



**ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΕΝΗΜΕΡΩΤΙΚΟ ΔΕΛΤΙΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΕΞΑΜΗΝΟΥ
ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ**

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Κάθε έτος οι δημόσιες αρχές στην ΕΕ δαπανούν ποσοστό περίπου 14 % του ΑΕΠ σε δημόσιες προμήθειες. Το ποσοστό αυτό αντιστοιχεί σε ποσό άνω των 1,9 τρισ. EUR¹. Οι δημόσιες προμήθειες είναι σαφώς σημαντικές για την ανταγωνιστικότητα λόγω του μεγέθους τους. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα σε τομείς όπως η ενέργεια, οι μεταφορές, η άμυνα, η τεχνολογία των πληροφοριών (ΤΠ) και οι υπηρεσίες υγείας, όπου ο δημόσιος τομέας αποτελεί βασική πηγή ζήτησης.

Οι αποτελεσματικές δημόσιες προμήθειες είναι καίριας σημασίας για την επίλυση πολλών από τις βασικές προκλήσεις πολιτικής τις οποίες αντιμετωπίζει η ΕΕ. Μεταξύ των προκλήσεων αυτών περιλαμβάνονται η ανάπτυξη και η απασχόληση, η δημοσιονομική πειθαρχία, ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, η καταπολέμηση της διαφθοράς και των αθέμιτων συμπράξεων, η πρόσβαση των ΜΜΕ στην αγορά, η εμπιστοσύνη των πολιτών στις δημόσιες αρχές και τη δημοκρατία, καθώς και η καινοτομία και η περιβαλλοντικά και κοινωνικά βιώσιμη ανάπτυξη.

Οι παραγωγικές δαπάνες και επενδύσεις του δημόσιου χρήματος αποτελούν βασικούς μοχλούς για την αποκατάσταση της οικονομικής ανάπτυξης, ιδίως σε περιόδους περιορισμένων κρατικών προϋπολογισμών. Για τα κράτη μέλη, οι δημόσιες προμήθειες αποτελούν απαραίτητο μέσο για την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών και την επίτευξη των εθνικών στρατηγικών στόχων. Οι εύρυθμα λειτουργούσες αγορές δημόσιων προμηθειών δίνουν ώθηση στην εθνική ανταγωνιστικότητα μέσω της βελτίωσης των δημόσιων οικονομικών και των επενδύσεων, καθώς και της παροχής υπηρεσιών υψηλότερης ποιότητας, όπως

οι υποδομές ή η ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Οι δημόσιες συμβάσεις προμηθειών που υπερβαίνουν τα κατώτατα όρια της ΕΕ, τα οποία καθορίζονται σε επίπεδο ΕΕ², πρέπει να δημοσιεύονται σε επίπεδο ΕΕ στην πλατφόρμα Tenders Electronic Daily (TED) (καθημερινό ηλεκτρονικό δελτίο υποβολής προσφορών)³. Στόχος είναι να ολοκληρωθούν οι αγορές δημόσιων προμηθειών σε ολόκληρη την ΕΕ, να αυξηθεί ο ανταγωνισμός και να βελτιωθεί η οικονομική αποδοτικότητα των δαπανών δημόσιων πόρων. Το 2015, δημοσιεύτηκαν σε επίπεδο ΕΕ προσκλήσεις υποβολής προσφορών συνολικής αξίας 450 δις. EUR.

2. ΒΑΣΙΚΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Η ενίσχυση των δημόσιων προμηθειών διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στις ενέργειες των δημόσιων αρχών για τη δημιουργία μιας δικαιότερης κοινωνίας που θα βασίζεται στις ίσες ευκαιρίες, τη βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη και την ευρεία συμμετοχή στην αγορά. Παράλληλα, ένα αποτελεσματικό σύστημα δημόσιων προμηθειών μπορεί να συμβάλει σημαντικά στη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών.

Βάσει του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ, η αξιολόγηση της ποιότητας και αποτελεσματικότητας των συστημάτων δημόσιων προμηθειών είναι απαραίτητη για τον προσδιορισμό των δυνατών σημείων και των αδυναμιών στα κράτη μέλη.

Αυτό θα οδηγήσει στην εφαρμογή διορθωτικών μέτρων και στρατηγικών. Οι σύγχρονες δημόσιες προμήθειες βασίζονται σε ορισμένα βασικά στοιχεία:

¹ Αυτή είναι η πλέον πρόσφατη εκτίμηση, που δεν περιλαμβάνει δαπάνες από επιχειρήσεις κοινής ωφελείας. Σύμφωνα με τις προηγούμενες εκτιμήσεις, στις οποίες συμπεριλαμβάνονταν οι προμήθειες επιχειρήσεων κοινής ωφελείας, το ποσοστό ανερχόταν περίπου στο 19 % του ΑΕΠ της ΕΕ, ήτοι περίπου 2,3 τρισ. EUR.

² Η νομοθεσία της ΕΕ ορίζει ελάχιστους εναρμονισμένους κανόνες για προσκλήσεις υποβολής προσφορών των οποίων η χρηματική αξία υπερβαίνει ένα ορισμένο ποσό. Οι κανόνες αυτοί διατίθενται στη διεύθυνση https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_el.

³ <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

- οικονομική αποδοτικότητα: παροχή των απαιτούμενων προϊόντων, εργασιών και υπηρεσιών με οικονομικό, αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο.
- διαφάνεια: δημοσιοποίηση πληροφοριών που αφορούν τις διαδικασίες δημόσιων προμηθειών με κατανοητό, προσβάσιμο και έγκαιρο τρόπο.
- δικαιοσύνη: η διαδικασία δημόσιων προμηθειών θα πρέπει να είναι απαλλαγμένη από προκαταλήψεις και να διασφαλίζει την ίση μεταχείριση όλων των προσφερόντων.
- χρηστή διακυβέρνηση: οι δημόσιες προμήθειες δεν θα πρέπει να θεωρούνται διοικητική διαδικασία· αντιθέτως, αποτελούν ευκαιρία για την επίτευξη διάφορων κοινωνικών στόχων μέσω των έξυπνων δαπανών. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε βελτίωση της εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση, καθώς και σε ενίσχυση του οικολογικού, κοινωνικού ή καινοτόμου χαρακτήρα.

Η διαθεσιμότητα και η ποιότητα των υποβαλλόμενων στοιχείων είναι ζωτικής σημασίας για την ανάλυση των δημόσιων προμηθειών και την ανάπτυξη κατάλληλων δράσεων και απαντήσεων σε επίπεδο πολιτικής. Η βελτίωση της ποιότητας και της προσβασιμότητας των στοιχείων σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη θα μπορούσε να προσελκύσει σε μεγαλύτερο βαθμό την προσοχή της

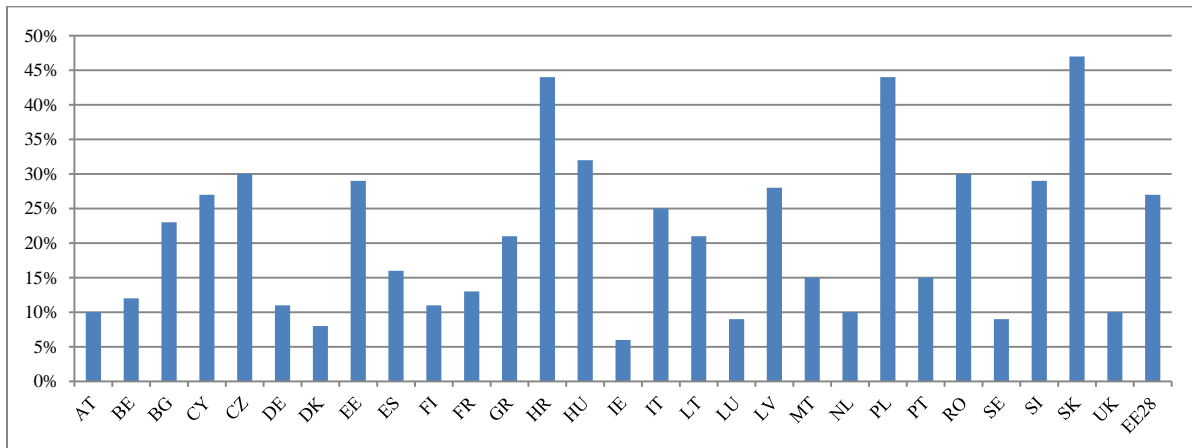
ερευνητικής κοινότητας επί του συγκεκριμένου θέματος (κάτι που θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη νέων ιδεών σχετικά με τρόπους αντιμετώπισης ορισμένων αδυναμιών) και να βελτιστοποιήσει την αλληλεπίδραση με την ευρύτερη κοινωνία (οικοδόμηση εμπιστοσύνης και άσκηση δημόσιας πίεσης για τη βελτίωση των επιδόσεων των συστημάτων δημόσιων προμηθειών).

