

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**



**Απευθείας αναθέσεις: πότε οι απευθείας
αναθέσεις δημοσίων συμβάσεων ή οι αναθέσεις
ύστερα από σύντομη διαδικασία
διαπραγμάτευσης διασφαλίζουν την
αντικειμενική ακεραιότητα της διαδικασίας;**

ΕΚΘΕΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ

4/2023

ΣΥΝΟΨΗ

Οι αναθέσεις δημοσίων συμβάσεων χωρίς διαγωνισμό αποτελούν πεδίο διαρκούς αμφισβήτησης στον δημόσιο διάλογο.

Ελέγχοντας 64 δημόσιους φορείς και ένα δείγμα 5.073 συμβάσεων το Ελεγκτικό Συνέδριο επιχείρησε να απαντήσει στο ερώτημα πώς μπορεί να διασφαλιστεί η αντικειμενική ακεραιότητα της διαδικασίας στις περιπτώσεις των απευθείας αναθέσεων εντοπίζοντας τις πρακτικές που δύνανται να εγείρουν υπόνοιες καταχρηστικής προσφυγής σε αυτές, αδιαφάνειας και αυθαιρεσίας.

Τα πορίσματα του ελέγχου είναι τα ακόλουθα:

- 1.** Οι δημόσιοι φορείς δεν προγραμματίζουν εγκαίρως και ορθολογικά την κάλυψη των αναγκών τους. Προσαρμόζουν τις ανάγκες τους στο όριο των απευθείας αναθέσεων καλύπτοντας αυτές αποσπασματικά και προβαίνοντας σε κατατμήσεις.
- 2.** Δεν αιτιολογείται επαρκώς ο απρόβλεπτος και επείγων χαρακτήρας των αναγκών που καλύπτονται με προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση. Οι αναθέτοντες φορείς ταυτίζουν το «απρόβλεπτο» με το «επείγον».
- 3.** Σημαντικά περιθώρια ενίσχυσης υφίστανται στην ουσιαστική συμμετοχή των διοικητικών υπηρεσιών του φορέα κατά τη διαδικασία που προηγείται της τελικής απόφασης ώστε να μην δημιουργούνται υπόνοιες αυθαιρεσίας και αδιαφάνειας.
- 4.** Σε πολλές περιπτώσεις δεν καθορίζεται με σαφήνεια το αντικείμενο της σύμβασης ούτε προκύπτει ο τρόπος υπολογισμού της εκτιμώμενης δαπάνης. Δεν αποδεικνύεται προηγούμενη έρευνα αγοράς.
- 5.** Δεν παρέχονται εχέγγυα διαφάνειας ως προς την επιλογή του αναδόχου και τον καθορισμό του τιμήματος ιδίως όταν διενεργούνται επανειλημμένες αναθέσεις στον ίδιο ανάδοχο. Δεν υφίστανται προκαθορισμένα και επομένως επαληθεύσιμα κριτήρια επιλογής όσων καλούνται να υποβάλουν προσφορά. Δεν γίνεται διαπραγμάτευση του τιμήματος. Προσφέρονται χαμηλά έως μηδενικά ποσοστά έκπτωσης. Συστήματα ηλεκτρονικής αγοράς δεν εφαρμόζονται ευρέως.
- 6.** Το υψηλότερο ποσοστό απευθείας αναθέσεων παρατηρήθηκε στα νοσοκομεία. Μικρό ποσοστό των συμβάσεων τους ανατίθεται μέσω διαγωνιστικών διαδικασιών λόγω χρόνιων συστημικών αδυναμιών σε συνδυασμό με τις επιτακτικές ανάγκες προμήθειας φαρμάκων και λοιπών αναλωσίμων. Προσφυγή σε νομιμοποιητικές διατάξεις.
- 7.** Οι δημόσιοι φορείς δεν διαθέτουν σύστημα αξιολόγησης των καταγγελιών και αξιοποίησης αυτών για τη βελτίωση της ακεραιότητας της διαδικασίας των απευθείας αναθέσεων.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Οι απευθείας αναθέσεις δημοσίων συμβάσεων ή οι αναθέσεις ύστερα από σύντομη διαδικασία διαπραγμάτευσης συνιστούν εξαιρετικές διαδικασίες, με τις οποίες οι αναθέτουσες αρχές συνάπτουν τη σύμβαση με οικονομικό φορέα της επιλογής τους χωρίς τήρηση εκ των προτέρων δημοσιότητας, κατά παρέκκλιση του θεμελιώδους κανόνα του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων που είναι η διενέργεια διαγωνισμού. Επιτρέπονται μόνο στις περιπτώσεις που ρητώς προβλέπονται στον νόμο, όπως όταν πρόκειται να συναφθούν συμβάσεις μικρής αξίας χωρίς το βάρος δυσανάλογων διατυπώσεων και διαδικασιών ή σε εξαιρετικές περιπτώσεις επείγουσών και απρόβλεπτων αναγκών που απαιτούν άμεσες ενέργειες χωρίς τις χρονοβόρες διαδικασίες του δημόσιου διαγωνισμού ή της δικαστικής διαμάχης που τυχόν ακολουθήσει.

Για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων θεσπίζεται ως γενικός κανόνας η προσφυγή στην ανοικτή διαγωνιστική διαδικασία προς τον σκοπό διασφάλισης των θεμελιωδών αρχών της διαφάνειας, της ισότητας συμμετοχής στη διαδικασία ανάθεσης και του ανόθευτου ανταγωνισμού. Η προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης, κατά την οποία η αναθέτουσα αρχή δεν υποχρεούται να γνωστοποιήσει ευρέως την πρόθεσή της για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης, μέσω προκήρυξης, αλλά με ευρεία διακριτική ευχέρεια μπορεί να διαπραγματευθεί με έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς της επιλογής της, συνιστά παρέκκλιση από τον κανόνα της διεξαγωγής διαγωνιστικής διαδικασίας και για τον λόγο αυτό λαμβάνει χώρα στις περιοριστικά προβλεπόμενες εξαιρετικές περιπτώσεις οι οποίες πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά (ΔΕΚ της 2.10.2008, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας C-157/2006, σκ. 23 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, ΕλΣυν Ολ. 1305/2022, 182/2022).

2. Ωστόσο, σε ένα κράτος δικαίου η δράση της δημόσιας διοίκησης, ιδιαίτερα όταν αναγνωρίζεται σε αυτήν ευρεία διακριτική ευχέρεια, όπως συμβαίνει στις απευθείας αναθέσεις, αναγκαίο είναι να παρέχει εγγυήσεις διαφάνειας, αμεροληψίας και αντικειμενικότητας, ώστε, ακόμα και στις περιπτώσεις που η προσφυγή στις εν λόγω διαδικασίες επιτρέπεται από τον νομοθέτη, να δημιουργείται στον πολίτη και στους οικονομικούς φορείς η πεποίθηση ότι η διαδικασία που ακολουθείται είναι αδιάβλητη και ότι η διαχείριση των δημοσίων πόρων γίνεται με τον βέλτιστο δυνατό τρόπο.

3. Στις απευθείας αναθέσεις η έλλειψη εκ των προτέρων δημοσιότητας, η μη ανάπτυξη ανταγωνισμού και η ευρεία διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής, δημιουργούν διαχρονικά αντιπαραθέσεις στον δημόσιο διάλογο. Χωρίς να αμφισβητείται ότι η προσφυγή στις εν λόγω διαδικασίες είναι αναγκαίο εργαλείο για τη δράση της δημόσιας διοίκησης, το ερώτημα που ανακύπτει είναι

αν αυτή η αντιπαράθεση είναι δικαιολογημένη, αν, δηλαδή, ο τρόπος με τον οποίο η δημόσια διοίκηση αντιλαμβάνεται τη διακριτική της ευχέρεια και ο τρόπος με τον οποίο την ασκεί μπορεί να δημιουργήσει εύλογες αμφιβολίες ότι η προσφυγή στις εν λόγω διαδικασίες ασκείται προσχηματικά ή ότι δεν είναι διαφανής ως προς την αναγκαιότητα σύναψης της σύμβασης, τον καθορισμό της αξίας της ή τα κριτήρια επιλογής του αναδόχου. Συναφώς ανακύπτει το ερώτημα εάν υπάρχει τρόπος αυτή η αντιπαράθεση, αν όχι να εξαλειφθεί, τουλάχιστον να περιοριστεί με τη διασφάλιση στο μέγιστο δυνατό βαθμό της αντικειμενικής ακεραιότητας των διαδικασιών που ακολουθούνται.

Το νομοθετικό πλαίσιο των απευθείας αναθέσεων

4. Το βασικό ρυθμιστικό πλαίσιο για τις απευθείας αναθέσεις περιλαμβάνεται στον ν. 4412/2016, ο οποίος ενσωματώνει στην ελληνική έννομη τάξη τις διατάξεις περί δημοσίων συμβάσεων των οδηγιών 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, όπως τροποποιήθηκε με το ν. 4782/2021. Δύο είναι οι βασικές περιπτώσεις που προβλέπονται: (α) Οι απευθείας αναθέσεις συμβάσεων μικρής οικονομικής αξίας (άρθρα 118, 118^A και 328, όπως διαμορφώθηκαν με τα άρθρα 50, 51 και 128 του ν. 4782/2021, αντίστοιχα) και β) Η διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης (άρθρα 32 και 269 του ν. 4412/2016, μεταφορά των άρθρων 32 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και 50 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ, αντίστοιχα).

Με τον ν. 4782/2021 το ανώτατο όριο της εκτιμώμενης δαπάνης μέχρι του οποίου μπορεί να συναφθεί σύμβαση με απευθείας ανάθεση αυξήθηκε (από 1.6.2021) από 20.000 ευρώ σε 30.000 ευρώ για τις συμβάσεις προμηθειών και γενικών υπηρεσιών και σε 60.000 ευρώ για τις δημόσιες συμβάσεις έργων ή κοινωνικών και άλλων ειδικών υπηρεσιών καθώς και έργων Τεχνολογίας Πληροφορικής και Επικοινωνιών με αντικείμενο την εξασφάλιση της διαλειτουργικότητας των ψηφιακών υπηρεσιών ή τον εκσυγχρονισμό των ψηφιακών εργαλείων της Κεντρικής Διοίκησης¹. Με τον ίδιο νόμο εισήχθη η έννοια των «δημοσίων συμβάσεων ήσσονος αξίας» δηλαδή των συμβάσεων με εκτιμώμενη αξία έως 2.500 ευρώ χωρίς φπα για την ανάθεση των οποίων δεν απαιτείται σύμβαση², καταργήθηκε από 1.9.2021 ο συνοπτικός διαγωνισμός του άρθρου 117 του ν. 4412/2016³ και θεσπίστηκε (από 1.6.2021), η δυνατότητα απευθείας ανάθεσης μέσω συστημάτων ηλεκτρονικής αγοράς⁴ βάσει μητρώου προεπιλεγμένων οικονομικών φορέων και με χρήση του ΟΠΣ ΕΣΗΔΗΣ. Η αξία των συμβάσεων που η αναθέτουσα αρχή αναθέτει μέσω της τελευταίας

¹ Άρθρα 118, 118, 118^A και 328, όπως διαμορφώθηκαν με τα άρθρα 50, 51 και 128 του ν. 4782/2021, αντίστοιχα.

² Άρθρο 117^A και 327^A του ν. 4412/2016, τα οποία προστέθηκαν με τα άρθρα 49 και 127 του ν. 4782/2021, αντίστοιχα.

³ Άρθρο 48 του ν. 4782/2021.

⁴ Άρθρο 118 Α του ν. 4412/2016, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 51 του ν. 4782/2021.

διαδικασίας δεν μπορεί να υπερβαίνει ετησίως το ποσό των 40.000 ευρώ, ανά είδος αγαθού ή υπηρεσίας.

5. Η διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης ακολουθείται στις εξής περιπτώσεις: α) Όταν προηγούμενος διαγωνισμός με ανοικτή ή κλειστή διαδικασία απέβη άγονος, β) όταν τα έργα, τα αγαθά ή οι υπηρεσίες μπορούν να παρασχεθούν μόνον από έναν συγκεκριμένο οικονομικό φορέα και γ) στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο, όταν λόγω κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα για την αναθέτουσα αρχή, δεν είναι δυνατή η τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται για τις ανοικτές, κλειστές ή ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση. Η τελευταία αυτή περίπτωση (υπό στοιχείο γ') είναι εκείνη που επικαλούνται πιο συχνά οι αναθέτουσες αρχές για την προσφυγή στην εν λόγω διαδικασία. Περαιτέρω, εξαιρετικές διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση, που προβλέπονται σε άλλα νομοθετήματα, με χαρακτηριστικότερες τις διατάξεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας⁵, είτε παραπέμπουν ρητώς στη διάταξη του άρθρου 32 του ν. 4412/2016, είτε ερμηνεύονται υπό το φως της διάταξης αυτής.

Στατιστικά στοιχεία από τον ιστότοπο της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων

α) Ανάλογα με τη διαδικασία

Συμβάσεις που καταχωρήθηκαν στο ΚΗΔΜΗΣ τα έτη 2021 & 2022 ⁶	Αριθμός συμβάσεων	Ποσό (σε ευρώ)
Απευθείας ανάθεση (άρθρα 118 και 328 ν. 4412/2016)	301.391	3.142.091.625,00
Διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης (άρθρο 32 ν. 4412/2016)	12.615	1.312.096.943,00
ΣΥΝΟΛΟ	314.006	4.454.188.568,00

⁵ Π.χ. άρθρο 10 παρ. 3 της από 11.3.2020 ΠΝΠ (Α' 55) που κυρώθηκε με το άρθρο 2 του ν. 4682/2020: «Για προμήθειες υλικού και υπηρεσιών συναφών με την αντιμετώπιση της κατεπείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης για τη λήψη μέτρων αποφυγής της διάδοσης του κορωνοϊού COVID-19, οι Δήμοι και οι Περιφέρειες μπορούν να αναθέτουν δημόσιες συμβάσεις προσφεύγοντας στη διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση, κατά την περ. γ' της παρ. 2 του άρθρου 32 του ν. 4412/2016. Η ισχύς της διάταξης παρατάθηκε μέχρι τις 30.6.2022 (άρθρο 106 του ν. 4876/2021, όπως τροποποιήθηκε και διαμορφώθηκε εκ νέου με το άρθρο 31 του ν. 4915/2022, Α 63/24.3.2022).

⁶ Αρχικές καταχωρήσεις χωρίς τροποποιήσεις και συμπληρωματικές.

β) Ανάλογα με το αντικείμενο της σύμβασης.

Αντικείμενο Σύμβασης	Αριθμός συμβάσεων	Ποσό
Εργα	7.221	901.476.266,00
Μελέτες	3.184	70.835.059,00
Προμήθειες	153.235	1.376.465.822,00
Τεχνικές και λοιπές συναφείς υπηρεσίες	4.876	57.020.293,00
Υπηρεσίες	145.490	2.048.391.128,00
ΣΥΝΟΛΟ	314.006	4.454.188.568,00

Το αντικείμενο του ελέγχου

6. Στο Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων έτους 2022 του Ελεγκτικού Συνεδρίου εντάχθηκε ο έλεγχος: «Απευθείας αναθέσεις: πότε οι απευθείας αναθέσεις δημοσίων συμβάσεων ή οι αναθέσεις ύστερα από σύντομη διαδικασία διαπραγμάτευσης διασφαλίζουν την αντικειμενική ακεραιότητα της διαδικασίας;»

7. Σκοπός του ελέγχου, το αντικείμενο του οποίου δεν περιορίστηκε στην διαπίστωση, αποκλειστικά, της τήρησης της νομιμότητας κατά τη διενέργεια των οικείων διαδικασιών, ήταν να ερευνήσει αν τηρούνται οι βέλτιστες πρακτικές, ώστε η προσφυγή στις εν λόγω εξαιρετικές διαδικασίες να γίνεται μόνο στο μέτρο που είναι αναγκαίο και, περαιτέρω, στην τελευταία αυτή περίπτωση, να αποτρέπεται κατά το δυνατόν η διενέργεια των διαδικασιών αυτών σε συνθήκες αδιαφάνειας. Συναφώς, ερευνήθηκαν περιπτώσεις που η διακριτική ευχέρεια των αναθετουσών αρχών δεν εξυπηρετεί την ευελιξία και ταχύτητα που επιδιώκεται με τις διαδικασίες αυτές αλλά ασκείται προσχηματικά και καταλήγει σε καταστρατήγηση των διαγωνιστικών διαδικασιών ή μπορεί να δημιουργήσει την εύλογη εντύπωση ότι ασκείται προσχηματικά και ότι η διοίκηση παραβιάζει τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας.

