

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



**ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: «ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ»**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
«ΑΝΑΛΥΣΗ ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2014-19»**

**Κωνσταντίνος Γ. Κρικώνης
Α.Μ. 0818Μ031**

Αθήνα, 2020

Τριμελής Επιτροπή

Ομότιμος Καθηγητής Σαράντης-Ευάγγελος Λώλος, (Επιβλέπων)

Αναπληρωτής Καθηγητής Χρυσόστομος Στοφόρος

Επίκουρος Καθηγητής Γρηγόρης Σιουρούνης



Copyright © Κωνσταντίνος Κρικώνης, 2020

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσής και να διατηρείται το παρόν μήνυμα, ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς το συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει την αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Συντομογραφίες

A.Δ.Α.Μ.	Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης Μητρώου (σε έγγραφα που αναρτώνται σε Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.)
A.Ε.Π.Π.	Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών
A.Η.Μ.Δ.	Ανοικτός Ηλεκτρονικός Μειοδοτικός Διαγωνισμός
E.A.A.ΔΗ.ΣΥ.	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
Ε.Σ.	Ελεγκτικό Συνέδριο
Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.	Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων
Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.	Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων
O.T.A.	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
CPV	Common Procurement Vocabulary
NUTS	Nomenclature of territorial units for statistics (Ονοματολογία εδαφικών στατιστικών μονάδων)
TED	Tenders Electronic Daily (Εφημερίδα δημοσιεύσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης)

Ευχαριστίες

Θέλω να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα Ομότιμο Καθηγητή κ. Σαράντη Λώλο για την πολύτιμη καθοδήγηση του. Ευχαριστώ επίσης για τη βοήθεια που μου προσέφεραν τα άλλα δύο μέλη της τριμελούς επιτροπής Αναπληρωτή Καθηγητή κ. Χρ. Στοφόρο και Επίκουρο Καθηγητή κ. Γρ. Σιουρούνη.

Επιπλέον ευχαριστώ τους Α. Χαραλαμπάκη, Γ. Καζαμία, Β. Τσικρικά, Ν. Γιαννόπουλο και Χ. Στάχτιαρη για τις πολύτιμες συζητήσεις που είχαμε στη διάρκεια των δύο εξαμήνων του ΠΜΣ και την ανταλλαγή απόψεων στις διάφορες εργασίες που μας ανατέθηκαν. Η μνεία της εν λόγω ομάδας στην παρούσα παράγραφο θα υπενθυμίζει πάντα την αξία της ομαδικής προσπάθειας και συνεργασίας.

Πάνω από όλα, ευχαριστώ την σύντροφό μου για την στήριξή της και την υπομονή της σε όλο το χρονικό διάστημα των δύο τελευταίων ετών.

Περιεχόμενα

Συντομογραφίες	- 3 -
Ευχαριστίες	- 4 -
Πίνακες	- 7 -
Διαγράμματα.....	- 7 -
Περίληψη	- 9 -
Abstract.....	- 10 -
Κεφάλαιο 1. Το Ισχύον Νομοθετικό Πλαίσιο Προμηθειών του Δημοσίου.....	- 11 -
1.1. Εισαγωγή.....	- 11 -
1.2. Νομοθετικό Πλαίσιο έως και την έναρξη ισχύος του Ν.4412/16	- 11 -
1.3. Παρουσίαση κύριων άρθρων Ν. 4412/2016.....	- 11 -
Κεφάλαιο 2. Δημοσιότητα και Διαφάνεια στις Δημόσιες Συμβάσεις	- 27 -
2.1. Πρόγραμμα Δι@ύγεια.....	- 29 -
2.2. Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.)	- 29 -
2.3. Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.)... ..	- 31 -
2.4. Εφημερίδα δημοσιεύσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης - eTendering (TED)-	- 32 -
2.5. Διαδικασία Δημοσίευσης	- 35 -
2.6. Το CPV ως εργαλείο καταχώρησης και αναζήτησης εγγράφων δημοσίων προμηθειών.....	- 36 -
2.7. Ιδιωτικές Πλατφόρμες Αναζήτησης Δημόσιων Προμηθειών σε Ελλάδα και Ε.Ε.	- 37 -
Κεφάλαιο 3. Δημόσιες αρχές σχετιζόμενες με τις προμήθειες	- 38 -
3.1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ε.Σ.).....	- 38 -
3.2. Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ)	- 39 -
3.3. Η Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων του Υπουργείου Ανάπτυξης-	- 40 -
3.4. Η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (Α.Ε.Π.Π.)	- 40 -
Κεφάλαιο 4. Περιγραφική Στατιστική Ανάλυση Προμηθειών Φωτοαντιγραφικού Χαρτιού Α4.....	- 42 -
4.1. Εισαγωγή - Κριτήρια επιλογής.....	- 42 -

4.2.	Προσδιορισμός Δείγματος Έρευνας – Πηγή Δεδομένων.....	- 42 -
4.3.	Σχεδιασμός αρχείου δεδομένων – Παρουσίαση Πεδίων.....	- 45 -
4.4.	Η μέση σταθμισμένη τιμή με βάση την ποσότητα ως εργαλείο αξιολόγησης . -	46 -
4.5.	Ανάλυση ανά ομαδοποίηση Δημόσιων Φορέων	- 47 -
4.6.	Ανάλυση κατά Περιφέρεια (NUTS 2) και Νομό (NUTS 3)	- 48 -
4.7.	Ανάλυση σε επίπεδο οικονομικών φορέων	- 52 -
4.8.	Ανάλυση ανά χρησιμοποιούμενη διαδικασία προμήθειας	- 57 -
Κεφάλαιο 5. Εμπειρική Διερεύνηση Εκτιμώμενης Προσφερόμενης Τιμής Φωτοαντιγραφικού Χαρτιού Α4		- 70 -
5.1.	Εμπειρική Διερεύνηση Εκτίμησης Κόστους	- 72 -
5.2.	Ανάλυση Παλινδρόμησης	- 73 -
5.3.	Χρήση της Λιανικής Τιμής σε ένα μελλοντικό υπόδειγμα.	- 81 -
Κεφάλαιο 6. Συμπεράσματα - Προτάσεις		- 82 -
6.1.	Η κατάλληλη διαδικασία υλοποίησης της δημόσιας προμήθειας	- 82 -
6.2.	Ο υπολογισμός του εκτιμώμενου κόστους δημόσιων προμηθειών.....	- 83 -
6.3.	Χρήση κοινών προτύπων ανάθεσης και ορθή καταχώρηση στοιχείων σε Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.	- 85 -
6.4.	Η αντιστοίχιση του CPV και η καταχώρηση του NUTS	- 86 -
6.5.	Η διεύρυνση χρήσης του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.	- 86 -
6.6.	Η χρήση της συμφωνίας πλαίσιο στις δημόσιες προμήθειες φωτοαντιγραφικού χαρτιού Α4	- 87 -
6.7.	Χρήση CPV και ενημερωτικών δελτίων (newsletter) από Ελεγκτικό Συνέδριο, Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. και Α.Ε.Π.Π.	- 88 -
6.8.	Θεωρία Παιγνίων και Προσφερόμενη τιμή σε Προμήθειες του Δημοσίου – Ανίχνευση Συμπαιγνιακών Πρακτικών	- 89 -
6.9.	Συναλλαγματικές ισοτιμίες	- 90 -
Πηγές - Βιβλιογραφία		- 92 -
A.	Αρχεία	- 92 -
B.	Νόμοι – Προεδρικά Διατάγματα (Π.Δ.)	- 93 -

Γ.	Ιστοσελίδες.....	- 93 -
Δ.	Βιβλιογραφία.....	- 94 -
	Ελληνόγλωσση.....	- 94 -
	Ξενόγλωσση.....	- 95 -
	Παράρτημα (NUTS)	- 96 -

Πίνακες

Πίνακας 1 :	Υποδιαιρέσεις CPV	-13-
Πίνακας 2 :	Επιδόσεις ανά χώρα της Ε.Ε. σε 12 δείκτες αξιολόγησης προμηθειών ...	-34-
Πίνακας 3 :	Βήματα Δημοσίευσης σε Ανοικτές Διαδικασίες Άνω των ορίων	-35-
Πίνακας 4 :	Συγκεντρωτικά στοιχεία αναζήτησης σε έρευνα	-44-
Πίνακας 5 :	Μέτρα κεντρικής τάσεως και διασποράς ανά διαδικασία προμήθειας.....	-46-
Πίνακας 6 :	Στοιχεία οικονομικού φορέα 1	-53-
Πίνακας 7 :	Στοιχεία οικονομικού φορέα 2	-54-
Πίνακας 8 :	Τιμή λιανικής ανά πακέτο	-56-

Διαγράμματα

Διάγραμμα 1 :	CPV για φωτοαντιγραφικό χαρτί A4 80gr	-43-
Διάγραμμα 2 :	Κατανομή αξίας προμηθειών ανά CPV	-44-
Διάγραμμα 3 :	Συνολική αξία ανά ομαδοποίηση φορέων	-47-
Διάγραμμα 4 :	Μέση σταθμισμένη τιμή ανά ομαδοποίηση φορέων	-48-
Διάγραμμα 5 :	Ποσοστό ανά Περιφέρεια (NUTS2) επί της συνολικής αξίας προμηθειών σε σχέση με τον πληθυσμό κάθε περιφέρειας (βάση απογραφής 2011).....	-50-
Διάγραμμα 6 :	Μέση σταθμισμένη τιμή ανά Περιφέρεια (NUTS2)	-50-
Διάγραμμα 7 :	Μέση σταθμισμένη τιμή ανά Νομό (NUTS3) σε προμήθειες έως 20.000,00€ προ ΦΠΑ	-51-
Διάγραμμα 8 :	Ποσοστό επί της συνολικής αξίας προμηθειών των 10 μεγαλύτερων προμηθευτών του δημοσίου.....	-52-
Διάγραμμα 9 :	Τιμή ανά πακέτο A4 σε σχέση με την ποσότητα, βάσει στοιχείων από ιστοσελίδα οικονομικού φορέα	-55-
Διάγραμμα 10 :	Συνολικός αριθμός προμηθειών ανά είδος διαδικασίας	-58-
Διάγραμμα 11 :	Συνολική αξία ανά είδος διαδικασίας	-58-
Διάγραμμα 12 :	Σταθμισμένη μέση τιμή ανά διαδικασία προμήθειας	-59-

Διάγραμμα 13 : Αριθμός προμηθειών μέσω διαδικασίας απευθείας ανάθεσης	-60-
Διάγραμμα 14 : Μέση σταθμισμένη τιμή μέσω διαδικασίας απευθείας ανάθεσης	-60-
Διάγραμμα 15 : Ποσοστό δημοσίευσης ή πρόσκλησης άνω του ενός προμηθευτή	-61-
Διάγραμμα 16 : Σύγκριση της σταθμισμένης μέσης τιμής με δημοσίευση ή πρόσκλησης σε σχέση με μη δημοσίευση ή πρόσκληση	-62-
Διάγραμμα 17 : Εξέλιξη αριθμού συμμετεχόντων οικονομικών φορέων σε απευθείας αναθέσεις σε σχέση με την αύξηση της αξίας της προμήθειας	-63-
Διάγραμμα 18 : Εξέλιξη μέσης σταθμισμένης τιμής σε σχέση με την αύξηση του αριθμού συμμετεχόντων οικονομικών φορέων στις απευθείας αναθέσεις	-64-
Διάγραμμα 19 : Αριθμός προμηθειών με διαδικασία συνοπτικού διαγωνισμού	-65-
Διάγραμμα 20 : Μέση σταθμισμένη τιμή με διαδικασία συνοπτικού διαγωνισμού... ..	-66-
Διάγραμμα 21 : Συνολικός αριθμός προμηθειών με διαδικασία ΑΗΜΔ	-66-
Διάγραμμα 22 : Μέση σταθμισμένη τιμή με διαδικασία ΑΗΜΔ	-67-
Διάγραμμα 23 : Τιμές σε ΑΗΜΔ άνω των 60.000,00€ προ ΦΠΑ	-67-
Διάγραμμα 24 : Σύγκριση των διαδικασιών προμηθειών	-69-
Διάγραμμα 25 : Χαμηλότερη προσφερόμενη τιμή σε 1209 προμήθειες	-70-
Διάγραμμα 26 : Εξέλιξη κινητής μέσης σταθμισμένης τιμής προγενέστερου δμήνου για προμήθειες έως 60.000,00€ προ ΦΠΑ	-71-
Διάγραμμα 27 : Εξέλιξη κινητής μέσης σταθμισμένης τιμής προγενέστερου δμήνου για προμήθειες έως 20.000,00€ προ ΦΠΑ	-72-

Περίληψη

Στην παρούσα διπλωματική εργασία παρουσιάζεται το ισχύον θεσμικό πλαίσιο που αφορά τις διαδικασίες προμήθειών του Δημοσίου, με ιδιαίτερη έμφαση στις ετήσια επαναλαμβανόμενες προμήθειες ειδών και υπηρεσιών όπου υπάρχει ανταγωνιστική αγορά (όπως οι προμήθειες για φωτοαντιγραφικό χαρτί A4).

Περαιτέρω διερευνώνται οι παράγοντες που επηρεάζουν τις χαμηλότερες προσφερόμενες τιμές σε ετήσια επαναλαμβανόμενες δημόσιες προμήθειες. Για την ανάλυση χρησιμοποιήθηκαν τα στοιχεία από 1242 δημοσιευμένες προμήθειες φωτοαντιγραφικού χαρτιού A4 80gr στην ιστοσελίδα του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. της περιόδου Ιούνιος 2017 - Ιανουάριος 2020.

Ως αποτέλεσμα, από την ανάλυση των στοιχείων της έρευνας σε σχέση με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο των προμηθειών, γίνονται προτάσεις ώστε η προσέγγισή μας να μπορεί να εφαρμοσθεί στην διερεύνηση και άλλων ειδών/υπηρεσιών που προμηθεύονται οι δημόσιοι φορείς με ετήσια περιοδικότητα και τα οποία ανήκουν σε ανταγωνιστική αγορά.

Η διάρθρωση της εργασίας είναι η εξής:

α. Στο 1^ο Κεφάλαιο παρουσιάζονται τα βασικά άρθρα του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου περί προμηθειών Δημοσίου (Ν.4412/16), τα οποία απαιτούνται για την κατανόηση τόσο της έρευνας όσο και των συμπερασμάτων της.

β. Στο 2^ο Κεφάλαιο παρουσιάζονται οι ιστοσελίδες του Δι@ύγεια, Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ και της Εφημερίδας δημοσιεύσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (TED) και οι οποίες συμβάλουν σημαντικά στην τήρηση της δημοσιότητας και διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις.

γ. Στο 3^ο Κεφάλαιο παρουσιάζονται οι δημόσιες αρχές (Ε.Σ., Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., Α.Ε.Π.Π.), οι οποίες με τις αποφάσεις τους επηρεάζουν το σχεδιασμό και υλοποίηση προμηθειών από τους λοιπούς δημόσιους φορείς.

δ. Στο 4^ο Κεφάλαιο παρουσιάζεται η περιγραφική στατιστική ανάλυση 1242 προμηθειών φωτοαντιγραφικού χαρτιού A4, από την οποία προκύπτουν οι παράγοντες που επηρεάζουν την χαμηλότερη προσφερόμενη τιμή.

ε. Στο 5^ο Κεφάλαιο παρουσιάζεται η εμπειρική διερεύνηση της εκτιμώμενης χαμηλότερης προσφερόμενης τιμής φωτοαντιγραφικού χαρτιού A4 και η οποία αποτελεί το άμεσο κόστος προμήθειας για τον εκάστοτε δημόσιο φορέα.

στ. Τέλος, στο 6^ο Κεφάλαιο παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της έρευνας συνδυαστικά με το θεσμικό πλαίσιο των Κεφαλαίων 1 έως 3. Επιπλέον γίνεται πρόταση κάποιων μεθόδων προς εφαρμογή.

Λέξεις κλειδιά: Δημόσιες Προμήθειες, Προσφερόμενη Τιμή, Εκτίμηση Κόστους Προμηθειών, Απευθείας Ανάθεση, Ανοικτός Διαγωνισμός.

Abstract

This study presents the current institutional framework regarding public procurement procedures, with particular emphasis on annual recurring supplies of goods and services where there is a competitive market (such as supplies for A4 photocopy paper).

The factors that influence the lowest prices offered in annual recurring public procurement are further investigated. For the analysis, the data from 1242 published supplies of photocopy paper A4 80gr on the website of K.H.M.DIS for the period June 2017 - January 2020 were used.

As a result, from the analysis of the research data in relation to the current institutional framework of procurement, proposals are made so that our approach can be applied in a future research of other items / services supplied by public bodies on an annual basis and also these items/services belong to competitive market.

The structure of the study is as follows:

- a. In Chapter 1 the main articles of the current legal framework on public procurement (Greek Law 4412/16) are presented, which required for the understanding of both the research and its conclusions.
- b. In Chapter 2 the websites of Diavgeia, K.H.M.DH.S., E.S.H.DH.S. and the Journal of Publications of the European Union (TED) are presented, which contribute significantly to maintaining publicity and transparency in public procurement.
- c. In Chapter 3 the public authorities (E.S., E.A.A.DH.SY., A.E.P.P.) are presented, which with their decisions influence the procurement planning by other public bodies.
- d. In Chapter 4 the descriptive statistical analysis of 1242 procurements of A4 photocopy paper is presented, from which the factors that affect the lowest offered price are extracted.
- e. In Chapter 5 the empirical investigation of the estimated lowest offered price of photocopy A4 paper is presented, which is the direct cost of procurement for each public body.
- f. Finally, in Chapter 6 the findings of the research in combination with the institutional framework of Chapters 1 to 3 are presented and discussed. In addition, some methods are proposed to be applied.

Keywords: Public Supplies, Offered Price, Cost Estimation, Direct Assignment, Open Procedure.

Κεφάλαιο 1. Το Ισχύον Νομοθετικό Πλαίσιο Προμηθειών του Δημοσίου

1.1. Εισαγωγή

Η έγκαιρη και με χαμηλό κόστος υλοποίηση των δημόσιων προμηθειών στηρίζεται στην ξεκάθαρη διατύπωση από το δημόσιο των όρων της εκάστοτε προμήθειας. Σε αρκετές περιπτώσεις οι διαγωνισμοί του δημοσίου, λόγω ασαφών όρων ή λανθασμένων τεχνικών προδιαγραφών ή μη ορθής αξιολόγησης αποτελεσμάτων από τις αρμόδιες επιτροπές διενέργειας προμηθειών, προσβάλλονται με ένδικα μέσα από τις συμμετέχουσες εταιρείες και ως αποτέλεσμα καθυστερεί η υλοποίησή τους. Συνεπώς κρίνεται επιβεβλημένη η διαρκής εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων στις διαδικασίες προμηθειών και η γνώση της ισχύουσας νομοθεσίας.

Στο παρόν κεφάλαιο θα παρουσιαστούν μερικά από τα βασικά άρθρα του Ν.4412/16 (ΦΕΚ Α' 147/8-8-2016) περί «Δημόσιων Συμβάσεων Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών».

1.2. Νομοθετικό Πλαίσιο έως και την έναρξη ισχύος του Ν.4412/16

Το βασικό εθνικό νομοθετικό πλαίσιο περί προμηθειών έως και τον Αύγουστο του 2016 ήταν ο νόμος 2286/95 «*Προμήθειες του Δημοσίου Τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων*», με βάση τον οποίο (άρθρο 5 παρ. 1 του Ν.2286/95) εκδόθηκε αρχικά το Π.Δ. 394/96 «*Κανονισμός Προμηθειών του Δημοσίου*». Το Π.Δ. 394/96 όριζε με ιδιαίτερη λεπτομέρεια τα περισσότερα θέματα που αφορούσαν τις δημόσιες προμήθειες, από την προετοιμασία των διακηρύξεων των διαγωνισμών μέχρι τον έλεγχο και την παραλαβή των προς προμήθεια ειδών.

Σε συνέχεια του Π.Δ. 394/96, εκδόθηκε η αναθεώρησή του με το Π.Δ. 118/2007 (ΦΕΚ Α' 150/10.07.2007) με βασικό στόχο την ενίσχυση της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας στη διαχείριση των κρατικών προμηθειών. Με το Π.Δ. 118/2007 προβλέφθηκαν ρυθμίσεις οι οποίες αποσκοπούσαν στην απλούστευση των διαδικασιών, τη μείωση του διοικητικού κόστους, τη διεύρυνση της συμμετοχής και την ανάπτυξη του ανταγωνισμού τόσο στους κλειστούς όσο και στους ανοικτούς διαγωνισμούς.¹

1.3. Παρουσίαση κύριων άρθρων Ν. 4412/2016

Οι διατάξεις του Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ Α' 147/8-8-2016), οι οποίες αποτελούν προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας ως προς την Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων) καθιέρωσαν κοινές διαδικασίες προμηθειών τόσο για τους Οργανισμούς

¹ Εγκύκλιος Εφαρμογής διατάξεων Π.Δ. 118/2007 (Α 150), Αρ. Πρωτ. Π1/4232/12.09.07

Τοπικής Αυτοδιοίκησης όσο και για τους λοιπούς δημόσιους φορείς, οι οποίες αφορούν προμήθειες ειδών/υπηρεσιών, έργα και μελέτες. Με την έναρξη ισχύος του Ν. 4412/2016 από την 08^η Αυγούστου 2016 καταργήθηκαν σταδιακά οι ρυθμίσεις του προγενέστερου νομοθετικού πλαισίου.

Το κείμενο του Ν. 4412/2016 είναι αναρτημένο με τις πιο πρόσφατες ενημερώσεις στην ιστοσελίδα της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.).² Σύντομη παρουσίαση της εν λόγω Αρχής θα ακολουθήσει στο 3^ο Κεφάλαιο της παρούσης εργασίας. Ως προς την κατανόηση των διαδικασιών που θα αναλυθούν στο 4^ο Κεφάλαιο, θα παρουσιαστούν συγκεκριμένα άρθρα του νόμου 4412/2016 με παράθεση παραδειγμάτων για επεξήγηση εννοιών καθώς και σχολιασμό επί αυτών.

1.3.1. Το κοινό λεξιλόγιο για τις δημόσιες συμβάσεις - CPV³ (άρθρο 23)

Προκειμένου να καταστεί πιο διάφανης και αποδοτική η ανάθεση δημόσιων συμβάσεων, η Ε.Ε. εκπόνησε αρχικά το 1993 το κοινό λεξιλόγιο για τις δημόσιες συμβάσεις (Common Procurement Vocabulary - CPV). Στόχος του CPV είναι η τυποποίηση των όρων (ονοματολογίες) που χρησιμοποιούν οι δημόσιοι φορείς για την περιγραφή του αντικειμένου των συμβάσεων, και το οποίο εγκρίθηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθμ. 2195/2002 περί κοινού λεξιλογίου στις δημόσιες προμήθειες (L 340).

Η ανάγκη καθιέρωσης του CPV προέκυψε διότι τα κράτη μέλη θα έπρεπε να διαθέτουν ένα ενιαίο σύστημα τυποποίησης, το οποίο θα χρησιμοποιεί την ίδια περιγραφή των εμπορευμάτων στις επίσημες κοινοτικές γλώσσες καθώς και τον αντίστοιχο ίδιο αριθμητικό κώδικα. Το CPV αποδίδει σε κάθε περιγραφή αντικειμένου προμήθειας (προϊόν ή υπηρεσία ή έργο) έναν αριθμητικό κωδικό 9 ψηφίων. Τα δύο πρώτα ψηφία απαριθμούν τα 99 διαφορετικά τμήματα ταξινόμησης των ειδών/υπηρεσιών/ έργων, ενώ τα επόμενα έξι ψηφία αποτελούν περαιτέρω εξειδίκευση σε επίπεδο ταξινόμησης. Συνολικά έως και σήμερα 9.455 διαφορετικές κατηγορίες ειδών, υπηρεσιών και έργων είναι καταχωρημένες και έχουν λάβει κωδικό CPV.

Για παράδειγμα, οι προμήθειες φωτοαντιγραφικού χαρτιού A4 80gr, οι οποίες θα αναλυθούν στο Κεφάλαιο 4, αντιστοιχούν στις κάτωθι υποδιαίρεσεις CPV:

- Στο **τμήμα CPV: 30000000-9** με περιγραφή «Μηχανήματα γραφείου και υπολογιστές, εξοπλισμός και προμήθειες εκτός από έπιπλα και πακέτα λογισμικών».

² Ενότητα για το Ν. 4412/2016 σε Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. <https://www.eaadhsy.gr/n4412/>

³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2008). Οδηγός για το κοινό λεξιλόγιο (CPV) στις δημόσιες συμβάσεις. https://simap.ted.europa.eu/documents/10184/36234/cpv_2008_guide_el.pdf

- Στην **κατηγορία CPV: 30197000-6** με περιγραφή «Μικρός εξοπλισμός γραφείου».
- Και θα μπορούσαμε να χρησιμοποιήσουμε ως **υποκατηγορία CPV** τον κωδικό 30197643-5 «Φωτοαντιγραφικό χαρτί», ή τον κωδικό 30197630-1 «Εκτυπωτικό χαρτί», ή ενδεχομένως τον κωδικό 30197620-8 «Χαρτί γραφής» καθώς βέβαια και συνδυασμό 2 ή περισσότερων κωδικών CPV. Θα μπορούσαμε βέβαια εάν το φωτοαντιγραφικό χαρτί αποτελούσε μέρος μίας γενικότερης προμήθειας γραφικής ύλης (π.χ συνδετήρες, κλασέρ, μολύβια, μελάνια, στυλό, χαρτί A4) να χρησιμοποιούσαμε το CPV 30192700-8 «Γραφική ύλη».

Τμήμα (2 ψηφία)	30000000-9	Μηχανήματα γραφείου και υπολογιστές, εξοπλισμός και προμήθειες εκτός από έπιπλα και πακέτα λογισμικών
Ομάδα (3 ψηφία)	30100000-0	Μηχανήματα γραφείου, εξοπλισμός και προμήθειες εκτός από ηλεκτρονικούς υπολογιστές, εκτυπωτές και έπιπλα
Τάξη (4 ψηφία)	30190000-7	Διάφορα μηχανήματα γραφείου, εξοπλισμός και προμήθειες
Κατηγορία (5 ψηφία)	30197000-6	Μικρός εξοπλισμός γραφείου
Υποκατηγορία	30197 620-8	Χαρτί γραφής
Υποκατηγορία	30197 630-1	Εκτυπωτικό χαρτί
Υποκατηγορία	30197 642-8	Φωτοαντιγραφικό και ξηρογραφικό χαρτί
Υποκατηγορία	30197 643-5	Φωτοαντιγραφικό χαρτί

Πίνακας 1 : Υποδιαίρεσεις CPV

Σημαντικό για την διευκόλυνση αναζήτησης της εκάστοτε προμήθειας από τους υποψήφιους αναδόχους **είναι η ορθή αντιστοίχιση του CPV με το αντικείμενο της προμήθειας**. Ο αναθέτων δημόσιος φορέας πρέπει να προσπαθεί να βρίσκει έναν κωδικό CPV που ανταποκρίνεται στις ανάγκες του με όσο το δυνατόν μεγαλύτερη ακρίβεια⁴. Στο πλαίσιο αυτό είναι δυνατό να χρησιμοποιήσει και περισσότερους κωδικούς CPV προκειμένου να περιγράψει το αντικείμενο της προμήθειας.

Η μη ακριβής επιλογή του CPV είναι ίσως και το μοναδικό **μειονέκτημα** χρήσης του, καθόσον ο εκάστοτε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας δεν δύναται να αναζητήσει την δημόσια προμήθεια και εν τέλει να μην υποβάλλει προσφορά.

1.3.2. Επιλογή της κατάλληλης διαδικασίας για την υλοποίηση της προμήθειας (άρθρα 26 και 116)

Η συνολική εκτιμώμενη αξία μίας δημόσιας προμήθειας αποτελεί, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, το βασικό κριτήριο επιλογής μίας από τις διαδικασίες υλοποίησης που προβλέπονται στο Ν. 4412/16. Οι κυριότερες διαδικασίες είναι οι κάτωθι:

⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2008). Οδηγός για το κοινό λεξιλόγιο (CPV) στις δημόσιες συμβάσεις. (Κεφ. 6.2. Πώς επιλέγεται ένας κωδικός)

- Η διαδικασία της απευθείας ανάθεσης για προμήθειες με εκτιμώμενη αξία έως 20.000,00€ προ ΦΠΑ (άρθρο 118).
- Η διαδικασία του συνοπτικού διαγωνισμού για προμήθειες με εκτιμώμενη αξία έως 60.000,00€ προ ΦΠΑ (άρθρο 117).
- Η διαδικασία του ανοικτού διαγωνισμού (άρθρο 27). Συνήθως χρησιμοποιείται για προμήθειες άνω των 60.000,00€ προ ΦΠΑ. Λόγω της υποχρεωτικής διεξαγωγής με ηλεκτρονικό τρόπο συχνά αναφέρεται ως ανοικτός ηλεκτρονικός μειοδοτικός διαγωνισμός (ΑΗΜΔ).
- Η διαδικασία του κλειστού διαγωνισμού (άρθρο 28) όπου προσφορά μπορούν να υποβάλουν μόνο οι οικονομικοί φορείς που έχουν προσκληθεί από την αναθέτουσα αρχή.
- Η διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση (άρθρο 32).

Από τις παραπάνω διαδικασίες αυτές που θα μας απασχολήσουν στο Κεφάλαιο 4 και οι οποίες καλύπτουν το μεγαλύτερο ποσοστό των δημόσιων προμηθειών είναι η απευθείας ανάθεση, ο συνοπτικός διαγωνισμός και ο ανοικτός ηλεκτρονικός μειοδοτικός διαγωνισμός (ΑΗΜΔ).

Σε κάθε περίπτωση η επιλογή της διαδικασίας επηρεάζει σημαντικά τον αριθμό των συμμετεχόντων οικονομικών φορέων, την χαμηλότερη προσφερόμενη τιμή ανά μονάδα προϊόντος/υπηρεσίας, τον χρόνο διενέργειας του διαγωνισμού καθώς και το συνολικό χρόνο ολοκλήρωσης/παραλαβής των αιτούμενων προϊόντων/υπηρεσιών.

1.3.3. Απευθείας ανάθεση - προμήθειες έως 20.000,00€ (άρθρο 118)

Η προσφυγή στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης γίνεται όταν η εκτιμώμενη αξία της προμήθειας, είναι ίση ή κατώτερη από το ποσό των 20.000,00€ προ ΦΠΑ. Η απόφαση κατακύρωσης της απευθείας ανάθεσης δημοσιεύεται στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ), υποχρεωτικά για ποσά άνω των 1.000,00€ προ ΦΠΑ. Προαιρετικά μπορούν να δημοσιευθούν και αποφάσεις για μικρότερα ποσά. Επιπλέον οι προσφορές των οικονομικών φορέων υποβάλλονται εγγράφως ή μέσω τηλεομοιοτυπίας (ΦΑΞ) ή και ηλεκτρονικά σε υπηρεσιακό email του δημόσιου φορέα.

Σύμφωνα και με το άρθρο 2 παρ. 31 του Ν.4412/16 ως «απευθείας ανάθεση νοείται η διαδικασία ανάθεσης χωρίς εκ των προτέρων δημοσιότητα, στο πλαίσιο της οποίας οι αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς αναθέτουν στον οικονομικό φορέα της επιλογής τους, κατόπιν έρευνας αγοράς και διαβούλευσης με έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 118».

Στην ουσία με την απευθείας ανάθεση ένας δημόσιος φορέας δύναται να απευθυνθεί για προμήθειες έως και το ποσό των 20.000,00€ προ ΦΠΑ ακόμη και σε έναν μόνο οικονομικό φορέα κατόπιν έρευνας αγοράς, χωρίς υποχρέωση εκ των

προτέρων δημοσίευσης της απαίτησης. Η έρευνα αγοράς δύναται να διενεργηθεί είτε κατόπιν επιτόπιας έρευνας σε οικονομικούς φορείς είτε μέσω πρόσκλησης συγκεκριμένων φορέων είτε μέσω δημοσίευσης πρόσκλησης στην ιστοσελίδα του δημόσιου φορέα (εφόσον υφίσταται) είτε προαιρετικά και μέσω δημοσίευσης πρόσκλησης στην ιστοσελίδα του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.

Η προαιρετική δημοσίευση της προμήθειας στις απευθείας αναθέσεις επηρεάζει σημαντικά τον ανταγωνισμό μεταξύ των συμμετεχόντων οικονομικών φορέων και την επίτευξη της χαμηλότερης προσφερόμενης τιμής ανά μονάδα προϊόντος/υπηρεσίας για το Δημόσιο.

1.3.4. Συνοπτικός διαγωνισμός-προμήθειες έως 60.000€ προ ΦΠΑ (άρθρο 117)

Η επιλογή της διαδικασίας του συνοπτικού διαγωνισμού γίνεται όταν η εκτιμώμενη αξία της προμήθειας είναι ίση ή κατώτερη από το ποσό των 60.000,00€ προ ΦΠΑ. Επίσης ακόμη και σε προμήθειες κάτω των 20.000,00€ προ ΦΠΑ δύναται να διενεργηθεί συνοπτικός διαγωνισμός αντί της απευθείας ανάθεσης.

Η διαφορά σε σχέση με την διαδικασία της απευθείας ανάθεσης είναι ότι πριν τη διενέργεια του συνοπτικού διαγωνισμού, η αναθέτουσα αρχή δημοσιεύει το αντικείμενο και τους όρους της προμήθειας στο διαδίκτυο (έγγραφο Διακήρυξης) και ειδικότερα στην πλατφόρμα του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. Επιπλέον προαιρετικά, δύναται να απευθύνει έγγραφη πρόσκληση και σε οικονομικούς φορείς.

Οι προσφορές των οικονομικών φορέων υποβάλλονται εγγράφως σε σφραγισμένο φάκελο και όχι ηλεκτρονικά όπως υποχρεωτικά γίνεται στο Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.) για τους ΑΗΜΔ. Προαιρετικά οι δημόσιοι φορείς δύναται να χρησιμοποιούν το Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. σε όλα τα στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας, εφόσον αυτό προβλέπεται στη διακήρυξη. Η υποβολή μόνο μίας προσφοράς δεν αποτελεί κώλυμα για τη συνέχιση της διαδικασίας του διαγωνισμού και την ανάθεση της σύμβασης.

Επίσης η αποσφράγιση του φακέλου των δικαιολογητικών συμμετοχής, των τεχνικών προσφορών και των οικονομικών προσφορών μπορούν να γίνουν σε μία δημόσια συνεδρίαση, κατά την κρίση της επιτροπής αξιολόγησης των προσφορών.

Η ανωτέρω πρόβλεψη μειώνει σημαντικά το χρόνο ολοκλήρωσης της διαγωνιστικής διαδικασίας σε σχέση με τη διαδικασία μέσω ανοικτού διαγωνισμού όπου πριν το ηλεκτρονικό άνοιγμα των οικονομικών προσφορών προηγείται το στάδιο του ελέγχου των τεχνικών προσφορών και της έκδοσης σχετικής απόφασης.

1.3.5. Ανοικτή διαδικασία (άρθρο 27)

Στις ανοικτές διαδικασίες (υποχρεωτικά για συνολική εκτιμώμενη αξία άνω των 60.000,00€ και προαιρετικά για μικρότερα ποσά), κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλλει προσφορά στο πλαίσιο προκήρυξης διαγωνισμού, η οποία υποχρεωτικά δημοσιεύεται στο Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. Η

προκήρυξη περιλαμβάνει υποχρεωτικά το αντικείμενο και τους όρους της προμήθειας (έγγραφο Διακήρυξης) που ζητούνται από την αναθέτουσα αρχή.

Στη εν λόγω διαδικασία εντάσσονται και οι Ανοικτοί Ηλεκτρονικοί Μειοδοτικοί Διαγωνισμοί (Α.Η.Μ.Δ.) μέσω Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ., που θα μας απασχολήσουν στην έρευνα του 4^{ου} Κεφαλαίου.

1.3.6. Εκτιμώμενη Αξία- Ομοιογενή Αγαθά - Κατάτμηση Προμηθειών (άρθρο 6)

Ο υπολογισμός της εκτιμώμενης αξίας μιας προμήθειας (δηλ. της ανώτερης αποδεκτής προσφερόμενης τιμής) βασίζεται στο συνολικό πληρωτέο ποσό, χωρίς ΦΠΑ, όπως εκτιμάται από την αναθέτουσα αρχή.

Η **εκτίμηση κόστους** ενός δημόσιου φορέα για προμήθειες ειδών ή υπηρεσιών, οι οποίες έχουν περιοδικό χαρακτήρα, στηρίζεται συνήθως σε στοιχεία (π.χ. ποσότητα, τιμή) των προμηθειών του προγενέστερου οικονομικού έτους ή δωδεκαμήνου. Για παράδειγμα ένας δημόσιος φορέας, για την προμήθεια φωτοαντιγραφικού χαρτιού Α4 του έτους 2020, θα στηριχθεί σε στοιχεία προμηθειών του προγενέστερου οικονομικού έτους ή δωδεκαμήνου.

Εκτός από μεμονωμένη προμήθεια ενός είδους, υπάρχει και η δυνατότητα συγκεντρωτικής προμήθειας παρόμοιων/**ομοιογενών** ειδών και υπηρεσιών. Για παράδειγμα είναι σύνηθες κάθε έτος να διενεργούνται συνοπτικοί διαγωνισμοί για την συγκεντρωτική προμήθεια γραφικής ύλης όπου το χαρτί Α4 αποτελεί τμήμα της συνολικής προμήθειας. Σε περιπτώσεις συνοπτικών διαγωνισμών της έρευνας του Κεφαλαίου 4, το χαρτί Α4 αφορά τμήμα με χαμηλή εκτιμώμενη αξία (έως 20.000,00€ προ ΦΠΑ) μίας συνολικότερης προμήθειας γραφικής ύλης που έχει διενεργηθεί μέσω συνοπτικού διαγωνισμού ή ΑΗΜΔ. Εναλλακτικά θα μπορούσε να διενεργηθεί η προμήθειά του, λόγω χαμηλής αξίας, μεμονωμένα μέσω διαδικασίας απευθείας ανάθεσης, αλλά όπως θα εξηγηθεί κατωτέρω υπάρχει η πιθανότητα να θεωρηθεί ως **μη νόμιμη κατάτμηση** της συνολικής προμήθειας ομοιογενών ειδών.

Επίσης, όταν σε μία προμήθεια ομοιογενών αγαθών μπορεί να προκύψει μειοδότης ανά ομάδα/τμήμα προϊόντων, λαμβάνεται υπόψη για τον καθορισμό της επιλεγόμενης διαδικασίας προμήθειας η συνολική εκτιμώμενη αξία όλων των τμημάτων. Για παράδειγμα ένας Δημόσιος φορέας επιθυμεί την υλοποίηση εργασιών εξωτερικού καθαρισμού σε 3 κτίρια με κοινό CPV 45452000-0 «Εργασίες εξωτερικού καθαρισμού κτιρίων». Η προμήθεια αυτή μπορεί να διαιρεθεί σε 3 τμήματα (ανά κτίριο) με την αντίστοιχα εκτιμώμενη αξία :

α. Κτίριο 1 :	19.000,00 € προ ΦΠΑ
β. Κτίριο 2 :	26.000,00 € προ ΦΠΑ
γ. Κτίριο 3 :	7.000,00 € προ ΦΠΑ
Συνολική εκτιμώμενη αξία :	52.000,00€ προ ΦΠΑ.

Για την υλοποίηση των ανωτέρω υπηρεσιών, επειδή η συνολική εκτιμώμενη αξία είναι άνω των 20.000,00€, μπορεί να επιλεγεί η διαδικασία του συνοπτικού διαγωνισμού ή προαιρετικά και ο ανοικτός ηλεκτρονικός μειοδοτικός διαγωνισμός.

Όμως προβλέπονται και εξαιρέσεις για τμήματα ομοιογενών προμηθειών όπως αναγράφεται και σε παράγραφο 10 του άρθρου 6 «... οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αναθέτουν συμβάσεις για μεμονωμένα τμήματα λαμβάνοντας υπόψη την εκτιμώμενη αξία μόνο του τμήματος, εφόσον αυτή, χωρίς ΦΠΑ, είναι μικρότερη από 80.000 ευρώ για προμήθειες ή υπηρεσίες ή από 1.000.000 ευρώ για έργα. Πάντως, η συνολική αξία των τμημάτων που ανατίθενται με αυτόν τον τρόπο, **δεν υπερβαίνει το 20 % της συνολικής αξίας όλων των τμημάτων στις οποίες έχει διαιρεθεί το προτεινόμενο έργο, ή η προτεινόμενη απόκτηση ομοιογενών αγαθών ή η προτεινόμενη παροχή υπηρεσιών**».