Οικονομική αποδοτικότητα

2.1. Ανταγωνισμός στον τομέα των δημόσιων προμηθειών

Στις γνωστοποιήσεις ανάθεσης συμβάσεων που δημοσιεύονται στη βάση δεδομένων TED καταγράφεται ο αριθμός των προσφορών που υποβλήθηκαν. Αυτό αποτελεί σημαντικό δείκτη του επιπέδου του ανταγωνισμού στις αγορές δημόσιων προμηθειών. Ο ανταγωνισμός μεταξύ των προσφερόντων στο πλαίσιο δημόσιων συμβάσεων αποτελεί έναν από τους βασικούς τρόπους επίτευξης του απώτερου στόχου της πολιτικής για τις δημόσιες προμήθειες, δηλαδή βέλτιστης οικονομικής αποδοτικότητας. Κατά την περίοδο 2006-2016, ο αριθμός των προσκλήσεων υποβολής προσφορών στις οποίες υποβλήθηκε μόνο μία προσφορά αυξήθηκε από 14 % σε 29 %. Αυτό καταδεικνύει ότι η διαδικασία του ανταγωνισμού είτε δεν υφίσταται πλέον είτε δεν είναι εξίσου έντονη· συνολικά, οι επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν περισσότερες δυσκολίες όσον αφορά την πρόσβασή τους στις αγορές δημόσιων προμηθειών.

Σχήμα 1: Ποσοστό συμβάσεων για τις οποίες υποβλήθηκε μόνο μία προσφορά (εξαιρουμένων συμβάσεων-πλαισίων), 2006-2016



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή με βάση στοιχεία της EE/TED (Κροατία 2013-2016, Ρουμανία & Βουλγαρία 2007-2016)

Σε επίπεδο EE-28, την περίοδο 2006-2016 στο 27 % των γνωστοποιήσεων ανάθεσης σύμβασης υπήρχε μόνο ένας προσφέρων. Τα υψηλότερα ποσοστά παρατηρήθηκαν στα νέα κράτη μέλη. Και στην Ιταλία καταγράφηκε επίσης υψηλό ποσοστό, κοντά στον μέσο όρο της EE-28.

Συνολικά, ολοένα και αυξάνεται ο αριθμός των κρατών μελών της ΕΕ στα οποία παρατηρείται υψηλό ποσοστό συμβάσεων για τις οποίες έχει υποβληθεί μόνο μία προσφορά, δηλαδή ο ανταγωνισμός είναι ανεπαρκής (σχήμα 1).

2.2. Επίπεδο διασυνοριακών δημόσιων προμηθειών

Οι συνθήκες που δημιουργήθηκαν με τους κανόνες της ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες αναμενόταν να οδηγήσουν σε αύξηση της διασυνοριακής υποβολής προσφορών. Γενικά, υπάρχουν δύο διαφορετικές μορφές διασυνοριακών δημόσιων προμηθειών, οι άμεσες⁴ και οι έμμεσες⁵. Μεταξύ των ετών 2009 και 2015, τα επίπεδα των άμεσων

διασυνοριακών προμηθειών αυξήθηκαν γενικά, τόσο ως ποσοστό επί της συνολικής αξίας των συμβάσεων που ανατέθηκαν (από 2,5 % σε 3,5 %) όσο και ως ποσοστό επί του συνολικού αριθμού των συμβάσεων που ανατέθηκαν (από 1,5 % σε 2 %). Κατά την ίδια περίοδο, οι έμμεσες διασυνοριακές προμήθειες ακολούθησαν επίσης συνολικά ανοδική τάση: το ποσοστό του συνολικού αριθμού των συμβάσεων που ανατέθηκαν αυξήθηκε από 19,9 % σε 22,6 %, ενώ το ποσοστό της συνολικής αξίας των συμβάσεων που ανατέθηκαν αυξήθηκε από 18,6 % σε 21,4 %. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι αυτή η αυξητική τάση δεν υπήρξε σταθερή σε βάθος χρόνου.

Μεταξύ των ετών 2009 και 2015, το ποσοστό των άμεσων διασυνοριακών δημόσιων προμηθειών ανά αριθμό συμβάσεων που ανατέθηκαν ανήλθε σε πάνω από 10 % σε μόνο τρεις χώρες: Μάλτα (12 %), Ιρλανδία (13 %) και Λουξεμβούργο (17 %). Σε αυτές τις τρεις μικρές χώρες φαίνεται επίσης ότι η τοπική προσφορά δεν επαρκεί για την κάλυψη των αναγκών των αγοραστών. Στην πλειονότητα των κρατών μελών της EE-28, το ποσοστό των άμεσων διασυνοριακών δημόσιων προμηθειών επί του αριθμού των συμβάσεων που ανατέθηκαν παρέμεινε κάτω από 5 % (σχήμα 2).

⁴ Όταν ο επιτυχών προσφέρων δεν βρίσκεται στην ίδια χώρα με την αναθέτουσα αρχή και δεν είναι εγχώριας ιδιοκτησίας.

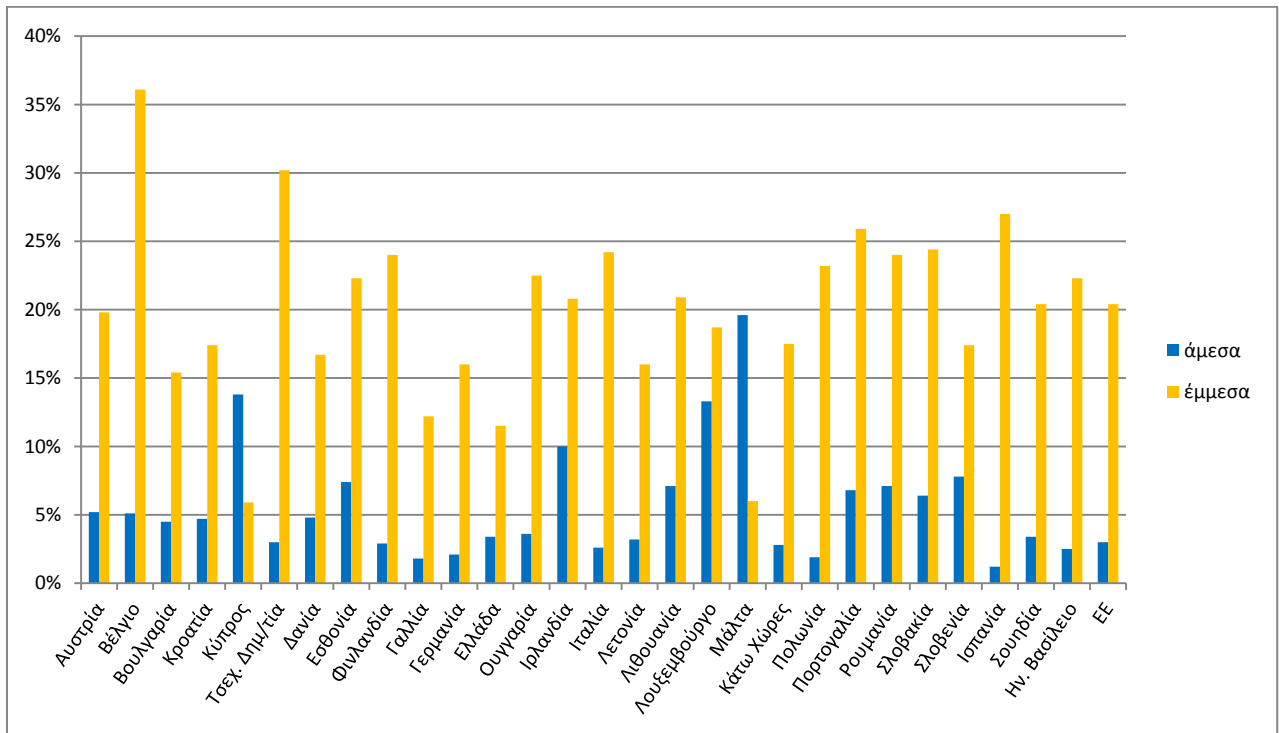
⁵ Όταν ο επιτυχών προσφέρων βρίσκεται στην ίδια χώρα με την αναθέτουσα αρχή αλλά είναι θυγατρική αλλοδαπής εταιρείας.

Μεταξύ των ετών 2009 και 2015, οι έμμεσες διασυνοριακές δημόσιες προμήθειες ανήλθαν σε ποσοστό άνω του 15 % στα περισσότερα κράτη μέλη. Το εύρος των έμμεσων διασυνοριακών δημόσιων προμηθειών ως ποσοστό επί του αριθμού των συμβάσεων που ανατέθηκαν κυμάνθηκε από 2,1 % έως 34,8 % (5,9 % έως 36 % βάσει αξίας) μεταξύ των χωρών της ΕΕ-28.

Το γεγονός ότι ο αριθμός των έμμεσων διασυνοριακών δημόσιων προμηθειών είναι συχνά υψηλός όταν ο αριθμός των άμεσων διασυνοριακών δημόσιων προμηθειών είναι χαμηλός μπορεί να αντανακλά πραγματικά ή εικαζόμενα εμπόδια στη διασυνοριακή υποβολή προσφορών, τα οποία οδηγούν τις επιχειρήσεις να βασίζονται σε τοπικά εγκατεστημένες θυγατρικές για τις διασυνοριακές τους πωλήσεις⁶.

⁶ Καθώς η στρατηγική των επιχειρήσεων για την πρόσβαση σε διασυνοριακές αγορές εξελίσσεται, είναι συνεπώς πιθανότερο να ιδρύσουν θυγατρική για την αντιμετώπιση της πολυπλοκότητας των ειδικών ανά χώρα απαιτήσεων. Οι διασυνοριακοί προσφέροντες θεωρούν την τοπική παρουσία ως πλεονέκτημα για τον πρόσθετο λόγο ότι υπάρχει η αντίληψη ότι οι αναθέτουσες αρχές ευνοούν αναδόχους που μιλούν τη γλώσσα τους και δεν είναι γεωγραφικά απομακρυσμένοι.

