

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

Η εφαρμογή των αρχών της αποτελεσματικότητας και της
οικονομικότητας στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Βασιλείου Αργυρώ

Αθήνα, 2021

Τριμελής Επιτροπή

Μπάλτα Ευαγγελία, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπουσα)

Μπέσιλα – Βήκα Ευρυδίκη, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Κέφης Βασίλειος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Αργυρώ Βασιλείου, 2021

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, υπο την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν την χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς την συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει την αποδοχή των γνώμων της συγγραφέως.

*Στους γονείς μου και τον αδερφό μου
που με στηρίζουν ανελλιπώς.*

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερα τον κ. Γεώργιο Τράντα, Νομικό Σύμβουλο της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, για την ευγένειά του να μου παραχωρήσει συνέντευξη σχετικά με την προαναφερθείσα Αρχή, βοηθώντας σημαντικά στην συγγραφή της παρούσας εργασίας μέσω αυτής. Επίσης, είναι δεδομένες οι ευχαριστίες μου προς την κα. Ευαγγελία Μπάλτα για την συνεχή και πολύτιμη υποστήριξη και βοήθεια σε όλη την διάρκεια της συγγραφής, πολλώ δε μάλλον σε μία δύσκολη χρονική συγκυρία όπως η σημερινή.

Περιεχόμενα

Συνομογραφίες.....	8
Περίληψη.....	10
Εισαγωγή.....	12

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

1	Θεωρία δημοσίων συμβάσεων	15
1.1	Δημόσιος και ιδιωτικός τομέας	15
1.1.1	Θεωρία δομικής ομοιότητας	16
1.1.2	Εναλλακτικό μέσο παροχής υπηρεσιών	17
1.1.2.1	Θεωρία Δημόσιας Επιλογής	18
1.1.2.2	Θεωρία Νέας Διακυβέρνησης	20
1.2	Διακρίσεις δημοσίων συμβάσεων	24
1.2.1	Δημόσιες Συμβάσεις Προμηθειών.....	27
1.2.2	Δημόσιες Συμβάσεις Γενικών Υπηρεσιών.....	27
1.2.3	Δημόσιες Συμβάσεις Έργων	28
1.2.3.1	Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα	29
1.2.3.2	Συμβάσεις Αυτεπιστασίας	30
1.2.3.3	Συμβάσεις Παραχώρησης.....	31
1.2.3.3.1	Συνεργασία Δημόσιας Διοίκησης και Ιδιωτικού Τομέα	33
1.2.3.3.2	Σύστημα Διοικητικής Οργάνωσης	33
1.2.3.3.3	Μέθοδος Κατασκευής Δημοσίων Έργων	35
1.2.3.3.4	Αποκρατικοποίηση.....	35
2	Νομοθετικό καθεστώς Δημοσίων Συμβάσεων	37
2.1	Εθνικό δίκαιο.....	37
2.1.1	Κλασικοί χρόνοι	37
2.1.2	Ρωμαϊκοί και βυζαντινοί χρόνοι	38
2.1.3	Νέο Ελληνικό Κράτος	39
2.1.4	Ισχύουσα νομοθεσία.....	40
2.2	Κοινοτικό δίκαιο	45

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΕΦΑΡΜΟΣΤΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΕΣ

3	Καινοτομίες.....	50
3.1	Ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις.....	50
3.1.1	Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων.....	51
3.1.2	Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων.....	53
3.1.3	Ενιαίο Ευρωπαϊκό Έγγραφο Σύμβασης.....	57
3.2	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων.....	60
3.3	Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών.....	64
4	Πρακτικά ζητήματα.....	66
4.1	Μεταβολή των συνθηκών εκτέλεσης της σύμβασης – ανωτέρα βία.....	66
4.2	Αθέτηση συμβατικών υποχρεώσεων.....	71
4.3	Μονομερής λύση σύμβασης.....	75
4.4	Διαφθορά.....	78

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

Η ΥΠΑΓΩΓΗ ΣΤΙΣ ΑΡΧΕΣ

5	Αρχές που διέπουν την ορθή εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων.....	88
5.1	Αρχή της Αποτελεσματικότητας.....	90
5.2	Αρχή της Οικονομικότητας.....	95
5.3	Αρχή της Αποδοτικότητας.....	99
6	Προώθηση της εφαρμογής των αρχών.....	103
6.1	Προγραμματισμός δημοσίων συμβάσεων.....	105
6.2	Επαγγελματοποίηση.....	109
6.3	Δυναμικά Συστήματα Αγορών.....	115
6.4	Κύκλος ζωής.....	118
6.5	Ηλεκτρονικοί κατάλογοι.....	122
6.6	Έλεγχος δημοσίων συμβάσεων.....	125
6.6.1	Προσυμβατικός έλεγχος.....	127
6.6.2	Έλεγχος αποτελεσματικότητας - οικονομικότητας.....	132
7	Συμπεράσματα.....	137
	Πηγές - Βιβλιογραφία.....	144-157

Πίνακες

Πίνακας1	48
----------------	----

Συντομογραφίες

ΑΕΠΠ	Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών
ΓΕΓΚΑΔ	Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚΟ	Δημόσια Επιχείρηση Κοινής Ωφέλειας
ΕΑΑΔΗΣΥ	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΑΔ	Εθνική Αρχή Διαφάνειας
ΕΒΔΔΗΣΥ	Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων
εδ.	εδάφιο
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΕΣ	Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης
ΕΚ	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΣΗΔΗΣ	Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΥΠ	Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών
ΕΚΑΑ	Εθνικές Κεντρικές Αρχές Αγορών
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΚΑΑ	Κεντρικές Αρχές Αγορών
ΚΗΜΔΗΣ	Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων
κ-μ	κράτος-μέλος
ΚΤΥΠ	Κτηριακές Υποδομές
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
ΜΜΕ	Μικρές και Μεσαίες Επιχειρήσεις
Ν	Νόμος
ΝΠ	Νομικό Πρόσωπο
ΝΠΔΔ	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου

ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
περ.	περίπτωση
ΟΠΣ	Ολοκληρωμένα Πληροφοριακά Συστήματα
ΟΣΕ	Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος
ΣΔΙΤ	Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα
ΣΕΔΕ	Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων
ΣΛΕΕ	Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΤΕΥΔ	Τυποποιημένο Έγγραφο Υπεύθυνης Δήλωσης
ΤΠΕ	Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών

Περίληψη

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η μελέτη της εφαρμογής των αρχών της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Το πεδίο αυτό αποτελεί βασικό τομέα άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής, ο οποίος ερείζεται στην συνεργασία κράτους και ιδιωτών με απώτερο σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Απότοκο της συνεργασίας αυτής αποτελούν οι δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών ή γενικών υπηρεσιών. Το δε νομοθετικό πλαίσιο αυτών έχει διαμορφωθεί σε πέρας των ετών, φτάνοντας έως τον ισχύον Ν 4412/2016, του οποίου πλέον συζητείται η μεταβολή του. Στις συμβάσεις αυτές, με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο εισήχθησαν καινοτομίες όπως είναι μεταξύ άλλων η καθιέρωση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Εγγράφου Σύμβασης, της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών. Στόχος αυτών είναι η αντιμετώπιση ζητημάτων όπως η διαφθορά, αλλά και πιο πρακτικών όπως η ανωτέρα βία, που δυσχεραίνουν την εφαρμογή των αρχών. Στις καινοτομίες αυτές προστίθεται σύγχρονοι τρόποι προώθησης της εφαρμογής των αρχών, που αποτελούν συνδυασμό του δικαίου και του management όπως ο προγραμματισμός των δημοσίων συμβάσεων, η επαγγελματοποίηση και ο έλεγχος αποτελεσματικότητας. Κοινός στόχος όλων αυτών αποτελεί η προαγωγή των αρχών της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας, οι οποίες ορίζονται ως η βέλτιστη σχέση σκοπού - αποτελέσματος και κόστους – οφέλους. Με την εφαρμογή αυτών εξασφαλίζεται σε σημαντικό βαθμό η καλύτερη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, εξασφαλίζοντας ποιότητα και αποτελεσματικότητα για τις άμεσες ανάγκες αλλά και οικονομική βιωσιμότητα για το μέλλον.

Λέξεις – κλειδιά: δημόσιες συμβάσεις, αποτελεσματικότητα, οικονομικότητα, δημόσιο συμφέρον

The application of the principles of effectiveness and economy in the field of public procurement.

Argyro Vasileiou

Abstract

The subject of this diplomatic thesis is the study of the application of the principles of effectiveness and economy in the field of public procurement. This field is a main sector of implementation of fiscal policy that is based on the cooperation between the government and the private sector, with the ultimate purpose of serving the public interest. The results of this cooperation are the public contracts of works, supplies and services. Its legislative framework has been formed over the years up to the recent law 4412/2016, whose change is now being discussed. These contracts include innovations like the European Single Procurement Document, the Hellenic Single Public Procurement Authority and the Authority for the examination of Preliminary Appeals. Their aim is to tackle issues such as corruption or force majeure, which make it difficult to apply these principles. To these innovations are added cotemporary ways that combine both law and management such as public procurement planning, professionalization and effectiveness control. The common goal of all these is the promotion of the principles of effectiveness and economy (economic efficiency) which are defined as the ultimate goal – result and cost – benefit ratio. By implementing them, the best service of the public interest is ensured to a significant degree, ensuring quality and efficiency for the immediate needs but also economic viability for the future.

Keywords: public procurement, effectiveness, economy, public interest

Εισαγωγή

Κάθε τομέας της δημόσιας και ιδιωτικής ζωής υπάγεται σε ένα σύνολο αρχών και κανόνων δικαίου, οι οποίες και διασφαλίζουν την εύρυθμη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος. Από τον κανόνα αυτόν δεν θα μπορούσε να εξαιρεθεί το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, δεδομένης της ιδιαιτερότητας που παρουσιάζει καθώς μετέρχεται οικονομικά στοιχεία, υλικά και αξίες, με σκοπό την κάλυψη των αναγκών του δημοσίου. Ως εκ τούτου, οι δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών αποτελούν αντικείμενο τόσο του εθνικού, όσο και του κοινοτικού δικαίου.

Υπό το πρίσμα αυτό, η παρούσα εργασία πραγματεύεται το θέμα της εφαρμογής των αρχών της αποτελεσματικότητας και οικονομικότητας εντός του πεδίου των δημοσίων συμβάσεων. Ως ερευνητικό ερώτημα της συγκεκριμένης εργασίας τέθηκε η προσπάθεια κατανόησης του συνδυασμού της οικονομικότητας και της μέγιστης δυνατής εξοικονόμησης πόρων, χωρίς ωστόσο να θίγεται η ποιότητα και το αποτέλεσμα της σύμβασης. Με άλλα λόγια πρόκειται για τον συνδυασμό της οικονομικότητας με την αποτελεσματικότητα επί των δημοσίων συμβάσεων, αρχές οι οποίες υπάγονται στην ευρύτερη αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Το σκεπτικό της επιλογής των εν λόγω αρχών, ήταν η προσπάθεια κατανόησης του συνδυασμού του βέλτιστου αποτελέσματος με την μικρότερη δυνατή χρήση πόρων, με βασική προϋπόθεση την προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Για την επίτευξη αυτού απαιτείται μία εύθραυστη ισορροπία, για την οποία απαιτείται η αρμονική συνεργασία δικαίου, οικονομίας και εφαρμογής του management.

Η εργασία επιμερίζεται σε τρία μέρη, η λογική των οποίων είναι αφενός η κατανόηση της λειτουργίας του ίδιου του πεδίου δημοσίων συμβάσεων και αφετέρου η επίλυση του ερευνητικού ερωτήματος σχετικά με το εάν και πώς επιτυγχάνεται η εφαρμογή των συγκεκριμένων αρχών επί των δημοσίων συμβάσεων.

Πιο αναλυτικά, το πρώτο μέρος περιλαμβάνει το ιστορικό και νομοθετικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων και σε αυτό παρατίθεται η ανάλυση του πεδίου των δημοσίων συμβάσεων από την άποψη των ειδών των διοικητικών συμβάσεων, της θεωρίας επάνω στην οποία βασίζονται, του εθνικού και κοινοτικού νομοθετικού πλαισίου στο οποίο υπάγονται και της ιστορίας αυτών, ούτως ώστε να εισάγει τον

αναγνώστη στην λογική του πλαισίου, εντός του οποίου καλούνται να εφαρμοσθούν οι προαναφερθείσες αρχές.

Στο δεύτερο μέρος και αφού ο αναγνώστης έχει εισέλθει στην λογική των δημοσίων συμβάσεων η ανάλυση προχωρά στο πιο πρακτικό μέρος αυτών, Παρατίθενται, λοιπόν, οι κυριότερες καινοτομίες που έχουν πραγματοποιηθεί τα τελευταία χρόνια στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων αλλά και ορισμένα εκ των πιο συχνών πρακτικών ζητημάτων που ανακύπτουν. Η λογική της συμπερίληψης των παραπάνω στην εργασία είναι η αντίθεση όπου οι μεν καινοτομίες συμβάλλουν στην προώθηση της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας των συντελούμενων δημοσίων συμβάσεων ενώ τα πρακτικά ζητήματα δύνανται να μειώσουν την αναμενόμενη αποτελεσματικότητα και οικονομικότητα αυτών. Για το λόγο αυτό και επιλέχθηκαν προς αναφορά πρακτικά ζητήματα που απειλούν την αποδοτικότητα του δημοσίου τομέα που συνάπτει την σύμβαση και όχι του ιδιωτικού φορέα που συμμετέχει σε αυτήν ως αντισυμβαλλόμενος, χωρίς βέβαια να παραβλέπεται το γεγονός ότι και οι οικονομικοί φορείς μπορούν να υποστούν ζημία και μείωση της αποδοτικότητάς τους με υπαιτιότητα του κράτους.

Τέλος, το τρίτο μέρος είναι και το ουσιαστικό μέρος αναφοράς των αρχών και της προώθησης αυτών. Έχοντας ήδη παραθέσει τόσο το υπόβαθρο όπου συντελείται η συνεργασία δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, όσο και τα σημαντικότερα στοιχεία που προωθούν ή θέτουν σε κίνδυνο την εφαρμογή των αρχών, στο τελευταίο μέρος αναφέρονται οι ίδιες οι αρχές αλλά και οι δράσεις προώθησης αυτών. Αναφέρεται, λοιπόν, η αρχή της αποτελεσματικότητας η οποία επιτυγχάνει την μέγιστη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, η αρχή της οικονομικότητας που εξασφαλίζει την βέλτιστη δυνατή χρήση των οικονομικών πόρων και την βιωσιμότητα αυτών, αλλά και η αρχή της αποδοτικότητας η οποία αποτελεί την τελευταία αρχή εκ των τριών στις οποίες και επιμερίζεται η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αλλά και συνδυασμό των προηγούμενων δύο.

Μαζί με τις αρχές αναφέρονται και οι σημαντικότερες θεσμοθετημένες δράσεις, οι οποίες αποδεδειγμένα προωθούν την εφαρμογή τους στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Τέτοιες δράσεις αποτελούν η καθιέρωση του προγραμματισμού των δημοσίων συμβάσεων ή η προώθηση της επαγγελματοποίησης του συγκεκριμένου τομέα στο ελληνικό δημόσιο. Με την παραπάνω δομή

επιχειρείται να δοθεί στον αναγνώστη μία ολοκληρωμένη εικόνα για τις δημόσιες συμβάσεις και τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, όσο το δυνατόν αναλυτικότερα σε επίπεδο διπλωματικής εργασίας, με στόχο την απάντηση του ερευνητικού ερωτήματος εάν θεωρείται αποτελεσματικό και οικονομικό το συγκεκριμένο πεδίο άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής ή μη.

Όσον αφορά την μεθοδολογία της παρούσας εργασίας, πρόκειται για βιβλιογραφική έρευνα όπου, λόγω της συγκυρίας της υγειονομικής κρίσης που επηρεάζει και τα πανεπιστήμια, δίνεται εξίσου βαρύτητα σε ηλεκτρονικές πηγές για την αριότερη συλλογή πληροφοριών. Ταυτόχρονα, για την εργασία πραγματοποιήθηκε τηλεφωνική, ημιδομημένη συνέντευξη με τον Νομικό Σύμβουλο της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων συμβάσεων σχετικά με θέματα αρμοδιότητας της παραπάνω αρχής.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΚΑΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

1 Θεωρία δημοσίων συμβάσεων

1.1 Δημόσιος και ιδιωτικός τομέας

Το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί ένα εναλλακτικό μέσο παροχής δημοσίων υπηρεσιών, που λειτουργεί στο πλαίσιο της συνεργασίας του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα με σκοπό την κάλυψη δημοσίων αναγκών. Η συνεργασία αυτή του δημοσίου με τους οικονομικούς φορείς προέκυψε λόγω της υιοθέτησης της ιδέας πως η συμβολή του ιδιωτικού τομέα στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος δύναται να αποφέρει καλύτερα αποτελέσματα ως προς την κάλυψη αναγκών, εφαρμόζοντας οικονομικότερες και αποτελεσματικότερες διαδικασίες. Δεδομένου, λοιπόν, του γεγονότος ότι το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί ένα εναλλακτικό μέσο παροχής δημοσίων υπηρεσιών συγκριτικά με την παραδοσιακή αμιγώς δημόσια παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών, θεμελιώνεται ένα πλήθος θεωριών επάνω σε αυτό σχετικά με την εφαρμογή και την χρησιμότητά του¹.

Οι θεωρίες αυτές, περί σχέσης και συνεργασίας του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα, παρατηρείται ότι παρουσιάζουν σημαντικές επιρροές από οικονομικές και πολιτικές σχολές, οι οποίες και εξηγούν την ροπή της εκάστοτε θεωρίας είτε προς τον τομέα του κράτους είτε της αγοράς. Ανάλογα, λοιπόν, με τον βαθμό επικράτησης του κράτους έναντι της αγοράς και αντίστροφα, είτε της συνεργασίας των δύο, προκύπτει και η ανάλογη θεωρία. Οι θεωρίες αυτές δύνανται να ταξινομηθούν από τις πλήρως αγορακεντρικές προς τις πλήρως κρατοκεντρικές, φθάνοντας έως και την απόρριψη των θεσμών της αγοράς -ή αντιστρόφως της δημοκρατίας- στην περίπτωση των ολοκληρωτικών καθεστώτων (μαρξισμός, φασισμός)².

¹ *Ι. Γκιτσάκης*, Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημοσίου έργου, Αθήνα 2006, σσ. 18-19

² Σύμφωνα με αυτό, η μαρξιστική άποψη για τον καπιταλισμό θεωρεί πως αυτός εκμηδενίζει τον ρόλο του κράτους ο οποίος και αντικαθίσταται από την πλήρη επικράτηση της αγοράς, ενώ ουσιαστικά αυτό είναι που επιζητεί και η φιλελεύθερη θεωρία, ασκώντας κριτική στην αποτελεσματικότητα των κρατικών φορέων και προάγοντας την αγορά ως ικανή προς επίλυση των προβλημάτων αναποτελεσματικότητας του κράτους. *Γ. Δελλής*, Δήμος και αγορά, Αθήνα 2018, σελ.15-17 και *Ian Gough*, Η πολιτική οικονομία του κοινωνικού κράτους, Αθήνα 2008, σσ. 48 και 88

Είναι γεγονός ότι οι ακραίες θεωρίες είτε περί πλήρους κυριαρχίας της αγοράς -κατά τον απόλυτο φιλελευθερισμό- είτε περί πλήρους επικράτησης του κράτους, πρακτικά απορρίπτονται από την πλειονότητα των μελετητών ως μη βιώσιμες είτε προς την κοινωνία, είτε προς την οικονομία³. Συνεπώς, για την εφαρμογή του καθεστώτος των δημοσίων συμβάσεων προϋποτίθεται η γόνιμη συνεργασία κρατικού τομέα και αγοράς, οπότε και γίνεται λόγος για συνδυασμό θεωριών όπως είναι η επικράτηση του δημοσίου τομέα με δάνεια του φιλελεύθερου μοντέλου προς κάλυψη των αδυναμιών του κράτους και της αγοράς αντίστοιχα⁴.

1.1.1 Θεωρία δομικής ομοιότητας

Ένα από τα θεωρητικά ερείσματα, λοιπόν, της ύπαρξης του καθεστώτος των δημοσίων συμβάσεων είναι, όπως αναφέρει ο Γ. Δελλής, η ύπαρξη σημαντικών δομικών κοινών μεταξύ του φιλελευθερισμού (υπό την έννοια της επικράτησης της αγοράς) και των δημοκρατικά οργανωμένων κρατικών οργάνων. Κυριότερο εξ αυτών των δομικών στοιχείων αποτελεί η βάση ενός συνόλου υποκειμενικών βουλήσεων επάνω στην οποία λειτουργούν εξίσου. Η ομοιότητα μεταξύ των δύο έγκειται στην δημοκρατική δομή που διέπει θεωρητικά τόσο το κράτος όσο και την αγορά, υπό το σκεπτικό ότι υφίσταται η ίδια ροή διάχυσης της πληροφορίας από τα κάτω προς τα επάνω (ευρεία βάση πολιτών ή συναλλασσομένων αντίστοιχα). Η αντίστροφη ροή συνεπάγεται έλλειμμα πληροφόρησης, οδηγώντας περαιτέρω σε αναποτελεσματική κατανομή και χρήση πόρων⁵.

Αυτή η δομική ομοιότητα μεταξύ του πεδίου της πολιτικής (με την έννοια της κρατικής οργάνωσης και διοίκησης των κοινών) και του πεδίου της αγοράς ως προς το κοινό σημείο εκκίνησης των αποφάσεων, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι προϋπάρχει μία βάση επάνω στην οποία δύνανται να θεμελιωθούν επιτυχώς σχέσεις συνδιαλλαγής μεταξύ του κρατικού τομέα και της αγοράς, με απώτερο σκοπό αυτών την αποτελεσματική εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Στο σημείο αυτό είναι βέβαια προφανές ότι ο κάθε συμβαλλόμενος εξ αυτών αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση

³ Γ. Δελλής, Δήμος και αγορά, Αθήνα 2018, σσ. 98-99

⁴ Πιο συγκεκριμένα και σύμφωνα με τις θεωρίες των Arthur Pigou και John M. Keynes, η λειτουργία της πλήρως απελευθερωμένης αγοράς παρουσιάζει σημαντικές ατέλειες με αποτέλεσμα να μην επιτυγχάνεται η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και η κοινωνική ευημερία μέσω του αμιγώς φιλελεύθερου μοντέλου. Για τον λόγο αυτό θεωρείται απαραίτητος ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους, ο οποίος και εξασφαλίζει την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Βλ. Γ. Δελλής, Δήμος και αγορά, Αθήνα 2018, σσ. 103-104 και Θ. Γεωργακόπουλος κ.ά. Εισαγωγή στην πολιτική οικονομία, Αθήνα 2007, σσ. 54-59

⁵ Γ. Δελλής, Δήμος και αγορά, Αθήνα 2018, σελ.15 και 60-61

και διαφορετικού –και πιθανώς ατομικού- συμφέροντος χωρίς, ωστόσο, αυτό να μειώνει την αξία και την αποτελεσματικότητα της συγκεκριμένης συνεργασίας. Αντ’ αυτού επιτυγχάνει ταυτόχρονα τους παράλληλους στόχους τόσο του οικονομικού φορέα όσο και της αναθέτουσας αρχής.

1.1.2 Εναλλακτικό μέσο παροχής υπηρεσιών

Κατά άλλες θεωρίες οι δημόσιες συμβάσεις περιγράφονται ως εναλλακτικό μέσο παροχής υπηρεσιών, το ένα σκέλος του οποίου ερείζεται στην παραδοσιακή κρατική εξουσία και οργάνωση και το άλλο στην νεοφιλελεύθερη άποψη περί κρατικής μεταρρύθμισης και περιορισμού του βεμπεριανού ρόλου του κράτους. Η προαναφερθείσα θεωρία διακλαδώνεται σε δύο περαιτέρω κριτήρια, αφενός της κριτικής ως προς την αναποτελεσματικότητα του κράτους σε συγκεκριμένους τομείς υπηρεσιών και αφετέρου ως προς την νέα μορφή εθνικής διακυβέρνησης που προτάσσει την διάχυση της κρατικής εξουσίας πέραν των στενών ορίων του δημοσίου τομέα⁶.

Παρατηρείται, λοιπόν, το γεγονός ότι η σχέση μεταξύ των δύο είναι ως αιτίου και αιτιατού, δηλαδή ίδια αυτή αναποτελεσματικότητα προκειμένου να περιοριστεί και να αντιμετωπισθεί οδηγεί στην διάχυση της εξουσίας. Αντιστοίχως, η διάχυση εξουσίας αποτελεί ουσιαστικά την ενίσχυση του ιδιωτικού τομέα αντί της ισχυροποίησης του κράτους, όπως αναφέρει άλλωστε και η νεοφιλελεύθερη άποψη, υπό το σκεπτικό της επίτευξης ικανοποιητικής ποιότητας και μεγαλύτερης αποδοτικότητας με την σύμπραξη του ιδιωτικού τομέα, σε τομείς που αυτός μπορεί να συνδράμει αποτελεσματικά το κράτος⁷.

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις προαναφερθείσες θεωρίες, ο δημόσιος τομέας ενίοτε παρουσιάζει σημαντικές παθογένειες ως προς την δομή και την λειτουργία του, οι οποίες λειτουργούν ανασταλτικά ως προς την επίτευξη αποδοτικότητας κατά την παραγωγή αγαθών. Ταυτόχρονα, λόγω της σχετικής επάρκειας οικονομικών πόρων συγκριτικά με τον ιδιωτικό τομέα, παράγει αγαθά με ιδιαίτερα υψηλό κόστος παραγωγής⁸. Μάλιστα, το γεγονός της μειωμένης αποτελεσματικότητας του κράτους σε συγκεκριμένα πεδία αποτελεί κοινή

⁶ *Ι. Πλυμάκης*, Συμπράξεις δημοσίου – ιδιωτικού τομέα και διοικητική μεταρρύθμιση: η περίπτωση της Ελλάδας, Διδακτορική διατριβή, Αθήνα 2012, σελ. 39- 40

⁷ *Ο.π.* σσ. 39-40

⁸ *Ι. Πλυμάκης*, Συμπράξεις δημοσίου – ιδιωτικού τομέα και διοικητική μεταρρύθμιση: η περίπτωση της Ελλάδας, Διδακτορική διατριβή, Αθήνα 2012, σελ. 39 - 40

διαπίστωση και οφείλεται σε πληθώρα αιτιών όπως αποτελούν επί παραδείγματι τα φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Οι αιτίες αυτές της αναποτελεσματικότητας των κρατικών υπηρεσιών οδηγούν τελικώς σε σημαντική σπατάλη πόρων και μείωση της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών⁹.

Μέχρι στιγμής, από τα προαναφερθέντα εξάγεται το συμπέρασμα ότι για την αντιμετώπιση των παθογενειών αυτών καθώς και της μειωμένης αποτελεσματικότητας συγκριτικά με το κόστος, στο πεδίο τουλάχιστον των δημοσίων συμβάσεων υφίσταται μία σύγχρονη τάση περιορισμού του ρόλου του κράτους και αντίστοιχης ενίσχυσης του ρόλου του ιδιωτικού τομέα. Η τάση αυτή πραγματώνεται εντός ορίων και πάντα σε συγκεκριμένα πεδία στα οποία αποδεδειγμένα δύναται να αποφέρει θετικά αποτελέσματα.

Περαιτέρω, ιδιαίτερη σημασία στην αποτελεσματικότητα δίνεται κατά την Θεωρία της Δημόσιας Επιλογής η οποία μαζί με την θεωρία του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ αποτελούν την βάση στην οποία επιμερίζονται οι θεωρίες των δημοσίων συμβάσεων ως εναλλακτικού μέσου παροχής υπηρεσιών.

1.1.2.1 Θεωρία Δημόσιας Επιλογής

Η Θεωρία της Δημόσιας Επιλογής ή αλλιώς Public Choice Theory, η οποία θεμελιώθηκε από τους James M. Buchanan και Gordon Tullock, αποτελεί μία σύνδεση πολιτικής και οικονομικής θεωρίας με σκοπό την εξαγωγή συμπερασμάτων περί αποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα¹⁰. Πιο συγκεκριμένα, πρόκειται για την μεταφορά της οικονομικής θεωρίας στο πεδίο των δημοσίων πολιτικών, με στόχο την καλύτερη κατανόηση των αποτελεσμάτων των διοικητικών διαδικασιών μέσω της μελέτης των συμπεριφορών των υπευθύνων οι οποίοι και διαχειρίζονται τις συγκεκριμένες διαδικασίες¹¹. Όπως αναφέρει ο Ι. Πλυμάκης, η παραπάνω θεωρία ενσωματώνει αρκετές άλλες θεωρίες για την εξαγωγή συμπερασμάτων, όπως θεωρίες κυβερνητικής αποτυχίας -government failure theory – και θεωρίες ιδιοκτησίας δημοσίων πόρων και αγαθών -assets theory-¹².

⁹ *M. Γ. Βενετσανοπούλου*, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στην δημόσια διοίκηση, Αθήνα 2014, σσ. 25-32

¹⁰ *S.M. Amadae*, Rationalizing capitalist democracy the cold war origins of rational choice liberalism, Chicago and London 2003, σελ. 133

¹¹ *James M. Buchanan, Robert D. Tollison*, The theory of public choice II, United States of America 1984, σελ. 13

¹² *Ι. Πλυμάκης*, Συμπράξεις δημοσίου – ιδιωτικού τομέα και διοικητική μεταρρύθμιση: η περίπτωση της Ελλάδας, Διδακτορική διατριβή, Αθήνα 2012, σελ. 39

Όπως προαναφέρθηκε, επίκεντρο της συγκεκριμένης θεωρίας αποτελεί η επίτευξη αποτελεσματικότητας στο πεδίο των δημόσιων οικονομικών. Σύμφωνα με αυτό, ως δεδομένη κατάσταση του δημοσίου τομέα θεωρείται η ύπαρξη αναποτελεσματικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών που έρχεται σε αντίθεση με το σημαντικό κόστος αυτών, ενώ αγγίζει με τον τρόπο αυτό και το ζήτημα της αποδοτικότητας. Τα αίτια αυτής της αναποτελεσματικότητας προσεγγίζονται με γνώμονα την αντίστοιχη επίτευξη αποτελεσματικότητας στον ιδιωτικό τομέα, προωθώντας την εισαγωγή μεθόδων του δεύτερου στο πεδίο των δημόσιων οικονομικών. Κατά την σύγκριση αυτή, η Θεωρία της Δημόσιας Επιλογής εντοπίζει εστίες αναποτελεσματικότητας στον τρόπο διαχείρισης του δημοσίου χρήματος αλλά και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων. Αντίστοιχα, ως αίτια αυτής αναδεικνύονται το ίδιο το περιβάλλον εργασίας των δημοσίων υπηρεσιών και η έλλειψη κινήτρων¹³.

Πράγματι, η παρακίνηση των υπαλλήλων, τα κίνητρα για εργασία και το περιβάλλον εντός του οποίου οι υπάλληλοι καλούνται να αποδώσουν τα μέγιστα για την υπηρεσία, αποτελούν ιδιαίτερα σημαντικά στοιχεία για την επίτευξη του μεγαλύτερου δυνατού βαθμού αποδοτικότητας σε μία υπηρεσία. Είναι, βέβαια, προφανές ότι τα κίνητρα και το περιβάλλον στον δημόσιο τομέα διαφοροποιούνται σημαντικά από τα αντίστοιχα που ισχύουν στον ιδιωτικό, αυτό ωστόσο δεν υποβαθμίζει την σημασία των συγκεκριμένων στοιχείων για την εύρυθμη λειτουργία μίας υπηρεσίας¹⁴.

Εντός αυτών των αιτιών αναποτελεσματικότητας συμπεριλαμβάνονται και άλλα που είτε συνεπάγεται εξ αυτών η ύπαρξή τους, είτε αλληλεπιδρούν με αυτά τα δύο, όπως είναι η έλλειψη αποτελεσματικού ελέγχου και αξιολόγησης των υπαλλήλων καθώς και των παρεχόμενων υπηρεσιών, η μειωμένη αποδοτικότητα των υπαλλήλων και η επιρροή σε λάθη, η υπεξαίρεση δημοσίου χρήματος καθώς και η μονοπωλιακή λειτουργία του δημοσίου τομέα που οδηγεί σε αυξημένο κόστος και μειωμένη ποιότητα υπηρεσιών παρά και την ύπαρξη των εκάστοτε πλαφόν. Συνολικά, όλες αυτές οι περιπτώσεις οδηγούν στην λήψη μη ορθολογικών και ζημιογόνων

¹³ *I. Πλυμάκης*, Συμπράξεις δημοσίου – ιδιωτικού τομέα και διοικητική μεταρρύθμιση: η περίπτωση της Ελλάδας, Διδακτορική διατριβή, Αθήνα 2012, σσ. 39-41

¹⁴ *B. Ελευθερίου*, Θεωρητική θεμελίωση της παρακίνησης και των κινήτρων του ανθρώπινου δυναμικού στην τοπική αυτοδιοίκηση, τους δημόσιους οργανισμούς και τις επιχειρήσεις, Διδακτορική διατριβή, Αθήνα 2006, σσ. 61-62

αποφάσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων με απότοκο σημαντικό κόστος για το δημόσιο¹⁵.

Στον αντίποδα, όσον αφορά συγκεκριμένα την περίπτωση των κρατικών μονοπωλίων, δεν μπορεί να παραβλεφθεί και το γεγονός πως αυτά δεν θα μπορούσαν να υποκατασταθούν πλήρως από τον ιδιωτικό τομέα. Τα μονοπώλια αυτά διχάζουν τους μελετητές, καθώς από ορισμένους θεωρούνται αιτίες σπατάλης πόρων και παροχής υποβαθμισμένων υπηρεσιών¹⁶. Εντούτοις, αποτελεί κοινό τόπο το γεγονός ότι εκ των πραγμάτων δεν είναι πάντα δυνατή η παροχή τους από ιδιωτικούς οικονομικούς φορείς είτε λόγω του ασύμφορα μεγάλου κόστους παραγωγής, είτε λόγω πρόκλησης κοινωνικών εξωτερικοτήτων που οδηγούν σε κοινωνικές ανισότητες εντός του πληθυσμού¹⁷.

Ο αμυντικός τομέας αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα κρατικού μονοπωλίου όπου λόγω κόστους και μεγέθους του έργου καθίσταται αδύνατη η πλήρης ανάληψη της παροχής υπηρεσιών από τον ιδιωτικό τομέα. Αυτό το οποίο ωστόσο μπορεί να πραγματοποιηθεί από τον ιδιωτικό τομέα είναι η κατασκευή πολεμικού υλικού και αμυντικών μέσων (παραδείγματος χάριν όπλα, στολές ή μαχητικά αεροσκάφη) είτε η διάθεση μικρού σχετικά αριθμού έμψυχου δυναμικού επί πληρωμή (όπως οι μισθοφόροι¹⁸). Σε καμία ωστόσο περίπτωση δεν δύναται ο ιδιωτικός τομέας να προχωρήσει στην συνολική ανάληψη αμυντικής επιχείρησης χωρίς την κρατική συνδρομή, όχι μόνο από άποψη δυνατοτήτων αλλά και από άποψη νομιμότητας.

1.1.2.2 Θεωρία Νέας Διακυβέρνησης

Τέλος, το κεφάλαιο των θεωριών επάνω στις οποίες στηρίζεται η λειτουργία των δημοσίων συμβάσεων κλείνει με την αναφορά στην Θεωρία της Νέας Διακυβέρνησης. Και αυτή η θεωρία όπως και η Θεωρία της Δημόσιας Επιλογής περιλαμβάνει ένα σκέλος κριτικής της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας

¹⁵ *I. Πλωμάκης*, Συμπράξεις δημοσίου – ιδιωτικού τομέα και διοικητική μεταρρύθμιση: η περίπτωση της Ελλάδας, Διδακτορική διατριβή, Αθήνα 2012, σσ. 39- 41

¹⁶ *Γ. Δελλής*, Δήμος και αγορά, Αθήνα 2018, σσ. 154-158

¹⁷ Δεδομένου ότι δεν δύναται όλοι οι πολίτες να απολαμβάνουν βασικά αγαθά σε περίπτωση που αυτά παρέχονται αποκλειστικά από ιδιωτικούς φορείς όπως είναι για παράδειγμα η παιδεία ή η υγεία. Βλ. *Θ. Γεωργακόπουλος*, Εισαγωγή στην δημόσια οικονομική, Αθήνα 2012, σσ. 215 και 221

¹⁸ *Κ. Αγραφιώτης*, Το καθεστώς των μισθοφόρων στο διεθνές δίκαιο, Διπλωματική εργασία, Λήμνος 2019, σσ. 11-12

του δημοσίου τομέα, δίνοντας και πάλι ιδιαίτερη σημασία στην περίπτωση των κρατικών μονοπωλίων¹⁹.

Εντούτοις, η διαφορά αυτής με την προηγούμενη θεωρία έγκειται στο ότι η τελευταία λαμβάνει υπ' όψιν τις κοινωνικοπολιτικές συνθήκες όπως αυτές διαμορφώνονται στο πέρας των ετών Έτσι, στα πλαίσια της παγκοσμιοποίησης και της ανάπτυξης της ιδιωτικής οικονομίας, θεωρείται δεδομένη η μεταφορά τεχνογνωσίας στον δημόσιο τομέα, αλλά και η συνεργασία αυτού με τον ιδιωτικό σε πεδία όπου παρατηρείται σημαντική αναποτελεσματικότητα και πιθανή σπατάλη πόρων. Στοιχειοθετείται με τον τρόπο αυτό η έννοια της διακυβέρνησης, η οποία και προτιμάται έναντι της παραδοσιακής κυβέρνησης που χαρακτηρίζεται από μεγάλο αριθμό δυσλειτουργιών. Πιο συγκεκριμένα, η Νέα Διακυβέρνηση αντίθετα με την προϋπάρχουσα μορφή κυβέρνησης, προϋποθέτει ένα ευρύ πλέγμα σχέσεων μεταξύ των κοινωνικών και οικονομικών δρώντων, που φέρουν εις πέρας το έργο της παροχής δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. Γίνεται, λοιπόν, λόγος για σημαντικές μεταβολές της παραδοσιακής δομής του δημοσίου, με κύριο στόχο την προώθηση της οριζοντιοποίησης της διοίκησης καθώς και την ενίσχυση των υφιστάμενων κάθετων ιεραρχικών δομών (οριζόντια και κάθετη διακυβέρνηση)²⁰.

Στην περίπτωση αυτή, της κάθετης διακυβέρνησης, οι κλασικές ιεραρχικές σχέσεις του δημοσίου μεταβάλλονται ως έναν βαθμό, αναπτύσσοντας πολιτικές όπως η ανάθεση αρμοδιοτήτων διοίκησης και εποπτείας σε χαμηλότερα στρώματα είτε αποκεντρωμένες διοικήσεις του ίδιου του δημοσίου τομέα προωθώντας μία εσωτερική αναδιοργάνωση του δημοσίου σχετικά με την οργανωτική του δομή. Αντίστοιχα, η οριζόντια διακυβέρνηση προωθεί την συνεργασία του δημοσίου με τα λεγόμενα «νέα κέντρα εξουσίας» όπως είναι οι ΜΚΟ, οι πολυεθνικές επιχειρήσεις και ο ευρύτερος ιδιωτικός τομέας. Με την συνεργασία αυτή και με την εφαρμογή μέσων όπως είναι οι συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα επιτυγχάνεται η αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη παροχή δημοσίων υπηρεσιών και κατ' επέκταση η καλύτερη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, εφαρμόζοντας όσο το δυνατόν πιστότερα τις αρχές της αποτελεσματικότητας και οικονομικότητας²¹.

¹⁹ *Ι. Πλυμάκης*, Συμπράξεις δημοσίου – ιδιωτικού τομέα και διοικητική μεταρρύθμιση: η περίπτωση της Ελλάδας, Διδακτορική διατριβή, Αθήνα 2012, σσ. 45-46

²⁰ *Ο.π.* σσ.47- 48

²¹ *Ο.π.* σσ. 45 και 48

Για την επίτευξη του στόχου της αποτελεσματικής εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, η θεωρία της Νέας Διακυβέρνησης προϋποθέτει την εισαγωγή νέων μεθόδων διοίκησης και εποπτείας όπως είναι το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ ή New Public Management-NPM). Η έννοια αυτή πρωτοεμφανίζεται κατά την δεκαετία του 1970, βρίσκοντας εφαρμογή στις κυβερνητικές πολιτικές κυρίως της Μάργκαρετ Θάτσερ στο Ηνωμένο Βασίλειο και του Ρόναλντ Ρίγκαν στις ΗΠΑ. Σύμφωνα με τον Hood, όπως αναφέρει ο Καραστάθης, η έννοια του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ αφορά την «πολιτική εκσυγχρονισμού του δημοσίου τομέα προκειμένου να τον αποκαταστήσει πιο αποτελεσματικό»²². Πρόκειται ουσιαστικά για την εισαγωγή μίας καθολικής μεταβολής νοοτροπίας στον δημόσιο τομέα, με σκοπό την προώθηση της εφαρμογής των αρχών της αποτελεσματικότητας, οικονομικότητας και αποδοτικότητας στην λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών.

Επιπλέον, όσον αφορά την επικρατούσα νοοτροπία, σύμφωνα με το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ το δημόσιο αποκτά έναν πελατοκεντρικό και αγορακεντρικό χαρακτήρα, δανειζόμενο στοιχεία της αγοράς. Με τον τρόπο αυτό προωθούνται διαδικασίες και εργαλεία που εφαρμόζονται κατά κόρον στον ιδιωτικό τομέα όπως μετρήσεις αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών, ενώ καθιερώνονται και νέοι ρόλοι όπως η μεταβολή των προϊσταμένων σε μάνατζερς, υπεύθυνους για την απόδοση των τμημάτων τους²³. Ένα εκ των χαρακτηριστικών παραδειγμάτων της συγκεκριμένης μεταβολής, αποτελεί η θεσμοθέτηση ηλεκτρονικής αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων σύμφωνα με τον Ν. 4533/2018, μέτρο το οποίο βοηθά σημαντικά στην επίτευξη αποτελεσματικότητας στις δημόσιες υπηρεσίες καθώς και στην καθιέρωση κινήτρων που ήδη προαναφέρθηκε²⁴.

Όσον αφορά συγκεκριμένα το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, παρατηρείται ότι το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ βρίσκει σημαντική εφαρμογή κατά την διάρκεια των διαδικασιών πραγματοποίησης των συμβάσεων, τόσο σε θεωρητικό επίπεδο όσο και σε πιο πρακτικό. Σε θεωρητικό επίπεδο, αναφέρθηκε ήδη η στροφή του κράτους προς τον ιδιωτικό τομέα σχετικά με την προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών από ιδιωτικές εταιρείες, η οποία και εισάγει την έννοια του ανταγωνισμού στον δημόσιο

²² Δ. Καραστάθης, Το νέο δημόσιο μάνατζμεντ και ο αντίκτυπος της δημοσιονομικής κρίσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση, Διδακτορική Διατριβή, Αθήνα 2018, σσ. 99-100

²³ Ο.π. σσ. 101-103

²⁴ Άρθρο 9, Νόμος 4533/2018, ΦΕΚ 75/Α/27-4-2018.

τομέα με σκοπό την μείωση του απαιτούμενου κόστους και βελτίωση της ποιότητας με την εφαρμογή συγκεκριμένων προτύπων²⁵. Το πρακτικό επίπεδο σχετίζεται με τον τρόπο που αυτές οι συμβάσεις πραγματοποιούνται. Έτσι, δίνεται ιδιαίτερη σημασία στις Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών (εφεξής ΤΠΕ)²⁶, με την χρήση των οποίων μειώνεται η διαπροσωπική επαφή μεταξύ αναθέτουσας αρχής – αντισυμβαλλόμενου. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται ένα μεγαλύτερο επίπεδο ασφάλειας της αναθέτουσας αρχής, σχετικά με την πιθανότητα ύπαρξης διαφθοράς και κατ' επέκταση σπατάλης οικονομικών πόρων (ενάντια στην αρχή της εγγύτητας που αντίθετα ενισχύει την εμφάνιση του φαινομένου)²⁷.

Μέχρι στιγμής παρουσιάστηκαν οι κυρίαρχες θεωρίες επάνω στις οποίες ερείζεται η πρακτική της πραγματοποίησης συμβάσεων δημοσίου – ιδιωτικού τομέα για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Πρόκειται, λοιπόν, για ένα θεωρητικό υπόβαθρο που συνδυάζει τον πάγιο τρόπο λειτουργίας του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα, μεταφέροντας λειτουργικά στοιχεία του ιδιωτικού στον δημόσιο, είτε πραγματοποιώντας γόνιμη συνεργασία μεταξύ των δύο, με σκοπό την αντιμετώπιση παγιωμένων καταστάσεων που ταλανίζουν το ζήτημα της παραγωγής και παροχής αγαθών και υπηρεσιών από τον δημόσιο τομέα.

Το θεωρητικό αυτό υπόβαθρο αντίστοιχα στηρίζεται σε ένα ευρύ φάσμα πολιτικών και οικονομικών θεωριών, οι οποίες θεωρούνται από πλήρως αγορακεντρικές έως πλήρως κρατοκεντρικές και οι ενδιάμεσές τους, με γνώμονα σε κάθε περίπτωση την αποτελεσματικότερη και οικονομικότερη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, βελτιώνοντας όσο το δυνατόν περισσότερο την σχέση κόστους – οφέλους της παροχής δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών.

²⁵Ιδιαίτερα σημαντική θεωρείται η εφαρμογή προτύπων ISO τα οποία και εξασφαλίζουν ένα συγκεκριμένο επίπεδο ποιότητας και καλών πρακτικών. Οι υποψήφιοι καλούνται πλέον υποχρεωτικά να παρουσιάσουν την τήρηση προτύπων για την συμμετοχή τους στους δημόσιους διαγωνισμούς. *Δ. Καραστάθης*, Το νέο δημόσιο μανάτζμεντ και ο αντίκτυπος της δημοσιονομικής κρίσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση, Διδακτορική Διατριβή, Αθήνα 2018, σσ. 101 και *Β. Κέφης*, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Αθήνα 2014, σελ. 181

²⁶ Άρθρο 1 §1 Ν. 4155/2013, ΦΕΚ 120/Α/29-5-2013 (τροποποιήθηκε εν μέρει από τον Ν. 4625/2019).

²⁷*Μ. Γ. Βενετσανοπούλου*, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στην δημόσια διοίκηση, ελεγκτικοί μηχανισμοί, Αθήνα Θεσσαλονίκη 2014, σελ. 30

1.2 Διακρίσεις δημοσίων συμβάσεων

Σύμφωνα με τον ορισμό που παρατίθεται στην εγκυκλοπαίδεια Britannica, ως σύμβαση (consensus, pactum) ορίζεται «η διμερής ή πολυμερής δικαιοπραξία και ειδικότερα η πρόταση και αποδοχή δήλωσης βούλησης με σκοπό την νόμιμη ικανοποίηση αντιπαρατιθέμενων με τις δηλώσεις αυτές συμφερόντων. Με τον περιγραφικό αυτό ορισμό, εξάγονται τα κύρια χαρακτηριστικά του νομικού φαινομένου της σύμβασης, όπως αυτά διαγράφονται στις διατάξεις του ΑΚ και είναι: σχέση διμερής, σχέση ανάληψης αμοιβαίας ευθύνης για παραγωγή έννομου αποτελέσματος και σχέση που δημιουργείται το πρώτον με την αποδοχή σχετικής πρότασης για την κατάρτισή της»²⁸.

Πρόκειται, λοιπόν, για μία σχέση παροχής αγαθών είτε υπηρεσιών, η οποία δημιουργείται μεταξύ δύο αντισυμβαλλόμενων μερών, όπως διαφαίνεται και παρακάτω, που εισέρχονται σε αυτήν με σκοπό την εξυπηρέτηση διαφορετικών συμφερόντων²⁹. Επιπλέον, σκοπός της σύναψης της δημόσιας σύμβασης αποτελεί πάντα η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος από πλευράς της αναθέτουσας αρχής αλλά και του ατομικού συμφέροντος του αντισυμβαλλόμενου φορέα. Σύμφωνα με αυτό, ο ένας εκ των αντισυμβαλλομένων είναι απαραίτητα κρατική αρχή ή φορέας ενώ ο δεύτερος αντισυμβαλλόμενος μπορεί να είναι οικονομικός φορέας προερχόμενος από τον ιδιωτικό τομέα, Μη Κυβερνητική Οργάνωση, Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου είτε άλλη μορφή φορέα³⁰.

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 2§5, Ν 4412/2016, ως «δημόσιες συμβάσεις» και «δημόσιες συμβάσεις έργων, υπηρεσιών και προμηθειών» ορίζονται οι «συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μίας ή ενός ή περισσότερων αναθετουσών αρχών / αναθετόντων φορέων, αντίστοιχα, και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών»³¹.

²⁸ Π.Ι. Μάϊνας για την εγκυκλοπαίδεια Πάπυρος Larousse Britannica, Αμαρούσιον 1996, σσ. 372-373

²⁹ Ο.π. σελ. 372

³⁰ Ι. Πλυμάκης, Συμπράξεις δημοσίου – ιδιωτικού τομέα και διοικητική μεταρρύθμιση: η περίπτωση της Ελλάδας, Διδακτορική διατριβή, Αθήνα 2012, σελ. 48

³¹ Άρθρο 2§5 Ν 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/2016

Οι δημόσιες αυτές συμβάσεις διακρίνονται σε συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου και δημοσίου δικαίου, στο οποίο και υπάγονται οι διοικητικές συμβάσεις. Εξ αυτών, στην πρώτη περίπτωση οι συμβάσεις εμπίπτουν στο ιδιωτικό δίκαιο με την υποχρέωση τήρησης θεμελιωδών δεσμεύσεων του δημοσίου δικαίου όπως είναι για παράδειγμα τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα³². Στην δεύτερη περίπτωση, για να χαρακτηριστεί μία δημόσια σύμβαση ως διοικητική οφείλει να πληρεί συγκεκριμένα κριτήρια.

Κατ' αρχάς, υπογραμμίζεται η δημόσια ιδιότητα του αντισυμβαλλομένου, όπου σύμφωνα με αυτό, ένας τουλάχιστον από τους συμβαλλόμενους οφείλει να είναι το κράτος, ΝΠΔΔ ή Νομικό Πρόσωπο (εφεξής ΝΠ) διφυούς χαρακτήρα. Σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί διοικητική, σύμβαση η οποία δεν περιλαμβάνει συμβαλλόμενο μέρος από πλευράς του Δημοσίου, οπότε και θεωρείται σύμβαση ιδιωτικού δικαίου. Εάν δε συμβαλλόμενος είναι ΝΠΔΔ, ακόμα και εάν αυτό ανήκει στο δημόσιο, η σύμβαση θεωρείται πάλι ιδιωτικού δικαίου ενώ για την εκδίκαση τυχόν διαφορών της καθίστανται υπεύθυνα τα πολιτικά δικαστήρια³³.

Εν συνεχεία, δεύτερο κριτήριο των διοικητικών συμβάσεων είναι η μέσω αυτών επιδίωξη δημόσιου σκοπού, όπου γίνεται λόγος περί άσκησης δημόσιας υπηρεσίας ή εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος³⁴. Ειδικότερα, η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος συμπίπτει με την κύρια αποστολή των οργάνων του κράτους³⁵, εντούτοις μπορεί και να εξειδικευτεί ανάλογα με τις ειδικότερες απαιτήσεις, όπως είναι για παράδειγμα η κατεύθυνση των προμηθειών των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών³⁶. Στο σημείο αυτό παρουσιάζει ιδιαίτερη σημασία η εξυπηρέτηση του ιδιωτικού συμφέροντος του αντισυμβαλλομένου ταυτόχρονα με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, η οποία και αναλύεται περαιτέρω στην συνέχεια.

Τρίτο κριτήριο αποτελεί η βεβαίωση εξαιρετικών εξουσιών και συγκεκριμένα η ύπαρξη υπερέχουσας θέσης της διοίκησης έναντι του συμβαλλομένου (όπου διοίκηση θεωρείται αντίστοιχα το κράτος, το ΝΠΔΔ είτε το ΝΠ διφυούς χαρακτήρα

³² Α. Γέροντας, Σ. Φλογαίτης, Π. Παυλόπουλος κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, Γ' Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2015, σσ. 259-260

³³ Ο.π. σελ. 265

³⁴ Α. Γέροντας, Σ. Φλογαίτης, Π. Παυλόπουλος κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, Γ' Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2015, σελ. 266

³⁵ Άρθρο 103§1 Συντάγματος

³⁶ Ε.Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού δικαίου, Τόμος Ι, Αθήνα 2011, σσ. 94-95

που συμμετέχει ως συμβαλλόμενος). Η δε υπερέχουσα θέση εξασφαλίζεται με την ύπαρξη ρήτρας στα συμβατικά έγγραφα, με την οποία και καθορίζεται η εξουσία της διοίκησης ως προς την λήψη αποφάσεων. Στον αντίποδα, δεν θεωρείται διοικητική αλλά ιδιωτική, σύμβαση η οποία δεν περιλαμβάνει την ύπαρξη ρητρών που αναγνωρίζουν ως υπερέχουσα την θέση του δημοσίου, ή ακόμα και αναγνωρίζουν την υπεροχή του ιδιωτικού φορέα ως προς την λήψη αποφάσεων³⁷.