8. Αντικείμενο του ελέγχου ήταν δημόσιες συμβάσεις που είχαν συναφθεί από δημόσιους φορείς κατά το χρονικό διάστημα από 1.1.2021 έως 30.4.2022 με τη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης ή της διαδικασίας με διαπραγμάτευση, υπό την προϋπόθεση ότι δεν έχει ασκηθεί επ' αυτών ο προβλεπόμενος στις διατάξεις των άρθρων 324 επ. του ν. 4700/2020, ως ίσχυε τον χρόνο εκείνο, προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο⁷.

⁷ Συμβάσεις των οποίων η προϋπολογιζόμενη δαπάνη, χωρίς φπα, είναι κατώτερη του ποσού των τριακοσίων χιλιάδων (300.000,00) ευρώ και για τις συγχρηματοδοτούμενες από ενωσιακούς πόρους κατώτερη των 5.000.000 ευρώ. Ειδικές διατάξεις ισχύουν για τις συμβάσεις που συνήφθησαν για την αντιμετώπιση της πανδημίας (π.χ. άρθρο τριακοστό έβδομο παρ. 3 της από 20.3.2020 ΠΝΠ

9. Προκειμένου να διαπιστωθεί σε ποιο στάδιο της διαδικασίας, ανάλογα με την πρακτική που ακολουθείται από τους ως άνω φορείς, εντοπίζονται σημεία που θα μπορούσαν βάσιμα να εγείρουν υπόνοιες για την ακεραιότητα της διαδικασίας, ερευνήθηκε (α) αν οι δημόσιοι φορείς προγραμματίζουν ορθολογικά την κάλυψη των αναγκών τους ή τυχόν αστοχίες στον προγραμματισμό τους αναγκάζουν να προσφεύγουν σε αυτές τις διαδικασίες, (β) αν η διαδικασία που ακολουθείται εντός του φορέα παρέχει εχέγγυα αποτροπής αυθαιρεσιών εκ μέρους των εμπλεκόμενων προσώπων και οδηγεί σε αιτιολογημένες αποφάσεις περί της αναγκαιότητας προσφυγής σε απευθείας ανάθεση, γ) αν το τεχνικό αντικείμενο των συμβάσεων προσδιορίζεται με τέτοιο τρόπο ώστε να προκύπτει ότι καλύπτονται καταλλήλως οι ανάγκες και αν το οικονομικό της αντικείμενο καθορίζεται με τρόπο διαφανή και αντικειμενικό, (δ) αν τα κριτήρια επιλογής των αναδόχων είναι διαφανή και αιτιολογούνται επαρκώς και τέλος (ε) αν οι δημόσιοι φορείς διαθέτουν σύστημα διαχείρισης τυχόν καταγγελιών, αντιρρήσεων ή οποιωνδήποτε άλλων αμφισβητήσεων περιέρχονται σε γνώση τους σχετικά με αυτές τις διαδικασίες.

10. Επισημαίνεται ότι σκοπός του ελέγχου δεν ήταν η απόδοση εξατομικευμένων δημοσιονομικών ευθυνών στα όργανα διοίκησης ή τους διοικητικούς υπαλλήλους ή άλλα πρόσωπα που εμπλέκονται στις σχετικές διαδικασίες αλλά να εντοπισθούν συστημικές παθογένειες, πρακτικές που μπορεί να δημιουργούν αμφιβολίες ως προς την ακεραιότητά τους και να διατυπωθούν στους δημόσιους φορείς ανάλογες συστάσεις. Κατά τούτο, οι φορείς στους οποίους απευθύνονται πρέπει να τους αντιμετωπίζουν ως βοήθημα για την αποτελεσματικότερη άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί.

Το δείγμα του ελέγχου

11. Με σκοπό να ελεγχθεί αντιπροσωπευτικό δείγμα δημοσίων φορέων που λειτουργούν ως αναθέτουσες αρχές δηλαδή τόσο φορείς της κεντρικής διοίκησης όσο και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, όπως οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου αυτών, Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα και Νοσοκομεία, στον έλεγχο συμμετείχαν 64 Υπηρεσίες Επιτρόπων⁸. Ελέγχθηκαν 31 ΟΤΑ α' βαθμού, 4 ΟΤΑ β' βαθμού και

«Κατεπείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεπειών του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού COVID-19, τη στήριξη της κοινωνίας και της επιχειρηματικότητας και της διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της αγοράς και της δημόσιας διοίκησης», Α'68, που κυρώθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4683/2020, Α'83/10.4.2020, με το οποίο το όριο του προσυμβατικού ελέγχου ορίστηκε στο ποσό των 900.000 ευρώ).

⁸ 2η Τομέα Ανάπτυξης, Επενδύσεων και Τουρισμού, Τομέα Βουλής των Ελλήνων και Ψηφιακής Διακυβέρνησης, Τομέα Δικαιοσύνης, 1^η, 2^η και 3^η Τομέα Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, 3^η Τομέα Εσωτερικών και Προστασίας του Πολίτη, 2^η Τομέα Μεταφορών και Περιβάλλοντος, Τομέα Οικονομικών (πρώην 1^η), 2^η και 3^η Τομέα Παιδείας, Τομέα Πολιτισμού και Αθλητισμού, και 1^η, 2^η, 3^η (πρώην 4^η), 4^η (πρώην 5^η) και 5^η (πρώην 6^η) Τομέα Υγείας, ΟΤΑ Ι, ΟΤΑ ΙΙ, ΟΤΑ ΙΙΙ, ΟΤΑ ΙV, ΟΤΑ V, ΟΤΑ VI, ΟΤΑ VII, ΟΤΑ ΙX, ΟΤΑ X, Υπουργείο Εσωτερικών «Τομέα Μακεδονίας – Θράκης» και Τομέα Παιδείας, Π.Ε. Θεσσαλονίκης «Τομέα Υγείας», Π.Ε. Θεσσαλονίκης «Τομέα Πολιτισμού και Αθλητισμού και Λοιπών Νομικών Προσώπων», ΟΤΑ Ι Δήμου Θεσσαλονίκης, ΟΤΑ ΙΙ Δήμου

2 νομικά πρόσωπα αυτών, 9 νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, 7 νοσοκομεία και 2 ΥΠΕ, 3 Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα και 6 Υπουργεία.

12. Ζητήθηκαν αρχικά στοιχεία για το σύνολο των συμβάσεών τους, προκειμένου να διαπιστωθεί σε ποιο βαθμό οι ελεγχόμενοι φορείς προσφεύγουν στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης ή διαπραγμάτευσης. Στους φορείς που ελέγχθηκαν ο μέσος όρος του ποσοστού της συμβατικής αξίας των απευθείας αναθέσεων και των αναθέσεων κατόπιν διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης (συμπεριλαμβανομένων και των συμβάσεων ήσσονος αξίας) σε σχέση με την αξία του συνόλου των συμβάσεων που συνήψαν κατά την ελεγχόμενη περίοδο (συμπεριλαμβανομένων και των συμβάσεων ήσσονος αξίας), αποτυπώνεται στον παρακάτω πίνακα:

Φορείς	2021	2022*
ΟΤΑ α βαθμού	30,55 %	17,42%
ΟΤΑ β βαθμού και νομικά πρόσωπα αυτών	10,62%	6,39%
Νοσοκομεία και Υ.Π.Ε.	84,88%	87,71%
ΑΕΙ	13,07%	6,26%
Λοιπά νομικά πρόσωπα	21,39%	35,95%
Υπουργεία	41,40%	37,23%

*Έως 30.4.2022.

Το ποσοστό αυτό ανά ΟΤΑ α' βαθμού (το μεγαλύτερο μέρος του δείγματος) κυμάνθηκε από 9,19% έως 98,73% , ενώ σε 5 εξ αυτών υπερβαίνει το 80%, ανά νοσοκομείο από 31,91% έως 80,50%, ανά ΑΕΙ από 6,45% έως 13,69%, ανά ΟΤΑ β' βαθμού από 3,65% έως 19,19%, ανά νπδδ από 9,53% έως 100,00% (σε ένα διαδημοτικό λιμενικό ταμείο) και ανά Υπουργείο από 7,93% έως 86,05%.

13. Στη συνέχεια, ελέγχθηκαν δειγματοληπτικά ορισμένες συμβάσεις που συνήφθησαν κατόπιν απευθείας ανάθεσης ή διαπραγμάτευσης. Ο συνολικός αριθμός των συμβάσεων που ελέγχθηκαν ανέρχεται σε 5.073 με συνολικό συμβατικό τίμημα 95.753.208,80 €.

Ανάλογα με τον φορέα οι ελεγχθείσες συμβάσεις κατανέμονται ως ακολούθως.

Καλαμαριάς, και Π.Ε. Άρτας, 1^η Αχαΐας, Δράμας, Έβρου, Ευρυτανίας, Ζακύνθου, Ηλείας, Ημαθίας, 1^η και 2^η Ηρακλείου, Θεσπρωτίας, Ιωαννίνων, Καβάλας, Καστοριάς, Κέρκυρας, Κεφαλληνίας, Κυκλός, Κορινθίας, 1^η και 2^η Λάρισας, Λασιθίου, Μεσσηνίας, Ξάνθης, Πέλλης, Πιερίας, Ρεθύμνης, Ροδόπης, Ρόδου, Σάμου, Σερρών, Τρικάλων, Χαλκιδικής, Χανίων.

Φορείς που ελέγχθηκαν	Συμβάσεις που ελέγχθηκαν	Συμβατική αξία
ΟΤΑ α' βαθμού	2.543	44.389.551,20 €
ΝΠΔΔ	288	4.552.723,76 €
Νοσοκομεία και ΥΠΕ	1.471	22.076.646,91 €
ΑΕΙ	105	3.087.851,03 €
ΟΤΑ β' βαθμού και νομικά πρόσωπα αυτών	463	15.218.256,23 €
Υπουργεία	203	6.428.179,67 €
ΣΥΝΟΛΟ	5.073	95.753.208,80 €

Από τις ανωτέρω συμβάσεις :

2.497 συμβάσεις (συνολικού ποσού 35.213.367,01 €) αφορούσαν προμήθειες
 2.272 συμβάσεις (συνολικού ποσού 48.171.594,43 €) αφορούσαν υπηρεσίες
 188 συμβάσεις (συνολικού ποσού 8.325.623,32 €) αφορούσαν έργα
 84 συμβάσεις (συνολικού ποσού 3.497.484,69 €) αφορούσαν μελέτες και
 32 συμβάσεις (συνολικού ποσού 545.139,35 €) αφορούσαν τεχνικές και λοιπές
 συναφείς επιστημονικές υπηρεσίες

14. Καθώς του πεδίου του ελέγχου εξαιρέθηκαν οι συμβάσεις που είχαν υπαχθεί στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η πλειονότητα των συμβάσεων του δείγματος τόσο αριθμητικά όσο και από άποψη συμβατικής αξίας αφορούσαν αναθέσεις λόγω ποσού και στη συνέχεια αναθέσεις κατ' επίκληση έκτακτων και απρόβλεπτων περιστάσεων.

Ανάλογα με το είδος της διαδικασίας που ακολουθήθηκε οι ελεγχθείσες συμβάσεις κατανέμονται ως ακολούθως:

Διαδικασία ανάθεσης	Συμβάσεις που ελέγχθηκαν	Συμβατική αξία
Απευθείας αναθέσεις λόγω ποσού (άρθρα 118 και 328 ν. 4412/2016)	4.174	51.998.049,79 €
Αναθέσεις με βάση τις διατάξεις για την πανδημία	261	11.702.752,92€
Σύστημα ηλεκτρονικής αγοράς	9	513.478,29 €
Διαπραγμάτευση των άρθρων 32 ή 269 ν. 4412/2016	389	24.717.868,71 €
Ειδικές διατάξεις	240	6.821.059,09 €
ΣΥΝΟΛΟ	5.073	95.753.208,80 €

ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

I

Οι δημόσιοι φορείς δεν προγραμματίζουν εγκαίρως και ορθολογικά την κάλυψη των αναγκών τους. Προσαρμόζουν τις ανάγκες τους στο όριο των απευθείας αναθέσεων καλύπτοντας αυτές αποσπασματικά και προβαίνοντας σε κατατμήσεις.

15. Εφόσον οι απευθείας αναθέσεις δημοσίων συμβάσεων και οι αναθέσεις ύστερα από σύντομη διαδικασία διαπραγμάτευσης συνιστούν εξαιρετικές διαδικασίες, οι ανάγκες των φορέων θα πρέπει να προγραμματίζονται εγκαίρως και κατά τρόπο ώστε κατ' αρχήν να καλύπτονται με διαγωνιστικές διαδικασίες. Εάν οι ανάγκες είναι ορθά προγραμματισμένες και προτεραιοποιημένες, τότε με απευθείας αναθέσεις θα καλύπτονται είτε εκείνες που είναι μικρής αξίας στα όρια που θέτει, κατά περίπτωση, ο νόμος, είτε όσες καλύπτουν πραγματικά έκτακτες ανάγκες οι οποίες δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθούν και να προγραμματιστεί η κάλυψή τους. Ο ελλιπής προγραμματισμός ενέχει τον κίνδυνο αποσπασματικής κάλυψης των αναγκών, κατατμήσεις ομοειδών δαπανών και προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς να πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις.

16. Για τη διαχείριση των ούτως ή άλλως πεπερασμένων πιστώσεων που διατίθενται στους φορείς, ο ορθολογικός προγραμματισμός αποτελεί αναγκαιότητα για τη βέλτιστη διαχείρισή τους. Είναι αναγκαίο να υπάρχει ένα αξιόπιστο σύστημα καταγραφής των αναγκών και προτεραιοποίησης αυτών βάσει κριτηρίων εκ των προτέρων καθορισμένων, διαφανών και ει δυνατόν καθολικής αποδοχής.

17. Από τον έλεγχο δεν προέκυψε η ύπαρξη τέτοιου συστήματος. Αντιθέτως, αυτό που διαπιστώθηκε είναι ότι σε πλείστες περιπτώσεις ο προγραμματισμός, όπως αυτός αποτυπώνεται στον προϋπολογισμό του φορέα (αρχικό και μετά από αναμορφώσεις), είναι αποσπασματικός, ότι οι ανάγκες προσαρμόζονται στις διαθέσιμες πιστώσεις χωρίς να καλύπτονται πλήρως και ότι οι δαπάνες προϋπολογίζονται με τέτοιο τρόπο ώστε να προσαρμόζονται στο επιτρεπόμενο από τον νόμο όριο της απευθείας ανάθεσης, δηλαδή εγγράφονται πιστώσεις στο όριο των απευθείας αναθέσεων, προκειμένου ο φορέας να επωφεληθεί από την ευελιξία που παρέχεται από τις οικείες διατάξεις, χωρίς, όμως, ταυτόχρονα να ικανοποιούνται πλήρως οι ανάγκες του.

18. Μεγάλο μέρος των απευθείας αναθέσεων αφορά κάλυψη αναγκών οι οποίες δεν είχαν συμπεριληφθεί στον αρχικό προγραμματισμό του φορέα, όπως αυτός αποτυπώνεται στον αρχικό προϋπολογισμό, αν και ανακύπτουν παγίως κάθε

έτος, όπως λ.χ. έργα επισκευής και συντήρησης δικτύων ύδρευσης, παιδικών χαρών, εργασίες συντήρησης οχημάτων, καθαρισμός αγροτικών και δασικών δρόμων για λόγους πυροπροστασίας, υπηρεσίες καθαριότητας και φύλαξης.

19. Στους ελεγχόμενους φορείς (ιδίως στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι αποτελούν και το μεγαλύτερο μέρος του δείγματος) διαπιστώθηκε ότι κατά τη διάρκεια του έτους λαμβάνουν χώρα αναμορφώσεις του προϋπολογισμού είτε με ένταξη το πρώτον στον προϋπολογισμό της σχετικής δαπάνης είτε με αναμόρφωση του προϋπολογισθέντος ποσού. Οι αναμορφώσεις γίνονται πολλές φορές στο επιτρεπόμενο από τον νόμο όριο των απευθείας αναθέσεων ή σε ποσό που ελάχιστα υπολείπεται του ορίου.

