

3.2024

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

**Δημόσιες συμβάσεις:
Τι άλλαξε στο ρυθμιστικό
πλαίσιο και τη διοικητική
πρακτική μετά την
αναθεώρηση του
ν. 4412/2016**

Σπύρος Βλαχόπουλος, Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος

Μάρτιος 2024

Ομάδα Έργου

Σπύρος Βλαχόπουλος

Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος

Καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης
και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ

Ευχαριστίες

Θα θέλαμε να ευχαριστήσουμε τα στελέχη της διαΝΕΟσις που μας κάλεσαν να επικαιροποιήσουμε τη μελέτη του 2020 για τις δημόσιες συμβάσεις, τους Σέργιο Λαμπρόπουλο και Κωνσταντίνο Καλλέργη, αντιστοίχως Πρόεδρο και Γενικό Γραμματέα του Διοικητικού Συμβουλίου του Εθνικού Συμβουλίου Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών (ΕΣΒΥΚ), για τη χρήσιμη συζήτηση που είχαμε μαζί τους, καθώς επίσης και τον δικηγόρο Λεωνίδα Φιλόπουλο για τις καίριες παρατηρήσεις του.

Πίνακας περιεχομένων

Συνομογραφίες	4
Περίληψη	5
I. Εισαγωγή	6
II. Η αναγκαιότητα αλλαγής των διατάξεων του ν. 4412/2016	8
III. Οι αλλαγές που επέφεραν οι νέες ρυθμίσεις του ν. 4782/2021	10
Α. Απλούστευση και εξορθολογισμός των διαδικασιών ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων.....	10
Β. Απλοποίηση των διαδικασιών στις δημόσιες συμβάσεις μικρής οικονομικής αξίας.....	15
Γ. Αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρουν οι νέες τεχνολογίες.....	17
Δ. Αντιμετώπιση των προβλημάτων υποστελέχωσης των τεχνικών υπηρεσιών των αναθετουσών αρχών.....	18
Ε. Βελτίωση του συστήματος δικαστικής προστασίας.....	19
IV. Η συγχώνευση της «Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών» στην «Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων» με τον ν. 4912/2022	20
V. Συμπεράσματα	21
Βιβλιογραφικές παραπομπές	23

Συνομογραφίες

ΑΕΠΠ	Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών
άρθ.	Άρθρο
ΕΑΔΗΣΥ	Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΑΑΔΗΣΥ	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΣΒΥΚ	Εθνικό Συμβούλιο Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών
ΕΣΗΔΗΣ	Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΣΤΕΠ-ΤΙΜ-ΤΕΜ	Ενιαίο Σύστημα Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Τεχνικών Έργων και Μελετών
ΗΣΠΚΣΠΤΕ	Ηλεκτρονικό Σύστημα Προσδιορισμού Κόστους Συντελεστών Παραγωγής Τεχνικών Έργων
ΙΦΕ	Ιδιωτικοί Φορείς Επίβλεψης
ΚΗΜΔΗΣ	Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
Ν./ν.	Νόμος/νόμος
παράγρ.	παράγραφος
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕΣΕΔΕ	Πανελλήνια Ένωση Συνδέσμων Εργοληπτών Δημοσίων Έργων
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

Περίληψη

Στο κείμενο αυτό επικαιροποιούμε την ανάλυσή μας για τον ν. 4412/2016 για τις δημόσιες συμβάσεις και εστιάζουμε στις ρυθμίσεις του ν. 4782/2021, ο οποίος τροποποίησε σε μεγάλη έκταση τον προηγούμενο. Αναγνωρίζουμε τις βελτιώσεις που ο νεότερος νόμος επέφερε, ιδίως σε θέματα απλούστευσης και εξορθολογισμού των διαδικασιών ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, απλοποίησης των διαδικασιών όσον αφορά συμβάσεις μικρής οικονομικής αξίας, αξιοποίησης νέων τεχνολογιών, καθώς και οργάνωσης των εμπλεκόμενων ανεξάρτητων αρχών. Μία από τις σημαντικές καινοτομίες υπήρξε και η συγχώνευση της ΕΑΑΔΗΣΥ (Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων) με την ΑΕΠΠ (Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών) στην ενιαία πλέον ΕΑΔΗΣΥ (Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων), η οποία ανέλαβε τις αρμοδιότητες και των δύο αρχών.

Παρά τις βελτιώσεις, επισημαίνουμε προβλήματα εφαρμογής του νέου ρυθμιστικού πλαισίου και αναδεικνύουμε χρόνια προβλήματα ως προς τη στελέχωση των αρμόδιων υπηρεσιών και τη δικαστική προστασία, καθώς και προβλήματα διοικητικής κουλτούρας. Ένα από τα κύρια προβλήματα που παραμένει έως σήμερα είναι η έλλειψη ουσιαστικής «προτυποποίησης» των προδιαγραφών των διαγωνισμών δημοσίων συμβάσεων, ώστε να διασφαλίζεται ήδη από το στάδιο των διακηρύξεων η ίση μεταχείριση των οικονομικών φορέων που επιθυμούν να συμμετάσχουν στη διαγωνιστική διαδικασία. Συνοπτικά, υπάρχει πρόοδος ως προς το ρυθμιστικό πλαίσιο, αλλά παραμένουν προβλήματα που απαιτούν περαιτέρω ενεργοποίηση της Πολιτείας.

I. Εισαγωγή

Την υπέρβαση της οικονομικής κρίσης της περασμένης δεκαετίας διαδέχθηκαν νέες προκλήσεις, όπως η πανδημία του κορονοϊού, υβριδικές απειλές στα σύνορα της χώρας και φυσικές καταστροφές. Οι προκλήσεις απαίτησαν γρήγορες και συνδυασμένες αντιδράσεις από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα. Παράλληλα, οι προοπτικές οικονομικής ανάπτυξης της χώρας, ενδυναμωμένες από την οικονομική στήριξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΣΠΑ, Ταμείο Ανάκαμψης) στηρίχθηκαν στην ενεργό εμπλοκή όχι μόνο δημόσιων, αλλά και ιδιωτικών φορέων. Κατά τούτο, οι δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών, μελετών, τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών ήταν και παραμένουν κρίσιμο εργαλείο αντιμετώπισης όλων αυτών των νέων προκλήσεων. Το ρυθμιστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, δηλαδή ο ν. 4412/2016, αποτέλεσε τομή στη σχετική νομοθεσία της χώρας, αλλά, αφού δοκιμάστηκε στην πράξη, τροποποιήθηκε κατά μεγάλο μέρος από τον ν. 4782/2021.

Πώς έχει σήμερα, τρία χρόνια μετά την ψήφιση του παραπάνω νόμου, το καθεστώς της ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων; Αυτό είναι το ερώτημα το οποίο απαντάμε με τη σύντομη αυτή παρέμβασή μας, επικαιροποιώντας συνοπτικά τη μελέτη την οποία είχαμε συντάξει μαζί με τους Γιώργο Θ. Ζώνη και Λεωνίδα Φιλόπουλο, για λογαριασμό της διαΝΕΟσις προ τετραετίας (Σωτηρόπουλος κ.ά., 2020).