Τέλος, ως τέταρτο κριτήριο θεωρείται η σωρευτική συνδρομή των παραπάνω κριτηρίων και όχι η ύπαρξη ενός εξ αυτών. Κατά το παρελθόν, όπως αναφέρει ο Γέροντας, έχει διερωτηθεί η σωρευτική συνδρομή και των τριών κριτηρίων, προς τον χαρακτηρισμό μίας δημόσιας σύμβασης ως διοικητικής. Πιο συγκεκριμένα έχει αμφισβητηθεί η ανάγκη ύπαρξης ενός κρατικού φορέα ή ΝΠΔΔ ως αντισυμβαλλομένου, δεδομένου ότι η σύμβαση μπορεί εκ των πραγμάτων να εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον (δημόσιος σκοπός) χωρίς απαραίτητα να συμμετέχει σε αυτήν κρατικός φορέας. Σύμφωνα ωστόσο με την ελληνική νομολογία που έχει αποφανθεί επί του θέματος, η σωρευτική συνδρομή των ανωτέρω κριτηρίων κρίνεται απαραίτητη κατά τον χαρακτηρισμό συμβάσεως ως διοικητική, συνεπώς αυτό αποτελεί και το τέταρτο κριτήριο που συμπληρώνει τον ορισμό των δημόσιων διοικητικών συμβάσεων³⁸.

Τα κριτήρια αυτά χαρακτηρίζουν μία σύμβαση ως δημόσια διοικητική, διαχωρίζοντάς την από τις αντίστοιχες ιδιωτικές συμβάσεις. Πραγματοποιείται με τον τρόπο αυτόν η πρώτη κατηγοριοποίηση των συμβάσεων σε διοικητικές και μη. Εν συνεχεία παρουσιάζονται και άλλες υπο-μορφές ή υποκατηγοριοποιήσεις θα μπορούσε να πει κανείς των δημοσίων συμβάσεων. Τα σύνολα αυτά των κατηγοριών δεν θα μπορούσαν να παρατεθούν γραμμικά σε μία σειρά, καθώς συμπεραίνεται ότι δεν είναι σαφής η υπαγωγή της κάθε κατηγορίας στις υπόλοιπες, ενώ κάποιες παρουσιάζουν πλήρη διαφοροποίηση όντας εφαρμοζόμενες σε εντελώς διαφορετικές συνθήκες. Εφόσον, λοιπόν, μέχρι στιγμής πραγματοποιήθηκε μία μικρή ανάλυση της κύριας κατηγοριοποίησης των δημοσίων συμβάσεων, εν συνεχεία αναλύονται άλλες δύο κατηγοριοποιήσεις σχετικά με το αντικείμενο της σύμβασης και την μέθοδο εκτέλεσης αυτής.

³⁷ Α. Γέροντας, Σ. Φλογαΐτης, Π. Παυλόπουλος κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, Γ' Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2015, σσ. 266

³⁸ Ο.π. σσ. 267-268

1.2.1 Δημόσιες Συμβάσεις Προμηθειών

Όπως προαναφέρθηκε, σύμφωνα με τον τελευταίο νόμο περί δημοσίων συμβάσεων Ν.4412/2016, αυτές διαχωρίζονται σε δημόσιες συμβάσεις έργων, υπηρεσιών και προμηθειών, διάκριση που βασίζεται προφανώς στο αντικείμενο της εκάστοτε σύμβασης. Εξ αυτών, οι δημόσιες συμβάσεις προμηθειών ορίζονται σύμφωνα με τον Ν.4412/2016 ως «οι συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την αγορά, την χρηματοδοτική μίσθωση, την μίσθωση ή την μίσθωση – πώληση, με ή χωρίς δικαίωμα αγοράς, προϊόντων. Μία σύμβαση προμηθειών μπορεί να περιλαμβάνει, παρεμπιπτόντως, εργασίες τοποθέτησης και εγκατάστασης.» Πρόκειται, λοιπόν, για προμήθεια αγαθών που χαρακτηρίζονται ως αναγκαία για την λειτουργία του δημοσίου τομέα και των ΝΠΔΔ.

Κατά το παρελθόν, οι απαιτούμενες προμήθειες του δημοσίου εκτελούνταν είτε μέσω του Υπουργείου Εμπορίου (κεντρική εκτέλεση) είτε από τον εκάστοτε οργανισμό στον οποίο υπάγονταν (αποκεντρωμένη εκτέλεση)³⁹ σύμφωνα με το Π.Δ. 173/1990⁴⁰. Σήμερα, με την εφαρμογή του Άρθρου 2§8 Ν 4412/2016, η εκτέλεση των συμβάσεων προμηθειών όπως και των υπολοίπων συμβάσεων ανατίθενται στην εκάστοτε αρχή η οποία και τις απαιτεί, και η οποία συμμετέχει στον διαγωνισμό ως «αναθέτουσα αρχή».

1.2.2 Δημόσιες Συμβάσεις Γενικών Υπηρεσιών

Εκτός των προμηθειών του δημοσίου τομέα, οι δημόσιες συμβάσεις περιλαμβάνουν και την παροχή υπηρεσιών, σε περιπτώσεις όπου κρίνεται περισσότερο συμφέρουσα η παροχή αυτών από ιδιωτικούς φορείς παρά από τις ίδιες τις υπηρεσίες του δημοσίου. Συγκεκριμένα, όπως προβλέπει ο Ν.4412/2016 επ' αυτού « ως δημόσιες συμβάσεις γενικών υπηρεσιών νοούνται οι συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών [...] συμπεριλαμβανομένων των συμβουλευτικών υπηρεσιών, που ως τέτοιες νοούνται εκείνες που έχουν ως αντικείμενο τον σχεδιασμό, προγραμματισμό, οργάνωση, διαχείριση, παρακολούθηση, έλεγχο και αξιολόγηση επιχειρησιακών και αναπτυξιακών προγραμμάτων και δράσεων σε όλους τους τομείς της οικονομίας, καθώς και σε οριζόντιου χαρακτήρα παρεμβάσεις, την υποστήριξη της υλοποίησης τους με τη μεταφορά της απαραίτητης σχετικής τεχνογνωσίας, καθώς και την παροχή εξωγενών υπηρεσιών (outsourcing) υλοποίησης

³⁹ Μ. Καραναστάσης, Οι Προμήθειες, Αθήνα 1993 σελ. 41

⁴⁰ Π.Δ. 173/1990, ΦΕΚ 62/Α/10.04.1990

των ανωτέρω προγραμμάτων και δράσεων [...]»⁴¹. Περαιτέρω, εντός των συμβάσεων παροχής υπηρεσιών συμπεριλαμβάνονται κατά το νόμο και οι συμβουλευτικές υπηρεσίες ή οι υπηρεσίες εκπόνησης μελετών, οι οποίες και χαρακτηρίζονται ξεχωριστά ως «συμβάσεις εκπόνησης μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών» κατά το άρθρο 2§9 α του ίδιου νόμου.

1.2.3 Δημόσιες Συμβάσεις Έργων

Η τρίτη μορφή συμβάσεων σύμφωνα με το αντικείμενο αυτών είναι οι διοικητικές συμβάσεις έργων οι οποίες, όπως φαίνεται και από τον τίτλο και σύμφωνα με τον νόμο 4412/2016 αφορούν «την εκτέλεση ή συγχρόνως τη μελέτη και την εκτέλεση εργασιών [...] την εκτέλεση ή συγχρόνως τη μελέτη και την εκτέλεση έργου, την υλοποίηση, με οποιαδήποτε μέσα, έργου ανταποκρινόμενου στις απαιτήσεις που ορίζει η αναθέτουσα αρχή/αναθέτων φορέας που ασκεί αποφασιστική επιρροή στο είδος ή στη μελέτη του έργου»⁴².

Αντίστοιχα, ως έργο θεωρείται κατά το νόμο «το αποτέλεσμα ενός συνόλου οικοδομικών εργασιών ή εργασιών μηχανικού το οποίο επαρκεί αυτό καθαυτό για την εκπλήρωση μίας οικονομικής ή τεχνικής λειτουργίας. Η εκτέλεση των εργασιών του προηγούμενου εδαφίου απαιτεί ιδίως την εφαρμογή μελέτης κατά την έννοια του παρόντος, με τη χρήση τεχνικών γνώσεων και μεθόδων και αφορά νέες κατασκευές, επεκτάσεις, ανακαινίσεις, επισκευές - συντηρήσεις κατά τη λειτουργία, κατεδαφίσεις υποδομών, ιδίως στις κατηγορίες οδοποιίας, οικοδομικών, υδραυλικών, ηλεκτρομηχανολογικών, λιμενικών, βιομηχανικών - ενεργειακών, δικτύων, πρασίνου, καθαρισμού και επεξεργασίας νερού, υγρών, στερεών και αερίων αποβλήτων, γεωτρήσεων, ειδικών μονώσεων, ανελκυστήρων, ηλεκτρονικού εξοπλισμού, πλωτών έργων και εγκαταστάσεων, ναυπηγείων, αποκαλύψεις μεταλλείων ή όπως οι κατηγορίες αυτές διαμορφώνονται από τις κείμενες διατάξεις και των υποδομών εκ του συνδυασμού των ανωτέρω κατηγοριών»⁴³.

Τα έργα αποτελούν μία ιδιαίτερη κατηγορία συμβάσεων καθώς, εν αντιθέσει με τις συμβάσεις προμηθειών, δεν πρόκειται για μία διαδικασία σύντομης αγοραπωλησίας αλλά για μία διαρκή συνεργασία δημοσίου και ιδιωτικού τομέα που παρουσιάζεται με πολλές μορφές ανάλογα με το είδος του έργου.

⁴¹ Άρθρο 2§9 εδ.β, Ν 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

⁴² Άρθρο 2§6, Ν 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

⁴³ Άρθρο 2§7, Ν 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

Πιο συγκεκριμένα, οι συμβάσεις έργων μπορούν να επιμεριστούν σε δημόσιες διοικητικές συμβάσεις έργων, σε Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα, σε αυτεπιστασία και σε συμβάσεις παραχώρησης.

Στην πρώτη περίπτωση γίνεται λόγος για την σύναψη διοικητικής σύμβασης εκπόνησης έργου, μεταξύ δημόσιας αναθέτουσας αρχής και ιδιώτη αντισυμβαλλομένου, όπως προαναφέρθηκε σύμφωνα με τον ορισμό του άρθρου 2 Ν 4412/2016. Στην προκειμένη περίπτωση τηρούνται τα τέσσερα κριτήρια των διοικητικών συμβάσεων, ήτοι σκοπός δημοσίου συμφέροντος, συμμετοχή του κράτους και εξέχουσα θέση αυτού και σωρευτική συνδρομή αυτών⁴⁴. Πρόκειται, λοιπόν, για τις δημόσιες διοικητικές συμβάσεις που προαναφέρθηκαν, με το αντικείμενό τους να αφορά όχι την εκτέλεση υπηρεσίας ή την παροχή αγαθών, αλλά την μελέτη, ανέγερση και περάτωση έργου.

1.2.3.1 Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα

Η περίπτωση της διοικητικής σύμβασης παρουσιάζει αρκετά κοινά χαρακτηριστικά με την δεύτερη περίπτωση των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ). Οι ΣΔΙΤ παρουσιάζουν ιδιαίτερη σημασία ως μορφές συνεργασίας που αναδύθηκαν από την εφαρμογή της Νέας Διακυβέρνησης⁴⁵ και του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ, κατά την γαλλική έννοια της «συμφωνημένης δράσης» (action concertée) και τις αντίστοιχες συμβάσεις του αγγλοσαξονικού δικαίου Public Private Partnerships (PPP's)⁴⁶.

Τα χαρακτηριστικά των συγκεκριμένων συμβατικών μορφών διαφέρουν σημαντικά από τις υπόλοιπες μορφές συμβάσεων. Σε αυτά συγκαταλέγονται η μέθοδος χρηματοδότησης του έργου η οποία στις περισσότερες περιπτώσεις βαραίνει κυρίως τον ιδιώτη παρά το δημόσιο – εντούτοις πάντα υπάρχει πιθανότητα το δημόσιο να αποτελεί τον κύριο χρηματοδότη του έργου -, ο βαθμός εξουσίας του ιδιώτη αντισυμβαλλομένου, σύμφωνα με τον οποίο μπορεί να λαμβάνει σημαντικές αποφάσεις ως προς την περάτωση του έργου και ο διαμοιρασμός των κινδύνων και στους δύο αντισυμβαλλομένους. Η δε διάρκεια των ΣΔΙΤ χαρακτηρίζεται ως

⁴⁴ Α. Γέροντας, Σ. Φλογαΐτης, Π. Παυλόπουλος κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, Γ' Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2015, σσ. 266-268

⁴⁵ Συγκεκριμένα αποτελούν μορφή οριζόντιας διακυβέρνησης, με παραχώρηση εξουσίας προς φορείς εκτός του δημοσίου τομέα, Ι. Πλυμάκης, Συμπράξεις δημοσίου – ιδιωτικού τομέα και διοικητική μεταρρύθμιση: η περίπτωση της Ελλάδας, Διδακτορική διατριβή, Αθήνα 2012, σσ. 47- 48

⁴⁶ Ι. Γκιτσάκης, Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημοσίου έργου, Αθήνα 2006, σσ. 18-19

μακροχρόνια, το συγκεκριμένο χαρακτηριστικό βέβαια αφορά κυρίως τις συμβάσεις έργου⁴⁷.

1.2.3.2 Συμβάσεις Αυτεπιστασίας

Εν συνεχεία, άλλη μία μορφή σύμβασης έργου του δημοσίου είναι η αυτεπιστασία (in house) η οποία επίσης διαφοροποιείται από την κλασική διοικητική σύμβαση. Πρόκειται για μορφή ανάθεσης έργου εκ μέρους μίας δημόσιας αναθέτουσας αρχής σε νομικό πρόσωπο δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, η οποία ωστόσο, δεν εμπίπτει στους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων⁴⁸.

Για να θεωρηθεί μία δημόσια σύμβαση ως σύμβαση οιονεί αυτεπιστασίας οφείλει να πληρεί σωρευτικά συγκεκριμένα κριτήρια. Πρώτον, το κριτήριο του ελέγχου σύμφωνα με το οποίο η αναθέτουσα αρχή ασκεί έλεγχο στο νομικό πρόσωπο – αντισυμβαλλόμενο ανάλογο του ελέγχου που ασκεί και στις δικές της υπηρεσίες. Δεύτερον, το κριτήριο του κύκλου εργασιών το οποίο αφορά ουσιαστικά το αντικείμενο του αντισυμβαλλομένου ΝΠ και ιδιαίτερα ορίζει ότι ποσοστό άνω του 80% των δραστηριοτήτων του ΝΠ που διεξάγεται κατά την εκτέλεση των ανατεθειμένων καθηκόντων πρέπει να είναι σχετικό του αντικειμένου της σύμβασης. Τρίτον, το κριτήριο της μη συμμετοχής ιδιωτών που αφορά την μη συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων στο ΝΠ, με αποτέλεσμα να προτιμώνται τα δημόσια κεφάλαια στο πλαίσιο του δυνατού. Από αυτό εξαιρείται η συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων εφόσον αυτά δεν παρουσιάζουν δυνατότητα ελέγχου ή αρνησικυρίας⁴⁹. Στο σημείο αυτό θα μπορούσε να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι πρόκειται ουσιαστικά για την ανάληψη του έργου από τον ίδιο τον δημόσιο τομέα και με ίδια κεφάλαια στην πλειονότητα των περιπτώσεων, αλλά όχι και από την ίδια την αναθέτουσα αρχή δεδομένου του διαφορετικού αντικειμένου αυτής. Για το λόγο αυτό, το έργο ή η υπηρεσία ανατίθεται σε νομικό πρόσωπο με ίδιο ή συναφές κατά το μεγαλύτερο μέρος αντικείμενο – κύκλο εργασιών.

⁴⁷Ε.Γ. Παρόνη, Ανάπτυξη δυναμικού προτύπου υλοποίησης τεχνικών έργων με την μέθοδο σύμπραξης δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, Διδακτορική διατριβή, Θεσσαλονίκη 2019, σσ. 2

⁴⁸ Άρθρο 12§1, Νόμος 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

⁴⁹Ε. Κουλουμπίνη, Η. Μάζος, Ι. Κίτσος (επιμ.) Δημόσιες Συμβάσεις – Ν 4412/2016, Νομολογική προσέγγιση και πρακτική εφαρμογή, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2019, σελ 83

Η προκείμενη μορφή σύμβασης έχει απασχολήσει ιδιαίτερα τη νομολογία των ευρωπαϊκών δικαστηρίων κατά την πάροδο των ετών, λόγω και του ιδιαίτερου χαρακτήρα της που δύναται να οδηγήσει σε αμφισβητήσεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η υπόθεση C-328/19, περί ανάθεσης οιονεί αυτεπιστασίας άνευ διαγωνισμού σε εταιρεία ιδιοκτησίας δήμου. Στην συγκεκριμένη υπόθεση, που μεταφέρθηκε από τα Φινλανδικά δικαστήρια στο ΔΕΕ, ένα σύνολο δήμων (δήμοι του Pori, Harjavalta, Kokemäki, Ulvila και κοινότητα Nakkila) πραγματοποίησε συνεργασία ως προς την μετακίνηση των πολιτών και την παροχή πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας υπό την πολιτική του «υπεύθυνου δήμου». Οι υπηρεσίες μετακίνησης ανατέθηκαν στην εταιρεία μεταφορών Porin Linjat που ανήκε στον δήμο του Pori, με απευθείας οιονεί αυτεπιστασία, χωρίς την διακήρυξη και πραγματοποίηση διαγωνισμού. Η μη πραγματοποίηση διαγωνισμού προσβλήθηκε στο αρμόδιο φινλανδικό οικονομικό δικαστήριο από την ιδιωτική εταιρεία μεταφορών Lytlylän Liikenne Oy, υπό το σκεπτικό ότι η ανωτέρω εταιρεία δεν ανήκε στο σύνολο των δήμων που ωφελούνταν από την συνεργασία, αλλά μόνο στον δήμο του Pori, ενώ ο κύκλος εργασιών της δεν ταυτιζόταν πλήρως με τον σκοπό της συγκεκριμένης σύμβασης.

Η απόφαση του ΔΕΕ δικαίωσε τον συγκεκριμένο δήμο, υπό το σκεπτικό ότι η εταιρεία δεν συμμετείχε σε διαγωνισμούς (συνεπώς ούτε και στον ανταγωνισμό της αγοράς), ανήκε στο δημόσιο με αποτέλεσμα να μην απαιτείται προκήρυξη διαγωνισμού ενώ ο κύκλος εργασιών της ταυτιζόταν σε ποσοστό άνω του 90% με το συμβατικό αντικείμενο⁵⁰. Είναι, λοιπόν, γεγονός ότι στην πάροδο των ετών, η νομολογία των δικαστηρίων και κυρίως του ΔΕΕ καλύπτει τα περισσότερα ζητήματα που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή των συμβάσεων αυτεπιστασίας, καθώς ο νόμος αδυνατεί εκ των πραγμάτων να καλύψει το σύνολο των περιπτώσεων⁵¹.

1.2.3.3 Συμβάσεις Παραχώρησης

Τέλος, ως τελευταία μορφή συμβάσεως παρατίθενται οι συμβάσεις παραχώρησης, οι οποίες επίσης παρουσιάζουν μία μεγαλύτερη πολυπλοκότητα συγκριτικά με τις διοικητικές. Η μορφή της παραχώρησης δύναται να περιλαμβάνει είτε την ανέγερση έργου είτε την παροχή υπηρεσιών, με χαρακτηριστικό αυτής την

⁵⁰ Απόφαση ΔΕΕ της 18^{ης} Ιουνίου 2020, «Porin kaupunki», C-328/19

⁵¹ Ε. Κουλουμπίνη, Η. Μάζος, Ι. Κίτσος (επιμ.) Δημόσιες Συμβάσεις – Ν 4412/2016, Νομολογιακή προσέγγιση και πρακτική εφαρμογή, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2019, σσ. 86-87

διαρκή συνεργασία του κράτους με τον αντισυμβαλλόμενο ιδιώτη⁵². Η διαφορά της συγκεκριμένης μορφής συμβάσεων από τις διοικητικές έγκειται στον τρόπο αμοιβής του αντισυμβαλλομένου, η οποία είναι μη προκαθορισμένη εξ αρχής. Ο αντισυμβαλλόμενος αναλαμβάνει ο ίδιος την λειτουργία του έργου ή της υπηρεσίας για προκαθορισμένο χρονικό διάστημα προς κάλυψη της αμοιβής του⁵³. Όπως χαρακτηριστικά προβλέπει ο Ν 4413/2016 σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης έργων και υπηρεσιών «το δε αντάλλαγμα για αυτή (τη σύμβαση) συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης των έργων (καθώς και υπηρεσιών) τα οποία αποτελούν αντικείμενο της σύμβασης, είτε στο δικαίωμα αυτό μαζί με την καταβολή πληρωμής»⁵⁴.

Η σχέση αυτή μπορεί να θεωρείται είτε σύμβαση δημοσίου τομέα είτε παραχώρηση (συμβάσεις παραχώρησης). Όπως διευκρινίζει η ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η διαφορά των δημοσίων συμβάσεων από την περίπτωση παραχώρησης έργου ή υπηρεσίας σε ιδιωτικό φορέα, έγκειται στην προκαθορισμένη ή μη αμοιβή. Έτσι, στην περίπτωση των δημοσίων συμβάσεων η αμοιβή που λαμβάνει ο ιδιωτικός φορέας για την παροχή υπηρεσιών ή περάτωση έργου είναι εκ των προτέρων προκαθορισμένη. Αντίθετα, στην περίπτωση παραχώρησης η αμοιβή καθορίζεται έως ενός σημείου, ωστόσο επηρεάζεται από αστάθμητους παράγοντες κατά την πορεία του έργου, ελλοχεύοντας τον κίνδυνο της μη απόσβεσης για τον ιδιώτη⁵⁵. Χαρακτηριστικό παράδειγμα στο σημείο αυτό, είναι η παραχώρηση ανέγερσης και εκμετάλλευσης της Γέφυρας Ρίου Αντιρρίου (Γέφυρα Χαρίλαος Τρικούπης), τα έσοδα της οποίας προέρχονται από τα εγκατεστημένα διόδια και επηρεάζονται άμεσα από την κίνηση του αγοραστικού κοινού (διελεύσεις)⁵⁶.

Όπως αναφέρει ο Ι. Γκιτσάκης, η παραχώρηση μπορεί να λαμβάνει τις μορφές της συνεργασίας δημόσιας διοίκησης και ιδιωτικού τομέα, του συστήματος διοικητικής οργάνωσης, της μεθόδου κατασκευής δημοσίων έργων ή ακόμα και της αποκρατικοποίησης υπό προϋποθέσεις. Έρεισμα της παραχώρησης θεωρείται η αντίληψη ότι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος όπως και η ικανοποίηση των

⁵² Ι. Γκιτσάκης, Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημοσίου έργου, Αθήνα 2006, σελ. 18

⁵³ Επίσημη Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συμβάσεις Παραχώρησης / Ορισμός της Παραχώρησης (Διευκρινιστικό έγγραφο), (τελευταία πρόσβαση στις 1/10/2020)

⁵⁴ Άρθρο 2§1 εδ. α και β, Ν. 4413/2016, ΦΕΚ 148/Α/8.8.2016

⁵⁵ Επίσημη Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συμβάσεις Παραχώρησης / Ορισμός της Παραχώρησης (Διευκρινιστικό έγγραφο), (τελευταία πρόσβαση στις 1/10/2020)

⁵⁶ Άρθρο 173 Ν. 2395/1996, ΦΕΚ 71/Α/1996

δημοσίων αναγκών πραγματοποιούνται αποτελεσματικότερα και οικονομικότερα με την συνεργασία του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα, ενάντια μάλιστα στον αυξανόμενο κρατικό παρεμβατισμό που παρατηρούνταν σε πολλά πεδία της οικονομικής και κοινωνικής ζωής⁵⁷, ενώ με τον τρόπο αυτό μετριαάζεται και η διοικητική ανωτερότητα⁵⁸. Η παραχώρηση έργου ή υπηρεσίας από τον δημόσιο προς τον ιδιωτικό τομέα, δύναται να λαμβάνει τις εξής παρακάτω αναφερόμενες μορφές.

1.2.3.3.1 Συνεργασία Δημόσιας Διοίκησης και Ιδιωτικού Τομέα

Στην πρώτη περίπτωση εκ των προαναφερθέντων, δηλαδή την συνεργασία δημόσιας διοίκησης και ιδιωτικού τομέα, γίνεται λόγος για συνεργασία με αμοιβαία δικαιώματα και υποχρεώσεις μεταξύ των εταίρων, ενώ αποτελεί ένα αποτελεσματικό μέσο διοικητικής δράσης έναντι της μονομερούς πράξης της διοικήσεως. Με τον τρόπο αυτό παραχωρείται ενεργός ρόλος στην ιδιωτική πρωτοβουλία με σκοπό την περαιτέρω προσέλκυση αυτής προς εκτέλεση προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης του κράτους. Επί παραδείγματι αναφέρεται η περίπτωση ανάληψης υποχρέωσης για οργάνωση και εκτέλεση δημοσίου έργου από ιδιώτη, ή της εκτέλεσης μίας δημόσιας υπηρεσίας για λογαριασμό του δημοσίου⁵⁹. Ένα πιο απτό παράδειγμα εδώ, θα μπορούσε να είναι η εκμετάλλευση σταθμών του ΟΣΕ από ιδιώτες (έκδοση εισιτηρίων), μέχρι και την περίοδο της πλήρους ιδιωτικοποίησής του⁶⁰. Με τον τρόπο αυτό περιορίζονται πράγματι σε σημαντικό βαθμό οι μονομερείς πράξεις της διοικήσεως, ενώ παραχωρείται μέρος της εξουσίας στον ιδιωτικό φορέα ο οποίος δύναται να λαμβάνει αποφάσεις στο πλαίσιο που του αναγνωρίζεται. Μελετητές όπως ο Γκιτσάκης περιλαμβάνουν στην συγκεκριμένη μορφή παραχώρησης και τις δημόσιες διοικητικές συμβάσεις οι οποίες, ωστόσο, λόγω της διαφοράς που παρουσιάζουν με την μορφή της παραχώρησης ως προς την μέθοδο κοστολόγησης αναλύονται στην συνέχεια της παρούσας εργασίας ως ξεχωριστό είδος σύμβασης από την μορφή της παραχώρησης, σύμφωνα με την ανάλυση της Ε.Ε.

1.2.3.3.2 Σύστημα Διοικητικής Οργάνωσης

Εν συνεχεία, η δεύτερη περίπτωση αφορά την παραχώρηση ως σύστημα διοικητικής οργάνωσης. Πρόκειται, λοιπόν, για σύστημα οργάνωσης δημοσίων υπηρεσιών, οι οποίες εκ των πραγμάτων δεν διαθέτουν διοικητική και οικονομική

⁵⁷ *Ι. Γκιτσάκης*, Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημοσίου έργου, Αθήνα 2006, σελ. 18

⁵⁸ *Α. Γέροντας, Σ. Φλογαΐτης, Π. Παυλόπουλος κ.ά.*, Διοικητικό δίκαιο, Γ' Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2015, σσ. 259-260

⁵⁹ *Ι. Γκιτσάκης*, Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημοσίου έργου, Αθήνα 2006, σσ. 18-24

⁶⁰ Άρθρο 4, Ν 2671/1998, ΦΕΚ 289/Α/28/28-12-1998

αυτοτέλεια. Η διοίκηση των υπηρεσιών αυτών μπορεί να ανατεθεί είτε σε άλλα μέρη του δημοσίου τομέα (όπως είναι άλλες υπηρεσίες ή υπάλληλοι άλλων φορέων - ΝΠΔΔ) με την μορφή της αυτεπιστασίας (in house), είτε σε ιδιωτικούς φορείς (ΝΠΙΔ) αφού βεβαιωθεί η στοχοθεσία της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος. Η πολυπλοκότητα της περίπτωσης αυτής έγκειται στην ανάγκη ταυτόχρονης ικανοποίησης και των ιδιωτικών συμφερόντων του φορέα εκτός του δημοσίου συμφέροντος⁶¹.

Πράγματι, όπως στις δημόσιες συμβάσεις, έτσι και στην περίπτωση της παραχώρησης ως συστήματος διοικητικής οργάνωσης, είναι γεγονός ότι ένας ιδιωτικός φορέας πρέπει να αποσκοπεί και στην κάλυψη των προσωπικών του αναγκών και ιδιαιτέρως του προσωπικού του, πέραν του δημοσίου συμφέροντος που αναλαμβάνει να υπηρετήσει. Στο σημείο αυτό τα εξυπηρετούμενα συμφέροντα ξεκινούν να περιπλέκονται τόσο σε θεωρητικό, όσο και σε πρακτικό επίπεδο, με αποτέλεσμα να απαιτείται η ρύθμιση μέσω νόμου που καθορίζει την συνύπαρξη και ισότιμη εξυπηρέτηση των δύο συμφερόντων.

Σημειώνεται ότι η επιλογή της διοίκησης σχετικά με την επιλογή της μεθόδου αυτεπιστασίας εκ του δημοσίου ή την παραχώρηση της διοικητικής οργάνωσης σε ιδιωτικό φορέα δεν έγκειται στην διακριτική ευχέρεια αυτής, αλλά καθορίζεται βάση νόμου, όπως έχει αποφανθεί το ΣτΕ⁶². Η διοίκηση συνεπώς δεσμεύεται να ακολουθήσει τον εκάστοτε νόμο ανάλογα με την περίπτωση την οποία αφορά, δεδομένου ότι, ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας της νεοϊδρυθείσας υπηρεσίας περιγράφεται στην ιδρυτική της πράξη⁶³.

Επί παραδείγματι, μία εκ των πιο χαρακτηριστικών ελληνικών υπηρεσιών που ειδικεύονταν στον συγκεκριμένο τομέα πραγματοποιώντας πληθώρα έργων με την μέθοδο της αυτεπιστασίας, ήταν ο πρώην Οργανισμός Σχολικών Κτηρίων (ΟΣΚ). Η συγκεκριμένη υπηρεσία αναλάμβανε ως Ανώνυμος Εταιρεία του δημοσίου, μεταξύ άλλων την μελέτη, κατασκευή και χρηματοδότηση σχολικών μονάδων⁶⁴ έως και το

⁶¹ *Ι. Γκιτσάκης*, Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημοσίου έργου, Αθήνα 2006, σσ.26-27

⁶² *Ι. Γκιτσάκης*, Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημοσίου έργου, Αθήνα 2006, σελ.30 και ΣτΕ 880/1952, 1496/1974

⁶³ Ο.π. σελ. 31

⁶⁴ Άρθρο 5 Α Ν 1894/1990, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 20 του Ν 4547/2018

2013 όπου μαζί με δύο άλλες ανώνυμες εταιρείες συγχωνεύθηκε στην «Κτηριακές Υποδομές Α.Ε. - ΚΤΥΠ Α.Ε. » ως ΔΕΚΟ⁶⁵.

1.2.3.3.3 Μέθοδος Κατασκευής Δημοσίων Έργων

Περαιτέρω, τρίτη μορφή παραχώρησης θεωρείται η μέθοδος κατασκευής δημοσίων έργων. Σε αυτό το πλαίσιο, παρατέθηκε ήδη το παράδειγμα της Γέφυρας Ρίου Αντιρρίου με την χαρακτηριστική μορφή απόσβεσης του ιδιωτικού φορέα μέσω της εκμετάλλευσης του έργου. Και σε αυτήν την περίπτωση είναι δυνατή η πραγματοποίηση αυτεπιστασίας, ή εργολαβίας⁶⁶.

Η παραχώρηση ως μέθοδος κατασκευής δημοσίων έργων (παραχώρηση δημοσίου έργου, public work concession, concession de travail public) αφορά την οργάνωση και λειτουργία υπηρεσίας, ή την κατασκευή και λειτουργία δημοσίου έργου για το κοινό ή για λογαριασμό του δημοσίου. Κύριο χαρακτηριστικό της είναι η εκμετάλλευση του έργου από τον κατασκευαστή του, ο οποίος λαμβάνει την αμοιβή του από της λειτουργία του έργου. Σημειώνεται ότι τα περισσότερα μεγάλα έργα επί ελληνικού εδάφους έχουν πραγματοποιηθεί με σύμβαση παραχώρησης δημοσίου έργου, όπως είναι για παράδειγμα το σιδηροδρομικό δίκτυο της χώρας, καθώς η συγκεκριμένη μορφή σύμβασης προωθούνταν ιδιαίτερα από την Ε.Ε. και πρώην ΕΟΚ⁶⁷. Τέλος, ένας ακόμα λόγος προτίμησης της συγκεκριμένης μορφής είναι ότι παρουσιάζει σημαντικά θετικά στοιχεία, όπως είναι το περιορισμένο ρίσκο του κράτους σε μεγάλα και πολύπλοκα τεχνικά έργα υποδομής. Με την ανάληψη της υποχρέωσης ανέγερσης και εκτέλεσης από τον ιδιώτη αντισυμβαλλόμενο, επιμερίζεται ο κίνδυνος ανέγερσης καθώς και ο κίνδυνος οικονομικής βιωσιμότητας τόσο κατά την ανέγερση όσο και κατά την λειτουργία του κατά τα πρώτα τουλάχιστον έτη⁶⁸.

1.2.3.3.4 Αποκρατικοποίηση

Ως τελευταία μορφή παραχώρησης έργου θεωρείται και η αποκρατικοποίηση. Η περίπτωση αυτή απομακρύνεται ακόμα περισσότερο από την δημόσια διαχείριση του ΝΠ και πλησιάζει προς την μεγαλύτερη εξουσιοδότηση του ιδιωτικού τομέα, έως και την πλήρη εξαγορά από αυτόν. Βασιζόμενο στην αρχή της αναγκαιότητας, κατά

⁶⁵ Άρθρο 132 Ν 4199/2013, ΦΕΚ Α/170/26.7.2013

⁶⁶ *Ι. Γκιτσάκης*, Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημοσίου έργου, Αθήνα 2006, σσ.48-49

⁶⁷ Ο.π. σσ.48-51

⁶⁸ *Δ. Α. Τσόμπουλας*, Συγκοινωνιακά έργα με σύμβαση παραχώρησης στην Ελλάδα, Τεχνικά Χρονικά, Έκδοση Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος, Τεύχος Ιουλίου – Αυγούστου 2003, σσ. 35-36

την αποκρατικοποίηση το κράτος παραμένει στην άσκηση των απολύτως αναγκαίων αρμοδιοτήτων, ενώ η πλειονότητα των αρμοδιοτήτων και ο έλεγχος του ΝΠ ασκείται από τον ιδιωτικό φορέα ή φορείς που το αναλαμβάνουν⁶⁹.

Ιδιαίτερη σημασία κατά την αποκρατικοποίηση και το κατά πόσο αυτή θεωρείται ότι υπάγεται στις δημόσιες συμβάσεις, παρουσιάζει ο βαθμός αυτής καθώς το ποσοστό παραχώρησης του δημοσίου κυμαίνεται. Όσο μεγαλύτερο είναι το ποσοστό που κατέχει το δημόσιο, διατηρεί παράλληλα και το τεκμήριο αποφασιστικής επιρροής με αποτέλεσμα το ΝΠ να θεωρείται δημοσίου δικαίου εφόσον το δημόσιο έχει εξουσία στον καθορισμό των διοικούντων οργάνων. Στον αντίποδα, είναι προφανές πως όσο μικρότερο είναι το ποσοστό που διατηρεί το δημόσιο, τόσο μικρότερος είναι και ο ρόλος του στα τεκταινόμενα της επιχείρησης η οποία ονομάζεται επιχείρηση μικτής οικονομίας και σκοπός του δημοσίου μέσω του ποσοστού που διατηρεί είναι η εξασφάλιση της εξυπηρέτησης του δημοσίου σκοπού⁷⁰. Αντίστοιχα, η πλήρης ιδιωτικοποίηση δεν θα μπορούσε να αποτελεί δημόσια σύμβαση, καθώς εκλείπει το κριτήριο της συμμετοχής του δημοσίου ως ενός εκ των αντισυμβαλλομένων, που προαναφέρθηκε.

Συμπερασματικά, στο κεφάλαιο αυτό γίνεται λόγος για μία πληθώρα ειδών των διοικητικών συμβάσεων τα οποία ορίζονται με διαφορετικά κριτήρια, όπως είναι το ποσοστό της συμμετοχής του δημοσίου, το αντικείμενο της σύμβασης και ο τρόπος συνεργασίας μεταξύ των αντισυμβαλλομένων. Κοινός τόπος όλων των ειδών δημοσίων συμβάσεων θεωρείται η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, η οποία και αποτελεί τον απώτερο σκοπό κάθε δημόσιας σύμβασης.

Στο επόμενο κεφάλαιο θα εξεταστεί το κύριο νομοθετικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, τόσο το ισχύον όσο και αυτό των παλαιότερων εποχών, μέσω μίας σύντομης ιστορικής αναδρομής.

⁶⁹ *Ι. Γκιτσάκης*, Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημοσίου έργου, Αθήνα 2006, σσ.53-56

⁷⁰ *Ε.Π. Σπηλιωτόπουλος*, Εγχειρίδιο Διοικητικού δικαίου, Τόμος Ι, Αθήνα 2011, σσ. 346 και 3374-375

2 Νομοθετικό καθεστώς Δημοσίων Συμβάσεων

Το δεύτερο κεφάλαιο της εργασίας επιμερίζεται σε δύο μέρη, εκ των οποίων το μεν πρώτο αφορά το εθνικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και το δε δεύτερο το αντίστοιχο κοινοτικό δίκαιο. Στο πρώτο μέρος περί εθνικού δικαίου, η αναφορά στο δίκαιο πραγματοποιείται με χρονολογική σειρά, αρχής γενομένης από τους κλασικούς χρόνους της Ελλάδας, οπότε και εμφανίζονται περιπτώσεις συνεργασίας κράτους και ιδιωτών. Ο σκοπός του παρόντος κεφαλαίου είναι να παράσχει στον αναγνώστη μία ευρύτερη εικόνα για τις δημόσιες συμβάσεις, συνδυάζοντας τα τεχνικά στοιχεία του ισχύοντος δικαίου με μία σύντομη ιστορική αναδρομή. Στο δεύτερο μέρος αυτού αναφέρεται το αντίστοιχο κοινοτικό δίκαιο στο οποίο υπάγεται και η Ελλάδα, προκειμένου να δημιουργείται μία ολοκληρωμένη εικόνα περί του νομοθετικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων.

2.1 Εθνικό δίκαιο

Το νομοθετικό σύστημα της Ελλάδας διαθέτει μακρά ιστορία σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, η οποία παρουσιάζει ένα μεγάλο χρονικό εύρος, από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο μέχρι την ίδρυση του Ελληνικού Κράτους. Ακόμα παλαιότερα, εάν αναζητήσει κανείς τις απαρχές του δικαίου δημοσίων συμβάσεων, μπορεί να βρει ψήγματα συμβατικού δικαίου σε ακόμα παλαιότερες εποχές, όπως το Βυζάντιο ή οι Κλασικοί χρόνοι. Είναι, βέβαια, προφανές το γεγονός ότι οι συμβάσεις που πραγματοποιούνταν σε εκείνες τις εποχές δεν έχουν άμεση σχέση με τις σύγχρονες όπως και το εφαρμοζόμενο κάθε φορά δίκαιο, ωστόσο παρουσιάζει ενδιαφέρον μία σύντομη αναδρομή στο παρελθόν για την αντίληψη του τρόπου σκέψης σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις.

2.1.1 Κλασικοί χρόνοι

Το φαινόμενο της συνεργασίας δημοσίου και ιδιωτικού τομέα στην Ελλάδα έχει τις ρίζες του στους κλασικούς χρόνους, καθώς πρωτοεμφανίζεται κατά τον 5^ο αιώνα π.Χ.. Κατά την εποχή, γνωστά παραδείγματα ανάθεσης αποτελούσαν η εκμίσθωση των φόρων σε ιδιώτες από την αθηναϊκή δημοκρατία καθώς και η παραχώρηση της εκμετάλλευσης των μεταλλείων σε ιδιώτες εκ μέρους της Πολιτείας. Μάλιστα, οι εν λόγω μορφές προσομοίαζαν αρκετά στις σύγχρονες συμβατικές μορφές, περιλαμβάνοντας διαδικασίες όπως η σύγκριση των προσφορών προς

επιλογή της περισσότερο συμφέρουσας, η θέση όρων εκ μέρους της πόλης – κράτους αλλά και η υπογραφή σύμβασης μεταξύ κράτους και ιδιώτη⁷¹.

Το γεγονός της ύπαρξης συμβατικών μορφών σε μία τόσο πρώιμη χρονική περίοδο είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρον για την κατανόηση της ιστορικής εξέλιξης του θεσμού. Πολλώ δε μάλλον όταν αυτές παρουσιάζουν τόσο μεγάλη περιπλοκότητα διαδικασιών, όπως είναι η θέση όρων που προαναφέρθηκε, θυμίζοντας σε πολλά σημεία τις σύγχρονες μορφές δημοσίων συμβάσεων.

2.1.2 Ρωμαϊκοί και βυζαντινοί χρόνοι

Κατά τον ρου της ιστορίας, παρόμοιες μορφές συνεργασίας παρουσιάζονται και μετέπειτα, κατά τους ρωμαϊκούς και βυζαντινούς χρόνους. Κατά το ρωμαϊκό δίκαιο, το σύστημα παραχώρησης σε ιδιώτες της συλλογής των φόρων (τελώνες) συνεχίστηκε και ενισχύθηκε, με αποτέλεσμα να αποτελεί αποκλειστικά υπηρεσία ιδιωτών προς το κράτος. Αντίστοιχα, κατά τα βυζαντινά έτη συνεχίστηκε η εφαρμογή των ίδιων θεσμών⁷², ενώ δημιουργήθηκαν και άλλες μορφές συνεργασίας ιδιωτών με το κράτος. Μία εξ αυτών ήταν ο θεσμός των ακριτών κατά την θεματική οργάνωση της αυτοκρατορίας και την προσπάθεια προστασίας των ανατολικών συνόρων αυτής. Ο συγκεκριμένος θεσμός περιελάμβανε την κρατική παραχώρηση καλλιεργήσιμων εκτάσεων καθώς και κατοικιών στις επίμαχες περιοχές (στρατιωτοτόπια), με αντάλλαγμα την παροχή στρατιωτικών υπηρεσιών προς το κράτος⁷³.

Με την εφαρμογή των συγκεκριμένων πρακτικών παρατηρείται η συνέχεια και ενίσχυση του θεσμού της συνεργασίας κράτους – ιδιωτών, αν και στην προκειμένη περίπτωση πρέπει να τονιστεί ο μη οικονομικός αλλά κυρίως ανταλλακτικός χαρακτήρας της συναλλαγής μεταξύ των δύο συμβαλλομένων. Το γεγονός ωστόσο ότι με την συγκεκριμένη σύμβαση εξυπηρετούνταν το έργο της άμυνας και κατ' επέκταση το δημόσιο συμφέρον, την εντάσσει στις περιπτώσεις παροχής υπηρεσιών με αντάλλαγμα από το κράτος.

⁷¹ *Ι. Γκιτσάκης*, Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημοσίου έργου, Αθήνα 2006, σσ.95-97

⁷² *Ο.π.* σσ. 99-102

⁷³ *Β.Ι. Φειδάς* για την εγκυκλοπαίδεια Πάπυρος Larousse Britannica, Αμαρούσιον 1996, Τόμος 5^{ος} σελ. 369

2.1.3 Νέο Ελληνικό Κράτος

Στην ιστορία του νέου Ελληνικού Κράτους, οι δημόσιες συμβάσεις αποτέλεσαν συνήθη πρακτική εκτέλεσης σημαντικών έργων ή υπηρεσιών, γεγονός στο οποίο συνέβαλλαν οι εκάστοτε δυσμενείς πολιτικοοικονομικές καταστάσεις και κρίσεις των προηγούμενων αιώνων. Η οικονομική κατάσταση του κράτους συχνά δεν επέτρεπε την ανάληψη και πραγματοποίηση αναγκαίων έργων υποδομής αποκλειστικά από τον δημόσιο τομέα, με αποτέλεσμα να απαιτούνται συμπράξεις με ιδιωτικές εταιρείες και χρηματοπιστωτικά ιδρύματα προς επίτευξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος⁷⁴.

Ωστόσο, η αφετηρία του σύγχρονου δικαίου δημοσίων συμβάσεων στην χώρα είναι ασαφής. Συγκεκριμένα, κατά τα πρώτα έτη σύστασης του νέου Ελληνικού Κράτους, φαίνεται πως δεν υπήρχε κάποιος κανόνας δικαίου που να ρυθμίζει συνολικά το πεδίο των συμβάσεων ή παραχωρήσεων του κράτους προς τους ιδιώτες. Η νομοθεσία κατά την εποχή επιμεριζόταν σε κανόνες δικαίου που αφορούσαν την εκάστοτε περίπτωση παραχώρησης, όπως περίπου αποτελεί σήμερα η δημοσίευση της εκάστοτε σύμβασης⁷⁵.

Επί παραδείγματι, αναφέρεται ο δημοσιευθείς στις 25.03.1839 νόμος, «Περί πενταετούς ενοικιάσεως των ιχθυοτροφείων κ.τ.λ. του κράτους» σύμφωνα με τον οποίο προκηρύσσεται η πενταετής ενοικίαση ιχθυοτροφείων και ιχθυοτρόφων περιοχών (ποταμών κ.ά.) του κράτους σε ιδιώτες ή ενώσεις ιδιωτών⁷⁶. Στο παράδειγμα αυτό διαφαίνεται και ο σημαντικός βαθμός διοικητικής οργάνωσης του νεότευκτου ελληνικού κράτους, δεδομένης της ιδιαίτερης ομοιότητας των διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων που εφαρμόζονταν κατά την εποχή, με τις αντίστοιχες σύγχρονες.

Η εφαρμογή της μεθόδου της σύμβασης είτε παραχώρησης έργου χρησιμοποιήθηκε στο πέρας των ετών από την ίδρυση του Ελληνικού Κράτους, με αποτέλεσμα την δημιουργία σημαντικών έργων υποδομής, αρκετά εκ των οποίων χρησιμοποιούνται έως και σήμερα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτών αποτελεί η ανέγερση του φράγματος του Μαραθώνα το 1924, με σκοπό την βελτίωση και τον

⁷⁴ Α. Μωυσίδης, Σ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.), Η Ελλάδα στον 19^ο και 20^ο αιώνα, Αθήνα 2010, σσ. 76-77

⁷⁵ Άρθρο 26, Ν 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

⁷⁶ Άρθρα 1 και 2, Ν της 25.03.1839 «Περί πενταετούς ενοικιάσεως των ιχθυοτροφείων κ.τ.λ. του κράτους», ΦΕΚ 7/25.03.1839

εκσυγχρονισμό του συστήματος υδροδότησης της πόλης των Αθηνών. Η ανέγερση του συγκεκριμένου έργου αποτελούσε επιτακτική ανάγκη επί σειρά ετών, ενώ λόγω των περιορισμένων πόρων (οικονομικών και υλικών) του κράτους πραγματοποιήθηκε από την αμερικανική εταιρεία ULEN με την σύναψη σύμβασης με το ελληνικό δημόσιο και την Τράπεζα Αθηνών⁷⁷.

2.1.4 Ισχύουσα νομοθεσία

Στο πέρας των ετών, το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων έχει ρυθμιστεί από πληθώρα νομοθετημάτων τα οποία μεταβάλλονται ανάλογα με τις διαφορετικές ανάγκες της κάθε εποχής. Η πάγια εφαρμογή της πρακτικής των δημοσίων συμβάσεων μέχρι και σήμερα, δικαιολογεί και την εκτενή αναφορά της στο ελληνικό δίκαιο, το οποίο έχει διαμορφωθεί σε βάθος χρόνου με τέτοιον τρόπο ώστε να ρυθμίζει αποτελεσματικά την πλειονότητα των πιθανών περιπτώσεων που δύνανται να ανακύψουν.

Πλέον, η σύγχρονη ελληνική νομοθεσία δημοσίων συμβάσεων ορίζεται σύμφωνα με τις επιταγές του κοινοτικού και διεθνούς δικαίου. Ο πιο πρόσφατος κανόνας δικαίου που ρυθμίζει εκτενώς το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων είναι ο κωδικοποιημένος Ν 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών»⁷⁸, ο οποίος αποτέλεσε προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ. Ο συγκεκριμένος νόμος αδιαμφισβήτητα αποτέλεσε ένα σημαντικό βοήθημα όλων των εμπλεκομένων στις δημόσιες συμβάσεις, καθώς αποτελεί κωδικοποίηση προϋπαρχόντων νομοθετημάτων τα οποία έως τότε ρύθμιζαν αποσπασματικά τις δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Ως εκ τούτου, θεωρούνταν αναγκαία η κωδικοποίηση των συγκεκριμένων ρυθμίσεων για λόγους ευχρηστίας και εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Πρόκειται, λοιπόν, για νομοθέτημα το οποίο ρύθμισε λεπτομερώς τις διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων σε όλα τα στάδια, από την προκήρυξη έως την εκτέλεση, ενώ εισήγαγε σημαντικές καινοτομίες στο υπό ρύθμιση αντικείμενο.

⁷⁷Ιστοσελίδα ΕΥΔΑΠ, Ιστορική Αναδρομή Ύδρευσης, Ιστορικό Αρχείο ΕΥΔΑΠ, (πρόσβαση στις 8/10/2020)

⁷⁸Ταυτόχρονα με το Ν 4412/2016 ψηφίσθηκε και ο Ν 4413/2016 ο οποίος και εξειδικεύεται στην πραγματοποίηση των συμβάσεων παραχώρησης.

Εξ αυτών, ως ιδιαίτερα σημαντική καινοτομία που εισήγαγε ο Ν 4412/2016 θεωρείται η κωδικοποίηση των ορισμών που αφορούν το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων ταυτόχρονα με την εισαγωγή νέων, όπως είναι παραδείγματος χάριν η έννοια του «οικονομικού φορέα»⁷⁹. Η συγκεκριμένη έννοια, όπως αναφέρει επακριβώς ο Ν 4412/2016, αναφέρεται σε «κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή δημόσιο φορέα ή ένωση αυτών των προσώπων ή/και φορέων, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών συμπράξεων επιχειρήσεων, που προσφέρει στην αγορά εκτέλεση εργασιών ή/και έργου, προμήθεια προϊόντων ή παροχή υπηρεσιών»⁸⁰. Η εκτενής και αναλυτική αναφορά στον ορισμό κάθε έννοιας που συμπεριλαμβάνει το συγκεκριμένο νομοθέτημα, κατά το άρθρο 2 αυτού, συμβάλλει στην διευκόλυνση όλων των εμπλεκόμενων φορέων, τόσο των ίδιων των αναθετουσών αρχών στο έργο τους⁸¹ όσο και των ιδιωτικών φορέων και ιδιαίτερα στην περίπτωση που αυτοί δεν διαθέτουν εμπειρία στον τομέα των δημοσίων διαγωνισμών.

Περαιτέρω, σημαντική καινοτομία αποτελεί η δημιουργία ενός ευνοϊκότερου περιβάλλοντος συμμετοχής των μικρών και μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) στις δημόσιες συμβάσεις⁸². Για να επιτευχθεί αυτό πραγματοποιήθηκαν μεταρρυθμίσεις όπως ο κατακερματισμός των συμβάσεων σε επιμέρους τμήματα (άρθρο 6§10) καθώς και η απαίτηση μικρότερου κύκλου εργασιών από τις υποψήφιες επιχειρήσεις, ώστε αυτός να μην ξεπερνά το διπλάσιο της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης (άρθρο 75§3)⁸³. Με τον τρόπο αυτό, δόθηκε η ευκαιρία συμμετοχής σε επιχειρήσεις που δεν διέθεταν ένα ευρύ κύκλο αντικειμένων αλλά εξειδικεύονταν στην παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών. Για παράδειγμα, κατά την κατακύρωση σύμβασης τεχνικής συντήρησης κολυμβητηρίου σε μία τεχνική εταιρεία, αυτή υποχρεούνταν να αναλάβει τις χημικές αναλύσεις των υδάτων ακόμα και εάν δεν διέθετε εξειδίκευση επ' αυτού, με αποτέλεσμα να προτιμώνται μεγαλύτερες εταιρείες με ευρύτερο αντικείμενο. Για το λόγο αυτό, η νομοθεσία επιτρέπει πλέον τον κατακερματισμό της

⁷⁹Κουλουμπίνη Ε., Μάζος Η., Κίτσος Ι. (επιμ.) Δημόσιες Συμβάσεις – Ν 4412/2016, Νομολογιακή προσέγγιση και πρακτική εφαρμογή, Αθήνα 2019, σσ. 6-7

⁸⁰ Άρθρο 2§1 εδ. 11, Ν 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

⁸¹ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», (τελευταία πρόσβαση στις 20/11/2020) σελ.3

⁸²Κουλουμπίνη Ε., Μάζος Η., Κίτσος Ι. (επιμ.) Δημόσιες Συμβάσεις – Ν 4412/2016, Νομολογιακή προσέγγιση και πρακτική εφαρμογή, Αθήνα 2019, σσ. 6-7

⁸³ Ό.π. σσ. 8-9

σύμβασης σε τμήματα που μπορούν να αναληφθούν από μικρότερες και εξειδικευμένες εταιρείες ή συμπράξεις αυτών.

