



Τμήμα Οικονομικών
Επιστημών



MSc law & economics

DEPARTMENT of ECONOMICS,
UNIVERSITY of MACEDONIA
and SCHOOL of LAW,
ARISTOTLE UNIVERSITY of THESSALONIKI



ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΕΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ
Νομική Σχολή

ΔΙΓΓΡΥΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ

Διπλωματική Εργασία

**ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ: ΜΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ
ΠΛΑΣΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΜΕΤΑ ΤΟ ΝΟΜΟ 4412/2016**

Tou

ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ ΚΙΚΗ

Υποβλήθηκε ως απαιτούμενο για την απόκτηση του Μεταπτυχιακού Διπλώματος
Ειδίκευσης Δίκαιο και Οικονομικά
Στον Τομέα των Επιχειρήσεων

Μάρτιος 2019

**ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ: ΜΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ
ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΣΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΜΕΤΑ ΤΟ ΝΟΜΟ**

4412/2016

Στην οικογένειά μου
με αγάπη...

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Ευχαριστώ την επ. καθ. Ασπασία Τσαούση, η οποία αποτελεί την επιβλέπουσα καθηγήτρια της Μεταπτυχιακής μου Διπλωματικής Εργασίας, για την πολύτιμη συμβολή της στην εκπόνηση της παρούσας εργασίας. Ένα τεράστιο ευχαριστώ οφείλω και στην οικογένειά μου αλλά και στους φίλους μου για την υποστήριξη αυτά τα χρόνια.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ:

Η παρούσα Διπλωματική Εργασία, εστιάζει στο θεσμικό πλαίσιο των Δημοσίων Συμβάσεων. Στην αρχή αναλύει την έννοια και τις διακρίσεις των δημοσίων συμβάσεων, τα συμβαλλόμενα μέρη, ήτοι τις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς, αλλά και τις θεμελιώδεις αρχές που πρέπει να διέπουν αυτές (Αρχή υγιούς και Αποτελεσματικού Ανταγωνισμού, Αμεροληψίας, Αμοιβαίας Αναγνώρισης, Αναλογικότητας, Αντικειμενικότητας, Διαφάνειας). Επίσης, θα περιγραφούν τα βασικά στοιχεία του νόμου Ν. 4412/2016 με ταυτόχρονη σύγκριση με το προγενέστερο θεσμικό πλαίσιο αλλά και μια αναφορά στο σύγχρονο ευρωπαϊκό πλαίσιο. Εν συνεχείᾳ, θα προσεγγίσουμε οικονομικά το θεσμικό πλαίσιο αναφέροντας τις καινοτομίες του Νόμου 4412/2016, το κόστος της διαγωνιστικής διαδικασίας, αλλά και την ανταγωνιστικότητα αυτής εξετάζοντας το θεσμικό πλαίσιο από πλευράς αποτελεσματικότητας. Τέλος, θα ολοκληρωθεί η διπλωματική εργασία με τις προτάσεις μας ώστε να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα και η δικαιοσύνη του θεσμικού πλαισίου των Δημοσίων Συμβάσεων.

ABSTRACT:

This Diploma Thesis focuses on the institutional framework of Public Procurements. In the beginning, it analyzes the meaning and distinction of public procurement, the contracting parties, namely contracting authorities and economic Participants, as well as the fundamental principles that apply on Public Procurement (Principles of Sound and Effective Competition, Impartiality, Mutual Recognition, Proportionality, Objectivity, Transparency). It will also describe the key elements of Law No. 4412/2016, while comparing it with the previous institutional framework, also with a reference to the modern European context. Next, we will approach the institutional framework financially by mentioning the innovations of Law 4412/2016, the cost of the competitive process and its competitiveness by examining the institutional framework in terms of effectiveness. Finally, the thesis will be completed with our proposals in order to improve the effectiveness and fairness of the institutional framework of Public Procurement.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1. Τίτλος Διπλωματικής Εργασίας	i
2. Αφιερώσεις.....	iii
3. Ευχαριστίες.....	iv
4. Περίληψη.....	v
5. Abstract.....	vi
6. Πίνακας Περιεχομένων	vii
7. Κατάλογος των Πινάκων.....	ix
Κεφάλαιο 1: Η Έννοια της Δημόσιας Σύμβασης	1
1.1 Συμβάσεις – Γενικά.....	1
1.1.1 Διοικητική Σύμβαση.....	2
1.1.2 Δημόσια Σύμβαση.....	5
1.2 Συμβαλλόμενα μέρη.....	6
1.3 Διάκριση Δημοσίων Συμβάσεων.....	8
Κεφάλαιο 2. Οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις.....	10
2.1 Αρχή του Υγιούς και Αποτελεσματικού Ανταγωνισμού.....	10
2.2 Αρχή της Αμεροληψίας.....	11
2.3 Αρχή της Αμοιβαίας Αναγνώρισης.....	12
2.4 Αρχή της Αναλογικότητας.....	13
2.5 Αρχή της Αντικειμενικότητας.....	13
2.6 Αρχή της Διαφάνειας.....	14
Κεφάλαιο 3. Επισκόπηση του νομοθετικού πλαισίου πριν τη θέση σε εφαρμογή της Οδηγίας 2014/24/EΕ και του Ν. 4412/2016.....	16
3.1 Η Κοινοτική Νομοθεσία.....	16
3.2 Η Εθνική Νομοθεσία.....	19
Κεφάλαιο 4. Αδυναμίες τις νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων πριν την εφαρμογή του Ν. 4412/2016.....	22
Κεφάλαιο 5. Καινοτομίες του Ν. 4412/2016.....	26
5.1 Ενιαία Ρύθμιση.....	26
5.2 Δημοσιότητα.....	26
5.3 Εγγυήσεις.....	27
5.4 Κεντρικές Αρχές Αγορών και Εθνικές Κεντρικές Αρχές Αγορών.....	27
5.5 Μικρομεσαίες επιχειρήσεις.....	28
5.6 Ηλεκτρονικά Μέσα.....	30

5.7 Διαδικασία Ανάθεσης και Συγκέντρωσης Δικαιολογητικών.....	30
5.8 Ανταγωνισμός.....	31
5.9 Περιβάλλον και Κοινωνικό Σύνολο.....	32
5.10 Καινοτομία.....	33
5.11 Αναμόρφωση Προθεσμιών Υποβολής Προσφορών.....	33
5.12 Ανεξάρτητη Αρχή Προδικαστικών Προσφυγών.....	34
5.13 Βήματα Εξάλειψης της Διαφθοράς.....	35
5.14 Βασικό Κριτήριο Ανάθεσης της Σύμβασης.....	35
5.15 Συνοπτικοί Διαγωνισμοί και Απευθείας Ανάθεση.....	36
5.16 Τροποποίηση Ανατεθείσας Σύμβασης.....	37
Κεφάλαιο 6. Ανάλυση του κόστους των δημοσίων συμβάσεων.....	38
6.1 Κόστος σύμφωνα με τον απαιτούμενο χρόνο Ολοκλήρωσης της Διαγωνιστικής Διαδικασίας.....	40
6.1 Χρηματικό κόστος για την ολοκλήρωση μίας δημόσιας Σύμβασης.....	42
7. Κεφάλαιο Ανάλυση της ανταγωνιστικότητας - αποτελεσματικότητας της διαγωνιστικής διαδικασίας.....	44
7.1 Συγκριτική ανάλυση με βάση τον αριθμό των υποβληθέντων προσφορών.....	44
7.1.1 Αριθμός προσφορών.....	44
7.1.2 Αριθμός διασυνοριακών προσφορών ανά χώρα.....	46
7.2 Συγκριτική ανάλυση με βάση τον αναγκαίο χρόνο για ολοκλήρωση της διαδικασίας.....	47
7.2.1 Αποτελεσματικότητα του Χρόνου.....	47
7.2.2 Ο χρόνος στην Ελλάδα.....	49
Κεφάλαιο 8. Η Αποτελεσματικότητα του Ν. 4412/2016 στην πράξη.....	50
8.1 Απλοποίηση Διαδικασίας.....	50
8.2 Διαφάνεια.....	52
8.3 Οργάνωση Υπηρεσιών.....	53
8.4 Διαφθορά.....	53
8.5 Περιβάλλον και Κοινωνικό Σύνολο – Καινοτομίες.....	55
8.6 Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις.....	56
8.7 Ευελιξία της Αναθέτουσας Αρχής.....	57
Κεφάλαιο 9. Συμπεράσματα – Προτάσεις.....	58
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	60

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας Κόστους σύμφωνα με τον απαιτούμενο χρόνο Ολοκλήρωσης της Διαγωνιστικής Διαδικασίας.....	41
Πίνακας Χρηματικού κόστους για την ολοκλήρωση μίας δημόσιας Σύμβασης.....	43
Πίνακες Συγκριτικής ανάλυσης με βάση τον αριθμό των υποβληθέντων προσφορών.....	45
Πίνακας Συγκριτικής ανάλυσης με βάση τον Αριθμό διασυνοριακών προσφορών ανά χώρα.....	46
Πίνακας Συγκριτικής ανάλυσης με βάση τον αναγκαίο χρόνο για ολοκλήρωση της διαδικασίας.....	47
Πίνακας χρόνου στην Ελλάδα.....	50
Πίνακας Διαδικασίας με το Ν. 4412/2016.....	51

Κεφάλαιο 1: Η Έννοια της Δημόσιας Σύμβασης

1.1 Συμβάσεις - Γενικά

Σύμβαση είναι η δικαιοπραξία που προκύπτει από τη συμφωνία της δήλωσης βουλήσεως δύο ή περισσότερων μερών, και δημιουργεί δεσμευτικά αποτελέσματα για όλα τα μέρη που συμμετέχουν σε αυτή. Ουσιώδες στοιχείο της σύμβασης αποτελεί η δήλωση βουλήσεως. Για να μπορέσει να συναφθεί μία σύμβαση, θα πρέπει τα μετέχοντα σε αυτή μέλη να συμφωνούν ως προς το σκοπό της, ήτοι η δήλωση βουλήσεως καθενός από τα συμβαλλόμενα μέρη να συμπίπτει ως προς το σκοπούμενο αποτέλεσμα¹. Αντίστοιχος ορισμός υφίσταται και στο αγγλοσαξονικό δίκαιο² αλλά και σε άλλα δίκαια, όπου η συμφωνία των δηλώσεων βούλησης αναφέρεται ως «meeting of the minds». Χαρακτηριστική είναι η απόφαση Fritz v. Thompson, 1985 Ohio App. Lexis 7910 (Ohio Ct. App. 1985) στην οποία αναφέρεται «*When two parties to an agreement especially a contract understand the terms of the contract in the same manner, the parties are said to have 'meeting of the minds.' What one party understands should be exactly same as that understood by the other party. Meeting of minds is also called as mutual agreement, mutual assent or consensus ad idem. This is one of the essential elements in the formation of a contract*».³

Η δυνατότητα της σύναψης συμβάσεων, προβλέπεται και κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 του Συντάγματος και στο πλαίσιο της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και της οικονομικής ελευθερίας.⁴ Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το Άρθρο 5 του Συντάγματος «1. Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητα του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη.» Με τη διάταξη αυτή ανάγεται σε δικαίωμα (ατομικό) η συμμετοχή στην

¹ Παπαστερίου Δ. Κλαβανίδου, Δίκαιο της Δικαιοπραξίας, 2008 σελ. 38.

² *Carlill v Carbolic Smoke Ball Company* [1893] 1 QB 256

https://en.wikipedia.org/wiki/Meeting_of_the_minds.

³ <https://definitions.uslegal.com/m/meeting-of-the-minds>.

⁴ ΟΔΑΠ 33/2002 ΝοΒ 2003, σελ. 853.

οικονομική ζωή της χώρας και κατοχυρώνεται η οικονομική ελευθερία. Η κατά τα ανωτέρω συναγόμενη λοιπόν αρχή της ελευθερίας σύναψης συμβάσεως, έχει εφαρμογή τόσο στον τομέα του ιδιωτικού όσο και του Δημοσίου Δικαίου.

1.1.1.1 Διοικητική Σύμβαση

Όσον αφορά τον τομέα του Δημοσίου Δικαίου, είναι σαφές ότι το Δημόσιο, ως ζωντανός οργανισμός, παρουσιάζει τις ίδιες ανάγκες με τα φυσικά και τα νομικά πρόσωπα – επιχειρήσεις, μεταξύ των οποίων ο εφοδιασμός με αγαθά και η απόλαυση υπηρεσιών.

Ως είναι φυσικό λοιπόν, όταν η Διοίκηση καλείται να διαχειριστεί ζητήματα τέτοιων αναγκών και εκπλήρωσης τους, παρουσιάζει και προβλήματα που προσιδιάζουν σε φυσικά και νομικά πρόσωπα, όπως οι επιχειρήσεις.⁵

Τρόπος αντιμετώπισης στα προβλήματα αυτά, δόθηκε με τις διοικητικές συμβάσεις, οι οποίες ρυθμίζουν ακριβώς τέτοια θέματα.

Σημειωτέον ότι διοικητικές συμβάσεως, διακρίνονται από τις μονομερείς διοικητικές πράξεις, οι οποίες εκφράζουν μόνη τη βούληση της Διοικήσεως, και μέσω των οποίων ασκείται εν γένει η δημόσια εξουσία από τα όργανα του Δημοσίου. Χαρακτηριστικό γνώρισμα λοιπόν των πράξεων αυτών, είναι ο μονομερής χαρακτήρας τους και η άσκησή τους από φορέα – όργανο του Δημοσίου, ήτοι εκ μέρους της Διοικήσεως.⁶

Για το λόγο αυτό άλλωστε, οι δομές, η οργάνωση και ο τρόπος λειτουργίας και δράσης των επιμέρους οργάνων και υπηρεσιών του Δημοσίου (Δημόσια Διοίκηση) διέπονται από κανόνες δικαίου που έχουν θεσπιστεί μέσω ατομικών διοικητικών πράξεων.

⁵ Κουτούπα Ε., Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο, σελ. 29.

⁶ Ε. Σπηλιωτόπουλος, Διοικητικό Δίκαιο, 2007, σελ. 107 κ.ε..

Εν αντιθέσει, για να χαρακτηριστεί μια πράξη ως διοικητική σύμβαση, θα πρέπει να συντρέχουν οι κατωτέρω προϋποθέσεις⁷:

Α) να είναι πολυμερής, ήτοι τουλάχιστον ένα από τα συμβαλλόμενη μέρη να είναι το Δημόσιο ή κάποιο Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ).⁸

Σημείωση γίνεται για τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ), τα οποία εμπίπτουν στον έλεγχο και την εποπτεία του Κράτους ή άλλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, καθώς επί (πολυμερών) συμβάσεων που συνάπτονται με αυτά, οι συμβάσεις δεν λογίζονται ως διοικητικές, αλλά ιδιωτικές.

Β) να επιδιώκεται σκοπός που να εξυπηρετεί άμεσα το δημόσιο συμφέρον.

Στο πλαίσιο των διοικητικών συμβάσεων, και αναφορικά με τον σκοπό της σύναψης τους, δεν αρκεί το επιδιωκόμενο συμφέρον να ωφελεί έμμεσα το Δημόσιο, αλλά απαιτείται πάντοτε ευθεία και διακριτική εξυπηρέτηση των δημοσίων συμφερόντων, διαφορετικά, η συναφθείσα σύμβαση λογίζεται ως ιδιωτικού δικαίου.

Γ) να εξασφαλίζεται υπέρ του Δημοσίου, ως συμβαλλόμενου μέρους, υπερέχουσα θέση του, έναντι οποιουδήποτε έτερου συμβαλλομένου.

Αντίθετο παράδειγμα ως προς την προϋπόθεση αυτή, αποτελεί η περίπτωση σύναψης συμβάσεως μίσθισης για την στέγαση των υπηρεσιών του Δημοσίου. Στην περίπτωση αυτή, όπως κρίθηκε με την ΑΕΔ 3/1999, η διαφορά τυγχάνει ιδιωτικού δικαίου και αρμόδια για την εκδίκαση είναι τα πολιτικά δικαστήρια, καθόσον εξέλιπε στην περίπτωση αυτή, η προϋπόθεση της προνομιακής θέσεως του Δημοσίου έναντι του έτερου συμβαλλόμενου, και συνεπώς η συναφθείσα σύμβαση, δεν χαρακτηρίστηκε ως διοικητική.⁹ Αυτή δε η υπεροχή του Δημοσίου, ως αντισυμβαλλόμενου, εκφράζεται και ενσωματώνεται σε όλο το φάσμα της εκάστοτε διοικητικής σύμβασης, και εκδηλώνεται στη σύμβαση με τη μορφή εξαιρετικών κανόνων, όρων και δικαιωμάτων του Δημοσίου, άλλως οι συμβάσεις έχουν διοικητικό χαρακτήρα.

⁷ ενδεικτικά ΑΕΔ 15/1992, ΣτΕ 1031/1995 – δημοσίευση ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ.

⁸ Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό, 2012, σελ. 332.

⁹ Χ. Μητκίδης, Σύμβαση Εκτέλεσης Δημοσίου Έργου, 2017, σελ. 2, υποσ. 1.

Παράδειγμα της υπεροχής αυτής της θέσεως του Δημοσίου – παρά την δικαστική ανατροπή της συγκεκριμένης περιπτώσεως, όπως κατωτέρω θα καταδειχθεί – αποτελεί η δυνατότητα του συμβαλλόμενου Δημοσίου σε διοικητικές συμβάσεις να λαμβάνει μονομερώς αποφάσεις περί αναθεώρησης και τροποποίησης της εκάστοτε σύμβασης.

Προς περαιτέρω επεξήγηση της προϋποθέσεως αυτής τίθεται κατωτέρω η υπ' αριθμόν 3046/1992 απόφαση της ΟλΣτΕ, που ανέτρεψε την μέχρι τότε επικρατούσα νομολογία¹⁰, αναφορικά με το ανωτέρω επικαλούμενο παράδειγμα, σύμφωνα με την οποία:

«...Η επακολονθήσασα όμως δια του άρθρου 34 παρ. 4 του ν. 1759/1978 εκ νέου πρόβλεψη λήψεως του ανωτέρω εξαιρετικού μέτρου μετά πάροδο υπερβαλλόντως μακρού χρόνου από της λήξεως της δικτατορικής περιόδου, εντός της οποίας είχαν συναφθεί οι περί ων πρόκειται συμβάσεις και εκδοθεί οι σχετικές διοικητικές πράξεις, αντίκειται πλέον στο Σύνταγμα, και ειδικότερα στις προαναφερθείσες διατάξεις που προστατεύουν την οικονομική ελευθερία, κατά την έννοια των οποίων, επιβάλλεται, όπως εξετέθη, η επέμβαση της Διοικήσεως σε συνεστημένες έννομες σχέσεις εκεί όπου είναι συνταγματικώς ανεκτή, λόγω έκτακτων και όλως ιδιαιτέρων συνθηκών, να πραγματοποιείται εντός συντόμου και πάντως ευλόγου, από της συνάψεως των σχέσεων αυτών, χρόνου. Είναι συνταγματικώς ανεπίτρεπτη η, μετά πάροδο του ευλόγου αυτού χρόνου, νεότερη νομοθετική παρέμβαση, με την οποία παρατείνεται ή αναβιώνει η δυνατότητα λήψεως παρά της Διοικήσεως του εν λόγω εξαιρετικού μέτρου. Αντίκειται δε και στην αρχή της ισότητας, διότι δεν συνέτρεχαν αποχρώντες λόγοι, δυνάμενοι πάντως να δικαιολογήσουν την επαναφορά του μέτρου τούτου μόνο προκειμένου περί των συμβάσεων ορισμένης κατηγορίας νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου μετά τρίτων. Αν και κατά τη γνώμη επτά μελών του Δικαστηρίου με αποφασιστική ψήφο, σκοπουμένης της εξαιρετικής σπουδαιότητας και σημασίας του εκπληρουμένου, υπό των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου της ρηθείσης κατηγορίας, έργου της κοινωνικής ασφαλίσεως, για την επιτέλεση του οποίου υφίσταται σχετική επιταγή, διατυπούμένη στο άρθρο 22 παρ. 4 του Συντάγματος, και λαμβανομένων υπόψη των ειδικών συνθηκών οργανώσεως και λειτουργίας των ρηθέντων οργανισμών, η προπαρατεθείσα ρύθμιση του άρθρου 34 παρ. 4 του Ν. 1759/1988, εν όψει του χρόνου κατά τον οποίο ενεργείται, δεν επάγεται προσβολή της συνταγματικώς προστατευομένης οικονομικής ελευθερίας, ούτε

¹⁰ ΣτΕ 863/1978, 276/1986, 2674/1990.

ενέχει ανεπίτρεπτη παραβίαση της αρχής της ισότητας».

1.1.2 Δημόσια Σύμβαση

Παράλληλα προς την ως άνω διοικητική σύμβαση, η δημόσια σύμβαση – όρος εμφανιζόμενος στο Ενωσιακό Δίκαιο¹¹ – είναι αυτή που συνάπτεται εν μέρει από το Δημόσιο, τους επιμέρους φορείς του και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, και αφορά μόνο σε εκτέλεση τεχνικών έργων, σε προμήθεια αγαθών και σε παροχή υπηρεσιών.¹² Η Δημόσια σύμβαση λοιπόν, αποτελεί ένα είδος σύμβασης που λειτουργεί και υφίσταται παράλληλα προς την διοικητική σύμβαση, και παρουσιάζουν μεταξύ τους ταύτιση, όταν το αντικείμενο τους αφορά, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, τεχνικά έργα προμήθεια αγαθών ή παροχή υπηρεσιών και όταν επίσης ο ένας συμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο, ή ευρύτερος φορέας και όργανο αυτού. Με το πέρασμα των ετών οι δημόσιες συμβάσεις παρουσιάζουν ευρύτερο διεθνές ενδιαφέρον. Αυτό αποτελεί απόρροια του γεγονότος ότι οι κυβερνήσεις θέλουν «να κάνουν περισσότερα με λιγότερα»¹³ αλλά και του ότι οι οικονομικοί φορείς όλο και περισσότερο αναζητούν ευκαιρίες στο διεθνές περιβάλλον και δεν περιορίζονται μόνο στο πλαίσιο της χώρας τους. Χαρακτηριστική είναι η αναφορά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία ανέφερε ότι «από τη φύση και τον αριθμό των καταγγελιών, μπορεί να συναχθεί ότι οι επιχειρήσεις εναισθητοποιούνται όλο και περισσότερο απέναντι στα προβλήματα που μπορεί να αντιμετωπίσουν κατά την υποβολή προσφορών για δημόσιες συμβάσεις. Λείχνουν πολύ μεγαλύτερο ενδιαφέρον απ' ότι στο παρελθόν για τις δημόσιες συμβάσεις που προκηρύσσονται στα άλλα κράτη μέλη. Φαίνονται καλύτερα ενημερωμένες για τα δικαιώματά τους και έχουν καταλάβει ότι μπορούν να απευθύνονται στην Επιτροπή για να ζητήσουν την προστασία τους».¹⁴

Κατά τον ισχύοντα νόμο περί δημοσίων συμβάσεων, ήτοι κατά το Άρθρο 2 παρ. 1 περ. 5 του Ν. 4412/2016 με την οποία ενσωματώνεται πλήρως ο ορισμός της Οδηγίας

¹¹ Οδηγία 2004/18/EK. Για την προέλευση της δημόσια σύμβασης αναφέρεται η Ελ. Τροβά – Π. Σκουρής. Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, 2009, σελ. 16-19.