Στο υπόλοιπο αυτού του κειμένου εξετάζουμε την αναγκαιότητα αλλαγής των διατάξεων του ν. 4412/2016, παραθέτουμε και αναλύουμε τις σημαντικότερες αλλαγές που επέφερε ο ν. 4782/2021, φωτίζοντας τα σημεία στα οποία παρατηρούνται δυσλειτουργίες. Συγκεκριμένα, σχολιάζουμε τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των εξής εξελίξεων στο ρυθμιστικό πλαίσιο: απλούστευση και εξορθολογισμός των διαδικασιών ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, απλοποίηση των διαδικασιών όσον αφορά συμβάσεις μικρής οικονομικής αξίας, αξιοποίηση νέων τεχνολογιών, αντιμετώπιση της υποστελέχωσης των εμπλεκόμενων υπηρεσιών, βελτίωση της δικαστικής προστασίας, και τέλος οργανωτική συγχώνευση δύο ανεξάρτητων αρχών με ρόλο στις δημόσιες συμβάσεις.

Στα συμπεράσματά μας, εξηγούμε ότι παρά τις εμφανείς βελτιώσεις που έχουν λάβει χώρα, παραμένουν προβλήματα προς αντιμετώπιση, τα οποία συνδέονται όχι μόνο με τυχόν νομοθετικές ατέλειες, αλλά και με την ατελή εφαρμογή υφιστάμενων νομοθετικών διατάξεων, καθώς και το οικονομικό και διοικητικό περιβάλλον μέσα στο οποίο εφαρμόζονται οι ρυθμίσεις. Στο πλαίσιο αυτό, απαιτούνται διαρκείς προσαρμογές για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

II. Η αναγκαιότητα αλλαγής των διατάξεων του ν. 4412/2016

Μέσα από τη μελέτη της διαΝΕΟσις του Νοεμβρίου 2020 προκύπτει ότι ο ν. 4412/2016 σε γενικές γραμμές βελτίωσε το νομικό καθεστώς της ανάθεσης και της εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων. Όπως, όμως, κάθε νόμος, έτσι και ο ν. 4412/2016 δοκιμάστηκε στην πράξη, η οποία ανέδειξε και τα αρνητικά του σημεία που έχρηζαν διορθωτικής παρέμβασης. Εξάλλου, και όπως τονιζόταν –ίσως και με έναν «προφητικό» χαρακτήρα στη μελέτη, «το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί ένα πολύ δυναμικό κλάδο του δικαίου που θα πρέπει να προσαρμόζεται στις συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες. Η ρευστότητα αυτή οφείλεται σε διάφορους λόγους. Πρώτα απ' όλα στις τεχνολογικές εξελίξεις [...]. Πέρα όμως από αυτό, οι γενικότερες δικαιοπολιτικές εξελίξεις επηρεάζουν ριζικά το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. [...] Η ρευστότητα του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων αντανακλάται και σε επίπεδο δικαστηριακής πράξης». Πράγματι, και όσον αφορά τις τεχνολογικές εξελίξεις, θα μπορούσε κανείς να επισημάνει την ολοένα και αυξανόμενη χρήση εφαρμογών τεχνητής νοημοσύνης. Εξάλλου και όσον αφορά τις γενικότερες δικαιοπολιτικές εξελίξεις, είναι λ.χ. προφανές ότι και ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων έχει επηρεαστεί τόσο θετικά (από τη χαλάρωση των μέτρων που λήφθηκαν για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης και της κρίσης της πανδημίας), όσο και αρνητικά (από την άνοδο των τιμών πρώτων υλών και εισαγόμενων υλικών λόγω του πολέμου στην Ουκρανία και της ενεργειακής κρίσης). Ομοίως, η ρευστότητα του δικαίου των δημοσίων έργων αντανακλάται και σε επίπεδο δικαστηριακής πράξης, όπως προκύπτει ενδεικτικά από την κυμαινόμενη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σε ορισμένα θέματα ή με την παραπομπή ζητημάτων στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, πέντε περίπου χρόνια μετά τη δημοσίευση του ν. 4412/2016, κατέστη αναγκαία η ψήφιση του ν. 4782/2021, ο οποίος, χωρίς να αναιρέσει την «αρχιτεκτονική» και τα βασικά χαρακτηριστικά του ν. 4412/2016, επέφερε πολλές και ουσιώδεις τροποποιήσεις στο περιεχόμενο των διατάξεών του.

Η εισηγητική έκθεση του ν. 4782/2021 είναι ιδιαίτερα διαφωτιστική στο σημείο αυτό: «Ο ν. 4412/2016 παρουσιάζει πλήθος προβλημάτων που έχουν επισημανθεί από τις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς. Η προσπάθεια για την αντιμετώπισή τους, έως σήμερα, υπήρξε αποσπασματική και, σε αρκετές περιπτώσεις, μη επαρκής. Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός

ότι οι διατάξεις του ν. 4412/2016 έχουν επιμέρους τροποποιηθεί πάνω από 300 φορές. Παράλληλα, οι διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα χαρακτηρίζονται από αναποτελεσματικότητα, με μεγάλους χρόνους υλοποίησης, με μακροχρόνιες δικαστικές και προδικαστικές διαδικασίες και χαμηλή ποιότητα προμηθειών κυρίως λόγω της, σχεδόν αποκλειστικής, χρήσης του κριτηρίου ανάθεσης της χαμηλότερης τιμής απόκτησης των αγαθών, υπηρεσιών και έργων. Ωστόσο, η σημερινή οικονομική συγκυρία οδήγησε στην ανάγκη για αύξηση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προετοιμασίας, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, προκειμένου οι σχετικές διαδικασίες να επιταχυνθούν, με παράλληλη βελτίωση της ποιότητας των αγαθών, υπηρεσιών και έργων που προμηθεύεται το Δημόσιο και χωρίς να γίνονται εκπτώσεις σε όρους διαφάνειας και ακεραιότητας».

Ως σκοπό του, ο ν. 4782/2021 καταγράφει «την απλοποίηση και διασαφήνιση των διατάξεων, τη μείωση της γραφειοκρατίας, την αύξηση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, την επέκταση της χρήσης των ηλεκτρονικών εργαλείων (e-procurement), την αύξηση της συμμετοχής των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και την αντιμετώπιση παθογενειών, όπως το ζήτημα των υπερβολικά χαμηλών προσφορών και η υπερβολική προσκόλληση στην τυπικότητα έναντι της ουσίας των προσφορών».

Τα αριθμητικά δεδομένα που παρατίθενται αμέσως κατωτέρω προδίδουν το μέγεθος των αλλαγών που επέφερε ο ν. 4782/2021. Ο νέος νόμος επέφερε τροποποιήσεις και αντικαταστάσεις σε 130 άρθρα του προηγούμενου νόμου (4412/2016), προσθήκες σε 24 άρθρα αυτού και καταργήσεις σε 11 άρθρα του. Δηλαδή, το νέο νομοθέτημα (4782/2021) παρενέβη στο 50% περίπου του προηγούμενου νομοθετήματος (4412/2016) (Ρόβλιας, 2021).

Τροποποιήσεις του ρυθμιστικού πλαισίου έλαβαν χώρα και μετά τον Μάρτιο του 2021, όταν δημοσιεύτηκε ο ν. 4782/2021, χωρίς ο αριθμός τους να φτάσει τις εκατοντάδες τροποποιήσεις που είχε υποστεί ο ν. 4412/2016 μεταξύ των ετών 2016-2021. Συγκεκριμένα, από τον Μάρτιο του 2021 έως τον Μάιο του 2023 (τελευταία ενημέρωση) είχαν θεσπιστεί συνολικά 36 τροποποιήσεις (ΕΑΑΔΗΣΥ, 2023).