Επιπλέον, σημαντική μεταρρύθμιση εισάγει και το άρθρο 200§2 εδ. β, σύμφωνα με το οποίο τμήμα της αμοιβής του οικονομικού φορέα και συγκεκριμένα ποσοστό έως 50% της συνολικής προβλεπόμενης αμοιβής, δύναται να καταβληθεί απευθείας σε αυτόν εφόσον προβλέπεται ρητά στην σύμβαση, ενώ και η απαιτούμενη εγγύηση συμμετοχής υπολογίζεται πλέον βάσει της τμηματικής αξίας της σύμβασης και όχι της συνολικής, στην περίπτωση που αυτή έχει διαχωριστεί σε τμήματα (άρθρο 72§1 εδ. α)⁸⁴. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές που αφορούν το πεδίο των οικονομικών απαιτήσεων, σε συνδυασμό με τις προηγούμενες που αναφέρθηκαν σχετικά με τον καταμερισμό σε τμήματα και τον κύκλο εργασιών, αποτελούν σημαντικές διευκολύνσεις προς τις ΜΜΕ. Με την καθιέρωσή τους δίνεται η ευκαιρία και στις πολύ μικρές είτε μεσαίες επιχειρήσεις να συνεργασθούν με τον δημόσιο τομέα, βοηθώντας σημαντικά στην βιωσιμότητά τους.

Τέλος, εξίσου σημαντικά εργαλεία για την επίτευξη των προαναφερθέντων θεωρούνται η απλοποίηση και η τυποποίηση των διαδικασιών συμμετοχής⁸⁵. Πιο συγκεκριμένα, η χρήση τυποποιημένων εγγράφων όπως το Τυποποιημένο Έντυπο Υπεύθυνης Δήλωσης (εφεξής ΤΕΥΔ) όταν πρόκειται για διαγωνισμό κάτω των ορισθέντων ορίων και το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (εφεξής ΕΕΕΣ) για διαγωνισμό άνω των ορίων, αποτελούν πρακτικά βοηθήματα των ΜΜΕ για την συμμετοχή τους στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων⁸⁶. Η χρησιμότητα των εγγράφων αυτών έγκειται στην διευκόλυνση του οικονομικού φορέα σχετικά με την υποβολή προσφοράς, καθώς καθιστούν κατανοητή και εύκολη την συμμετοχή στον εκάστοτε διαγωνισμό⁸⁷. Ταυτόχρονα, η τυποποίηση αυτή θεωρείται χρήσιμη και από την οπτική της αναθέτουσας αρχής, συμβάλλοντας στην αποτελεσματικότητα και ταχύτητα πραγματοποίησης του εκάστοτε διαγωνισμού και αποφεύγοντας την σπατάλη χρόνου.

⁸⁴Κουλουμπίνη Ε., Μάζος Η., Κίτσος Ι. (επιμ.) Δημόσιες Συμβάσεις – Ν 4412/2016, Νομολογιακή προσέγγιση και πρακτική εφαρμογή, Αθήνα 2019, σσ. 6-7

⁸⁵Ο.π. σσ. 6-7

⁸⁶ Άρθρο 79§1 και 2 καθώς και άρθρο 79Α§4 Ν. 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

⁸⁷Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», (τελευταία πρόσβαση στις 20/11/2020) σελ.21

Συμπερασματικά, ο Ν 4412/2016 αποτελεί ένα ιδιαίτερα σημαντικό νομοθέτημα, τόσο λόγω της πραγματοποιηθείσας κωδικοποίησης και διευκόλυνσης των αρχών, όσο και λόγω της εισαγωγής σημαντικών καινοτομιών στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Η κωδικοποίηση αυτή, όπως προαναφέρθηκε, περιλαμβάνει πλήθος παλαιότερων νομοθετημάτων σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις έργων προμηθειών και υπηρεσιών.

Μέχρι και το 2016, οι δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών, έργων και προμηθειών του ελληνικού δημοσίου ρυθμίζονταν από τον Ν 4281/2014⁸⁸. Το συγκεκριμένο νομοθέτημα αποτέλεσε προσπάθεια βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της τότε ισχύουσας οικονομικής πολιτικής, ενόψει της επερχόμενης συνεδρίασης του Euro Working Group με σκοπό την εκταμίευση δόσης⁸⁹. Μάλιστα, είναι γεγονός ότι τα περισσότερα σύγχρονα νομοθετήματα σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις έχουν προωθηθεί με μνημονιακές πολιτικές από την Ευρωπαϊκή Ένωση, στην προσπάθεια επίτευξης οικονομικότητας στην δημοσιονομική πολιτική⁹⁰. Για το λόγο αυτό και το αντικείμενο του νόμου δεν αφορούσε αποκλειστικά την ρύθμιση των δημοσίων συμβάσεων, αλλά γενικότερα την αναδιοργάνωση της ελληνικής οικονομίας, περιλαμβάνοντας στο Β' μέρος αυτού τους κανόνες σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Ταυτόχρονα, προώθησε την προσαρμογή στο εθνικό δίκαιο στην τότε ισχύουσα ευρωπαϊκή Οδηγία 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31^{ης} Μαρτίου 2004 «Περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών» (L 134) καθώς και την Οδηγία 2004/17/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31^{ης} Μαρτίου 2004, «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών» που δημοσιεύτηκε στην ελληνική γλώσσα στην επίσημη εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (τεύχος L 134)⁹¹. Η ισχύς του συγκεκριμένου νομοθετήματος έπαψε με

⁸⁸Ν 4281/2014, ΦΕΚ 160/Α/8.8.2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις».

⁸⁹Ανακοίνωση της 13^{ης} Αυγούστου 2014, Γραφείο Τύπου Υπουργείου Οικονομικών, (τελευταία πρόσβαση στις 14/10/2020)

⁹⁰ Προσωπική συνέντευξη κ. Γ. Τράντα, Νομικού συμβούλου ΕΑΑΔΗΣΥ, στις 15/12/2020

⁹¹ Άρθρο 14§6 Μέρος Β' Ν 4281/2014, ΦΕΚ 160/Α/8.8.2014

την προσαρμογή των νέων Ευρωπαϊκών Οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων στο εθνικό δίκαιο⁹².

Ο νόμος 4412/2016 που το διαδέχθηκε, αφορά εξ ολοκλήρου τις δημόσιες συμβάσεις. Σκοπός του νομοθέτη σε αυτήν την περίπτωση ήταν η προσαρμογή των ευρωπαϊκών οδηγιών επί του θέματος, αλλά και η όσο το δυνατόν περισσότερο ολοκληρωμένη ρύθμιση του πεδίου, η προσαρμογή της νομοθεσίας στα νέα τεχνολογικά και κοινωνικο-οικονομικά δεδομένα και η αποδοτικότερη χρήση των δημοσίων πόρων⁹³. Από την θέση του σε ισχύ έως σήμερα, ο παραπάνω νόμος έχει επιδεχθεί ένα μεγάλο σύνολο τροποποιήσεων σε αρκετές διατάξεις, χωρίς ωστόσο να έχει τροποποιηθεί εξ ολοκλήρου, ενώ έχουν εκδοθεί και αρκετές διευκρινιστικές εγκύκλιοι και εγχειρίδια επ' αυτού⁹⁴. Πλέον, συζητείται η ψήφιση νέου νομοθετήματος, τροποποιητικού χαρακτήρα, το οποίο και θα προσαρμόζεται πλήρως στα νέα δεδομένα⁹⁵ η οποία μάλιστα έχει τεθεί και σε δημόσια διαβούλευση.

⁹²Οι Οδηγίες αυτές αντικαταστάθηκαν το 2014 με τις αντίστοιχες Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, με απότοκο την μεταβολή και του εθνικού δικαίου με την ψήφιση του Ν 4412/2016.

⁹³Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», (τελευταία πρόσβαση στις 20/11/2020) σσ. 1-2

⁹⁴Διαρκής ενημέρωση για το Ν 4412/2016 της ΕΑΑΔΗΣΥ (τελευταία πρόσβαση στις 16/11/2020) και Δ. Σωτηρόπουλος, Σ. Βλαχόπουλος, Α. Φιλόπουλος, Γ. Ζώης, Δημόσια Έργα, Προμήθειες, Μελέτες και Συναφείς Υπηρεσίες: ο Νόμος 4412/2016, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης διαΝΕΟσις 2020 (τελευταία πρόσβαση στις 12/11/2020), σελ. 11

⁹⁵Δ. Σωτηρόπουλος, Σ. Βλαχόπουλος, Α. Φιλόπουλος, Γ. Ζώης, Δημόσια Έργα, Προμήθειες, Μελέτες και Συναφείς Υπηρεσίες: ο Νόμος 4412/2016, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης διαΝΕΟσις 2020 (τελευταία πρόσβαση στις 12/11/2020), σελ. 195

2.2 Κοινοτικό δίκαιο

Το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση εισήγαγε μία κοινή αγορά για τα μέλη της, ελεύθερη δασμών, συνεπάγεται ότι οποιαδήποτε επιχείρηση επί ευρωπαϊκού εδάφους δύναται να συνδιαλλαγεί με τον δημόσιο τομέα, όχι μόνο του κράτους στο οποίο υπάγεται, αλλά και των υπολοίπων ευρωπαϊκών κρατών. Ως εκ τούτου, είναι προφανές ότι όσο υφίστανται εμπορικές συναλλαγές και ιδιαίτερα στην περίπτωση που ο ένας εταίρος εξ αυτών είναι κρατικός φορέας, απαιτείται και η ύπαρξη νομοθετικού πλαισίου που να τις ορίζει επαρκώς. Για το λόγο αυτό, το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων δεν αποτελεί αντικείμενο μόνο του ελληνικού δικαίου, αλλά και άλλων δικαίων όπως του κοινοτικού.

Το κοινοτικό δίκαιο για τις δημόσιες συμβάσεις, αποτελεί ένα σύνολο κανόνων δικαίου, αποτελούμενο τόσο από θεμελιώδεις κανόνες δικαίου της ΕΕ (πρωτογενούς δικαίου) όσο και από Οδηγίες που αυτή εκδίδει, ή νομολογία που προκύπτει από το ΔΕΕ (δευτερογενούς δικαίου)⁹⁶. Ιδιαίτερα οι Οδηγίες αποτελούν ένα μέσο διαρκούς συντονισμού των εθνικών διαδικασιών και εναρμόνισής τους με τις στρατηγικές της Ένωσης, αφήνοντας ταυτόχρονα τα απαραίτητα περιθώρια στα κράτη μέλη (εφεξής κ-μ) για ρύθμιση του εθνικού δικαίου ανάλογα με τις εθνικές απαιτήσεις. Κοινός τόπος αυτών αποτελεί η ανάπτυξη και ρύθμιση του υγιούς ανταγωνισμού τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο, με την ανάπτυξη της κοινής αγοράς⁹⁷.

Βασικό έρεισμα για την διακοινοτική πραγματοποίηση δημοσίων συμβάσεων αποτελεί το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης. Με την Συνθήκη της Ρώμης το 1958 περί καθιέρωσης κοινής αγοράς⁹⁸ δόθηκε για πρώτη φορά το έναυσμα για την πραγματοποίηση συμβάσεων δημοσίου τομέα των κ-μ, με οικονομικούς φορείς εκτός του κράτους. Σήμερα το κείμενο αυτό εμπεριέχεται πλέον στην Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΣΛΕΕ). Συγκεκριμένα, με το άρθρο 26 αυτής, περί κοινής αγοράς καθώς και ελεύθερης κυκλοφορίας πολιτών, αγαθών, υπηρεσιών και

⁹⁶ *Ε.Π. Κατσιμάνη*, Κοινοτικό Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Αθήνα – Κομοτηνή 2007, σελ.1

⁹⁷ *Ο.π.* σσ. 4-5

⁹⁸ Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Η Εσωτερική Αγορά: γενικές αρχές, Επίσημη Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (τελευταία πρόσβαση στις 21/10/2020)

κεφαλαίων⁹⁹, ορίζεται και το ευρύτερο νομοθετικό πλαίσιο εντός του οποίου κινείται και το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων.

Περαιτέρω, οι Οδηγίες αποτελούν ένα νομικό μέσο συντονισμού των εθνικών διαδικασιών. Μέσω αυτών επιτυγχάνεται τόσο η επαρκής ρύθμιση των κατευθυντήριων γραμμών των δημοσίων συμβάσεων από την ΕΕ, όσο και η παραχώρηση εξουσίας στα αρμόδια όργανα των κρατών μελών για ρύθμιση του εθνικού νομοθετικού πλαισίου καθώς και του δικαίου του ανταγωνισμού¹⁰⁰.

Οι πρώτες προσπάθειες ορισμού νομοθετικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις από την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα πραγματοποιήθηκαν κατά την δεκαετία του 1970. Σημαντικότερη Οδηγία κατά την εποχή ήταν η 77/62/ΕΟΚ η οποία διευκρίνιζε για πρώτη φορά τις προϋποθέσεις και διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ισότητα μεταξύ των προσφερόντων και η προστασία απέναντι σε φαινόμενα διαφθοράς¹⁰¹. Σύμφωνα με την παραπάνω Οδηγία, ως «συμβάσεις κρατικών προμηθειών» ορίζονταν επακριβώς «οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας, οι συναπτόμενες εγγράφως μεταξύ αφενός ενός προμηθευτού (φυσικού ή νομικού προσώπου), αφ' ετέρου δε μίας αναθετούσης αρχής που ορίζεται [...] και οι οποίες έχουν ως αντικείμενο την παράδοση προϊόντων. Η παράδοση αυτή δύναται να επιπροσθέτως να περιλαμβάνει εργασίες τοποθετήσεως και εγκαταστάσεως¹⁰²».

Εκτός από τον ορισμό των ίδιων των δημοσίων συμβάσεων, στην συγκεκριμένη Οδηγία ορίζονταν επίσης σημαντικές λεπτομέρειες περί της εκτέλεσης αυτών. Πιο συγκεκριμένα, με το άρθρο 4 οριζόταν η διάκριση των «ανοιχτών διαδικασιών» και «κλειστών διαδικασιών», όπου σύμφωνα με τις πρώτες μπορούσε να συμμετάσχει στον διαγωνισμό οποιοσδήποτε υποψήφιος το επιθυμούσε, ενώ με τις μεν δεύτερες δικαίωμα συμμετοχής είχαν μόνο οι υποψήφιοι που λάμβαναν πρόσκληση από τον φορέα¹⁰³. Το γεγονός ύπαρξης ανοιχτών και κλειστών διαγωνισμών ήδη από την δεκαετία του 1970, δείχνει ένα σημαντικό επίπεδο

⁹⁹Άρθρο 26, Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2012/C 326/01 (τελευταία πρόσβαση στις 28/12/2020)

¹⁰⁰ *E.I. Κατσιμάνη*, Κοινοτικό Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Αθήνα – Κομοτηνή 2007, σσ. 4-5

¹⁰¹ *J.M. Fernandez Martin*, The EC public procurement rules a critical analysis, Oxford 1996, σσ. 5-7

¹⁰²Άρθρο 1 § α, Οδηγία 77/62/ΕΟΚ (31977L0062) του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1976 περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως συμβάσεων κρατικών προμηθειών.

¹⁰³Άρθρα 4 και 7 Οδηγία 77/62/ΕΟΚ (31977L0062) του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1976 περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως συμβάσεων κρατικών προμηθειών.

οργάνωσης των δημοσίων συμβάσεων στην τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, γεγονός μάλιστα που επιβεβαιώνεται και από τις διαδικασίες οι οποίες τηρούνταν κατά την εποχή και παραμένουν ίδιες έως και σήμερα ως προς τον βασικό κορμό τους.

Πιο συγκεκριμένα, εντός της Οδηγίας 77/62/ΕΟΚ, ορίζονταν σημαντικά θέματα που αφορούσαν τις δημόσιες συμβάσεις και τις διαδικασίες τους, όπως είναι οι κανόνες σχετικά με τις τεχνικές προδιαγραφές και τα πρότυπα στα οποία έπρεπε να υπάγονται τα αγαθά και οι υπηρεσίες¹⁰⁴, οι κανόνες δημοσιότητας ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η ίση συμμετοχή και η αποφυγή μεροληπιών καθώς και τα στοιχεία που όφειλε να περιλαμβάνει η ανακοίνωση¹⁰⁵, τα στοιχεία που απαιτούνταν σχετικά με τις προθεσμίες καθώς και την μεταβολή αυτών ανάλογα το είδος του διαγωνισμού (ανοιχτός – κλειστός)¹⁰⁶, οι κανόνες συμμετοχής όπως είναι η γνωστοποίηση των απαραίτητων δικαιολογητικών για την έγκυρη συμμετοχή στον διαγωνισμό¹⁰⁷ και τέλος τα κριτήρια κατακύρωσης των συμβάσεων, τα οποία αναγράφονταν αναλυτικά ώστε να διευκολύνουν τις αρχές στο έργο τους καθώς και να πληροφορούνται οι συμμετέχοντες για τον τρόπο επιλογής τους¹⁰⁸.

Σημασία στον συγκεκριμένο νόμο παρουσιάζει και η πρόβλεψη για συμμετοχή κοινοπραξίας σε περιπτώσεις έργων μεγάλης κλίμακας σύμφωνα και με το άρθρο 18. Με τον τρόπο αυτό προβλεπόταν η πιθανότητα αδυναμίας μεμονωμένων επιχειρήσεων να αναλάβουν εκτενή έργα, καθώς ήταν πιθανό να μην διαθέτουν την απαραίτητη εμπειρία σε όλους τους τομείς που απαιτούνταν, είτε να είναι πρακτικά αδύνατη η πραγματοποίηση όλων των εργασιών από μία επιχείρηση. Αποδεικτικό της χρησιμότητας του συγκεκριμένου άρθρου είναι το γεγονός ότι έως και σήμερα η κατακύρωση σε μορφές κοινοπραξίας θεωρείται δεδομένη σε έργα μεγάλης έκτασης και πολυπλοκότητας.

¹⁰⁴ Άρθρα 7-8 Οδηγία 77/62/ΕΟΚ (31977L0062) του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1976 περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως συμβάσεων κρατικών προμηθειών.

¹⁰⁵ Άρθρα 9-16 της ίδιας

¹⁰⁶ Άρθρα 10-12 Οδηγία 77/62/ΕΟΚ (31977L0062) του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1976 περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως συμβάσεων κρατικών προμηθειών.

¹⁰⁷ Άρθρα 17-24 της ίδιας

¹⁰⁸ Άρθρα 25-32 Οδηγία 77/62/ΕΟΚ (31977L0062) του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1976 περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως συμβάσεων κρατικών προμηθειών.

Εξαιρέση από την Οδηγία αυτή αποτελούσαν οι συμβάσεις που είχαν ως αντικείμενο τις υπηρεσίες μεταφορών, καθώς και τις υπηρεσίες παραγωγής και μεταφοράς ύδατος, ενέργειας και τηλεπικοινωνιών, οι οποίες ρυθμίστηκαν μεταγενέστερα¹⁰⁹. Επίσης, διευκρινιζόταν ότι ακολουθούνταν διαφορετικές διαδικασίες στην περίπτωση των συμφωνιών με τρίτες χώρες, αντί των τυπικών διαδικασιών που ορίζονταν για τις χώρες της τότε ΕΟΚ, ενώ ακόμα και οι συμβάσεις εντός ευρωπαϊκών χωρών έπρεπε να αφορούν ποσά άνω των 200.000 ευρωπαϊκών λογιστικών μονάδων για να υπάγονταν στην Οδηγία¹¹⁰.

Εν συνεχεία τέθηκαν σε ισχύ αρκετές Οδηγίες που ρυθμίζουν εκτενώς το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, όπως αναφέρονται ενδεικτικά παρακάτω (Πίνακας 1). Κάθε μία εκ των Οδηγιών αυτών προσθέτει στην υφιστάμενη νομοθεσία ή την μεταβάλλει, ακολουθώντας τις ανάγκες του κοινωνικοπολιτικού και οικονομικού πλαισίου ενώ οι τελευταίες εξ αυτών είναι και οι ισχύουσες αυτήν την χρονική στιγμή, γνωρίζοντας ότι και αυτές θα μεταβληθούν στο μέλλον.

Πίνακας 1. Ευρωπαϊκές Οδηγίες Δημοσίων Συμβάσεων

Συμβάσεις έργων	Συμβάσεις προμηθειών	Συμβάσεις υπηρεσιών
2014/24/ΕΕ	2014/24/ΕΕ	2014/24/ΕΕ
2014/25/ΕΕ	2014/25/ΕΕ	2014/25/ΕΕ
2004/17/ΕΕ	2004/17/ΕΕ	2004/17/ΕΕ
2004/18/ΕΕ	2004/18/ΕΕ	2004/18/ΕΕ
93/37/ΕΟΚ	93/36/ΕΟΚ	97/52/ΕΚ (τροποποιητική)
92/13/ΕΚ	92/13/ΕΚ	93/37/ΕΟΚ
89/665/ΕΟΚ	89/665/ΕΟΚ	93/36/ΕΟΚ
89/440/ΕΟΚ	88/295/ΕΟΚ	92/52/ΕΟΚ
71/305/ΕΟΚ	80/767/ΕΟΚ	92/50/ΕΟΚ
	77/62/ΕΟΚ	92/13/ΕΚ
	70/32/ΕΟΚ	89/665/ΕΟΚ

Πηγή: Ε.Π. Κατσιμάνη, Κοινωνικό Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Αθήνα – Κομοτηνή 2007, σσ. 99-101

¹⁰⁹ Άρθρο 2 § 2, εδάφιο α, Οδηγία 77/62/ΕΟΚ (31977L0062) του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1976 περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως συμβάσεων κρατικών προμηθειών.

¹¹⁰ Άρθρα 3 και 4 της ίδιας. Όσον αφορά τις ευρωπαϊκές λογιστικές μονάδες (ΕΛΜ), εφόσον πρόκειται για εποχή πριν την καθιέρωση του Ευρώ, αυτές αποτελούν μία μέση τιμή της ημερήσιας αξίας των νομισμάτων των κρατών μελών, υπολογιζόμενη την τελευταία ημέρα του Οκτωβρίου ανά διετία, σύμφωνα με την απόφαση αριθ. 3289/75/ΕΚΑΧ.

Οι Οδηγίες που βρίσκονται σήμερα σε ισχύ, είναι οι 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, έχοντας τροποποιηθεί σε συγκεκριμένα σημεία από την 1.1.2020 με τα έγγραφα 02014L0024-20200101¹¹¹ και 02014L0025-20200101¹¹². Με τις Οδηγίες αυτές, όπως έχουν προσαρμοστεί στην εθνική νομοθεσία, ρυθμίζονται τα περισσότερα θέματα που προκύπτουν κατά την διαγωνιστική διαδικασία καθώς και την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων. Οι νόμοι 4412/2016 και 4413/2016 αποτελούν ουσιαστικά την σχεδόν αυτούσια μεταφορά του κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, στο εθνικό δίκαιο. Αυτή, λοιπόν, η μεταφορά των Οδηγιών στο εθνικό δίκαιο αποτελεί και το αντικείμενο του παραπάνω νόμου, αναφερόμενο ρητά στο κύριο σώμα του¹¹³.

Στο κείμενο των προαναφερθεισών Οδηγιών, ορίζονται εξαντλητικά οι απαραίτητες διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων σχετικά με την σύναψη, την εκτέλεση αλλά και τις περιπτώσεις λύσης αυτών. Περαιτέρω, εισάγεται ένα πλέγμα προστασίας ενάντια σε πράξεις αυθαιρεσίας τόσο από την πλευρά της αναθέτουσας αρχής, όσο και από την πλευρά του αντισυμβαλλομένου. Απώτερος σκοπός θεωρείται η προώθηση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών που έχουν ως αρμοδιότητα την σύναψη δημοσίων συμβάσεων, αλλά και η καθιέρωση αποτελεσματικού και υγιούς ανταγωνισμού¹¹⁴.

Συμπερασματικά, η συνεργασία κράτους και ιδιωτών παρουσιάζει μία μακρά ιστορία και συνέχεια στον χρόνο. Από τους κλασικούς χρόνους έως και την σύγχρονη εποχή, η σύναψη συμβάσεων μεταξύ του δημοσίου τομέα και των ιδιωτών παρουσιάζει οφέλη και για τις δύο πλευρές. Με αυτήν επιτυγχάνεται η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος ακόμα και σε δύσκολες εποχές για τα δημόσια οικονομικά, ενώ και ο ιδιωτικός τομέας αποκομίζει σημαντικά οφέλη. Η δε νομοθεσία επί του συγκεκριμένου πεδίου μεταβάλλεται σε πέρας των ετών, τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο, με στόχο την προσαρμογή των διαδικασιών στις συνεχείς μεταβολές του κοινωνικο – πολιτικού και οικονομικού περιβάλλοντος. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται η μέγιστη δυνατή χρήση των υπαρχόντων μέσων, με σκοπό την πραγμάτωση της εθνικής στρατηγικής αλλά και κυρίως την εξυπηρέτηση των πολιτών.

¹¹¹ Ενοποιημένο κείμενο: Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (τελευταία πρόσβαση στις 28/10/2020)

¹¹² Ενοποιημένο κείμενο: Οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ (τελευταία πρόσβαση στις 29/10/2020)

¹¹³ Άρθρο 1§1 Ν. 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

¹¹⁴ *Ε.Π. Κατσιμάνη*, Κοινοτικό Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Αθήνα – Κομοτηνή 2007, σσ. 6-7

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΕΦΑΡΜΟΣΤΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΕΣ

3 Καινοτομίες

Ακολουθώντας το ευρωπαϊκό μοντέλο σύναψης δημοσίων συμβάσεων, η ψήφιση του Ν 4412/2016 οδήγησε στην εισαγωγή και καθιέρωση σημαντικών καινοτομιών στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα. Οι καινοτομίες αυτές αφορούν τόσο την μεταβολή των ακολουθούμενων διαδικασιών σύναψης και εκτέλεσης των συμβάσεων, όσο και τις διαδικασίες και τους θεσμούς που αφορούν τον έλεγχο και την λογοδοσία. Με αυτές εκσυγχρονίζεται το νομοθετικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, σύμφωνα με τις νέες προκλήσεις που παρουσιάζονται αλλά και αξιοποιούνται κατάλληλα οι νέες τεχνολογίες προς επίτευξη αποτελεσματικότητας και εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος στα πλαίσια της χρηστής διοίκησης. Στο παρόν κεφάλαιο θα αναλυθούν ορισμένες εκ των σημαντικότερων καινοτομιών που εισήγαγε ο συγκεκριμένος νόμος.

3.1 Ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις

Λαμβάνοντας υπ' όψιν τα τεχνολογικά άλματα των τελευταίων δεκαετιών, η ΕΕ εισήγαγε τεχνολογικές καινοτομίες στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, με υποχρεωτικό χαρακτήρα ως προς την υιοθέτησή τους από τα κράτη - μέλη. Σκοπός αυτής της στροφής προς την τεχνολογία ήταν η ταχύτερη λειτουργία των αρχών αλλά και η επίτευξη της διαφάνειας και ίσης μεταχείρισης¹¹⁵ μέσω της μείωσης της προσωποποιημένης επαφής των δύο αντισυμβαλλόμενων μερών. Πράγματι, η καθιέρωση των ηλεκτρονικών διαδικασιών σύναψης των δημοσίων συμβάσεων (e-procurement) συνέβαλλε σημαντικά στην απλούστευση της διοικητικής διαδικασίας και την μείωση του διοικητικού κόστους, όσο και στην ενίσχυση της διαφάνειας και της δημοσιότητας προς αποφυγή φαινομένων διαφθοράς¹¹⁶. Οι διαδικασίες αυτές στηρίζονται στην εφαρμογή ηλεκτρονικών εργαλείων όπως αποθετηρίων και πλατφορμών που διευκολύνουν το έργο των αρχών αλλά και την διαδικασία υποβολής υποψηφιότητας των οικονομικών φορέων. Πρόκειται για το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ), το Εθνικό Σύστημα

¹¹⁵Αρχές οι οποίες ενισχύουν την συμμετοχή των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις. *Δέγλερης Π.Ε.*, Δίκαιο Προμηθειών και Υπηρεσιών Δημοσίου, Έκδοση Β', Τόμος ΙΙ, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2009, σελ. 677

¹¹⁶Ε. Κουλουμπίνη, Η. Μάζος, Ι. Κίτσος (επιμ.) Δημόσιες Συμβάσεις – Ν 4412/2016, Νομολογιακή προσέγγιση και πρακτική εφαρμογή, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2019, σελ. 17

Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ), το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (ΕΕΕΣ) και το ηλεκτρονικό αποθετήριο προσφορών (e-certis). Τα εργαλεία αυτά καθιερώθηκαν είτε με τον τελευταίο Ν 4412/2016 είτε με προϊσχύοντες νόμους, διατηρούν ωστόσο την ισχύ τους μέχρι σήμερα. Στη συνέχεια αναλύονται οι σημαντικότερες καινοτομίες στον τομέα των ηλεκτρονικών διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, όπως ισχύουν.

3.1.1 Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων

Το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων αποτελεί καινοτομία που καθιερώθηκε με τον Ν 4155/2013 ΦΕΚ Α'/120/29.5.2013 «Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων και άλλες διατάξεις». Υπάγεται στην Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας του Καταναλωτή του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης (ΓΓΕΠΚ)¹¹⁷. Όπως αναφέρει το άρθρο 2ξα του προαναφερθέντος νόμου, πρόκειται για «ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα, το οποίο περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία στοιχεία για την υποβολή αιτημάτων, τον προγραμματισμό, την έγκριση, τη διαδικασία προκήρυξης, ανάθεσης, σύναψης και εκτέλεσης συμβάσεων». Η δημιουργία του εντάχθηκε στην ευρύτερη προσπάθεια εκσυγχρονισμού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης με την προσπάθεια μέγιστης χρήσης ηλεκτρονικών εργαλείων, ενώ κατά την εποχή είχε τεθεί και ως απαίτηση των ευρωπαϊών δανειστών της χώρας για ζητήματα διαφάνειας και κατ' επέκταση καλύτερης δημοσιονομικής διαχείρισης¹¹⁸. Η καινοτομία που εισάγεται με την εφαρμογή του συστήματος αυτού, είναι η αντικατάσταση της διαδικασίας υποβολής φυσικού φακέλου με την αντίστοιχη ηλεκτρονική υποβολή, είτε πλήρως είτε στο πρώτο στάδιο υποβολής των προσφορών (αναλόγως των χρηματικών ορίων του διαγωνισμού).

Πρόκειται, λοιπόν, όπως προαναφέρθηκε, για ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα (ΟΠΣ), το οποίο είναι προσβάσιμο στις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας Προμηθείας¹¹⁹. Μέσω αυτού οι οικονομικοί φορείς δύνανται να υποβάλλουν τις προσφορές τους για τον εκάστοτε διαγωνισμό, εφόσον το κόστος της σύμβασης ισούται ή ξεπερνάει το

¹¹⁷Δ. Σωτηρόπουλος, Σ. Βλαχόπουλος, Α. Φιλόπουλος, Γ. Ζώης, Δημόσια Έργα, Προμήθειες, Μελέτες και Συναφείς Υπηρεσίες: ο Νόμος 4412/2016, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης διαΝΕΟσις 2020, (τελευταία πρόσβαση στις 12/11/2020) σελ. 76

¹¹⁸Ο.π. σελ. 44

¹¹⁹Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων – Πλατφόρμα Προμηθείας (τελευταία πρόσβαση στις 15/11/2020)

όριο των 60.000 € (χωρίς τον φόρο προστιθέμενης αξίας)¹²⁰. Πέραν της ηλεκτρονικής υποβολής των προσφορών, μέσω του ΕΣΗΔΗΣ πραγματοποιείται και η όποια επικοινωνία των ανεξάρτητων αρχών με τους οικονομικούς φορείς. Εξαίρεση από τον κανόνα αποτελούν συγκεκριμένες περιπτώσεις που περιγράφονται αναλυτικά στο Ν 4412/2016¹²¹. Σκοπός των εξαιρέσεων αυτών είναι η ισότιμη αντιμετώπιση των οικονομικών φορέων, ακόμα και στην υποθετική περίπτωση που αυτοί δεν διαθέτουν την απαραίτητη τεχνολογία προς επικοινωνία και υποβολή προσφορών (όπως αναφέρει το άρθρο 22§1 εδ.δ)¹²².

Ως προς την αποτίμηση της εφαρμογής και καθιέρωσης των ηλεκτρονικών συστημάτων στην διαγωνιστική διαδικασία, αυτή χαρακτηρίζεται ως θετική εξέλιξη στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων¹²³. Η αντικατάσταση σε μεγάλο μέρος των απαιτούμενων διαδικασιών από φυσική σε ηλεκτρονική μορφή απέδωσε ιδιαίτερα σημαντικά οφέλη τόσο προς τις αναθέτουσες αρχές, όσο και προς τους οικονομικούς φορείς. Τα οφέλη αυτά αναφέρονται συνολικά στο επόμενο υποκεφάλαιο μαζί με το Κεντρικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων, εφόσον πρόκειται για ηλεκτρονικές πλατφόρμες που αλληλοσυμπληρώνονται.

¹²⁰ Άρθρο 36§2 Ν. 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

¹²¹ Άρθρο 22§1-5 Ν. 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

¹²² Σημειώνεται ωστόσο, ότι και οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να προκηρύσσουν τους διαγωνισμούς σε όρους που να μπορεί ο κάθε οικονομικός φορέας να ανταποκριθεί με την γενικώς διαθέσιμη και χρησιμοποιούμενη τεχνολογία, χωρίς να εισάγονται υπερβολικές τεχνολογικές απαιτήσεις που κατ' επέκταση θα δημιουργούσαν διάκριση μεταξύ των διαγωνιζομένων. Βλ. Δ. Σωτηρόπουλος, Σ. Βλαχόπουλος, Α. Φιλόπουλος, Γ. Ζώης, Δημόσια Έργα, Προμήθειες, Μελέτες και Συναφείς Υπηρεσίες: ο Νόμος 4412/2016, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης διαΝΕΟσις 2020, (τελευταία πρόσβαση στις 12/11/2020) σελ. 76

¹²³ Δ. Σωτηρόπουλος, Σ. Βλαχόπουλος, Α. Φιλόπουλος, Γ. Ζώης, Δημόσια Έργα, Προμήθειες, Μελέτες και Συναφείς Υπηρεσίες: ο Νόμος 4412/2016, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης διαΝΕΟσις 2020, (τελευταία πρόσβαση στις 12/11/2020) σελ. 8

3.1.2 Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων

Και το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ) όπως και το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ) που προαναφέρθηκε, αποτελεί ηλεκτρονικό εργαλείο του κράτους, το οποίο καθιερώθηκε με τον Ν 4013/2011¹²⁴. Επίσης και αυτό υπάγεται στην Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας του Καταναλωτή που υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού (ΓΓΕΠΚ).

Όπως ισχύει και για το ΕΣΗΔΗΣ, και η χρήση του ΚΗΜΔΗΣ αφορά συμβάσεις συγκεκριμένου χρηματικού ορίου, άνω των 1.000€¹²⁵. Στο Μητρώο αυτό καταχωρούνται τα σημαντικότερα στοιχεία της σύμβασης, που αφορούν τα εξής στάδια αυτής:

α) το στάδιο των πρωτογενών και των εγκεκριμένων αιτημάτων, δηλαδή των αποφάσεων ανάληψης υποχρέωσης ή/και των αποφάσεων αρμοδίου οργάνου για τη δέσμευση πίστωσης

β) το στάδιο της προκήρυξης και της διακήρυξης

γ) το στάδιο της απόφασης ανάθεσης ή κατακύρωσης

δ) το στάδιο του συμφωνητικού και

ε) το χρηματικό ένταλμα ή κάθε άλλο παραστατικό που αντιστοιχεί σε αυτό για τους φορείς που δεν εμπίπτουν στον Ν 4270/2014 (Α'143).¹²⁶

Στοιχεία της αναθέτουσας αρχής, των υποψήφιων και του επιτυχόντα οικονομικού φορέα καθώς και επιμέρους στοιχεία της σύμβασης όπως τον προϋπολογισμό ή τον κωδικό των αγαθών ή υπηρεσιών που προβλέπει, καταχωρούνται στο ΚΗΜΔΗΣ και από αυτό αντλούνται άμεσα προς το πρόγραμμα Διαύγεια, όπου και επανακαταχωρούνται¹²⁷.

¹²⁴ Ν 4013/2011, ΦΕΚ 204/Α/15.9.2011 «Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων - Αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του Ν. 3588/2007 (πτωχευτικός κώδικας) - Προπτωχευτική διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις».

¹²⁵ Άρθρο 38§1 Ν. 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

¹²⁶ Άρθρο 38§3 Ν. 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 43§3 Ν. 4605, ΦΕΚ 52/Α/01.04.2019

¹²⁷ Άρθρο 38§5 Ν. 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

Όσον αφορά την δημοσιοποίηση στοιχείων των δημοσίων συμβάσεων, σημειώνεται ότι ισχύει ιδιαίτερο καθεστώς για συγκεκριμένα είδη συμβάσεων όπως αυτά που συνάπτουν οι ένοπλες δυνάμεις, η ΕΥΠ ή το Υπουργείο Εξωτερικών, τα οποία καταχωρούνται σε διαβαθμισμένο σύστημα για λόγους ασφαλείας¹²⁸.

Περαιτέρω, όπως αναφέρει το άρθρο 38§8 του Ν 4412/2016, από την καταχώρηση της εκάστοτε σύμβασης εκ της αναθέτουσας αρχής στο ΚΗΜΔΗΣ προκύπτει ο Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης Μητρώου (ΑΔΑΜ) ο οποίος είναι μοναδικός για κάθε σύμβαση. Ο αριθμός αυτός διευκολύνει την μετέπειτα αναζήτηση της σύμβασης τόσο από τους φορείς του δημοσίου, όσο και από πολίτες, ενώ αποτελεί στοιχείο κανονικότητας της δαπάνης¹²⁹.

Σκοπός της χρήσης των προαναφερθέντων μέσων είναι η διευκόλυνση των αρχών στο έργο τους, αλλά και η παγίωση διαδικασιών που ευνοούν την διαφάνεια στο κράτος περιορίζοντας τα φαινόμενα διαφθοράς. Μαζί, λοιπόν, με το ΕΣΗΔΗΣ στο οποίο υπάγεται, το ΚΗΜΔΗΣ παρουσιάζει πλήθος πλεονεκτημάτων. Αναφέρθηκε ήδη η αντικατάσταση μέρους των φυσικών διαδικασιών με ηλεκτρονικές (κυρίως όσον αφορά τα πρώτα στάδια του διαγωνισμού όπως η υποβολή προσφοράς, είτε η επικοινωνία μεταξύ φορέα και αναθέτουσας αρχής) η οποία συνεπάγεται με σημαντική μείωση του απαιτούμενου χρόνου, αποσυμφορώντας ως έναν βαθμό τον φόρτο εργασίας των αρχών. Εξίσου σημαντικό πλεονέκτημα θεωρείται και η μείωση διοικητικού φόρτου που προέρχεται από την αποφυγή διπλοεγγραφών στο σύστημα Διαύγεια, το οποίο και λαμβάνει πρωτογενή δεδομένα απ' ευθείας από το ΚΗΜΔΗΣ και με τον τρόπο αυτό οι διοικητικές υπηρεσίες εξοικονομούν χρόνο. Ταυτόχρονα, διαδικασίες όπως η εξέταση της ονομαστικοποίησης των μετοχών όταν πρόκειται για ανώνυμη εταιρεία, μεταφέρονται στην φάση του ελέγχου δικαιολογητικών κατακύρωσης μόνο του προσωρινού αναδόχου, γεγονός που επίσης βοηθά στην αποσυμφόρηση των διοικητικών υπηρεσιών¹³⁰.

¹²⁸ Άρθρο 38§5, Ν. 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

¹²⁹ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», (τελευταία πρόσβαση στις 20/11/2020) σελ.10

¹³⁰ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», (τελευταία πρόσβαση στις 20/11/2020) σελ.75

Εκτός αυτών, πλεονέκτημα αποτέλεσε επίσης η ενίσχυση της διαφάνειας. Με την καθιέρωση των ηλεκτρονικών αυτών εργαλείων, σε συνδυασμό και με άλλα όπως το πρόγραμμα Διαύγεια¹³¹, κατέστη δυνατή η πρόσβαση στην πληροφορία, όλων των ενδιαφερόμενων μερών αλλά και του ευρέως κοινού, σχετικά με την σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Κατ' επέκταση, η ενίσχυση της διαφάνειας οδηγεί στην καταπολέμηση της διαφθοράς, καθώς μειώνονται οι πιθανοί τρόποι εξαπάτησης του κράτους και δημοσιονομικής υπεξαίρεσης¹³².

Τέλος, η σημαντικότερη ίσως συνεισφορά των ηλεκτρονικών αυτών εργαλείων έγκειται στον τομέα της αποτελεσματικότητας. Είναι γεγονός ότι με την καθιέρωση της χρήσης ηλεκτρονικών μέσων επιτυγχάνεται η ταχύτερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία των αναθετουσών αρχών, εφόσον χρησιμοποιούνται εργαλεία και πρακτικές που αντικαθιστούν τις παλαιότερες. Η ύπαρξη ηλεκτρονικών μητρώων και καταλόγων, αλλά και η άμεση επικοινωνία, η αυτοματοποίηση και τυποποίηση των διαδικασιών συμβάλλουν τόσο στην βελτίωση της καθημερινής εργασίας των διοικητικών υπαλλήλων, όσο και στην δυνατότητα συμμετοχής των οικονομικών φορέων ανεξαρτήτως του μεγέθους αυτών. Ταυτόχρονα, η δυνατότητα εξαγωγής στατιστικών στοιχείων και συνολικών εκτιμήσεων περί των διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων, βοηθά στην ευρύτερη πραγματοποίηση ορθής διακυβέρνησης και χάραξης της εθνικής στρατηγικής για τις δημόσιες συμβάσεις από τους κεντρικούς κρατικούς φορείς, ενισχύοντας με τον τρόπο αυτό την αποτελεσματικότητα όχι μόνο των επιμέρους αναθετουσών αρχών, αλλά και γενικότερα του κράτους¹³³.

¹³¹Ν 3861/2010, ΦΕΚ 112/Α/13.7.2010 «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις».

¹³²Δ. Σωτηρόπουλος, Σ. Βλαχόπουλος, Α. Φιλόπουλος, Γ. Ζώης, Δημόσια Έργα, Προμήθειες, Μελέτες και Συναφείς Υπηρεσίες: ο Νόμος 4412/2016, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης διαΝΕΟσις 2020, (τελευταία πρόσβαση στις 12/11/2020) σελ. 174

¹³³ Ο.π. σελ. 175

Διαφαίνεται, λοιπόν, εκ των προαναφερθέντων, ότι τα ηλεκτρονικά συστήματα ΕΣΗΔΗΣ και ΚΗΜΔΗΣ αποτέλεσαν σημαντικό βήμα προς την βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών σύναψης των δημοσίων συμβάσεων. Με την καθιέρωση αυτών πραγματοποιήθηκε σημαντική πρόοδος ως προς τον εκσυγχρονισμό του κράτους και την αύξηση της αποδοτικότητας στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Επόμενη σημαντική καινοτομία στον συγκεκριμένο τομέα αποτέλεσε το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης, το οποίο αναλύεται στην συνέχεια.

3.1.3 Ενιαίο Ευρωπαϊκό Έγγραφο Σύμβασης

Το Ενιαίο Ευρωπαϊκό Έγγραφο Σύμβασης (ή εν συντομία ΕΕΕΣ) αποτελεί μία από τις πιο πρόσφατες καινοτομίες στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Αποτελεί επίσημη υπεύθυνη δήλωση του οικονομικού φορέα για την συμμετοχή του στον διαγωνισμό, όπου υπ' ευθύνη αυτού δηλώνεται ότι δεν συνδράμουν λόγοι αποκλεισμού και πληρούνται όλα τα απαραίτητα κριτήρια, ενώ τα στοιχεία που αποδεικνύουν τα παραπάνω μπορούν να προσκομισθούν στην αναθέτουσα αρχή όποτε απαιτηθούν¹³⁴. Τα στοιχεία αυτά δηλώνονται σε προκαταρκτικό στάδιο στο ΕΕΕΣ, με την αναθέτουσα αρχή να αποκομίζει από αυτό σημαντικό όφελος χρόνου και μικρότερου φόρτου εργασίας σε πρώτο στάδιο του διαγωνισμού¹³⁵. Ταυτόχρονα με τα στοιχεία αυτά, απαριθμούνται όλα τα απαραίτητα έγγραφα σχετικά με την ποιότητα, τις υποχρεώσεις τήρησης της περιβαλλοντικής προστασίας και των εργασιακών δικαιωμάτων, τα οποία οι φορείς παραδίδουν σε δεύτερο χρόνο, κατά την περίπτωση επιλογής τους¹³⁶.

Εφόσον η τεχνολογία το επιτρέπει και η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αντλήσει από άλλο μέσο τα απαραίτητα στοιχεία (όπως είναι επί παραδείγματι οι υφιστάμενες βάσεις δεδομένων), τότε ο νόμος προβλέπει την περίπτωση αυτά να μην ζητηθούν σε έντυπη μορφή¹³⁷. Η πρόβλεψη αυτή αποτελεί σημαντικό έρεισμα και για μελλοντικές τροποποιήσεις στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, με την πιθανή ενίσχυση των ηλεκτρονικών αποθετηρίων πιστοποιητικών (e-Certis) αλλά και των συμφωνιών – πλαίσιο μεταξύ επιχειρήσεων και δημοσίου, ούτως ώστε να διευκολυνθούν περισσότερο και οι δύο πλευρές σχετικά με την διεξαγωγή διαγωνισμών¹³⁸.

Όσον αφορά την δομή του ΕΕΕΣ, αυτό διαχωρίζεται σε έξι μέρη. Το πρώτο μέρος αφορά τις πληροφορίες που σχετίζονται από την αναθέτουσα αρχή και τον διαγωνισμό, τα οποία και συνήθως συμπληρώνονται από την ίδια. Αντίστοιχα, το δεύτερο μέρος αφορά τις πληροφορίες σχετικά με τον εκάστοτε οικονομικό φορέα

¹³⁴ Άρθρο 79 Ν. 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

¹³⁵ Δ. Σωτηρόπουλος, Σ. Βλαχόπουλος, Α. Φιλόπουλος, Γ. Ζώης, Δημόσια Έργα, Προμήθειες, Μελέτες και Συναφείς Υπηρεσίες: ο Νόμος 4412/2016, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης διαΝΕΟσις 2020, (τελευταία πρόσβαση στις 12/11/2020) σελ. 94

¹³⁶ Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, Έκθεση στο Νομοσχέδιο του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού «Δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» (τελευταία πρόσβαση στις 16/11/2020) σσ. 6-7

¹³⁷ Άρθρο 79§6 Ν. 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

¹³⁸ Δ. Σωτηρόπουλος, Σ. Βλαχόπουλος, Α. Φιλόπουλος, Γ. Ζώης, Δημόσια Έργα, Προμήθειες, Μελέτες και Συναφείς Υπηρεσίες: ο Νόμος 4412/2016, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης διαΝΕΟσις 2020, (τελευταία πρόσβαση στις 12/11/2020) σελ. 193

που συμμετέχει στον διαγωνισμό και συμπληρώνονται από τον ίδιο. Το τρίτο μέρος αφορά τα κριτήρια αποκλεισμού και το τέταρτο τα κριτήρια επιλογής, τα οποία παρατίθενται τυποποιημένα, με τον οικονομικό φορέα να καλείται να συμπληρώσει την απάντησή του στο κάθε ένα από αυτά. Παρομοίως, το πέμπτο μέρος αφορά τον περιορισμό των υποψηφίων που πληρούν τα κριτήρια επιλογής και αφορά περιπτώσεις κλειστών διαγωνισμών, ανταγωνιστικών διαδικασιών με διαπραγμάτευση καθώς και τον ανταγωνιστικό διάλογο είτε συμπράξεις καινοτομίας. Τέλος, το έκτο και τελευταίο μέρος του ΕΕΕΣ περιλαμβάνει τις τελικές δηλώσεις, όπου επιβεβαιώνονται τα στοιχεία του φορέα καθώς και δηλώνεται η ευθύνη του περί της ορθότητας και ακρίβειας όσων έχει δηλώσει στα προηγούμενα μέρη¹³⁹.

Σημειώνεται ότι, στην περίπτωση που ο οικονομικός φορέας στηρίζεται σε μέσα ή εμπειρία τρίτου οικονομικού φορέα, τότε το ΕΕΕΣ επιβάλλεται να συμπληρωθεί από όλους τους φορείς και όχι μόνο τον πρώτο υποψήφιο¹⁴⁰. Εάν κατά την προσκόμιση των δικαιολογητικών αποδειχθεί ότι ο οικονομικός φορέας δεν πληρεί κάτι εκ των οριζόμενων στο ΕΕΕΣ, τότε καλείται ο επόμενος ιεραρχικά διαγωνιζόμενος (σύμφωνα με τα αποτελέσματα του διαγωνισμού) για να τον αντικαταστήσει¹⁴¹.

Στους διαγωνισμούς δημοσίων συμβάσεων κάτω των ορίων, αντί της υποχρέωσης συμπλήρωσης του ΕΕΕΣ υφίσταται το ανάλογο Τυποποιημένο Έντυπο – Υπεύθυνη Δήλωση (εν συντομία ΤΕΥΔ) που εκδίδεται από την ΕΑΑΔΗΣΥ¹⁴² το οποίο και προϋπήρχε. Με την καθιέρωση του ΕΕΕΣ, το ΤΕΥΔ αντικαταστάθηκε όσον αφορά τους διαγωνισμούς άνω των ορίων, ωστόσο η συμπλήρωσή του συνεχίζει να απαιτείται σε διαγωνισμούς συμβάσεων κάτω των ορίων¹⁴³.

¹³⁹Ε. Κουλουμπίνη, Η. Μάζος, Ι. Κίτσος (επιμ.) Δημόσιες Συμβάσεις – Ν 4412/2016, Νομολογιακή προσέγγιση και πρακτική εφαρμογή, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2019, σσ. 340-346

¹⁴⁰Δ. Σωτηρόπουλος, Σ. Βλαχόπουλος, Α. Φιλόπουλος, Γ. Ζώης, Δημόσια Έργα, Προμήθειες, Μελέτες και Συναφείς Υπηρεσίες: ο Νόμος 4412/2016, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης διαΝΕΟσις 2020, (τελευταία πρόσβαση στις 12/11/2020) σελ. 97

¹⁴¹Άρθρο 308§2 Ν 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

¹⁴²Άρθρο 79 Α Ν 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

¹⁴³Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, Έκθεση στο Νομοσχέδιο του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού «Δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» (τελευταία πρόσβαση στις 16/11/2020) σσ. 6-7

Η εφαρμογή τόσο του ΕΕΕΣ όσο και του ΤΕΥΔ (αναλόγως του ορίου του διαγωνισμού) έχει επιδείξει μέχρι στιγμής μόνο θετικά στοιχεία, ευνοώντας την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαγωνιστικών διαδικασιών. Με την καθιέρωση αυτών, επιτυγχάνεται η μείωση φόρτου εργασίας τόσο των αναθετουσών αρχών όσο και των συμμετεχόντων οικονομικών φορέων και συνεπώς του απαιτούμενου χρόνου σύναψης της εκάστοτε σύμβασης¹⁴⁴. Παράλληλα, η τυποποίηση των απαιτούμενων δικαιολογητικών, τουλάχιστον στην πρώτη φάση του διαγωνισμού, βοηθά σημαντικά την είσοδο των ΜΜΕ στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων¹⁴⁵ και κατ' επέκταση την ενίσχυση του ανταγωνισμού στο πεδίο αυτό. Έτσι, με την απλοποίηση αυτή των διαδικασιών διευκολύνονται σημαντικά ακόμα και οι μικρές επιχειρήσεις που επιθυμούν να συμμετάσχουν στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων αλλά δεν διαθέτουν εμπειρία σχετικά με τις απαιτούμενες διαδικασίες, γεγονός που συμβάλλει στην υλοποίηση της εθνικής στρατηγικής για τις δημόσιες συμβάσεις, καθώς ένας εκ των κύριων στόχων αυτής αποτελεί η ενίσχυση των ΜΜΕ και κατ' επέκταση της ελληνικής οικονομίας.

¹⁴⁴Ε. Κουλουμπίνη, Η. Μάζος, Ι. Κίτσος (επιμ.) Δημόσιες Συμβάσεις – Ν 4412/2016, Νομολογική προσέγγιση και πρακτική εφαρμογή, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2019, σελ 353

¹⁴⁵Ο.π. σελ.338

3.2 Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων

Οι καινοτομίες που έχουν εισαχθεί τα τελευταία χρόνια στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων δεν χαρακτηρίζονται μόνο ως τεχνολογικής φύσεως, αλλά αφορούν και το νομοθετικό πλαίσιο που ρυθμίζει το συγκεκριμένο πεδίο. Στις καινοτομίες αυτές εντάσσεται και η σύσταση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (εφεξής ΕΑΑΔΗΣΥ), η οποία αποτελεί την πρώτη ανεξάρτητη αρχή που διαθέτει ως αμιγές αντικείμενο τις δημόσιες συμβάσεις.