Σχήμα 2 – Ποσοστό συμβάσεων που ανατέθηκαν σε αλλοδαπές εταιρείες ανά αξία (άμεσα και έμμεσα), 2009-2015



Διαφάνεια και δικαιοσύνη

2.3. Δημοσίευση δημόσιων προσκλήσεων υποβολής προσφορών σε επίπεδο ΕΕ

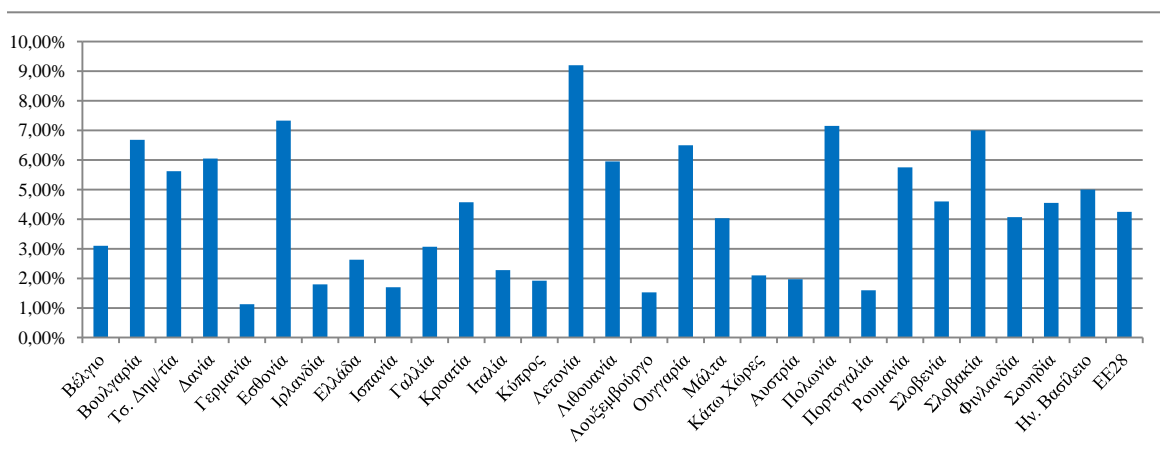
Βασικό δείκτη αποτελεί ο αριθμός των δημόσιων προσκλήσεων υποβολής προσφορών που δημοσιεύονται σε επίπεδο ΕΕ⁷. Η γενική τάση είναι σχετικά σταθερή τα τελευταία τέσσερα έτη· ωστόσο, το επίπεδο δημοσίευσης διαφέρει σημαντικά μεταξύ των χωρών. Σε ορισμένες χώρες, η αξία των δημοσιευμένων δημόσιων συμβάσεων σε σχέση με το ΑΕΠ υπολείπεται κατά πολύ του μέσου όρου της ΕΕ (4,25 %) (2012-2015) (σχήμα 3).

2.4. Ανοικτός χαρακτήρας των διαδικασιών που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο των δημόσιων προμηθειών

Οι διαφανείς αγορές δημόσιων προμηθειών χαρακτηρίζονται από ιδιαίτερα ανοικτό χαρακτήρα και δυνατότητες υψηλού επιπέδου ανταγωνισμού, γεγονός που σημαίνει ότι οι επιχειρήσεις που επικρατούν στους διαγωνισμούς είναι εκείνες που διαθέτουν το καλύτερο προϊόν στην καλύτερη τιμή και με στόχο την επίτευξη του καλύτερου αποτελέσματος.

Ένα βασικό στοιχείο, ενδεικτικό του βαθμού διαφάνειας, είναι το είδος των διαδικασιών που χρησιμοποιούνται. Όταν χρησιμοποιούνται ανοικτές διαδικασίες, είναι πιθανότερο να υπάρχει υψηλή διαφάνεια και υψηλός ανταγωνισμός.

Σχήμα 3 – Αξία των δημοσιευμένων προσκλήσεων υποβολής προσφορών ως ποσοστό του ΑΕΠ ανά κράτος μέλος, 2012-2015



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή με βάση στοιχεία της ΕΕ/TED (Κροατία 2013-2015)

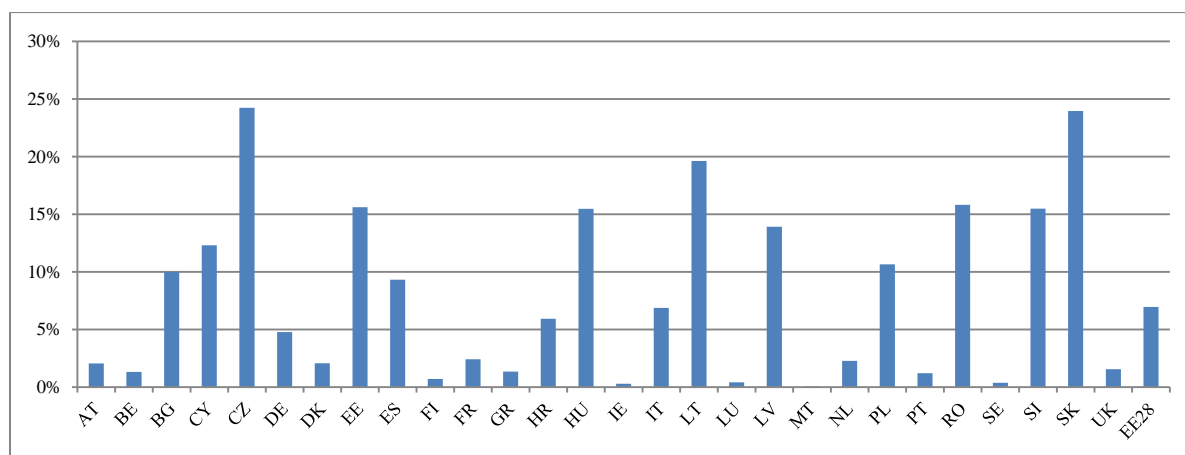
⁷ Συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών κοινής ωφελείας και της άμυνας.

Σε χώρες στις οποίες η αξία των δημοσιευμένων προσκλήσεων υποβολής προσφορών είναι σχετικά μικρή σε σχέση με το ΑΕΠ δεν αξιοποιούνται τα οφέλη της αυξημένης δημοσιότητας, όπως τα μειωμένα έξοδα αναζήτησης για την αναζήτηση επικείμενων διαγωνισμών ή η διεύρυνση της δεξαμενής δυνητικών συμμετεχόντων. Επιπλέον, παρότι επωφελούνται από τον ανοικτό χαρακτήρα των αγορών άλλων κρατών μελών, οι χώρες αυτές δεν προσφέρουν συμμετρικές ευκαιρίες σε ευρωπαϊκές επιχειρήσεις από άλλα κράτη μέλη· αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό όσον αφορά τη σχέση μεταξύ ελλειμματικών και πλεονασματικών κρατών μελών. Η Γερμανία είναι το κράτος μέλος στο οποίο καταγράφεται το χαμηλότερο ποσοστό δημοσίευσης στην ΕΕ (1,2 %).

Αντιθέτως, όταν χρησιμοποιείται διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, τα επίπεδα διαφάνειας και ανταγωνισμού είναι πιθανό να είναι πολύ χαμηλότερα.

Το ποσοστό των γνωστοποιήσεων ανάθεσης σύμβασης σε επίπεδο ΕΕ-28 στις οποίες χρησιμοποιήθηκε η διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση ανήλθε σε 7 % την περίοδο 2006-2016 (βλέπε σχήμα 4). Αυτό υποδηλώνει ότι το παρατηρήσιμο τμήμα των δημόσιων προμηθειών είναι αρκετά διαφανές. Η γενική τάση από το 2006 είναι η σχετική σταθερότητα, αλλά παρατηρούνται σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών. Ωστόσο, ορισμένοι τομείς ξεχωρίζουν λόγω της πολύ συχνής χρήσης διαδικασιών με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση. Αυτό συμβαίνει, για παράδειγμα, στον τομέα των λύσεων ΤΠ, όπου η εξάρτηση από έναν μόνο προμηθευτή αποτελεί συχνό φαινόμενο.

