετικών αποφάσεων. Τέλος, η σύναψη δημοσίων συμβάσεων προβάλλεται σε αρκετές περιπτώσεις, ως ένα ενισχυτικό στοιχείο του κοινωνικού προσώπου του ιδιωτικού φορέα.

Γίνεται σαφές ότι η ομαλή συνεργασία των εμπλεκόμενων φορέων έως το πέρας της σύμβασης αποτελεί ζωτικής σημασίας εφόσον οι δημόσιοι φορείς δρουν ανιδιοτελώς και στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους και αντίστοιχα ο ιδιωτικός τομέας επιθυμεί εύλογο ποσοστό κέρδους. Υπό αυτές τις προϋποθέσεις καλλιεργείται ένα κλίμα κατανόησης, επικοινωνίας, αλληλοσεβασμού και αμοιβαίων παραχωρήσεων. Αντίθετα, στην περίπτωση που οι Δημόσιοι και Ιδιωτικοί Φορείς καταλήγουν σε αγεφύρωτες διαφορές, οι οποίες θίγουν ζωτικά τους συμφέροντα και δεν καθίσταται δυνατή η επίλυση τους σε διμερές επίπεδο, επέρχεται αναπόφευκτα η ρήξη.

Αρχικό στάδιο της διαδικασίας επίλυσης των διαφορών μεταξύ Αναθέτουσας Αρχής και Οικονομικού Φορέα, αποτελεί η προδικαστική (διοικητική) προσφυγή και εν συνεχεία η δικαστική οδός. Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο ν.4412/16, συστάθηκε ως αρμόδιο όργανο εξέτασης των προδικαστικών προσφυγών για όλες τις δημόσιες συμβάσεις η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ). Πρόκειται για μία ανεξάρτητη αρχή, υπαγόμενη αποκλειστικά στον έλεγχο της Βουλής των Ελλήνων (ΒτΕ) και οι αποφάσεις της οποίας φέρουν εκτελεστικό-δεσμευτικό χαρακτήρα για τις Αναθέτουσες Αρχές, η άρση των οποίων χρίζει σχετικής δικαστικής απόφασης. Αντίστοιχα, η προσφυγή ενός Οικονομικού φορέα στην ΑΕΠΠ αποτελεί διαδικαστική προϋπόθεση για την εν συνεχεία προσφυγή στα αρμόδια δικαστικά όργανα. Έτσι σε περίπτωση απουσίας προσφυγής στην ΑΕΠΠ και έκδοσης σχετικής απόφασης, οποιαδήποτε δικαστική αγωγή/προσφυγή θεωρείται κατά τύπους άκυρη και δεν εξετάζεται. Τέλος, η δυνατότητα προσφυγής επί της ΑΕΠΠ επί συγκεκριμένης αιτιάσεως/σταδίου, δίνεται άπαξ εκ του νόμου στον ενδιαφερόμενο και αποτελεί το ύστατο μέσο διοικητικής διεκδίκησης/ικανοποίησης.

Ακολούθως και εφόσον η διοικητική οδός δεν ικανοποίησε αμφότερα τα μέρη, τη σκυτάλη παίρνει το δικαστικό σώμα, μέσω των αρμοδίων κατά περίπτωση οργάνων του. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η νομοθεσία των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί ενωσιακό δίκαιο, η δικαστική διεκδίκηση δύναται να οδηγηθεί μέχρι και το ΔΔΕ. Γίνεται λοιπόν εμφανές, ότι στη σχέση Αναθέτουσας Αρχής (Δημοσίου Τομέα) και Οικονομικών Φορέων (Ιδιωτικού Τομέα), προστίθεται ένα τρίτο μέλος, αυτό της επίλυσης των μεταξύ τους διαφορών, που περιλαμβάνει την ΑΕΠΠ και τα αρμόδια δικαστικά όργανα (χάριν συντομίας Διαιτητικά Μέσα). Ρόλος του τρίτου μέρους του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων είναι η έκδοση αποφάσεων που καθορίζουν λύσεις και δεσμεύουν τα έτερα μέρη σε σχέση με τον τρόπο διευθέτησης των διαφορών τους, επιβάλλοντας παράλληλα τα δέοντα κατά περίπτωση μέτρα εξυγίανσης, κυρώσεις και ποινές.



**Εικόνα 1:** Σχηματική Αναπαράσταση Συστήματος Δημοσίων Συμβάσεων



### 1.2.1 Αναθέτουσα Αρχή

Η έννοια των δημοσίων συμβάσεων, με τη σημερινή τους μορφή, αποτελεί μια μεταφορά ενωσιακών οδηγιών και κανόνων στην εθνική έννομη τάξη κάθε κράτους-μέλους της ΕΕ. Με τον τρόπο αυτό, επιτυγχάνεται ένα κοινό πεδίο εφαρμογής των διατάξεων των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις, διασφαλίζοντας την τήρηση των βασικών κανόνων δικαίου και κυρίως των αρχών της διαφάνειας και δημοσιότητας, της ίσης μεταχείρισης και της αμεροληψίας.

Χρησιμοποιώντας το ίδιο σκεπτικό, ο ενωσιακός νομοθέτης, κατά τον ορισμό της έννοιας της *αναθέτουσας αρχής* εκφράστηκε, με τρόπο σαφή και μη επιδεχόμενου αμφισβητήσεων, καθόσον πρόκειται για μια έννοια-κλειδί, προσδιοριστικής του εύρους εφαρμογής της ενωσιακής νομολογίας για τους φορείς της δημόσιας διοίκησης. Για να επιτύχει δε τον στόχο του αυτό, χρησιμοποίησε αμιγώς λειτουργικά κριτήρια, θέλοντας να συμπεριλάβει όλους τους φορείς που αν και δεν εντάσσονται στην στενή έννοια της δημόσιας διοίκησης, εντούτοις αποτελούν προέκταση του μηχανισμού της κρατικής λειτουργίας και διαμορφώνουν (ή υπάρχει κίνδυνος να διαμορφώνουν) την πολιτική τους για τις προμήθειες όχι με βάση οικονομικά κριτήρια.

Συμπερασματικά, η έννοια της «*αναθέτουσας αρχής*» αποτελώντας το υποκείμενο κάθε δημόσιας σύμβασης και έχοντας το ίδιο νόημα για όλα τα κράτη - μέλη, ανεξαρτήτως των επιμέρους διαφορετικών εννοιολογικών προσεγγίσεων, καλύπτει τις ακόλουθες τέσσερις κατηγορίες:

- α. Το Κράτος
- β. Τις Αρχές Τοπικής Αυτοδιοίκησης – κάθε βαθμίδας (ΟΤΑ)
- γ. Τους Οργανισμούς Δημοσίου Δικαίου (ΟΔΔ)
- δ. Ενώσεις των παραπάνω

Από τις ανωτέρω κατηγορίες ιδιαίτερη σημασία έχει ο ορισμός της έννοιας του Οργανισμού Δημοσίου Δικαίου (ΟΔΔ) και τούτο γιατί δημιουργεί το πλαίσιο εφαρμογής των ενωσιακών κανόνων δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις. Σύμφωνα

με την ευρωπαϊκή νομολογία η κατάταξη ενός οργανισμού στην κατηγορία των ΟΔΔ στηρίζεται στην σωρευτική ισχύ των εξής προϋποθέσεων:

α. Οντότητα με νομική προσωπικότητα (αδιάφορο αν εντάσσεται στο δημόσιο ή ιδιωτικό δίκαιο)

β. Σύσταση στο πλαίσιο εκπλήρωσης ενός σκοπού γενικού δημοσίου συμφέροντος που δεν φέρει βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα

γ. Ύπαρξη «αποφασιστικού ελέγχου», δημιουργώντας σχέση εξάρτησης μεταξύ της οντότητας και του κρατικού μηχανισμού. Για τη συνδρομή του (γ) κριτηρίου αρκεί να συντρέχει εναλλακτικά ένα εκ των κάτωθι:

(i) *Οικονομική εξάρτηση* μέσω της χρηματοδότησης κατά το μεγαλύτερο ποσοστό (άνω του 50% των προσόδων) από το Κράτος, ΝΠΔΔ ή έτερο ΟΔΔ. Δεν αρκεί παρόλα αυτά η οποιαδήποτε μορφή χρηματοδότησης, αλλά τέτοια η οποία να δημιουργεί ή να ενισχύει μια σχέση εξάρτησης<sup>5</sup>, να είναι είτε έμμεσης είτε άμεσης μορφής και κρίνεται επί ετησίας βάσεως (από τις οικονομικές καταστάσεις).

(ii) *Διοικητικός έλεγχος* όπου τα μέλη του οργάνου άσκησης της Διοίκησης ορίζονται σε ποσοστό άνω του 50% από το Κράτος, ΝΠΔΔ ή έτερο ΟΔΔ

(iii) Όταν η *οικονομική διαχείριση* της οντότητας *υπόκειται στον έλεγχο* του Κράτους, ΝΠΔΔ ή ετέρου ΟΔΔ, όσων αφορά την ορθολογικότητα αυτής.

*Αναθέτουσες αρχές* δεν είναι μόνο οι οργανικές μονάδες που απαρτίζουν την κλασική δημόσια διοίκηση, δηλαδή το κράτος και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, αλλά και αυτές που εντάσσονται σε οργανισμούς, οι οποίοι ουσιαστικά συνιστούν προέκταση του κράτους και επιτελούν αποστολή εμπύπτουσα στις αρμοδιότητες της δημόσιας διοίκησης με την ευρεία έννοια του όρου, την οποία εκπροσωπούν υπό διάφορες μορφές.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Πρβλ. ΔΕΚ απόφαση της 3-10-2000 C-380/98, University of Cambridge, Συλλογή 2000 I-8035, σκ.20

<sup>6</sup> Δ. Ράικος, Δημόσιες Συμβάσεις Ν.4412/16 ερμηνεία κατ' άρθρο, 2018, σ.16, Σάκκουλας

### 1.2.2. Οικονομικοί Φορείς

Στον αντίποδα της έννοιας της αναθέτουσας αρχής, που οριοθετεί το ένα αντισυμβαλλόμενο μέρος των δημοσίων συμβάσεων, βρίσκεται η έννοια του *οικονομικού φορέα*. Ως τέτοιος νοείται κάθε:

- α. Φυσικό πρόσωπο ή
- β. Νομικό πρόσωπό ή
- γ. Δημόσιος φορέας ή
- δ. Ένωση αυτών των προσώπων ή/και φορέων (συμπεριλαμβανομένων

των προσωρινών συμπράξεων επιχειρήσεων)

που προσφέρει στην αγορά:

- α. εκτέλεση εργασιών ή/και εκτέλεση έργου
- β. προμήθεια προϊόντων
- γ. παροχή υπηρεσιών.

Πρόκειται για δυνητικούς αντισυμβαλλόμενους φορείς των αναθετουσών αρχών, οι οποίοι συμμετέχουν στις διαγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων με σκοπό την επικράτησή τους και υπογραφή της σύμβασης. Οι οικονομικοί φορείς ανάλογα με την επιλεγείσα διαδικασία και το στάδιο αυτής φέρουν πιο διευκρινιστικούς τίτλους. Συγκεκριμένα στην περίπτωση που υποβάλλουν προσφορά, ανεξαρτήτως διαδικασίας, ονομάζονται *προσφέροντες οικονομικοί φορείς*, ενώ ως *υποψήφιοι* χαρακτηρίζονται στην περίπτωση που έχουν ζητήσει να τους αποσταλεί ή έχουν λάβει πρόσκληση συμμετοχής (σε συγκεκριμένες διαδικασίες). Τέλος, σύμφωνα με την εθνική κρατούσα ονοματολογία, ο οικονομικός φορέας στον οποίο ανατίθεται η δημόσια σύμβαση, καλείται *ανάδοχος*.

### 1.2.3. Φορείς Παροχής Διοικητικής και Δικαστικής Προστασίας

Σημαντικός κρίκος στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων, αποτελεί η έννοια της διοικητικής και δικαστικής προστασίας. Δύο έννοιες διακριτές αλλά και άρρηκτα συνδεδεμένες μεταξύ τους, οι οποίες συνδυαστικά υφαίνουν το πεδίο της έννομης προστασίας.

Ο νόμος ν.4412/2016, όντας τα τελευταία χρόνια το κύριο νομικό κείμενο στον τομέα σύναψης δημοσίων συμβάσεων, αν και κωδικοποιεί σε μεγάλο βαθμό υφιστάμενους κανόνες δικαίου, εισάγει σημαντικές αλλαγές στο πεδίο της διοικητικής και δικαστικής προστασίας.

Αξιοσημείωτη καινοτομία αποτελεί η σύσταση της ανεξάρτητης Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ), αρμόδιας για την εξέταση σε τελεσίδικο επίπεδο όλων των προδικαστικών προσφυγών για συμβάσεις άνω των 60.000,00€ ανεξάρτητα από τον τύπο και τη φύση τους. Παράλληλα, ακολουθώντας την τάση που εισήγαγε ο ν.3886/2010, παρατηρείται μια προσπάθεια ενοποίησης της δικαιοδοσίας εκδικάσεως υποθέσεων που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις υπέρ των Διοικητικών Εφετείων ακολουθώντας την ερμηνεία της έννοιας του «ενδιαφερόμενου» κατά το άρθρο 2 του ν.3886/2010. Ωστόσο, το Συμβούλιο της Επικρατείας διατηρεί την αρμοδιότητα σε σχέση με «τρίτους», καθόσον δεν καλύπτονται από τα καθοριζόμενα του εν λόγω άρθρου.

Επίσης, δικαίωμα δικαστικής προστασίας, παρέχεται για πρώτη φορά με τις διατάξεις του ν. 4412/16 και του ΠΔ 39/2017 στην αναθέτουσα αρχή, η οποία μπορεί να προσβάλλει αποφάσεις της ΑΕΠΠ, οι οποίες κάνουν δεκτές προδικαστικές προσφυγές οποιουδήποτε ενδιαφερομένου.

### 1.2.3.1. Διοικητική Προστασία – Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ)

Πρόκειται για μια διαδικασία, η οποία περιλαμβάνει τον κάθε μορφής (αυτεπάγγελτο ή μετά από αίτηση) διοικητικό αυτοέλεγχο των πράξεων της προσυμβατικής διαδικασίας, που προβλέπεται πριν από την προσφυγή των ενδιαφερομένων στα αρμόδια δικαστήρια.<sup>7</sup>

Το στάδιο αυτό της διοικητικής προσφυγής των οικονομικών φορέων έναντι πράξεων των αναθετουσών αρχών, γνωστό στην εγχώρια έννομη τάξη και ως «προδικαστική προσφυγή-προστασία», σχηματοποιείται στη σύγχρονη μορφή του, με την ψήφιση του νόμου ν.2522/1997, ύστερα από καταδίκη της χώρας μας σχετικά με τη συμμόρφωση με τις ρυθμίσεις της δικονομικής οδηγίας 89/665/ΕΚ.

Στην περίοδο προ της ψήφισης του νόμου ν.2522/1997, η ειδικότερη νομοθεσία, στο πεδίο του διοικητικού αυτοελέγχου, προέβλεπε διάσπαρτες ενστάσεις και προσφυγές των οικονομικών φορέων έναντι των αναθετουσών αρχών, αποκλειστικά για διοικητικές συμβάσεις του δημοσίου τομέα. Η εν λόγω κατάσταση αλλάζει αρχικώς με την κατάρτιση του νόμου ν.2522/1997 και εν συνεχεία του ν.3886/2010, οπότε και το στάδιο της προσυμβατικής προστασίας επεκτείνεται στο σύνολο των δημοσίων συμβάσεων. Ως πρώτο και υποχρεωτικό βήμα των οικονομικών φορέων στο πλαίσιο της προδικαστικής προστασίας, ορίσθηκε η έγκαιρη και επίκαιρη <sup>8</sup> άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής (προδικαστικής), ακολουθούμενο από την υποβολή «αίτησης ασφαλιστικών μέτρων».

Από την εφαρμογή των διατάξεων των νόμων ν.2522/1997 και ν.3886/2010, φάνηκαν ξεκάθαρα τα μειονεκτήματα του διαμορφωθέντος συστήματος προδικαστικής προστασίας. Σε πρώτο στάδιο, η εξέταση της ενδικοφανούς προσφυγής από όργανα της ίδιας της αναθέτουσας αρχής που προκήρυττε τη

<sup>7</sup> Δ. Ράικος, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, 2017, σελ 853

<sup>8</sup> Βλ. Κ. Ρέμελη, Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων, ό.π., σελ. 199 επ., Φ. Αρναούτογλου, Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων του ν. 3886/2010, 2011, σελ. 54 επ.

διαγωνιστική διαδικασία, οδηγούσε σχεδόν σε καθολικό βαθμό στην απόρριψή της. Έτσι σχεδόν όλες οι εγειρόμενες διαφορές οδηγούνταν για την οριστική τους επίλυση στη δικαστική οδό, προσθέτοντας απλώς ένα τυπικό και χρονοβόρο στάδιο το οποίο δεν εξυπηρετούσε το λόγο ύπαρξής του.

Σε δεύτερο χρόνο, η απουσία ουσιαστικού ελέγχου της ενδικοφανούς προσφυγής από τα διοικητικά όργανα, επιβάρυνε τις αρμόδιες δικαστικές αρχές με τη χρονοβόρα διαδικασία της εκ του βάρου εξέτασης της εκάστοτε υπόθεσης. Η επιπρόσθετη αυτή χρονική καθυστέρηση που προκαλείτο στην εκδίκαση και οριστική επίλυση της υπόθεσης, πυροδοτούσε ένα επιπλέον διοικητικό και όχι μόνο κόστος. Πλέον για την ακύρωση της βλαπτικής πράξης ή παράλειψης απαιτείται σημαντικό χρονικό διάστημα, τις περισσότερες φορές, ενόψει της ιδιαίτερης φύσης της υπό σύναψη σύμβασης, η ακύρωση καταλήγει να καθίσταται άνευ αντικειμένου, καθόσον είτε δεν απαιτείται πλέον η προκηρυσσόμενη υπηρεσία, προμήθεια ή έργο είτε έχουν τροποποιηθεί οι ανάγκες είτε αυτές καλύφθηκαν με άλλον τρόπο.<sup>9</sup>

Τις ανωτέρω αδυναμίες, ο νομοθέτης προσπάθησε να επιλύσει με τις εισαγόμενες καινοτομίες του ν.4412/16 και του ΠΔ 39/2017. Συγκεκριμένα, συστάθηκε σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 347 έως 359 του εν λόγω νόμου, η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ). Πρόκειται για μία λειτουργικά ανεξάρτητη Δημόσια Αρχή, με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, η οποία υπόκειται αποκλειστικά στον έλεγχο της Βουλής των Ελλήνων (ΒτΕ). Έργο της Αρχής αποτελεί η επίλυση διαφορών που προκύπτουν στο στάδιο προ της σύναψης δημοσίων συμβάσεων, ανεξαρτήτως τύπου και φύσης, εφόσον η προϋπολογισθείσα αξία ξεπερνά τα 60.000,00€. Ουσιαστικά προβάλλεται ενώπιον της το σύνολο των προδικαστικών προσφυγών για συμβάσεις άνω των 60.000,00€, διατηρώντας την αρμοδιότητα αυτή στις αναθέτουσες αρχές και τα όργανά τους μόνο για συμβάσεις κάτω του εν λόγω χρηματικού ορίου.

---

<sup>9</sup> Σ. Κυβέλος, Η Διοικητική και Δικαστική προστασία κατά τη Σύναψη των Δημοσίων Συμβάσεων, Αθήνα 2018, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ.2

Οι αποφάσεις της ΑΕΠΠ φέρουν δεσμευτικό και εκτελεστό χαρακτήρα για την εμπλεκόμενη κατά περίπτωση αναθέτουσα αρχή παράγοντας νομολογικό περιεχόμενο που δύναται να διευκολύνει μελλοντικές διαγωνιστικές διαδικασίες. Η παράλειψη δε άσκησης του δικαιώματος άσκησης προδικαστικής προσφυγής στερεί από τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς, το δικαίωμα για μελλοντική προσφυγή σε ένδικα μέσα. Παράλληλα, καταργείται η «αίτηση ασφαλιστικών μέτρων» και επανέρχεται η «αίτηση αναστολής εκτέλεσης», ως μοναδικό ένδικο βοήθημα για την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας.

### 1.2.3.2 Δικαστική Προστασία – Αρμόδια Δικαστήρια

Ως ύστατο μέσο επίλυσης των διαφορών μεταξύ Αναθέτουσών Αρχών και Οικονομικών Φορέων και εφόσον απόφαση της ΑΕΕΠ δεν έχει ικανοποιήσει αμφότερα τα μέρη, αποτελεί η προσφυγή στη δικαιοσύνη και αρμόδια κατά περίπτωση δικαστήρια. Από την πράξη διαπιστώνουμε ότι στη δικαστική οδό προσφεύγουν, ως επί το πλείστο, οι οικονομικοί φορείς παρά οι αναθέτουσες αρχές, οι οποίες κατά γενική ομολογία, στις περισσότερες των περιπτώσεων, αποτελούν το μέρος με τη ασθενέστερη θέση, αποτελώντας αποδέκτες αποφάσεων.

Βασικό νομικό εργαλείο των διαγωνιζόμενων αποτελούν ο Ν. 4412/2016 (άρθρα 345-374) και το ΠΔ 39/2017, οι διατάξεις των οποίων διατηρούν σε γενικές γραμμές το σύστημα δικαστικής προστασίας που εισήγαγε ο Ν.3886/2010. Έτσι, επιτρέπεται στους διαγωνιζόμενους προσωρινή δικαστική προστασία, ακύρωση παράνομης πράξης και αποζημίωση, μέσω της άσκησης των κάτωθι μεθόδων:

- α. Αίτηση αναστολής (άρθρο 372 του Ν.4412/2016) της εκτέλεσης αμφισβητούμενης πράξης
- β. Αίτηση ακύρωσης της αμφισβητούμενης πράξης
- γ. Αγωγή για την αξίωση από την αναθέτουσα αρχή αποζημίωσης κατ' ανάλογη εφαρμογή των άρθρων 197 και 198 ΑΚ ή διαφυγόντος κέρδους κατά τις γενικές διατάξεις (ΣτΕ 451/2013, ΣτΕ 1943/2013).

Βασικές προϋποθέσεις για να δύναται ο ενδιαφερόμενος διαγωνιζόμενος να επικαλεστεί τις ανωτέρω διατάξεις αποτελούν:

- α. Να έχει έννομο συμφέρον να του ανατεθεί η «συγκεκριμένη» δημόσια σύμβαση. Παράλληλα, δικαίωμα άσκησης των ίδιων ενδίκων βοηθημάτων έχει και η αναθέτουσα αρχή αν η ΑΕΠΠ κάνει δεκτή την προδικαστική προσφυγή του οποιουδήποτε ενδιαφερομένου (ΔΕΦΚομοτηνής Συμβ. 39/2017).
- β. Να έχει υποστεί ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από παραβίαση της Ευρωπαϊκής ή εγχώριας νομοθεσίας, χωρίς ωστόσο να αρκεί μια κατά γενικό τρόπο



επίκληση παράβασης διαφόρων διατάξεων οποιουδήποτε επιπέδου, αλλά να στηρίζεται σε πραγματικά γεγονότα, συγκεκριμένα και επαρκώς εξειδικευμένα.<sup>10</sup>

Η εξέταση της ύπαρξης των παραπάνω προϋποθέσεις κατά την προσφυγή ενός ενδιαφερόμενου αποτελεί αρμοδιότητα του εκάστοτε δικαστηρίου, χωρίς ωστόσο να δεσμεύεται από το σκεπτικό και την κρίση της ΑΕΠΠ, κατά την εξέταση της υπόθεσης σε προδικαστικό στάδιο. Η επίλυση όλων των διαφορών υπάγονται στην αρμοδιότητα των κατά τόπο διοικητικών εφετείων, με την επιφύλαξη των ακόλουθων περιπτώσεων, όπου η αρμοδιότητα άπτεται του Συμβουλίου της Επικρατείας:

α. Συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων ή υπηρεσιών, οι οποίες υλοποιούνται ως Συμπράξεις Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ).

β. Συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2014/25/ΕΚ

γ. Συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2014/24/ΕΚ με προϋπολογισμό μεγαλύτερο των δεκαπέντε εκατομμυρίων (15.000.000€) ευρώ (περιλαμβανομένου του ΦΠΑ).

Τέλος, η εκδίκαση αποζημίωσης πραγματοποιείται από τα αρμόδια κατά περίπτωση δικαστήρια. Σε περίπτωση που η δημόσια σύμβαση χαρακτηρίζεται διοικητική, η εκδίκαση πραγματοποιείται από τα διοικητικά δικαστήρια ενώ όταν φέρει ιδιωτικό χαρακτήρα από τα πολιτικά δικαστήρια .

---

<sup>10</sup> (Κυβέλος, 2018)

### 1.3. Είδη Δημοσίων Συμβάσεων

Αναλόγως των εμπλεκόμενων φορέων, μεταξύ των οποίων συνομολογείται μια δημόσια σύμβαση τις διαχωρίζουμε σε **ετερογενείς** και **ομοιογενείς**. Ετερογενείς είναι οι δημόσιες συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ ενός ή περισσότερων φορέων της δημόσιας διοίκησης και ενός ή περισσότερων ιδιωτικών φορέων. Ομοιογενείς χαρακτηρίζονται οι δημόσιες συμβάσεις μεταξύ διάφορων φορέων της δημόσιας διοίκησης.

Πέραν της ανωτέρω διάκρισης, η οποία στηρίζεται στη φύση των αντισυμβαλλόμενων μερών, οι δημόσιες συμβάσεις επιδέχονται και επιπλέον διαχωρισμού με βάση το περιεχόμενο του συμβατικού τους αντικειμένου. Ειδικότερα διακρίνονται σε:

α) Δημόσιες Συμβάσεις Έργων:

Χαρακτηρίζονται εκείνες με τις οποίες οι Δημόσιοι φορείς αποκτούν τα βασικά έργα υποδομής. Έχουν ως αντικείμενο την πραγματοποίηση ενός συνόλου οικοδομικών εργασιών ή εργασιών μηχανικού που αυτοτελώς επιτελούν μια τεχνική λειτουργία και απαιτούν εξειδικευμένες τεχνικές γνώσεις/μεθόδους. Το αποτέλεσμα δε του έργου οφείλει κατά το ΑΚ953 να έχει ενσωματωθεί στο έδαφος, υπέδαφος ώστε να είναι δηλαδή σταθερά συνδεδεμένο με αυτό κατά τέτοιο τρόπο που να μην μπορεί να αποχωριστεί από αυτό χωρίς βλάβη του ίδιου ή του σκοπού του και σε τέτοιο βαθμό που να καθιστά τη συνυφασμένη δραστηριότητα τεχνικά και οικονομικά αυτοτελή.

