



## ΕΠΑΝΑΣΤΑΤΙΚΟΣ ΟΡΘΟΛΟΓΙΣΜΟΣ

### ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

#### Εισαγωγή

Οι δημόσιες συμβάσεις είναι ένα νομικό και αναπτυξιακό εργαλείο μέσω του οποίου το κράτος αγοράζει από τον ιδιωτικό τομέα αγαθά και υπηρεσίες ή αναθέτει στον ιδιωτικό τομέα την παραγωγή αγαθών, την παροχή υπηρεσιών ή την κατασκευή που χρησιμοποιούνται από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Πρόκειται για πολύ σημαντικό τομέα οικονομικής δραστηριότητας που αν αξιοποιηθεί σωστά μπορεί να συμβάλλει ουσιαστικά στην επανεκκίνηση της οικονομίας, τη δημοσιονομική σταθεροποίηση και την αύξηση της απασχόλησης. Ταυτόχρονα, η ορθή και αποτελεσματική του λειτουργία, αποτελεί για κάθε κράτος τον σημαντικότερο δείκτη διαφάνειας και αποτελεσματικής διαχείρισης και αξιοποίησης των δημόσιων πόρων.

Στις χώρες μέλη του Ο.Ο.Σ.Α., οι δαπάνες που συνδέονται με τις δημόσιες συμβάσεις ανέρχονται σε πολύ υψηλά επίπεδα και φθάνουν ακόμη και το 20% του Α.Ε.Π. Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι δαπάνες αυτές ανήλθαν στο 19% του κοινοτικού ΑΕΠ το 2012 και κυμάνθησαν στα ίδια περίπου επίπεδα, την τελευταία δεκαετία.

Στην Ελλάδα **δεν υπάρχουν στοιχεία που να επιτρέπουν μια ασφαλή προσέγγιση του ύψους των δαπανών για δημόσιες συμβάσεις** σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης. Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat (Δεκέμβριος 2016) οι δαπάνες της Κεντρικής Κυβέρνησης (κεντρική διοίκηση και Οργανισμοί κοινής ωφέλειας) για δημόσιες συμβάσεις ανήλθαν το 2013 **σε 19 δις ευρώ ή περίπου 10,8% του Α.Ε.Π.** Ωστόσο στο ποσό αυτό **δεν περιλαμβάνονται** οι δαπάνες των υπολοίπων φορέων της γενικής κυβέρνησης. Εάν συμπεριληφθούν και οι

δαπάνες των φορέων αυτών, **το σύνολο της ετήσιας δαπάνης της Γενικής Κυβέρνησης για δημόσιες συμβάσεις, αν και δεν υπάρχουν αξιόπιστα στοιχεία, είναι πολύ πιθανό να κυμαίνεται στα επίπεδα του μέσου όρου των χωρών μελών της Ε.Ε. και να διαμορφώνεται τουλάχιστον σε 25 δις ευρώ, ετησίως ή περίπου στο 14% του Α.Ε.Π.**

Σημειώνεται ότι το ποσό αυτό αναφέρεται στη **δημόσια δαπάνη**. Το συνολικό ποσό που συνδέεται με τις δημόσιες συμβάσεις ( **π.χ. συμβάσεις παραχώρησης**) είναι **πολύ μεγαλύτερο** και μπορεί να ξεπερνά τα 30 δις ευρώ ή ακόμη και το 20% του Α.Ε.Π. Χρησιμοποιώ τη λέξη «μπορεί» γιατί **μέχρι σήμερα δεν υπάρχουν αξιόπιστα στοιχεία για τις δαπάνες του τομέα.**

**Άμεση ανάγκη για μεταρρύθμιση, έλεγχο και αξιοποίηση του τομέα.**

Οι παθογένειες του τομέα αφορούν **ολόκληρο το πλαίσιο λειτουργίας και διοίκησής του**. Αφορούν ταυτόχρονα στο θεσμικό πλαίσιο, την οργάνωση, το συντονισμό, την εποπτεία και τον έλεγχο. Πρόκειται για ένα σύστημα **χωρίς διοίκηση, χωρίς στόχους, χωρίς υπεύθυνους και χωρίς στοιχειώδη στρατηγική** σε κεντρικό περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

**Η έννοια της διοίκησης και του μανάτζμεντ στον τομέα αυτό είναι ανύπαρκτες.**

Χαρακτηρίζεται από έλλειψη απλών και σαφών κανόνων η οποία συνδυαζόμενη με την ανυπαρξία ενιαίας διοίκησης, **ευνοεί φαινόμενα ακραίας αδιαφάνειας και διαφθοράς και σπατάλης**. Πολλές εκθέσεις διεθνών οργανισμών ( ΟΟΣΑ, Διεθνής Διαφάνεια, κ.λ.π.) εκτιμούν ότι οι ελλείψεις αυτές καθιστούν τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων **ως έναν τομέα υψηλού κινδύνου**, αφού δημιουργούν κατάλληλες ευκαιρίες και κίνητρα για αθέμιτες πρακτικές (Εκθέσεις Transparency International).