Επανερχόμενος στο παράδειγμα με τα 3 κτίρια, για ποσό έως 10.400,00€ (20% των 52.000,00€) μπορεί να διενεργηθεί μεμονωμένη προμήθεια, ήτοι μόνο για τον καθαρισμό του Κτιρίου 3 (7.000,00€ προ ΦΠΑ). Αντίθετα εάν μέσω απευθείας ανάθεσης διενεργούσαμε την προμήθεια των καθαρισμών του Κτιρίου 1, πιθανότατα θα θεωρούνταν **μη νόμιμη κατάτμηση της δαπάνης**.

Η πρόβλεψη της μη υπέρβασης του ποσοστού 20% σε συνδυασμό με τα όρια των 80.000,00€ για είδη/υπηρεσίες ή των 1.000.000,00€ για έργα, αποσκοπεί στην **αποφυγή μη νόμιμων κατατμήσεων προμηθειών, οι οποίες όταν υφίσταται οδηγούν επακόλουθα στην αποφυγή δημοσίευσης των προμηθειών**. Αυτό άλλωστε αποτυπώνεται και στο σκεπτικό της Πράξης υπ' αριθ. 0115/09-03-2016 του Ελεγκτικού Συνεδρίου.⁵

*«Από το συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων συνάγεται, ... Προκειμένου δε να διαπιστωθεί το ποσό στο οποίο ανέρχεται η δαπάνη συγκεκριμένης προμήθειας αγαθών και, κατ' επέκταση, η δυνατότητα αναθέσεώς της απευθείας, με πρόχειρο ή ανοιχτό διαγωνισμό λαμβάνεται υπόψη η συνολική δαπάνη που απαιτείται για να καλυφθούν οι ανάγκες του οικείου φορέα σε αγαθά που, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και τις συναλλακτικές αντιλήψεις, θεωρούνται όμοια ή ομοειδή ή που ως εκ της φύσεώς τους, του αντικειμένου τους ή της λειτουργικότητάς τους εντάσσονται σε όμοιες ή παρεμφερείς κατηγορίες αγαθών. Δεν είναι νόμιμος, επομένως, ο επιμερισμός της κατά τα ανωτέρω συνολικής ποσότητας όμοιων ή ομοειδών αγαθών σε περισσότερες μικρότερες ποσότητες ή μερικότερες όμοιες ή ομοειδείς κατηγορίες και στη συνέχεια η απευθείας ανάθεση ή διενέργεια πρόχειρου διαγωνισμού, με βάση το ύψος της δαπάνης που προκύπτει από την κατάτμηση της συνολικής ποσότητας, **γιατί με τον τρόπο αυτό επιχειρείται, κατά περιγραφή των οικείων διατάξεων, η αποφυγή τηρήσεως της οριζόμενης από αυτές διαδικασίας της διενέργειας ενιαίου τακτικού δημοσίου***

⁵ Πράξη υπ' αριθ. 0115/09-03-2016 του Ε.Σ. σχετικά με θεώρηση χρηματικών ενταλμάτων.

Ανακτήθηκε από <https://www.minfin.gr/documents/31331/5659601/%CE%95%CE%A3-%CE%9A%CE%9B.7-0115-2016.pdf/5e583800-e48c-4e3e-ad09-77a0c9061a27>

διαγωνισμού προμήθειας για τα ενιαία είδη αυτής (βλ. 12, 25 και 246/2009, 173/2010 και 391/2010, 62/2012). Κατ' εξαίρεση, στην περίπτωση όπου μια προμήθεια χωρίζεται σε τμήματα, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις του Π.Δ. 60/2007, για τα τμήματα τα οποία έχουν εκτιμώμενη αξία μικρότερη των ογδόντα χιλιάδων ευρώ (80.000,00 ευρώ) και υπό τον όρο ότι το συνολικό ποσό αυτών δεν υπερβαίνει το 20% της συνολικής αξίας όλων των τμημάτων.»

Η ανωτέρω πρόβλεψη για το 20% προϋπήρχε και στο προγενέστερο νομοθετικό πλαίσιο (Π.Δ. 60/2007 άρθρο 8).

Η κατάτμηση δαπανών συνδέεται με τις προμήθειες ομοιογενών αγαθών. Βασικό ερώτημα, το οποίο παρουσιάζεται και στην Ενότητα 1.3.7., είναι με βάση ποια κριτήρια καθορίζεται η ομοιογένεια των αγαθών και κατ' επέκταση ποια δαπάνη θεωρείται ως νόμιμη και ποια ως μη νόμιμη κατατεταμμένη.

Γενικά οι δημόσιοι φορείς όταν υπολογίζουν το συνολικό εκτιμώμενο ύψος μίας προμήθειας (ενός μόνο είδους/υπηρεσίας ή ομοιογενών ειδών/υπηρεσιών) εντός του ίδιου οικονομικού έτους, οφείλουν να αποφεύγουν τις μη νόμιμες κατατμήσεις (π.χ. 2 απευθείας αναθέσεις των 15.000,00€ προ ΦΠΑ αντί για 1 συνοπτικό διαγωνισμό των 30.000,00€ προ ΦΠΑ), οι οποίες όταν υφίσταται οδηγούν επακόλουθα στην αποφυγή δημοσίευσης των προμηθειών και σε ενδεχόμενη αύξηση κόστους προμηθειών. Οι μόνες εξαιρέσεις για κατάτμηση προμηθειών είναι έως το 20% της συνολικής αξίας ή σε περιπτώσεις έκτακτων προμηθειών οι οποίες δεν μπορούσαν να προβλεφθούν έγκαιρα.

Μία περαιτέρω εξαίρεση στις κατατμήσεις προμηθειών είναι η περίπτωση που ένας δημόσιος φορέας είναι ανεξαρτήτως υπεύθυνος για τη διενέργεια των προμηθειών του. Στην περίπτωση αυτή η συνολική αξία των προμηθειών υπολογίζεται μεμονωμένα στο επίπεδο του συγκεκριμένου φορέα και συνεπώς δεν θεωρείται μη νόμιμη κατάτμηση προμηθειών. Επανερχόμενος στο παράδειγμα με τα 3 Κτίρια, αν θεωρήσουμε ότι το κάθε Κτίριο αφορά ξεχωριστά ένα δημόσιο φορέα ανεξαρτήτως υπεύθυνου για τις προμήθειές του, τότε μπορούν να διενεργηθούν έως και 3 διαφορετικές προμήθειες υπηρεσιών καθαρισμού. Αυτό βέβαια δεν αποκλείει την περίπτωση συγκεντρωτικής προμήθειας από τον ανώτερο ιεραρχικά δημόσιο φορέα.

Επί των ανωτέρω η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. με την 10/2017 γνωμοδότησή⁶ της επισημαίνει ότι «.. το άρθρο 6, παρ. 2 του ν. 4412/2016 εισάγει εξαίρεση από τους

⁶ Γνωμοδότηση της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. για την ΚΥΑ των Υπουργείων Ανάπτυξης και Οικονομικών σχετικά με την τροποποίηση του άρθρου 6 του Ν.4412/16 που αφορά τον καθορισμό κριτηρίων υπαγωγής στην έννοια της χωριστής επιχειρησιακής μονάδας. Το εν λόγω άρθρο τροποποιήθηκε με το ΦΕΚ 2336/Β/10-07-2017. Ανακτήθηκε από https://www.eaadhsy.gr/images/docs/2017_ΓΝΩΜΗ_10.pdf

γενικούς κανόνες υπολογισμού της αξίας της σύμβασης (από την οποία και εξαρτάται η επιλογή της διαδικασίας που θα ακολουθηθεί), καθώς επιτρέπεται ο υπολογισμός της αξίας σε επίπεδο χωριστής επιχειρησιακής μονάδας της αναθέτουσας αρχής εφόσον αυτή είναι ανεξαρτήτως υπεύθυνη για τις προμήθειές της. **Η ουσία της εξαίρεσης** έγκειται στο ότι ο υπολογισμός της αξίας σε επίπεδο χωριστής επιχειρησιακής μονάδας που είναι ανεξαρτήτως υπεύθυνη για τις προμήθειές της **δεν συνιστά απαγορευμένη κατάτμηση** του συμβατικού αντικείμενου».

Για παράδειγμα η Α.Α.Δ.Ε., με την από 24-12-19 διαπιστωτική πράξη,⁷ θεωρεί ως ανεξάρτητη επιχειρησιακή μονάδα ανά Νομό, κάθε Δ.Ο.Υ. και Τελωνείο. Άρα στον ίδιο Νομό, το κάθε Τελωνείο δύναται να διενεργεί, για τα ομοειδή υλικά ή υπηρεσίες ή έργα, ξεχωριστές και ανεξάρτητες προμήθειες από τις Δ.Ο.Υ., χωρίς τον κίνδυνο να θεωρηθούν ως μη νόμιμες κατατμήσεις δαπανών για την Α.Α.Δ.Ε.

1.3.7. Το CPV ως βάση υπολογισμού της εκτιμώμενης αξίας προμηθειών ομοιογενών αγαθών

Σύμφωνα με την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. για τον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας, σύμφωνα με το άρθρο 6 του ν. 4412/2016, χρησιμοποιούνται οι Κωδικοί του Κοινού Λεξιλογίου (CPV).⁸ Το άρθρο 6 του ν. 4412/2016 ενσωματώνει ρύθμιση του δικαίου της Ε.Ε., στο πλαίσιο του οποίου έχει καταρτισθεί το Κοινό Λεξιλόγιο για τις Δημόσιες Συμβάσεις (CPV), ώστε όλα τα κράτη μέλη να κατηγοριοποιούν αγαθά, υπηρεσίες και έργα με τον ίδιο τρόπο και εν τέλει να υπολογίζουν την εκτιμώμενη αξία των συμβάσεων σε ενιαία βάση με τη χρήση του CPV.

Η ανωτέρω προσέγγιση/ερμηνεία είναι μία γενική βάση προκειμένου οι δημόσιοι φορείς να κατηγοριοποιήσουν τις προμήθειές τους ως προς το CPV. Τι γίνεται όμως όταν ομοειδή/ομοιογενή αγαθά έχουν διαφορετικό CPV; Υπάρχει περίπτωση να θεωρηθεί κατάτμηση δαπάνης εάν διενεργηθεί διαφορετικός διαγωνισμός για τα είδη αυτά;

⁷ Τροποποίηση της υπ' αριθ. Δ.ΟΡΓ.Α 1119253 ΕΞ 2017/08-08-2017 (Β' 2823 & 3086) διαπιστωτικής πράξης του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων με θέμα «Ορισμός των οργανικών μονάδων της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.), οι οποίες αποτελούν χωριστές επιχειρησιακές μονάδες, ανεξαρτήτως υπεύθυνες για τη σύναψη συμβάσεων των ίδιων ή ορισμένων κατηγοριών αυτών, οι οποίες πληρούν τα κριτήρια, τους όρους και τις προϋποθέσεις των άρθρων 3 και 4 της αριθμ. 75555/289/6-7-2017 (Β' 2336) Κ.Υ.Α., τα οποία καθορίστηκαν σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 6 του ν. 4412/2016 (Α' 147). Ανακτήθηκε από <https://www.aade.gr/egkyklloi-kai-apofaseis/dorg-1178911-ex-2019>

⁸ Απάντηση της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. σχετικά με τον τρόπο υπολογισμού του εκτιμώμενης αξίας <https://www.eaadhsy.gr/index.php/m-foreis/m-syxnes-ervthseis-apanthseis-faq-gia-to-n-4412-2016/details/29/53>

Στην πράξη όμως ο προσδιορισμός για το ποια προϊόντα/υπηρεσίες/έργα αποτελούν «ομοειδή ή ομοιογενή αγαθά» δεν βασίζεται μοναδικά στο CPV, αλλά και σε άλλα κριτήρια που έχουν προκύψει από την εμπειρία ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις δαπάνες του Δημοσίου. Σε κάθε περίπτωση η επιλογή των διαδικασιών που ακολουθούνται θα πρέπει να είναι σύμφωνες με τις διατάξεις περί προμηθειών δημοσίου, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι δαπάνες προμηθειών ελέγχονται κατασταλτικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο.⁹

Κάποια **κριτήρια** ελέγχου, βάση των οδηγιών της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. και της υφιστάμενης νομολογίας (δικαστικές αποφάσεις και αποφάσεις Ελεγκτικού Συνεδρίου), όσον αφορά την κατηγοριοποίηση των προς προμήθεια ειδών/υπηρεσιών σε ομοειδή ή μη ομοειδή, είναι τα κάτωθι:¹⁰

α. Το πρώτο κριτήριο είναι η αντιστοίχιση των προς προμήθεια ειδών/υπηρεσιών με τους κωδικούς CPV. Η διαγωνιστική διαδικασία μπορεί να προκύψει μόνο για τα είδη που είναι στην **ίδια κατηγορία CPV** (5 ψηφία, π.χ. **30197000-6**, «Μικρός εξοπλισμός γραφείου»). Παραδείγματα προμήθειων που εφαρμόζονται με αυτό το κριτήριο, είναι οι ετήσιοι διαγωνισμοί προμήθειων ειδών γραφικής ύλης που διενεργούν οι Ο.Τ.Α.. Το κριτήριο αυτό, όπως αποδεικνύεται και από αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δεν είναι απολύτως δεσμευτικό για την αντιστοίχιση. Δηλαδή μπορεί CPV από διαφορετικό τμήμα και κατηγορία ταξινόμησης να εκτιμηθεί ως ομοιογενές αγαθό με ένα άλλο, λόγω ότι ανήκουν γενικά στην ίδια «αγορά».

β. Ένα δεύτερο κριτήριο είναι η προμήθεια από τον ίδιο ή περισσότερους προμηθευτές παρόμοιων αγαθών σε συνδυασμό με τη συνολική αξία των κατατεθειμένων προμηθειών στη διάρκεια συγκεκριμένης χρονικής περιόδου.¹¹ Για παράδειγμα, σε περίπτωση που ο ίδιος προμηθευτής προμηθεύει το φορέα, **με απ' ευθείας αναθέσεις**, εντός του ίδιου χρονικού πλαισίου, με προϊόντα παρόμοιων χαρακτηριστικών, τα οποία συνολικά σε αξία υπερβαίνουν το ποσό των 20.000,00€, τότε υφίσταται εξαιρετικά ισχυρή **ένδειξη κατάτμησης** προμηθειών με σκοπό την αποφυγή διαγωνιστικών διαδικασιών.

Προκειμένου να γίνει αντιληπτή η διαδικασία αντιστοίχισης με τα CPV καθώς και ο έλεγχος με τα ανωτέρω κριτήρια για τη νόμιμη κατάτμηση ή μη των

⁹ Άρθρο 10 παρ.10 του Ν.4337/2015. Τροποποίηση διατάξεων του Ν. 4270/2014.

¹⁰ Οδηγίες της ΕΥΔΕ-ΕΤΑΚ του Υπουργείου Παιδείας σχετικά με τον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας μίας δημόσιας προμήθειας καθώς και καθορισμού της κατάλληλης διαδικασίας προμήθειας. Ανακτήθηκε από <http://www.eyde-etak.gr/ContentManagement/Files/ContentFiles518/ARTHRO%2066%20ENHMERWSH%20DIKAIΟΥXWN.pdf>

¹¹ Πράξη υπ' αριθ. 20/03-07-2018 του Ε.Σ. σχετικά με θεώρηση χρηματικών ενταλμάτων για προμήθειες ομοειδών αγαθών. Ανακτήθηκε από <https://www.e-dimos.gr/wp-content/uploads/2019/05/20-18-praji-tmhma-4.pdf>

προμηθειών θα παρατεθεί το επόμενο παράδειγμα, όπου ένας δημόσιος φορέας επιθυμεί για το οικονομικό έτος 2020 την ετήσια προμήθεια για είδη και υπηρεσίες, για τα οποία προκύπτουν τελικά ως ανάδοχοι οι Εταιρείες Α και Β κατά περίπτωση.

Είδος ή Υπηρεσία	CPV	Εκτιμώμενη Αξία (προ ΦΠΑ)	Ανάδοχος
Υπολογιστικές μηχανές	<u>30</u> 14 1000-9	15.000,00€	Εταιρεία Β
Συνεχές χαρτί για εκτυπωτές ηλεκτρονικών υπολογιστών	<u>30</u> 19 9330-2	15.000,00€	Εταιρεία Α
Προσωπικοί ηλεκτρονικοί υπολογιστές	<u>30</u> 21 3000-5	15.000,00€	Εταιρεία Β
Έπιπλα για ηλεκτρονικούς υπολογιστές	<u>39</u> 134000-0	15.000,00€	Εταιρεία Β
Εγκατάσταση καλωδίωσης υπολογιστών	<u>45</u> 314320-0	15.000,00€	Εταιρεία Α
Εξυπηρετητές ηλεκτρονικών υπολογιστών Computer servers	<u>48</u> 822000-6	15.000,00€	Εταιρεία Α
Υπηρεσίες συντήρησης και επισκευής εξοπλισμού ηλεκτρονικών υπολογιστών	<u>50</u> 312000-5	15.000,00€	Εταιρεία Α

Θεωρώντας ότι το κάθε είδος ανήκει σε διαφορετική κατηγορία CPV (5 πρώτα ψηφία) διενεργούμε για το κάθε είδος απευθείας ανάθεση και προκύπτουν ως ανάδοχοι οι εταιρείες Α και Β κατά περίπτωση. **Με βάση το 1^ο κριτήριο** ενδεχομένως **δεν υπάρχει θέμα κατάτμησης** καθόσον τα αντικείμενα προμήθειας είναι διαφορετικά κατά κατηγορία CPV και πολύ περισσότερο τα αντικείμενα υπ' αριθ. 4,5,6 και 7 ανήκουν και σε διαφορετικό τμήμα CPV (2 πρώτα ψηφία). **Αντίθετα με βάση το 2^ο κριτήριο υπάρχει ισχυρή ένδειξη κατάτμησης** καθόσον παρά το διαφορετικό CPV κάποια είδη/υπηρεσίες έχουν παρόμοια χαρακτηριστικά.

Εναλλακτικά, προς αποφυγή τυχόν κατάτμησης, διενεργείται ένας ανοικτός ηλεκτρονικός διαγωνισμός (σε Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.) συνολικής εκτιμώμενης αξίας 70.000,00€ προ ΦΠΑ. Σίγουρα δεν υπάρχει κατάτμηση, αλλά πετυχαίνουμε την μικρότερη τιμή σε σχέση με τις απευθείας αναθέσεις της (α) περίπτωσης ;

Όπως θα αποδειχθεί από τα στοιχεία της έρευνας (προμήθειες φωτοαντιγραφικού χαρτιού Α4) **οι προμήθειες μέσω απευθείας αναθέσεων επιφέρουν παρόμοια αποτελέσματα με προμήθειες** που το χαρτί Α4 εντάσσεται ως ομάδα ειδών γραφικής ύλης **σε ένα συνοπτικό ή ανοικτό διαγωνισμό**. Βασική προϋπόθεση είναι είτε να γίνει δημοσίευση της έρευνας αγοράς σε Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. (προαιρετικά μπορεί να γίνει) είτε να γίνει δημοσίευση σε ΔΙΑΥΓΕΙΑ είτε να γίνει δημοσίευση σε ιστοσελίδα του δημόσιου φορέα είτε να γίνει πρόσκληση σε περισσότερους από έναν οικονομικό φορέα είτε συνδυασμός των προαναφερόμενων.

1.3.8. Συμφωνία - πλαίσιο (άρθρο 39)

Η συμφωνία-πλαίσιο δεν αποτελεί μία νέα διαδικασία δημόσιας προμήθειας όπως αυτές περιεγράφηκαν στις ανωτέρω ενότητες 1.3.3. έως 1.3.5., αλλά μία **συμφωνία “ομπρέλα”** μεταξύ των αναθετουσών αρχών και οικονομικών φορέων, στην οποία αποτυπώνονται εκ των προτέρων κάποιοι ή και όλοι οι όροι με βάση τους οποίους θα εκτελεστούν οι μελλοντικές συμβάσεις που θα συναφθούν καθ' όλη τη διάρκεια αυτής της συμφωνίας.¹²

Τα βασικά σημεία μίας συμφωνίας πλαίσιο όπως αρχικά αποτυπώθηκαν στο άρθρο 26 του ΠΔ 60/2007 και μεταγενέστερα στο άρθρο 39 του Ν. 4412/16 είναι:

α. Η διάρκεια μιας συμφωνίας - πλαισίου δεν μπορεί να υπερβαίνει τα τέσσερα (4) έτη, εκτός εξαιρετικών περιπτώσεων.

β. Οι αναθέτουσες αρχές δεν μπορούν να προσφεύγουν στις συμφωνίες - πλαίσιο καταχρηστικά ή κατά τρόπο που να εμποδίζει, περιορίζει ή νοθεύει τον ανταγωνισμό.

γ. Μια συμφωνία - πλαίσιο μπορεί να συναφθεί με ένα μόνο οικονομικό φορέα, ή με περισσότερους οικονομικούς φορείς. Στην περίπτωση που συναφθεί με περισσότερους οικονομικούς φορείς υπάρχει η δυνατότητα να γίνονται επί μέρους νέοι διαγωνισμοί (μέσω κλειστής διαδικασίας) μεταξύ μόνο των οικονομικών φορέων που προέκυψαν από την αρχική συμφωνία πλαίσιο. Η ανάθεση κάθε σύμβασης γίνεται στον προσφέροντα που υπέβαλε την καλύτερη προσφορά βάσει των κριτηρίων ανάθεσης που έχουν καθορισθεί στη συγγραφή υποχρεώσεων της αρχικής συμφωνίας - πλαίσιο.

Οι συμφωνίες-πλαίσιο ολοκληρώνονται σε δύο φάσεις:

α. Κατά την πρώτη φάση συνάπτεται η συμφωνία-πλαίσιο, η οποία δεν περιλαμβάνει εκ του νόμου καμία συμβατική δέσμευση, αλλά προδιαγράφει κατά κανόνα τους όρους και τις προϋποθέσεις της τελικής σύμβασης που θα ισχύσει όταν αγοραστούν τα προϊόντα/υπηρεσίες/έργα.

β. Η δεύτερη φάση είναι η ανάθεση των εκτελεστικών συμβάσεων (“call-off”) που βασίζονται σε μια συμφωνία-πλαίσιο, με τις οποίες και δημιουργείται τελικά η συμβατική δέσμευση για την αγορά προϊόντων ή υπηρεσιών συγκεκριμένης ποσότητας, όγκου ή αξίας. Ο τρόπος με τον οποίο συνάπτονται οι εκτελεστικές συμβάσεις που βασίζονται σε μια συμφωνία-πλαίσιο, εξαρτάται από το εάν η συμφωνία-πλαίσιο συνήφθη μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και από το εάν καθορίζονται όλοι οι όροι στη συμφωνία-πλαίσιο ή όχι. Όταν πρόκειται να ανατεθεί μια συγκεκριμένη σύμβαση με νέο κλειστό διαγωνισμό (όταν έχουμε

¹² Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. (2014). Κατευθυντήρια Οδηγία υπ' αριθ. 03 σχετικά με την εφαρμογή της Συμφωνίας Πλαίσιο (Απόφαση 246/2014): https://www.eaadsy.gr/images/docs/20140730-Kateythytiria_Odigia_3-2014.pdf

πολλούς οικονομικούς φορείς), η αναθέτουσα αρχή διαβουλεύεται εγγράφως (εκδίδει πρόσκληση) με τους όλους τους οικονομικούς φορείς που είναι ικανοί να εκτελέσουν το αντικείμενο της σύμβασης.

Από την πλευρά των αναθετουσών αρχών, μια συμφωνία-πλαίσιο μπορεί να συναφθεί:

α. Είτε από μια αναθέτουσα αρχή για την κάλυψη των δικών της αναγκών (π.χ. ένα Υπουργείο συνάπτει συμφωνία-πλαίσιο με τρεις προμηθευτές για την προμήθεια γραφικής ύλης των υπηρεσιών του),

β. Είτε από περισσότερες αναθέτουσες αρχές ή μια αναθέτουσα αρχή που λειτουργεί εκ μέρους περισσότερων αναθετουσών αρχών (π.χ. τέσσερις όμοροι δήμοι συνάπτουν συμφωνία-πλαίσιο με έναν ανάδοχο για την εκτέλεση έργων συντήρησης οδοποιίας),

γ. Είτε από μια κεντρική αρχή προμηθειών, η οποία λειτουργεί εκ μέρους άλλων αναθετουσών αρχών. Για παράδειγμα η Εθνική Επιτροπή Υγείας (ΕΠΥ),¹³ συνάπτει μία συμφωνία-πλαίσιο για 10 νοσοκομεία και με 3 προμηθευτές για την προμήθεια ιατροφαρμακευτικού υλικού για 4 έτη.

Από την πλευρά των οικονομικών φορέων, όπως προαναφέρθηκε, μια συμφωνία-πλαίσιο μπορεί να συνάπτεται με έναν μόνο από αυτούς που υπέβαλαν προσφορά, ή με περισσότερους.

Οι αναθέτουσες αρχές και οι οικονομικοί φορείς που είναι συμβαλλόμενα μέρη σε μία συμφωνία-πλαίσιο παραμένουν ίδιοι καθ' όλη τη διάρκεια αυτής. Κανένα νέο μέρος δεν μπορεί να συμμετέχει στη συμφωνία-πλαίσιο μετά τη σύναψή της. Στην ουσία οι συμφωνίες-πλαίσιο αποτελούν ένα κλειστό σύστημα, στο οποίο κανείς άλλος εκτός των αρχικώς συμβαλλομένων, δεν μπορεί να συμμετέχει, είτε ως αναθέτουσα αρχή είτε ως οικονομικός φορέας.

Για τη σύναψη των συμφωνιών-πλαίσιο (ή συμφωνιών “ομπρέλα” για τις μελλοντικές συμβάσεις) οι αναθέτουσες αρχές ακολουθούν τις διαδικασίες των δημοσίων προμηθειών. Για παράδειγμα μπορούν να επιλέξουν ανοικτή ή κλειστή διαδικασία για την επιλογή των οικονομικών φορέων που θα συμμετέχουν στη συμφωνία-πλαίσιο, ή ακόμα και τη διαδικασία με διαπραγμάτευση.

Σημαντικό είναι και ο καθορισμός της συνολικής διάρκειας μιας συμφωνίας-πλαίσιο, το οποίο απαιτεί καλή γνώση της συγκεκριμένης αγοράς στην οποία απευθύνεται η αναθέτουσα αρχή. Επιθυμητό είναι να επιτυγχάνεται ισορροπία μεταξύ των ωφελειών από μακροχρόνιες συμφωνίες πλαίσιο (όπως μειωμένο κόστος ανάθεσης, και ταχύτητα διαδικασιών) και του κινδύνου πιθανού περιορισμού του ανταγωνισμού ή κλεισίματος της αγοράς για κάποια χρονική περίοδο. Για

¹³ Επιτροπή Προμηθειών Υγείας του Υπουργείου Υγείας
<https://www.moh.gov.gr/articles/epitroph-promhtheiwn-ygeias/>

παράδειγμα, θα ήταν προτιμότερο να συναφθεί μια συμφωνία-πλαίσιο σύντομης διάρκειας (π.χ. 2 ετών) για την προμήθεια κάποιων τεχνολογικών προϊόντων, τα οποία υπόκειται σε συχνές αλλαγές και που εισέρχονται συνεχώς νέοι φορείς στη σχετική αγορά, παρά μία συμφωνία – πλαίσιο 4 ετών.

1.3.9. Τεχνικές Προδιαγραφές (άρθρο 54)

Οι τεχνικές προδιαγραφές καθορίζουν τα ελάχιστα απαιτούμενα χαρακτηριστικά του αντικειμένου της προμήθειας, τα οποία μπορεί επίσης να αναφέρονται και σε συγκεκριμένη διαδικασία ή μέθοδο παραγωγής.

Είναι σημαντικό ότι οι τεχνικές προδιαγραφές πρέπει να εξασφαλίζουν ισότιμη πρόσβαση των οικονομικών φορέων στις διαγωνιστικές διαδικασίες και να μην δημιουργούν αδικαιολόγητα εμπόδια στο άνοιγμα των δημόσιων προμηθειών στον ανταγωνισμό. Άρα δεν πρέπει να περιέχουν αναφορά συγκεκριμένης κατασκευής ή προέλευσης ή ιδιαίτερης μεθόδου κατασκευής που να χαρακτηρίζει τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες που παρέχονται από έναν συγκεκριμένο οικονομικό φορέα ούτε εμπορικού σήματος, διπλώματος ευρεσιτεχνίας, τύπων ή συγκεκριμένης καταγωγής ή παραγωγής που θα είχε ως αποτέλεσμα να ευνοούνται ή να αποκλείονται ορισμένες επιχειρήσεις ή ορισμένα προϊόντα. Η αναφορά, κατ' εξαίρεση, επιτρέπεται όταν δεν είναι δυνατόν να γίνει επαρκώς προσδιορισμένη και κατανοητή η περιγραφή του αντικειμένου της σύμβασης, συνοδευόμενη από τον όρο «ή ισοδύναμο».

Η αναθέτουσα αρχή δεν απορρίπτει προσφορά με την αιτιολογία ότι τα προσφερόμενα έργα, αγαθά ή οι υπηρεσίες δεν πληρούν τις τεχνικές προδιαγραφές στις οποίες έχει παραπέμψει, εφόσον ο προσφέρων αποδεικνύει στην προσφορά του, με κάθε ενδεδειγμένο μέσο, ότι οι λύσεις που προτείνει πληρούν κατά ισοδύναμο τρόπο τις απαιτήσεις που καθορίζονται από τις τεχνικές προδιαγραφές.

Επιπλέον κατά την κατάρτιση των τεχνικών προδιαγραφών οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη και τις **Ενιαίες Τεχνικές Προδιαγραφές** που εκπονούνται από τη Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων και Προμηθειών της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου, και οι οποίες αναρτώνται στο Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. στην ενότητα «Μητρώο Ενιαίων Τεχνικών Προδιαγραφών». ¹⁴ Οι ενιαίες τεχνικές προδιαγραφές αναφέρονται σε προϊόντα και υπηρεσίες που έχουν αντιστοιχισθεί μοναδικά με συγκεκριμένο CPV.

Συνεπώς έχοντας ως παράδειγμα το φωτοαντιγραφικό χαρτί τύπου A4, εάν ένας δημόσιος φορέας διενεργήσει προμήθεια χαρτιού A4 (ανακυκλωμένου ή μη ανακυκλωμένου), δύναται να χρησιμοποιήσει τις τεχνικές προδιαγραφές που είναι

¹⁴Αναζήτηση Ενιαίων Τεχνικών Προδιαγραφών για δημόσιες προμήθειες σε Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. http://www.eprocurement.gov.gr/techSpecs_search-ViewController-context-root/faces/techSpecs_data.jspx

αναρτημένες στο Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ., και οι οποίες αντιστοιχούν μοναδικά με τον κωδικό CPV: 30197643-5 «Φωτοαντιγραφικό χαρτί».

1.3.10. Κατακύρωση - Σύναψη Σύμβασης (άρθρο 105)

Το επόμενο στάδιο μετά την αξιολόγηση των τεχνικών-οικονομικών προσφορών είναι η έκδοση της απόφασης κατακύρωσης (ή ανάθεσης) και εν συνεχεία η σύναψη σύμβασης με τον ανάδοχο οικονομικό φορέα.

Στις διαδικασίες των προμηθειών ειδών ή γενικών υπηρεσιών, δύναται να κατακυρωθεί ολόκληρη ή μεγαλύτερη ή μικρότερη ποσότητα κατά ποσοστό στα εκατό, εφόσον αυτό καθορίζεται στους όρους της προμήθειας. Η αναθέτουσα αρχή κοινοποιεί αμέσως την απόφαση κατακύρωσης, μαζί με αντίγραφο όλων των πρακτικών της διαδικασίας ελέγχου και αξιολόγησης των προσφορών, σε κάθε συμμετέχοντα οικονομικό φορέα.

Μετά την νόμιμη προθεσμία για υποβολή τυχόν ένστασης ή προδικαστικής προσφυγής από τους οικονομικούς φορείς, η αναθέτουσα αρχή προσκαλεί τον ανάδοχο να προσέλθει για την υπογραφή του συμφωνητικού, θέτοντάς του προθεσμία που δε μπορεί να υπερβαίνει τις είκοσι (20) ημέρες από την κοινοποίηση σχετικής έγγραφης ειδικής πρόσκλησης.

1.3.11. Ματαίωση Διαδικασίας (άρθρο 106)

Συνήθως στην περίπτωση μη υποβολής προσφοράς ή λόγω απόρριψης όλων των προσφορών, ματαιώνεται η διαδικασία της προμήθειας.

Σε πιο ειδικές περιπτώσεις η διαδικασία μπορεί να ματαιωθεί είτε λόγω παράτυπης διεξαγωγής της διαδικασίας ανάθεσης, είτε αν οι οικονομικές και τεχνικές παράμετροι που σχετίζονται με τη διαδικασία ανάθεσης άλλαξαν ουσιωδώς και η εκτέλεση του συμβατικού αντικειμένου δεν ενδιαφέρει πλέον τον δημόσιο φορέα για τον οποίο προορίζεται το υπό ανάθεση αντικείμενο, είτε αν η επιλεγείσα προσφορά κριθεί ως μη συμφέρουσα από οικονομική άποψη.

Η περίπτωση της «μη συμφέρουσας από οικονομική άποψη» προσφοράς, σημαίνει ότι είναι υψηλότερη από την εκτιμώμενη αξία που προσδιορίστηκε στους όρους της προμήθειας. Για παράδειγμα σε μία προμήθεια ο δημόσιος φορέας εκτιμά, βασιζόμενος στην προμήθεια του προηγούμενου έτους, ότι η ανώτερη τιμή προ ΦΠΑ για το πακέτο 500 φύλλων φωτοαντιγραφικού χαρτιού A4 (80gr) που δύναται να αποδεχτεί είναι 2,60€ προ ΦΠΑ. Εάν η χαμηλότερη υποβαλλόμενη προσφορά είναι άνω των 2,60€, τότε είναι μη συμφέρουσα από οικονομική άποψη για το δημόσιο φορέα, και η προμήθεια θα ματαιωθεί ή και θα επαναληφθεί σε μεταγενέστερο χρόνο με τροποποίηση ή μη των όρων της.

Η ορθή εκτίμηση κόστους της προμήθειας (στην ουσία η ανώτερη αποδεκτή προσφερόμενη τιμή) είναι κρίσιμος παράγοντας για την επιτυχή ολοκλήρωσή της. Για παράδειγμα η λανθασμένη εκτίμηση μίας υψηλής ανά μονάδα τιμής, βασισμένης σε

στοιχεία της προγενέστερης προμήθειας και όχι σε στοιχεία της αγοράς ή σε στοιχεία παρόμοιων πρόσφατων προμηθειών από λοιπούς δημόσιους φορείς (με έδρα στην ίδια Περιφέρεια) μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την υποβολή υψηλών προσφορών. Αντίθετα η λανθασμένη εκτίμηση μίας χαμηλής ανά μονάδα τιμής ενδέχεται να επιφέρει μη υποβολή προσφορών.

Στο Κεφάλαιο 5 της εργασίας επιχειρείται η εκτίμηση της προσφερόμενης τιμής χαρτιού A4 με στόχο τη χρήση για παρόμοια είδη μίας ανάλογης μεθοδολογίας εκτίμησης προσφερόμενης τιμής. Απώτερος σκοπός είναι η επίτευξη υποβολής προσφορών σε σχετικά χαμηλές τιμές (π.χ. να μην υπάρχει περιθώριο υποβολής υψηλής τιμής λόγω λανθασμένης εκτίμησης υψηλού κόστους) και χωρίς ματαίωση διαδικασιών.

Κεφάλαιο 2. Δημοσιότητα και Διαφάνεια στις Δημόσιες Συμβάσεις

Οι δαπάνες που συνδέονται με τις δημόσιες συμβάσεις ανέρχονται σε υψηλά επίπεδα σε αρκετές χώρες. Χαρακτηριστικά στις χώρες μέλη του Ο.Ο.Σ.Α., οι δαπάνες φθάνουν ακόμη και το 20% του Α.Ε.Π. Σε σχετική μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Public Procurement Indicators 2011, Brussels, 5 December 2012), εκτιμάται ότι το 2011, το ύψος της δαπάνης για δημόσιες συμβάσεις στις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανήλθε στο 19% του κοινοτικού Α.Ε.Π., επίπεδο στο οποίο κυμάνθηκε σε όλη τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας. Στην ίδια μελέτη, τα αντίστοιχα μεγέθη που αφορούν στην Ελλάδα εκτιμάται ότι ανήλθαν σε 18,4 δισ. ευρώ ή σε ποσοστό 8,8% του Α.Ε.Π.¹⁵

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) η αρχή της διαφάνειας πρέπει να τυγχάνει εφαρμογής σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης, ιδίως στο στάδιο της επιλογής υποψηφίων ακόμη και εάν δεν υπάρχει σχετική πρόβλεψη περί τούτου, ώστε να καθίσταται δυνατή η πραγμάτωση της αρχής της παροχής ίσων ευκαιριών στους υποψήφιους οικονομικούς φορείς. Η αρχή της διαφάνειας καθιστά δυνατό το άνοιγμα στον ανταγωνισμό του τομέα δημοσίων συμβάσεων, καθώς και τον έλεγχο της αμερόληπτης διεξαγωγής των διαδικασιών ανάθεσης. Ωστόσο όπως υποστηρίζει ο Μ. Οικονόμου (2009), η διαφάνεια πριν από τη σύναψη της δημόσιας σύμβασης ενδεχόμενα να είναι ζημιολόγος, αφού προκαλεί τις επιχειρήσεις να ευθυγραμμιστούν με τους ανταγωνιστές τους αντί να παρουσιάσουν μια προσφορά συμβατή με τις δικές τους δυνατότητες.¹⁶

Επιπλέον, η μη ορθή τήρηση των διαδικασιών προμηθειών (π.χ. κατάτμηση δαπάνης προς αποφυγή διενέργειας συνοπτικού διαγωνισμού) και η αποφυγή δημοσίευσης, υποκρύπτει πιθανόν κατευθυνόμενη ανάθεση της προμήθειας σε συγκεκριμένο ανάδοχο. Συνήθεις περιπτώσεις μη ορθών πρακτικών που έχουν καταγραφεί είναι οι κάτωθι:¹⁷

- Η υπογραφή της σύμβασης για αγαθά, υπηρεσίες ή έργα δεν συμφωνεί με τις αρχικές απαιτήσεις της προκήρυξης, καθόσον εμπεριέχονται μη προβλεφθείσες εργασίες κ.λπ. (π.χ. υπερσυμβατικές εργασίες).
- Αδικοιολόγητες κατατμήσεις, δηλαδή ανάθεση δύο ή περισσότερων συμβάσεων για παρεμφερή υλικά, υπηρεσίες εντός του ίδιου έτους, χωρίς

¹⁵ Κατευθυντήρια Οδηγία 9 της ΕΑΑΔΗΣΥ <https://www.eaadhsy.gr/>

¹⁶ Οικονόμου Μ. (2009). Δημόσιες Συμβάσεις και Δίκαιο Ελεύθερου Ανταγωνισμού. Αθήνα. Νομική Βιβλιοθήκη, σ. 17

¹⁷ Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας & Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (2013). Εθνικό Σχέδιο κατά της διαφθοράς «Διαφάνεια».

προφανή λόγο που να δικαιολογεί τη χωριστή ανάθεση, με συνέπεια να ακολουθούνται λιγότερο ανταγωνιστικές διαδικασίες.