β) Δημόσιες Συμβάσεις Προμηθειών

Πρόκειται για τις συμβάσεις η οποίες αφορούν την αγορά, μίσθωση ή χρηματοδοτική μίσθωση αγαθών (leasing).

γ) Δημόσιες Συμβάσεις Υπηρεσιών

Αντικείμενο των εν λόγω συμβάσεων αποτελεί είτε η εκτέλεση εργασιών για λογαριασμό του δημοσίου είτε η προσφορά άυλων αγαθών ή δραστηριοτήτων οι οποίες εντάσσονται στον τριτογενή τομέα. Συμφώνως δε της εξειδικευμένης φύσης

τους, οι δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών κατηγοριοποιούνται περαιτέρω αφενός σε Τεχνικών Μελετών και Συναφών Υπηρεσιών αφετέρου σε Λοιπών Υπηρεσιών.

δ) Μικτές Συμβάσεις

Στην κατηγορία αυτή υπάγονται οι δημόσιες συμβάσεις που ενσωματώνουν παράλληλα χαρακτηριστικά περισσότερων της μίας ανωτέρω κατηγοριών. Στην περίπτωση συμβάσεως που περιλαμβάνει παροχή υπηρεσιών και προμήθεια αγαθών, υπερισχύει το σκέλος με τη μεγαλύτερη αξία. Αντίθετα στην περίπτωση σύμβασης έργου συνδυαστικά με παροχή υπηρεσιών ή/και προμήθεια αγαθών, υπερισχύει ο προεξέχων χαρακτήρας της σύμβασης, δηλαδή το κύριο αντικείμενο όπως προκύπτει από την ερμηνεία των συμβατικών κειμένων

ε) Συμβάσεις Παραχώρησης

Είναι οι συμβάσεις εκείνες με αντικείμενο την παραχώρηση της διαχείρισης και εκμετάλλευσης μιας δημόσιας υπηρεσίας, με τη λειτουργική έννοια του όρου, ή την κατασκευή και εκμετάλλευση ενός δημοσίου έργου από ιδιώτη, , π.χ. συντήρηση κι εκμετάλλευση γέφυρας, περισυλλογή εγκαταλελειμμένων οχημάτων στην περιοχή ενός δήμου. Το αντάλλαγμα της εν λόγω σύμβασης συνίσταται στην παραχώρηση της εκμετάλλευσης της Δημόσιας Υπηρεσίας ή Έργου ή στην παραχώρηση της εκμετάλλευσης σε συνδυασμό με αμοιβή.

Πρόκειται για μία μορφή Δημοσίων Συμβάσεων όπου πραγματοποιείται εκμετάλλευση του ιδιωτικού κεφαλαίου από το Δημόσιο, γίνεται χρήση της ιδιωτικής τεχνογνωσίας ενώ η επίτευξη κέρδους για τον ιδιώτη (ανάδοχο της σύμβασης) υπόκειται στη δυναμική της αγοράς και στο νόμο προσφοράς-ζήτησης. Από τα ανωτέρω, γίνεται ξεκάθαρο ότι ειδοποιός διαφορά μεταξύ μίας κοινής δημόσιας σύμβασης (π.χ. κατασκευής δημοσίου έργου) και παραχώρησης έγκειται στην ύπαρξη επιχειρηματικού κινδύνου που αναλαμβάνει ο παραχωρησιούχος (ανάδοχος).

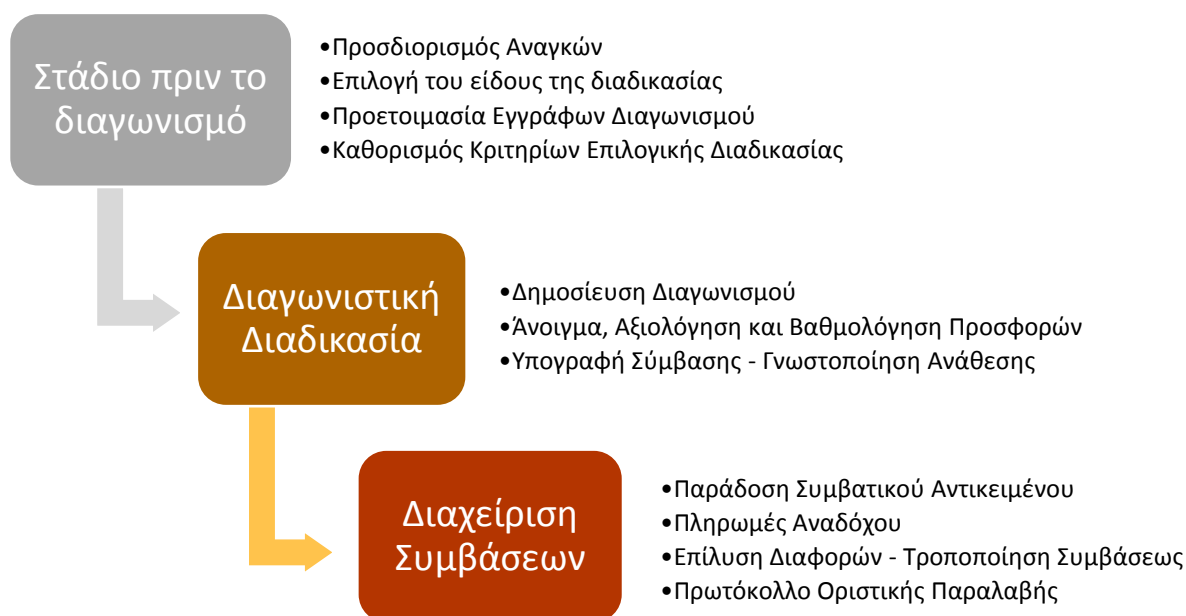
## 1.4. Διαδικασία Ανάθεσης Δημοσίων Συμβάσεων

Η ανάθεση μίας δημόσιας σύμβασης σε έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς αποτελεί μια σύνθετη διαδικασία η οποία διέρχεται τρία στάδια:

- α. Στάδιο πριν το διαγωνισμό – Προετοιμασία
- β. Διαγωνιστική Διαδικασία
- γ. Διαχείριση Συμβάσεως

Όλα τα στάδια φέρουν τη δική τους σπουδαιότητα και αξία παρόλα αυτά ίσως το σημαντικότερο όλων είναι το πρώτο στάδιο, αυτό της προετοιμασίας της διαγωνιστικής διαδικασίας, καθώς η ύπαρξη ελλείψεων, λαθών και πλημμελούς σχεδιασμού οδηγεί με βεβαιότητα σε πολλαπλά προβλήματα κατά τα επόμενα στάδια και πολλές φορές ακόμη και στην ακυρότητα του διαγωνισμού.

Στη σχηματική απεικόνιση των σταδίων της διαδικασίας ανάθεσης μίας δημόσιας σύμβασης, πέραν των τριών βασικών σταδίων, παρουσιάζονται οι επιμέρους απαραίτητες διεργασίες.



**Εικόνα 2:** Στάδια Διαδικασίας Σύναψης Δημόσιας Σύμβασης

### **1.4.1. Στάδιο Πριν το Διαγωνισμό – Προετοιμασία**

Όπως ήδη αναφέρθηκε το εν λόγω στάδιο αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο για την επιτυχή πορεία μιας διαγωνιστικής διαδικασίας. Κατά κανόνα εμπλέκονται κυρίως τα όργανα της αναθέτουσας αρχής, τα οποία καλούνται να προσδιορίσουν τις ανάγκες τους και να επιλέξουν τα κατάλληλα εργαλεία ώστε να τις καλύψουν εγκαίρως και επαρκώς. Σε ορισμένες περιπτώσεις, όπου οι αναθέτουσες αρχές δεν μπορούν να προσδιορίσουν επακριβώς τις ανάγκες τους ή επιθυμούν την δημιουργία καινοτόμων αγαθών, πραγματοποιείται διαπραγμάτευση-διάλογος με οικονομικούς φορείς ώστε να αναδειχθούν τα υφιστάμενα αγαθά της αγοράς και οι παραγωγικές δυνατότητες των οικονομικών φορέων ώστε να σχεδιαστεί μια ρεαλιστική διαγωνιστική διαδικασία (σύμπραξη καινοτομίας κτλ).

Εφόσον προσδιοριστούν οι ανάγκες, τα επιθυμητά τεχνικά και ποιοτικά χαρακτηριστικά των υπό προμήθεια αγαθών/έργων, ο χρονικός ορίζοντας συμβασιοποίησης και ένα πλήθος λοιπών λεπτομερειών, ακολουθεί η επιλογή του είδους της διαδικασίας, μεταξύ των ακόλουθων:

#### **A. Δημόσιος ή Ανοιχτός Διαγωνισμός.**

Είναι η συχνότερα χρησιμοποιούμενη διαδικασία, καθώς αντιστοιχεί στο 51% όλων των συμβάσεων που ανατίθενται. Στην εν λόγω διαδικασία μπορεί να συμμετάσχει και να υποβάλλει προσφορά ο οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας, εφόσον πληροί τα κριτήρια που αναφέρονται στην προκήρυξη. Οι προσφορές πρέπει να υποβάλλονται έως μια ορισμένη ημερομηνία και στη συνέχεια αξιολογούνται όλες οι παραδεκτές προσφορές. Ανταποκρίνεται δε κατά τον καλύτερο τρόπο στις αρχές του ανταγωνισμού, της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης.

#### **B. Κλειστός Διαγωνισμός ή Διαδικασία με Προεπιλογή.**

Πρόκειται για τη διαδικασία ανάθεσης στην οποία προσφορά μπορούν να υποβάλλουν μόνο εκείνοι οι οικονομικοί φορείς οι οποίοι προεπιλέγονται από την αναθέτουσα αρχή με βάση τα κριτήρια που αναγράφονται στην προκήρυξη και εκτυλίσσεται σε δύο στάδια. Χρησιμοποιείται κατά κύριο λόγο για μεγάλα έργα

υποδομής, διότι λόγω της πολυπλοκότητάς τους είναι επιθυμητή η αποφυγή της οικονομικής δυσπραγίας του υποψηφίου αναδόχου.

Αρχικά, στο στάδιο της προεπιλογής, πραγματοποιείται μία γενική πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος, όπου οι δυνητικοί προσφέροντες καλούνται να υποβάλουν τα δικαιολογητικά που αφορούν τα προσόντα τους.

Στη συνέχεια καταρτίζεται κατάλογος επικρατέστερων υποψηφίων και μόνο όσοι περιλαμβάνονται στον κατάλογο αυτό προσκαλούνται να υποβάλουν προσφορές.

#### **Γ. Ανταγωνιστικός διάλογος.**

Στη συγκεκριμένη διαδικασία ανάθεσης, η αναθέτουσα αρχή καλεί σε διάλογο οικονομικούς φορείς μετά από μία διαδικασία στο πλαίσιο του οποίου αναζητείται και καθορίζεται το νομικό ή/και οικονομικό πλαίσιο ενός έργου που ικανοποιεί στον βέλτιστο βαθμό τις ανάγκες ή τους στόχους της. Πρόκειται για μία διαδικασία που χρησιμοποιείται για συνθετότερες συμβάσεις και εκτυλίσσεται σε τρία στάδια:

Α' Στάδιο: Επιλογής – Προεπιλογής

Β' Στάδιο: Διαλόγου

Γ' Στάδιο: Ανάθεση Σύμβασης

Αποτελεί μια εξαιρετική διαδικασία, η οποία επιτρέπεται μόνο για τους εξαιρετικούς λόγους που ρητώς αναγράφονται τόσο στην ευρωπαϊκή όσο και στην εγχώρια νομοθεσία, καθώς σε αντίθετη περίπτωση ελλοχεύει ο κίνδυνος καταστρατήγησης των θεμελιωδών αρχών σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

#### **Δ. Διαδικασίες με Διαπραγμάτευση**

Ιδιαίτερα ευέλικτες διαδικασίες που επιτρέπουν στις αναθέτουσες αρχές να διαπραγματεύονται με τους οικονομικούς φορείς όλα τα στοιχεία της σύμβασης εκτός από τα κριτήρια ανάθεσης και ένα σκληρό πυρήνα όρων που έχει ορισθεί εκ των προτέρων.

Ως διαδικασίες ανάθεσης χαρακτηρίζονται ως ιδιαίτερα «επικίνδυνες» για τον ανταγωνισμό καθόσον αποκλίνουν από τις αρχές του ανταγωνισμού, της

διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης. Οι διατάξεις δε που τις αφορούν, τόσο στην ευρωπαϊκή οδηγία, όσο και στο Ν. 4412/16, αποτελούν εξαιρετικές περιπτώσεις δικαίου και ως εκ τούτου ερμηνεύονται στενά και περιοριστικά, ενώ οι αναθέτουσες αρχές που επιλέγουν τη χρήση τους, καλούνται να αιτιολογούν πλήρως και να αποδεικνύουν ότι συντρέχουν αυτοί οι εξαιρετικοί λόγοι που επιτρέπουν προσφυγή στις διαδικασίες ανάθεσης μέσω διαπραγμάτευσης, όπως αναλύονται παρακάτω:

(1) Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση.

Κατόπιν προκήρυξης διαγωνισμού και μιας πρώτης αξιολόγησης, η αναθέτουσα αρχή προσκαλεί τους οικονομικούς φορείς που έχει επιλέξει να υποβάλουν αρχική προσφορά. Στη συνέχεια, η αναθέτουσα αρχή διαπραγματεύεται με τους προσφέροντες τις αρχικές και όλες τις επακόλουθες προσφορές που υποβάλλουν, εξαιρουμένης της τελικής προσφοράς, με σκοπό τη βελτίωση του περιεχόμενου τους.

(2) Διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση

Διεξάγεται μόνο σε μικρό αριθμό περιοριστικά αναφερόμενων περιπτώσεων. Η αναθέτουσα αρχή διεξάγει διαπραγματεύσεις για τη σύναψη σύμβασης με έναν ή περισσότερους υποψήφιους αναδόχους.

**Ε. Σύμπραξη καινοτομίας.**

Η αναθέτουσα αρχή επιλέγει παρόχους κατόπιν γνωστοποίησης προκήρυξης σύμβασης και χρησιμοποιεί μια διαπραγματευτική προσέγγιση μέσω της οποίας τους καλεί να υποβάλουν ιδέες για την ανάπτυξη καινοτόμων έργων, αγαθών και υπηρεσιών που σκοπό έχουν την ικανοποίηση ανάγκης η οποία δεν καλύπτεται επαρκώς από κανένα «προϊόν» της τρέχουσας αγοράς. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αναθέτει τέτοιες συμπράξεις σε περισσότερους του ενός παρόχους.

**ΣΤ. Απευθείας Ανάθεση.**

Πρόκειται για μία διαδικασία ανάθεσης χωρίς εκ των προτέρων δημοσιότητα, όπου οι φορείς του δημοσίου δύναται να προσφύγουν όταν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης είναι ίση ή μικρότερη από το ποσό των είκοσι

χιλιάδων (20.000€) ευρώ, αναθέτοντάς την στον οικονομικό φορέα της επιλογής τους κατόπιν σχετικής έρευνας αγοράς.

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμη η αναφορά στη χρήση κάποιων ακόμα εργαλείων που ο νομοθέτης έχει παραχωρήσει στα χέρια των αναθετουσών αρχών για τη σύναψη μιας δημόσιας σύμβασης. Πρόκειται για:

- α. Συμφωνία Πλαίσιο
- β. Δυναμικό σύστημα Αγορών
- γ. Κεντρικές Αρχές Προμηθειών

Ως **Συμφωνία Πλαίσιο (ΣΠ)**, κατά το ενωσιακό δίκαιο νοείται η διαδικασία ανάθεσης όπου μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές καθορίζουν τους όρους μελλοντικών συμβάσεων με έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς. Πρόκειται για μία ιδιαίτερη διαδικασία, η οποία παρέχει στην/στις Αναθέτουσες αρχές τη δυνατότητα συμβασιοποίησης με προκαθορισμένους όρους, χωρίς η απορρέουσα συμφωνία να φέρει δεσμευτικό νομικό χαρακτήρα. Με απλά λόγια, εάν η υπογραφή μίας σύμβασης μεταξύ αναθέτουσας αρχής και οικονομικού φορέα έχει τη φύση «γάμου» των δύο, η συμφωνία πλαίσιο αποτελεί τον «αρραβώνα».

Για τη μετάβαση από το καθεστώς «αρραβώνα» στο καθεστώς «γάμου» απαιτείται η υπογραφή εκτελεστικών συμβάσεων, συμφώνως των προσυμφωνημένων κριτηρίων και διαδικασιών. Η μέγιστη διάρκεια μίας συμφωνίας πλαίσιο, ανέρχεται στα τέσσερα (4) έτη και οι εκτελεστικές συμβάσεις αυτής πρέπει οπωσδήποτε να συναφθούν εντός του χρόνου ισχύς της ΣΠ ανεξάρτητα από το πότε θα εκτελεστούν.

Η χρήση της συμφωνίας πλαίσιο, επιτρέπει σε πολλές αναθέτουσες αρχές με κοινές ανάγκες να προβούν σε μία ενιαία διαδικασία ανάθεσης με στόχο της επίτευξη των βέλτιστων δυνατών όρων και μείωσης του κόστους κτήσης, παράγοντας φαινόμενα οικονομίας κλίμακος. Μολοταύτα, το ανωτέρω γεγονός αυξάνει το συνολικό προϋπολογιζόμενο κόστος δρώντας ως αποτρεπτικός παράγοντας για τη συμμετοχή μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Ως λύση στο ανωτέρω



πρόβλημα, η ΕΑΑΔΗΣΥ έχει εκδώσει την Οδηγία 17 με θέμα «Ενίσχυση συμμετοχής των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (ΜΜΕ) στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων».

Τέλος, η χρήση της Συμφωνίας Πλαίσιο παρουσιάζει ένα επιπλέον σημαντικό όφελος για τις αναθέτουσες αρχές λαμβάνοντας υπόψη την τρέχουσα δημοσιονομική στενότητα της χώρας μας. Σύμφωνα με το άρθρο 6 του ν. 4412/16 και κατ' εφαρμογή των κοινοτικών οδηγιών, το Δημόσιο, οφείλει να προγραμματίζει την κάλυψη των αναγκών του σε βάθος τουλάχιστον έτους και ακολουθώντας τις διαδικασίες ανάθεσης που το προϋπολογισθέν κόστος επιτάσσει, αποκλείοντας φαινόμενα κατάτμησης δαπανών. Παράλληλα, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο ν. 4270/14, απαραίτητη προϋπόθεση για την προκήρυξη ενός διαγωνισμού αποτελεί η ύπαρξης απόφασης Ανάληψης Υποχρέωσης, δηλαδή ύπαρξης και δέσμευσης του συνόλου του προϋπολογισθέντος κόστους για την αποκλειστική κάλυψη του διαγωνισμού. Γίνεται λοιπόν σαφές ότι απαιτείται η δέσμευση μεγάλων χρηματικών ποσών για την κάλυψη των αναγκών του Δημοσίου, ακολουθώντας τις αρχές του προγραμματισμού όπως αναλύθηκαν ανωτέρω, προκαλώντας αντίστοιχη οικονομική επιβάρυνση στον Κρατικό Προϋπολογισμό που δεν δύναται να υποστηριχθεί.

Στο ανωτέρω πρόβλημα έρχεται να προσφέρει λύση η συμφωνία πλαίσιο, η προκήρυξη της οποίας δεν προϋποθέτει την ύπαρξη απόφασης ανάληψης υποχρέωσης παρά μόνο κατά το στάδιο σύναψης των εκτελεστικών συμβάσεων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, επιτυγχάνεται τόσο ο προγραμματισμός των δημοσίων αναγκών σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές αρχές ανάθεσης, όσο και η τήρηση των εγχώριων δημοσιονομικών περιορισμών.

Το **Δυναμικό σύστημα αγορών** αποτελεί μια εξολοκλήρου ηλεκτρονική διαδικασία για αγορές τρέχουσας χρήσης, της οποίας τα γενικά διαθέσιμα στην αγορά χαρακτηριστικά ικανοποιούν τις ανάγκες της αναθέτουσας αρχής και είναι περιορισμένη χρονικώς και ανοικτή καθ' όλη τη διάρκειά της σε κάθε οικονομικό

φορέα ο οποίος πληροί τα κριτήρια επιλογής και έχει υποβάλει ενδεικτική προσφορά σύμφωνη προς τη συγγραφή υποχρεώσεων.<sup>11</sup>

Ως «**κεντρική αρχή αγορών**» (ΚΑΑ) νοείται:

α. Μία αναθέτουσα αρχή που παρέχει κεντρικές δραστηριότητες αγορών και, ενδεχομένως, επικουρικές δραστηριότητες αγορών,

β. Ένας αναθέτων φορέας, ο οποίος παρέχει κεντρικές δραστηριότητες αγορών και, ενδεχομένως, επικουρικές δραστηριότητες αγορών.

Προσπάθεια του νομοθέτη, μέσω της πρόβλεψης ύπαρξης Κεντρικών αρχών αγορών, αποτελεί η συγκεντρωτική ικανοποίηση ομαδοποιημένων αναγκών του δημοσίου τομέα, ώστε να επιτυγχάνεται αφενός η ελαχιστοποίηση του κόστους και του χρόνου συμβασιοποίησης (οικονομία κλίμακος) και αφετέρου η δημιουργία έμπειρων κεντρικών αρχών που να καλύπτουν τις πάγιες ανάγκες του Δημοσίου. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της προσπάθειας αυτής αποτελούν οι προβλέψεις της Υπουργικής Απόφασης Υπ' Αριθμ. 137954/2016 (ΦΕΚ Β' 4515/30-12-2016) του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης με αντικείμενο τη ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων που αφορούν την παροχή κεντρικών και επικουρικών δραστηριοτήτων αγορών, από τη Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων και Προμηθειών (ΓΔΔΣΠ) της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή, του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης, ως Εθνική Κεντρική Αρχή Αγορών (ΕΚΑΑ) για προμήθειες και γενικές υπηρεσίες.

Της επιλογής του είδους της διαδικασίας ανάθεσης και των εργαλείων που θα χρησιμοποιηθούν ακολουθεί ο καθορισμός των κριτηρίων επιλογής του οικονομικού φορέα καθώς και του συνόλου των γενικών και ειδικών όρων του διαγωνισμού. Οι αναθέτουσες αρχές αναθέτουν τις δημόσιες συμβάσεις στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, έχοντας ως στόχο την εξασφάλιση της καλύτερης αξιοποίησης του δημοσίου χρήματος (και όχι αποκλειστικά βάσει της χαμηλότερης τιμής). Με τη μεθόδευση αυτή, συνεκτιμάται τόσο η ποιότητα των επίμαχων

---

<sup>11</sup> [https://www.cosmo-one.gr/educommerce/?page\\_id=121&page=2](https://www.cosmo-one.gr/educommerce/?page_id=121&page=2)

έργων, προϊόντων ή υπηρεσιών όσο και η τιμή ή το κόστος του κύκλου ζωής, ώστε να δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στην ποιότητα, στο περιβάλλον και σε κοινωνικές πτυχές, καθώς και στην καινοτομία.<sup>12</sup>

Εν γένει η προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης αποτελεί μια σύνθετη διαδικασία, η οποία προϋποθέτει από πλευράς αναθέτουσας αρχής, γνώση των διαγωνιστικών σταδίων, ικανότητα πρόβλεψης μελλοντικών δυσχερειών και αποφυγής τους κατά το τρέχον στάδιο της σχεδίασης καθώς και επαρκούς εμπειρίας και μελέτης των θεσμικών κειμένων. Καθ' όλη δε την ανωτέρω διαδικασία, βασική στόχευση της αναθέτουσας αρχής οφείλει να είναι η έγκαιρη ικανοποίηση της δημόσιας ανάγκης υπό την πιστή τήρηση των κοινοτικών αρχών σύναψης των δημοσίων συμβάσεων.

---

<sup>12</sup> [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU\\_2.1.10.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_2.1.10.pdf)

### 1.4.2. Διαγωνιστική Διαδικασία

Του σταδίου της προετοιμασίας της διαδικασίας σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης, ακολουθεί αυτό της διενέργειας του διαγωνισμού.

Αρχικά, η αναθέτουσα αρχή δημοσιεύει την προκήρυξη του διαγωνισμού, όπου αναλόγως του είδους της διαδικασίας προκύπτει η εκδήλωση ενδιαφέροντος από τους σχετικούς οικονομικούς φορείς. Στα χρονικά πλαίσια που δημιουργούνται, οι ενδιαφερόμενοι, συντάσσουν τη προσφορά τους και την υποβάλλουν προς αξιολόγηση από τα αρμόδια όργανα της αναθέτουσας αρχής, αναλόγως των αποτελεσμάτων της οποίας (συμπεριλαμβανομένης τυχόν άσκησης ενδίκων βοηθημάτων) προκύπτει είτε η συμβασιοποίηση (ανάδοχος οικονομικός φορέας) είτε η ματαίωση του διαγωνισμού ως άγονου.

Στην πρώτη περίπτωση, που τα αποτελέσματα του διαγωνισμού είναι θετικά, ο/οι οικονομικός/οι φορέας/εις που μειοδότησε, καλείται για την υπογραφή της σχετικής σύμβασης. Σε αντίθετη περίπτωση, όπου δεν κατέστη δυνατή η ανάδειξη «νικητή» επί της διαγωνιστικής διαδικασίας, η αναθέτουσα αρχή έχει τη διακριτική ευχέρεια είτε να επαναλάβει το διαγωνισμό με τους ίδιους ή τροποποιημένους όρους, είτε να επιλέξει μία διαφορετική μέθοδο για την κάλυψη της εν λόγω δημόσιας ανάγκης (πχ. Αλλαγή είδους διαγωνιστικής διαδικασίας).

Σε όλα τα βήματα του σταδίου της διενέργειας της διαγωνιστικής διαδικασίας, τηρούνται οι προβλεπόμενες από το νομικό πλαίσιο δημοσιεύσεις και γνωστοποιήσεις, ώστε όλοι οι ενδιαφερόμενοι να λαμβάνουν γνώση τα γεγονότα που συνδέονται με το διαγωνισμό και δύναται η δυνατότητα άσκησης όλων των ενδίκων μέσων προστασίας.