20. Χαρακτηριστικό είναι ότι μετά την αύξηση του ποσοτικού ορίου των απευθείας αναθέσεων που επήλθε από 1.6.2021 με τον ν. 4782/2021, ελεγχόμενοι φορείς συνήψαν για την κάλυψη των ίδιων αναγκών νέες συμβάσεις μέχρι του ποσού του νέου ορίου. Ενδεικτικά αναφέρονται: α) Σύμβαση με αντικείμενο εκτέλεση υπηρεσίας συμβατικού τιμήματος 14.434,50 € με τη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης λόγω ποσού βάσει του ορίου που ίσχυε μέχρι 31.5.2021 (20.000 €) και μετά την εισαγωγή νέων ποσοτικών ορίων (30.000 €) η σύναψη δύο ακόμα όμοιων συμβάσεων, συνολικής επιπλέον αξίας 9.718,00 €, β) σύμβαση στις 24.5.2021 με αντικείμενο συντήρηση παιδικών χαρών ποσού 19.991,94 € (όπως η αντίστοιχη δαπάνη των τριών προηγούμενων ετών) και νέα όμοια σύμβαση ποσού 10.000,00 € την 1.11.2021, γ) σύμβαση για προμήθεια ελαστικών ποσού 19.732,00€ υπογραφείσα στις 29.4.2021 και νέα σύμβαση με το ίδιο αντικείμενο ποσού 8.060,00 € στις 10.11.2021.

21. Η αστοχία στον προγραμματισμό (ειδικά των προμηθειών) οφείλεται εν μέρει και στο ότι στην πλειονότητα των ελεγχόμενων δεν παρακολουθείται μέσω του πληροφοριακού συστήματος η κίνηση των αποθεμάτων ή η εκτέλεση των προηγούμενων συμβατικών προμηθειών, ώστε να είναι δυνατή η υπαγωγή των σχετικών αναθέσεων στον τακτικό προγραμματισμό του φορέα. Τα εγκατεστημένα πληροφοριακά συστήματα είτε δεν υποστηρίζουν την παρακολούθηση της εκτέλεσης των προηγούμενων συμβάσεων και την παρακολούθηση των αποθεμάτων σε πραγματικό χρόνο, είτε δεν διαθέτουν μηχανισμό ειδοποίησης όταν τα αποθέματα εξαντλούνται, είτε απλώς δεν χρησιμοποιούνται λόγω υποστελέχωσης της σχετικής υπηρεσίας.

22. Επιπλέον ο προγραμματισμός δεν γίνεται εγκαίρως ώστε να παρέχεται η δυνατότητα προκήρυξης και, κυρίως, ολοκλήρωσης των διαγωνιστικών διαδικασιών. Η καθυστέρηση ολοκλήρωσης διαγωνισμών είτε διότι δεν προκηρύχθηκαν εγκαίρως είτε διότι εμφανίστηκαν εμπλοκές στη διαδικασία κατόπιν άσκησης διοικητικών ή δικαστικών προσφυγών, αναγκάζει τους φορείς να επιλέγουν τις απευθείας αναθέσεις ως μία λύση για την προσωρινή κάλυψη των αναγκών τους μέχρι να ολοκληρωθεί η διαγωνιστική διαδικασία. Η κάλυψη των αναγκών γίνεται κατά κύριο λόγο με εμφανείς κατατμήσεις των συμβάσεων για περιορισμένα χρονικά διαστήματα (ανά δίμηνο ή τρίμηνο). Δεδομένου ότι

αυτές οι καθυστερήσεις παρατηρήθηκαν κυρίως στις συμβάσεις περιοδικού χαρακτήρα, όπως είναι αυτές που αφορούν την καθαριότητα και τη φύλαξη, οι φορείς έχοντας τη σχετική εμπειρία προηγούμενων διαγωνισμών μπορούν να μεριμνούν εγκαίρως για την προκήρυξη των νέων διαγωνισμών και να μην επαναπαύονται στη δυνατότητα προσφυγής σε απευθείας αναθέσεις.

23. Ακόμα όμως και στις περιπτώσεις που οι εγγεγραμμένες στον προϋπολογισμό πιστώσεις είναι τέτοιου ύψους που έλκουν σε εφαρμογή τις διατάξεις περί διαγωνιστικών διαδικασιών, παρατηρήθηκε ότι οι ελεγχόμενοι επιλέγουν να προσφύγουν σε αποσπασματική κάλυψη των αναγκών τους με απευθείας αναθέσεις αποφεύγοντας τις διαγωνιστικές διαδικασίες και ενδεχομένως και τον προσυμβατικό έλεγχο προβαίνοντας σε κατατμήσεις ομοειδών δαπανών.

Όμοια ή ομοειδή αγαθά

24. Για να διαπιστωθεί το ποσό στο οποίο ανέρχεται η ετήσια συνολική προϋπολογιζόμενη δαπάνη μίας σύμβασης και, συνακόλουθα, η δυνατότητα απευθείας ανάθεσής της, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η συνολική δαπάνη που απαιτείται για να καλυφθούν οι ανάγκες του φορέα εντός ενός οικονομικού έτους για συγκεκριμένα αγαθά και συγκεκριμένες υπηρεσίες, που, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και τις συναλλακτικές αντιλήψεις, θεωρούνται όμοια ή ομοειδή ή που, λόγω της φύσης, του αντικειμένου ή της λειτουργικότητάς τους, εντάσσονται σε όμοιες ή παρεμφερείς κατηγορίες. Στο πλαίσιο αυτό, είναι μη νόμιμος ο επιμερισμός της συνολικής ποσότητας όμοιων ή ομοειδών αγαθών και υπηρεσιών σε περισσότερες κατηγορίες και η εν συνεχεία απευθείας ανάθεσή τους με βάση το ύψος της δαπάνης που προκύπτει από την τεχνητή αυτή κατάτμηση, όταν με τον τρόπο αυτό επιχειρείται η αποφυγή τήρησης της διαγωνιστικής διαδικασίας. Επισημαίνεται ότι η χρήση από τους φορείς διαφορετικού CPV (Κοινό λεξιλόγιο για τις δημόσιες συμβάσεις) δηλαδή διαφορετικής ονοματολογίας δεν καθιστά αυτομάτως μη ομοειδείς τις δαπάνες⁹.

Άρθρο 6 του ν. 4412/2016 : « (...) 3. Η επιλογή της χρησιμοποιούμενης μεθόδου για τον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας μιας σύμβασης δεν γίνεται με σκοπό την αποφυγή της εφαρμογής οποιοσδήποτε διάταξης του παρόντος νόμου. Η σύμβαση δεν κατατέμενεται κατά τρόπο ώστε να αποφεύγεται η εφαρμογή οποιοσδήποτε διάταξης του παρόντος νόμου, εκτός αν αυτό δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους (...) 11. Όταν πρόκειται για δημόσιες συμβάσεις οι οποίες έχουν περιοδικό χαρακτήρα ή οι οποίες προβλέπεται να ανανεωθούν μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, λαμβάνεται ως βάση για τον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης η συνολική πραγματική αξία των διαδοχικών συμβάσεων του ίδιου τύπου οι οποίες συνήφθησαν κατά το

⁹ ΕλΣυν ΚΠΕΔ στο VII Τμ. 277, 119/2019

προηγούμενο δωδεκάμηνο ή οικονομικό έτος, αναπροσαρμοσμένη, ει δυνατόν, προκειμένου να ληφθούν υπόψη ενδεχόμενες μεταβολές ως προς τις ποσότητες ή την αξία τους κατά τους δώδεκα μήνες που έπονται της αρχικής σύμβασης».

25. Κατά τον έλεγχο εντοπίστηκε πολύ μεγάλος αριθμός συμβάσεων που συνήφθησαν με τη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης, οι οποίες αφορούσαν σε κάλυψη όμοιων ή ομοειδών αναγκών κατά τη διάρκεια του ίδιου έτους. Παρατηρήθηκε επίσης η χρήση διαφορετικών συναφών ΚΑΕ (Κωδικοί Αριθμών Εξόδων) για την ίδια υπηρεσία ή προμήθεια. Με την εγγραφή πιστώσεων για ίδιες κατηγορίες εξόδων σε διαφορετικούς ΚΑΕ υφίσταται κίνδυνος κατατμήσεων όμοιων ή ομοειδών δαπανών.

26. Συνήθης περίπτωση κατάτμησης και καταχρηστικής εφαρμογής των περί απευθείας αναθέσεων διατάξεων εντοπίστηκε στους δήμους σχετικά με τις επισκευές και συντηρήσεις των οχημάτων τους. Δαπάνες που φέρονται να αφορούν έκτακτες βλάβες των οχημάτων και ανατίθενται με απευθείας αναθέσεις μέσω μια ευέλικτης διαδικασίας που προβλέπεται από ειδικές για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης διατάξεις¹⁰ συνιστούν στην πραγματικότητα αντιμετώπιση συνήθων φθορών στο πλαίσιο της επιβαλλόμενης τακτικής συντήρησης των οχημάτων, οι οποίες θα μπορούσαν να είναι προγραμματισμένες και κοστολογημένες.

Επιτρεπόμενη κατάτμηση ανά δημοτική ενότητα

27. Εξαίρεση από την ως άνω απαγόρευση επιμερισμού της συνολικής δαπάνης όμοιων ή ομοειδών συμβάσεων εισάγεται για τις δημοτικές ενότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Εφόσον έχουν γίνει διακριτές εγγραφές στον προϋπολογισμό¹¹, είναι νόμιμη η κατάτμηση ομοειδών δαπανών ανά δημοτική ενότητα.

28. Ωστόσο, αν και νόμιμη, η ευρεία χρήση αυτής της δυνατότητας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δημιουργεί εύλογα ερωτήματα ως προς την τήρηση της αρχής της οικονομικότητας ιδίως σε περιπτώσεις που οι εγγραφόμενες στον προϋπολογισμό πιστώσεις ανά δημοτική ενότητα είναι ίσες με το εκάστοτε χρηματικό όριο της απευθείας ανάθεσης και ανατίθενται συνήθως στον ίδιο ανάδοχο με ελάχιστες ή μηδενικές εκπτώσεις ή όταν το συνολικό ποσό αθροιζόμενο υπερβαίνει το όριο του προσυμβατικού ελέγχου.

¹⁰ Η εκδοθείσα κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 11 του ν.δ/τος 2396/ 1953 (Α' 117) Οικ.3373/390/20.3.1975 απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβερνήσεως (Β' 349), όπως τροποποιήθηκε με την Οικ.4993/745/24.4.1975 απόφαση του ίδιου Υπουργού (Β' 489) βλ. ΕλΣυν ΚΠΕΔ στο VII Τμ. 50//2018).

¹¹ Άρθρο 6 παρ. 14 του ν. 4071/2012, όπως αντικ. με το άρθρο 26 του ν. 4585/2018 (Α' 216): «Όμοιες ή ομοειδείς δαπάνες δύνανται να εγγραφούν σε ξεχωριστές πιστώσεις, κατά Ειδικό ορέα και ΚΑΕ στον εγκεκριμένο προϋπολογισμό της Περιφέρειας ή του Δήμου ή της Δ.Ε.Υ.Α. και να εκτελεστούν αυτοτελώς, εφόσον αφορούν σε διαφορετικές περιφερειακές ή δημοτικές ενότητες, αντιστοίχως.» (ΕλΣυν ΚΠΕΔ στο VII Τμ. 126/2019, 103/2018).

Για παράδειγμα δήμος προέβη σε απευθείας ανάθεση 14 έργων με τίτλο «Κατασκευή δικτύου ύδρευσης» σε 14 διαφορετικούς οικισμούς του, συνολικού ποσού 400.360,63 € σε 3 αναδόχους. Και οι 14 συμβάσεις υπεγράφησαν το ίδιο διάστημα, ήτοι από 21 έως 24 Δεκεμβρίου 2021 και με πολύ μικρές εκπτώσεις, της τάξεως από 0 έως 2%. Σε αντίστοιχη σύμβαση του αμέσως προηγούμενου έτους με τίτλο «Επισκευή δικτύου ύδρευσης Δ.Ε. (...) προϋπολογισθείσας δαπάνης 488.000,00 ευρώ χωρίς φπα, για την οποία διενεργήθηκε διαγωνισμός η έκπτωση που προσφέρθηκε ανήλθε σε 61%.

II

Δεν αιτιολογείται επαρκώς ο απρόβλεπτος και επείγων χαρακτήρας των αναγκών που καλύπτονται με την προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση. Οι αναθέτοντες φορείς ταυτίζουν το «απρόβλεπτο» με το «επείγον».

29. Η επίκληση απρόβλεπτων γεγονότων αποτελεί τη συνηθέστερη περίπτωση προσφυγής στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης, η οποία, τηρουμένων των προϋποθέσεων του νόμου, εφαρμόζεται ανεξαρτήτως ποσού της δαπάνης.

30. Ο νομοθέτης, εθνικός και ενωσιακός¹², θέτει δύο, σωρευτικά εφαρμοζόμενες, προϋποθέσεις για την εφαρμογή της ανωτέρω διαδικασίας: (α) Να συντρέχουν *απρόβλεπτα γεγονότα*, τα οποία δεν ανάγονται στη σφαίρα ευθύνης της αναθέτουσας αρχής και (β) να υφίσταται *κατεπείγουσα ανάγκη αντιμετώπισής τους*, τόσο επιτακτική ώστε να καθιστά αδύνατη την προσφυγή σε διαγωνισμό.

Ως απρόβλεπτες περιστάσεις «νοούνται αιφνίδια πραγματικά γεγονότα, τα οποία δεν ήταν γνωστά στην αναθέτουσα αρχή ούτε ανάγονται στη σφαίρα ευθύνης της και συνδέονται αιτιωδώς με την κατεπείγουσα κατάσταση, προς αποτροπή της οποίας η αναθέτουσα αρχή προβαίνει στην κατάρτιση της σύμβασης με την εξαιρετική αυτή διαδικασία». Κατά την πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου η επιλογή αυτής της διαδικασίας προϋποθέτει (α) «το αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης να είναι κατ' αρχήν πρόσφορο για την αντιμετώπιση της κατεπείγουσας ανάγκης, να περιορίζεται δηλαδή στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο για την αντιμετώπισή της και να μην αφορά στην κάλυψη των τακτικών (πάγιων) αναγκών της αναθέτουσας αρχής» και όταν « (...) εξαιτίας απρόβλεπτων γεγονότων, δημιουργείται μία κατεπείγουσα ανάγκη,

¹² Άρθρα 32 και 269 του ν. 4412/2016, μεταφορά των άρθρων 32 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και 50 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ, αντίστοιχα.

τόσο επιτακτική, ώστε να καθιστά αδύνατη για την αντιμετώπισή της, την επιλογή διαγωνιστικής διαδικασίας έστω και με συντετμημένες προθεσμίες (...) καθόσον το επείγον δεν μπορεί να χρησιμοποιείται ως πρόσχημα προσφυγής στην ανωτέρω εξαιρετική διαδικασία για την ανάθεση συμβάσεων για τις οποίες απαιτείται περισσότερος χρόνος από αυτόν που θα χρειαζόταν αν είχε εφαρμοσθεί ανοικτή ή κλειστή διαδικασία ακόμα και με σύντμηση προθεσμιών, διασφαλίζουσα σε μεγαλύτερο βαθμό την επίτευξη διαφάνειας. (...)». Το βάρος απόδειξης ότι συντρέχουν οι σωρευτικώς τασσόμενες προϋποθέσεις του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016 φέρει η αναθέτουσα αρχή, η οποία υποχρεούται να αιτιολογεί πάντοτε επαρκώς και ειδικώς την επιλογή προσφυγής σε αυτήν και οφείλει να επιδεικνύει τη δέουσα επιμέλεια κατά την εκτίμηση του αν κάθε ειδικότερη απρόβλεπτη κατάσταση έλκει σε εφαρμογή τη διάταξη αυτή» (ΕλΣυν Ολ. 304/2023, 1309/2022, 1306/2022 182/2022).