- Πολύ σύντομο διάστημα μεταξύ δημοσίευσης και υποβολής προσφορών.
- Ανεπαρκής πληροφόρηση μέσω προκήρυξης ώστε οι υποψήφιοι να μην γνωρίζουν πού να απευθυνθούν για διευκρινίσεις ή ερωτήσεις, επί των όρων της προκήρυξης κ.λπ. Ανεπαρκής και ασαφής περιγραφή των απαιτήσεων της διακήρυξης όσον αφορά υλικά, εργασίες κ.λπ., ώστε οι υποψήφιοι να μην μπορούν να προσδιορίσουν εάν τους συμφέρει η ανάληψη της συγκεκριμένης σύμβασης (π.χ. δεν διευκρινίζεται σε σύμβαση εάν η αποξήλωση του παλαιού υλικοτεχνικού εξοπλισμού θα συνοδεύεται και από τυχόν χρήση παλαιού υλικού που είναι σε καλή κατάσταση, γεγονός που θα μείωνε την προσφορά). Πολύ περιοριστική-στενή/αυστηρή περιγραφή των δημοπρατούμενων αγαθών, ώστε να αποκλείονται υποψήφιοι ή αντίθετα ευρείες προδιαγραφές της προκήρυξης και εν μέρει ασάφεια ώστε να ευνοούνται σε συμμετοχή και υποψήφιοι που ειδάλλως δεν θα μπορούσαν να συμμετάσχουν.
- Συγκεκριμένες παροχές που δεν απαιτούνται για την επιτυχή υλοποίηση του έργου και μεταγενέστερα μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως δωροδοκία υπαλλήλων, καθόσον οι παροχές μάλλον θα είναι προς χρήση των υπαλλήλων (οχήματα για επιβλέποντες, Η/Υ για επιβλέποντες κ.ά.).
- Δείκτες αναφορικά με “στημένες” προδιαγραφές, όπως για παράδειγμα σε διαγωνισμό να τεθεί ο όρος παράδοσης των προϊόντων σε εξαιρετικά πιεστικό χρονοδιάγραμμα που αυτόματα αποκλείει αρκετούς προμηθευτές,
- Κατευθυνόμενη διαδικασία επιλογής της σύνθεσης της Επιτροπής Διαγωνισμού με τεχνητή κλήρωση των μελών της ή η Επιτροπή χειραγωγείται από ένα μέλος της συνήθως υψηλόβαθμο.
- Δείκτες συμπαιγνίας-συνεννόησης υποψηφίων. Για παράδειγμα οι τιμές κατακύρωσης είναι υψηλότερες συγκριτικά προς τις μέσες τιμές που προκύπτουν από έρευνα αγοράς, και αυτές πέφτουν συνήθως όταν εμφανίζεται ένας νέος προμηθευτής.

Η μέγιστη δυνατή δημοσιότητα και διαφάνεια, που μπορεί να επιτευχθεί με την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών και ιδίως του διαδικτύου, δύναται να αμβλύνει την εμφάνιση περιπτώσεων μη ορθών πρακτικών προμηθειών. Ως προς την κατεύθυνση αυτή, από τον Οκτώβριο 2010 ξεκίνησε τη δημοσιοποίηση εγγράφων προμηθειών στο πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ και ακολούθησε εν συνεχεία το Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. και το Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. Στην ουσία γίνεται προσπάθεια αξιοποίησης των πλεονεκτημάτων των ηλεκτρονικών προμηθειών που είναι η μείωση του χρόνου

ενημέρωσης και απόκρισης των υποψήφιων οικονομικών φορέων καθώς και η αύξηση της διαφάνειας.¹⁸

Η δημοσίευση των προμηθειών βοηθά τους οικονομικούς φορείς να πληροποιηθούν έγκαιρα για τους διαγωνισμούς που τους αφορούν ή ακόμη και σε προγενέστερο στάδιο να ενημερωθούν για τη δημόσια διαβούλευση τεχνικών προδιαγραφών που θα αποτελέσουν αντικείμενο μελλοντικών διαγωνισμών.

Στις επόμενες ενότητες θα παρουσιαστούν οι εφαρμογές/ιστοσελίδες, στις οποίες γίνεται δημοσίευση εγγράφων των προμηθειών δημοσίου.

2.1. Πρόγραμμα Δι@ύγεια

Το Πρόγραμμα Δι@ύγεια που θεσπίστηκε με το νόμο 3861/2010 (ΦΕΚ 112/Α'/13-7-2010) στοχεύει στην επίτευξη της μέγιστης δυνατής δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δραστηριότητας και τη διασφάλιση της διαφάνειας.¹⁹

Από τον Οκτώβριο 2010 αναρτώνται στην ιστοσελίδα του Δι@ύγεια όλες οι αποφάσεις πράξεων του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ, των φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και των φορέων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Μεταξύ των λοιπών εγγράφων υποχρεωτικά αναρτώνται και έγγραφα δημόσιων προμηθειών όπως οι περιλήψεις διακηρύξεων και οι αποφάσεις κατακύρωσης/ανάθεσης προμηθειών.

Επιπλέον είναι σημαντικό ότι κάθε πράξη, εκτός από όσες δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, αποκτά ισχύ μόνο μέσω της ανάρτησής της στο Δι@ύγεια. Με την ολοκλήρωση της ανάρτησης κάθε πράξη υπογράφεται ψηφιακά από το σύστημα Δι@ύγεια και αποκτά έναν μοναδικό Αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης (ΑΔΑ). Ο πολίτης μπορεί να επικαλείται τα αναρτημένα έγγραφα με βάση τον ΑΔΑ στις συναλλαγές του με τις δημόσιες υπηρεσίες, χωρίς να απαιτείται η επικύρωσή τους ενώ οι δημόσιες υπηρεσίες διεκπεραιώνουν υποθέσεις χωρίς να διακινούν με φυσικό τρόπο τα ήδη αναρτημένα έγγραφα. Αρκεί μόνο η επίκληση του ΑΔΑ των πράξεων για την επικοινωνία μεταξύ των δημόσιων φορέων.

2.2. Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.)

Το Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. που συστάθηκε με το άρθρο 11 του Ν. 4013/2011 στο Υπουργείο Ανάπτυξης (Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή) έχει ως σκοπό τη συλλογή, την επεξεργασία και τη δημοσιοποίηση στοιχείων αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις, εκτιμώμενης αξίας ίσης ή ανώτερης του ποσού των χιλίων (1.000) ευρώ (άνευ ΦΠΑ) και ανεξαρτήτως διαδικασίας ανάθεσης.

Στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ καταχωρίζονται από τους αναθέτοντες φορείς ηλεκτρονικά σε μορφή pdf τα έγγραφα της προκήρυξης και της διακήρυξης, η απόφαση

¹⁸ Robert G. Allen (2003). Best Practices e-Procurement.

¹⁹ Ιστοσελίδα Προγράμματος Δι@ύγεια : <https://diavgeia.gov.gr/info>

κατακύρωσης/ανάθεσης και το συμφωνητικό. Η κάθε καταχώριση δημοσίου εγγράφου στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. αντιστοιχεί σε ένα μοναδικό Αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης Μητρώου (ΑΔΑΜ). Γνωρίζοντας τον ΑΔΑΜ από ένα έγγραφο μπορούμε εύκολα να το αναζητήσουμε στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.

Η καταχώριση ενός εγγράφου στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. περιλαμβάνει, κατά περίπτωση, τουλάχιστον τα ακόλουθα επιμέρους στοιχεία:

α. την εκτιμώμενη αξία της προμήθειας (για τις προκηρύξεις και διακηρύξεις),

β. τον κωδικό των αγαθών ή υπηρεσιών κατά το Κοινό Λεξιλόγιο Δημοσίων Συμβάσεων (Common Procurement Vocabulary - CPV) για όλες τις αναρτήσεις.

γ. τη γεωγραφική περιοχή βάσει της Κοινής Ονοματολογίας των Εδαφικών Στατιστικών Μονάδων (Nomenclature of territorial units for statistics - NUTS) του τόπου υλοποίησης της προμήθειας,

δ. την επωνυμία και το ΑΦΜ του οικονομικού φορέα (για αναθέσεις και συμβάσεις) καθώς και την αξία της σύμβασης, ήτοι τη συνολική προσφερόμενη αξία ανά μειοδότη.

Η καταχώριση των απαιτούμενων εγγράφων των δημοσίων προμηθειών στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., καθώς και η αναφορά του Αριθμού Διαδικτυακής Ανάρτησης Μητρώου (ΑΔΑΜ) επί αυτών, αποτελούν στοιχεία της κανονικότητας μίας δημόσιας προμήθειας. Για παράδειγμα η μη ανάρτηση μίας Διακήρυξης στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. δίνει το δικαίωμα προσφυγής για έναν υποψήφιο ανάδοχο που δεν έλαβε γνώση και δεν υπέβαλε προσφορά ή εάν η σύμβαση δεν έχει ΑΔΑΜ δεν δύναται να ολοκληρωθεί η εξόφληση του οικονομικού φορέα.

Ο ΑΔΑΜ, το CPV και ο αριθμός NUTS είναι μερικά από στοιχεία που έχουν αναζητηθεί στην ανάλυση του 4^{ου} Κεφάλαιο.

2.2.1. Δικαίωμα Πρόσβασης σε Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.²⁰

Αρμόδια για την λειτουργία και την τεχνική υποστήριξη του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. είναι η Διεύθυνση Ανάπτυξης και Τεχνικής Στήριξης του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και κατ' επέκταση ο διαδικτυακός τόπος του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. είναι προσβάσιμος μέσω της Διαδικτυακής Πύλης του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. Το Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. υποστηρίζει διαβαθμισμένη πρόσβαση με την απόδοση διαφορετικών δικαιωμάτων στις αντίστοιχες κατηγορίες χρηστών (απλοί χρήστες, πιστοποιημένοι χρήστες των αναθετουσών αρχών, πιστοποιημένοι χρήστες της Τεχνικής Υποστήριξης Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.).

²⁰ Απόφαση 57654//23-05-17 (ΦΕΚ 1781/Β) σχετικά με το Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. Ανακτήθηκε από http://www.eprocurement.gov.gr/webcenter/files/KHMDHS/apofasi_kimdis_Fek.pdf

Ως απλός χρήστης του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. μπορεί να συνδεθεί κάθε ιδιώτης, επιχείρηση ή άλλος ιδιωτικός ή δημόσιος φορέας που επιθυμεί να ενημερωθεί για τα αναρτημένα στοιχεία του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. Η πρόσβασή τους στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. πραγματοποιείται μέσω της διαδικτυακής πύλης του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και δεν απαιτεί ειδικές διαδικασίες εγγραφής, ταυτοποίησης και αναγνώρισης.

Για τους σκοπούς της έρευνας του 4^{ου} Κεφαλαίου τα στοιχεία ανακτήθηκαν συνδεδεμένος ως «Απλός Χρήστης του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.».

2.3. Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.)

Το Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. είναι μία ηλεκτρονική πλατφόρμα όπου διακινούνται ηλεκτρονικά, με υποχρεωτική χρήση προηγμένων ηλεκτρονικών υπογραφών όπως ορίζονται στον Κανονισμό (ΕΕ) 910/2014, τα έγγραφα που απαιτούνται σε κάθε στάδιο ενός διαγωνισμού, και τα οποία ορίζονται στο Ν. 4412/16 καθώς και στους όρους της διακήρυξης της εκάστοτε δημόσιας προμήθειας.

Οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να χρησιμοποιούν το Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. (άρθρο 36 του Ν. 4412/16) σε όλα τα στάδια της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων του νόμου 4412/16, με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των 60.000,00€ προ ΦΠΑ. Προαιρετικά όμως μπορεί να χρησιμοποιηθεί και για τη διενέργεια των Συνοπτικών Διαγωνισμών του άρθρου 117 του Ν. 4412/16.

Τα κυριότερα στάδια ενός διαγωνισμού, σε χρονολογική σειρά εκτέλεσής τους στην πλατφόρμα του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. είναι τα εξής:

- Δημιουργία Διαγωνισμού από τους Πιστοποιημένους χρήστες των αναθετουσών αρχών. Στους διαγωνισμούς εισάγεται στην πλατφόρμα υποχρεωτικά το κάθε είδος ξεχωριστά με υποχρεωτικά πεδία την περιγραφή του είδους, την εκτιμώμενη τιμή ανά μονάδα μέτρησης, την ποσότητα, το CPV του είδους και την Κατηγορία του CPV (π.χ. CPV 35111000-5 «Πυροσβεστικός εξοπλισμός», Κατηγορία CPV 35111).
- Υποβολή ηλεκτρονικών προσφορών από τους πιστοποιημένους οικονομικούς φορείς μέσω της πλατφόρμας.
- Αποσφράγιση και Αξιολόγηση Τεχνικών Προσφορών από τα μέλη της ορισμένης επιτροπής, τα οποία είναι και πιστοποιημένοι χρήστες.
- Αποσφράγιση και Αξιολόγηση Οικονομικών Προσφορών από την ορισμένη επιτροπή μόνο για τις προσφορές που ήταν τεχνικά αποδεκτές.
- Αξιολόγηση δικαιολογητικών μειοδότη.
- Κατακύρωση διαγωνισμού.

Λόγω της πολυπλοκότητας των ανωτέρω σταδίων στο Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. έχει δημιουργηθεί ειδική ενότητα «e-learning» όπου παρουσιάζονται αναλυτικά όλα τα απαιτούμενα βήματα.²¹

2.3.1. Δικαίωμα Πρόσβασης σε Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.²²

Ο διαδικτυακός τόπος τήρησης του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. είναι προσβάσιμος στην ηλεκτρονική διεύθυνση (URL) <http://www.eprocurement.gov.gr/>.

Στο Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ., όπως και στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. αντίστοιχα, υποστηρίζεται διαβαθμισμένη πρόσβαση με την απόδοση διαφορετικών δικαιωμάτων χρήσης στις αντίστοιχες κατηγορίες χρηστών (απλοί χρήστες, πιστοποιημένοι χρήστες των αναθετουσών αρχών, πιστοποιημένοι χρήστες της Τεχνικής Υποστήριξης Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.).

Επιπλέον όμως των ανωτέρω χρηστών, δίνεται πρόσβαση μόνο στο Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και όχι στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., και σε πιστοποιημένους (με ψηφιακή υπογραφή) οικονομικούς φορείς προκειμένου να αναζητούν, να προετοιμάσουν και τελικά να υποβάλουν ηλεκτρονικά προσφορές σε δημόσιους διαγωνισμούς που έχουν αναρτηθεί στη πλατφόρμα του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.. Οι προσφορές δεν δύναται να υποβληθούν σε έγγραφη μορφή (εντός σφραγισμένων φακέλων όπως για παράδειγμα στους συνοπτικούς διαγωνισμούς) ούτε ηλεκτρονικά σε κάποια υπηρεσιακή διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (email) της αναθέτουσας αρχής.

2.4. Εφημερίδα δημοσιεύσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης - eTendering (TED)²³

Για συμβάσεις άνω των ορίων (στην πλειονότητα των διαγωνισμών το όριο είναι η συνολική εκτιμώμενη αξία άνω των 139.000,00€ προ ΦΠΑ),²⁴ δημοσιεύεται η διαδικασία προμήθειας στην Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης (άρθρο 61 του Ν. 4412/16).

Η πλατφόρμα TED (Tenders Electronic Daily) είναι η ηλεκτρονική έκδοση της Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αφορά τις ευρωπαϊκές

²¹ Ενότητα E-Learning σε Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. <http://www.eprocurement.gov.gr/moodle/>

²² Απόφαση υπ' αριθ. 56902/215 από 19-05-2017 σχετικά με Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. Ανακτήθηκε από <https://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-nomothesia/19-c-ethniko-dikaio/276-dhmosieysh-neas-ya-gia-eshdhs>

²³ Ηλεκτρονική έκδοση της Εφημερίδας της Ε.Ε., που αφορά τις ευρωπαϊκές δημόσιες συμβάσεις (TED - Tenders Electronic Daily) : <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

²⁴ Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1828 από 30-10-2019. Κατώτατα όρια συνολικής εκτιμ. αξίας διαγωνισμών. Ανακτήθηκε από: https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20191211-PIN_4-ORIA_BIBLIVN_I_II-2020-2021.pdf

δημόσιες συμβάσεις. Στη πλατφόρμα της TED δημοσιεύονται κάθε χρόνο, στις 24 επίσημες γλώσσες της ΕΕ, προκηρύξεις δημοσίων συμβάσεων αξίας 545 δισ. ευρώ.

Η αναζήτηση στη TED δύναται να πραγματοποιηθεί ανά χώρα, ανά τόπο παράδοσης (NUTS),²⁵ με βάση το CPV ανά επιχειρηματικό τομέα²⁶ ή μέσω σύνθετης αναζήτησης²⁷ για πιο εξειδικευμένα αποτελέσματα.

2.4.1. Η απόδοση της Ελλάδας σε σχέση με τις λοιπές χώρες της Ε.Ε. σε διαγωνισμούς που δημοσιεύονται σε TED

Οι δημόσιες προμήθειες ειδών/υπηρεσιών/έργων αντιπροσωπεύουν πάνω από το 14% του ΑΕΠ της Ε.Ε. Βασική επιδίωξη της Ε.Ε. είναι ο εκάστοτε δημόσιος φορέας να επιτυγχάνει την καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής με την τήρηση της ίσης μεταχείρισης και μη διάκρισης μεταξύ των προμηθευτών καθώς και την τήρηση της διαφάνειας.

Προκειμένου να αξιολογηθεί η αποδοτικότητα ανά χώρα στον τομέα των δημόσιων προμηθειών την περίοδο 01/2018 έως 12/2018 διενεργήθηκε έρευνα με βάση κάποιους δείκτες αξιολόγησης, όπου η συνολική απόδοση είναι ένα άθροισμα βαθμολογιών από 12 μεμονωμένους δείκτες.²⁸

Οι 3 πιο σημαντικοί δείκτες της ανωτέρω έρευνας είναι: **α)** η ύπαρξη μοναδικού πλειοδότη/μειοδότη, **β)** η μη πρόσκληση υποβολής προσφορών και **γ)** το ποσοστό δημοσίευσης, και οι οποίοι συνδέονται αντίστοιχα με το επίπεδο ανταγωνισμού της τοπικής αγοράς, τη διαφάνεια και την δυνατότητα πρόσβασης/ενημέρωσης για τις δημόσιες προμήθειες.

Όπως φαίνεται και στην κάτωθι απεικόνιση, η Ελλάδα (μαζί με Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία, Βουλγαρία, Ρουμανία, Κύπρο) βρίσκεται στις χαμηλότερες θέσεις της αξιολόγησης.

²⁵ Φόρμα Αναζήτησης TED : <https://ted.europa.eu/TED/browse/browseByPD.do>

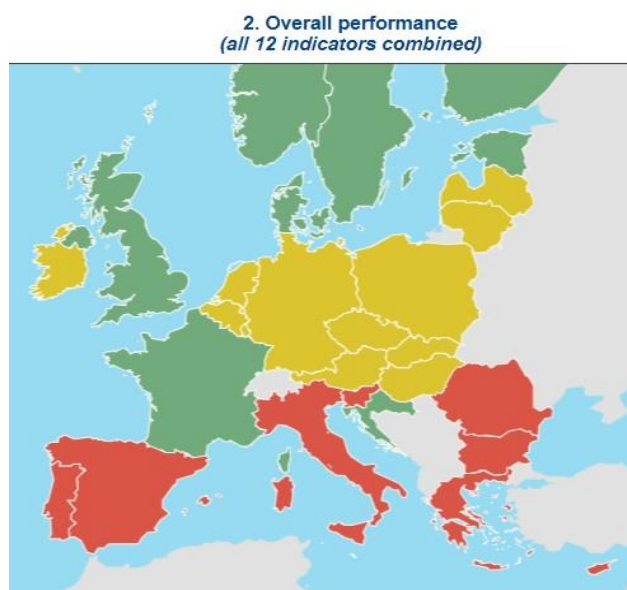
²⁶ Φόρμα Αναζήτησης TED : <https://ted.europa.eu/TED/browse/browseByBS.do>

²⁷ Φόρμα Αναζήτησης TED : <https://ted.europa.eu/TED/search/search.do>

²⁸ Performance per policy area

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

Συνολική επίδοση σε δημόσιες προμήθειες στις χώρες της Ε.Ε. βάση 12 δεικτών αξιολόγησης (με κόκκινο οι χειρότερες επιδόσεις)



Πηγή: *European Commission*

Περαιτέρω αν δούμε αναλυτικά τις επιδόσεις στους 12 επιμέρους δείκτες, η Ελλάδα έχει ικανοποιητικές επιδόσεις μόνο σε 2 δείκτες και μέση επίδοση σε 1 μόνο δείκτη. Η Ελλάδα και η Ισπανία έχουν τις περισσότερες μη ικανοποιητικές επιδόσεις (σύνολο 9), ενώ η Βουλγαρία έχει σε 5 δείκτες μη ικανοποιητική απόδοση.

Η αναλυτική επίδοση ανά χώρα σε κάθε ένα από τους 12 δείκτες παρουσιάζεται στον κάτωθι Πίνακα:

Πίνακας 2 : Επιδόσεις ανά χώρα της Ε.Ε. σε 12 δείκτες αξιολόγησης δημοσίων προμηθειών



Πηγή: *European Commission*

2.5. Διαδικασία Δημοσίευσης

Η δημοσίευση των εγγράφων των προμηθειών, κατά περίπτωση διαδικασίας προμήθειας, σε Δι@ύγεια, Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ και TED είναι ουσιαστική για την τήρηση των κανόνων δημοσιότητας και διαφάνειας. Στον κάτωθι Πίνακα παρουσιάζεται κατά χρονική αλληλουχία η δημοσίευση των εγγράφων δημόσιας προμήθειας μέσω της διαδικασίας ανοικτού διαγωνισμού (ΑΗΜΔ) άνω των ορίων:

Πίνακας 3

Διαδικασία Δημοσίευσης σε Ανοικτές Διαδικασίες Άνω των ορίων²⁹

Ανάρτηση στο TED (μόνο για ποσά άνω των ορίων)	Ανάρτηση στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. και Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ	Ανάρτηση σε Δι@ύγεια
	1. Καταχώρηση πρωτογενούς αιτήματος μετά την υπογραφή του 2. Καταχώρηση Εγκεκριμένου αιτήματος μετά την έγκριση της σχετικής ανάληψης δαπάνης ή άλλης απαιτούμενης ενέργειας.	3. Ανάρτηση πράξης ανάληψης υποχρέωσης δαπάνης στην Δι@ύγεια.
4. Δημοσίευση προκήρυξης στο TED	5. Καταχώρηση προκήρυξης στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ (σε συνοπτικούς διαγων. έχει καταργηθεί η καταχώρηση προκήρυξης σε Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.) 6. Καταχώρηση Διακήρυξης στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. 7. Ανάρτηση Διακήρυξης και λοιπών απαιτούμενων εγγράφων σε Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ	8. Ανάρτηση περίληψης Διακήρυξης στην Δι@ύγεια. Προαιρετικά κάποιοι φορείς την αναρτούν και στην ιστοσελίδα τους (εφόσον διαθέτουν) ή την αποστέλλουν σε επαγγελματικά επιμελητήρια ή σε οικονομικούς φορείς.

²⁹ Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. Αλληλουχία αναρτήσεων https://www.eaadhysy.gr/images/docs/20180808-PIN_2-allhloyxia_anarthsewn_twn_stadiwn_toy_ar8roy_38_n4412.pdf

10. Δημοσίευση αποτελεσμάτων σε TED

9. Καταχώρηση απόφασης Κατακύρωσης στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.

11. Καταχώρηση σύμβασης στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.

12. Καταχώρηση εντολών πληρωμής στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.

13. Ανάρτηση οριστικοπ. πληρωμής στην Δι@ύγεια

Από τον παραπάνω Πίνακα γίνεται αντιληπτό ότι η επίτευξη της μέγιστης διαφάνειας μέσω δημοσίευσης σε 4 διαφορετικές πλατφόρμες, απαιτεί κατάλληλη εκπαίδευση του αρμόδιου προσωπικού προμηθειών.

2.6. Το CPV ως εργαλείο καταχώρησης και αναζήτησης εγγράφων δημόσιων προμηθειών³⁰

Η χρήση των τυποποιημένων κωδικών CPV διευκολύνει την αναζήτηση εγγράφων διαγωνισμών, τα οποία δημοσιεύονται σε Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ και TED. Από το 2003, το TED χρησιμοποιεί τους κωδικούς CPV, ενώ σε εθνικό επίπεδο χρησιμοποιούνται σε Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. και Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. από το 2011 και 2014 αντίστοιχα. Η χρήση του CPV καθιστά ευκολότερο για τους πιθανούς αναδόχους να βρουν ευκαιρίες για αυτούς στις δημόσιες προμήθειες και μειώνει τον κίνδυνο λάθους στη μετάφραση προκηρύξεων, δεδομένου ότι το CPV είναι διαθέσιμο σε όλες τις επίσημες γλώσσες της Ε.Ε.

Η ευκολία αναζήτησης προμηθειών και δυνατότητας υποβολής προσφορών από τους οικονομικούς φορείς συνδέεται με την ακριβή επιλογή του κωδικού ή κωδικών CPV από τον δημόσιο φορέα ώστε να περιγράφεται με όσο το δυνατόν μεγαλύτερη ακρίβεια το αντικείμενο του διαγωνισμού.³¹

Μία καλή πρακτική αναζήτησης στις ιστοσελίδες ανάρτησης εγγράφων δημόσιων προμηθειών, είναι η χρήση των κωδικών CPV σε συνδυασμό με λέξεις-κλειδιά. Η πρακτική αυτή μειώνει τις πιθανότητες μη εύρεσης διαγωνισμού από τον υποψήφιο ανάδοχο. Αντίθετα η αναζήτηση μόνο με κωδικούς CPV ενδεχομένως να μην εμφανίσει μία προμήθεια με λάθος καταχωρημένο CPV αλλά σωστή περιγραφή αντικειμένου.

³⁰ https://simap.ted.europa.eu/documents/10184/36234/cpv_2008_guide_el.pdf

³¹ Ιστοσελίδα αναζήτησης δημόσιων προμηθειών σε Γερμανία : <https://www.infodienst-ausschreibungen.de>

2.7. Ιδιωτικές Πλατφόρμες Αναζήτησης Δημόσιων Προμηθειών σε Ελλάδα και Ε.Ε.

Σκοπός της παρούσας ενότητας είναι να παρουσιαστούν κάποιες εξειδικευμένες υπηρεσίες που παρέχουν έναντι συνδρομής οι ιδιωτικές πλατφόρμες αναζήτησης που εδρεύουν στις χώρες της Ε.Ε. όσο και στην Ελλάδα.

Οι βασικές υπηρεσίες που παρέχουν, αφορά ενημέρωση μέσω email του συνδρομητή (υποψηφίου οικονομικού φορέα) για τις προμήθειες που τον ενδιαφέρουν και οι οποίες προκύπτουν βάσει επιλογών του σε κωδικούς CPV που τον ενδιαφέρουν σε συνδυασμό και με λέξεις-κλειδιά. Οι πιο εξειδικευμένες υπηρεσίες, αφορούν αναφορές (reports) και αναλύσεις δημοσίων διαγωνισμών, οι οποίες βοηθούν τους συνδρομητές:³²

- Στον εντοπισμό διαγωνισμών στους οποίους έχουν περισσότερες πιθανότητες να μειοδοτήσουν.
- Στην κατανόηση της τιμολογιακής πολιτικής των ανταγωνιστών τους με στοιχεία διαγωνισμών που ήταν ανάδοχοι (Competitor & Price Report).
- Στον εντοπισμό των διαγωνισμών που πιθανόν θα δημοσιευθούν στους επερχόμενους μήνες. Λαμβάνονται στατιστικά στοιχεία δημοσίων διαγωνισμών βάση γεωγραφικών επιλογών και υπάρχει η δυνατότητα εντοπισμού του ιστορικού της κάθε Αναθέτουσας αρχής ώστε να προετοιμάζουν καλύτερα τις μελλοντικές τους προσφορές.
- Στην παρακολούθηση της αγοράς (Market Report) ώστε να γνωρίζουν πόσοι διαγωνισμοί δημοσιεύονται στον κλάδο τους ανά έτος, ποιος είναι ο όγκος και η τάση της αγοράς, ποιοι κυριαρχούν σε αυτή την αγορά, με απώτερο σκοπό τον επιτυχή σχεδιασμό της κατάλληλης στρατηγικής υποβολής προσφορών για δημόσιες προμήθειες.

Από τις ανωτέρω ενδεικτικές υπηρεσίες συμπεραίνουμε ότι ο ιδιωτικός τομέας με την συνεχή ανάπτυξη κατάλληλων εργαλείων παρακολουθεί δυναμικά τη συμπεριφορά του ανταγωνισμού όσο και τη συμπεριφορά των δημοσίων φορέων. Η γνώση της αγοράς και του ανταγωνισμού είναι κρίσιμος παράγοντας ανάπτυξης της κατάλληλης στρατηγικής από τους υποψήφιους οικονομικούς φορείς.

Ομοίως οι δημόσιοι φορείς οφείλουν να παρακολουθούν δυναμικά την αγορά και τη συμπεριφορά των οικονομικών φορέων και να προσαρμόζουν κατάλληλα το σχεδιασμό και υλοποίηση των δημοσίων προμηθειών.

³² Εξειδικευμένες υπηρεσίες ιστοσελίδας αναζήτησης δημοσίων προμηθειών σε Γερμανία: <https://www.infodienst-ausschreibungen.de/solutions>

Κεφάλαιο 3. Δημόσιες αρχές σχετιζόμενες με τις προμήθειες

Στο παρόν Κεφάλαιο θα παρουσιαστούν βασικοί δημόσιοι φορείς που επηρεάζουν την πολιτική προμηθειών του Δημοσίου, κυρίως μέσω:

- Ελέγχου νομιμότητας των διαδικασιών προμηθειών σε όλα τα στάδια.
- Εξειδικευμένης ενημέρωσης των δημόσιων φορέων μέσω προτάσεων χρήσης κοινών εγγράφων (διακήρυξης, ανάθεσης κλπ.) καθώς και γνωμοδοτήσεων επί θεμάτων προμηθειών.
- Ανάπτυξης και συντήρησης/αναβάθμισης των διαδικτυακών εργαλείων ανάρτησης εγγράφων προμηθειών και διεξαγωγής διαγωνισμών (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.).

3.1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ε.Σ.)

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι, σύμφωνα με το άρθρο 98 του Συντάγματος, το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο και το ανώτατο όργανο εποπτείας και ελέγχου της δημοσιονομικής διαχείρισης και του δημοσιονομικού συστήματος όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και του δημόσιου τομέα που με ειδική διάταξη νόμου υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχό του (Ν. 4129/2013, Ν. 4270/2014).³³ Το Ελεγκτικό Συνέδριο καθοδηγεί τους δημόσιους φορείς στην ορθή εφαρμογή των δημοσιονομικών αρχών επισημαίνοντας τις αδυναμίες τους και συμβάλλει καθοριστικά στη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης του κράτους. Μία από τις βασικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι ο έλεγχος νομιμότητας στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων προμηθειών.

Ενδεικτικά, κατά το έτος 2017 ελέγχθηκαν συνολικά 3.709 σχέδια συμβάσεων, συνολικού ποσού 7.105.053.374,92€ εκ των οποίων κρίθηκαν μη νόμιμα 123, συνολικού ποσού 160.950.045,31 ευρώ, ήτοι ποσοστό 3,30%.

Από το σύνολο των ανωτέρω ελεγχθεισών διαγωνιστικών διαδικασιών διαπιστώθηκε ότι οι παραβιάσεις της νομοθεσίας αφορούσαν κυρίως:

- α. Την επιλογή των διαδικασιών ανάθεσης των συμβάσεων,
- β. Την τήρηση των διατυπώσεων δημοσιότητας του διαγωνισμού,
- γ. Τη νομιμότητα των όρων της διακήρυξης,
- δ. Την κατακύρωση των διαγωνισμών κατά παράβαση των όρων της διακήρυξης,
- ε. Τον μη νόμιμο αποκλεισμό διαγωνιζομένων,

³³ Ε.Σ. (2019). Έκθεση πεπραγμένων έτους 2017, <https://www.elsyn.gr/el/etisia-ekthesi>

στ. Την ασαφή διατύπωση των όρων της διακήρυξης σχετικά με την καταλληλότητα των υποψηφίων και τις τεχνικές προδιαγραφές της σύμβασης.

Όλα τα ανωτέρω παραβαίνουν τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης, περιορίζουν τον ανταγωνισμό, και οδηγούν σε αρκετές περιπτώσεις στον αποκλεισμό υποψηφίων ή περιορίζουν τη συμμετοχή στο διαγωνισμό ικανών οικονομικών φορέων, οι οποίοι δεν έχουν ασφαλή ενημέρωση για τις απαιτήσεις του διαγωνισμού.

Ενδεικτικά στην έκθεση χρηματοοικονομικού δημοσιονομικού ελέγχου και ελέγχου συμμόρφωσης της Π.Ε. Θεσσαλονίκης για το οικονομικό έτος 2015, δύο από τις βασικές παρατηρήσεις αφορούσαν τις καθυστερήσεις στον προγραμματισμό και την ολοκλήρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών των προμηθειών, και τη μη εξασφαλισμένη χρηματοδότηση για το σύνολο της δαπάνης έργων.³⁴

Επιπλέον το Ε.Σ. προτείνει μεταρρυθμίσεις και βελτιώσεις στον τομέα των προμηθειών στα εξής:

α. Θέσπιση αυστηρών κανόνων, με πρόβλεψη κυρώσεων, στις περιπτώσεις μη έγκαιρου προγραμματισμού των διαγωνισμών προμήθειας αγαθών ουσιωδών για τη λειτουργία των φορέων (ιδίως Δήμων και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και κυρίως των νοσηλευτικών ιδρυμάτων), όπως καύσιμα, τρόφιμα, υπηρεσίες καθαριότητας, προκειμένου να αποφεύγονται οι απευθείας αναθέσεις και οι παράνομες παρατάσεις συμβάσεων.

β. Έλεγχο περιπτώσεων εμφάνισης παγιωμένων συστημάτων ανάθεσης και εκτέλεσης μικρών έργων, κατά παρέκκλιση από τις αρχές της διαφάνειας, της ισότητας συμμετοχής στη διαδικασία επιλογής αναδόχου και του ελεύθερου ανταγωνισμού (π.χ. κυκλικότητα των αναδόχων στα περισσότερα έργα, ασαφή περιγραφή του αντικειμένου της δημοπρασίας, παράνομη σύνταξη του προϋπολογισμού των έργων, επιλογή συστήματος ανάθεσης που δεν ανταποκρίνεται στις πραγματικές συνθήκες των έργων, κατάτμηση δαπανών κ.α.).

γ. Ενίσχυση της διαφάνειας με τη θεσμοθέτηση της διενέργειας μέσω Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και των συνοπτικών διαγωνισμών.

3.2. Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ)³⁵

Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.), όπως προβλέπεται στον ιδρυτικό της νόμο (Ν. 4013/2011, Α'204), αλλά και στις σχετικές διατάξεις των νόμων 4412/2016 (Α'147) και 4413/2016 (Α'148), έχει ως κύρια

³⁴ Ελεγκτικό Συνέδριο (2017). Έλεγχος συστημάτων συμμόρφωσης και χρηματοοικονομικός έλεγχος επί δαπανών της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας για το οικονομικό έτος 2015. Διαθέσιμη στο <https://www.elsyn.gr/el/eidikes-ektheseis>

³⁵ Ιστοσελίδα της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ <https://www.eaadhsy.gr/>

αποστολή την προώθηση μιας ολοκληρωμένης εθνικής στρατηγικής προμηθειών, καθώς και την εναρμόνιση του Εθνικού Δικαίου με το Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων της Ε.Ε.

Η ανωτέρω αποστολή επιτυγχάνεται με τις κάτωθι διαδικασίες:

α. Μέσω τήρησης Εθνικής Βάσης Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Β.Δ.ΔΗ.ΣΥ.) όπου είναι συγκεντρωμένη όλη η νομοθεσία περί προμηθειών. Στην εν λόγω βάση είναι επίσης αναρτημένα συγκεντρωτικά στοιχεία των δημόσιων προμηθειών, τα οποία αντλούνται από τη βάση δεδομένων του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.³⁶

β. Μέσω ανάλυσης του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, ενημερώνει μέσω γενικών οδηγιών τους δημόσιους και οικονομικούς φορείς σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας περί δημόσιων προμηθειών. Η ενημέρωση επιτυγχάνεται με την έκδοση πρότυπων υποδειγμάτων (κυρίως πρότυπα Διακηρύξεων), με διευκρινιστικά έγγραφα, με κατευθυντήριες οδηγίες, με τεχνικές οδηγίες και μέσω της ενότητας συχνών ερωτήσεων-απαντήσεων (FAQs).

γ. Μέσω παροχής γνωμοδότησης επί αποφάσεων των αναθετουσών φορέων που αφορούν την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης για την ανάθεση δημόσιων συμβάσεων (άρθρα 26, 32 και 269 του Ν. 4412/2016) με εκτιμώμενη αξία άνω των ορίων.

3.3. Η Γενική Διεύθυνση Δημόσιων Συμβάσεων του Υπουργείου Ανάπτυξης

Η βασική δραστηριότητα της Γενικής Διεύθυνση Δημόσιων Συμβάσεων είναι η χάραξη πολιτικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, με σκοπό τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος, την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ανάπτυξης των επιχειρήσεων. Ως προς το σκοπό αυτό στο διαδικτυακό περιβάλλον της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσίων Συμβάσεων έχουν αναπτυχθεί και συνεχώς ενημερώνονται / βελτιώνονται οι εξής διαδικτυακές υπηρεσίες και πλατφόρμες για χρήση από δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς:³⁷

α. Οι πλατφόρμες του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.

β. Η εκπόνηση ενιαίων τεχνικών προδιαγραφών για είδη και υπηρεσίες για χρήση από τους δημόσιους φορείς, αποσκοπώντας στη βελτιστοποίηση της αποτελεσματικότητας των διαγωνισμών δημοσίων προμηθειών.

3.4. Η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (Α.Ε.Π.Π.)³⁸

Η Α.Ε.Π.Π. συστάθηκε με το Ν.4412/2016 (άρθρα 345 έως 374) ως μία νέα ανεξάρτητη αρχή με αποκλειστική αρμοδιότητά της το διοικητικό έλεγχο των

³⁶ Χρησιμοποιείται η συνδρομητική πλατφόρμα Tableau : <https://www.tableau.com/>

³⁷ Ιστοσελίδα Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. : www.eprocurement.gov.gr

³⁸ Ιστοσελίδα της Α.Ε.Π.Π. : <http://www.aepp-procurement.gr/>

δημοσίων συμβάσεων (άνω των 60.000,00€ προ ΦΠΑ) και την παροχή ταχείας και αποτελεσματικής προστασίας, χωρίς να προϋποτίθεται η προηγούμενη άσκηση ένδικου βοηθήματος στα αρμόδια δικαστήρια, δυνατότητα που παρέχεται από το δίκαιο της Ε.Ε. και αξιοποιείται και σε άλλα κράτη μέλη.

Βασικό κριτήριο ελέγχου που εφαρμόζει η Α.Ε.Π.Π. είναι εάν έγινε παράβαση ουσιώδους όρου της Διακήρυξης σε οποιοδήποτε στάδιο του Διαγωνισμού, ενώ οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να συμμορφώνονται με τις αποφάσεις της Α.Ε.Π.Π. (άρθρο 367 του ν. 4412/2016 και άρθρο 18 του ΠΔ 39/2017).³⁹ Αυτό έχει ως άμεση συνέπεια την βελτίωση των διαδικασιών προμηθειών από τους αρμόδιους φορείς.

Πιο συγκεκριμένα, κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας που θίγεται από πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής που εκδίδεται κατά το στάδιο ανάθεσης της σύμβασης δύναται να προσφύγει με προδικαστική προσφυγή ενώπιον της Α.Ε.Π.Π. και να ζητήσει την ακύρωσή της αλλά και προσωρινά μέτρα προστασίας. Οι αποφάσεις της Α.Ε.Π.Π., καθώς και κάθε συναφής πράξη του αναθέτοντος δημόσιου φορέα, προσβάλλονται από τους οικονομικούς φορείς (άρθρο 372 του Ν. 4412/16) με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου της έδρας του αναθέτοντος δημόσιου φορέα ή του Συμβουλίου της Επικρατείας. Δικαίωμα άσκησης των ιδίων ενδίκων βοηθημάτων έχει και η αναθέτουσα αρχή αν η ΑΕΠΠ κάνει δεκτή την προδικαστική προσφυγή.

Ενδεικτικά για το 2018 η Α.Ε.Π.Π. εξέδωσε 1.154 αποφάσεις⁴⁰, από τις οποίες οι 517 (45% επί του συνόλου) έκαναν δεκτή την προδικαστική προσφυγή των οικονομικών φορέων για παραλήψεις επί των διαγωνιστικών διαδικασιών. Η συνολική προϋπολογισθείσα αξία των συμβάσεων (βάσει της προκήρυξης του κάθε διαγωνισμού), επί των οποίων ασκήθηκαν προδικαστικές προσφυγές, ανέρχεται στο ποσό των 2.699.198.595,78 ευρώ.