### 1.4.3. Διαχείριση Συμβάσεων

Περνώντας επιτυχώς τα αρχικά στάδια της προετοιμασίας και της διαγωνιστικής διαδικασίας, η υπογραφθείσα πλέον δημόσια σύμβαση φτάνει στο τελικό της στάδιο, αυτό της διαχείρισης.

Αναθέτουσα αρχή και ανάδοχος, εκκινούν την υλοποίηση των συμβατικών τους υποχρεώσεων, όπως ρητά έχουν καθοριστεί στα συμβατικά κείμενα. Ο μεν ανάδοχος παραδίδει το συμβατικό αντικείμενο (προϊόν, υπηρεσίες, έργο) ακολουθώντας το προβλεπόμενο χρονοδιάγραμμα και η αναθέτουσα αρχή αναλαμβάνει μέσω των αρμοδίων οργάνων της, την παραλαβή του, την αποπληρωμή των τιμολογίων και των έλεγχου της πορείας της σύμβασης.

Πορείας η οποία σε αρκετές περιπτώσεις, ειδικά σε συμβάσεις σύνθετου αντικειμένου, παρουσιάζονται δυσκολίες και γεγονότα που ακόμα και η πρόβλεψή τους είναι απίθανη. Στις περιπτώσεις αυτές, αλλά και σε εκείνες που διαπιστώνεται η μη τήρηση των συμβατικών υποχρεώσεων από ένα ή και τα δύο συμβατικά μέρη, είναι επιβεβλημένη η εύρεση αμοιβαίως αποδεκτής επίλυσης, η οποία παράλληλα θα ικανοποιεί τις αρχές του υγιούς ανταγωνισμού. Με άλλα λόγια η όποια τροποποίηση της σύμβασης κατά την εκτέλεσή της, οφείλει να έχει προβλεφθεί με σαφή τρόπο στην προκήρυξη αυτής, ώστε να μην αποκλείονται συμμετοχές οικονομικών φορέων, που αν ήξεραν την ύπαρξή της θα λάμβαναν μέρος στη διαγωνιστική διαδικασία. Σε περίπτωση δε αδυναμίας εξεύρεσης κοινώς αποδεκτής επίλυσης, αυτή δίνεται από τα αρμόδια δικαστήρια.

Εφόσον δεν παρουσιαστούν ή υπερκεραστούν τυχόν ανωμαλίες, της τελικής παράδοσης του συμβατικού αντικειμένου ακολουθεί η οριστική παραλαβή του από την αναθέτουσα αρχή με τη σύνταξη του οριστικού πρωτοκόλλου παραλαβής. Οι δημόσιες δαπάνες που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις, ελέγχονται, ενταλματοποιούνται και αποπληρώνονται από τα αρμόδια όργανα της δημόσιας διοίκησης και καθίστανται νόμιμες υπό την αίρεση του κατασταλτικού ελέγχου που διενεργείται από τα αρμόδια κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

# Αρχές Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων – Συγκριτικοί Δείκτες αξιολόγησης Συστήματος Ελλάδας – Ευρωπαϊκής Ένωσης

### 2.1 Αρχές που Διέπουν τη Σύναψη Δημοσίων Συμβάσεων

Ο ενωσιακός νομοθέτης, ακολουθώντας πιστά τις θεμελιώδεις αρχές λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτές έχουν αποτυπωθεί στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο (Δίκαιο των Συνθηκών), μεταφέρει το ίδιο πνεύμα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και στο ενωσιακό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Παράλληλα, δρώντας ως μέλος της Συμφωνίας περί Κρατικών Συμβάσεων (Government Procurement Agreement - GPA) του ΠΟΕ εναρμονίζεται με το διεθνές δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, όπως διαμορφώθηκε από διεθνείς οργανισμούς και καταγράφηκε σε αντίστοιχες διεθνείς συμφωνίες.

Πρόκειται για μια έμπρακτη αναγνώριση του ρόλου των δημοσίων συμβάσεων, ως μέσου άσκησης πολιτικής, με απολήξεις που αγγίζουν όχι μόνο την οικονομική και αναπτυξιακή πορεία της Ένωσης αλλά και την ίδια τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των πολιτών της, ανεξαρτήτως εθνικότητας, τόπου διαμονής και καταβολών. Έχοντας λοιπόν ως βασική σκέψη την επίτευξη μιας *κοινής και ενιαίας εσωτερικής αγοράς*, ο ενωσιακός νομοθέτης προχώρησε στην παραγωγή ενός αυστηρά τυπικού δικαίου δημοσίων συμβάσεων που στηρίζει τους ακόλουθους πυλώνες:

- A. Ελεύθερος ανταγωνισμός – Οικονομία της ανοικτής αγοράς
- B. Ελευθερία παροχής υπηρεσιών – Ελευθερία εγκατάστασης
- Γ. Ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων, εμπορευμάτων και προσώπων
- Δ. Προστασία της ανοικτής εσωτερικής αγοράς.

Οι παραπάνω πυλώνες αποτελούν για τον ενωσιακό νομοθέτη προϋποθέσεις για τη διασφάλιση ενός κοινού οικονομικού και εμπορικού χώρου εντός της Ένωσης. Για το λόγο αυτό, χρησιμοποιεί, κατά τη σύνταξη του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, γενικών αρχών που διέπουν τη λειτουργία της Ένωσης. Οι αρχές αυτές, παρατίθενται εκτενέστερα ακολούθως καθόσον χείρουν ιδιαίτερης εφαρμογής και σημασίας τόσο στις αποφάσεις του ΔΕΕ όσο και στην ίδια τη λειτουργία της Ένωσης.

### 2.1.1 Αρχή της Διαφάνειας & Δημοσιότητας

Η έννοια της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις απασχολεί ευρέως την έννομη τάξη σε διεθνές, ευρωπαϊκό αλλά και εθνικό επίπεδο. Δεν περιορίζεται δε, αποκλειστικά στην ανάλυση του τυπικού σκέλους, που περιλαμβάνει την έκδοση και δημοσίευση διοικητικών πράξεων κατά τη διαδικασία σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης. Επεκτείνεται κατά βάση και στην ουσιαστική διάστασή της έννοιας ως μέσου πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς και της αδιαφάνειας.

Η αρχή της διαφάνειας αποτελεί μία ειδικότερη έκφραση της Διοικητικής Διαφάνειας, ως του κύριου μέτρου για την καταπολέμηση της διαφθοράς, της δωροδοκίας και της απάτης κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Συνδυαστικά με τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της αμεροληψίας, αποτελούν την ραχοκοκαλιά του Δικαίου των Δημοσίων Συμβάσεων.

Η διασφάλιση της επιθυμητής διαφάνειας, μεταξύ άλλων, προϋποθέτει τη δημοσιότητα της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης σε όλα της τα στάδια. Οι Αναθέτουσες Αρχές πρέπει να λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα μέτρα για να διασφαλίσουν όλα τα προσήκοντα στοιχεία δημοσιότητας για τη συμμετοχή του μέγιστου δυνατού αριθμού ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων.

Ουσιαστικά πρόκειται για μια προσπάθεια που στόχο έχει την καταπολέμηση της κατάχρησης εξουσίας από την πλευρά των αναθετουσών αρχών και της εύνοιας οικονομικών φορέων για την εξυπηρέτηση συμφερόντων πέραν του δημοσίου. Προς τούτο, όλοι οι όροι (ειδικοί και γενικοί) καθώς ο τρόπος διεξαγωγής της διαδικασίας ανάθεσης οφείλει να διατυπώνονται με σαφήνεια, ακρίβεια και χωρίς αμφισημία ώστε όλοι οι ευλόγως ενημερωμένοι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς να τους αντιλαμβάνονται με τον ίδιο τρόπο, όχι μόνο στο στάδιο της προετοιμασίας αλλά και στα μετέπειτα στάδια. Η δε Αναθέτουσα Αρχή να μπορεί να ερμηνεύει και να εφαρμόζει τους όρους αυτούς με τον ίδιο τρόπο για όλους τους υποψηφίους.



### 2.1.2 Αρχή της Ίσης Μεταχείρισης

Από τις αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων ανώτατη τυπική ισχύ κατέχει η Αρχή της Ίσης μεταχείρισης, η οποία εδράζει στο Άρθρο 2 της Συνθήκης Λειτουργίας της ΕΕ (ΣΛΕΕ),

*Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών.*<sup>13</sup>

Εκπορευόμενη εκ των διατάξεις του Πρωτογενούς Ενωσιακού Δικαίου, η αρχή της ίσης μεταχείρισης αποτυπώνεται και στο Παράγωγο Δίκαιο των Κοινοτικών Οδηγιών και σε πλήθος αποφάσεων του ΔΕΕ. Με γνώμονα τη διασφάλιση της ελεύθερης διακίνησης των αγαθών και υπηρεσιών, της επίτευξης υγιούς και ανόθευτου ανταγωνισμού αλλά την παροχή ίσων ευκαιριών σε όλους τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς, ευλόγως το ΔΕΕ χαρακτηρίζει στο σκεπτικό αποφάσεών του τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και διαφάνειας ως «τη βάση των οδηγιών των σχετικών με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων».

Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, όλοι οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς πρέπει να έχουν ίσες ευκαιρίες από τους όρους της διακήρυξης κάθε διαγωνιστικής διαδικασίας και οι προσφορές τους να είναι σύμφωνες με τις προδιαγραφές αυτές, ώστε να καθίσταται δυνατή η αντικειμενική σύγκρισή τους.

Ουσιαστικά, η αρχή της ίσης μεταχείρισης επιτάσσει ίδιες καταστάσεις να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο και παράλληλα διαφορετικές καταστάσεις να μην λαμβάνουν της ίδιας μεταχείρισης, εκτός και αν οι αντικειμενικές συνθήκες δικαιολογούν το αντίθετο.

---

<sup>13</sup> ΣΛΕΕ, Άρθρο 2

Στο σημείο αυτό, αξίζει να σημειωθεί ότι κρίνεται απαγορευτική η χρήση από τις αναθέτουσες αρχές τόσο φανερών διακρίσεων (για παράδειγμα ιθαγένειας) όσο και έμμεσων/συγκαλυμμένων διακρίσεων, η χρήση των οποίων οδηγεί στο αποκλεισμό συμμετεχόντων και στην καταστράτηγηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Μολαταύτα, η έμμεση ή συγκαλυμμένη διακριτική μεταχείριση αποτελεί και τη συνηθέστερη παραβίαση της αρχής της ισότητας στον τομέα ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Α. Γέροντας, Δίκαιο Δημοσίων Έργων, 2009, σελ. 364.

### 2.1.3 Αρχή της Αντικειμενικότητας – Αμεροληψίας

Πρόκειται για μία ειδικότερη έκφανση της αρχής της Ίσης Μεταχείρισης και του Κράτους Δικαίου. Η αμεροληψία της Διοίκησης οφείλει να στηρίζεται σε γεγονότα και στοιχεία τόσο κατά το αντικειμενικό (ουσιαστικό) όσο και κατά το υποκειμενικό (τυπικό) σκέλος. Με άλλα λόγια οι αναθέτουσες αρχές καλούνται να αποδεικνύουν την αμεροληψία τους και αντικειμενικότητά τους, σε όλα τα στάδια της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων, με τρόπο πρόδηλο και ουσιαστικό (φαίνεσθαι και είναι) ώστε οι διαγωνιζόμενοι να αισθάνονται το αδιάβλητο της διαδικασίας και των εμπλεκόμενων οργάνων της Διοίκησης (άρθρο 7 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας).

Όπως και οι προαναφερθείσες αρχές, έτσι και η αρχή της αντικειμενικότητας – αμεροληψίας έχει απασχολήσει τη σκέψη του ΔΕΕ. Η σύγκρουση συμφερόντων (conflict of interests) κατά την έννοια του άρθρου 24 της Οδηγίας 24/2014 ΕΕ, ο προσδιορισμός των τεχνικών προδιαγραφών με γνώμονα τη διασφάλιση της ισότιμης μεταχείρισης των δυνητικών διαγωνιζομένων, η διαφάνεια τυχόν πρόσθετων κριτηρίων ανάθεσης για τη διασφάλιση του υγιούς ανταγωνισμού αποτελούν μέρος μόνο των θεμάτων για τα οποία το ΔΕΕ έχει αποτυπώσει ρητά σε αποφάσεις του την σπουδαιότητα και την αξία της εξεταζόμενης αρχής.

#### 2.1.4 Αρχή της Ασφάλειας Δικαίου

Η αρχή της ασφάλειας δικαίου ή αλλιώς νομικής ασφάλειας κινείται σε επίπεδο υπερκείμενου της σφαίρας του Δικαίου των Δημοσίων Συμβάσεων. Αποτελεί μία έννοια η οποία στηρίζει την ίδια την πολιτειακή ισορροπία καθόσον αφορά την ύπαρξη αισθήματος ασφάλειας των διοικούμενων προς την θέσπιση κανόνων δικαίου αμερόληπτων και σταθερών που να συνδέονται ουσιαστικά με τα πραγματικά γεγονότα.

Η αρχή της ασφάλειας δικαίου χαίρει διεθνούς, πανευρωπαϊκής αλλά και εθνικής αναγνώρισης. Διεθνή θεσμικά κείμενα, οι συνθήκες της ΕΕ και η νομολογία του ΔΕΕ αλλά και το ίδιο το Σύνταγμα της Ελλάδας διέπονται κατ' αντιστοιχία από την ανωτέρω αρχή, ενώ παράλληλη εφαρμογή βρίσκει και στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Εκεί, ως μία ειδικότερη μορφή της αρχής της ασφάλειας δικαίου, συναντάμε την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

Η Αναθέτουσα Αρχή με τις ενέργειες της κατά τη διαδικασία ανάθεσης δημιουργεί συγκεκριμένες συνθήκες και καταστάσεις, βάσει των οποίων δρουν οι οικονομικοί φορείς. Οι τελευταίοι δίνουν πίστη στις εν λόγω ενέργειες και πρέπει να χαίρουν προστασίας στην περίπτωση που η Αναθέτουσα Αρχή αιφνιδίως και αυθαίρετα ανατρέψει την διαμορφωθείσα κατάσταση. Ουσιαστικά, η νομική ασφάλεια στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων υπάρχει ώστε να αποτρέψει οποιαδήποτε ανατιολόγητη ανατροπή των διαδικασιών και συνθηκών κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, από πλευράς της Δημόσιας Διοίκησης έναντι των διαγωνιζόμενων οικονομικών φορέων.

### **2.1.5 Αρχή της Υποχρεωτικής Αιτιολόγησης των Αποφάσεων**

Σε συνάφεια με την αρχή της ασφάλειας δικαίου που προφυλάσσει έναντι αναιτιολόγητων αποφάσεων της Αναθέτουσας Αρχής, έρχεται να προστεθεί η αρχή της υποχρεωτικής αιτιολόγησης των αποφάσεων, ειδικά δε των δυσμενών για τον ανάδοχο ή υποψήφιο.

Πρόκειται για μία αρχή του Κράτους Δικαίου, όπου κάθε διοικητική πράξη οφείλει να αιτιολογείται επαρκώς, ώστε να δίνεται η δυνατότητα ελέγχου της νομιμότητάς της, τόσο σε δεύτερο διοικητικό επίπεδο όσο και μετέπειτα σε δικαστικό. Στην ελληνική έννομη τάξη το ρόλο του ελέγχου διοικητικά ασκεί η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ), ενώ το ρόλο της δικαστικής επίλυσης τα ελληνικά δικαστήρια και το ελεγκτικό συνέδριο.

### 2.1.6 Αρχή της Αναλογικότητας

Όπως συμβαίνει για τις περισσότερες από τις αρχές του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, έτσι και για την αρχή της αναλογικότητας, ο ενωσιακός νομοθέτης θέτει ρητά την αναγκαιότητά της στο άρθρο 5 της Συνθήκης Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συγκεκριμένα:

*«Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ένωσης δεν υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών. Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης εφαρμόζουν την αρχή της αναλογικότητας σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.»<sup>15</sup>*

Σύμφωνα με τον εν λόγω κανόνα η δράση της ΕΕ και των οργάνων της δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών. Με άλλα λόγια, το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης πρέπει να αντιστοιχεί στον επιδιωκόμενο στόχο της. Κατ' ανάλογο τρόπο, κατά τη διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης, η Αναθέτουσα Αρχή επιλέγει το προσφορότερο μέσο/μέτρο για την επίτευξη του στόχου της, ιδίως όταν διαθέτει διακριτή ευχέρεια επιλογής. Ουσιαστικά ανάμεσα στα μέτρα που μπορεί να επιλέξει, οφείλει να χρησιμοποιήσει το λιγότερο επαχθές ώστε τα μειονεκτήματα της εφαρμογής του να υπολείπονται των ωφελειών.

---

<sup>15</sup> ΣΛΕΕ, άρθρο 5, παράγραφος 4

### **2.1.7 Αρχή της Αμοιβαίας Αναγνώρισης – Ισοδυναμίας**

Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης – ισοδυναμίας αναδείχθηκε από πλήθος αποφάσεων του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) σχετικές με την ελευθερία κυκλοφορίας εμπορευμάτων, προσώπων και υπηρεσιών εντός της ΕΕ.

Σύμφωνα με την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, κάθε κράτος- μέλος οφείλει να αποδέχεται και να αναγνωρίζει κατά ισοδύναμο τρόπο, τεχνικές προδιαγραφές, ελέγχους, πιστοποιητικά και συναφή στοιχεία της διαδικασίας ανάθεσης, που γίνονται αποδεκτά και ισχύουν σε άλλο κράτος-μέλος της ΕΕ. Με τον τρόπο αυτό, οι οικονομικοί φορείς απαλλάσσονται του κόστους αναγνώρισης ή έκδοσης νέων πιστοποιητικών συμμετοχής, ανάλογα με τη χώρα που διενεργεί τη διαδικασία ανάθεσης και ως εκ τούτου διευκολύνεται η συμμετοχή τους και ο επίτευξη του βασικού στόχου της ΕΕ για κοινή και ενιαία αγορά.

### 2.1.8 Αρχή της Τυπικότητας

Πρόκειται για μία αρχή η οποία δεσμεύει τόσο την αναθέτουσα αρχή, όσο και τους διαγωνιζόμενους οικονομικούς φορείς μιας διαγωνιστικής διαδικασίας. Η αρχή της τυπικότητας εξυπηρετεί τις ανάγκες διαφάνειας, μείωσης του κινδύνου αλλοίωσης των υποβαλλόμενων προσφορών ενώ παράλληλα διευκολύνει την εξέταση και αξιολόγησή τους.

Με τη σύνταξη της διακήρυξης ενός διαγωνισμού, όλοι οι αναγραφόμενοι όροι καθίστανται ουσιώδεις (εκτός και αν αλλιώς ορίζεται επί της διακήρυξης) και η εφαρμογή τους είναι υποχρεωτική για την ΑΑ σε βαθμό που τυχόν παρέκκλιση να οδηγεί σε ακυρότητα των αποφάσεων της. Παράλληλα, οι διαγωνιζόμενοι οφείλουν σε πλήρη συμμόρφωση με τους όρους της διακήρυξης, γεγονός που πιστοποιείται από τη ρητή αποδοχή τους κατά την έναρξη της διαγωνιστικής διαδικασίας.

Μολαταύτα, στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι διαγωνιζόμενος μπορεί να συμμετάσχει με επιφύλαξη στο διαγωνισμό και να αμφισβητήσει κάποιον όρο παρεμπιπτόντως, εφόσον επικαλεστεί και αποδείξει ότι ο σχετικός όρος καθιστά αδύνατη ή ουσιωδώς δυσχερή τη συμμετοχή του στο διαγωνισμό. *Το κοινοτικό και το εθνικό δίκαιο επιτρέπει την αδιακώλυτη συμμετοχή στο διαγωνισμό ενδιαφερομένου που προβάλλει ζήτημα νομιμότητας όρου της διακήρυξης ασκώντας επιφύλαξη ταυτόχρονα με την υποβολή της προσφοράς του. Για το ζήτημα αυτό τονίζεται η ύπαρξη πάγιας νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (αντί πολλών βλέπετε Ολομ. ΣΤΕ 1415/2000) η οποία έκρινε ότι αποτελεί δικαίωμα των ενδιαφερομένων να υποβάλλουν προσφορά και να συμμετέχουν στο διαγωνισμό, ακόμα κι αν έχουν ήδη ασκήσει προσφυγή κατά όρου της διακήρυξης που θεωρούν ότι τους βλάπτει, ή υποβάλλουν, ταυτόχρονα με την προσφορά τους, γραπτή επιφύλαξη για συγκεκριμένους όρους της Διακήρυξης. Εννοείται ότι δεν αποτελεί δικαίωμα των διαγωνιζομένων να υποβάλλουν εναλλακτικές προσφορές (ήτοι προσφορών που στηρίζονται σε διαφορετικό από τον προδιαγραφόμενο στα τεύχη του διαγωνισμού τρόπο εκτέλεσης του έργου) αν δεν προβλέπεται στη διακήρυξη.*<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Εγκύκλιος ΥΠΕΧΩΔΕ, Υπ'αριθμ Πρωτ. Δ17γ/05/106/Φ.8γ από 13 Ιουλίου 2006.



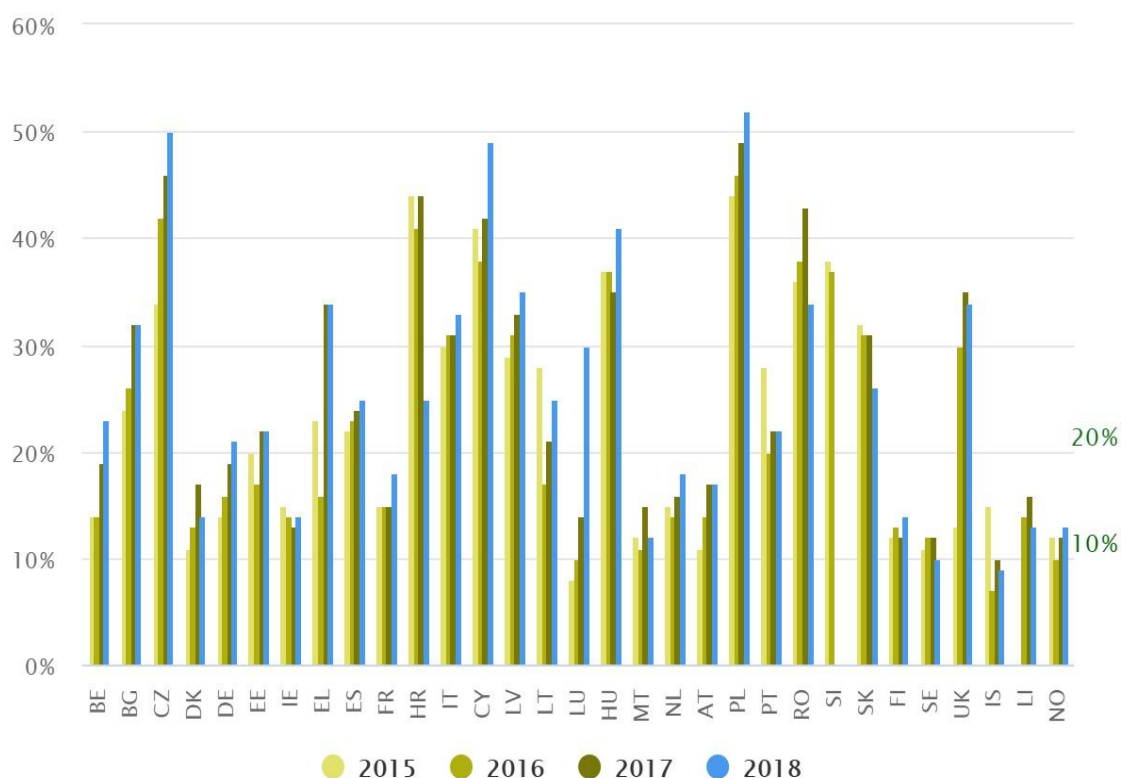
## **2.2. Δείκτες αξιολόγησης Συστήματος Ελλάδας – Ευρωπαϊκής Ένωσης**

Σε ετήσια βάση, η Ευρωπαϊκή Ένωση δημοσιεύει στατιστικά στοιχεία και δείκτες που αφορούν την αποτελεσματικότητα των Κρατών-μελών όσον αφορά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Πρόκειται για δείκτες οι οποίοι κρίνουν την αποδοτικότητα των κρατών με γνώμονα τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της αμεροληψίας ώστε να διασφαλίζεται η βέλτιστη απόδοση του δημοσίου χρήματος.

Στην πλέον πρόσφατη δημοσίευση, που αφορά το οικονομικό έτος 2018, οι δημόσιες συμβάσεις στα Κράτη-Μέλη αντιπροσωπεύουν συνολικά άνω του 14% του ΑΕΠ της ΕΕ (άνω των 2 τρισεκατομμύρια Ευρώ) γεγονός που καθιστά σαφή τη σπουδαιότητά τους για την οικονομική ζωή της Ένωσης. Όμως το οικονομικό μέγεθος των 2 τρισεκατομμυρίων Ευρώ δεν μπορεί από μόνο του να αποδώσει μια ρεαλιστική εικόνα του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων καθώς στερείται ποιοτικών στοιχείων. Αυτά τα στοιχεία προσπαθεί η ετήσια μελέτη της ΕΕ να σκιαγραφήσει μέσα από 12 διαφορετικούς δείκτες, όπως διαμορφώνονται ξεχωριστά για κάθε χώρα αλλά και σταθμισμένα στο σύνολο της ΕΕ.

## 2.2.1 Μοναδικός προσφέρων

Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία των Κρατών-Μελών , από τα οποία εξαιρέθηκαν οι συμφωνίες-πλαίσιο (λόγω διαφορετικού μοντέλου στατιστικής παρακολούθησης), γίνεται καταγραφή του ποσοστού των διαγωνιστικών διαδικασιών στις οποίες συμμετέχει και καταθέτει προσφορά αποκλειστικά ένας οικονομικός φορέας. Η λογική της εξέτασης του συγκεκριμένου ποσοστού έγκειται στο γεγονός ότι όσοι περισσότεροι οι προσφέροντες και ως εκ τούτου οι επιλογές της αναθέτουσας αρχής, τόσο μεγαλύτερη η πιθανότητα το δαπανώμενο δημόσιο χρήμα να αποφέρει υψηλότερη προστιθέμενη αξία. Άλλωστε, πρόκειται για ένα δείκτη ο οποίος μαρτυρά στοιχεία του ανταγωνισμού και της γραφειοκρατίας που επικρατούν σε μία χώρα, καθώς η ύπαρξη υγιών και ανταγωνιστικών επιχειρήσεων, οι οποίες δε προσφεύγουν σε τακτικές αθέμιτου ανταγωνισμού και συμπαιγνιών, καθώς και η έλλειψη γραφειοκρατικών εμποδίων, αποτελούν λόγους για τη μέγιστη δυνατή προσέλευση οικονομικών φορέων σε μία διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης.