31. Παρατηρείται ότι οι αναθέτουσες αρχές ταυτίζουν το *επείγον* με το *απρόβλεπτο*. Στις περιπτώσεις που γίνεται επίκληση της διάταξης η αντιμετώπιση της ανάγκης έχει πράγματι καταστεί επείγουσα, χωρίς όμως να αποδεικνύεται ότι ήταν και απρόβλεπτη ή και το αντίστροφο. Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι μεγάλο μέρος των αναθέσεων με τη διαδικασία του κατεπείγοντος μπορούσαν να προβλεφθούν και να συμπεριληφθούν στον τακτικό προγραμματισμό του φορέα και να ανατεθούν μέσω των νόμιμων προβλεπόμενων διαγωνιστικών διαδικασιών (ανοικτός ή κλειστός διαγωνισμός)¹³.

32. Η συνηθέστερη περίπτωση «απρόβλεπτου» για τις αναθέτουσες αρχές, όπως προκύπτει από και από τον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, είναι τα έντονα καιρικά φαινόμενα. Αμφίβολο είναι πλέον με τις διαστάσεις που έχει λάβει η κλιματική αλλαγή και τη συχνότητα με την οποία τα έντονα καιρικά φαινόμενα εμφανίζονται, αν τέτοιου είδους εργασίες μπορούν στο σύνολό τους να θεωρηθούν απρόβλεπτες, όπως για παράδειγμα περιπτώσεις που εντοπίστηκαν στις συμβάσεις του ελεγχόμενου δείγματος και αφορούν καθαρισμό χειμάρρων, καθαρισμό δασών και αποκομιδή ογκωδών αντικειμένων.

33. Παρατηρήθηκε επίσης συχνά προσφυγή στη διαδικασία αυτή μέχρι την ολοκλήρωση εκκρεμούσας διαγωνιστικής διαδικασίας, συνήθως σε περιοδικές παροχές, όπως υπηρεσίες καθαριότητας, η οποία καθυστερεί για διάφορους λόγους μεταξύ των οποίων και δικαστική εμπλοκή. Στην περίπτωση αυτή μπορεί πράγματι να υφίσταται επείγουσα ανάγκη κάλυψης των αναγκών, η ανάγκη όμως δεν είναι αναγκαίως απρόβλεπτη ειδικά σε περιπτώσεις όπως οι ανωτέρω, καθόσον οι αναθέτοντες φορείς πρέπει να είναι σε θέση να γνωρίζουν πόσο θα διαρκέσει η διαγωνιστική διαδικασία και να προκηρύξουν εγκαίρως τον σχετικό διαγωνισμό.

¹³ Βλ. 7/2022 και 9/2022 Ειδικές Εκθέσεις επί των ευρημάτων και πορισμάτων των Κλιμακίων προσυμβατικού ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

34. Επιπλέον διαπιστώθηκε ότι κατά την επιλογή αυτής της διαδικασίας δεν αιτιολογείται το κατεπείγον της σύμβασης, όπως η έννοια αυτή έχει οριοθετηθεί από τη νομολογία, στις ακόλουθες περιπτώσεις που εντοπίστηκαν στον έλεγχο: (α) εκτέλεση των εργασιών μετά πάροδο μηνών από την εκδήλωση των έντονων καιρικών φαινομένων, (β) χρονικές αποκλίσεις μεταξύ του πρωτογενούς αιτήματος και της τελικής υπογραφής της σύμβασης, (γ) πάροδος χρονικού διαστήματος 7 μηνών μεταξύ της ανάθεσης και της τελικής υπογραφής της σύμβασης.

35. Διαπιστώθηκε επίσης ότι οι ανατιθέμενες με την εν λόγω διαδικασία εργασίες δεν περιορίζονται στο απολύτως αναγκαίο μέτρο. Με το πρόσχημα της αποκατάστασης των έκτακτων ζημιών διευρύνεται το συμβατικό αντικείμενο και περιλαμβάνει πάγιες ανάγκες, οι οποίες θα μπορούσαν να περιληφθούν στον τακτικό προγραμματισμό και να καλυφθούν με διαγωνισμό.

36. Και στις περιπτώσεις αυτές όπως και στις αναθέσεις λόγω ποσού εμφανίζεται το φαινόμενο πολλών αναθέσεων με ομοειδές αντικείμενο και μάλιστα στον ίδιο ανάδοχο, το συνολικό ποσό των οποίων υπερβαίνει τις 300.000 ευρώ. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να παρακάμπτεται με αυτόν τον τρόπο ο προσυμβατικός έλεγχος στον οποίο θα υπήγετο η σύμβαση αν γινόταν ενιαία ανάθεση του συνόλου των εργασιών.

37. Ενδέχεται οι αναθέτοντες φορείς να δυσχεραίνονται να υπάγουν τις πραγματικές καταστάσεις που επιδιώκουν να αντιμετωπίσουν με τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης στις αόριστες νομικές έννοιες του «απρόβλεπτου» και του «επείγοντος». Υπενθυμίζεται ότι, εφόσον οι φορείς αυτοί έχουν προβεί στην εγκατάσταση ενός συστήματος εσωτερικού ελέγχου όπως αυτό περιγράφεται στην ΦΓ8/55081 Κανονιστική Απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Β' 4938/2020), μπορούν να ζητήσουν τη συνδρομή του αρμόδιου Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Άρθρο 4 παρ. 1. Αν σε φορέα που έχει καταγράψει τις διαδικασίες παραγωγής ή διενέργειας πράξεων με δημοσιονομικές συνέπειες, έχει προβεί σε εκτίμηση κινδύνων και έχει εγκαταστήσει δικλίδες αντιμετώπισης τους, η διαδικασία του εσωτερικού ελέγχου εμφανίζει εμπλοκή μη δυνάμενη λόγω αμφιβολιών να χαρακτηρίσει πράξη ή ενέργεια ως νόμιμη ή κανονική, ο φορέας αυτός, διά της προϊστάμενης αρχής του, μπορεί να ζητήσει από τον αρμόδιο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου να εκφέρει γνώμη επί του ζητήματος ως προς το οποίο ανηφύη η εμπλοκή. Τέτοιο ζήτημα μπορεί να ανακύψει όταν εφαρμόζεται νέα ρύθμιση ως προς την ερμηνεία της οποίας υποστηρίζονται πλείονες σοβαρές ερμηνευτικές εκδοχές, όταν υφίσταται αντιφατική ή μη διαυγής νομολογία των δικαστηρίων, ή όταν υφίσταται δυσχέρεια χαρακτηρισμού του πραγματικού εν όψει αοριστίας της νομικής έννοιας που πρέπει να εφαρμοσθεί σ' αυτό (λ.χ. περιπτώσεις απευθείας αναθέσεως λόγω απροβλέπτου και κατεπείγοντος).

III

Σημαντικά περιθώρια ενίσχυσης υφίστανται στην ουσιαστική συμμετοχή των διοικητικών υπηρεσιών του φορέα κατά τη διαδικασία που προηγείται της τελικής απόφασης ώστε να μην δημιουργούνται υπόνοιες αυθαιρεσίας και αδιαφάνειας.

38. Στις απευθείας αναθέσεις η έλλειψη διαγωνιστικής διαδικασίας, η έλλειψη ειδικώς ορισθέντος για την ανάθεση συλλογικού οργάνου, η δυνατότητα πρόσκλησης ενός μόνο οικονομικού φορέα (η οποία, όπως θα δούμε παρακάτω, είναι ο κανόνας), πρέπει να αντισταθμίζεται από δικλίδες ασφαλείας, ώστε η απόφαση ανάθεσης που λαμβάνεται από τον δήμαρχο, τον περιφερειάρχη, τον διοικητή του νομικού προσώπου, να μην είναι αυθαίρετη ή να μην δημιουργεί υπόνοιες ότι είναι αυθαίρετη. Η ουσιαστική συμμετοχή των αρμόδιων διοικητικών υπηρεσιών του φορέα στην προετοιμασία και τεκμηρίωση της σύμβασης οριοθετεί τη διακριτική ευχέρεια του αποφασίζοντος οργάνου και αποτρέπει φαινόμενα αυθαιρεσίας.

39. Η διαδικασία που ακολουθείται σχηματικά πρέπει να διέρχεται από τα ακόλουθα στάδια: α) Πρωτογενές αίτημα από την υπηρεσία του φορέα. β) Μελέτη από το αρμόδιο τμήμα με την οποία προσδιορίζονται τα τεχνικά και οικονομικά χαρακτηριστικά του αντικείμενου της σύμβασης καθώς και οι ζητούμενες ποσότητες. Το τεχνικό αντικείμενο της σύμβασης πρέπει να προσδιορίζεται με τέτοιο τρόπο ώστε να προκύπτει ότι η σύμβαση είναι η κατάλληλη για να καλύψει τις ανάγκες για τις οποίες συνάπτεται και να αιτιολογούνται οι ποσότητες των προς ανάθεση εργασιών, υπηρεσιών ή προμηθειών. γ) Έγκριση του αιτήματος από το αποφασίζον όργανο του φορέα (στους δήμους από τον δήμαρχο). δ) Πρόσκληση του οικονομικού φορέα να υποβάλει προσφορά. ε) Δημοσίευση της πρόσκλησης στο ΚΗΔΜΗΣ στ) Απόφαση ανάθεσης

40. Οι περισσότεροι δημόσιοι φορείς που ελέγχθηκαν διαθέτουν οργανικές μονάδες επιπέδου διεύθυνσης ή τμήματος (π.χ. διεύθυνση τεχνικών υπηρεσιών, τμήμα προμηθειών) με αρμοδιότητες, μεταξύ άλλων, την κατάρτιση του προγράμματος προμηθειών, έρευνα αγοράς για τη διαθεσιμότητα ειδών ή υπηρεσιών και των τιμών αυτών, κατάρτιση προδιαγραφών. Σε ορισμένους φορείς διαπιστώθηκε ότι εν τοις πράγμασι ο ρόλος τους είναι απλώς εκτελεστικός καθώς περιορίζεται στο να υλοποιούν τις τυπικές διαδικασίες δημοσιότητας των στοιχείων της εκάστοτε σύμβασης, χωρίς να συμμετέχουν ουσιαστικά στον προγραμματισμό, στον έλεγχο των τεχνικών προδιαγραφών και τέλος στον έλεγχο των κριτηρίων επιλογής του τελικού αναδόχου.

41. Στην πράξη εντοπίστηκαν περιπτώσεις στις οποίες στάδια ακόμα και αυτής της απλοποιημένης διαδικασίας παραλείπονται. Ενδεικτικά παραδείγματα είναι τα ακόλουθα: α) Ανάθεση χωρίς να έχει συνταχθεί τεχνική έκθεση και χωρίς να έχουν προσδιοριστεί τα τεχνικά χαρακτηριστικά των προμηθευόμενων ειδών, β) η πρόσκληση και η απόφαση ανάθεσης διενεργούνται πριν από τη σύνταξη της τεχνικής έκθεσης, γ) οι εισηγήσεις, μελέτες, ή τεχνικές περιγραφές δεν έφεραν ημερομηνία ώστε να προκύπτει ότι προηγούνται της ανάθεσης.

42. Εντοπίστηκε περίπτωση που η περιγραφή των υπό προμήθεια ειδών στις τεχνικές μελέτες που προηγήθηκαν των αναθέσεων ενσωματώνουν τις τεχνικές προδιαγραφές του αναδόχου καθώς το κείμενο των μελετών ταυτίζεται απολύτως με το κείμενο των προσφορών και των τεχνικών προδιαγραφών του υποψηφίου αναδόχου. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στις μελέτες περιέχονται φράσεις όπως "η μασίφ ξυλεία που χρησιμοποιείται από την εταιρεία μας" "σε κάποια επιλεγμένα προϊόντα της εταιρείας μας" "τα σκοινιά της εταιρείας μας".

43. Σε ορισμένους δήμους διαπιστώθηκε ότι ο δήμαρχος μόνος του λαμβάνει τις αποφάσεις και ασκεί, ή και επεμβαίνει στην άσκηση των ουσιαστικών αρμοδιοτήτων των διοικητικών υπηρεσιών. Υποβάλλει το πρωτογενές αίτημα προς την οικονομική υπηρεσία προκειμένου να εκδοθεί απόφαση ανάληψης υποχρέωσης, υποκαθιστώντας τις υπηρεσίες οι οποίες έχουν τη σχετική αρμοδιότητα ή αναθέτει μελέτες σε εξωτερικούς συνεργάτες παρακάμπτοντας την τεχνική υπηρεσία.

44. Η ουσιαστική συμμετοχή του διοικητικού προσωπικού προϋποθέτει την στελέχωση όσων υπηρεσιακών μονάδων εμπλέκονται στον προγραμματισμό με πρόσωπα που διαθέτουν εμπειρία και γνώση. Οι φορείς πρέπει να μεριμνούν για τη διαρκή ενημέρωση και επιμόρφωση του προσωπικού, ειδικά στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων που το νομοθετικό καθεστώς είναι περίπλοκο και μεταβαλλόμενο. Σε μικρά νομικά πρόσωπα και νησιωτικούς δήμους διαπιστώθηκε και μεγάλος αριθμός απευθείας αναθέσεων και πολλές αναθέσεις με αντικείμενο την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών για τη διενέργεια των σχετικών διαδικασιών.

45. Εντοπίστηκαν περιπτώσεις που το επιφορτισμένο με την προπαρασκευή, σύναψη και εκτέλεση των δημόσιων συμβάσεων προσωπικό είτε είναι αναρμόδιο είτε δεν διαθέτει την απαιτούμενη κατάρτιση, εμπειρία και εξειδίκευση. Για παράδειγμα σε σύμβαση παροχής υπηρεσιών για «την παρακολούθηση της διαδικασίας τήρησης των μέτρων προστασίας της Δημόσιας Υγείας σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4830/2021» η σύνταξη «τεχνικών εκθέσεων» έγινε από τη Διεύθυνση Διεθνών και Δημοσίων Σχέσεων του φορέα, μελέτη για την «προμήθεια τεσσάρων πύργων ναυαγοσώστη» έχει συνταχθεί από υπάλληλο κατηγορίας ΔΕ επόπτη καθαριότητας.

46. Ταυτόχρονα, ο ίδιος ο νομοθέτης θέλοντας να διασφαλίσει τη διαφάνεια και να οριοθετήσει τη διακριτική ευχέρεια απαιτεί πλέον να λαμβάνει δημοσιότητα

με ανάρτηση στο ΚΗΔΜΗΣ όχι μόνο η απόφαση περί ανάθεσης αλλά και η πρόσκληση που απευθύνεται στον οικονομικό φορέα. Ως προς τις διατυπώσεις δημοσιότητας, αν και εντοπίστηκαν σε πολλούς φορείς συμβάσεις για τις οποίες αυτές δεν είχαν γίνει οι αναγκαίες αναρτήσεις στο ΚΗΔΜΗΣ, η γενική εικόνα είναι ότι οι φορείς συμμορφώνονται και ότι οι παραλείψεις οφείλονται περισσότερο σε παραδρομή παρά σε σκόπιμη απόκρυψη των αναθέσεων.

IV

Σε πολλές περιπτώσεις δεν καθορίζεται με σαφήνεια το αντικείμενο της σύμβασης και δεν προκύπτει ο τρόπος υπολογισμού της εκτιμώμενης δαπάνης. Δεν αποδεικνύεται προηγούμενη έρευνα αγοράς.

47. Για να είναι νόμιμη και σύμφωνη με τις αρχές της οικονομικότητας και της διαφάνειας η απευθείας ανάθεση θα πρέπει από τα έγγραφα της σύμβασης να προκύπτει ο σαφής καθορισμός του αντικειμένου της, οι ζητούμενες ποσότητες καθώς και ο τρόπος υπολογισμού της εκτιμώμενης δαπάνης (άρθρα 18 παρ. 1 και 45 παρ. 1, 2 και 3 περ. β' του ν. 4412/2016), τούτο δε, ιδίως όταν η δαπάνη αυτή βρίσκεται κοντά στο προβλεπόμενο ανώτατο όριο επιτρεπόμενης απευθείας ανάθεσης¹⁴.