¹² X. Μητκίδης, Σύμβαση Εκτέλεσης Δημοσίου Έργου, 2017, σελ. 5.

¹³ Khi V. Thai, International Handbook of Public Procurement, CRC Press Taylor & Francis Group, 2009, σελ.2.

¹⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-94-3_el.htm.

2014/24EE (αρ. 2 περ. 5), «ως δημόσιες συμβάσεις και ως συμβάσεις έργων, υπηρεσιών και προμηθειών νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας¹⁵ οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή ενός ή περισσότερων αναθετουσών αρχών/αναθετόντων φορέων, αντίστοιχα, και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών».

1.2 Συμβαλλόμενα μέρη

Απαραίτητο για την οικονομική προσέγγιση του θεσμικού πλαισίου των Δημοσίων Συμβάσεων στην Ελλάδα, είναι να γνωρίζουμε ποια είναι τα συμβαλλόμενα μέρη που συνάπτουν αυτές. Ως εκ τούτου από τη μία πλευρά υφίστανται οι Αναθέτουσες Αρχές ή οι Αναθέτοντες Φορείς και από την άλλη πλευρά οι Οικονομικοί Φορείς.

A) Αναθέτουσα Αρχή – Αναθέτων Φορέας

Η έννοια της αναθέτουσας αρχής, διασαφηνίζεται στο αρ. 2 του Ν. 4412/2016. Την αναθέτουσα αρχή αποτελεί το Κράτος – Δημόσιο, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) καθώς και οι λοιποί φορείς και όργανα του Δημοσίου, σύμφωνα και με όσα ειδικότερα αναφέρονται στην παρ. 4 του ιδίου άρθρου. Οι αναθέτουσες αρχές διακρίνονται σε κεντρικές κυβερνητικές και μη κεντρικές¹⁶ και η εφαρμογή ή μη του Ν. 4412/2016 εξαρτάται από το χρηματικό ύψος της σύμβασης σύμφωνα με τα κατώτατα χρηματικά όρια που ο νόμος ορίζει αλλά και από τη διάκριση αυτή.

Από την άλλη πλευρά η έννοια του αναθέτοντος φορέα, εξειδικεύει ακόμη περισσότερο το αντικείμενο των δημοσίων συμβάσεων, καθώς αφορά σε αυτές που σχετίζονται αποκλειστικά και μόνο με τον τομέα του ύδατος, της ενέργειας, μεταφορών και των ταχυδρομείων. Στο άρθρο 224 του Ν. 4412/2016 γίνεται περιοριστική αναφορά των

¹⁵ Συνώνυμος όρος είναι οι αμφοτεροβαρείς συμβάσεις.

¹⁶ Παράρτημα I Προσάρτημα A' Οδηγία 2014/24/ΕΕ.

υποκειμένων που μπορούν να αποτελέσουν αναθέτοντες φορείς και οι οποίοι είναι 1) αναθέτουσα αρχή, κατά την παραπάνω έννοια, ή δημόσια επιχείρηση, εφόσον το αντικείμενο δραστηριότητας της εμπίπτει στις παραπάνω περιπτώσεις, 2) οποιοσδήποτε άλλος που δεν εμπίπτει στην προηγούμενη κατηγορία, αλλά ασκεί δραστηριότητα στους ως άνω τομείς δυνάμει δικαιώματος που του εκχωρήθηκε από αρμόδια κρατική αρχή.

Γίνεται λοιπόν αντιληπτό, ότι αντίθετα προς την εξειδίκευση του αντικειμένου της σύμβασης που αφορά στους αναθέτοντες φορείς, το υποκείμενο της έννοιας διευρύνεται σε σχέση με αυτό της αναθέτουσας αρχής.

Περαιτέρω, ως δημόσια επιχείρηση που μπορεί να αποτελέσει υποκείμενο δημόσιας σύμβασης, τυγχάνει κάθε επιχείρηση στην οποία η αναθέτουσα έχει κυρίαρχο ρόλο και δύναται να επηρεάζει αυτή, όπως λ.χ. σε περιπτώσεις που η αρχή κατέχει την πλειονότητα του κεφαλαίου της επιχείρηση, ή ελέγχει την πλειοψηφία των μετοχών ή δύναται να ασκεί επιρροή στο διορισμό της πλειονότητας των μελών του διοικητικού συμβουλίου της αυτής επιχείρησης.

Ο λόγος που στις δημόσιες συμβάσεις εκτός από τις αναθέτουσες Αρχές γίνεται σαφή μνεία και στους αναθέτοντες φορείς, είναι επειδή αυτοί συνήθως κατέχουν μονοπολιακή θέση στην αγορά και τα οποία δεν μπορούν να θεωρηθούν Αναθέτουσες Αρχές, αφού αποτελούν κατά βάση Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου¹⁷. Ως εκ τούτου θεωρείται απαραίτητη η ένταξή τους στο θεσμικό πλαίσιο των Δημοσίων Συμβάσεων, άλλως θα υπήρχε υψηλότερος κίνδυνος αδιαφανών και αυθαίρετων πρακτικών των φορέων αυτών.

B) Οικονομικοί Φορείς

Με την παρ. 11 του αρ. 2 του Ν. 4412/2016, εξειδικεύεται η έννοια του οικονομικού φορέα, ο οποίος είναι «κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή δημόσιος φορέας ή ένωση αυτών των προσώπων ή/και φορέων, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών

¹⁷ Π. Παλιού, Η Αρχή του ανταγωνισμού στην ενωσιακή ρύθμιση των δημοσίων συμβάσεων, σελ 1149 – 1152 παρ. 528.

συμπράξεων επιχειρήσεων, που προσφέρει στην αγορά εκτέλεση εργασιών ή/και έργου, προμήθεια προϊόντων ή παροχή υπηρεσιών».

Ο οικονομικός φορέας λοιπόν, ως αντισυμβαλλόμενο μέρος της αναθέτουσας αρχής στο πλαίσιο μιας δημόσιας σύμβασης, μπορεί να είναι όπως παραπάνω σημειώνεται οποιοδήποτε πρόσωπο, ένωση, φορέας κ.α., εφόσον έχει την έδρα/κατοικία του εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (Ε.Ο.Χ.) ή σε τρίτες χώρες που έχουν κυρώσει τη Διεθνή Συμφωνία για τις Δημόσιες Συμβάσεις (Σ.Δ.Σ.) του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (Π.Ο.Ε.).

Να σημειωθεί δε, ότι για πρώτη φορά, ως οικονομικός φορέας, μπορεί να τυγχάνει και αναθέτουσα αρχή ή φορέας σύμφωνα με ρύθμιση η οποία εισήχθη με τις Οδηγίες 24/2014/ΕΕ και 25/1014/ΕΕ. Σύμφωνα, με το άρθρο 12 του Ν. 4412/2016, που αφορά τις «Δημόσιες συμβάσεις μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα» γίνεται πλέον λεπτομερής ρύθμιση των περιπτώσεων σύναψης δημοσίων συμβάσεων μεταξύ αναθετουσών αρχών – αναθετόντων φορέων ως αντισυμβαλλομένων, οι οποίες πλέον για το λόγο αυτό ως αντισυμβαλλόμενα μέρη σε μία σύμβαση θα μπορούν να θεωρούνται ως «οικονομικοί φορείς».

1.3 Διάκριση Δημοσίων Συμβάσεων

Απαραίτητη προϋπόθεση για τη προσέγγιση της παρούσης εργασίας είναι να σημειωθεί ποια είναι η διάκριση των δημοσίων συμβάσεων με βάση το αντικείμενο τους. Συγκεκριμένα, οι δημόσιες Συμβάσεις διακρίνονται ως εξής:

a) Σύμβαση Έργου

Στο είδος αυτό εμπίπτουν οι συμβάσεις με αντικείμενο την 1) εκτέλεση, μελέτη και εκτέλεση ενός έργου, 2) εκτέλεση, μελέτη και εκτέλεση εργασιών που αναφέρονται στο Παράρτημα 1 του Προσαρτήματος Α' και Παράρτημα 1 Προσάρτημα Β' της Οδηγίας

2014/24/ΕΕ και του Ν. 4412/2016 και 3) υλοποίηση ενός έργου.

Ως έργο δε, ορίζεται το σύνολο των οικοδομικών εργασιών ή εργασιών μηχανικού, το οποίο είναι αρκετό για την εκτέλεση μια οικονομικής ή τεχνικής λειτουργίας, όπως τούτο ορίζεται και στην περ. 7 της παρ. 1 του αρ. 2 του Ν. 4412/2016.

β) Σύμβαση Προμήθειας

Στο είδος αυτό εμπίπτουν οι συμβάσεις με αντικείμενο την αγορά, πώληση και κάθε είδους μίσθωση αγαθών.

γ) Σύμβαση Υπηρεσίας

Στο είδος αυτό εμπίπτουν οι συμβάσεις με αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών. Υποκατηγορίες αυτών, είναι οι συμβάσεις εκπόνησης μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών επιστημονικών υπηρεσιών, με το αντίκειμενο, και οι συμβάσεις γενικών υπηρεσιών, που καλύπτουν κάθε άλλη περίπτωση που δεν εντάσσεται στην προηγούμενη υποκατηγορία.

δ) Σύμβαση Παραχώρησης

Ως συμβάσεις παραχώρησης νοούνται αυτές που έχουν ως αντικείμενο την προμήθεια έργων, ή την παροχή υπηρεσιών και το αντάλλαγμα για την αναθέτουσα αρχή – φορέα είναι το δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου ή της υπηρεσίας, σε συνδυασμό με την χρηματική αμοιβή. Πρόκειται επομένως για ένα εργολαβικό αντάλλαγμα υπέρ της αναθέτουσας αρχής, η οποία θα αποκομίσει τόσο χρηματικές απολαβές, όσο και τα οφέλη του εκάστοτε έργου ή υπηρεσίας.

Η ως άνω βασική διάκριση της κατηγορίας αυτής των δημοσίων συμβάσεων, συνδυάζεται στο πλαίσιο του πιο ευέλικτου και εμπορικού χαρακτήρα αυτής, και με την μετάθεση του οικονομικού κινδύνου, ή του μεγαλύτερου μέρους αυτού, ως προς την ολοκλήρωση του έργου και την αποκατάσταση του κόστους λειτουργίας του εκάστοτε

έργου ή υπηρεσίας στον οικονομικό φορέα. Ο λειτουργικός αυτός κίνδυνος αφορά φυσικά, σε περιπτώσεις που δεν εμπίπτουν στο πεδίο επιρροής και ελέγχου των μερών και δεν δύναται εκ των προτέρων να οριοθετηθεί και να προβλεφθεί.

Κεφάλαιο 2. Οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις

Η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Δ.Ε.Ε.), στηριζόμενο σε συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τις οποίες εξετάζει μέσα από το πρίσμα της εκάστοτε εποχής και των κοινωνικών συνθηκών που επικρατούν, και με γνώμονα την ευημερία της Ε.Ε. και την προώθηση της σύναψης συμβάσεως στο πλαίσιο ενός υγιούς ανταγωνισμού, έχει διαμορφώσει μια σειρά από θεμελιώδεις αρχές, οι οποίες και θα πρέπει να διέπουν τις Δημόσιες Συμβάσεις.¹⁸

Οι Αρχές αυτές είναι οι κάτωθι:

2.1 Αρχή του Υγιούς και Αποτελεσματικού Ανταγωνισμού

Η αρχή αυτή, προβλέπεται και προστατεύεται με τα άρθρα 106 και 107 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Σ.Λ.Ε.Ε.), τα οποία έχουν ως στόχο την εξασφάλιση του υγιούς ανταγωνισμού και την καταπολέμηση του μονοπωλίου, ουσιαστικά επιβάλλοντας στο Δημόσιο και στις δημόσιες επιχειρήσεις τους γενικούς κανόνες ανταγωνισμού, εφόσον βέβαια δεν θίγεται η ιδιαίτερη θέση αυτών. Κύριος στόχος της αρχής αυτής, είναι η διασφάλιση της γενικής αρχής της Ισότητας, όπως αυτή προβλέπεται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Σ.Ε.Ε.), με σκοπό την εξάλειψη διακρίσεων που στηρίζονται στην ιθαγένεια αλλά και την εν γένει ίση μεταχείριση των διαγωνιζομένων.

¹⁸ Ε. Κατσιμάνη, Κοινοτικό Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, 2007, σελ. 4 κ.ε..

Η αρχή του υγιούς ανταγωνισμού, έχει εφαρμογή στις σχέσεις μεταξύ των εκάστοτε διαγωνιζομένων και αναφέρεται τόσο στη σχέση αναθέτουσας αρχής – διαγωνιζόμενου, όσο και στις σχέσεις μεταξύ των περισσότερων διαγωνιζομένων.

Περαιτέρω, η αρχή της ισότιμης μεταχείρισης, ως κύριο συστατικό στοιχείο της αρχής του υγιούς ανταγωνισμού, είναι σκόπιμο και αναγκαίο να υφίσταται σε όλα τα στάδια του διαγωνισμού, ήτοι τόσο κατά το στάδιο δημιουργίας της εκάστοτε σύμβασης, όσο και κατά την προοδευτική πορεία του διαγωνισμού και την εφαρμογή των όρων της σύμβασης αυτής.

Κατά την εφαρμογή της αρχής της ισότιμης μεταχείρισης, εμφανίζεται και πάλι η αναγκαιότητα και η παράλληλη εφαρμογή (όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω) της γενικής αρχής της Ισότητας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα παραβίασης της αρχής της ισότητας, αλλά και της ισότιμης μεταχείρισης συνιστούν οι διακρίσεις ενόψει διαγωνισμού με βάση την ιθαγένεια. Τέτοιες περιπτώσεις υπάρχουν όταν, εμμέσως πλην σαφώς, με βάση τα κριτήρια που τίθενται στην σύμβαση, αποκλείονται αλλοδαποί οικονομικοί φορείς είτε άμεσα με την άρνηση της δυνατότητας συμμετοχής τους στον εκάστοτε διαγωνισμό, είτε έμμεσα με την εφαρμογή κριτηρίων που καθιστούν αδύνατη τη συμμετοχή. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εδώ και πολλά χρόνια εξέφρασε την κρίση του στην απόφασή του *Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Δανίας*, με αριθμό C-152/73¹⁹ αναφορικά με το γεγονός ότι θα πρέπει να μην υφίσταται διάκριση βάσει της ιθαγένειας, καθώς αυτό παραβιάζει βασικές αρχές ισότητας των μερών.

2.2 Αρχή της Αμεροληψίας

Σύμφωνα με την αρχή της αμεροληψίας θα πρέπει να υπάρχει ίση μεταχείριση ώστε οι απαιτήσεις της προκήρυξης να είναι ορισμένες, να τηρούνται οι προθεσμίες, να υπάρχουν κοινές τεχνικές προδιαγραφές και να μην επιτρέπεται η μεταγενέστερη

¹⁹<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88644&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=45825>.

αλλαγή ή τροποποίηση των κριτηρίων.²⁰

Η νομολογία έχει κρίνει ότι απαγορεύονται οι εναλλακτικές προσφορές, καθόσον παραβιάζουν την αρχή της ίσης μεταχείρισης, ως αποτέλεσμα της παραβίασης της απαγόρευσης τροποποίησης των όρων. Σε αντίθετη περίπτωση θα υπήρχε επιεικέστερη μεταχείριση του ενός διαγωνιζόμενου σε βάρος των άλλων. Κάτι τέτοιο γίνεται δεκτό μόνο στην περίπτωση που αυτό προβλέπεται εξ αρχής και τυγχάνει μέρος των κριτηρίων.²¹

Στην Οδηγία 2014/24 ενσωματώθηκε η κρίση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (Δ.Ε.Κ.) στην υπόθεση «La Cascina»²² του 2006, με την οποία απόφαση το δικαστήριο αποφάνθηκε ότι εθνική ρύθμιση, σύμφωνα με την οποία ο οικονομικός φορέας κατά την ημερομηνία λήξεως της προθεσμίας συμμετοχής σε διαγωνισμό δεν έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του ως προς οφειλές εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, φόρων και τελών με καταβολή αυτών, δεν παραβιάζει την αρχή της αμεροληψίας, υπό τον όρο ότι ο οικονομικός φορέας μπορεί να τακτοποιήσει τις εκκρεμότητές του εκ των υστέρων δυνάμει φορολογικών μέτρων αμνηστίας, διοικητικού διακανονισμού ή μέσω άσκησης διοικητικής ή ένδικης προσφυγής.

2.3 Αρχή της Αμοιβαίας Αναγνώρισης

Η Αρχή αυτή αφορά σε συμβάσεις προμήθειας αγαθών και στις τεχνικές προδιαγραφές αυτών. Η αναθέτουσα αρχή θα πρέπει να αποδέχεται και να κρίνει ισότιμα τα προϊόντα των υποψηφίων, που παρασκευάστηκαν με διαφορετικά πρότυπα από τα προβλεπόμενα, αλλά αποδεικνύεται ότι πληρούνται κατά τρόπο ανάλογο οι επιδόσεις, οι απαιτήσεις και οι προδιαγραφές. Η βάση δεδομένων e-Certis, περιλαμβάνει το σύνολο των διαφορετικών πιστοποιητικών που απαιτούν τα κράτη μέλη για την

²⁰ Ε. Κουτούπα, Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο, 1995, σελ. 37.

²¹ Υπόθεση C-87/94, δημοσίευση <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=99647&pageIndex=0&doclang=EL&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=60814>.

²² <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=55648&pageIndex=0&doclang=EL&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=66349>.

συμμετοχή των υποψηφίων στους διαγωνισμούς.

Επί του θέματος αυτού αποφάνθηκε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο στην υπόθεση «Dundalk»²³ του 1988, ορίζοντας ότι μια συγκεκριμένη τεχνική προδιαγραφή που απαιτείται δεν μπορεί να αποκλείσει κάθε άλλη προδιαγραφή, που παρέχει τα ίδια εχέγγυα ως προς τις απαιτούμενες επιδόσεις κ.λπ., διότι κατ' αυτόν τον τρόπο κωλύονται οι συναλλαγές.

2.4 Αρχή της Αναλογικότητας

Η αρχή αυτή κατέχει κεντρική θέση σε κάθε έννομη τάξη, έχει φυσικοδικαιοκές καταβολές και κατοχυρώνεται συνταγματικά (πχ στο δικό μας Σύνταγμα ρητά στο άρθρο 25 παρ. 1). Ως θεμελιώδη αρχή που οφείλει να διέπει τις δημόσιες συμβάσεις προβλέπεται στο αρ. 18 της Οδηγίας 2014/24 και αναφέρεται στην ελευθερία της αναθέτουσας αρχής να αναθέτει τη σύμβαση. Σύμφωνα με τη νομολογία,²⁴ «...το αποφασιστικό κριτήριο για την εκτίμηση του αν συγκεκριμένη παράβαση του κοινοτικού δικαίου είναι κατάφωρη αποτελεί η πρόδηλη και σοβαρή εκ μέρους του υπέρβαση των ορίων που επιβάλλονται στην εξουσία του». Η αναθέτουσα αρχή, θα πρέπει πάντοτε να λειτουργεί με βάση την αρχή της αναλογικότητας, η οποία διέπει το σύνολο των ενεργειών της, και οι οποίες πρέπει να είναι αναγκαίες και πρόσφορες για την επίτευξη του σκοπούμενου αποτελέσματος. Άλλωστε η αρχή της αναλογικότητας, προφυλάσσει από την «αντίστροφη διακριτική μεταχείριση», ήτοι την αντιμετώπιση διαφορετικών καταστάσεων με δυσανάλογα διαφορετικό τρόπο.²⁵

2.5 Αρχή της Αντικειμενικότητας

Η αρχή αυτή τυγχάνει εφαρμογής σε όλα τα στάδια ενός διαγωνισμού και κυρίως κατά την αξιολόγηση των προσφορών. Περίπτωση εφαρμογής της αρχής αυτής, τυγχάνει η

²³ <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=95165&pageIndex=0&doclang=EL&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=67720>.

²⁴ <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=48062&pageIndex=0&doclang=EL&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=70154>.

²⁵ Ε. Κατσιμάνη, Κοινωνικό Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, 2007, σελ. 26.

υποβολή εκ μέρους υποψηφίου ιδιαίτερα χαμηλής προσφοράς. Η αναθέτουσα αρχή, ενόψει της προσφοράς αυτής δύναται να καλέσει τον διαγωνιζόμενο να παρέχει εξηγήσεις, ενώ εάν απορρίψει την προσφορά χωρίς να κάνει λόγο για το χαμηλό ύψος, τότε παραβιάζεται το δικαίωμα της ακρόασης, ενώ αν την κάνει δεκτή, τότε θα έχει ευνοηθεί αδικαιολόγητα ο υποψήφιος. Και οι δύο περιπτώσεις συνιστούν άνιση μεταχείριση των υποψηφίων.

2.6 Αρχή της Διαφάνειας

Η αρχή της διαφάνειας προβλέφθηκε ως άμυνα στην ανερχόμενη διαφορά της εξουσίας και συνδυάζεται άμεσα με την δημοκρατία.²⁶ Με τις Οδηγίες του 2014, προβλέφθηκαν μέτρα για την ανάπτυξη του υγιούς ανταγωνισμού και της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων. Κατά τη νομολογία, η αρχή της ίσης μεταχείρισης, αποτελεί θεμέλιο λίθο της διαδικασίας σύναψης των συμβάσεων και εμπεριέχει την υποχρέωση διαφάνειας, ούτως ώστε να ελέγχεται η τήρησή της καθ' όλη της διαδικασία²⁷.