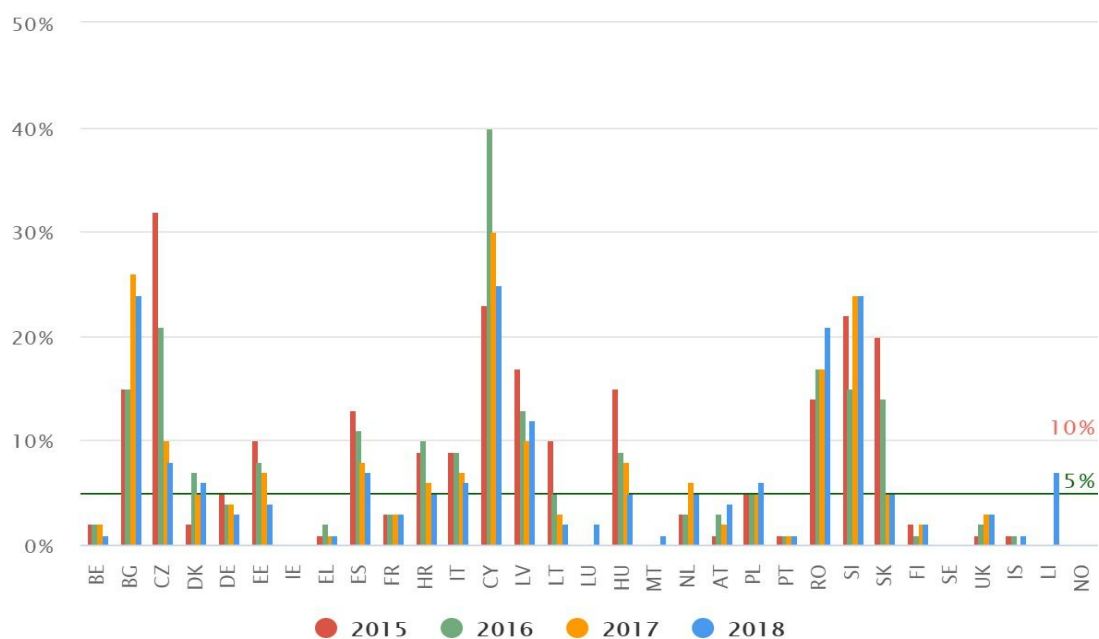


**Διάγραμμα 1:** Μοναδικός προσφέρων (πλην συμφωνίας πλαίσιο)

Η Ελλάδα για τα έτη της αναφοράς πλην του 2016, παρουσιάζει ποσοστό άνω του μέσου όρου της ΕΕ. Ειδικότερα για τα έτη 2017 και 2018 ο μέσος όρος της Ένωσης ανέρχεται στο 22% των διαγωνιστικών διαδικασιών (πλην συμφωνίας πλαίσιο) ενώ για την Ελλάδα το ποσοστό των διαγωνιστικών διαδικασιών που πραγματοποιούνται με τη συμμετοχή αποκλειστικά ενός οικονομικού φορέα, ανέρχεται στο 34% (υψηλότερο κατά 54%).

## 2.2.2. Απουσία Προσέλευσης Οικονομικών Φορέων για υποβολή Προσφοράς

Στο δεύτερο δείκτη εξετάζεται το ποσοστό των διαγωνιστικών διαδικασιών στις οποίες δεν υπήρξε προσέλευση κανενός οικονομικού φορέα για την κατάθεση προσφοράς, αλλά ακολουθήθηκε η διαδικασία της απευθείας διαπραγμάτευσης. Αποτελεί ένα δείκτη συναφή με τον προηγούμενο καθώς η ύπαρξη μικρού ποσοστού συνδέεται με τη χρήση διαγωνιστικών διαδικασίας ανάθεσης που στηρίζουν τη διαφάνεια και τον υγιή ανταγωνισμό και ως εκ τούτου οδηγούν σε καλύτερη διαχείριση και απόδοση του δημοσίου χρήματος.



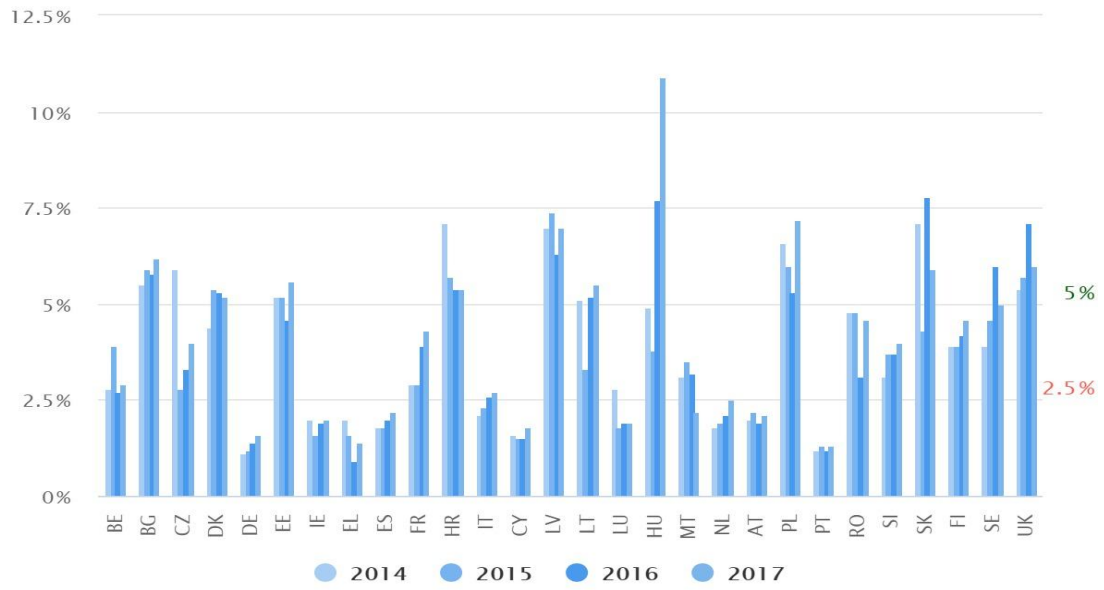
**Διάγραμμα 2:** Ποσοστό απουσίας προσέλευσης οικονομικών φορέων

### 2.2.3. Βαθμός Δημοσιότητας στην Ιστοσελίδα της ΕΕ

Πρόκειται για ένα διάγραμμα το οποίο στηρίζεται σε στοιχεία έως το έτος 2017, χωρίς ωστόσο να επηρεάζονται ουσιαστικά τα συμπεράσματα της ανάλυσής του. Συγκεκριμένα γίνεται παρουσίαση του ύψους των δημοσιευμένων διαγωνιστικών διαδικασιών στην επίσημη ιστοσελίδα της ΕΕ, ως ποσοστό επί του ΑΕΠ της κάθε χώρας-μέλους. Πρόκειται για ένα στοιχείο το οποίο φανερώνει το ποσοστό της δημόσιας δαπάνης σε σχέση με το ΑΕΠ, που προκηρύσσεται σε επίπεδο Ένωσης και ως εκ τούτου έχει πρόσβαση κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας, ανεξάρτητα από τη χώρα προέλευσης.

Ως εκ τούτου, ένα μεγαλύτερο ποσοστό φανερώνει μεγαλύτερη διαφάνεια και δημοσιότητα από πλευράς της αναθέτουσας αρχής, επιτρέποντας περισσότερες επιχειρήσεις να καταθέσουν προσφορές, οδηγώντας στη βέλτιστη αξιοποίηση του δημοσίου χρήματος.

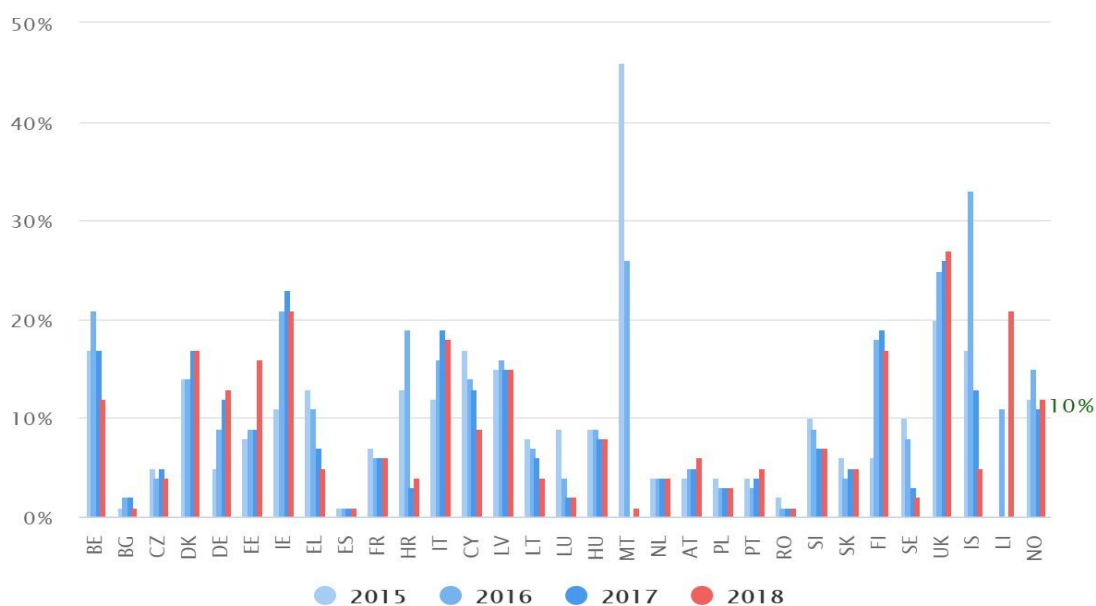
Παρόλα αυτά, η ύπαρξη μεγάλων ποσοστών επί του συγκεκριμένου δείκτη κρύβει έναν σημαντικό κίνδυνο, του περιορισμού/αποκλεισμού των μικρομεσαίων επιχειρήσεων από την ανάληψη των εν λόγω δημοσίων συμβάσεων. Τούτο δε συμβαίνει, καθόσον τα κράτη μέλη εφαρμόζουν περιοριστικά την υποχρέωση δημοσίευσης στην ιστοσελίδα της TED μόνο των διαγωνισμών με κόστος προϋπολογισμού άνω των κατώτατων ορίων. Έτσι κάθε οικονομικός φορέας που επιθυμεί να συμμετάσχει, απαιτείται να διαθέτει ευρεία οικονομική και τεχνική επάρκεια.



**Διάγραμμα 3:** Ποσοστό δημοσιεύσεων διαγνωστικών διαδικασιών στην ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

## 2.2.4 Διενέργεια Κοινής Διαγωνιστικής Διαδικασίας από Διαφορετικές Αναθέτουσες Αρχές

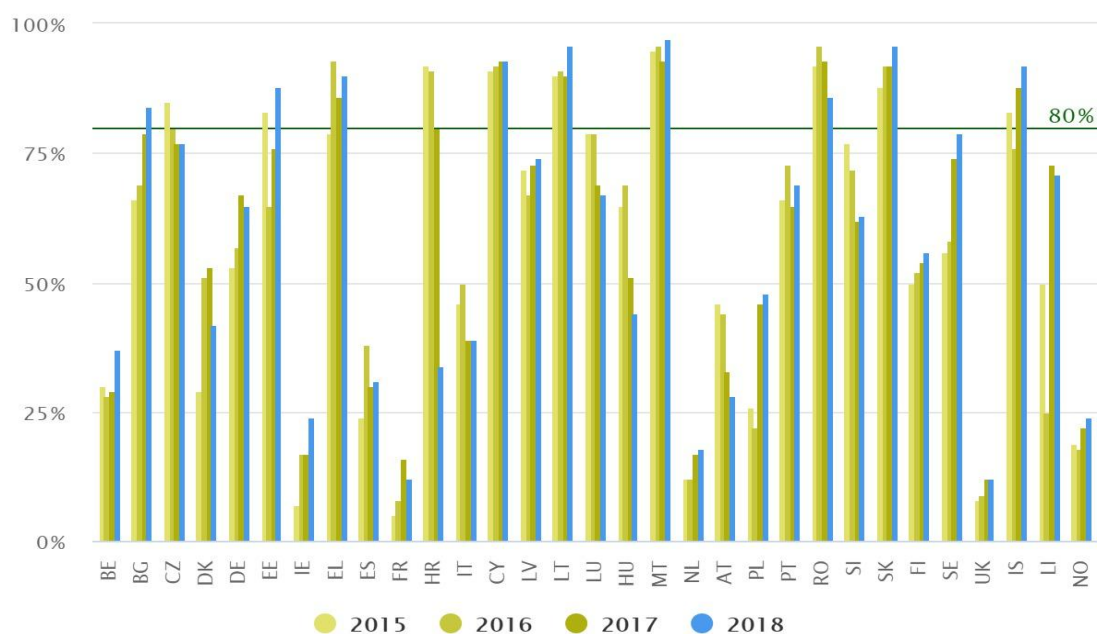
Πρόκειται για ένα γράφημα στο οποίο παρουσιάζεται η συχνότητα με την οποία διαφορετικές αναθέτουσες αρχές, συνδυάζοντας τεχνογνωσία και ανάγκες, προσφεύγουν στην από κοινού προμήθεια. Πρόκειται για ένα πολύ σημαντικό δείκτη, ο οποίος φανερώνει τη διάθεση των αναθετουσών αρχών ανά Κράτος-Μέλος για εκμετάλλευση των πλεονεκτημάτων της κοινής προμήθειας και επίτευξης οικονομίας κλίμακος. Η διενέργεια από κοινού διαγωνιστικών διαδικασιών, αν και δεν ενδείκνυται για όλα τα είδη των δημοσίων συμβάσεων, προσφέρει ανταλλαγή γνώσεων μεταξύ των αναθετουσών αρχών, μείωση διοικητικού κόστους, δημιουργία κοινών γραφειοκρατικών διαδικασιών (ανεξάρτητα των ιδιαιτεροτήτων του κάθε δημόσιου φορέα) και αύξηση της διαπραγματευτικής δύναμης των αναθετουσών αρχών.



**Διάγραμμα 4:** Συχνότητα κάλυψης αναγκών διαφορετικών αναθετουσών αρχών μέσω κοινής διαγωνιστικής διαδικασίας

## 2.2.5 Κριτήριο επιλογής ανάθεσης σύμβασης

Σύμφωνα με τα στοιχεία του συγκεκριμένου γραφήματος, παρουσιάζεται το ποσοστό των δημοσίων συμβάσεων που ανατίθενται με κριτήριο τη χαμηλότερη τιμή. Η χρήση ως κριτηρίου ανάθεσης αποκλειστικά της οικονομικής προσφοράς, αποκλείει τη χρήση έτερων σημαντικών παραμέτρων που να σχετίζονται με την ποιότητα, το after sale support, την παροχή τεχνογνωσίας-εκπαίδευσης κ.ά. Η ανάθεση μιας δημόσιας σύμβασης αποκλειστικά βάσει οικονομικού κριτηρίου, αποτελεί μια μονοδιάστατη και παρωχημένη προσέγγιση των αναθετουσών αρχών, αποκλείοντας την απόκτηση καλύτερης προσφοράς και αξιοποίησης του δημοσίου χρήματος.



**Διάγραμμα 5:** Ποσοστό ανάθεσης βάσει της χαμηλότερης τιμής

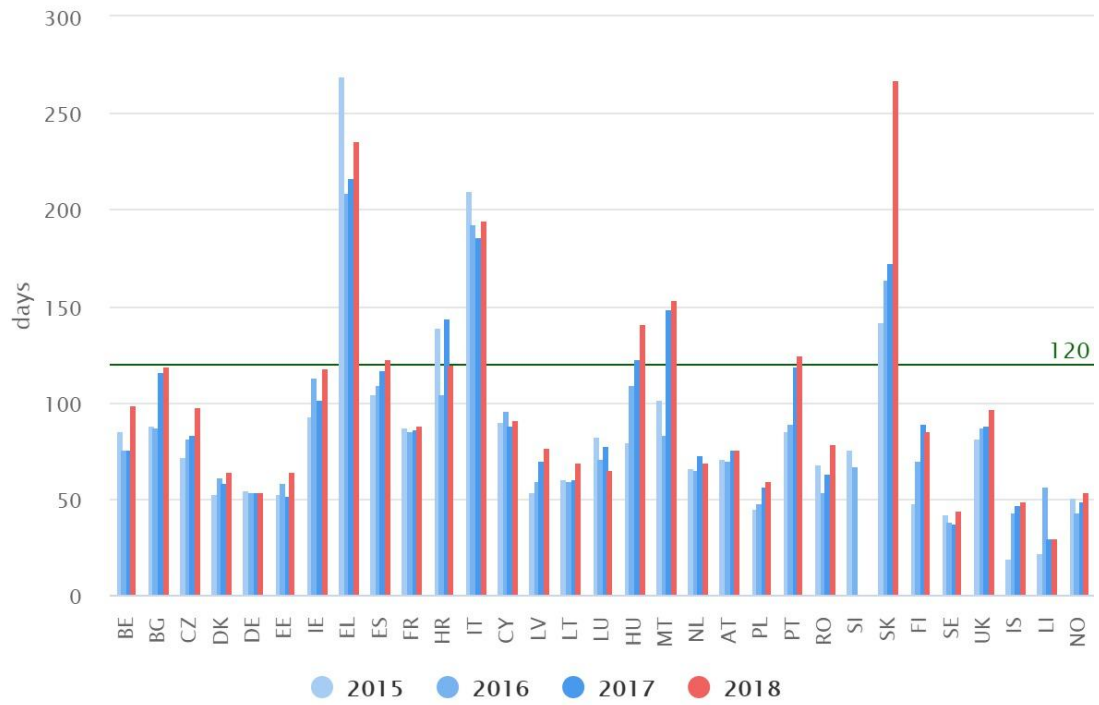


## 2.2.6 Χρόνος λήψης απόφασης

Μεταξύ της καταληκτικής ημερομηνίας παραλαβής προσφορών και της ανάθεσης της δημόσιας σύμβασης στον ανάδοχο οικονομικό φορέα, μεσολαβεί ένα χρονικό διάστημα στο οποίο πραγματοποιείται το άνοιγμα των τεχνικών - οικονομικών προσφορών, η εξέτασή τους από τις αρμόδιες επιτροπές, η σχετική γνωμοδότηση επί αυτών και η διενέργεια όλων των αναγκαίων γραφειοκρατικών διεργασιών που κρίνονται απαραίτητες για την λήψη της τελικής απόφασης ανάθεσης από το αρμόδιο όργανο της αναθέτουσας αρχής.

Ουσιαστικά, όσο μεγαλύτερο είναι το εν λόγω χρονικό διάστημα, τόσο περισσότερες γραφειοκρατικές δυσκολίες παρουσιάζονται στη διαδικασία ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης, προκαλώντας αυξημένο αίσθημα αβεβαιότητας και κόστος συμμετοχής (εγγύησης συμμετοχής, εμπλεκόμενο προσωπικό, διαφυγών κόστος ευκαιρίας κτλ) στους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς. Οι αρνητικές αυτές επιπτώσεις μετακυλίνουν ως επιπλέον κόστος επί των υποβαλλόμενων προσφορών και ως εκ τούτου επί της σύμβασης, σπαταλώντας πρόσθετο δημόσιο χρήμα και δημιουργώντας αρνητικό κλίμα μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, με υπαιτιότητα του πρώτου.

Τονίζεται, ότι στο συγκεκριμένο δείκτη η Ελλάδα καταλαμβάνει σταθερά την πρώτη θέση (πλην του έτους 2018, οπότε βρέθηκε στη 2<sup>η</sup>), γεγονός που φανερώνει μια νοσηρή κατάσταση που χρίζει άμεσης αλλαγής. Η ύπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας, η ελλιπής εκπαίδευση του εμπλεκόμενου προσωπικού, η έλλειψη διάθεσης ανάληψης ευθυνών και λήψης αποφάσεων από τα αρμόδια όργανα αποτελούν μόνο μερικούς από τους λόγους διαιώνισης του συγκεκριμένου προβλήματος.



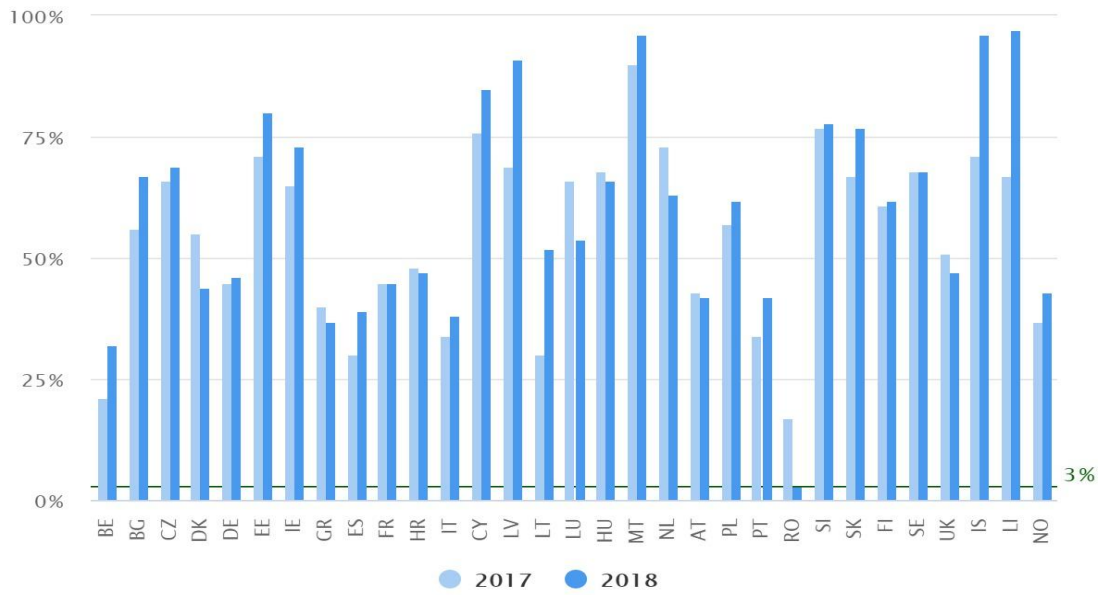
**Διάγραμμα 6:** Ημέρες μεταξύ καταληκτικής ημερομηνίας υποβολής προσφορών και ανάθεσης της σύμβασης.

### **2.2.7. Συμμετοχή και Ανάθεση Δημοσίων Συμβάσεων σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ)**

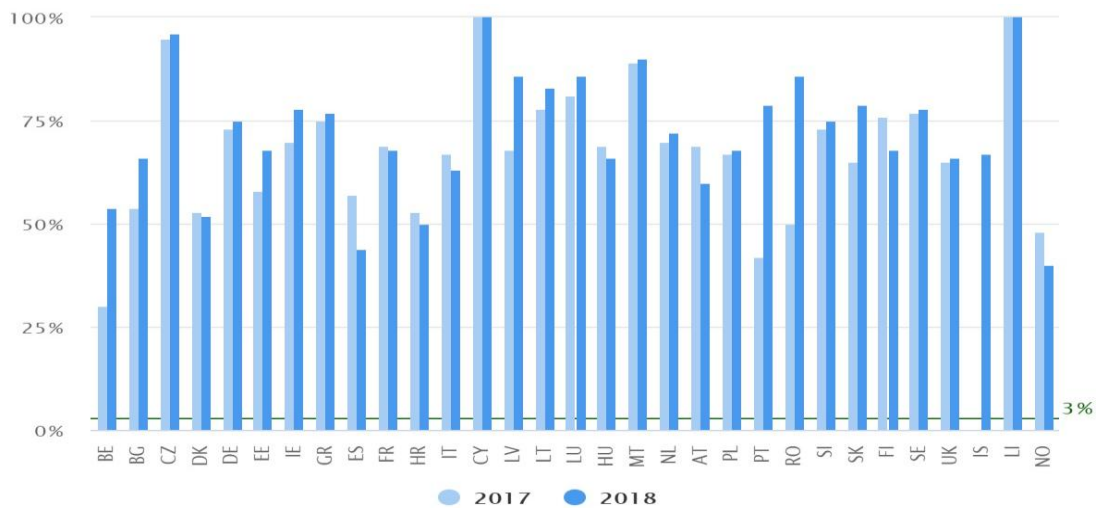
Η συμμετοχή και ανάθεση δημοσίων συμβάσεων σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις αποτελεί βασική προτεραιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών-μελών. Υψηλά ποσοστά συμμετοχής σε δημόσιους διαγωνισμούς και ανάληψης σημαντικού μεριδίου αυτών, σημαίνει τόνωση των τοπικών οικονομιών καθόσον οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις αποτελούν τη ραχοκοκαλιά της οικονομίας στο επίπεδο αυτό και απασχολούν μεγάλο ποσοστό του ανθρωπίνου δυναμικού. Παράλληλα, σημαίνει ότι οι αναθέτουσες αρχές, αναγνωρίζουν τη σημασία των ΜΜΕ, συντάσσουν διαγωνισμούς οι οποίοι διευκολύνουν τη συμμετοχή τους, απομακρύνουν τυχόν εμπόδια και προκρίνουν τη διασπορά του δημοσίου χρήματος αντί της απορρόφησής του αποκλειστικά από μεγάλες επιχειρήσεις.

Επιθυμητή λοιπόν είναι η ύπαρξη υψηλού ποσοστού τόσο στη συμμετοχή των ΜΜΕ στις δημόσιες διαγωνιστικές διαδικασίες, όσο και στην μειοδοσία σε αυτές. Στην Ελλάδα αν και τα ποσοστά συμμετοχής κυμαίνονται σε επίπεδα άνω του μέσου όρου της ΕΕ, δεν παρατηρείται αντίστοιχη εικόνα στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων. Εκεί, για τα έτη 2017 - 2018, η Ελλάδα καταλαμβάνει θέση μεταξύ του χαμηλότερου 25% των κρατών-μελών της Ένωσης, γεγονός που προβληματίζει σχετικά με τη δυνατότητα των ελληνικών ΜΜΕ για τη διεκδίκηση ανάληψης δημοσίων συμβάσεων, με ανταγωνιστικούς όρους.