³⁹ Απόφαση υπ' αριθ. 01/20 της Α.Ε.Π.Π. Ανακτήθηκε από : http://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-1-2020.pdf

⁴⁰ Α.Ε.Π.Π. (2019). Ετήσια Έκθεση πεπραγμένων έτους 2018. Διαθέσιμη στο : http://www.aepp-procurement.gr/images/Archiki/AEPP_2018.pdf

Κεφάλαιο 4. Περιγραφική Στατιστική Ανάλυση Προμηθειών Φωτοαντιγραφικού Χαρτιού A4

4.1. Εισαγωγή - Κριτήρια επιλογής

Στην ενότητα αυτή παρουσιάζονται τα δεδομένα των προμηθειών Δημοσίων Φορέων σε φωτοαντιγραφικό χαρτί τύπου A4 80gr (μη ανακυκλώσιμου). Το είδος αυτό αποτελεί βασικό μέρος επί του συνόλου γραφικής ύλης που προμηθεύεται το Δημόσιο. Άλλο βασικό είδος αποτελούν τα μελάνια των εκτυπωτών (ίσως και σε τριπλάσια αξία από το χαρτί A4), αλλά η ανομοιογένεια των εκτυπωτών θα καθιστούσε πολύ δύσκολη μία έρευνα στα είδη αυτά.

Για το φωτοαντιγραφικό χαρτί A4 80 gr έχουν εκπονηθεί και αναρτηθεί στην ιστοσελίδα του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. οι Ενιαίες Τεχνικές Προδιαγραφές με CPV 30197643-5 «Φωτοαντιγραφικό χαρτί» (Ημερομηνία έκδοσης 18-01-2017) και οι οποίες δύναται να χρησιμοποιηθούν από τους δημόσιους φορείς.

4.2. Προσδιορισμός Δείγματος Έρευνας – Πηγή Δεδομένων

Η περίοδος έρευνας αφορά το διάστημα από 13 Ιουνίου 2017 έως 17 Ιανουαρίου 2020. Η επιλογή της ημερομηνίας έναρξης συμπίπτει με την έναρξη εφαρμογής της υποχρεωτικής ανάρτησης σε Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. των προμηθειών άνω των 1.000,00€ προ ΦΠΑ. Τα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν στη φόρμα αναζήτησης σε δύο διαφορετικά στάδια, είναι τα κάτωθι:⁴¹

α. Σε αρχικό στάδιο έχοντας ως βασική επιδίωξη την όσο το δυνατόν πληρέστερη εύρεση δεδομένων η αναζήτηση έγινε μόνο με την περιγραφή «A4» (ελληνικοί χαρακτήρες) στο πεδίο 'Τίτλος'. Στο στάδιο αυτό οι προμήθειες που εντοπίστηκαν, αντιστοιχίστηκαν σε 24 διαφορετικά CPV.

β. Στο επόμενο στάδιο η αναζήτηση έγινε μοναδικά με το CPV 30197643-5 «Φωτοαντιγραφικό χαρτί», το οποίο είναι και το πιο συχνά χρησιμοποιούμενο, χωρίς όμως την περιγραφή «A4».

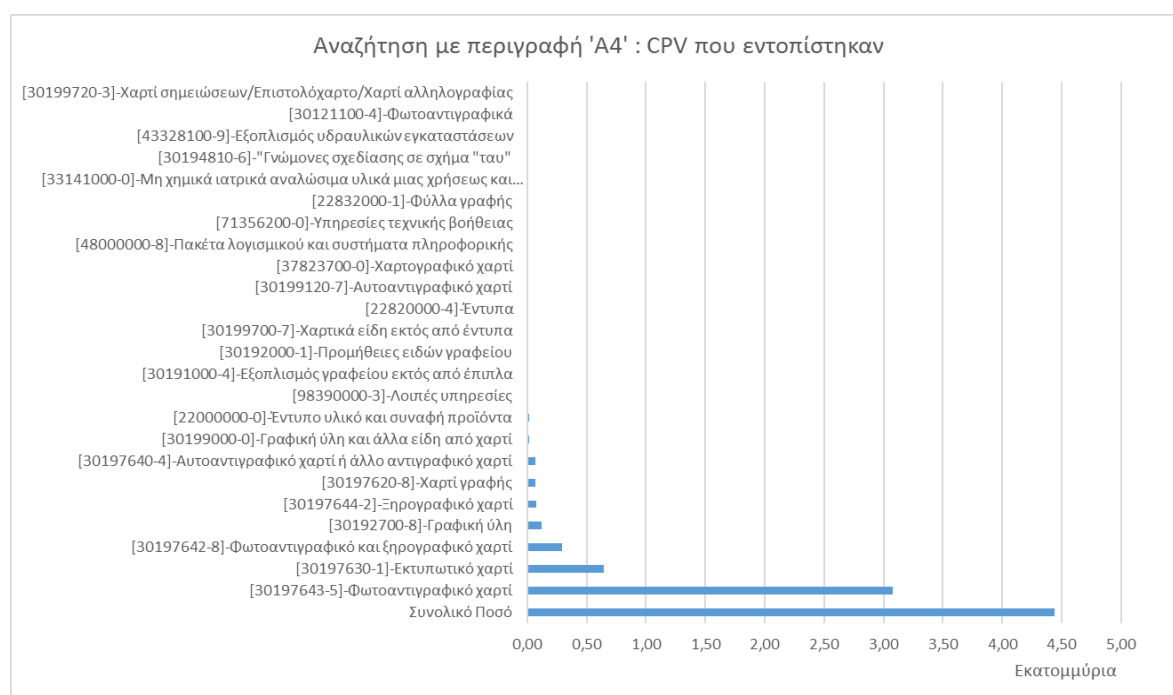
Επιπλέον είναι ουσιώδες για την ανάλυση ότι δεν μπορεί να καθοριστεί το μέγεθος του πληθυσμού βάσει ενός και μοναδικού κριτηρίου που θα μπορούσε ιδανικά να είναι το ένα και μοναδικό CPV που αντιστοιχίζεται με το φωτοαντιγραφικό χαρτί A4 80gr. Το τελικό δείγμα που προέκυψε και το οποίο αναλύθηκε, είναι συνδυασμός δειγματοληψίας ευκολίας και δειγματοληψίας κρίσης.

⁴¹ Φόρμα αναζήτησης Διακηρύξεων, Αποφάσεων Ανάθεσης και Συμβάσεων σε Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. <http://www.eprocurement.gov.gr/kimds2/unprotected/searchAuctions.htm?>

4.2.1. Διαδικασία Αναζήτησης Δεδομένων - Ανάλυση κατά CPV

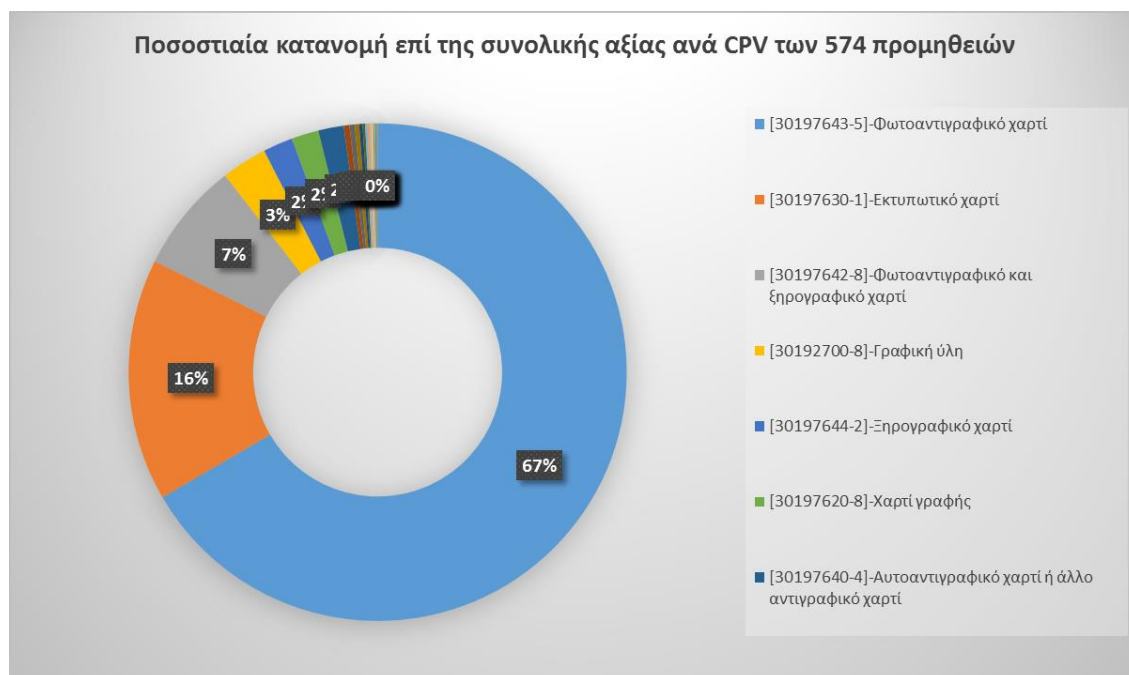
Στο πρώτο στάδιο αναζήτησης, μόνο με την περιγραφή «A4», προέκυψαν 1031 προμήθειες από τις οποίες για τις 457 δεν ήταν δυνατό να καταγραφούν δεδομένα για την ανάλυση. Σε όσες από τις υπόλοιπες 574 προμήθειες έλειπαν στοιχεία όπως η τιμή ή η ποσότητα έγινε περαιτέρω αναζήτηση της σύμβασης ή διακήρυξης. Ως αποτέλεσμα αναζητήθηκαν επιπλέον 81 συμβάσεις και 4 διακηρύξεις. Συνεπώς στο αρχικό στάδιο αναγνώσθηκαν 1031 αποφάσεις ανάθεσης/κατακύρωσης, 81 συμβάσεις και 4 διακηρύξεις.

Στις 293 από τις 574 προμήθειες το χαρτί A4 αντιστοιχήθηκε με το CPV 30197643-5 «φωτοαντιγραφικό χαρτί», το οποίο είναι και όμοιο του CPV των Ενιαίων Τεχνικών Προδιαγραφών για το A4 που είναι αναρτημένες στο Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ., ενώ οι υπόλοιπες προμήθειες αντιστοιχίστηκαν σε 24 διαφορετικά CPV.



Διάγραμμα 1 : CPV για φωτοαντιγραφικό χαρτί A4 80gr

Στην ποσοστιαία κατανομή ανά CPV των 574 προμηθειών, το CPV 30197643-5 με περιγραφή «φωτοαντιγραφικό χαρτί» αφορά το 67% επί της συνολικής αξίας των προμηθειών του 1^{ου} σταδίου.



Διάγραμμα 2 : Κατανομή αξίας προμηθειών ανά CPV

Από τα ανωτέρω αποτελέσματα προκύπτει ότι το CPV 30197643-5 με περιγραφή «φωτοαντιγραφικό χαρτί» είναι το πιο συχνά χρησιμοποιούμενο και αποτέλεσε την βάση για την αναζήτηση του 2^{ου} Σταδίου.

Στο επόμενο στάδιο η αναζήτηση έγινε μοναδικά με το CPV 30197643-5 «φωτοαντιγραφικό χαρτί» χωρίς την περιγραφή «Α4» και προέκυψαν 1596 προμήθειες προς ανάλυση. Ομοίως με το 1^ο στάδιο σε 634 δεν ήταν δυνατό να καταγραφούν δεδομένα για την έρευνα, ενώ οι 293 προμήθειες ήταν κοινές με το 1^ο στάδιο. Άρα προέκυψαν 669 νέες προμήθειες.

Τα συγκεντρωτικά στοιχεία αναζήτησης παρουσιάζονται στο κάτωθι πίνακα:

	1 ^ο Στάδιο	2 ^ο Στάδιο	Σύνολο δύο Σταδίων
Σύνολο Αποτελεσμάτων Αναζήτησης	1031	1595	2.626
Μείον Προμήθειες χωρίς δυνατότητα καταγραφής στοιχείων	418	566	984
Μείον Προμήθειες που ματαιώθηκαν	39	68	107
Μείον κοινές προμήθειες με 1 ^ο Στάδιο	-	293	293
Τελικό Σύνολο	574	668	1.242
Προμήθειες μέσω Απευθείας Ανάθεσης ή μέσω Συνοπτικού Διαγωνισμού ή ΑΗΜΔ	557	652	1.209
Προμήθειες μέσω Διαπραγμάτευσης	-	1	1

Προμήθειες μέσω Εκτελεστικών Συμβάσεων της μοναδικής Συμφωνίας Πλαίσιο (μέσω ΑΗΜΔ)	17	15	32
--	----	----	----

Πίνακας 4

Το συνολικό ποσό των 1242 προμηθειών που προέκυψαν παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα :

	1 ^ο Στάδιο	2 ^ο Στάδιο	Σύνολο 2 Σταδίων
Προμήθειες μέσω Απευθείας Ανάθεσης ή μέσω Συνοπτικού Διαγωνισμού ή ΑΗΜΔ	3.643.365,02€	4.683.567,24€	8.326.932,26€
Προμήθειες μέσω Εκτελεστικών Συμβάσεων της μοναδικής Συμφωνίας Πλαίσιο (μέσω ΑΗΜΔ)	432.714,80€	363.914,38€	796.629,18€
Σύνολο	4.076.079,82€	5.047.481,62€	9.123.561,44€

4.3. Σχεδιασμός αρχείου δεδομένων – Παρουσίαση Πεδίων

Ο σχεδιασμός του αρχείου δεδομένων έγινε βάσει: **α)** των απαραίτητων υποχρεωτικών πεδίων που συμπληρώνει ο εκάστοτε δημόσιος φορέας σε μία ανάρτηση απόφασης ανάθεσης στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. καθώς και **β)** των στοιχείων που θα μπορούσαν να προστεθούν από την περαιτέρω ανάλυση των 1242 συνολικών παρατηρήσεων/προμηθειών που ευρέθησαν.

Τα βασικά πεδία του αρχείου δεδομένων είναι τα εξής:

- Είδος Διαδικασίας (Απευθείας Ανάθεση ή Συνοπτικός ή Α.Η.Μ.Δ.)
- ΑΔΑΜ και ημερομηνία ανάρτησης σε Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ..
- CPV
- Ποσότητα προς προμήθεια (μονάδα μέτρησης το πακέτο 500 φύλλων)
- Δημόσιος Φορέας και τόπος εγκατάστασής του (NUTS3).
- Αριθμός Συμμετεχόντων Οικονομικών Φορέων.
- Χαμηλότερη προσφερόμενη τιμή (προ ΦΠΑ).
- Συνολική Προσφορά αναδόχου (προ ΦΠΑ)
- ΑΦΜ, επωνυμία και τόπος εγκατάστασης αναδόχου (NUTS3)

Από τη συνδυαστική ανάλυση των στοιχείων που συμπληρώθηκαν στα ανωτέρω πεδία θα γίνει εν συνεχεία η παρουσίαση της αποτελεσματικής της έρευνας.

4.4. Η μέση σταθμισμένη τιμή με βάση την ποσότητα ως εργαλείο αξιολόγησης

Εκ πρώτης όψεως, για τη διαδικασία αξιολόγησης που θα παρατεθεί στις επόμενες ενότητες, η εύρεση της μέσης τιμής των προσφερόμενων τιμών είναι ένας καλός δείκτης σύγκρισης μεταξύ ομαδοποιημένων προμηθειών με κοινά χαρακτηριστικά.

Για παράδειγμα εάν ομαδοποιήσουμε τις προσφερόμενες τιμές των προμηθειών ανά είδος διαδικασίας προκύπτουν τα κάτωθι αποτελέσματα:

ΑΠΕΥΘΕΙΑΣ ΑΝΑΘΕΣΗ		ΣΥΝΟΠΤΙΚΟΣ		ΔΗΜΑ	
Μέσος	2,707681548	Μέσος	2,396864494	Μέσος	2,475378378
Τυπικό σφάλμα	0,015926992	Τυπικό σφάλμα	0,012895737	Τυπικό σφάλμα	0,049687573
Διάμεσος	2,56	Διάμεσος	2,38	Διάμεσος	2,40
Επικρατούσα τιμή	2,35	Επικρατούσα τιμή	2,29	Επικρατούσα τιμή	2,33
Τυπική απόκλιση	0,49859373	Τυπική απόκλιση	0,178688572	Τυπική απόκλιση	0,302237706
Διακύμανση	0,248595708	Διακύμανση	0,031929606	Διακύμανση	0,091347631
Κύρτωση	3,398773939	Κύρτωση	3,076792312	Κύρτωση	0,269308653
Ασυμμετρία	1,602984278	Ασυμμετρία	1,182845713	Ασυμμετρία	0,874940666
Εύρος	3,41	Εύρος	1,16	Εύρος	1,18
Ελάχιστο	1,99	Ελάχιστο	1,96	Ελάχιστο	2,02
Μέγιστο	5,4	Μέγιστο	3,12	Μέγιστο	3,2
Πλήθος	980	Πλήθος	192	Πλήθος	37

Πίνακας 5 : Μέτρα κεντρικής τάσεως και διασποράς ανά είδος διαδικασίας προμηθειών (τιμές σε €)

Από τα ανωτέρω μέτρα κεντρικής τάσεως και διασποράς παρατηρούμε ότι στις διαδικασίες με απευθείας ανάθεση έχουμε ακραίες τιμές υψηλές τιμές, οι οποίες επηρεάζουν σημαντικά τη μέση τιμή. Η διάμεσος για τις 980 παρατηρήσεις με απευθείας ανάθεση είναι καλύτερος δείκτης κεντρικής τάσεως λόγω της ασύμμετρης κατανομής καθόσον δεν επηρεάζεται από τις ακραίες τιμές. Επιπλέον το κατώτατο όριο της προσφερόμενης τιμής και στις 3 διαδικασίες είναι κοντά στα 2,00€ προ ΦΠΑ, το οποίο εκ πρώτης όψεως είναι ένας δείκτης που μας δείχνει ότι ακόμη και σε προμήθειες μέσω απευθείας ανάθεσης, είναι δυνατή η επίτευξη χαμηλής τιμής.

Παρόλα αυτά, στις ανωτέρω τιμές δεν λαμβάνεται υπόψη η **ποσότητα** της κάθε προμήθειας ως παράγοντας διαμόρφωσης της τελικής προσφερόμενης τιμής. Χωρίς την ποσότητα, ακραίες υψηλές τιμές για χαμηλές ποσότητες προμηθειών ή ακραίες χαμηλές τιμές για υψηλές ποσότητες προμηθειών ενδέχεται να μας δώσουν μία μέση τιμή η οποία δεν θα αντικατοπτρίζει την συνολική εικόνα που θα ήταν η σχετικά χαμηλή μέση τιμή προμηθειών ανά ομαδοποίηση.

Για το λόγο αυτό θα χρησιμοποιηθεί ο σταθμισμένος μέσος όρος με βαρύτητα ως προς την ποσότητα. Η μέση τιμή, σταθμισμένη ως προς την ποσότητα της κάθε προμήθειας, προκύπτει ως εξής:

$$\text{Σταθμισμένη μέση τιμή} = (P_1 \cdot Q_1 + P_2 \cdot Q_2 + \dots + P_n \cdot Q_n) / (Q_1 + Q_2 + \dots + Q_n)$$

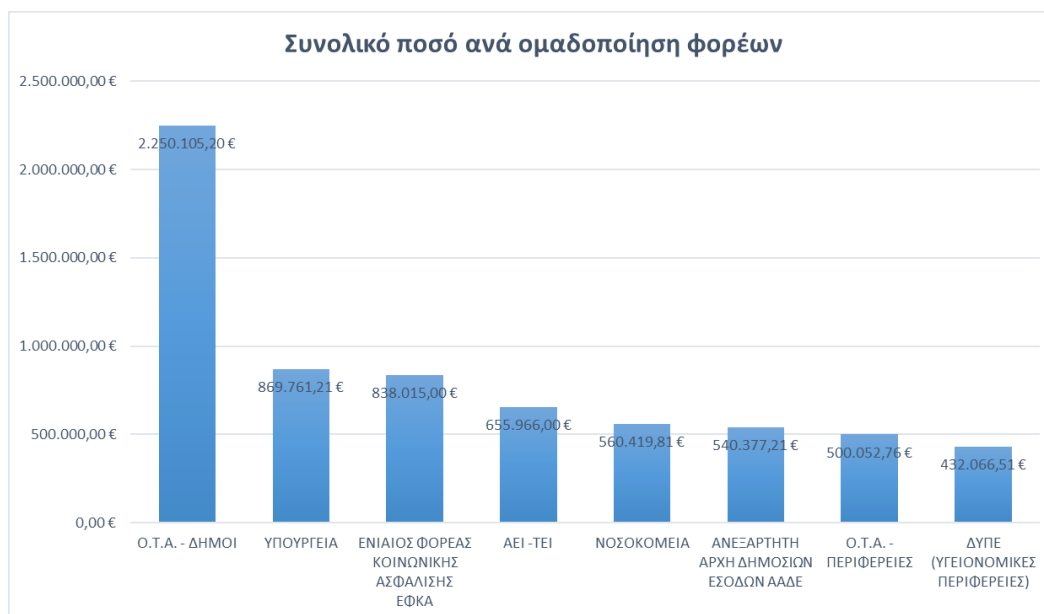
όπου 'P' είναι η χαμηλότερη προσφερόμενη τιμή για την προμήθεια ενώ 'Q' είναι η ποσότητα της κάθε προμήθειας και που στην ουσία αποτελεί τον συντελεστή βάρους.

Η σταθμισμένη μέση τιμή θα υπολογίζεται ανά ομαδοποίηση προμηθειών όπως αυτές θα παρατεθούν στις επόμενες ενότητες.

4.5. Ανάλυση ανά ομαδοποίηση Δημόσιων Φορέων

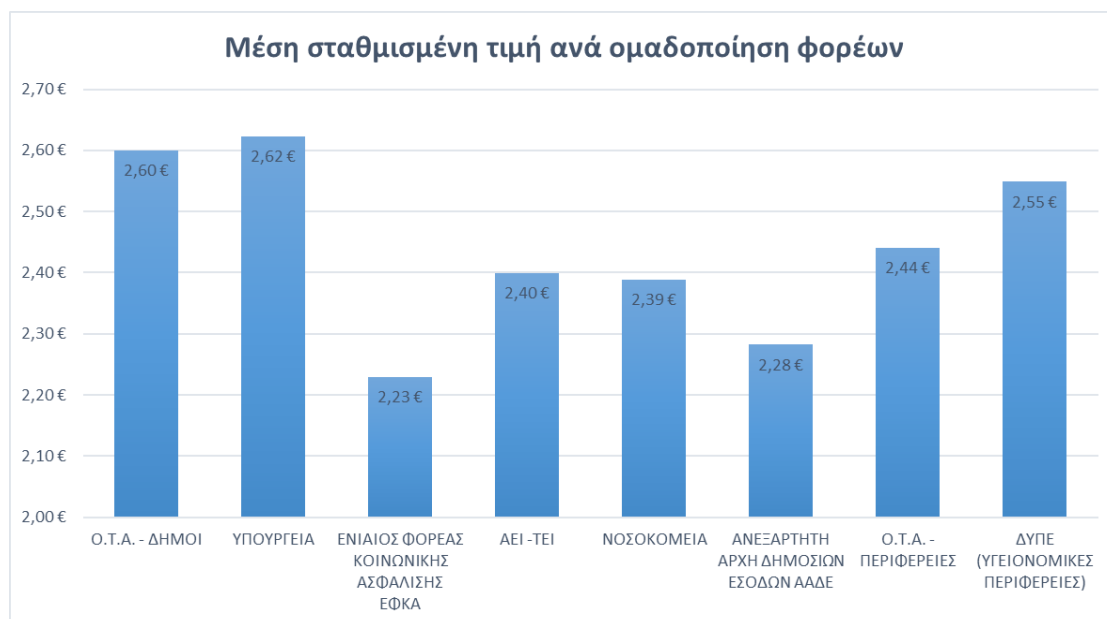
Στην παρούσα ενότητα η ανάλυση θα αφορά μόνο τις 1209 προμήθειες χωρίς τις 33 εκτελεστικές συμβάσεις της μίας συμφωνίας πλαίσιο. Από τα στοιχεία της έρευνας προκύπτουν 682 δημόσιοι φορείς οι οποίοι διενήργησαν τις 1209 προμήθειες, και για καθέναν έχουμε στοιχεία για μία ή περισσότερες προμήθειες. Για τους 417 φορείς συγκεντρώθηκαν στοιχεία μόνο για μία προμήθεια σε διάστημα 2,5 ετών, ενώ για 265 φορείς υπάρχουν στοιχεία για άνω της μίας προμήθειας.

Οι δημόσιοι φορείς μπορεί να ομαδοποιηθούν στις κάτωθι κατηγορίες με τα αντίστοιχα συνολικά ποσά:



Διάγραμμα 3 : Συνολικό ποσό ανά ομαδοποίηση δημοσίων φορέων

Στο επόμενο γράφημα παρουσιάζεται η μέση σταθμισμένη τιμή ανά ομαδοποίηση φορέων:



Διάγραμμα 4 : Μέση σταθμισμένη τιμή ανά ομαδοποίηση φορέων

Από τα ανωτέρω στοιχεία παρατηρούμε ότι η μέση σταθμισμένη τιμή της ομαδοποίησης ΟΤΑ-Δήμοι είναι υψηλή σε σχέση με την ΟΤΑ-Περιφέρειες. Συνεπώς πρέπει να εξεταστεί και το γεωγραφικό κριτήριο (ανά Περιφέρεια ή Νομό) και το οποίο παρουσιάζεται στην ενότητα 4.6.

Επίσης, ο Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ) πετυχαίνει σταθμισμένη τιμή 2,23€ σε 7 προμήθειες συνολικής αξίας 838.015,00€ προ ΦΠΑ. Η σχετικά χαμηλή τιμή για τον ΕΦΚΑ επιτυγχάνεται καθόσον σε 2 προμήθειες μέσω διαδικασίας ΑΗΜΔ ποσών 407.750,00€ και 428.000,00€, η χαμηλότερη προσφερόμενη τιμή ήταν 2,33€ και 2,14€ αντίστοιχα.

4.6. Ανάλυση κατά Περιφέρεια (NUTS 2) και Νομό (NUTS 3)

Η ανάλυση σε επίπεδο περιφέρειας και νομού θα γίνει με τη χρήση της ονοματολογίας εδαφικών στατιστικών μονάδων ⁴² (NUTS, Nomenclature of Territorial Units for Statistics) που έχει καθιερωθεί για όλες τις χώρες της Ε.Ε. με σκοπό την παροχή μιας ενιαίας και ομοιόμορφης ανάλυσης για την παραγωγή περιφερειακών στατιστικών.

Η ανάλυση του κωδικού NUTS είναι σε 3 επίπεδα (βλ. Παράρτημα):

α. NUTS 1 : Ανά γεωγραφική ομάδα (Αττική, Νησιά Αιγαίου και Κρήτη, Βόρεια Ελλάδα και Κεντρική Ελλάδα).

⁴² Ονοματολογία εδαφικών στατιστικών μονάδων (NUTS, Nomenclature of Territorial Units for Statistics) : <https://simap.ted.europa.eu/el/nuts>

β. NUTS 2 : Ανά περιφέρειες.⁴³

γ. NUTS 3 : Ανά νομό.

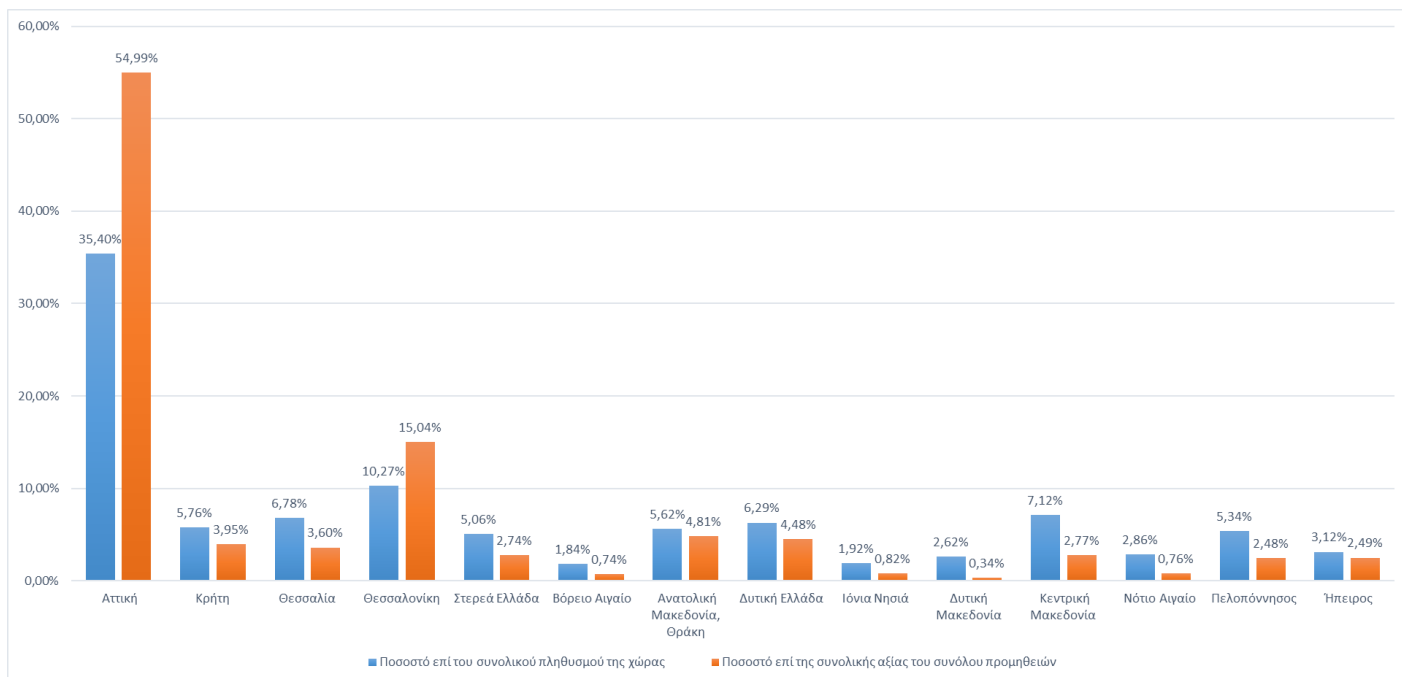
Για παράδειγμα μία δημόσια υπηρεσία της Αλεξανδρούπολης μπορεί να καταχωρηθεί στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. με το NUTS1 : EL5 (Βόρεια Ελλάδα) ή NUTS 2 : EL51 (Ανατολική Μακεδονία, Θράκη) ή NUTS 3 : EL511 (Εβρος).

Στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. καταχωρείται υποχρεωτικά το πεδίο NUTS του δημοσίου φορέα, αλλά δεν είναι υποχρεωτική η χρήση κάποιου συγκεκριμένου επιπέδου NUTS. Αυτό που προέκυψε από τα στοιχεία της έρευνας είναι ότι η συχνότερη χρησιμοποιούμενη ονοματολογία είναι η NUTS 3 ακολουθούμενη κατά σειρά από NUTS 2 και NUTS 1. Επιπλέον, όπου υπήρχε η NUTS 1 ή NUTS 2 έγινε η αντιστοίχιση σε NUTS 3, καθώς από NUTS 3 εύκολα προκύπτουν οι NUTS 1 και NUTS 2 αλλά όχι το αντίστροφο.

Προκειμένου να συγκρίνουμε τη μέση σταθμισμένη τιμή ανά Περιφέρεια, θα λάβουμε υπόψη στην ανάλυση τις 1.209 προμήθειες ανεξάρτητα από τη διαδικασία ανάθεσής τους. Επιπλέον ο νομός Θεσσαλονίκης (NUTS 3: EL522) θα εξεταστεί διαφορετικά από την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας (NUTS 2: EL52). Αρα στο σύνολο θα γίνει ανάλυση στις 13 Περιφέρειες και στο νομό Θεσσαλονίκης και με τις 3 διαδικασίες που θα εξετάσουμε, ήτοι την απευθείας ανάθεση, τον συνοπτικό διαγωνισμό και τον ΑΗΜΔ.

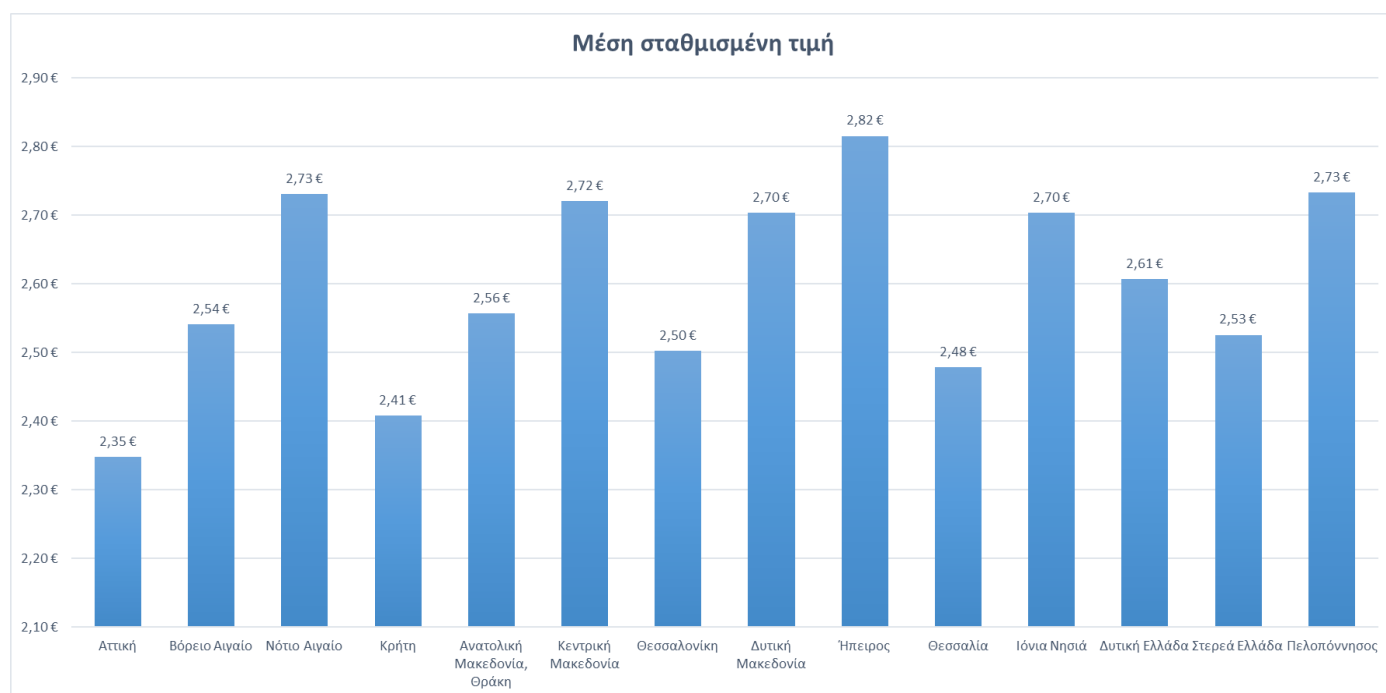
Αρχικά θα εξεταστεί κατά πόσο τα δεδομένα της παρούσης έρευνας για προμήθειες Α4 κατανέμονται στην συνολική τους αξία ανά περιφέρεια σε σχέση με πληθυσμιακά κριτήρια. Τα αποτελέσματα δείχνουν ότι συμβαδίζουν τα ποσοστά σε ένα ικανοποιητικό βαθμό. Επιπλέον τόσο για την περιφέρεια Αττικής όσο και το νομό Θεσσαλονίκης είναι εύλογο οι προμήθειές τους να είναι υψηλότερες σχετικά με τον πληθυσμό τους καθώς σε αυτές έχουν την έδρα τους σημαντικές δημόσιες υπηρεσίες (π.χ. Υπουργεία, Νοσοκομεία, Περιφέρειες, Δικαστήρια), οι οποίες σε αρκετές περιπτώσεις διενεργούν και διαγωνισμούς με διαδικασία ΑΗΜΔ (π.χ. ο ΕΦΚΑ).

⁴³ Οι 13 Περιφέρειες της Ελλάδος είναι : Αττική, Βόρειο Αιγαίο, Νότιο Αιγαίο, Κρήτη, Ανατολική Μακεδονία, Θράκη, Κεντρική Μακεδονία, Δυτική Μακεδονία, Ήπειρος, Θεσσαλία, Ιόνια Νησιά, Δυτική Ελλάδα, Στερεά Ελλάδα, Πελοπόννησος (βλ. Παράρτημα με Πίνακα NUTS)



Διάγραμμα 5 : Ποσοστό ανά Περιφέρεια (NUTS2) επί της συνολικής αξίας προμηθειών σε σχέση με τον πληθυσμό κάθε περιφέρειας (βάση στοιχείων απογραφής 2011)

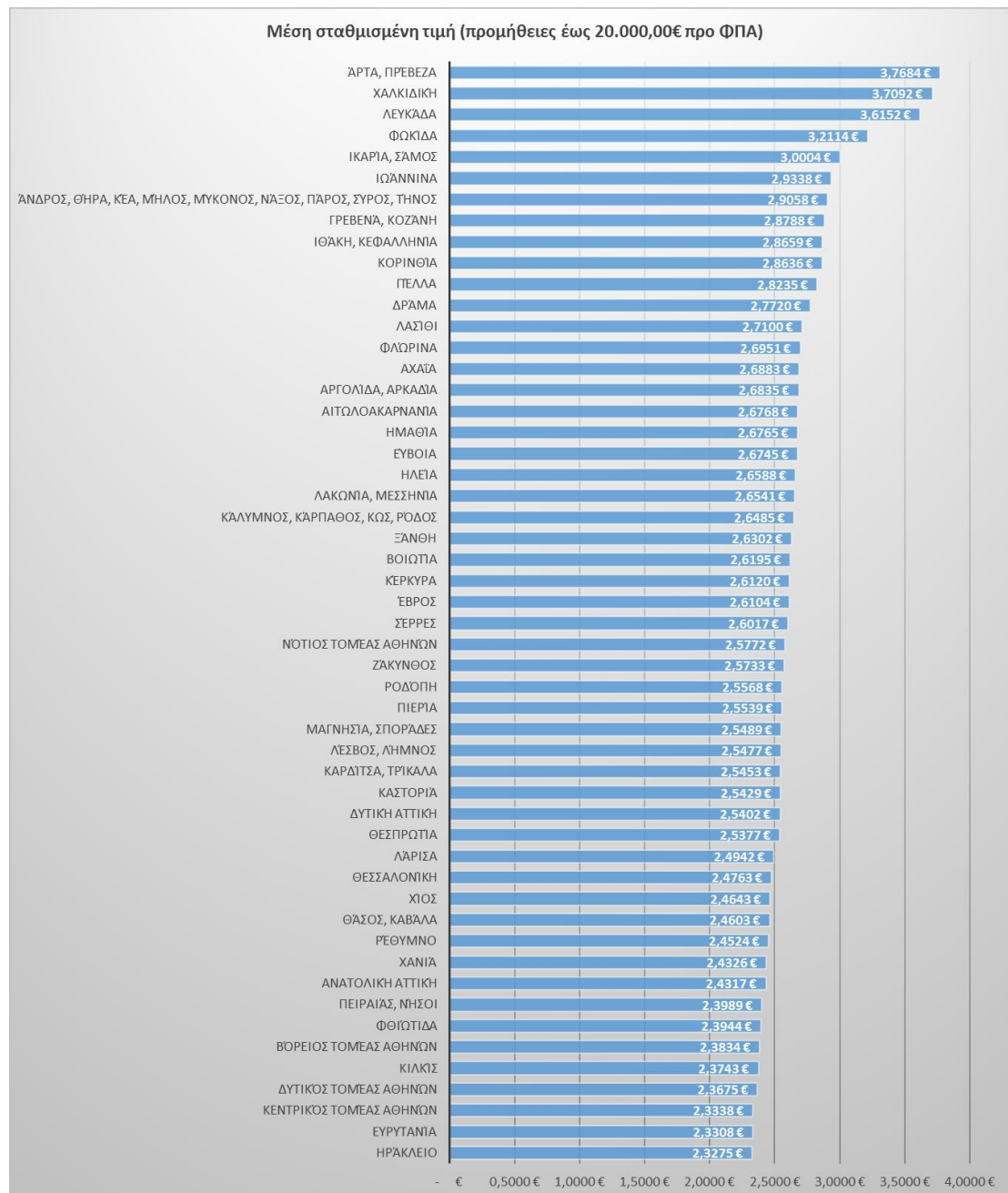
Στο επόμενο γράφημα παρουσιάζεται η μέση σταθμισμένη τιμή στις 13 περιφέρειες και το νομό Θεσσαλονίκης.