Η αρχή αυτή εφαρμόζεται και με την έννοια της διαφάνειας της όλης διαδικασίας που επιτυγχάνεται μέσω της δημοσίευσης των κριτηρίων και των μέσων εξακρίβωσης της πλήρωσης των κριτηρίων. Επ' αυτού η ΔΕΚ C-226/04²⁸ αναφέρει χαρακτηριστικά ότι: «Πρέπει να διευκρινισθεί ωστόσο ότι οι αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχειρίσεως που διέπουν όλες τις διαδικασίες συνάψεως δημοσίων συμβάσεων και σύμφωνα με τις οποίες οι ονσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις συμμετοχής σε διαγωνισμό πρέπει να καθορίζονται σαφώς εκ των προτέρων επιβάλλοντα να καθορίζεται αυτή η προθεσμία με απόλυτη βεβαιότητα και να δημοσιοποιείται, έτσι ώστε οι ενδιαφερόμενοι να μπορούν να γνωρίζουν επακριβώς τις απαιτήσεις της διαδικασίας και να έχουν την πεποίθηση ότι οι ίδιες απαιτήσεις ισχύουν για όλους τους διαγωνιζόμενους. Αυτή η προθεσμία μπορεί να καθορίζεται από την εθνική κανονιστική ρύθμιση ή ακόμη αυτή η τελευταία μπορεί να αναθέτει αυτή την ευθύνη στις αναθέτουσες αρχές».

²⁶ Ε. Κατσιμάνη, Κοινοτικό Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, 2007, σελ. 28.

²⁷ C-92/00 και ο.π. στη σκέψη 45, δημοσίευση <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47427&pageIndex=0&doclang=EL&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=89894>.

²⁸ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=55648&pageIndex=0&doclang=EL&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=66349>.

Ως προς τα κριτήρια ανάθεσης, η αρχή εφαρμόζεται με την δημοσιοποίηση αυτών, ούτως ώστε να καταστούν γνωστά στους υποψηφίους. Τυχόν γνωστοποίηση των όρων, και εν συνεχείᾳ μη τήρηση τους, ή τήρηση άλλων όρων, παραβιάζει την αρχή της ίσης μεταχείρισης. Επ' αυτού το ΔΕΚ, κατά το οποίο η γνωστοποίηση τροποποίησης των όρων σε έναν μόνο υποψήφιο, κατατάσσει αυτόν σε πλεονεκτική θέση έναντι των λοιπών με αντίστοιχη προσβολή της αρχής της διαφάνειας.²⁹

Η ίδια αρχή επιτάσσει όπως τα κριτήρια αναθέσεως διατυπώνονται σαφώς και ορισμένως στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στην συγγραφή των υποχρεώσεων, ώστε να γίνει γνωστά με τον ίδιο τρόπο από όλους τους συμμετέχοντες.

Άλλη μορφή με την οποία εκδηλώνεται η αρχή αυτή, είναι η απλοποίηση της διαδικασίας, μέσω της τυποποιημένης μορφής των προκηρύξεων. Αυτό εξυπηρετεί την καλύτερη ενημέρωση των ενδιαφερομένων και μειώνει δραστικά τον χρόνο προετοιμασίας της προκήρυξης ενώ πραγματώνεται παράλληλα και η αρχή του υγιούς ανταγωνισμού. Στο πλαίσιο αυτό με τον Κανονισμό 2195/2002 ορίστηκε κοινό λεξιλόγιο για τις δημόσιες συμβάσεις, με σκοπό τη διεύρυνση της πρόσβασης στις συμβάσεις για όλες τις γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω αντιστοίχισης των εννοιών που χρησιμοποιούνται.

Εν κατακλείδι, η αρχή της διαφάνειας, λειτουργεί παράλληλα προς αυτές της ίσης μεταχείρισης και του υγιούς ανταγωνισμού, αλλά και ως προαπαιτούμενο αυτών. Αν δεν τηρείται η διαφάνεια και δεν υπάρχει δημοσιότητα του διαγωνισμού, τότε δεν υφίσταται και ίση μεταχείριση. Στην αιτιολογική σκέψη 46 του προοιμίου της Οδηγίας 2004/18, αναφέρεται ότι «προκειμένου να εξασφαλίζεται ο σεβασμός της αρχής της ίσης μεταχείρισης κατά τη διάρκεια της ανάθεσης των συμβάσεων, ενδείκνυται να προβλεφθεί η παγιωμένη βάσει νομολογίας υποχρέωση να διασφαλίζεται η απαραίτητη

²⁹ Υπόθεση C-87/94, δημοσίευση: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d501a2c4e421174fda8dc5a30c7055ac8c.e34KaziLc3eQc40LaxqMbN4PaNuKe0?text=&docid=99647&pageIndex=0&doclang=EL&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=189479>.

διαφάνεια ώστε να επιτρέπεται σε κάθε προσφέροντα να ενημερώνεται σε λογικά πλαίσια για τα κριτήρια και τους τρόπους που θα εφαρμόζονται για τον προσδιορισμό της από οικονομική άποψη πλέον συμφέρουσας προσφοράς. Εναπόκειται, συνεπώς, στις αναθέτουσες αρχές να αναφέρουν τα κριτήρια ανάθεσης καθώς και τη σχετική στάθμιση που δίνεται σε καθένα από αυτά τα κριτήρια, και τούτο εγκαίρως ώστε οι προσφέροντες να την γνωρίζουν για την κατάρτιση των προσφορών τους. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να εφαρμόζουν παρέκκλιση από την αναφορά της στάθμισης των κριτηρίων ανάθεσης σε πλήρως δικαιολογημένες περιπτώσεις, τις οποίες πρέπει να μπορούν να αιτιολογούν, όταν η στάθμιση αυτή δεν μπορεί να καταρτισθεί εκ των προτέρων, λόγω ιδίως της πολυπλοκότητας της σύμβασης. Στις περιπτώσεις αυτές, πρέπει να αναφέρουν τη φθίνουσα σειρά σπουδαιότητας αυτών των κριτηρίων».

Όσον αφορά στη σχέση αρχής διαφάνειας και υγιούς ανταγωνισμού, επ' αυτής σχολιάζει το ΔΕΚ στην υπόθεση «PTT-GB-Inno» και συγκεκριμένα ότι η συστηματοποίηση των τεχνικών προδιαγραφών πρέπει να γίνεται από ανεξάρτητο φορέα και όχι από την αναθέτουσα αρχή, για να εγγυάται πραγματικά η διαφάνεια και να συντηρείται ο ελεύθερος ανταγωνισμός.³⁰

Κεφάλαιο 3. Επισκόπηση του νομοθετικού πλαισίου πριν τη θέση σε εφαρμογή της Οδηγίας 2014/24/EΕ και του Ν. 4412/2016

3.1 Η Κοινοτική Νομοθεσία

Η ανάγκη για ανάπτυξη και προώθηση μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς, με υγιή ανταγωνισμό και μεγαλύτερη συμμετοχή, γεγονός το οποίο θα επέφερε σημαντικά οικονομικά οφέλη, οδήγησε την Ευρωπαϊκή Ένωση στην δημιουργία μιας ομοιόμορφης και ανάλογης διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων στο σύνολο των χωρικών ορίων της Ένωσης.

³⁰ Υπόθεση C-18/88, δημοσίευση <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=95900&pageIndex=0&doctlang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=201225>.

Αυτό έγινε σταδιακά μέσω Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στηριζόμενων στα άρθρα 30, 52 και 59 της προϊσχύουσας Συνθήκης, και μεταξύ άλλων ήταν η 71/305 περί των δημοσίων έργων, η 77/62 περί προμηθειών, η 92/50 και 93/36 περί προμηθειών και έργων αντίστοιχα, η 92/13/EOK για τους λεγόμενους εξαιρούμενους τομείς της ενέργειας, ύδατος, μεταφορών και τηλεπικοινωνιών καθώς και η 93/38 για τους ίδιους τομείς.

Σε δικονομικό επίπεδο, η 89/665 γνωστή ως «δικονομική οδηγία» καθόρισε τις διαδικασίες προσφυγής επί συμβάσεων προμήθειας αγαθών και έργων, ούτως ώστε να εφοδιαστούν και τα κράτη μέλη με ικανοποιητικά μέσα έννομης προστασίας επί των περιπτώσεων αυτών, σε συνδυασμό με την ανάγκη για έλεγχο των εκάστοτε αναθετουσών αρχών και των πράξεων τους.³¹ Καινοτόμος θεωρείται δε η ως άνω Οδηγία, η οποία ουσιαστικά επέτρεψε την ευκολότερη συμμετοχή στους διαγωνισμούς προς σύναψη δημοσίων συμβάσεων, ανατρέποντας ουσιαστικά το κλίμα ανασφάλειας που επικρατούσε ελλείψει ειδικής έννομης προστασίας στο πεδίο αυτό, καθόσον πλέον ήταν δυνατόν να ακυρωθούν οι τυχόν παράνομες αποφάσεις της αναθετουσας αρχής, αλλά και να αξιώσει αποζημίωση ο εκάστοτε βλαπτόμενος οικονομικός φορέας.³² Η ανάλυση της ανωτέρω οδηγίας, που επέβαλλε στα κράτη μέλη την ενσωμάτωση όσων προέβλεπε στο εθνικό τους δίκαιο, συνίσταται στην προσωρινή δικαστική προστασία, στην ακύρωση αποφάσεων που λήφθηκαν παράνομα και παράτυπα και στην αποζημίωση όσων από παράνομες αποφάσεις δέχθηκαν βλάβη στα συμφέροντα τους.³³

Επί της καινοτομίας της Οδηγίας αυτής, πήρε θέση η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος (Ο.Κ.Ε.), η οποία συγκεκριμένα σχολίασε ότι «ο ζημιωθείς θα εξακολουθεί να στερείται εγγυήσεων ότι η προσφυγή του θα εξέταστεί βάσει των ιδίων κριτηρίων και νομικών αρχών, καθώς και μέσα στις ίδιες προθεσμίες που ισχύουν σε όλα τα κράτη μέλη της Κοινότητας. Η Ο.Κ.Ε. δεν αντιτίθεται σε ενέλικτες και αποκεντρωμένες λύσεις και θεωρεί ότι είναι άσκοπο να επιμείνει στην ύπαρξη ομοιότυπων κανόνων για την εξέταση των προσφυγών σε όλα τα κράτη μέλη, αν η επιθυμία αυτή έχει ως αποτέλεσμα τα κράτη μέλη να αρνηθούν να θεσπίσουν διαδικασίες όσον αφορά τις

³¹ Δ. Ράικος, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, 2014, σελ. 113 κ.ε..

³² Π. Δεγλέρης, Η προσωρινή δικαστική προστασία στις δημόσιες συμβάσεις, σελ. 3.

³³ Ε. Αλαγιαλόγλου, Σημαντικές νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις στο πεδίο της έννομης προστασίας κατά το προσυμβατικό στάδιο των δημοσίων συμβάσεων.

δημόσιες προμήθειες που βασίζονται στον ανταγωνισμό. Από άλλη πλευρά, είναι πεπεισμένη ότι για να υπάρξει γενική συμφωνία όσο αφορά την ελευθέρωση των δημοσίων έργων, είναι απόλυτα αναγκαίο να υπάρχουν ομοιόμορφες κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τους κανόνες και τις προϋποθέσεις που διέπουν την εξέταση των προσφυγών».³⁴

To 2004, οι ως άνω Οδηγίες αντικαταστάθηκαν με τις 2004/18 και 2004/17 οδηγίες, ως προς τη διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων στους τομείς έργων, συμβάσεων, υπηρεσιών και ύδατος, ενέργειας, μεταφορών, ταχυδρομείων αντίστοιχα. Οι οδηγίες αυτές, εφαρμόζοντας την αρχή της διαφάνειας, έθεσαν πλέον ως κριτήρια ανάθεσης, αυτά τις χαμηλότερης τιμής και της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής άποψης προσφοράς, ενώ παράλληλα προβλέφθηκε η δημοσιότητα της διαδικασίας και δόθηκαν προτάσεις για την προστασία του περιβάλλοντος και την εν γένει ανάπτυξη.³⁵

Οι Οδηγίες αυτές επίσης, επέφεραν καινοτομίες και στην χρήση των ηλεκτρονικών μέσων, εφαρμόζοντας αυτά στη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Πιο συγκεκριμένα, σημαντική καινοτομία υπήρξαν οι πλατφόρμες SIMAP (<http://simap.ted.europa.eu>), που περιελάμβαναν ως βάση δεδομένων ευρωπαϊκές προκηρύξεις και TED (<http://ted.europa.eu>), μια ηλεκτρονική μορφή του συμπληρώματος της επίσημης εφημερίδας της Ε.Ε.

Η προβλεφθείσα όμως αδυναμία της Οδηγίας περί της δικαστικής προστασίας, όπως αυτή σημειώθηκε από την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος (Ο.Κ.Ε.), με την αδυναμία να εστιάζεται κυρίως στην προσωρινή δικαστική προστασία, οδήγησε σε σειρά τροποποιήσεων των οδηγιών.³⁶ Έτσι ακολούθησαν οι Οδηγίες 2014/23 και 2014/24 αναφορικά με τις συμβάσεις παραχωρήσεως και προμηθειών και η 2014/25 περί ύδατος, ενέργειας κ.α., καταργώντας ουσιαστικά τις προηγηθείσες Οδηγίες 18 και 17 του 2014.

³⁴ Πολυζώης Σταύρος, Δημόσιες Συμβάσεις στο Ευρωπαϊκό – Ελληνικό Δίκαιο, σελ 16.

³⁵ αρ. 35 επ Οδηγίας 2004/18.

³⁶ Πρόταση οδηγίας επιτροπής ΕΕ COM (2006) 195.

Η Οδηγία 2014/24, έπαιζε καίριο ρόλο στην στρατηγική «Ευρώπη 2020», και είχε ως στόχο τον εκσυγχρονισμό όλης της διαδικασίας και του μηχανισμού των δημοσίων συμβάσεων, μέσω του εκσυγχρονισμού της αποδοτικότητας των δημοσίων δαπανών, την διευκόλυνση της συμμετοχής στους διαγωνισμούς, της ενίσχυσης και κατοχύρωσης ασφάλειας δικαίου και της εν γένει ανάπτυξης χωρίς αποκλεισμούς³⁷.

Οι τελευταίες αυτές οδηγίες, 2014/23 και 2014/24 ενσωματώθηκαν στο ελληνικό δίκαιο και δημιούργησαν το ισχύον νομικό πλαίσιο που εφαρμόζεται επί των δημοσίων συμβάσεων με τον ισχύοντα σήμερα Ν. 4412/2016.

3.2 Η Εθνική Νομοθεσία

Οι πρώτες ρυθμίσεις τις εθνικής νομοθεσίας αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις, ρυθμίστηκαν με τις οδηγίες 92/50/EOK, περί συντονισμού της διαδικασίας δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών, 93/36/EOK περί συμβάσεων προμηθειών και 93/37 περί συμβάσεων έργων.

Η αντικατάσταση των οδηγιών αυτών, ήρθε το 2004, με την οδηγία 2004/18/EK για τις συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, με την οποία τέθηκαν και κατώτατα όρια στην εκτιμώμενη αξία των συμβάσεων, ως προϋπόθεση για την εφαρμογή των οδηγιών, και με την οδηγία 2004/17, που αφορούσε στους εξαιρούμενους τομείς ύδατος κ.α. Η οδηγία 2004/18 ενσωματώθηκε στην εθνική νομοθεσία με το π.δ. 60/2007 και η οδηγία 2004/17 με το π.δ. 50/2007.

Ξεχωριστή μνεία γίνεται για την οδηγία 2009/81/EK με την οποία ρυθμίστηκαν τα θέματα που αφορούσαν σε συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών στους τομείς της εθνικής άμυνας και της ασφάλειας.

³⁷ Προοίμιο της Οδηγίας 2014/24.

Όσον αφορά δε σε συμβάσεις που βρίσκονταν κάτω από τα οριζόμενα κατώτατα όρια αξίας των οδηγιών (κατώφλια), ίσχυσαν: το π.δ. 118/07 περί συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών, ο ν. 3669/08 περί συμβάσεων έργων και ο ν. 3136/05 περί συμβάσεων μελετών.

Ως προς το δικονομικό πεδίο, που ρυθμίζει και διαρθρώνει τις δημόσιες συμβάσεις, η εθνική νομοθεσία καθυστέρησε σημαντικά (περί τα 8 έτη) την εισαγωγή της οδηγίας 89/665/EOK, με αποτέλεσμα την άσκηση προσφυγής σε βάρος της Ελλάδας από την Επιτροπή, αναφορικά με τις υφιστάμενες ελλείψεις. Ως απάντηση σε αυτήν, η χώρα μας προέβαλε ότι η εφαρμογή του ισχύοντος τότε π.δ. 18/1989 αναφορικά με την προσωρινή δικαστική προστασία, ήταν σύμφωνη και εξυπηρετούσε τους σκοπούς της νέας οδηγίας³⁸. Αντίθετα όμως έκρινε το Δ.Ε.Κ. το οποίο απεφάνθη ότι η άνευ ευθείας υιοθέτησης της οδηγίας εφαρμογή του ισχύοντος Π.Δ. και απλή ερμηνεία της οδηγίας, δεν εξασφάλιζαν τα εχέγγυα που προσέφερε η τελευταία. Τούτο διότι, με την ερμηνεία της προς εισαγωγή Οδηγίας δεν δεσμευόταν το δικάζον Δικαστήριο στην εφαρμογή της, ενώ παράλληλα δεν υφίστατο εντός της εθνικής νομοθεσίας ρύθμιση περί αποζημίωσης του οικονομικού φορέα σε περίπτωση παράνομης ανάθεσης της σύμβασης.

Η απόφαση του Δ.Ε.Κ., δημοσιευθείσα την 19/09/1996³⁹ οδήγησε τη χώρα μας σε αναγκαστική συμμόρφωση με την οδηγία και θέσπιση του ν. 2522/1997, που ουσιαστικά το πρώτον εισήγαγε ρυθμίσεις αναφορικά με την προστασία κατά το προσυμβατικό στάδιο των δημοσίων συμβάσεων.

Τον ως άνω νόμο ακολούθησε ο ν. 2854/2000 με τον οποίο εισήχθη η Οδηγία 92/13 αναφορικά με τους εξαιρούμενους τομείς του ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών.

Η εφαρμογή των δύο ως άνω νόμων, αποτέλεσε την αρχή στην παγίωση της νομολογίας

³⁸ αποφάσεις 39/1991, 355/1995 και 559/1995.

³⁹ <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5971990d6fd014463b4ca8e1eaea161eb.e34KaziLc3eQc40LaxqMbN4PaNuKe0?text=&docid=100519&pageIndex=0&doclang=EL&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=850858>.

των δικαστηρίων της χώρας μας, σε επίπεδο προσωρινής προστασίας και άνοιξε το δρόμο στους συμμετέχοντες να προσφεύγουν με ασφάλεια ενώπιον των Δικαστικών αρχών, αμεσότερα, με σκοπό την προάσπιση των συμφερόντων τους, αφού πλέον είχε καταστεί δυνατή και η αναστολή της σύναψης της σύμβασης για λόγους παράνομης ανάθεσης της σύμβασης εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής.

Σε συνέχεια της οδηγίας αυτής, η Ελλάδα ενσωμάτωσε με το ν. 3866/2010 την οδηγία 2007/66/EK, ο οποίος επέφερε κατάργηση των νόμων 2522/1997 και 2854/2000. Ο νέος νόμος, εισήγαγε διαφοροποίησεις στην διαδικασία της προσωρινής δικαστικής προστασίας, εισάγοντας μεταξύ άλλων την δεκαήμερη προθεσμία από την κοινοποίηση της απόφασης ανάθεσης της σύμβασης για την άσκηση προσφυγής. Παράλληλα το ΣτΕ, έκρινε ότι μετά την άσκηση προσφυγής και παρέλευση της προθεσμίας για άσκηση ασφαλιστικών μέτρων, η αναθέτουσα αρχή όφειλε να αναμένει για χρονικό διάστημα 15 ημερών, το οποίο χαρακτηρίστηκε ως εύλογο, πριν προχωρήσει στη σύναψη της σύμβασης⁴⁰.

Ο ίδιος νόμος, διευκρίνισε ζητήματα αρμοδιότητας που μέχρι τότε είχαν εμφανιστεί, ανάμεσα στα Διοικητικά Δικαστήρια και το ΣτΕ, σε σχέση με την ιδιότητα της αναθέτουσας αρχής⁴¹ και καθόρισε ως αποκλειστικά αρμόδια τα διοικητικά εφετεία, με εξαιρετική αρμοδιότητα του ΣτΕ μόνο σε περιπτώσεις συμβάσεων προϋπολογιζόμενης δαπάνης άνω των 15.000.000 ευρώ, συμβάσεων παραχωρήσεως έργων και υπηρεσιών και συμβάσεως εξαιρούμενων τομέων κατά την Οδηγία 2004/17.

Εν συνεχείᾳ η Ελλάδα, προέβη σε κωδικοποίηση των έως τότε ισχυουσών νόμων περί των δημοσίων συμβάσεων, με στόχο να δημιουργήσει ένα ενιαίο πλαίσιο, που θα καθιστούσε ομαλή την εφαρμογή των διατάξεων που ρύθμιζαν τις δημόσιες συμβάσεις και την ενίσχυση της ασφάλειας του δικαίου.⁴² Η χρονική συγκυρία όμως της κωδικοποίησης αυτής ήταν ατυχής, καθόσον ήδη είχαν εκδοθεί και τεθεί σε ισχύ οι Οδηγίες 2014/23/ΕΕ και 2014/24/ΕΕ, που επέφεραν τις ανωτέρω αναφερόμενες

⁴⁰ απόφαση επιτροπής αναστολών ΣτΕ 1123/07, 571/08.

⁴¹ Α. Σοφιαλίδης, Ασφαλιστικά Μέτρα στις Δημόσιες Συμβάσεις, 2007, σελ. 1 και ο.π..