III. Οι αλλαγές που επέφεραν οι νέες ρυθμίσεις του ν. 4782/2021

Οι κυριότερες αλλαγές που επέφεραν οι διατάξεις του ν. 4782/2021 μπορούν να ταξινομηθούν στις ακόλουθες κατηγορίες:

A. Απλούστευση και εξορθολογισμός των διαδικασιών ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων

Στο πλαίσιο αυτό:

- Επεκτάθηκε σε δύο χρόνια ο χρονικός ορίζοντας του προγραμματισμού των κεντρικών δραστηριοτήτων αγορών που διενεργούνται από Εθνικές Κεντρικές Αρχές Αγορών. Η θετική αυτή εξέλιξη φαίνεται ότι δεν έχει αξιοποιηθεί στην πράξη και δεν έχει συνοδευτεί από συστηματικό και μακροχρόνιο προγραμματισμό έργων σε εθνική εμβέλεια. Για παράδειγμα, λόγω της έλλειψης ενός εθνικού, μακροχρόνιου και στρατηγικού σχεδιασμού, η σειρά με την οποία προσδιορίζονται χρονικά τα έργα δεν εκπληρώνει πάντοτε ένα σαφές, ορθολογικό κριτήριο.
- Ενισχύθηκε το εργαλείο των προκαταρκτικών διαβουλεύσεων με την αγορά για διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων υψηλής εκτιμώμενης αξίας. Αυτό είναι κάτι πολύ σημαντικό γιατί, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4782/2021, η «διενέργεια προκαταρκτικών διαβουλεύσεων βελτιώνει τη διαδικασία ανάθεσης σύμβασης σε όρους αρτιότητας των τεχνικών προδιαγραφών και των τευχών διαδικασίας ανάθεσης, ενώ παράλληλα εξασφαλίζει τη διαφανή δράση των αναθετουσών αρχών και ενισχύει τη συμμετοχή και τον ανταγωνισμό των οικονομικών φορέων που δραστηριοποιούνται στην αγορά». Ωστόσο, οι προκαταρκτικές διαβουλεύσεις δεν είναι υποχρεωτικές και δεν είναι τεκμηριωμένες. Στην πράξη, δεν γίνονται συστηματικά προκαταρκτικές μελέτες με σχεδιασμό του στόχου ενός έργου και σχετική ανάλυση κόστους-οφέλους. Ενώ, δηλαδή, η Πολιτεία αναγνωρίζει τη σημασία τέτοιων διαβουλεύσεων για τη βελτίωση των τευχών δημοπράτησης, δεν έχει γίνει ακόμα κοινή συνείδηση όλων των εμπλεκόμενων φορέων η ανάγκη στρατηγικού σχεδιασμού των έργων, στο πλαίσιο του εθνικού προγραμματισμού που αναφέρθηκε παραπάνω.

- Εισήχθη υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής για έργα εκτιμώμενης αξίας άνω του € 1 εκατ. να αναρτά τη μελέτη κατασκευής του έργου τουλάχιστον 15 ημέρες πριν από τη διενέργεια του διαγωνισμού. Έτσι, δίνεται η δυνατότητα στους υποψηφίους του διαγωνισμού να έχουν επαρκή χρόνο να μελετήσουν το έργο και να αποφασίσουν αν θα συμμετάσχουν ή να διατυπώσουν, πριν από τη συμμετοχή τους, τις απόψεις τους.
- Προβλέφθηκε εναλλακτικός μαθηματικός τύπος προσδιορισμού της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, βάσει της βέλτιστης σχέσης ποιότητας - τιμής, για τις συμβάσεις γενικών υπηρεσιών, ο οποίος είχε συμπεριληφθεί και στα υποδείγματα διακηρύξεων γενικών υπηρεσιών της ΕΑΑΔΗΣΥ. Ωστόσο, τα χρήσιμα, πράγματι, υποδείγματα διακηρύξεων δεν έχουν συνοδευτεί από ένα πρόσθετο εργαλείο διαφάνειας. Αυτό θα ήταν η κατάρτιση Πρότυπων Τευχών ανά ευρεία κατηγορία έργων, ώστε να προλαμβάνονται τυχόν αποπειρες για παρείσφρηση των λεγόμενων «φωτογραφικών» διατάξεων, π.χ. σε τεύχη δημοπράτησης.
- Αναμορφώθηκε το ρυθμιστικό πλαίσιο για την αντιμετώπιση των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών. Πρόκειται για ένα πολύ σοβαρό ζήτημα, το οποίο οδηγεί σε υποκοστολογημένες προσφορές με συνακόλουθη αδυναμία ολοκλήρωσης του έργου και εμφάνισης σοβαρών ποιοτικών προβλημάτων, ενώ παράλληλα διογκώνει και το φαινόμενο των συμπληρωματικών συμβάσεων. Στο πλαίσιο αυτό, ο οικονομικός φορέας υποχρεούται, μετά από πρόσκληση της αναθέτουσας αρχής, να υποβάλει έγγραφες εξηγήσεις. Τυχόν δε άρνησή του επάγεται την κήρυξη της προσφοράς του ως απαράδεκτης και επίσης επιφέρει την κατάπτωση της εγγυητικής επιστολής συμμετοχής.

Ενώ η ανωτέρω ρύθμιση αποτελεί πρόοδο σε σχέση με το παρελθόν, στην πράξη τα τυχόν θετικά αποτελέσματα δεν είναι εμφανή. Οι οικονομικοί φορείς εξακολουθούν, συχνά, να υποβάλουν πολύ χαμηλές προσφορές. Συμβαίνει οι υποψήφιοι ανάδοχοι να τις αιτιολογούν με έγγραφες εξηγήσεις οι οποίες στη συνέχεια ενσωματώνονται στις συμβάσεις που υπογράφουν με τις αναθέτουσες αρχές. Έτσι, αφενός μεν προστίθεται διοικητική ύλη για τις αναθέτουσες αρχές και τους υποψήφιους αναδόχους, αφετέρου συνεχίζεται το φαινόμενο των υπερβολικών εκπτώσεων που οι υποψήφιοι ανάδοχοι προτείνουν επί της τιμής που η αναθέτουσα αρχή θεωρεί εύλογη.

- Αναμορφώθηκε το καθεστώς της αξιολόγησης των προσφορών, με μια σειρά από ειδικότερες ρυθμίσεις.