Η ανυπαρξία βασικών κανόνων διοίκησης, παρακολούθησης και ελέγχου του συστήματος έχει ως αποτέλεσμα την ύπαρξη ενός πολύ μεγάλου αριθμού αναθετουσών αρχών, που, σύμφωνα με ορισμένες εκτιμήσεις, ανέρχεται σε περισσότερες από 5.000, που στην συντριπτική τους πλειοψηφία είναι ανεπαρκείς για τη διαχείριση του τομέα. Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμη και σήμερα **ο ακριβής αριθμός των αναθετουσών αρχών είναι άγνωστος** και η **κατάρτισή των στελεχών τους υποτυπώδης**.

Είναι προφανές ότι θέματα επάρκειας των αναθετουσών αρχών **ελάχιστα** απασχολούν σήμερα τη διοίκηση, παρά το γεγονός ότι οι αρχές αυτές εξακολουθούν να διαχειρίζονται δισεκατομμύρια ευρώ, με πλήρη αδιαφορία και ασέβεια στα χρήματα των φορολογουμένων.

**Σύστημα οργάνωσης και διοίκησης.**

Σήμερα **δεν υπάρχει** ένα οργανωτικό και διοικητικό πλαίσιο που να καθορίζει με σαφήνεια τους φορείς που μπορούν να λειτουργούν ως κεντρικές, ενδιάμεσες, ή τελικές αναθέτουσες αρχές και τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη λειτουργία τους.

Το σημαντικότερο, όμως, πρόβλημα του τομέα είναι η απουσία ενός **ενιαίου κέντρου διοίκησης** που θα διασφαλίζει το συνολικό συντονισμό και τον έλεγχο του συστήματος. Η πολυνομία και ο κατακερματισμός που περιγράφονται παραπάνω οφείλονται σε μεγάλο βαθμό και στην έλλειψη αυτή. Η σύσταση και λειτουργία της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, δεν έχει φέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα αφού αντιμετωπίζεται εχθρικά από την υπόλοιπη δημόσια διοίκηση και πολλές φορές υπονομεύεται από τις κυβερνήσεις. Σήμερα έχει αρχίσει μια προσπάθεια από την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, η οποία όμως δεν υποστηρίζεται από τα αρμόδια υπουργεία, αν δεν υπονομεύεται κιόλας.

Παρακάτω αναφέρονται ορισμένες μόνο από τις συνέπειες της ανυπαρξίας οργανωμένου συστήματος διοίκησης του τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

#### **Απουσία εθνικής στρατηγικής.**

Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα είναι η **απουσία στρατηγικής στον τομέα**. Παρά τη μεγάλη σημασία του για την οικονομία και την κοινωνία δεν υπήρξε ποτέ μέχρι σήμερα στρατηγικό σχέδιο. Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων υπέβαλλε στην κυβέρνηση ένα σχέδιο εθνικής στρατηγικής στις αρχές του 2016, το οποίο εγκρίθηκε πρόσφατα από το Υπουργικό Συμβούλιο, χωρίς όμως να διαθέτει την απαραίτητη στήριξη για να υλοποιηθεί αποτελεσματικά.

Με βάση τα οικονομικά στοιχεία του τομέα θα μπορούσε να καταρτιστεί και να υλοποιηθεί ένα πενταετές πρόγραμμα με **προϋπολογισμό ύψους 100 δις ευρώ**. Εύκολα μπορεί να φανταστεί κανείς πόσο μεγάλο **κίνητρο για επενδύσεις** και πόσο σημαντική ώθηση στην **αύξηση της απασχόλησης** θα μπορούσε να αποτελέσει ένα τέτοιο πρόγραμμα.