Σχήμα 4 – Ποσοστό γνωστοποιήσεων ανάθεσης σύμβασης στις οποίες χρησιμοποιήθηκε διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, 2006-2016



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή με βάση στοιχεία της ΕΕ/TED (Κροατία 2013-2016, Ρουμανία & Βουλγαρία 2007-2016)

2.5. Ποιότητα των υποβαλλόμενων στοιχείων

Η σημασία των στοιχείων είναι ευρέως αποδεκτή. Για παράδειγμα, ο ΟΟΣΑ έχει αναφέρει ότι «παρότι οι χώρες μέλη συλλέγουν ολόένα και περισσότερο βασικά στοιχεία σχετικά με τις δημόσιες

προμήθειες, λίγες είναι οι χώρες που προβαίνουν σε συστηματική ανάλυση των πληροφοριών αυτών για τη μέτρηση των επιδόσεων του συστήματος δημόσιων προμηθειών». Επιπλέον, σε μελέτες της Επιτροπής έχουν διατυπωθεί συστάσεις για βελτίωση της ποιότητας των

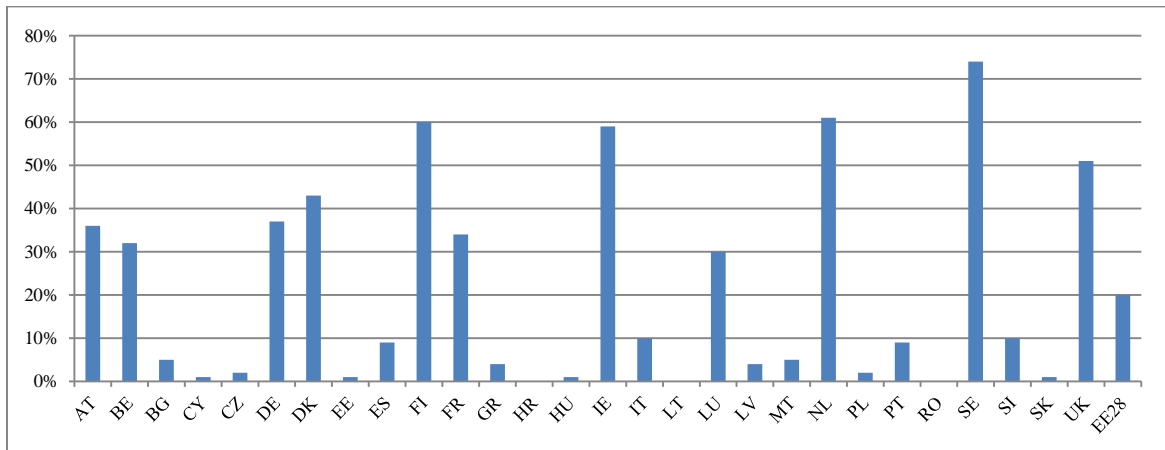
στοιχείων σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες, καθώς και των στοιχείων σχετικά με τα ένδικα μέσα. Σε ορισμένα κράτη μέλη έχουν εκπονηθεί ειδικές μελέτες, για παράδειγμα, από τη βρετανική, τη γερμανική και τη σουηδική κυβέρνηση και από τον μη κυβερνητικό τομέα στην Κροατία, την Ουγγαρία και την Τσεχική Δημοκρατία.

Το κόστος των προτεινόμενων λύσεων δεν είναι γενικά υψηλό, ούτε σε απόλυτους όρους ούτε σε σύγκριση με τις δαπάνες προμηθειών ειδικότερα. Για παράδειγμα, το κόστος του μητρώου συμβάσεων στη Σλοβακία ήταν χαμηλότερο από 25 000 EUR. Επιπλέον, υπάρχουν ήδη διαθέσιμα στοιχεία ελέγχου, γεγονός που σημαίνει ότι πρέπει πλέον να πραγματοποιηθούν βασικές αλλαγές στις διαδικασίες εργασιών. Τέλος, σε ορισμένα κράτη μέλη έχει διενεργηθεί εξελιγμένη ανάλυση στοιχείων σχετικά με τους χαμηλούς προϋπολογισμούς των ΜΚΟ.

Ένας δείκτης που χρησιμοποιείται για την απεικόνιση της ποιότητας των στοιχείων είναι το ποσοστό γνωστοποιήσεων ανάθεσης σύμβασης στη βάση δεδομένων

TED στις οποίες δεν παρέχονται πληροφορίες σχετικά με την αξία της σύμβασης. Σε επίπεδο ΕΕ, το ποσοστό των συμβάσεων χωρίς ένδειξη της αξίας ανήλθε σε 20 % την περίοδο 2006-2016. Ωστόσο, σε 10 κράτη μέλη οι τιμές ήταν πολύ υψηλότερες, με τη Σουηδία, τις Κάτω Χώρες, τη Φινλανδία και την Ιρλανδία στις τέσσερις πρώτες θέσεις. Επιπλέον, διάφορες χώρες στις οποίες παρατηρείται υψηλό ποσοστό μη διαθέσιμων τιμών δεν έχουν βελτιώσει τις επιδόσεις τους στο ζήτημα αυτό με την πάροδο του χρόνου, με τις πιο ακραίες περιπτώσεις στη Σουηδία και τις Κάτω Χώρες.

Σχήμα 5 – Μη καταγραφή πληροφοριών σχετικά με την αξία της σύμβασης, 2006–2016



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή με βάση στοιχεία της EE/TED (Κροατία 2013-2016, Ρουμανία & Βουλγαρία 2007-2016)

Χρηστή διακυβέρνηση

2.6. Συγκέντρωση της ζήτησης

Το τοπίο των δημόσιων προμηθειών χαρακτηρίζεται από σημαντικό κατακερματισμό όσον αφορά τον αριθμό των αγοραστών. Σύμφωνα με εκτιμήσεις, στην ΕΕ δραστηριοποιούνται περισσότερες από 350 000 επιμέρους αναθέτουσες αρχές. Ωστόσο, σε πολλά κράτη μέλη δεν υπάρχουν αξιόπιστα στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των αναθετουσών αρχών και, συνεπώς, ο αριθμός αυτός πρέπει να θεωρείται ενδεικτικός.

Οι δημοσιονομικοί περιορισμοί και η ισχυρότερη απαίτηση του κοινού για μεγαλύτερη ευθύνη ωθούν τις δημόσιες αρχές σε συγκέντρωση και τυποποίηση των δημόσιων προμηθειών. Παράλληλα, η συγκέντρωση της ζήτησης στις δημόσιες προμήθειες έχει τη δυνατότητα να βοηθήσει τις δημόσιες αρχές στην επίτευξη βασικών στόχων όπως είναι οι εξής:

- οικονομική αποδοτικότητα μέσω οφελών για την οικονομία σε μεγάλη κλίμακα·
- κοινωνικοί ή οικολογικοί στόχοι·
- ενίσχυση του επαγγελματισμού των αγοραστών·

- εξασφάλιση αποτελεσματικότερου σχεδιασμού και παρακολούθησης του κύκλου των δημόσιων προμηθειών·
- εφαρμογή ηλεκτρονικών εργαλείων.

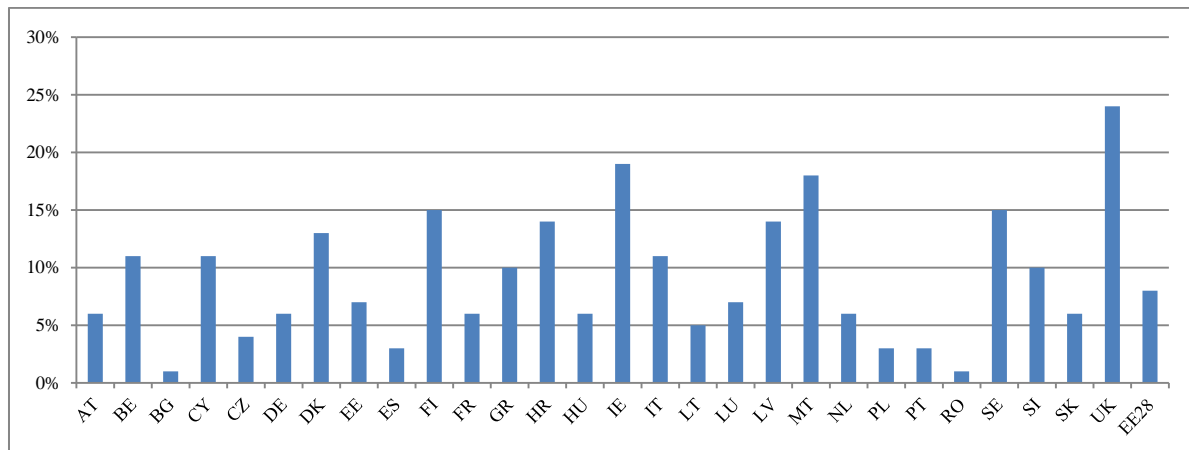
Για παράδειγμα, η ενέργεια έχει καταστεί ένα από τα πλέον επιτυχή παραδείγματα συνεργατικών προμηθειών στο Ηνωμένο Βασίλειο. Το 2010, σε όλα τα τμήματα της κεντρικής κυβέρνησης δόθηκε εντολή να προμηθεύονται ενέργεια μέσω της κυβερνητικής υπηρεσίας δημόσιων προμηθειών (Government Procurement Service), με αποτέλεσμα την εξοικονόμηση 51 εκατομμυρίων λιρών Αγγλίας. Οι δύο επιλογές όσον αφορά τη συγκέντρωση της ζήτησης είναι η πραγματοποίηση αγορών i) μέσω καθιερωμένης κεντρικής αρχής προμηθειών ή ii) μέσω από κοινού προμηθειών με άλλες οντότητες. Αγαθά όπως η ηλεκτρική ενέργεια και το φυσικό αέριο, τα έπιπλα και ο εξοπλισμός γραφείου αποτελούν αντιπροσωπευτικά παραδείγματα.

Σε επίπεδο ΕΕ-28, το μέσο ποσοστό γνωστοποιήσεων ανάθεσης σύμβασης στις οποίες η αναθέτουσα αρχή πραγματοποιεί αγορά για λογαριασμό άλλων αναθετουσών αρχών ανήλθε σε 8 % (σχήμα 6) την περίοδο 2009-2015, με το υψηλότερο ποσοστό στο Ηνωμένο Βασίλειο. Όσον αφορά τη χρήση από κοινού αγορών ή αγορών μέσω κεντρικής αρχής, υπάρχουν μεγάλες διακυμάνσεις

σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ-28. Ωστόσο, οι σχετικά σταθερές μεταβολές που έχουν σημειωθεί με την πάροδο των ετών καταδεικνύουν ότι παρά τους δημοσιονομικούς περιορισμούς, τα κράτη

μέλη δεν εκμεταλλεύονται τη συγκέντρωση της ζήτησης (όπου ενδείκνυται).