- Ρυθμίστηκε εκ νέου το πολύ σοβαρό ζήτημα της εκ των υστέρων συμπλήρωσης στοιχείων της προσφοράς εκ μέρους των διαγωνιζόμενων. Σκοπός των νέων διατάξεων είναι ο περιορισμός των αδικαιολόγητων αποκλεισμών των οικονομικών φορέων για αυστηρά τυπικούς λόγους, ενώ πληρούνται κατ' ουσίαν οι προϋποθέσεις συμμετοχής τους. Προβλέπεται ειδικότερα ότι οι αναθέτουσες αρχές, τηρώντας τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, μπορούν να ζητούν από τους οικονομικούς φορείς να αποσαφηνίζουν ή να ολοκληρώνουν τις σχετικές πληροφορίες εντός ορισμένης προθεσμίας. Όπως τονίζεται χαρακτηριστικά στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4782/2021, η τροποποίηση αυτή κρίθηκε «αναγκαία χάριν της ανάπτυξης του ευρύτερου δυνατού υγιούς ανταγωνισμού, της κάμψης της τυπολατρίας και του φορμαλισμού και της διευκόλυνσης της πρόσβασης των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις, προς όφελος της επιτυχούς έκβασης των διαγωνιστικών διαδικασιών και της καλύτερης εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος. Με τη νέα διατύπωση του άρθρου 102, η αναθέτουσα αρχή δύναται να ζητήσει να διορθωθούν ή να συμπληρωθούν σε επιμέρους σημεία τα στοιχεία που περιλαμβάνονται σε ένα φάκελο υποψηφιότητας, αρκεί να μην τροποποιείται η προσφορά του οικονομικού φορέα με τέτοιο τρόπο ώστε να του δίνεται αθέμιτο πλεονέκτημα έναντι των λοιπών συμμετεχόντων στη διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης».
- Ορίστηκε ότι σε διαδικασίες ανάθεσης δημόσιας σύμβασης προμηθειών ή γενικών υπηρεσιών, η αναθέτουσα αρχή, υπό προϋποθέσεις και με ειδική αιτιολογία, μπορεί να κατακυρώσει τη σύμβαση για ολόκληρη, ή μεγαλύτερη, ή μικρότερη ποσότητα αγαθών ή παρεχόμενων υπηρεσιών, και ειδικότερα για ποσοστό από το 80% μέχρι και το 120% της αρχικής ποσότητας αγαθών ή παρεχόμενων υπηρεσιών.
- Θεσμοθετήθηκε η ίδρυση Ενιαίου Συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Τεχνικών Έργων και Μελετών (ΕΣΤΕΠ-ΤΙΜ-ΤΕΜ) και Ηλεκτρονικού Συστήματος Προσδιορισμού Κόστους Συντελεστών Παραγωγής Τεχνικών Έργων (ΗΣΠΚΣΠΤΕ). Στο θέμα αυτό, αποτελεί πρόοδο ότι έχει εκδοθεί η σχετική Υπουργική Απόφαση, η οποία αφορά τη σύσταση, οργάνωση και διοίκηση του αρμόδιου φορέα, δηλαδή ενός ΝΠΙΔ, μιας εταιρείας προδιαγραφών και τιμολόγησης για το ΕΣΤΕΠ-ΤΙΜ-ΤΕΜ και το ΗΣΠΚΣΠΤΕ (ΚΥΑ αρ. 60, 7—4-2022, ΦΕΚ 1703, τευχ. Β). Πρόκειται για ένα όργανο που με την τεχνογνωσία του και την ειδικεισή του μπορεί να βοηθήσει αποφασιστικά στη θέσπιση ενιαίων προδιαγραφών προς τον σκοπό της ασφάλειας του δικαίου και της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων. Αυτό προκύπτει ήδη από τις αρμοδιότητες του εν λόγω νομικού προσώπου, όπως αυτές περιγράφονται στην ως άνω ΥΑ:

«Κύριος σκοπός της εταιρείας είναι η έρευνα και μελέτη των θεμάτων που έχουν σχέση με τον σχεδιασμό, το κόστος, την παραγωγικότητα και ποιότητα των τεχνικών έργων και μελετών, μέσω της ανάπτυξης, λειτουργίας, διαρκούς ενημέρωσης και υποστήριξης του Ενιαίου Συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Τεχνικών Έργων και Μελετών (ΕΣΤΕΠ ΤΙΜ-ΤΕΜ), το οποίο αποτελεί σύνολο εναρμονισμένων αρχών, κανόνων, μεθόδων και εργαλείων που υποστηρίζουν, μέσω του διαδικτύου, τον προγραμματισμό, σχεδιασμό, κατασκευή και λειτουργία των τεχνικών έργων. 1. Για την εκπλήρωση των σκοπών της έχει τις εξής αρμοδιότητες: 1.1 Την έρευνα και μελέτη για την παραγωγή υλικών και προϊόντων κατασκευής, την κοστολόγησή τους, τις μεθόδους κατασκευής, την ποιοτική και ποσοτική επάρκεια του διαθέσιμου δυναμικού των μέσων στις κατασκευές. 1.2 Τη σύνταξη Ενιαίων Τεχνικών Προδιαγραφών. 1.3 Τη σύνταξη μεθοδολογιών για την επικαιροποίηση των προϋπολογισμών δημοπράτησης των έργων. 1.4 Τη σύνταξη μεθοδολογιών υπολογισμού δαπανών που περιλαμβάνονται στις αναλύσεις τιμών των τεχνικών έργων. 1.5 Τη σύνταξη μεθοδολογίας για την αναθεώρηση των συμβατικών τιμών μονάδας εκτέλεσης εργασιών. 1.6 Τη σύνταξη μεθοδολογιών και ορισμών για την τυποποιημένη δομή και ψηφιακή απεικόνιση στο διαδίκτυο των αναλύσεων τιμών και προϋπολογισμών μελέτης και οικονομικής προσφοράς, συμβατής με τεχνολογία BIM (Building Information Modelling)».

Ωστόσο, στην πράξη, το νέο αυτό νομικό πρόσωπο δεν έχει συσταθεί, καθώς δεν έχουν οριστεί από τις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες τα μέλη της διοίκησής του. Επιπροσθέτως, συνδικαλιστικοί φορείς, όπως η Πανελλήνια Ένωση Συνδέσμων Εργοληπτών Δημοσίων Έργων (ΠΕΣΣΕΔΕ) εξέφρασαν (στις 28.09.2023) αντιρρήσεις για το καταστατικό του νομικού προσώπου και τη μη εκπροσώπηση της εν λόγω Ένωσης στη Γενική Συνέλευση και στο Διοικητικό Συμβούλιο του νομικού προσώπου (ΠΕΣΣΕΔΕ, 2023).

Για τον εξορθολογισμό των διαδικασιών, με το άρθρο 218 του ν. 4782/2021, δόθηκε ευρεία ευχέρεια σε δύο Υπουργούς (Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Περιβάλλοντος και Ενέργειας) να καθορίζουν, με έκδοση ΠΔ, ορισμένες περιοχές υποπροστασίας για ήπια αναπτυξιακά έργα. Το ίδιο ισχύει και για τους ειδικούς κανόνες άσκησης δραστηριοτήτων ή υλοποίησης τεχνικών έργων (άρθ. 218, παράγρ. 1).

Για το άρθρο αυτό, στη συζήτηση του νομοσχεδίου στην Ολομέλεια της Βουλής (Μάρτιος 2021), υπήρξαν αντιρρήσεις βουλευτών και κομμάτων (Πρακτικά Βουλής, Ολομέλεια, Συνεδρίαση 4 Μαρτίου 2021). Την ίδια περίοδο, δώδεκα ελληνικές περιβαλλοντικές οργανώσεις απέστειλαν επιστολή στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Οι οργανώσεις θεωρούν ότι το εν λόγω άρθρο, που τελικά δεν άλλαξε παρά τη σχετική κριτική, θέτει σε κίνδυνο τη βιοποικιλότητα σε προστατευόμενες περιοχές Natura (Greenpeace,

2021). Θα φανεί τα επόμενα χρόνια, με βάση τις αποφάσεις των αρμόδιων Υπουργών, αν ο κίνδυνος είναι πραγματικός. Άλλωστε, και οι σχετικές Υπουργικές Αποφάσεις μπορούν να προσβληθούν δικαστικά, εφόσον προκύπτει ότι αυτές τυχόν παραβιάζουν το ενωσιακό δίκαιο όπως, π.χ., το άρθρο 6 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ (προστασία της βιοποικιλότητας και θέσπιση του ευρωπαϊκού δικτύου προστατευόμενων περιοχών Natura 2000) ή τη σχετική κείμενη εθνική νομοθεσία.