**Η εκπόνηση ενός ρεαλιστικού στρατηγικού σχεδίου με ιεραρχημένους στόχους και μέσα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, αποτελεί το κλειδί για την αξιοποίηση των δαπανών του τομέα προς όφελος των πολιτών, των επιχειρήσεων και γενικά της οικονομίας.**

#### **Ανεπαρκής και μειωμένης αξιοπιστίας προγραμματισμός.**

Μία από τις βασικές προϋποθέσεις για τη δημιουργία ενός αποτελεσματικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων είναι η εξασφάλιση ενός **ορθολογικού προγραμματισμού των**

**προμηθειών**, έργων και υπηρεσιών που πρόκειται να καταλήξουν στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων.

Η καταγραφή και παρακολούθησή τους με αξιόπιστο τρόπο σε **κεντρικό επίπεδο**, μπορεί να συμβάλει τόσο στην βελτίωση της ποιότητας των προμηθειών των έργων και των υπηρεσιών που προμηθεύεται ή λαμβάνει το δημόσιο, όσο και στη σημαντική μείωση του κόστους τους. Επίσης μπορεί να συμβάλλει σημαντικά στη μείωση του διοικητικού κόστους και του κόστους συμμόρφωσης.

Ο σωστός προγραμματισμός διευκολύνει τις **συγκεντρωτικές προμήθειες** που μπορεί να αποτελέσουν σημαντικό στοιχείο περιορισμού της δαπάνης.

### **Η καθυστέρηση στη χρήση ηλεκτρονικών συστημάτων για τις προμήθειες.**

Η χρήση ηλεκτρονικών συστημάτων (e-procurement) μέσω των οποίων εκτελούνται όλες οι διαδικασίες προκήρυξης, υποβολής και αξιολόγησης των προσφορών, καθώς και της ανάθεσης μέσω ηλεκτρονικών διαγωνισμών.

Οι τεχνικές και μέσα αυτά στοχεύουν στη **μείωση του διοικητικού κόστους**, στην επίτευξη καλύτερης **σχέσης ποιότητας- τιμής (value for money)**, στη μείωση του χρόνου ολοκλήρωσης των διαγωνιστικών διαδικασιών και στην αύξηση του **ανταγωνισμού και της διαφάνειας**.

Από μελέτης του Ο.Ο.Σ.Α. έχει εκτιμηθεί ότι η χρήση των τεχνικών αυτών οδηγεί σε άμεση **μείωση της δημόσιας δαπάνης σε ποσοστό από 5 έως 20%**, ανάλογα με το επίπεδο οργάνωσης και ελέγχου του συστήματος δημοσίων συμβάσεων κάθε χώρας.

Με δεδομένα τα προβλήματα του συστήματος στην Ελλάδα, είναι λογικό να εκτιμήσουμε ότι **η σπατάλη και η διαφθορά** του συστήματος αντιστοιχεί τουλάχιστον στο **20% των δαπανών** της Γενικής Κυβέρνησης για δημόσιες συμβάσεις.

Η εκτίμηση αυτή οδηγεί στο συμπέρασμα ότι με την εφαρμογή των **κατάλληλων πολιτικών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων** υπάρχει η δυνατότητα **εξοικονόμησης μέχρι και 4 δις ευρώ σε ετήσια βάση**.

Η ανάπτυξη της ηλεκτρονικής πλατφόρμας έχει ξεκινήσει το 2010, ενώ έχει αρχίσει να λειτουργεί με πολύ μεγάλες δυσκολίες μόνο για τις προμήθειες, χωρίς σημαντικά και μετρήσιμα αποτελέσματα. Έχει στοιχίσει πολύ ακριβά σε σχέση με τις αντίστοιχες πλατφόρμες άλλων χωρών και παρουσιάζει σημαντικά προβλήματα τόσο στην κατασκευή όσο και στη λειτουργία της.

**Πρόταση.** Προτείνεται ο ανασχεδιασμός και η ανακατασκευή της πλατφόρμας ώστε να καταστεί λειτουργική για όλες τις δημόσιες συμβάσεις με προϋπολογισμό άνω των 60.000 ευρώ και φιλική στους χρήστες.

#### **Χρήση των νέων μορφών δημοσίων συμβάσεων.**

Πολλά από τα προβλήματα γραφειοκρατίας, αναποτελεσματικότητας και υψηλού διοικητικού και διαχειριστικού κόστους, μπορούν να αντιμετωπιστούν με τη χρήση σύγχρονων μορφών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, όπως είναι οι συμφωνίες-πλαίσιο, τα δυναμικά συστήματα αγορών, ο ανταγωνιστικός διάλογος κτλ.