Ο προσδιορισμός του οικονομικού αντικειμένου της σύμβασης με την τεκμηρίωση του προϋπολογισμού, κατά τρόπο ειδικό και ορισμένο, δηλαδή ο προσδιορισμός των ουσιαστών στοιχείων που ελήφθησαν ως βάση για την εκτίμηση του ύψους της προϋπολογιζόμενης δαπάνης για κάθε μία κατηγορία αγαθών ή υπηρεσιών, που αποτελούν αντικείμενο δημόσιας σύμβασης και ο σαφής καθορισμός του είδους, της ποσότητας των προϊόντων ή υπηρεσιών και του τρόπου υπολογισμού της προϋπολογιζόμενης δαπάνης της, εντάσσονται στο υποχρεωτικό περιεχόμενο του φακέλου δημόσιας σύμβασης. (...)Τούτο (...) επιβάλλεται από την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και την σύστοιχη αυτής αρχή της οικονομικότητας (άρθρο 33 περ. α' υποπερ. α' του ν. 4270/2014 - Α' 143, βλ. ΕλΣυν Ολ. 1312/2022 σκ. 12 - 13), ώστε, πέραν του σαφούς προσδιορισμού του οικονομικού αντικειμένου της σύμβασης, να καθίσταται εφικτός ο έλεγχος του τρόπου υπολογισμού της προϋπολογιζόμενης δαπάνης, της έκτασης και του εύλογου χαρακτήρα της δημοσιονομικής επιβάρυνσης και συνακόλουθα της νόμιμης διάθεσης του δημοσίου χρήματος και της λελογισμένης χρήσης των δημόσιων πόρων (...) Η τεκμηρίωση του

¹⁴ βλ. ΕλΣυν Δεύτερο Τμ. 490/2023 και εκεί παραπομπές.

εκτιμώμενου κόστους έστω ανά κατηγορία υλικών και υπηρεσιών, κατά τη σύνταξη του προϋπολογισμού μιας δημόσιας σύμβασης, απαιτείται όχι μόνον χάριν του ανταγωνισμού και της υποβολής εκ μέρους των διαγωνιζομένων ρεαλιστικών προσφορών, αλλά και χάριν της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, ώστε να μην καταλείπεται αμφιβολία για τον εύλογο χαρακτήρα της δημοσιονομικής επιβάρυνσης και την ορθή διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Κατά την εκτίμηση του Δικαστηρίου, σε περιπτώσεις όπως η προκείμενη, που η δημόσια σύμβαση δεν εκτέθηκε στον ανταγωνισμό, η ανάγκη διασφάλισης του εύλογου χαρακτήρα της δημοσιονομικής επιβάρυνσης αναδεικνύεται εντονότερη. (Ελ ΣυνΟλ 1094/2023)

48. Κατά τον έλεγχο ερευνήθηκε αν το αντικείμενο της σύμβασης και ο προϋπολογισμός της («εκτιμώμενη δαπάνη») καθορίζονται με τρόπο που παρέχει εγγυήσεις διαφάνειας και αντικειμενικότητας ή αντιθέτως κατά τρόπο γενικό και αόριστο προσαρμοζόμενο στα όρια της απευθείας ανάθεσης χωρίς επαρκή αιτιολόγηση.

49. Διαπιστώθηκε ότι κατά κανόνα δεν τεκμηριώνονται οι ποσότητες των προς ανάθεση εργασιών, υπηρεσιών ή προμηθειών. Ο καθορισμός του προϋπολογισμού των αναθέσεων γίνεται "κατ' αποκοπή" χωρίς τον ακριβή προσδιορισμό του είδους και της ποσότητας του αντικειμένου της σύμβασης. Η ασάφεια του αντικειμένου της σύμβασης επηρεάζει όχι μόνο την κοστολόγησή της αλλά και την παρακολούθηση και την ορθή εκτέλεσή της, ιδίως στις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών όταν δεν καθίσταται σαφές τι ακριβώς πρέπει να παράσχει ο ανάδοχος και τι να παραλάβει απ' αυτόν ο φορέας. Στις αναθέσεις με διαπραγμάτευση εντοπίστηκαν μάλιστα περιπτώσεις που η ανάθεση ή η υπογραφή της σύμβασης έπεται της εκτέλεσης των εργασιών.

50. Παρατηρήθηκε επίσης ότι φορείς προβαίνουν σε εσφαλμένο νομικό χαρακτηρισμό συμβάσεων μελετών τις οποίες χαρακτηρίζουν ως γενικές υπηρεσίες, με αποτέλεσμα να παρακάμπτουν τις σχετικώς τασσόμενες προϋποθέσεις του νόμου. Ειδικότερα, στο άρθρο 118 παρ. 5 του ν. 4412/2016 ορίζεται ρητώς ότι η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αναθέτει απευθείας συμβάσεις έργων, μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών υπηρεσιών συνολικού προϋπολογισμού μέχρι ποσοστού 10% των πιστώσεων της κατ' έτος. Όταν μια μελέτη χαρακτηρίζεται και ανατίθεται ως υπηρεσία δεν ελέγχεται η τήρηση του ανωτέρω περιορισμού.

Τεκμηρίωση του προϋπολογισμού - Έρευνα αγοράς

51. Ο προϋπολογισμός της σύμβασης δεν καθορίζεται με τρόπο διαφανή κατόπιν έρευνας επί των τιμών της αγοράς.

Ως «απευθείας ανάθεση» νοείται η διαδικασία ανάθεσης σύμβασης με ή χωρίς εκ των προτέρων δημοσίότητα κατά περίπτωση, στο πλαίσιο της οποίας οι

αναθέτουσες αρχές αναθέτουν σύμβαση στον οικονομικό φορέα της επιλογής τους, *κατόπιν έρευνας αγοράς* (άρθρο 2 παρ. 1 περ. 31 του ν. 4412/2016).

Η έρευνα αγοράς μπορεί να πραγματοποιείται με διάφορους τρόπους, όπως μέσω έρευνας στο διαδίκτυο ή συλλογής έγγραφων προσφορών ή υποβολής τιμών από οικονομικούς φορείς μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, ή συγκριτικών οικονομικών στοιχείων από ομοίου περιεχομένου προηγούμενες συμβάσεις.

52. Στην πλειονότητα των συμβάσεων που ελέγχθηκαν, αν και οι φορείς ισχυρίζονται ότι διενεργούν έρευνα αγοράς, ο ισχυρισμός αυτός δεν μπορεί να επαληθευτεί καθόσον τέτοια στοιχεία δεν υπάρχουν. Δεν προσκομίζονται συγκριτικά οικονομικά στοιχεία από ομοίου περιεχομένου προηγούμενες συμβάσεις, ή άλλα πρόσφορα στοιχεία για την τεκμηρίωση της προϋπολογιζόμενης δαπάνης και κατ' επέκταση της τιμής μονάδας αυτών, ενώ συχνά παρατηρείται ότι ο προϋπολογισμός τους υπολείπεται ελάχιστα του επιτρεπόμενου νόμιμου ορίου των απευθείας αναθέσεων.

53. Παρατηρήθηκε το φαινόμενο αύξησης του προϋπολογισμού της συμβατικής αξίας στο νέο, υψηλότερο όριο της απευθείας ανάθεσης χωρίς αυτό να αιτιολογείται από αντίστοιχη αύξηση των αναγκών του φορέα.

V

Δεν παρέχονται εχέγγυα διαφάνειας ως προς την επιλογή του αναδόχου και τον καθορισμό του τιμήματος ιδίως όταν διενεργούνται επανειλημμένες αναθέσεις στον ίδιο ανάδοχο. Δεν υφίστανται προκαθορισμένα και επομένως επαληθεύσιμα κριτήρια επιλογής όσων καλούνται να υποβάλουν προσφορά. Δεν γίνεται διαπραγμάτευση του τιμήματος. Προσφέρονται χαμηλά έως μηδενικά ποσοστά έκπτωσης. Συστήματα ηλεκτρονικής αγοράς δεν εφαρμόζονται ευρέως.

Κριτήρια επιλογής αναδόχου

54. Στις απευθείας αναθέσεις δημοσίων συμβάσεων και στις αναθέσεις ύστερα από σύντομη διαδικασία διαπραγμάτευσης, χωρίς δημοσίευση προκήρυξης οι αναθέτουσες αρχές συνάπτουν τη σύμβαση με οικονομικό φορέα της επιλογής τους. Η διακριτική ευχέρεια που παρέχεται στις αναθέτουσες αρχές χάριν της απλούστευσης των διαδικασιών δεν σημαίνει ότι έχουν τη δυνατότητα να επιλέγουν όποιον φορέα επιθυμούν χωρίς να αιτιολογούν την επιλογή τους αυτή.

Για να μην εγείρονται υπόνοιες χαριστικών συμβάσεων, η έλλειψη ανταγωνισμού πρέπει να αντισταθμίζεται με εγγυήσεις διαφάνειας αναφορικά με τα κριτήρια επιλογής του αναδόχου, τα οποία πρέπει να είναι προκαθορισμένα και επομένως επαληθεύσιμα. Η ανάγκη αυτή καθίσταται επιτακτικότερη όταν παρατηρείται συστηματική επιλογή του ίδιου αναδόχου επί σειρά ετών.

55. Στην πλειονότητα των συμβάσεων που ελέγχθηκαν δεν προκύπτει ότι η επιλογή των αναδόχων γίνεται βάσει έρευνας αγοράς ή βάσει άλλων κριτηρίων τα οποία είναι προκαθορισμένα και διαφανή. Στις εισηγήσεις των καθ' ύλην αρμόδιων υπηρεσιών και στις αποφάσεις ανάθεσης, δεν υφίσταται αιτιολόγηση για την επιλογή των συγκεκριμένων αναδόχων με βάση την τεχνική τους ικανότητα. Υπάρχουν συμβάσεις που απαιτούν επαγγελματικές άδειες συγκεκριμένης κατηγορίας και πιστοποιητικά τεχνικής ικανότητας τα οποία δεν προσκομίζονται (π.χ. προμήθεια οργάνων για παιδικές χαρές).

56. Σε όσες περιπτώσεις επισυνάπτεται γνωμοδότηση του αρμοδίου οργάνου για την επιλογή της υποβληθείσας προσφοράς, αναγράφεται ότι αυτή δεν παρουσιάζει σοβαρές αποκλίσεις από τις τρέχουσες τιμές αγοράς, χωρίς, ωστόσο, αυτό να αποδεικνύεται, καθώς δεν τηρείται κάποιο αρχείο καταγραφής των τιμών της διεξαχθείσας έρευνας.

57. Οι ελεγχόμενοι επιχείρησαν στο πλαίσιο του ελέγχου μετά την κοινοποίηση των προκαταρκτικών ευρημάτων από τις επιμέρους Υπηρεσίες Επιτρόπων να αιτιολογήσουν τις αναθέσεις παραθέτοντας ως κριτήρια επιλογής την προηγούμενη καλή συνεργασία, την ενίσχυση των τοπικών επιχειρήσεων και των ελεύθερων επαγγελματιών της περιοχής τους. Έτσι, όμως, οι ελεγχόμενοι εμμέσως παραδέχονται ότι δεν διενεργούν έρευνα αγοράς. Η προηγούμενη καλή συνεργασία δεν σημαίνει ότι η καταλληλότητα δεν πρέπει να επανεξετάζεται κάθε φορά ούτε ότι αποκλείεται να εμφανιστούν στην αγορά και άλλοι οικονομικοί φορείς εξίσου ή και περισσότερο κατάλληλοι. Ενδεικτικό παράδειγμα το ακόλουθο: Κατά το χρονικό διάστημα από 2.4.2021 έως 27.5.2021 ανατέθηκαν στον ίδιο ανάδοχο 20 συμβάσεις, συνολικής συμβατικής αξίας ευρώ 119.964,77 χωρίς φπα. Οι 15 αφορούσαν επιμερισμένο το αντικείμενο «Υπηρεσίες διαχείρισης ΧΥΤΑ», συνολικού ποσού 76.934,32 €, καθώς και 4 ήσσονος αξίας, ενώ οι υπόλοιπες 5 αφορούσαν επιμερισμένο το αντικείμενο «Υπηρεσίες διαχείρισης ΚΔΑΥ», συνολικού ποσού 43.030,45 €. Οι ως άνω υπηρεσίες ανατίθεντο και στο παρελθόν στον συγκεκριμένο ανάδοχο. Συνολικά από το 2018 έως το 2021 ανατέθηκαν 83 υπηρεσίες στον ίδιο ανάδοχο, 61 για τη λειτουργία του ΧΥΤΑ και 22 για τη λειτουργία του ΚΔΑΥ, συνολικής συμβατικής αξίας 927.216,87 €.

58. Οι επανειλημμένες αναθέσεις στον ίδιο ανάδοχο επί σειρά ετών δημιουργούν αμφισβητήσεις ως προς την αμεροληψία και για το λόγο αυτό η ανάγκη αιτιολόγησης της επιλογής του καθίσταται επιτακτικότερη.

59. Και ο ίδιος ο νομοθέτης επιχειρεί να περιορίσει το φαινόμενο των συνεχών αναθέσεων στον ίδιο οικονομικό φορέα, καθόσον μια τέτοια πρακτική μπορεί να δημιουργήσει φαινόμενα χαριστικών συμβάσεων.

Στην παράγραφο 4 του άρθρου 118 του ν. 4412/2016 όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 50 του ν. 4782/2021 από 1.6..2021 προβλέπεται ότι μετά την υπογραφή σύμβασης που αφορά έργα, μελέτες και παροχή τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών δεν επιτρέπεται, για διάστημα δώδεκα (12) μηνών, ο ανάδοχος (των ανωτέρω συμβάσεων) να συνάψει οποιαδήποτε σύμβαση με τη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης του άρθρου 118 με την αυτή αναθέτουσα αρχή.

Μία μόνο περίπτωση παραβίασης της εν λόγω διάταξης διαπιστώθηκε κατά τον έλεγχο.

Συστήματα ηλεκτρονικής αγοράς

60. Στα συστήματα ηλεκτρονικής αγοράς η διαδικασία σύναψης συμβάσεων διεξάγεται διαδικτυακά. Η ύπαρξη αυτοματοποιημένων διαδικασιών και η μειωμένη διακριτική ευχέρεια που ασκούν τα όργανα των αναθετουσών αρχών ενδυναμώνει την ακεραιότητα της διαγωνιστικής διαδικασίας.

«Απευθείας ανάθεση μέσω ηλεκτρονικής αγοράς» νοείται η ηλεκτρονική διαδικασία ανάθεσης που διενεργείται μέσω του ΟΠΣ ΕΣΗΔΗΣ, σύμφωνα με όσα ορίζονται στο άρθρο 118^Α.

61. Από τον έλεγχο προέκυψε ότι φορείς δεν έχουν εξοικειωθεί με τα συστήματα ηλεκτρονικής αγοράς. Επομένως η σχετική δυνατότητα δεν αξιοποιείται. Μόνο τρεις από τους ελεγχόμενους και συγκεκριμένα 2 οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και 1 νοσοκομείο έκαναν χρήση της δυνατότητας που παρέχεται για απευθείας ανάθεση μέσω ηλεκτρονικού συστήματος αγοράς.

Διαπραγμάτευση τιμήματος – Ποσοστά έκπτωσης

62. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων δεν αποδεικνύεται ότι οι φορείς διαπραγματεύονται το τίμημα με τον ανάδοχο που επιλέχθηκε. Ταυτοχρόνως παρατηρείται ότι το ποσοστό έκπτωσης σε σχέση με την προϋπολογιζόμενη δαπάνη είναι ιδιαίτερα χαμηλό.

Μέσος όρος ποσοστού έκπτωσης στις συμβάσεις του δείγματος

ΟΤΑ α βαθμού	4,45%
νπδδ	6,67%
Νοσοκομεία και ΥΠΕ	4,14%
ΑΕΙ	3,74%
ΟΤΑ β βαθμού και νομικά τους πρόσωπα	8,82%
Υπουργεία	3,99%

Όταν καλείται ένας μόνος ανάδοχος το προσφερόμενο ποσοστό έκπτωσης είναι είτε μηδενικό είτε περί το 1%.