Διάγραμμα 6. Μέση σταθμισμένη τιμή ανά Περιφέρεια (NUTS2) περιόδου 06/2017 έως 01/2020

Επιπλέον μία πιο λεπτομερής ανάλυση ανά νομό θα μας δείξει τις διαφορές ακόμη και σε γειτονικούς νομούς της ίδιας περιφέρειας, που σε μεγάλο βαθμό

εξηγείται από τα πληθυσμιακά χαρακτηριστικά του κάθε νομού και κατά επέκταση το πλήθος δυνητικών οικονομικών φορέων προς υποβολή προσφορών.



Διάγραμμα 7 : Μέση σταθμισμένη τιμή ανά νομό (NUTS3) σε προμήθειες έως 20.000,00€ προ ΦΠΑ περιόδου 06/2017 έως 01/2020.

Τα αποτελέσματα είναι ως ένα βαθμό εύλογα καθόσον σε Αθήνα, Θεσσαλονίκη και λοιπά αστικά κέντρα (Ηράκλειο Κρήτης, Λάρισα) υπάρχει πληθώρα προμηθευτών και συνεπώς μεγαλύτερος ανταγωνισμός μεταξύ τους. Παρόλα αυτά στην Ήπειρο η τιμή είναι 2,82€ ενώ στις νησιωτικές περιφέρειες είναι σημαντικά χαμηλότερη και ιδίως στην Κρήτη με τιμή 2,41€. Αυτό είναι ένα στοιχείο

που θα μπορούσε να οδηγήσει σε περαιτέρω διερεύνηση για τις υψηλότερες τιμές των προμηθειών στην Ήπειρο όσο και για τις χαμηλές τιμές στην Κρήτη.

Στην Ήπειρο σε σύνολο 35 προμηθειών οι 22 προμήθειες (63%) διενεργήθηκαν μέσω απευθείας ανάθεσης (χωρίς κάποια δημοσίευση), και με υποβολή μίας προσφοράς από οικονομικούς φορείς που έχουν έδρα στον ίδιο νομό με τον δημόσιο φορέα. Δηλαδή σε αρκετές περιπτώσεις οι δημόσιοι φορείς εκμεταλλευόμενοι την ευκολία της διαδικασίας προμηθειών μέσω απευθείας ανάθεσης χωρίς δημοσίευση, προσφεύγουν σε τοπικές επιχειρήσεις για τη λήψη μίας προσφοράς.

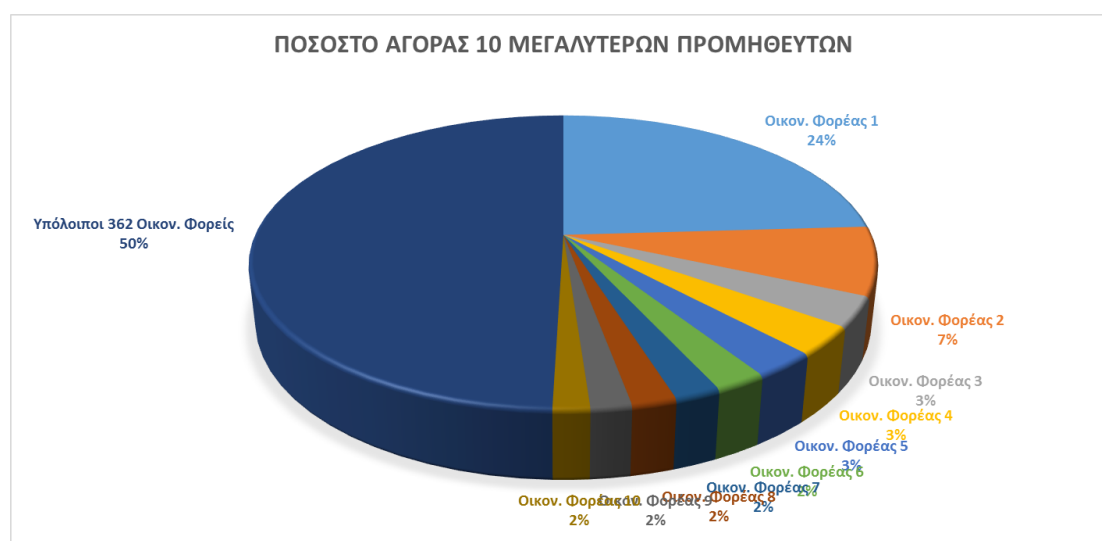
Βέβαια μέσω των απευθείας αναθέσεων στηρίζεται ως ένα βαθμό η τοπική οικονομία και είναι ως ένα βαθμό θεμιτό, αλλά αυτό δεν πρέπει να οδηγεί σε υψηλούς κόστους προμήθειες άνω από το μέσο όρο τιμής περιφερειών με παρόμοια γεωγραφικά και πληθυσμιακά χαρακτηριστικά.

Τα ανωτέρω αποτελέσματα ανά Περιφέρεια οδήγησαν στην περαιτέρω ανάλυση (ενότητες 4.7 και 4.8):

- Αρχικά σε επίπεδο οικονομικών φορέων.
- Και μετέπειτα ως προς το είδος της διαδικασίας που ακολουθείται σε κάθε προμήθεια.

4.7. Ανάλυση σε επίπεδο οικονομικών φορέων

Συνολικά στα δεδομένα των 1209 προμηθειών προκύπτουν 372 διαφορετικοί μειοδότες. Από αυτούς, οι 10 προμηθευτές κατέχουν το 50% επί της συνολικής αξίας των προμηθειών με τους 9 να έχουν έδρα στην Αττική. Ο μεγαλύτερος προμηθευτής κατέχει το 24% της αγοράς, με τον αμέσως επόμενο να έχει το 7%, ενώ από τον 3^ο έως το 10^ο προμηθευτή τα ποσοστά τους είναι από 3% έως 2% αντίστοιχα.



Διάγραμμα 8 : Ποσοστό επί της συνολικής αξίας προμηθειών των 10 μεγαλύτερων προμηθευτών του δημοσίου

Από το σύνολο των 372 προμηθευτών οι 95 έχουν έδρα στην Αττική και οι 33 έχουν έδρα στη Θεσσαλονίκη με μερίδιο αγοράς 65,7% και 10,4% αντίστοιχα. Ένα αρχικό συμπέρασμα είναι ότι οι προμηθευτές της Αττικής είναι πιο εξωστρεφείς λόγω της υποβολής προσφορών και στις υπόλοιπες περιφέρειες και αυτό συνάγεται αν συγκρίνουμε το μερίδιο αγοράς τους με το ποσοστό προμηθειών της περιφέρειας Αττικής (βλ. Διάγραμμα 6 της Ενότητας 4.6), το οποίο και είναι 56,0%.

Περαιτέρω οι 48 από τους 372 προμηθευτές έχουν μειοδοτήσει σε μία ή περισσότερες προμήθειες σε διαφορετικό νομό από την έδρα τους. Για την ανάλυση θεωρούμε τη Περιφέρεια Αττικής ως ένα ενιαίο νομό. Ο συνολικός αριθμός προμηθειών δημοσίων φορέων με μειωμένη προμηθευτή με διαφορετικό νομό ως έδρα είναι 197 από τις συνολικά 1209 προμήθειες, ήτοι ποσοστό 16,3%. Επιπλέον οι 2 μεγαλύτεροι προμηθευτές συμμετέχουν σε 49 προμήθειες εκτός του νομού της έδρας τους. Άρα οι υπόλοιποι 46 προμηθευτές συμμετείχαν στις υπόλοιπες 148 προμήθειες

Το συμπέρασμα είναι ότι πλην των μεγαλύτερων 2 προμηθευτών που εδρεύουν σε Αθήνα, και κατά περίπτωση λοιπών προμηθευτών, οι υπόλοιποι προμηθευτές συμμετέχουν σε προμήθειες κυρίως στο Νομό που εδρεύουν και δευτερευόντως σε προμήθειες στην Περιφέρειά τους.

4.7.1. Ανάλυση προσφερόμενης τιμής στους δύο μεγαλύτερους, σε συνολική αξία προμηθειών, οικονομικούς φορείς

Από την ανάλυση των στοιχείων από τους 2 μεγαλύτερους προμηθευτές, που εδρεύουν και στην Αττική, προκύπτει ότι για προμήθειες εκτός έδρας η μέση σταθμισμένη τιμή των προμηθειών τους αυξάνεται. Προφανώς αυτό εξηγείται ως ένα βαθμό από τα αυξημένα μεταφορικά κόστη καθώς και λοιπά διοικητικά κόστη εξυπηρέτησης πελατών εκτός από την έδρα τους. Τα αποτελέσματα παρουσιάζονται στους δύο κάτωθι Πίνακες 6 και 7:

Οικονομικός Φορέας 1 (έδρα NUTS2 : Αττική)	Συνολικό ποσό	Συνολική ποσότητα	Μέση σταθμισμένη Τιμή	Συνολικός αριθμός προμηθειών
Προμήθειες σε νομό που έχει έδρα	1.671.245,14 €	742.836	2,25 €	49
Προμήθειες σε διαφορετικό νομό από έδρα	332.369,41 €	138.251	2,40 €	20
Σύνολο σε χώρα:	2.003.614,55 €	881.087	2,27 €	69

Πίνακας 6 : Οικονομικός φορέας 1

Το αυξημένο συνολικό ποσό προμηθειών του Οικονομικού Φορέα 1, οφείλεται έως ένα βαθμό ότι μειοδότησε σε 2 ΑΗΜΔ του ΕΦΚΑ με προσφερόμενες τιμές 2,33€ και 2,14€, και συνολική αξία 407.750,00€ και 428.000,00€ αντίστοιχα.

Αντίστοιχα τα στοιχεία του Οικονομικού Φορέα 2 παρουσιάζονται ως εξής :

Οικονομικός Φορέας 2 (έδρα NUTS2 : Αττική)	Συνολικό ποσό	Συνολική ποσότητα	Μέση σταθμισμένη Τιμή	Συνολικός αριθμός προμηθειών
Προμήθειες σε νομό που έχει έδρα	395.480,67 €	174.305	2,27 €	62
Προμήθειες σε διαφορετικό νομό από έδρα	231.092,16 €	96.035	2,41 €	29
Σύνολο σε χώρα:	626.572,83 €	270.340	2,32 €	91

Πίνακας 7 : Οικονομικός φορέας 2

Αυτό που προκύπτει είναι ότι το γεωγραφικό κριτήριο, το οποίο παρουσιάστηκε και στην προηγούμενη ενότητα, επηρεάζει έως ένα βαθμό την τιμολογιακή πολιτική των εν λόγω οικονομικών φορέων, αλλά πέρα από αυτό, πρέπει να εξεταστεί και κατά πόσο η ακολουθούμενη διαδικασία προμηθειών επηρεάζει την προσφερόμενη τιμή.

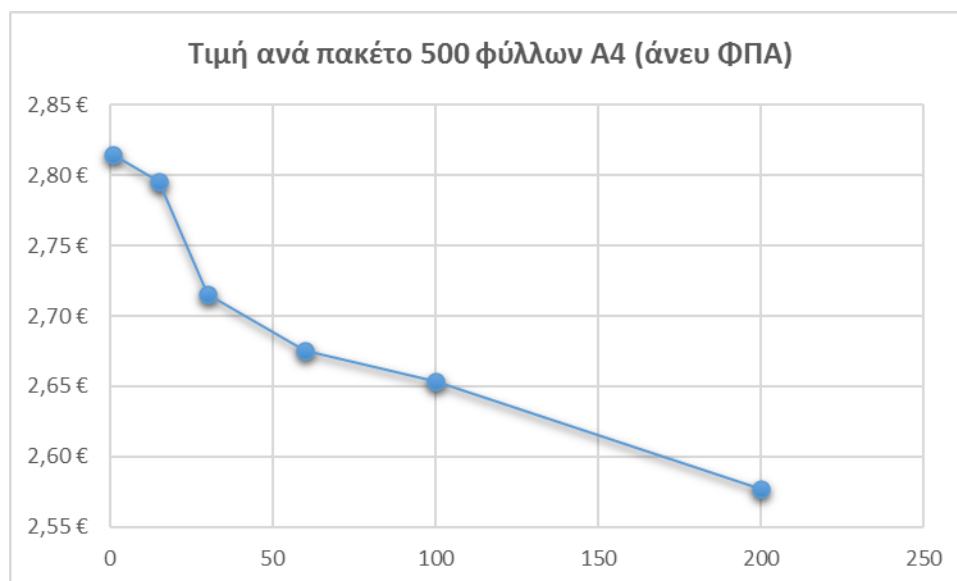
4.7.2. Σύγκριση τιμών προμηθειών δημοσίου και χονδρικής/λιανικής τιμής

Επιπλέον χρήζει ανάλυσης η σύγκριση των δημόσιων προμηθειών με τις προμήθειες του ιδιωτικού τομέα σε επίπεδο χονδρικής ή λιανικής τιμής. Ένας σημαντικός περιορισμός που προέκυψε ήταν ότι προκειμένου να βρεθούν χονδρικές τιμές απαιτούνταν ο διενεργών την παρούσα έρευνα να είναι ελεύθερος επαγγελματίας. Παρόλα αυτά σε μία εταιρεία χονδρικής πώλησης βρέθηκε τιμή ανά πακέτο 500 φύλλων Α4 ίση με 2,39€ προ ΦΠΑ. Συνεπώς υπήρξε περιορισμός στα δεδομένα που ευρέθησαν σε διαδικτυακά καταστήματα (e-shop) διάφορων προμηθευτών λιανικής πώλησης καθώς και σε ιστοσελίδες σύγκρισης τιμών.⁴⁴

Αρχικά η αναζήτηση επικεντρώθηκε σε τρεις γνωστές αλυσίδες λιανικού εμπορίου γραφικής ύλης, από τις οποίες μόνο μία παρέχει τις τιμές για χαρτί Α4 σε διαφορετικές ποσότητες (1, 15, 30, 60, 100 και 200 πακέτα). Η εξέλιξη της τιμής παρουσιάζεται στο κάτωθι διάγραμμα, όπου με την αύξηση της ποσότητας η τιμή λιανικής πώλησης (ίδια εμπορική ονομασία χαρτιού) μειώνεται από 2,81€ προ ΦΠΑ σε 2,58€ προ ΦΠΑ (8,9% μείωση).

⁴⁴ Διαδικτυακή μηχανή αναζήτησης προϊόντων και σύγκρισης τιμών.

https://www.skroutz.gr/c/620/xarti-ektyposis/f/949145_1075793_1075801/fototypiko-A4-leyko.html Τα στοιχεία αναζήτησης είναι της περιόδου Απριλίου 2020



Διάγραμμα 9 : Τιμή ανά πακέτο A4 σε σχέση με την ποσότητα, βάσει στοιχείων από ιστοσελίδα οικονομικού φορέα.

Περαιτέρω αναζητήθηκαν οι τιμές (άνευ μεταφορικού κόστους) σε ιστοσελίδα σύγκρισης τιμών όπου και προέκυψε ότι οι 4 φθηνότεροι οικονομικοί φορείς, για 4 διαφορετικές εμπορικές ονομασίες χαρτιού A4 (εμπορικές ονομασίες 1 έως 4, Πίνακας 8), προσφέρουν το πακέτο στην τιμή των 2,28€, 2,29€, 2,30€ και 2,33€ προ ΦΠΑ αντίστοιχα για ελάχιστη ποσότητα παραγγελίας από 1 έως 5 πακέτα.

Στην εν λόγω ιστοσελίδα σύγκρισης τιμών, το πιο δημοφιλές φωτοαντιγραφικό χαρτί A4 80gr (εμπορική ονομασία 6), βάση των 32 καταστημάτων πώλησής του καθώς και αξιολόγησης από πελάτες, προσφέρεται με χαμηλότερη τιμή 2,81€ και ελάχιστη ποσότητα προμήθειας 1 πακέτο. Επίσης για το χαρτί με «εμπορική ονομασία 6», σε οικονομικό φορέα που δεν συμμετέχει στην εν λόγω πλατφόρμα σύγκρισης τιμών, ευρέθηκαν τιμές 3,41€ και 2,59€ για ελάχιστες ποσότητες 1 πακέτου και 250 πακέτων A4 αντίστοιχα (24% μείωση τιμής λόγω αύξησης ποσότητας από 1 σε 250 πακέτα).

Επιπλέον το φωτοαντιγραφικό χαρτί A4 80gr με «εμπορική ονομασία 6» βρέθηκε σε 15 προμήθειες της έρευνας με συνολικά σταθμισμένη μέση τιμή 2,89€ και μέση ανά προμήθεια ποσότητα 1237 πακέτα (**ελάχιστη τιμή 2,49€** για ποσότητα 2500 πακέτων, μέγιστη τιμή 3,35€ για ποσότητα 2500 πακέτων).

Συνολικά στα στοιχεία της παρούσης έρευνας μόνο σε 125 από τις 1209 προμήθειες υπήρχε αναγραφή της εμπορικής ονομασίας του προσφερόμενου χαρτιού στην απόφαση ανάθεσης ή στη σύμβαση.

Εμπορική ονομασία (αριθμός προμηθευτών σε ιστοσελίδα σύγκρισης τιμών)	Ελάχιστη Ποσότητα ανά προμήθεια λιανικής	Τιμή λιανικής ανά τεμάχιο (άνευ ΦΠΑ)	Σταθμισμένη μέση τιμή προμηθειών δημοσίου (αριθ. προμηθειών)
Εμπορική ονομασία 1 (10 προμηθευτές)	1	2,28 €	2,51€ (2 προμήθειες)
Εμπορική ονομασία 2 (7 προμηθευτές)	1	2,29 €	2,56€ (5 προμήθειες)
Εμπορική ονομασία 3 (13 προμηθευτές)	5	2,30 €	2,21€ (27 προμήθειες)
Εμπορική ονομασία 4 (3 προμηθευτές)	1	2,33 €	2,26€ (4 προμήθειες)
Εμπορική ονομασία 5, (18 προμηθευτές)	1	2,89 €	2,80€ (14 προμήθειες)
Εμπορική ονομασία 6, (32 προμηθευτές)	1	2,81 €	2,89€ (15 προμήθειες), ελάχιστη τιμή 2,49€
Εμπορική ονομασία 6 (δεν ευρέθη σε πλατφόρμα σύγκρισης τιμών)	250	2,59 €	2,89 € (15 προμήθειες)

Πίνακας 8 : Τιμή λιανικής ανά πακέτο A4

Επιπλέον από τους 10 μεγαλύτερους προμηθευτές του δημοσίου σε χαρτί A4 μόνο ο «Οικονομικός Φορέας 2», με μερίδιο προμηθειών 7%, διατηρεί καταστήματα λιανικής πώλησης, όπου και προσφέρει το πακέτο A4 στην τιμή των 3,22€ και 2,81€ για ποσότητες 1 και 5 πακέτα αντίστοιχα. Για τον εν λόγω προμηθευτή η σταθμισμένη προσφερόμενη τιμή του σε δημόσιες προμήθειες είναι για την Αττική 2,27€, εκτός Αττικής 2,41€ και 2,32€ για το σύνολο της χώρας, ήτοι **28% ή 17% μείωση τιμής στις δημόσιες προμήθειες** στο σύνολο της χώρας **σε σχέση με την λιανική προσφερόμενη τιμή** για 1 πακέτο ή 5 πακέτα αντίστοιχα.

Από την άλλη πλευρά στον «Οικονομικό Φορέα 1», με μερίδιο προμηθειών 24%, ευρέθησαν 13 από τις συνολικά 69 προμήθειες που μειοδότησε, με αναγραφή 7 διαφορετικών κατασκευαστών και προσφερόμενη τιμή από 2,08€ έως 2,87€.

Από όλα τα ανωτέρω στοιχεία συμπεραίνουμε τα εξής:

α. Η αύξηση της ποσότητας στη λιανική πώληση επιφέρει σημαντικές εκπτώσεις ακόμη και για χαμηλές ποσότητες (έως 250 πακέτα).

β. Ότι η προσφερόμενη τιμή ανά δημόσια προμήθεια είναι εύλογο λόγω της υψηλής ποσότητας, να είναι χαμηλότερη των τιμών λιανικής της προσφερόμενης εμπορικής ονομασίας που αντιστοιχούν σε 1 πακέτο A4, διαδικασία η οποία ακολουθείται και από τον «Οικονομικό Φορέα 2».

γ. Ότι σε δημόσιες προμήθειες χαρτιού A4 υπάρχει περαιτέρω δυνατότητα μείωσης τιμής.

4.8. Ανάλυση ανά χρησιμοποιούμενη διαδικασία προμήθειας

Στην ενότητα αυτή το βασικό ερώτημα που επιχειρείται να απαντηθεί, είναι το κατά πόσο η προσφυγή σε κάποια διαδικασία σε συνδυασμό με τη δημοσίευση ή μη της προμήθειας θα βοηθήσει να επιτύχουμε την καλύτερη δυνατή τιμή για τον φορέα.

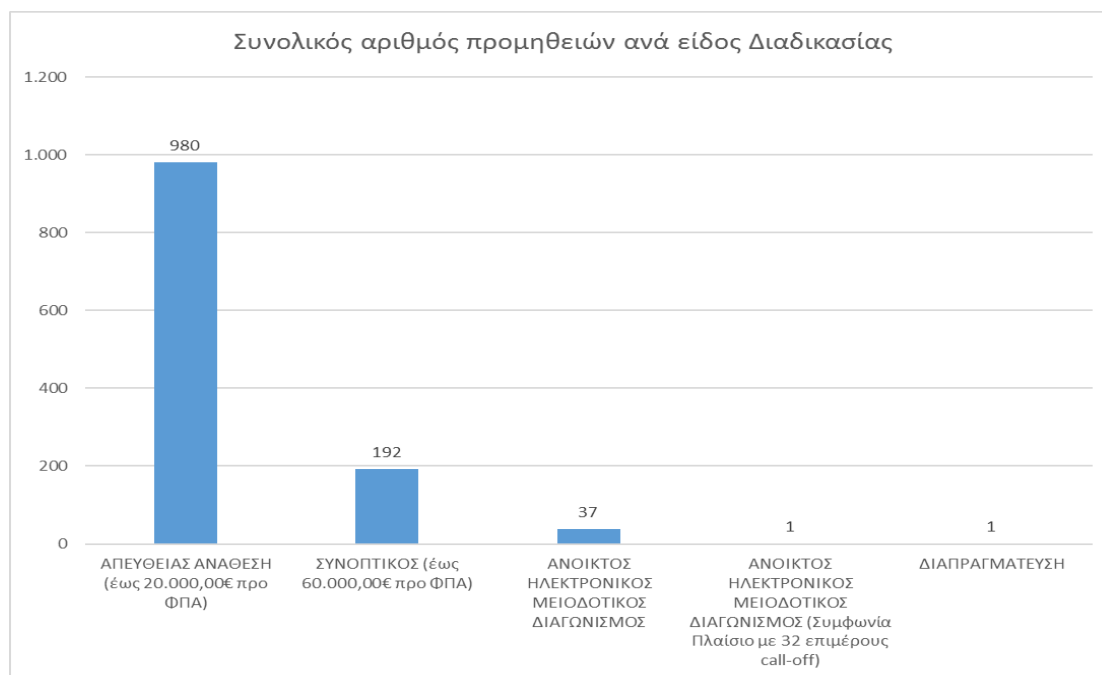
Το κριτήριο προσφυγής σε μεγάλο βαθμό εξαρτάται από την συνολική προϋπολογισθείσα αξία της προμήθειας που έχει εκτιμηθεί από τον δημόσιο φορέα καθώς και σε σχέση με το διαθέσιμο χρόνο για υλοποίηση της προμήθειας. Επιπλέον μπορεί να εξετασθεί εάν η προμήθεια του είδους/υπηρεσίας μπορεί να ενταχθεί σε μία πιο γενική προμήθεια παρόμοιων ειδών/υπηρεσιών ως τμήμα της συνολικής προμήθειας, προς αποφυγή μη νόμιμης κατάτμησης προμηθειών.

Αναλόγως της συνολικής προϋπολογισθείσας αξίας, μίας μεμονωμένης προμήθειας ή μίας συγκεντρωτικής προμήθειας με περισσότερα τμήματα παρόμοιων ειδών, θα επιλεγεί μία από τις κάτωθι διαδικασίες:

- α. Η διαδικασία με απευθείας ανάθεση (έως 20.000,00€ προ ΦΠΑ),
- β. Η διαδικασία με συνοπτικό διαγωνισμό (έως 60.000,00€ προ ΦΠΑ),
- γ. Η ανοικτή διαδικασία με ανοικτό μειοδοτικό ηλεκτρονικό διαγωνισμό -ΑΗΜΔ (άνω των 60.000,00€ προ ΦΠΑ).

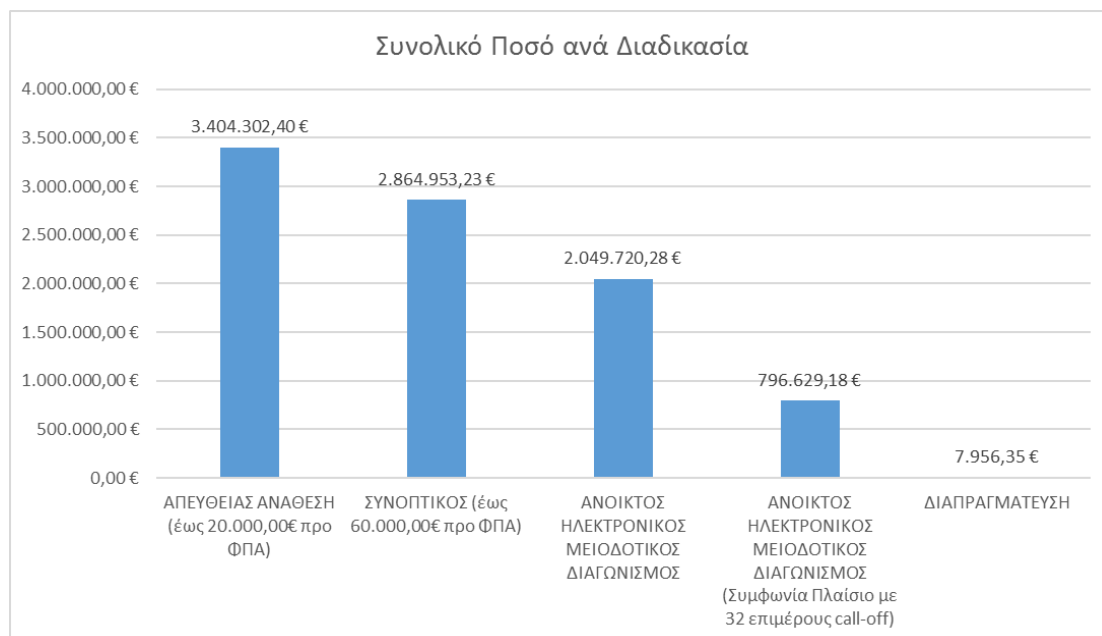
Επιπλέον σημαντική είναι και η υποχρέωση δημοσίευσης στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. για τους συνοπτικούς και τους ανοιχτούς διαγωνισμούς, η οποία διασφαλίζει την τήρηση του κριτηρίου της δημοσιότητας των προμηθειών. Η δημοσίευση στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. είναι προαιρετική για τις προμήθειες με απευθείας ανάθεση ενώ επίσης ο δημόσιος φορέας δύναται να απευθύνει πρόσκληση υποβολής προσφοράς ακόμη και σε ένα μόνο οικονομικό φορέα.

Από το σύνολο των 1209 προμηθειών οι 980 προμήθειες (81%) αφορούν διαδικασίες με απευθείας ανάθεση, ακολουθούμενες από τις 192 προμήθειες (16%) με συνοπτικό διαγωνισμό και τις 37 προμήθειες μέσω ΑΗΜΔ. Επίσης 1 προμήθεια χαρτιού Α4 αφορά διαδικασία διαπραγμάτευσης και 1 προμήθεια αφορά διαδικασία μέσω ΑΗΜΔ για συμφωνία πλαίσιο. Στην εν λόγω συμφωνία πλαίσιο διενεργήθηκαν 32 μεταγενέστερες κλειστές διαδικασίες (call-off) μεταξύ των 3 προμηθευτών που προέκυψαν.



Διάγραμμα 10: Συνολικός αριθμός προμηθειών ανά είδος διαδικασίας περιόδου 06/2017 έως 01/2020

Σε αξία οι προμήθειες με απευθείας ανάθεση αποτελούν το 37% επί της συνολικής αξίας, ενώ με συνοπτικό ή ανοικτό διαγωνισμό το 31% ή 22% αντίστοιχα. Η συνολική αξία των προμηθειών ανά διαδικασία παρουσιάζεται στο επόμενο γράφημα :



Διάγραμμα 11 : Συνολική αξία ανά είδος διαδικασίας περιόδου 06/2017 έως 01/2020

Η σταθμισμένη μέση τιμή που προκύπτει ανά διαδικασία προμήθειας παρουσιάζεται στο επόμενο γράφημα:



Διάγραμμα 12 : Μέση σταθμισμένη τιμή ανά διαδικασία προμήθειας

Ένα **αρχικό συμπέρασμα** από τα ανωτέρω στοιχεία είναι ότι έως ένα βαθμό η **διενέργεια συνοπτικού ή ανοικτού διαγωνισμού επιφέρει μείωση της τιμής σε σχέση με την απευθείας ανάθεση.**

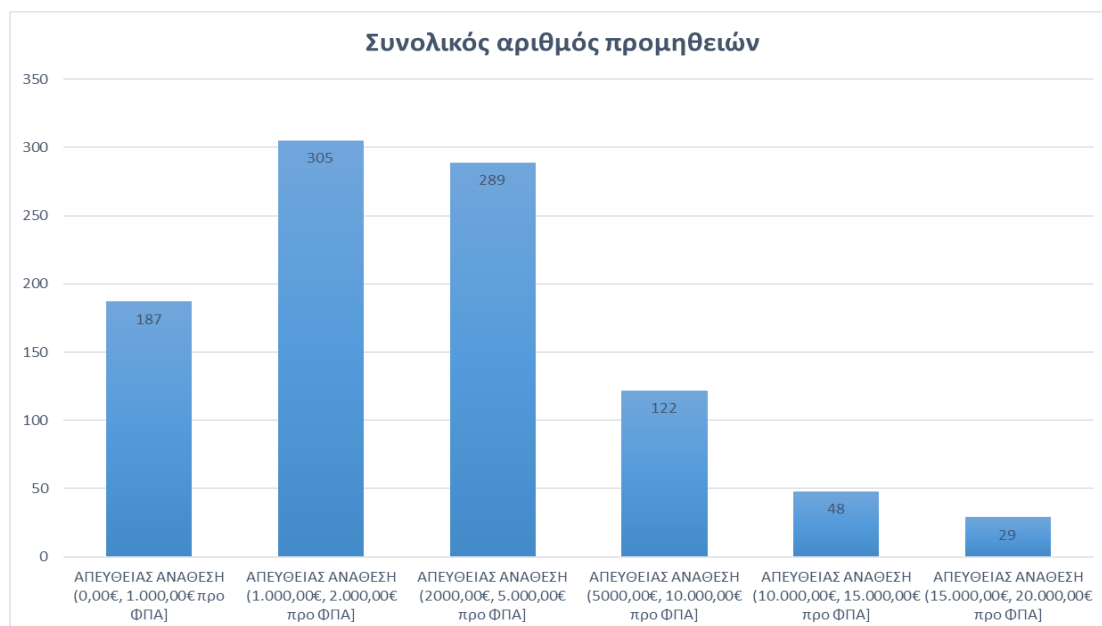
Η ισχύς ή όχι του ανωτέρω συμπεράσματος θα επιχειρηθεί να αναλυθεί περαιτέρω ανά διαδικασία αλλά και συγκεντρωτικά μεταξύ των διαδικασιών, καθόσον επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό την επιλογή της διαδικασίας προμηθειών από το δημόσιο φορέα.

Επιπλέον η σταθμισμένη τιμή στις απευθείας αναθέσεις προσεγγίζει την τιμή της διαμέσου (βλ. Πίνακα 5 Ενότητας 4.4.), ενώ αντίστοιχα η σταθμισμένη τιμή των συνοπτικών ή ΑΗΜΔ προσεγγίζει τη μέση τιμή τους.

4.8.1. Η τιμή χαρτιού Α4 σε διαδικασίες με Απευθείας Ανάθεση

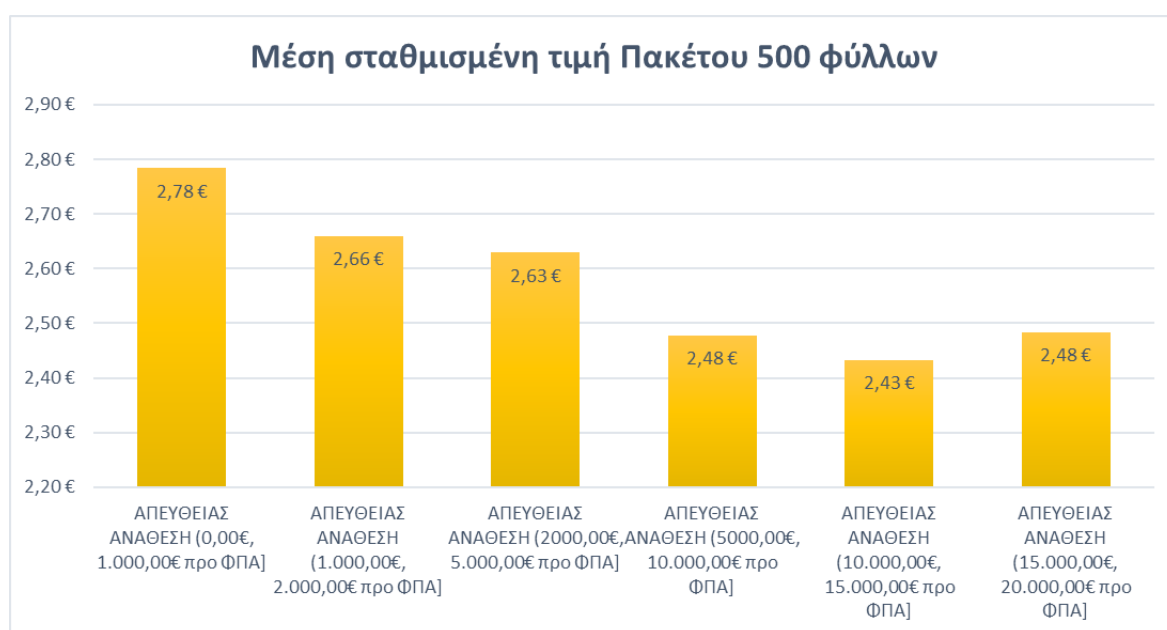
Η διαδικασία της απευθείας ανάθεσης αφορά προμήθειες έως 20.000,00€ προ ΦΠΑ. Προκειμένου να γίνει μία πιο λεπτομερής ανάλυση της προσφερόμενης τιμής σε σχέση με την ποσότητα, η έρευνα γίνεται ανά διαστήματα αξίας προμήθειας. Τα εν λόγω διαστήματα, θα εφαρμοστούν με μία μικρή παραλλαγή ως προς τα 2 κατώτατα διαστήματα, και στους συνοπτικούς/ανοικτούς διαγωνισμούς, προκειμένου εν συνεχεία να γίνει σύγκριση μεταξύ των διαδικασιών ανά διάστημα.

Στο κάτωθι γράφημα παρουσιάζεται ο αριθμός των προμηθειών με διαδικασία απευθείας ανάθεσης σε κάθε ένα από τα 6 διαστήματα:



Διάγραμμα 13: Αριθμός προμηθειών μέσω διαδικασίας απευθείας ανάθεσης

Περαιτέρω για το κάθε διάστημα υπολογίστηκε η μέση σταθμισμένη τιμή και η οποία παρουσιάζεται στο παρακάτω γράφημα.



Διάγραμμα 14: Μέση σταθμισμένη τιμή ανά διάστημα για απευθείας αναθέσεις

Από τα ανωτέρω στοιχεία προκύπτει ότι **όσο αυξάνεται η ποσότητα και η αξίας της προμήθειας τόσο μειώνεται η τιμή**, και η οποία προσεγγίζει την τιμή των συνοπτικών ή ανοιχτών διαδικασιών.

4.8.2. Η τιμή στην Απευθείας Ανάθεση σε σχέση με τη δημοσίευση προμήθειας ή αποστολής πρόσκλησης σε άνω του ενός οικονομικού φορέα

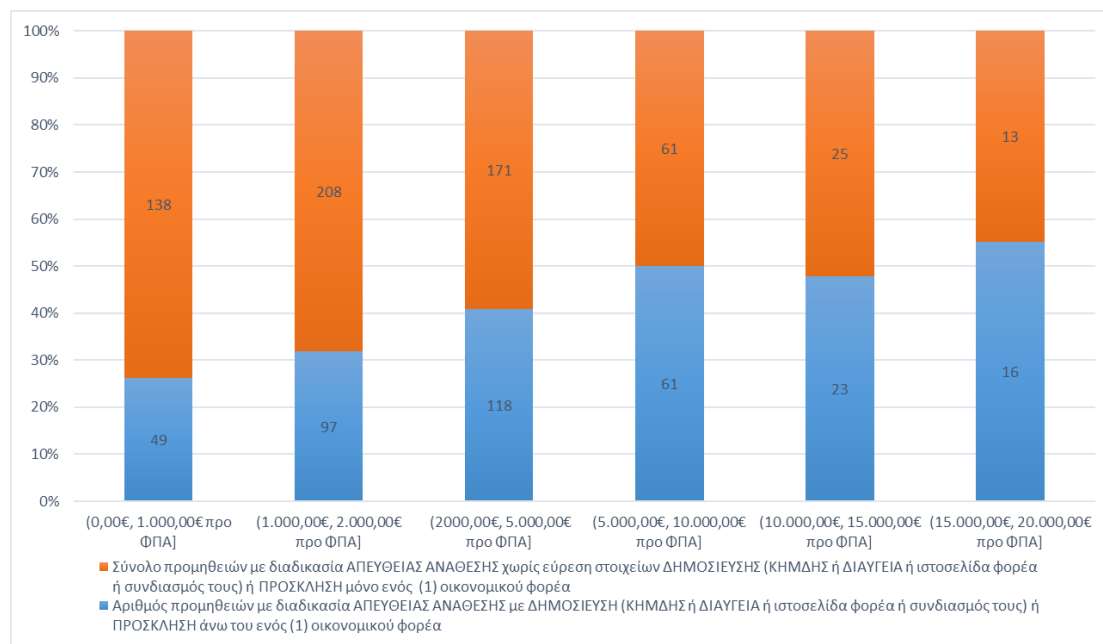
Από την ανάλυση των 980 αποφάσεων απευθείας ανάθεσης προέκυψε ότι αρκετοί δημόσιοι φορείς τηρούν κανόνες δημοσιότητας ή απευθύνουν πρόσκληση υποβολής προσφοράς σε περισσότερο του ενός οικονομικού φορέα. Για το λόγο αυτό χρήζει περαιτέρω ανάλυσης των προμηθειών όπου σωρευτικά ή διαζευτικά:

α. Δημοσιεύεται ανακοίνωση της ανάγκης προμήθειας στο ΚΗΜΔΗΣ ή στο Διαύγεια ή στην ιστοσελίδα του φορέα (ή συνδυασμός δημοσίευσης).

β. Αποστέλλεται πρόσκληση για την υποβολή προσφορών σε 2 ή περισσότερους οικονομικούς φορείς και όχι μοναδικά σε 1 προμηθευτή.