Σχήμα 6 – Ποσοστό γνωστοποιήσεων ανάθεσης σύμβασης στις οποίες η αναθέτουσα αρχή πραγματοποιεί αγορά για λογαριασμό άλλων αναθετουσών αρχών (από κοινού αγορά ή κεντρικές αρχές προμηθειών), 2006–2016



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή με βάση στοιχεία της ΕΕ/ΤΕΔ (Ουγγαρία 2013-2016, Ρουμανία & Βουλγαρία 2007-2016)

2.7. Διαφορετική χρήση των κριτηρίων ποιότητας

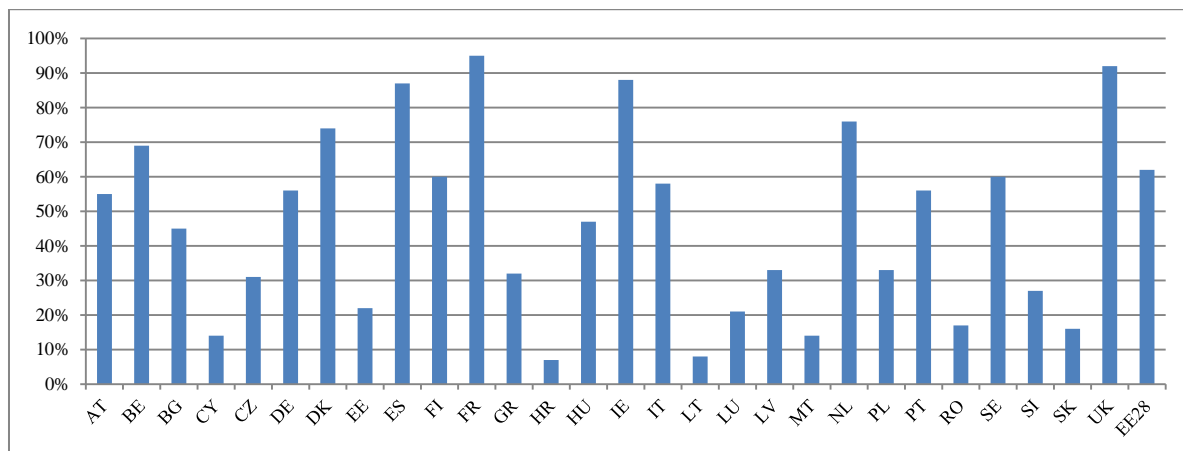
Μόνο ορισμένα κράτη μέλη έχουν εργαστεί ενεργά για την εφαρμογή πολιτικών για περιβαλλοντικά/κοινωνικά υπεύθυνες δημόσιες προμήθειες ή καινοτομία. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να γίνεται υπερβολική χρήση της χαμηλότερης τιμής ως κριτηρίου ανάθεσης, κάτι που δεν οδηγεί πάντοτε σε βέλτιστη οικονομική αποδοτικότητα.

Αντιθέτως, η Επιτροπή προωθεί την ενσωμάτωση κριτηρίων ποιότητας στην αποκαλούμενη αρχή της «πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς» (MEAT). Ωστόσο, η χρήση της αρχής αυτής από τα κράτη μέλη διαφέρει σημαντικά (σχήμα 7). Η Γαλλία

και το Ηνωμένο Βασίλειο χρησιμοποιούν την αρχή MEAT σε ποσοστό μεγαλύτερο από 90 % των προσκλήσεων υποβολής προσφορών, ενώ στην Κροατία και τη Λιθουανία το αντίστοιχο ποσοστό είναι χαμηλότερο από 10 %. Ο μέσος όρος στην ΕΕ ανέρχεται σε 62 %.

Λόγω της περιορισμένης χρήσης της αρχής MEAT, τα κράτη μέλη ενδέχεται να χάνουν την ευκαιρία να χρησιμοποιήσουν με έξυπνο και στρατηγικό τρόπο τα σημαντικά ποσά που δαπανώνται στο πλαίσιο των προμηθειών, και να δημιουργήσουν περισσότερα οικονομικά δευτερογενή αποτελέσματα. Το ζήτημα αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για τα κράτη μέλη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης.

Σχήμα 7 – Χρήση των κριτηρίων MEAT κατά την αξιολόγηση προσφορών, 2006–2016



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή με βάση στοιχεία της ΕΕ/TED (Κροατία 2013-2016, Ρουμανία & Βουλγαρία 2007-2016)

3. ΛΥΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ

3.1. Λύσεις

Η ανάληψη σαφούς και συγκεκριμένης δράσης μπορεί να μετατρέψει τις δημόσιες προμήθειες σε ένα ισχυρό εργαλείο στην εργαλειοθήκη της οικονομικής πολιτικής κάθε κράτους μέλους, εξασφαλίζοντας ουσιαστικά οφέλη όσον αφορά τα αποτελέσματα των δημόσιων προμηθειών. Αυτό υποστηρίχθηκε στην ανακοίνωση της Επιτροπής που εκδόθηκε στις 3 Οκτωβρίου 2017⁸. Στην ανακοίνωση αυτή ορίζεται πλαίσιο πολιτικής για τη βελτίωση των πρακτικών των δημόσιων προμηθειών σε ολόκληρη την ΕΕ· η προτεινόμενη προσέγγιση βασίζεται στη σύμπραξη. Η ανάληψη δράσης σε τομείς προτεραιότητας θα παράσχει επίσης στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αντιμετωπίσουν τις ελλείψεις που αναφέρονται στην προηγούμενη ενότητα.

Όπως επισημαίνεται στην ανακοίνωση, αυτές οι δράσεις καλύπτουν έξι τομείς προτεραιότητας:

- μέριμνα για την ευρύτερη χρήση στρατηγικών δημόσιων προμηθειών·
- ενίσχυση του επαγγελματικού χαρακτήρα των αγοραστών του δημόσιου τομέα·
- βελτίωση της πρόσβασης στις αγορές δημόσιων προμηθειών·
- αυξανόμενη διαφάνεια και ακεραιότητα, καλύτερα δεδομένα·
- προώθηση της ψηφιοποίησης των δημόσιων προμηθειών·
- συνεργασία με στόχο την από κοινού σύναψη δημόσιων συμβάσεων προμηθειών.

Όσον αφορά τις **στρατηγικές δημόσιες προμήθειες**, θα πρέπει να διαδραματίζουν μεγαλύτερο ρόλο στην αντιμετώπιση των κοινωνικών, περιβαλλοντικών και οικονομικών προκλήσεων. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ενσωμάτωση καινοτόμων, οικολογικών και κοινωνικών κριτηρίων⁹, πιο εκτεταμένη χρήση του μέτρου της διαβούλευσης πριν από τη διάθεση στην αγορά ή ποιοτικών αξιολογήσεων

⁸ COM(2017) 572 final.

⁹ Στα οποία θα πρέπει να περιλαμβάνεται επίσης η υποχρέωση προσβασιμότητας για άτομα με αναπηρία.

(MEAT¹⁰), καθώς και δημόσιων προμηθειών για καινοτόμες λύσεις στο προεμπορικό στάδιο. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν καταστήσει υποχρεωτική τη MEAT, καθώς και τα οικολογικά κριτήρια, στο πλαίσιο των διαδικασιών δημόσιων προμηθειών που εφαρμόζουν. Σε κάθε περίπτωση, για την επίτευξη των καλύτερων δυνατών αποτελεσμάτων στον τομέα των δημόσιων προμηθειών, πρέπει να εφαρμόζονται συστηματικά τα στρατηγικά κριτήρια. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μέσω εκτεταμένης στήριξης στην πράξη, όπως διάδοση προτύπων, μεθοδολογίες για κριτήρια αναφοράς, τακτικές επικαιροποιήσεις σημάτων¹¹ και κριτηρίων αξιολόγησης, και διαθεσιμότητα αποθετηρίου ορθών πρακτικών.

Η ενίσχυση του επαγγελματικού χαρακτήρα αποτελεί μία ακόμη σημαντική πτυχή. Η αυξημένη χρήση στρατηγικών δημόσιων προμηθειών απαιτεί ευρύτερη χρήση ευέλικτων πρακτικών, γνώση των αγορών και καινοτόμα εργαλεία. Ο δημόσιος τομέας χρειάζεται να θεσπίσει ολοκληρωμένη στρατηγική για να αντιμετωπίσει την απροθυμία ανάληψης κινδύνων και για να προσελκύσει και να αναπτύξει δεξιότητες σε όλο το φάσμα του τομέα των δημόσιων προμηθειών. Τα κράτη μέλη βρίσκονται σε διαφορετικά στάδια όσον αφορά την πορεία τους προς την ενίσχυση του επαγγελματικού χαρακτήρα. Η ανταλλαγή εμπειριών θα τους δώσει τη δυνατότητα να βελτιώσουν τις πρακτικές που ακολουθούν στον τομέα των δημόσιων προμηθειών· επιπλέον, θα ενισχύσει τον αντίκτυπο των δημόσιων προμηθειών στην επίτευξη στόχων δημόσιας πολιτικής. Είναι πολύ σημαντικό να εφαρμόζονται μακροπρόθεσμες στρατηγικές ενίσχυσης του επαγγελματικού χαρακτήρα σε εθνικό επίπεδο, ώστε να υπάρχουν τα κατάλληλα άτομα με τις κατάλληλες δεξιότητες και τα κατάλληλα εργαλεία για

να επιτυγχάνονται τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα.