Αν και οι αναθέτουσες αρχές εμφανίζεται να εφαρμόζουν τις προβλέψεις του Ν. 4412/16 και της Κατευθυντήριας Οδηγίας 17 της ΕΑΑΔΗΣΥ (ΑΔΑ: ΩΕ7ΤΟΞΤΒ-Ε7Ω) για ενίσχυση της συμμετοχής των ΜΜΕ με παράλληλα αυξημένο ενδιαφέρον συμμετοχής από τις ΜΜΕ, εντούτοις δεν παρατηρείται υψηλό ποσοστό μειοδοσίας με αποτέλεσμα να φέρουν υψηλότερο βάρος ευθύνης οι ΜΜΕ αντί των δημοσίων φορέων.



**Διάγραμμα 7α:** Ποσοστό ανάθεσης σε ΜΜΕ.

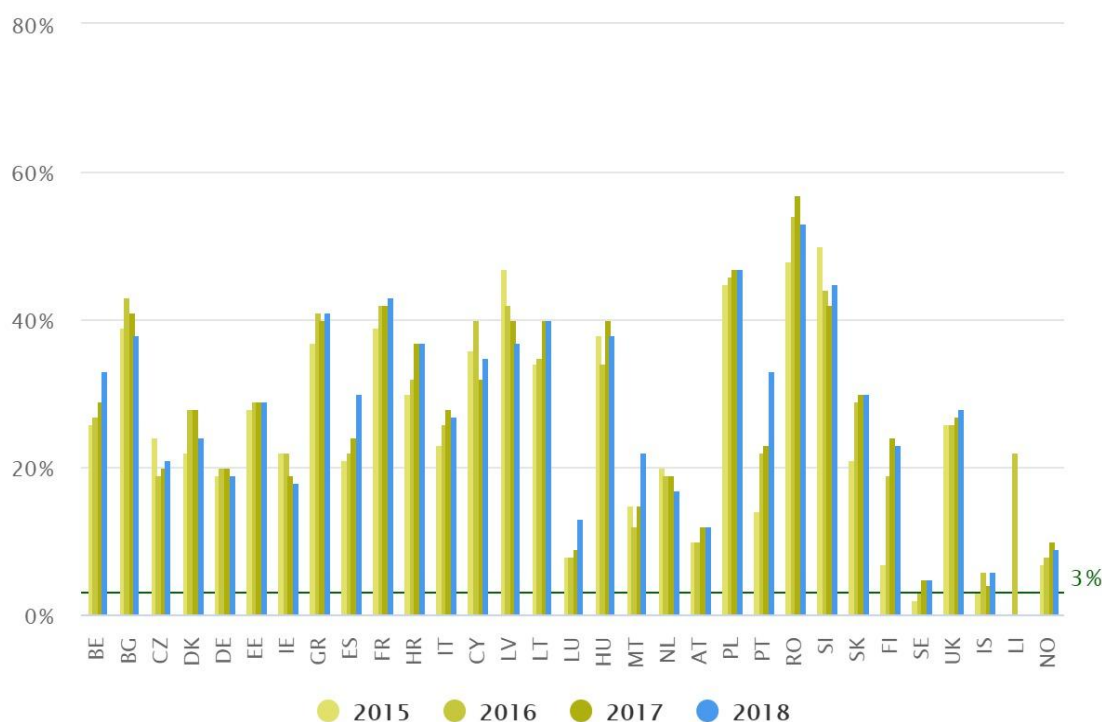


**Διάγραμμα 7β:** Ποσοστό συμμετοχής ΜΜΕ.

## 2.2.8 Τμηματική Ανάθεση Διαγωνιστικής Διαδικασίας

Πρόκειται για ένα δείκτη συναφή με τον προηγούμενο, καθόσον παρουσιάζει το ποσοστό των διαγωνιστικών διαδικασιών στις οποίες οι αναθέτουσες αρχές, χωρίζουν το συμβατικό αντικείμενο σε τμήματα, τα οποία θα ανατεθούν σε χωριστούς αναδόχους. Με τον τρόπο αυτό γίνεται δυνατή η συμμετοχή ΜΜΕ σε τμηματοποιημένους διαγωνισμούς υψηλού προϋπολογισμού, ενώ σε αντίθετη περίπτωση δεν θα διέθεταν την κατάλληλη οικονομική-τεχνική επάρκεια. Ως εκ τούτου, χαμηλά ποσοστά στο συγκεκριμένο δείκτη υποδεικνύουν ότι οι διαγωνισμοί επιτρέπουν κυρίως τη συμμετοχή μεγάλων επιχειρήσεων και οι δημόσιοι φορείς χάνουν τη δυνατότητα εκμετάλλευσης και εξέτασης προσφορών από μικρότερους οικονομικούς φορείς.

Σε αντιστοιχία με το δείκτη συμμετοχής των ΜΜΕ σε διαγωνιστικές διαδικασίες και στον προκείμενο, η Ελλάδα κατέχει υψηλή θέση με ποσοστό που κυμαίνεται περίπου στο 40%, ένα εκ των υψηλότερων της ΕΕ.



**Διάγραμμα 8:** Ποσοστό τμηματικής ανάθεσης συμβάσεων

### 2.2.9 Αποτίμηση Εικόνας Ελλάδας

Από την ανάλυση των ανωτέρω δεικτών γίνεται σαφές ότι η Ελλάδα, βρίσκεται μεταξύ των τελευταίων θέσεων εντός της ΕΕ. Αν και τα στοιχεία των εν λόγω δεικτών προκύπτουν με βάσει παραδοχές οι οποίες λαμβάνουν κυρίως ποσοτικά και λιγότερο ποιοτικά χαρακτηριστικά, δεν παύουν να αποτελούν μια ικανοποιητική απεικόνιση της πραγματικότητας. Σαφώς, η σύνθεση της πλήρους εικόνας δεν είναι δυνατόν να περιοριστεί και να αποτυπωθεί με αριθμοδείκτες και καθαρά οικονομετρικά στοιχεία. Η πραγματική οικονομία άλλωστε, σημαντικό μέρος της οποίας αποτελούν οι δημόσιες συμβάσεις, στηρίζεται σε δείκτες ψυχολογίας και αλληλεπιδράσεις μεταξύ των αντισυμβαλλόμενων μερών και ως εκ τούτου δεν είναι εύκολη η μοντελοποίησή τους.

Παρόλα αυτά η συνδυαστική εξέταση πολλών δεικτών, που στηρίζονται σε πλήθος διαφορετικών δεδομένων και εξετάζονται ταυτόχρονα για όλα τα αντικείμενα μειώνει τον κίνδυνο εσφαλμένης βαθμολόγησης, επιτρέποντας στην προκείμενη περίπτωση τη σύγκριση και ταξινόμηση των κρατών-μελών της ΕΕ.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

### Προβλήματα & Προοπτικές

#### 3.1 Βασικά Προβλήματα των Δημοσίων Συμβάσεων

Διαχρονικά, το σύστημα των Δημοσίων Συμβάσεων στην Ελλάδα, χαρακτηρίζεται από χαμηλή αποτελεσματικότητα, καθώς επιβαρύνεται από ένα πλήθος προβλημάτων τόσο της δημόσιας διοίκησης, όσο και των οικονομικών φορέων. Πρόκειται για προβλήματα σύνθετα και αλληλοεξαρτώμενα, τα οποία συνολικά υφαίνουν έναν χαοτικό ιστό λειτουργίας.

Η αναποτελεσματική διαχείριση των πόρων του τακτικού κρατικού προϋπολογισμού και του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων τα τελευταία χρόνια, οδήγησε σε επιδείνωση των κρατικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων, καθυστερήσεις ή και απώλειες ευκαιριών στον τομέα υλοποίησης αναπτυξιακών έργων και επενδύσεων, στερώνοντας ως εκ τούτου μοχλούς ανάπτυξης, αναβάθμισης του οικονομικού μοντέλου της χώρας και ενίσχυσης της απασχόλησης,

Τα προβλήματα και οι ελλείψεις που εμφανίζει ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα αφορούν τόσο στο θεσμικό πλαίσιο όσο και στην οργανωτική δομή, τη διοίκηση, την εποπτεία και τον έλεγχο αυτού. Παράλληλα, ο προβληματικός δημόσιος τομέας, πλαισιώνεται από έναν εξίσου αναιμικό ιδιωτικό, ο οποίος στα προ κρίσης χρόνια, δρούσε ληστρικά επί των άφθονων κρατικών πόρων, χωρίς να μεριμνά για την ενίσχυσή του, ώστε μέσω της έρευνας και καινοτομίας να αποτελέσει ένα διεθνώς ανταγωνιστικό παράγοντα.

### 3.1.1 Έλλειψη Στρατηγικού Σχεδιασμού και Προγραμματισμού στις Δημόσιες Συμβάσεις

Στόχος των Δημοσίων Συμβάσεων αποτελεί η ικανοποίηση των αναγκών του Δημοσίου, στο πλαίσιο επιτέλεσης του ρόλου του έναντι του κοινωνικού συνόλου. Για την κάλυψη των αναγκών τους, η Διοίκηση των Δημοσίων Φορέων οφείλει μέσω ενός ρεαλιστικού σχεδιασμού να προβαίνει στον ακριβή προσδιορισμό τους, στην ιεράρχησή τους, στην καταγραφή των εναλλακτικών μεθόδων ικανοποίησής τους και εν τέλει στον προγραμματισμό τους για την αποφυγή καθυστερήσεων.

Για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί η άσκηση στρατηγικής διοίκησης (strategic management), η οποία υλοποιείται μέσα από μια δομημένη ανάλυση του εξωτερικού και εσωτερικού περιβάλλοντος δράσης του Δημοσίου Φορέα, καταγραφής και καθορισμού στρατηγικών στόχων και κατανομής των διαθέσιμων πόρων, σε βάθος χρόνου, για την επίτευξή των στόχων αυτών.

Το μοντέλο της στρατηγικής Διοίκησης βασίζεται στην έννοια του ορθολογικού προγραμματισμού, ο οποίος επηρεάζει άμεσα την αποτελεσματικότητα και την επίτευξη των στόχων του οργανισμού. Διακρίνεται στον τακτικό, με τον οποίο αναφερόμαστε στις ετήσιες δράσεις, στόχους και δραστηριότητες του οργανισμού και στον στρατηγικό, ο οποίος αφορά στα μεσομακροπρόθεσμα προγράμματά του (τουλάχιστον 3-5ετούς διάρκειας). Σύμφωνα δε με τον Μ. Δεκλερή περιγράφεται ως εξής:

*«..ο στρατηγικός σχεδιασμός περιλαμβάνει τις στρατηγικού χαρακτήρα αποφάσεις, ενέργειες και διαδικασίες, αυτές δηλαδή, που αφορούν και ρυθμίζουν τόσο το σχήμα της εσωτερικής συνοχής και διαφοροποίησης του οργανωτικού πλαισίου όσο και τη σχέση της οργάνωσης με το περιβάλλον της, τα συστήματα εκείνα και τις οργανώσεις με τις οποίες επικοινωνεί, τη συμπεριφορά των οποίων επηρεάζει και από τη συμπεριφορά των οποίων επηρεάζεται. Ο προγραμματισμός δεν αποτελεί ένα γεγονός αλλά μια πολύπλοκη διαδικασία, ακολουθία ή σύνολο ενεργειών και λογικών βημάτων για την αριστοποίηση των επιλογών και*



περιλαμβάνει: α) την καταγραφή ή αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης, των αναγκών, των αιτημάτων και του προς αντιμετώπιση προβλήματος ή δέσμης προβλημάτων, β) τη συστηματική θεώρηση των εναλλακτικών που μπορούν να εντοπιστούν με διάφορες μεθόδους και τεχνικές και τη συγκριτική αξιολόγησή τους, γ) την εξειδίκευση, ιεράρχηση και χρονική κλιμάκωση των προς επιδίωξη σκοπών και στόχων, δ) την υλοποίηση και ανατροφοδότηση εκτιμήσεων, συμπερασμάτων και διορθώσεων.»<sup>17</sup>

Η ανωτέρω συνοπτική ανάλυση της έννοιας του στρατηγικού προγραμματισμού και της σημασίας του, δεν θα είχε κανένα νόημα εάν η έλλειψη του, δεν αποτελούσε ένα εκ των σημαντικότερων προβλημάτων του Συστήματος των Δημοσίων Συμβάσεων στη χώρα μας. Πρόκειται για ένα πρόβλημα πολυδιάστατο και πολυεπίπεδο, για την ανάλυση του οποίου θα χρησιμοποιηθούν δύο βασικές του συνιστώσες:

α. Η ανεπαρκής υλοποίηση και απορρόφηση χρηματοδότησης μακρόπνων επενδυτικών-αναπτυξιακών έργων μέσω του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

β. Η σύναψη συμβάσεων προμηθειών και παροχής υπηρεσιών με περιορισμένο χρονικό ορίζοντα (συχνά πολύ μικρότερου του έτους), γεγονός που δεν συνάδει με τη έννοια του προγραμματισμού (ετήσιου τουλάχιστον) σύμφωνα με τα οριζόμενα στο ν.4412/16 αλλά και την έννοια της βέλτιστης αξιοποίησης του δημοσίου χρήματος.

**α. Η ανεπαρκής υλοποίηση και απορρόφηση χρηματοδότησης μακρόπνων επενδυτικών-αναπτυξιακών έργων μέσω του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.**

Κατά την κατάρτιση του, ο Κρατικός Προϋπολογισμός χωρίζεται σε δύο διακριτά τμήματα, τον Τακτικό Προϋπολογισμό και το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων. Από τα δύο αυτά τμήματα, το μεν πρώτο στοχεύει κατά κύριο λόγο στην κάλυψη των λειτουργικών αναγκών του Δημοσίου (μισθοδοτικές εισφορές,

<sup>17</sup> Δεκλερής Μ., Διοίκηση Συστημάτων, σελ 284-285

υγειονομική/φαρμακευτική περίθαλψη, κοινωνικές παροχές, προμήθεια υλικών και χρηματοδότηση παρεχόμενων υπηρεσιών κ.ά), το δε δεύτερο κυρίως στην κάλυψη των επενδυτικών-αναπτυξιακών στόχων του Κράτους, και τη χρηματοδότηση έργων και υποδομών.

Το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), βασιζόμενο στην προέλευση των χρηματοδοτικών πόρων, υφίσταται έναν επιπλέον διαχωρισμό στο σκέλος των συγχρηματοδοτούμενων από την Ε.Ε. πόρων (Συγχρηματοδοτούμενο Σκέλος ΠΔΕ) και σε αυτό των εθνικών πόρων (Εθνικό Σκέλος ΠΔΕ).

Το συγχρηματοδοτούμενο σκέλος του ΠΔΕ, ακολουθεί τους κανόνες προγραμματισμού του Ευρωπαϊκού Δικαίου και το διαχειριστικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ), παρουσιάζοντας ένα ολοκληρωμένο σύστημα προγραμματισμού και διαχείρισης των δράσεων που χρηματοδοτεί και έχοντας ως βασική πηγή χρηματοδότησης τα επταετή Εταιρικά Σύμφωνα για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ). Η απορρόφηση των κονδυλίων των δράσεων δύναται να πραγματοποιηθεί έως και τρία έτη μετά τη λήξη της προγραμματικής περιόδου (συνολικό περιθώριο ολοκλήρωσης : 10 έτη)

Σύμφωνα με τα δημοσιευμένα στοιχεία από 15-05-2020 στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων (<http://anaptyxi.gov.gr/el-gr/>), η απορροφητικότητα του τρέχοντος ΕΣΠΑ 2014-2020 παρουσιάζει την ακόλουθη εικόνα ανά θεματικό Στόχο:

<b><u>Θεματικός Στόχος</u></b>	<b><u>Προϋπ/σμός (€)</u></b>	<b><u>Συμβάσεις (€)</u></b>	<b><u>Πληρωμές (€)</u></b>
<i>Έρευνα – Τεχνολογία και Καινοτομία</i>	523.458.380	350.275.905	94.766.533
<i>Τεχνολογίες Πληροφορίας κι Επικοινωνιών (ΤΠΕ)</i>	1.138.280.709	675.669.180	264.184.190
<i>Ανταγωνιστικότητα Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (ΜΜΕ)</i>	2.652.040.757	2.359.190.784	605.059.342

Οικονομία Χαμηλών Ρύπων	4.067.338.621	2.635.331.438	1.289.569.773
Κλιματική αλλαγή – Πρόληψη	348.505.752	189.137.160	116.108.471
Προστασία Περιβάλλοντος	4.332.327.952	1.867.052.823	961.413.051
Βιώσιμες Μεταφορές	4.123.410.828	2.093.369.239	1.091.766.833
Απασχόληση	2.362.912.147	2.078.562.126	1.219.358.572
Κοινωνική Ένταξη	1.623.865.354	1.340.581.512	738.402.686
Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση	2.601.950.566	2.299.399.395	862.443.551
Μεταρρύθμιση Δημόσιας Διοίκησης	273.918.607	211.605.795	96.200.545
Χωρίς Θεματικό Στόχο	704.756.504	565.213.503	324.559.453
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>24.752.766.177</b>	<b>16.665.388.860</b>	<b>7.663.833.000</b>
<b>ΠΟΣΟΣΤΟ</b>	<b>100%</b>	<b>67,33%</b>	<b>30,96%</b>

**Πίνακας 1:** Απορροφήσεις ΕΣΠΑ 2014-2020

Από τα ανωτέρω στοιχεία γίνεται φανερό ότι κατά το τελευταίο έτος της προγραμματικής περιόδου ΕΣΠΑ 2014-2020, η απορρόφηση των κονδυλίων ανέρχεται περίπου στο 31% και η αντίστοιχη συμβασιοποίηση περίπου στο 67,3%. Πρόκειται για μια εικόνα παρόμοιας με αυτής της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου (ΕΣΠΑ 2007-2013) όπου και πάλι στα πρώτα χρόνια του Προγράμματος, παρουσιάζεται χαμηλή απορρόφηση κονδυλίων, η οποία επιταχύνεται προς το τέλος. Το ανωτέρω γεγονός αποδεικνύει τον πλημμελή προγραμματισμό στην εκπόνηση των αναγκαίων ενεργειών, ώστε οι δράσεις του ΕΣΠΑ και η απορρόφηση των αντίστοιχων κονδυλίων να πραγματοποιείται ορθά κατανομημένη καθ' όλη την περίοδο. Αυτή η προσπάθεια αύξησης της απορροφητικότητας των κοινοτικών κονδυλίων μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα, παρουσιάζει αυξημένο κίνδυνο χρηματοδότησης έργων με περιορισμένο αναπτυξιακό αποτέλεσμα, ασαφής και συχνά αδιαφανούς μεθόδου ανάθεσης, και το τελικό αποτέλεσμα αρκετές φορές παρουσιάζει ελλείψεις και λάθη.

Κινούμενο σε διαφορετικό πλαίσιο, το Εθνικό Σκέλος ΠΔΕ διέπεται από νομοθετήματα τα οποία χρονολογούνται από τις αρχές της δεκαετίας του 1950. Πρόκειται ουσιαστικά για ένα αναχρονιστικό κανονιστικό πλαίσιο, στο οποίο προβλέπεται η χρηματοδότηση δράσεων που δεν υπάγονται σε σχεδιασμό

σύμφωνα με κάποιο προγραμματικό κείμενο (της μορφής του ΕΣΠΑ), αλλά εντάσσονται με αποσπασματικό τρόπο απ' ευθείας σε κωδικούς εγγραφής πιστώσεων από το ΠΔΕ, σύμφωνα με τις Εγκυκλίους ή τις οδηγίες, που εκδίδονται κάθε έτος από το Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων. Εν συνεχεία, οι Φορείς Χρηματοδότησης του ΠΔΕ (ΒτΕ, Υπουργεία και Περιφέρειες) υποβάλλουν τις προτάσεις τους για τις δράσεις των τομέων αρμοδιότητάς τους, με μοναδικό περιορισμό τα όρια των δαπανών του Κρατικού Προϋπολογισμού και το ύψος των ετήσιων διατιθέμενων πιστώσεων.

Αποτέλεσμα των ανωτέρω είναι η συσσώρευση δράσεων χρηματοδοτούμενων από το εθνικό σκέλος του ΠΔΕ, χωρίς συνοχή και συνέργεια μεταξύ τους, χωρίς σύστημα παρακολούθησης της εξέλιξής τους, δεσμευτικές προθεσμίες ολοκλήρωσης και σύστημα διαχείρισης και ελέγχου της υλοποίησής τους. Ενδεικτικά για το έτος 2019, στο Εθνικό Σκέλος του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, περίπου το 68% των ενταγμένων δράσεων, συνολικού προϋπολογισμού άνω των 19.360.000.000€ (εκ των οποίων τα 8.000.000.000€ ανεκτέλεστο) δύναται να χαρακτηριστούν με κριτήρια του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων ανενεργές.<sup>18</sup>

Από τα ανωτέρω γίνεται άμεσα αντιληπτό ότι το Εθνικό Σκέλος του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), στερείται της έννοιας του προγραμματισμού στον σχεδιασμό, την εφαρμογή, την παρακολούθηση και τον έλεγχο των αναπτυξιακών παρεμβάσεων. Αυτή τη διατήρηση πλήθους δράσεων ως ενεργών και αναγκαίων, παρότι στην ουσία παρουσιάζουν μηδενική ή χαμηλή εξέλιξη και απορρόφηση κονδυλίων, καλείται να θεραπεύσει ο προσφάτως ψηφισθείς νόμος Ν.4635/19 (ΦΕΚ Α' 167/30-10-19), όπου συμφώνως των καθοριζομένων στα άρθρα 118 έως 141 προβλέπεται η κατάρτιση του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (ΕΠΑ). Πρόκειται για ένα νέο θεσμικό κείμενο, με πενταετή προγραμματική διάρκεια, στο οποίο θα εντάσσονται επενδυτικά προγράμματα - έργα, τα οποία θα χρηματοδοτούνται από τους Εθνικούς Πόρους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Η έναρξη εφαρμογής του, έχει

---

<sup>18</sup> Παρουσίαση Υπ. Ανάπτυξης

καθοριστεί για τις αρχές του 2021 (01-01-2021) και ως εκ τούτου στην παρούσα στιγμή δεν υπάρχουν στοιχεία που να επιτρέπουν την αξιολόγησή του.

**β. Η σύναψη συμβάσεων προμηθειών και παροχής υπηρεσιών με περιορισμένο χρονικό ορίζοντα (συνά πολύ μικρότερο του έτους), γεγονός που δεν συνάδει με τη έννοια του προγραμματισμού (ετήσιου τουλάχιστον) σύμφωνα με τα οριζόμενα στο ν.4412/16 αλλά και την έννοια της βέλτιστης αξιοποίησης του δημοσίου χρήματος.**

Η πράξη έχει αποδείξει ότι η πλειοψηφία, αν όχι το σύνολο της δημόσιας διοίκησης πραγματοποιούν σύναψη συμβάσεων, οι οποίες καλύπτουν τις ανάγκες τους για μικρό χρονικό διάστημα, το οποίο πολλές φορές δεν φτάνει ούτε το έτος. Παράλληλα, πολλές φορές οι αναθέτουσες αρχές προκειμένου να αποφύγουν το αυστηρό πλαίσιο των ανταγωνιστικών διαδικασιών και να προβούν ιδίως στην απευθείας ανάθεση, προχωρούν στον τεχνητό διαμελισμό μιας ενιαίας ουσιαστικά δημόσιας σύμβασης σε πολλές μικρότερες, δηλαδή σε χωριστές συμβάσεις (“contracting splitting”), ούτως ώστε τα χρηματικά όρια της κάθε επιμέρους δημόσιας σύμβασης να μην υπερβαίνουν τα προβλεπόμενα στο άρθρο 5 (εννοείται ν. 4412/16) όρια.<sup>19</sup>

Έτσι παραβιάζεται η απαγόρευση της τεχνητής κατάτμησης των συμβάσεων σε επιμέρους μικρότερα τμήματα, φαινόμενο το οποίο μπορεί να αποδοθεί μεταξύ άλλων στους εξής λόγους:

α. Στην ελλιπή καταγραφή των αναγκών που οι Αναθέτουσες Αρχές θα κληθούν να καλύψουν σε βάθος χρόνου, οδηγώντας σε αδυναμία προγραμματισμού και προκήρυξης δημόσιων διαγωνισμών για την έγκαιρη και επαρκή ικανοποίηση των εν λόγω αναγκών.

β. Στην απροθυμία των αναθετουσών αρχών να καταφύγουν στις αυστηρές και χρονοβόρες ανταγωνιστικές διαδικασίες των δημόσιων ανοιχτών διαγωνισμών.

---

<sup>19</sup> Ράικος, σελ 75.

γ. Στην ύπαρξη διαφθοράς στα κλιμάκια των δημοσίων φορέων, προτιμώντας ως εκ τούτου τις «ευέλικτες» διαδικασίες της απευθείας ανάθεσης και του κλειστού-συνοπτικού διαγωνισμού. (αναλυτικότερα.....)

Στο σημείο αυτό τονίζεται ότι το ισχύον εθνικό δημοσιονομικό δίκαιο, επιτρέπει την προκήρυξη διαγωνισμού μόνο στην περίπτωση ύπαρξης των σχετικών πιστώσεων στον Κρατικό Προϋπολογισμό και τη σχετική δέσμευσή τους. Το γεγονός αυτό, συνδυαστικά με την ύπαρξη περιορισμένων πόρων τα τελευταία χρόνια, οι οποίοι οριακά επαρκούν για την κάλυψη των ετησίων αναγκών του κράτους, αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα στη διενέργεια διαγωνισμών υψηλού κόστους, για την κάλυψη αναγκών επομένων ετών. Μοναδικό ίσως εργαλείο στα χέρια των δημοσίων φορέων αποτελεί η σύναψη συμφωνιών-πλαίσιο, για την οποία δεν απαιτείται εκ του νόμου πρότερη δέσμευση χρημάτων.

### 3.1.2 Πολυνομία – Πολυπλοκότητα Θεσμικού Πλαισίου

Η επιλογή του Έλληνα νομοθέτη για την έκδοση περαιτέρω νομικών κειμένων και κανονιστικών πράξεων που να οριοθετούν το πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, δεν στοχεύει αποκλειστικά στην κάλυψη του κενού εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη δράση της Πολιτείας, αλλά αποτελεί τη συνέχιση μιας πάγιας νομοπαρασκευαστικής τακτικής εντός της Ελλάδας. Μιας τακτικής που παράγει συνεχείς τροποποιήσεις νόμων, που προκαλεί την έλλειψη ενιαίων θεσμικών κειμένων για κάθε νομικό ζήτημα καλύπτοντας τις αντίστοιχες ανάγκες και που προσεγγίζουν ad-hoc προβλήματα που παρουσιάζονται, ακολουθώντας σε αρκετές των περιπτώσεων προσωπικές στοχεύσεις και συμφέροντα.