Μεγάλη διακριτική ευχέρεια δόθηκε επίσης, με το άρθρο 139 του ίδιου νόμου, σε τρεις Υπουργούς (Μεταφορών και Υποδομών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων και Ψηφιακής Διακυβέρνησης) να εκδίδουν περίπου 80 Υπουργικές Αποφάσεις, για την εφαρμογή του νόμου (Ρόβλιας, 2021). Έχει παρατηρηθεί ότι ο νόμος παρέχει εξουσιοδοτήσεις σε αρμόδιους Υπουργούς που δεν είναι ειδικές και ορισμένες, όπως απαιτείται από το άρθ. 42 παράγρ. 2 του Συντάγματος (Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, 2021, 21-22). Παράδειγμα είναι οι προβλεπόμενες εξουσιοδοτήσεις για περιβαλλοντικά θέματα του άρθ. 218 του ν. 4782/2021 που αναφέρθηκε παραπάνω. Άλλο παράδειγμα είναι η εξουσιοδότηση (παράγρ. 5 άρθ. 61 του ν. 4782/2021) προς τον Υπουργό Μεταφορών και Υποδομών να εκδώσει απόφαση για την πλήρη διαμόρφωση ενός «βαθμονομίου», ενός εργαλείου αξιολόγησης των τεχνικών εταιρειών που εκτελούν τεχνικά έργα (Ρόβλιας, 2021).

Για την απλούστευση των διαδικασιών, επίσης, κάμφθηκε παλαιότερη ρύθμιση, η οποία ίσως αύξανε τη διαφάνεια, αλλά δημιουργούσε μεγάλες καθυστερήσεις στην πορεία των έργων. Συγκεκριμένα, με τον προϊσχύσαντα ν. 4412/2016, η συμμετοχή υπαλλήλων της αναθέτουσας αρχής σε επιτροπές παρακολούθησης, παραλαβής έργων, γνωμοδοτικές και άλλες επιτροπές προβλεπόταν να γίνεται με ηλεκτρονική κλήρωση. Ο ν. 4782/2021 κατάργησε την κλήρωση. Προβλέπεται πλέον ότι τα μέλη των επιτροπών επιλέγονται από την αναθέτουσα αρχή (άρθ. 108 ν. 4782/2021).

Η νέα ρύθμιση, σε ορισμένες περιπτώσεις, πιθανόν αυξάνει τη δυσπιστία των αναδόχων των δημόσιων έργων ή των τρίτων που τυχόν παρακολουθούν τις σχέσεις αναθέτουσας αρχής και αναδόχων. Από την άλλη μεριά, όμως, η εμπειρία έδειξε ότι στις τριμελείς επιτροπές, όποτε αυτές συγκροτούνταν, δηλαδή με καθυστέρηση, κληρώνονταν να συμμετάσχουν υπάλληλοι από πολύ διαφορετικές οργανικές μονάδες της αναθέτουσας αρχής, χωρίς απαραίτητα να έχουν γνώση των σχετικών θεμάτων. Το αποτέλεσμα ήταν να προκύπτουν εμπόδια στη συνεργασία των υπαλλήλων που είχαν κληρωθεί ως μέλη επιτροπών και εντέλει επιβράδυνση του έργου των επιτροπών.

Η εύλογη τάση του νεότερου νόμου να απλουστεύει τις διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων έχει όμως οδηγήσει και σε προβληματικές επιλογές, ιδίως στο στάδιο ελέγχου της εκτέλεσης των συμβάσεων. Ως προς αυτό, με

βάση τον ν. 4782/2021 (άρθ. 139 ν. 4782/2021) προβλέπεται η επίβλεψη των ανατιθέμενων σε αναδόχους έργων από Ιδιωτικούς Φορείς Επίβλεψης (ΙΦΕ). Ενδεικτικά, προβλέπεται από τον νόμο ότι Υπουργικές Αποφάσεις καθορίζουν τη διαδικασία πρότασης, ορισμού και εγκατάστασης του ΙΦΕ στο έργο, καθώς και τα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις του ΙΦΕ.

Η εμπλοκή ιδιωτικών, αντί δημόσιων, φορέων στην επίβλεψη έργων που εκτελούν άλλοι ιδιώτες είχε προκαλέσει προβληματισμό ήδη κατά τη διαδικασία ψήφισης του νομοσχεδίου του ν. 4782/2021. Στη συζήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής (4 Μαρτίου 2021) είχε γίνει εκτεταμένη συζήτηση επ' αυτού, με εύλογες αντιρρήσεις βουλευτών.

Αφενός, κατά την εφαρμογή του ν. 4412/2106 είχε φανεί ότι πολλές αναθέτουσες αρχές (π.χ. Δήμοι) δεν έχουν την εμπειρογνομosύνη να επιβλέψουν ουσιαστικά τα έργα που αναθέτουν σε ιδιωτικούς φορείς. Αφετέρου, η νέα ρύθμιση για αυτό το ζήτημα εγείρει ζητήματα τα οποία ο νόμος αφήνει στη διακριτική ευχέρεια του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών. Στις προβληματικές διατάξεις περιλαμβάνεται η πρόβλεψη για αμοιβή του ελεγκτή (Ιδιωτικού Φορέα Επίβλεψης) από τον ελεγχόμενο (ιδιώτη ανάδοχο ενός έργου, βλ. άρθ. 57 παράγρ. 3-5 και άρθ. 139, παράγρ. 42 του ν. 4782/2021). Ο αμειβόμενος (από τον ανάδοχο του έργου) ΙΦΕ ασχολείται με ένα συγκεκριμένο έργο, όχι μια δέσμη παρόμοιων έργων, όπως θα ήταν πιο εύλογο να συμβαίνει, αν ο κύριος του έργου, δηλαδή η αναθέτουσα αρχή, αντί για τον ανάδοχο, ανέθετε σε κάποιον ΙΦΕ ένα σύνολο έργων προς επίβλεψη. Ο ιδιώτης επιβλέπων πρέπει, βέβαια, να είναι πιστοποιημένος με βάση όρους και διαδικασίες της σχετικής Υπουργικής Απόφασης. Εντούτοις, παραμένει το πρόβλημα ότι ο επιβλέπων ιδιώτης (δηλαδή ο ΙΦΕ) αμείβεται όχι από τον κύριο του έργου, ο οποίος τελικά θα το παραλάβει, αλλά από τον ιδιώτη ανάδοχο του έργου.