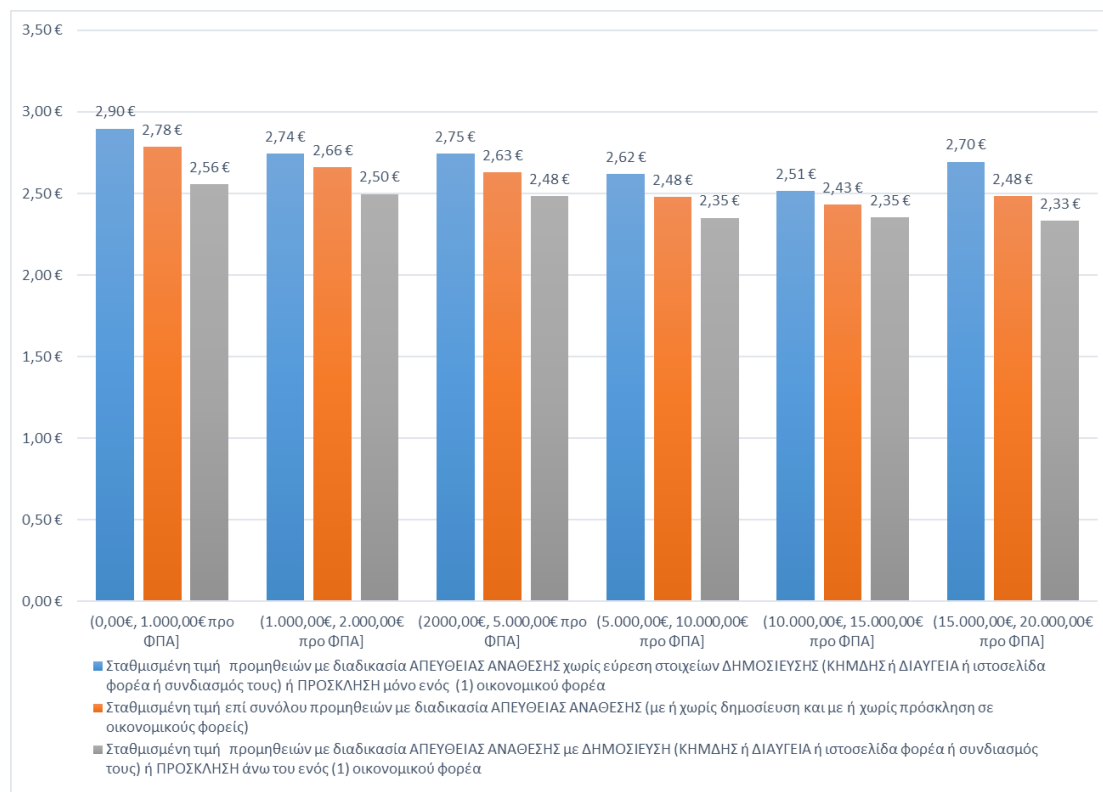
Να σημειωθεί ότι η εύρεση του παράγοντα δημοσίευσης ή πρόσκλησης στηρίχθηκε στην αναγραφή αυτού στο κείμενο της ανάθεσης όπως αυτό αντλήθηκε από το Κ.Η.Μ.Δ.Η.Σ. Πιθανόν και για αρκετές άλλες προμήθειες να υπήρξε δημοσίευση ή πρόσκληση, αλλά η μη αναγραφή τους στην ανάθεση ή και σύμβαση συνετέλεσε στην μη καταγραφή τους για την ανάλυση της παρούσης ενότητας.

Συνολικά από τις 980 προμήθειες με απευθείας ανάθεση προέκυψε ότι τουλάχιστον 364 προμήθειες τηρούν τα ανωτέρω κριτήρια δημοσίευσης ή πρόσκλησης. Επίσης το ποσοστό δημοσίευσης ή πρόσκλησης αυξάνεται σε κάθε διάστημα ελέγχου. Από 26,2% στο διάστημα (0,00€, 1.000,00€ προ ΦΠΑ] έχουμε μία προοδευτική αυξητική τάση καταλήγοντας στο 55,2% στο διάστημα (15.000,00€, 20.000,00€ προ ΦΠΑ].



Διάγραμμα 15: Ποσοστό δημοσίευσης ή πρόσκλησης άνω του ενός οικονομικού φορέα

Το πιο σημαντικό όμως είναι η σύγκριση της σταθμισμένης μέσης τιμής του συνόλου των 980 προμηθειών σε σχέση με τις 364 προμήθειες με δημοσίευση ή πρόσκληση άνω του ενός προμηθευτή και σε σχέση με τις υπόλοιπες 614 προμήθειες για τις οποίες δεν έχουμε στοιχεία δημοσίευσης ή πρόσκλησης σε ένα προμηθευτή.



Διάγραμμα 16: Σύγκριση της σταθμισμένης μέσης τιμής με δημοσίευση ή πρόσκλησης σε σχέση με μη δημοσίευση ή πρόσκληση.

Η σταθμισμένη μέση τιμή σε κάθε διάστημα είναι περίπου 10% χαμηλότερη στις προμήθειες που υπάρχουν στοιχεία δημοσίευσης ή πρόσκλησης.

Η επιλογή ενός δημόσιου φορέα για δημοσίευση ή πρόσκληση άνω του ενός (1) οικονομικού φορέα έχει ως αποτέλεσμα την μείωση της τιμής μειοδοσίας. Είναι χαρακτηριστικό ότι η σταθμισμένη μέση τιμή για τις 99 προμήθειες με ποσό άνω των 5.000,00€ προ ΦΠΑ είναι περίπου **2,35€**.

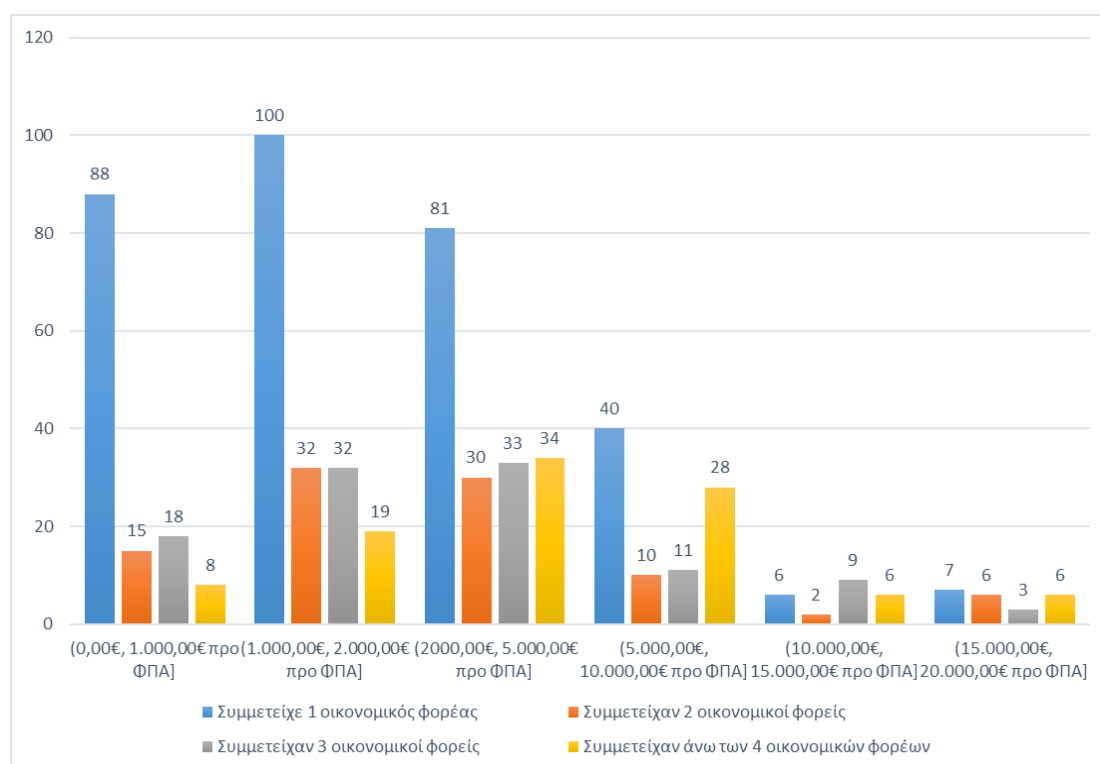
Επίσης, ανεξαρτήτως διαστήματος, σε 58 προμήθειες συνολικής αξίας 296.293,29€, με συμμετοχή άνω του ενός οικονομικού φορέα και προσφερόμενη τιμή κάτω των 2,20€, προκύπτει σταθμισμένη μέση τιμή **2,13€**. Ενδεικτικά παρουσιάζονται οι κάτωθι συμβάσεις :

- Προμήθεια Ιουνίου 2017,⁴⁵ Περιοχή: Νότιος Τομέας Αθηνών (EL304), Αριθ. Συμμ.: 8, Τιμή Ανάθεσης : **2,01€**, Συνολική Αξία : **7.236,00€**.

⁴⁵ Προηγήθηκε ανάρτηση πρόσκλησης σε ΚΗΜΔΗΣ με ΑΔΑΜ : 17PROC006008181, Κωδικός ΑΔΑΜ Ανάθεσης σε ΚΗΜΔΗΣ : 17AWRD001599483

- Προμήθεια Νοεμβρίου 2019,⁴⁶ Περιοχή : Κεντρικός Τομέας Αθηνών (EL303), Αριθ. Συμμ.: 13, Τιμή Ανάθεσης : **2,0948€**, Συνολική Αξία: **1.466,36€**.

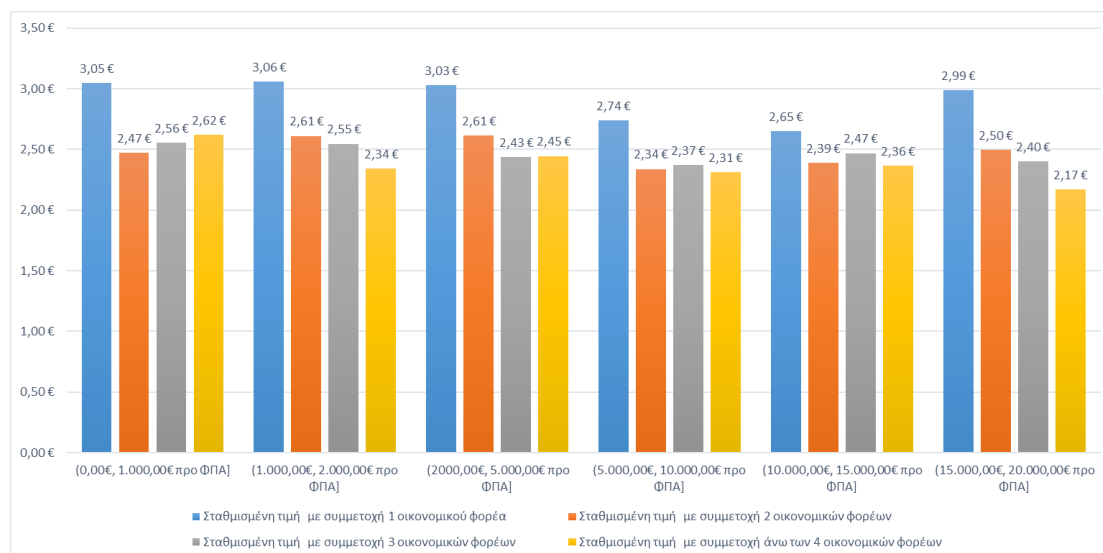
Η αύξηση της συμμετοχής και του ανταγωνισμού εύλογα επιφέρει και μείωση της τιμής. Το αξιοσημείωτο είναι ότι από το σύνολο των διαδικασιών με απευθείας ανάθεση που εξετάστηκαν, οι 322 προμήθειες (περίπου 33% επί του συνόλου) ανατέθηκαν απευθείας σε ένα οικονομικό φορέα. Επιπλέον με την αύξηση της ποσότητας/αξίας προμήθειας αυξήθηκε αναλογικά σε κάθε διάστημα και ο αριθμός των προμηθειών με συμμετοχή άνω του 1 προμηθευτή (βλ. Διάγραμμα 17).



Διάγραμμα 17: Εξέλιξη αριθμού συμμετεχόντων οικονομικών φορέων σε απευθείας αναθέσεις σε σχέση με την αύξηση της αξίας της προμήθειας.

Αντίστοιχα η σταθμισμένη μέση τιμή που προκύπτει σε κάθε διάστημα είναι η κάτωθι :

⁴⁶ Προηγήθηκε ανάρτηση πρόσκλησης σε ΔΙΑΥΓΕΙΑ με ΑΔΑ 64ΣΦ469ΗΕΜ-Θ5Ν, Κωδικός ΑΔΑΜ Ανάθεσης σε ΚΗΜΔΗΣ 19ΑWRD005855070



Διάγραμμα 18: Εξέλιξη μέσης σταθμισμένης τιμής σε σχέση με την αύξηση του αριθμού συμμετεχόντων οικονομικών φορέων στις απευθείας αναθέσεις

Είναι χαρακτηριστικό ότι σε 6 προμήθειες στο διάστημα (15.000,00€, 20.000,00€ προ ΦΠΑ] με συμμετοχή άνω των 4 οικονομικών φορέων η μέση σταθμισμένη τιμή είναι **2,17€**. Στο ίδιο διάστημα σε 7 προμήθειες με μία υποβαλλόμενη προσφορά η μέση σταθμισμένη τιμή είναι **2,99€**, ήτοι **37,8% υψηλότερη**.

4.8.3. Η τιμή χαρτιού A4 σε διαδικασία Συνοπτικού Διαγωνισμού

Η διαδικασία προμήθειας μέσω συνοπτικού διαγωνισμού αφορά προμήθειες έως 60.000,00€ προ ΦΠΑ. Προκειμένου να γίνει μία πιο λεπτομερής ανάλυση της προσφερόμενης τιμής σε σχέση με την ποσότητα, η έρευνα γίνεται ανά διαστήματα αξίας προμήθειας, όπως και στις απευθείας αναθέσεις.

Η δυνατότητα υποβολής προσφορών ανά τμήματα ομοιογενών ειδών στην ίδια προμήθεια δίνει την δυνατότητα στους δημόσιους φορείς να συμπεριλαμβάνουν την προμήθεια φωτοαντιγραφικού χαρτιού ως τμήμα σε μία πιο γενική προμήθεια ειδών γραφικής ύλης, ενώ ταυτόχρονα αποφεύγεται η μη νόμιμη κατάτμηση προμηθειών. Άρα το κάθε τμήμα στην ουσία λειτουργεί ως ανεξάρτητη προμήθεια η οποία γίνεται με τη διαδικασία του συνοπτικού διαγωνισμού προκειμένου να τηρηθούν οι διαδικασίες δημοσιότητας και μη κατάτμησης δαπανών.

Η δυνατότητα υποβολής προσφοράς τουλάχιστον για ένα τμήμα σε μία προμήθεια και η γνώση αυτού του ουσιαστικού όρου από τους προμηθευτές, συνεπάγεται ότι η προσφερόμενη τιμή για χαρτί A4 δεν εξαρτάται από την δυνητική υποβολή προσφοράς για τα άλλα τμήματα. Δηλαδή ένας προμηθευτής αν υποβάλλει προσφορά και σε άλλα τμήματα, αυτό δεν συνεπάγεται ότι θα μειώσει ή θα αυξήσει την προσφερόμενη τιμή για το χαρτί A4.

Εν συνεχεία στο κάτωθι γράφημα παρουσιάζεται ο αριθμός των προμηθειών με διαδικασία συνοπτικού διαγωνισμού σε κάθε ένα από τα 7 διαστήματα:



Διάγραμμα 19: Συνολικός αριθμός προμηθειών με διαδικασία συνοπτικού διαγωνισμού

Είναι χαρακτηριστικό ότι οι 150 από τις 192 προμήθειες με συνοπτικό διαγωνισμό, αφορούν προμήθειες ή τμήματα προμηθειών με αξία έως 20.000,00€ προ ΦΠΑ, οι οποίες θα μπορούσαν να διενεργηθούν και μέσω απευθείας ανάθεσης.

Περαιτέρω για το κάθε διάστημα υπολογίστηκε η μέση σταθμισμένη τιμή και η οποία παρουσιάζεται στο παρακάτω γράφημα.



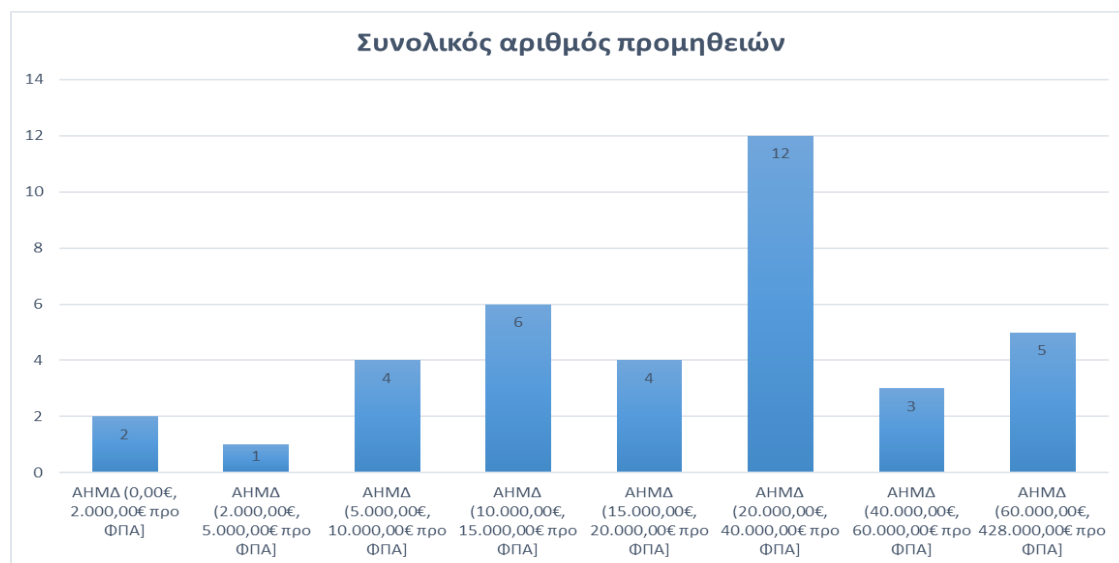
Διάγραμμα 20: Μέση σταθμισμένη τιμή με διαδικασία συνοπτικού διαγωνισμού

Ομοίως και στους συνοπτικούς προκύπτει ότι όσο αυξάνεται η ποσότητα προμήθειας τόσο μειώνεται η προσφερόμενη τιμή.

4.8.4. Η τιμή χαρτιού Α4 σε διαδικασία Ανοικτού Διαγωνισμού (ΑΗΜΔ)

Η διαδικασία προμήθειας μέσω Ανοικτού Ηλεκτρονικού Μειοδοτικού Διαγωνισμού (ΑΗΜΔ) αφορά προμήθειες άνω των 60.000,00€ προ ΦΠΑ, στους οποίους ομοίως υπάρχει η δυνατότητα υποβολής προσφορών ανά τμήματα ομοιογενών ειδών στην ίδια προμήθεια.

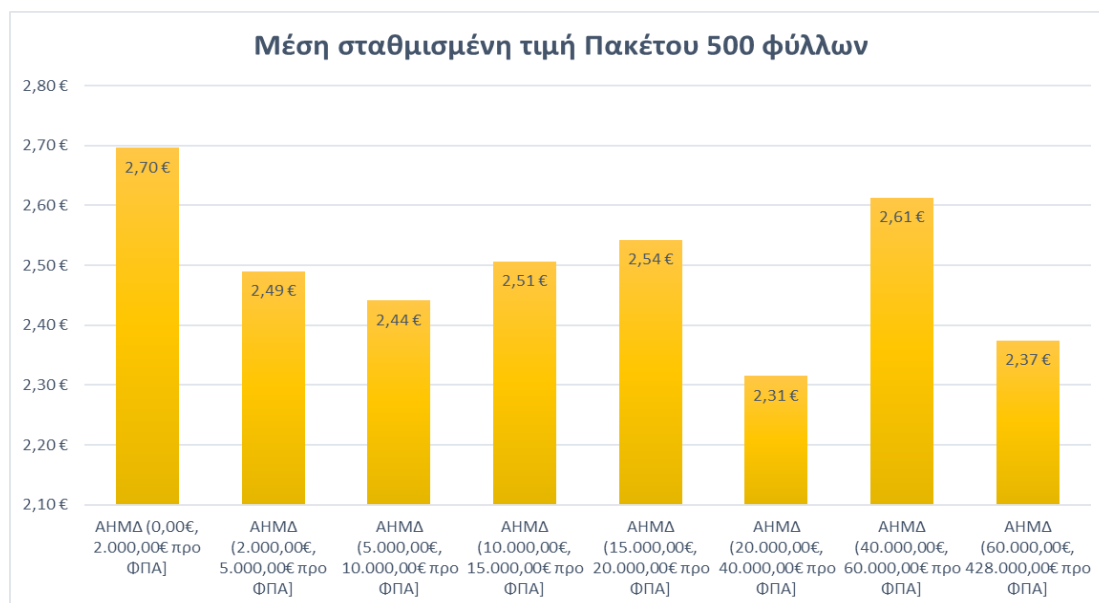
Στο κάτωθι γράφημα παρουσιάζεται ο αριθμός των προμηθειών με διαδικασία ΑΗΜΔ σε κάθε ένα από τα 8 διαστήματα που ορίστηκαν:



Διάγραμμα 21: Συνολικός αριθμός προμηθειών με διαδικασία ΑΗΜΔ

Είναι χαρακτηριστικό ότι οι 17 από τις 37 προμήθειες με ΑΗΜΔ, αφορούν προμήθειες ή τμήματα προμηθειών με αξία έως 20.000,00€ προ ΦΠΑ, και οι οποίες υπό προϋποθέσεις δύναται να υλοποιηθούν μέσω διαδικασίας απευθείας ανάθεσης.

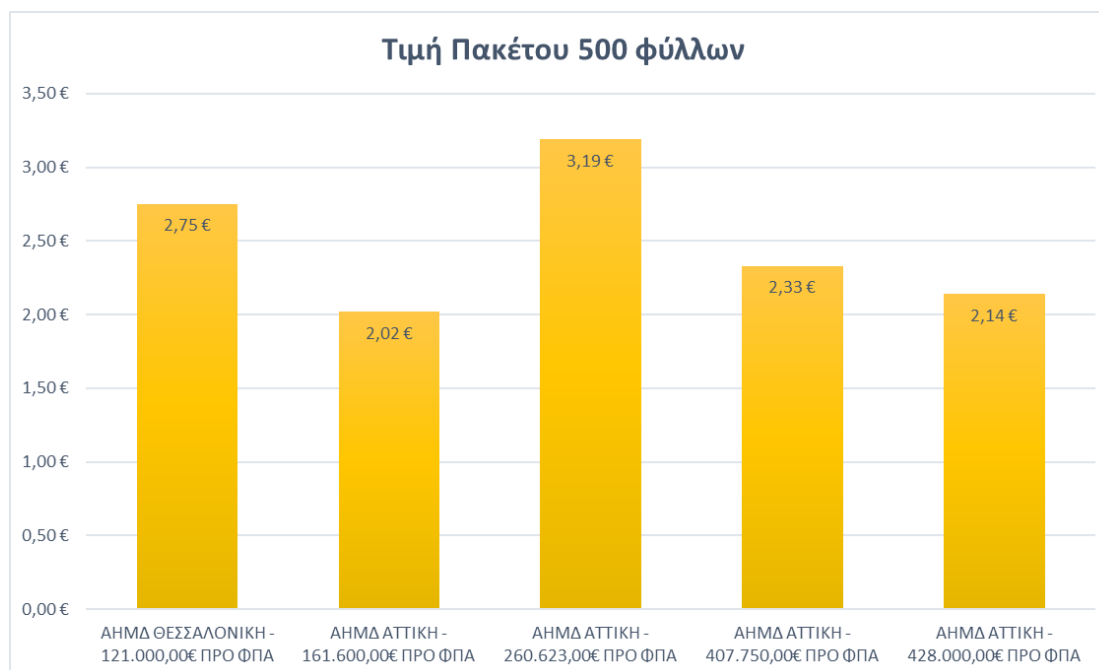
Περαιτέρω για το κάθε διάστημα υπολογίστηκε η μέση σταθμισμένη τιμή και η οποία παρουσιάζεται στο παρακάτω γράφημα.



Διάγραμμα 22: Μέση σταθμισμένη τιμή με διαδικασία ΑΗΜΔ

Αντίθετα ως προς τις προμήθειες με απευθείας ανάθεση ή μέσω συνοπτικών διαγωνισμών, στους ΑΗΜΔ δεν προκύπτει ξεκάθαρα ότι η αύξηση της ποσότητας προμήθειας θα επιφέρει μείωση της προσφερόμενης τιμής.

Προκειμένου να διευκρινιστεί η ανωτέρω τάση θα γίνει ανάλυση των ΑΗΜΔ για το διάστημα από 60.000,00€ και άνω. Οι 5 προμήθειες του διαστήματος αυτού, είναι συνολικής αξίας 1.378.973,00 € και αποτελούν το 67% της συνολικής αξίας των 2.049.720,28 € που διενεργήθηκαν μέσω ΑΗΜΔ.



Διάγραμμα 23: Τιμές σε ΑΗΜΔ άνω των 60.000,00€ προ ΦΠΑ

Αυτό που παρατηρείται είναι ότι η επιτευχθείσα τιμή σε 2 προμήθειες είναι αρκετά υψηλή, γεγονός που οφείλεται:

α. Ότι στον ΑΗΜΔ που αφορούσε δημόσιο φορέα που εδρεύει σε Θεσσαλονίκη, η χαμηλότερη προσφορά ήταν 2,69€ αλλά η ανάδοχος εταιρεία αποκλείστηκε στο στάδιο της υποβολής δικαιολογητικών μειοδότη⁴⁷ και ως εκ τούτου νέος ανάδοχος ήταν η εταιρεία με την αμέσως επόμενη χαμηλότερη προσφορά, ήτοι 2,75€. Συνολικά υποβλήθηκαν μόνο 2 προσφορές και η προϋπολογισθείσα ανώτερη εκτιμώμενη τιμή ήταν 2,793€ προ ΦΠΑ. Επίσης είναι χαρακτηριστικό ότι οι τεχνικές προδιαγραφές⁴⁸ της Διακήρυξης δεν ακολουθούν επακριβώς το πρότυπο ενιαίων τεχνικών προδιαγραφών για χαρτί Α4 που έχουν αναρτηθεί σε Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.

β. Ότι στον ΑΗΜΔ που αφορά δημόσιο φορέα που εδρεύει σε Αττική, η μοναδική υποβληθείσα προσφορά ήταν 3,19€ με προϋπολογισθείσα ανώτερη εκτιμώμενη τιμή 3,30€ προ ΦΠΑ. Ο διαγωνισμός⁴⁹ αφορούσε συμφωνία πλαίσιο 2 ετών με διαδικασία επαναληπτικών διαγωνισμών (call-off) εφόσον υποβληθούν άνω των 2 προσφορών, ενώ στην περίπτωση μίας προσφοράς, όπως τελικά έγινε, θα γίνεται διαβούλευση. Στον εν λόγω διαγωνισμό εκτιμάται ότι ο μοναδικός προσφέρων, μην έχοντας ανταγωνισμό από λοιπούς συμμετέχοντες, δεν θα μειώσει περαιτέρω την τιμή στη διαδικασία της διαβούλευσης.

Το βασικό που εντοπίζεται και στις 2 προμήθειες είναι η **υψηλή προϋπολογισθείσα εκτιμώμενη τιμή (2,793€ και 3,30€)**, η οποία είναι αρκετά υψηλότερη από τη μέση σταθμισμένη τιμή των προμηθειών (ακόμη και με διαδικασία απευθείας ανάθεσης στο διάστημα έως 2.000,00€ προ ΦΠΑ).

4.8.5. Σύγκριση των διαδικασιών σε σχέση με την προσφερόμενη τιμή

Η σύγκριση των διαδικασιών προμηθειών θα γίνει ανά διάστημα με βασικό κριτήριο την σωρευτική ή διαζευκτική τήρηση των κάτωθι:

α. Της δημοσιότητας, η οποία τηρείται υποχρεωτικά για τους Συνοπτικούς και ΑΗΜΔ μέσω υποχρεωτικής δημοσίευσης σε Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. και προαιρετικά για τις απευθείας αναθέσεις.

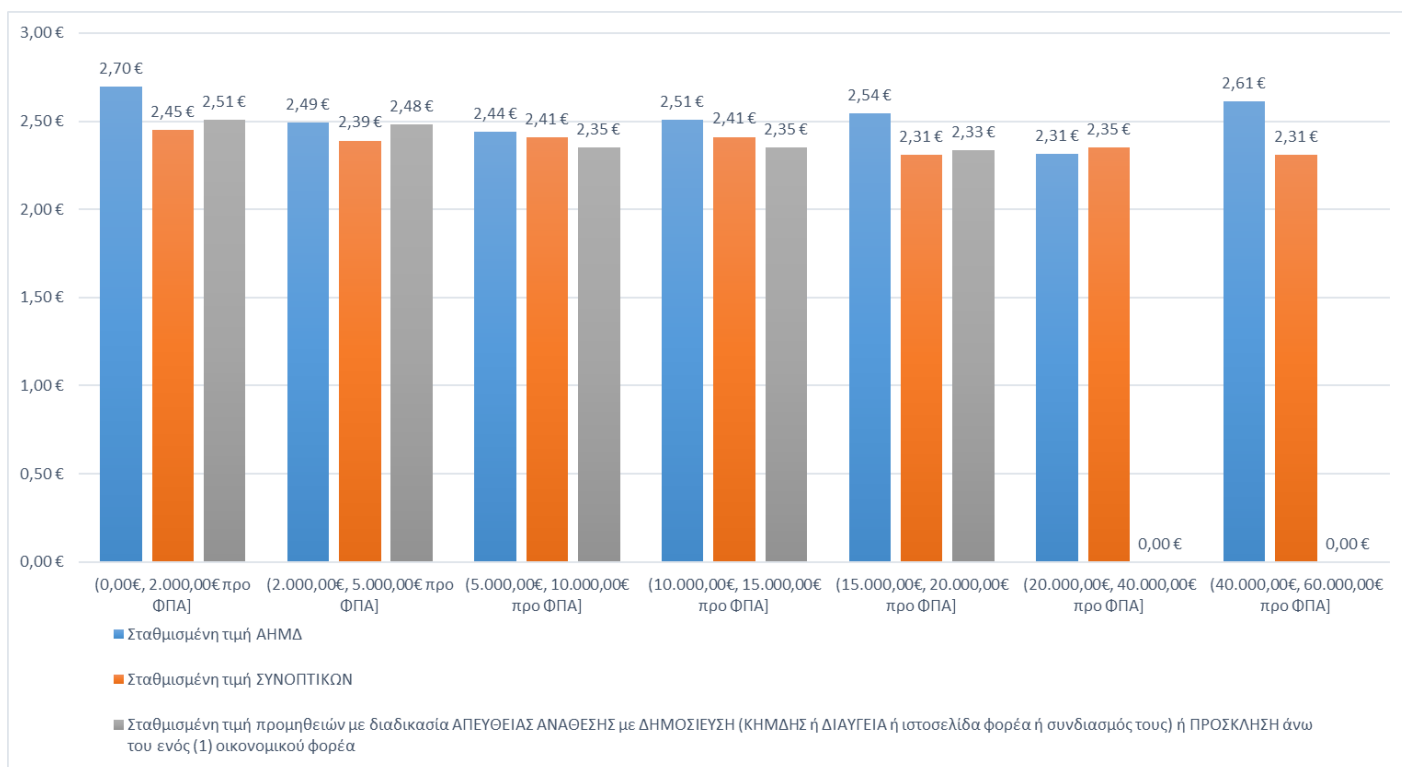
β. Της αυξημένης συμμετοχής (άνω του ενός οικονομικού φορέα).

Στην ουσία είναι η σύμπτυξη των διαγραμμάτων των μέσων σταθμισμένων τιμών των ανωτέρω ενότητων 4.8.2. , 4.8.3. και 4.8.4. και η οποία παρουσιάζεται στο κάτωθι διάγραμμα:

⁴⁷ Πρακτικό Ελέγχου Οικονομικών Προσφορών, ΑΔΑ ΔΙΑΥΓΕΙΑ Ψ7Ζ5ΟΡΙΟ-Δ18

⁴⁸ Παράρτημα Τεχνικών Προδιαγραφών Διακήρυξης, ΑΔΑΜ ΚΗΜΔΗΣ 19PROC004334341

⁴⁹ Διακήρυξη, ΑΔΑΜ ΚΗΜΔΗΣ 18PROC002844091



Διάγραμμα 24: Σύγκριση μέσης σταθμισμένης τιμής μεταξύ των διαδικασιών προμηθειών σε κάθε διάστημα, όταν τηρούνται κανόνες δημοσιότητας ή πρόσκλησης άνω του ενός προμηθευτή

Αυτό που προκύπτει είναι ότι όταν τηρείται, σωρευτικά ή διαζευκτικά, το κριτήριο της δημοσιότητας ή της πρόσκλησης σε άνω του ενός προμηθευτή, τότε η διαδικασία της απευθείας ανάθεσης ανταγωνίζεται σε απόδοση χαμηλής τιμής τους συνοπτικούς διαγωνισμούς σε ποσά έως 20.000,00€ προ ΦΠΑ. Μάλιστα σε αρκετά διαστήματα η σταθμισμένη τιμή είναι χαμηλότερη από τους συνοπτικούς. Αντίθετα η σταθμισμένη τιμή των ΑΗΜΔ είναι υψηλότερη σε όλα τα διαστήματα.

Επανερχόμενος στο ερώτημα εάν έως ένα βαθμό η διενέργεια συνοπτικού ή ανοιχτού διαγωνισμού επιφέρει μείωση της τιμής, η απάντηση είναι ότι εξαρτάται εάν η απευθείας ανάθεση δημοσιεύεται στο Κ.Η.Μ.Δ.Η.Σ. και επιπλέον εάν γίνει πρόσκληση υποβολής προσφοράς σε εταιρείες που βάση στοιχείων από προμήθειες άλλων δημόσιων φορέων παρέχουν χαμηλή τιμή (που σε πολλές περιπτώσεις είναι χαμηλότερη και από την τιμή σε ΑΗΜΔ ή Συνοπτικό).

Κεφάλαιο 5. Εμπειρική Διερεύνηση Εκτιμώμενης Προσφερόμενης Τιμής Φωτοαντιγραφικού Χαρτιού Α4

Από την ανάλυση που προηγήθηκε στο Κεφάλαιο 4 συμπεραίνουμε τα εξής:

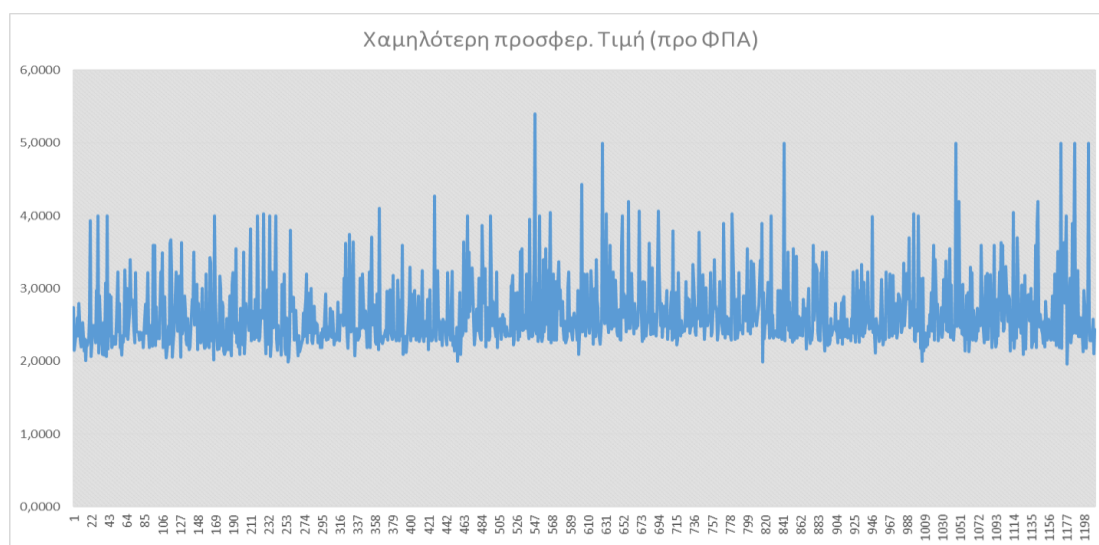
α. Η μέση σταθμισμένη τιμή στα μεγάλα αστικά κέντρα είναι χαμηλότερη, το οποίο σε μεγάλο βαθμό έχει σχέση με την ύπαρξη υψηλότερου ανταγωνισμού.

β. Όσο αυξάνεται η συνολική αξία και ποσότητα, μειώνεται η προσφερόμενη τιμή για τις διαδικασίες με απευθείας ανάθεσης ή συνοπτικού διαγωνισμού, αλλά όχι στους ΑΗΜΔ.

γ. Η δημοσιοποίηση ή η πρόσκληση για υποβολή προσφοράς σε άνω του ενός οικονομικού φορέα, μειώνει την προσφερόμενη τιμή.

δ. Οι δημόσιοι φορείς που ανήκουν σε ΟΤΑ (Δήμοι) ή Υπουργεία ή Διοικήσεις Υγειονομικών Περιφερειών (ΔΥΠΕ) έχουν υψηλότερο κόστος προμηθειών.

Επιπλέον, στο χρονικό διάστημα της έρευνας από τον Ιούνιο 2017 έως και Ιανουάριο 2020, χωρίς στάθμιση, οι προσφερόμενες τιμές δεν παρουσιάζουν σημαντικές διακυμάνσεις στο σύνολο των 1209 διαδικασιών που εξετάστηκαν.



Διάγραμμα 25: Χαμηλότερη προσφερόμενη τιμή σε 1209 προμήθειες περιόδου 06/2017 έως 01/2020

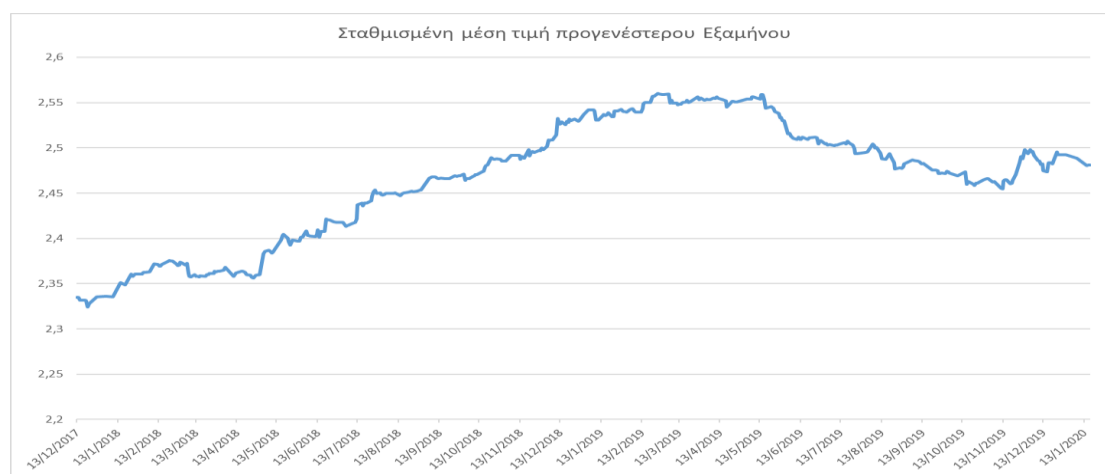
Λαμβανομένου υπόψη, ότι οι ελάχιστες τιμές στις διαδικασίες της απευθείας ανάθεσης, του συνοπτικού διαγωνισμού και ΑΗΜΔ είναι 1,99€, 1,96€ και 2,02€ αντίστοιχα ενώ οι μέγιστες τιμές 5,40€, 3,12€ και 3,20€ αντίστοιχα, παρατηρούμε ότι οι ακραίες τιμές άνω των 3,20€ αφορούν μοναδικά τις απευθείας αναθέσεις.

Επιπλέον στο ανωτέρω διάγραμμα, δεν λαμβάνεται υπόψη η βαρύτητα της ποσότητας ανά προμήθεια σε ορισμένο χρόνο.

Περαιτέρω, προκειμένου να διερευνηθεί η τάση της τιμής ανά χρονική περίοδο θα χρησιμοποιηθεί η έννοια του κινητού μέσου όρου (ΚΜΟ), ο οποίος χρησιμοποιείται κυρίως στους χρηματιστηριακούς δείκτες (π.χ. ο "κινητός μέσος των 5 ημερών", είναι ο μέσος όρος των κλεισιμάτων μιας μετοχής τις τελευταίες 5 χρηματιστηριακές ημέρες).