Η ΕΑΑΔΗΣΥ συστάθηκε εν έτει 2011 με το Νόμο 4013/2011, ΦΕΚ 204/Α/15-09-2011 «Σύσταση Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων - Αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του Ν 3588/2007 (πτωχευτικός κώδικας) - Προπτωχευτική διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις». Στόχος του παραπάνω νόμου αποτελούσε η σύσταση μίας ανεξάρτητης, νομοθετικά κατοχυρωμένης διοικητικής Αρχής, η οποία θα ασκούσε έλεγχο επί των δημοσίων συμβάσεων για την διασφάλιση της νομιμότητας και την τήρηση του νομοθετικού πλαισίου ανεξαρτήτως δημοσίου οργάνου ή ακόμα και Υπουργείου που τις πραγματοποιεί¹⁴⁶. Γενικότερα, η ίδρυσή της συνέπεσε με μία ταραγμένη δημοσιονομική περίοδο για την χώρα, κατά την οποία προτάθηκε τόσο από το ελληνικό πολιτικό σύστημα όσο και από την Ε.Ε. η άσκηση ελέγχου αλλά και η λογοδοσία ενάντια στο φαινόμενο της διαφθοράς και της αναποτελεσματικής δημοσιονομικής διαχείρισης¹⁴⁷.

Όπως περιγράφεται στον προαναφερθέντα νόμο «η Αρχή απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα ή άλλη ανεξάρτητη ή διοικητική αρχή». Πιο συγκεκριμένα, ο μόνος έλεγχος στον οποίο υπόκειται η Αρχή πραγματοποιείται από την Βουλή των Ελλήνων, όπως και αναφέρεται στο άρθρο 138Α του Κανονισμού της Βουλής¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Σύσταση ενιαίας ανεξάρτητης αρχής δημοσίων συμβάσεων και κεντρικού ηλεκτρονικού μητρώου δημοσίων συμβάσεων – αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του Ν 3588/2007 (Πτωχευτικός κώδικας) – Προπτωχευτική διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις». (τελευταία πρόσβαση στις 26/11/2020) σελ.1

¹⁴⁷ Δ. Σωτηρόπουλος, Σ. Βλαχόπουλος, Α. Φιλόπουλος, Γ. Ζώης, Δημόσια Έργα, Προμήθειες, Μελέτες και Συναφείς Υπηρεσίες: ο Νόμος 4412/2016, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης διαΝΕΟσις 2020, (τελευταία πρόσβαση στις 12/11/2020) σσ. 44-45

¹⁴⁸ Άρθρο 1 Ν 4013/2011 ΦΕΚ 204/Α/15-09-2011

Η δυνατότητα αυτή της διενέργειας ελέγχου μόνο από την Βουλή των Ελλήνων αποτελεί και το εχέγγυο της ανεξαρτησίας της Αρχής, καθώς ελαττώνονται με τον τρόπο αυτό οι τριβές με λοιπά διοικητικά σώματα και εξασφαλίζεται η αμερόληπτη κρίση της.

Κατά το νόμο, στην δικαιοδοσία της ΕΑΑΔΗΣΥ υπάγεται ένα σύνολο αρμοδιοτήτων. Σε αυτές συγκαταλέγονται οι εξής:

1. Η εποπτεία και ο συντονισμός των φορέων της κεντρικής διοίκησης αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις καθώς και η σύγκλιση συσκέψεων συντονισμού με εκπροσώπους των φορέων της τελευταίας.
2. Η προαγωγή της εθνικής στρατηγικής επί των δημοσίων συμβάσεων καθώς και η μέριμνα τήρησης των εθνικών και κοινοτικών νομοθετικών κανόνων και η εισήγηση προς τον εθνικό νομοθέτη για εναρμόνιση του εθνικού δικαίου με τις εξελίξεις της κοινοτικής νομοθεσίας.
3. Η γνωμοδότηση σε κάθε σχέδιο νόμου ή κανονιστική πράξη σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις αλλά και η συμμετοχή σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές.
4. Η ανάρτηση στην ιστοσελίδα της ΕΑΑΔΗΣΥ των κανονισμών περί ειδικότερων θεμάτων και λεπτομερειών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, αλλά και η ερμηνεία της εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας επί του θέματος μέσω έκδοσης κατευθυντήριων οδηγιών και εγκυκλίων, πάντα κατόπιν διαβούλευσης με τους αρμόδιους δημόσιους φορείς.
5. Η έκδοση πρότυπων τευχών δημοπράτησης και σχεδίων συμβάσεων κατόπιν διαβούλευσης με τους αρμόδιους φορείς.
6. Η παρακολούθηση και αξιολόγηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των δράσεων των φορέων του δημοσίου αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις¹⁴⁹.
7. Η αυτεπάγγελτη άσκηση δειγματοληπτικού ελέγχου σε αναθέτουσες αρχές και φορείς, καθ' όλα τα στάδια της υλοποίησης μίας σύμβασης, από την προκήρυξη έως και την περάτωση αυτής. Στην περίπτωση που

¹⁴⁹ Άρθρο 2§2 Ν 4013/2011 ΦΕΚ 204/Α/15-09-2011

διαπιστωθεί παραβίαση του εθνικού ή κοινοτικού δικαίου, η Αρχή μπορεί να προβεί σε δράσεις που κυμαίνονται από απλή σύσταση έως και οριστική διακοπή της σύμβασης, ανεξαρτήτως του σταδίου στο οποίο βρίσκεται. Εάν αυτό συμβεί, τότε η συγκεκριμένη σύμβαση μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο εφόσον η Αρχή δώσει την έγγραφη συγκατάθεσή της.

8. Η εποπτεία και αξιολόγηση των υπολοίπων ελεγκτικών οργάνων που έχουν ως αντικείμενο τις δημόσιες συμβάσεις.
9. Όσον αφορά την δικαστική λειτουργία, η υποβολή παρατηρήσεων ή η ερμηνεία του δικαίου δημοσίων συμβάσεων σε σχετικές περιπτώσεις όπου απαιτείται η συνδρομή της.
10. Η τήρηση της εθνικής βάσης δεδομένων δημοσίων συμβάσεων (ΕΒΔΔΗΣΥ).
11. Η εκπροσώπηση του κράτους σε ευρωπαϊκά όργανα, ως πρωτεύουσα αρχή επικοινωνίας σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις.
12. Η παροχή συμβουλών προς τις αναθέτουσες αρχές κυρίως σχετικά με την εκδίκαση ή εξέταση προδικαστικών προσφυγών.
13. Τέλος, η σύνταξη και υποβολή στον Πρόεδρο της Βουλής ετήσιας έκθεσης με τα πεπραγμένα της Αρχής, η οποία περιλαμβάνει όχι μόνο την ανάλυση του ετησίου έργου της, αλλά και προτάσεις βελτίωσης του νομικού αλλά και κανονιστικού πλαισίου¹⁵⁰.

Όπως διαφαίνεται από τα προαναφερθέντα, η ΕΑΑΔΗΣΥ διαθέτει ένα πλήθος αρμοδιοτήτων οι οποίες δεν θεωρούνται μόνο ελεγκτικού χαρακτήρα, αλλά και συμβουλευτικού και γνωμοδοτικού. Κύριος σκοπός αυτών είναι η εξασφάλιση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας του πεδίου των δημοσίων συμβάσεων και κατ' επέκταση η εξασφάλιση της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος. Σε αυτό συμβάλλει η αρμοδιότητα της Αρχής περί της παρακολούθησης της απόδοσης των δημοσίων συμβάσεων και της τήρησης της κείμενης νομοθεσίας από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη. Ο σκοπός αυτός επιτυγχάνεται τόσο με την πραγματοποίηση ελέγχων ως προς τις εμπλεκόμενες αναθέτουσες αρχές και οικονομικούς φορείς, όσο και με την παροχή συμβουλών και βοήθειας όταν αυτή απαιτείται.

¹⁵⁰ Άρθρο 2§2 Ν 4013/2011 ΦΕΚ 204/Α/15-09-2011

Εξίσου σημαντική συμβολή σχετικά με τον συμβουλευτικό ρόλο της Αρχής, αποτελεί η εξαντλητική παράθεση στην ιστοσελίδα της (και πιο συγκεκριμένα στην σελίδα της ΕΒΔΔΗΣΥ στην οποία παραπέμπει αυτόματα τον χρήστη) όλης την νομοθεσίας που αφορά το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Η δράση αυτή αποτελεί ένα πολύ σημαντικό εργαλείο στα χέρια των διοικητικών αρχών, αλλά και των ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων, καθώς η πρόσβαση σε αυτήν είναι ανοιχτή, ενώ η αναφερόμενη νομοθεσία ενημερώνεται διαρκώς προκειμένου να συμβαδίζει με τις νομοθετικές εξελίξεις¹⁵¹.

Τέλος, σημαντικό είναι και το έργο της Αρχής όσον αφορά την χάραξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής σχετικά με τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, αλλά και η εκπροσώπηση της χώρας στους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Πρόκειται για έναν ρόλο μείζουσας σημασίας σχετικά με την καθιέρωση ορθής εθνικής νομοθεσίας επί του προαναφερόμενου πεδίου και την άμεση εφαρμογή της αντίστοιχης κοινοτικής, δεδομένου και του γεγονότος ότι η Αρχή έχει την δυνατότητα υποβολής προτάσεων προς το νομοθετικό σώμα ανά πάσα στιγμή όσο και σταθερά θεσμοθετημένα με την ετήσια έκθεσή της. Με τον τρόπο αυτό η ανάλογη νομοθεσία ενημερώνεται συνεχώς τόσο προς τα διεθνή δεδομένα όσο και ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες που προκύπτουν επ' αυτού.

¹⁵¹ Παρακολούθηση Νομοθεσίας Δημοσίων Συμβάσεων, Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων (τελευταία πρόσβαση στις 12/12/2020)

3.3 Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών

Η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (εν συντομία ΑΕΠΠ) αποτελεί την πιο πρόσφατα ιδρυθείσα αρχή στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, καθώς ιδρύθηκε με τον Ν 4412/2016. Όπως αναφέρει η αιτιολογική έκθεση του ανάλογου σχεδίου νόμου, σκοπός της ίδρυσής της ήταν «η εγκαθίδρυση ενός οργάνου ανεξάρτητου και εξειδικευμένου, με αποκλειστική αρμοδιότητά του τον διοικητικό έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων και την παροχή ταχείας και αποτελεσματικής προστασίας, χωρίς να προϋποτίθεται η προηγούμενη άσκηση ένδικου βοηθήματος»¹⁵². Ταυτόχρονα, η άσκηση προδικαστικής προσφυγής στην ΑΕΠΠ αποτελεί όρο του παραδεκτού για την περαιτέρω άσκηση ένδικων βοηθημάτων¹⁵³. Από την αιτιολογική έκθεση, λοιπόν, συνάγεται το συμπέρασμα ότι πρόκειται για μία προσπάθεια αποφόρτισης των αρμόδιων δικαστηρίων από τον φόρτο σχετικών υποθέσεων, με σκοπό την αποτελεσματικότερη λειτουργία της δικαιοσύνης αλλά και διενέργειας ελέγχου.

Αντικείμενο της ΑΕΠΠ αποτελεί η επίλυση διαφορών που προκύπτουν κατά το προσυμβατικό στάδιο των διαγωνισμών δημοσίων συμβάσεων έργων, υπηρεσιών και προμηθειών, εφόσον έχει προηγηθεί η άσκηση προδικαστικής προσφυγής¹⁵⁴. Περαιτέρω, η ΑΕΠΠ απολαύει διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, ενώ η μόνη περίπτωση λογοδοσίας στην οποία υπόκειται είναι ο έλεγχος που διενεργείται από την Βουλή των Ελλήνων¹⁵⁵. Όπως προαναφέρθηκε στην περίπτωση της ΕΑΑΔΗΣΥ, έτσι και στην περίπτωση της ΑΕΠΠ, η αυτοτέλεια αποτελεί εχέγγυο της αμεροληψίας της Αρχής. Με τον τρόπο αυτό μειώνεται η λογοδοσία προς άλλα όργανα είτε φορείς του Δημοσίου και κατ' επέκταση οι τριβές που μπορούν να οδηγήσουν στην εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς. Σε αυτό συμβάλλει και η περιορισμένη θητεία του Προέδρου και των μελών της Αρχής, η οποία ορίζεται στα 5 έτη ενώ η παράταση αυτής μέχρι τον διορισμό νέων μελών ορίζεται μόλις στους 6 μήνες¹⁵⁶.

Ταυτόχρονα εγγύηση της αμεροληψίας αποτελεί και η ύπαρξη ασυμβίβαστων και κωλυμάτων που δεσμεύουν τα μέλη της Αρχής, καθώς απαγορεύεται η εργασία σε ιδιωτικούς φορείς κατά την διάρκεια της απασχόλησης αυτών στην Αρχή αλλά και η εργασία ή οποιαδήποτε εμπλοκή με επιχείρηση έως και δύο έτη μετά το πέρας της θητείας τους, εφόσον είχαν ασχοληθεί με υπόθεση της κατά την θητεία τους¹⁵⁷. Τα ασυμβίβαστα και κωλύματα αυτά, συντελούν σημαντικά στην διαρκή προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς και καθιέρωσης υγιούς ανταγωνισμού μεταξύ των οικονομικών φορέων. Στην περίπτωση αυτή συμβάλλει όχι μόνο ο κανονισμός της

¹⁵² Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» (τελευταία πρόσβαση στις 16/11/2020) σελ.71

¹⁵³ Ο.π. σελ. 70

¹⁵⁴ Άρθρο 347§1 Ν 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

¹⁵⁵ Άρθρο 347§2 Ν 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

¹⁵⁶ Άρθρο 348§8 Ν 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

¹⁵⁷ Άρθρο 349 Ν 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

Αρχής, αλλά και η διαδικασία εκδίκασης των διαφορών, με σημαντικότερο στοιχείο την ύπαρξη έννομου συμφέροντος των προσφευγόντων οικονομικών φορέων¹⁵⁸.

Η εξέταση ύπαρξης εννόμου συμφέροντος του προσφεύγοντος συμβάλλει στην αποφυγή συσσώρευσης υποθέσεων χωρίς ουσιαστικό λόγο, εφόσον υφίστανται περιπτώσεις προσφυγών χωρίς πραγματικό συμφέρον αλλά κυρίως για ανταγωνιστικούς λόγους. Οι περιπτώσεις αυτές βαρύνουν σημαντικά το σύστημα απονομής δικαιοσύνης χωρίς ουσιαστικό λόγο (εφόσον εκ των προτέρων δεν υφίσταται πιθανότητα του προσφεύγοντος να επιτύχει στον διαγωνισμό)¹⁵⁹ με αποτέλεσμα την μείωση της αποτελεσματικότητας του κράτους, αλλά και της οικονομικότητας των διαδικασιών εφόσον απασχολούνται επιπλέον πόροι.

Για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, η ΑΕΠΠ υποχρεούται να συντάσσει Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων προς τους Υπουργούς Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, η οποία και κοινοποιείται στην ΕΑΑΔΗΣΥ¹⁶⁰. Εντός της Έκθεσης αναφέρονται αναλυτικά οι αναθέτουσες αρχές που δεν συμμορφώνονται με τις αποφάσεις της Αρχής καθώς και τυχόν νομοθετικές ή και πρακτικές αρρυθμίες στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, που παρατηρούνται μέσα από την εκδίκαση των υποθέσεων¹⁶¹. Με τον τρόπο αυτό προωθείται η αποτελεσματικότητα του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, καθώς συμμορφώνονται οι Αρχές που πιθανόν με την συμπεριφορά τους να οδηγούν σε κώλυμα της διαδικασίας και κατ' επέκταση μείωση της αποτελεσματικότητας, ενώ επίσης βελτιώνεται συνεχώς το νομοθετικό πλαίσιο επί του πεδίου.

Εν κατακλείδι, η ΑΕΠΠ αποτελεί ανεξάρτητη διοικητική αρχή με δυνατότητα επίλυσης προδικαστικών διαφορών κατά το προσυμβατικό στάδιο των δημοσίων συμβάσεων. Η νέα προδικαστική προσφυγή που καθιερώνεται με την ίδρυση της ΑΕΠΠ προσδίδει στην Αρχή οιονεί δικαστικό χαρακτήρα¹⁶², ενώ οι διάδικοι δύνανται να προσβάλλουν τις αποφάσεις αυτής ασκώντας ένδικο βοήθημα στα Διοικητικά Εφετεία όπου υπάγεται η έδρα της Αρχής¹⁶³. Όπως προαναφέρθηκε, η ίδρυση της Αρχής συνέβαλλε στην μείωση των συγκεκριμένων υποθέσεων από τα ελληνικά δικαστήρια, με ό,τι αυτό συνεπάγεται προς την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα αυτών.

¹⁵⁸ Άρθρο 127§5 Ν. 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016 και *Ε. Κουλουμπίνη, Η. Μάζος, Ι. Κίτσος* (επιμ.) Δημόσιες Συμβάσεις – Ν 4412/2016, Νομολογική προσέγγιση και πρακτική εφαρμογή, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2019, σσ. 524-525

¹⁵⁹ *Ε. Κουλουμπίνη, Η. Μάζος, Ι. Κίτσος* (επιμ.) Δημόσιες Συμβάσεις – Ν 4412/2016, Νομολογική προσέγγιση και πρακτική εφαρμογή, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2019, σσ. 530-533

¹⁶⁰ Άρθρο 359 Ν. 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

¹⁶¹ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» (τελευταία πρόσβαση στις 16/11/2020) σελ. 72

¹⁶² *Ε. Κουλουμπίνη, Η. Μάζος, Ι. Κίτσος* (επιμ.) Δημόσιες Συμβάσεις – Ν 4412/2016, Νομολογική προσέγγιση και πρακτική εφαρμογή, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2019, σελ. 511

¹⁶³ Άρθρο 372§1 Ν. 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

4 Πρακτικά ζητήματα

Κατά την εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου στην πράξη, παρατηρείται ότι ανακύπτουν ζητήματα τα οποία χρήζουν άμεσης αντιμετώπισης, καθώς μπορούν να δημιουργήσουν αρνητικές συνέπειες τόσο για την αναθέτουσα αρχή, όσο και για τον ανάδοχο. Τα σημαντικότερα εκ των ζητημάτων αυτών αναλύονται στο παρόν κεφάλαιο, υπό το σκεπτικό ότι δύνανται να ακυρώσουν την τήρηση των αρχών της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας κατά την εκτέλεση μίας δημόσιας σύμβασης. Τα αίτια ύπαρξης των ζητημάτων αυτών μπορούν να εντοπιστούν στην άμεση και συχνή επαφή μεταξύ αναθέτουσας αρχής και αναδόχου, στο ίδιο το νομοθετικό πλαίσιο καθώς επίσης και σε άλλους πιθανούς αστάθμητους παράγοντες. Είναι προφανές το γεγονός ότι τα πρακτικά ζητήματα που ανακύπτουν είναι αναρίθμητα και διαφορετικής φύσεως, στο παρόν κεφάλαιο ωστόσο παρατίθενται τα σημαντικότερα εξ αυτών, όπως έχουν αναδειχθεί από το νόμο και τους εκάστοτε αναλυτές.

4.1 Μεταβολή των συνθηκών εκτέλεσης της σύμβασης – ανωτέρα βία

Δεδομένου του γεγονότος ότι τόσο το νομοθετικό πλαίσιο στο οποίο υπάγεται η εκάστοτε σύμβαση, όσο και το ευρύτερο κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον χαρακτηρίζονται από ρευστότητα, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να προβλέπει όσο το δυνατόν περισσότερες πιθανές μεταβολές με σκοπό την ομαλή εκτέλεση της συναπτόμενης σύμβασης. Εντούτοις, η πρόβλεψη όλων των αστάθμητων παραγόντων που μπορούν να επηρεάσουν την έκβαση μίας σύμβασης θεωρείται ανθρωπίνως αδύνατη. Για τον λόγο αυτό, ο νόμος ορίζει συγκεκριμένα όρια καθώς και δυνατότητες διακριτικής ευχέρειας της αναθέτουσας αρχής με σκοπό τον περιορισμό αρνητικών φαινομένων στο βαθμό του εφικτού.

Στο σημείο αυτό παρουσιάζει ιδιαίτερη σημασία η έννοια της ανωτέρας βίας, η οποία πιθανόν αποτελεί και το κατ' εξοχήν αίτιο μεταβολής των συνθηκών της σύμβασης. Όπως αναφέρεται κατά τον G. Exner στο πόνημα του κ. Κοϊμτζόγλου, η ανωτέρα βία (*force majeure*) αποτελεί σοβαρό γεγονός το οποίο είναι τυχαίο και απρόβλεπτο αλλά ταυτόχρονα υπάγεται σε έναν κύκλο «εκτός της επαγγελματικής και οικονομικής δραστηριότητας του οφειλέτη»¹⁶⁴, ενώ και κατά τον Goldsmith ο κύκλος στον οποίο υπάγεται το τυχαίο γεγονός βρίσκεται εντός της ασκούμενης

¹⁶⁴I. Κοϊμτζόγλου, Μορφές της απρόβλεπτης μεταβολής των συνθηκών εκτέλεσης των διοικητικών συμβάσεων, Θεσσαλονίκη 1997, σσ. 18-21 και 52

δραστηριότητας και έχουν ληφθεί τα κατά δύναμιν μέτρα αποτροπής του. Σε κάθε περίπτωση, όπως αναφέρει ο Κοϊμτζόγλου, το γεγονός αυτό προκαλεί έννομες συνέπειες στον συμβατικό δεσμό. Ο ελληνικός νόμος δέχεται την υποκειμενική έννοια του απρόβλεπτου και τυχαίου γεγονότος ανωτέρας βίας, επιδεικνύοντας ουσιαστική επιείκεια προς τον ανάδοχο, εφόσον αυτός έχει λάβει τα απαραίτητα μέτρα αποτροπής συμβάντος¹⁶⁵. Δέχεται με τον τρόπο αυτό τον χαρακτήρα του απροσδόκητου και αναπόφευκτου που χαρακτηρίζει την έννοια της ανωτέρας βίας.

Πιο συγκεκριμένα, προκειμένου να χαρακτηριστεί ένα γεγονός ως αποτέλεσμα ανωτέρας βίας οφείλει να πληρεί τρεις προϋποθέσεις, η βαρύτητα των οποίων μεταβάλλεται κατά την κρίση της διοίκησης ή του δικαστηρίου. Κατ' αρχάς το γεγονός αυτό πρέπει να χαρακτηρίζεται από εξωτερικότητα, δηλαδή να είναι ξένο ως προς τον ανάδοχο αλλά και την αναθέτουσα αρχή, ενώ οι πράξεις αυτών πρέπει να μην διευκολύνουν είτε προκαλούν την επέλευσή του. Πρόκειται ουσιαστικά είτε για φυσικά φαινόμενα και γεγονότα όπως είναι για παράδειγμα οι σοβαρές ασθένειες, είτε για πράξεις τρίτων που επηρεάζουν δυσμενώς την εκτέλεση της σύμβασης, όπως φαίνεται στην συνέχεια. Κατά δεύτερον, ο χαρακτήρας του πρέπει να διαθέτει το στοιχείο του απρόβλεπτου, δηλαδή να μην υπήρχε η δυνατότητα πρόβλεψής του κατά την χρονική στιγμή κατάρτισης της σύμβασης¹⁶⁶. Το γεγονός αυτό διαφαίνεται μέσα στο ίδιο το κείμενο της σύμβασης, όπου και αναφέρονται αποτρεπτικά μέτρα εφόσον αυτό είναι προβλέψιμο¹⁶⁷.

Τέλος, σημαντικό στοιχείο ένδειξης ανωτέρας βίας αποτελεί το στοιχείο του ακαταμάχητου, το οποίο και χωρίζεται σε δύο σκέλη: αφενός πρόκειται για την αδυναμία αποτροπής του γεγονότος, αφετέρου πρόκειται για την αδυναμία εκτέλεσης των συμβατικών υποχρεώσεων. Τα στοιχεία αυτά βοηθούν στην αναγνώριση και ταξινόμηση των εκάστοτε περιπτώσεων και συμπεριλαμβάνονται στη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων ως αποτέλεσμα του πλήθους των περιπτώσεων ¹⁶⁸.

¹⁶⁵Ι. Κοϊμτζόγλου, Μορφές της απρόβλεπτης μεταβολής των συνθηκών εκτέλεσης των διοικητικών συμβάσεων, Θεσσαλονίκη 1997, σσ. 18-21 και 52

¹⁶⁶Ο.π. σσ. 26-29 και 58-66

¹⁶⁷Στο σημείο αυτό λαμβάνεται υπ' όψιν κατά την επίλυση των διαφορών ακόμα και ο χαρακτήρας του ανθρώπου που συνάπτει την σύμβαση, όσον αφορά δηλαδή στοιχεία όπως η προνοητικότητα, η συνεργασία και η κατ' επάγγελμα και κατ' εξακολούθηση απασχόληση με δημόσιες συμβάσεις. Βλ. Ι. Κοϊμτζόγλου, Μορφές της απρόβλεπτης μεταβολής των συνθηκών εκτέλεσης των διοικητικών συμβάσεων, Θεσσαλονίκη 1997, σσ. 60-61

¹⁶⁸Ι. Κοϊμτζόγλου, Μορφές της απρόβλεπτης μεταβολής των συνθηκών εκτέλεσης των διοικητικών συμβάσεων, Θεσσαλονίκη 1997, σσ. 26-29 και 58-66

Ο ισχύων νόμος περί δημοσίων συμβάσεων, ήτοι Ν 4412/2016, λαμβάνει μέτρα για περιπτώσεις ανωτέρας βίας τα οποία αφορούν όλα τα στάδια της διαδικασίας, από την προκήρυξη και την υποβολή προσφορών έως το πέρας αυτής. Παρατηρείται, λοιπόν, ότι με το άρθρο 37§4 του ανωτέρω νόμου, περί πολιτικής ασφαλείας του ΕΣΗΔΗΣ και δεδομένου ότι συγκεκριμένα είδη διαγωνισμών διενεργούνται εξ ολοκλήρου με ηλεκτρονικά μέσα, η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να λαμβάνει προστατευτικά μέτρα κατά τεχνικών δυσκολιών που μπορούν να προκύψουν. Οι τεχνικές δυσκολίες στην περίπτωση αυτή είναι επιζήμιες για την ορθή εκτέλεση του διαγωνισμού, καθώς μπορούν να οδηγήσουν στον αποκλεισμό συμμετεχόντων, οπότε η προνοητικότητα του νόμου προστατεύει από πιθανά προβλήματα.

Περαιτέρω, στο άρθρο 98§1 εδάφιο α' του ίδιου, ορίζεται η δυνατότητα μετάθεσης της αποσφράγισης των προσφορών, κατά το στάδιο της αποσφράγισης και αξιολόγησης, εφόσον συνδράμουν λόγοι ανωτέρας βίας που θα μπορούσαν να αποκλείσουν κάποιους προσφέροντες είτε να στρεβλώσουν το αποτέλεσμα της αναθέτουσας αρχής, πολύ περισσότερο δε να αποτρέψουν πλήρως την αποσφράγιση των προσφορών.

Εκτός από τις διαδικασίες συμμετοχής και αξιολόγησης και στην περάτωση της σύμβασης υφίσταται πρόβλεψη της ανωτέρας βίας. Συγκεκριμένα, με το άρθρο 106§1 εδάφιο γ', ορίζεται η δυνατότητα ματαίωσης της σύμβασης, εφόσον για λόγους ανωτέρας βίας δεν καθίσταται δυνατή η εκτέλεση αυτής. Το άρθρο αυτό ουσιαστικά περιγράφει ένα εκ των αιτίων που μπορούν να οδηγήσουν στην μονομερή λύση της σύμβασης, περίπτωση η οποία αναλύεται εκτενώς παρακάτω. Επιπρόσθετα, κατ' εξαίρεση εάν προκληθεί ζημία σε εγκαταστάσεις είτε μηχανήματα του αναδόχου κατά την εκπόνηση του έργου και για λόγους ανωτέρας βίας, υφίσταται η δυνατότητα αποζημίωσης του αναδόχου. Αντίστροφα, ανάλογα το είδος και την έκταση της ζημίας και ο ανάδοχος μπορεί να καταστεί υπεύθυνος ¹⁶⁹.

Εκτός από την πλήρη ματαίωση της σύμβασης καθίσταται δυνατή και η αναπροσαρμογή του συμβατικού δεσμού, όπως έχει πραγματοποιηθεί στο παρελθόν και συμπεριληφθεί στην ελληνική νομολογία, σε περιπτώσεις όπου κρίνεται από τα ελληνικά δικαστήρια ως μη απαραίτητη η λύση της σύμβασης, αλλά υφίσταται

¹⁶⁹ Όπως ορίζει το άρθρο 157§1 Ν 4412/2016 Βλάβες στα έργα – αποζημιώσεις.

δυνατότητα εκτέλεσής της υπό διαφορετικούς όρους. Πρόκειται, δηλαδή, για γεγονότα που προκαλούν σχετική δυσχέρεια προς την εκπλήρωση της σύμβασης και όχι απόλυτη¹⁷⁰.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα μεταβολής των όρων της σύμβασης αποτελεί η απόφαση Α1728/52 του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με αίτηση ακυρώσεως κατά σύμβασης με το ελληνικό δημόσιο της εριοβιομηχανίας Νάουσας Λαναρά – Κύρτση και σια. Η προαναφερθείσα σύμβαση αφορούσε την παραγωγή στρατιωτικών στολών και χλαινών, ωστόσο η τιμή της πρώτης ύλης (ερίου) αυξήθηκε κατά 40% κατά τις πρώτες ημέρες της σύμβασης. Η εριοβιομηχανία ζήτησε αναθεώρηση των όρων δεδομένης της ζημίας που θα προκαλούταν από την άνοδο της τιμής της πρώτης ύλης, ωστόσο το αρμόδιο υπουργείο απεφάνθη αρνητικά με αποτέλεσμα η πρώτη να αποταθεί στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Το ΣτΕ δικαίωσε την εριοβιομηχανία επιβάλλοντας αναθεώρηση της σύμβασης υπό το σκεπτικό της απρόβλεπτης μεταβολής των οικονομικών συνθηκών κατά την κατάρτιση της σύμβασης, ενώ ταυτόχρονα συνέδραμαν χαρακτηριστικά όπως ο μη παροδικός ή πρόσκαιρος χαρακτήρας της αύξησης των τιμών αλλά και οι τάσεις περαιτέρω αύξησης των τιμών¹⁷¹.

Η απόφαση αυτή αποτέλεσε την πρώτη απόφαση παραδοχής από ελληνικό δικαστήριο της ανωτέρας βίας στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων και θεωρήθηκε ότι βασίστηκε στην γαλλική θεωρία του απρόβλεπτου, καθότι έως εκείνη την στιγμή δεν υπήρχε απόφαση δικαστηρίου που να λαμβάνει υπ' όψιν την αδυναμία πρόβλεψης μεταβολής συνθηκών¹⁷². Τέτοιες αποφάσεις από τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων αποτελούν σημαντικό έρεισμα για την μετέπειτα νομοθεσία αλλά και εκδίκαση παρόμοιων υποθέσεων, καθώς τίθενται οι βάσεις για την κατά το δυνατόν πρόληψη παρομοίων καταστάσεων ή έστω διαχείρισή τους.

¹⁷⁰Ι. Κοϊμτζόγλου, Μορφές της απρόβλεπτης μεταβολής των συνθηκών εκτέλεσης των διοικητικών συμβάσεων, Θεσσαλονίκη 1997, σσ. 44-45 και 55.

¹⁷¹Ό.π. σσ. 46-48

¹⁷²Ι. Κοϊμτζόγλου, Μορφές της απρόβλεπτης μεταβολής των συνθηκών εκτέλεσης των διοικητικών συμβάσεων, Θεσσαλονίκη 1997, σελ. 47

Συνολικά, το άρθρο 204 του Ν 4412/2016 είναι αυτό που ορίζει την ικανότητα αναφοράς του αναδόχου για περίπτωση ανωτέρας βίας. Σύμφωνα με αυτό, προβλέπεται η έγγραφη αναφορά εντός είκοσι ημερών στην αναθέτουσα αρχή καθώς και η προσκόμιση αποδεικτικών στοιχείων, ούτως ώστε αυτή να αποφασίσει θετικά ή αρνητικά σχετικά με τα μέτρα που πρόκειται να ληφθούν. Με το άρθρο αυτό ουσιαστικά προωθείται η προστασία του αναδόχου απέναντι στα φαινόμενα ανωτέρας βίας καθώς και την ενδεχόμενη ζημία προκαλείται από αυτά. Διαφαίνεται δε, η προστατευτική υπόσταση του κράτους το οποίο και αναγνωρίζει το επιχειρηματικό ρίσκο του οικονομικού φορέα - αντισυμβαλλόμενου και τον προστατεύει στο βαθμό του δυνατού.

Τέλος, το άρθρο 157 του ιδίου περί βλαβών και αποζημιώσεων στο πεδίο των δημοσίων έργων αναφέρεται ιδιαίτερα στην περίπτωση της ανωτέρας βίας. Δεδομένης της φύσης των τεχνικών έργων, αυτά είναι συχνά εκτεθειμένα σε καιρικά φαινόμενα είτε άλλα στοιχεία που μπορούν να προκαλέσουν σημαντικά προβλήματα ως προς την ομαλή εκτέλεσή τους. Για το λόγο αυτό και το κράτος ως αντισυμβαλλόμενος αναγνωρίζει συγκεκριμένα γεγονότα ως ανωτέρα βία, σύμφωνα και με το ευρωπαϊκό δίκαιο ασφαρίζοντας ουσιαστικά τον ανάδοχο. Η δυνατότητα αυτή υπογραμμίζεται ότι εφαρμόζεται κατ' εξαίρεση, ενώ δύναται σε πρώτο βαθμό να απορριφθεί από την αναθέτουσα αρχή και να οδηγήσει σε δικαστική προσφυγή¹⁷³.

¹⁷³ Άρθρο 157§1 Ν 4412/2016 ΦΕΚ 147/Α/2016

4.2 Αθέτηση συμβατικών υποχρεώσεων

Παρά την προσπάθεια του νομοθέτη για πρόβλεψη όλων των πιθανών προβλημάτων που δύνανται να ανακύψουν κατά την εκτέλεση μίας δημόσιας σύμβασης, υφίσταται πάντα η πιθανότητα αθέτησης των οριζόμενων υποχρεώσεων από τον ανάδοχο. Είναι, βέβαια, προφανές ότι κατά την υπογραφή μίας σύμβασης λαμβάνονται προληπτικά μέτρα και για αυτές τις περιπτώσεις, ούτε αυτά ωστόσο μπορούν να εγγυηθούν την απόλυτη προστασία της Αρχής από τυχόν παράβαση των προσυμφωνηθέντων όρων, με αποτέλεσμα εν τέλει να απαιτείται η δικαστική συνδρομή προς επίλυση των διαφορών.

Ο Ν. 4412/2016 έχει προβλέψει σχετικά με την παράβαση των όρων της σύμβασης, εισάγοντας ένα προστατευτικό πλαίσιο για την αναθέτουσα αρχή. Πιο συγκεκριμένα, στον προαναφερθέντα νόμο ορίζονται δύο κατηγορίες όρων τις οποίες οφείλει να πληρεί ο οικονομικός φορέας. Πρόκειται κατ' αρχάς για τους όρους της σύμβασης, όπως αυτοί ορίζονται στο άρθρο 130 οι οποίοι είναι γενικοί και αφορούν κάθε μορφή σύμβασης, είτε πρόκειται για σύμβαση έργου, προμηθειών είτε υπηρεσιών. Αφορούν την τήρηση του περιβαλλοντικού, εργατικού και κοινωνικο-ασφαλιστικού δικαίου, όπως αυτά ισχύουν κατά την κείμενη εθνική και κοινοτική νομοθεσία, ενώ ανάλογους όρους επιβάλλει και η αναθέτουσα αρχή εφόσον αυτοί είναι σχετικοί με τον χαρακτήρα της σύμβασης¹⁷⁴. Με την υποβολή, λοιπόν, της συμμετοχής του υποψηφίου στον εκάστοτε διαγωνισμό, αυτός δεσμεύεται για την τήρηση των όρων αυτών, επισφραγίζοντάς την με την υπογραφή του ανάλογου ΕΕΕΣ ή ΤΕΥΔ.

Στην περίπτωση, ωστόσο, που αυτό δηλώνεται ψευδώς και ο οικονομικός φορέας παραβαίνει τους ορισθέντες όρους, τότε η αναθέτουσα αρχή έχει το δικαίωμα επιβολής κυρώσεων. Σύμφωνα με αυτές, ο οικονομικός φορέας κηρύσσεται έκπτωτος και η καταβληθείσα εγγύηση συμμετοχής καταπίπτει υπέρ της αναθέτουσας αρχής, ενώ καλείται ο προσφέρων με την επόμενη συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά για την κατάθεση των δικαιολογητικών κατακύρωσης¹⁷⁵.

¹⁷⁴Επί παραδείγματι, δύνανται να τεθούν κάποιοι επιπλέον περιβαλλοντικοί όροι, αναλόγως της τοποθεσίας που αφορά η συγκεκριμένη σύμβαση. Άρθρο 130§2 Ν 4412/2016 ΦΕΚ 147/Α/2016

¹⁷⁵ Άρθρο 130§1 και άρθρο 105§5 Ν 4412/2016 ΦΕΚ 147/Α/2016

Πέραν όμως των όρων αυτών, υφίστανται και οι επιμέρους όροι που επιβάλλονται από την αναθέτουσα αρχή σχετικά με την εκτέλεση της σύμβασης, ιδιαίτερα δε όταν αυτή αφορά την εκτέλεση έργου. Σύμφωνα, λοιπόν, με το άρθρο 138 του προαναφερθέντος νόμου¹⁷⁶, ορίζεται ότι ο ανάδοχος υποχρεούται κατά την εκτέλεση της σύμβασης να ακολουθεί τους όρους που επιβάλλει η αναθέτουσα αρχή, όπως ακριβώς αυτοί έχουν συμφωνηθεί. Πέραν δε των γενικών όρων που ορίζονται στο ανάλογο ΕΕΕΣ ή ΤΕΥΔ, ο ανάδοχος δεσμεύεται να τηρεί τους συγκεκριμένους όρους που ορίζονται εντός της εκάστοτε σύμβασης σχετικά με τα τεχνικά χαρακτηριστικά του έργου, ούτως ώστε το τελικό αποτέλεσμα να συμβαδίζει με την προηγηθείσα μελέτη του έργου και να μην διαφέρει ως προς τα χαρακτηριστικά του¹⁷⁷. Οι ίδιες υποχρεώσεις ισχύουν και στις περιπτώσεις των υπολοίπων συμβάσεων εκτός των συμβάσεων έργων. Έτσι και στην περίπτωση των συμβάσεων προμηθειών ορίζεται ειδική επιτροπή που ελέγχει εάν συμβαδίζουν τα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά των παραληφθέντων προμηθειών με τα οριζόμενα στην σύμβαση¹⁷⁸.

Από τις νομοθετικές αυτές διατάξεις διαφαίνεται ο προληπτικός χαρακτήρας της σύναψης δημοσίων συμβάσεων, καθώς επιχειρείται η προστασία του δημοσίου συμφέροντος από κάθε πιθανή μορφή εκμετάλλευσης. Ιδιαίτερα δε στην περίπτωση των δημοσίων έργων, όπου και συνήθως γίνεται λόγος για μεγαλύτερα οικονομικά μεγέθη καθώς και πιθανότητα μεγαλύτερης οικονομικής ζημίας προς το κράτος, μία σημαντική μορφή πρόληψης αποτελεί η καθιέρωση της εγγύησης συμμετοχής. Η εγγύηση αυτή αποτελεί ένα συγκεκριμένο χρηματικό ποσό, το οποίο καλείται να καταβάλει κάθε υποψήφιος οικονομικός φορέας προκειμένου να συμμετάσχει σε δημόσιο διαγωνισμό. Το ύψος αυτού ορίζεται κατά το νόμο στο 2% της αξίας της σύμβασης¹⁷⁹ ή του τμήματος της σύμβασης για την αναδοχή του οποίου θέτει υποψηφιότητα.

¹⁷⁶ Άρθρο 138 Ν 4412/2016 ΦΕΚ 147/Α/2016

¹⁷⁷ Άρθρα 72 και 138 § 2 Ν 4412/2016 ΦΕΚ 147/Α/2016

¹⁷⁸ Άρθρο 215§ 3 Ν 4412/2016 ΦΕΚ 147/Α/2016

¹⁷⁹ Άνευ των δικαιωμάτων προαίρεσης και παράτασης της σύμβασης και του ΦΠΑ, όπως ορίζει το Άρθρο 302§1 Ν 4412/2016 ΦΕΚ 147/Α/2016

Στην περίπτωση που ο ανάδοχος του έργου υποπέσει σε αθέτηση των συμβατικών του υποχρεώσεων, η εγγύηση συμμετοχής καταπίπτει υπέρ της αναθέτουσας αρχής του έργου. Σκοπός αυτού είναι η αποκατάσταση της προκληθείσας ζημίας από πράξη ή αμέλεια του αναδόχου¹⁸⁰.

Η κατάπτωση της εγγύησης συμμετοχής, μαζί με την επιβολή προστίμων, αποτελεί το πρώτο εκ των τεσσάρων ειδών κυρώσεων που επιβάλλονται στην περίπτωση αθέτησης συμβατικών υποχρεώσεων¹⁸¹. Κλιμακωτά, οι κυρώσεις γίνονται βαρύτερες αναλόγως και της βαρύτητας της αθέτησης υποχρέωσης του αναδόχου, γεγονός που επαφίεται στην διακριτική ευχέρεια της διοικήσεως. Έτσι, βαρύτερη μορφή κύρωσης από την προαναφερθείσα αποτελεί η υποκατάσταση του αντισυμβαλλομένου της διοίκησης. Η υποκατάσταση αυτή αφορά συγκεκριμένα τις συμβατικές υποχρεώσεις που ο ίδιος αρνείται να εκπληρώσει, με το κόστος αλλά και τον κίνδυνο των εργασιών να βαρύνουν τον ίδιο¹⁸², ενώ σκοπός αυτής είναι η πραγματοποίηση ενεργειών που συμβάλλουν στην λειτουργικότητα της σύμβασης.

Περαιτέρω, τρίτη μορφή κύρωσης και ακόμα βαρύτερη από τις προηγούμενες είναι η μη αυτοδίκαιη λύση της σύμβασης που συνεπάγεται την έκπτωση του αναδόχου και την άσκηση από πλευράς του δημοσίου του δικαιώματος υπαναχώρησης¹⁸³. Όπως σημειώνει ο Κοϊμτζόγλου, πρόκειται για συμπεριφορά «...η οποία δεν συνίσταται στην απλή αθέτηση κάποιων συμβατικών υποχρεώσεων, αλλά υποδηλώνει είτε την ανικανότητά του, είτε την αδιαφορία του να εκπληρώσει συνολικά τις συμβατικές υποχρεώσεις που ανέλαβε με την κατάρτιση της διοικητικής σύμβασης...»¹⁸⁴. Δεν πρόκειται, λοιπόν, για περίπτωση απλής αμέλειας οι συνέπειες της οποίας μπορούν να αναστραφούν με δράση είτε του αντισυμβαλλομένου είτε της διοίκησης, αλλά για περιπτώσεις όπου ο ανάδοχος δεν παρουσιάζεται καθόλου προς υπογραφή της σύμβασης, είτε καθυστερεί αδικαιολόγητα την εκτέλεση αυτής με απότοκο την απασχόληση διοικητικών πόρων του κράτους.

¹⁸⁰Ι. Κοϊμτζόγλου, Μορφές της απρόβλεπτης μεταβολής των συνθηκών εκτέλεσης των διοικητικών συμβάσεων, Θεσσαλονίκη 1997, σελ. 254

¹⁸¹Ό.π. σελ.252

¹⁸²Ι. Κοϊμτζόγλου, Μορφές της απρόβλεπτης μεταβολής των συνθηκών εκτέλεσης των διοικητικών συμβάσεων, Θεσσαλονίκη 1997, σελ. 255

¹⁸³Ό.π. σελ. 255

¹⁸⁴Ι. Κοϊμτζόγλου, Μορφές της απρόβλεπτης μεταβολής των συνθηκών εκτέλεσης των διοικητικών συμβάσεων, Θεσσαλονίκη 1997, σελ. 256

Τέλος, η βαρύτερη αλλά και πιο σπάνια μορφή κύρωσης για την αθέτηση των συμβατικών υποχρεώσεων είναι η ποινική¹⁸⁵. Αυτή η μορφή κύρωσης επιβάλλεται στην περίπτωση που από αμέλεια ή πράξη του αναδόχου προκληθεί θάνατος ή βαριά σωματική βλάβη, με αποτέλεσμα να μην θεωρείται απλά αθέτηση συμβατικών υποχρεώσεων αλλά σοβαρό ποινικό αδίκημα, το οποίο μάλιστα επισύρει αναλόγως ποινή κάθειρξης έως και δέκα ετών¹⁸⁶. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα υπόθεσης αθέτησης συμβατικής υποχρέωσης που έφτασε στο Διοικητικό Εφετείο Αθηνών είναι η περίπτωση αγωγής του Ελληνικού Πολεμικού Ναυτικού προς φυσικό πρόσωπο – ανάδοχο σύμβασης προμηθειών, λόγω πρόκλησης βλάβης κατά την παράδοση των συμφωνηθέντων υλικών. Στην περίπτωση αυτή το Εφετείο αξίωσε την επιστροφή του τιμήματος της αξίας της σύμβασης προμήθειας υλικών αλλά και επιπλέον αποζημίωση προς το ελληνικό δημόσιο, για την αποκατάσταση της προκληθείσας βλάβης¹⁸⁷.

Εν κατακλείδι, παρατηρείται ότι η περίπτωση της αθέτησης συμβατικών υποχρεώσεων αποτελεί ένα συχνό φαινόμενο, το οποίο μπορεί να θέσει σε κίνδυνο την αποτελεσματικότητα όσο και την οικονομικότητα των δημοσίων συμβάσεων και μάλιστα χωρίς ευθύνη του δημοσίου. Σε μία τέτοια περίπτωση η σύμβαση όχι μόνο κρίνεται αναποτελεσματική ως προς τον πάγιο σκοπό της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, όσο και προκαλεί κατασπατάληση πόρων καθώς πέραν της οικονομικής ζημίας που δύναται να προκληθεί, απασχολεί διοικητικό προσωπικό για περαιτέρω χρονικό διάστημα και διαδικασίες από τις αναμενόμενες. Προς αποφυγή τέτοιων καταστάσεων, έχει παγιωθεί ένα ευρύ νομοθετικό πλαίσιο τόσο εντός του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων όσο και του ποινικού κώδικα, με εξίσου προληπτικό αλλά και κατασταλτικό χαρακτήρα. Με την πρότερη λήψη μέτρων όπως η θέση όρων και η απαίτηση οικονομικών εγγυήσεων, ελαττώνεται ο πιθανός κίνδυνος δημόσιας ζημίας. Ταυτόχρονα, η πρόβλεψη του νόμου περί επιβολής κλιμακωτών κυρώσεων, αναλόγως του βάρους της αθέτησης των συμβατικών υποχρεώσεων, συμβάλλει ακόμα περισσότερο στην αποφυγή τέτοιων περιπτώσεων προληπτικά, αλλά και στην απόδοση ευθυνών και αποκατάστασης της προκληθείσας

¹⁸⁵ Ο.π. σελ. 257

¹⁸⁶ Άρθρο 287 Ποινικού Κώδικα, Παραβίαση κανόνων οικοδομικής (Ν 4619/2019, ΦΕΚ 95/Α/11.6.2019)

¹⁸⁷ Απόφαση υπ' αριθμ. 2755/2019 (17^ο Τριμελές) Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, (τελευταία πρόσβαση στις 6/12/2020)

ζημίας στο δημόσιο, ούτως ώστε τελικώς να πραγματοποιείται ο στόχος της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος.

4.3 Μονομερής λύση σύμβασης

Κατά την κατάρτιση των όρων της σύμβασης, όταν αυτή αφορά έργα και μελέτες που παρουσιάζουν εκ των πραγμάτων μακρά χρονική διάρκεια έως την περάτωσή τους, η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να αναφέρει ρητά την διάρκεια της σύμβασης. Τυπικά, η διάρκεια αυτή αναφέρεται συγκεκριμένα στην σύμβαση ως χρονική διάρκεια περάτωσης του έργου συνολικά, αλλά και των τμημάτων αυτού (ως συνολική προθεσμία και τμηματικές προθεσμίες) κατά το άρθρο 147 του Ν 4412/2016. Γίνεται, λοιπόν, λόγος για την λύση των συμβάσεων μετά το πέρας της χρονικής διάρκειας, με πάγιες νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν κάθε ανάλογη περίπτωση σύμβασης έργου ή μελέτης. Πρόκειται, προφανώς, για απρόσωπους και αφηρημένους κανόνες δικαίου που εφαρμόζονται σε όμοιες περιπτώσεις ¹⁸⁸.

Υφίσταται, ωστόσο, η δυνατότητα για σοβαρό λόγο η αναθέτουσα αρχή να ζητήσει την λύση της σύμβασης προ της περάτωσης του έργου. Η περίπτωση αυτή έγκειται στο δικαίωμα της διοίκησης να κάνει χρήση μίας επιφυλάξεως διατυπωμένης ως όρο της σύμβασης, όπου γίνεται λόγος για νόμους – μέτρα¹⁸⁹, οπότε και προαναφέρεται ρητά εντός της σύμβασης. Η περίπτωση αυτή αποτελεί την μονομερή λύση της σύμβασης, ως δικαίωμα της αναθέτουσας αρχής και προβλέπεται στο άρθρο 133 του Ν 4412/2016.

Σύμφωνα με τον παραπάνω νόμο, οι λόγοι που μπορούν να οδηγήσουν σε μονομερή λύση της σύμβασης είναι η ουσιώδης τροποποίηση των όρων αυτής, η διαπίστωση από πλευράς της αρχής ότι ο ανάδοχος εμπίπτει σε λόγους αποκλεισμού του ή η αθέτηση των υποχρεώσεων του αναδόχου, όπως αυτές ορίζονται ρητά στο κείμενο της σύμβασης.

¹⁸⁸ Β. Σκουρής, Διοικητικές συμβάσεις και δημόσια έργα, Θεσσαλονίκη 1997, σσ. 22-23

¹⁸⁹ Βλ. το ίδιο σελ. 22

Η πρώτη περίπτωση αφορά την μεταβολή των όρων της σύμβασης κατόπιν μεταβολής του νομοθετικού πλαισίου στο οποίο αυτή εντάσσεται, συχνά με την χρήση νόμων – μέτρων. Με τον τρόπο αυτό, όπως αναφέρει και ο Β. Σκουρής, επιβάλλεται συνήθως η λύση της σύμβασης δεδομένου ότι έχουν μεταβληθεί τα αρχικά δεδομένα σύμφωνα με τα οποία αυτή συνάφθηκε και ως εκ τούτου θεωρείται άκυρη¹⁹⁰. Τέτοια περίπτωση αποτελεί για παράδειγμα ο Ν 141/1975 «Περί αναθεώρησης ή ανακλήσεως των κατά το Ν.Δ. 2687/1953 εγκριτικών πράξεων και αναθεώρησης ή λύσεως των κατά το αυτό Ν.Δ. συμβάσεων της δικτατορικής περιόδου». Με τον συγκεκριμένο νόμο αναθεωρούνταν από την μεταπολίτευση οι όροι των συμβάσεων του δημοσίου που είχαν συναφθεί κατά την περίοδο της δικτατορίας, είτε ακόμα και λύονταν¹⁹¹. Εντούτοις, πρέπει να αναφερθεί ότι η λύση των συμβάσεων αυτών δεν θεωρούνταν ακριβώς μονομερής, δεδομένου ότι ο νόμος παρείχε την δυνατότητα και στον ανάδοχο να απαιτήσει την λύση της σύμβασης εφόσον δεν συμφωνούσε με την μεταβολή των όρων αυτής (άρθρο 2§3).

Η δεύτερη περίπτωση αφορά την έκπτωση του αναδόχου εφόσον διαπιστωθεί ότι συντρέχουν λόγοι αποκλεισμού του από τον διαγωνισμό, οι οποίοι δεν είχαν γίνει εξ αρχής γνωστοί στην αναθέτουσα αρχή. Η μονομερής λύση της σύμβασης σε αυτήν την περίπτωση αναγνωρίζεται από το νόμο στο άρθρο 73§1 και 2 του Ν 4412/2016, σύμφωνα με το οποίο αποκλείονται από την διαδικασία οικονομικοί φορείς εις βάρος των οποίων εκκρεμούν αμετάκλητες καταδικαστικές αποφάσεις για συγκεκριμένους λόγους όπως είναι η συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση, η δωροδοκία, η απάτη, η συμμετοχή σε τρομοκρατικές οργανώσεις ή νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Επίσης, λόγους αποκλεισμού συνιστούν η παράλειψη εκπλήρωσης υποχρεώσεων προς το δημόσιο, η φοροδιαφυγή και η επιβολή προστίμου στον ανάδοχο από το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας για παραβίαση της εργατικής νομοθεσίας.

Η τρίτη περίπτωση μονομερούς λύσης της σύμβασης έγκειται στην αθέτηση των υποχρεώσεων του αναδόχου, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 18§2 της Οδηγίας 2014/44/ΕΕ. Σύμφωνα με αυτό «...κατά την εκτέλεση των δημόσιων συμβάσεων, οι οικονομικοί φορείς τηρούν τις ισχύουσες υποχρεώσεις στους τομείς του

¹⁹⁰Β. Σκουρής, Διοικητικές συμβάσεις και δημόσια έργα, Θεσσαλονίκη 1997, σσ. 22-23

¹⁹¹Ν 141/1975, ΦΕΚ Α/179/1975 «Περί αναθεώρησης ή ανακλήσεως των κατά το Ν.Δ. 2687/1953 εγκριτικών πράξεων και αναθεώρησης ή λύσεως των κατά το αυτό Ν.Δ. συμβάσεων της δικτατορικής περιόδου».

περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου, που έχουν θεσπισθεί με το ενωσιακό δίκαιο, το εθνικό δίκαιο, συλλογικές συμβάσεις ή διεθνείς διατάξεις περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου...». Οι υποχρεώσεις αυτές αφορούν επί παραδείγματι ζητήματα όπως την παιδική εργασία, την ίση αμοιβή ή τα επιτρεπόμενα όρια περιβαλλοντικής ρύπανσης, ενώ η παραβίασή τους συνιστά όχι μόνο έκπτωση του αναδόχου και λύση της σύμβασης αλλά και προσφυγή λόγω παραβάσεως αυτών¹⁹².

Οι περιπτώσεις εφαρμογής της μονομερούς λύσης της σύμβασης ορίζονται επακριβώς από το νόμο, με σκοπό την αποφυγή κατάχρησης εξουσίας της διοικήσεως. Πράγματι, η ίδια η μονομερής φύση της λύσεως θα μπορούσε να οδηγήσει σε κατάχρηση εξουσίας εάν δεν ορίζονταν εξαντλητικά οι περιπτώσεις εφαρμογής της, εάν για παράδειγμα επαφιόταν στην διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής. Με τον τρόπο αυτό και παρά το γεγονός ότι αποτελεί μονομερές δικαίωμα της διοίκησης, ο νόμος προστατεύει επαρκώς και τον οικονομικό φορέα που αναλαμβάνει ως ανάδοχος από πιθανή βλαπτική δράση της διοικήσεως¹⁹³.

Εν κατακλείδι, με τα εργαλεία αυτά ο νόμος αναγνωρίζει στην αναθέτουσα αρχή την δυνατότητα λύσης της σύμβασης σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Αποτελεί δε μέσο έννομης προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο αντιπροσωπεύεται και προστατεύεται από την αναθέτουσα αρχή¹⁹⁴.

¹⁹²Βλ. άρθρο 18§2 της Οδηγίας 2014/44/ΕΕ / Έγγραφο 32014L0024 αλλά και άρθρο 258 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ε.Ε.

¹⁹³*I. Κοϊμιτζόγλου*, Μορφές της απρόβλεπτης μεταβολής των συνθηκών εκτέλεσης των διοικητικών συμβάσεων, Θεσσαλονίκη 1997, σσ. 280

¹⁹⁴*B. Σκουρής*, Διοικητικές συμβάσεις και δημόσια έργα, Θεσσαλονίκη 1997, σελ.23

4.4 Διαφθορά

Στο πέρασ των ετών, τα φαινόμενα διαφθοράς χαρακτηρίζονται από διαρκή και παγκόσμιο χαρακτήρα, καθώς εμφανίζουν συνέχεια στον χρόνο, ενώ ταυτόχρονα δεν αφορούν ένα συγκεκριμένο πρότυπο χωρών, αλλά αντιθέτως δύνανται να εμφανιστούν σε οποιαδήποτε χώρα, ανεξαρτήτως οικονομικού προφίλ¹⁹⁵.

Παρά το γεγονός ότι δεν υφίσταται ένας απόλυτος ορισμός του φαινομένου της διαφθοράς¹⁹⁶, λόγω της σημαντικής πολυμορφίας που εμφανίζει¹⁹⁷, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ (και τον πιο ευρέως αποδεκτό ορισμό του φαινομένου) η διαφθορά ορίζεται ως η «κατάχρηση ανατεθειμένης εξουσίας με σκοπό το προσωπικό όφελος»¹⁹⁸. Τον ίδιο ορισμό της διαφθοράς παραθέτει και η Παγκόσμια Τράπεζα, υπογραμμίζοντας την πολυμορφία που παρουσιάζει και τονίζοντας τις ιδιαίτερες μορφές που μπορεί να λάβει όπως ο νεποτισμός, η πατρωνία ή η δωροδοκία μεταξύ άλλων¹⁹⁹.

Η ύπαρξη του φαινομένου της διαφθοράς συνεπάγεται ένα πλήθος συνεπειών τόσο για τον δημόσιο, όσο και για τον ιδιωτικό τομέα. Οι συνέπειες αυτές εμφανίζουν μία αλυσιδωτή δομή, θα μπορούσε να πει κανείς, δεδομένου του γεγονότος ότι η μία προκαλεί ή προϋποθέτει την άλλη. Σε αυτές, λοιπόν, τις συνέπειες συμπεριλαμβάνονται μεταξύ άλλων, η κατάλυση της νομιμότητας, η υπονόμηση των θεσμών, η παγίωση αθέμιτων πρακτικών και μέσων, η απαξία της ηθικής, αλλά και πιο χειροπιαστά ζητήματα όπως η συρρίκνωση των δημοσίων εσόδων²⁰⁰. Εξ αυτών εξάγεται το συμπέρασμα ότι τα αίτια της διαφθοράς όπως ο αμοραλισμός συνεπάγονται την εφαρμογή αθέμιτων πρακτικών, που εν κατακλείδι οδηγούν στο οικονομικό κόστος, με σημαντικές επιπτώσεις και ως προς την αποτελεσματικότητα των συναπτόμενων συμβάσεων.

¹⁹⁵ Π.Ε. Δέγλερης, Διαφθορά και δημόσιες συμβάσεις, Αθήνα 2012 σσ. 3-5

¹⁹⁶ Μ. Γ. Βενετσανοπούλου, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στην δημόσια διοίκηση, ελεγκτικοί μηχανισμοί, Αθήνα Θεσσαλονίκη 2014, σελ. 15

¹⁹⁷ Π. Καρκατσούλης, Διαφθορά και διακυβέρνηση. Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, Τεύχος 15, Αθήνα 2005, σσ. 45-46

¹⁹⁸ ΟΟΣΑ, Εγχειρίδιο Τυποποιημένων Διαδικασιών για την Αναθεώρηση του Σχεδίου Δράσης για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς 2018 (τελευταία πρόσβαση στις 27/10/2020)

¹⁹⁹ Ιστοσελίδα Παγκόσμιας Τράπεζας, Helping Countries Combat Corruption : The Role of the World Bank, 2. Corruption and Economic Development (τελευταία πρόσβαση στις 1/11/2020). Συγκεκριμένα, η διαφθορά ορίζεται ως «*the abuse of public office for private gain*».

²⁰⁰ Μ. Γ. Βενετσανοπούλου, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στην δημόσια διοίκηση, ελεγκτικοί μηχανισμοί, Αθήνα Θεσσαλονίκη 2014, σελ. 31

Το κόστος αυτό δεν το επωμίζεται μόνο το ελληνικό δημόσιο, αλλά πολύ περισσότερο αυτό μετακυλά στην ελληνική κοινωνία η οποία και αναλαμβάνει να το αναπληρώσει. Το γεγονός αυτό οδηγεί στη μείωση των κοινωνικών παροχών, την ύπαρξη εισοδηματικών ανισοτήτων καθώς και μείωση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς το κράτος²⁰¹.

Το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί πάγιο χώρο εμφάνισης του φαινομένου της διαφθοράς (υπό την μορφή της εξυπηρέτησης ιδίου οφέλους)²⁰² τόσο στην Ελλάδα όσο και στο εξωτερικό²⁰³. Αιτία αποτελεί η ίδια η φύση του συγκεκριμένου πεδίου, καθώς χαρακτηρίζεται από την σύγκρουση ιδιωτικού και δημοσίου συμφέροντος²⁰⁴, εφόσον γίνεται λόγος για πραγματοποίηση συναλλαγών μεταξύ των επιχειρήσεων και του δημοσίου.

Η διαφθορά στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων χαρακτηρίζεται κυρίως ως μείζουσα παρά ως μικρής κλίμακας²⁰⁵. Ως μείζουσα (*grand corruption*) θεωρείται η διαφθορά μεγάλης κλίμακας στην οποία εμπλέκονται στελέχη ανώτατων κυβερνητικών κλιμακίων, πολιτικών κομμάτων και ανώτατα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, με σκοπό την εκμετάλλευση της αυξημένης ισχύος προς όφελος λίγων και εις βάρος πολλών, ενώ στην πλειονότητα τέτοιων περιπτώσεων, όπως αναφέρει η Διεθνής Διαφάνεια, δεν επιβάλλονται ποινές²⁰⁶.

Οι συνέπειες της ύπαρξης διαφθοράς στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων είναι εξίσου σημαντικές και εκτεταμένες όπως και σε κάθε άλλο πεδίο. Οι κύριες εξ αυτών είναι η αποτυχία αποτελεσματικότητας της δημοσιονομικής διαχείρισης της δημόσιας αρχής²⁰⁷ και η αποτυχία εξυπηρέτησης του σκοπού της, που δεν είναι άλλος από την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Η αποτυχία αποτελεσματικότητας των διοικητικών αρχών συνεπάγεται σημαντικές καθυστερήσεις είτε ακόμα και την

²⁰¹Θεματικό ενημερωτικό δελτίο ευρωπαϊκού εξαμήνου, Καταπολέμηση της διαφθοράς (τελευταία πρόσβαση στις 4/11/2020), σελ.2

²⁰² Σ. *Ματθίας*, Διαφθορά και κρατική εξουσία. Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, Τεύχος 15, Αθήνα 2005, σσ. 45-46

²⁰³ Ειδικό Ευρωβαρόμετρο για την διαφθορά, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Φεβρουάριος 2014 (τελευταία πρόσβαση στις 6/11/2020), σελ. 6

²⁰⁴Μ. Γ. *Βενετσανοπούλου*, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στην δημόσια διοίκηση, ελεγκτικοί μηχανισμοί, Αθήνα Θεσσαλονίκη 2014, σελ. 18

²⁰⁵Π. *Καρκατσούλης*, Διαφθορά και διακυβέρνηση. Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, Τεύχος 15, Αθήνα 2005, σελ. 52

²⁰⁶ Transparency International, What is grand corruption and how can we stop it? (τελευταία πρόσβαση στις 6/11/2020)

²⁰⁷Σ. Ν. *Κτιστάκη*, Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση, Αθήνα 2014, σελ. 77

μη περάτωση έργων, για τα οποία ωστόσο έχουν χρεωθεί κονδύλια²⁰⁸. Επίσης, είναι πιθανή η κατασκευή κτηρίων κακής ποιότητας, με μικρότερο προϋπολογισμό από τον υπολογισθέντα, λόγω κονδυλίων που χάνονται μέσω των παράνομων οδών της διαφθοράς²⁰⁹. Εξίσου σημαντικές θεωρούνται οι παραβάσεις εκ μέρους των δημοσίων αρχών σε όλα τα στάδια σύναψης της σύμβασης, με αποτέλεσμα να ελλείπει ο προγραμματισμός, να καταλύεται η διαφάνεια και η έννοια του ελεύθερου ανταγωνισμού²¹⁰.

Τέλος, ίσως μία από τις πιο ανησυχητικές συνέπειες της διαφθοράς στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, είναι όχι μόνο η ύπαρξη των εκάστοτε συνεπειών, αλλά η παγίωση αυτών. Τα στοιχεία που παραθέτει η Έκθεση του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου σχετικά με την διαφθορά είναι ενδεικτικά. Σύμφωνα με αυτήν, το 34% των ελληνικών επιχειρήσεων που συμμετείχαν σε δημόσιους διαγωνισμούς θεωρούν ότι απέτυχαν σε δημόσιο διαγωνισμό λόγω φαινομένων διαφθοράς, ενώ το 44% των ερωτηθέντων θεωρούν ότι για την επιτυχία ανάληψης σύμβασης απαιτείται η ύπαρξη πολιτικών διασυνδέσεων²¹¹.

Αλλά και τα στοιχεία του Ευρωβαρομέτρου σχετικά με την διαφθορά ρέπουν προς την ίδια κατεύθυνση, καθώς το 55% των ερωτηθέντων ευρωπαίων πιστεύει ότι επικρατεί διαφθορά στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων και το 99% πιστεύει ότι επικρατεί γενικότερα διαφθορά στις δημόσιες υποθέσεις, ενώ το 14 % θεωρεί ότι οι πολιτικές των εκάστοτε κυβερνήσεων ενάντια στην διαφθορά δεν είναι αποτελεσματικές²¹².

Εξ αυτών των στοιχείων προκύπτει το συμπέρασμα ότι οι πολίτες έχουν γνώση για τις αθέμιτες συμπεριφορές, τόσο εντός του πεδίου των δημοσίων συμβάσεων όσο και στα υπόλοιπα πεδία δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, η γενικευμένη ύπαρξη διαφθοράς και η αναποτελεσματικότητα ως προς την αντιμετώπισή της

²⁰⁸Θ. Γεωργακόπουλος, Ο Νόμος 4412/2016 και τα προβλήματά του, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης διαΝΕΟσις, Αρθρογραφία – Δημόσια Διοίκηση, Οκτώβριος 2020, (τελευταία πρόσβαση στις 6/11/2020)

²⁰⁹ Transparency International, What is grand corruption and how can we stop it? (τελευταία πρόσβαση στις 6/11/2020)

²¹⁰Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Έκθεση Απολογισμού 2019, (τελευταία πρόσβαση στις 7/11/2020) σελ. 57

²¹¹Θεματικό ενημερωτικό δελτίο ευρωπαϊκού εξαμήνου, Καταπολέμηση της διαφθοράς (τελευταία πρόσβαση στις 4/11/2020), σελ. 4

²¹²Ειδικό Ευρωβαρόμετρο για την διαφθορά, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Φεβρουάριος 2014 (τελευταία πρόσβαση στις 6/11/2020), σσ. 6 και 25

οδηγεί τους πολίτες σε συμβιβασμό με την ιδέα της ύπαρξης αυτής και κατά συνέπεια την αποδοχή και παγίωσή της. Περνά έτσι στην κοινή αντίληψη ότι ο εκάστοτε σκοπός μπορεί να εξυπηρετηθεί μόνο με την βοήθεια της διαφθοράς²¹³ και κατά συνέπεια το φαινόμενο παγιώνεται.

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα από την ελληνική νομολογία σχετικά με το φαινόμενο της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις είναι οι αποφάσεις 517/2016 και 716/2019 του Αρείου Πάγου επί της διαιτητικής απόφασης 3690/2014 του Εφετείου Αθηνών²¹⁴. Οι παραπάνω αποφάσεις αφορούν υπόθεση εμφάνισης διαφθοράς σε συμβάσεις προμήθειας και τοποθέτησης υπολογιστικών συστημάτων ασφαλείας που προορίζονταν για χρήση από ελληνικά Υπουργεία και υπηρεσίες κατά την διάρκεια των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004, οπότε και υπήρχαν αυξημένες ανάγκες ασφαλείας στην χώρα.

Πιο συγκεκριμένα, το Ελληνικό Δημόσιο κινήθηκε νομικά εναντίον της εταιρείας αμερικανικών συμφερόντων SAIC η οποία είχε ορίσει ως υπεργολάβο την γερμανική εταιρεία SIEMENS²¹⁵, με κατηγορίες για δωροδοκία στελεχών υπουργείων και πολιτικών κομμάτων με σκοπό την εξασφάλιση του διαγωνισμού καθώς και την μετέπειτα δημιουργία νέων συμβάσεων απ' ευθείας ανάθεσης σε εταιρείες με αντικείμενο την συμβουλευτική, οι οποίες δικαιολογούσαν την ύπαρξη τους ως συμβουλευτικές εταιρείες. Εντούτοις, οι εταιρείες αυτές παρουσίαζαν ασάφεια ως προς το αντικείμενό τους, την ονομαστικοποίηση των μετοχών αλλά και τον ρόλο τους στην σύμβαση, ενώ προς αυτές διακινούνταν σημαντικά χρηματικά ποσά, με το δικαστήριο να τις χαρακτηρίζει ως «μαύρα ταμεία».

Το Διεθνές Διαιτητικό Δικαστήριο αρχικά δικαίωσε την εταιρεία SAIC, γι' αυτό και το ελληνικό δημόσιο προσέφυγε στο Τριμελές Εφετείο Αθηνών το οποίο αποφάσισε υπέρ του ελληνικού δημοσίου, απαιτώντας αποζημίωση από την εταιρεία με την απόφαση του υπ' αριθμόν 3690/2014. Την απόφαση αυτή προσέβαλλε η εν λόγω εταιρεία στον Άρειο Πάγο, ο οποίος αρχικά αποφάσισε την ακύρωση αυτής και την εκδίκαση υπό νέα σύσταση του Δικαστηρίου²¹⁶, και τελικώς δικαίωσε την

²¹³Π. Καρκατσούλης, Διαφθορά και διακυβέρνηση. Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, Τεύχος 15, Αθήνα 2005, σελ. 50

²¹⁴Ιστοσελίδα Αρείου Πάγου (τελευταία πρόσβαση στις 4/1/2021)

²¹⁵Πρακτικά ολομέλειας, Α' Αναθεωρητική Βουλή, Περίοδος ΙΒ', Σύνοδος Α' Συνεδρίαση ΠΔ' Τρίτη 12 Φεβρουαρίου 2008 (τελευταία πρόσβαση στις 8/11/2020)

²¹⁶ Πολιτική απόφαση Α2 υπ' αριθμόν 517/2016 Αρείου Πάγου (τελευταία πρόσβαση στις 8/11/2020)

εταιρεία με το ελληνικό δημόσιο να υποχρεώνεται σε καταβολή εκ νέου χρηματικών ποσών²¹⁷.

Η προαναφερθείσα υπόθεση διήρκεσε αρκετά χρόνια, καθώς ξεκίνησε από την αγωγή στο Εφετείο Αθηνών από το ελληνικό δημόσιο το 2013 και έκλεισε με την απόφαση του Αρείου Πάγου το 2019, ενώ ταυτόχρονα υπάρχει πληθώρα παραδειγμάτων υποθέσεων σαν την προαναφερόμενη στην ελληνική και ευρωπαϊκή νομολογία. Το γεγονός αυτό, πέρα από την πρακτική υπόσταση του θέματος όσον αφορά τη δημοσιονομική αποτελεσματικότητα και τη σπατάλη πόρων, ταυτόχρονα πλήττει σημαντικά την εμπιστοσύνη των πολιτών προς το κράτος και τους θεσμούς, αποτελώντας αρνητικό παράδειγμα.

Στον αντίποδα και η προσπάθεια αντιμετώπισης του φαινομένου της διαφθοράς από τις αρχές χαρακτηρίζεται με βεβαιότητα ως διαρκής. Στο πέρας των ετών, ένα σημαντικό πλήθος νομοθετημάτων, δράσεων και θεσμών, έχει θεσπιστεί με σκοπό την αντιμετώπιση τέτοιων φαινομένων. Είναι, λοιπόν, γεγονός πως η νομοθεσία που αφορά το φαινόμενο είναι κάθε άλλο παρά ελλιπής.

Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά την πρόληψη της διαφθοράς στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, η ελληνική νομοθεσία προβλέπει ένα πλήθος διατάξεων που καλύπτουν εκτενώς το συγκεκριμένο αντικείμενο. Δεδομένου του γεγονότος ότι η διαφθορά στο συγκεκριμένο πεδίο παρουσιάζει ποικίλες μορφές²¹⁸, είναι προφανές ότι στο πέρας των ετών έχει διαμορφωθεί ένας μεγάλος αριθμός νομοθετημάτων που ρυθμίζει όσο το δυνατόν περισσότερες εκφάνσεις του φαινομένου.

Έρεισμα της νομοθεσίας κατά της διαφθοράς αποτελεί ο Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας σχετικά με τον ορισμό οικονομικών εγκλημάτων που αφορούν τη μη συμμόρφωση με την κείμενη φορολογική νομοθεσία. Σε αυτόν ορίζονται αναλυτικά τα εγκλήματα φοροδιαφυγής όπως για παράδειγμα η απόκρυψη

²¹⁷Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά η απόφαση «προκύπτουν ισχυρότατες ενδείξεις (αν όχι πλήρης απόδειξη) περί του ότι για το συγκεκριμένο έργο ασφάλειας των Ολυμπιακών Αγώνων δεν υπήρξε δωροδοκία ή άλλη διαφθορά σχετικά με τη σύναψη της σύμβασης και των τροποποιήσεων της, ούτε με τη συνολική παραλαβή του έργου (παρ. 133), β) ότι δεν υπήρξε καμία απόδειξη περί του ότι η εναγόμενη προέβη σε πράξεις δωροδοκίας ή άλλης διαφθοράς ή γνώριζε για τέτοιες πράξεις της ... ή ότι όφειλε να γνωρίζει κατά το χρόνο σύναψης της σύμβασης, αλλά αντιθέτως, από τα αποδεικτικά στοιχεία που προσκομίστηκαν από το ενάγον, πιθανολογήθηκε έντονα, αν δεν αποδείχτηκε πλήρως, ότι αυτή ούτε ανάμειξη ούτε γνώση είχε σχετικά με παράνομες δραστηριότητες της ... (παρ. 134)» Πολιτική απόφαση Α1 υπ' αριθμόν 716/2019 Αρείου Πάγου (τελευταία πρόσβαση στις 8/11/2020).

²¹⁸Μ. Γ. Βενετσανοπούλου, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στην δημόσια διοίκηση, ελεγκτικοί μηχανισμοί, Αθήνα Θεσσαλονίκη 2014, σελ. 19

στοιχείων με οικονομικό όφελος²¹⁹, ενώ επάνω σε αυτόν ερείζονται και τα κριτήρια αποκλεισμού των επιχειρήσεων από διαγωνισμούς δημοσίων συμβάσεων²²⁰. Τα κριτήρια αυτά έχουν ιδιαίτερη σημασία ως προς την αποφυγή σύναψης συμβάσεων με αντισυμβαλλόμενους που έχουν ήδη παρουσιάσει ποινικά κολάσιμες συμπεριφορές κατά το παρελθόν, ενώ αποτρέπουν πιθανές νέες.

Περαιτέρω, ο Ν 4412/2016 περί δημοσίων συμβάσεων περιλαμβάνει αρκετές δικλείδες ασφαλείας για την προστασία του κράτους από περιπτώσεις διαφθοράς. Συγκεκριμένα, βασικό μέλημα του νόμου αποτελεί η διασφάλιση της διαφάνειας των διαγωνισμών σε κάθε στάδιο αυτών, από την προκήρυξη έως την περάτωση, ούτως ώστε να αποτρέπονται περιπτώσεις εκμετάλλευσης. Η σημασία της διαφάνειας διαφαίνεται στα άρθρα 18 (περί εφαρμοζόμενων αρχών), 46 (περί της διαφάνειας των διαδικασιών διαβούλευσης, όταν υπάρχουν τέτοιες) και 253 (περί εφαρμοζόμενων αρχών). Με τα άρθρα αυτά υπερτονίζεται η εφαρμογή διαφανών διαδικασιών σχετικά με την αντιμετώπιση των οικονομικών φορέων και εκτέλεση της σύμβασης. Επιπλέον, τα άρθρα 61 έως 70 σχετικά με την δημοσιότητα και διαφάνεια της προκήρυξης του διαγωνισμού εξασφαλίζουν την γνωστοποίηση τόσο του ίδιου του διαγωνισμού στις επιχειρήσεις, όσο και όλων των στοιχείων που αφορούν τις απαιτούμενες διαδικασίες καθώς και την κατακύρωση.

Με τον τρόπο αυτό πραγματοποιείται μία προσπάθεια αποφυγής ευνοϊκής μεταχείρισης και καθιέρωσης ισότιμης αντιμετώπισης όλων των οικονομικών φορέων που υποβάλλουν συμμετοχή. Το ίδιο ισχύει και για τα άρθρα 290 έως 299 περί δημοσίευσης της σύμβασης. Περαιτέρω, ο Ν 4412/2016 δίνει την δέουσα σημασία και στις συγκρούσεις συμφερόντων που προκύπτουν όσον αφορά τους εμπλεκόμενους φορείς και αρχές, ρυθμίζοντας το συγκεκριμένο θέμα με τα άρθρα 24 και 262. Με τα παραπάνω άρθρα διευκρινίζονται οι περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων των μελών της αναθέτουσας αρχής σχετικά με τους οικονομικούς φορείς (§1,2,3,4) , αλλά και ορίζεται η αντιμετώπιση των περιπτώσεων αυτών η οποία μπορεί να φτάσει ακόμα και στον αποκλεισμό του οικονομικού φορέα από τον διαγωνισμό (§5,6,7,8).

²¹⁹Άρθρο 66 Ν 4174/2013, ΦΕΚ Α/170/26.7.2013 «Φορολογικές διαδικασίες και άλλες διατάξεις», όπως τροποποιήθηκε από τον Ν. 4337/2015, ΦΕΚ Α/129/17.10.2015 « Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων».

²²⁰Άρθρο 73 Ν 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)»

Τέλος, ένα σύνολο άρθρων αφορούν την λογοδοσία των αρχών αλλά και των οικονομικών φορέων ενάντια σε περιπτώσεις διαφθοράς. Το σύνολο αυτό επιμερίζεται σε άρθρα σχετικά με τον αποκλεισμό του οικονομικού φορέα, τα οποία αφορούν τα κριτήρια αποκλεισμού αυτού, όπως αναφέρθηκαν παραπάνω (άρθρα 73, 74 και 305, 306) και σε άρθρα σχετικά τον έλεγχο του οικονομικού φορέα. Αρκετά εξ αυτών κατήργησε ο Ν 4622/2016 για το Επιτελικό Κράτος²²¹, όπως είναι το αρ. 179 περί επιθεώρησης δημοσίων έργων, το οποίο όριζε ως υπεύθυνο για την διενέργεια ελέγχων το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημοσίων Έργων (ΣΕΔΕ) που υπαγόταν στην Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕΓΚΑΔ). Το προαναφερθέν άρθρο καταργήθηκε από το άρθρο 82 §1 και §4 εδ. ε του Ν 4622/2019, το οποίο και συμπεριλαμβάνει τις αρμοδιότητες του ΣΕΔΕ στην νεοϊδρυθείσα Εθνική Αρχή Διαφάνειας, η οποία και ορίζεται ως αρμόδιο όργανο για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Επίσης, σχετικά με ζητήματα ποιότητας προμηθειών που προέρχονται από το εξωτερικό, ορίζεται η διενέργεια ελέγχου σύμφωνα με το άρθρο 212 του Ν 4412/2016 στο εξωτερικό από τις ελληνικές αρχές, όπου τονίζεται η απαίτηση συνεργασίας και παροχής στοιχείων από τον οικονομικό φορέα.

Άλλη οριζόμενη μορφή ελέγχου αποτελεί ο προδικαστικός έλεγχος, ο οποίος διενεργείται από την Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών, όπως ορίζει το άρθρο 437. Από την θέση σε ισχύ του νόμου το 2016 το μόνο στοιχείο που έχει μεταβληθεί σχετικά με τον έλεγχο της ΑΕΠΠ είναι ο ορισμός της έδρας αυτής σύμφωνα με το άρθρο 355, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 49 (Τροποποίηση του Ν 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (Προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» (Α' 147), του Ν 4456/2017, ΦΕΚ Α'24/1.3.2017 «Συμπληρωματικά μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 1141/2014 περί ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων και ιδρυμάτων, μέτρα επιτάχυνσης του κυβερνητικού έργου αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις.» Για την εξασφάλιση της νομιμότητας και την αποφυγή περιπτώσεων διαφθοράς, τα δε μέλη της ΑΕΠΠ υπόκεινται σε πειθαρχικό έλεγχο από αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο, οριζόμενο από τον Υπουργό Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Η δε διαδικασία κινείται

²²¹Ν 4622/2019, ΦΕΚ Α/133/7.8.2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης».

από το Υπουργικό Συμβούλιο κατόπιν αίτησης του Υπουργού Δικαιοσύνης, όπως ορίζεται στα άρθρα 351 και 352.

Τα προαναφερθέντα είναι ενδεικτικά των μέτρων που έχουν ληφθεί με την εφαρμογή του Ν 4412/2016 για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Με την πρόβλεψη κριτηρίων, όπως οι απαιτήσεις προς τον ανάδοχο, αλλά και κυρώσεων σε κάθε περίπτωση παράβασης προς ίδιον όφελος, ο νομοθέτης επιχειρεί μία σημαντική προσπάθεια ελέγχου του φαινομένου της διαφθοράς²²². Παρά ταύτα, αν και έχει μετριαστεί σημαντικά με την ψήφιση του Ν 4412/2016 το φαινόμενο συνεχίζει να υφίσταται.

Πιο συγκεκριμένα, η πολυπλοκότητα της υφιστάμενης νομοθεσίας, σε συνδυασμό με την έλλειψη εξειδικευμένων γνώσεων αλλά και κινήτρων των αρμόδιων δημοσίων υπαλλήλων, οδηγούν σε αναποτελεσματική εφαρμογή του νόμου και σε διατήρηση των αρνητικών φαινομένων²²³. Εξίσου σημαντικό πρόβλημα αποτελεί η κατάτμηση (contract splitting) των συμβάσεων σε μικρότερες (κάτω των ορίων) οι οποίες ανατίθεται σε οικονομικούς φορείς με απ' ευθείας ανάθεση. Και σε αυτή την περίπτωση χρησιμοποιούνται αθέμιτες πρακτικές, ενώ υφίσταται δυσκολία πραγματοποίησης ελέγχου²²⁴.

Επιπροσθέτως, το ιδιαίτερα επίκαιρο παράδειγμα της πανδημίας κορωνοϊού (COVID-19), έδειξε ένα ακόμη μειονέκτημα του Ν 4412/2016 σχετικά με την διαφάνεια και τον έλεγχο. Συγκεκριμένα, πρόκειται για τις δημόσιες συμβάσεις προς κάλυψη εκτάκτων αναγκών, οι οποίες δεν ακολουθούν το πρότυπο του συγκεκριμένου νόμου, ένεκα της έκτακτης ανάγκης που υφίσταται και των άμεσων λύσεων που απαιτούνται. Πράγματι, ο Ν 4412/2016 δεν περιλαμβάνει κάποια ακριβή πρόβλεψη για την κάλυψη ιδιαίτερα έκτακτων αναγκών, καθώς οι διαδικασίες που περιλαμβάνει θεωρούνται χρονοβόρες. Στον αντίποδα οι ίδιες αυτές διαδικασίες έχουν ορισθεί από τον νομοθέτη για το επίπεδο ασφάλειας που παρέχουν ως προς την ορθή χρήση των κρατικών πόρων. Η κάλυψη της συγκεκριμένης ανάγκης με έκτακτη

²²²Πρόγραμμα Ελλάδα – ΟΟΣΑ: Παροχή Τεχνικής Βοήθειας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, Αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς στους τομείς των δημοσίων συμβάσεων, της υγείας και της φορολογικής και τελωνειακής διοίκησης, (τελευταία πρόσβαση στις 11/11/2020) σσ. 9-11

²²³Δ. Σωτηρόπουλος, Σ. Βλαχόπουλος, Α. Φιλόπουλος, Γ. Ζώης, Δημόσια Έργα, Προμήθειες, Μελέτες και Συναφείς Υπηρεσίες: ο Νόμος 4412/2016, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης διαΝΕΟσις 2020, (τελευταία πρόσβαση στις 12/11/2020) σσ. 153-154

²²⁴ Ο.π. σσ. 161-163

Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου²²⁵ ήταν μεν άμεση, δημιούργησε ωστόσο σκέψεις σχετικά με την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και τα ζητήματα ελέγχου που μπορούν να προκύψουν²²⁶.

Σημειώνεται, ωστόσο, ότι και αυτή η διαδικασία θεωρείται σύννομη, καθώς αν και δεν υπάρχει ρητή πρόβλεψη περί εκτάκτων αναγκών, υπάρχει έμμεση αναφορά σε αυτές κατά το άρθρο 26§2 σχετικά με την δυνατότητα επιλογής των διαδικασιών από την αναθέτουσα αρχή. Στην περίπτωση αυτή, όπως αναφέρει και η έκθεση της επιστημονικής υπηρεσίας της Βουλής κατά την ψήφιση του νομοσχεδίου, η αναθέτουσα αρχή δύναται να πραγματοποιεί συμβάσεις με μοναδικό κριτήριο την χαμηλότερη τιμή, προσφεύγοντας σε διαπραγμάτευση με οικονομικούς φορείς ή σε ανταγωνιστικό διάλογο, χωρίς την υποχρέωση δημοσίευσης προκήρυξης. Εντούτοις και η περίπτωση αυτή οφείλει να διέπεται από διαφάνεια, ακολουθώντας και πάλι συγκεκριμένους κανόνες, όπως το χρηματικό όριο της σύμβασης να μην υπερβαίνει τις 60.000€, αλλά και να ισχύουν σωρευτικά προϋποθέσεις όπως η ύπαρξη εξαιρετικά απρόβλεπτου γεγονότος, η κατεπείγουσα περίπτωση που δεν συμβιβάζεται με τις προθεσμίες που προβλέπουν οι υπόλοιπες διαδικασίες, η περίπτωση αυτή να αφορά άμεσα τον φορέα που πραγματοποιεί την σύμβαση καθώς και να μην έχει προκληθεί από τον ίδιο²²⁷.

Με τα συγκεκριμένα παραδείγματα διαφαίνεται ότι παρά τις σημαντικές προσπάθειες του νομοθέτη για την εγκαθίδρυση ενός τείχους προστασίας ενάντια στην διαφθορά μέσω της νομοθεσίας, η παγιωμένη κουλτούρα και οι γενικότερες συνθήκες που επικρατούν (τόσο οι μόνιμες όσο και οι έκτακτες) αποτελούν τρωτά σημεία του Ν 4412/2016. Παρά, λοιπόν, την αρχική προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την έκδοση των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, αλλά και το πλήθος τροποποιήσεων που έχει επιδεχθεί το αρχικό κείμενο του παραπάνω νόμου, απαιτείται μία νέα πιο λεπτομερής προσέγγιση του φαινομένου, καθώς ήδη υπολογίζεται η ψήφιση νέου νομοσχεδίου για τις δημόσιες συμβάσεις με την

²²⁵ Άρθρο 3, Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου 25/2/2020, ΦΕΚ Α'42/25.2.2020 «Κατεπείγοντα μέτρα αποφυγής και περιορισμού της διάδοσης κορωνοϊού»

²²⁶ Δ. Σωτηρόπουλος, Σ. Βλαχόπουλος, Α. Φιλόπουλος, Γ. Ζώης, Δημόσια Έργα, Προμήθειες, Μελέτες και Συναφείς Υπηρεσίες: ο Νόμος 4412/2016, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης διαΝΕΟσις 2020, (τελευταία πρόσβαση στις 12/11/2020) σσ. 164

²²⁷ Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, Έκθεση στο Νομοσχέδιο του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού «Δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» (τελευταία πρόσβαση στις 23/11/2020)

πρωτοβουλία του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών²²⁸. Η μεταβολή αυτή πιθανώς να ήταν πιο πρόσφορη εάν συνδυαζόταν με γενικότερες μεταβολές στον δημόσιο τομέα, αντιμετωπίζοντας την διαφθορά με έναν ολιστικό τρόπο αντί αποσπασματικών προσπαθειών (για παράδειγμα ένας νόμος τεχνικού χαρακτήρα όπως ο Ν 4412/2016 μπορεί να ρυθμίζει ζητήματα όπως τα κριτήρια κατακύρωσης, περιορίζοντας πιθανές αθέμιτες συμπεριφορές, δεν δύναται ωστόσο να ρυθμίσει ζητήματα όπως η εξειδίκευση του προσωπικού της αναθέτουσας αρχής ή η παροχή κινήτρων).

Εν κατακλείδι, τα προαναφερθέντα αποτελούν μόνο μία επιδερμική επισκόπηση του φαινομένου της διαφθοράς στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, καθώς είναι πρακτικά αδύνατον να πραγματοποιηθεί μία εκτενής ανάλυση αυτού σε ένα κεφάλαιο, λόγω της πολυεπίπεδης υπόστασής του. Το συγκεκριμένο φαινόμενο αποτελεί το σημαντικότερο, ίσως, σημείο τρωτότητας των δημοσίων συμβάσεων, ενώ κατά την άποψη των πολιτών θεωρείται συνώνυμο των δημοσίων συμβάσεων, με αποτέλεσμα να θίγεται η εμπιστοσύνη τους προς το κράτος και τους θεσμούς του, με ό,τι αυτό συνεπάγεται²²⁹.

228Δ. Σωτηρόπουλος, Σ. Βλαχόπουλος, Α. Φιλόπουλος, Γ. Ζώης, Δημόσια Έργα, Προμήθειες, Μελέτες και Συναφείς Υπηρεσίες: ο Νόμος 4412/2016, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης διαΝΕΟσις 2020, (τελευταία πρόσβαση στις 12/11/2020) σελ. 158

229Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, Έκθεση στο Νομοσχέδιο του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού «Δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» (τελευταία πρόσβαση στις 23/11/2020), σελ. 6

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

Η ΥΠΑΓΩΓΗ ΣΤΙΣ ΑΡΧΕΣ

5 Αρχές που διέπουν την ορθή εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων

Όπως κάθε τομέας του ιδιωτικού και δημόσιου βίου, έτσι και το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων υπάγεται σε ένα σύνολο αρχών δικαίου, οι οποίες και ρυθμίζουν την λειτουργία του προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος. Πρόκειται για τις αρχές της διαφάνειας, της αναλογικότητας, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών, της ελευθερίας του ανταγωνισμού, της προστασίας του περιβάλλοντος, της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης, της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών και χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως αναφέρει ο νόμος περί δημοσίων συμβάσεων²³⁰.

Εξ αυτών, η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης απασχολεί ιδιαίτερα στην συγκεκριμένη εργασία, καθώς αποτελεί την εγγύηση της ορθής διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών. Σύμφωνα με αυτήν, η διαχείριση των οικονομικών στοιχείων της χώρας οφείλει να διενεργείται με σφροσύνη και λαμβάνοντας υπ' όψιν την οικονομική βιωσιμότητα²³¹. Περαιτέρω, η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης εξειδικεύεται σε τρεις επιπλέον αρχές: την αρχή της αποτελεσματικότητας, την αρχή της οικονομικότητας και την αρχή της αποδοτικότητας. Η ρίζες της εξειδίκευσης αυτής μπορούν να αναζητηθούν στον αγγλοσαξονικό κανόνα των τριών -effectiveness, economy, efficiency- όπου πρόκειται για αρχές που διέπουν την ορθή δημοσιονομική διαχείριση, είτε γίνεται λόγος για δημόσια, είτε για ιδιωτική διοίκηση και αποτελούν την βάση επάνω στην οποία αναπτύσσεται το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (New Public Management)²³² το οποίο και αποτελεί την βάση των σύγχρονων εθνικών στρατηγικών.

²³⁰Άρθρο 18 Ν 4412/2016 ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

²³¹Άρθρο 1 Ν 3871/2010 ΦΕΚ 141/Α/17.8.2010. Όπως και οι αρχές της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης, έτσι και η αρχή της βιωσιμότητας έχει ιδιαίτερη σημασία ως προς την εξασφάλιση της επάρκειας των χρησιμοποιούμενων πόρων σε βάθος χρόνου. Γ. Δελλής, Δήμος και αγορά, Αθήνα 2018, σελ. 197

²³²Π. Μουζουράκη, Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μία νέα ή καινοφανής συνταγματική αρχή;, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου 1/2013, σελ. 111

Στα υποκεφάλαια που ακολουθούν αναλύονται τόσο οι έννοιες των τριών αυτών αρχών, όσο και ο ρόλος τους στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων ώστε σε συνέχεια όσων προαναφέρθηκαν στα δύο προηγούμενα μέρη, να εξακριβωθεί συμπερασματικά η εφαρμογή τους επί του συγκεκριμένου πεδίου.

5.1 Αρχή της Αποτελεσματικότητας

Σύμφωνα με την οικονομική θεωρία, ως κύριο οικονομικό πρόβλημα των σύγχρονων κοινωνιών, ορίζεται η ανεπάρκεια των παραγωγικών πόρων προς κάλυψη απείρων αναγκών²³³. Το πρόβλημα αυτό μελετάται επί αιώνες από πλήθος θεωρητικών και δεν δύναται να επιλυθεί, παρά μόνο να μετριασθεί με την εφαρμογή της χρηστής διαχείρισης. Ως εκ τούτου, απαιτούνται τόσο η αξιολόγηση και ιεράρχηση των αναγκών προς ικανοποίηση, όσο και η ορθή διαχείριση των υφιστάμενων παραγωγικών πόρων (εφόσον δεν μπορεί να επιτευχθεί κάποια αύξηση αυτών)²³⁴. Υπό το σκεπτικό αυτό, οι αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του κράτους συμβάλλουν σημαντικά στον μετριασμό του οικονομικού προβλήματος, χωρίς ωστόσο να μπορούν και να το επιλύσουν. Μία εξ αυτών θεωρείται και η αρχή της αποτελεσματικότητας (effectiveness), η οποία και προτάσσεται κυρίως από την οικονομική θεωρία προς μετριασμό του οικονομικού προβλήματος.

Όσον αφορά το ελληνικό νομοθετικό σύστημα, η αρχή της αποτελεσματικότητας αναγνωρίστηκε κατά το παρελθόν από τον Ν 3871/2010 «Δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη». Σύμφωνα με αυτόν ορίστηκε ότι με την εφαρμογή της αρχής της αποτελεσματικότητας ελέγχεται η επίτευξη συγκεκριμένων αντικειμενικών στόχων και των αναμενόμενων αποτελεσμάτων που ορίζονται εκ των προτέρων²³⁵. Τον ίδιο ακριβώς ορισμό χρησιμοποίησε στην συνέχεια ο Ν 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», που βρίσκεται ακόμα σε ισχύ, όσον αφορά τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης²³⁶.

Εκ μίας πρώτης όψεως, λοιπόν, φαίνεται πως η προκειμένη αρχή περιλαμβάνει εξίσου τις έννοιες της στοχοθεσίας και του ελέγχου. Πρόκειται επομένως για την πραγματοποίηση δύο φάσεων προς επίτευξη της αρχής της αποτελεσματικότητας. Αφενός την εξ αρχής θέση των στόχων και τον προσδιορισμό των αναμενόμενων αποτελεσμάτων εκ της διοικήσεως (τα οποία προφανώς ποικίλουν ανάλογα με την εκάστοτε ανάγκη) και αφετέρου μία εφαρμογή ελέγχου ως προς σύγκλιση των τελικών αποτελεσμάτων συγκριτικά με τα εξ αρχής ορισθέντα. Με τον τρόπο αυτό εξακριβώνεται εάν η εφαρμοσθείσα διαδικασία αποδίδει τα αναμενόμενα

²³³Θ. Γεωργακόπουλος, Εισαγωγή στη δημόσια οικονομική, Αθήνα 2012, σελ. 43

²³⁴Ο.π. σελ.44

²³⁵Άρθρο 1§α εδ. γγ Ν 3871/2010 ΦΕΚ 141/Α/17.8.2010

²³⁶Άρθρο 33§α εδ. γγ Ν 4270/2010 ΦΕΚ 143/Α/28.6.2014

αποτελέσματα ή υπολείπεται αυτών, οπότε και τελικώς θεωρείται αναποτελεσματική ή μη.

Η δε σημασία της εφαρμογής της αρχής της αποτελεσματικότητας υπογραμμίζεται αρκετά πρόσφατα, με την ψήφιση του Ν 4622/2019 περί Επιτελικού Κράτους. Όπως ορίζει ο συγκεκριμένος νόμος με το άρθρο 19, η αρχή της αποτελεσματικότητας αποτελεί μία από τις απαραίτητες αρχές λειτουργίας της κεντρικής δημόσιας διοίκησης προς εκπλήρωση της αποστολής της²³⁷. Στην περίπτωση αυτή, η αρχή της αποτελεσματικότητας αναφέρεται ως μία από τις επιμέρους αρχές που αποτελούν την αρχή της χρηστής διοίκησης και όχι της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως αναφερόταν στους προαναφερθέντες νόμους. Ο χαρακτήρας, ωστόσο, που της προσδίδει εν συνεχεία ο νομοθέτης, (αρ.19§4) ρέπει και πάλι προς τον οικονομικό, καθώς ουσιαστικά την ταυτίζει με την αρχή της αποδοτικότητας, υπογραμμίζοντας την χρήση των λιγότερων κατά το δυνατόν πόρων.

Ως εκ τούτου, η συγκεκριμένη αρχή παρουσιάζει ένα ιδιαίτερα ευρύ πεδίο εφαρμογής στον δημόσιο τομέα, ενώ σύμφωνα με ορισμένους θεωρείται μία σύγχρονη αρχή, δεδομένου ότι εισάγει στην δημόσια διοίκηση σύγχρονους όρους της οικονομίας προερχόμενους κυρίως από την ιδιωτική επιχειρηματικότητα και πρακτική²³⁸. Εξειδικεύοντας δε την έννοια του δημοσίου τομέα στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, παρατηρείται ότι η αρχή της αποτελεσματικότητας έχει ευρεία εφαρμογή, καθώς πρόκειται για τομέα όπου διακινούνται σημαντικά ποσά δημοσίου χρήματος και όπου, εκ των πραγμάτων, οφείλει να είναι αποτελεσματικός προκειμένου να επιτυγχάνει τον σκοπό της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος.

Κατά το πρώτο κεφάλαιο, λοιπόν, αναφέρθηκε η σχέση κράτους και αγοράς και κατ' επέκταση η σχέση μεταξύ δικαίου και οικονομίας, στην βάση των οποίων ερείζεται και το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων όπου το κράτος συναναστρέφεται με την αγορά προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος. Σε αντιστοιχία με όσα αναφέρθηκαν στο πρώτο κεφάλαιο περί της σχέσης αυτής, η αρχή της αποτελεσματικότητας φαίνεται πως αποτελεί τον συνδετικό κρίκο μεταξύ των δύο,

²³⁷Άρθρο 19§1 Ν 4622/2019 ΦΕΚ 133/Α/07.08.2019

²³⁸Δ. Καραστάθης, Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και ο αντίκτυπος της δημοσιονομικής κρίσης στην Ελληνική δημόσια διοίκηση, Διδακτορική Διατριβή, (τελευταία πρόσβαση στις 14/12/2020) σσ. 105-107

καθώς η επίτευξή της συνδυάζει τόσο την έννοια της αρχής (εκ του δικαίου) όσο και τα απτά εργαλεία μέτρησης (της οικονομίας). Η λογική του συνδυασμού αυτού έγκειται στην στάθμιση της αναμενόμενης αποτελεσματικότητας²³⁹.

Με άλλα λόγια υπολογίζεται, δηλαδή, εξ αρχής εάν ο πιο πρόσφορος τρόπος κάλυψης της εκάστοτε ανάγκης είναι η ανάληψη αυτής από τον ίδιο τον δημόσιο τομέα ή η ανάθεση αυτής στον ιδιωτικό τομέα με την καταβολή του ανάλογου αντιτίμου. Εφόσον κριθεί ότι η αποτελεσματικότερη λύση είναι αυτή της ανάθεσης κάλυψης της ανάγκης στον ιδιωτικό τομέα, τότε προκύπτει και η σύμβαση μεταξύ των δύο. Πρόκειται, επομένως για μία συνεχή προσπάθεια της διοίκησης για επιδίωξη μετρήσιμων αποτελεσμάτων και επίτευξη στόχων μέσω της διακριτικής ευχέρειας αυτής (result oriented administration)²⁴⁰. Ως αποτελεσματικότητα, λοιπόν, στην συγκεκριμένη περίπτωση ορίζεται η σύγκριση κόστους - οφέλους προκειμένου να αποφασισθεί αν το επιλεγέν μέσο (εν προκειμένους η ανάθεση στον ιδιωτικό τομέα) επαρκεί για την κάλυψη μίας ανάγκης ή μπορεί να αντικατασταθεί με άλλο μέσο δημόσιας παρέμβασης που είναι πιο αποτελεσματικό ως προς τον σκοπό του. Η περίπτωση αυτή χαρακτηρίζεται και ως συγκριτική αποτελεσματικότητα²⁴¹.

Η συγκριτική αυτή της αποτελεσματικότητας κόστους – οφέλους, αποτιμάται σε οικονομικούς όρους για το κράτος (κέρδος - ζημία)²⁴². Υπό το σκεπτικό αυτό υφίσταται και η άμεση σύνδεση της αποτελεσματικότητας με τον τρόπο κατάρτισης του προϋπολογισμού²⁴³. Σε μία περαιτέρω ανάλυση, ακόμα και η ίδια η χρήση των διοικητικών πόρων του κράτους (απασχόληση διοικητικού προσωπικού για την εκτέλεση μίας σύμβασης) μπορεί να μεταφραστεί σε οικονομικά στοιχεία εάν ληφθούν υπ' όψιν οι εργατοώρες, η απασχόληση του προσωπικού με την συγκεκριμένη σύμβαση αντί άλλων εργασιών και τα λειτουργικά έξοδα της εκάστοτε δημόσιας υπηρεσίας. Το κόστος αυτό βέβαια, μπορεί να σταθμιστεί με το δυνητικό κόστος που θα επωμιζόταν το κράτος προκειμένου να εκτελέσει το ίδιο την εργασία που αναλαμβάνει ο ιδιωτικός τομέας (πιθανές προσλήψεις προσωπικού και άλλα

²³⁹Γ. Δελλής, Δήμος και αγορά, Αθήνα 2018, σσ. 181 και 187

²⁴⁰Ε. Μπάλα, Η προώθηση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης και οι μεταρρυθμίσεις που αφορούν τον κρατικό προϋπολογισμό βάσει της σχέσης κόστους/οφέλους, Περιοδικό Διοικητική Δίκη, Τεύχος 3/2020, σελ.413

²⁴¹Γ. Δελλής, Δήμος και αγορά, Αθήνα 2018, σσ. 190-191

²⁴²Γ. Δελλής, Δήμος και αγορά, Αθήνα 2018, σσ. 201

²⁴³Ε. Μπάλα, Δημοσιονομικός έλεγχος και συγκριτικό δίκαιο: σύγχρονες τάσεις, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 4/2019, σελ.551

έξοδα). Πρόκειται, λοιπόν, για μία χρυσή τομή κόστους και οφέλους που δικαιολογεί την ανάθεση εργασιών στον ιδιωτικό τομέα.

Ως εκ τούτου, είναι βέβαια προφανές ότι η συγκριτική αποτελεσματικότητα δύναται να αποτιμηθεί και σε άλλους όρους πέραν των οικονομικών. Επί παραδείγματι, η εξασφάλιση της δημόσιας υγείας αποτελεί υποχρέωση του κράτους έναντι των πολιτών του, όσον αφορά τουλάχιστον το ελληνικό δίκαιο²⁴⁴ και δεν αποτιμάται σε οικονομικούς όρους²⁴⁵ αλλά σε όρους κοινωνικής ευημερίας²⁴⁶. Ως εναλλακτικό παράδειγμα, η επίτευξη αποτελεσματικότητας κατά τις διαδικασίες σύναψης των δημοσίων συμβάσεων αποτιμάται μεταξύ άλλων σε κερδηθέντα χρόνο τον οποίο αποκομίζουν οι διοικητικές αρχές²⁴⁷.

Λαμβάνοντας όλα αυτά υπ' όψιν, με όποιον όρο και αν αποτιμηθεί, η αποτελεσματικότητα των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί μία προϋπόθεση που αυτές οφείλουν να πληρούν, σε όλα τα στάδια της προετοιμασίας και εκτέλεσής τους. Παρά ταύτα, τόσο η υφιστάμενη αποτελεσματικότητα των δημοσίων συμβάσεων, όσο και κατ' επέκταση η εφαρμογή της αντίστοιχης νομοθετικής αρχής, έχει κατά καιρούς επικριθεί αρκετά, τόσο προς τις ακολουθούμενες πρακτικές και διαδικασίες, όσο και για την στάθμιση κόστους - οφέλους²⁴⁸. Για το λόγο αυτό και η επίτευξη της συγκεκριμένης αρχής έχει επιδιωχθεί ιδιαίτερα και με την εφαρμογή πολλών νομοθετικών αλλά και πρακτικών εργαλείων κατά το πέρας των ετών. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτών αποτελούν η καθιέρωση των ηλεκτρονικών συστημάτων ΕΣΗΔΗΣ, ΚΗΜΔΗΣ και του ιστοτόπου Προμηθείας που αναφέρθηκαν σε προηγούμενα κεφάλαια, αλλά και η άμεση υιοθέτηση των κοινοτικών κανόνων στο εθνικό δίκαιο, προκειμένου το νομοθετικό πλαίσιο να συμβαδίζει με τις κοινωνικές και οικονομικές εξελίξεις.

²⁴⁴Άρθρο 1§1 Ν 1397/1983, ΦΕΚ 143/Α/7.10.1983 «Εθνικό Σύστημα Υγείας.» το οποίο αναφέρει «Το κράτος έχει την ευθύνη για την παροχή υπηρεσιών υγείας στο σύνολο των πολιτών.»