B. Απλοποίηση των διαδικασιών στις δημόσιες συμβάσεις μικρής οικονομικής αξίας

Στο πλαίσιο αυτό:

- Εισήχθη η έννοια των «δημοσίων συμβάσεων ήσσονος αξίας», με εκτιμώμενη αξία μέχρι € 2.500 (χωρίς ΦΠΑ), για τις οποίες προβλέφθηκε αυξημένη ευελιξία και ταχείες διαδικασίες ανάθεσης. Για τις συμβάσεις αυτές δεν απαιτείται η εφαρμογή διαδικασίας ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και ορίζεται ότι οι πληρωμές των σχετικών δαπανών μπορούν να εκτελούνται ως εξόφληση έναντι νόμιμων φορολογικών παραστατικών.
- Αυξήθηκε το χρηματικό όριο για την απευθείας ανάθεση από τα € 20.000 στα € 30.000 για τις συμβάσεις προμηθειών και γενικών

υπηρεσιών, και € 60.000 για τις συμβάσεις έργων και τις συμβάσεις των άρθρων 107-110 του ν. 4412/2016. Όπως σημειώνεται στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4782/2021, με τις τροποποιήσεις αυτές «επιδιώκεται η απλοποίηση της διαδικασίας για συμβάσεις μικρής αξίας μέχρι του ποσού των 30.000 ευρώ και μείωση του διοικητικού βάρους τόσο για τις αναθέτουσες αρχές όσο και τους οικονομικούς φορείς μέσω της χρονικής σύντμησης των σχετικών διαδικασιών. Οι εν λόγω τροποποιήσεις προωθούνται τηρουμένων των αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων, δεδομένου ότι με το άρθρο 120 προτείνεται η προηγούμενη από την ανάθεση της σύμβασης δημοσίευση της σχετικής πρόσκλησης η οποία δεν λάμβανε χώρα με τις υφιστάμενες διατάξεις».

- Προβλέφθηκε ότι η πρόσκληση υποβολής προσφοράς ειδικά σε συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών με εκτιμώμενη αξία άνω του ορίου των € 2.500 δύναται να απευθύνεται και σε έναν μόνο οικονομικό φορέα και αναρτάται στο ΚΗΜΔΗΣ τουλάχιστον 5 εργάσιμες ημέρες πριν από την κοινοποίηση της απόφασης ανάθεσης.
- Επιδιώχθηκε η σύντμηση του χρόνου για την ανάθεση των συμβάσεων κάτω από τα όρια της απευθείας ανάθεσης. Συγκεκριμένα, καταργήθηκαν οι προβλεπόμενες ενστάσεις και ενδικοφανείς προσφυγές για διαδικασίες απευθείας ανάθεσης και προβλέφθηκε δικαστική προστασία ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου της έδρας της αναθέτουσας αρχής. Το δικαστήριο αποφαινεται αμετακλήτως, χωρίς να επιτρέπεται η προηγούμενη άσκηση άλλης ειδικής ή ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής.
- Στη διάρκεια της κρίσης του κορονοϊού (2020-2022), εκ των πραγμάτων, οι αναθέτουσες αρχές προέβησαν σε μεγάλο αριθμό απευθείας αναθέσεων. Επρόκειτο κυρίως, αλλά όχι μόνο, για συμβάσεις προμηθειών. Τούτο ήταν απαραίτητο λόγω του επείγοντος χαρακτήρα των μέτρων. Επιδιωκόταν εύλογα η ανάσχεση της διάδοσης του θανατηφόρου ιού στον γενικό πληθυσμό, αλλά και η κάλυψη των έκτακτων αναγκών που προέκυψαν με τις αθρόες εισαγωγές ασθενών στα νοσοκομεία. Η υγειονομική κρίση κράτησε σχεδόν δύο χρόνια και αναπόφευκτα οι απευθείας αναθέσεις, πολλές από τις οποίες καλύφθηκαν από το άρθ. 128 του ν. 4782/2021, αντανakλούσαν τη μεγάλη διάρκεια μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης.

Ωστόσο, η τάση των απευθείας αναθέσεων παρατηρήθηκε και σε άλλους τομείς, πέραν του τομέα της δημόσιας υγείας, όπως στις προμήθειες που σχετίζονται με τον υλικοτεχνικό εξοπλισμό των δημοσίων υπηρεσιών. Ως προς αυτό, απαιτείται προσοχή ώστε να μην κάμπτεται στην πράξη το βελτιωμένο, σε αρκετή έκταση, ρυθμιστικό πλαίσιο για τις ανταγωνιστικές

διαδικασίες έργων, προμηθειών, μελετών, τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών. Πράγματι, οι κατά παρέκκλιση διαδικασίες δεν θα πρέπει να γίνουν μια «κανονικότητα», η οποία να δικαιολογεί την εξαίρεση από τις πάγιες διατάξεις και διαδικασίες. Η παρατήρηση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία ενόψει της κλιματικής αλλαγής και της ανάγκης αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών κινδύνων και των καταστροφικών φαινομένων. Όσο αναγκαίο είναι να χρησιμοποιηθούν ευέλικτες και αποτελεσματικές διαδικασίες για την αντιμετώπιση των ως άνω καταστάσεων, άλλο τόσο επιβεβλημένο είναι η εφαρμογή των εξαιρετικών διαδικασιών να περιοριστεί στο απολύτως αναγκαίο μέτρο και να μην γίνει ο κανόνας.

Αντί για την εκτεταμένη προσφυγή σε «κατά παρέκκλιση» διαδικασίες, θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν ακόμη περισσότερο σημαντικά εργαλεία που παρέχει η κείμενη νομοθεσία, όπως λ.χ. οι «συμβάσεις-πλαίσιο». Ακόμα και για την αντιμετώπιση θεμάτων που ανήκουν στον πυρήνα του δημοσίου συμφέροντος και στην αντιμετώπιση των φαινομένων της κλιματικής αλλαγής (π.χ. καθαρισμός ρεμάτων, αποκατάσταση βλαβών στο δίκτυο ύδρευσης), οι συμβάσεις-πλαίσιο θα μπορούσαν να αποδειχθούν εξαιρετικά αποτελεσματικές.

Σημειώνεται επίσης ότι οι αρμόδιες αναθέτουσες αρχές δεν παρέχουν επαρκή πληροφόρηση με τη μορφή τυποποιημένων στατιστικών στοιχείων για τα είδη των δημοσίων συμβάσεων, ανά τακτά χρονικά διαστήματα. Η εμπιστοσύνη πολιτών και επιχειρήσεων προς τις αναθέτουσες αρχές, την οποία ο νέος νόμος επιδιώκει να ενισχύσει, θα απαιτούσε πιο συστηματική και διαφανή πληροφόρηση για τις δημόσιες συμβάσεις κάθε είδους.

Γ. Αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρουν οι νέες τεχνολογίες

Στο πλαίσιο αυτό:

- Επεκτάθηκε η χρήση του εργαλείου του ηλεκτρονικού πλειστηριασμού.
- Επεκτάθηκε η υποχρεωτική χρήση των ηλεκτρονικών εργαλείων ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων σε όλες τις διαδικασίες με εκτιμώμενη αξία δαπάνης μεγαλύτερη των € 30.000.
- Κατέστη υποχρεωτική η ανάρτηση στο ΚΗΜΔΗΣ των στοιχείων των συμβάσεων αξίας άνω των € 2.500.
- Προβλέφθηκε η υποχρεωτική τήρηση και επικαιροποίηση ηλεκτρονικού φακέλου δημόσιας σύμβασης στο ΕΣΗΔΗΣ, όταν η διαδικασία ανάθεσης γίνεται μέσω του ΕΣΗΔΗΣ.

- Εισήχθη η δυνατότητα κατάρτισης και διαχείρισης Συστημάτων Ηλεκτρονικών Αγορών από τις Εθνικές Κεντρικές Αρχές Αγορών.
- Καταργήθηκε η επικοινωνία με τον ανάδοχο με το παρωχημένο πλέον μέσο της τηλεομοιοτυπίας.