Ένα τέτοιο κλίμα δημιουργεί παντελή έλλειψη ασφάλειας δικαίου καθόσον συχνά παρατηρείται η ταυτόχρονη ισχύς νομικών κειμένων που ρυθμίζουν το ίδιο ζήτημα κατά αντίθετο τρόπο. Συναφώς, η δυνατότητα πλήρους γνώση του χαοτικού αυτού κανονιστικού πλαισίου εκφεύγει ακόμη και του πλέον ενημερωμένου και σχολαστικού νομικού, πολλώ δε μάλλον του μέσου πολίτη. Στο σημείο αυτό αξίζει να τονιστεί το γνωστό παράδειγμα που αφορά την πολυνομία του κανονιστικού πλαισίου του φορολογικού δικαίου στην Ελλάδα σε σχέση με τις ΗΠΑ, όπου από το 1975 έως σήμερα έχουν εκδοθεί περί τα 119.000 νομικά κείμενα, όταν στις ΗΠΑ από το 1776 έχουν εκδοθεί μόνο 10 φορολογικοί νόμοι.<sup>20</sup>

Αντίστοιχα στον τομέα του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, η εναρμόνιση της εγχώριας νομοθεσίας με τις Οδηγίες της ΕΕ, πραγματοποιήθηκε με γνώμονα τη δημιουργία ενιαίου νομικού κειμένου, υπό το συντονισμό της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ), η οποία έκτοτε φέρει το βάρος έκδοσης επεξηγηματικών οδηγιών και προώθησης μιας ολοκληρωμένης εθνικής στρατηγικής και ανάπτυξης πολιτικών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Ωστόσο, από τις αρχές του 2016, έτους έκδοσης του ν. 4412/16 έως και σήμερα έχει υποστεί 401 τροποποιήσεις, οι οποίες κυμαίνονταν από απλές γλωσσικές διορθώσεις μέχρι σημαντικές παρεμβάσεις, όπως ένας ολόκληρος άλλος

νόμος, ο ν.4605/2019, που έφερε μεταβολές σε σχεδόν 80 διατάξεις του αρχικού νόμου. Πλέον ένα μωσαϊκό Νόμων, ΠΔ, ΚΥΑ και ΥΑ αποτελούν το νομικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, προκαλώντας σύγχυση στους χρήστες του.

Στα νομικά αυτά κείμενα, προστίθενται κανονιστικά έγγραφα φορέων της Δημόσιας Διοίκησης τα οποία βάσει της δομής, φύσης και κουλτούρας λειτουργίας τους, προχωρούν στην περαιτέρω θέσπιση διαδικασιών, επιτροπών και κάθε λογής γραφειοκρατικών προσκομμάτων. Για το πλήθος των εγγράφων αυτών μπορεί κάποιος να σχηματίσει εικόνα αναλογιζόμενος ότι στο επίσημο μητρώο αναθετουσών αρχών εμφανίζονται 3.281 εγγραφές (ΕΒΔΔΗΣΥ). Ωστόσο, ο αριθμός των φορέων της Δημόσιας Διοίκησης που πραγματοποιούν διαγωνιστικές διαδικασίες είναι κατά πολύ μεγαλύτερος, γεγονός που πιστοποιείται παρατηρώντας την απουσία υπηρεσιών του Δημοσίου από την εν λόγω λίστα, αν και αναρτούν (ΚΗΜΔΗΣ & ΕΣΗΔΗΣ) προκηρύξεις και εκτελούν ως αναθέτουσες αρχές τα παρεπόμενα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης (ενδεικτικά στο ΥΠΕΘΑ, το οποίο κατέχει την πρώτη θέση όγκου συμβάσεων προμηθειών και παροχής υπηρεσιών, παρατηρείται απουσία εγγραφής μονάδων του).

Διαπιστώνουμε λοιπόν ότι από την ανάλυση αποκλειστικά και μόνο του προβλήματος της πολυνομίας, που αποτελεί πάγιο γνώρισμα του ελληνικού νομοπαρασκευαστικού χώρου, εμφανίζονται στην επιφάνεια και έτερα προβλήματα τα οποία με τη σειρά τους πυροδοτούν πρόσθετες δυσκολίες. Ως εκ τούτου, δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος προβλημάτων για τα οποία ο ακριβής προσδιορισμός των μεταξύ τους ορίων καθώς και των σχέσεων αλληλεπίδρασης και αιτιώδους συνάφειας δεν είναι εφικτός.

Η αδυναμία ιχνηλασιμότητας της γενεσιουργού αιτίας εκάστου προβλήματος συνδυαστικά με την ισχυρή αλληλεξάρτησή τους, καθιστούν επιτακτική την προσέγγιση του ζητήματος ολιστικά παρά ανεξάρτητα, ως ένα σύνολο παραγόντων που η επίλυσή τους χρίζει προγραμματισμού, αλλαγής νοοτροπίας (στηριζόμενη στην παιδεία), ελέγχου και πολιτικής βούλησης.



### **3.1.3 Διοικητική Ανεπάρκεια – Γραφειοκρατία– Έλλειψη Εξειδικευμένου Προσωπικού – Έλλειψη Προτυποποίησης/ Ψηφιοποίησης**

Το πολύπλοκο και αχανές νομικό πλαίσιο, όπως είναι αναμενόμενο επηρεάζει άμεσα με τους εμπλεκόμενους φορείς που καλούνται να το εφαρμόσουν. Αναθέτουσες αρχές, οικονομικοί φορείς και δικαστήρια έρχονται αντιμέτωποι με την ουσία του προβλήματος, την εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου και την μεταφορά των διατάξεων από τη θεωρία στην πράξη.

Οι Αναθέτουσες Αρχές, δρουν σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον, όπου οι εξελίξεις και η ταχύτητα προσαρμογής του ιδιωτικού τομέα σε αυτές, ξεπερνούν τους ρυθμούς λειτουργίας του Δημοσίου Τομέα. Νέα οικονομικά δεδομένα, νέες τεχνολογίες, νέες προκλήσεις και ανάγκες αφήνουν σε πολλές περιπτώσεις αδιάφορους αλλά και αβοήθητους τους δημόσιους λειτουργούς, οι οποίοι δρουν υπό αναχρονιστικές νοοτροπίες και μεθόδους.

Η έλλειψη συνεχούς και στοχευμένης εκπαίδευσης, οικονομικών κινήτρων παραγωγικότητας, ελέγχου και οικονομικών ποινών σε περίπτωση παράβασης του καθήκοντος, συνδυαστικά με τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, προωθεί άμεσα αλλά σταθερά την αδιαφορία τους. Συναφώς, στήνεται ένας ιστός ατέρμονων γραφειοκρατικών διαδικασιών που συνήθως στόχο έχουν την μετακύληση της ευθύνης λήψης αποφάσεων και της δημιουργίας ασάφειας εντός των δημοσίων αρχών σχετικά με τις αρμοδιότητες του κάθε οργάνου της δημόσιας διοίκησης. Η σύσταση πολυσυλλογικών οργάνων για απλές διαδικασίες, η σύγκληση των οποίων είναι χρονοβόρα και δυσχερέστατη αποτελεί μόνο ένα από τα πολλά προβλήματα της διοικητικής ανεπάρκειας του Δημοσίου Τομέα και της γραφειοκρατίας.

Ασφαλώς θα ήταν άδικο για τα εμπλεκόμενα όργανα της Δημόσιας διοίκησης, να μην μνημονευτεί ότι η κατάρτισή τους στο αντικείμενο των δημοσίων συμβάσεων είναι κατ' ελάχιστον ελλιπής και αποσπασματική. Σε αρκετές δε των

περιπτώσεων η εκπαίδευση απουσιάζει εντελώς και επαφίεται αποκλειστικά στην προσωπική διάθεση, όρεξη και αναζήτηση, αυξάνοντας τον κίνδυνο λάθους ερμηνείας του κανονιστικού πλαισίου ασχέτως των αγνών προθέσεων.

Παράλληλα, τα ηλεκτρονικά μητρώα που χρησιμοποιούνται για τους διαγωνισμούς είναι δύσχρηστα και δεν επικοινωνούν ούτε μεταξύ τους. Συγκεκριμένα το ΚΗΜΔΗΣ, το ΕΣΗΔΗΣ και η ΔΙΑΥΓΕΙΑ αποτελούν τρεις ψηφιακές πλατφόρμες που στερούνται διασύνδεσης και εμφάνισης των πράξεων (διοικητικών εγγράφων) σε σαφή χρονολογική ροή προκαλώντας παράλληλα την εκτέλεση της ίδιας εργασίας (πχ εισαγωγή των δεδομένων πολλαπλές φορές σε διαφορετικά στάδια. Ως εκ τούτου μια από τις πρώτες κινήσεις βελτίωσης του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί η διασύνδεση των ψηφιακών πλατφορμών του Δημοσίου, γεγονός για το οποίο υπάρχει συναντίληψη μεταξύ αναθετουσών αρχών, οικονομικών φορέων και δικαστικών λειτουργιών.

Δυστυχώς όμως η διοικητική αυτή ανεπάρκεια και το εκπορευόμενο δυσχερές διοικητικό κόστος μεταφέρεται εις βάρος των πολιτών μέσω της κατασπατάλησης του δημοσίου χρήματος. Τούτο δε γίνεται σαφές εάν κάποιος αναλογιστεί ότι η Ελλάδα κατέχει την τελευταία θέση εντός της ΕΕ, στον αριθμό των απαιτούμενων ημερών για την υπογραφή μίας σύμβασης από την καταληκτική ημερομηνία υποβολής προσφοράς.<sup>21</sup>

Η χρονική αυτή καθυστέρηση μεταφράζεται σε κόστος που εισάγουν οι οικονομικοί φορείς στην προσφορά τους, ώστε να αντισταθμίζουν τις εργατώρες του προσωπικού που απασχολούν για τη συμμετοχή στη διαγωνιστική διαδικασία, της συνεχούς παρακολούθησης και υποτύπωσης της εξέλιξης της διαδικασίας ανάθεσης, της απώλειας κόστους ευκαιρίας (λόγω δέσμευσης χρηματικών διαθεσίμων για έκδοση εγγυητικών επιστολών) και της δέσμευσης τους για τις προσφερόμενες τιμές για μεγάλο χρονικό διάστημα που όσο μεγεθύνεται, τόσο μεγαλύτερη επισφάλεια εγκυμονεί.

---

<sup>21</sup> Πηγή ΕΕ \_σχετικός πίνακας

### 3.1.4 Καθυστέρηση στην αποπληρωμή των υποχρεώσεων του Δημοσίου έναντι των Ιδιωτικών Φορέων

Σύμφωνα με τα στοιχεία του Ευρωπαϊκού Δείκτη Πληρωμών, όπως παρουσιάζονται στην ετήσια έκθεση<sup>22</sup> του έτους 2019, για την Ελλάδα ο μέσος χρόνος αποπληρωμής των οφειλών του Δημοσίου έναντι των προμηθευτών του, κυμαίνεται σε 115 ημέρες, ενώ για τις συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων εκτιμάται ότι απαιτούνται 64 ημέρες. Την ίδια στιγμή ο ευρωπαϊκός μέσος όρος αποπληρωμής των επιχειρήσεων από το Δημόσιο Τομέα κυμαίνεται σε 42 ημέρες και για τις επιχειρηματικές συναλλαγές σε 40 ημέρες. Αντίστοιχα, χαμηλές επιδόσεις για το ελληνικό Δημόσιο παρατηρούνται και για τα έτη 2016,2017 και 2018, όπως αναλυτικότερα παρουσιάζονται στο σχετικό γράφημα.

#### What is the average time actually taken by customers to pay?



**Διάγραμμα 9:** Καθυστερήσεις στην αποπληρωμή των υποχρεώσεων του Δημοσίου

<sup>22</sup> <https://www.intrum.com/publications/european-payment-report-2019/>

Από τα ανωτέρω στοιχεία γίνεται προφανές ότι ο απαιτούμενος χρόνος αποπληρωμής των υποχρεώσεων του ελληνικού Δημοσίου προς τις συνεργαζόμενες επιχειρήσεις είναι υπερδιπλάσιος του ευρωπαϊκού μέσου όρου (274% για το έτος 2019). Την πορεία των δεικτών αποπληρωμής του δημοσίου τομέα, τείνουν να ακολουθούν και οι αντίστοιχοι χρόνοι αποπληρωμής μεταξύ επιχειρήσεων (B2B) και καταναλωτών (B2C), γεγονός που φανερώνει τη σημασία της έγκαιρης διοχέτευση του δημοσίου χρήματος στην εγχώρια οικονομία, υπό την έννοια ενός σημαντικότερου παράγοντα μόχλευσης και ενίσχυσης των εν γένει οικονομικών δεικτών.

### 3.1.5 Διαφθορά στο σύστημα των Δημοσίων Συμβάσεων

Το 2013 διενεργήθηκε σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, έρευνα όπου καταγράφηκαν οι απόψεις των επιχειρήσεων των κρατών -μελών, σχετικά με τη διαφθορά κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Από τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν, η Ελλάδα συγκαταλέγεται στις χώρες με τα υψηλότερα ποσοστά εντός Ε.Ε. Συγκεκριμένα, 76 % των Ελλήνων ερωτηθέντων πιστεύουν ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στις δημόσιες συμβάσεις τις οποίες διαχειρίζονται οι εθνικές αρχές (μέσος όρος ΕΕ: 56 %) και 94 % πιστεύουν το ίδιο για τις συμβάσεις τις οποίες διαχειρίζονται οι τοπικές αρχές (μέσος όρος ΕΕ: 60%).

Ειδικότερα, οι ερωτηθέντες δήλωσαν ότι οι ακόλουθες πρακτικές είναι ευρέως διαδεδομένες, κατά την κρίση τους, στις δημόσιες συμβάσεις:

- α. Προσαρμογή της συγγραφής υποχρεώσεων προς όφελος συγκεκριμένων εταιρειών (81%)
- β. Συγκρούσεις συμφερόντων κατά την αξιολόγηση των προσφορών (87%)
- γ. Συμμετοχή των προσφερόντων κατά τον σχεδιασμό της συγγραφής υποχρεώσεων (81%)
- δ. κατάχρηση των διαδικασιών με διαπραγμάτευση (75%)
- ε. αθέμιτες προσφορές (73%)
- στ. Ασαφή κριτήρια επιλογής ή αξιολόγησης (73%)
- ζ. Κατάχρηση των λόγων έκτακτης ανάγκης για την αποφυγή ανταγωνιστικών διαδικασιών (72%)
- η. Τέλος, τροποποιήσεις των συμβατικών όρων μετά τη σύναψη της σύμβασης (55%).

Τα ανωτέρω στοιχεία φανερώνουν ότι στον εγχώριο επιχειρηματικό τομέα πλανάται το αίσθημα ύπαρξης ενός δημόσιου τομέα, ο οποίος χαρακτηρίζεται από τακτικές προώθησης συμφερόντων, μεροληπτικής αντιμετώπισης και απόκλισης από τις αρχές σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, όπως αυτές αποτυπώνονται στα κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

### **3.1.6 Ελλιπής προτυποποίηση τεχνικών προδιαγραφών**

Στο πλαίσιο της διευκόλυνσης του έργου των αναθετουσών αρχών αλλά και της ίσης μεταχείρισης όλων των ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων, κρίνεται αναγκαία η προτυποποίηση τεχνικών προδιαγραφών, η καθολική χρήση των οποίων να καλύπτει με ομοιόμορφο τρόπο την ίδια ανάγκη διαφορετικών δημοσίων φορέων, μειώνοντας παράλληλα τον κίνδυνο σφαλμάτων και παρατυπιών.

Πρόκειται για μία αναγκαιότητα, η οποία απορρέει από το σύνηθες φαινόμενο, όπου στις τεχνικές προδιαγραφές διαγωνιστικών διαδικασιών χρησιμοποιούνται φωτογραφικοί όροι από πλευράς αναθετουσών αρχών. Πρόκειται για τη συχνότερη παράβαση που διαπιστώνουν οι ελεγκτικοί μηχανισμοί στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, αποτελώντας τη σημαντικότερη εστία διαφθοράς.

Αντίθετα, οι τεχνικές προδιαγραφές οφείλουν να χαρακτηρίζονται από ουδετερότητα και να επιτρέπουν τη συμμετοχή όλων των δυνητικά ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων. Προς τούτου, η παραπομπή σε διεθνώς αναγνωρισμένα τεχνικά πρότυπα, σύνδεση του συμβατικού αντικειμένου με τις λειτουργικές του απαιτήσεις ή επιδόσεις και αποδοχής του συνόλου των ισοδύναμων λύσεων αποτελούν μονόδρομο στην πάταξη του φαινομένου της άνισης αντιμετώπισης των οικονομικών φορέων.

Βέβαια, η προτυποποίηση των τεχνικών προδιαγραφών προϋποθέτει την εξειδίκευση και τεχνική επάρκεια προσωπικού εντός του δημοσίου τομέα, το οποίο θα καθίσταται ικανό για έγκαιρη, άμεση και πλήρη εναρμόνιση των προτύπων με τις υφιστάμενες τεχνικές λύσεις που προσφέρει η αγορά.

### **3.1.7 Ανελαστικότητα/ Καθυστερήσεις στη λειτουργία του Δημοσίου Τομέα**

Όπως ήδη αναλύθηκε από της αρχή της εργασίας, στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων, υφίσταται ένα τρίγωνο εμπλεκόμενων μερών, οι αναθέτουσες αρχές (Δημόσιο), οι οικονομικοί φορείς (ιδιωτικός τομέας) και τα διαιτητικά μέσα (δικαστήρια – ΑΕΠΠ), όπου παρά τη δράση τους εντός του ίδιου συστήματος παρατηρείται το εξής παράδοξο: οι χρόνοι δράσης και αντίδρασης διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους.

Από τη μία πλευρά έχουμε τους οικονομικούς φορείς, οι οποίοι δρώντας παράλληλα στο χώρο του απελευθερωμένου εμπορίου και της παγκόσμιας αγοράς, οφείλουν για να επιβιώσουν να δρουν και να λαμβάνουν αποφάσεις άμεσα και να αναπροσαρμόζονται με την ίδια ευκολία σε κάθε αλλαγή του περιβάλλοντος και των γεγονότων.

Στον αντίποδα, το Κράτος, τόσο υπό τη μορφή των αναθετουσών αρχών, όσο και των διαιτητικών μέσων, δρα με πολύ διαφορετικούς ρυθμούς. Παραμένει προσκολλημένο σε παγιοποιημένες διαδικασίες και μεθόδους, αδυνατώντας να αλλάξει τρόπο δράσης και να προσαρμοστεί στο ταχέως τροποποιούμενο περιβάλλον. Πρόκειται για μια αναμενόμενη στάση του Κράτους, εφόσον αναλογιστούμε ότι κατά βάση η δράση του είναι είτε παρεμβατική είτε ρυθμιστική και ως εκ τούτου συνηθίζει με παρεμβάσεις να διαμορφώνει την εγχώρια οικονομική ζωή. Παρόλα αυτά, οι τρέχουσες συνθήκες της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας και της μεταβλητότητας των εγχώριων οικονομιών αναλόγως διεθνών παραγόντων (αστάθμητων ή μη), έχει πλέον στερήσει από το Κράτος την πολυτέλεια της δράσης στο δικό του διαφορετικό ρυθμό.

Η δράση της χώρας μας εντός των πλαισίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του κοινού νομισματικού χώρου του ευρώ, δεν επιτρέπει στην Ελλάδα να επιφέρει ανεξάρτητες παρεμβάσεις-ρυθμίσεις ώστε να επηρεάσει αντίστοιχα τον οικονομικό της χώρο. Έτσι, παρά την ύπαρξη διακριτού οικονομικού χώρου, η Ελλάδα παρουσιάζει περιορισμένη διαπλαστική εξουσία τόσο επί της νομισματικής της

πολιτικής όσο και επί της εμπορικής της, όπου την αρμοδιότητα σύναψης διακρατικών συμφωνιών (εκτός χωρών ευρωζώνης) κατέχει η ΕΕ.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί μία από τους μεγαλύτερους ρυθμιστές της παγκόσμιας οικονομίας και αγοράς έχοντας σύμφωνα με τας στοιχεία του 2017 μέγεθος που κινήθηκε στα 15,3 τρις Ευρώ. Από αυτό το ποσό η συνεισφορά του ελληνικού ΑΕΠ, αποτέλεσε μόλις το 1,2%, γεγονός που καθιστά ευκόλως αντιληπτό το μέγεθος και την επιρροή της ελληνικής οικονομίας επί των στοιχείων της ΕΕ, πολλώ δε μάλλον επί της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας, χωρίς ωστόσο αυτό να αίρει την πολυπλοκότητα του οικονομικού συστήματος και των επιπτώσεων που ένα φαινομενικά ασήμαντο γεγονός μπορεί να προκαλέσει.

Αναλογιζόμενοι τις ανωτέρω συνθήκες, καθίσταται προφανές ότι το Κράτος, αν και διαθέτει την ανεξαρτησία και αυτοτέλειά του, δέχεται πιέσεις από γεγονότα πέραν της σφαίρας επιρροής του. Για την αντιμετώπισή τους, οφείλει να είναι κατάλληλα προετοιμασμένο, ώστε να προσαρμόζεται άμεσα και με επιτυχία στις επικρατούσες συνθήκες. Οι δημόσιοι φορείς, καλούνται να αναθεωρήσουν την νοοτροπία λειτουργίας τους και να εγκαταλείψουν στοιχεία οκνηρίας στο πλαίσιο άμεσης και αποτελεσματικής διακυβέρνησης.

Στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, την αμεσότητα αυτή, οφείλουν να επιδείξουν όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς του δημοσίου (αναθέτουσες αρχές, δικαστικές αρχές, ΑΕΠΠ κτλ) μειώνοντας τους χρόνους δράσης σε όλα τα στάδια του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, αρχής γενομένης από τη διαπίστωση μιας δημόσιας ανάγκης και του βέλτιστου τρόπου ικανοποίησής της, έως τη σύναψη της σύμβασης και την επίλυση τυχόν διαφορών.



### **3.1.8 Η ύπαρξη καρτέλ κατά τη διενέργεια δημόσιων διαγωνισμών – Νόθευση των διαγωνιστικών διαδικασιών**

Το πρόβλημα της νόθευσης των δημοσίων διαγωνισμών και της σύστασης καρτέλ κατά τη διενέργεια τους, έχει απασχολήσει τόσο διεθνείς φορείς, όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), όσο και την αρμόδια ελληνική αρχή, την Ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕΕΑ).

Ο ΟΟΣΑ, έχει εκδώσει σχετικές Κατευθυντήριες Οδηγίες για την καταπολέμηση της νόθευσης διαγωνισμών και της χειραγώγησης προσφορών στις δημόσιες προμήθειες (2009) και για την καταπολέμηση της χειραγώγησης προσφορών στις δημόσιες συμβάσεις (2012). Πρόκειται για κείμενα τα οποία ενσωματώθηκαν το 2014 από την Ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕΕΑ) στον Οδηγό για τις Αναθέτουσες Αρχές Δημόσιων Διαγωνισμών, όπου αναλύονται οι μορφές συμπαιγνιακής συμπεριφοράς κατά τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, ποιοι παράγοντες ευνοούν την εμφάνισή της καθώς και μέτρα πρόληψης και αντιμετώπισης.

Πρόκειται για τακτικές τις οποίες χρησιμοποιούν συμμετέχοντες οικονομικοί φορείς σε διαγωνιστικές διαδικασίες και στόχο έχουν τη νόθευση του αποτελέσματος. Ουσιαστικά, εταιρείες που υπό κανονικές συνθήκες δρουν ανταγωνιστικά μεταξύ τους, συνάπτουν μυστικές συμφωνίες ώστε να μεγιστοποιούν το κέρδος τους, εις βάρος του δημοσίου συμφέροντος και των αρχών υγιούς ανταγωνισμού. Οι τέσσερις βασικές μορφές νόθευσης, όπως έχουν καταγραφεί στη διεθνή βιβλιογραφία και νομολογία είναι οι ακόλουθες:

#### **α. Η χειραγώγηση προσφορών**

Πρόκειται για τη μέθοδο όπου υφίσταται εκ των προτέρων συμφωνία των υποψήφιων συμμετεχόντων ενός διαγωνισμού για το ποιος θα είναι ο επιτυχών ανάδοχος, καταργώντας με αυτόν τον τρόπο την ανταγωνιστική διαδικασία και αποστερώντας από το κράτος τα οφέλη του ανταγωνισμού

**β. Η κατανομή αγορών/πελατών**

Με αυτήν την τακτική, οι ανταγωνιστές συμφωνούν μεταξύ τους τον καταμερισμό των αγορών, ο οποίος επιτυγχάνεται συνήθως μέσω της κατανομής προϊόντων ή πελατών ή μέσω γεωγραφικής κατανομής των αγορών, ώστε αναλόγως του κριτηρίου κατανομής να επωφελείται ο εκάστοτε οικονομικός φορέας του καρτέλ.

**γ. Ο καθορισμός τιμών**

Μέσω της συγκεκριμένης τακτικής συμφωνείται μεταξύ των μελών του καρτέλ, ο καθορισμός μίας κατώτατης τιμής προσφοράς ενός αγαθού, η οποία είναι υψηλότερη από την τιμή που ο υγιής ανταγωνισμός θα διαμόρφωνε μέσω της διαγωνιστικής διαδικασίας.