²⁴⁵Αν και η οικονομική θεωρία δύναται να το πραγματοποιήσει, δηλαδή να αποτιμήσει την υγεία του πληθυσμιακού συνόλου σε οικονομικούς όρους, γεγονός το οποίο ωστόσο περιπλέκει περισσότερο την παρούσα ανάλυση γι' αυτό και δεν αναλύεται περισσότερο. Για την αποτίμηση της δημόσιας υγείας σε οικονομικούς όρους βλ. *Γ. Ν. Υφαντόπουλος*, Τα οικονομικά της υγείας, Αθήνα 2006, σσ. 211-212

²⁴⁶*Γ. Δελλής*, Δήμος και αγορά, Αθήνα 2018, σσ. 203

²⁴⁷Προσωπική συνέντευξη κ. Γ. Τράντα, Νομικού συμβούλου ΕΑΑΔΗΣΥ, στις 15/12/2020

²⁴⁸*Δ. Σωτηρόπουλος, Σ. Βλαχόπουλος, Α. Φιλόπουλος, Γ. Ζώης*, Δημόσια Έργα, Προμήθειες, Μελέτες και Συναφείς Υπηρεσίες: ο Νόμος 4412/2016, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης διαΝΕΟσις 2020, (τελευταία πρόσβαση στις 12/11/2020) σελ.8

Περαιτέρω μέσα προώθησης της εφαρμογής των αρχών, τόσο της αποτελεσματικότητας όσο και των αρχών της οικονομικότητας και αποδοτικότητας που ακολουθούν, θα αναφερθούν στο τελευταίο κεφάλαιο της εργασίας. Τα μέσα αυτά, εκτός από τα ήδη προαναφερθέντα, είτε έχουν ήδη εισαχθεί στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, είτε η εισαγωγή τους ακόμα προωθείται. Αποτελούν, δηλαδή καινοτόμους τρόπους προώθησης της αποτελεσματικότητας, όσο και των υπολοίπων αρχών επί του συγκεκριμένου πεδίου.

Στα υποκεφάλαια που ακολουθούν αναλύονται οι υπόλοιπες αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και συγκεκριμένα η αρχή της οικονομικότητας που συμπληρώνει την αποτελεσματικότητα, αλλά και η αρχή της αποδοτικότητας που αποτελεί ουσιαστικά τον συνδυασμό των προηγούμενων δύο.

5.2 Αρχή της Οικονομικότητας

Η δεύτερη εκ των τριών αρχών στις οποίες επιμερίζεται η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης είναι η αρχή της οικονομικότητας²⁴⁹ (economy) η οποία συνδέεται άμεσα με την ίδια την έννοια της οικονομίας και της περιορισμένης χρήσης των πόρων. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η προσπάθεια της διοίκησης έγκειται στην εξοικονόμηση οικονομικών πόρων οι οποίοι είναι εκ των προτέρων περιορισμένοι, όπως αναφέρθηκε και στο προηγούμενο κεφάλαιο σχετικά με το οικονομικό πρόβλημα των σύγχρονων κοινωνιών. Στην προκειμένη περίπτωση, όσον αφορά την εξοικονόμηση πόρων, η αρχή της οικονομικότητας επιμερίζεται σε δύο περαιτέρω αρχές, την αρχή της αποδοτικότητας και την αρχή της οικονομίας ή του ελαχίστου κόστους²⁵⁰. Η πρώτη εξ αυτών περιλαμβάνεται στις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, οπότε και θα αναφερθεί εκτενώς στο επόμενο υποκεφάλαιο.

Όσον αφορά το νομοθετικό πλαίσιο της αρχής της οικονομικότητας και αυτή η αρχή, όπως και η προηγούμενη, έχει ορισθεί κατά τον Ν 3871/2010, ο οποίος αναφέρει αυτολεξεί ότι σύμφωνα με αυτήν «τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών πρέπει να διατίθενται έγκαιρα, στην ενδεδειγμένη ποιότητα και ποσότητα και στην καλύτερη τιμή, με την χρήση των αναγκαίων μόνο διοικητικών πόρων»²⁵¹. Κατά τον ορισμό αυτό παρατηρείται ότι τίθεται ένα σύνολο κριτηρίων ως προς τον καθορισμό του τι εκλαμβάνεται ως οικονομικό από την διοίκηση. Τα κριτήρια αυτά αφορούν όχι μόνο το κόστος, αλλά και το επίπεδο ποιότητας αλλά και την ποσότητα των συμφωνηθέντων υλικών και υπηρεσιών. Ο ίδιος ορισμός αναφέρεται αυτούσιος και κατά τον πιο πρόσφατο Ν 4270/2014 με τίτλο «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις»²⁵².

Ερείσματα της αρχής μπορούν να εντοπισθούν και στο ισχύον Σύνταγμα, αναλόγως της ερμηνείας των άρθρων του. Έτσι, κατά ορισμένους η αρχή της οικονομικότητας ταυτίζεται με την αρχή της αειφορίας των δημοσίων οικονομικών, η

²⁴⁹ Η οικονομίας όπως συχνά αναφέρεται.

²⁵⁰ Π. Μουζουράκη, Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μία νέα ή καινοφανής συνταγματική αρχή;, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου 1/2013, σελ. 107

²⁵¹ Άρθρο 1 §α εδ. αα Ν 3871/2010 ΦΕΚ 141/Α/17.8.2010

²⁵² Άρθρο 33 §α εδ. αα Ν 4270/2014 ΦΕΚ 143/Α/28.6.2014

οποία αφορά την εξοικονόμηση πόρων για μελλοντική χρήση τους²⁵³. Περαιτέρω, έρεισμα της αρχής εντοπίζεται και στο άρθρο 25§1 περί Κοινωνικού Κράτους, καθώς η επιβαλλόμενη οικονομικότητα έχει ως στόχο της την εξασφάλιση πόρων για τον κρατικό σκοπό της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, που επιτυγχάνεται με την εφαρμογή της²⁵⁴.

Πέραν του ελληνικού δικαίου, έμμεση αναφορά στην αρχή της οικονομικότητας πραγματοποιείται και στο κοινοτικό δίκαιο. Η σημαντικότερη οδηγία επ' αυτής, είναι η Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου της ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών – μελών. Όπως αναφέρεται σε αυτήν, κατά την κατάρτιση των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών πλαισίων οφείλουν να τηρούνται συγκεκριμένοι κανόνες, λαμβάνοντας μεταξύ άλλων υπ' όψιν και την μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών²⁵⁵. Κατ' επέκταση, η βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών ταυτίζεται με την αρχή της οικονομικότητας, καθώς πρόκειται για την ίδια έννοια της εξοικονόμησης πόρων την οποία προωθεί η αρχή, μέσω της χρηστής διοίκησης των ήδη υπαρχόντων. Πρόκειται ουσιαστικά για την ίδια έννοια της αειφορίας που αναφέρθηκε όσον αφορά τα συνταγματικά ερείσματα της αρχής.

Όσον αφορά το κοινοτικό δίκαιο, αναφορά της αρχής πραγματοποιείται εκτός των οδηγιών και σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου. Συγκεκριμένα, το άρθρο 126§1 της Συνθήκης για την Λειτουργία της ΕΕ αναφέρει την αποφυγή των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων, όντας ταυτόσημο με την οικονομική διαχείριση των δημόσιων οικονομικών προς εξοικονόμηση πόρων²⁵⁶. Πρόκειται, λοιπόν, για την ίδια έννοια της εξοικονόμησης, της οικονομικής βιωσιμότητας ή αειφορίας, η οποία βασιζόμενη στην χρηστή διαχείριση των διαθέσιμων πόρων εξασφαλίζει την ύπαρξη

²⁵³Άρθρο 24§1 του Συντάγματος, όπως αναφέρει η *Π. Μουζουράκη*, Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μία νέα ή καινοφανής συνταγματική αρχή;, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου 1/2013, σελ. 108

²⁵⁴*Π. Μουζουράκη*, Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μία νέα ή καινοφανής συνταγματική αρχή;, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου 1/2013, σελ. 108

²⁵⁵Άρθρο 9§2 εδ. δ, Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου της ΕΕ της 8^{ης} Νοεμβρίου 2011 σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών. (τελευταία πρόσβαση στις 19/12/2020)

²⁵⁶Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2012/C 326/01, (τελευταία πρόσβαση 28/12/2020) και *Π. Μουζουράκη*, Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μία νέα ή καινοφανής συνταγματική αρχή;, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου 1/2013, σελ. 110

αυτών (ή την ανανέωση) τόσο για την υπάρχουσα, όσο και για τις επερχόμενες γενιές, αλλά και για την εκπλήρωση των κοινωνικών σκοπών του εκάστοτε κράτους.

Περαιτέρω, εξειδικεύοντας την εφαρμογή της αρχής στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, παρατηρείται ότι συνήθως θεωρείται λανθασμένα πως η διοίκηση χαρακτηρίζει ως οικονομική μόνο την χαμηλότερη από οικονομικής άποψης, προσφορά. Στον αντίποδα, με βάση όσα προαναφέρθηκαν, τα κριτήρια της αρχής της οικονομικότητας είναι τόσο αμιγώς οικονομικά, όσο και ποιοτικά και ποσοτικά, προκειμένου να θεωρηθεί ότι αυτή εφαρμόζεται ορθά. Με άλλα λόγια, όταν για παράδειγμα γίνεται λόγος για τις οικονομικές προσφορές των υποψηφίων ενός διαγωνισμού, κατά την αρχή της οικονομικότητας επιλέγεται η πλέον συμφέρουσα από οικονομικής άποψης, μόνο εφόσον όμως διαθέτει ταυτόχρονα ικανοποιητική ποιότητα και βρίσκεται στην κατάλληλη ποσότητα, βάση των οποίων και κοστολογείται. Με την ορθή, λοιπόν, εφαρμογή της συγκεκριμένης αρχής εξασφαλίζεται ότι η αναθέτουσα αρχή επιλέγει κατάλληλα μέσα για την κάλυψη των δημόσιων αναγκών, εξυπηρετώντας κατ' επέκταση το δημόσιο συμφέρον όπως υποχρεούται από την αποστολή της.

Η δε διαδικασία της σύγκρισης που απαιτείται στην εφαρμογή της αρχής της αποτελεσματικότητας εφαρμόζεται και προς της επίτευξη της οικονομικότητας. Πρόκειται, λοιπόν, για μία σύγκριση μεταξύ των εναλλακτικών μέσων κάλυψης των εκάστοτε αναγκών, προκειμένου να βρεθεί το περισσότερο οικονομικά πρόσφορο και συμφέρον εξ αυτών²⁵⁷. Αποτελεί ουσιαστικά μία σχέση κόστους - οφέλους, όπου πραγματοποιείται μία προσπάθεια εξισορρόπησης μέσω των επιλογών της διοίκησης²⁵⁸.

Την σημαντικότερη, ωστόσο, αναφορά της υπαγωγής της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων στην αρχή της οικονομικότητας αποτελεί το άρθρο 86 του Ν 4412/2016 σχετικά με τα κριτήρια ανάθεσης. Σύμφωνα με αυτό, η ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων πραγματοποιείται με βάση την πιο συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά (αρ.86§1). Η σημασία της συγκεκριμένης παραγράφου τονίζεται καθώς αναφέρεται πρώτη μεταξύ των απαιτούμενων κριτηρίων. Κύριος

²⁵⁷Π. Μουζουράκη, Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μία νέα ή καινοφανής συνταγματική αρχή;, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου 1/2013, σελ. 119

²⁵⁸Χ.Μ. Πέττα, Ο ρόλος της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης στον σύγχρονο δημοσιονομικό έλεγχο, Διπλωματική εργασία, Θεσσαλονίκη 2015, (τελευταία πρόσβαση στις 28/12/2020) σελ.23

σκοπός, λοιπόν, κατά την ανάθεση μίας σύμβασης είναι η χαμηλότερη τιμή μεταξύ των υποψηφίων, ούτως ώστε η αναθέτουσα αρχή να επιτύχει εξοικονόμηση όσο το δυνατόν περισσότερων πόρων. Εντούτοις, όπως προαναφέρθηκε, ο περιορισμός του κόστους συνδυάζεται με την τήρηση ενός συνόλου άλλων κριτηρίων, όπως η ποιότητα των προϊόντων και υπηρεσιών²⁵⁹, προκειμένου να επιτυγχάνεται η τήρηση και των υπολοίπων δικαιικών αρχών.

Συνεπώς, η οικονομικότερη προσφορά επιλέγεται εφόσον πληρεί κριτήρια όπως είναι η ποιότητα (και κατ' επέκταση η βέλτιστη σχέση ποιότητας – τιμής) και η τήρηση κοινωνικών και περιβαλλοντικών διατάξεων όσον αφορά τον τρόπο λειτουργίας του οικονομικού φορέα²⁶⁰. Τα κριτήρια αυτά εξασφαλίζουν μεν την οικονομική βιωσιμότητα της αναθέτουσας αρχής, εφαρμόζοντας την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, όχι όμως σε βάρος της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών ή προμηθειών ή της ηθικής, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα και την τήρηση του συνολικού στόχου που δεν είναι άλλος από την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Στο επόμενο κεφάλαιο πραγματοποιείται αναφορά στην τελευταία εκ των τριών αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, της αρχής της αποδοτικότητας, η οποία και συνδυάζει τις δύο προηγούμενες.

²⁵⁹Ε. Π. Κατσιμάνη, Κοινοτικό Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Αθήνα – Κομοτηνή 2007, σελ.14

²⁶⁰Άρθρο 86§2 Ν 4412/2016, ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

5.3 Αρχή της Αποδοτικότητας

Τελευταία εκ των τριών αρχών της χρηστής χρηματοοικονομικής διαχείρισης θεωρείται η αρχή της αποδοτικότητας (efficiency), η οποία αποτελεί τον συνδυασμό των δύο προηγούμενων αρχών που προαναφέρθηκαν, της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας. Πρόκειται ουσιαστικά για την βέλτιστη σχέση μεταξύ κόστους και αποτελέσματος ή εναλλακτικά των εκροών και των πόρων που δαπανήθηκαν για αυτές, με κύριο στόχο την μεγιστοποίηση του παραγόμενου αποτελέσματος²⁶¹. Έμμεσος στόχος αυτής αποτελεί και ο περιορισμός των δαπανούμενων πόρων όσο το δυνατόν περισσότερο, χωρίς ωστόσο να υπάρξει μείωση της ποιότητας των αποτελεσμάτων²⁶².

Ακολουθώντας την ίδια ερμηνεία και στο ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο, η αρχή αυτή υπαγόμενη στην αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αναφέρεται στο Ν 3781/2010 και στον πιο πρόσφατο Ν 4270/2014 ως «βέλτιστη σχέση μεταξύ των χρησιμοποιούμενων μέσων και των επιτυγχανόμενων αποτελεσμάτων»²⁶³. Επιπλέον, ο πρόσφατος Ν 4622/2019 αναφέρει την αρχή της αποδοτικότητας όπως και της αποτελεσματικότητας ως θεμελιώδεις για την καλή διακυβέρνηση και την χρηστή διοίκηση, ακολουθώντας τα διεθνή επιστημονικά πρότυπα²⁶⁴.

Εκτός του εθνικού δικαίου και το ευρωπαϊκό δίκαιο έχει προσδώσει ιδιαίτερη σημασία στην συγκεκριμένη αρχή. Ο Κανονισμός 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου πραγματοποιεί εκτενή αναφορά στην αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και τις αρχές στις οποίες αυτή επιμερίζεται. Αναφέρει, λοιπόν, την αρχή της αποδοτικότητας ως απαραίτητη για την κατάρτιση του προϋπολογισμού και την διαχείριση των οικονομικών της Ε.Ε., υπό την ερμηνεία

²⁶¹Ε. Μπάλα, Δημοσιονομικός έλεγχος και συγκριτικό δίκαιο: σύγχρονες τάσεις, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 4/2019 σελ. 543

²⁶²Κ. Κόγκου, Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης: η εφαρμογή της στο ευρωπαϊκό και εθνικό δημοσιονομικό σύστημα, Διπλωματική εργασία, Αθήνα 2014, (τελευταία πρόσβαση στις 28/12/2020) σελ.16

²⁶³Άρθρο 1 §α εδ. ββ Ν 3871/2010 ΦΕΚ 141/Α/17.8.2010 και άρθρο 33 §β εδ. ββ

²⁶⁴Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης Ν. 4622/2019, ΦΕΚ 133/Α/7.8.2019 (τελευταία πρόσβαση 28/12/2020) σελ. 286

ότι αυτή αποτελεί την καλύτερη δυνατή σχέση μεταξύ των χρησιμοποιούμενων μέσων και των τιθέμενων στόχων ²⁶⁵.

Για την επίτευξη της αποδοτικότητας θεωρείται κρίσιμη η διενέργεια ελέγχου αποδοτικότητας η οποία αφορά την μέτρηση της σχέσης κόστους – οφέλους και το κατά πόσο αυτή εξασφαλίζεται από την παραγωγή των εκροών (αποτελεσμάτων)²⁶⁶. Γενικότερα, ο έλεγχος αποτελεί ίσως την πιο ενδεδειγμένη μορφή εφαρμογής των τριών αρχών, καθώς με την εφαρμογή του εντοπίζονται τυχόν αποκλίσεις από τις αρχές και αντιμετωπίζονται. Η δε χρησιμότητά του ως εργαλείου εφαρμογής των αρχών τονίζεται αναλυτικότερα σε επόμενο υποκεφάλαιο.

Συμπερασματικά, η αρχή της αποδοτικότητας αποτελεί μία αρχή - «κράμα» των αρχών της αποδοτικότητας και της οικονομικότητας, συνδυάζοντας τα στοιχεία των δύο προς την μεγιστοποίηση του οφέλους. Παράλληλα, συνδέεται άμεσα και με την εκάστοτε στρατηγική και στοχοθεσία που τίθεται από το κράτος, προκειμένου αυτή να αποδώσει τα μέγιστα κατά την εφαρμογή της ή διαφορετικά να τροποποιηθεί εφόσον κριθεί μη αποδοτική²⁶⁷. Σε συνδυασμό με τις υπόλοιπες αρχές, η αρχή της αποδοτικότητας εφαρμόζεται με σκοπό την ορθή δημοσιονομική λειτουργία του κράτους, ενώ η ύπαρξή της εντοπίζεται και στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, όπου συμβάλλει σημαντικά στην επίτευξη του δημοσίου συμφέροντος.

Εν κατακλείδι, η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης θεωρείται ως η σημαντικότερη αρχή που εφαρμόζεται σχετικά με την διαχείριση των οικονομικών στοιχείων του κράτους. Η αρχή αυτή, επιμεριζόμενη σε τρεις περαιτέρω αρχές της αποτελεσματικότητας, της οικονομικότητας και της αποδοτικότητας που τις συνδυάζει, εξασφαλίζει την ορθή διαχείριση των πόρων, την αειφορία αυτών και κατ' επέκταση την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

²⁶⁵Άρθρο 33 §1β, Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 2018, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1296/2013, (ΕΕ) αριθ. 1301/2013, (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) αριθ. 1304/2013, (ΕΕ) αριθ. 1309/2013, (ΕΕ) αριθ. 1316/2013, (ΕΕ) αριθ. 223/2014, (ΕΕ) αριθ. 283/2014 και της απόφασης αριθ. 541/2014/ΕΕ και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012

²⁶⁶Εγχειρίδιο ελέγχου επιδόσεων, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2017), (τελευταία πρόσβαση στις 22/12/2020) σελ.24

²⁶⁷Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης Ν. 4622/2019, ΦΕΚ 133/Α/7.8.2019 (τελευταία πρόσβαση 28/12/2020) σελ. 15

Οι τρεις αρχές ακολουθούν το πρότυπο του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ και αναφέρονται ως τα τρία *e* του αγγλοσαξονικού δικαίου ως effectiveness, economy, efficiency. Η πρώτη εξ αυτών, η αρχή της αποτελεσματικότητας, αφορά την σχέση στόχου – αποτελέσματος. Περιλαμβάνει τις έννοιες της στοχοθεσίας και του ελέγχου αποτελεσματικότητας. Θεωρητικά, συνδέει τις αρχές του κράτους με τα εργαλεία της ιδιωτικής οικονομίας και κατ' επέκταση τις έννοιες του κράτους και της αγοράς προς την επίτευξη κοινών σκοπών.

Η δε αρχή της οικονομικότητας, αφορά την σχέση κόστους – οφέλους σχετικά με τους πόρους που διατίθεται για την επίτευξη του εκάστοτε σκοπού και τις παραγόμενες εκροές. Αντικείμενα της συγκεκριμένης αρχής αποτελούν η βιωσιμότητα και η αειφορία των δημόσιων οικονομικών, μέσω της εξοικονόμησης όσο το δυνατόν περισσότερων πόρων. Όσον αφορά συγκεκριμένα τις δημόσιες συμβάσεις, η εφαρμογή της αρχής της οικονομικότητας δεν αφορά μόνο την εξοικονόμηση μέσω αποδοχής της οικονομικά πιο συμφέρουσας προσφοράς, αλλά ενσωματώνει και την έννοια της ποιότητας, ούτως ώστε να εξασφαλίζεται και η προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

Η τρίτη αρχή, της αποδοτικότητας, αποτελεί έναν συνδυασμό των δύο προηγούμενων αρχών όπως προαναφέρθηκε καθώς αφορά την σχέση κόστους – αποτελεσματικότητας. Στόχο αυτής, αποτελεί ο περιορισμός των απαιτούμενων πόρων αλλά όχι και των παραγόμενων αποτελεσμάτων, καθώς καταβάλλεται προσπάθεια για την επίτευξη του καλύτερου δυνατού αποτελέσματος με το μικρότερο δυνατό κόστος. Η συγκεκριμένη αρχή δύναται να συνδυαστεί κατά την εφαρμογή με τις υπόλοιπες αρχές, γεγονός που ενισχύει την ίδια την αποδοτικότητα²⁶⁸.

Χρονικά, οι παραπάνω αρχές έχουν τόσο παροντικό όσο και μελλοντικό χαρακτήρα, εφόσον ρυθμίζουν μεν την παροντική διαχείριση των οικονομικών στοιχείων του κράτους, με το βλέμμα ωστόσο στην εξασφάλιση πόρων και για τις μελλοντικές γενιές. Η ορθή τους εφαρμογή κρίνεται απαραίτητη σε ένα πεδίο κριτικής σημασίας για τα δημόσια οικονομικά, όπως αυτό των δημοσίων συμβάσεων, προκειμένου να επιτυγχάνεται ο τελικός σκοπός της εξυπηρέτησης του δημοσίου

²⁶⁸Χ.Μ. Πέττα, Ο ρόλος της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης στον σύγχρονο δημοσιονομικό έλεγχο, Διπλωματική εργασία, Θεσσαλονίκη 2015, (τελευταία πρόσβαση στις 28/12/2020) σελ.29

συμφέροντος και των άμεσων αναγκών, αλλά εξασφαλίζοντας οικονομική επάρκεια τόσο για την παρούσα διαχειριστική περίοδο, όσο και για τις μελλοντικές.

Υπό το σκεπτικό αυτό, στο επόμενο κεφάλαιο παρατίθεται ένα σύνολο μέσων και δραστηριοτήτων τα οποία κατά την χρήση τους συμβάλλουν στην εφαρμογή των αρχών και την κατά δύναμιν εξασφάλιση μία υγιούς οικονομικής διαχείρισης του κράτους με την καλύτερη δυνατή αντιμετώπιση των αναγκών του.

6 Προώθηση της εφαρμογής των αρχών

Οι αρχές της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας που προαναφέρθηκαν έχουν θεμελιώδη σημασία στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Συνδυάζοντας τις κλασικές αρχές του δικαίου με τα σύγχρονα εργαλεία μάνατζμεντ αλλά και την οικονομική θεωρία, οι παραπάνω αρχές συμβάλλουν στην επίτευξη του κύριου σκοπού των δημοσίων συμβάσεων που δεν είναι άλλος από την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Εντούτοις, το γεγονός ότι τα εθνικά και νομοθετικά κείμενα προβλέπουν την εφαρμογή των παραπάνω αρχών, δεν συνεπάγεται πάντα και την πρακτική εφαρμογή τους κατά την καθημερινή σύναψη των δημοσίων συμβάσεων. Ένα σύνολο φαινομένων όπως είναι μεταξύ άλλων η διαφθορά, η έλλειψη εξειδικευμένων γνώσεων ή εκσυγχρονισμένων εργαλείων και σύγχρονου εξοπλισμού, αποτελεί σημαντικό παράγοντα της μερικής είτε ελλιπούς εφαρμογής των παραπάνω αρχών²⁶⁹. Στα υποκεφάλαια που ακολουθούν παρατίθενται εργαλεία που έχουν εφαρμοσθεί πλήρως ή μερικώς, ή η εφαρμογή τους βρίσκεται ακόμα σε πειραματικό στάδιο. Σκοπός των παρατιθέμενων εργαλείων είναι η προώθηση της εφαρμογής των αρχών αυτών όσο το δυνατόν περισσότερο, με απώτερο σκοπό την εκμετάλλευση στο έπακρο των δυνατοτήτων που προσφέρονται για ελάττωση κατά το δυνατόν του κόστους και αντίστροφα αύξηση της αποτελεσματικότητας.

Τα αποτελέσματα δε της ορθής εφαρμογής των αρχών διαφαίνονται τόσο στο πεδίο των δημόσιων οικονομικών, όσο και στον κοινωνικό χαρακτήρα του κράτους. Με τις αρχές της οικονομικότητας και της αποτελεσματικότητας (και εφόσον αυτές εφαρμόζονται ορθά) επιτυγχάνεται η βελτίωση του δημοσιονομικού τομέα και κατ' επέκταση η οικονομική βιωσιμότητα. Οι βελτιώσεις αυτές επιτρέπουν την εξοικονόμηση οικονομικών πόρων του κράτους, οι οποίοι μπορούν να διατεθούν σε άλλους τομείς μέσω της αναδιανομής του εισοδήματος²⁷⁰, ενώ με τον τρόπο αυτό ενισχύεται η κοινωνική προστασία που παρέχει το κράτος στους πολίτες του.

²⁶⁹ Προσωπική συνέντευξη κ. Γ. Τράντα, Νομικού συμβούλου ΕΑΑΔΗΣΥ, στις 15/12/2020

²⁷⁰ Θ. Γεωργακόπουλος, Εισαγωγή στην δημόσια οικονομική, Εκδόσεις Ε. Μπένου Δ' Έκδοση, Αθήνα 2012 σελ.79-81

Ως εργαλεία που ενισχύουν την εφαρμογή των αρχών της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας, αναφέρονται ο προγραμματισμός των δημοσίων συμβάσεων, τα δυναμικά συστήματα αγορών, η επαγγελματοποίηση, ο κύκλος ζωής, οι ηλεκτρονικοί κατάλογοι και κυρίως ο έλεγχος. Τα εργαλεία αυτά αναφέρονται αναλυτικά στα υποκεφάλαια που ακολουθούν, ακολουθούμενα από τα τελικά συμπεράσματα.

6.1 Προγραμματισμός δημοσίων συμβάσεων

Ένα εκ των σημαντικότερων εργαλείων για την προώθηση της εφαρμογής των αρχών των δημοσίων συμβάσεων είναι ο προγραμματισμός αυτών. Πρόκειται για τον εκ των προτέρων προγραμματισμό των δημοσίων συμβάσεων, στο μέτρο που αυτές μπορούν να προβλεφθούν.

Νομοθετικά, το συγκεκριμένο σύστημα καθιερώθηκε για πρώτη φορά το 2014 με την ψήφιση του Ν 4281/2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις». Με τον παραπάνω νόμο επιδιώχθηκε η δημοσιονομική διόρθωση και βελτίωση των παρατηρούμενων ανισορροπιών²⁷¹, μέσα σε ένα γενικότερο πλαίσιο δημοσιονομικών μεταβολών του τότε ισχύοντος συστήματος. Σύμφωνα με αυτό, απαιτούνταν από τις αναθέτουσες αρχές η πραγματοποίηση προϋπολογισμού των συμβατικών δαπανών του επόμενου έτους, αλλά και η πρόβλεψη της εκτέλεσης της κάθε σύμβασης ούτως ώστε να προλαμβάνονται οι ανάγκες της εκάστοτε υπηρεσίας²⁷² και να μην βρίσκεται προ τετελεσμένων²⁷³.

Η ιδέα του συγκεκριμένου συστήματος ήταν πραγματικά καινοτόμος και είχε μία σημαντική αιτιολογική βάση, καθώς η ορθή χρήση της υπολογιζόταν πως θα συνέβαλλε αισθητά στον περιορισμό του αριθμού των ετήσιων συμβάσεων και κατ' επέκταση στον περιορισμό των απευθείας αναθέσεων, προκειμένου να καθιερωθεί ένας μεγαλύτερος βαθμός διαφάνειας. Αποτέλεσμα αυτού θα ήταν συνεπώς και ο περιορισμός της διαφθοράς που εμφανίζεται κατά κόρον στο συγκεκριμένο πεδίο. Ταυτόχρονα, θα συνέβαλλε ιδιαίτερα στην αποτελεσματικότητα των δημοσίων συμβάσεων, σε όρους μάλιστα οικονομικότητας, καθώς ο προγραμματισμός εκ των προτέρων των δημοσίων συμβάσεων που πρόκειται να πραγματοποιηθούν εντός του έτους (εφόσον αυτός κατατίθεντο στην ΕΒΔΔΗΣΥ με την δυνατότητα πρόσθεσης

²⁷¹ Δεδομένου ότι κατά την συγκεκριμένη χρονική περίοδο η χώρα βρισκόταν υπό σκληρή δημοσιονομική εποπτεία από άλλες χώρες και θεσμούς, με σκοπό την οικονομική ανάκαμψη μετά την οικονομική κρίση. Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου « Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις, Ν 4281/2014 ΦΕΚ 160/Α/8.8.2014 », σελ.1

²⁷² Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου « Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις, Ν 4281/2014 ΦΕΚ 160/Α/8.8.2014», σελ.3

²⁷³ Ίσως το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα επ' αυτού, να αποτελούν οι συμβάσεις καθαριότητας των υπηρεσιών, των οποίων η καθυστέρηση διεκπεραίωσης οδηγεί σε αρνητικές καταστάσεις, όσο και επικίνδυνες για την δημόσια υγεία.

στοιχείων και τροποποίησης έως τις 30 Ιουλίου κάθε έτους)²⁷⁴ βοηθά στην διατήρηση ενός προϋπολογισμού που δεν επιτρέπει μεγάλες αποκλίσεις.

Δύο χρόνια αργότερα, το συγκεκριμένο νομοθέτημα καταργήθηκε με το Ν 4403/2016²⁷⁵ και αντικαταστάθηκε έναν μήνα αργότερα από τον μέχρι στιγμής ισχύον Ν 4412/2016. Η αντικατάσταση αυτή εμπειρείχε τροποποίηση ως προς το αντικείμενο του συγκεκριμένου νόμου, καθώς οι Εθνικές Κεντρικές Αρχές Αγορών (εφεξής ΕΚΑΑ) καθίστανται πλέον υπεύθυνες για τον εθνικό σχεδιασμό, τον προγραμματισμό αλλά και τον συντονισμό όλων των αγορών των Κεντρικών Αρχών Αγορών (εφεξής ΚΑΑ)²⁷⁶. Ως ΕΚΑΑ ορίζονται σύμφωνα με το νόμο τρεις αρχές: όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, η Γενική Γραμματεία Υποδομών του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων. Όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και γενικών υπηρεσιών, η Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων και Προμηθειών της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου και Προστασίας του Καταναλωτή, του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού και τέλος, όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις προμήθειας ιατροτεχνολογικών, υγειονομικών, φαρμακευτικών αγαθών και συναφών υπηρεσιών, η Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας²⁷⁷.

Ο χαρακτήρας της ρύθμισης αυτής είναι περισσότερο συγκεντρωτικός, καθώς ορίζει τις ΕΚΑΑ υπεύθυνες για το σύνολο των υπολοίπων αρχών και για τον προγραμματισμό των δημοσίων συμβάσεων, αντί αυτός να πραγματοποιείται από την εκάστοτε υπηρεσία που πραγματοποιεί την σύμβαση. Υπογραμμίζεται ότι, οι ΕΚΑΑ καθίστανται υπεύθυνες για τον προγραμματισμό και τον συντονισμό των συμβάσεων, όχι όμως για την διεκπεραίωσή τους η οποία ανατίθεται στις ΚΑΑ. Οι δε συμβάσεις που ορίζονται με τον παρόντα νόμο ως αντικείμενο του προγραμματισμού αποτελούν συμβάσεις ηλεκτρισμού, ύδατος, ταχυδρομικών υπηρεσιών, λιμένων και

²⁷⁴ Άρθρο 148§2 Ν 4281/2014 ΦΕΚ 160/Α/8.8.2014

²⁷⁵ Ν 4403/2016 ΦΕΚ 125/Α/07.07.2016

²⁷⁶ Οι ΕΚΑΑ διαφέρουν από τις Κεντρικές Αρχές Αγορών (ΚΑΑ) ως προς το γεγονός ότι συμβάλλουν στην εθνική στρατηγική των δημοσίων συμβάσεων, καθώς καθίστανται αρμόδιες για τον εθνικό σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και τον συντονισμό των ΚΑΑ. Άρθρο 2§1 εδ. 18 Ν 4412/2016 ΦΕΚ 147/Α/8.8.2016

²⁷⁷ Άρθρο 41§1 Ν 4281/2014 ΦΕΚ 160/Α/8.8.2014

αερολιμένων, μεταφορών και εξόρυξης καυσίμων²⁷⁸. Πρόκειται, δηλαδή για πάγιες ανάγκες οι οποίες και μπορούν να προβλεφθούν.

Παρά ταύτα, η παραπάνω νομοθετική πρόβλεψη δεν εφαρμόζεται πλήρως. Έτσι, παρά το γεγονός ότι η σύσταση κεντρικών αρχών για την πραγματοποίηση του προγραμματισμού και την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί σημαντικό εργαλείο για την προώθηση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης επί του συγκεκριμένου πεδίου, εφαρμόζεται κυρίως ο προγραμματισμός ανά υπηρεσία που πραγματοποιεί την σύμβαση.

Ο λόγος αυτού μπορεί σε μία πρώτη ανάγνωση να φαίνεται παράτυπος, καθώς ένα αποκεντρωτικό σύστημα με μικρότερες απαιτήσεις αναφοράς στις κεντρικές αρχές δύναται να εγκυμονεί κινδύνους προς την διαφάνεια και την αξιοκρατία. Ωστόσο, στην πραγματικότητα διαφέρει αρκετά από αυτό ως προς την λογική του, καθώς ταυτίζεται με την τιθέμενη εθνική στρατηγική των δημοσίων συμβάσεων, όπως αυτή ορίζεται από την εκάστοτε κυβέρνηση και ακολουθείται από τις αρχές. Πρόκειται, λοιπόν, για μία περισσότερο κοινωνική πολιτική, η οποία δίνει βαρύτητα στην ενίσχυση των μικρότερων επιχειρήσεων, οι οποίες πρακτικά δεν θα μπορούσαν να συμμετάσχουν σε ένα περισσότερο συγκεντρωτικό σύστημα αγορών²⁷⁹.

Στο σημείο αυτό, ενδεικτικό παράδειγμα προς σύγκριση αποτελεί ο αριθμός των δημοσίων συμβάσεων στην Ολλανδία, οι οποίες περιορίζονται σε περίπου 25 μεγάλους διαγωνισμούς ανά έτος. Αντίθετα, στην Ελλάδα, ο προγραμματισμός και η εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων (πλην των ιδιαίτερα μεγάλων εθνικών διαγωνισμών) διαμοιράζονται σε τοπικό επίπεδο και διενεργούνται από τις εκάστοτε υπηρεσίες και φορείς του δημοσίου, ακολουθώντας τους στόχους της εθνικής στρατηγικής όπως είναι η ενίσχυση των ΜΜΕ και η καταπολέμηση της ανεργίας κυρίως σε περιφερειακό επίπεδο²⁸⁰. Είναι εξάλλου χαρακτηριστικό επ' αυτού, ότι το επιχειρηματικό τοπίο της χώρας αποτελείται στην πλειονότητά του από μικρές έως πολύ μικρές επιχειρήσεις.

²⁷⁸ Άρθρα 208-234 Ν. 4281/2014 ΦΕΚ 160/Α/8.8.2014

²⁷⁹ Προσωπική συνέντευξη κ. Γ. Τράντα, Νομικού συμβούλου ΕΑΑΔΗΣΥ, στις 15/12/2020

²⁸⁰ Προσωπική συνέντευξη κ. Γ. Τράντα, Νομικού συμβούλου ΕΑΑΔΗΣΥ, στις 15/12/2020

Η σημασία, λοιπόν, του προγραμματισμού έγκειται στην αποφυγή των περιττών εξόδων, αλλά και στον περιορισμό της διαφθοράς, μέσω της καθιέρωσης ενός συστήματος διαφάνειας και λογοδοσίας. Στα υπέρ του συγκεκριμένου συστήματος περιλαμβάνεται η προώθηση της εφαρμογής της αποτελεσματικότητας αλλά και της οικονομικότητας, καθώς σε κεντρικό επίπεδο είναι μεγαλύτερος ο έλεγχος που ασκείται τόσο ως προς το αντικείμενο της σύμβασης, όσο και ως προς τα οικονομικά της στοιχεία, ενώ παράλληλα καθίσταται δυσκολότερη η πραγματοποίηση απευθείας αναθέσεων λόγω των μεγάλων συμβάσεων που συνάπτονται (άνω των ορίων).

Επειδή, ωστόσο, αρκετές ρυθμίσεις παρουσιάζουν και μερικώς αρνητικό χαρακτήρα, στην προκειμένη περίπτωση η περίπτωση του προγραμματισμού δεν συμβαδίζει με τον κοινωνικό χαρακτήρα που προωθείται από την εθνική στρατηγική, ο οποίος και θεωρείται περισσότερο κριτικός ως προς την ενίσχυση των δημόσιων οικονομικών μέσω της προστασίας των επιχειρήσεων και παροχής κινήτρων προς το επιχειρείν. Για το λόγο αυτό και το εργαλείο του προγραμματισμού προβλέπεται νομοθετικά, χωρίς ωστόσο η χρήση του να θεωρείται γενικευμένη μέχρι στιγμής.

6.2 Επαγγελματοποίηση

Άλλο ένα σημαντικό εργαλείο για την προώθηση της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις είναι η επαγγελματοποίηση (professionalization). Το συγκεκριμένο εργαλείο εφαρμόζεται ήδη μέχρι ενός βαθμού στην ελληνική πρακτική, αποτελεί όμως πάγιο εργαλείο στα υπόλοιπα ευρωπαϊκά κράτη και στο Ηνωμένο Βασίλειο. Πρόκειται, λοιπόν, για μία διαδικασία που δημιουργεί ένα περισσότερο επαγγελματικό περιβάλλον για την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, ακολουθώντας πρακτικές του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ και του ιδιωτικού τομέα, δίνοντας μεγάλη σημασία στο προσωπικό των αρμόδιων δημοσίων υπηρεσιών, την δομή των αρχών και τα εργαλεία που εφαρμόζονται στις δημόσιες συμβάσεις, προκειμένου να επιλεγθούν και να εφαρμοσθούν οι πιο αποτελεσματικές πρακτικές.

Νομοθετικά, η επαγγελματοποίηση προβλέπεται από το ευρωπαϊκό δίκαιο από το έτος 2017 με την σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς τα κράτη – μέλη υπ' αριθμόν ΕΕ 2017/1805²⁸¹, χωρίς ωστόσο να επιβάλλεται, αλλά διαθέτοντας προτρεπτικό χαρακτήρα. Στην Ελλάδα, η εφαρμογή της προωθείται από την ΕΑΑΔΗΣΥ (Διεύθυνση Συντονισμού) καθώς και από τις Γενικές Γραμματείες Εμπορίου και Υποδομών, των Υπουργείων Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού και Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων αντίστοιχα, όπως προβλέπει ο Ν.4605/2019²⁸².

Ο ορισμός της επαγγελματοποίησης, όπως τίθεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, αναφέρεται ως «η διαδικασία αύξησης των διοικητικών ικανοτήτων ενός συγκεκριμένου οργανισμού, μέσω παροχής στο προσωπικό τους της δέσμης δεξιοτήτων και ικανοτήτων που απαιτούνται για την εκτέλεση της αποστολής τους και την εκτέλεση ενός ορισμένου καθήκοντος ή καθηκόντων»²⁸³. Η επαγγελματοποίηση, λοιπόν, παρουσιάζει τρεις κύριους άξονες, όπως προαναφέρθηκε, ο κυριότερος εκ των οποίων είναι η εκπαίδευση και η διαρκής επιμόρφωση επί του αντικειμένου των δημοσίων συμβάσεων. Περαιτέρω, οι άλλοι

²⁸¹ Σύσταση (ΕΕ) 2017/1805 της Επιτροπής της 3ης Οκτωβρίου 2017 για την επαγγελματοποίηση του τομέα των δημοσίων συμβάσεων Δημιουργία δομής για την επαγγελματοποίηση των δημοσίων συμβάσεων (τελευταία πρόσβαση στις 26/12/2020)

²⁸² Άρθρο 53 άρθρο 8§1 Ν 4605/2019 ΦΕΚ 52/Α/01.04.2019

²⁸³ Δημιουργία δομής για την επαγγελματοποίηση του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, Αποθετήριο ορθών πρακτικών και εργαλείων, Ιστοσελίδα εκδόσεων Ευρωπαϊκής Ένωσης (τελευταία πρόσβαση στις 25/12/2020) σελ. 6

δύο άξονες θεωρούνται η δομή των αρμόδιων υπηρεσιών και τα χρησιμοποιούμενα συστήματα και εργαλεία²⁸⁴.

Για να γίνει αντιληπτή η σημασία της επαγγελματοποίησης, πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν η σημερινή εικόνα των αρχών που διαχειρίζονται τις δημόσιες συμβάσεις. Το απασχολούμενο προσωπικό συχνά δεν διαθέτει τις απαιτούμενες γνώσεις σχετικά με το αντικείμενο των δημοσίων συμβάσεων, λειτουργώντας εντελώς τυπικά, με αποτέλεσμα να υποπίπτει συχνά σε λάθη που συνεπάγονται σημαντική μείωση της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας των δημοσίων συμβάσεων²⁸⁵. Η δε οργάνωση του προσωπικού ακολουθεί την οργάνωση και την δομή όλου του δημοσίου τομέα, καθώς τα άτομα που στελεχώνουν τα τμήματα Διαγωνισμών, Προμηθειών ή Διαχείρισης Υλικού μπορεί να απασχολούνται ταυτόχρονα και με άλλα καθήκοντα ή το οργανόγραμμα του φορέα να μην είναι αποτελεσματικό για την διενέργεια των δημοσίων συμβάσεων.

Οι περιπτώσεις αυτές δύνανται να αντιμετωπισθούν με την ολοκληρωμένη εφαρμογή της επαγγελματοποίησης, η οποία ουσιαστικά θέτει ως επίκεντρο τον άνθρωπο προκειμένου να επιτύχει αποτελεσματικές διαδικασίες. Αναπτύσσονται, λοιπόν, προγράμματα εξειδικευμένης εκπαίδευσης, κατάρτισης και ανάπτυξης των προσόντων του αρμόδιου προσωπικού κάθε υπηρεσίας, τα οποία περιλαμβάνουν δια βίου μάθηση ώστε να προλαβαίνουν τις εξελίξεις στον τομέα της αγοράς²⁸⁶. Πλέον, οι υπάλληλοι των δημοσίων υπηρεσιών θεωρούνται buyers (αγοραστές) κατά την ιδιωτική πρακτική και το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, οι οποίοι αναλαμβάνουν να εξοπλίσουν τις υπηρεσίες τους με τα απαραίτητα αγαθά και υπηρεσίες, πάντα στην πιο πρόσφορη ποιότητα και κόστος, όπως για παράδειγμα ισχύει στον γαλλικό δημόσιο τομέα²⁸⁷. Ταυτόχρονα, η διεθνής πρακτική προβλέπει την αναγνώριση των

²⁸⁴ Δημιουργία δομής για την επαγγελματοποίηση του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, Αποθετήριο ορθών πρακτικών και εργαλείων, Ιστοσελίδα εκδόσεων Ευρωπαϊκής Ένωσης (τελευταία πρόσβαση στις 25/12/2020) σσ. 6-7

²⁸⁵ Προσωπική συνέντευξη κ. Γ. Τράντα, Νομικού συμβούλου ΕΑΑΔΗΣΥ, στις 15/12/2020

²⁸⁶ Δημιουργία δομής για την επαγγελματοποίηση του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, Αποθετήριο ορθών πρακτικών και εργαλείων, Ιστοσελίδα εκδόσεων Ευρωπαϊκής Ένωσης (τελευταία πρόσβαση στις 25/12/2020) σελ.22

²⁸⁷ Ο.π. σελ.7

επαγγελματιών αυτών, με την καθιέρωση αυξημένων παροχών και την βελτίωση του εργασιακού περιβάλλοντος, ώστε να είναι πιο ελκυστικό για τους εργαζόμενους²⁸⁸.

Ο δεύτερος άξονας που προτάσσει η επαγγελματοποίηση αφορά την μετατροπή της δομής των αρμόδιων υπηρεσιών με στόχο την αποτελεσματικότητα σε όρους αποτελεσματικής διαχείρισης χρόνου και διοικητικού κόστους²⁸⁹. Ήδη το 2013, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, θεωρούνταν παγκοσμίως ως αναγκαία η εισαγωγή όρων management στο πεδίο των δημόσιων συμβάσεων, περισσότερο ακόμα και από την ανάγκη ενίσχυσης της διαφάνειας, όπως διαφαίνεται από αντίστοιχη έρευνα στα κράτη μέλη του²⁹⁰. Η ενίσχυση, λοιπόν, της δομής των υπηρεσιών δημοσίων συμβάσεων πρέπει κατ' αρχάς να εντάσσεται στην ευρύτερη στρατηγική επί των δημοσίων συμβάσεων, όπως αυτή χαράσσεται από τις αρμόδιες αρχές. Ταυτόχρονα, πρέπει να διαθέτει μακροπρόθεσμο χαρακτήρα και να προηγείται εκτενής σχεδιασμός και ακριβής υπολογισμός πριν την εφαρμογή της²⁹¹.

Σημαντικά εργαλεία προς επίτευξη αυτού θεωρούνται ο σωστός υπολογισμός του αριθμού αλλά και των απαιτούμενων προσόντων του προσωπικού, η σαφής ανάθεση ευθυνών και περιγραφή καθηκόντων βάση αυτής, η συνεργασία μεταξύ παρόμοιων υπηρεσιών για την ανταλλαγή γνώσεων και εμπειριών προς βελτίωση όλων αλλά και η πληροφόρηση που πραγματοποιείται τόσο με την συνεργασία των αρχών, όσο και με την ανταλλαγή εμπειρογνομώνων που αναλαμβάνουν την κατάρτιση των υπηρεσιών όσον αφορά το γνωστικό τους πεδίο²⁹². Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται η καθιέρωση μίας λειτουργικής δομής των εκάστοτε υπηρεσιών, προκειμένου κάθε μέλος αυτής να επιτελεί σημαντικό ρόλο στην πραγματοποίηση των δημοσίων συμβάσεων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της επαγγελματοποίησης της δομής υπηρεσιών δημοσίων συμβάσεων αποτελεί η βρετανική υπηρεσία Crown Commercial Service (εφεξής CCS). Η συγκεκριμένη υπηρεσία αποτελεί την κεντρική υπηρεσία αγορών του βρετανικού δημοσίου, στην οποία και απευθύνονται όλες οι

²⁸⁸ Δημιουργία δομής για την επαγγελματοποίηση του τομέα των δημόσιων συμβάσεων, Αποθετήριο ορθών πρακτικών και εργαλείων, Ιστοσελίδα εκδόσεων Ευρωπαϊκής Ένωσης (τελευταία πρόσβαση στις 25/12/2020) σσ. 39-40

²⁸⁹ Ο.π. σελ.12

²⁹⁰ Όπου η άποψη ενίσχυσης του management επί των δημοσίων συμβάσεων συγκεντρώνει το 48,4% των συνολικών ερωτηθέντων. OECD: Roadmap on how to elaborate a procurement capacity strategy, 2016 (τελευταία πρόσβαση στις 28/12/2020), σελ. 50

²⁹¹ Δημιουργία δομής για την επαγγελματοποίηση του τομέα των δημόσιων συμβάσεων, Αποθετήριο ορθών πρακτικών και εργαλείων, Ιστοσελίδα εκδόσεων Ευρωπαϊκής Ένωσης (τελευταία πρόσβαση στις 25/12/2020) σελ.6

²⁹² Ο.π. σσ. 15-18

υπόλοιπες υπηρεσίες για την κάλυψη των αναγκών τους. Κυρίαρχα χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης υπηρεσίας αποτελούν η απασχόληση ειδικών εμπειρογνομώνων, με εξειδίκευση ανά τομέα δημοσίων συμβάσεων, αλλά και η ύπαρξη μητρώου προμηθευτών του δημοσίου για τους οποίους η υπηρεσία μπορεί να εγγυηθεί σχετικά με την ποιότητα και το κόστος των αγαθών, αλλά και την συνεργασία κατόπιν της αγοράς για παράδειγμα για θέματα συντήρησης²⁹³.

Ο τρίτος άξονας για την εφαρμογή της επαγγελματοποίησης περιλαμβάνει όπως προαναφέρθηκε, την καθιέρωση εργαλείων και μεθοδολογιών, τα οποία επιμερίζονται σε καλές πρακτικές, θεωρητικό υπόβαθρο αλλά και τεχνολογικές λύσεις που συνδυάζονται μεταξύ τους. Προς επίτευξη, λοιπόν, ενός περισσότερο επαγγελματικού περιβάλλοντος στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων αντί της λιγότερο οργανωμένης κάλυψης αναγκών, συνδυάζεται ένα ευρύ φάσμα ηλεκτρονικών εργαλείων, κατάρτιση του αρμόδιου προσωπικού στην χρήση αυτών αλλά και καθιέρωση μεθόδων όπως οι κανόνες δεοντολογίας που διέπουν την λειτουργία του προσωπικού, η τυποποίηση των διαδικασιών και η διαλειτουργικότητα με άλλους φορείς και διαδικασίες του δημοσίου με σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητας και την μείωση του κόστους.

Η δε διαλειτουργικότητα συμβάλλει ιδιαίτερα, όχι μόνο στην εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων αλλά και σε άλλες λειτουργίες του κράτους. Επί παραδείγματι, εάν ορισθεί μία μονοαπευθυντική ιστοσελίδα πληροφοριών προς τους οικονομικούς φορείς (γεγονός που στην χώρα μας μέχρι στιγμής πραγματοποιείται μόνο από ιδιωτικές εταιρείες έναντι αντιτίμου και χωρίς οι παρεχόμενες υπηρεσίες να χαρακτηρίζονται από απόλυτη ακρίβεια) θα δινόταν η ευκαιρία συμμετοχής σε περισσότερους φορείς που αντιμετωπίζουν έλλειμμα πληροφόρησης, σύμφωνα και με την αρχή της ισότητας²⁹⁴.

Με την συνδυαστική εφαρμογή των παραπάνω εργαλείων, αλλά και των υπολοίπων αξόνων της επαγγελματοποίησης όσον αφορά την εκπαίδευση και την δομή, επιτυγχάνεται η μεγαλύτερη δυνατή εκμετάλλευση των δυνατοτήτων τόσο του ανθρώπινου δυναμικού, όσο και των πληροφοριακών συστημάτων. Έτσι, οι δημόσιες

²⁹³ About Crown Commercial Service (CCS), (τελευταία πρόσβαση στις 27/12/2020)

²⁹⁴ Δημιουργία δομής για την επαγγελματοποίηση του τομέα των δημόσιων συμβάσεων, Αποθετήριο ορθών πρακτικών και εργαλείων, Ιστοσελίδα εκδόσεων Ευρωπαϊκής Ένωσης (τελευταία πρόσβαση στις 25/12/2020) σσ. 44 και 48-50

συμβάσεις παύουν να παρουσιάζουν έναν συμπληρωματικό χαρακτήρα εντός της εκάστοτε υπηρεσίας και αποκτούν κεντρικό ρόλο για την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων της με τον καλύτερο δυνατό τρόπο.

Όσον αφορά την Ελλάδα, η επαγγελματοποίηση εφαρμόζεται μεν, με χαμηλό ωστόσο ρυθμό καθώς δεν έχει μέχρι στιγμής εφαρμοσθεί ολοκληρωτικά, δηλαδή με εθνικό σχέδιο και εντατικούς ρυθμούς, σε κάθε τομέα που εφαρμόζει τις δημόσιες συμβάσεις. Η εθνική στρατηγική για τις δημόσιες συμβάσεις συμπεριλαμβάνει τον όρο της επαγγελματοποίησης όπως ήδη αναφέρθηκε σχετικά με τον Ν 4605/2019, ενώ η ΕΑΑΔΗΣΥ στο πλαίσιο εφαρμογής της αποτελεσματικότητας που προωθεί²⁹⁵, πραγματοποιεί σημαντικές προσπάθειες εκπαίδευσης και κατάρτισης του προσωπικού του δημοσίου που απασχολείται στο συγκεκριμένο αντικείμενο, ενώ ταυτόχρονα πραγματοποιείται προσπάθεια ώστε τα άτομα που απασχολούνται στις δημόσιες συμβάσεις να διαθέτουν όσο το δυνατόν πιο σχετικό εκπαιδευτικό υπόβαθρο²⁹⁶ (γεγονός που μέχρι ενός σημείου απαιτείται από τον νόμο, όπως είναι για παράδειγμα η συμμετοχή πολιτικών μηχανικών στους διαγωνισμούς μελετών ή εκτέλεσης έργων κατά το Ν 4412/2016). Τα δε ηλεκτρονικά εργαλεία απέδειξαν ιδιαίτερα την χρησιμότητά τους για τον δημόσιο τομέα κατά την πανδημία του ιού Covid-19, με την χρήση όσο το δυνατόν περισσότερο της εξ αποστάσεως εργασίας.