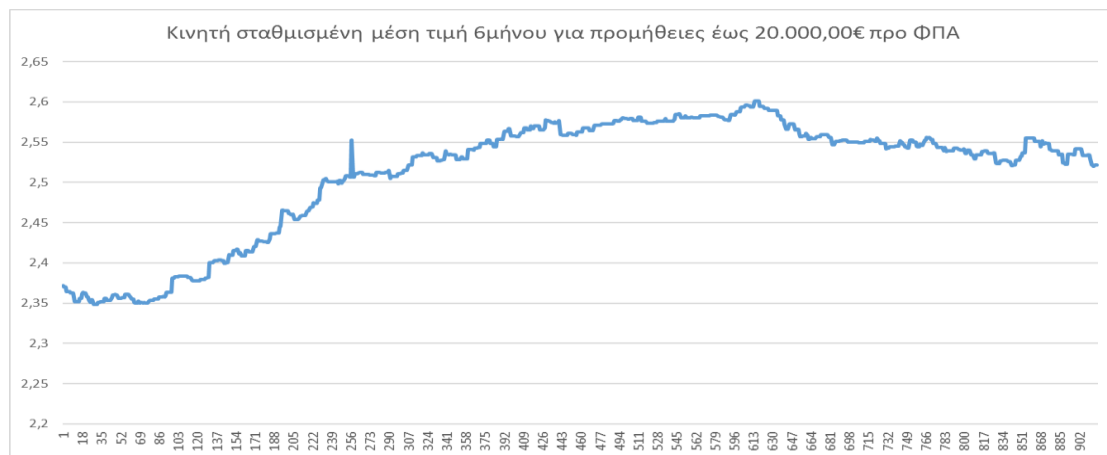
Στην παρούσα ανάλυση θα είναι η κινητή μέση σταθμισμένη τιμή των προμηθειών με συνολική αξία έως 60.000,00€ για το προηγούμενο δμήνου (ανεξαρτήτως της διαδικασίας προμήθειας που ακολουθείται). Εξαιρούνται οι προμήθειες μέσω ΑΗΜΔ άνω των 60.000,00€ καθώς θα επηρεάσουν σημαντικά τις μεταβολές της κινητής μέσης σταθμισμένης τιμής.

Στο κάτωθι διάγραμμα παρουσιάζεται η εξέλιξη της κινητής μέσης σταθμισμένης τιμής σε βάθος δμήνου για προμήθειες έως 60.000,00€ (προ ΦΠΑ):



Διάγραμμα 26: Εξέλιξη κινητής μέσης σταθμισμένης τιμής προγενέστερου δμήνου για προμήθειες έως 60.000,00€ προ ΦΠΑ

Αντίστοιχα παρουσιάζεται η εξέλιξη της κινητής μέσης σταθμισμένης τιμής σε βάθος δμήνου για προμήθειες έως 20.000,00€ (προ ΦΠΑ):



Διάγραμμα 27: Εξέλιξη κινητής μέσης σταθμισμένης τιμής προγενέστερου 6μήνου για προμήθειες έως 20.000,00€ προ ΦΠΑ

Προκειμένου να καταλήξουμε στο πιο ενδεδειγμένο μοντέλο χρησιμοποιήθηκαν οι παρατηρήσεις από την 13η Δεκεμβρίου 2017 έως την 17η Ιανουαρίου 2020, ώστε να υπάρχει το περιθώριο να υπολογιστεί η κινητή μέση σταθμισμένη τιμή για το προγενέστερο 6μηνο (13 Ιουνίου 2017 έως 12 Δεκεμβρίου 2017). Άρα μετά την 12η Δεκ. 2017 υπολογιζόταν σε κάθε παρατήρηση η κινητή μέση σταθμισμένη τιμή του προγενέστερου 6μήνου.

5.1. Εμπειρική Διερεύνηση Εκτίμησης Κόστους

Στη βιβλιογραφία υπάρχουν ορισμένα υποδείγματα εκτίμησης κατασκευαστικού κόστους έργων.⁵⁰ Ως προς τις δημόσιες προμήθειες οι Gary Moore and Edward White III (2005)⁵¹ εκτιμούν τη μεταβολής κόστους σε εξοπλιστικά προγράμματα με χρήση λογιστικής παλινδρόμησης και OLS. Επιπλέον οι Bedri Tas, Rasim Ozcan και Ilke Onur (2008)⁵² διερεύνησαν την επίδραση του ανταγωνιστικού περιβάλλοντος (αριθμός συμμετεχόντων) στο κόστος προμηθειών. Η ύπαρξη ενός πιο ανταγωνιστικού περιβάλλοντος μειώνει σημαντικά το κόστος προμηθειών. Επιπλέον οι τιμές στους τομείς των υπηρεσιών και των αγαθών είναι μεταβάλλονται σε σχέση με τις αλλαγές του συνολικού αριθμού συμμετεχόντων οικονομικών φορέων σε σύγκριση με τις τιμές των έργων.

⁵⁰ Nivea Thomas (2016). Regression Modelling for Prediction of Construction Cost and Duration, *Applied Mechanics and Materials Submitted*, 857, 195-199.

<http://dx.doi.org/10.4028/www.scientific.net/AMM.857.195>

⁵¹ Gary W. Moore and Edward D. White III (2005), Regression Approach for Estimating Procurement Cost, *Journal of Public Procurement*, vol. 5, issue 2, 187-209.

http://ippa.org/jopp/download/vol5/issue-2/Ar3_White.pdf

⁵² Bedri K. O. Tas, Rasim Ozcan and Ilke Onur (2008), Public Procurement Auctions and Competition in Turkey, *Review of Industrial Organization*, 40(3):207-223.

http://ippa.org/jopp/download/vol5/issue-2/Ar3_White.pdf

Λαμβάνοντας υπόψη τους παράγοντες που επηρεάζουν τις προμήθειες φωτοαντιγραφικού χαρτιού A4 από το δημόσιο που αναλύθηκαν στο Κεφάλαιο 4, χρησιμοποιούμε ένα υπόδειγμα αντίστροφης συνάρτησης ζήτησης [Inverse Demand Function, $P=f^{-1}(Q)$].

Στην εμπειρική διερεύνηση, το υπόδειγμα που χρησιμοποιούμε έχει την εξής μορφή:

$$P = f (Q , P-6 , \text{Practice} , \text{Public} , \text{NUTS})$$

όπου,

P: Χαμηλότερη προσφερόμενη τιμή (εξαρτημένη μεταβλητή),

Q: Ποσότητα προμήθειας,

P-6: Μέση σταθμισμένη τιμή κατά το προηγούμενο 6μηνο,

Practice: Ψευδομεταβλητή που εκφράζει την εφαρμογή ορθής πρακτικής από το δημόσιο φορέα, μέσω της επιλογής αθροιστικά ή διαζευκτικά (α) Δημοσίευσης της προμήθειας σε ΚΗΜΔΗΣ ή ΔΙΑΥΓΕΙΑ ή ιστοσελίδα δημόσιου φορέα, (β) Πρόσκλησης υποβολής προσφοράς σε άνω του ενός οικονομικού φορέα, (γ) την πρόσκληση ενός οικονομικού φορέα που προσφέρει χαμηλότερη τιμή από τη μέση σταθμισμένη τιμή του Νομού που εδρεύει ο φορέας. Η μεταβλητή λαμβάνει την τιμή 1 για ορθή πρακτική και την τιμή 0 για μη ορθή πρακτική.

Public: Ψευδομεταβλητή που δείχνει την κατηγοριοποίηση του δημόσιου φορέα. Η μεταβλητή λαμβάνει την τιμή 1 εάν ο δημόσιος φορέας ανήκει σε ΟΤΑ (Δήμοι), Υπουργεία, Διοικήσεις Υγειονομικών Περιφερειών (ΔΥΠΕ) και 0 σε όλες τις άλλες περιπτώσεις.

NUTS2 και NUTS3: Ψευδομεταβλητές που δείχνουν την έδρα του δημόσιου φορέα που διενεργεί την προμήθεια φωτοαντιγραφικού χαρτιού A4 σε επίπεδο Περιφέρειας (NUTS2) ή Νομού (NUTS3) αντίστοιχα. Λαμβανομένου υπόψη ότι σε μεγάλο ποσοστό οι προμηθευτές συμμετέχουν σε προμήθειες κυρίως του Νομού τους και δευτερευόντως της Περιφέρειας, η ψευδομεταβλητή αυτή εμπεριέχει και το επίπεδο ανταγωνισμού μεταξύ των προμηθευτών ανά Περιφέρεια ή Νομό. Η μεταβλητή αυτή λαμβάνει 12 τιμές (13-1) για τις 13 Περιφέρειες (NUTS2) και 45 τιμές (46-1) για τους 46 Νομούς (επίπεδο NUTS3).

Οι παραπάνω μεταβλητές συνδυάστηκαν προκειμένου να καταλήξουμε στο καλύτερο υπόδειγμα για τα δεδομένα της έρευνας.

5.2. Ανάλυση Παλινδρόμησης

Τα υποδείγματα προς ανάλυση προκύπτουν από μία περαιτέρω εξειδίκευση της αντίστροφης συνάρτησης ζήτησης. Τα υποδείγματα υπό μορφή εξίσωσης (όπου u ο στοχαστικός όρος) είναι τα κάτωθι:

$$P = \beta_0 + \beta_1 Q + \beta_2 P-6 + \gamma \text{Practice} + u \quad (1)$$

$$P = \beta_0 + \beta_1 Q + \beta_2 P-6 + \gamma \text{Practice} + \delta \text{Public} + u \quad (2)$$

$$P = \beta_0 + \beta_1 Q + \beta_2 P-6 + \gamma \text{Practice} + \delta \text{Public} + \varepsilon \text{NUTS2} + u \quad (3)$$

$$P = \beta_0 + \beta_1 Q + \beta_2 P-6 + \gamma \text{Practice} + \delta \text{Public} + \varepsilon \text{NUTS3} + u \quad (4)$$

Περαιτέρω εκτιμήθηκαν τα ανωτέρω μοντέλα με χρήση λογαρίθμων :

$$\text{Ln}(P) = \beta_0 + \beta_1 \text{Ln}(Q) + \beta_2 \text{Ln}(P-6) + \gamma \text{Practice} + u \quad (5)$$

$$\text{Ln}(P) = \beta_0 + \beta_1 \text{Ln}(Q) + \beta_2 \text{Ln}(P-6) + \gamma \text{Practice} + \delta \text{Public} + u \quad (6)$$

$$\text{Ln}(P) = \beta_0 + \beta_1 \text{Ln}(Q) + \beta_2 \text{Ln}(P-6) + \gamma \text{Practice} + \delta \text{Public} + \varepsilon \text{NUTS2} + u \quad (7)$$

$$\text{Ln}(P) = \beta_0 + \beta_1 \text{Ln}(Q) + \beta_2 \text{Ln}(P-6) + \gamma \text{Practice} + \delta \text{Public} + \varepsilon \text{NUTS3} + u \quad (8)$$

Τα αποτελέσματα της ανάλυσης παλινδρόμησης (με χρήση του πακέτου EVIEWS) παρουσιάζονται στους Πίνακες 9 έως 12.

Πίνακας 9 : Ανάλυση Παλινδρόμησης – Γραμμικά Υποδείγματα

	Μεταβλητές	1ο Υπόδειγμα	2ο Υπόδειγμα	3ο Υπόδειγμα
		Coefficient (t-Statistic)	Coefficient (t-Statistic)	Coefficient (t-Statistic)
N U T S 2	C	1.419285 (3.102464)	1.259155 (2.824369)	1.179906 (2.740071)
	Q	-1.44E-05 (- 3.817364)	-1.24E-05 (-3.384164)	-9.96E-06 (-2.794544)
	P-6	0.668544 (3.621874)	0.678419 (3.775816)	0.651086 (3.754405)
	Practice	-0.575456 (-22.08664)	-0.525268 (-20.00312)	-0.479690 (-18.31232)
	Public		0.179739 (7.368915)	0.175230 (7.454899)
	Βόρειο Αιγαίο			0.090010 (1.203900)
	Νότιο Αιγαίο			0.336890 (4.675161)
	Κρήτη			0.100439 (1.973269)
	Ανατολική Μακεδονία, Θράκη			0.150038 (3.496156)
	Κεντρική Μακεδονία			0.179773 (5.556882)
	Δυτική Μακεδονία			0.274188 (2.469857)
	Ήπειρος			0.461061 (6.814640)
	Θεσσαλία			0.183759 (3.538409)
	Ιόνια Νησιά			0.262860 (2.969867)
	Δυτική Ελλάδα			0.169400 (3.119201)
	Στερεά Ελλάδα			0.076622 (1.339071)
	Πελοπόννησος			0.220110 (4.184208)

Adjusted R-squared	0.389772	0.421839	0.467979
S.E. of regression	0.369856	0.360007	0.345344
Akaike info criterion	0.852732	0.799783	0.728905
Schwarz criterion	0.872927	0.825027	0.814736
Durbin-Watson stat	2.137587	2.175690	2.153397

Πίνακας 10 : Ανάλυση Παλινδρόμησης – Γραμμικό Υπόδειγμα

	Μεταβλητές	4ο Υπόδειγμα
		Coefficient (t-Statistic)
	C	1.416805 (3.642187)
	Q	-7.41E-06 (-2.289661)
	P-6	0.546423 (3.489106)
	Practice	-0.441370 (-18.06730)
	Public	0.143253 (6.537597)
N U T S 3	Νομός Λέσβου	0.104313 (1.145156)
	Νομός Σάμου	0.147388 (0.940935)
	Χίος	0.099333 (0.841361)
	Νομός Δωδεκανήσου	0.327279 (4.113104)
	Νομός Κυκλάδων	0.410493 (3.916527)
	Ηράκλειο	0.018955 (0.259678)
	Λασιίθι	0.207322 (2.618093)
	Ρέθυμνο	0.019859 (0.127353)
	Χανιά	0.143065 (1.693256)
	Έβρος	0.145250 (1.531969)
	Ξάνθη	0.062235 (0.704502)
	Ροδόπη	0.113598 (1.502944)
	Δράμα	0.330375 (5.066652)
	Θάσος, Καβάλα (Νομός Καβάλας)	0.101217 (1.317766)
	Ημαθία	0.368163 (2.640283)
	Θεσσαλονίκη	0.068190 (2.056701)
	Κιλκίς	0.023590 (0.168937)
	Πέλλα	0.186483 (2.110235)
	Πιερία	0.245632 (1.762509)
	Σέρρες	0.217673 (2.481464)
	Χαλκιδική	1.335949 (13.87642)
	Γρεβενά, Κοζάνη	0.379531 (2.433037)
	Καστοριά	0.271086 (1.942997)
	Φλώρινα	-0.149463 (-0.480985)
	Άρτα, Πρέβεζα	1.146181 (9.601770)
	Θεσπρωτία	0.076258 (0.347557)
	Ιωάννινα	0.300257 (4.187328)
	Καρδίτσα, Τρίκαλα	0.016737 (0.197778)
	Λάρισα	0.295197 (4.924332)
	Μαγνησία	0.175768 (1.585635)
	Ζάκυνθος	-0.177871 (-0.806407)
	Κέρκυρα	0.123239 (1.113849)
	Ιθάκη, Κεφαλληνία	0.323359 (2.072659)
	Λευκάδα	1.179460 (5.366090)
	Αιτωλοακαρνανία	0.140976 (1.413710)
	Αχαΐα	0.206846 (3.564873)
	Ηλεία	0.122146 (0.874814)
	Βοιωτία	-0.019214 (-0.211075)
	Εύβοια	0.247862 (2.606448)
	Ευρυτανία	-0.347144 (-1.582149)
	Φθιώτιδα	0.060146 (0.662649)
	Φωκίδα	0.324490 (2.077544)
	Αργολίδα, Αρκαδία	0.318721 (3.968367)
	Κορινθία	0.299757 (3.534556)
	Λακωνία, Μεσσηνία	0.152929 (2.190581)

Adjusted R-squared	0.573472
S.E. of regression	0.309215
Akaike info criterion	0.540865
Schwarz criterion	0.793307
Durbin-Watson stat	2.131026

Πίνακας 11 : Ανάλυση Παλινδρόμησης - Λογαριθμικά Υποδείγματα

	Μεταβλητές	5ο Υπόδειγμα (Ln)	6ο Υπόδειγμα (Ln)	7ο Υπόδειγμα (Ln)
		Coefficient (t-Statistic)	Coefficient (t-Statistic)	Coefficient (t-Statistic)
	C	0.682695 (5.129136)	0.625231 (4.851405)	0.570263 (4.610282)
	Ln(Q)	-0.022967 (-7.007235)	-0.022083 (-6.964646)	-0.018463 (-5.977898)
	Ln(P-6)	0.627435 (4.344593)	0.632361 (4.528833)	0.611980 (4.581787)
	Practice	-0.188699 (-21.94561)	-0.170418 (-19.80755)	-0.156639 (-18.55442)
	Public		0.063666 (8.249077)	0.062249 (8.445859)
N U T S 2	Βόρειο Αιγαίο			0.022671 (0.963931)
	Νότιο Αιγαίο			0.114133 (5.016674)
	Κρήτη			0.034677 (2.163911)
	Ανατολική Μακεδονία, Θράκη			0.055851 (4.124538)
	Κεντρική Μακεδονία			0.063263 (6.222246)
	Δυτική Μακεδονία			0.101813 (2.916855)
	Ήπειρος			0.152167 (7.152963)
	Θεσσαλία			0.057430 (3.490860)
	Ιόνια Νησιά			0.098262 (3.534925)
	Δυτική Ελλάδα			0.069243 (4.056908)
	Στερεά Ελλάδα			0.028434 (1.581857)
	Πελοπόννησος			0.074948 (4.529379)

Adjusted R-squared	0.445953	0.482086	0.531754
S.E. of regression	0.118056	0.114142	0.108531
Akaike info criterion	-1.431172	-1.497583	-1.586106
Schwarz criterion	-1.410977	-1.472339	-1.500276
Durbin-Watson stat	2.116940	2.158592	2.153055

Πίνακας 12: Ανάλυση Παλινδρόμησης – Λογαριθμικό Υπόδειγμα

	Μεταβλητές	8ο Υπόδειγμα (Ln)
	Coefficient (t-Statistic)	
	C	0.619775 (5.427452)
	Ln(Q)	-0.016634 (-5.710873)
	Ln(P-6)	0.539264 (4.371004)
	Practice	-0.146943 (-18.29797)
	Public	0.052566 (7.477924)
N U T S 3	Νομός Λέσβου	0.016082 (0.547697)
	Νομός Σάμου	0.053948 (1.071392)
	Χίος	0.034589 (0.911849)
	Νομός Δωδεκανήσου	0.108482 (4.223144)
	Νομός Κυκλάδων	0.141157 (4.186313)
	Ηράκλειο	0.001348 (0.057421)
	Λασιίθι	0.073692 (2.894327)
	Ρέθυμνο	0.019195 (0.383007)
	Χανιά	0.049161 (1.808680)
	Έβρος	0.061573 (2.019285)
	Ξάνθη	0.009402 (0.329195)
	Ροδόπη	0.045348 (1.864483)
	Δράμα	0.117355 (5.592719)
	Θάσος, Καβάλα (Νομός Καβάλας)	0.039395 (1.593886)
	Ημαθία	0.140878 (3.145705)
	Θεσσαλονίκη	0.030018 (2.817670)
	Κιλκίς	0.004422 (0.098563)
	Πέλλα	0.073059 (2.572944)
	Πιερία	0.103053 (2.300658)
	Σέρρες	0.084423 (2.994439)
	Χαλκιδική	0.371763 (12.00201)
	Γρεβενά, Κοζάνη	0.140041 (2.793154)
	Καστοριά	0.097461 (2.171469)
	Φλώρινα	-0.034832 (-0.348757)
	Άρτα, Πρέβεζα	0.328992 (8.570298)
	Θεσπρωτία	0.043267 (0.613644)
	Ιωάννινα	0.112595 (4.883877)
	Καρδίτσα, Τρίκαλα	-0.010015 (-0.363098)
	Λάρισα	0.096976 (5.022820)
	Μαγνησία	0.066426 (1.864529)
	Ζάκυνθος	-0.048758 (-0.687821)
	Κέρκυρα	0.052956 (1.489290)
	Ιθάκη, Κεφαλληνία	0.122616 (2.445132)
	Λευκάδα	0.384805 (5.444797)
	Αιτωλοακαρνανία	0.063294 (1.973855)
	Αχαΐα	0.080614 (4.320909)
	Ηλεία	0.045609 (1.016785)
	Βοιωτία	-0.000294 (-0.010066)
	Εύβοια	0.080010 (2.615601)
	Ευρυτανία	-0.139658 (-1.980577)
	Φθιώτιδα	0.027551 (0.943540)
	Φωκίδα	0.104164 (2.074291)
	Αργολίδα, Αρκαδία	0.102509 (3.963458)
	Κορινθία	0.093889 (3.445016)
	Λακωνία, Μεσσηνία	0.058178 (2.593531)

Adjusted R-squared	0.607340
S.E. of regression	0.099386
Akaike info criterion	-1.729193
Schwarz criterion	-1.476751
Durbin-Watson stat	2.148511

Στις στήλες των ανωτέρω Πινάκων παρουσιάζονται οι εκτιμήσεις των παραμέτρων και τα σχετικά τους t-tests. Στις κάτω γραμμές κάθε στήλης παρουσιάζονται χρήσιμες στατιστικές ποσότητες ανά υπόδειγμα (Adjusted R-squared, S.E. of regression, Akaike info criterion, Schwarz criterion, Durbin-Watson stat.).

Ειδικότερα, ο προσαρμοσμένος συντελεστής προσδιορισμού (**Adjusted R-squared**) είναι μία αντικειμενική μέτρηση του ποσοστού της μεταβλητότητας της εξαρτημένης μεταβλητής που ερμηνεύεται από τις ανεξάρτητες μεταβλητές. Από έναν αριθμό μοντέλων με την ίδια εξαρτημένη μεταβλητή επιλέγουμε αυτό με τη μεγαλύτερη R_{adj} τιμή.⁵³ Επίσης μοντέλο με το μικρότερο τυπικό σφάλμα παλινδρόμησης (**S.E. of regression**) θεωρείται καλύτερο, αρκεί βέβαια να συγκρίνουμε μοντέλα με την ίδια εξαρτημένη μεταβλητή.

Περαιτέρω το μοντέλο που έχει τη μικρότερη τιμή στο Akaike κριτήριο θεωρείται το καλύτερο. Επίσης ο Schwarz (1978) βασιζόμενος στο Akaike Info Criterion έφτιαξε ένα βελτιωμένο κριτήριο που δεν πάσχει από το μειονέκτημα που χαρακτηρίζει το κριτήριο του Akaike (το Akaike τείνει να επιλέγει σαν καλύτερο μοντέλο αυτό με τον μεγαλύτερο αριθμό παραμέτρων). Το μοντέλο που έχει τη μικρότερη τιμή στο Schwarz κριτήριο θεωρείται το καλύτερο αρκεί όμως όλα τα μοντέλα να έχουν την ίδια εξαρτημένη μεταβλητή.

Τέλος με τη συνάρτηση Durbin-Watson μπορούμε να ελέγχουμε αν τα κατάλοιπα του μοντέλου έχουν σειριακή αυτοσυσχέτιση 1ου βαθμού. Παίρνει τιμές στο διάστημα [0,4]. Τιμές γύρω από το 2 είναι ένδειξη ότι δεν υπάρχει αυτοσυσχέτιση.

Από τις τιμές των εκτιμητών και των αντίστοιχων t-statistic στα ανωτέρω υποδείγματα προκύπτει ότι:

α. Οι τιμές των ανεξάρτητων μεταβλητών [Q, P-6, Practice, Public, Ln(Q), Ln(P-6)] και του σταθερού όρου είναι στατιστικά σημαντικές σε επίπεδο σημαντικότητας 1% ($t\text{-Statistic} > 2.58$) στο σύνολο των υποδειγμάτων (με εξαίρεση τον εκτιμητή της Q στο 4^ο υπόδειγμα όπου είναι στατιστικά σημαντικός σε επίπεδο 5%).

⁵³ Ντεγιαννάκης Σ. (2014). Εφαρμογές Οικονομετρίας με χρήση του πακέτου Eviews. Αθήνα: Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών Κατεύθυνση Εφαρμοσμένων Οικονομικών και Διοίκησης, Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

β. Από τα υποδείγματα που εξετάστηκαν, το 8^ο (λογαριθμικό) είναι το καλύτερο σύμφωνα με τις στατιστικές: Adjusted R-squared, S.E. of regression, Akaike info criterion, Schwarz criterion. Η τιμή του Adjusted R-squared στο 8^ο υπόδειγμα είναι 0.607, ενώ επίσης, σε επίπεδο σημαντικότητας 5% (t -statistic > 1.96), είναι στατιστικά σημαντικές οι τιμές σε 26 νομούς (μεταβλητή NUTS3) αντί των 20 του 4^{ου} υποδείγματος, ήτοι η χρήση λογαριθμικού υποδείγματος βελτιώνει το αντίστοιχο γραμμικό υπόδειγμα.

γ. Η τιμή του εκτιμητή της ποσότητας (**Q**) στα γραμμικά υποδείγματα είναι αρνητική (κυμαίνεται από -0.0000144 έως -0.00000741) και συνεπώς η αύξηση της ποσότητας επιφέρει μείωση της προσφερόμενης τιμής. Στο 3^ο υπόδειγμα (με χρήση της NUTS2) η τιμή της Q είναι -0.00000996 ενώ στο 4^ο υπόδειγμα (με χρήση της NUTS3) η τιμή της Q είναι -0.00000741. Ο εκτιμητής της Q παριστάνει τη μεταβολή στην προσδοκώμενη τιμή της P όταν η μεταβλητή Q μεταβάλλεται κατά μια μονάδα. Ομοίως στα λογαριθμικά υποδείγματα ο εκτιμητής του **Ln(Q)** έχει αρνητική τιμή και εκφράζει την ελαστικότητα της προσφερόμενης τιμής (P) ως προς την ποσότητα (Q). Στο 7^ο υπόδειγμα (με χρήση της NUTS2) η τιμή της Ln(Q) είναι -0.018 και στο 8^ο υπόδειγμα (με χρήση της NUTS3) η τιμή της Ln(Q) είναι -0.017 και είναι ανελαστικές (η ποσοστιαία μεταβολή της τιμής είναι μικρότερη από την ποσοστιαία μεταβολή της ποσότητας).

δ. Η τιμή του εκτιμητή της μέσης σταθμισμένης τιμής για το προγενέστερο δμηνο (**P-6**) στα γραμμικά υποδείγματα είναι θετική (κυμαίνεται από 0.546 έως 0.678). Στο 3^ο υπόδειγμα (με χρήση της NUTS2) η τιμή της P-6 είναι 0.651 ενώ στο 4^ο υπόδειγμα (με χρήση της NUTS3) η τιμή της P-6 είναι 0.546. Ομοίως στα λογαριθμικά υποδείγματα ο εκτιμητής του **Ln(P-6)** έχει θετική τιμή εκφράζει την ελαστικότητα της προσφερόμενης τιμής (P) ως προς την P-6. Στο 7^ο υπόδειγμα (με χρήση της NUTS2) η τιμή της Ln(P-6) είναι 0.612 και στο 8^ο υπόδειγμα (με χρήση της NUTS3) η τιμή της Ln(P-6) είναι 0.539 και είναι ανελαστικές (η ποσοστιαία μεταβολή της P είναι μικρότερη από την ποσοστιαία μεταβολή της P-6).

ε. Η τιμή του εκτιμητή της ψευδομεταβλητής **Practice** στα γραμμικά υποδείγματα είναι αρνητική (κυμαίνεται από -0.441€ έως -0.575€), που δείχνει ότι η εφαρμογή ορθών πρακτικών επιφέρει σημαντική μείωση της προσφερόμενης τιμής. Στο 3^ο υπόδειγμα (με χρήση της NUTS2) η τιμή της Practice είναι -0.480 ενώ στο 4^ο υπόδειγμα (με χρήση της NUTS3) η τιμή της Practice είναι -0.441. Επίσης στα λογαριθμικά υποδείγματα ο εκτιμητής της Practice εκφράζει το ποσοστό μείωσης της προσφερόμενης τιμής (P) λόγω εφαρμογής ορθών πρακτικών. Στο 7^ο υπόδειγμα (με χρήση της NUTS2) η τιμή της Practice είναι -0.157 και στο 8^ο υπόδειγμα (με χρήση της NUTS3) η τιμή της Practice είναι -0.147.

στ. Η τιμή του εκτιμητή της ψευδομεταβλητής **Public** στα γραμμικά υποδείγματα, είναι θετική (τιμές 0.143€ έως 0.180€), γεγονός που υποδηλώνει ότι οι προμήθειες φωτοαντιγραφικού χαρτιού A4 των δημόσιων φορέων που ανήκουν σε ΟΤΑ (Δήμοι) ή Υπουργεία ή και Διοικήσεις Υγειονομικών Περιφερειών (ΔΥΠΕ)

επιβαρύνονται περίπου από 0,14€ έως 0,18€ ανά πακέτο χαρτιού A4 σε σχέση με τους λοιπούς δημόσιους φορείς. Επίσης στα λογαριθμικά υποδείγματα ο εκτιμητής της Public (τιμές 0.053 έως 0.064) εκφράζει το ποσοστό αύξησης της προσφερόμενης τιμής (P) όταν ο δημόσιος φορέας ανήκει σε ΟΤΑ (Δήμοι) ή Υπουργεία ή Διοικήσεις Υγειονομικών Περιφερειών (ΔΥΠΕ).

ζ. Στο 3^ο υπόδειγμα η τιμή του εκτιμητή της ψευδομεταβλητής **NUTS2** είναι θετική και στατιστικά σημαντική στις 10 από τις 12 περιφέρειες (τιμές 0.090€ έως 0.461€), γεγονός που υποδηλώνει ότι οι τιμές εκτός Περιφέρειας Αττικής είναι υψηλότερες. Στατιστικά μη σημαντική είναι για την περιφέρεια Βόρειου Αιγαίου (coef. 0.023, t-stat 0.96) και για την Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας (coef. 0.077, t-stat 1.34). Επίσης στο 7^ο υπόδειγμα (λογαριθμικό) ο εκτιμητής της NUTS2 (τιμές 0.023 έως 0.152) εκφράζει το ποσοστό αύξησης της προσφερόμενης τιμής (P) σε σχέση με την έδρα του δημόσιου φορέα σε κάποια Περιφέρεια (πλην Αττικής).

η. Στο 4^ο υπόδειγμα η τιμή του εκτιμητή της ψευδομεταβλητής **NUTS3** είναι θετική και στατιστικά σημαντική σε επίπεδο σημαντικότητας 5% στους 20 από τους 45 νομούς, γεγονός που υποδηλώνει ότι σε μεγάλο βαθμό οι τιμές στους νομούς εκτός Αττικής είναι υψηλότερες. Επιπλέον σε 4 νομούς η τιμή της NUTS3 είναι αρνητική αλλά στατιστικά μη σημαντική. Επίσης στο 8^ο υπόδειγμα (λογαριθμικό) ο εκτιμητής της NUTS3 εκφράζει το ποσοστό αύξησης της προσφερόμενης τιμής (P) σε σχέση με την έδρα του δημόσιου φορέα σε κάποιο νομό (πλην Αττικής). Το σημαντικό όμως είναι ότι σε 4 μεγάλα αστικά κέντρα εκτός Αττικής (Θεσσαλονίκη, Πάτρα, Λάρισα, Ιωάννινα) η τιμή του εκτιμητή είναι θετική και στατιστικά σημαντική.

5.3. Χρήση της Λιανικής Τιμής σε ένα μελλοντικό υπόδειγμα.

Μία εναλλακτική προσέγγιση, για την οποία όμως δεν ήταν δυνατή η εύρεση στοιχείων στην παρούσα έρευνα, είναι η χρησιμοποίηση της μέσης λιανικής τιμής των 6 πιο δημοφιλών εμπορικών ονομασιών A4. Η εν λόγω μεταβλητή (**Retail**) θα αντικαθιστούσε τη μέση σταθμισμένη τιμή για το προγενέστερο δμηνο (**P-6**).

Η χρήση της λιανικής τιμής αποσκοπεί στην διερεύνηση της μεταβολής των προσφερόμενων τιμών στις δημόσιες προμήθειες εν σχέση με τις μεταβολές των τιμών στην λιανική αγορά.

Κεφάλαιο 6. Συμπεράσματα - Προτάσεις

Τόσο από το θεσμικό πλαίσιο των δημόσιων προμηθειών που παρουσιάστηκε στα Κεφάλαια 1 έως 3 όσο και από την ανάλυση των προμηθειών του Δημοσίου σε φωτοαντιγραφικό χαρτί Α4 στα Κεφάλαια 5 και 6, αναδεικνύεται η πολυπλοκότητα των διαδικασιών σχεδιασμού και υλοποίησης προμηθειών από τους δημόσιους φορείς.

Ιδιαίτερα σημαντική είναι η επιλογή της κατάλληλης διαδικασίας προμήθειας (απευθείας ανάθεση, συνοπτικός διαγωνισμός, ΑΗΜΔ) για την οποία θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και ο συνολικός χρόνος διενέργειάς της. Γενικά ο χρόνος διενέργειας είναι σχετικά σύντομος για τις απευθείας αναθέσεις και αυξάνεται στους συνοπτικούς διαγωνισμούς και στους ΑΗΜΔ.

Επίσης, η μη επιλογή των κατάλληλων διαδικασιών και η μη αξιοποίηση εργαλείων δημοσίευσης όπως η ΔΙΑΥΓΕΙΑ και το Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., συνεπάγεται αύξηση του κόστους προμηθειών για το Δημόσιο αλλά ταυτόχρονα συνεπάγεται και αυξημένο κόστος συμμετοχής για τους οικονομικούς φορείς. Αρκετές συστάσεις έχουν προταθεί και από τον Ο.Ο.Σ.Α. (έκθεση έτους 2014)⁵⁴ με εκτιμώμενη εξοικονόμηση μόνο του διοικητικού κόστους προμηθειών σε 393 εκατ. ευρώ.

Στις επόμενες ενότητες του παρόντος Κεφαλαίου θα παρουσιαστούν τα συμπεράσματα από την έρευνα καθώς και επιμέρους προτάσεις για βελτίωση των διαδικασιών προμηθειών με απώτερο σκοπό την μεγιστοποίηση του οφέλους για τους δημόσιους φορείς.

6.1. Η κατάλληλη διαδικασία υλοποίησης της δημόσιας προμήθειας

Από την ανάλυση του Κεφαλαίου 4 προέκυψε ότι όταν τηρείται, σωρευτικά ή διαζευκτικά, το κριτήριο της δημοσιότητας ή της πρόσκλησης σε άνω του ενός προμηθευτή στις διαδικασίες των απευθείας αναθέσεων φωτοαντιγραφικού χαρτιού Α4, τότε επιτυγχάνονται παρόμοιες τιμές με τους συνοπτικούς διαγωνισμούς (σε ποσά έως 20.000,00€ προ ΦΠΑ). Αντίθετα, η τιμή προμηθειών φωτοαντιγραφικού χαρτιού Α4 μέσω διαδικασίας ανοικτού ηλεκτρονικού μειοδοτικού διαγωνισμού (ΑΗΜΔ) σε αρκετές περιπτώσεις είναι υψηλότερη εν συγκρίσει με τις τιμές μέσω απευθείας αναθέσεων (όταν τηρούνται κριτήρια δημοσιότητας ή πρόσκλησης οικονομικών φορέων) ή μέσω συνοπτικών διαγωνισμών.

Επίσης σε προμήθειες χαρτιού Α4 με διαδικασία απευθείας ανάθεσης, όπου υπάρχει υψηλή συμμετοχή (άνω των 3 συμμετεχουσών οικονομικών φορέων)

⁵⁴ Σύμβαση Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ο.Ο.Σ.Α. (2012). Υλοποίηση μελέτης μέτρησης των διοικητικών βαρών σε 13 κύριους τομείς της ελληνικής οικονομίας, μεταξύ των οποίων και ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων:

<https://www.oecd.org/gov/ethics/public-procurement-greece.htm>

επιτυγχάνονται αρκετά χαμηλές τιμές, οι οποίες είναι κατά περίπτωση χαμηλότερες ακόμη και από τις τιμές που επιτυγχάνονται μέσω μακροχρόνιων συμφωνιών πλαίσιο.

Σημαντικό **κριτήριο της επιλογής** της κατάλληλης διαδικασίας για τις δημόσιες προμήθειες αποτελεί η γνώση **εάν μια αγορά είδους/υπηρεσίας είναι ανταγωνιστική ή μονοπωλιακή**.⁵⁵ Για παράδειγμα, σε μια λιγότερο ανταγωνιστική αγορά όπου οι προμηθευτές έχουν ισχύ στην αγορά, θα μπορούσε να ωφελήσει τους δημόσιους φορείς να επιλέξουν μακροπρόθεσμες συμβάσεις προμηθειών μέσω διαδικασίας ΑΗΜΔ (π.χ. ΑΗΜΔ που αφορά συμφωνία πλαίσιο 4 ετών) μειώνοντας έτσι την πιθανότητα για υψηλότερες τιμές βραχυπρόθεσμα. Από την άλλη πλευρά, σε μια πιο ανταγωνιστική αγορά, όπως στο φωτοαντιγραφικό χαρτί Α4, οι τιμές τείνουν να είναι πιο σταθερές καθώς κανένας προμηθευτής δεν θα επιδιώξει την αύξηση της προσφερόμενης τιμής με τον κίνδυνο απώλειας μεριδίου αγοράς. Στην περίπτωση αυτή με σταθερές σχετικά τιμές και υψηλό αριθμό δυνητικά συμμετεχόντων οικονομικών φορέων ίσως συμφέρει η διενέργεια βραχυπρόθεσμων προμηθειών μέσω απευθείας ανάθεσης ή συνοπτικό διαγωνισμό.

Ειδικότερα με βάση τα στοιχεία της έρευνας για τις προμήθειες φωτοαντιγραφικού χαρτιού Α4 έως το ποσό των 20.000,00€ (προ ΦΠΑ), όταν τηρούνται σωρευτικά η δημοσίευση στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.) και η πρόσκληση σε άνω του ενός προμηθευτή, είναι πιθανότατα πιο συμφέρον η προμήθεια χαρτιού Α4 να διενεργηθεί μέσω διαδικασίας απευθείας ανάθεσης παρά να ενταχθεί ως τμήμα μίας συνολικότερης προμήθειας γραφικής ύλης μέσω συνοπτικού διαγωνισμού ή ΑΗΜΔ. Βέβαια σε αυτή την περίπτωση απαιτείται να ελεγχθεί η μη νόμιμη κατάτμηση της δαπάνης.

Τέλος, προτείνεται η διενέργεια έρευνας και για λοιπά είδη/υπηρεσίες όπου υπάρχει ανταγωνιστική αγορά και ετήσια περιοδικότητα προμήθειας από τους δημόσιους φορείς. Εφόσον προκύψουν παρόμοια αποτελέσματα με την έρευνα για το φωτοαντιγραφικό χαρτί Α4, θα συμπεράναμε ότι σε περίπτωση τήρησης ορθών πρακτικών δημοσίευσης και πρόσκλησης, ο εκάστοτε δημόσιος φορέας δεν παρεκκλίνει από τις αρχές της διαφάνειας και του ελεύθερου ανταγωνισμού (οι οποίες και ελέγχονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο), και θα έπαυε να υφίσταται η έννοια της κατάτμησης των προμηθειών ανά ανεξάρτητη επιχειρησιακή μονάδα ενός δημόσιου φορέα.

6.2. Ο υπολογισμός του εκτιμώμενου κόστους δημόσιων προμηθειών

Οι προμήθειες του φωτοαντιγραφικού χαρτιού Α4 επαναλαμβάνονται ετησίως, και συνεπώς οι δημόσιοι φορείς δύνανται να στηριχθούν σε στοιχεία (κυρίως ποσότητες, τιμές) των προμηθειών του προγενέστερου οικονομικού έτους ή δωδεκαμήνου για τον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας μίας νέας προμήθειας.

⁵⁵ Khi V. Thai (2009). International Handbook of Public Procurement (Chapter 35: Pricing Strategies and Cost Analysis in Public Procurement).

Τα τελευταία έτη, η δημοσίευση των αποφάσεων ανάθεσης στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. μας παρέχει επιπλέον τη δυνατότητα ελέγχου προσφερόμενων τιμών σε παρόμοιες προμήθειες λοιπών δημόσιων φορέων. Η δυνατότητα αυτή που παρέχει το Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. ήταν και η βάση αναζήτησης των στοιχείων προμηθειών χαρτιού Α4 που παρατέθηκαν στο Κεφάλαιο 4.

Περαιτέρω στο Κεφάλαιο 5 παρουσιάστηκε η εμπειρική διερεύνηση της χαμηλότερης προσφερόμενης τιμής φωτοαντιγραφικού χαρτιού Α4. Τόσο στα γραμμικά όσο και στα λογαριθμικά υποδείγματα προέκυψε η στατιστική σημαντικότητα των ανεξάρτητων μεταβλητών που σχετίζονται με την εκτίμηση της χαμηλότερης προσφερόμενης τιμής (P). Οι τιμές των εκτιμητών των ανεξάρτητων μεταβλητών [Q, P-6, Practice, Public, Ln(Q), Ln(P-6)] και του σταθερού όρου είναι στατιστικά σημαντικές σε επίπεδο σημαντικότητας 1%. Ειδικότερα:

α. Η αύξηση της ποσότητας (μεταβλητή Q) επιφέρει μείωση της χαμηλότερης προσφερόμενης τιμής. Στα λογαριθμικά υποδείγματα ο εκτιμητής του Ln(Q) έχει αρνητική τιμή και εκφράζει την ελαστικότητα της προσφερόμενης τιμής (P) ως προς την ποσότητα (Q) (ανελαστικές τιμές, ήτοι η ποσοστιαία μεταβολή της τιμής είναι μικρότερη από την ποσοστιαία μεταβολή της ποσότητας).