⁴² Αιτιολογική Έκθεση δημοσιευμένη <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f43-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/m-stir-olo-1.pdf>.

τροποποιήσεις. Η δε παράλειψη της υιοθέτησης των νέων Οδηγιών, αποδόθηκε στη συνεχή μετάθεση του οροσήμου ολοκλήρωσης της νομοθετικής διαδικασία σε Ευρωπαϊκό επίπεδο.

Παρά ταύτα, σήμερα οι δημόσιες συμβάσεις, σε ουσιαστικό και δικονομικό επίπεδο, ρυθμίζονται με το νέο νόμο 4412/2016 και τον 4413/2016, αναφορικά με τις συμβάσεις παραχωρήσεως, οι οποίοι ενσωμάτωσαν τις ως άνω Οδηγίες.

Όσον αφορά δε την καθυστέρηση στην υιοθέτηση των ως άνω δύο Οδηγιών για χρονικό διάστημα περίπου τεσσάρων μηνών (18/04/2016 προθεσμία μεταφοράς των οδηγιών και 08/08/2016 ψήφιση ν. 4412/2016), σημειώνεται ότι ενόψει του άμεσου αποτελέσματος των κοινοτικών Οδηγιών, δύναται να γίνει επίκληση ευθείας εφαρμογής τους σε περιπτώσεις δημοσίων συμβάσεων που έλαβαν χώρα μεταξύ 19/04/2016 και έως την ψήφιση του ν. 4412/2016.⁴³

Κεφάλαιο 4. Αδυναμίες τις νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων πριν την εφαρμογή του Ν. 4412/2016

Το βασικό πρόβλημα που είχε δημιουργηθεί πριν την εφαρμογή του Ν. 4412/2016, ήταν απόρρια της πολυνομίας που επικρατούσε στην χώρα μας, και την πληθώρα οδηγιών, νόμων και προεδρικών διαταγμάτων που ρύθμιζαν τη διαδικασία της σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

Αναλύοντας ειδικότερα τα ζητήματα που δημιούργησε η πολυνομία αυτή, μπορούμε χαρακτηριστικά να αναφέρουμε, 1) το εξαιρετικά περίπλοκο του νομοθετικού πλαισίου, ως αποτέλεσμα και της μεγάλης πληθώρας των νόμων, 2) την έλλειψη διαφάνειας των διαδικασιών και την συνακόλουθη μειωμένη εμπιστοσύνη των υποψήφιων συμμετεχόντων, που ως αποτέλεσμα διατηρούσε τον ανταγωνισμό σε πολύ χαμηλά

⁴³ Μ. Βελεγράκης. Το νέο νομοθετικό πλαίσιο για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων, ΘΠΔΔ 8-9/2016, σελ. 984 κ.ε..

επίπεδα και 3) τον απαιτούμενο χρόνο εκτέλεσης της διαδικασίας προκήρυξης και σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, που ως ιδιαίτερα μεγάλος δημιουργούσε τόσο υπέρογκα βάρη στην αντισυμβαλλόμενη διοίκηση, όσο και αποστροφή από την συμμετοχή στις εν γένει δημόσιες συμβάσεις.

Ξεχωριστή μνεία κρίνεται αναγκαίο να γίνει αναφορικά με την διαφθορά που επικρατούσε στην χώρα, σε γενικότερο επίπεδο αλλά και γενικότερα στην διαδικασία σύναψης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων, που από την μια αποτελούσε πρόβλημα που επιβάρυνε τις δημόσιες συμβάσεις, από την άλλη μέσω των δημοσίων συμβάσεων, ανοίγονταν ο δρόμος για μεγαλύτερη διαφθορά, ουσιαστικά δημιουργώντας ένα φαύλο οικονομικό κύκλο διαφθοράς. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι υπάρχει σύγχυση ως προς τον ορισμό της διαφθοράς, ανάλογα με την οπτική από την οποία την αναλύει κάποιος. Από οικονομική θεωρία, χαρακτηριστικός είναι ο ορισμός της διαφθοράς από τον οικονομολόγο Roger Bowles ο οποίος αναφέρει ότι η διαφθορά παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για το λόγο ότι «it is an archetypal problem of asymmetric information involving collusion between agents and ‘outsiders’ against principals, or between supervisors and agents against principals».⁴⁴

Στο πλαίσιο της οικονομικής προσέγγισης του περιβάλλοντος των δημοσίων συμβάσεων θα πρέπει να αναφερθεί το συναλλακτικό κόστος, το οποίο και μελετήθηκε ιδιαίτερα από τον οικονομολόγο Ronald Coase, ο οποίος τιμήθηκε με το βραβείο Νόμπελ Οικονομίας το 1991 και θεωρείται μία από τις ιδρυτικές μορφές του διεπιστημονικού γνωστικού αντικειμένου «Law and Economics». Το συναλλακτικό κόστος στην Ελλάδα είναι από τα υψηλότερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) και για αυτό ευθύνεται το ίδιο το κράτος και το φαινόμενο της προσοδοθηρίας.⁴⁵

Είναι δε σημαντικό να σημειωθεί ότι πριν την εφαρμογή του Ν. 4412/2016, η Ελλάδα υποχρεώθηκε σε εφαρμογή σειράς μεταρρυθμίσεων που αύξησαν τρομερά το συνολικό

⁴⁴ <https://reference.findlaw.com/lawandeconomics/8500-corruption.pdf>.

⁴⁵ Χατζής Αριστείδης, Υπό δημοσίευση στο συλλογικό τόμο Ο Ρόλος της Δικαιοσύνης στην Άσκηση της Επιχειρηματικής Δραστηριότητας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.

κοινωνικο-οικονομικό κόστος, κατατάσσοντάς την ως προς το ποσοστό προσοδοθηρίας σε πολύ υψηλή θέση σε σχέση με τις λοιπές χώρες της Ε.Ε., παρότι βρισκόταν στο χείλος της χρεωκοπίας.

Η δημιουργία ελλείμματος, σε συνδυασμό με την υπάρχουσα διαφθορά, την έλλειψη εμπιστοσύνης και το ότι η χώρα μας δεν συνιστούσε εν γένει μια «κοινωνία πολιτών», δεν μπορούσαν παρά να αποτελέσουν τροχοπέδη στην διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων.

Όσον αφορά δε τα φαινόμενα έλλειψης διαφάνειας και της εν γένει διαφθοράς, αυτά είχαν γίνει παγκοσμίως γνωστά εντός και εκτός της Ε.Ε., κατατάσσοντας την χώρα μας το 2011 στην 78^η θέση ανάμεσα σε 178 χώρες στην κατάταξη της Διεθνούς Διαφάνειας⁴⁶ στην 80^η θέση από 182 χώρες στον δείκτη πρόσληψης της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα⁴⁷ την 85^η θέση από 110 χώρες στην κατάταξη ανάπτυξης κλίματος εμπιστοσύνης, και την 107^η θέση σε 110 χώρες, αναφορικά με το δείκτη βοήθειας σε αγνώστους, με τα ποσοστά φιλανθρωπίας και εθελοντισμού να ανέρχονται σε επτά (7%) και τρία τοις εκατό (3%) αντίστοιχα.⁴⁸ Είναι χαρακτηριστικό ότι σε μία τέτοια χώρα που επικρατεί η διαφθορά, είναι αυτονόητο να υφίσταται έλλειψης εμπιστοσύνης αλλά και δεν μπορεί να δημιουργηθεί «civil society».⁴⁹

Παράλληλα προς τα ανωτέρω, η προαναφερόμενη διαφθορά, σε συνδυασμό με τις κρατικές σπατάλες και την γενικότερα έλλειψη εμπιστοσύνης, λόγω έλλειψης προστασίας των συναλλαγών, οδήγησαν κατά το ίδιο χρονικό διάστημα το *Index of Economic Freedom*, να κατατάξει την χώρα μας στη 119^η θέση μεταξύ 179 χωρών και να την χαρακτηρίσει ως μη διαθέτουσα ελεύθερη οικονομία.⁵⁰

⁴⁶ Transparency International, Annual Report 2010. Berlin: Transparency International, 2011

⁴⁷ Corruption Perception Index 2011. Berlin Transparency International, 2011.

⁴⁸ The 2011 Legatum Prosperity Index: An Inquiry into Global Wealth and Wellbeing. London: Legatum Institute, 2011.

⁴⁹ Χατζής Αριστείδης, Υπό δημοσίευση στο συλλογικό τόμο Ο Ρόλος της Δικαιοσύνης στην Άσκηση της Επιχειρηματικής Δραστηριότητας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.

⁵⁰ Index of Economic Freedom 2012. Washington/New York: Heritage Foundation and Wall Street Journal.

H Wall Street Journal το 2010 μάλιστα σχολίασε ότι «μια χώρα πρέπει να προσπαθήσει πάρα πολύ για να τα πάει τόσο χάλια»⁵¹.

Περαιτέρω η διαφθορά και μεταστροφή προς την με κάθε κόστος αποκόμιση προσόδων και κερδών, δημιούργησε ομάδες ειδικών συμφερόντων – ομάδες οικονομικά ισχυρών οντοτήτων, που το μόνο που κατάφεραν ήταν να αυξήσουν τα ποσοστά αποκόμισης προσόδων εις βάρος του Δημοσίου, να καταστρέψουν τον κρατικό μηχανισμό και να θέσου σε κίνδυνο τα οικονομικά και κοινωνικά συμφέροντα των υπολοίπων – των μη οικονομικά ισχυρών – ομάδων, αλλά και του ίδιου του κράτους.⁵²

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο Ο.Α.Σ.Θ., ο οποίος εν μέσω κρίσης και ενώ η εταιρεία εμφάνιζε ζημίες, οι μέτοχοι αποζημιώνονταν εις βάρος του κράτους. Παράλληλα η πόλη κινδύνευε να απωλέσει το βασικό δημόσιο μαζικής μετακίνησης της και ο μέσος Έλληνας (η αδύναμη οικονομικά ομάδα), επιβαρύνθηκε με αυξήσεις σε εισιτήρια και κατάργηση των μέχρι τότε προβλεπόμενων διπλών διαδρομών με ένα εισιτήριο, χωρίς άλλη οικονομική επιβάρυνση.⁵³

Το ως άνω παράδειγμα, δίνει λοιπόν και καθαρή εικόνα, αναφορικά με τις επιβαρύνσεις που εκτεταμένα και επανειλημμένα δέχθηκαν τα χαμηλότερα κοινωνικά στρώματα, με σαφείς επιπτώσεις στην οικονομία, καθώς το χάσμα μεταξύ των κοινωνικών τάξεων μεγάλωνε και η ανισότητα ξεπερνούσε κάθε προηγούμενο⁵⁴. Ενώ ως προς την ανισότητα και της προαναφερθείσες ομάδες συμφερόντων μιλά η άποψη των Πελαγίδη – Μητσόπουλου κατά την οποία «οι διανεμητικές ομάδες» είτε δρουν ανεξάρτητα από τον κρατικό μηχανισμό ιδιοποιούμενες το πλεόνασμα και εκμεταλλευόμενες την αδυναμία και την ανικανότητα του κούφιου κρατικού μηχανισμού να τις ελέγξει, είτε κρατούν κλειστές τις αγορές είτε συστήνουν ομάδες μικροσυμφερόντων με κάποια μέλη τους να διαθέτουν ή να αποκτούν θέση ή πρόσβαση στον προσδοτοφόρο κρατικό

⁵¹ Editorial: The Greek Economy Explained, Wall Street Journal, May 7, 2010.

⁵² Andrew Heywood (2014), Εισαγωγή στην πολιτική.

⁵³ Ασπασία Τσαούση (2013) Δίκαιο και Συνεργατικότητα – Μια νέα προσέγγιση στην κοινωνιολογία του Δικαίου, σ. 369-370.

⁵⁴ Χρυσάφης Ιορδάνογλου (2013), Κράτος και Ομάδες Συμφερόντων – Μια κριτική της παραδεδεγμένης Σοφίας.

μηχανισμό».⁵⁵

Όλα τα ανωτέρω συνιστούσαν τις βασικές αδυναμίες της νομοθεσίας αλλά και του εν γένει περιβάλλοντος, οι οποίες και έπρεπε να αντιμετωπιστούν ή εν τέλει μειωθούν από την εφαρμογή του Ν. 4412/2016.

Κεφάλαιο 5. Καινοτομίες του Ν. 4412/2016

Η εφαρμογή του Ν. 4412/2016 επέφερε κατ' αρχήν την κατάργηση της πολυνομίας και έφερε σειρά ρυθμίσεων με σκοπό την βελτιστοποίηση και ενοποίηση της διαδικασίας, την άσκηση ελέγχου και εποπτείας των αρχών, καθώς και την έννομη προστασία στο προσυμβατικό στάδιο.

5.1 Ενιαία Ρύθμιση

Ο νέος νόμος περιέλαβε συνολικά ρυθμίσεις για τις δημόσιες συμβάσεις κάθε είδους και όλες τις πιθανές αναθέτουσες αρχές και αναθέτοντες φορείς. Προβλέφθηκαν επίσης τυποποιημένες φόρμες και έγγραφα, ενώ μικρότερης σημασίας λεπτομέρειες προβλέφθηκαν μέσω προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων και κατ' αυτό τον τρόπο το πρώτον απλοποιήθηκε η όλη διαδικασία.

5.2 Δημοσιότητα

Με γνώμονα την απαλοιφή προβλημάτων που εντοπίζονταν σε θέματα δημοσιότητας, την μείωση του απαιτούμενου κόστους για την τήρηση των κανόνων δημοσιότητας και την μεγαλύτερη συμμετοχή στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων των μικρομεσαίων

⁵⁵ Θοδωρής Πελαγίδης – Μιχάλης Μητρόπουλος (2006) Ανάλυση της Ελληνικής Οικονομίας. Η προσοδοθηρία και οι Μεταρρυθμίσεις.

επιχειρήσεων, προβλέφθηκε μελλοντικά, και με υποχρεωτική ισχύ από την 01/01/2021, η καθιέρωση της πλατφόρμας ΚΗΜΔΗΣ, ως το μοναδικό κέντρο δημοσιότητας.

Ας σημειωθεί ότι μέχρι την έναρξη της χρήσης του ΚΗΜΔΗΣ ως αποκλειστικού μέσου δημοσίευσης των διακηρύξεων, η ως άνω πλατφόρμα θα συνεχίσει να αποτελεί και να λειτουργεί, όπως σήμερα, ως μια εναλλακτική μορφή της ΔΙΑΥΓΕΙΑΣ που εφαρμόζεται στη χώρα μας, στην οποία αναρτώνται όλα τα βασικά έγγραφα που αφορούν στους διαγωνισμούς.

Παράλληλα, προβλέπεται ήδη η υποχρεωτική ανάρτηση στην πλατφόρμα εκ μέρους των αναθετουσών αρχών ορισμένων στοιχείων των προς διενέργεια διαγωνισμών, η παράλειψη δημοσίευσης των οποίων καθιστά μη νόμιμη τη χορηγηθείσα δαπάνη του διαγωνισμού, ενώ επιβάλλει και κυρώσεις σε βάρος των φυσικών προσώπων που δεν πραγματοποίησαν τις απαιτούμενες δημοσιεύσεις σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4270/2014.

5.3 Εγγυήσεις

Προβλέφθηκε η προαιρετική καταβολή εγγύησης για τη συμμετοχή στους διαγωνισμούς με παράλληλο καθορισμό μέγιστων ορίων των εγγυήσεων. Η πρόβλεψη αυτή, είχε ως στόχο να πετύχει ένα συνδυασμό αποτελεσμάτων και συγκεκριμένα τη προσέλκυση περισσότερων μικρομεσαίων επιχειρήσεων, που μέχρι το χρόνο εκείνο δίσταζαν να λάβουν μέρος στους διαγωνισμούς και της μείωσης των εξόδων αμφοτέρων των συμβαλλομένων πλευρών, ούτως ώστε να εξασφαλιστεί μικρότερη – καλύτερη τιμή για την αναθέτουσα αρχή.

5.4 Κεντρικές Αρχές Αγορών και Εθνικές Κεντρικές Αρχές Αγορών

Καινοτόμος λόγη στα ζητήματα της μαζικής ανάγκης του δημοσίου για παροχή αγαθών και υπηρεσιών σε τακτά επαναλαμβανόμενα χρονικά διαστήματα, με την παράλληλη

εξασφάλιση χαμηλού κόστους αγοράς και μείωση των εξόδων διενέργειας διαγωνισμών, δόθηκε με την πρόβλεψη του ν. 4412/2016 μέσω της σύστασης των Κεντρικών Αρχών Αγορών (Άρθρα 40, 41 και 274).

Οι Κεντρικές Αρχές Αγορών (ΚΑΑ), μεταξύ των οποίων ως τέτοιες ορίζονται η Γενική Γραμματεία Υποδομών, η Επιτροπή Προμηθειών Υγείας κ.α., λειτουργούν ως εκπρόσωποι περισσότερων αναθετουσών αρχών και φορέων, οι οποίοι παρουσιάζουν τις ίδιες ανάγκες για παροχή αγαθών και υπηρεσιών, τα οποία παρουσιάζουν μεγάλη τυποποίηση και δεν φέρουν πληθώρα τεχνικών προδιαγραφών.

Σε συνδυασμό με την πρόβλεψη του νέου νόμου για τις συμφωνίες πλαίσιο, οι Κεντρικές Αρχές Αγορών (ΚΑΑ) πραγματοποιούν συγκεντρωτικές αγορές, προχωρώντας σε μια διαδικασία ανάλυσης της ζήτησης αγαθών και υπηρεσιών των επιμέρους αναθετουσών αρχών, ξεχωρίζοντας τα προϊόντα που φέρει λίγες τεχνικές προδιαγραφές, είναι άκρως τυποποιημένα και παράλληλα έχουν τον υψηλότερο εκτιμώμενο προϋπολογισμό και διενεργούν οι ίδιες (ΚΑΑ) την διαγωνιστική διαδικασία με στόχο την ανάθεση της σύμβασης, η οποία διαδικασία περιλαμβάνει στο πρώτο στάδιο υποβολή προσφοράς απευθείας ενώπιον της εκάστοτε ΚΑΑ και εν συνεχείᾳ ενώπιον της αναθέτουσας αρχής.

Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο νέος νόμος, εξασφάλισε την επίσπευση της διαδικασίας σε μαζικές ανάγκες των αναθετουσών αρχών, τον ορισμό μιας μέγιστης τιμής παροχής του αγαθού και της υπηρεσίας και την ομοιομορφία των τεχνικών προδιαγραφών, ενώ παράλληλα μείωσε τον φόρτο εργασίας των αναθετουσών αρχών, αφού όλη η διαδικασία του διαγωνισμού κινείται απευθείας από την Κεντρική Αρχή Αγορών και συμμορφώθηκε με την αρχή της δημοσιότητας και της διαφάνειας.

5.5 Μικρομεσαίες επιχειρήσεις

Κύριος στόχος του Ν. 4412/2016 ήταν η μεταστροφή του ενδιαφέροντος στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, οι οποίες κατά τα προηγούμενα έτη δίσταζαν να λαμβάνουν

μέρος στους διαγωνισμούς των δημοσίων συμβάσεων. Με γνώμονα λοιπόν ότι οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις μπορούν να συμβάλουν στην ανάπτυξη της οικονομίας της ελληνικής αγοράς, να ωθήσουν στην αύξηση της παραγωγικής διαδικασίας, ακόμη και να δημιουργήσουν νέες θέσεις εργασίας, υιοθετήθηκε μια διαφορετική οπτική στις δημόσιες συμβάσεις, κατά την οποία δόθηκε βάρος στο είδος και το αντικείμενο της εκάστοτε σύμβασης σε σχέση με την οικονομική δυνατότητα των υποψήφιων οικονομικών φορέων.

Για το λόγο αυτό, με το Άρθρο 59 του Ν. 4412/2016 προβλέφθηκαν ρυθμίσεις υποχρεωτικής διαίρεσης των δημοσίων συμβάσεων σε τμήματα, και ανάθεσης των τιμημάτων σε διαφορετικούς ούτως ώστε να καταστεί δυνατή η συμμετοχή σε μέρος μόνο του διαγωνισμού, επιχειρήσεων που υπό άλλες συνθήκες δεν θα διέθεταν την οικονομική ευρωστία για να λάβουν μέρος στο σύνολο ενός μεγάλου και πολυδάπανου διαγωνισμού, ενώ οι νέες ρυθμίσεις έφτασαν και μέχρι το επίπεδο της ανάγκης για παροχή αιτιολογίας εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής, σε περίπτωση που δεν λαμβάνει χώρα διαίρεση της σύμβασης σε τμήματα.

Πέρα από την καλλιέργεια ενός κλίματος εμπιστοσύνης προς τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις να συμμετέχουν στις δημόσιες συμβάσεις, ο ν. 4412/2016, περιέχει ρυθμίσεις που αυξάνουν τον ανταγωνισμό ανάμεσα στους νεοεισερχόμενους οικονομικούς φορείς της τάξης αυτής.

Στο πλαίσιο αυτό, τέθηκαν ανώτατα όρια στις προϋποθέσεις οικονομικής φύσεως των οικονομικών φορέων για συμμετοχή στους διαγωνισμούς, όπως ότι ο κύκλος των εργασιών δεν απαιτείται να είναι ανωτέρω από το διπλάσιο του προϋπολογιζόμενου ύψους της σύμβασης, ενώ απαγορεύθηκε, ως μέτρο δυσανάλογο προς το σύνολο των υποψήφιων φορέων, ο πιθανός αποκλεισμός τους σε περίπτωση που υπήρχαν εκκρεμείς οφειλές προς το δημόσιο ή τα επιμέρους ταμεία αυτού, εφόσον ο οικονομικός φορέας είναι σε θέση να αποδείξει την φερεγγυότητα και την οικονομική του ευρωστία, είτε εξοφλώντας τις τυχόν οφειλές τους, είτε προχωρώντας σε ρύθμιση τους.

5.6 Ηλεκτρονικά Μέσα

Σε συνάρτηση με τις ολοένα και περισσότερος αναπτυσσόμενες πτυχές τις τεχνολογίας, ο ν. 4412/2016, περιέλαβε ρυθμίσεις που υιοθετούν απόλυτα τα σύγχρονα μέσα τεχνολογίας και κυρίως το διαδίκτυο, κατ' αυτόν τον τρόπο απλοποιώντας και κάνοντας πλήρως προσιτή τη διαδικασία συμμετοχής και μειώνοντας το κόστος τόσο για τις αναθέτουσες αρχές όσο και για τους οικονομικούς φορείς και παράλληλα αυξάνοντας και προωθώντας τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις.