Μια άλλη σημαντική πτυχή αφορά την πρόσβαση στις **αγορές δημόσιων προμηθειών**. Οι ΜΜΕ είναι μεν ιδιαίτερα σημαντικές για τη δημιουργία θέσεων εργασίας, την ανάπτυξη και την καινοτομία, όμως δυσκολεύονται να αποκτήσουν πρόσβαση σε δημόσιες συμβάσεις προμηθειών. Επί του παρόντος, στις ΜΜΕ ανατίθεται το 45 % της αξίας των συγκεντρωτικών συμβάσεων προμηθειών πάνω από τα κατώτατα όρια της ΕΕ, είτε απευθείας είτε ως από κοινού προσφέροντες ή υπερβολάβοι. Οι οδηγίες του 2014 περιλαμβάνουν μέτρα¹² τα οποία αναμένεται να διευκολύνουν την πρόσβαση των ΜΜΕ στις δημόσιες προμήθειες. Αυτές οι βελτιωμένες ευκαιρίες πρόσβασης των ΜΜΕ στις δημόσιες προμήθειες πρέπει να δημοσιοποιηθούν με πιο δυναμικό τρόπο στο ευρύ κοινό, στις επιχειρήσεις και στις αναθέτουσες αρχές. Ο στόχος είναι να αυξηθεί το ποσοστό των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών σύμφωνα πάντοτε με τον συνολικό αντίκτυπό τους στην οικονομία.

Άλλος τρόπος για να βελτιωθεί η πρόσβαση είναι η οικοδόμηση εμπιστοσύνης μεταξύ των φορέων της αγοράς, περιλαμβανομένων των ΜΜΕ, ώστε να συμμετέχουν στις διαδικασίες δημόσιων προμηθειών. Τούτο μπορεί να επιτευχθεί μέσω της παροχής δίκαιων και αποτελεσματικών δυνατοτήτων για την επίλυση προβλημάτων και ενός ανεξάρτητου μηχανισμού προσφυγής κατά των συναφών με τις δημόσιες προμήθειες αποφάσεων. Επιπλέον, η ΕΕ είναι μεν η πιο ανοικτή αγορά παγκοσμίως όσον αφορά τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων προμηθειών, όμως η πρόσβαση των εταιρειών της ΕΕ σε άλλες χώρες δεν είναι πάντοτε αμοιβαία. Σημαντικοί εμπορικοί εταίροι της ΕΕ

¹⁰ Πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, η οποία επιτρέπει να δίδεται μεγαλύτερη έμφαση στην ποιότητα.

¹¹ Όπως τα οικολογικά σήματα, τα σήματα για την κατανάλωση ενέργειας ή τα σήματα δίκαιου εμπορίου.

¹² Στα μέτρα για τη βελτίωση της πρόσβασης των ΜΜΕ σε αγορές δημόσιων προμηθειών συγκαταλέγονται η προτροπή για υποδιαίρεση των συμβάσεων σε τμήματα, η επιβολή ορίου όσον αφορά τον κύκλο εργασιών που απαιτείται για τη συμμετοχή σε διαδικασίες υποβολής προσφορών και η μείωση των απαιτούμενων εγγράφων προς υποβολή.

εξακολουθούν να εφαρμόζουν μέτρα που εισάγουν διακρίσεις εις βάρος των επιχειρήσεων της ΕΕ παρέχοντας προτιμησιακή μεταχείριση σε εθνικούς προσφέροντες.

Η διακυβέρνηση των δημόσιων προμηθειών βασίζεται σε αξιόπιστα **δεδομένα**, τα οποία είναι ζωτικής σημασίας για την εξεύρεση κατάλληλων λύσεων σε πολιτικό επίπεδο. Θα πρέπει να καταστούν διαθέσιμα καλύτερα και ευκόλως προσιτά δεδομένα για τις δημόσιες προμήθειες¹³. Τα δεδομένα αυτά ανοίγουν ένα ευρύ φάσμα ευκαιριών για την καλύτερη αξιολόγηση των επιδόσεων των συναφών με τις δημόσιες προμήθειες πολιτικών και τη διαμόρφωση μελλοντικών στρατηγικών αποφάσεων. Η χρήση ηλεκτρονικών συστημάτων προμηθειών θα καταστήσει επίσης δυνατή την παραγωγή δεδομένων τα οποία παρέχουν επίσης ένα μέσο για τον εντοπισμό τυχόν παρατυπιών.

Επιπλέον, η πρόσβαση στα δεδομένα των δημόσιων προμηθειών θα πρέπει να παρέχει τη δυνατότητα για διάλογο με την κοινωνία των πολιτών και να καθιστά τις κυβερνήσεις περισσότερο υπόλογες. Με τον τρόπο αυτόν, οι δημόσιες αρχές είναι καλύτερα εξοπλισμένες για να καταπολεμήσουν την απάτη και τη διαφθορά¹⁴. Για τον σκοπό αυτόν, συνιστάται ενθέρμως η δημιουργία μητρώων συμβάσεων προσβάσιμων στο ευρύ κοινό¹⁵, ώστε να υπάρχει διαφάνεια σε σχέση με τις συμβάσεις που ανατίθενται και τις τροποποιήσεις τους.

¹³ Πάντοτε με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, και συγκεκριμένα του δικαιώματος στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, στο μέτρο του δυνατού.

¹⁴ Σύμφωνα με την έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς που συνέταξε η Επιτροπή το 2014, η διαφθορά κοστίζει στην κοινωνία της ΕΕ περίπου 120 δισ. EUR ετησίως. Σύμφωνα με μελέτη που εκπονήθηκε το 2013 (PWC και Ecorys για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή), το συνολικό άμεσο κόστος της διαφθοράς στις δημόσιες προμήθειες σε πέντε μόνο τομείς (οδικές και σιδηροδρομικές μεταφορές, ύδρευση και απόβλητα, αστική δόμηση/κατασκευή κοινωφελών έργων, κατάρτιση, και έρευνα και ανάπτυξη) και σε οκτώ μόνο χώρες της ΕΕ κυμάνθηκε από 1,4 δισ. έως 2,2 δισ. EUR.

¹⁵ Εφόσον τα εν λόγω μητρώα θα περιέχουν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, θα πρέπει να συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις της νομοθεσίας περί προστασίας των δεδομένων.

Επιπλέον, η διευκόλυνση της καταγγελίας περιπτώσεων διαφθοράς μέσω της θέσπισης αποτελεσματικών μηχανισμών αναφοράς και της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος από αντίποινα μπορεί να συμβάλει επίσης στη βελτίωση της διαφάνειας των δημόσιων προμηθειών και στην εξοικονόμηση δημόσιων κονδυλίων¹⁶.

Οι νέες ψηφιακές τεχνολογίες προσφέρουν σπουδαίες ευκαιρίες για τον εξορθολογισμό και την απλούστευση της διαδικασίας προμηθειών μέσω της ανάπτυξης του συστήματος ηλεκτρονικής σύναψης δημόσιων συμβάσεων προμηθειών. Σύμφωνα με τις οδηγίες για τις δημόσιες προμήθειες, η ηλεκτρονική υποβολή προσφορών θα καταστεί υποχρεωτική μέχρι τον Οκτώβριο του 2018. Ωστόσο, το πλήρες φάσμα των πλεονεκτημάτων της ηλεκτρονικής σύναψης δημόσιων συμβάσεων προμηθειών θα φανεί μόνο εάν **καταστεί ψηφιακή ολόκληρη η διαδικασία δημόσιων προμηθειών**. Οι νέες τεχνολογίες παρέχουν τη δυνατότητα ριζικής αναθεώρησης του τρόπου με τον οποίον είναι οργανωμένες οι δημόσιες προμήθειες και τα σχετικά τμήματα των δημόσιων διοικήσεων. Παρουσιάζεται μια μοναδική ευκαιρία αναδιάρθρωσης των συναφών συστημάτων.

Οι **συνεργατικές δημόσιες προμήθειες** έχουν αρχίσει να καθιερώνονται σε όλη την ΕΕ¹⁷. Ως φορείς συγκέντρωσης, οι κεντρικές αρχές προμηθειών διαχειρίζονται αυξανόμενα μερίδια αγορών δημόσιων προμηθειών. Ως εκ τούτου, εξελίσσονται σταδιακά σε σημαντικούς παράγοντες προώθησης της μεταρρύθμισης των δημόσιων

¹⁶ Σύμφωνα με τη μελέτη του 2017 «Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement» (Εκτίμηση των οικονομικών πλεονεκτημάτων της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στον τομέα των δημόσιων προμηθειών) (Milieu για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή), τα δυνητικά οφέλη της αποτελεσματικής προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος για όλη την ΕΕ στον τομέα των δημόσιων προμηθειών κυμαίνονται από 5,8 έως 9,6 δισ. EUR ετησίως.

¹⁷ Η συγκέντρωση της ζήτησης αναφέρεται σε αναθέτουσες αρχές ή λοιπούς φορείς που δραστηριοποιούνται μέσω κεντρικών αρχών προμηθειών οι οποίες ενεργούν ως έμποροι χονδρικής ή ενδιάμεσοι.