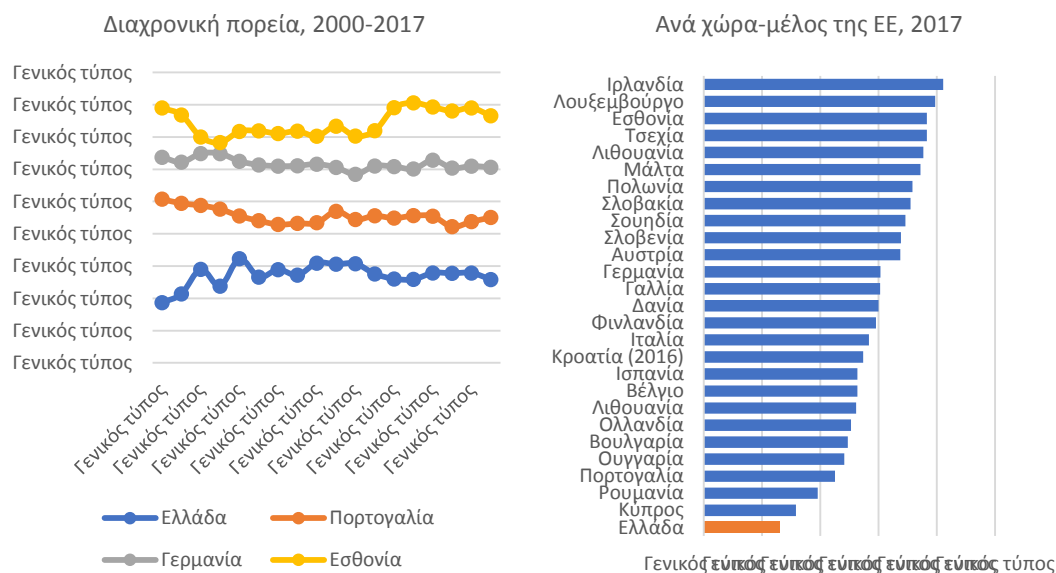
**δ. Ο περιορισμός των προσφερόμενων ποσοτήτων**

Ακολουθώντας το νόμο της προσφοράς και ζήτησης, οι συμμετέχοντες στο καρτέλ συμφωνούν την περιορισμένη διάθεση ενός προϊόντος ή υπηρεσίας (μείωση προσφοράς), ώστε να αυξηθούν κατά συνέπεια οι τιμές κατακύρωσης της δημόσιας σύμβασης.

### 3.1.9 Αποδυναμωμένες Εγχώριες Επιχειρήσεις

Ο εγχώριος επιχειρηματικός κόσμος, έχοντας διέλθει μια περίοδο παρατεταμένης δεκαετούς οικονομικής κρίσης, παρουσίασε στο πρόσφατο παρελθόν στοιχεία ανάκαμψης. Μολαταύτα, η εμφάνιση της πανδημίας COVID-19, κατά το 2020, αποτέλεσε τροχοπέδη στην εν λόγω προσπάθεια επανεκκίνησης.

Οι ελληνικοί οικονομικοί φορείς καλούνται πλέον να υπερκεράσουν διαχρονικά αλλά και νεοεμφανιζόμενα προβλήματα. Στη δυσκολία δανειοδοτήσεων και εύρεσης επενδυτικών κεφαλαίων των προηγούμενων ετών, στα αυξημένα ποσοστά ανεργίας, στην αναποτελεσματική κατανομή των παραγωγικών συντελεστών της χώρας, στο εξαγωγικό έλλειμμα της χώρας προστίθενται το ασταθές πλέον παγκόσμιο οικονομικό σύστημα, όπου ολόκληροι οικονομικοί κλάδοι κλονίζονται παρασύροντας στην ύφεση ακόμα και επιχειρήσεις ανεπηρέαστες έως πρότινος από εξωτερικούς παράγοντες.

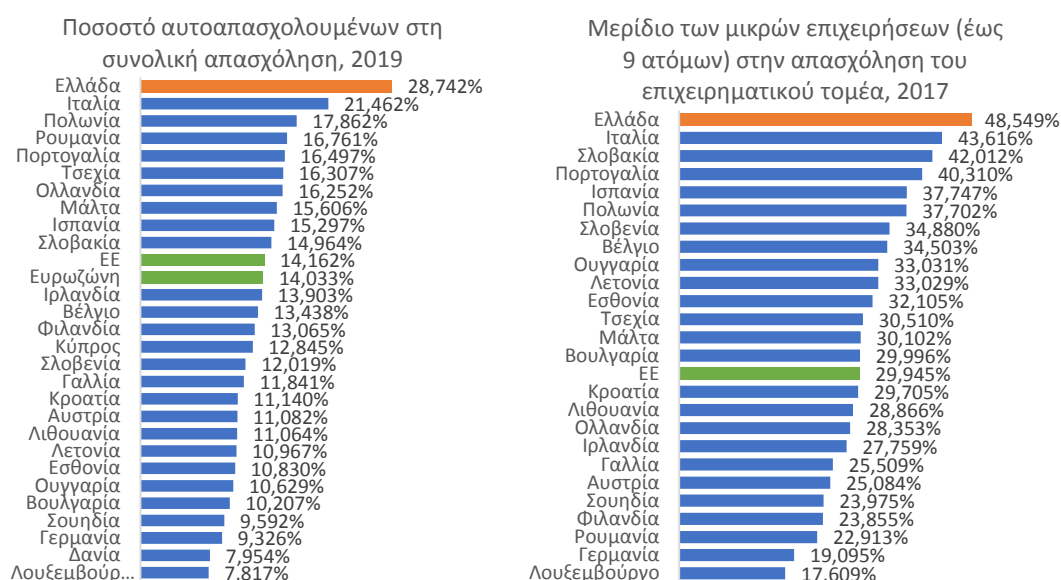


**Διάγραμμα 10:** Αποτελεσματικότητα κατανομής παραγωγικών συντελεστών

Όπως ήδη αναφέρθηκε στην προηγούμενη παράγραφο και αποτυπώνεται στα διάγραμμα 10, η κατανομή των παραγωγικών συντελεστών στην ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται διαχρονικά από αναποτελεσματικότητα. Ειδικότερα, η

Ελλάδα βρίσκεται στην τελευταία θέση στην ΕΕ με βάση τον βαθμό διανεμητικής αποτελεσματικότητας σε επίπεδο χώρας (macro-level allocative efficiency)<sup>23</sup>

Παράλληλα, η διάρθρωση του ελληνικού επιχειρηματικού κόσμου, σε σχέση με τις λοιπές ευρωπαϊκές χώρες, διαθέτει υψηλό ποσοστό μικρών επιχειρήσεων και αυτοαπασχολούμενων. Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat, για το έτος 2017, το 48,5% των εργαζομένων στον επιχειρηματικό τομέα της χώρας απασχολούνταν σε επιχειρήσεις με έως 9 άτομα προσωπικό, ενώ το 28,7% των εργαζομένων στη χώρα, με βάση στοιχεία για το 2019, ήταν αυτοαπασχολούμενοι. Και στους δυο δείκτες, η Ελλάδα βρίσκεται στην πρώτη θέση ανάμεσα στις χώρες-μέλη της ΕΕ με διαθέσιμα στοιχεία (Διάγραμμα 11).

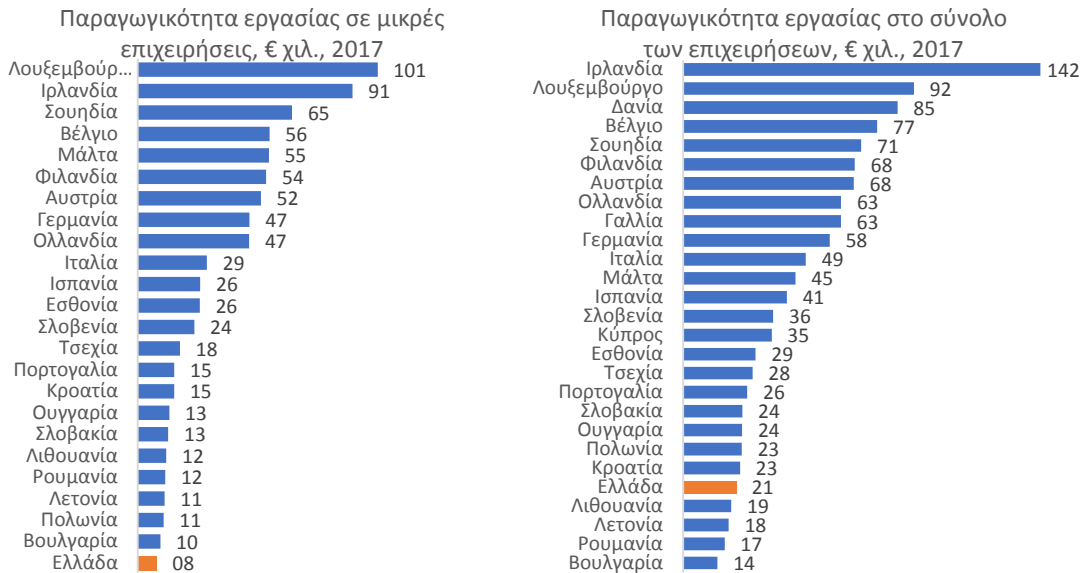


**Διάγραμμα 11:** Διάρθρωση απασχόλησης

Η ύπαρξη χαμηλής παραγωγικότητας της εργασίας συνδέεται με το αυξημένο ποσοστό απασχόλησης σε ατομικές και μικρές επιχειρήσεις. Το μικρό μέγεθος των ελληνικών επιχειρήσεων δεν τους επιτρέπει να εκμεταλλευτούν οικονομίες κλίμακας και τεχνολογίες αιχμής. Το εν λόγω στοιχείο, γίνεται πρόδηλο από τα υφιστάμενα στοιχεία της Eurostat, όπου η Ελλάδα στο δείκτη

<sup>23</sup> (European Commission, (2018), "Allocative Efficiency in Labour and Product Markets", Thematic Discussions on Growth and Jobs, Technical Background Note by Commission Staff, DG EcFin 25/05/2018, σελ. 17).

παραγωγικότητας των μικρών επιχειρήσεων κατέχει την τελευταία θέση (Διάγραμμα 12).



**Διάγραμμα 12:** Διάρθρωση παραγωγικότητας επιχειρήσεων

Παράλληλα η ύπαρξη χαμηλών επενδυτικών κεφαλαίων και δυσκολίας δανειοδοτήσεων δυσκολεύουν ακόμη περισσότερο την προσπάθεια επιβίωσης και ανάπτυξης των ελληνικών επιχειρήσεων. Ταυτόχρονα, τα υψηλά ποσοστά ανεργίας και η αδυναμία αποταμίευσης στερούν τον απαραίτητο χώρο για επενδύσεις, καθλώνουν τις ελληνικές επιχειρήσεις (ιδιαίτερως τις μικρομεσαίες) σε χαμηλά επίπεδα ανταγωνιστικότητας και οδηγούν την ελληνική οικονομία σε άγνωστες ατραπούς και αχαρτογράφητα ύδατα.

### **3.2. Προοπτικές Συστήματος Δημοσίων Συμβάσεων**

Η Ελλάδα καλείται να αξιοποιήσει το σύστημα των δημοσίων συμβάσεων, ως ένα εργαλείο για την επίτευξη των αναπτυξιακών της στόχων. Στόχων, οι οποίοι οφείλουν να κινούνται σε τρεις βασικούς πυλώνες, της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και δημοσίου χρήματος, της βελτίωσης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, και τέλος της μέγιστης δυνατής αύξησης του βιοτικού επιπέδου των πολιτών.

Για την επίτευξη των ανωτέρω στοχεύσεων βασική προϋπόθεση αποτελεί η επίλυση των προβλημάτων όπως αναλύθηκαν και χαρτογραφήθηκαν σε προηγούμενο σημείο της παρούσας, η πολυπλοκότητα και έκταση των οποίων οικοδομεί ένα σύνθετο παζλ, η επίλυση του οποίου απαιτεί εκτενή ανάλυση και οργανωμένη δράση.

### 3.2.1 Εφαρμογή των Αρχών της Καλής Διακυβέρνησης και Χρηστής Διοίκησης - Αλλαγή Νοοτροπίας

Οι έννοιες της Καλής Διακυβέρνησης και Χρηστής Διοίκησης, έως το πρόσφατο παρελθόν αποτελούσαν για το ελληνικό δημόσιο έννοιες ευρέως χρησιμοποιούμενες, οι οποίες όμως στερούνταν σαφή ορισμού. Πρόσφατα, με το Ν.4622/2019, οριοθετήθηκαν και καθορίστηκαν οι αρχές λειτουργίας της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης. Συγκεκριμένα:

α. Αρχή της νομιμότητας: Η δράση της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης οφείλει να ερείδεται στο Σύνταγμα, τον νόμο, το διεθνές και το ενωσιακό δίκαιο.

β. Αρχή της διαφάνειας και της λογοδοσίας: Η λειτουργία της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης οφείλει να προβλέπει διαδικασίες διαβούλευσης κατά τον σχεδιασμό δημοσίων πολιτικών και να λαμβάνει υπόψη τα πορίσματά της, να καθιστά σαφείς το ρόλο και την ευθύνη των λειτουργών της, να κάνει χρήση ποιοτικών πληροφοριών και δεδομένων για τη λήψη των αποφάσεων και να καθιστά προσβάσιμες τις πληροφορίες αυτές στην κοινωνία, με την επιφύλαξη τυχόν απορρήτου ή προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

γ. Αρχή της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας: Η λειτουργία της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης οφείλει να κατατείνει στην εκπλήρωση της αποστολής της, με τη χρήση των λιγότερων, κατά το δυνατόν, πόρων.

δ. Αρχές της αναγκαιότητας και της επικουρικότητας: Η λειτουργία της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να συμπεριλαμβάνει τις απολύτως αναγκαίες προς την εκπλήρωση της αποστολής της δράσεις, οι οποίες δεν μπορούν να αναληφθούν από χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης.

ε. Αρχές της αξιοκρατίας και του επαγγελματισμού: Η Κεντρική Δημόσια Διοίκηση οφείλει να λειτουργεί σε υψηλό επίπεδο επαγγελματισμού σε όλο το φάσμα των δραστηριοτήτων της τόσο σε σχέση με την εσωτερική λειτουργία της,

*όσο και σε σχέση με την αλληλεπίδραση με την κοινωνία και να στοχεύει στη συνεχή αναβάθμιση του επιπέδου των εργαζομένων της μέσω της διά βίου επιμόρφωσης, της αξιολόγησης και της επιβράβευσης της αριστείας.*

Γίνεται πρόδηλη η διάθεση εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης, στον πυρήνα της οποίας βρίσκονται η αρχή της καλής νομοθέτησης, περιστολή της πολυνομίας και ποιοτικής βελτίωσης των παραγόμενων κειμένων, η αρχή της διαφάνειας και λογοδοσίας καθώς και της αξιόπιστης και ευκόλως προσβάσιμης πληροφόρησης. Πρόκειται δε, για μια διαδικασία όπου ο νομοθέτης επιθυμεί τη συμμετοχή και συνδιαμόρφωση του πλαισίου από το σύνολο της Κοινωνίας και του Κράτους.

Το σύστημα των δημοσίων συμβάσεων, όντας ένα αναπτυξιακό εργαλείο, στα χέρια της Δημόσιας Διοίκησης, ακολουθεί τις ανωτέρω αρχές, οι οποίες αποτελούν άλλωστε τη βάση των ενωσιακών οδηγιών και του ν.4412/16. Ωστόσο, η επέκταση της εφαρμογής τους στο σύνολο των εμπλεκόμενων οργάνων του δημοσίου τομέα έρχεται να ενισχύσει την αποτελεσματική χρήση των δημοσίων συμβάσεων.

Υπό το ανωτέρω πνεύμα, η βελτίωση των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων άπτεται στη θέληση της Πολιτείας να έρθει σε ρήξη με πάγιες νοοτροπίες εντός του κόλπου των δημοσίων λειτουργών αλλά και των λοιπών οικονομικών παραγόντων – ιδιωτών.

Αφενός, οι εργαζόμενοι στο δημόσιο τομέα, καλούνται να απαλλαγούν από αγκυλώσεις του παρελθόντος, όπως η αίσθηση ασφάλειας και μονιμότητας ανεξαρτήτως της ποιότητας και ποσότητας της εργασίας τους. Προς τούτο, οι φορείς στους οποίους εργάζονται οφείλουν να δημιουργήσουν ένα σύγχρονο εργασιακό περιβάλλον. Ένα περιβάλλον που θα χαρακτηρίζεται από δικαιοσύνη στον τρόπο αντιμετώπισης των εργαζομένων. Όπου η αναγνώριση της συμβολής του καθενός στην επίτευξη των συλλογικών στόχων θα είναι έμπρακτη, σε αντίθεση με την αδιαφορία, η οποία θα στηλιτεύεται και όποτε απαιτείται θα τιμωρείται παραδειγματικά. Ένα χώρο όπου στόχος όλων θα αποτελεί η κάλυψη των αναγκών



των πολιτών με το βέλτιστο δυνατό τρόπο, ακολουθώντας τις επιταγές ένα σαφούς και δίκαιου νομικού πλαισίου.

Αφετέρου, προωθείται κατά ρητή πρόβλεψη του Νόμου, η διενέργεια δημόσιας διαβούλευσης κατά το σχεδιασμό δημοσίων πολιτικών με παράλληλη ενημέρωση του κοινωνικού συνόλου για τις τελικές αποφάσεις, ώστε να αίρεται η όποια δικαιολογία των οικονομικών φορέων για αποκλεισμό από τη διαμόρφωση του πλαισίου δράσης τους. Πλέον, το σύνολο των ενδιαφερομένων μερών καλείται να καταθέσει απόψεις και να συνδράμει στην λήψη αποφάσεων, συμπεριλαμβανομένων θεμάτων που άπτονται του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων. Η δημόσια διαβούλευση, όντας μια συστηματική και θεσμική πλέον αμφίδρομη ανταλλαγή πληροφοριών, αποτελεί μέσο διαφάνειας και στοχεύει στην καταγραφή των απόψεων σε θέματα άμεσου ενδιαφέροντος όπως νόμοι, πολιτικές, προγράμματα ανάπτυξης κτλ. Μέσω δε, της ευρείας χρήσης της από πολυάριθμους φορείς με διαφορετικά συμφέροντα και στοχεύσεις, καθίσταται εν τέλει δυνατή η λήψη αποφάσεων ευρείας συναίνεσης, η οποία να εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και να λαμβάνει υπόψη όλες τις απόψεις.

### **3.2.2 Ασφάλεια Δικαίου – Απλοποίηση Θεσμικού Πλαισίου – Αποτελεσματική Έννομη Προστασία - Βελτίωση του χρόνου Επίλυσης διαφορών**

Μια βασική παράμετρος μιας επιτυχημένης πολιτικής δημοσίων συμβάσεων είναι η ύπαρξη αποτελεσματικής έννομης προστασίας, τόσο για τις αναθέτουσες αρχές, όσο και για τους εμπλεκόμενους οικονομικούς φορείς.

Αφενός, όλοι οι συμμετέχοντες οικονομικοί φορείς δικαιούνται την ελεύθερη, ισότιμη και αποτελεσματική πρόσβαση σε ένα σύστημα έννομης προστασίας, η οποία θα προασπίζει τα δικαιώματα-συμφέροντά τους έναντι πράξεων ή/και παραλείψεων που εσφαλμένα πραγματοποιήθηκαν από τους δημόσιους φορείς.

Αφετέρου, η έννομη προστασία οφείλει να διασφαλίζει την ομαλή και απρόσκοπτη ικανοποίηση των αναγκών του δημοσίου και κατ' επέκταση των πολιτών, χωρίς να υπόκειται σε γραφειοκρατικά προσχώματα, φαινόμενα διαφθοράς και χρονικές καθυστερήσεις που τελικά πυροδοτούν κατασπατάληση του δημοσίου χρήματος.

Η υπάρχουσα εικόνα της έννομης προστασίας στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων, παρουσιάζει δύο διακριτούς δρώντες, την ΑΕΠΠ και τα αρμόδια δικαστήρια. Η ΑΕΠΠ αποτελεί το ανώτερο όργανο διοικητικής προσφυγής, η ορθότητα των πράξεων του οποίου αίρεται αποκλειστικά με απόφαση των αρμόδιων δικαστηρίων.

Πρόκειται για μία δομή, η οποία όπως και το υπόλοιπο οικοδόμημα των δημοσίων συμβάσεων, παρουσιάζει λειτουργικές και δομικές ατέλειες οι οποίες προκαλούν μεγάλες χρονικές καθυστερήσεις ως προς την έκδοση των τελικών αποφάσεων, που σε αρκετές εκ των περιπτώσεων είναι αντικρουόμενες προγενεστέρων, που αφορούν αντίστοιχες περιπτώσεις.

Με εφιαλτήριο τις ανωτέρω διαπιστώσεις, η βελτίωση της έννομης προστασίας, έχει κατά καιρούς προβληματίσει σημαίνοντες και επιφανείς νομικούς με τις επικρατούσες απόψεις να κυμαίνονται από τις πλέον συντηρητικές έως τις πλέον προοδευτικές. Ωστόσο, παρά την ύπαρξη διχογνωμίας όσων αφορά ποια οπτική προσφέρει τα καλύτερα αποτελέσματα, επιβεβλημένη είναι σε κάθε περίπτωση η προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος και των συνταγματικών ελευθεριών και κεκτημένων. Άλλωστε, η διασφάλιση της ασφάλειας δικαίου είναι μία ιδέα συμβατή και απαραίτητη για την ομαλή λειτουργία της κοινωνικής οργάνωσης, χωρίς ωστόσο να υπόκειται σε πλήρη εναρμόνιση με πρόσκαιρες αντιλήψεις και επιταγές του κοινωνικού συνόλου. Πρόκειται για μια έννοια η οποία εγκιβωτίζει αξίες και ιδέες που οριοθετούν εύλογα και επαρκώς αιτιολογημένα τις αποφάσεις της Δικαιοσύνης και οφείλει να ακολουθεί την εξέλιξη της κοινωνίας, όντας μια έννοια «ζώσα» και εξελισσόμενη.

Όμως η πραγματοποίηση αλλαγών αποκλειστικά στον τρόπο λειτουργίας του συστήματος επίλυσης διαφορών στις δημόσιες συμβάσεις θα επιφέρει περιορισμένες βελτιώσεις. Αντίθετα, η αλλαγή του τρόπου λειτουργίας, οφείλει να συνοδευτεί από την αλλαγή στη παραγωγή νομικών κειμένων και νομολογίας. Ο νομοθέτης καλείται να δομήσει ένα θεσμικό πλαίσιο που θα χαρακτηρίζεται από σαφήνεια και αποτελεσματικότητα. Η ταυτόχρονη ισχύς νομικών κειμένων που ρυθμίζουν το ίδιο ζήτημα κατά αντίθετο τρόπο και η έκδοση αντιφατικών αποφάσεων για όμοιες διαφωνίες προκαλούν αποκλειστικά σύγχυση και ανασφάλεια δικαίου για τα εμπλεκόμενα μέρη.

Ως εκ τούτου, κρίνεται απαραίτητη η κωδικοποίηση και ενοποίηση των νομικών κειμένων, η κατάργηση των αναχρονιστικών εκείνων διατάξεων που έχουν απολέσει την νομιμοποιητική τους βάση καθώς και η δημιουργία μιας σύγχρονης ψηφιακής βάσης δικαστικών αποφάσεων για θέματα δημοσίων συμβάσεων. Μέσα από αυτές τις ενέργειες, προκρίνεται η δημιουργία ενός στιβαρού νομικού και νομολογιακού υπόβαθρου, που θα λειτουργεί αποτρεπτικά για την εμφάνιση παραβατικών συμπεριφορών τόσο από τις αναθέτουσες αρχές, όσο και από τους οικονομικούς φορείς.

Ταυτόχρονα, οι δικαστικοί λειτουργοί αποτελώντας όργανα διασφάλισης του δικαίου, οφείλουν να υπόκεινται σε έλεγχο των πράξεών τους όσο και αν αυτό αντίκειται στην υφιστάμενη νοοτροπία της περιορισμένης ευθύνης τους. Ενδεικτικά, η ύπαρξη διατάξεων, οι οποίες ευνοϊκά ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις παραπομπής δικηγόρου για κακοδικία (αποκλειστικά σε περίπτωση δόλου ή βαριάς αμέλειας), περιορίζοντας το χρονικό δικαίωμα άσκησης του εν λόγω δικαιώματος από τον εντολέα του δικηγόρου, αποτελεί στοιχείο το οποίο σαφώς μειώνει το αίσθημα ασφάλειας δικαίου και σηματοδοτεί την έλλειψη διάθεσης των δικαστικών λειτουργών για έλεγχο των παρεχόμενων υπηρεσιών τους και ισότιμης μεταχείρισης με έτερους επαγγελματικούς κλάδους.

Η ταχύτητα και ποιότητα στην απονομή δικαιοσύνης είναι καθοριστικός παράγοντας για την οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας. Η Ελλάδα, τα τελευταία χρόνια, σημείωσε πρόοδο σε δείκτες απονομής δικαιοσύνης. Ενδεικτικό παράδειγμα της μεταρρυθμιστικής τάσης αποτελεί η ίδρυση της Ανεξάρτητης Αρχής Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ), κίνηση ιδιαίτερα σημαντική στον τομέα της διοικητικής προστασίας, αυτή τη. Πλέον η εξέταση όλων των προδικαστικών προσφυγών για συμβάσεις προϋπολογισμού άνω των 60.000,00€ άπτεται των αρμοδιοτήτων ενός κοινού και ανεξάρτητου διοικητικά οργάνου, της ΑΕΠΠ, η οποία έχει σαφώς καθορισμένες προθεσμίες στην έκδοση της σχετικής της απόφασης.

Αντίστοιχη μεταρρύθμιση, οφείλει να πραγματοποιηθεί και στο δικαστικό κλάδο, όπου υποθέσεις δημοσίων συμβάσεων, χρονίζουν έως την έκδοση της τελεσίδικης απόφασης, γεγονός που ανεξάρτητα της δικαίωσης του ενός ή του άλλου μέρους, προκαλεί σημαντικό κόστος, απώλεια πίστης στον δικαστικό κλάδο και τελικώς καθυστερημένη, ελλιπή ή και μηδενική κάλυψη της δημόσιας ανάγκης. Εξαιτίας των καθυστερήσεων στην απονομή δικαιοσύνης, η Ελλάδα κατατάσσεται μόλις στην 146η θέση παγκοσμίως ως προς την εφαρμογή των συμβάσεων σύμφωνα με την ετήσια έρευνα Doing Business της Παγκόσμιας Τράπεζας για το 2019.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> [https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report\\_web-version.pdf](https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf)

Όπως γίνεται προφανές από τα ανωτέρω στοιχεία, το δικαστικό σύστημα διαθέτει πολλά περιθώρια βελτίωσης και παρεμβάσεων ώστε να εμπνέει εμπιστοσύνη και ασφάλεια δικαίου στο σύνολο της κοινωνίας. Για τον σκοπό αυτό, απαιτείται εκσυγχρονισμός του δικαστικού συστήματος, με δραστική επιτάχυνση στην απονομή της δικαιοσύνης, με ενδεικτικές παρεμβάσεις τις ακόλουθες:

α. Εξειδικευμένα τμήματα δικαστηρίων για υποθέσεις σημαντικού οικονομικού ενδιαφέροντος, με ανώτατο χρονικό όριο έκδοσης της απόφασης.