Ιδρύθηκε για το σκοπό αυτό η ηλεκτρονική πλατφόρμα του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ) η οποία αρχικά περιελάμβανε τις συμβάσεις προμηθειών αγαθών και υπηρεσιών και εν συνεχεία έργων και μελετών.

5.7 Διαδικασία Ανάθεσης και Συγκέντρωσης Δικαιολογητικών

Η μέχρι πρότινος ισχύουσα χρονοβόρα γραφειοκρατική διαδικασία συγκέντρωσης και προσκόμισης πληθώρας δικαιολογητικών εγγράφων ως προϋπόθεση συμμετοχής στους διαγωνισμούς, αποτελούσε αν μη τι άλλο βάρος για τους υποψήφιους οικονομικούς φορείς, σε σημείο που τους απωθούσε από την συμμετοχή, ενώ η μη έγκαιρη και ορθή συμπλήρωση των δικαιολογητικών οδηγούσε και στον αποκλεισμό της συμμετοχής.

Η τροχοπέδη αυτή διορθώθηκε ουσιαστικά με το νέο νόμο, καθόσον μέσω του Ευρωπαϊκού Ενιαίου Εγγράφου Σύμβασης (ΕΕΕΣ), του Τυποποιημένου Εντύπου Υπεύθυνης Δήλωσης (ΤΕΥΔ) και του e-Certis, υιοθετήθηκε η προκαταρκτική απόδειξη της καταλληλότητας του υποψηφίου.

Ειδικότερα ως προς το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (ΕΕΕΣ), σημειώνεται ότι πρόκειται για μορφή υπεύθυνης δήλωσης, με την οποία ο υποψήφιος οικονομικός φορέας δηλώνει ότι πληροί τις βασικές προϋποθέσεις και κριτήρια που θέτει η

προκήρυξη, ενώ παράλληλα δεσμεύεται ο υποψήφιος φορέας κατά τις διατάξεις του νόμου για την περίπτωση ψευδούς δήλωσης στοιχείων.

5.8 Ανταγωνισμός

Στην προσπάθεια για την εξεύρεση ακόμη περισσότερων τρόπων για την ανάπτυξη του ανταγωνισμού και την πρόσκληση των οικονομικών φορέων σε συμμετοχή στους διαγωνισμούς, προβλέφθηκαν μια σειρά από νέες διαδικασίες και ειδικότερα:

- Το δυναμικό σύστημα αγορών, κατά το οποίο οι αναθέτουσες αρχές διαθέτουν πληθώρα προσφορών προς επιλογή, προάγοντας έτσι και την ορθότερη διαχείριση των πόρων του Δημοσίου,
- Οι προκαταρκτικής διαβούλεύσεις, στηριζόμενες στην αρχή της διαφάνειας, με τις οποίες οι αναθέτουσες αρχές δημιουργούν ανοικτό διάλογο, ο οποίος δημοσιεύεται και γνωστοποιείται στους προσφέροντες, αναφορικά με τα ζητήματα των συμβάσεων,
- Οι συμφωνίες πλαίσιο, που καθιέρωσαν δημόσιες συμβάσεις μακράς διάρκειας μέχρι τεσσάρων ετών, που προάγουν την ασφάλεια και την εμπιστοσύνη,
- Οι ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί, μέσω των οποίων μειώνονται ουσιαστικά οι τιμές των προσφορών και εξοικονομούνται χρήματα δημοσίων πόρων,
- Οι τεχνικές προδιαγραφές, που, από την πλευρά των αναθετουσών αρχών, διασφαλίζουν την ποιότητα των προς προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών που παρέχονται προς το Δημόσιο, ενώ παράλληλα γνωστοποιούνται στους συμμετέχοντες οικονομικούς φορείς, συμβάλλοντας ακόμη περισσότερο στη διαφάνεια και την εμπιστοσύνη,
- Η υποχρεωτική ηλεκτρονική επικοινωνία, που καθιστά πλέον ανέξοδη, προσβάσιμη, διαφανή και κυρίως απλή της διαδικασία επικοινωνίας μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και των υποψηφίων, καθώς και την όλη διαδικασία που τηρείται αναφορικά με γνωστοποίησεις κατά την εξέλιξη των διαγωνισμών και
- Η έννοια της παραλείψεως μικρής σημασίας, που αφορά σε επουσιώδη σφάλματα εκ μέρους των οικονομικών φορέων κατά το στάδιο τις υποβολής της προσφοράς, τα οποία πλέον δύνανται να θεραπευθούν με παροχή εξηγήσεων ή να συμπληρωθούν μέσα σε ορισμένη ταχθείσα προθεσμία.

5.9 Περιβάλλον και Κοινωνικό Σύνολο

Με το νέο νόμο, λήφθηκε υπόψιν η ολοένα και αυξανόμενη ανάγκη για την προστασία του περιβάλλοντος και του κοινωνικού συνόλου, και για το λόγο αυτό προβλέφθηκαν ρυθμίσεις που προωθούν και ευνοούν την εύνοια και την προστασία του περιβάλλοντος, στοχεύουν στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων που παράλληλα προς το κύριο αντικείμενο θα δίνουν λύσεις σε περιβαλλοντικά θέματα, χωρίς όμως κατά τον τρόπο αυτό να περιορίζεται ο ανταγωνισμός, να δημιουργούνται άνισοι λόγοι αποκλεισμού και χωρίς να εμποδίζεται η καινοτομία.

Στο πλαίσιο αυτό, έχει υιοθετηθεί η ορθολογική χρήση και εξοικονόμηση ενέργειας (ΟΧΕ) ως άξονας γύρω από τον οποίο καλούνται να προσαρμόσουν τις προσφορές τους οικονομικοί φορείς, έχουν τεθεί ως κριτήρια η ύπαρξη εθνικών και ευρωπαϊκών οικολογικών σημάτων στις συμβάσεις προμήθειας αγαθών, ενώ επιτρέπεται στις αναθέτουσες αρχές, κατά την επιλογή αγαθών ή υπηρεσιών, να λαμβάνονται υπόψιν περιβαλλοντικά και εν γένει οικονομικά κριτήρια, τα οποία συνδυάζουν το κόστος σε σχέση με την απόδοση και την διάρκεια ζωής.

Σε κοινωνικό επίπεδο, η ανάγκη για προάσπιση και προώθηση των συμφερόντων ευπαθών ομάδων ή μειονοτήτων, δεν εδράζεται στη σύγχρονη εποχή, αλλά αποτελεί διαχρονικό ζήτημα.

Κατά την πρόβλεψη αυτή, δίδεται η δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές να συνεκτιμήσουν κοινωνικά κριτήρια όπως είναι η απασχόληση ευπαθών ομάδων της κοινωνίας, μεταξύ των οποίων αναφέρονται οι μακροχρόνια άνεργοι, τα άτομα με αναπηρία και άλλα, και να εισάγουν τα κοινωνικά αυτά κριτήρια στις δημόσιες συμβάσεις, προκαλώντας και τους υποψήφιους οικονομικούς φορείς να συνδράμουν στο ίδιο έργο.

5.10 Καινοτομία

Η καινοτομία ως πρωταρχικό στοιχείο της ανάπτυξης και της προόδου, κυρίως σε τομείς υπηρεσιών και αγαθών που σχετίζονται με τις δημόσιες συμβάσεις, αποτελεί το μέσο για την βελτίωση και εξέλιξη του αντικειμένου της εκάστοτε δημόσιας σύμβασης.

Είναι απόλυτο λογικό, κατά το χρόνο εισαγωγής του Ν. 4412/2016 και των οδηγιών που προηγήθηκαν αυτού, να νιοθετήθηκαν λύσεις, που περιλαμβάνουν, ευνοούν και κυρίως επιζητούν τις καινοτόμες λύσεις, οι οποίες θα οδηγήσουν στην βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και αγαθών και θα συμβάλουν εξίσου στην οικονομία τόσο με τη μορφή της ανάπτυξης αυτής, όσο και με αυτή της εξοικονόμησης για τους δημόσιους πόρους αλλά και για τους οικονομικούς φορείς.

Με το νέο νόμο, προβλέφθηκε διαγωνιστικό στάδιο, κατά το οποίο είναι δυνατή και προτιμητέα, η επιλογή του πλέον κατάλληλου οικονομικού φορέα για την παροχή και ανάπτυξη καινοτόμων λύσεων στις απαιτούμενες υπηρεσίες και αγαθά που αποτελούν αντικείμενο των δημοσίων συμβάσεων.

5.11 Αναμόρφωση Προθεσμιών Υποβολής Προσφορών

Την μεγάλη διαφορά που προϋπήρχε ανάμεσα στις προθεσμίες υποβολής προσφορών για συμβάσεις άνω και κάτω των ορίων του έθετε το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς, με τις μεν πρώτες να είναι υπέρμετρα μεγάλες και τις δε δεύτερες, δυσανάλογα μικρές, αναπροσάρμοσε ο νέος νόμος, επιβάλλοντος νέες προθεσμίες που παρουσιάζουν μεγαλύτερη λογική αλληλουχία, από χρονικής και διαδικαστικής απόψεως, προσβλέποντας παράλληλα στην βελτίωση της όλες διαδικασίας μέσω της επιτάχυνσης της, χωρίς βέβαια να βλάπτονται τα συμφέροντα αμφότερων των συμβαλλόμενων μερών.

Όσον αφορά τις προθεσμίες επί συμβάσεων κάτω των ορίων, ορίστηκε προθεσμία 22 ημερών από τη δημοσίευση της προκήρυξης στην πλατφόρμα του ΚΗΜΔΗΣ, και ειδικότερα επί συνοπτικών διαγωνισμών, προθεσμία 12 ημερών.

Επί των άνω των ορίων συμβάσεων, οι προθεσμίες διαμορφώθηκαν σε 35 ημέρες για ηλεκτρονικές προσφορές, με δυνατότητα σύντμησης της προθεσμίας σε 30, και σε 15 ημέρες, μόνον εφόσον έχει προηγηθεί προκαταρκτική προκήρυξη.

Η σύντμηση αυτή των προθεσμιών, έρχεται ως συνέχεια των καινοτομιών του νέου νόμου αναφορικά με την μεγαλύτερη εμπλοκή με τα σύγχρονα τεχνολογικά μέσα, αφού πλέον η διαγωνιστική διαδικασία, στο στάδιο της υποβολής προσφορών και δικαιολογητικών γίνεται ηλεκτρονικά.

5.12 Ανεξάρτητη Αρχή Προδικαστικών Προσφυγών

Στο πλαίσιο της διαφάνειας που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις, ο ν. 4412/2016 δημιουργήσε μια νέα και ανεξάρτητη αρχή, η οποία δεν μετέχει και δεν αποτελεί μέρος της τυπικής διαδικασίας της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων και των διαγωνισμών, αλλά λειτουργεί ως μιας μορφής δικαστική αρχή η οποία θα επιλαμβάνεται των ενστάσεων, των ενδικοφανών προσφυγών και των αιτημάτων χορήγησης προσωρινής δικαστικής προστασίας.

Με την πρόβλεψη αυτή, ο νόμος κατάφερε να αποσυμφορήσει τον όγκο εργασίας των αναθετουσών αρχών και του προσωπικού αυτών που αναλαμβάνουν την διαγωνιστική διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων, γεγονός το οποίο δημιουργούσε μεγάλες χρονοτριβές στην όλη διαδικασία και άφηνε πρόσφορο έδαφος την ανάπτυξη της αθέμιτης άσκησης προσφυγών με στόχο την καθυστέρηση της ανάθεσης της σύμβασης.

Παράλληλα, τόνωσε το κλίμα εμπιστοσύνης των οικονομικών φορέων αναφορικά με

την προάσπιση των συμφερόντων τους και την διαφάνεια της διαδικασίας, κατανέμοντας την δικονομική αυτή αρμοδιότητα σε έναν και μοναδικό φορέα, την Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών, που μέσω ειδικά καθορισμένου για το σκοπό αυτό προσωπικού εξασφαλίζει την έννομη προστασία των οικονομικών φορέων, ενώ ταυτόχρονα διαμορφώνεται ενιαία αντιμετώπιση νομικών και ουσιαστικών ζητημάτων μέσω πάγιας νομολογίας της αρχής.

5.13 Βήματα Εξάλειψης της Διαφθοράς

Κατά τον χρόνο ψήφισης του νέου νόμου, ήταν πλέον γνωστό και πασιφανές, κυρίως σε εθνικό επίπεδο αλλά και ευρωπαϊκά η ύπαρξη της διαφθοράς, όπως αυτό σημειώνεται και σε άλλο κεφάλαιο της παρούσας, και οι μέγιστες αρνητικές συνέπειες που αυτή προκαλεί στην όλη διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων, ενώ η βλάβη των συμφερόντων των οικονομικών φορέων και των δημόσιων φορέων που παραβιάζουν τις βασικές αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις, θίγουν ευρύτερα τα συμφέροντα του κοινωνικού συνόλου και του κράτους δικαίου.

Με το ν. 4412/2016 λήφθηκαν μέτρα που έχουν ως στόχο την εξάλειψη της διαφθοράς που ενυπήρχε στις δημόσιες συμβάσεις, καθορίζοντας καταρχήν την έννοια των συγκρουόμενων συμφερόντων και λαμβάνοντας μέτρα για την πρόληψη, τον εντοπισμό, την αποτροπή και την καταπολέμηση της διαφθοράς, μέσω των περιπτώσεων αποκλεισμού οικονομικών φορέων που αποδεικνύεται ή φέρεται να υιοθετούν αθέμιτες και παράνομες πρακτικές. Από την άλλη πλευρά, τέθηκαν κριτήρια πιστοποίησης και ελέγχου των εμπλεκόμενων αναθετουσών αρχών και φορέων και των φυσικών προσώπων που εκτελούν στην πράξη τις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, ούτως ώστε η καταπολέμηση της διαφθοράς να στοχεύσει κάθε πιθανό πεδίο που θα μπορούσε να αναπτυχθεί.

5.14 Βασικό Κριτήριο Ανάθεσης της Σύμβασης

Η μέχρι πρότινος ισχύουσα χαμηλότερη τιμή, ως μοναδικό και απόλυτο κριτήριο για την επιλογή του οικονομικού φορέα στον οποίο θα ανατεθεί η σύμβαση, καταργείται και την θέση της παίρνει με το νέο νόμο, η «πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά».

Με την αλλαγή αυτή που έφερε ο νέος νόμος, στράφηκε το ενδιαφέρον των αναθετουσών αρχών, σε πιο ουσιαστικά και καίρια ζητήματα αναφορικά με τα ίδια τα αντικείμενα της δημόσιας σύμβασης. Απαλείφθηκε η βραχυπρόθεσμη οπτική της απλά χαμηλότερης τιμής της προσφοράς, η οποία ναι μεν θα έπρεπε να τηρεί κατ' ελάχιστον τους όρους και τις προϋποθέσεις του διαγωνισμού, από την άλλη, τα προσφερόμενα προϊόντα και υπηρεσίες, ως σύνολο, ενδέχεται να ήταν σαφώς χαμηλότερα ποιοτικά σε σχέση με τα λοιπά προσφερόμενα ενόψει του ίδιου διαγωνισμού.

Η έννοια της πιο συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς κατ' αυτό τον τρόπο, δίδει στην αναθέτουσα αρχή να λάβει υπόψιν της έννοιες και παραμέτρους όπως το κόστος, η ποιότητα, η διάρκεια ζωής, η αποδοτικότητα καθώς και η εναρμόνιση με τις πρακτικές προστασίας του περιβάλλοντος και του κοινωνικού συνόλου.

Παράλληλα, αναπτύσσεται άμεσα και ευθέως ο ανταγωνισμός, αφού οι υποψήφιοι οικονομικοί φορείς καλούνται να παρέχουν άριστης ποιότητας υπηρεσίες, αγαθά και άλλα, τα οποία θα πρέπει να συνδυάζουν την χαμηλή τιμή με την τήρηση των προδιαγραφών και των ειδικότερων κριτηρίων του διαγωνισμού, και όχι απλά να στέκονται σε αυτήν.

5.15 Συνοπτικοί Διαγωνισμοί και Απευθείας Ανάθεση

Ιδιαίτερη καινοτομία του ν. 4412/2016 αποτελούν οι ρυθμίσεις για τους διαγωνισμούς με αξία κάτω του ορίου των εξήντα χιλιάδων (60.000,00) ευρώ και η διάκριση αυτών σε δύο κατηγορίες, αυτές του συνοπτικού διαγωνισμού για αξία από είκοσι χιλιάδες (20.000,00) ευρώ έως το κατώτατο όριο και τις απευθείας ανάθεσης για αξία έως

είκοσι χιλιάδες (20.000,00) ευρώ.

Ειδικότερα ως προς την διαδικασία της απευθείας ανάθεσης, προβλέπεται η εφαρμογή της ηλεκτρονικής κλήρωσης ως μέσο επιλογής του οικονομικού φορέα, από τους συμπεριλαμβανομένους στη λίστα υποψηφίων που τηρεί η αναθέτουσα αρχή.

Η διαφοροποίηση αυτή σε σχέση με το προϊσχύον καθεστώς, έφερε άμεσα αποτελέσματα κατά της διαφθοράς, αφού απέκοψε τελείως αθέμιτες πρακτικές που μπορούσαν να υπάρξουν μόνον χάριν της μέχρι τότε αδιαφάνειας.

5.16 Τροποποίηση Ανατεθείσας Σύμβασης

Ο ν. 4412/2016, με το αρ. 132 ξεχώρισε τη μοναδική περίπτωση κατά την οποία επιτρέπεται να γίνεται τροποποίηση των όρων μιας ήδη ανατεθείσας σύμβασης, όταν δηλαδή δεν μεταβάλλεται κάποιος ουσιώδης όρος αυτής.

Σε κάθε άλλη περίπτωση, όπως 1) όταν επιχειρείται τροποποίηση της σύμβασης με εισαγωγή νέων όρων, που αλλοιώνουν τόσο πολύ το περιεχόμενο αυτής, σε βαθμό που αν ο νέος όρος υπήρχε εξ αρχής, η διαγωνιστική διαδικασία θα είχε εξελιχθεί εντελώς διαφορετικά, 2) όταν μεταβάλλεται η οικονομική ισορροπία μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών, με τρόπο που να εξυπηρετεί τα συμφέροντα είτε της αναθέτουσας αρχής είτε του οικονομικού φορέα, κατά τρόπο διάφορο προς τους σκοπούς της αρχικής σύμβασης, 3) όταν μεταβάλλεται υπέρμετρα το αντικείμενο της σύμβασης και 4) όταν ουσιαστικά αντικαθίσταται ο ανάδοχος της σύμβασης, τότε απαιτείται η σύναψη νέας συμβάσεως και δεν είναι δυνατή η τροποποίηση της υπάρχουσας.

Ας σημειωθεί ότι η καινοτομία αυτή του νόμου, ήλθε ως απόρροια της κοινοτικής

νομοθεσίας που είχε κρίνει σχετικά επί τέτοιων θεμάτων.⁵⁶

Κεφάλαιο 6. Ανάλυση του κόστους των δημοσίων συμβάσεων

Για την οικονομική προσέγγιση του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων είναι απαραίτητη η ανάλυση του κόστους της διαγωνιστικής διαδικασίας.

Λαμβάνοντας υπόψη τις δημόσιες συμβάσεις που προκηρύχθηκαν εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προέκυψε ότι το συνολικό κόστος για τη διοργάνωση και διενέργεια διαγωνισμού, κατά το 2009 ανήλθε σε ποσοστό 1,4% του συνολικού κόστους των αγορών που πραγματοποιήθηκαν, το οποίο κόστος ανερχόταν στο ποσό των 5.300.000.000 Ευρώ. Ήτοι ο μέσος όρος για τη διενέργεια του διαγωνισμού ανερχόταν σε εκατόν είκοσι τρεις (123) ημέρες εργασίας, ενώ το μέσο κόστος κάθε διαγωνισμού ανερχόταν περίπου σε είκοσι οχτώ χιλιάδες (28.000,00) ευρώ.⁵⁷

Η οικονομική ανάλυση του δικαίου έχει εξετάσει μεταξύ άλλων και το κόστος συναλλαγής (ήτοι το κόστος ολοκλήρωσης μίας σύμβασης). Κύριος εκφραστής της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου υπήρξε ο οικονομολόγος Ronald Coase ο οποίος έχει συνεισφέρει στον προσδιορισμό του κόστους συναλλαγής, αφού μέσω αυτού του κόστους προσπαθούσε να εντοπίσει τα εμπόδια – κόστη τα οποία αν ήταν υψηλά μπορούσαν να αποτρέψουν μία συμφωνία.⁵⁸

⁵⁶ απόφαση C-454/06 Δημοσίευση [http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf ?t ext=&docid=69189&pageIndex=0&doclang=EL&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=1048711](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=69189&pageIndex=0&doclang=EL&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=1048711).

⁵⁷ European Commission, by PwC London Economics and Ecorys, Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. March 2011 σελ 5.

⁵⁸ Χατζής Αριστείδης, Το δίκαιο ως εργαλείο μείωσης του κόστους των συναλλαγών. Το θεώρημα του Coase και η οικονομική ανάλυση του δικαίου. 2^ο πανελλήνιο Επιστημονικό Συνέδριο Νομικής Τεκμηρίωσης Κοινωνικοοικονομικών Θεμάτων, 8-9 Απριλίου 2011, Καβάλα.

Στη διαδικασία ολοκλήρωσης μίας δημόσιας σύμβασης, ως κόστος συναλλαγής περιλαμβάνεται α) το προγενέστερο στάδιο της υποβολής της προσφοράς, β) το στάδιο κατά την υποβολή της προσφοράς, γ) το στάδιο μετά την υποβολή της προσφοράς και δ) το τυχόν δικαστικό ή στάδιο προσφυγών αν αυτό απαιτηθεί.