63. Το ποσοστό είναι πολύ χαμηλότερο σε σχέση με αυτό που επιτυγχάνεται στις διαγωνιστικές διαδικασίες. Τα παρακάτω ενδεικτικά παραδείγματα το επιβεβαιώνουν: (i) Σε ανοιχτό διαγωνισμό έργου το ποσοστό έκπτωσης ανήλθε σε 61%. Σε απευθείας ανάθεση όμοιου έργου το ποσοστό έκπτωσης ήταν 2%, (iii) Η μέση έκπτωση που χορηγήθηκε σε απευθείας αναθέσεις έργων ύδρευσης του άρθρου 328 του ν. 4412/2016 ήταν 3,75%. Στην ίδια χρονική περίοδο ο μέσος όρος των εκπτώσεων που παρασχέθηκαν για συναφή έργα, σε συνοπτικούς και σε ανοιχτούς διαγωνισμούς, ανέρχονταν, σε ποσοστό 48,56%, (iii) Σε απευθείας ανάθεση έργου «Συντηρήσεις ακτών Δήμου * έτους 2022-2023» το ποσοστό έκπτωσης ήταν 1%. Το προηγούμενο έτος ο ίδιος ανάδοχος είχε δώσει έκπτωση 49% στο πλαίσιο διαδικασίας συνοπτικού διαγωνισμού, όπως προέκυψε από έρευνα της ομάδας ελέγχου στο ΚΗΜΔΗΣ. (iv) Σε προμήθεια ειδών ατομικής προστασίας η προσφορά του αναδόχου ήταν αυξημένη σε σχέση με προσφορά του ίδιου στο πλαίσιο ανοιχτού διαγωνισμού ο οποίος κρίθηκε μη νόμιμος κατά τον προσυμβατικό έλεγχο.

VI

Το υψηλότερο ποσοστό απευθείας αναθέσεων παρατηρήθηκε στα νοσοκομεία. Μικρό ποσοστό των συμβάσεων τους ανατίθεται μέσω διαγωνιστικών διαδικασιών λόγω χρόνιων συστημικών αδυναμιών σε συνδυασμό με τις επιτακτικές ανάγκες προμήθειας φαρμάκων και λοιπών αναλωσίμων. Προσφυγή σε νομιμοποιητικές διατάξεις.

64. Το μεγαλύτερο ποσοστό απευθείας αναθέσεων παρατηρήθηκε στα νοσοκομεία. Στα 7 νοσοκομεία και τις 2 ΥΠΕ που ελέγχθηκαν διαπιστώθηκε ότι οι απευθείας αναθέσεις λόγω ποσού ή κατόπιν διαπραγμάτευσης είναι το βασικό εργαλείο που χρησιμοποιείται τόσο για τις προμήθειες όσο και για τις υπηρεσίες, καθώς το ποσοστό τους επί του συνόλου των αναθέσεων των ανωτέρω φορέων ανέρχεται κατά μέσο όρο σε 84,32%.

Είδος σύμβασης	2021	2022	M.O. 2021-2022
Υπηρεσίες	71,26%	98,37%	76,01%
Προμήθειες	85,55%	85,97%	85,66%
Μελέτες	9,61%	0,00%	9,61%
Σύνολο	83,39%	87,15%	84,32%

Εάν συνυπολογισθούν και οι συμβάσεις ήσσονος αξίας το ποσοστό των απευθείας αναθέσεων επί του συνόλου των αναθέσεων κυμάνθηκε από 41,91% έως 96,85% με τον μέσο όρο να ανέρχεται σε 87,88%.

65. Δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι οι φορείς αυτοί εμφανίζουν ιδιαιτερότητες σε σχέση με τους λοιπούς καθώς το αντικείμενο των προμηθειών, ιδίως υλικά φαρμακευτικά ή υγειονομικά, είναι αναγκαίο για την ανθρώπινη υγεία και ζωή και επομένως δεν υπάρχουν περιθώρια καθυστερήσεων. Οι όποιες καθυστερήσεις μπορεί να αποβούν μοιραίες για τους νοσηλεύόμενους. Η τήρηση των διαγωνιστικών διαδικασιών και όσων εγγυήσεων αυτές διασφαλίζουν (ανταγωνισμός, διαφάνεια) φαίνεται να υποχωρεί, σταθμιζόμενη με την ανάγκη προστασίας του αγαθού της υγείας και της ζωής και μάλιστα κατά τρόπο επείγοντα και επιτακτικό. Ακόμα, όμως και αν δεχτούμε ότι τα πλεονεκτήματα μιας απλής διαδικασίας εξασφαλίζουν την άμεση ανταπόκριση των νοσοκομείων στην αποστολή τους, το ποσοστό παραμένει υπερβολικά υψηλό.

66. Αν και το δείγμα των ελεγχόμενων νοσοκομείων δεν ήταν ιδιαίτερο μεγάλο και επιπλέον κατά ένα μέρος του χρονικού διαστήματος που αφορά ο έλεγχος αυτά λειτουργούσαν ακόμα υπό την πίεση της πανδημίας, τα προβλήματα που εντοπίστηκαν ανέδειξαν χρόνιες παθογένειες. Κάποιες εξ αυτών είναι κοινές με τους άλλους φορείς όπως αναπτύχθηκαν ανωτέρω, Ως τέτοιες θα μπορούσαν να αναφερθούν τα προβλήματα παρακολούθησης της διακίνησης του υλικού εντός του νοσοκομείου και των αποθεμάτων τους (θέμα που έχει αποτελέσει και αντικείμενο προηγούμενης ειδικής έκθεσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹⁵) καθώς και η υποστελέχωση των διοικητικών υπηρεσιών, η έλλειψη εμπειρίας του υπηρετούντος προσωπικού σε συνδυασμό με το πλήθος υλικών που μπορεί να είναι αντικείμενο της σύμβασης. Ωστόσο, εντοπίστηκαν και παθογένειες που συναρτώνται ειδικά με τη λειτουργία των νοσοκομείων.

Καθυστέρηση στην έγκριση του προϋπολογισμού δημιουργεί προβλήματα στη διαχείριση των πιστώσεων και επηρεάζει αρνητικά την έναρξη των διαγωνιστικών διαδικασιών.

67. Η κατάρτιση του προϋπολογισμού δεν γίνεται με την διαδικασία προγραμματισμού, καταγραφής και κοστολόγησης των αναγκών του νοσοκομείου, αλλά βασίζεται σε προκαθορισμένα όρια δαπανών, τα οποία έχουν

¹⁵ Βλ. την 3/2022 Ειδική Έκθεση του Τμήματος Ελέγχων

οριστεί από το Υπουργείο Υγείας, βασιζόμενα σε στοιχεία προηγούμενων χρόνων. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να καταρτίζεται ένας μη ρεαλιστικός προϋπολογισμός ο οποίος αναγκαστικά αναμορφώνεται κατά την διάρκεια του έτους.

68. Το πρόγραμμα προμηθειών δεν υλοποιείται στο σύνολό του διότι οι προϋπολογισμοί εγκρίνονται με καθυστέρηση από την εποπτεύουσα αρχή, συνήθως μετά την παρέλευση του πρώτου τριμήνου του έτους που αφορούν. Στο διάστημα αυτό το νοσοκομείο δεν μπορεί να διαθέσει πέραν του 40% των πιστώσεων του προηγούμενου έτους, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 5 του άρθρου 63 του ν. 4270/2014¹⁶. Αυτό δυσχεραίνει συστηματικά τον προγραμματισμό και την υλοποίηση διαγωνιστικών διαδικασιών κατά το πρώτο τρίμηνο του έτους. Το ποσοστό του 40% των πιστώσεων του προϋπολογισμού του προηγούμενου έτους, ενδεχομένως να μην επαρκεί για την προαπαιτούμενη ανάληψη υποχρέωσης, προκειμένου να εκκινήσει το νοσοκομείο τις κατά περίπτωση διαγωνιστικές διαδικασίες και, ως εκ τούτου, παρατηρείται ότι προσφεύγει στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης.

Καθυστέρηση στην ολοκλήρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών

69. Η διενέργεια ελάχιστων διαγωνισμών σε κεντρικό επίπεδο (από την ΕΚΑΠΥ ή τις Υγειονομικές Περιφέρειες) καθώς και η καθυστέρηση ολοκλήρωσης εντός ευλόγου χρόνου όσων (ελάχιστων) διενεργούνται λόγω δικαστικών εμπλοκών, έχει ως συνέπεια: οι διαγωνισμοί να διενεργούνται από το ίδια τα νοσοκομεία με όποια επιβάρυνση αυτό συνεπάγεται για τα Τμήματα Προμηθειών τους. Ενδεικτικά, σε ένα νοσοκομείο προγραμματίστηκαν, για το έτος 2021, 53 αναθέσεις με διαγωνιστική διαδικασία, από τις οποίες ολοκληρώθηκαν μόνο οι 13 και ενώ οι προγραμματισμένες απευθείας αναθέσεις ανέρχονταν σε 69, ο τελικός αριθμός τους ανήλθε σε 430.

Τα προβλήματα στις προμήθειες των νοσοκομείων προσπάθησε να αντιμετωπίσει ο νομοθέτης μέσω της υιοθέτησης ενός κεντροποιημένου συστήματος διενέργειας διαγωνισμών το οποίο ανατέθηκε στην Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας «Ε.Κ.Α.Π.Υ.» νομικό πρόσωπο δημοσίου

¹⁶ Αν ο προϋπολογισμός φορέα της Γενικής Κυβέρνησης, πλην Ο.Τ.Α., δεν εγκριθεί μέχρι την έναρξη του οικονομικού έτους, το εποπτεύον Υπουργείο, ή το αρμόδιο όργανο διοίκησης όταν πρόκειται για Α.Δ.Α. που δεν ανήκουν στην Κεντρική Διοίκηση ως ειδικοί φορείς, γνωστοποιεί τους λόγους στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Μέχρι την έγκριση του προϋπολογισμού από το εποπτεύον Υπουργείο, ή από το αρμόδιο όργανο διοίκησης του φορέα όταν πρόκειται για Α.Δ.Α. που δεν ανήκουν στην Κεντρική Διοίκηση ως ειδικοί φορείς, ο εν λόγω φορέας της Γενικής Κυβέρνησης μπορεί να προβεί σε δαπάνες που ανέρχονται στο 40% των, ανά Κωδικό Αριθμό Εξόδου (Κ.Α.Ε.) προκειμένου περί Ν.Π.Δ.Δ. ή ανά αναλυτικό λογαριασμό Γενικής Λογιστικής προκειμένου περί Ν.Π.Ι.Δ., πιστώσεων του προϋπολογισμού του προηγούμενου οικονομικού έτους και μόνο για περίοδο μέχρι τρεις (3) μήνες. Μετά την περίοδο των τριών (3) μηνών, όλες οι δαπάνες πλην των πληρωμών συντάξεων, αποδοχών προσωπικού και απόδοσης των επ' αυτών κρατήσεων, δεν θεωρούνται νόμιμες».

δικαίου, αρχικά, που ιδρύθηκε με το άρθρο 21 του ν. 4472/2017 (Α' 74) και αντικατέστησε την Επιτροπή Προμηθειών Υγείας (Ε.Π.Υ.) που είχε συσταθεί με το άρθρο 1 του ν. 3580/2007 (Α' 134). Η μη αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος οδήγησε σε εκ νέου νομοθετική παρέμβαση και Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας «Ε.Κ.Α.Π.Υ.» συστάθηκε με το ν.4865/2021 (Α' 238/4-12-2021) ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου εποπτευόμενο από το Υπουργείο Υγείας. Στον ανωτέρω φορέα μεταφέρθηκαν οι αρμοδιότητες του καταργηθέντος νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου υπό την ίδια επωνυμία. Ο σκοπός του αναλύεται στο άρθρο 4 του ν. 4865/2021 και είναι, κυρίως, ο σχεδιασμός και η διεξαγωγή κεντρικών διαγωνισμών προμηθειών προϊόντων, υλικών και υπηρεσιών υγείας για λογαριασμό των Υγειονομικών Περιφερειών της χώρας, όλων των νοσοκομείων του Ε.Σ.Υ. και των αποκεντρωμένων μονάδων τους.

70. Κατά συνέπεια, για την ικανοποίηση των αναγκών τους τα νοσοκομεία προσφεύγουν σε απευθείας αναθέσεις, προφανώς κατά καταστρατήγηση των διαγωνιστικών διαδικασιών. Εντοπίστηκε πλήθος κατατιμήσεων ήτοι συμβάσεων όχι μόνο προμηθειών φαρμάκων και ιατρικών αναλωσίμων αλλά και υπηρεσιών (λόγω καθυστέρησης ολοκλήρωσης σχετικού διαγωνισμού) με το ίδιο ακριβώς ή και ομοειδές αντικείμενο με αξία εκάστης μικρότερη του ορίου της απευθείας ανάθεσης του άρθρου 118 ν. 4412/2016, οι οποίες, όμως συναθροιζόμενες σε ετήσια βάση, υπερέβαιναν το όριο των διαγωνιστικών διαδικασιών. Επίσης, διαπιστώθηκε ότι γίνεται ευρεία χρήση της δυνατότητας σύναψης συμβάσεων ήσσονος αξίας. Είναι χαρακτηριστική περίπτωση νοσοκομείου που το ποσοστό των απευθείας αναθέσεων (επί του συνόλου των αναθέσεων του) από 15,38% μετά τη συνάθροιση των συμβάσεων ήσσονος αξίας ανήλθε σε 41,91%.

Νομιμοποιητικές διατάξεις

71. Τα προβλήματα που αναφέρθηκαν σχετικά με τις συμβάσεις των νοσοκομείων είναι χρόνια. Προκειμένου να διασφαλιστεί η απρόσκοπτη λειτουργία τους ο νομοθέτης επιλέγει διαχρονικά τη λύση της ψήφισης νομιμοποιητικών διατάξεων σχετικά με την εξόφληση υποχρεώσεων που προκύπτουν από τη διενέργεια προμηθειών των Φορέων της Δημόσιας Υγείας.

Στη διάταξη της παραγράφου 28 του άρθρου 66 του ν. 3984/2011 (Α' 150) ορίζεται: «Για λόγους διασφάλισης δημοσίου συμφέροντος και προστασίας της Δημόσιας Υγείας, καθίστανται νόμιμες οι δαπάνες που απαιτούνται για την εξόφληση υποχρεώσεων από προμήθειες ιατροτεχνολογικών προϊόντων, φαρμάκων και συναφών προς τις προμήθειες αυτές υπηρεσιών, που εναρμονίστηκαν με τις χαμηλότερες τιμές της εγχώριας αγοράς του Παρατηρητηρίου (...)». Η ισχύς της ως άνω διάταξης η οποία καταλάμβανε αρχικά το διάστημα από 28.6.2010 έως 2.3.2011 έχει έκτοτε παραταθεί

διαδοχικώς πάνω από είκοσι φορές με τελευταία (;) την παράτασή της έως 28.3.2023 (άρθρο 94 παρ. 4 ν. 5041/2023, Α 87). Ανάλογες διατάξεις προγενέστερες του νόμου 3984/2011 εντοπίζονται ήδη από το 2001 (άρθρα 15 του ν. 2955/2001 (Α' 256), 17 του ν. 3301/2004 (Α' 263) 36 του ν. 3763/2009 (Α' 80), 27 παρ. 9 του ν. 3867/2010) Πρακτικά Ολ ΕλΣυν 9^η ΓενΣυν/27.6.2018.

72. Η ψήφιση αλληπάλληλων νομιμοποιητικών διατάξεων σε διάστημα που υπερβαίνει την εικοσαετία, ανεξαρτήτως των θεμάτων συμβατότητας με το ενωσιακό δίκαιο και το Σύνταγμα που εγείρει (βλ. Πρακτικά Ολ ΕλΣυν 2^η Γεν. Συν /7.3.2018 επί παρεμφερούς διάταξης του άρθρου 96 παρ. 3 περ. β' του ν. 4486/2017, Α' 115 σχετικά με τις υπηρεσίες καθαριότητας, σίτισης και φύλαξης ή συντήρησης ηλεκτρομηχανολογικού εξοπλισμού) αποτελεί προεχόντως ομολογία αποτυχίας ή ακόμα και αδιαφορίας του νομοθέτη να αντιμετωπίσει με άλλον τρόπο τις συστηματικές παθογένειες που εντοπίζονται στα νοσοκομεία. Ταυτόχρονα ενισχύει τόσο στα όργανα διοίκησης όσο και στους συναλλασσόμενους οικονομικούς φορείς την πεποίθηση ότι ανάλογες διατάξεις θα ψηφιστούν και στο μέλλον, χωρίς συνέπειες για τις παρεκκλίσεις από τους κανόνες των διαγωνιστικών διαδικασιών.