Ακόμα περισσότερο, όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις, τα βήματα που έχουν ήδη γίνει με την καθιέρωση του ΕΣΗΔΗΣ, του ΚΗΜΔΗΣ και του Προμηθέα, συμβαδίζουν με τις προτάσεις της ΕΕ για μείωση του διοικητικού κόστους και αύξηση της αποτελεσματικότητας και μάλιστα, χωρίς οι παραπάνω πλατφόρμες να χαρακτηρίζονται από μεγάλο βαθμό τυποποίησης και διαλειτουργικότητας με άλλες υπηρεσίες όπως θα ήταν για παράδειγμα τα δικαστήρια για την ταυτοποίηση του ποινικού μητρώου των συμμετεχόντων στον οικονομικό φορέα.

Εν κατακλείδι, από τα παραπάνω μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα πως η Ελλάδα βρίσκεται σε σωστό δρόμο σχετικά με την επαγγελματοποίηση των δημοσίων συμβάσεων και την καθιέρωση μεγαλύτερου βαθμού επαγγελματισμού αντί προχειρότητας, έχοντας πραγματοποιήσει ιδιαίτερα σημαντικά βήματα επί του πεδίου. Τα μόνα αρνητικά που παρατηρούνται στην συγκεκριμένη περίπτωση είναι η

²⁹⁵ ΕΑΑΔΗΣΥ, Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων 2019 (τελευταία πρόσβαση στις 3/1/2021), σσ. 45-48

²⁹⁶ Προσωπική συνέντευξη κ. Γ. Τράντα, Νομικού συμβούλου ΕΑΑΔΗΣΥ, στις 15/12/2020

ύπαρξη ενός μεγάλου συνόλου αναθετουσών αρχών, που δυσκολεύουν την συνολική εφαρμογή της²⁹⁷ καθώς και ο χρόνος αφομοίωσης των πρακτικών αυτών συγκριτικά με τις υπόλοιπες χώρες, οι οποίες παρουσιάζουν πιο προηγμένες δομές και συστήματα άρα και μεγαλύτερη επίτευξη αποτελεσματικότητας. Επάνω σε αυτό, η πρόσφατη πανδημία απέδειξε την αξία των συγκεκριμένων πρακτικών και πιθανότατα θα συμβάλλει στην ταχύτερη εφαρμογή τους και στην χώρα μας μελλοντικά.

²⁹⁷ Προσωπική συνέντευξη κ. Γ. Τράντα, Νομικού συμβούλου ΕΑΑΔΗΣΥ, στις 15/12/2020

6.3 Δυναμικά Συστήματα Αγορών

Άλλη μία καινοτομία που εισήχθη στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων ενισχύοντας την αποτελεσματικότητα και την οικονομικότητα αυτών είναι τα δυναμικά συστήματα αγορών²⁹⁸, τα οποία εξυπηρετούν στην περίπτωση των πολλαπλών συμβάσεων αγαθών είτε υπηρεσιών, ενίοτε και έργων.

Η πρώτη νομοθετική πρόβλεψη των δυναμικών συστημάτων αγορών πραγματοποιήθηκε το 2007 με το Προεδρικό Διάταγμα 60/2007²⁹⁹ το οποίο πλέον έχει καταργηθεί από το Ν 4412/2016, ενώ αναλυτικότερες λεπτομέρειες επ' αυτών παρείχε και ο πλέον καταργηθείς Ν 3669/2008³⁰⁰ ο οποίος προέβλεπε την χρήση δυναμικών συστημάτων αγορών με το άρθρο 127. Όσον αφορά το παραπάνω Προεδρικό Διάταγμα, αυτό κύρωσε στην ελληνική νομοθεσία την Οδηγία 2004/18/ΕΚ, η οποία με το άρθρο 33 επέβαλλε τα δυναμικά συστήματα αγορών στα κράτη – μέλη. Σήμερα, η ισχύουσα νομοθετική πρόβλεψη για τα δυναμικά συστήματα αγορών περιλαμβάνεται στον Ν 4412/2016 περί δημοσίων συμβάσεων. Η δε ανάλογη Οδηγία της ΕΕ που επικαιροποιεί το συγκεκριμένο εργαλείο δημοσίων συμβάσεων είναι η Οδηγία 2014/24/ΕΕ η οποία και αποτελεί την κατευθυντήρια Οδηγία για το Ν 4412/2016.

Τι είναι, ωστόσο, το συγκεκριμένο εργαλείο και πώς ενισχύει την προώθηση εφαρμογής των αρχών περί χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης; Τα δυναμικά συστήματα αγορών αποτελούν ένα είδος δημόσιας σύμβασης μεταξύ αναθέτουσας αρχής και οικονομικού φορέα ή οικονομικών φορέων, με αντικείμενο την εκτέλεση υπηρεσιών, έργων ή παροχή προμηθειών. Η ουσιώδης διαφορά τους συγκριτικά με τις απλές δημόσιες συμβάσεις, έγκειται στην διάρκεια που παρουσιάζουν και στην δυνατότητα υποβολής αναθεωρημένων προσφορών από τους φορείς³⁰¹. Πρόκειται, λοιπόν, για την πρόσκληση οικονομικών φορέων από την εκάστοτε αναθέτουσα αρχή για σύναψη σύμβασης σε τομέα όπου προβλέπεται διαδοχική, θα μπορούσε να πει κανείς, σύναψη συμβάσεων ή με παραπάνω από έναν φορείς. Επί παραδείγματι,

²⁹⁸ Προσωπική συνέντευξη κ. Γ. Τράντα, Νομικού συμβούλου ΕΑΑΔΗΣΥ, στις 15/12/2020

²⁹⁹ Άρθρο 33, Π.Δ. 60/2007, ΦΕΚ 64/Α/16.03.2007 «προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών», όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/εκ της επιτροπής και την Οδηγία 2005/75/ΕΚ του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και του συμβούλιου της 16ης Νοεμβρίου 2005».

³⁰⁰ Ν. 3669/2008, ΦΕΚ 116/Α/18.6.2008 «Κύρωση της κωδικοποίησης της νομοθεσίας κατασκευής δημόσιων έργων»

³⁰¹ Άρθρο 33, Ν 4412/2016 συγκριτικά με άρθρο 127 Ν 3669/2008

τέτοια σύμβαση μπορεί να είναι η μεταφορά μαθητών ενός Δήμου με ναυλωμένα σχολικά λεωφορεία, η οποία επαναλαμβάνεται συχνά ή το καλοκαίρι μπορεί να μεταβάλλει το αντικείμενό της³⁰².

Με την εφαρμογή του δυναμικού συστήματος αγορών ξεκινά μία διαδικασία προκήρυξης (στην προκειμένη περίπτωση του παραδείγματος πρόκειται για εκτέλεση υπηρεσίας) η οποία χαρακτηρίζεται από διάρκεια, την οποία και ορίζει η αναθέτουσα αρχή. Για την εισαγωγή τους στο δυναμικό σύστημα αγορών, οι επιθυμούντες οικονομικοί φορείς υποβάλλουν την αίτησή τους, η οποία στην συνέχεια αξιολογείται και εκτιμάται η συμμετοχή ή μη αυτών στο σύστημα. Μέχρι την λήξη του συστήματος, η αναθέτουσα αρχή δύναται να προκηρύξει πολλαπλές συμβάσεις, για τις οποίες οι οικονομικοί φορείς υποβάλλουν νέες προσφορές ή αναθεωρούν τις υφιστάμενες. Εντός του συστήματος, οι συμβάσεις διαχωρίζονται από τις αναθέτουσες αρχές ανά κατηγορία όσον αφορά για παράδειγμα το είδος προϊόντος ή την χωρική – γεωγραφική κατάτμηση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Τα δε μέσα πραγματοποίησης των συμβάσεων είναι εξ ολοκλήρου ηλεκτρονικά, ενώ το είδος των διαγωνισμών με τον τελευταίο ισχύον νόμο ορίζεται ως κλειστό (ενώ κατά την πρώτη νομοθετική πρόβλεψη των δυναμικών συστημάτων αγορών απαιτούνταν ανοιχτοί διαγωνισμοί)³⁰³.

Η συγκεκριμένη διαδικασία παρουσιάζει πληθώρα θετικών στοιχείων. Κατ' αρχάς, με την εξέταση της αίτησης συμμετοχής και αξιολόγηση των φορέων (όπου η αξιολόγηση πραγματοποιείται τόσο στο εισαγωγικό στάδιο όσο και κατά την παροχή των υπηρεσιών) υπάρχει μία εγγύηση για την ποιότητα των οικονομικών φορέων. Η δε συνεχής συνεργασία οικονομικού φορέα – αναθέτουσας αρχής συμβάλλει στην ύπαρξη σχέσεων και αποκόμιση οφέλους για το δημόσιο όπως είναι οι πιο συμφέρουσες οικονομικές προσφορές³⁰⁴.

Εκτός αυτού, σημαντική είναι και η μείωση του διοικητικού κόστους, η οποία προκύπτει από την ελάττωση των απαιτούμενων δικαιολογητικών για τους ήδη εγγεγραμμένους και συμμετέχοντες φορείς. Το διοικητικό αυτό κόστος μεταφράζεται του οικονομικού κόστους που θα απαιτούνταν σε άλλη περίπτωση, όπως για

³⁰² Πρότυπο Δυναμικών Συστημάτων Αγορών της ΕΑΑΔΗΣΥ, (τελευταία πρόσβαση στις 28/12/2020)

³⁰³ Άρθρο 33, Ν 4412/2016

³⁰⁴ Προσωπική συνέντευξη κ. Γ. Τράντα, Νομικού συμβούλου ΕΑΑΔΗΣΥ, στις 15/12/2020

παράδειγμα των υπερωριών του προσωπικού. Στο γεγονός αυτό μάλιστα συμβάλλει και η καθιέρωση εξ ολοκλήρου ηλεκτρονικών διαδικασιών.

Η δε διάρκεια του δυναμικού συστήματος αγορών, με την προκήρυξη πλήθους συμβάσεων εντός αυτής, συμβάλλει σημαντικά στην αποτελεσματικότητα της υπηρεσίας. Με τον τρόπο αυτό οι εκάστοτε ανάγκες εξυπηρετούνται άμεσα, καθώς το στάδιο των δικαιολογητικών του εκάστοτε οικονομικού φορέα πραγματοποιείται μία φορά, χωρίς να χάνεται πολύτιμος χρόνος. Η σημασία του συγκεκριμένου χαρακτηριστικού των δυναμικών συστημάτων αγορών διαφαίνεται καλύτερα στην περίπτωση προμήθειας ιατρικού υλικού³⁰⁵, όπου οι κινήσεις των υπηρεσιών πρέπει να είναι ταχύτατες και ακριβείς, προκειμένου να εξασφαλίζεται η μέγιστη δυνατή ποιότητα υλικών (προμηθειών) και υπηρεσιών, δεδομένου ότι γίνεται λόγος για το μέγιστο αγαθό της υγείας των πολιτών³⁰⁶.

Εκ των παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα ότι τα δυναμικά συστήματα αγορών αποτελούν ένα ιδιαίτερο εργαλείο στα χέρια των αρμόδιων αρχών για την πραγματοποίηση δημοσίων συμβάσεων. Η χρήση του συγκεκριμένου εργαλείου αποδεικνύεται σημαντική για την προώθηση τόσο της αποτελεσματικότητας των συμβάσεων όσο και της οικονομικότητας με τον περιορισμό του κόστους. Σε ιδιαίτερες δε περιπτώσεις όπως είναι οι ιατρικές προμήθειες, όπου ο χαρακτήρας των δημοσίων συμβάσεων διαφέρει από τις υπόλοιπες ως προς τις αυξημένες απαιτήσεις αλλά και την συνέχεια που παρουσιάζει, τα δυναμικά συστήματα αγορών αποτελούν τον πιο πρόσφορο τρόπο κάλυψης των δημοσίων αναγκών κατά την εφαρμογή των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

³⁰⁵ Δελτίο Τύπου ΕΑΑΔΗΣΥ: Συνδιοργάνωση και συμμετοχή της ΕΑΑΔΗΣΥ στη διημερίδα του 401ΓΣΝ Αθηνών αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις και τα νοσηλευτικά ιδρύματα (τελευταία πρόσβαση στις 28/12/2020)

³⁰⁶ Άρθρο 5§5 Συντάγματος

6.4 Κύκλος ζωής

Επόμενο σημαντικό εργαλείο για την εφαρμογή των αρχών επί του πεδίου των δημοσίων συμβάσεων είναι ο υπολογισμός του κύκλου ζωής κατά την πραγματοποίηση της εκάστοτε σύμβασης. Το συγκεκριμένο εργαλείο συνδέεται κυρίως με την εφαρμογή της οικονομικότητας καθώς συμβάλλει στην βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών εφόσον εφαρμοσθεί σωστά.

Ο κύκλος ζωής και πιο συγκεκριμένα ο υπολογισμός του κύκλου ζωής, αφορά κυρίως τις δημόσιες συμβάσεις έργων και προμηθειών, ενώ σπανιότερα αφορά τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών. Για να κατανοηθεί καλύτερα το συγκεκριμένο εργαλείο, πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν το γεγονός ότι κάθε υλικό παρουσιάζει ένα συγκεκριμένο προσδόκιμο ζωής. Η ζωή του υλικού στις δημόσιες συμβάσεις προσδιορίζεται χρονικά από την αγορά του, έως την απόσυρσή του ή παύση της λειτουργίας του³⁰⁷. Έτσι και κάθε τεχνικό έργο που κατασκευάζει ή υλικό που προμηθεύεται η δημόσια διοίκηση υπάγεται σε αυτόν τον κανόνα, παρουσιάζοντας έναν συγκεκριμένο χρονικό ορίζοντα κατά τον οποίο πραγματοποιείται η εκμετάλλευσή του.

Όπως ορίζει ο ισχύων Ν 4412/2016 περί δημοσίων συμβάσεων, ως κύκλος ζωής «...νοούνται όλα τα διαδοχικά και/ή διασυνδεδεμένα στάδια, συμπεριλαμβανομένων της έρευνας και της ανάπτυξης που θα πραγματοποιηθούν, της παραγωγής, της εμπορίας και των όρων της, της μεταφοράς, της χρήσης και της συντήρησης, καθ' όλη τη διάρκεια ύπαρξης ενός προϊόντος ή ενός έργου ή της παροχής μιας υπηρεσίας, από την απόκτηση των πρώτων υλών ή την παραγωγή των πόρων μέχρι την απόρριψη, την εκκαθάριση και το τέλος της υπηρεσίας ή χρήσης...»³⁰⁸. Η έννοια, λοιπόν, του κύκλου ζωής είναι χρονική. Πρόκειται για το συνολικό προσδόκιμο χρονικό διάστημα λειτουργίας ή εκμετάλλευσης από το δημόσιο του έργου, της προμήθειας ή της υπηρεσίας που συμφωνείται.

Για την πληρωμή του οικονομικού φορέα για την παραπάνω παροχή, ορίζεται ως απαιτούμενη η κοστολόγηση του κύκλου ζωής, η οποία πραγματοποιείται από την υπηρεσία, ως προεκτιμώμενη αμοιβή³⁰⁹. Για την πραγματοποίηση δε της κοστολόγησης, ο κύκλος ζωής επιμερίζεται σε στάδια, με το κόστος των σταδίων να

³⁰⁷ Άρθρο 87 Ν 4412/2016

³⁰⁸ Άρθρο 2§1 εδ.22 Ν 4412/2016

³⁰⁹ Άρθρο 87 και Άρθρο 2§2 εδ.7 Ν 4412/2016 καθώς και άρθρο 68 Οδηγία 2014/24/ΕΕ.

είναι δύο ειδών: το εσωτερικό κόστος κύκλου ζωής και το εξωτερικό κόστος κύκλου ζωής. Το πρώτο είδος κόστους πρόκειται για εκείνο που επιβαρύνει αποκλειστικά την αναθέτουσα αρχή. Περιλαμβάνει τα στάδια της απόκτησης, της χρήσης, της συντήρησης και τέλους ζωής ενός υλικού για παράδειγμα, τα οποία αντικατοπτρίζονται στο συνολικό κόστος του αγαθού ως κόστη απόκτησης, κόστη χρήσης και λειτουργίας, συντήρησης και τέλους απόσυρσης. Το δεύτερο είδος κόστους είναι οφειλόμενο σε περιβαλλοντικούς παράγοντες, το οποίο και δεν εξαρτάται από την αναθέτουσα αρχή³¹⁰.

Επί παραδείγματι, η σύμβαση αγοράς ενός αυτοκινήτου από μία υπηρεσία περιλαμβάνει τα κόστη απόκτησης του αυτοκινήτου, τα κόστη καυσίμων και λιπαντικών, τα κόστη ανταλλακτικών καθώς και εργατικά κόστη συντήρησης και τέλος, όταν πλέον έχει πραγματοποιήσει απόσβεση και βρίσκεται στο τέλος του κύκλου ζωής του, το κόστος απόσυρσης και ανακύκλωσης. Ως εξωτερικό κόστος του αυτοκινήτου θεωρούνται οι εκπομπές καυσαερίων κατά την διάρκεια ζωής του, οι οποίες και υπολογίζονται προς κοστολόγηση κατά προσέγγιση από ειδικούς επιστήμονες. Σημειώνεται ότι το εξωτερικό κόστος του αντικειμένου της σύμβασης, είτε αυτό είναι αγαθό, είτε έργο και υπηρεσία, θεωρείται μέγιστης σημασίας καθώς οφείλει να συμβαδίζει με την εθνική στρατηγική της χώρας καθώς και την κοινοτική στρατηγική «Ευρώπη 2020» και όχι μόνο την στρατηγική επί των δημοσίων συμβάσεων, ενώ αυτό επιτυγχάνεται με την καθιέρωση περιβαλλοντικών όρων στο κείμενο της σύμβασης³¹¹.

Για την αποτελεσματική κοστολόγηση του κύκλου ζωής, απαιτείται η συνδρομή εξειδικευμένων στελεχών του δημοσίου τα οποία καταρτίζουν τα σχετικά κόστη των δημοσίων συμβάσεων τα οποία διαθέτουν ειδικά προσόντα αναλόγως των συμβάσεων των οποίων προΐστανται³¹². Χαρακτηριστικά, μία προμήθεια νέων λεωφορείων λόγω των εκτάκτων αναγκών που προέκυψαν με την πρόσφατη πανδημία Covid-19, εξετάζεται πριν την έκδοση προκήρυξης από εξειδικευμένους μηχανικούς της ΕΑΑΔΗΣΥ προκειμένου αυτά να ανταποκρίνονται στις νέες ανάγκες (να έχουν κύκλο ζωής τουλάχιστον 20 ετών, ανέπαφα ψηφιακά συστήματα, ηλεκτρονικός εντοπισμός οχήματος, όρια ρύπανσης) αλλά και στους τιθέμενους

³¹⁰ Άρθρο 78 Ν 4412/2016

³¹¹ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)»(τελευταία πρόσβαση στις 31/12/2020) σελ.6

³¹² Άρθρο 221§9 εδ.β Ν.4412/2016

Sustainable Development Goals – SDG (βιώσιμους αναπτυξιακούς στόχους) της ΕΕ³¹³.

Το γεγονός αυτό σχετίζεται και με το εργαλείο της επαγγελματοποίησης που προαναφέρθηκε, δεδομένου ότι με την εφαρμογή της προωθείται η κατάρτιση και εξειδίκευση του αρμόδιου προσωπικού, για την μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας της υπηρεσίας. Αυτό το άρτια καταρτισμένο προσωπικό δύναται να υπολογίσει αποτελεσματικά τις βέλτιστες δυνατές επιλογές του δημοσίου τομέα ως προς την αποτελεσματικότητα αλλά και την οικονομικότητα των απαιτούμενων αγαθών, έργων και υπηρεσιών που συμφωνούνται με την εκάστοτε σύμβαση. Συνεπώς, ακόμα και μέσω του κύκλου ζωής διαφαίνεται η σημασία του ανθρώπινου δυναμικού της εκάστοτε υπηρεσίας, για την εφαρμογή της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Περαιτέρω, οι απαιτήσεις που τίθενται σχετικά με τον κύκλο ζωής του αντικειμένου της σύμβασης, υπό τις οδηγίες πάντα της εφαρμοζόμενης εθνικής στρατηγικής, δεν θα πρέπει να δημιουργούν ανισότητες προς την συμμετοχή των οικονομικών φορέων (καθώς ελλοχεύει ο κίνδυνος της φωτογραφικής προκήρυξης που παραπέμπει σε πρακτικές διαφθοράς), ούτως ώστε να παρέχεται κατά το δυνατόν ίση δυνατότητα συμμετοχής σε ΜΜΕ οι οποίες επιθυμούν να συνεργασθούν με το ελληνικό δημόσιο³¹⁴.

Τέλος, η κοστολόγηση του κύκλου ζωής αγαθού, έργου ή υπηρεσίας περιλαμβάνει την εφαρμογή της σχέσης αποτελεσματικότητας ή αποδοτικότητας αυτού, με το εκτιμώμενο συνολικό κόστος³¹⁵. Με την εφαρμογή της σχέσης αυτής ως προς τον προσδιορισμό της πιο συμφέρουσας προσφοράς, εξασφαλίζεται ότι η επιλεγείσα προσφορά καλύπτει με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο την εκάστοτε ανάγκη, ενώ ταυτόχρονα συμβάλλει στην βιωσιμότητα των οικονομικών της υπηρεσίας.

³¹³ Προσωπική συνέντευξη κ. Γ. Τράντα, Νομικού συμβούλου ΕΑΑΔΗΣΥ, στις 15/12/2020

³¹⁴ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)»(τελευταία πρόσβαση στις 31/12/2020) σελ.14

³¹⁵ Ο.π. σσ. 23 και 62

Συμπερασματικά, η κοστολόγηση του κύκλου ζωής βοηθά στην αποφυγή επιπλέον και περιττών εξόδων από τις δημόσιες υπηρεσίες, εξυπηρετώντας την τιθέμενη εθνική στρατηγική για τις δημόσιες συμβάσεις ως προς τους στόχους της αποτελεσματικότητας, της περιβαλλοντικής προστασίας, της βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών και προπάντων της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος η οποία και αποτελεί τον κύριο στόχο των δημοσίων συμβάσεων.

6.5 Ηλεκτρονικοί κατάλογοι

Το επόμενο εργαλείο που εξετάζεται σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας στην πράξη είναι οι ηλεκτρονικοί κατάλογοι. Το συγκεκριμένο εργαλείο δεν αποτελεί αυτούσιο είδος σύμβασης, αλλά εμφανίζεται συνήθως ως συμπληρωματικό εργαλείο εντός των συμβατικών εγγράφων.

Οι ηλεκτρονικοί κατάλογοι υπάγονται στην γενικότερη μεταρρύθμιση των ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων (e-procurement). Η μεταρρύθμιση αυτή εισήγαγε την υποχρεωτική χρήση ηλεκτρονικών μέσων για την διεκπεραίωση των δημοσίων συμβάσεων. Με τον τρόπο αυτό υπολογίζεται σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ότι οι δημόσιοι τομείς των κρατών-μελών πετυχαίνουν οικονομίες της τάξεως των 5% έως 20% επί του πεδίου των δημοσίων συμβάσεων, εκ των οποίων μόνο το 5% ισοδυναμεί με εξοικονόμηση 100δισ ευρώ στον κρατικό προϋπολογισμό, τα δεδομένα ωστόσο διαφέρουν ανά κράτος³¹⁶.

Νομοθετικά, ο ισχύον Ν 4412/2016 αναγνωρίζει τους ηλεκτρονικούς καταλόγους με τα άρθρα 35 και 272, κατά το πρότυπο του άρθρου 36 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και 54 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ. Σύμφωνα με τα παραπάνω, οι ηλεκτρονικοί κατάλογοι εφαρμόζονται στην περίπτωση χρήσης ηλεκτρονικών μέσων επικοινωνίας και υποβολής προσφοράς. Στην περίπτωση εφαρμογής των ηλεκτρονικών καταλόγων, οι οικονομικοί φορείς δύνανται να υποβάλλουν ολόκληρη την προσφορά τους με την συγκεκριμένη μορφή (ηλεκτρονικού καταλόγου), ή να συμπεριλάβουν στην προσφορά τους και ηλεκτρονικό κατάλογο. Η επιλογή εξαρτάται από το είδος της προσφοράς, για παράδειγμα εάν η σύμβαση αφορά την προμήθεια πολλών υλικών ή εάν μαζί με αυτά απαιτείται και η παροχή υπηρεσίας όπως η τοποθέτηση. Η χρήση ή μη ηλεκτρονικού καταλόγου καθώς και το περιεχόμενο αυτού έγκειται στην διακριτική ευχέρεια των αναθετουσών αρχών, οι οποίες και ενημερώνουν τους υποψήφιους οικονομικούς φορείς μέσω της προκήρυξης του διαγωνισμού.

³¹⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Μεταρρύθμιση δημοσίων συμβάσεων Δελτίο υπ' αριθμόν 4/2016 Ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις (τελευταία πρόσβαση στις 30/12/2020)

Όσον αφορά την μορφή του ηλεκτρονικού καταλόγου, πρόκειται για κατάλογο ηλεκτρονικής μορφής, ο οποίος περιλαμβάνει αναλυτικά τα είδη και τα εκάστοτε χαρακτηριστικά των προμηθειών είτε υπηρεσιών που προβλέπονται με την σύμβαση. Καταρτίζεται από τον οικονομικό φορέα κατά το πρότυπο που αναρτά η αναθέτουσα αρχή και για τα είδη που αυτή αναφέρει λεπτομερώς. Η καινοτομία των ηλεκτρονικών καταλόγων σχετικά με τους παραδοσιακούς τρόπους σύναψης συμβάσεων, είναι ότι οι δομημένοι κατάλογοι προσφορών που κοινοποιούνται στις αναθέτουσες αρχές αξιολογούνται αυτόματα από το ανάλογο ηλεκτρονικό σύστημα³¹⁷. Η σημασία της μετατροπής αυτής αποτιμάται σε όρους διοικητικού κόστους, καθώς η αυτόματη αξιολόγηση αντικαθιστά την φυσική αξιολόγηση από τους αρμόδιους υπαλλήλους, μειώνοντας τις απαιτούμενες εργατοώρες.

Γενικότερα, η εφαρμογή των ηλεκτρονικών καταλόγων αποτελεί μία σημαντική συμβολή στην εφαρμογή των αρχών της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας. Είναι δεδομένο το γεγονός ότι το κόστος των δημοσίων συμβάσεων δεν αποτιμάται μόνο στην τιμή της εκάστοτε σύμβασης, αλλά και στα παρελκόμενα αυτής, όπως είναι το διοικητικό κόστος που προαναφέρθηκε. Ταυτόχρονα, σημαντικός παράγοντας για την αποτελεσματικότητα των συμβάσεων θεωρείται η ελαχιστοποίηση του χρόνου προπαρασκευής της σύμβασης, καθώς ο απαιτούμενος χρόνος σχετικά με την αποτελεσματικότητα της σύμβασης αποτελούν δύο αντιστρόφως ανάλογα μεγέθη.

Συμπερασματικά, οι ηλεκτρονικοί κατάλογοι συμβάλλουν κατ' αρχάς ως προς την επίτευξη αποτελεσματικότητας με την αποφόρτιση του απασχολούμενου προσωπικού, καθώς η αξιολόγηση της προσφοράς πραγματοποιείται ηλεκτρονικά μέχρι ενός σημείου. Το γεγονός αυτό συνεπάγεται την ελάττωση του απαιτούμενου χρονικού διαστήματος εκτέλεσης της σύμβασης, επιτυγχάνοντας έτσι αμεσότερη και καλύτερη εξυπηρέτηση των ανακυπτουσών αναγκών. Κατά δεύτερον, η συμβολή των ηλεκτρονικών καταλόγων είναι σημαντική ως προς το θέμα του κόστους και της οικονομικότητας των συμβάσεων. Με την εφαρμογή του συγκεκριμένου εργαλείου επιτυγχάνεται μείωση του απαιτούμενου κόστους ως προς τις απαιτούμενες εργατοώρες αλλά και το ίδιο το κόστος της σύμβασης καθώς ελαττώνονται πιθανά

³¹⁷Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Μεταρρύθμιση δημοσίων συμβάσεων Δελτίο υπ' αριθμόν 4/2016 Ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις (τελευταία πρόσβαση στις 30/12/2020)

λάθη που είναι πιο εύκολο να εμφανιστούν σε συμβάσεις πολλών υλικών – προμηθειών και συνεπάγονται περαιτέρω κόστη για τις υπηρεσίες.

Τέλος, ένα ακόμα θετικό στοιχείο που επιτυγχάνεται με την χρήση των ηλεκτρονικών καταλόγων είναι η ενίσχυση του ανταγωνισμού. Το γεγονός αυτό επιτυγχάνεται με την απλοποίηση των προσφορών με το πρότυπο του ηλεκτρονικού πίνακα (καταλόγου), ούτως ώστε να μπορούν ευκολότερα να καταθέσουν την προσφορά τους και οι ΜΜΕ. Η περίπτωση ενίσχυσης της συμμετοχής της μικρής και μεσαίας επιχειρηματικότητας στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων εντάσσεται στα πλαίσια της εθνικής στρατηγικής για τις δημόσιες συμβάσεις, επομένως το εργαλείο των ηλεκτρονικών καταλόγων φαίνεται πως συμβάλλει και σε αυτό το πεδίο³¹⁸.

³¹⁸ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)»(τελευταία πρόσβαση στις 31/12/2020) σελ.9

6.6 Έλεγχος δημοσίων συμβάσεων

Ο έλεγχος που πραγματοποιείται επί των δημοσίων συμβάσεων έχει αποτελέσει αντικείμενο μελέτης από πολλές διαφορετικές σκοπιές και έχει αναλυθεί με πολλούς διαφορετικούς τρόπους. Είναι προφανές ότι πρόκειται για ένα τόσο σημαντικό και ευμέγεθες εργαλείο για την ορθή και αποτελεσματική πραγματοποίηση των δημοσίων συμβάσεων που θα μπορούσε να αποτελέσει per se αντικείμενο ολόκληρης διπλωματικής. Εντούτοις, ο σκοπός στο συγκεκριμένο κεφάλαιο είναι ο τονισμός της σημασίας του ελέγχου για τις αρχές της αποτελεσματικότητας και την οικονομικότητας των δημοσίων συμβάσεων, υπαγόμενος στα εργαλεία προώθησης αυτών.

Τα είδη του ελέγχου χαρακτηρίζονται από ποικιλομορφία, ενώ διαφέρουν κυρίως ανάλογα με το αντικείμενο αυτού, το χρονικό σημείο κατά το οποίο πραγματοποιείται ή το είδος της αρχής που τον πραγματοποιεί. Εκ του δικαίου, λοιπόν, ο έλεγχος της διοίκησης διαχωρίζεται σε κοινοβουλευτικό, δικαστικό και διοικητικό (ή αυτοέλεγχο) και σε περαιτέρω ανάλυση σε προληπτικό και κατασταλακτικό, αλλά και έλεγχο νομιμότητας ή σκοπιμότητας³¹⁹. Εκ του management ο έλεγχος λαμβάνει δάνεια στοιχεία από την ιδιωτική πρακτική, όπως είναι η λεπτομερής στοχοθεσία και η συσχέτιση του τιθέμενου στόχου, των διαθέσιμων πόρων και του τελικού αποτελέσματος, προϋποθέτοντας την αξιολόγηση επί διαφόρων σταδίων των συμβάσεων αλλά και μετά την εκτέλεση αυτών³²⁰.

Δεδομένης, λοιπόν, της εφαρμογής του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, αλλά και της προφανούς υπαγωγής του στο δίκαιο, οι δημόσιες συμβάσεις αλλά και οι αρχές ή φορείς που τις συνάπτουν υπόκεινται σε διαφορετικά είδη ελέγχου. Σκοπός της εφαρμογής των ελέγχων είναι η διασφάλιση της εφαρμογής του νόμου και κατ' επέκταση η εξασφάλιση της μέγιστης δυνατής αποτελεσματικότητας κατά την σύναψη συμβάσεων με τον οικονομικότερο δυνατό τρόπο, ώστε να τηρείται ορθά η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

³¹⁹ Α. Δημητρόπουλος, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2011, σελ.1286

³²⁰ Alexander Hamilton Institute, Διοικητική Ελεγκτική, Εσωτερικός έλεγχος διοικητικής αποτελεσματικότητας, (επιμ. μτφρ. Β. Πιτσαρής), Κηφισιά 1997, σελ. 21

Στο παρόν υποκεφάλαιο περιγράφονται δύο είδη ελέγχου, ο προσυμβατικός (ή προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων) σε σύγκριση με τον κατασταλτικό δικαστικό έλεγχο καθώς και ο έλεγχος αποτελεσματικότητας σύμφωνα με την πρακτική του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ.

6.6.1 Προσυμβατικός έλεγχος

Ο προσυμβατικός (ή προληπτικός έλεγχος δημοσίων συμβάσεων) χαρακτηρίζεται ως προς το είδος του ως έλεγχος νομιμότητας, καθώς αντικείμενό του αποτελεί η εξέταση της διαδικασίας που ακολουθήθηκε για την εκάστοτε σύμβαση ως προς την συμφωνία της με τους ισχύοντες κανόνες δικαίου και όχι προς την σκοπιμότητά της³²¹. Όπως διαφαίνεται από την ίδια την έννοια, πρόκειται για έλεγχο που προηγείται της περάτωσης της δημόσιας σύμβασης, η οποία πρέπει να βρίσκεται «υπό εκτέλεση» και συνεπώς οι εργασίες πρέπει να εκτελούνται μετά την διενέργεια του ελέγχου³²².

Η σημασία του προσυμβατικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων διαφαίνεται από την αναφορά αυτού στο ελληνικό Σύνταγμα. Σύμφωνα, λοιπόν, με το άρθρο 98§1 περ. β του Συντάγματος, ο προσυμβατικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων υπάγεται στις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφόσον πρόκειται για σύμβαση μεγάλης οικονομικής αξίας. Ως εκ τούτου, το Ελεγκτικό Συνέδριο θεωρείται το αρμόδιο δικαστήριο για την πραγματοποίηση του προσυμβατικού ελέγχου, χωρίς ωστόσο ο ίδιος ο προσυμβατικός έλεγχος να θεωρείται ότι παράγει απόφαση δικαιοδοτούντος οργάνου, δηλαδή δικαστική πράξη³²³.

Το δε πεδίο άσκησης του προσυμβατικού ελέγχου αποτελούν οι δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών³²⁴, οι οποίες χαρακτηρίζονται από ορισμένα οικονομικά όρια. Πιο συγκεκριμένα, το Ελεγκτικό Συνέδριο καθίσταται αρμόδιο όργανο εκτέλεσης προσυμβατικού ελέγχου για δημόσιες συμβάσεις συνολικού κόστους άνω του 1.000.000 ευρώ (άνευ ΦΠΑ) εφόσον αυτές συνάπτονται από το Δημόσιο, τους Οργανισμούς Τοπικής αυτοδιοίκησης και τα Νομικά Πρόσωπα αυτών, λοιπά Νομικά Πρόσωπα του Δημοσίου ή δημόσιες επιχειρήσεις και

³²¹ *Ε.Π. Σπηλιωτόπουλος*, Εγχειρίδιο Διοικητικού δικαίου, Έκδοση 14^η, Τόμος Ι, Αθήνα 2011, σελ. 88

³²² *Α. Γέροντας, Σ. Φλογαΐτης, Π. Παυλόπουλος κ.ά.*, Διοικητικό δίκαιο, Γ΄ Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2015, σελ. 336

³²³ *Α. Γέροντας, Σ. Φλογαΐτης, Π. Παυλόπουλος κ.ά.*, Διοικητικό δίκαιο, Γ΄ Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2015, σελ. 337

³²⁴ Από το 2020 υπάγεται σε αυτό και η διενέργεια ελέγχου για αγορές ακινήτων από το ελληνικό δημόσιο με τα ίδια οικονομικά όρια. *Ε.Π. Σπηλιωτόπουλος*, Εγχειρίδιο Διοικητικού δικαίου, Έκδοση 14^η, Τόμος Ι, Αθήνα 2011, σελ.288 καθώς και Άρθρο 324 §1 Ν.4700/2020, ΦΕΚ 127/Α/29.6.2020

οργανισμούς. Για την συγκεκριμένη περίπτωση προβλέπεται η πραγματοποίηση ελέγχου νομιμότητας από αρμόδιο κλιμάκιο του ΕΣ³²⁵.

Επίσης, στην αρμοδιότητα του ΕΣ υπάγεται η διενέργεια προσυμβατικού ελέγχου για συμβάσεις κόστους άνω των 300.000 ευρώ και έως 1.000.000 ευρώ (άνευ ΦΠΑ) για τις ίδιες προαναφερθείσες περιπτώσεις, ο οποίος σε αυτή την περίπτωση δεν διενεργείται από κλιμάκιο του ΕΣ, αλλά από Επίτροπο του ΕΣ ο οποίος είναι αρμόδιος για τον κατασταλτικό έλεγχο των δαπανών των ανωτέρω υπηρεσιών³²⁶. Τονίζεται δε ιδιαίτερα η περίπτωση των συμβάσεων που συγχρηματοδοτούνται από ευρωπαϊκούς πόρους και η συνολική δαπάνη ξεπερνά το όριο των 5.000.000 ευρώ (άνευ ΦΠΑ), όπου και πάλι η διενέργεια ελέγχου είναι εξίσου υποχρεωτική³²⁷.

Οι επιμέρους περιπτώσεις των συμβάσεων που υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου όπως είναι επί παραδείγματι οι συμβάσεις μελετών ή τα δυναμικά συστήματα αγορών, περιγράφονται εξαντλητικά στο Ν 4700/2020³²⁸. Μνεία, ωστόσο, πραγματοποιείται και για τις ιδιαίτερες περιπτώσεις τροποποιημένων συμβάσεων, οι οποίες είναι πιθανόν αρχικά να μην υπάγονταν στον προσυμβατικό έλεγχο, αλλά να υπάγονται κατόπιν της ουσιαστικής τροποποίησής τους ή της τροποποίησης του συνολικού κόστους αυτών με αποτέλεσμα να πληρούν εκ των υστέρων τα οικονομικά όρια³²⁹.

Με τις νομοθετικές αυτές ρυθμίσεις προσδιορίζονται επαρκώς τα κριτήρια υπαγωγής στον προσυμβατικό έλεγχο, ούτως ώστε να καθίσταται σαφές στις αρχές το απαιτητό ή μη διεξαγωγής αυτού. Περαιτέρω, όσον αφορά την ακολουθούμενη διαδικασία, κατόπιν της κατάθεσης αίτησης στην Γραμματεία του Ελεγκτικού Συνεδρίου από την εκάστοτε αναθέτουσα αρχή, κατατίθεται και ο σχετικός φάκελος από τον αρμόδιο Υπουργό. Ο φάκελος εμπεριέχει όλα τα σχετικά στοιχεία για την διενέργεια του ελέγχου και εξετάζεται από το ΕΣ για χρονική περίοδο τριάντα ημερών. Κατόπιν δέκα ακόμη ημερών, εκδίδεται είτε η αρνητική απόφαση (οπότε και η σύμβαση θεωρείται άκυρη) και επιστρέφεται ο φάκελος, εφόσον διαπιστωθούν

³²⁵ Άρθρο 324 §1 Ν 4700/2020, ΦΕΚ 127/Α/29.6.2020

³²⁶ Άρθρο 324 §2 Ν 4700/2020, ΦΕΚ 127/Α/29.6.2020

³²⁷ Άρθρο 324 §3 Ν 4700/2020, ΦΕΚ 127/Α/29.6.2020

³²⁸ Άρθρο 324 §4 Ν 4700/2020, ΦΕΚ 127/Α/29.6.2020

³²⁹ Άρθρο 324 §5 Ν 4700/2020, ΦΕΚ 127/Α/29.6.2020

ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες³³⁰ είτε ο φάκελος δεν επιστρέφεται στην υπηρεσία, οπότε και τεκμαίρεται η υπογραφή της σχετικής σύμβασης χωρίς την προϋπόθεση του ελέγχου. Ως άκυρη θεωρείται επίσης η δημόσια σύμβαση εφόσον δεν διενεργηθεί καθόλου έλεγχος³³¹.

Όσον αφορά την σημασία του προσυμβατικού ελέγχου σχετικά με την προώθηση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, οι απόψεις δίστανται. Η ίδια η έννοια του ελέγχου νομιμότητας αφορά την τήρηση της νομοθεσίας και κατ' επέκταση των αρχών δικαίου, καθώς και την νομιμότητα των αποφάσεων διακριτικής ευχέρειας. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάζεται και η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης όσον αφορά τις συμβάσεις που πρόκειται να συναφθούν. Σε δεύτερη ανάλυση, η εξασφάλιση της τήρησης των αρχών συμβάλλει στην αποτελεσματικότητα και οικονομικότητα των δημοσίων συμβάσεων, καθώς ο ίδιος ο νόμος περιλαμβάνει την προώθησή τους³³².

Από άλλη άποψη, ο προσυμβατικός έλεγχος παρουσιάζει μικρότερη προώθηση της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας συγκριτικά με τον κατασταλτικό έλεγχο. Ο λόγος αυτού έγκειται στο ότι ο προσυμβατικός έλεγχος δεν αποτελεί έλεγχο σκοπιμότητας, οπότε και δεν ελέγχονται οι ουσιαστικές και τυπικές κρίσεις της διοίκησης ως προς την ορθότητά τους³³³.

Το γεγονός αυτό έχει γίνει αντιληπτό σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, με αποτέλεσμα να προωθείται αντί του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας ο κατασταλτικός έλεγχος σκοπιμότητας και δαπανών. Στην Ελλάδα, η έλλειψη σύνδεσης μεταξύ των διενεργηθεισών δαπανών και των τιθέμενων στόχων της εκάστοτε κυβέρνησης ήρθε σε αντίθεση με την γενικότερη ανάγκη για διαφάνεια και λογοδοσία για την αποτελεσματικότητα αυτών τόσο προς τους πολίτες που

³³⁰ *Α. Γέροντας, Σ. Φλογαΐτης, Π. Παυλόπουλος κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, Γ' Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2015, σελ. 340*

³³¹ Εκτός εάν διαπιστωθεί έλλειψη των απαραίτητων στοιχείων, οπότε και αναστέλλεται αυτοδικαίως η προθεσμία έως την συμπλήρωση αυτών. *Α. Γέροντας, Σ. Φλογαΐτης, Π. Παυλόπουλος κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, Γ' Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2015, σελ. 336-337*

³³² *Ο.π. σσ. 338-339*

³³³ *Α. Γέροντας, Σ. Φλογαΐτης, Π. Παυλόπουλος κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, Γ' Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2015, σελ. 339*

συμβάλλουν με την φορολογία, όσο και προς την Ευρωπαϊκή Ένωση που παρέχει τα ανάλογα κονδύλια³³⁴.

Περαιτέρω, περισσότερο προσανατολισμένος προς την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των δημοσίων συμβάσεων είναι ο έλεγχος που ασκεί η ΕΑΑΔΗΣΥ (και συγκεκριμένα το Τμήμα Παρακολούθησης και Ελέγχου αυτής), συμπληρωματικά με το ΕΣ³³⁵. Ο έλεγχος αυτός είναι επίσης προληπτικός έλεγχος νομιμότητας, ενώ εν αντιθέσει με τον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δεν είναι υποχρεωτικός και μπορεί να διενεργηθεί είτε αυτεπάγγελτα με πρωτοβουλία της Αρχής, είτε κατόπιν πρόσκλησης της αναθέτουσας αρχής.

Ως σκοπός του θεωρείται η τήρηση της νομιμότητας και της διαφάνειας των διαδικασιών προγραμματισμού, προκήρυξης, ανάθεσης αλλά και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, ενώ μπορεί να πραγματοποιηθεί τόσο κατά το στάδιο της προκήρυξης, όσο και κατά την διάρκεια της σύμβασης. Συνεπώς αφορά κυρίως την ορθή εφαρμογή του νόμου αλλά και τα οικονομικά στοιχεία που την αποδεικνύουν, ενώ αντικείμενο του ελέγχου αποτελούν οι ακολουθούμενες διαδικασίες και όχι οι ίδιοι οι υπάλληλοι³³⁶. Σε περίπτωση δε που εντοπισθεί παραβίαση των αρχών του δικαίου, η ΕΑΑΔΗΣΥ αποστέλλει τα πορίσματά της στα αρμόδια δικαστήρια, ενώ ενημερώνει και τα εκάστοτε αρμόδια όργανα εποπτείας και ελέγχου να επιληφθούν³³⁷.

Η σημασία του ελέγχου αυτού, αποτυπώνεται στην περαιτέρω χρήση των στοιχείων που προκύπτουν. Με πρωτοβουλία της Αρχής, τα στοιχεία περί ορθής ή μη διενέργειας των δημοσίων συμβάσεων συλλέγονται, αναλύονται και στην συνέχεια προωθούνται προς τους αρμόδιους φορείς και την κυβέρνηση, μέσω ενός συστήματος ανάλυσης κινδύνων με συγκεκριμένους δείκτες επί των δημοσίων συμβάσεων, το οποίο πραγματοποιείται σε συνεργασία του αρμοδίου Τμήματος Παρακολούθησης

³³⁴ *Ε. Μπάλλα*, Δημοσιονομικός έλεγχος και συγκριτικό δίκαιο: σύγχρονες τάσεις, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 4/2009, σελ. 551

³³⁵ Άρθρο 53, άρθρο 10§ 4 εδ.α «Οργανισμός και Κανονισμός Λειτουργίας Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.» Ν. 4605/2019, ΦΕΚ 52/Α/ 1.4.2019

³³⁶ Προσωπική συνέντευξη κ. Γ. Τράντα, Νομικού συμβούλου ΕΑΑΔΗΣΥ, στις 15/12/2020

³³⁷ Άρθρο 53, Άρθρο 10§ 4 «Οργανισμός και Κανονισμός Λειτουργίας Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.» Ν 4605/2019, ΦΕΚ 52/Α/ 1.4.2019

και Ελέγχου και της Διεύθυνσης Εθνικής Βάσης Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων και Ηλεκτρονικής Υποστήριξης³³⁸.

Συμπερασματικά, όσον αφορά τον προσυμβατικό έλεγχο, αυτός παρουσιάζει χαρακτήρα ελέγχου νομιμότητας. Το γεγονός αυτό συμβάλλει μεν στην εφαρμογή των αρχών της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας των δημοσίων συμβάσεων, αλλά έμμεσα, δεδομένου ότι η ορθή εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου θεωρητικά συνεπάγεται την τήρηση των αρχών αυτών, χωρίς ωστόσο να είναι και απόλυτα βέβαιη η εφαρμογή τους. Τον σκοπό αυτό προσεγγίζει περισσότερο ο έλεγχος που διενεργεί η ΕΑΑΔΗΣΥ, καθώς η συλλογή των απαραίτητων στοιχείων συμβάλλει στην χρήση αυτών κατά την κατάρτιση της Εθνικής Στρατηγικής για τις δημόσιες συμβάσεις, με στόχο την αποφυγή παρόμοιων καταστάσεων μελλοντικά, όσο αυτό είναι εφικτό.

Είναι, λοιπόν, εύλογο το γεγονός ότι ένα είδος ελέγχου που αφορά άμεσα το ίδιο το προσωπικό του δημοσίου που εμπλέκεται στις δημόσιες συμβάσεις και ανεξαρτήτως βαθμίδας, προσφέρει περισσότερα αναφορικά με την εφαρμογή των αρχών. Ο κατασταλτικός έλεγχος που διενεργούν οι δικαστικές αρχές της χώρας αποτελούν το πιο χαρακτηριστικό τέτοιο παράδειγμα, καθώς δύνανται να επιβάλλουν κυρώσεις τόσο προς αποκατάσταση της ζημίας όσο και προς παραδειγματισμό. Εάν μάλιστα αναλογιστεί κανείς την πρακτική φύση των αρχών της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας, είναι λογικό αυτές να απαιτούν και πιο πρακτικούς τρόπους εφαρμογής τους και ο κατασταλτικός έλεγχος συμβάλλει άμεσα σε αυτό με την δημιουργία απτών αποτελεσμάτων.

³³⁸ Ο.π. Άρθρο 53, Άρθρο 10§ 4«Οργανισμός και Κανονισμός Λειτουργίας Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.» Ν 4605/2019, ΦΕΚ 52/Α/ 1.4.2019

6.6.2 Έλεγχος αποτελεσματικότητας - οικονομικότητας

Στο προηγούμενο υποκεφάλαιο αναφέρθηκε συνοπτικά ο προσυμβατικός έλεγχος, ο οποίος είναι προληπτικός και αφορά τη νομιμότητα κατά την διαδικασία σύναψης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων. Όσον αφορά το αντικείμενο του προσυμβατικού ελέγχου, είναι αδιαμφισβήτητο το γεγονός ότι η αρχή της νομιμότητας παρουσιάζει μείζουσα σημασία για όλες τις κρατικές δράσεις, ενώ η προώθηση της εφαρμογής της συμβάλλει έμμεσα στην εξασφάλιση της εφαρμογής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Ωστόσο, ακόμα μεγαλύτερη προώθηση της αρχής αυτής επιτυγχάνεται με την εφαρμογή του κατασταλτικού ελέγχου, ο οποίος μπορεί να είναι έλεγχος αποτελεσματικότητας, οικονομικότητας ή και των δύο. Η προώθηση του κατασταλτικού ελέγχου έναντι του προληπτικού φαίνεται από την δημοσιονομική πολιτική αρκετών κρατών, αλλά και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς πραγματοποιείται μία στροφή προς την άμεση σύνδεση κόστους και αποτελέσματος αντί της παρακολούθησης εφαρμογής της νομοθεσίας που την προωθεί έμμεσα³³⁹.

Ο έλεγχος αποτελεσματικότητας δεν θεωρείται τόσο προληπτικός, όσο κυρίως κατασταλτικός έλεγχος, καθώς μπορεί να ασκηθεί και μετά την εκτέλεση των συναφθέντων συμβάσεων. Κύριο παράδειγμα κατασταλτικού ελέγχου αποτελεί ο έλεγχος των δικαστηρίων, ο οποίος και μπορεί να έχει ως αντικείμενο μεταξύ άλλων, την αποτελεσματικότητα ή την οικονομικότητα της εκάστοτε σύμβασης, ενώ παράγει αποτελέσματα τόσο άμεσα με τις δικαστικές αποφάσεις, όσο και έμμεσα με τον παραδειγματισμό. Παρ' όλα αυτά, στην παρούσα εργασία δεν θα πραγματοποιηθεί εκτενής ανάλυση του δικαστικού ελέγχου, καθώς κάτι τέτοιο θα ήταν υπερβολικά εκτενές και πιθανότατα θα αποσυντόνιζε τον αναγνώστη από την προώθηση της εφαρμογής των αρχών, ενώ πλέον υφίστανται και άλλες μορφές ελέγχου που προωθούν περισσότερο την εφαρμογή της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας.

Σχετικά, λοιπόν, με τις υπόλοιπες μορφές ελέγχου, οι μορφές ελέγχου αποτελεσματικότητας έχουν ερείσματα τόσο στο παραδοσιακό νομοθετικό σύστημα, όσο και στις νέες μορφές δημοσίου μανάτζμεντ τα οποία και συνδυάζουν προκειμένου να προλαμβάνουν τις εξελίξεις του οικονομικού και πολιτικού περιβάλλοντος. Για την διεξαγωγή, επομένως του ελέγχου αποτελεσματικότητας

³³⁹E. Μπάλλα, Δημοσιονομικός έλεγχος και συγκριτικό δίκαιο: σύγχρονες τάσεις, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 4/2009, σελ. 542

πρέπει να ληφθεί αρχικά υπ' όψιν η ανάγκη καθιέρωσης επίσημων και αντικειμενικών στόχων από την ανώτερη διοίκηση, αλλά και στρατηγικής που στοχεύει στην επίτευξη αυτών³⁴⁰. Στην περίπτωση των δημοσίων συμβάσεων, οι στόχοι αυτοί τίθενται με την ανάλογη εθνική στρατηγική.

Η εθνική στρατηγική των δημοσίων συμβάσεων ορίζεται από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής (ΚΥΣΟΠ) και η πιο πρόσφατη αναθεώρησή της το 2017 περιλάμβανε δύο πρωταρχικούς στόχους, ήτοι την αντιμετώπιση των χρόνιων παθογενειών προς εξοικονόμηση πόρων και την προώθηση της αναπτυξιακής πολιτικής της χώρας μέσω των δημοσίων συμβάσεων και της ενίσχυσης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων³⁴¹.

Αφού ορισθεί η στοχοθεσία, εξίσου σημαντική είναι η αξιολόγηση των ισχυουσών διαδικασιών, στις οποίες περιλαμβάνονται οι ισχύουσες δομές, εφαρμοζόμενες πολιτικές και προτεραιότητες³⁴². Αναφέρθηκαν σε προηγούμενο κεφάλαιο ο προγραμματισμός των δημοσίων συμβάσεων καθώς και η επαγγελματοποίηση που προωθεί τέτοιου είδους δράση με την σωστή εκπαίδευση των στελεχών αλλά και την δομή των υπηρεσιών και του προσωπικού. Η αξιολόγηση αυτή έγκειται στην εκάστοτε υπηρεσία και την ηγεσία αυτής, η οποία και την πραγματοποιεί σύμφωνα με τη νομοθεσία περί αξιολόγησης προσωπικού, όπως αυτή τροποποιήθηκε τα τελευταία χρόνια. Στο σημείο αυτό διαφαίνεται η σημασία της ΕΑΑΔΗΣΥ, η οποία εξ αρχής ενημερώνει για την κοινοτική πρακτική που προωθεί την επαγγελματοποίηση και άλλες σύγχρονες μεθόδους, είτε μέσω εκπαιδεύσεων προς το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης, είτε με την συμβολή της στην χάραξη της εθνικής στρατηγικής.