Ο τρόπος αυτός του υπολογισμού, λαμβάνει υπόψιν όλους τους παράγοντες που συνθέτουν την αλυσίδα της διαδικασίας των δημοσίων συμβάσεων και αναλύεται στα τέσσερα αυτά βασικά στάδια, από τα οποία προκύπτουν τα οικονομικά αποτελέσματα που διαμορφώνουν εντέλει το κόστος των δημοσίων συμβάσεων.

Το προγενέστερο στάδιο της υποβολής της προσφοράς για τον οικονομικό φορέα περιλαμβάνει το συνολικό κόστος για τον έλεγχο και την αξιολόγηση του ενδιαφέροντος για συμμετοχή σε τυχόν διαγωνισμό αλλά και την αναζήτηση των ανοικτών διαγωνισμών στους οποίους μπορούν να συμμετέχουν. Από την άλλη πλευρά το στάδιο αυτό για τις αναθέτουσες αρχές περιλαμβάνει το κόστος προετοιμασίας για την αξιολόγηση των αναγκών ενός διαγωνισμού, τα πραγματικά κόστη δημοσίευσης του διαγωνισμού αλλά και όλα τα κόστη σχετικά με τη διαχείριση του διαγωνισμού και τη γραφειοκρατική εργασία προ της υποβολής προσφορών από τους οικονομικούς φορείς.

Κατά το στάδιο της υποβολής της προσφοράς, ως προς τις αναθέτουσες αρχές περιλαμβάνεται το συνολικό κόστος διαχείρισης και ελέγχου των προσφορών αλλά και αξιολόγησης αυτών αλλά και η τυχόν διαπραγμάτευση με τους οικονομικούς φορείς. Από την πλευρά των οικονομικών φορέων στο στάδιο αυτό περιλαμβάνεται το κόστος ανάπτυξης της προσφοράς τους, συμπεριλαμβανομένου το κόστους για την συλλογή, παραγωγή, εκτύπωση κλπ όλων των απαραίτητων εγγράφων για την υποβολή της προσφοράς, αλλά και το κόστος διαπραγμάτευσης με τις αναθέτουσες αρχές.

Κατά το στάδιο μετά την υποβολή της προσφοράς, ως προς τις αναθέτουσες αρχές περιλαμβάνεται το κόστος ενημέρωσης των οικονομικών φορέων για τη λήψη αποφάσεων αλλά και το κόστος σύνταξης και ολοκλήρωσης της υπογραφής των

δημοσίων συμβάσεων, ενώ για τους οικονομικούς φορείς στο στάδιο αυτό περιλαμβάνεται η τυχόν προμήθεια λοιπών απαιτούμενων εγγράφων για την ολοκλήρωση υπογραφής της δημόσιας σύμβασης αλλά και το κόστος αξιολόγησης εάν απαιτείται να ασκηθεί κάποιο ένδικο μέσο ή βοήθημα.

Τελικό στάδιο που μπορεί να περιέχει κόστος για την ολοκλήρωση σύναψης μίας δημόσιας σύμβασης είναι το τυχόν δικαστικό στάδιο, κατά το οποίο στάδιο οι οικονομικοί φορείς έχουν το κόστος ασκήσεως κάποιου ένδικου μέσου ή βοηθήματος, ενώ οι αναθέτουσες αρχές έχουν το κόστος αντιμετώπισης αυτού του ένδικου μέσου.

Η ανάλυση του κόστους της διαγωνιστικής διαδικασίας μίας σύμβασης εστίασε στους ακόλουθους δύο τομείς α) στον απαιτούμενο χρόνο ολοκλήρωσης της διαγωνιστικής διαδικασίας και β) στο χρηματικό κόστος.⁵⁹

6.1 Κόστος σύμφωνα με τον απαιτούμενο χρόνο Ολοκλήρωσης της Διαγωνιστικής Διαδικασίας

Η διαδικασία ανάλυσης και υπολογισμού του κόστους των δημοσίων συμβάσεων, με βάση τις εργατοώρες, ή αλλιώς τον χρόνο που απαιτείται και την πραγματική εργασία από την έναρξη μέχρι την ολοκλήρωση της διαγωνιστικής διαδικασίας, στηρίζεται στην σταθερή διαδικασία που προβλέπεται για τις δημόσιες συμβάσεις, λαμβάνει στοιχεία από την αγορά εργασίας και εξομοιώνει την αναθέτουσα αρχή με τον αγοραστή και τον οικονομικό φορέα με τον πωλητή – προμηθευτή.

Παρά την στενή μεθοδολογία που εφαρμόζεται για τον υπολογισμό του κόστους, η διαφοροποιήσεις που παρουσιάζουν μεταξύ τους οι Ευρωπαϊκές Χώρες, αναφορικά με το επίπεδο ζωής, το κόστος διαβίωσης, τους παρεχόμενους μισθούς και την αξία των αγαθών στην αγορά, οδηγούν σε σημαντικές αποκλίσεις.

⁵⁹ European Commission, by PwC. London Economics and Ecorys, Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. March 2011.

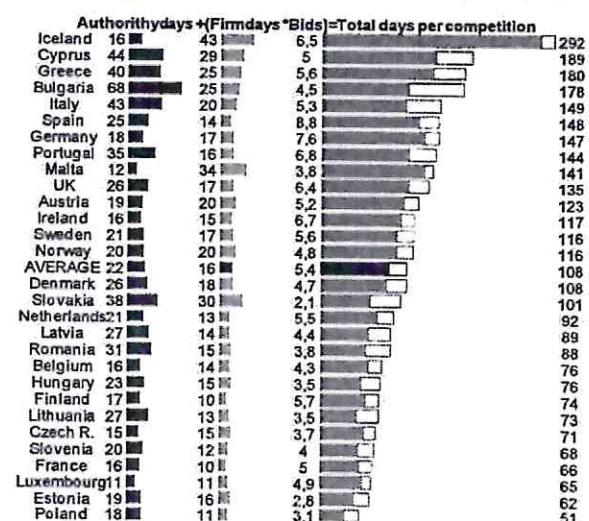
Για το λόγο αυτό, η εφαρμογή του μοντέλου ανάλυσης του κόστους των δημοσίων συμβάσεων, κρίνεται σκόπιμο να παρουσιαστεί ανά χώρα, με αντίστοιχη σύγκριση μεταξύ αυτών, και όχι ως γενικό σύνολο και μέσο όρο, καθόσον δεν αποτυπώνεται με σαφήνεια το διαμορφούμενο κόστος.

Παρακάτω τίθεται πίνακας των αποτελεσμάτων που προέκυψαν αναφορικά με το κόστος και σύμφωνα με τις παραμέτρους που έχουν αναφερθεί στο παρόν κεφάλαιο, διηρημένα ανά χώρα:

Αναλύοντας τα αποτελέσματα αυτά⁶⁰ και με βάση της ημέρες εργασίες, ανακαλύπτουμε ότι η Ελλάδα είναι μέσα στην τριάδα με τις χειρότερες επιδόσεις, αφού για ένα διαγωνισμό απαιτούνται σαράντα ημέρες εργασίας για την αναθέτουσα αρχή και είκοσι πέντε ημέρες εργασίας για τον οικονομικό φορέα, και με συνολικές απαιτούμενες ημέρες για να ολοκληρωθεί μία δημόσια σύμβαση να ανέρχεται στις εκατόν ογδόντα ημέρες.

The cost vary greatly by country

Figure 2.9 Person-day costs by country. (median person-day cost*bids⁶¹)



Για κατανόηση των ανωτέρω θα πρέπει να τονίσουμε ότι κατά μέσο όρο απαιτούνται είκοσι δύο ημέρες εργασίας για την αναθέτουσα αρχή και δεκαέξι ημέρες εργασίας για τον οικονομικό φορέα, και με συνολικές απαιτούμενες ημέρες για να ολοκληρωθεί μία δημόσια σύμβαση να ανέρχεται στις εκατόν οχτώ ημέρες.

⁶⁰ European Commission, by PwC London Economics and Ecorys, Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. March 2011 σελ83.

Ως προς τις λοιπές χώρες η Γαλλία και Γερμανία παρουσιάζουν ιδιαίτερα μικρό κόστος, έχοντας υπόψιν βέβαια ότι η Γαλλία διαθέτει κατά ένα μεγάλο μέρος συμβάσεις μικρής αξίας. Η Ιταλία και οι Η.Π.Α. από την άλλη πλευρά εμφανίζουν μεγαλύτερο κόστος, με μεγαλύτερο μέρος αυτού να αντιστοιχεί στις αναθέτουσες Αρχές. Όσον αφορά τους οικονομικούς φορείς, το κόστος για αυτούς εμφανίζεται μεγάλο στην Σλοβενία και τη Ρουμανία. Κοντά στο μέσο όρο δε, εμφανίζονται η Αυστρία, Νορβηγία η Σουηδία και η Ισπανία.

Περαιτέρω, εάν για την εξεύρεση των αποτελεσμάτων, πολλαπλασιαστούν οι ημέρες εργασίας με τις συμμετοχές ανά διαγωνισμό, τότε τα αποτελέσματα διαφέρουν. Η Γερμανία, Ιταλία και Ισπανία σκαρφαλώνουν στο ύψος της κλίμακας, με κόστος μεγαλύτερο του μέσου όρου και το κόστος της Γαλλίας μειώνεται ακόμη περισσότερο. Σε χαμηλά επίπεδα κινείται και η Πολωνία, αν και θα πρέπει να λάβουμε υπόψιν μας ότι η συμμετοχή στους διαγωνισμούς είναι ιδιαίτερα περιορισμένη.

Σημειώνεται βέβαια, ότι τα ανωτέρω αποτελέσματα μπορούν να διαφοροποιηθούν, αν λάβουμε υπόψιν μας και παράγοντες όπως το είδος των αγαθών και υπηρεσιών των οποίων γίνεται η προμήθεια και το επιμέρους κόστους αυτών.

Τέλος, και έχοντας ως βάση τη Γερμανία, της οποία τα αποτελέσματα προσιδιάζουν περισσότερο προς το μέσο όρο των ευρισκόμενων αποτελεσμάτων, παρατηρούμε ότι η Βουλγαρία και η Λετονία χρειάζονται κατά μέσο όρο ανά σύμβαση 40 ημέρες εργασίας περισσότερες σε σχέση με τη Γερμανία.

6.1 Χρηματικό κόστος για την ολοκλήρωση μίας δημόσιας Σύμβασης

Το μεγάλο ποσοστό του κόστους των δημοσίων συμβάσεων οφείλεται στην διαφοροποίηση που παρατηρείται ανάμεσα στο κόστος της σύμβασης και το κόστος των προμηθειών, καθόσον πέραν από τις περιπτώσεις των διαγωνισμών ιδιαίτερα μεγάλης αξίας, σε όλες τις υπόλοιπες περιπτώσεις που η αξία του διαγωνισμού δεν

ξεπερνά τα κατώτατα όρια των οδηγιών, το κόστος των προμηθειών ανέρχεται στο τριάντα τοις εκατό (30%) της αξίας της σύμβασης.

Αυτό βέβαια, παρότι αποτελεί τον κανόνα, δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχουν εξαιρέσεις, κυρίως εδαφικές, όπου το κόστος διαμορφώνεται διαφορετικά. Χαρακτηριστικά στη Γερμανία και τη Νορβηγία το κόστος της διαδικασίας για τις δημόσιες συμβάσεις ανέρχεται σε ποσοστό τέσσερα τοις εκατό (4%) του συνολικού κόστους των προμηθειών, ενώ στην Ιταλία σε ποσοστό ένα τοις εκατό (1%).

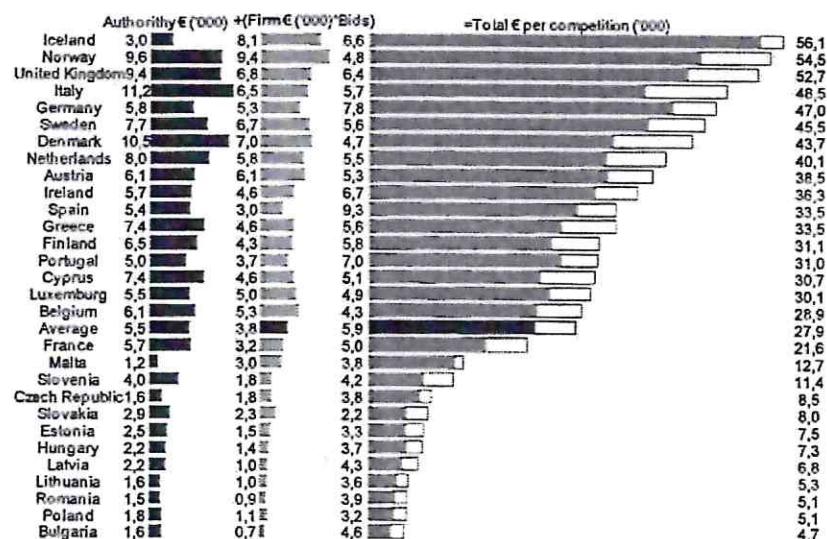
Με τον ίδιο τρόπο, γίνεται υπολογισμός του κόστους ενός μέσου διαγωνισμού ανά χώρα, και τον τρόπο με τον οποίο αυτό καταμερίζεται στις αναθέτουσες Αρχές και τους οικονομικούς φορείς.

Από τον πίνακα αποτελεσμάτων

⁶¹ που εκτίθεται κατωτέρω, προκύπτει ότι τα υψηλότερα κόστη εμφανίζονται σε υψηλόμισθες χώρες. Η Γαλλία δεν κατέχει υψηλή θέση, λόγω του χαμηλού κόστους

High cost countries have expensive procurement processes

Figure 2.12 Typical cost of a competition (weighted averages)



για κάθε διαδικασία. Η Νορβηγία παρουσιάζει υψηλό κόστος, παρά το γεγονός ότι οι συμμετοχές στους διαγωνισμούς είναι ιδιαίτερα χαμηλές. Το Ήνωμένο Βασίλειο έχει μεγάλο κόστος τόσο γενικά, όσο και ειδικά στις επιμέρους διαδικασίες, ενώ παράλληλα εμφανίζει μεγάλη συμμετοχή. Υψηλή θέση έχουν λάβει επίσης η Γερμανία και η Ιταλία, ενώ η Ιταλία σε συνδυασμό με την Ισπανία, παρουσιάζουν διαφοροποιήσεις, λόγω της

⁶¹ European Commission, by PwC London Economics and Ecorys, Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. March 2011 σελ.88.

διαφοράς στις ημέρες εργασίας.

Από την άλλη, τις χαμηλές θέσεις καταλαμβάνουν οι πιο πρόσφατα εισαχθείσες στην Ε.Ε. χώρες, γεγονός το οποίο οφείλεται στους χαμηλούς μισθούς και στην ελλιπή συμμετοχή στους διαγωνισμούς.

Ως προς την Ελλάδα αυτή πάλι βρίσκεται σε χειρότερη θέση σε σχέση με το μέσο όρο αφού το χρηματικό κόστος για την ολοκλήρωση μίας δημόσιας σύμβασης ανέρχεται στο ποσό των τριάντα τριών χιλιάδων πεντακοσίων ευρώ (33.500,00) σε σχέση με το μέσο όρο ο οποίος ανέρχεται σε είκοσι επτά χιλιάδες εννιακόσια Ευρώ (27.900,00) ανά σύμβαση.

Κεφάλαιο 7. Ανάλυση της ανταγωνιστικότητας - αποτελεσματικότητας της διαγωνιστικής διαδικασίας

Μια ακόμη σημαντική πτυχή των διαγωνισμών δημοσίων συμβάσεων που χρήζει ανάλυσης, είναι η ανταγωνιστικότητα ούτως ώστε με την αυξημένη ανταγωνιστικότητα να υπάρχει υψηλότερη αποτελεσματικότητα στις δημόσιες συμβάσεις.

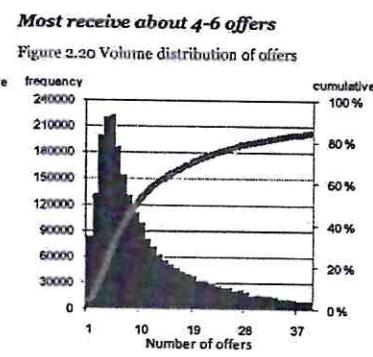
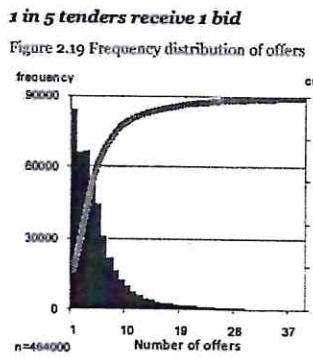
Η συγκριτική ανάλυση της ανταγωνιστικότητας αυτής έχει γίνει α) με βάση τον αριθμό των υποβληθέντων προσφορών ανά διαγωνισμό και β) με βάση τον αναγκαίο χρόνο για την ολοκλήρωση της όλης διαδικασίας.

7.1 Συγκριτική ανάλυση με βάση τον αριθμό των υποβληθέντων προσφορών

7.1.1 Αριθμός προσφορών

Για να πραγματοποιηθεί ανάλυση της αποτελεσματικότητας, πρέπει να λάβουμε υπόψιν μας το σύνολο των συμμετοχών και προσφορών ανά διαγωνισμό σε σχέση με τις διασυνοριακές «νίκες» επί των διαγωνισμών.

Για τον υπολογισμό των διαγωνιστικών διαδικασιών λαμβάνεται υπόψιν ο στόχος να προσελκύσουν διασυνοριακούς υποψηφίους, χωρίς όμως να υπολογίζονται πραγματικά οι διασυνοριακές συμμετοχές. Ως διασυνοριακή νίκη σε διαγωνισμό, με βάση την δυνατότητα τμηματικής διαίρεσης της σύμβασης, χαρακτηρίζεται έστω και η κύρωση ενός μόνο τμήματος του προκηρυσσόμενου διαγωνισμού και της σύμβασης, καθόσον τούτο δημιουργεί με βάση, επί της οποίας μπορεί να εξεταστεί το ενδιαφέρον και η συμμετοχή επιχειρήσεων εκτός της χώρας που προκηρύσσει το διαγωνισμό.⁶²

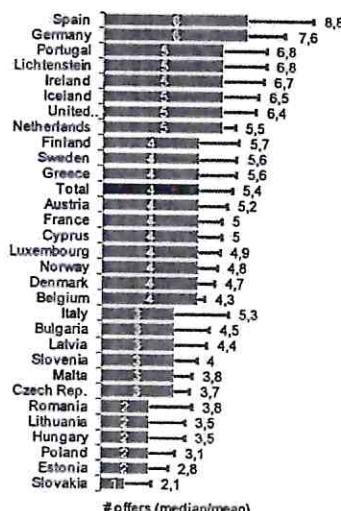


Ο βαθμός του ανταγωνισμού και τις συμμετοχής στους διαγωνισμούς, παρουσιάζει μεγάλες διαφοροποιήσεις ανάμεσα στις χώρες που εμφανίζουν μεγάλη συμμετοχή και υψηλά αποτελέσματα και σε αυτές που παρουσιάζουν την χαμηλότερη. Η ομάδα υψηλής συμμετοχής φαίνεται να έχει κατά μέσο όρο επτά περισσότερες προσφορές ανά διαγωνισμό σε σχέση με την χαμηλή ομάδα που έχει τρεις ή λιγότερες.

Παρόλα ταύτα, το σύνολο των κρατών μελών, εν συγκρίσει με το μέσο όρο των προσφορών, φαίνεται να διαφέρει κατ' ελάχιστον, ήτοι μία μονάδα περισσότερο ή λιγότερο, εκτός από την Ισπανία και τη

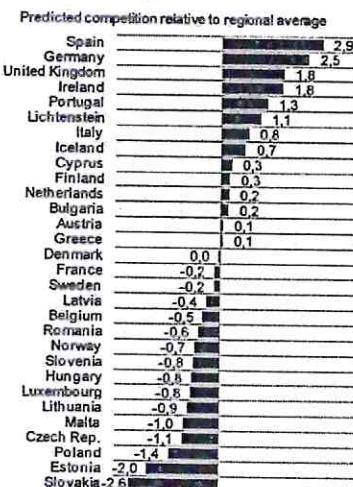
Spain and Germany are very competitive markets...

Figure 2.25 Number of offers per country (median, mean in lines)



...and several countries predicted to be less competitive than average

Figure 2.26 Estimated country effects on the number of offers relative to average



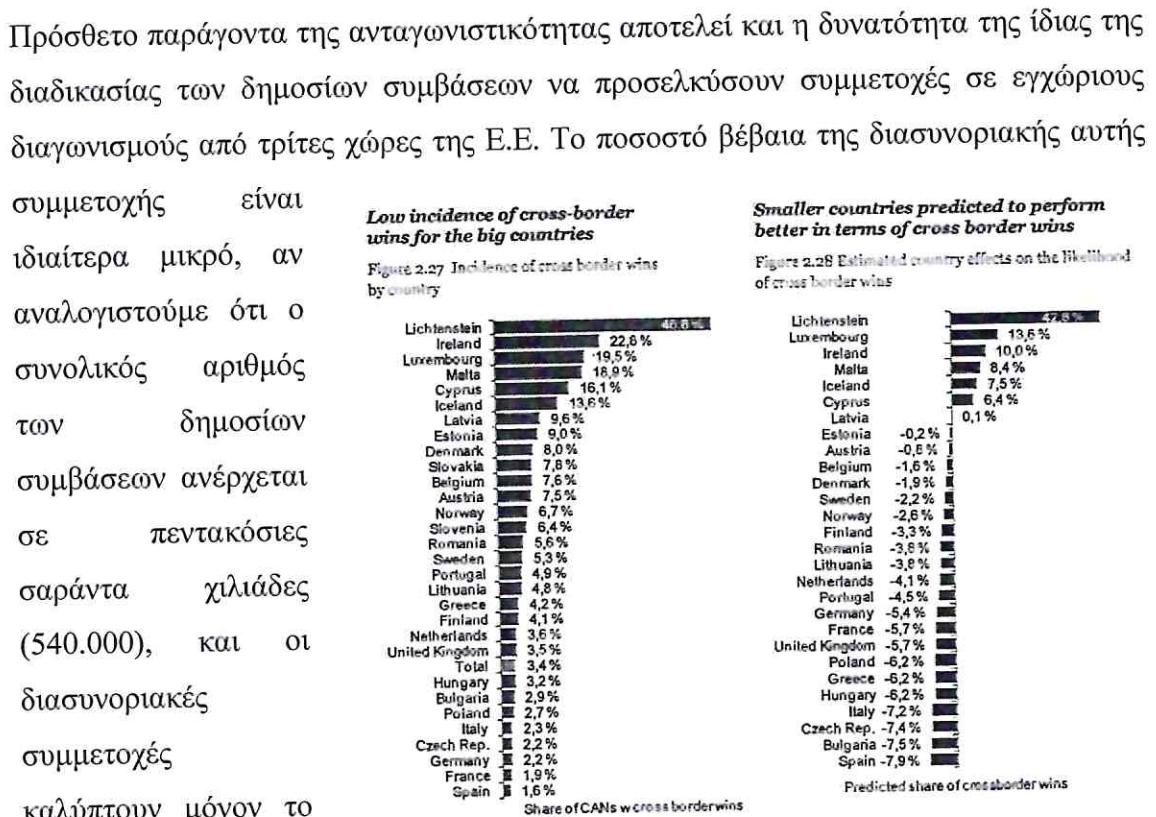
⁶² European Commission, by PwC London Economics and Ecorys, Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. March 2011 σελ93.