προμηθειών και, μεταξύ άλλων, της εφαρμογής στρατηγικής προσέγγισης. Δημιουργούν τη δυνατότητα να αυξηθεί η μόχλευση των αγοραστών του δημόσιου τομέα, γεγονός απαραίτητο σε αγορές όπου δεσπόζουν λίγοι μόνο φορείς της αγοράς. Οι κεντρικές αρχές αγορών είναι δυνατό να συσταθούν με γενική εντολή σε εθνικό επίπεδο, να στοχεύουν συγκεκριμένους τομείς (όπως η υγεία ή οι τεχνολογίες πληροφοριών) ή να εξειδικεύονται στη σύναψη δημόσιων συμβάσεων προμηθειών σε περιφερειακό ή δημοτικό επίπεδο.

Οι μεγάλοι όγκοι δημόσιων προμηθειών των κεντρικών αρχών προμηθειών θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για τη μόχλευση στρατηγικών προμηθειών, π.χ. θέτοντας στόχους για καινοτόμες ή οικολογικές δημόσιες προμήθειες. Οι γνώσεις των κεντρικών αρχών προμηθειών όσον αφορά την αγορά αποτελούν επίσης βασικό στοιχείο για την ενίσχυση του επαγγελματικού χαρακτήρα των δημόσιων προμηθειών. Η εμπειρογνώσια των κεντρικών αρχών προμηθειών έχει δευτερογενείς επιπτώσεις, καθώς συχνά παρέχουν στήριξη σε άλλες αναθέτουσες αρχές.

Μεγάλο αναμένεται να είναι επίσης το κέρδος από την εντατικοποίηση της συνεργασίας ανάμεσα στις αναθέτουσες αρχές. Η σύναψη κοινών διασυνοριακών συμβάσεων προμηθειών, στο πλαίσιο των οποίων οι αναθέτουσες αρχές διαφορετικών χωρών οργανώνουν από κοινού τις διαδικασίες δημόσιων προμηθειών τους, διευκολύνεται σε μεγάλο βαθμό από τους νέους κανόνες της ΕΕ. Αρκετά πρόσφατα παραδείγματα καταδεικνύουν τη σκοπιμότητα τέτοιων συμπράξεων.

3.2. Το κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ

Οι οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες προμήθειες καλύπτουν προσκλήσεις υποβολής προσφορών των οποίων η αξία αναμένεται να υπερβαίνει ένα συγκεκριμένο κατώτατο όριο, αν και τα κράτη μέλη υποχρεούνται επίσης να συμμορφώνονται με τις αρχές των οδηγιών της ΕΕ για προσκλήσεις υποβολής προσφορών που δεν υπερβαίνουν το όριο αυτό. Οι βασικές

αρχές των οδηγιών είναι η διαφάνεια, η ίση μεταχείριση, ο ανοικτός ανταγωνισμός και η ορθή διαδικαστική διαχείριση. Στόχος τους είναι η επίτευξη μιας αγοράς δημόσιων προμηθειών η οποία είναι ανταγωνιστική, ανοικτή και άρτια ρυθμισμένη. Αυτό είναι απαραίτητο για την ορθή χρήση των δημόσιων κονδυλίων. Η εφαρμογή των οδηγιών μπορεί επίσης να συμβάλει σημαντικά στην επίτευξη των στόχων της οικονομικής αποδοτικότητας, της διαφάνειας, της δικαιοσύνης και της χρηστής διακυβέρνησης.

Οι οδηγίες τροποποιήθηκαν σε βάθος στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης του 2014· οι νέοι κανόνες απλοποιούν τις διαδικασίες δημόσιων προμηθειών και τις καθιστούν περισσότερο ευέλικτες. Αυτό θα ωφελήσει τους αγοραστές του δημόσιου τομέα και τις επιχειρήσεις, ιδίως τις ΜΜΕ. Συγκεκριμένα:

- Με τη διαμόρφωση απλούστερων διαδικασιών για τις αναθέτουσες αρχές θα ανοίξει η αγορά δημόσιων προμηθειών της ΕΕ, θα αποτραπούν οι πολιτικές αγορές εγχώριων προϊόντων και θα προωθηθεί η ελεύθερη κυκλοφορία προϊόντων και υπηρεσιών. Κατά συνέπεια, οι αναθέτουσες αρχές θα εξασφαλίζουν καλύτερη οικονομική αποδοτικότητα.
- Οι νέοι κανόνες, συμπεριλαμβανομένης μιας νέας ηλεκτρονικής υπεύθυνης δήλωσης για τους προσφέροντες (ESPD), ανοίγουν τον δρόμο για την ψηφιοποίηση των δημόσιων προμηθειών, η οποία θα οδηγήσει σε σημαντική αύξηση της αποδοτικότητας του συστήματος δημόσιων προμηθειών. Για παράδειγμα, μόνο η ανάδοχος εταιρεία οφείλει να υποβάλει όλα τα έγγραφα που αποδεικνύουν ότι πληροί τα κριτήρια ανάθεσης σύμβασης. Με τον τρόπο αυτό θα μειωθεί δραστικά ο όγκος των εγγράφων που απαιτούνται για την επιλογή των επιχειρήσεων.
- Με τον περιορισμό των απαιτήσεων που αφορούν τον κύκλο εργασιών και τη χρήση της επιλογής υποδιαίρεσης των προσφορών σε τμήματα, οι ΜΜΕ θα αποκτήσουν ευκολότερη

πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών.

- Οι δημόσιες συμβάσεις προμηθειών καθίστανται εργαλείο πολιτικής στρατηγικής. Σύμφωνα με τους νέους κανόνες, οι διαδικασίες δημόσιων προμηθειών θα βοηθήσουν επίσης τους αγοραστές του δημόσιου τομέα να εφαρμόσουν περιβαλλοντικές πολιτικές, καθώς και τις πολιτικές που διέπουν την κοινωνική ενσωμάτωση και την καινοτομία.

Οι οδηγίες για τις δημόσιες προμήθειες έπρεπε να μεταφερθούν στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών το αργότερο έως τις 18 Απριλίου 2016. Τον Σεπτέμβριο του 2017, τέσσερα κράτη μέλη δεν είχαν μεταφέρει ακόμη στο εθνικό τους δίκαιο τις τρεις οδηγίες. Δύο κράτη μέλη δεν είχαν μεταφέρει ακόμη στο εθνικό τους δίκαιο την οδηγία σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης.

4. ΕΠΙΤΥΧΗΜΕΝΑ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ

Όσον αφορά πολλές από τις βασικές προκλήσεις που αναφέρονται στις προηγούμενες ενότητες, υπάρχουν επιτυχημένα παραδείγματα.

Στον τομέα των **στρατηγικών δημόσιων προμηθειών**, η πολιτική της Σουηδίας αποτελεί βέλτιστη πρακτική. Πρόσφατα, η σουηδική κυβέρνηση θέσπισε εθνική στρατηγική για τις δημόσιες προμήθειες. Στόχος της στρατηγικής είναι να διευκολυνθούν οι αναθέτουσες στρατηγικές στην εφαρμογή στρατηγικών δημόσιων προμηθειών. Η στρατηγική περιέχει προτάσεις για ανάληψη συγκεκριμένων δράσεων που είναι συναφείς για όλες τις δραστηριότητες του δημόσιου τομέα. Η στρατηγική περιλαμβάνει επτά στόχους πολιτικής μεταξύ των οποίων ο στόχος για «δημόσιες προμήθειες που είναι περιβαλλοντικά υπεύθυνες». Στο πλαίσιο αυτό απαιτείται αύξηση των οικολογικών δημόσιων προμηθειών, ιδιαίτερα σε κατηγορίες προϊόντων που έχουν σημαντικό αντίκτυπο στο περιβάλλον. Οι περιβαλλοντικές ανησυχίες και μια οπτική με βάση τον κύκλο ζωής θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στα διάφορα στάδια της διαδικασίας δημόσιων προμηθειών. Η εφαρμογή και η παρακολούθηση της

εθνικής στρατηγικής για τις δημόσιες προμήθειες ανατέθηκε στην Εθνική Υπηρεσία Δημόσιων Προμηθειών, η οποία συστάθηκε το 2015 και αποτελεί ανεξάρτητη αρχή με βασικό ρόλο την παροχή αποτελεσματικής υποστήριξης σε αναθέτουσες αρχές εντός της χώρας μέσω καθοδήγησης, κύκλων κατάρτισης κ.λπ.

Μια άλλη διάσταση των στρατηγικών προμηθειών είναι οι αποκαλούμενες κοινωνικές δημόσιες προμήθειες. Με τον όρο αυτό νοείται ότι οι δημόσιες προμήθειες χρησιμοποιούνται για την επίτευξη κοινωνικών στόχων, όπως η ένταξη μειονεκτούντων ατόμων. Στο σχέδιο δράσης της για τις βιώσιμες δημόσιες προμήθειες του 2015, η Γαλλία όρισε τον στόχο της συνεκτίμησης κοινωνικών παραμέτρων σε τουλάχιστον το 25 % των δημόσιων διαγωνισμών έως το 2020. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, το σχέδιο δράσης δρομολογεί σειρά δράσεων, συστάσεων και εργαλείων επικοινωνίας για την αύξηση της ευαισθητοποίησης μεταξύ των αναθετουσών αρχών.