#### **Βελτίωση της διοικητικής ικανότητας των αναθετουσών αρχών.**

Η πολυπλοκότητα των κανόνων και οι ταχείες εξελίξεις στην αγορά, απαιτούν υψηλές απαιτήσεις σε δεξιότητες και γνώσεις από το ανθρώπινο δυναμικό, που σχεδιάζει και υλοποιεί τις δημόσιες συμβάσεις.

Προτείνεται η επανεξέταση των προγραμμάτων κατάρτισης των στελεχών που ασχολούνται με τις δημόσιες συμβάσεις και η ανάπτυξη νέων πιο στοχευμένων προγραμμάτων. Επίσης, απαιτείται η πιστοποίηση των στελεχών που ασχολούνται με τις δημόσιες συμβάσεις. Παράλληλα θα πρέπει να μελετηθεί και η εξέταση οικονομικών ή άλλων κινήτρων για τα στελέχη αυτά.

#### **Οργάνωση και λειτουργία κεντρικών και ενδιάμεσων αναθετουσών αρχών.**

Πρόκειται στην ουσία για μια από τις πλέον σημαντικές πτυχές της αναδιοργάνωσης του συστήματος διοίκησης.

Στόχος είναι η σταδιακή αύξηση του μεριδίου των προμηθειών και υπηρεσιών που δημοπρατούνται μέσω των κεντρικών αναθετουσών αρχών και η αύξηση του μεριδίου τους στη συνολική δημόσια δαπάνη για δημόσιες συμβάσεις.

Οι υφιστάμενες σήμερα Κεντρικές Αναθέτουσες Αρχές (Κ.Α.Ε.) είναι η Γενική Γραμματεία Εμπορείου, η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων, για την ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων έργων, και η Επιτροπή Προμηθειών Υγείας (Ε.Π.Υ.) για την προμήθεια υλικών και τη λήψη υπηρεσιών στον τομέα της υγείας.

Στην πράξη δεν λειτουργεί, έστω στοιχειωδώς, καμία από τις παραπάνω κεντρικές αναθέτουσες αρχές.

Προτείνεται η δημιουργία μιας κεντρικής αναθέτουσας Αρχής σε κάθε υπουργείο καθώς και σε κάθε περιφέρεια.

### **Δημιουργία της Εθνικής Βάσης Δεδομένων των Δημοσίων Συμβάσεων.**

Πρόκειται για σημαντικό έργο που όταν θα υλοποιηθεί θα αποτελέσει το σημείο αναφοράς και την πηγή πληροφόρησης των στελεχών, καθώς και πηγή άντλησης στοιχείων για την άσκηση της κατάλληλης πολιτικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Στην Εθνική Βάση Δεδομένων των Δημοσίων Συμβάσεων θα περιλαμβάνει στοιχεία από όλες τις βάσεις δεδομένων για δημόσιες συμβάσεις και πληροφορίες όπως:

- το είδος και τον προϋπολογισμό κάθε διαγωνισμού,
- την τιμή μονάδας για κάθε προμήθεια,
- τη διαδικασία που ακολουθήθηκε,
- τον αριθμό και την επωνυμία των συμμετεχόντων σε κάθε διαγωνισμό,
- τις ενστάσεις και την αντιμετώπισή τους,
- το μητρώο προμηθευτών,
- το εύρος και της ιστορικό της αγοράς για κάθε προϊόν,

Πολλά άλλα στοιχεία που θα διευκολύνουν τις συγκρίσεις και την αξιολόγηση των αναθετουσών αρχών, τη συγκρισιμότητα των διαγωνισμών και βελτιώνουν την αποτελεσματικότητα του συστήματος.

### **Συμπέρασμα**

**Το σύστημα δημοσίων όπως λειτουργεί σήμερα αποτελεί πεδίο διαφθοράς και σπατάλης των χρημάτων των φορολογουμένων.**

Αποδεικνύει το μέγεθος της ασέβειας του σημερινού πολιτικού συστήματος της χώρας για τα χρήματα των φορολογουμένων. Ταυτόχρονα αναδεικνύει τις βαθιές ρίζες της διαπλοκής και της διαφθοράς του πολιτικού συστήματος («αριστερού και «δεξιού») και της κρατικοδίαιτης «επιχειρηματικότητας».