VII

Οι δημόσιοι φορείς δεν διαθέτουν σύστημα αξιολόγησης των καταγγελιών και αξιοποίησης αυτών για τη βελτίωση της ακεραιότητας της διαδικασίας των απευθείας αναθέσεων.

73. Καταγγελίες, αντιρρήσεις, αμφισβητήσεις οποιασδήποτε μορφής από τους πολίτες, τους οικονομικούς ή υπηρεσιακούς παράγοντες ή ακόμα και στο πλαίσιο λειτουργίας συλλογικών οργάνων των δημοσίων φορέων, αποτελούν ένδειξη αμφισβήτησης της αντικειμενικής ακεραιότητας της διαδικασίας. Εφόσον οι δημόσιοι φορείς επιθυμούν να διαμορφώσουν ένα σύστημα που θα δίνει εγγυήσεις ακεραιότητας σε τομείς που διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια, όπως είναι οι απευθείας αναθέσεις, είναι αναγκαίο να διαμορφώσουν ένα σύστημα διαχείρισης των αμφισβητήσεων, ώστε αφ' ενός να παρέχεται διάυλος επικοινωνίας με όποιον επιθυμεί να διατυπώσει τις αντιρρήσεις και επιφυλάξεις του και αφ' ετέρου η δυνατότητα αυτή να ασκείται ενός οργανωμένου, θεσμοθετημένου και οριοθετημένου πλαισίου εντός του οποίου θα καθορίζονται με διαφάνεια τα κριτήρια αξιολόγησης των καταγγελιών.

(...) το Δικαστήριο επαναλαμβάνει ότι, σε ένα δημοκρατικό σύστημα, οι πράξεις ή παραλείψεις της κυβέρνησης πρέπει να υπόκεινται σε στενό έλεγχο όχι μόνο από νομοθετικές και δικαστικές αρχές αλλά και από την κοινή γνώμη (ΕΔΔΑ. Halet v. Luxembourg αποφ. 14.2.2023 σκ. 139) .

74. Η σημασία που αποδίδεται στις καταγγελίες για τη βελτίωση της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών έχει αποτυπωθεί στις διατάξεις του ν. 4622/2019 για το επιτελικό κράτος που προβλέπει (άρθρο 39) τη σύσταση μονάδων εσωτερικού ελέγχου στα Υπουργεία με αρμοδιότητα, μεταξύ άλλων, και τη λήψη καταγγελιών καθώς και στον πρόσφατο νόμο ν. 4990/2022 για την προστασία προσώπων που υποβάλλουν αναφορές σχετικές με την εργασία τους και τις εν γένει επαγγελματικές τους σχέσεις (whistleblowers) αναφορικά με παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου, ο οποίος ενσωματώνει την Οδηγία (ΕΕ) 2019/1937 στην ελληνική έννομη τάξη.

Από την αιτιολογική έκθεση του ν. 4990/2022: «Τα πρόσωπα που εργάζονται σε έναν δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα ή που έρχονται σε επαφή με έναν τέτοιο φορέα στο πλαίσιο των εργασιακών δραστηριοτήτων τους είναι συχνά αυτά που διαπιστώνουν ενδεχόμενη ή τετελεσμένη βλάβη για το δημόσιο συμφέρον, που ανακύπτει στο πλαίσιο άσκησης των επαγγελματικών τους καθηκόντων. Προβαίνοντας σε αναφορές παραβάσεων του ενωσιακού δικαίου που είναι επιβλαβείς για το δημόσιο συμφέρον, τα πρόσωπα αυτά ενεργούν ως πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος και ως εκ τούτου συμβάλλουν καθοριστικά στην αποκάλυψη και την πρόληψη τέτοιων παραβιάσεων, καθώς και στη διασφάλιση της κοινωνικής ευημερίας, στην αποτελεσματική και ενιαία εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, στην τήρηση της αρχής της νομιμότητας, ιδίως από τους δημόσιους φορείς, αλλά και στην προάσπιση του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού».

75. Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε είτε ότι δεν υπάρχει στους φορείς όργανο ή υπηρεσία που να παρακολουθεί και αξιολογεί τις καταγγελίες (υπάρχουν φορείς που ακόμα δεν έχουν συστήσει μονάδες εσωτερικού ελέγχου) είτε ότι, ακόμα και σε περιπτώσεις που από τον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας του φορέα προβλέπεται η λειτουργία Γραφείου Εσωτερικών Ερευνών και Διερεύνησης Καταγγελιών αυτό δεν είναι επαρκώς στελεχωμένο. Περαιτέρω από τις απαντήσεις που δόθηκαν προκύπτει ότι οι φορείς θεωρούν ότι η υποχρέωσή τους εξαντλείται στη σύσταση του εν λόγω γραφείου.

Άρθρο 1 της ΦΓ8/55081 κανονιστικής απόφασης του Ελεγκτικού Συνεδρίου: «Διαδικασία Ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο της ύπαρξης, της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς

που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία»: Δεν υφίσταται σύστημα εσωτερικού ελέγχου σε φορέα, ακόμη και όταν λειτουργεί σε αυτόν γραφείο εσωτερικού Ελεγκτή, αν δεν έχουν καταγραφεί από τον φορέα αναλυτικά οι διαδικασίες παραγωγής ή διενέργειας πράξεων με δημοσιονομικές συνέπειες και αν, για τις ειδικότερες ενέργειες που συνθέτουν τις επιμέρους διαδικασίες, δεν έχουν εντοπισθεί μέσω κατ'ιδίαν εκτίμησης των δημοσιονομικών υπευθύνων ή ύστερα από εμπειριστατωμένη εκτίμηση ειδικών αναλυτών, οι δημοσιονομικοί κίνδυνοι και δεν έχουν επιπλέον προβλεφθεί δικλίδες προς αντιμετώπιση των κινδύνων αυτών (ενδογενής έλεγχος).

76. Σε κανέναν από τους ελεγχόμενους δεν διαπιστώθηκε η υιοθέτηση συστήματος εσωτερικής διαχείρισης των καταγγελιών δηλαδή θέσπισης κριτηρίων αξιολόγησης αυτών και περαιτέρω αξιοποίησής τους προκειμένου. Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι οι -ελάχιστες- καταγγελίες προωθούνται στο αρμόδιο γραφείο διαχείρισης καταγγελιών (όπου αυτό έχει συσταθεί) χωρίς να προκύπτουν περαιτέρω στοιχεία για την αξιολόγησή τους. Εάν, όμως, δεν υπάρχει τέτοιο σύστημα, το γεγονός ότι «δεν έχουν υποβληθεί καταγγελίες» (απάντηση που δόθηκε από τη συντριπτική πλειονότητα των ελεγχόμενων) δεν μπορεί να αξιολογηθεί ως παραδοχή της αντικειμενικής ακεραιότητας της διαδικασίας.

Ευρωβαρόμετρο για τη διαφθορά 2022

51% των πολιτών στην Ελλάδα πιστεύουν πως το να καταγγείλουν υποθέσεις διαφθοράς είναι άσκοπο, καθώς οι υπαίτιοι δεν θα τιμωρηθούν [ο Μ.Ο. στην ΕΕ είναι: 30%]¹⁷.

41% των πολιτών στην Ελλάδα πιστεύουν πως όλοι γνωρίζουν για υποθέσεις διαφθοράς αλλά κανείς δεν καταγγέλλει τίποτα [ο Μ.Ο. στην ΕΕ είναι: 21%].

77. Η ύπαρξη οργανωμένου συστήματος υποβολής αναφορών ακόμα και ανώνυμων, για θέματα, μεταξύ άλλων, δημοσίων συμβάσεων, αποτελεί εργαλείο βελτίωσης της λειτουργίας των δημοσίων φορέων και ως τέτοιο πρέπει να εκλαμβάνεται και από τους δημόσιους φορείς. Κατά τούτο, απόψεις (μεμονωμένες πάντως) αιρετών οργάνων, τα οποία, εξέλαβαν τις αμφισβητήσεις για τον τρόπο που ασκήθηκε η διακριτική τους ευχέρεια σε θέματα δημοσίων συμβάσεων ως παρεμπόδιση εκπλήρωσης της αποστολής τους, δεν συμβάλλουν στην βελτίωση του συστήματος και στην εμπέδωση της εμπιστοσύνης των πολιτών ως προς την αμεροληψία και ακεραιότητα που τα θεσμικά όργανα του κράτους πρέπει να διαθέτουν.

78. Περαιτέρω, αντιρρήσεις μπορεί να εκφράζονται στο πλαίσιο λειτουργίας των συλλογικών οργάνων του φορέα π.χ. από την αντιπολίτευση στην Οικονομική

¹⁷ Πηγή Διεθνής Διαφάνεια <https://transparency.gr>

Επιτροπή των δήμων. Διαπιστώθηκε ότι δεν καταγράφονται ή ότι δεν απαντώνται ειδικώς στην τελική απόφαση. *Επίσης εντοπίστηκαν περιπτώσεις που αντιρρήσεις διατυπώθηκαν από τον Προϊστάμενο της Οικονομικής Υπηρεσίας κατά την εξόφληση σχετικών δαπανών, οι οποίες ακολούθως εξοφλήθηκαν με εντολή του Δημάρχου.*

79. Τέλος, να επισημάνουμε για μια ακόμα φορά ότι η αντικειμενική ακεραιότητα της διαδικασίας δεν πλήττεται μόνο όταν η διοίκηση ενεργεί παράνομα αλλά και σε κάθε περίπτωση που οι πρακτικές που εφαρμόζει μπορούν να δημιουργήσουν εύλογες αμφιβολίες ως προς την αμεροληψία των εμπλεκόμενων στη διαδικασία προσώπων, τη διαφάνεια και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.

«Στο εύρος των πληροφοριών δημοσίου συμφέροντος (...) περιλαμβάνονται και οι αναφορές από εργαζόμενο για παράνομες ενέργειες ή συμπεριφορές εντός του εργασιακού περιβάλλοντος ή ενεργειών ή συμπεριφορών που, αν και νόμιμες, είναι κατακριτέες (...). Κατά την κρίση του Δικαστηρίου, πληροφορίες για παράνομες ενέργειες ή πρακτικές εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον (...) Πληροφορίες για ενέργειες ή συμπεριφορά που, αν και όχι παράνομες *per se*, είναι εντούτοις κατακριτέες ή αμφισβητήσιμες μπορεί επίσης να έχουν ιδιαίτερη σημασία (ΕΔΔΑ. Halet v. Luxembourg αποφ. 14.2.2023 σκ. 137 και 141).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Συμπεράσματα

80. Οι διαδικασίες των απευθείας αναθέσεων και των αναθέσεων με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση διακήρυξης, όπως εφαρμόζονται από τους δημόσιους φορείς, παρουσιάζουν σημαντικά περιθώρια βελτίωσης. ώστε να περιοριστεί η αντιπαράθεση στον δημόσιο διάλογο ως προς την αντικειμενική τους ακεραιότητα.

81. Χωρίς να αμφισβητείται η αναγκαιότητα των ανωτέρω διαδικασιών για τη λειτουργία των δημοσίων φορέων, αναγκαιότητα που αναγνωρίζεται και από τον νομοθέτη, ο οποίος προβλέπει ρητώς και υπό αυστηρές προϋποθέσεις τη δυνατότητα προσφυγής σε αυτές, κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκαν πολλές πρακτικές που θα μπορούσαν να εγείρουν αμφισβητήσεις.

82. Φαίνεται να έχει εδραιωθεί μία εσφαλμένη αντίληψη στους φορείς σε σχέση με τον σκοπό που εξυπηρετούν οι απευθείας αναθέσεις. Οι απευθείας αναθέσεις κατ' αρχάς δεν αποτελούν, κατά την έννοιά τους, εργαλείο κάλυψης πάγιων αναγκών – δηλαδή αναγκών γνωστών, που επιδέχονται κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων προγραμματισμό – παρά μόνον αν οι ανάγκες αυτές είναι πολύ μικρής αξίας. Επομένως, η κατάτμηση κατά τη φύση τους ομοειδών αγαθών που ανατίθενται με περισσότερες χωριστές διαδικασίες, με πιο χαρακτηριστικά τα παραδείγματα των περιοδικών δαπανών (συντηρήσεις, φύλαξη κ.λπ.), όχι μόνο καταστρατηγεί εν δυνάμει τις περί διαγωνισμού και προσυμβατικού ελέγχου διατάξεις, αλλά, ενδέχεται να πλήττει και την αρχή της οικονομικότητας, μέσω των πολύ μικρών εκπτώσεων που, κατά κανόνα, θα προσφέρει ο μοναδικός προσκαλούμενος ανάδοχος.

83. Η έλλειψη επαρκούς αιτιολογίας στις διαδικασίες με διαπραγμάτευση ως προς τη συνδρομή των απρόβλεπτων και επειγουσών περιστάσεων, η έλλειψη τεκμηρίωσης του αντικειμένου της σύμβασης και του προϋπολογισμού της, ειδικά όταν αυτός προσεγγίζει το επιτρεπόμενο χρηματικό όριο της απευθείας ανάθεσης, αποτελούν επίσης θέματα που μπορούν να εγείρουν βάσιμα αμφισβητήσεις για την ακεραιότητα της διαδικασίας.

84. Οι αναθέτοντες φορείς φαίνεται, επίσης, ότι δεν έχουν αντιληφθεί ότι η διακριτική ευχέρεια που, πράγματι, διαθέτουν σε αυτές τις διαδικασίες δεν μπορεί να ασκείται σε συνθήκες αδιαφάνειας. Η δυνατότητα πρόσκλησης ενός μόνο οικονομικού φορέα χωρίς να προκύπτει πώς αυτός επιλέγεται και αν είναι ο κατάλληλος για να εκτελέσει τη σύμβαση που του ανατίθεται, ειδικά όταν επιλέγεται επανειλημμένα ο ίδιος ανάδοχος, μπορεί να δημιουργήσει βάσιμα υπόνοιες για χαριστικές συμβάσεις. Η έλλειψη διαγωνιστικής διαδικασίας πρέπει να αντισταθμίζεται με επαρκείς εγγυήσεις ότι η απόφαση του αρμοδίου οργάνου για την προσφυγή στη διαδικασία, την επιλογή του αναδόχου και το

τίμημα της σύμβασης δεν είναι αυθαίρετη αλλά προϊόν ουσιαστικής συνεργασίας με τις λοιπές υπηρεσίες του φορέα.

85. Το γεγονός ότι τα νοσοκομεία λειτουργούν με απευθείας αναθέσεις είναι χρόνια κατάσταση, οφειλόμενη καθαρά σε συστημικές παθογένειες που επί σειρά ετών ο νομοθέτης προσπαθεί να αντιμετωπίσει, ανεπιτυχώς, όπως εκ του αποτελέσματος προκύπτει. Η εφαρμογή, πάντως του ν. 4865/2021, με τον επιχειρείται εκ νέου η αντιμετώπιση και αυτού του προβλήματος δεν αξιολογήθηκε στο πλαίσιο του παρόντος ελέγχου, λόγω ακριβώς της πρόσφατης θέσπισής του.

86. Τέλος, δεν έχει εδραιωθεί στους δημόσιους φορείς η αντίληψη ότι είναι αναγκαία η υιοθέτηση ενός συστήματος εσωτερικού ελέγχου μέρος του οποίου αποτελεί και η διαχείριση και ενδεχομένως αξιοποίηση των καταγγελιών ώστε να θεσπιστούν οι αναγκαίες δικλίδες για την αντιμετώπιση των δημοσιονομικών κινδύνων.

Συστάσεις

Σύσταση πρώτη: Οι δημόσιοι φορείς οφείλουν να παρακολουθούν συστηματικά τα αποθέματά τους και την εκτέλεση των τρεχουσών συμβάσεων ώστε να είναι σε θέση να γνωρίζουν τις πραγματικές ανάγκες τους και να προγραμματίζουν εγκαίρως την κάλυψή τους με την κατάλληλη διαδικασία. Οφείλουν να εγκαταστήσουν σύστημα καταγραφής των αναγκών τους αξιοποιώντας και τις δυνατότητες που πλέον παρέχονται από τα πληροφοριακά συστήματα. Για πάγιες, περιοδικές και επαναλαμβανόμενες συμβάσεις, θα μπορούσε να εξετασθεί η λύση του διαγωνισμού με ορίζοντα υλοποίησης πέραν του ενός οικονομικού έτους. Θα μπορούσαν επίσης να αξιοποιηθούν τα συστήματα ηλεκτρονικών αγορών και η δυνατότητα σύναψης συμφωνιών - πλαίσιο.