Γερμανία που διαφέρουν κατά τρεις μονάδες.⁶³

Ως προς την Ελλάδα αυτή είναι πολύ κοντά στο μέσο όρο, αφού ο μέσος όρος ανέρχεται σε πέντε κόμμα τέσσερις (5,4) προσφορές ενώ στην Ελλάδα ο μέσος όρος ανέρχεται σε πέντε κόμμα έξι (5,6) προσφορές ανά διαγωνισμό.

Την μεγαλύτερη απήχηση σε συμμέτοχους πάντως παρουσιάζουν η Γερμανία, Ισπανία, Ήνωμένο Βασίλειο και Πορτογαλία, με την Φινλανδία και την Ιταλία να ακολουθούν, ενώ τη μικρότερη συμμετοχή εμφανίζουν η Σλοβακία, η Εσθονία και η Πολωνία. Εννοείται δε όσο μεγαλύτερη απήχηση έχει μία χώρα τόσο υφίσταται μεγαλύτερος ανταγωνισμός.

7.1.2 Αριθμός διασυνοριακών προσφορών ανά χώρα



⁶³ European Commission, by PwC London Economics and Ecorys, Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. March 2011 σελ96.

τρία τοις εκατό (3%). Παρόλα ταύτα, παρατηρείται ότι οι μικρότερες χώρες, ξεπερνούν σημαντικά στον τομέα αυτό της μεγαλύτερες και ισχυρότερες. Μεταξύ αυτών η Ιρλανδία, η Κύπρος, η Μάλτα και η Ισλανδία εμφανίζονται τα μεγαλύτερα ποσοστά σε διασυνοριακές νίκες διαγωνισμών. Υπάρχουν όμως και δυτικές χώρες, που δεν εμφανίζουν καμία πρόθεση να προσελκύσουν και να εκμεταλλευτούν της εκτός χώρας συμμετοχές. Από την άλλη πλευρά η Ελλάδα έχει ποσοστό τέσσερα κόμμα δύο τοις εκατό (4,2%), το οποίο είναι λίγο υψηλότερο από το μέσο όρο.⁶⁴

7.2 Συγκριτική ανάλυση με βάση τον αναγκαίο χρόνο για ολοκλήρωση της διαδικασίας

7.2.1 Αποτελεσματικότητα του Χρόνου

Για να καταστεί δυνατή αυτή η ανάλυση, θα πρέπει η διάρκεια του διαγωνισμού να διαιρεθεί σε δύο βασικές φάσεις, με πρώτη αυτή του χρόνου έως την υποβολή των προσφορών και με δεύτερη αυτή του χρόνου έως την υπογραφή της σύμβασης.

Οι προθεσμίες που τόσο οι ισχύων όσο και οι προηγούμενοι αυτού νόμοι και οδηγίες έχουν θέσει, αναφορικά με την υποβολή της προσφοράς και με αφετηρία την δημοσίευση του διαγωνισμού και της διακήρυξης, περιορίζουν σημαντικά τις διαφοροποιήσεις ανάμεσα στις διάφορες χώρες. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, ο χρόνος που απαιτείται για την ολοκλήρωση της πρώτης φάσης του διαγωνισμού, να είναι κατά μέσο όρο όμοιος για όλες τις Ευρωπαϊκές χώρες.

Αντιθέτως, σημαντική

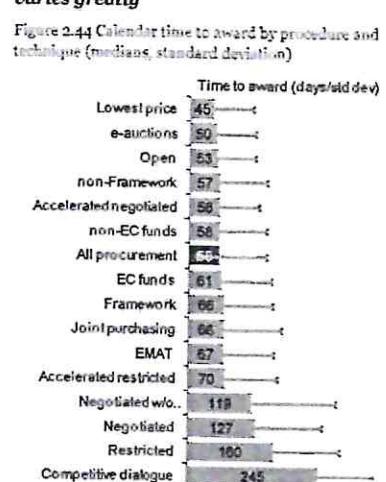
διαφοροποίηση

παρουσιάζει ο χρόνος που απαιτείται για την υπογραφή της σύμβασης. Διαδικασίες που διεξάγονται δημόσια, εμφανίζουν πολύ μεγαλύτερο χρόνο διάρκειας της φάσης

Small variation in tender deadlines...



...but the time taken to award decision varies greatly



⁶⁴ European Commission, by PwC London Economics and Ecorys, Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. March 2011 σελ97.

αυτής, σε σχέση με τους διαγωνισμούς που γίνονται χωρίς δημοσιότητα.⁶⁵

Κατά μέσο όρο ο χρόνος για την υποβολή της προσφοράς διαρκεί περίπου 40 ημέρες στο Λιχτενστάιν και 5 ημέρες στη Μάλτα. Από την άλλη, ο χρόνος της υπογραφής της σύμβασης, φαίνεται να διαρκεί κατά μέσο όρο για την Λετονία 37 ημέρες, ενώ για τη Μάλτα 185.

Αναλύοντας της διαφοροποιήσεις αυτές που εμφανίζονται στα δύο στάδια του διαγωνισμού, παρατηρείται ασυνέχεια στη χρονική διάρκεια σε μερικές χώρες και κύριος παράγοντας που επηρεάζει το φαινόμενο αυτό, είναι οι αναθέτουσες αρχές.

Η Ελλάδα και η Μάλτα, ξεπερνούν κατά πολύ το μέσο όρο για να ολοκληρώσουν έναν διαγωνισμό χρονικά. Από την άλλη, η Πολωνία και η Ουγγαρία θα πρέπει να θεωρηθούν γρήγορες, καθώς τα αποτελέσματα τους, όπως φαίνονται στον πίνακα, δεν παρουσιάζουν μεγάλη απόκλιση από τις γρηγορότερες χώρες.

Η αναφορά στην επιρροή των αναθετουσών αρχών και των κρατικών μηχανισμών μιας χώρας στη διάρκεια διεξαγωγής των διαγωνισμών, επιβεβαιώνεται από τα αποτελέσματα, καθώς η Ελλάδα και η Μάλτα έρχονται τελευταίες και η Ρουμανία, Πολωνία, Ουγγαρία και Γερμανία έρχονται πρώτες με τον μικρότερο χρόνο.

Αναλυτικά για όλες τις χώρες και για τη διάρκεια διεξαγωγής των διαγωνισμών φαίνεται στον παρακάτω πίνακα:

⁶⁵ European Commission, by PwC London Economics and Ecorys, Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. March 2011 σελ103.

Very efficient purchasers in Hungary, ...and many are predicted to be slower than Latvia, Lichtenstein Poland and Iceland... average

Figure 2.46 Time for entire procurement process by country (median/mean number of days)

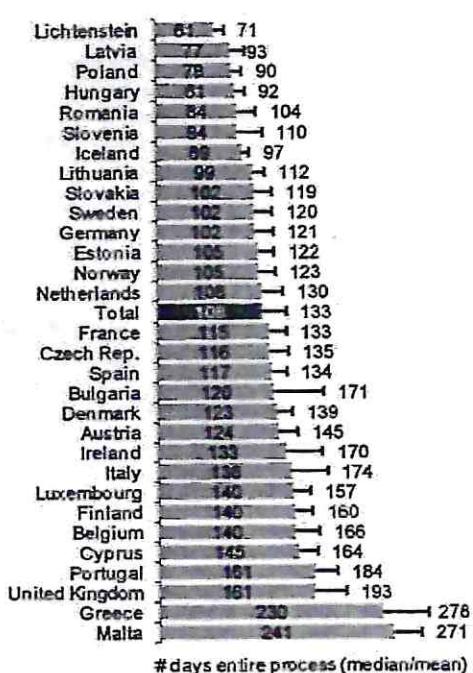
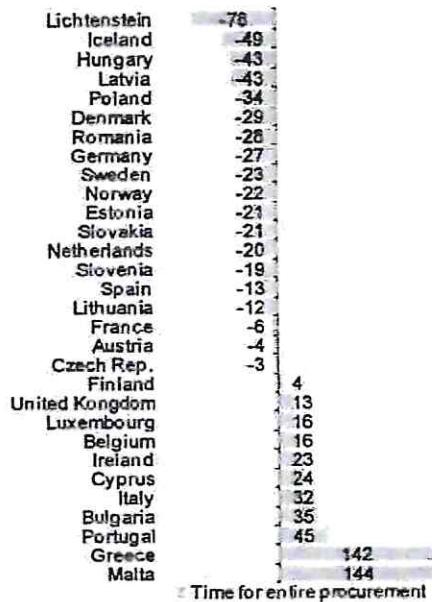


Figure 2.47 Estimated country effects on time for the entire procurement process (number of days relative to average)



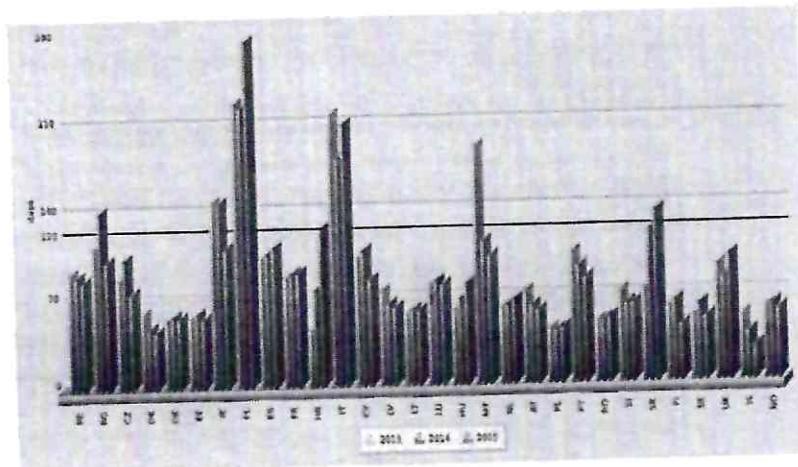
Να σημειωθεί ότι το Ήνωμένο Βασίλειο, παρουσιάζει μεγαλύτερο χρόνο για ολοκλήρωση της διαδικασίας σε σχέση με τον μέσο όρο, γεγονός το οποίο μπορεί να οφείλεται και σε ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της όλης διαδικασίας. Βέβαια το γεγονός ότι οι αναθέτουσες αρχές, χρησιμοποιούν πιο περιορισμένες διαδικασίες και το ότι η συγκεκριμένη χώρα, έχει μεγάλο αριθμό συμβάσεων σε προϊόντα χαμηλής κίνησης στην αγορά, αποτελεί μια εξίγγηση για το γεγονός αυτό.⁶⁶

7.2.2 Ο χρόνος στην Ελλάδα

Ειδικά για την χώρα μας, ο μέσος χρόνος για την ολοκλήρωση του δεύτερου σταδίου, από την υποβολή των προσφορών μέχρι την υπογραφή της σύμβασης, διαρκούσε το 2015 περίπου 280 ημέρες, δηλαδή 120 ημέρες περισσότερο από τον μέσο όρο.

⁶⁶ European Commission, by PwC London Economics and Ecorys, Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. March 2011 σελ105.

Ως αιτίες για την μεγάλη αυτή καθυστέρηση, μπορούν να θεωρηθούν ο μεγάλης διάρκειας χρόνος πριν της υποβολή των προσφορών, που αναλώνεται σε ερωτήσεις διευκρινήσεις, ενστάσεις κατά της διακήρυξης και εν συνεχείᾳ σε ακόμη περισσότερες διευκρινίσεις και συμπληρώσεις που υποβάλλονται κατά τη διάρκεια του διαγωνισμού, παράλληλα προς τις προσφυγές και τις αιτήσεις για ασφαλιστικά μέτρα, που σε συνδυασμό με το ανειδίκευτο προσωπικό, δημιουργούν ακόμη μεγαλύτερη καθυστέρηση στη διαδικασία.⁶⁷



Εικόνα 7: Μέσος χρόνος που μεσολαβεί από την υποβολή προσφορών μέχρι την υποτροφή της σύμβασης - ΕΕ

Κεφάλαιο 8. Η Αποτελεσματικότητα του Ν. 4412/2016 στην πράξη

Όπως έχει αναφερθεί και σε άλλα κεφάλαια της παρούσας, κυριότεροι στόχοι του Ν. 4412/2016, ήταν να απλοποιηθεί η διαδικασία που εφαρμόζεται στις δημόσιες συμβάσεις και στους διαγωνισμούς, η αύξηση της διαφάνειας και η αντιμετώπιση της διαφθοράς, η αύξηση του ανταγωνισμού και της συμμετοχή των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, η οργάνωση των μετεχόντων στις δημόσιες συμβάσεως δημοσίων υπηρεσιών και τέλος η προστασία του περιβάλλοντος, η ανάπτυξη της καινοτομίας και η βελτίωση του κοινωνικού συνόλου.

8.1 Απλοποίηση Διαδικασίας

Οι προβλέψεις του νέου νόμου με στόχο την απλούστευση της όλης διαδικασίας,

⁶⁷ Αναγνωστόπουλος Σωτήριος, Νέο Θεσμικό πλαίσιο Δημοσίων συμβάσεων. Προβλήματα, Προκλήσεις και Ευκαιρίες. Πάτρα, 2017, σελ. 103.

στηρίζονται κυρίως στην ψηφιοποίηση πολλών διαδικασιών, γεγονός το οποίο θα επιτάχυνε την διαδικασία και παράλληλα θα παρείχε την απαιτούμενη διαφάνεια.

Ιδιαίτερη μνεία γίνεται για την πρόβλεψη και μεταρρύθμιση των εφαρμοζόμενων προθεσμιών και την ουσιαστικά μείωση τους, καθόσον πλέον οι προθεσμίες ενέργειας ανά είδος διαγωνισμού και διαδικασία, διαμορφώνονται ως εξής:

Διαδικασία	Ενέργεια	Προθεσμία	Έναρξη Προθεσμίας
Ανοικτή	Υποβολή Προσφοράς	35	Από τη γνωστοποίηση της προκήρυξης
Κλειστή	Υποβολής Αίτησης Συμμετοχής	30	Από τη γνωστοποίηση της προκήρυξης
	Υποβολή Προσφοράς	30	Από την πρόσκληση υποβολής προσφορών
Ανταγωνιστική Διαδικασία με διαπραγμάτευση	Υποβολής Αίτησης Συμμετοχής	30	Από τη γνωστοποίηση της προκήρυξης
	Υποβολή Προσφοράς	30	Από την πρόσκληση
Ανταγωνιστικός Διάλογος	Υποβολής Αίτησης Συμμετοχής	30	Από τη γνωστοποίηση της προκήρυξης
Σύμπραξη Καινοτομίας	Υποβολής Αίτησης Συμμετοχής	30	Από τη γνωστοποίηση της προκήρυξης
Δυναμικά Συστήματα Αγορών	Υποβολής Αίτησης Συμμετοχής	30	Από τη γνωστοποίηση της προκήρυξης
	Υποβολή Προσφοράς	10	Από την πρόσκληση υποβολής προσφορών

Πράγματι ο νέος νόμος επέτυχε την απλούστευση και συντόμευση της διαδικασίας, με αποτελέσματα τόσο από την πλευρά των αναθετουσών αρχών όσο και από αυτή των οικονομικών φορέων, με κύριο σημείο την ψηφιοποίηση των διαδικασιών διενέργειας των διαγωνισμών και ανάθεσης της σύμβασης.

Με την πρόβλεψη του e-Certis, το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (ΕΕΕΣ) και του μητρώου της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ), χορηγήθηκαν εργαλεία τα οποία βελτίωσαν και επιτάχυναν την όλη διαδικασία, ενώ ο εθνικός νομοθέτησης προχώρησε ένα βήμα πέρα από την Οδηγία, ουσιαστικά μειώνοντας το ήδη χαμηλό όριο αξίας των συμβάσεων που είχε τεθεί, και εφαρμόζοντας την ηλεκτρονική διαδικασία σε συμβάσεις από εξήντα χιλιάδες (60.000,00) ευρώ και άνω.

Οι ρυθμίσεις περί ηλεκτρονικών διαδικασιών δε, περιόρισαν ουσιαστικά τις ατασθαλίες σε θέματα επεξηγήσεων και συμπληρωματικών δικαιολογητικών εντός της διαγωνιστικής διαδικασίας, ενώ παράλληλα άνοιξαν το δρόμο για μια νέα αντίληψη αναφορικά με την όλη διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων.

Ας σημειωθεί επίσης, ότι καίριο ρόλο στην απλούστευση της διαδικασίας, πέρα από της ειδικότερες ρυθμίσεις που στόχευαν σε αυτή, έπαιξε και η ενοποίηση και κωδικοποίηση του νομικού πλαισίου που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις.

8.2 Διαφάνεια

Στόχος των ρυθμίσεων του νέου νόμου ήταν η αύξηση της διαφάνειας των διαδικασιών, ούτως ώστε να μπορέσει να καλλιεργηθεί εκ νέου ένα κλίμα ασφάλειας στους διαγωνιζόμενους και να αναπτυχθεί ο ανταγωνισμός.

Το βάρος δόθηκε και πάλι στην εφαρμογή ηλεκτρονικών διαδικασιών, καθώς μέσω αυτής, κυρίως μέσω του δημόσιου χαρακτήρα που έχουν οι ηλεκτρονικές πλατφόρμες του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ) και του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ), επιτυγχάνεται η απόλυτη διαφάνεια και η ελεύθερη πρόσβαση.

Παράλληλα ο νόμος 4412/2016, με την προτροπή των συμμετεχόντων να χρησιμοποιούν εντός της διαγωνιστικής διαδικασίας ηλεκτρονικές υπογραφές, έχει καταφέρει να εξαφανίσει τα σκοτεινά σημεία του παρελθόντος και να αποτελεί πλέον απαιτούμενο η διαφάνεια των διαδικασιών, ενώ λόγω των σύγχρονων τεχνολογικών μέσων ασφάλειας στο διαδίκτυο, παρέχεται πλήρης ασφάλεια για τους διαγωνιζόμενους και τους αρμόδιους φορείς.

8.3 Οργάνωση Υπηρεσιών

Ως είναι γνωστό, υφίσταται σοβαρό πρόβλημα με την γραφειοκρατία και τον όγκο εργασίας που βαρύνει τις δημόσιες υπηρεσίες της χώρας μας γενικότερα, αλλά και ειδικότερα ως αναθέτουσες αρχές.

Με τις ρυθμίσεις του νέου νόμου, αναμένεται η βελτίωση της αποδοτικότητας των δημόσιων υπηρεσιών και η καλύτερη και ομαλότερη λειτουργία της διαδικασίας των δημοσίων συμβάσεων, καθόσον με τα μέτρα που προβλέπεται το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ), το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ), την ήδη υπάρχουσα Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) και πλέον την Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ), η λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών οργανώνεται καλύτερα, γίνεται ταχύτερη και ταυτόχρονα ελέγχεται, ενώ παράλληλα, εξασφαλίζεται και η ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών με σειρά κριτηρίων επάρκειας και απαιτούμενης κατάρτισης των στελεχών.

8.4 Διαφθορά

Ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα που έχουν ανακύψει στη χώρα μας και ενόψει του προϊσχύοντος καθεστώτος, είναι η διαφθορά και οι αθέμιτες πρακτικές, γεγονός το

οποίο προκαλεί ποικίλα προβλήματα στις δημόσιες συμβάσεις, όπως η δημιουργία ανασφαλούς κλίματος για τους υποψηφίους, η συνακόλουθη μείωση του ανταγωνισμού, ενώ σημαντική είναι και η οικονομική επιβάρυνση.

Σημειώνεται ότι η διαφθορά που εντοπίζεται σε όλους τους τομείς του δημοσίου τομέα ανά την Ευρώπη, φέρεται να έχει οικονομικές επιπτώσεις σε ετήσιο επίπεδο ύψους εκατόν είκοσι δισεκατομμυρίων (120.000.000.000,00) ευρώ, σε βάρος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για ένα πολύ σημαντικό τμήμα της ζημίας αυτής, ευθύνη φέρουν οι δημόσιες συμβάσεις, ενώ σύμφωνα με έρευνες που αναφέρονται στο έτος 2008, έχει προκύψει ότι λόγο της φύσεως, και της τότε αδιαφάνειας που κυριαρχούσε στο δημόσιο τομέα, υπήρξαν περιπτώσεις αδικαιολόγητης αύξησης του κόστους των δημόσιων συμβάσεων κατά ποσοστό είκοσι (20%) έως είκοσι πέντε (25%), ενώ σε ακραίες περιπτώσεις μέχρι και πενήντα τοις εκατό (50%)⁶⁸.

Είναι αληθές, ότι τα μέτρα που λαμβάνει ο νέος νόμος για την ανάπτυξη της διαφάνειας των διαγωνισμών, αποτελούν αν μη τι άλλο, το κύριο μέσο για την εξάλειψη της διαφθοράς και του οπορτουνισμού. Η πληθώρα διατάξεων, μέσων και κριτηρίων που εισάγονται με σκοπό να καταστεί πλήρως διαφανής η διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων, συμβάλλει ουσιαστικά στην παρεμπόδιση φαινομένων διαφθοράς και νιοθέτησης αθέμιτων πρακτικών, είτε αυτές εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής, είτε εκ μέρους του οικονομικού φορέα, είτε και σε συνδυασμό.