Εξίσου σημαντικές είναι και οι ελεγκτικές αρμοδιότητες της ΕΑΑΔΗΣΥ, καθώς κατόπιν έγγραφων καταγγελιών δύναται να παρέμβει με διενέργεια ελέγχου. Δεδομένου ότι ο έλεγχος αυτής δεν μπορεί να είναι οικονομικός, αλλά νομιμότητας, κατά την πραγματοποίηση αυτού αποφασίζεται η προώθηση της υπόθεσης προς άλλα αρμόδια όργανα, εφόσον διαπιστωθούν ανακρίβειες ή ύποπτα στοιχεία. Χαρακτηριστικό αποτελούν δύο υποθέσεις που χειρίστηκε η ΕΑΑΔΗΣΥ εντός του

³⁴⁰Alexander Hamilton Institute, Διοικητική Ελεγκτική, Εσωτερικός έλεγχος διοικητικής αποτελεσματικότητας, (επιμ. μτφρ. Β. Πιτσαρής), Κηφισιά 1997, σελ. 21

³⁴¹ Ιστοσελίδα gov.gr / Η κυβέρνηση, (τελευταία πρόσβαση στις 3/1/2021)

³⁴²Alexander Hamilton Institute, Διοικητική Ελεγκτική, Εσωτερικός έλεγχος διοικητικής αποτελεσματικότητας, (επιμ. μτφρ. Β. Πιτσαρής), Κηφισιά 1997, σελ. 22

2019 και βάση αντικειμένου διαβιβάστηκαν Γενική Διεύθυνση Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων και στην Επιτροπή Ανταγωνισμού³⁴³.

Οι έλεγχοι που πραγματοποιούνται στις παραπάνω περιπτώσεις είναι σημαντικοί καθώς συμβάλλουν έμπρακτα στην προώθηση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Ο πιο στοχευμένος και πάγιος έλεγχος που την προωθεί ωστόσο δεν είναι άλλος από τον κρατικό προϋπολογισμό. Η σημαντική καινοτομία της μετατροπής του προϋπολογισμού σε προϋπολογισμό προγραμμάτων από το 2008, οδήγησε στην υιοθέτηση μίας περισσότερο πρακτικής αντίληψης προς τις δημόσιες δαπάνες³⁴⁴.

Πραγματοποιούμενη στην αρχή της οικονομικής ύφεσης, οπότε και παρουσιάστηκε μεγαλύτερη ανάγκη διαφάνειας των δημόσιων οικονομικών αλλά και όλων των πράξεων που τα επηρεάζουν όπως οι δημόσιες συμβάσεις, η μεταβολή αυτή βοήθησε στον έλεγχο των δαπανών και στην σύνδεση του κόστους με την αποτελεσματικότητα.

Πραγματοποιήθηκε, λοιπόν, η σύνδεση του προϋπολογισμού του εκάστοτε φορέα και υπηρεσίας, με τα αποτελέσματα που αυτός αποφέρει και η εξέταση κατά πόσο αυτά εμπίπτουν στην αρχική στοχοθεσία ή ξεφεύγουν από τον στόχο τους³⁴⁵. Παράλληλα, δόθηκε σημασία στην ποιότητα των αποτελεσμάτων των συμβάσεων ούτως ώστε να μην επιτυγχάνεται η οικονομικότητα σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος, αλλά να καθιερώνεται ένα ικανοποιητικό επίπεδο ποιότητας των παρεχόμενων αγαθών, υπηρεσιών και έργων, σύμφωνα και με την αρχή της ορθής οικιακής διαχείρισης³⁴⁶.

Κύριος υπεύθυνος της διενέργειας του ελέγχου αυτού καθίσταται το αρμόδιο Υπουργείο Οικονομικών και η υπαγόμενη σε αυτό Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων η οποία διαχωρίζεται περαιτέρω σε διευθύνσεις

³⁴³ Άνευ λοιπών στοιχείων υποθέσεων, ΕΑΑΔΗΣΥ, Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων 2019, (τελευταία πρόσβαση στις 3/1/2021), σελ.111

³⁴⁴ *Ε. Μπάλα*, Δημοσιονομικός έλεγχος και συγκριτικό δίκαιο: σύγχρονες τάσεις, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 4/2009, σελ. 551

³⁴⁵ Σε αυτήν την λογική υπάγονται και οι έλεγχοι διοικητικής αποτελεσματικότητας όπως ο έλεγχος λογιστικών βιβλίων και ο επιχειρησιακός έλεγχος. *Alexander Hamilton Institute*, Διοικητική Ελεγκτική, Εσωτερικός έλεγχος διοικητικής αποτελεσματικότητας, (επιμ. μτφρ. Β. Πιτσαρής), Κηφισιά 1997, σσ. 17-18

³⁴⁶ *Ε. Μπάλα*, Δημοσιονομικός έλεγχος και συγκριτικό δίκαιο: σύγχρονες τάσεις, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 4/2009, σελ.522 και 543

προγραμματισμού και ελέγχου αλλά και σε αυτοτελείς υπηρεσίες δημοσιονομικών ελέγχων και εποπτείας, ενώ κατά την κρίση της δύναται να επιβάλει κυρώσεις στους φορείς εφόσον αυτό επιβάλλεται³⁴⁷.

Με τις διατάξεις που καθιερώθηκε ο προϋπολογισμός προγραμμάτων (Ν 3492/2006) και αργότερα εφαρμόστηκε, καθιερώθηκαν εξίσου και άλλες μορφές ελέγχου για την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Οι μορφές αυτές δεν βαρύνουν μόνο το Υπουργείο Οικονομικών, αλλά και τον εκάστοτε διατάκτη των δαπανών των υπηρεσιών, ο οποίος κατέστη έτσι υπεύθυνος για την χρηστή διαχείριση των δαπανών της υπηρεσίας του. Δημιουργούνται με τον τρόπο αυτό κίνητρα για την αποτελεσματική όσο και οικονομική διαχείριση των προϋπολογισμών των υπηρεσιών³⁴⁸, με αποτέλεσμα να απαιτείται μεγάλη προσοχή στο θέμα των δημοσίων συμβάσεων που αποτελεί ίσως το πιο σημαντικό ζήτημα των δημοσίων δαπανών.

Εν κατακλείδι, οι κατασταλτικοί έλεγχοι που πραγματοποιούνται επί του πεδίου των δημοσίων συμβάσεων συμβάλλουν σημαντικά στην υλοποίηση της εφαρμογής της αποτελεσματικότητας, της οικονομικότητας και κατ' επέκταση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης επί του συγκεκριμένου πεδίου. Εργαλεία όπως ο προγραμματισμός και η στρατηγική ορίζουν τον δρόμο, ωστόσο για να τηρηθούν αυτά απαιτείται πάντα και μία πιο πρακτική προσέγγιση όπως αυτή του ελέγχου. Ο δε έλεγχος νομιμότητας επιβεβαιώνει την υπαγωγή της σύμβασης στο νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο επίσης προωθεί την οικονομικότητα και την αποτελεσματικότητα, ωστόσο παραμένει σε ένα πιο θεωρητικό πλαίσιο καθώς αυτές ουσιαστικά τεκμαίρονται από την εφαρμογή της νομοθεσίας.

Η επιβολή δημοσιονομικού ελέγχου από την άλλη πλευρά στοχεύει ακριβώς στον εντοπισμό των προβλημάτων ή ατασθαλιών και την επανόρθωσή τους μέσω της επιβολής κυρώσεων. Η δε σύνδεση της αποτελεσματικότητας ξεφεύγει από την παλαιότερη λογική των λογαριασμών και βλέπει λίγο βαθύτερα, προς την ολοκληρωμένη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος με πραγματικά ποιοτικό και ουσιαστικό τρόπο.

³⁴⁷Ιστοσελίδα Υπουργείου Οικονομικών, Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (τελευταία πρόσβαση στις 3/1/2021)

³⁴⁸*Ε. Μπάλα*, Δημοσιονομικός έλεγχος και συγκριτικό δίκαιο: σύγχρονες τάσεις, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 4/2009, σελ. 552

Λαμβάνοντας τα παραπάνω υπ' όψιν, διαφαίνεται ότι ο έλεγχος αποτελεί την επισφράγιση της λειτουργίας όλων των προηγούμενων εργαλείων, με στόχο την εξυπηρέτηση του πολίτη τόσο άμεσα και αποτελεσματικά, όσο και μελλοντικά με την επίτευξη της οικονομικής βιωσιμότητας.

7 Συμπεράσματα

Η παρούσα εργασία αποτέλεσε μία προσπάθεια μελέτης της εφαρμογής των αρχών της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας επί του πεδίου των δημοσίων συμβάσεων. Κατά την παραπάνω μελέτη διαφαίνεται ότι οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν ένα ζωτικό πεδίο για τον δημόσιο τομέα, καθώς συμβάλλουν σημαντικά στην ευημερία του πληθυσμού, ενώ ανήκουν στον τομέα της άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής.

Η θεωρητική βάση στην οποία υπάγονται, η οποία αναφέρεται στο πρώτο μέρος της εργασίας, περιλαμβάνει ένα μεγάλο εύρος θεωριών, οι οποίες συνδυάζουν τους νόμους του δικαίου με τους νόμους της αγοράς. Με τον συνδυασμό αυτό προωθείται η χρυσή τομή συνεργασίας του κράτους με την ιδιωτική οικονομία, με σκοπό κυρίως την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος αλλά και παραπλεύρως την ενίσχυση της ιδιωτικής οικονομίας.

Σε πέρασ των ετών έχουν δημιουργηθεί πολλές θεωρίες σχετικά με την συνεργασία αυτή, εκ των οποίων αναφέρονται οι περισσότερο επικρατούσες εξ αυτών, ήτοι η θεωρία της δομικής ομοιότητας η οποία εστιάζει στην κοινή δομή λειτουργίας του κράτους και της οικονομίας, η θεωρία που παρουσιάζει τις δημόσιες συμβάσεις ως εναλλακτικό μέσο παροχής υπηρεσιών, εφαρμοζόμενο στο σημείο που θεωρείται ασύμφορη η αμιγώς δημόσια παραγωγή καθώς και οι θεωρίες στις οποίες αυτή επιμερίζεται, δηλαδή την θεωρία της δημόσιας επιλογής (public choice theory) και την θεωρία της νέας διακυβέρνησης, οι οποίες στηρίζονται στην σύγκριση της αποτελεσματικότητας του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα όσον αφορά την επιλογή του τομέα παραγωγής και στην εισαγωγή στοιχείων από τον δεύτερο προς ενίσχυση της αποτελεσματικότητας όπως είναι επί παραδείγματι το νέο δημόσιο μανάτζμεντ.

Αφού, λοιπόν, αναλύονται τα θεωρητικά ερείσματα των δημοσίων συμβάσεων, η επόμενη ανάλυση αφορά τα είδη αυτών. Η ταξινόμηση των ειδών των δημοσίων συμβάσεων ξεκινά από τον διαχωρισμό βάση αντικειμένου, οπότε και υφίστανται τα τρία κύρια είδη, οι δημόσιες συμβάσεις παροχής υπηρεσιών, προμηθειών και εκτέλεσης έργων, ενώ συνεχίζει να επιμερίζεται αναλόγως των ειδικότερων λεπτομερειών της σύμβασης. Με τον τρόπο αυτό, σύμφωνα και με το είδος του αντισυμβαλλομένου (εάν αυτός υπάγεται στον δημόσιο ή στον ιδιωτικό τομέα) υφίστανται αμιγώς δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις οιονεί αυτεπιστασίας.

Αντίστοιχα, αναλόγως του τρόπου αμοιβής του αντισυμβαλλομένου, υφίστανται συμβάσεις δημοσίου – ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) και συμβάσεις παραχώρησης, όπου οι δε συμβάσεις παραχώρησης επιμερίζονται σε ακόμη περισσότερες κατηγορίες (όπως η συνεργασία δημόσιας διοίκησης και ιδιωτικού τομέα, τα συστήματα διοικητικής οργάνωσης, η μέθοδος κατασκευής δημοσίων έργων και κατά έναν βαθμό η αποκρατικοποίηση υπό προϋποθέσεις).

Από την ταξινόμηση αυτή εξάγεται το συμπέρασμα ότι ο χάρτης των δημοσίων συμβάσεων περιλαμβάνει μία πληθώρα ειδών, τα οποία δεν κατατάσσονται ευθύγραμμα μεταξύ τους, ούτε και απαραίτητα προκύπτουν το ένα εκ του άλλου. Είναι μεν διαφορετικά είδη, αν και υφίσταται η πιθανότητα να ταυτίζονται ή να συνδυάζονται σε ορισμένες περιπτώσεις. Η επιλογή του εφαρμοζόμενου είδους από την διοίκηση εμπίπτει στην δυνατότητα διακριτικής ευχέρειας αυτής και πραγματοποιείται κατόπιν συνεκτίμησης των στοιχείων και των απαιτήσεων της εκάστοτε περίπτωσης, προκειμένου να επιλεγεί η αποτελεσματικότερη μορφή δημόσιας σύμβασης.

Τα είδη αυτά συνεχίζουν να μεταβάλλονται αναλόγως των τεχνολογικών και κοινωνικο – οικονομικών εξελίξεων και θα συνεχίσουν να μεταβάλλονται όσο μεταβάλλονται αντίστοιχα και τα πεδία αυτά, με σκοπό να προλαβαίνουν τις εξελίξεις και να τις χρησιμοποιούν στο έπακρο προς ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος.

Εκτός από τα είδη και την θεωρητική βάση των δημοσίων συμβάσεων, ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει το νομοθετικό πλαίσιο στο οποίο αυτές υπάγονται, τόσο στην Ελλάδα, όσο και σε κοινοτικό επίπεδο, αλλά και το ιστορικό τους υπόβαθρο. Παρατηρείται, λοιπόν, στο δεύτερο κεφάλαιο, ότι πρώτη ιστορικά καταγεγραμμένη εμφάνιση δημόσιας σύμβασης στην Ελλάδα πραγματοποιείται κατά τους κλασικούς χρόνους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η εκμίσθωση της συλλογής των φόρων από το κράτος σε ιδιώτες, ενώ έκτοτε η οικονομική συνεργασία του κράτους με την ιδιωτική οικονομία συνεχίζεται πάγια. Κατά τους ρωμαϊκούς χρόνους που ακολουθούν συνεχίζεται ο θεσμός της συλλογής των φόρων από ιδιώτες, ενώ κατά τους μετέπειτα βυζαντινούς χρόνους το βάρος δίνεται στην άμυνα της αυτοκρατορίας, με ανταλλακτικές πολιτικές για την προστασία των συνόρων αυτής (θεσμός των στρατιοτοπίων των ακριτών).

Στο νέο Ελληνικό Κράτος, μετά το πέρας της Επανάστασης, οι δημόσιες συμβάσεις χρησιμοποιήθηκαν κατά κόρον για την αποκατάσταση των αναγκών του νεοϊδρυθέντος κράτους. Η κακή οικονομική κατάσταση της εποχής, σε συνδυασμό με τις αυξημένες ανάγκες δημιουργίας κοστοβόρων έργων υποδομής, οδήγησε την δημόσια διοίκηση στην πλήρη εκμετάλλευση των δυνατοτήτων των δημοσίων συμβάσεων μέσω της συνεργασίας με τον ελληνικό και ξένο ιδιωτικό τομέα.

Το ισχύον κατά την εποχή νομοθετικό σύστημα, αν και αρκετά προηγμένο, φαίνεται πως αρχικά δεν περιείχε συνολικές διατάξεις για τις δημόσιες συμβάσεις, αλλά η εκάστοτε σύμβαση αναφερόταν σε διαφορετικό νόμο. Κατά το πέρας των ετών καθιερώθηκε η ψήφιση συνολικού νομοθετήματος που ρύθμιζε ολοκληρωμένα το καθεστώς των δημοσίων συμβάσεων.

Σήμερα, το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων ρυθμίζεται εκτενώς από το Ν 4412/2016 και συμπληρωματικά το Ν 4413/2016, ενώ πριν από αυτούς, η νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις ήταν κατακερματισμένη σε διάφορα νομοθετήματα, με κυριότερο εξ αυτών το Ν 4281/2014. Ο Ν 4412/2016 αποτελεί την κύρωση στο ελληνικό δίκαιο των ευρωπαϊκών Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Ταυτόχρονα, πρόκειται για μία εκτενή κωδικοποίηση της ισχύουσας ελληνικής νομοθεσίας επί του πεδίου των δημοσίων συμβάσεων. Με την ψήφισή του, εισήχθησαν στο ελληνικό δίκαιο σημαντικές καινοτομίες, όπως είναι η έννοια του οικονομικού φορέα, το ευνοϊκότερο πλαίσιο συμμετοχής για τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, ο τμηματικός υπολογισμός εγγύησης συμμετοχής κατά την τμηματική ανάθεση συμβάσεων, ενώ υπερτονίστηκε η σημασία του Ευρωπαϊκού Ενιαίου Εγγράφου Σύμβασης και του αντίστοιχου Τυποποιημένου Εγγράφου Υπεύθυνης Δήλωσης για συμβάσεις κάτω των ορίων.

Ταυτόχρονα, ρυθμιστής του πεδίου των δημοσίων συμβάσεων θεωρείται και το κοινοτικό δίκαιο, ιδιαίτερα δε εφόσον οι ευρωπαϊκοί οικονομικοί φορείς έχουν δυνατότητα συμμετοχής στις δημόσιες συμβάσεις. Απαρχή του κοινοτικού δικαίου αποτελεί η αναφορά στην κοινή αγορά κατά την Συνθήκη της Ρώμης το 1958 και έκτοτε έχουν τεθεί σε ισχύ ένα πλήθος Συνθηκών και Οδηγιών που ρυθμίζουν το συγκεκριμένο πεδίο.

Εν συνεχεία αυτών, το δεύτερο μέρος της εργασίας αφορά τα εφαρμοστικά ζητήματα και τις καινοτομίες. Με το νομοθετικό σύστημα των δημοσίων συμβάσεων, λοιπόν, εισάγεται επί του πεδίου ένας μεγάλος αριθμός καινοτομιών οι οποίες συμβάλλουν σημαντικά στον εκσυγχρονισμό τόσο των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των συμβάσεων, όσο και στον απαιτούμενο έλεγχο και λογοδοσία. Η θεσμοθέτηση εργαλείων όπως το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης για συμβάσεις άνω των τιθέμενων ορίων και Τυποποιημένο Έγγραφο Υπεύθυνης Δήλωσης αντίστοιχα για περιπτώσεις κάτω των ορίων, το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων και το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων αλλά και η θεσμοθέτηση Αρχών όπως η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών, συμβάλλουν τα μέγιστα στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών και της οικονομικότητας των χρησιμοποιούμενων πόρων.

Στον αντίποδα των ρυθμίσεων προαγωγής των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αντιπαραβάλλονται τα πρακτικά ζητήματα που ανακύπτουν κατά την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων και δύνανται να μειώσουν την αποτελεσματικότητα και αντίστροφα να αυξήσουν το κόστος αυτών. Πρόκειται κατ' αρχάς για την περίπτωση της ανωτέρας βίας, η οποία προβλέπεται νομοθετικά και δύναται να προκαλέσει ζημιά τόσο προς την αναθέτουσα αρχή, όσο και προς τον οικονομικό φορέα. Κατά δεύτερον, η αθέτηση συμβατικών υποχρεώσεων για την οποία ευθύνεται ο ανάδοχος και ποικίλει από την αθέτηση των γενικών όρων της σύμβασης που αφορούν τους γενικούς κανόνες δικαίου, μέχρι την αθέτηση των επιμέρους συμφωνηθέντων όρων σχετικά με την ποσότητα, το είδος και τα χαρακτηριστικά της σύμβασης. Τρίτον, η μονομερής λύση της σύμβασης, η οποία προέρχεται από την πλευρά της διοικήσεως εφόσον πραγματοποιηθεί ουσιώδης τροποποίηση των όρων της σύμβασης, είτε διαπιστωθεί ότι ο ανάδοχος εμπίπτει σε λόγους αποκλεισμού.

Τέλος, ως κυριότερο πρακτικό ζήτημα με αντίκτυπο στην αποτελεσματικότητα και την οικονομικότητα των δημοσίων συμβάσεων θεωρείται η διαφθορά. Το ζήτημα της διαφθοράς εμφανίζεται κατά κόρον καθώς το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων προσφέρεται για την τέλεση τέτοιων πράξεων λόγω της σύγκρουσης ιδιωτικού – δημοσίου συμφέροντος. Τα απότοκα δε της διαφθοράς ποικίλουν από καθαρά πρακτικής φύσης όπως είναι η κατασπατάληση πόρων, μέχρι

την αδυναμία εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, την μείωση της εμπιστοσύνης των πολιτών στο κράτος και λοιπά.

Αφού, λοιπόν, έχει πραγματοποιηθεί μία εκτενής αναφορά στις ίδιες τις δημόσιες συμβάσεις αλλά και στα θέματα που προωθούν ή δυσχεραίνουν την εφαρμογή των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, το τρίτο και τελευταίο μέρος της εργασίας περιλαμβάνει την αναφορά των ίδιων των αρχών αλλά και τα εργαλεία ουσιαστικής προώθησης αυτών.

Οι αρχές στις οποίες επιμερίζεται η γενικότερη αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης είναι η αρχή της αποτελεσματικότητας, της οικονομικότητας και της αποδοτικότητας. Εξ αυτών, οι δύο πρώτες ενδιαφέρουν ιδιαίτερα, καθώς παρουσιάζουν διαφορετικό αντικείμενο, ενώ η τελευταία αποτελεί τον επιτυχή συνδυασμό των προηγούμενων δύο. Πιο συγκεκριμένα, η αρχή της αποτελεσματικότητας (effectiveness) πρόκειται για την ορθή σχέση στόχου – αποτελέσματος και περιλαμβάνει τις έννοιες της στοχοθεσίας και του ελέγχου. Με την ορθή εφαρμογή της συγκεκριμένης αρχής εξασφαλίζεται το γεγονός ότι οι δημόσιες συμβάσεις επιτελούν τον σκοπό τους, εξασφαλίζοντας έτσι με τον καλύτερο δυνατό τρόπο την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Η δε αρχή της οικονομικότητας (economy) αποτελεί την σχέση κόστους – αποτελέσματος. Έρεισμά της αποτελεί το πάγιο οικονομικό πρόβλημα των σύγχρονων κοινωνιών, σχετικά με την ανάκυψη απείρων αναγκών για την κάλυψη των οποίων υφίστανται περιορισμένοι πόροι. Το γεγονός αυτό απαιτεί την συνετή χρήση των υπάρχοντων πόρων ενώ περιλαμβάνει έννοιες όπως η αειφορία, η βιωσιμότητα της οικονομίας, η συμφέρουσα τιμή, ενώ δεν παραβλέπεται η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών συνδυαζόμενη με τις υπόλοιπες έννοιες προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Τέλος, η αρχή της αποδοτικότητας (efficiency) αποτελεί συνδυασμό των προηγούμενων δύο, καθώς ερείζεται στην βέλτιστη σχέση κόστους – αποτελέσματος. Αποτελεί αρχή η οποία, όπως και η αποτελεσματικότητα, εισάγεται με τα πρότυπα του νέου δημοσίου μανάτζμεντ, ενώ στόχος της αποτελεί η ταυτόχρονη μείωση των δαπανών και αύξηση των αποτελεσμάτων.

Οι προαναφερθείσες αρχές παρουσιάζουν τόσο παροντικό όσο και μελλοντικό χαρακτήρα, καθώς ο σκοπός τους αφορά τόσο την άμεση όσο και την μελλοντική επάρκεια πόρων, με την εφαρμογή της οικονομικότητας επί των δημοσίων συμβάσεων, όσο και την αποτελεσματική κάλυψη των αναγκών, με την παροχή υπηρεσιών ή εκτέλεση έργων που αποδίδουν τα μέγιστα προς το κράτος και τους πολίτες, βελτιώνοντας το επίπεδο διαβίωσης παροντικά και μελλοντικά.

Τέλος, είναι γεγονός ότι σχετικά με την εφαρμογή των παραπάνω αρχών εφαρμόζεται ένα σύνολο καινοτόμων εργαλείων, τα οποία χρησιμοποιούν την σύγχρονη τεχνολογία και θεωρία, προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι ανασταλτικοί παράγοντες εφαρμογής των αρχών. Ως τέτοια εργαλεία θεωρούνται ο προγραμματισμός των δημοσίων συμβάσεων, η επαγγελματοποίηση, τα δυναμικά συστήματα αγορών, ο κύκλος ζωής των προμηθειών, οι ηλεκτρονικοί κατάλογοι και φυσικά ο εκσυγχρονισμένος έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων.

Η εφαρμογή των εργαλείων αυτών επί του πεδίου των δημοσίων συμβάσεων προωθείται κυρίως από την Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και από την εθνική στρατηγική επί των δημοσίων συμβάσεων. Η δε χρήση τους συνεπάγεται την μεταβολή στις δομές και τη νοοτροπία των υπηρεσιών σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, την καλύτερη χρήση της παρεχόμενης τεχνολογίας σε όλα τα στάδια προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων, την εκπαίδευση του προσωπικού και καθιέρωση επαγγελματικής νοοτροπίας επί του πεδίου, με την προώθηση της εξειδίκευσης, την καλύτερη ενημέρωση και ροή πληροφοριών σχετικά με το αντικείμενο των συμβάσεων και την προνοητικότητα για μελλοντικές αποδόσεις και κόστη και φυσικά την εφαρμογή εκσυγχρονισμένου, αποτελεσματικού ελέγχου σχετικά με την εφαρμογή των παραπάνω μεταβολών.

Εν κατακλείδι, αυτό που διαφαίνεται από τον συνδυασμό όλων των παραπάνω στοιχείων, είναι ότι η κατάσταση που επικρατεί στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων παρουσιάζει μία εκσυγχρονιστική τάση. Δεδομένου του γεγονότος ότι η συνεχής μεταβολή του κοινωνικο – οικονομικού και τεχνολογικού περιβάλλοντος επηρεάζει άμεσα τις πάγιες ανάγκες, όσο και δημιουργεί νέες, η δημόσια διοίκηση καλείται να αντιμετωπίσει όσο το δυνατόν περισσότερες ανάγκες των πολιτών, προσαρμοζόμενη σε αυτά τα νέα δεδομένα.

Στο σημείο αυτό, είναι πιθανόν η πάγια νοοτροπία της χώρας να λειτουργεί ανασταλτικά ως προς την άριστη εξυπηρέτηση των αναγκών αυτών, με φαινόμενα όπως για παράδειγμα αυτό της διαφθοράς. Εντούτοις, η μεταβολή των ίδιων των πολιτών οι οποίοι πλέον πληροφορούνται και απαιτούν ορθή διαχείριση των κοινών, οι απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης που συγχρηματοδοτεί σε σημαντικό βαθμό το κράτος αλλά και η τεχνολογική πρόοδος που συμβάλλει στην διαφάνεια, οδηγούν στην προσπάθεια της προώθησης εφαρμογής των αρχών προς επίτευξη του δημοσίου συμφέροντος.

Η επίτευξη της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας, λοιπόν, παρατηρείται ότι επιτυγχάνεται σε μικρότερο βαθμό συγκριτικά με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, οι οποίες και επενδύουν σημαντικά στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, υπάγοντάς το στην λογική της αγοράς (χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της βρετανικής υπηρεσίας CCS). Παρουσιάζουν ωστόσο μεγαλύτερη εφαρμογή συγκριτικά με τις προηγούμενες δεκαετίες, όταν και η κάλυψη των αναγκών του κράτους πραγματοποιούνταν χωρίς σχέδιο εθνικής στρατηγικής, ίσως περισσότερο υπό την λογική του ευκαιριακού. Σήμερα, οι αναθέτουσες αρχές επιδιώκουν όσο το δυνατόν περισσότερο την αποτελεσματικότητα των συναπτόμενων συμβάσεων, με το μικρότερο δυνατό κόστος. Τα βήματα, λοιπόν, που πραγματοποιούνται προς την κατεύθυνση αυτή πιθανόν να είναι πιο αργά, αλλά σταθερά, προς την εφαρμογή των αρχών και κατ' επέκταση την καθιέρωση δίκαιων, αποτελεσματικών, μη κοστοβόρων συμβάσεων, την εξασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας και τέλος την εξυπηρέτηση με τον βέλτιστο δυνατό τρόπο του δημοσίου συμφέροντος και με πρόνοια για τις επόμενες γενιές.

Πηγές- Βιβλιογραφία

Νομοθεσία

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2012/C 326/01, Σύνδεσμος <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT> (τελευταία πρόσβαση 28/12/2020)

Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 2018, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1296/2013, (ΕΕ) αριθ. 1301/2013, (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) αριθ. 1304/2013, (ΕΕ) αριθ. 1309/2013, (ΕΕ) αριθ. 1316/2013, (ΕΕ) αριθ. 223/2014, (ΕΕ) αριθ. 283/2014 και της απόφασης αριθ. 541/2014/ΕΕ και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012

Ν 141/1975, ΦΕΚ Α/179/1975 «Περί αναθεώρησης ή ανακλήσεως των κατά το Ν.Δ. 2687/1953 εγκριτικών πράξεων και αναθεώρησης ή λύσεως των κατά το αυτό Ν.Δ. συμβάσεων της δικτατορικής περιόδου».

Ν 1397/1983 ΦΕΚ 143/Α/7.10.1983 «Εθνικό Σύστημα Υγείας.»

Ν 1894/1990, ΦΕΚ Α /110/27.8.1990 «Για την Ακαδημία Αθηνών και άλλες εκπαιδευτικές διατάξεις».

Ν 2395/1996, 71/Α/24.4.1996 «Κύρωση Σύμβασης Παραχώρησης και Τριμερούς Συμφωνίας του Έργου της Μελέτης, Κατασκευής, Χρηματοδότησης και Εκμετάλλευσης της Γέφυρας Ρίου - Αντιρρίου, καθορισμός περιβαλλοντικών όρων και ρύθμιση συναφών θεμάτων».

Ν 2671/1998, ΦΕΚ 289/Α/28/28.12.1998 «Ρύθμιση θεμάτων του Οργανισμού Σιδηροδρόμων Ελλάδος (ΟΣΕ) και άλλες διατάξεις».

Ν 3861/2010 ΦΕΚ 112/Α/13.7.2010 «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις».

Ν 3871/2010 ΦΕΚ 141/Α/17.8.2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη»

Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη Ν 3871/2010 ΦΕΚ 141/Α/17.8.2010» Σύνδεσμος https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=22c (τελευταία πρόσβαση στις 12/12/2020)

N 4013/2011, ΦΕΚ 204/A/15.9.2011 Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Σύσταση ενιαίας ανεξάρτητης αρχής δημοσίων συμβάσεων και κεντρικού ηλεκτρονικού μητρώου δημοσίων συμβάσεων – αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του Ν. 3588/2007 (Πτωχευτικός κώδικας) – Προπτωχευτική διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις». Σύνδεσμος https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=3e2d (τελευταία πρόσβαση στις 26/11/2020)

N 4155/2013, ΦΕΚ 120/A/29.5.2013 «Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων και άλλες διατάξεις».

N 4174/2013, ΦΕΚ Α/170/26.7.2013 «Φορολογικές διαδικασίες και άλλες διατάξεις».

N 4199/2013, ΦΕΚ Α/216/11.10.2013 «Δημόσιες υπεραστικές οδικές μεταφορές επιβατών – Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών και άλλες διατάξεις».

N 4270/2010, ΦΕΚ 143/A/28.6.2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις».

N 4281/2014, ΦΕΚ 160/A/8.8.2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις».

Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις, N 4281/2014 ΦΕΚ 160/A/8.8.2014» Σύνδεσμος https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=446 (τελευταία πρόσβαση στις 24/12/2020)

N 4403/2016 ΦΕΚ 125/A/07.07.2016 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις των άρθρων 19, 20, 29, 30, 33, 35, 40 έως 46 της Οδηγίας 2013/34/ΕΕ σχετικά με «τις ετήσιες οικονομικές καταστάσεις, τις ενοποιημένες οικονομικές καταστάσεις και συναφείς εκθέσεις επιχειρήσεων ορισμένων μορφών, την τροποποίηση της Οδηγίας 2006/43/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και την κατάργηση των Οδηγιών 78/660/ΕΟΚ και 83/349/ ΕΟΚ του Συμβουλίου» (Ε.Ε. L 189 της 29ης Ιουνίου 2013) και στις διατάξεις της Οδηγίας 2014/95/ ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (Ε.Ε. L 330/1 της 15ης Νοεμβρίου 2014) «για την τροποποίηση της Οδηγίας 2013/34/ΕΕ όσον αφορά

τη δημοσιοποίηση μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών και πληροφοριών για την πολυμορφία από ορισμένες μεγάλες επιχειρήσεις και ομίλους» και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού.»

N 4412/2016, ΦΕΚ 147/A/8.8.2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)»

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» Σύνδεσμος https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id (τελευταία πρόσβαση στις 31/12/2020)

N 4413/2016, ΦΕΚ 148/A/8.8.2016 «Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ L 94/1/28.3.2014) και άλλες διατάξεις»

N 4456/2017, ΦΕΚ 24/A/1.3.2017 «Συμπληρωματικά μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 1141/2014 περί ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων και ιδρυμάτων, μέτρα επιτάχυνσης του κυβερνητικού έργου αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις.»

N 4533/2018, ΦΕΚ 75/A/27.4.2018 «Διαρθρωτικά μέτρα για την πρόσβαση στο λιγνίτη και το περαιτέρω άνοιγμα της χονδρεμπορικής αγοράς ηλεκτρισμού και άλλες διατάξεις.»

N 4547/2018, ΦΕΚ 102/A/12.06.2018 «Αναδιοργάνωση των δομών υποστήριξης της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και άλλες διατάξεις».

N 4605/2019, ΦΕΚ 52/A/01.04.2019 «Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία (ΕΕ) 2016/943 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 8ης Ιουνίου 2016 σχετικά με την προστασία της τεχνογνωσίας και των επιχειρηματικών πληροφοριών που δεν έχουν αποκαλυφθεί (εμπορικό απόρρητο) από την παράνομη απόκτηση, χρήση και αποκάλυψή τους (ΕΕ L 157 της 15.6.2016) Μέτρα για την επιτάχυνση του έργου του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης και άλλες διατάξεις».

N 4619/2019, ΦΕΚ 95/A/11.6.2019 «Κύρωση του Ποινικού Κώδικα»

N 4622/2019, ΦΕΚ 133/A/7.8.2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης».

Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης N 4622/2019, ΦΕΚ 133/A/7.8.2019» Σύνδεσμος https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=7a75857c-3132-4629-a438-aa96000ead82 (τελευταία πρόσβαση στις 23/12/2020)

N 4625/2019, ΦΕΚ 139/4/31.08.2019 «Ρυθμίσεις του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών και άλλες επείγουσες διατάξεις».

N 4700/2020, ΦΕΚ 127/A/29.6.2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις.»

Νόμος της 25.03.1839 «Περί πενταετούς ενοικιάσεως των ιχθυοτροφείων κ.τ.λ. του κράτους», ΦΕΚ 7/25.03.1839

Νομολογία ΔΕΕ, Απόφαση ΔΕΕ της 18^{ης} Ιουνίου 2020, «Porin kaupunki», C-328/19

Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου της ΕΕ της 8^{ης} Νοεμβρίου 2011 σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών, Σύνδεσμος <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0085&qid=1608365955530> (τελευταία πρόσβαση στις 19/12/2020)

Οδηγία 2014/24/ΕΕ Έγγραφο 32014L0024 – Τροποποιημένη έκδοση στο Ενοποιημένο κείμενο: Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, Σύνδεσμος <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A02014L0024-20200101> (τελευταία πρόσβαση στις 28/10/2020)

Οδηγία 2014/25/ΕΕ Έγγραφο 32014L0025 – Τροποποιημένη έκδοση στο Ενοποιημένο κείμενο: Οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ, Σύνδεσμος <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/25/2020-01-01> (τελευταία πρόσβαση στις 29/10/2020)

Π.Δ. 60/2007, ΦΕΚ 64/Α/16.03.2007 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της οδηγίας 2004/18/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών», όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2005/51/ΕΚ της επιτροπής και την οδηγία 2005/75/ΕΚ του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και του συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005».

Π.Δ. 118/2007, ΦΕΚ 150/Α/10.07.2007 «Κανονισμός προμηθειών δημοσίου»

Π.Δ. 173/1990, ΦΕΚ 62/Α/10.04.1990 «Κανονισμός προμηθειών δημοσίου»

Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου 25/2/2020, ΦΕΚ Α'/42/25.2.2020 «Κατεπείγοντα μέτρα αποφυγής και περιορισμού της διάδοσης κορωνοϊού»

Σύσταση (ΕΕ) 2017/1805 της Επιτροπής της 3ης Οκτωβρίου 2017 για την επαγγελματοποίηση του τομέα των δημόσιων συμβάσεων Δημιουργία δομής για την επαγγελματοποίηση των δημόσιων συμβάσεων

Άρθρα

Γεωργακόπουλος Θ., Ο Νόμος 4412/2016 και τα προβλήματά του, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης διαΝΕΟσις, Αρθρογραφία – Δημόσια Διοίκηση, Οκτώβριος 2020, (τελευταία πρόσβαση στις 6/11/2020) Σύνδεσμος <https://www.dianeosis.org/2020/10/o-nomos-4412-kai-ta-provlimata-toy/>

Καρκατσούλης Π., Διαφθορά και διακυβέρνηση. Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, Τεύχος 15, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2005 Σύνδεσμος <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/sas/article/view/592/0/BibtexCitationPlugin> (τελευταία πρόσβαση στις 6/11/2020)

Μαθθίας Σ., Διαφθορά και κρατική εξουσία. Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, Τεύχος 15, Αθήνα 2005 Σύνδεσμος <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/sas/article/view/590> (τελευταία πρόσβαση στις 6/11/2020)

Μπάλτα Ε., Δημοσιονομικός έλεγχος και συγκριτικό δίκαιο: σύγχρονες τάσεις, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 4/2019

Μπάλτα Ε., Η προώθηση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης και οι μεταρρυθμίσεις που αφορούν τον κρατικό προϋπολογισμό βάσει της σχέσης κόστους/οφέλους, Άρθρο, Περιοδικό Διοικητική Δίκη, Τεύχος 3/2020

Τσάμπουλας Δ. Α., Συγκοινωνιακά έργα με σύμβαση παραχώρησης στην Ελλάδα, Τεχνικά Χρονικά, Έκδοση Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος, Τεύχος Ιουλίου – Αυγούστου 2003. Διαθέσιμο στην ψηφιακή βιβλιοθήκη του ΤΕΕ στην διεύθυνση http://library.tee.gr/digital/techr/2003/techr_2003_1_35.pdf (Τελευταία πρόσβαση 6/10/2020)

Ιστοσελίδες

Ανακοίνωση της 13^{ης} Αυγούστου 2014, Γραφείο Τύπου Υπουργείου Οικονομικών
Σύνδεσμος <https://www.minfin.gr/web/guest/-/url-node-6546?inheritRedirect=true>
(τελευταία πρόσβαση στις 14/10/2020)

Απόφαση υπ' αριθμ. 2755/2019 (17^ο Τριμελές) Διοικητικού Εφετείου Αθηνών,
Σύνδεσμος
<http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/defeteioath/epikairotitia/apofaseis?contentID>
(τελευταία πρόσβαση στις 6/12/2020)

Δελτίο Τύπου ΕΑΑΔΗΣΥ: Συνδιοργάνωση και συμμετοχή της ΕΑΑΔΗΣΥ στη
δημερίδα του 401ΓΣΝ Αθηνών αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις και τα
νοσηλευτικά ιδρύματα <https://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-ekdhlvseis/48-hmerides-kai-sinedria/503-syndiorganosi-kai-symmetochi-tis-eaadisy-sti-diimerida-tou-401-gsn-athinon-anaforika-me-tis-dimosies-symvaseis-kai-ta-nosileftika-idrymata?highlight=WyJcdTAzYjRcdTAz> (τελευταία πρόσβαση στις 28/12/2020)

Δημιουργία δομής για την επαγγελματοποίηση του τομέα των δημόσιων συμβάσεων,
Αποθετήριο ορθών πρακτικών και εργαλείων, Ιστοσελίδα εκδόσεων Ευρωπαϊκής
Ένωσης <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5fe2a634-bd85-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-el> (τελευταία πρόσβαση στις 25/12/2020)

Διαρκής ενημέρωση για το Ν 4412/2016 της ΕΑΑΔΗΣΥ, Σύνδεσμος
[https://www.eaadhsy.gr/index.php/m-thesmiko-plaisio/m-diarkhs-enhmervsh-gia-to-nomo-4412-2016-rss?types\[0\]=1&types\[1\]=2](https://www.eaadhsy.gr/index.php/m-thesmiko-plaisio/m-diarkhs-enhmervsh-gia-to-nomo-4412-2016-rss?types[0]=1&types[1]=2) (τελευταία πρόσβαση στις 16/11/2020)

ΕΑΑΔΗΣΥ, Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων 2019
https://www.eaadhsy.gr/images/docs/2019_Ekthesi_Pepragmenon_EAADHSY.pdf
(τελευταία πρόσβαση στις 3/1/2021)

Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων – Πλατφόρμα Προμηθείας,
Σύνδεσμος <http://www.promitheus.gov.gr/webcenter/faces/oracle/webcenter/page/>
(τελευταία πρόσβαση στις 15/11/2020)

Εγχειρίδιο ελέγχου επιδόσεων, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2017), Σύνδεσμος <https://www.eca.europa.eu/el/Pages/AuditMethodology.aspx> (τελευταία πρόσβαση στις 22/12/2020)

Θεματικό ενημερωτικό δελτίο ευρωπαϊκού εξαμήνου, Καταπολέμηση της διαφθοράς (τελευταία πρόσβαση στις 4/11/2020), Σύνδεσμος https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_el.pdf

Εγκυκλοπαίδεια Πάπυρος Larousse Britannica, Έκδοση συνεργασίας Grande Encyclopédie Larousse, Encyclopædia Britannica, Εκδοτικός Οργανισμός Πάπυρος, Τόμος 5, Τόμος 55, Αμαρούσιον 1996

Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Έκθεση Απολογισμού 2019 (τελευταία πρόσβαση στις 7/11/2020) Σύνδεσμος <https://aead.gr/publications/essays/annual-report-2019>

Ειδικό Ευρωβαρόμετρο για την διαφθορά, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Φεβρουάριος 2014 (τελευταία πρόσβαση στις 6/11/2020) Σύνδεσμος https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

Επίσημη Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συμβάσεις Παραχώρησης / Ορισμός της Παραχώρησης (Διευκρινιστικό έγγραφο), Σύνδεσμος <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15428/attachments/1/translations/el/renditions/native> (τελευταία πρόσβαση στις 1/10/2020)

Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, Έκθεση στο Νομοσχέδιο του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού «Δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» Σύνδεσμος https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id (τελευταία πρόσβαση στις 23/11/2020)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Μεταρρύθμιση δημοσίων συμβάσεων Δελτίο υπ' αριθμόν 4/2016 Ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15441/attachments/1/translations/el/renditions/pdf> (τελευταία πρόσβαση στις 30/12/2020)

Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Η Εσωτερική Αγορά: γενικές αρχές, Επίσημη Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Σύνδεσμος: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/33/> (τελευταία πρόσβαση στις 21/10/2020)

Ιστοσελίδα Αρείου Πάγου, Σύνδεσμος <http://www.areiospagos.gr/> (τελευταία πρόσβαση στις 4/1/2021)

Ιστοσελίδα ΕΥΔΑΠ, Ιστορική Αναδρομή Ύδρευσης, Ιστορικό Αρχείο ΕΥΔΑΠ, (πρόσβαση στις 8/10/2020), Σύνδεσμος <https://www.eydap.gr/TheCompany/Water/HistoricalTrackBack/>

Ιστοσελίδα Παγκόσμιας Τράπεζας, Helping Countries Combat Corruption : The Role of the World Bank, 2. Corruption and Economic Development, Σύνδεσμος <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm> (τελευταία πρόσβαση την 1/11/2020)

Ιστοσελίδα Υπουργείου Οικονομικών, Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων Σύνδεσμος <https://www.minfin.gr/web/31351> (τελευταία πρόσβαση στις 3/1/2021)

Ιστοσελίδα gov.gr / Η κυβέρνηση, Σύνδεσμος <https://government.gov.gr/%CE%B1> (τελευταία πρόσβαση στις 3/1/2021)

ΟΟΣΑ, Εγχειρίδιο Τυποποιημένων Διαδικασιών για την Αναθεώρηση του Σχεδίου Δράσης για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, 2018 (τελευταία πρόσβαση στις 27/10/2020), Σύνδεσμος http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/252/GEGKAD_NACAP_web.pdf

OECD: Roadmap on how to elaborate a procurement capacity strategy, 2016, Σύνδεσμος <http://www.oecd.org/governance/ethics/Roadmap-Procurement-Capacity-Strategy.pdf> (τελευταία πρόσβαση στις 28/12/2020)

Πρότυπο Δυναμικών Συστημάτων Αγορών της ΕΑΑΔΗΣΥ, Σύνδεσμος <https://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-gia-tous-foreis/17-c-protypa/381-egkrish-ypodeigmatos-diakhry3hs-dynamikoy-systhmatos-agorwn-gia-thn-paroxh-yphresiwn-metaforas-ma8htwn-apo-tis-perifereies> (τελευταία πρόσβαση στις 28/12/2020)

Παρακολούθηση Νομοθεσίας Δημοσίων Συμβάσεων, Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων, Σύνδεσμος https://ppp.eaadhsy.gr/index.php/el/?option=com_sppagebuilder&view=page&id=96 (τελευταία πρόσβαση στις 12/12/2020)

Πολιτική απόφαση Α2 υπ' αριθμόν 517/2016 Αρείου Πάγου, Σύνδεσμος http://www.areiospagos.gr/nomologia/apofaseis_DISPLAY.asp?cd=999PQF45G77R7HZZ49CXHY9I1MJ1EO&apof=517_2016&info=%D0%CF%CB%C9%D4%C9%CA%C5%D3%20-%20%20%C12 (τελευταία πρόσβαση στις 8/11/2020)

Πολιτική απόφαση Α1 υπ' αριθμόν 716/2019 Αρείου Πάγου, Σύνδεσμος http://www.areiospagos.gr/nomologia/apofaseis_DISPLAY.asp?cd=H4LC3UTOF7403GNNOCDJOL6WZU49HT&apof=716_2019&info=%D0%CF%CB%C9%D4%C9%CA%C5%D3%20-%20%20%C11 (τελευταία πρόσβαση στις 8/11/2020)

Πρακτικά ολομέλειας, Α' Αναθεωρητική Βουλή, Περίοδος ΙΒ', Σύνοδος Α' Συνεδρίαση ΠΔ' Τρίτη 12 Φεβρουαρίου 2008 Σύνδεσμος <https://www.hellenicparliament.gr/Praktika/Synedriaseis-Olomeleias?sessionRecord=2a84bd14-8c93-452c-9959-aed3c4a51b13> (τελευταία πρόσβαση στις 8/11/2020)

Πρόγραμμα Ελλάδα – ΟΟΣΑ: Παροχή Τεχνικής Βοήθειας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, Αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς στους τομείς των δημοσίων συμβάσεων, της υγείας και της φορολογικής και τελωνειακής διοίκησης, Σύνδεσμος <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiNjceAnvnsAhXFpYsKHTf5C6EQFjABegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fgovernance%2Fethics%2F2.2-assessment-greece-anti-corruption-high-risk-sectors-el.pdf&usg=AOvVaw> (τελευταία πρόσβαση στις 11/11/2020)

Σωτηρόπουλος Δ, Βλαχόπουλος Σ., Φιλόπουλος Α., Ζώης Γ., Δημόσια Έργα, Προμήθειες, Μελέτες και Συναφείς Υπηρεσίες: ο Νόμος 4412/2016, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης διαΝΕΟσις 2020, Σύνδεσμος https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2020/10/4412_final_26-10-2020.pdf (τελευταία πρόσβαση στις 12/11/2020)

Transparency International, What is grand corruption and how can we stop it?
Σύνδεσμος <https://www.transparency.org/en/news/what-is-grand-corruption-and-how-can-we-stop-it> (Τελευταία πρόσβαση στις 6/11/2020)

About Crown Commercial Service CCS)
<https://www.crowncommercial.gov.uk/about-ccs/> (τελευταία πρόσβαση στις
27/12/2020)

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Αγραφιιώτης Κ., Το καθεστώς των μισθοφόρων στο διεθνές δίκαιο, Διπλωματική εργασία, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Λήμνος 2019

Βενετσανοπούλου Μ. Γ., Κακοδιοίκηση και διαφθορά στην δημόσια διοίκηση, ελεγκτικοί μηχανισμοί, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη 2014

Γέροντας Α, Φλογαΐτης Σ., Παυλόπουλος Π. κ.ά., Διοικητικό δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Γ΄ Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2015

Γεωργακόπουλος Θ., Εισαγωγή στην δημόσια οικονομική, Εκδόσεις Ε. Μπένου Δ΄ Έκδοση, Αθήνα 2012

Γεωργακόπουλος Θ. κ.ά. Εισαγωγή στην πολιτική οικονομία, Εκδόσεις Γ. Μπένου, Αθήνα 2007

Γκιτσάκης Ι., Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημοσίου έργου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2006

Δέγλερης Π.Ε., Διαφθορά και δημόσιες συμβάσεις, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012

Δέγλερης Π.Ε., Δίκαιο Προμηθειών και Υπηρεσιών Δημοσίου, Έκδοση Β΄, Τόμος ΙΙ, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2009

Δελλής Γ., Δήμος και αγορά, Εκδόσεις Ευρασία, Αθήνα 2018

Δημητρόπουλος Α., Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011

Ελευθερίου Β., Θεωρητική θεμελίωση της παρακίνησης και των κινήτρων του ανθρώπινου δυναμικού στην τοπική αυτοδιοίκηση, τους δημόσιους οργανισμούς και τις επιχειρήσεις, Διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 2006

Καραναστάσης Μ., Οι Προμήθειες, Έκδοση Παντείου Πανεπιστημίου, Αθήνα 1993

Καραστάθης Δ., Το νέο δημόσιο μανάτζμεντ και ο αντίκτυπος της δημοσιονομικής κρίσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 2018

Κατσιμάνη Ε.Π., Κοινοτικό Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2007

Κέφης Β., Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, 2^η Έκδοση, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2014

Κόγκου Κ., Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης: η εφαρμογή της στο ευρωπαϊκό και εθνικό δημοσιονομικό σύστημα, Διπλωματική εργασία, Αθήνα 2014, Σύνδεσμος <http://pandemos.panteion.gr/index.php?op=record&lang=el&pid=iid:7709> (τελευταία πρόσβαση στις 28/12/2020)

Κοϊμτζόγλου Ι., Μορφές της απρόβλεπτης μεταβολής των συνθηκών εκτέλεσης των διοικητικών συμβάσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1997

Κουλουμπίνη Ε., Μάζος Η., Κίτσος Ι. (επιμ.) Δημόσιες Συμβάσεις – Ν 4412/2016, Νομολογιακή προσέγγιση και πρακτική εφαρμογή, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2019

Κτιστάκη Σ. Ν., Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014

Μουσιδής Α., Σακελλαρόπουλος Σ.(επιμ.), Η Ελλάδα στον 19^ο και 20^ο αιώνα, Εκδόσεις Τόπος, β' έκδοση, Αθήνα 2010

Παγώνη Ε. Γ., Ανάπτυξη δυναμικού προτύπου υλοποίησης τεχνικών έργων με την μέθοδο σύμπραξης δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, Διδακτορική διατριβή, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη 2019, Σύνδεσμος <https://www.didaktorika.gr/eadd/handle/10442/45469> (τελευταία πρόσβαση στις 5/1/2021)

Πέττα Χ.Μ., Ο ρόλος της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης στον σύγχρονο δημοσιονομικό έλεγχο, Διπλωματική εργασία, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο, Θεσσαλονίκη 2015, Σύνδεσμος <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s> (τελευταία πρόσβαση στις 28/12/2020)

Πλυμάκης Ι., Συμπράξεις δημοσίου – ιδιωτικού τομέα και διοικητική μεταρρύθμιση: η περίπτωση της Ελλάδας, Διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα 2012 Σύνδεσμος <https://www.didaktorika.gr/eadd/handle/10442/31039> (τελευταία πρόσβαση στις 28/12/2020)

Σκουρής Β., Διοικητικές συμβάσεις και δημόσια έργα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1997

Σπηλιωτόπουλος Ε.Π., Εγχειρίδιο Διοικητικού δικαίου, Έκδοση 14^η, Τόμος Ι, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011

Υφαντόπουλος Γ. Ν., Τα οικονομικά της υγείας, Εκδόσεις Τυπωθήτω, Αθήνα 2006

Ξενόγλωσση

Alexander Hamilton Institute, Διοικητική Ελεγκτική, Εσωτερικός έλεγχος διοικητικής αποτελεσματικότητας, (επιμ. μτφρ. Β. Πιτσαρής), Εκδόσεις Κριτήριο, Κηφισιά 1997

Amadae S. M., Rationalizing capitalist democracy the cold war origins of rational choice liberalism, University of Chicago Press / University of Chicago Press Ltd. London, Chicago and London, 2003

Buchanan J. M., Tollison R. D., The theory of public choice II, The University of Michigan Press, United States of America 1984

Fernandez Martin J. M., The EC public procurement rules a critical analysis, Clarendon Press, Oxford 1996

Gough Ian, Η πολιτική οικονομία του κοινωνικού κράτους, (επιμ. μτφρ.) Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα 2008