β. Η σταθμισμένη μέση τιμή για το προγενέστερο 6μηνο (μεταβλητή P-6) σχετίζεται σε ικανοποιητικό βαθμό θετικά με την χαμηλότερη προσφερόμενη τιμή (η τιμή του εκτιμητή στα υποδείγματα κυμαίνεται από 0.546 έως 0.678).

γ. Η εφαρμογή ορθών πρακτικών δημοσίευσης ή πρόσκλησης οικονομικών φορέων (ψευδομεταβλητή Practice) επιφέρει σημαντική μείωση της χαμηλότερης προσφερόμενης τιμής (η τιμή του εκτιμητή στα υποδείγματα κυμαίνεται από -0.441€ έως -0.575€)

δ. Οι προμήθειες φωτοαντιγραφικού χαρτιού Α4 των δημόσιων φορέων που ανήκουν σε ΟΤΑ (Δήμοι) ή Υπουργεία ή και Διοικήσεις Υγειονομικών Περιφερειών (ΔΥΠΕ) (ψευδομεταβλητή Public) επιβαρύνονται περίπου από 0,14€ έως 0,18€ ανά πακέτο χαρτιού Α4 σε σχέση με τους λοιπούς δημόσιους φορείς.

ε. Η έδρα των δημόσιων φορέων που διενεργούν προμήθειες χαρτιού Α4 είναι σημαντική τόσο σε επίπεδο περιφερειών (ψευδομεταβλητή NUTS2) όσο και νομών (ψευδομεταβλητή NUTS3). Ενδεικτικά οι προσφερόμενες τιμές σε προμήθειες εκτός περιφέρειας Αττικής είναι υψηλότερες περίπου από 0,09€ έως 0,46€ σε επίπεδο περιφερειών.

Συναφώς των ανωτέρω αποτελεσμάτων προτείνεται για το φωτοαντιγραφικό χαρτί Α4, καθώς επίσης και για παρόμοια είδη/υπηρεσίες που υπάρχει ανταγωνιστική αγορά και ετήσια περιοδικότητα προμήθειας (π.χ. χαρτί υγείας, είδη απολύμανσης/καθαριότητας, υπηρεσίες καθαρισμού, μεταφορές μαθητών, μηχανογραφικός εξοπλισμός γραφείων, μελάνια εκτυπωτών κλπ.), ότι ο υπολογισμός του εκτιμώμενου κόστους μίας νέας δημόσιας προμήθειας θα μπορούσε να διενεργηθεί με τους κάτωθι τρόπους:

α. Χρήση ανά είδος/υπηρεσίας μίας μεθοδολογίας εκτίμησης προσφερόμενης τιμής όπως αυτή που παρατέθηκε στο Κεφάλαιο 5 της εργασίας αυτής.

β. Χρήση δελτίων τιμών βασισμένων στα πρότυπα των δελτίων τιμών που χρησιμοποιούνται για τα τρόφιμα και τα καύσιμα.⁵⁶

γ. Χρήση της μέσης σταθμισμένης τιμής (ως προς την ποσότητα) των 10 πιο πρόσφατα δημοσιευμένων αποφάσεων ανάθεσης σε Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. για το εκάστοτε είδος/υπηρεσία.

6.3. Χρήση κοινών προτύπων ανάθεσης και ορθή καταχώρηση στοιχείων σε Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.

Στις 1242 αποφάσεις ανάθεσης προμηθειών φωτοαντιγραφικού χαρτιού Α4, από τις οποίες αντλήθηκαν τα στοιχεία της έρευνας, παρατηρήθηκε ότι δεν ακολουθούν ένα κοινό πρότυπο παράθεσης των απαιτούμενων στοιχείων δημοσίευσης. Σε αρκετές αναθέσεις δεν αναγράφονταν αναλυτικά οι ποσότητες ή οι τιμές ή οι συμμετέχοντες οικονομικοί φορείς, γεγονός που οδήγησε στην περαιτέρω αναζήτηση της αντίστοιχης σύμβασης ή και της διακήρυξης συνοπτικών διαγωνισμών ή ΑΗΜΔ.

Επιφορτισμένη με το έργο έκδοσης κοινών προτύπων είναι η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. αλλά εκτός από πρότυπα τεύχη διακηρύξεων δεν έχει εκδώσει πρότυπο απόφασης ανάθεσης.⁵⁷

Επιπλέον συχνά στην ηλεκτρονική πλατφόρμα του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. δεν καταχωρούνται ορθά από τους αρμόδιους δημόσιους υπαλλήλους, τα απαιτούμενα στοιχεία των δημόσιων προμηθειών. Σε αρκετές προμήθειες χαρτιού Α4 στο πεδίο της ποσότητας αναγράφεται το σύνολο της ποσότητας όλων των διαφορετικών ειδών γραφικής ύλης ή ο αριθμός 1, και αντίστοιχα στο πεδίο της συνολικής αξίας, η συνολική αξία όλων των ειδών. Συνολικά σε 984 προμήθειες δεν ήταν δυνατή η εύρεση των κατάλληλων στοιχείων που απαιτούνταν για τους σκοπούς της έρευνας σε σύγκριση με τις 1242 προμήθειες που ανευρεθήκαν στοιχεία. Ο αριθμός των 984 προμηθειών δείχνει σε μεγάλο βαθμό την μη ορθή δημοσίευση και καταχώρηση των στοιχείων ανάθεσης των δημόσιων προμηθειών.

⁵⁶ Τιμές Χονδρικής Πώλησης Οργανισμού Κεντρικών Αγορών & Αλιείας Α.Ε. (ΟΚΑΑ):

<https://www.okaa.gr/gr/multimedia/times-emporon/>

Δελτία Πιστοποίησης Τιμών της Περιφέρειας Αττικής:

http://www.patt.gov.gr/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1646&Itemid=153

Δελτίο Μέσης Λιανικής Τιμής Πώλησης Τροφίμων-Καυσίμων Περιφέρειας Δυτικής

Ελλάδας: <https://www.pde.gov.gr/gr/enimerosi/anartitea/deltiotimwn.html>

⁵⁷ Πρότυπα τεύχη Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ: <https://www.eaadhsy.gr/index.php/m-foreis/m-protypa>

Προκειμένου να αναρτώνται ορθά τα στοιχεία των προμηθειών στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. και να χρησιμοποιούνται για μελλοντικές αναλύσεις **προτείνεται** η έκδοση από την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ ενός κοινού προτύπου ανάθεσης με υποχρεωτική την αναγραφή των κάτωθι στοιχείων:

- α. της ποσότητας ανά είδος
- β. της τιμής του μειοδότη ανά μονάδα μέτρησης (προ ΦΠΑ).
- γ. του συνολικού αριθμού των υποβαλλόμενων προσφορών
- δ. τη δημοσίευση ή μη (για απευθείας αναθέσεις) της έρευνας αγοράς σε ΚΗΜΔΗΣ ή ΔΙΑΥΓΕΙΑ ή σε ιστοσελίδα δημόσιου φορέα.
- ε. την πρόσκληση συγκεκριμένων οικονομικών φορέων.
- στ. την εμπορική ονομασία του προς προμήθεια είδους.

Τα ανωτέρω κατά ελάχιστο στοιχεία εκτιμάται ότι θα βελτιώσουν τα αποτελέσματα μίας αντίστοιχης μελλοντικής έρευνας στις δημόσιες προμήθειες.

6.4. Η αντιστοίχιση του CPV και η καταχώρηση του NUTS

Από τα στοιχεία των 1242 αποφάσεων ανάθεσης προέκυψε η αντιστοίχιση του φωτοαντιγραφικού χαρτιού Α4 με 25 CPV. Η μη ακριβής επιλογή του CPV έχει ως αποτέλεσμα οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς να μην δύνανται να αναζητήσουν με ευκολία την εκάστοτε προμήθεια και εν τέλει να μην υποβάλλουν προσφορά. Όμοια και για τους δημόσιους φορείς η μη ορθή αντιστοίχιση του CPV δεν διευκολύνει στην εκτίμηση των τιμών μελλοντικών προμηθειών μέσω αναζήτησης παρόμοιων προμηθειών λοιπών δημόσιων φορέων. Για τους κωδικούς CPV **προτείνεται** η μοναδική αντιστοίχιση με τον εκάστοτε κωδικό CPV της ενιαίας τεχνικής προδιαγραφής που αναρτάται στο Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ.

Επιπλέον για τον κωδικό NUTS, ως απαραίτητο πεδίο συμπλήρωσης στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., δύναται η δυνατότητα εναλλακτικής συμπλήρωσης σε μορφή NUTS1 ή NUTS2 ή NUTS3. Σε αρκετές προμήθειες χαρτιού Α4 απαιτήθηκε η μετατροπή από NUTS1 και NUTS2 σε NUTS3 προκειμένου να γίνει η γεωγραφική ανάλυση του Κεφαλαίου 4. Για τους κωδικούς NUTS **προτείνεται** η καταχώρηση στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. σε μορφή NUTS3.

6.5. Η διεύρυνση χρήσης του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.

Η δημοσίευση των προμηθειών με τη χρήση του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. οδηγεί σε αύξηση του ανταγωνισμού και σε επακόλουθη μείωση του κόστους των δημόσιων προμηθειών.

Η πλατφόρμα του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. προαιρετικά, εκτός από ανοικτούς διαγωνισμούς άνω των 60.000,00€ (προ ΦΠΑ), μπορεί να χρησιμοποιηθεί και για τη διενέργεια συνοπτικών διαγωνισμών. Βασικό μειονέκτημα του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. είναι η πολυπλοκότητα χρήσης του, καθόσον απαιτείται από τους συμμετέχοντες

οικονομικούς φορείς η πιστή τήρηση διαδικασιών συμμετοχής και υποβολής ηλεκτρονικών αρχείων προσφορών με τη χρήση ψηφιακών υπογραφών.

Από την άλλη πλευρά για τις διαδικασίες μέσω απευθείας ανάθεσης δεν προβλέπεται κάποια υποχρεωτική ή προαιρετική χρήση ηλεκτρονικής πλατφόρμας υποβολής προσφορών. Μία **πρόταση** για τις απευθείας αναθέσεις θα ήταν η διεύρυνση χρήσης μίας πιο απλοποιημένης πλατφόρμας του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. μέσω της νέας διαδικτυακής πύλης του ελληνικού κράτους «gon.gr». Στην απλοποιημένη πλατφόρμα προτείνεται η συμπλήρωση των απαιτούμενων πεδίων της ηλεκτρονικής προσφοράς χωρίς την υποβολή ψηφιακά υπογεγραμμένων αρχείων. Με την συμμετοχή του και μόνο ο υποψήφιος ανάδοχος θα αποδεχόταν τους γενικούς όρους των δημόσιων προμηθειών, ενώ απαιτούμενα έντυπα συμμετοχής θα μπορούσαν να υποβληθούν και σε υπηρεσιακό email του δημόσιου φορέα.

Επιπλέον **προτείνεται** και η υποχρεωτική δημοσίευση σε ΚΗΜΔΗΣ (πλην εξαιρέσεων) της έρευνας αγοράς που αφορά τη διαδικασία απευθείας ανάθεσης.

6.6. Η χρήση της συμφωνίας πλαίσιο στις δημόσιες προμήθειες φωτοαντιγραφικού χαρτιού Α4

Απαραίτητη προϋπόθεση ορθής χρήσης μιας συμφωνίας-πλαίσιο είναι η καλή γνώση της συγκεκριμένης αγοράς στην οποία απευθύνεται ο εκάστοτε δημόσιος φορέας. Επιθυμητό είναι να επιτυγχάνεται ισορροπία μεταξύ των ωφελειών από μακροχρόνιες συμφωνίες πλαίσιο (όπως μειωμένο κόστος ανάθεσης, και ταχύτητα διαδικασιών) και του κινδύνου πιθανού περιορισμού του ανταγωνισμού ή κλεισίματος της αγοράς για κάποια χρονική περίοδο.

Από τα στοιχεία της έρευνας για το φωτοαντιγραφικό χαρτί Α4 κατεγράφησαν τα κάτωθι όσον αφορά τις συμφωνίες πλαίσιο χαρτιού Α4:

α. Στην συμφωνία πλαίσιο έτους 2018 μέσω διαδικασίας ΑΗΜΔ, η εκτιμώμενη τιμή ανά πακέτο 500 φύλλων Α4 ήταν 2,36€ προ ΦΠΑ.⁵⁸ Συνεπώς όποια οικονομική προσφορά ήταν άνω του ποσού αυτού θα απορρίπτονταν. Εν τέλει έγιναν αποδεκτές 3 οικονομικές προσφορές με αντίστοιχα προσφερόμενες τιμές 2,24€, 2,23€ και 2,32€.

β. Η συμφωνία πλαίσιο έτους 2018 προέβλεπε επαναδιαγωνισμούς (call-off) με τον απαράβατο όρο ότι η εκάστοτε εταιρεία μπορεί να υποβάλλει χαμηλότερη ή ίση τιμή με την αρχική τιμή, ειδάλλως θα αποκλειόταν. Στις επιμέρους 32 εκτελεστικές προμήθειες επετεύχθη μέση σταθμισμένη τιμή 2,24€ προ ΦΠΑ (κατώτερη τιμή 2,22€, ανώτερη 2,31€). Η τιμή των 2,24€ δεν είναι ιδιαίτερα χαμηλότερη των τιμών που επιτυγχάνονται μέσω διαδικασίας απευθείας ανάθεσης με κριτήρια δημοσίευσης ή συνοπτικών διαγωνισμών. Επισημαίνεται ότι σε 58 προμήθειες φωτοαντιγραφικού χαρτιού Α4 μέσω απευθείας ανάθεσης με συμμετοχή

⁵⁸ Απόφαση Ανάθεσης, ΑΔΑΜ ΚΗΜΔΗΣ 18ΑWRD002527611

άνω του ενός οικονομικού φορέα και προσφερόμενη τιμή κάτω των 2,20€, προκύπτει σταθμισμένη μέση τιμή 2,13€.

γ. Περαιτέρω στη συμφωνία πλαίσιο έτερου δημόσιου φορέα μέσω διαδικασίας ΑΗΜΔ, χωρίς την εύρεση κάποιας μεταγενέστερης επιμέρους εκτελεστικής προμήθειας, επετεύχθη τιμή 3,30€ προ ΦΠΑ, η οποία και είναι ιδιαίτερα υψηλή.

Από τα ανωτέρω αναφερόμενα προκύπτει ότι η χρήση της συμφωνίας πλαίσιο για προμήθεια φωτοαντιγραφικού χαρτιού Α4 δεν παρέχει σημαντική εξοικονόμηση κόστους για τους δημόσιους φορείς, καθόσον υπάρχει πλήθος δυνητικά οικονομικών φορέων προς υποβολή προσφορών και ένδειξη σαφής ύπαρξης ανταγωνισμού.

6.7. Χρήση CPV και ενημερωτικών δελτίων (newsletter) από Ελεγκτικό Συνέδριο, Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. και Α.Ε.Π.Π.

Από μία συνοπτική έρευνα στις τελευταίες 15 δημοσιευμένες γνωμοδοτήσεις της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. για προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης ως άρθρο 32 του Ν. 4412/16 (λόγω μη υποβολής προσφορών ή υποβολής μη τεχνικά αποδεκτών προσφορών) για το έτος 2019,⁵⁹ προκύπτει ότι στα πεδία της φόρμας αναζήτησης δεν εμπεριέχεται ούτε η συνοπτική περιγραφή της δημόσιας προμήθειας ούτε το CPV ή τα CPV που αντιστοιχούν στα προς προμήθεια είδη/υπηρεσίες.

Από τις ανωτέρω γνωμοδοτήσεις οι 4 αφορούν υπηρεσίες μεταφοράς ατόμων/μαθητών και οι 4 προμήθεια καυσίμων, ενώ οι 14 από τις 15 αφορούν ανάγκες που στη πλειονότητα των περιπτώσεων υπάρχουν στην αγορά πολλοί υποψήφιοι οικονομικοί φορείς. Ίσως μία περαιτέρω έρευνα στους διαγωνισμούς που διενεργούν οι δημόσιοι φορείς (που προηγούνται των γνωμοδοτήσεων) και στους οποίους δεν υποβάλλονται προσφορές ή υποβάλλονται προσφορές που απορρίπτονται για τεχνικούς λόγους, θα έδειχνε μία εικόνα για ποιο λόγο δεν υποβάλλονται προσφορές ή αυτές απορρίπτονται, και εάν ίσως αυτό οφείλεται στα απαιτούμενα δικαιολογητικά των διαγωνισμών ή στις τεχνικές τους προδιαγραφές.

Επιπλέον είναι σημαντικά, τόσο για την ενημέρωση των δημόσιων φορέων όσο και των οικονομικών φορέων, τα κριτήρια που εξετάζει η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. για προσφυγή σε διαδικασία διαπραγμάτευσης. Ειδικότερα από την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. εξετάζεται σωρευτικά η τήρηση 5 σωρευτικών προϋποθέσεων:⁶⁰ **α)** η ύπαρξη κατεπείγουσας ανάγκης που δεν συμβιβάζεται με τις προθεσμίες που επιτάσσουν άλλες διαδικασίες (π.χ. ανοικτός διαγωνισμός), **β)** η ύπαρξη απρόβλεπτης περιστασης, **γ)** η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της απρόβλεπτης περιστασης και της κατεπείγουσας ανάγκης που ανακύπτει, **δ)** οι περιστάσεις που επικαλούνται οι αναθέτουσες αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης δεν πρέπει σε

⁵⁹ Γνωμοδοτήσεις Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.: <https://www.eaadhsy.gr/index.php/m-gnomes/apofaseis>

⁶⁰ Απόφαση 121/2019 της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. επί σύμβασης μεταφοράς ατόμων.

καμία περίπτωση να απορρέουν από δική τους ευθύνη, και τέλος, ε) η ανάθεση της εν λόγω σύμβασης στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο.

Χωρίς την προσθήκη του CPV, το οποίο αντιστοιχεί στην δημόσια προμήθεια του είδους/υπηρεσίας, δεν είναι εύκολη η εύρεση αποφάσεων ή γνωμοδοτήσεων για ομοειδή προϊόντα/υπηρεσίες από τους δημόσιους ή οικονομικούς φορείς. Συνεπώς, η προσθήκη του CPV ως πεδίου στις φόρμες αναζήτησης αποφάσεων ή γνωμοδοτήσεων της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. (και όμοια σε φόρμες αναζήτησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου και της Α.Ε.Π.Π.) θα βοηθούσε στην εξειδικευμένη και επιτυχή αναζήτηση αποφάσεων ή γνωμοδοτήσεων.

Περαιτέρω εκτός από τη διαδικασία μέσω φόρμας αναζήτησης, αρκετές ιστοσελίδες δημόσιων ή ιδιωτικών φορέων παρέχουν τη δυνατότητα ενημέρωσης εγγεγραμμένων χρηστών μέσω τακτικών ενημερωτικών δελτίων (newsletters). Η δυνατότητα αυτή υπάρχει στην ιστοσελίδα της Α.Ε.Π.Π. μέσω της ενότητας των **ενημερωτικών δελτίων**⁶¹ με σκοπό τη συνοπτική ενημέρωση επί σημαντικών αποφάσεων της⁶², αλλά έως και σήμερα έχουν αναρτηθεί μόνο 2 ενημερωτικά δελτία, τον Ιανουάριο και Μάρτιο 2018 αντίστοιχα.

Η χρήση τακτικών ενημερωτικών δελτίων (newsletters) μέσω των ιστοσελίδων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. και της Α.Ε.Π.Π., εκτιμάται ότι θα διευκόλυνε σημαντικά τη συνεχή και διαρκή ενημέρωση των δημόσιων και οικονομικών φορέων επί σημαντικών αποφάσεων για τις δημόσιες προμήθειες.

6.8. Θεωρία Παιγνίων και Προσφερόμενη τιμή σε Προμήθειες του Δημοσίου – Ανίχνευση Συμπαιγνιακών Πρακτικών

Σε αρκετές δημοσιεύσεις [Gilley, Karels (1981), Gómez-Lobo, Szymanski (2001), Iimi (2006), Eustache, Iimi (2008) Or Onur, Ozcan, Tas (2012). Porter and Zona (1993)] υπάρχει συμφωνία ότι ένα επαρκές ανταγωνιστικό περιβάλλον και ένας μεγαλύτερος αριθμός προμηθευτών συμβάλλουν στη μείωση της προσφερόμενης τιμής στις προμήθειες.

Επίσης ο Martin Schmidt (2015)⁶³ εξετάζει τον μηχανισμό προσδιορισμού της τιμής προσφοράς στις δημόσιες συμβάσεις και χρησιμοποιώντας μεθόδους της θεωρίας παιγνίων δείχνει την επίδραση της αναμενόμενης απόφασης του αντιπάλου στη ρύθμιση της τιμής προσφοράς. Το μοντέλο περιγράφει τον καθορισμό των

⁶¹ Ενημερ. Δελτία Α.Ε.Π.Π.: <http://www.aepp-procurement.gr/index.php/home/newsletters>

⁶² Ενημερ. Δελτίο Α.Ε.Π.Π. Ιανουαρίου 2018 «Η Αρχή μέσα από τις αποφάσεις της»: http://www.aepp-procurement.gr/images/newletters/aepp-newsletter_1.pdf

⁶³ Martin Schmidt (2015). Price Determination in Public Procurement: A Game Theory Approach. *European Financial and Accounting Journal*, University of Economics, Prague, vol. 2015(1), 49-62.

προσφερόμενων τιμών υπό την προϋπόθεση της αναμενόμενης μεγιστοποίησης του κέρδους και αποδεικνύει ότι η προσφερόμενη τιμή εξαρτάται από το κόστος που σχετίζεται με την εκτέλεση της σύμβασης καθώς και τον αναμενόμενο αριθμό των συμμετεχόντων οικονομικών φορέων.

Βάσει των στοιχείων της έρευνας, στις 743 από τις συνολικά 1209 προμήθειες ανευρέθησαν στοιχεία για το συνολικό αριθμό των υποβαλλόμενων οικονομικών προσφορών. Εφόσον θεσπιστεί η υποχρεωτική αναγραφή του αριθμού των υποβαλλόμενων προσφορών, **προτείνεται** η ανάλυση στις προμήθειες του δημοσίου βάση της θεωρίας παιγνίων, ως προς την επίδραση του αριθμού συμμετεχόντων στην ποσοστιαία μείωση της προσφερόμενης τιμής.

Τέλος ως προς την ανίχνευση συμπαιγνιών στις διαγωνιστικές διαδικασίες, οι δημόσιοι φορείς χρήζει να λάβουν γνώση τον οδηγό της Επιτροπής Ανταγωνισμού (2014).⁶⁴

6.9. Συναλλαγματικές ισοτιμίες

Η προσφερόμενη τιμή του φωτοαντιγραφικού χαρτιού A4, όπως και στα λοιπά εισαγόμενα είδη, επηρεάζεται επίσης από τις μεταβολές των ισοτιμιών καθώς και στην μεταβολή του οριακού κόστους στη χώρα παρασκευής. Από τις προσφερόμενες εμπορικές ονομασίες από τα στοιχεία της έρευνας, καμία δεν παράγεται στην Ελλάδα. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων οι εταιρείες παραγωγής εδρεύουν στην Ε.Ε. και δευτερευόντως σε χώρες της Ασίας (Ινδονησία, Ταϊλάνδη).

Ενδεικτικά η Cathy Jabara (2009)⁶⁵ εξετάζει τη σχέση της μεταβολής των συναλλαγματικών ισοτιμιών του δολαρίου ΗΠΑ και των τιμών εισαγωγής. Αυτό είναι ένα σημαντικό ζήτημα για την εμπορική ανταγωνιστικότητα των ΗΠΑ, γιατί σε κάποια είδη ενδέχεται οι μεταβολές της συναλλαγματικής ισοτιμίας να μεταβιβαστούν πλήρως στις τιμές εισαγωγής στις ΗΠΑ, και οι αλλαγές αυτές θα μπορούσαν για παράδειγμα να οδηγήσουν σε αυξημένο κόστος εισαγωγής ή σε αυξημένη ανταγωνιστικότητα των εγχώριων παραγωγών σε σχέση με ξένους προμηθευτές, ή το αντίστροφο. Όπως επισημαίνεται οι χώρες της Ανατολικής Ασίας τείνουν να καθορίζουν τις τιμές εξαγωγής τους σε δολάρια και άρα δεν επηρεάζονται σημαντικά οι τιμές των εισαγωγών των ΗΠΑ από τις χώρες αυτές σε σύγκριση με τον Καναδά και την Ε.Ε. Ειδικότερα παρουσιάζεται μία ισχυρή σχέση των τιμών

⁶⁴ Επιτροπή Ανταγωνισμού (2014). Ανίχνευση και πρόληψη συμπαιγνιακών πρακτικών σε διαγωνισμούς προμηθειών. Ανακτήθηκε από http://www.promitheus.gov.gr/webcenter/files/anathetouses/anixneusi_praktikon.pdf

⁶⁵ Cathy L. Jabara (2009). How Do Exchange Rates Affect Import Prices. Office of Industries, U.S. International Trade Commission. <https://www.usitc.gov/publications/332/ID-21.pdf>

εισαγωγής με τις αλλαγές στον δείκτη τιμών παραγωγού στον Καναδά. Έρευνα⁶⁶ με ανάλογο περιεχόμενο δημοσιεύθηκε και στην ΕΚΤ για τις G7 το 2008.

Οι μεταβολές στην τιμή εισαγωγής του χαρτιού Α4 για τις ελληνικές επιχειρήσεις είτε θα αντανakλούν την μεταβολή του κόστους παρασκευής και μεταφοράς (για χώρες της Ε.Ε.) είτε την μεταβολή των συναλλαγματικών ισοτιμιών σε συνδυασμό με τη μεταβολή του κόστους παρασκευής και μεταφοράς (χώρες εκτός Ε.Ε.).

Στην παρούσα εργασία δεν ήταν δυνατός ο έλεγχος της σύνδεσης της μεταβολής της προσφερόμενης τιμής σε δημόσιες προμήθειες με την μεταβολή των τιμών εισαγωγής των εγχώριων προμηθευτών καθόσον στις αποφάσεις ανάθεσης μόνο στις 124 από τις 1209 εγγραφές αναφερόταν ο κατασκευαστής του προσφερόμενου πακέτου Α4.

Παρόλα αυτά, εφόσον στις αποφάσεις ανάθεσης αναγραφόταν ο κατασκευαστής, θα είχε ενδεχομένως αξία μία έρευνα συσχέτισης της μεταβολής των τιμών εισαγόμενων αγαθών που προσφέρονται στις προμήθειες του δημοσίου σε σχέση με την μεταβολή των ισοτιμιών.

⁶⁶ ΕΚΤ (2008). Exchange rate pass-through to trade prices.
<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp822.pdf>

Πηγές - Βιβλιογραφία

Α. Αρχεία

- A.E.Π.Π. (2020). Απόφαση υπ' αριθ. 01/20 http://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-1-2020.pdf
- Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων. Διαπιστωτική πράξη υπ' αριθ. 1119253/08-08-2017 (Β' 2823 & 3086)]. Ανακτήθηκε από <https://www.aade.gr/egkyklloi-kai-apofaseis/dorg-1178911-ex-2019>
- E.A.A.ΔΗ.ΣΥ. (2014). Κατευθυντήρια Οδηγία υπ' αριθ. 03 σχετικά με την εφαρμογή της Συμφωνίας Πλαίσιο (Απόφαση 246/2014). Ανακτήθηκε από https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20140730-Kateythyntiria_Odigia_3-2014.pdf
- E.A.A.ΔΗ.ΣΥ. (2015). Κατευθυντήρια Οδηγία υπ' αριθ. 09: <https://www.eaadhsy.gr/>
- E.A.A.ΔΗ.ΣΥ. (2017). Απόφαση υπ' αριθ. 56902/215 από 19-05-2017 σχετικά με Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. Ανακτήθηκε από: <https://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-nomothesia/19-c-ethniko-dikaio/276-dhmosieysh-neas-ya-gia-eshdhs>
- E.A.A.ΔΗ.ΣΥ. (2017). Γνωμοδότηση για ΚΥΑ Υπουργείων Ανάπτυξης και Οικονομικών σχετικά με τροποποίηση άρθρου 6 του Ν.4412/16 που αφορά τον καθορισμό κριτηρίων υπαγωγής στην έννοια της χωριστής επιχειρησιακής μονάδας (Εν λόγω άρθρο τροποποιήθηκε με το ΦΕΚ 2336/Β/10-07-2017). Ανακτήθηκε από https://www.eaadhsy.gr/images/docs/2017_ΓΝΩΜΗ_10.pdf
- Ελεγκτικό Συνέδριο (2016). Πράξη υπ' αριθ. 115/09-03-2016. Ανακτήθηκε από <https://www.minfin.gr/documents/31331/5659601/%CE%95%CE%A3-%CE%9A%CE%9B.7-0115-2016.pdf/5e583800-e48c-4e3e-ad09-77a0c9061a27>
- Ελεγκτικό Συνέδριο (2018). Πράξη υπ' αριθ. 20/03-07-2018 σχετικά με θεώρηση χρηματικών ενταλμάτων για προμήθειες ομοειδών αγαθών. Ανακτήθηκε από <https://www.e-dimos.gr/wp-content/uploads/2019/05/20-18-praji-tmhma-4.pdf>
- Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1828. Κατώτατα όρια συνολικής εκτιμώμενης αξίας διαγωνισμών https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20191211-PIN_4-ORIA_BIBLIVN_I_II-2020-2021.pdf
- Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. Αποφάσεις ανάθεσης φωτοαντιγραφικού χαρτιού Α4 από Ιούνιο 2017 έως Ιανουάριο 2020
- Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. Απόφαση 57654//23-05-17 (ΦΕΚ 1781/Β) http://www.eprocurement.gov.gr/webcenter/files/KHMDHS/apofasi_kimdis_Fek.pdf

B. Νόμοι – Προεδρικά Διατάγματα (Π.Δ.)

Νόμος 2286/1995 «Προμήθειες του Δημόσιου Τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων»

Νόμος 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις»

Νόμος 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών»

Π.Δ. 118/2007 «Κανονισμός Προμηθειών του Δημοσίου»

Γ. Ιστοσελίδες

Δεδομένα στατιστικών στοιχείων δημόσιων προμηθειών ανά χώρα της Ε.Ε.:

<https://opentender.eu/start>

Δελτία Μέσης Λιανικής Τιμής Πώλησης Τροφίμων-Καυσίμων Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας : <https://www.pde.gov.gr/gr/enimerosi/anartitea/deltiotimwn.html>

Δελτία Πιστοποίησης Τιμών της Περιφέρειας Αττικής:

http://www.patt.gov.gr/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1646&Itemid=153

Δελτία Τιμών Χονδρικής Πώλησης Οργανισμού Κεντρικών Αγορών & Αλιείας Α.Ε. (ΟΚΑΑ): <https://www.okaa.gr/gr/multimedia/times-emporon/>

Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. Ενότητα για το Ν. 4412/2016: <https://www.eaadhsy.gr/n4412/>

Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. Τρόπος υπολογισμού του εκτιμώμενης αξίας:

<https://www.eaadhsy.gr/index.php/m-foreis/m-syxnes-ervthseis-apanthseis-faq-gia-to-n-4412-2016/details/29/53>

Επιτροπή Προμηθειών Υγείας του Υπουργείου Υγείας:

<https://www.moh.gov.gr/articles/epitroph-promhtheiwn-ygeias/>

Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. Αναζήτηση Ενιαίων Τεχνικών Προδιαγραφών για δημόσιες προμήθειες:

http://www.eprocurement.gov.gr/techSpecs_search-ViewController-context-root/faces/techSpecs_data.jsp

Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. Ενότητα E-Learning: <http://www.eprocurement.gov.gr/moodle/>

ΕΥΔΕ-ΕΤΑΚ του Υπουργείου Παιδείας. Οδηγίες σχετικά με τον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας μίας δημόσιας προμήθειας καθώς και καθορισμού της κατάλληλης διαδικασίας προμήθειας:

<http://www.eyde-etak.gr/ContentManagement/Files/ContentFiles518/ARTHRO%2066%20ENHMERWSH%20DIKAIIOUXWN.pdf>

Εφημερίδα της Ε.Ε. (Ηλεκτρον. έκδοση), για τις δημόσιες συμβάσεις (TED - Tenders Electronic Daily): <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

Εφημερίδα της Ε.Ε. (TED - Tenders Electronic Daily). Φόρμα Αναζήτησης:
<https://ted.europa.eu/TED/browse/browseByPD.do>

Ιστοσελίδα αναζήτησης δημόσιων προμηθειών σε Γερμανικό Δημόσιο
<https://www.infodienst-ausschreibungen.de>

Ιστοσελίδα Α.Ε.Π.Π.: <http://www.aepp-procurement.gr/>

Ιστοσελίδα Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.: www.eprocurement.gov.gr

Ιστοσελίδα προγράμματος Δι@ύγεια: <https://diavgeia.gov.gr/info>

Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. Αναζήτηση Διακηρύξεων, Αποφάσεων Ανάθεσης και Συμβάσεων:
<http://www.eprocurement.gov.gr/kimds2/unprotected/searchAuctions.htm?>

Μηχανή αναζήτησης προϊόντων και σύγκρισης τιμών σε διαδίκτυο:
https://www.skroutz.gr/c/620/xarti-ektyposis/f/949145_1075793_1075801/fototypiko-A4-leyko.html

Ονοματολογία εδαφικών στατιστικών μονάδων (NUTS, Nomenclature of Territorial Units for Statistics): <https://simap.ted.europa.eu/el/nuts>

Δ. Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Α.Ε.Π.Π. (2019). Ετήσια Έκθεση πεπραγμένων έτους 2018. Διαθέσιμη στο http://www.aepp-procurement.gr/images/Archiki/AEPP_2018.pdf
- Ελεγκτικό Συνέδριο (2017). Έλεγχος συστημάτων συμμόρφωσης και χρηματοοικονομικός έλεγχος επί δαπανών της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας για το οικονομικό έτος 2015. Διαθέσιμη στο <https://www.elsyn.gr/el/eidikes-ektheseis>
- Ελεγκτικό Συνέδριο (2019). Ετήσια Έκθεση πεπραγμένων έτους 2017. Διαθέσιμη στο <https://www.elsyn.gr/el/etisia-ekthesi>
- Επιτροπή Ανταγωνισμού (2014). Ανίχνευση και πρόληψη συμπαιγνιακών πρακτικών σε διαγωνισμούς προμηθειών. Ανακτήθηκε από http://www.promitheus.gov.gr/webcenter/files/anathetouses/anixneusi_praktikon.pdf
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2008). Οδηγός για το κοινό λεξιλόγιο (CPV) στις δημόσιες συμβάσεις. Ανακτήθηκε από https://simap.ted.europa.eu/documents/10184/36234/cpv_2008_guide_el.pdf
- Ντεγιαννάκης Σ. (2014). Εφαρμογές Οικονομετρίας με χρήση του πακέτου Eviews. Αθήνα: Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών Κατεύθυνση Εφαρμοσμένων Οικονομικών και Διοίκησης, Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Οικονόμου Μ. (2009). Δημόσιες Συμβάσεις και Δίκαιο Ελεύθερου Ανταγωνισμού. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας & Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (2013). Εθνικό Σχέδιο κατά της διαφθοράς «Διαφάνεια».

Ξενόγλωσση

Bedri K. O. Tas, Rasim Ozcan and Ilke Onur (2008), Public Procurement Auctions and Competition in Turkey, Review of Industrial Organization, 40(3):207-223. http://ippa.org/jopp/download/vol5/issue-2/Ar3_White.pdf

Cathy L. Jabara (2009). How Do Exchange Rates Affect Import Prices. Office of Industries, U.S. International Trade Commission. Διαθέσιμο σε <https://www.usitc.gov/publications/332/ID-21.pdf>

ECB (2008). Exchange rate pass-through to trade prices. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp822.pdf>

European Commission (2018). Performance per policy area. Ανακτήθηκε από https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm

Gary W. Moore and Edward D. White III (2005), Regression Approach for Estimating Procurement Cost, Journal of Public Procurement, vol. 5, issue 2, 187-209. http://ippa.org/jopp/download/vol5/issue-2/Ar3_White.pdf

Khi V. Thai (2009). International Handbook of Public Procurement (Chapter 35: Pricing Strategies and Cost Analysis in Public Procurement).

Martin Schmidt (2015). Price Determination in Public Procurement: A Game Theory Approach. European Financial and Accounting Journal, University of Economics, Prague, vol. 2015(1), 49-62.

Nivea Thomas (2016). Regression Modelling for Prediction of Construction Cost and Duration, Applied Mechanics and Materials Submitted, 857, 195-199. <http://dx.doi.org/10.4028/www.scientific.net/AMM.857.195>

Παράρτημα (NUTS)

NUTS: Nomenclature of territorial units for statistics (Ονοματολογία εδαφικών στατιστικών μονάδων).

- EL3: Αττική
 - EL30: Αττική
 - EL301: Βόρειος Τομέας Αθηνών
 - EL302: Δυτικός Τομέας Αθηνών
 - EL303: Κεντρικός Τομέας Αθηνών
 - EL304: Νότιος Τομέας Αθηνών
 - EL305: Ανατολική Αττική
 - EL306: Δυτική Αττική
 - EL307: Πειραιάς, Νήσοι (*Νομαρχία Πειραιά*)
- EL4: Νησιά Αιγαίου και Κρήτη
 - EL41: Βόρειο Αιγαίο
 - EL411: Λέσβος, Λήμνος (*Νομός Λέσβου*)
 - EL412: Ικαρία, Σάμος (*Νομός Σάμου*)
 - EL413: Χίος
 - EL42: Νότιο Αιγαίο
 - EL421: Κάλυμνος, Κάρπαθος, Κως, Ρόδος (*Νομός Δωδεκανήσου*)
 - EL422: Άνδρος, Θήρα, Κέα, Μήλος, Μύκονος, Νάξος, Πάρος, Σύρος, Τήνος (*Νομός Κυκλάδων*)
 - EL43: Κρήτη
 - EL431: Ηράκλειο
 - EL432: Λασίθι
 - EL433: Ρέθυμνο
 - EL434: Χανιά
- EL5: Βόρεια Ελλάδα
 - EL51: Ανατολική Μακεδονία, Θράκη
 - EL511: Έβρος
 - EL512: Ξάνθη
 - EL513: Ροδόπη
 - EL514: Δράμα
 - EL515: Θάσος, Καβάλα (*Νομός Καβάλας*)
 - EL52: Κεντρική Μακεδονία
 - EL521: Ημαθία
 - EL522: Θεσσαλονίκη
 - EL523: Κιλκίς
 - EL524: Πέλλα
 - EL525: Πιερία
 - EL526: Σέρρες
 - EL527: Χαλκιδική
 - EL53: Δυτική Μακεδονία
 - EL531: Γρεβενά, Κοζάνη
 - EL532: Καστοριά

- EL533: Φλώρινα
 - EL54: Ήπειρος
 - EL541: Άρτα, Πρέβεζα
 - EL542: Θεσπρωτία
 - EL543: Ιωάννινα
- EL6 Κεντρική Ελλάδα
 - EL61 Θεσσαλία
 - EL611 Καρδίτσα, Τρίκαλα
 - EL612 Λάρισα
 - EL613 Μαγνησία
 - EL62 Ιόνια Νησιά
 - EL621 Ζάκυνθος
 - EL622 Κέρκυρα
 - EL623 Ιθάκη, Κεφαλληνία
 - EL624 Λευκάδα
 - EL63 Δυτική Ελλάδα
 - EL631 Αιτωλοακαρνανία
 - EL632 Αχαΐα
 - EL633 Ηλεία
 - EL64 Στερεά Ελλάδα
 - EL641 Βοιωτία
 - EL642 Εύβοια
 - EL643 Ευρυτανία
 - EL644 Φθιώτιδα
 - EL645 Φωκίδα
 - EL65 Πελοπόννησος
 - EL651 Αργολίδα, Αρκαδία
 - EL652 Κορινθία
 - EL653 Λακωνία, Μεσσηνία