Ενώ οι παραπάνω ρυθμίσεις συνιστούν προφανείς βελτιώσεις, στην πράξη συνεχίζονται ορισμένες πολύ παραδοσιακές διαδικασίες. Για παράδειγμα, οι αναθέτουσες αρχές εξακολουθούν να ζητούν από τους οικονομικούς φορείς λογαριασμούς σε έντυπη μορφή, προκειμένου να ξεκινήσει η διαδικασία ελέγχου και καταβολής των πληρωμών.

Δ. Αντιμετώπιση των προβλημάτων υποστελέχωσης των τεχνικών υπηρεσιών των αναθετουσών αρχών

Στο πλαίσιο αυτό:

- Προβλέφθηκε ότι αν οι αναθέτουσες αρχές κρίνουν ότι δεν διαθέτουν την απαραίτητη τεχνική επάρκεια ή ότι η τεχνική επάρκεια είναι ελλιπής, μπορούν να συνάψουν προγραμματικές συμβάσεις παροχής τεχνικών υπηρεσιών.
- Εισήχθη η (υπό προϋποθέσεις) δυνατότητα παροχής υπηρεσιών επίβλεψης και από πιστοποιημένους Ιδιωτικούς Οικονομικούς Φορείς (ΙΦΕ). Όπως τονίζεται χαρακτηριστικά στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4782/2021, «*παρέχεται η δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές χωρίς να υποστούν πάγια δημοσιονομικά κόστη, να επιτύχουν υψηλού επιπέδου επίβλεψη της πορείας ενός δημόσιου έργου με τη συμμετοχή οικονομικών φορέων του ιδιωτικού τομέα. Αντιμετωπίζονται παράλληλα οι δυσχέρειες στην επίβλεψη ενός έργου λόγω έλλειψης προσωπικού στις τεχνικές υπηρεσίες των αναθετουσών αρχών, είτε η επίβλεψη από εξειδικευμένους τεχνικούς που δεν διαθέτει η αναθέτουσα αρχή, ενώ συγχρόνως συνδράμει στο έργο της διευθύνουσας υπηρεσίας του έργου, που πλέον ασκεί ουσιωδώς τα εποπτικά και ελεγκτικά της καθήκοντα για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος*». Ωστόσο, όπως σημειώσαμε παραπάνω (υπό το στοιχείο IIIA αυτού του κειμένου), υπάρχει έντονος προβληματισμός για την επιλογή του νομοθέτη κατά την οποία έργα που εκτελούν ιδιώτες μπορούν να τεθούν υπό την επίβλεψη κυρίως άλλων ιδιωτών.
- Μεταβλήθηκε το σύστημα επαλήθευσης της πορείας κατασκευής του έργου από ελεγκτικό σε δηλωτικό. Με τον τρόπο αυτό, η διευθύνουσα υπηρεσία απαλλάσσεται από υποχρεώσεις που δεν μπορούσε να εκπληρώσει. Ταυτόχρονα, όμως, προβλέπονται και ασφαλιστικές δικλείδες, όπως η υποχρέωση της διευθύνουσας υπηρεσίας να

διενεργεί δειγματοληπτικούς ενδεικτικούς ελέγχους των υποβληθεισών επιμετρήσεων.

Ε. Βελτίωση του συστήματος δικαστικής προστασίας

Κατ' αρχάς, αναμορφώθηκε ριζικά το σύστημα εξέτασης των προδικαστικών προσφυγών ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ (προνουμένως ΑΕΠΠ), που αποτελεί δικονομική προϋπόθεση για όποιον θέλει στη συνέχεια να προσφύγει δικαστικά για πράξεις που σχετίζονται με την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων. Ριζικά αναμορφώθηκε επίσης και η διαδικασία ενώπιον των δικαστηρίων (κατά κανόνα Διοικητικά Εφετεία και κατ' εξαίρεση Συμβούλιο της Επικρατείας). Η κύρια καινοτομία συνίσταται όμως στο ότι, για λόγους δικονομικής απλοποίησης και επιτάχυνσης της διαδικασίας, σωρεύονται πλέον σε ενιαίο δικόγραφο η αίτηση αναστολής εκτέλεσης (προσωρινή δικαστική προστασία) και η αίτηση ακύρωσης (οριστική δικαστική προστασία).

Πρόκειται για μια θετική καινοτομία, αφού με τον τρόπο αυτό συντέμνεται ο χρόνος δικαστικής επίλυσης της διαφοράς. Εξάλλου, στη συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων, η απόφαση επί της αίτησης ακύρωσης επιβεβαιώνει το αποτέλεσμα της απόφασης επί της αίτησης αναστολής εκτέλεσης. Υπό τα δεδομένα αυτά, η εν λόγω καινοτομία θα μπορούσε να επεκταθεί και σε άλλες διαφορές ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, ιδίως όταν επιβάλλεται η ταχεία επίλυση τους.

Το ρυθμιστικό πλαίσιο προβλέπει και τη διαδικασία του φιλικού διακανονισμού. Ωστόσο, όπως και σε άλλους τομείς επίλυσης διαφορών στην Ελλάδα, ο φιλικός διακανονισμός δεν προτιμάται από τους εμπλεκόμενους. Υπάρχει δηλαδή μια διάχυτη δυσπιστία προς αυτή τη διαδικασία που θα απάλλασσε τη διοίκηση και τα δικαστήρια από πρόσθετο φόρτο. Είναι επομένως ανάγκη να εξεταστεί με προσοχή το πλαίσιο της «φιλικής» και εξωδικαστικής επίλυσης των διαφορών, με την παροχή κινήτρων και άλλων εργαλείων προς τους ενδιαφερόμενους να κάνουν χρήση της δυνατότητας αυτής. Ένα τέτοιο κίνητρο θα μπορούσε λ.χ. να είναι η διεύθυνση της διαδικασίας φιλικού διακανονισμού από ένα πρόσωπο κύρους και κοινής αποδοχής, όπως επίσης και η βράβευση/δημόσιος έπαινος από τους οικείους επαγγελματικούς κλάδους των εταιρειών που έκαναν τη μεγαλύτερη χρήση της δυνατότητας αυτής. Εναλλακτικά, μια άλλη λύση θα ήταν να υιοθετηθεί άλλη, προγενέστερη διαδικασία διαμεσολάβησης κατά το μοντέλο Alternative Dispute Resolution το οποίο ισχύει σε άλλες χώρες. Ο νομοθέτης θα μπορούσε να θεσμοθετήσει, για τον σκοπό αυτό, μια επιτροπή τεχνικών/εμπειρογνομώνων. Τα εμπλεκόμενα μέρη θα υπάγονταν με τη βούλησή τους σε αυτή τη διαδικασία, αλλά η απόφαση της επιτροπής θα ήταν δεσμευτική για αυτά.