β. Ενίσχυση των Εξωδικαστικών μηχανισμών επίλυσης διαφορών και παροχή κινήτρων για τη χρήση τους.

γ. Αναμόρφωση νομικού πλαισίου σε σχέση με προσωπική ευθύνη δημόσιων λειτουργών - διοικητικών στελεχών επιχειρήσεων και δικαστικών λειτουργών.

δ. Εντατικοποίηση των διαδικασιών αξιολόγησης, κωδικοποίησης και απλοποίησης της νομοθεσίας.

### 3.2.3. Ψηφιοποίηση

Η ψηφιοποίηση της δημόσιας διοίκησης σε όλο της το φάσμα, αποτελεί ένα στόχο πρόκληση για το Κράτος. Πρόκειται για μία διαδικασία η οποία θα εισάγει τη χώρα στη νέα εποχή της διασύνδεσης και διαλειτουργικότητας των φορέων της. Η τρέχουσα δομή και επικοινωνία μεταξύ των δημοσίων φορέων, πραγματοποιείται ακόμα σε μεγάλο βαθμό μέσω της διακίνησης έντυπων εγγράφων, παρά τις τεχνολογικές εξελίξεις που έχουν συντελεστεί τις τελευταίες δεκαετίες, προκαλώντας μεγάλο διοικητικό κόστος. Η συγκεντρωμένη πληροφορία που υφίσταται στα αρχεία τους, έχει ψηφιοποιηθεί σε πολύ μικρό βαθμό, στερώντας από τους δημόσιους λειτουργούς τη δυνατότητα άμεσης και εύκολης πρόσβασης σε αυτή., συντελώντας σε συνδυασμό με τα παραπάνω στοιχεία σε αναποτελεσματικές και απαρχαιωμένες μεθόδους λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

Η ανωτέρω εικόνα, εμφανίζεται και στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, όπου η έλλειψη καθολικής εφαρμογής της ηλεκτρονικής υπογραφής, προκαλεί μεγάλες καθυστερήσεις για τη λήψη αποφάσεων και έγκριση των διαφόρων διαγωνιστικών σταδίων από τα αρμόδια κατά περίπτωση όργανα. Ενδεικτικό της καθυστέρησης αυτής αποτελεί η κατάληψη της τελευταίας θέσης από τη χώρα μας, στο σχετικό δείκτη της ΕΕ. Παράλληλα, η έλλειψη ψηφιοποίησης και ενοποίησης τεχνικών προδιαγραφών επιφέρει επιπλέον κόστος, καθώς για την κάλυψη της ίδιας ανάγκης, διαφορετικές αναθέτουσες αρχές, αναλώνονται μεμονωμένα στη σύνταξη των τεχνικών προδιαγραφών, όταν θα μπορούσαν να τις αντλούν από μια ενιαία βάση.

Ο Ν.4412/16 και οι συναφείς διατάξεις, εισήγαγαν τη διενέργεια δημοσίων διαγωνισμών μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας ΕΣΗΔΗΣ (Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων<sup>25</sup>). Σύμφωνα με το άρθρο 122 του ανωτέρω νόμου:

---

25

[http://www.eprocurement.gov.gr/webcenter/faces/oracle/webcenter/page/scopedMD/sd0cb90ef\\_26cf\\_4703\\_99d5\\_1561ceff660f/Page119.jsp?\\_afLoop=33862980670912287#%40%3F\\_afLoop%3D33862980670912287%26\\_adf.ctrl-state%3D13gmhq19h9\\_4](http://www.eprocurement.gov.gr/webcenter/faces/oracle/webcenter/page/scopedMD/sd0cb90ef_26cf_4703_99d5_1561ceff660f/Page119.jsp?_afLoop=33862980670912287#%40%3F_afLoop%3D33862980670912287%26_adf.ctrl-state%3D13gmhq19h9_4)

«Οι αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς υποχρεούνται να χρησιμοποιούν το ΕΣΗΔΗΣ σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων του παρόντος, δηλαδή από την υποβολή του αιτήματος μέχρι την υπογραφή και την εκτέλεση των συμβάσεων αυτών με εκτιμώμενη αξία ίση ή ανώτερη, εκτός ΦΠΑ, των 60.000 ευρώ.»

Πρόκειται για μια καινοτόμα διαδικασία που σαφή προσανατολισμό στη ψηφιοποίηση και ενοποίηση των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Η χρήση ηλεκτρονικών διαδικασιών προσφέρει πολλαπλά οικονομικά οφέλη, καθώς στοχεύει στην απλοποίηση των διαδικασιών ανάθεσης, την επίτευξη ευρύτερου ανταγωνισμού με ευκολία πρόσβασης για το σύνολο των ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων (ειδικά των μικρό- μεσαίων επιχειρήσεων), βέλτιστη αξιοποίηση του δημοσίου χρήματος (ως απόρροια του αυξημένου ανταγωνισμού), ενίσχυση της διαφάνειας και μείωση του κόστους συμμετοχής (ταχυδρομικά έξοδα, κόστη μετακινήσεων, εκτυπώσεις κτλ).

Παρόλα αυτά, η ανωτέρω προσπάθεια δύναται να χαρακτηριστεί ως ένα κομμάτι της ψηφιοποίησης του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων. Πρόκειται για το πρώτο βήμα ενός μεγαλύτερου εγχειρήματος το οποίο θα ενσωματώσει όλες τις διεργασίες που πραγματοποιούνται σε όλα τα στάδια μιας δημόσιας σύμβασης, με ευκολία πρόσβασης, διαφάνειας διαδικασιών και ευκολίας πρόσβασης, τόσο για τις αναθέτουσες αρχές και για τους οικονομικούς φορείς όσο και για τους ελεγκτικούς μηχανισμούς και τις δικαστικές αρχές.

### 3.2.4. Αντιμετώπιση συμπεριφορών νόθευσης δημοσίων συμβάσεων

Η καταπολέμηση της νόθευσης δημοσίων διαγωνιστικών διαδικασιών από οικονομικούς φορείς, οι οποίοι δρουν υπό μορφή καρτέλ, αποτελεί ένα σύνθετο πρόβλημα, καθώς η απόδειξη της ύπαρξης της συμπαιγνίας είναι ιδιαίτερα δύσκολη.

Αρχικά, οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να είναι ιδιαίτερα σχολαστικές σε συμπεριφορές και στοιχεία που αποτελούν ενδείξεις (αλλά όχι αποδείξεις) για την ύπαρξη παραβατικών συμπεριφορών. Έτσι περιπτώσεις όπως η υποβολή πανομοιότυπων προσφορών μεταξύ επιχειρήσεων, η ύπαρξη πανομοιότυπων λαθών στις προσφορές (π.χ. υπολογιστικά λάθη), δυσανάλογη διαφοροποίηση στην τιμή αναλόγως της γεωγραφικής κατανομής χωρίς να δικαιολογείται από τα μεταφορικά κόστη, αποτελούν ενδεικτικές περιπτώσεις οι οποίες μπορεί να θεωρηθούν ύποπτες για συμπαιγνιακή συμπεριφορά.

Επιπλέον, η αναγνώριση των επιμέρους χαρακτηριστικών της κάθε αγοράς προϊόντος ή υπηρεσίας, δύναται να βοηθήσει στον υπολογισμό του κινδύνου εμφάνισης συμπαιγνιών. Στην περίπτωση ενός εξειδικευμένου αγαθού, με περιορισμένες δυνατότητες αντικατάστασης με εναλλακτικό αγαθό, η αγορά παρουσιάζει χαμηλή ελαστικότητα ζήτησης και ως εκ τούτου ευνοεί τη συμπαιγνία των οικονομικών φορέων που το προσφέρουν, ώστε να συμφωνήσουν την υποβολή προσφορών με αυξημένη τιμή. Στο αντίποδα, αγορές τυποποιημένων αγαθών με σταθερή ζήτηση, διευκολύνουν τη δημιουργία συμπαιγνιών με στόχο οι εμπλεκόμενοι οικονομικοί φορείς να μοιράσουν την αγορά και να καθορίσουν τις τιμές. Ως εκ τούτου, δημόσιες διαγωνιστικές διαδικασίες που επαναλαμβάνονται με τους ίδιους επαναλαμβανόμενους όρους, μειώνει την αβεβαιότητα για τους οικονομικούς φορείς και επιτρέπει την χειραγώγησή τους.



### **3.2.5. Βελτίωση του Ρυθμού Λειτουργίας του Δημοσίου Τομέα**

Όπως ήδη αναλύθηκε στην ενότητα 3.1.8. εντός του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, διαπιστώνουμε την ύπαρξη τριών συμμετεχόντων με σημαντικές διαφορές στο χρόνο δράσης τους, γεγονός που δημιουργεί ανισορροπία στην ομαλή λειτουργία του. Οι δημόσιοι φορείς, τόσο οι αναθέτουσες αρχές, όσο και τα διαιτητικά μέσα (δικαστήρια και ΑΕΠΠ) οφείλουν να αυξήσουν την ταχύτητα λειτουργία τους και να προσαρμοστούν στις σύγχρονες συνθήκες.

Πρόκειται για μια αναγκαιότητα, η οποία αποτυπώνεται και τις αρχές της καλής διακυβέρνησης και προϋποθέτει την αλλαγή της νοοτροπίας στο δημόσιο τομέα. Απαιτείται η καλλιέργεια παιδείας στο όργανα του δημοσίου για άμεση και αποτελεσματική λειτουργία, η ύπαρξη μηχανισμών ελέγχου και επιβράβευσης, η συνεχής εκπαίδευση του εμπλεκόμενου προσωπικού και η ύπαρξη στρατηγικού σχεδιασμού στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Ο Δημόσιος Τομέας, οφείλει να καταγράφει τις ανάγκες που καλείται να καλύψει μέσω σύναψης δημοσίων συμβάσεων, να αποτυπώσει την εικόνα της αγοράς που ικανοποιεί τις ανάγκες αυτές, να αναγνωρίσει τους δημοσιονομικούς και έτερους περιορισμούς που υφίσταται και να προσδιορίζει τις εναλλακτικές επιλογές που διαθέτει. Ουσιαστικά καλείται να εφαρμόσει στρατηγικό σχεδιασμό στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, όπου μετά την ανάλυση του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος να επιλέξει την καλύτερη εναλλακτική, διαθέτοντας μηχανισμούς αξιολόγησης και άμεσης αναπροσαρμογής σε κάθε αλλαγή των δεδομένων.

Προς την κατεύθυνση της εφαρμογής του στρατηγικού σχεδιασμού στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων, σημαντικό βήμα αποτελεί ο έγκαιρος προγραμματισμός των αναγκών και η διενέργεια συγκεντρωτικών διαγωνιστικών διαδικασιών, ώστε ο δημόσιος τομέας να επωφελείται από τα πλεονεκτήματα της οικονομίας κλίμακος. Προς τούτο, καθίσταται απαραίτητη η χρήση όλων των διαθέσιμων εργαλείων μεταξύ των οποίων ανήκουν οι συμφωνίες – πλαίσιο, τα Δυναμικά Συστήματα Αγορών και οι Κεντρικές Αρχές Προμηθειών.

### 3.2.6 Ενίσχυση του Επιχειρηματικού Κόσμου

Ο πληγωμένος από τη δεκαετή κρίση ελληνικός επιχειρηματικός κόσμος καλείται να εκμεταλλευτεί το σύνολο των ευκαιριών που παρουσιάζονται ώστε μέσω της ανάπτυξης πολύμορφων δραστηριοτήτων να συντελεστεί η μετεξέλιξή του σε ένα πλήρως ανταγωνιστικό κομμάτι της παγκόσμιας αγοράς.

Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελώντας ένα εργαλείο άσκησης πολιτικής και χάραξης αναπτυξιακών στόχων, μπορούν μέσα από τη στοχευμένη χρήση τους, να βοηθήσουν δραστικά τις εγχώριες επιχειρήσεις. Η σύναψη συμβάσεων καινοτομίας και έρευνας, η προώθηση Συμπράξεων Δημοσίου – Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) και προγραμμάτων ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας μέσω του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων

### 3.2.7 Εκπαίδευση – Επαγγελματική Κατάρτιση

Ως τελευταίο συστατικό των προοπτικών αναβάθμισης του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων αφέθηκε τελευταία η εκπαίδευση, ακριβώς για να τονιστεί ότι αποτελεί το σπουδαιότερο από όλα τα μέτρα που έως τώρα έχουν προταθεί. Η εκπαίδευση, αποτελεί μια διαδικασία αδιάκοπη κατά την πορεία του ανθρώπου, η οποία εκτός από γνώσεις και επαγγελματική κατάρτιση παρέχει πρωτίστως παιδεία διαμορφώνοντας το αξιακό σύστημα των κοινωνιών. Διαθέτει διαπλαστική δύναμη ικανή να μετασχηματίσει όλα τα κακώς κείμενα μιας κοινωνίας, πόσο μάλλον του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, το οποίο αποτελεί ένα απλό της τμήμα.

Η εκπαίδευση λοιπόν καλείται να βελτιώσει ένα σύνολο παραγόντων που βασανίζουν το σύστημα των δημοσίων συμβάσεων, μεταξύ των οποίων το πλέον προφανές αποτελεί η έλλειψη επαγγελματικής κατάρτισης, τόσο των δημοσίων λειτουργών όσο και του εργατικού δυναμικού των επιχειρήσεων. Ωστόσο για να επιτευχθεί η ανωτέρω διαδικασία απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί μια ολιστική προσέγγιση του εκπαιδευτικού συστήματος, παρά η παροχή μεμονωμένων εκπαιδευτικών προγραμμάτων, τα οποία δρουν ως «επανορθωτικές» δράσεις. Πρόκειται για μία πρόκληση, η οποία απαιτεί προσεκτικό και μακρόπνοο σχεδιασμό καθώς τελικός στόχος είναι η παροχή ποιοτικής εκπαίδευσης σε όλα τα στάδια, αρχής γενομένης από την προσχολική ηλικία και ακολουθώντας την αρχή της συμπληρωματικότητας των εκπαιδευτικών δράσεων.

Πριν ακόμα την ένταξη στην αγορά εργασίας και την κάλυψη θέσεων είτε του δημοσίου είτε του ιδιωτικού τομέα, η απόκτηση συγκεκριμένων δεξιοτήτων όπως οι ψηφιακές, πρέπει να είναι υποχρεωτική καθώς είναι απαραίτητες σε μια σύγχρονη οικονομία, ανεξαρτήτως του τομέα ενασχόλησης του εργαζομένου. Η απόκτηση των δεξιοτήτων αυτών οφείλει να εκκινεί από το σχολείο και να επεκτείνεται με προγράμματα για ενήλικες αναλόγως των συνθηκών εργασίας. Στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, όπου πλήθος διαδικασιών συντελείται ψηφιακά, το εμπλεκόμενο προσωπικό οφείλει να κατέχει βασικές ψηφιακές γνώσεις και να τις εμπλουτίζει μέσω από αντίστοιχα προγράμματα, καθ' όλο τον εργασιακό του βίο.

Οι απαιτούμενες δεξιότητες όμως δεν περιορίζονται μόνο στις ψηφιακές καθώς η πολυνομία του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, η πολυπλοκότητα των διαδικασιών, η δυσκολία αυτόβουλης μάθησης των ταχέως συντελούμενων αλλαγών καθώς και η ενασχόληση πλήθους δημόσιων λειτουργών κάθε ειδικότητας και εκπαιδευτικού υποβάθρου, καθιστούν αναγκαία την ύπαρξη οργανωμένων εκπαιδευτικών δομών εντός των δημοσίων φορέων, οι οποίοι θα αναλαμβάνουν την παροχή γνώσεων και εν τέλει την πιστοποίηση των εκπαιδευομένων. Η παρεχόμενη εκπαίδευση οφείλει να είναι συνεχής, απλοποιημένη και πλήρης γεγονός που προκρίνει τη δημιουργία αντίστοιχων ψηφιακών εφαρμογών τηλεμάθησης και βάσεων δεδομένων για την εύρεση εκπαιδευτικού υλικού και θεσμικών κειμένων. Αντίστοιχη εκπαίδευση κρίνεται επιθυμητή και στους εργαζομένους του ιδιωτικού τομέα, ώστε η συμμετοχή των επιχειρήσεων στις διαγωνιστικές διαδικασίες να συντελείται ποιοτικά και με μειωμένο κόστος.

Ωστόσο, η εκπαίδευση των εμπλεκόμενων στα θεσμικά κείμενα και τις διαδικασίες σύναψης των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί μόνο τη μία όψη της συνεχούς επαγγελματικής κατάρτισης. Εξίσου σημαντική κρίνεται η εκπαίδευση των εργαζομένων στις διαδικασίες παραγωγής των προϊόντων, των παρεχόμενων υπηρεσιών και των έργων που οι δημόσιες συμβάσεις καλύπτουν. Οι δημόσιοι λειτουργοί εκσυγχρονίζοντας τις γνώσεις τους καθίστανται ικανοί να επιβλέψουν την ορθή εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων και να πιστοποιούν την παραλαβή αγαθών και έργων που ανταποκρίνονται ποιοτικά στις απαιτήσεις του δημοσίου, μειώνοντας φαινόμενα υπερ-κοστολογήσεων και σπάθισης του δημοσίου χρήματος. Στον αντίποδα, οι εργαζόμενοι στον ιδιωτικό τομέα, μέσω της συνεχούς επαγγελματικής κατάρτισης προκαλούν πολλαπλασιαστικά οφέλη για τις επιχειρήσεις. Αυξάνουν την ανταγωνιστικότητά τους, εισάγουν νέες τεχνολογίες και γνώσεις στην παραγωγική διαδικασία, προωθούν την καινοτομία και την έρευνα και οδηγούν στην παραγωγή ποιοτικότερων αγαθών.

Ταυτόχρονα η ύπαρξη ενός συστήματος παροχής διαρκούς εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης, το οποίο θα αξιοποιεί τα προηγούμενα στάδια εκπαίδευσης και θα αφουγκράζεται τις πραγματικές ανάγκες της οικονομίας, επιτρέπει την αποτελεσματική ανακατανομή του εργατικού δυναμικού και συντελεί

στην μείωση της ανεργίας, γεγονός που με τη σειρά του πυροδοτεί την ενίσχυση των οικονομικών μεγεθών της χώρας.

Σημαντικό πρόβλημα του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, αποτελεί η ύπαρξη αναχρονιστικών νοοτροπιών και νοσηρών αντιλήψεων στους κόλπους και των τριών εμπλεκόμενου, δημοσίου, ιδιωτικού και δικαστικού τομέα. Διαφθορά, ελλιπής αξιολόγηση και έλεγχος των δημοσίων λειτουργιών, έλλειψη επιβραβευτικών εργαλείων, αδιαφορία για την ικανοποίηση των δημοσίων αναγκών, πρόθεση νόθευσης διαγωνιστικών διαδικασιών αποτελούν μερικά μόνο από τα προβλήματα που ταλανίζουν τις δημόσιες συμβάσεις και φανερώνουν μια βαθύτερη αξιακή κρίση. Κρίση η οποία εκδηλώνεται ως μια γενικότερη αμφισβήτηση των κοινωνικών δομών, των Πολιτειακών αρχών και της εμπιστοσύνης στη δικαιοσύνη και την ισονομία εντός του Κράτους.

Πρόκειται ουσιαστικά για μία κρίση αξιών, την οποία η Πολιτεία φαίνεται πλέον πως αναγνωρίζει και με νομοθετικές της δράσης, όπως αυτή της εφαρμογής στο σύνολο του δημοσίου βίου της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης, προσπαθεί να καταπολεμήσει. Όμως η ψήφιση και μόνο νομικών κειμένων χωρίς να συνοδεύονται από την έμφυτη πίστη των πολιτών στις αρχές που αποτυπώνουν, δεν μπορεί να παράγει τα επιθυμητά αποτελέσματα στον προσδοκώμενο βαθμό. Απαιτείται η εμφύσησή τους από τα πρώτα στάδια της εκπαίδευσης, ώστε να αποτελέσουν κτήμα των πολιτών και να ενσωματωθούν στον κοινωνικό τους βίο.

Προς τούτου απαιτείται ένα σύνολο δράσεων στο πεδίο των εκπαιδευτικών πολιτικών ώστε η επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο της χώρας να συμβάλλει αποφασιστικά στη μακροχρόνια ανάπτυξη της οικονομίας και στη βελτίωση της ευημερίας του πληθυσμού. Πολιτικές οι οποίες να στοχεύουν στην αναβάθμιση της ποιότητας του εκπαιδευτικού συστήματος σε όλες τις βαθμίδες και τα επιμέρους τμήματά του.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Το σύστημα των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο στα χέρια της Πολιτείας στην προσπάθεια μεγιστοποίησης της κοινωνικής ευημερίας και επίτευξης των αναπτυξιακών της στόχων. Πρόκειται για ένα εργαλείο το οποίο στηρίζεται στις βασικές αρχές και αξίες λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δημιουργώντας έναν ακόμα συνδεδετικό κρίκο μεταξύ των κρατών-μελών στην κοινή πορεία για μια εκτεταμένη και ολοκληρωτική ενοποίηση.

Ο ενωσιακός νομοθέτης κινούμενος υπό το ανωτέρω πνεύμα δημιούργησε, μεσώ των κοινοτικών οδηγιών, ένα κοινό σημείο αναφοράς για τα κράτη-μέλη στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Παρόλα αυτά η εφαρμογή των κανόνων αυτών, σε εθνικό επίπεδο, φανέρωσε τα νομικά και διοικητικά κενά που υφίστανται στη λειτουργία του δημοσίου τομέα και τις αγκυλώσεις σε νοοτροπίες και τακτικές του παρελθόντος ώστε να καθίσταται αναγκαίος ο εκσυγχρονισμός του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων.

Πρόκειται για μία αναγκαιότητα η οποία αναδεικνύεται από τα αποτελέσματα της εφαρμογής του ρυθμιστικού πλαισίου, ακόμα και όταν συντελείται μερικώς, πλημμελώς ή και καθόλου. Άλλωστε, σημασία δεν έχει μόνον τι προβλέπουν οι νόμοι, αλλά και το πώς εφαρμόζονται, σε ορισμένες δε περιπτώσεις και εάν εφαρμόζονται καν.

Στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, η *de lege lata* εφαρμογή του δικαίου έχει να αντιπαλέψει τις γενικότερες παθογένειες που χαρακτηρίζουν διαχρονικά το ελληνικό διοικητικό σύστημα. Η έλλειψη στρατηγικού σχεδιασμού και ασφάλειας δικαίου, η γραφειοκρατία, η πλημμελής εκπαίδευση του εμπλεκόμενου προσωπικού και η υποστελέχωση των εξειδικευμένων δημοσίων υπηρεσιών που ασχολούνται με τις δημόσιες συμβάσεις, αποτελούν ένα μικρό μέρος του όλου προβλήματος. Γεννάται λοιπόν προβληματισμός σχετικά με την ανάγκη αλλαγής του θεσμικού πλαισίου για την επίλυση των προβλημάτων που αντιμετωπίζει το σύστημα των δημοσίων συμβάσεων.

Ωστόσο, αν και υφίστανται περιθώρια βελτίωσης στα θεσμικά κείμενα, ο ουσιαστικός προβληματισμός μάλλον θα έπρεπε να είναι άλλος του αρχικού και αντί να στρέψουμε την προσοχή μας στη θέσπιση νέων κανόνων δικαίου, να κατευθυνθούμε στη λήψη μέτρων για την πιστή εφαρμογή των θεσπισμένων νομοθετικών ρυθμίσεων.

Η διασφάλιση της ασφάλειας δικαίου, η αλλαγή της υφιστάμενης κουλτούρας στο δημόσιο τομέα και τον επιχειρηματικό κόσμο, η συνεχής επιμόρφωση και η διαρκής εφαρμογή των αρχών όπως τις αναλύσαμε, αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο στην προσπάθεια της Πολιτείας για την βελτίωση του συστήματος των Δημοσίων Συμβάσεων.

## Βιβλιογραφία

- Αλεξοπούλου Μ. (2016) Δημόσιες Συμβάσεις – Ενωσιακό Δίκαιο και Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- Αρναούτογλου, Φ. (2011). *Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων του ν. 3886/2010*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Γέροντας, Α. (2009). *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Γεωργιάδης, Α. (2012). *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Δέκλερης, Μ. (1989). *Διοίκηση Συστημάτων*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Ευρωπαϊκή Ένωση. (2009, Δεκέμβριος 01). Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Επίσημη Εφημερίδα Ε.Ε.
- Ευρωπαϊκή Ένωση. (χ.χ.). *Single Market Scoreboard - Public Procurement (Reporting period: 01/2017 - 12/2017)*. Ανάκτηση από <http://ec.europa.eu/single-market-scoreboard>
- Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. (2015). *Προβλήματα στις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα των δαπανών συνοχής της ΕΕ: πρέπει να ενταθούν οι προσπάθειες για την επίλυσή τους*. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- 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: Σάκκουλας.
- Κυβέλος, Σ. (2018). *Η Διοικητική & Δικαστική Προστασία κατά τη Σύναψη των Δημοσίων Συμβάσεων*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Μάνδρου, Ι. (2016, Ιανουάριος 30). *Εφημερίδα Καθημερινή*. Ανάκτηση από <https://www.kathimerini.gr/847611/article/epikairothta/ellada/h-ellada-paragei-xiliades-diatagmata-nomoyis-tropologies>
- Ν. 4412/16 (ΦΕΚ 'Α 147). (2016, Αύγουστος 8). Αθήνα: Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.
- Οικονόμου, Μ. (2009, Οκτώβριος). Η διαρκής αλληλεπίδραση του δικαίου του ελεύθερου ανταγωνισμού και του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, σ. 1091.
- Ράικος, Δ. (2014 - Α' Έκδοση). *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Ράικος, Δ. (2018). *Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016 Ερμηνεία κατ' άρθρο, Τόμος Ι*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Ρέμελης, Κ. (2000). *Η Αίτηση Ασφαλιστικών Μέτρων*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- ΥΠΕΧΩΔΕ. (2006, Ιούνιος 13). Εγκύκλιος Υπ' αριθμ Πρωτ. Δ17γ/05/106/Φ.8γ. Αθήνα.
- Φαφαλιού, Ε., & Πολέμης, Μ. (2016). *Σύγχρονα Θέματα Βιομηχανικής Πολιτικής*. Αθήνα: Ε. Μπένου.
- Χριστιανός Α. Βασιλείος και Πανάγος Κ. Θεόδωρος (2018) Δημόσιες Συμβάσεις – Νόμοι 4412/2016 και 4413/2016, Ερμηνεία Κατ' Άρθρο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.