Όσον αφορά τις **συνεργατικές δημόσιες προμήθειες**, η Ιταλία έχει υλοποιήσει μια σημαντική μεταρρύθμιση για τον εξορθολογισμό της λειτουργίας των δημόσιων προμηθειών. Ο κατακερματισμός του συστήματος προμηθειών (στην Ιταλία υπάρχουν περίπου 36 000 αναθέτουσες αρχές) αποτελεί κοινή αδυναμία των συστημάτων δημόσιων προμηθειών στην ΕΕ. Ο υπερβολικός κατακερματισμός των δημόσιων προμηθειών δημιουργεί διάφορα προβλήματα:

- οδηγεί σε ανεπαρκείς οικονομίες κλίμακας και σε μειωμένη διαπραγματευτική δύναμη των αναθετουσών αρχών·
- σε ανεπαρκή επαγγελματισμό και γνώση των αγορών από τους αγοραστές·
- σε υψηλό κόστος συναλλαγών·
- περιπλέκει και αυξάνει τον κίνδυνο παρατυπιών στις διαδικασίες δημόσιων προμηθειών·
- υπερβολική απόκλιση τιμών για το ίδιο προϊόν που παρέχεται από διαφορετικές οντότητες.

Στο πλαίσιο επανεξέτασης των δαπανών της, η Ιταλία αποφάσισε ότι για 19 κατηγορίες προϊόντων και υπηρεσιών (κυρίως στον τομέα της υγείας) οι διαδικασίες προμηθειών έπρεπε να διενεργούνται από μια ομάδα «φορέων συγκέντρωσης», στους οποίους θα περιλαμβάνονταν κατά κύριο λόγο εθνικές ή περιφερειακές κεντρικές αρχές προμηθειών. Με τον τρόπο αυτό κατέστη επίσης δυνατή η αντιμετώπιση των σημαντικών αποκλίσεων τιμών μεταξύ των αγοραστών (για τις καρδιακές ενδοπροθέσεις (stents) έχουν αναφερθεί διαφορές της τάξης άνω του 300 % εντός της ίδιας περιφέρειας). Αυτό οδήγησε σε σημαντική εξοικονόμηση το 2015: 23 % κατά μέσο όρο για διαδικασίες προμηθειών που είχαν ήδη ολοκληρωθεί, ενώ τα σχετικά ποσοστά κυμαίνονταν από 6 % μέχρι 59 %. Τα αποτελέσματα είναι επίσης ευδιάκριτα δεδομένου ότι τα εμπλεκόμενα μέρη έχουν δημιουργήσει ένα σύστημα για τον σχεδιασμό και τον συντονισμό της προμήθειας του σχετικού προϊόντος.

Η ψηφιοποίηση των δημόσιων προμηθειών διευκολύνει την παρακολούθησή τους και, ως εκ τούτου, την παρακολούθηση ενός σημαντικού μέρους των δημόσιων δαπανών. Τα μητρώα συμβάσεων αποτελούν οικονομικά αποδοτικό εργαλείο για τη διαχείριση των συμβάσεων και τη βελτίωση της **διαφάνειας, της ακεραιότητας και της ποιότητας των δεδομένων**.

Αποθηκεύουν ψηφιοποιημένες συμβάσεις, τις διαρθρωμένες περιλήψεις τους, συμπεριλαμβανομένων των όρων εκτέλεσης των συμβάσεων, των όρων παράδοσης και των μεταγενέστερων τροποποιήσεων. Σε ορισμένες χώρες τα μητρώα αυτά συνοδεύονται από απαίτηση δημοσίευσης των συμβάσεων στο μητρώο, ειδάλλως οι συμβάσεις θεωρούνται άκυρες. Τα μητρώα αυτά βοηθούν τις αναθέτουσες αρχές στη διαχείριση των συμβάσεών τους και συμβάλλουν στη βελτίωση της διακυβέρνησης των δημόσιων προμηθειών. Στην Πορτογαλία, η δικτυακή πύλη για τις δημόσιες

προμήθειες «Base»¹⁸ καθιστά δυνατή την παρακολούθηση των δαπανών και του όγκου των δημόσιων προμηθειών, καθώς και την παραγωγή στατιστικών στοιχείων σχετικά με το είδος αγορών, τους διαγωνισμούς που έχουν κερδίσει επιχειρήσεις κ.λπ.

Η μετάβαση στις **ηλεκτρονικές δημόσιες προμήθειες** αποτελεί ευκαιρία εκσυγχρονισμού του συστήματος δημόσιων προμηθειών. Ορθές πρακτικές στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής είναι για παράδειγμα οι εξής:

- δημιουργία ενιαίας δικτυακής πύλης σε εθνικό επίπεδο, η οποία θα περιλαμβάνει όλες τις γνωστοποιήσεις, και σύνδεσή της με τη βάση δεδομένων TED·
- ύπαρξη ανταγωνιστικής αγοράς για τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών προμηθειών·
- λειτουργία μητρώου συμβάσεων με πλήρη δημοσιοποίηση πληροφοριών σχετικά με τις αναθέσεις συμβάσεων·
- χαμηλές απαιτήσεις όσον αφορά τις υπογραφές. Η χρήση της ηλεκτρονικής υπογραφής μειώνεται·
- εφαρμογή της αρχής «μόνον άπαξ».

Εξίσου σημαντικό είναι ότι οι επιχειρήσεις (ή οι πολίτες) πρέπει να παρέχουν πληροφορίες μόνο μία φορά σε όλες τις δημόσιες διοικήσεις. Η αρχή «μόνον άπαξ» αποτελεί πρακτική στο πλαίσιο της αλληλεπίδρασης μεταξύ του κράτους και των επιχειρήσεων (ή των πολιτών). Βασίζεται στο γεγονός ότι πληροφορίες οι οποίες μπορούν να ανακτηθούν εντός της δημόσιας διοίκησης με χρήση διαφόρων αναφορών (όπως ο αριθμός φορολογικού μητρώου) δεν θα πρέπει ποτέ να ζητούνται από τις επιχειρήσεις (ή τους πολίτες). Αυτό μπορεί να γίνεται είτε απευθείας μέσω εθνικών μητρώων (όπως στην Εσθονία) ή μέσω ενός συστήματος συγκέντρωσης (όπως διαδικασία προεπιλογής) στο πλαίσιο του οποίου οι επιχειρήσεις παρέχουν τις πληροφορίες στις διοικήσεις μόνο μία φορά.

¹⁸ <http://www.base.gov.pt>

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Τα τελευταία έτη έχουν σημειωθεί βελτιώσεις στο πλαίσιο των δημόσιων προμηθειών, τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο, ωστόσο εξακολουθούν να υπάρχουν προκλήσεις. Τα κράτη μέλη διοχετεύουν σημαντικό μέρος των δημόσιων δαπανών τους σε προμήθειες. Ωστόσο, σε πολλά κράτη μέλη, ο ρυθμός δημοσίευσης προκηρύξεων παραμένει χαμηλός, με αποτέλεσμα να μην είναι επαρκώς ανοικτές οι διασυνοριακές επιχειρηματικές ευκαιρίες. Η χρήση διαδικασιών προμηθειών που περιορίζουν τον ανταγωνισμό, όπως οι διαδικασίες με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, διαφέρει σημαντικά μεταξύ των χωρών και κυμαίνεται από σχεδόν 0 % έως άνω του 20 %, ενώ το ποσοστό των συμβάσεων για τις οποίες υποβλήθηκε μόνο μία προσφορά παραμένει υψηλό. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό σε ορισμένους τομείς (όπως η ΤΠ), όπου η εξάρτηση από έναν μόνο προμηθευτή αποτελεί συχνό φαινόμενο. Όλα τα ανωτέρω υποδεικνύουν ότι η ενιαία αγορά για τις δημόσιες προμήθειες δεν είναι επαρκώς ολοκληρωμένη και ότι το περαιτέρω άνοιγμά της θα μπορούσε να τονώσει την οικονομική αποτελεσματικότητα και την ανάπτυξη.

Η χρήση ποιοτικών κριτηρίων κατά την ανάθεση συμβάσεων διαφέρει σε μεγάλο βαθμό μεταξύ των κρατών μελών, από κάτω από 10 % στην Κροατία και τη Λιθουανία σε πάνω από 90 % στη Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Γενικά, πολλά κράτη μέλη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης κάνουν συχνά χρήση του κριτηρίου της χαμηλότερης τιμής, χάνοντας την ευκαιρία να ενθαρρύνουν την καινοτομία ή να επιδιώξουν κοινωνικούς ή οικολογικούς στόχους.

Τα πλεονεκτήματα των συνεργατικών δημόσιων προμηθειών που βασίζονται στη συγκέντρωση της ζήτησης διερευνώνται από τα κράτη μέλη ως μέσο ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας των δημόσιων δαπανών τους. Ωστόσο, υπάρχουν ακόμη μεγάλα περιθώρια βελτίωσης. Μια ακόμη πρόκληση είναι η ανάγκη ενίσχυσης του επαγγελματικού χαρακτήρα, το οποίο σημαίνει ότι οι διαδικασίες δημόσιων προμηθειών πρέπει να διενεργούνται από προσωπικό το οποίο διαθέτει τις απαραίτητες δεξιότητες και τεχνικές γνώσεις ή κατανοεί τη διαδικασία.

Οι ηλεκτρονικές δημόσιες προμήθειες αποτελούν τρόπο αύξησης της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών δημόσιων προμηθειών. Εφαρμόζονται σταδιακά στα κράτη μέλη. Ωστόσο, η ποιότητα των υπηρεσιών ηλεκτρονικών δημόσιων προμηθειών που έχουν καθιερωθεί εξακολουθεί να χρήζει περαιτέρω βελτίωσης.

Ημερομηνία: 22.11.2017