IV. Η συγχώνευση της «Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών» στην «Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων» με τον ν. 4912/2022

Με τις διατάξεις του ν. 4912/2022 επήλθε και μία σημαντική οργανωτική αλλαγή. Η «Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών» συγχωνεύθηκε στην «Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων» (ΕΑΔΗΣΥ). Όπως τονίζεται χαρακτηριστικά στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4912/2022, με την αλλαγή αυτή «επιδιώκεται η δημιουργία μιας Ανεξάρτητης Ενιαίας Αρχής για το σύνολο των δημοσίων συμβάσεων, που θα προκύψει από τη συγχώνευση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) και της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ), αξιοποιώντας με τον βέλτιστο τρόπο το δυναμικό, την εμπειρία και την τεχνογνωσία των δύο αρχών, καθώς και η αποτελεσματικότερη άσκηση του ελέγχου της ορθής εφαρμογής του εθνικού και ενωσιακού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές, συμπεριλαμβανομένης της εξέτασης των προσφυγών που ασκούνται πριν από τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων». Πράγματι, η ταυτόχρονη ύπαρξη και λειτουργία δύο ανεξαρτήτων αρχών στον ίδιο τομέα των δημοσίων συμβάσεων παρουσίαζε τον εγγενή κίνδυνο της σύγκρουσης αρμοδιοτήτων και αντιφατικών κρίσεων επί των ίδιων ζητημάτων. Ούτως ή άλλως, δεν ήταν εύλογο η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων να μην ασκεί μία από τις κύριες αρμοδιότητές της στον τομέα αυτό, ήτοι την εξέταση των προδικαστικών προσφυγών. Και όλα αυτά πέρα βέβαια από το γεγονός ότι η παράλληλη λειτουργία δύο αρχών είχε ως συνέπεια την ανάγκη απασχόλησης μεγαλύτερου ανθρώπινου δυναμικού και αυξημένων δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού. Με τη συγχώνευση, δηλαδή, επέρχονται ωφέλιμες οικονομίες κλίμακας.

V. Συμπεράσματα

Με τις όποιες ατέλειες σε επιμέρους σημεία, η Ελλάδα διαθέτει σήμερα ένα πλήρες νομοθετικό καθεστώς που διέπει την ανάθεση και την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων. Όπως όμως συμβαίνει παντού, έτσι και στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, εκτός από το νομοθετικό πλαίσιο, υπάρχει και η πρακτική που υλοποιεί το νομοθετικό αυτό καθεστώς. Η ανάλυση που προηγήθηκε ανέδειξε σημεία στα οποία η εφαρμογή του ρυθμιστικού πλαισίου χωλαίνει. Συνήθη προβλήματα που παραμένουν είναι η μη έγκαιρη έκδοση των προβλεπόμενων κανονιστικών πράξεων και η πρακτική αδυναμία των αναθετουσών αρχών να ανταποκριθούν στις προβλέψεις του ρυθμιστικού πλαισίου.

Η έλλειψη διοικητικής ικανότητας, οικείο πρόβλημα των δημοσίων υπηρεσιών, διαπλέκεται με προβληματικές τάσεις και συμπεριφορές των φορέων, μέσα σε μια κουλτούρα αναποτελεσματικότητας. Τα στοιχεία που συνθέτουν αυτή την κουλτούρα είναι πολλά. Η υποστελέχωση των τεχνικών υπηρεσιών (ιδίως σε επίπεδο Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης), η –ορισμένες φορές– παρελκυστική τακτική των διαγωνιζομένων που αποσκοπούν στη ματαίωση ενός διαγωνισμού προκειμένου να μην ανατεθεί σε κάποιον ανταγωνιστή τους, η εμμονή σε μια τυπολατρική προσέγγιση εκ μέρους των υπαλλήλων προκειμένου να προστατευθούν από ποινικές διώξεις, η έλλειψη έγκαιρου και ολοκληρωμένου προγραμματισμού για τη δημοπράτηση έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, η ελλιπής εξοικείωση με τις νέες τεχνολογίες, είναι μερικά μόνο από τα ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπισθούν. Και αυτό είναι πολύ σημαντικό. Γιατί, ας μην ξεχνάμε, η επιτυχής ανάθεση και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων θεραπεύει το δημόσιο συμφέρον και αφορά όλους μας.

Επισημαίνεται, τέλος, για μία ακόμη φορά ιδιαίτερα emphaticά η ανάγκη συνεπούς εξάντλησης όλων των δυνατοτήτων και εργαλείων που παρέχει το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο και όχι απλώς η τυπική εφαρμογή τους, προκειμένου να καλύπτεται το γράμμα του νόμου. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα Πρότυπα Τεύχη Διακηρύξεων. Πράγματι, συντάσσονται τέτοια Πρότυπα Τεύχη. Ωστόσο, η «προτυποποίηση» περιορίζεται στα τυπικά στοιχεία και συνήθως δεν επεκτείνεται σε κρίσιμα ζητήματα,

όπως οι τεχνικές προδιαγραφές και τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής του αναδόχου. Στους τομείς όμως αυτούς είναι που χρειάζεται προεχόντως η ύπαρξη Προτύπων, προκειμένου να αποφεύγονται οι «φωτογραφικές» διακηρύξεις και να διασφαλίζεται το δημόσιο συμφέρον.

Βιβλιογραφικές παραπομπές

Βουλή των Ελλήνων, Ολομέλεια, *Πρακτικά Βουλής*, 4 Μαρτίου 2021, www.parliament.gr, μελετήθηκαν στις 14.09.2023.

ΕΑΑΔΗΣΥ (2022), *Συμβάσεις: ΚΗΜΔΗΣ, Καταχωρίσεις 1/1/2020 - 31/12/2022*. Ανακτήθηκε στις 09.09.2023 από: https://ppp.eaadhsy.gr/index.php/el/?option=com_sppagebuilder&view=page&id=131.

ΕΑΑΔΗΣΥ (2023), *Πίνακας αλλαγών στο κείμενο του Ν. 4412/2016*. Ανακτήθηκε στις 08.09.2023 από: <https://www.eaadhsy.gr/n4412/n4412changes.html>.

Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής (2021), *Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Εκσυγχρονισμός, απλοποίηση και αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου δημοσίων συμβάσεων [...]»*. Ανακτήθηκε στις 08.09.2023 από το <https://www.hellenicparliament.gr/>.

ΠΕΣΕΔΕ (2023), *Επιστολή προς τους αρμόδιους υπουργούς για το καταστατικό της εταιρείας προδιαγραφών και τιμολόγησης τεχνικών έργων*. Ανακτήθηκε στις 29.02.2024 από: <https://pesede.gr/epistoli-tis-pesede-gia-to-katastatiko-tis-etairias-prodiagrafon-kai-timologisis-technikon-ergon/>.

Ρόβλιας, Ντ. (2021), *Ο νέος νόμος (4782/2021) για τις δημόσιες συμβάσεις*. Όμιλος Αριστόβουλος Μάνεσης. Ανακτήθηκε στις 08.09.2023 από: <https://www.constitutionalism.gr/o-neos-nomos-4872-2021-gia-tis-dimosies-simvaseis/>.

Σωτηρόπουλος, Δ. Α., Βλαχόπουλος, Σ., Φιλόπουλος, Λ., & Ζώνης, Γ. Θ. (2020). *Δημόσια έργα, προμήθειες, μελέτες και συναφείς υπηρεσίες: ο ν. 4412/2016 και η εφαρμογή του*. ΔιαΝΕΟσις. Διαθέσιμο στο: https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2020/10/4412_final_26-10-2020.pdf [ανακτήθηκε στις 14.09.2023].

Greenpeace (2021), *Καταγγελία στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τον νέο νόμο που απειλεί τις περιοχές Natura*. Ανακτήθηκε στις 08.09.2023 από: <https://www.greenpeace.org/greece/issues/perivallon/44146/kataggelia-stin-eyropaiki-epitropi-gia-ton-neo-nomo-poy-apeilei-tis-perioxes-natura-2000/>.



diaNEOsis



diaNEOsis



dianeosis_org



diaNEOsis



diaNEOsis

διαNEOsis

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