Με τον τρόπο αυτό, ο νόμος ταυτόχρονα αποθαρρύνει τον οπορτουνισμό⁶⁹ των συμβαλλομένων, ενθαρρύνοντας τη συμμετοχή περισσότερων οικονομικών φορέων στη διαδικασία δημόσιων διαγωνισμών, αφού ευθυγραμμίζονται τα κίνητρα των συμβαλλομένων μερών, μειώνοντας τις περιπτώσεις όπου μπορεί να οδηγηθούμε σε αναποτελεσματική αναδιαπραγμάτευση της σύμβασης,⁷⁰ και ταυτόχρονα η

⁶⁸ European Commission 2014.

⁶⁹ Timothy J. Muris, «Opportunistic Behavior and the Law of Contracts», 65 Minnesota Law Review 521 (1981), στο οποίο αναφέρεται για το πρόβλημα του οπορτουνισμού στις συμβάσεις.

⁷⁰ Lon L. Fuller & William R. Perdue, Jr., «The Reliance Interest in Contract Damages» [1ο μέρος: 46 Yale Law Journal 52 (1936), 2ο μέρος: 46 Yale Law Journal 373 (1937)]. Για την οικονομική προσέγγιση στο θέμα, βλ. Richard B. Craswell, «Offer, Acceptance ,and Efficient Reliance», 48 Stanford Law Review 481 (1996). Ο Αριστείδης Χατζής στις σημειώσεις του

ευθυγράμμιση των κινήτρων αυτών επιτρέπει αυξημένη αποδοτικότητα χρήσης των πόρων⁷¹.

Ο νέος νόμος προλαμβάνει και αποτρέπει τα φαινόμενα διαφθοράς και οπορτουνισμού καθώς αφήνει πλέον πολύ λίγα περιθώρια για την ανάπτυξη τέτοιων συμπεριφορών, ενώ παράλληλα προβλέπει και μεθόδους αυτοκάθαρσης, για τις περιπτώσεις που τα προβλήματα της διαφθοράς, εμφανίζονται μέσα στο ίδιο το σύστημα.

Ξεχωριστή μνεία στο πλαίσιο αυτό γίνεται για την πρόβλεψη της σύγκρουσης συμφερόντων, η οποία αν και ως έννοια και πρόθεση τυγχάνει θετικά αποδεκτή, μολαταύτα ο νόμος χρήζει περαιτέρω ερμηνείας και διευκρίνισης, ούτως ώστε να τύχει της καλύτερης δυνατής εφαρμογής και φέρει τα υποσχόμενα αποτελέσματα.

8.5 Περιβάλλον και Κοινωνικό Σύνολο - Καινοτομίες

Η ανάγκη για την προστασία του περιβάλλοντος και του κοινωνικού συνόλου αποτελεί πρόβλεψη που ήδη από το έτος 2010 έχει ξεκινήσει η Ευρωπαϊκή Ένωση. Η εφαρμογή πρακτικών κατά τη διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων σε επίπεδο δημοσίων επιχειρήσεων, αλλά και με τη μορφή προϋποθέσεων και κριτηρίων εντός των ίδιων των συμβάσεων και των προς προμήθεια αγαθών, υπηρεσιών κ.λπ., εντυπώθηκε εγγράφως από την Επιτροπή με οδηγό που εκδόθηκε και προωθήθηκε στις αναθέτουσες αρχές.⁷² Παράλληλα, η ανάγκη της καινοτομίας από την άλλη πλευρά, έχει μόνο ουσιαστικό οικονομικό αποτέλεσμα, καθόσον δύναται να μειώσει το κόστος των δημοσίων συμβάσεων σε όλα τα επίπεδα που δημιουργείται κόστος, αλλά και γιατί συμβάλλει στην εν γένει ανάπτυξη της τεχνολογικής κοινωνίας.

Δίκαιο και Οικονομικά στη σελ. 6 (<https://www.electricallab.gr/e-yliko/2015-12-05-17-43-02-1/994-dikaio-oikonomika-simeioseis-sel-145/file>) τον οπορτουνισμό τον αναφέρει ως «Μια συμβατική σχέση που ξεκινά μεταξύ μερών με ισομερή διαπραγματευτική δύναμη μπορεί να καταλήξει (ιδίως μετά την εκτέλεση της σύμβασης από το ένα μέρος) σε μια ιδιαίτερα ανισομερή σχέση, όπου το ένα μέρος εξαρτάται κυριολεκτικά από την καλή θέληση του άλλου, ιδίως στην περίπτωση που το πρώτο έχει επενδύσει στην εκτέλεση της σύμβασης και κινδυνεύει να υποστεί μεγάλες απώλειες από τη μη ή την πλημμελή εκπλήρωσή της.

⁷¹ <https://eclass.uoa.gr/modues/document/file.php/ECON362/thesmiki.pdf>.

⁷² European Commission, Staff Working Document, 2010.

Με το ν. 4412/2016 η εφαρμογή των κανόνων και μέτρων που προωθούν την περιβαλλοντική και την κοινωνική ευαισθησία, καλώντας ταυτόχρονα σε εφαρμογή των αντίστοιχων πρακτικών, καθώς και η πρόβλεψη για καινοτομίες, δίνει μια ουσιώδη ώθηση για την μεταστροφή του τρόπο σκέψης και λειτουργίας της χώρας μας αναφορικά με τα ζητήματα αυτά.

Οι ρυθμίσεις που προστατεύουν το κοινωνικό σύνολο και τις ομάδες μειονοτήτων αναμφίβολα αποτελούν ρυθμίσεις που θα φέρουν σημαντικές αλλαγές στον τρόπο που μέχρι τώρα και υπό το προϊσχύον καθεστώς λειτουργεί η διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων.

Ειδικά για την χώρα μας όμως, ο λόγος που στην παρούσα χρησιμοποιείται μελλοντικός χρόνος των ρημάτων, είναι διότι ενόψει της οικονομικής κρίσης που μας έχει επιβαρύνει εδώ και τέσσερα χρόνια, της πολιτικής αστάθειας και των εν γένει προβλημάτων που αντιμετωπίζει το έθνος μας, είναι βάσιμο ότι η πρακτική εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν θα τύχει άμεσης εφαρμογής. Και τούτο διότι, όσο σημαντικά και αναγκαία κι αν κρίνονται ζητήματα όπως το περιβάλλον, η καινοτομία και η κοινωνία, έρχονται σε δεύτερη μοίρα, ενόψει σημαντικότερων προβλημάτων όπως είναι το χαμηλό επίπεδο διαβίωσης, το υψηλό κόστος διαβίωσης και τα λοιπά άλλα προβλήματα της χώρας μας.

8.6 Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις

Έχει ήδη σημειωθεί ανωτέρω, η τεράστια σημασία, κυρίως από οικονομικής απόψεως σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο της συμμετοχής των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις. Συνοπτικά, η πρόθεση του νόμου να περιλάβει διατάξεις που καλλιεργούν τον ανταγωνισμό και ειδικά ελκύουν την συμμετοχή των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις, όχι μόνο δημιουργεί πλεονεκτήματα για τις

ίδιες, με την μείωση του κόστους, αλλά και για την εν γένει εθνική και ευρωπαϊκή οικονομία.

Ως προς την ίδια τη διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων, η ολοένα και αυξανόμενη συμμετοχή των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, παρουσιάζει κι άλλα πλεονεκτήματα, μεταξύ των οποίων η ποιοτικότερη και ταχύτερη διαχείριση των συμβάσεων που διαθέτουν μικρά, ως προς τον όγκο των προς προμήθεια αγαθών κ.α., και μικρής αξίας ως προς το κόστος τμήματα.

8.7 Ευελιξία της Αναθέτουσας Αρχής

Οι διατάξεις και προβλέψεις του ν. 4412/2016 διευκόλυναν σε μεγάλο βαθμό τις αναθέτουσες αρχές, μέσω μιας σειράς ρυθμίσεων που αφενός απλούστευσαν την διαδικασία και αφετέρου παρείχαν πλέον τη δυνατότητα επιλογής.

Η εύκολη πρόσβαση μέσω των ηλεκτρονικών διαδικασιών, η ανταγωνιστική διαδικασία και ο διάλογος, η σύμπραξη καινοτομίας, τα μειωμένα χρονικά όρια και το πρότυπο έντυπο προαπόδειξης προϋποθέσεως των οικονομικών φορέων, αποτελούν εργαλεία στα χέρια των αναθετουσών αρχών και έχουν διαμορφώσει κατά τέτοιο τρόπο τις πρακτικές ενέργειες που απαιτείται να κάνει η δημόσια αρχή στο πλαίσιο της διενέργειας των διαγωνισμών, που έχει μειωθεί αισθητά ο αναγκαίος χρόνος για την ολοκλήρωση των διαδικασιών, ο φόρτος εργασίας και συνακόλουθα το κόστος.

Παράλληλα η παροχή στις μη κεντρικές αναθέτουσες αρχές, όπως οι δήμοι, περιφέρειες κ.α., να ακολουθούν μια πιο σύντομη και τυπική διαδικασία δημοσιεύσεων, μέσω της προκαταρκτικής προκήρυξης και η πρόβλεψη της συνεργασίας μεταξύ των αναθετουσών αρχών μέσω των Κεντρικών Αρχών Αγορών, έχει συμβάλει στο ίδιο σκοπό με μεγάλη επιτυχία.

Κεφάλαιο 9. Συμπεράσματα - Προτάσεις

Το στοιχείο που ξεχωρίζει αναφορικά με το ν. 4412/2016, είναι η συμμόρφωση και η εναρμόνισή του με την στρατηγική της «Ευρώπης 2020», που έχει ως ευρύτερο στόχο την ανάπτυξη, την βελτίωση της αποδοτικότητας στις δημόσιες συμβάσεις, την καλύτερη διαχείριση των δημοσίων πόρων, την προώθηση της ανταγωνιστικότητας και της συμμετοχής των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, καθώς και τη στενότερη συνεργασία - σύσφιξη των σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών.

Ο ν. 4412/2016 κατέφθασε στη χώρα μας εν μέσω της οικονομικής κρίσης και χρονικά παράλληλα προς την υπογραφή του 3^{ου} μνημονίου. Ο συνδυασμός της ύφεσης που επικρατεί τα τελευταία χρόνια στην χώρα μας, σε συνδυασμό με τα γνωστά προβλήματα οργάνωσης και διοίκησης των δημοσίων υπηρεσιών, παράλληλα προς τα φαινόμενα διαφθοράς, δεν αποτελούσε το πιο γόνιμο έδαφος για την εφαρμογή των ρυθμίσεων και αλλαγών που έφερε ο νέος νόμος.

Εξ αντιδιαστολής όμως, η χρονική συγκυρία στην οποία ακριβώς ήρθαν οι οδηγίες της Ε.Ε. και ο νέος νόμος που τις εισήγαγε σχεδόν άρθρο προς άρθρο, με τις επιπλέον προσθήκες που σημειώθηκαν και στην παρούσα εκπόνηση, αποτελεί το πρώτο βήμα στην προσπάθεια αναδιάρθρωσης του όλου θεσμού και την επίτευξη των επιμέρους στόχων.

Τισως η πιο σημαντική αλλαγή, ήταν η ενοποίηση του νομοθετικού πλαισίου που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις, ούτως ώστε πλέον να καταστεί δυνατή η ευκολότερη εφαρμογή και ερμηνεία του. Αυτό βέβαια δεν αναιρεί το γεγονός ότι σε πολλά σημεία ο νέος νόμος περιλαμβάνει δυσνόητες και περίπλοκες διατάξεις, πλείστες παραπομπές και μεταβατικές διατάξεις, πράγμα το οποίο καθιστά δύσκολη την εφαρμογή του, χωρίς την κατάλληλη υποδομή, προετοιμασία και έρευνα αυτού.

Από την άλλη πλευρά, και παρά τα ανωτέρω, είναι αδιαμφισβήτητη η απλούστευση της όλης διαδικασίας των δημοσίων συμβάσεων στην οποία οδήγησε ο νέος νόμος, τόσο για τους μετέχοντες οικονομικούς φορείς όσο και για τις οργανώτριες αναθέτουσες αρχές. Προς τούτο, τα εύσημα καταλογίζονται στην πρόβλεψη των ηλεκτρονικών διαδικασιών για τη διενέργεια των διαγωνισμών, των ηλεκτρονικών πλειστηριασμών και των βάσεων δεδομένων που ιδρύθηκαν και εφαρμόζονται ή θα εφαρμόζονται υποχρεωτικά, όλες εκ των οποίων ενισχύουν αναμφίβολα τη διαφάνεια και βάλλουν σε τέτοιο βαθμό κατά της διαφθοράς, ώστε να μην επιτρέπεται πλέον η ανάπτυξη και η εμφάνιση της.

Περαιτέρω, αξίζει να αναφερθούν για άλλη μια φορά οι προβλέψεις περί προστασίας του περιβάλλοντος, της κοινωνίας και της εργατικής νομοθεσίας, με σημείωση για τις λεγόμενες “πράσινες συμβάσεις”⁷³, την εισαγωγή της έννοιας του κόστους έναντι της τιμής, του κύκλου ζωής, οι οποίες αποτελούν σημαντικό βήμα εκσυγχρονισμού των ίδιων των διαδικασιών για τις δημόσιες συμβάσεις, αλλά και της κοινωνίας όλων των κρατών μελών της Ε.Ε., αφού εισάγουν έναν νέο τρόπο σκέψης, αντίληψης και αντιμετώπισης, που εφόσον εφαρμοστεί σωστά, σε συνδυασμό με μια υγιή οργανωσιακή και διοικητική κουλτούρα αλλά και μία γενικότερη αλλαγή νοοτροπίας προς την κατεύθυνση ενός γνήσιου «εξευρωπαϊσμού», μόνο καλά αποτελέσματα δύναται να προσφέρει.

Τέλος, και ειδικά ως προς την χώρα μας, μεγαλύτερη έμφαση θα πρέπει να δοθεί σε ζητήματα οργανωτικής και διοικητικής φύσεως, δηλαδή στον τομέα των δημοσίων υπηρεσιών και όλων εν γένει των αναθετουσών αρχών, με καλύτερη κατάρτιση και εκπαίδευση του προσωπικού που αναλαμβάνει πρακτικά όλη τη διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων. Επίσης, θα πρέπει να δοθεί έμφαση στην εξάλειψη των τυχόν εναπομεινάντων θεμάτων γραφειοκρατίας που αποτρέπουν τον θεσμό των δημοσίων συμβάσεων να εκσυγχρονιστεί πλήρως, να εναρμονιστεί με τις Οδηγίες της Ε.Ε. και τα λοιπά Ευρωπαϊκά κράτη, να επιτελέσει όλους τους σκοπούς που προβλέπονται μέσω του νέου νόμου και να βοηθήσει στην ευρύτερη ανάπτυξη και εξέλιξη.

⁷³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011). Πράσινες αγορές - Εγχειρίδιο για τις πράσινες δημόσιες συμβάσεις - 2η έκδοση.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- 1) Αλαγιαλόγλου Ε., Σημαντικές νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις στο πεδίο της έννομης προστασίας κατά το προσυμβατικό στάδιο των δημοσίων συμβάσεων.
- 2) Αναγνωστόπουλος Σωτήριος, (2017), Νέο Θεσμικό πλαίσιο Δημοσίων συμβάσεων. Προβλήματα, Προκλήσεις και Ευκαιρίες.
- 3) Μ. Βελεγράκης. Το νέο νομοθετικό πλαίσιο για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων, ΘΠΔΔ 8-9/2016.
- 4) Δαγτόγλου Π., (2012) Γενικό Διοικητικό, 2012.
- 5) Αικατερίνη Δασκαλοπούλου, (2018) Βασικές Προθέσεις της Οδηγίας 2014/24/EΕ και Διερεύνηση του Βαθμού Ενίσχυσής τους από το Νόμο 4412/2016.
- 6) Δεγλέρης Π., Η προσωρινή δικαστική προστασία στις δημόσιες συμβάσεις.
- 7) Ιορδάνογλου Χρυσάφης (2013), Κράτος και Ομάδες Συμφερόντων – Μια κριτική της παραδεδεγμένης Σοφίας.
- 8) Καούρη Μαρία, (2017) Ηλεκτρονικές Δημόσιες Συμβάσεις Προμηθειών.
- 9) Κατσιμάνη Ε., (2007), Κοινοτικό Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων.
- 10) Khi V. Thai, (2009) International Handbook of Public Procurement, CRC Press Taylor & Francis Group.
- 11) Richard B. Craswell, (1996) «Offer, Acceptance ,and Efficient Reliance», 48 Stanford Law Review 481.
- 12) Κουτούπα Ε., (1995), Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο.
- 13) Μητκίδης Χ., (2017) Σύμβαση Εκτέλεσης Δημοσίου Έργου.
- 14) Μπουρδάρας Σπυρίδων, (2017) Θεσμικό Πλαίσιο των Δημοσίων Συμβάσεων στην Ελλάδα (Ν. 4412/2016).
- 15) Παλιού Π., Η Αρχή του ανταγωνισμού στην ενωσιακή ρύθμιση των δημοσίων συμβάσεων.
- 16) Timothy J. Muris, (1981) «Opportunistic Behavior and the Law of Contracts», 65 Minnesota Law Review 521.
- 17) Παπαστερίου Δ. Κλαβανίδου, (2008), Δίκαιο της Δικαιοπραξίας.
- 18) Θοδωρής Πελαγίδης – Μιχάλης Μητρόπουλος (2006) Ανάλυση της Ελληνικής Οικονομίας. Η προσδοθηρία και οι Μεταρρυθμίσεις.
- 19) Πολυζώης Σταύρος, Δημόσιες Συμβάσεις στο Ευρωπαϊκό – Ελληνικό Δίκαιο.
- 20) Ράϊκος Δ., (2014) Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων.

- 21) Σοφιαλίδης Α., (2007) Ασφαλιστικά Μέτρα στις Δημόσιες Συμβάσεις.
- 22) Σπηλιωτόπουλος Ε., (2007) Διοικητικό Δίκαιο.
- 23) Ελένη Τροβά – Παναγιώτης Σκουρής, (2009) Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων.
- 24) Ασπασία Τσαούση (2013) Δίκαιο και Συνεργατικότητα – Μια νέα προσέγγιση στην κοινωνιολογία του Δικαίου.
- 25) Lon L. Fuller & William R. Perdue, Jr., «The Reliance Interest in Contract Damages» [1ο μέρος: 46 Yale Law Journal 52 (1936), 2ο μέρος: 46 Yale Law Journal 373 (1937)].
- 26) Andrew Heywood (2014), Εισαγωγή στην πολιτική.
- 27) Αριστείδης Χατζής, (2012) Υπό δημοσίευση στο συλλογικό τόμο Ο Ρόλος της Δικαιοσύνης στην Άσκηση της Επιχειρηματικής Δραστηριότητας, Νομική Βιβλιοθήκη.
- 28) Αριστείδης Χατζής, Το δίκαιο ως εργαλείο μείωσης του κόστους των συναλλαγών. Το θεώρημα του Coase και η οικονομική ανάλυση του δικαίου. 2^ο πανελλήνιο Επιστημονικό Συνέδριο Νομικής Τεκμηρίωσης Κοινωνικοοικονομικών Θεμάτων, 8-9 Απριλίου 2011, Καβάλα.
- 29) Αριστείδης Χατζής σημειώσεις του Δίκαιο και Οικονομικά (<https://www.electricallab.gr/e-yliko/2015-12-05-17-43-02-1/994-dikaio-oikonomika-simeioseis-sel-145/file>)
- 30) Νομικό Βήμα, 2003, ΟλΑΠ 33/2002.
- 31) Νόμος Δημοσίευση αποφάσεων και νομοθεσίας
- 32) Παράρτημα I Προσάρτημα A' Οδηγία 2014/24/ΕΕ.
- 33) *Carlill v Carbolic Smoke Ball Company* [1893] 1 QB 256 (https://en.wikipedia.org/wiki/Meeting_of_the_minds).
- 34) <https://definitions.uslegal.com/m/meeting-of-the-minds>.
- 35) <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15430/attachments/1/translations/.../native>.
- 36) http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-94-3_el.htm.
- 37) <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88644&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=45825>.
- 38) Υπόθεση C-87/94, δημοσίευση <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=99647&pageIndex=0&doclang=EL&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=60814>.
- 39) <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=55648&pageIndex=0&doclang=EL&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=66349>.
- 40) <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=95165&pageIndex=0&doclang=EL&mod e=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=67720>.

- 41) <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=48062&pageIndex=0&doctlang=EL&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=70154>.
- 42) C-92/00 δημοσίευση
<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47427&pageIndex=0&doctlang=EL&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=89894>.
- 43) <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=55648&pageIndex=0&doctlang=EL&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=66349>.
- 44) Υπόθεση C-87/94, δημοσίευση:
<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d501a2c4e421174fda8dc5a30c7055ac8c.e34KaziLc3eQc40LaxqMbN4PaNuKe0?text=&docid=99647&pageIndex=0&doctlang=EL&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=189479>.
- 45) απόφαση C-454/06 Δημοσίευση
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=69189&pageIndex=0&doctlang=EL&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=1048711>.
- 46) Υπόθεση C-18/88, δημοσίευση
<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=95900&pageIndex=0&doctlang=EL&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=201225>.
- 47) <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5971990d6fd014463b4ca8e1eaea161eb.e34KaziLc3eQc40LaxqMbN4PaNuKe0?text=&docid=100519&pageIndex=0&doctlang=EL&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=850858>.
- 48) Αιτιολογική Έκθεση δημοσιευμένη
<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f43-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/m-stir-olo-1.pdf>.
- 49) <https://reference.findlaw.com/lawandeconomics/8500-corruption.pdf>.
- 50) <https://eclass.uoa.gr/modues/document/file.php/ECON362/thesmiki.pdf>.
- 51) Transparency International, Annual Report 2010. Berlin: Transparency International, 2011
- 52) Corruption Perception Index 2011. Berlin Transparency International, 2011.
- 53) The 2011 Legatum Prosperity Index: An Inquiry into Global Wealth and Wellbeing. London: Legatum Institute, 2011.
- 54) Index of Economic Freedom 2012. Washington/New York: Heritage Foundation and Wall Street Journal.
- 55) Editorial: The Greek Economy Explained, Wall Street Journal, May 7, 2010.
- 56) European Commission, by PwC London Economics and Ecorys, Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. March 2011.

- 57) European Commission 2014.
- 58) European Commission, Staff Working Document, 2010.
- 59) Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011). Πράσινες αγορές - Εγχειρίδιο για τις πράσινες δημόσιες συμβάσεις - 2η έκδοση.