Σύσταση δεύτερη: Η προκήρυξη των διαγωνισμών πρέπει να γίνεται προ ευλόγου χρονικού διαστήματος ανάλογα με τον μέσο όρο διάρκειας αντίστοιχων διαγωνισμών στο παρελθόν, ώστε να καταλείπεται ο αναγκαίος χρόνος για την ολοκλήρωσή τους. Οι καθυστερήσεις που οφείλονταν σε δικαστικές προσφυγές πρέπει να λαμβάνονται υπόψιν

Σύσταση τρίτη: Να ακολουθούνται αυστηρά οι εσωτερικές διαδικασίες για την ολοκλήρωση της σύμβασης και να τηρείται ο διακριτός ρόλος κάθε οργάνου. Να ανατίθενται στο υπηρετούν προσωπικό διακριτά και συγκεκριμένα καθήκοντα κατά τρόπο ώστε να μην εμπλέκεται με όλα τα αντικείμενα εργασίας το ίδιο πρόσωπο. Γενικώς επιβάλλεται να ενσωματώνονται στο σύστημα θεσμικά αντίβαρα που να αποκλείουν την κυριαρχία επί της όλης διαδικασίας από ένα και μόνο πρόσωπο.

Σύσταση τέταρτη: Να λαμβάνεται μέριμνα για τη διαρκή ενημέρωση και εκπαίδευση του αρμόδιου προσωπικού σε θέματα που άπτονται των δημοσίων συμβάσεων με συστηματική παρακολούθηση της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και έμφαση στις έννοιες του «απροβλέπτου και του επείγοντος».

Σύσταση πέμπτη: Να καθορίζονται εκ των προτέρων σαφή και αντικειμενικά κριτήρια για την επιλογή του αναδόχου ανάλογα με τη φύση της σύμβασης και να αποδεικνύεται ότι η επιλογή έγινε βάσει των κριτηρίων αυτών.

Σύσταση έκτη: Να αιτιολογείται ειδικώς η εκτιμώμενη δαπάνη της σύμβασης και να τεκμηριώνεται η προηγούμενη διενέργεια έρευνας αγοράς. Να υφίσταται διακριτή φάση διαπραγμάτευσης ως προς το τίμημα και να φυλάσσονται τα σχετικά στοιχεία.

Σύσταση έβδομη: Να αναπτυχθεί σύστημα ενδογενούς ελέγχου εντός του οποίου θα αξιοποιούνται και τυχόν καταγγελίες και να υιοθετηθούν οι ασφαλιστικές δικλίδες για την ακεραιότητα της διαδικασίας των απευθείας αναθέσεων, ώστε και να αξιοποιηθεί η δυνατότητα που παρέχεται από το άρθρο 4 της ΦΓ8/55081 Κανονιστικής Απόφασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Β' 4938/2020), για τη συνδρομή του αρμόδιου Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε περίπτωση εμπλοκής.

Η έκθεση θεματικού ελέγχου συντάχθηκε από τη Σύμβουλο Βιργινία Σκεύη, εποπτεύουσα τον διενεργηθέντα έλεγχο, βάσει των επιμέρους εκθέσεων που συνέταξαν οι συμμετέχουσες Υπηρεσίες Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Στην προετοιμασία του ελέγχου συμμετείχαν τα μέλη του Τμήματος Ελέγχων Νικόλαος Σπανάκης, Πάρεδρος και Κώστας Κονόμης, Εισηγητής.

Ο έλεγχος διενεργήθηκε από τις ακόλουθες Υπηρεσίες Επιτρόπων: 2η Τομέα Ανάπτυξης, Επενδύσεων και Τουρισμού, Τομέα Βουλής των Ελλήνων και Ψηφιακής Διακυβέρνησης, Τομέα Δικαιοσύνης, 1^η, 2^η και 3^η Τομέα Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, 3^η Τομέα Εσωτερικών και Προστασίας του Πολίτη, 2^η Τομέα Μεταφορών και Περιβάλλοντος, Τομέα Οικονομικών (πρώην 1^η), 2^η και 3^η Τομέα Παιδείας, Τομέα Πολιτισμού και Αθλητισμού, και 1^η, 2^η, 3^η (πρώην 4^η), 4^η (πρώην 5^η) και 5^η (πρώην 6^η) Τομέα Υγείας, ΟΤΑ Ι, ΟΤΑ ΙΙ, ΟΤΑ ΙΙΙ, ΟΤΑ ΙV, ΟΤΑ V, ΟΤΑ VI, ΟΤΑ VII, ΟΤΑ ΙX, ΟΤΑ X, Υπουργείο Εσωτερικών «Τομέα Μακεδονίας – Θράκης» και Τομέα Παιδείας, Π.Ε.. Θεσσαλονίκης «Τομέα Υγείας», Π.Ε.. Θεσσαλονίκης «Τομέα Πολιτισμού και Αθλητισμού και λοιπών νομικών προσώπων», ΟΤΑ Ι Δήμου Θεσσαλονίκης, ΟΤΑ ΙΙ Δήμου Καλαμαριάς, και Π.Ε. Άρτας, 1^η Αχαΐας, Δράμας, Έβρου, Ευρυτανίας, Ζακύνθου, Ηλείας, Ημαθίας, 1^η και 2^η Ηρακλείου, Θεσπρωτίας, Ιωαννίνων, Καβάλας, Καστοριάς, Κέρκυρας, Κεφαλληνίας, Κιλκίς, Κορινθίας, 1^η και 2^η Λάρισας, Λασιθίου, Μεσσηνίας, Ξάνθης, Πέλλης, Πιερίας, Ρεθύμνης, Ροδόπης, Ρόδου, Σάμου, Σερρών, Τρικάλων, Χαλκιδικής, Χανίων.

Η επεξεργασία των επιμέρους ευρημάτων έγινε με την επικουρία των δικαστικών υπαλλήλων Βάϊου Παντίδου και Πρόδρομου Χατζηιωαννίδη.

Η έκθεση υιοθετήθηκε σε σχέδιο κατά την από 6.10.2023 συνεδρίαση του Τμήματος Ελέγχων Ι και διαβιβάστηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών, στο Υπουργείο Ανάπτυξης, στο Υπουργείο Υγείας, στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας και στην Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας.

Οι απόψεις του Υπουργείου Εσωτερικών περιήλθαν στο Ελεγκτικό Συνέδριο με το από 26.10.2023 μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (Παράρτημα Ι).

Οι απόψεις του Υπουργείου Ανάπτυξης περιήλθαν στο Ελεγκτικό Συνέδριο με το από 31.10.2023 μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (Παράρτημα ΙΙ).

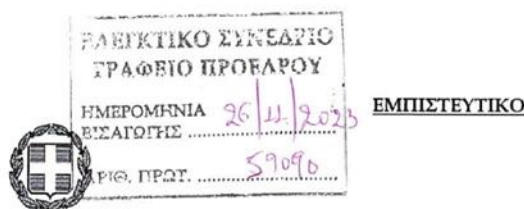
Οι απόψεις του Υπουργείου Υγείας περιήλθαν στο Ελεγκτικό Συνέδριο με το από 1.11.2023 μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (Παράρτημα ΙΙΙ).

Οι απόψεις της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας περιήλθαν στο Ελεγκτικό Συνέδριο με το από 20.10.2023 μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (Παράρτημα ΙV).

Οι απόψεις της Κεντρικής Ένωσης Δήμων περιήλθαν στο Ελεγκτικό Συνέδριο με το από 23.10.2023 μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (Παράρτημα V).

Η τελική έκθεση συζητήθηκε ενώπιον του Τμήματος Ελέγχων Ι, αποτελούμενου από τους Ιωάννη Σαρμά, Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Τμήματος, Βιργινία Σκεύη και Κωνσταντίνο Εφεντάκη, Συμβούλους, Ειρήνη Λιάσκα και Νικόλαο Σπανάκη, Παρέδρους, και εγκρίθηκε κατά την από 2.11.2023 συνεδρίαση του Τμήματος.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ
Δ/ΝΣΗ ΜΟΝΑΔΑΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ
ΕΛΕΓΧΟΥ

Ταχ.Δ/ση: Βασιλ.Σοφίας 15
Ταχ. Κώδικας: 10674 Αθήνα
Πληροφορίες: κ. Κ.Σαραντάκου
Τηλ. 2131313402

Αθήνα, 20.10.2023
Αριθ.Πρωτ. 30 / 20.10.23

Προς:
Καν Υπουργό Εσωτερικών

ΕΝΗΜΕΡΩΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Θέμα : Σχέδιο Έκθεσης Ελέγχου με τίτλο «Απευθείας αναθέσεις»

ΣΧΕΤ. : Το από 6.10.2023 έγγραφο του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου και το επισυναπτόμενο σχέδιο έκθεσης ελέγχου.

Κυρία Υπουργέ,

Το νομικό «οπλοστάσιο» της ενωσιακής και εθνικής μας νομοθεσίας, παρείχε κατά το χρόνο που ξέσπασε η υγειονομική κρίση της πανδημίας Covid19 και εξακολουθεί να παρέχει και σήμερα τα αναγκαία εκείνα εργαλεία που χρειαζόνταν για να μπορέσουν οι αναθέτουσες αρχές να αποκτήσουν αγαθά και υπηρεσίες γρήγορα και εύκολα, προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις πρωτόγνωρα πιεστικές και απρόβλεπτες ανάγκες που η πανδημία προκάλεσε. Περαιτέρω, καθώς η πανδημία από μια αιφνίδια κατάσταση άρχισε να γίνεται η «νέα κανονικότητα», το επείγον και το απρόβλεπτο υποχώρησαν. Οι αναθέτουσες αρχές όφειλαν πια να προγραμματίσουν την προμήθεια των προϊόντων, υπηρεσιών και έργων, ακόμα και εκείνων που συνδέονταν άμεσα με την πανδημία. Και βέβαια η ένταση της ανάγκης και του απρόβλεπτου παράλλασαν ανά περιοχή και χρόνο. Προφανώς, η απλή επίκληση της πανδημίας από τις αναθέτουσες αρχές δεν αποτελεί «τεκμήριο» πλήρωσης των προϋποθέσεων για τη χρήση των εξαιρετικών διαδικασιών σύναψης δημόσιας σύμβασης, διαδικασίες που στο βωμό της ταχύτητας θυσιάζουν την αντικειμενικότητα και την διαφάνεια.

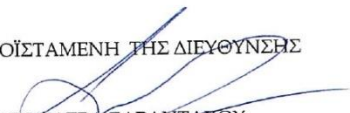
Το Ελεγκτικό Συνέδριο διακρίνοντας την ανάγκη της διασφάλισης της αντικειμενικής ακεραιότητας της διαδικασίας στις περιπτώσεις των απευθείας

αναθέσεων και προκειμένου να μην υπάρχουν υπόνοιες αδιαφάνειας και αυθαιρεσίας, διεξήγαγε δειγματοληπτικό έλεγχο σε 64 αντιπροσωπευτικούς φορείς του δημοσίου, με βάση το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο.

Εν προκειμένω, η επισυναπτόμενη έκθεση ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου πολύ διεξοδικά ανέλυσε τους κινδύνους για τις διαδικασίες των απευθείας αναθέσεων και ιδίως εκείνους που πηγάζουν από την έλλειψη διαφάνειας. Ενδεικτικά κάποιες τέτοιες περιπτώσεις είναι: αυτές που δεν έχει προηγηθεί δημοσίευση διακήρυξης, το γεγονός ότι οι δημόσιοι φορείς δεν προγραμματίζουν εγκαίρως και ορθολογικά την κάλυψη των αναγκών τους, τις καταταμίσεις έργων, τις επανειλημμένες αναθέσεις στον ίδιο ανάδοχο κ. α.

Τόσο τα συμπεράσματα, όσο και οι συστάσεις που προτείνονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο περιλαμβάνουν όλα αυτά που πρέπει να εφαρμόζονται έτσι ώστε να διασφαλιστεί το δημόσιο συμφέρον, το οποίο επιτάσσει την συγκεκριμένη στιγμή την ταχύτερη και βέλτιστη λύση, μέσω των απευθείας αναθέσεων, μέσα στα όρια της διαφάνειας και της νομιμότητας.

Η ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΗ ΤΗΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗΣ


ΚΛΕΟΠΑΤΡΑ ΣΑΡΑΝΤΑΚΟΥ

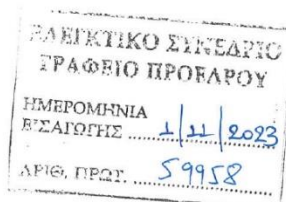
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II

VASILIKI NAOMI
31.10.2023 16:31:51



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΕΜΠΟΡΙΟΥ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΓΕΝΙΚΟΥ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑ



Αθήνα, 31-10-2023

Αριθ. Πρωτ. : 101298 - 31-10-2023

Ταχ. Δ/ση : Πλατεία Κάνιγγος
Ταχ. Κώδικας : 10677
Πληροφορίες : Σ. Αναγνωστόπουλος
Τηλέφωνο : 210 3893572
Email : gen-sec@mindev.gov.gr

ΠΡΟΣ : Τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού
Συνεδρίου

Κύριο Ιωάννη Δ. Σαρμά

Θέμα: «Παρατηρήσεις επί του σχεδίου Εκθέσεως ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου»

Σχετ.: 1. Η με αρ. πρωτ. 55833/06-10-2023 επιστολή του Προέδρου του ελεγκτικού Συνεδρίου

Αξιότιμε κύριε Πρόεδρε,

σε απάντηση της υπό σχετ.1 επιστολής σας, επιθυμούμε να εκφράσουμε τις ευχαριστίες μας για την αποστολή του σχεδίου Εκθέσεως Ελέγχου 2023, που αφορά στο ακανθώδες ζήτημα των απευθείας αναθέσεων στη χώρα μας, καθώς και να τονίσουμε ότι συμφωνούμε με τις παρατηρήσεις που διατυπώνονται σε αυτό.

Ωστόσο, στο πλαίσιο της καλής συνεργασίας του Υπουργείου Ανάπτυξης, στο οποίο έχει ανατεθεί η ρυθμιστική πρωτοβουλία για το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, με τις αρμόδιες αρχές ελέγχου και ιδίως το ΕΛΣυν, επιθυμούμε να επισημάνουμε ότι η απευθείας ανάθεση είναι μία διαδικασία ανάθεσης σύμβασης η οποία επιτρέπεται από το εθνικό μας δίκαιο, αλλά και τα εθνικά δίκαια άλλων κρατών, κυρίως για οικονομικούς λόγους και όχι για λόγους απλοποίησης των διαδικασιών.

Ειδικότερα, η διαδικασία της απευθείας ανάθεσης θα πρέπει να επιλέγεται από τις αναθέτουσες αρχές προκειμένου να εξοικονομηθούν δημόσιοι πόροι, μόνο στις περιπτώσεις που το ύψος του οικονομικού αντικειμένου είναι τόσο μικρό, ώστε να μη δικαιολογείται οικονομικά η διενέργεια μίας διαγωνιστικής διαδικασίας.

Έτσι, καίτοι η διαδικασία της απευθείας ανάθεσης μπορεί να οδηγήσει στην επιλογή μίας πιο ακριβής λύσης, λόγω της έλλειψης ανταγωνισμού που συνεπάγεται η διενέργεια της συγκεκριμένης

διαδικασίας ανάθεσης, η εξοικονόμηση των δημόσιων πόρων είναι, συνήθως, πολλαπλάσια σε τρία επίπεδα:

α) Εξοικονόμηση χρόνου (που προφανώς μπορεί να αποτιμηθεί σε χρήμα),

β) εξοικονόμηση ανθρώπινων πόρων (ώρες εργασίας υπαλλήλων επιφορτισμένων με την ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων, επιτροπών αξιολόγησης, μηχανισμών ελέγχου κ.ο.κ.) που συνήθως σε αυτές τις περιπτώσεις υπερβαίνουν κατά πολύ την εξοικονόμηση που θα επέφερε μία ανοικτή διαγωνιστική διαδικασία ανάθεσης σύμβασης και

γ) εξοικονόμηση πόρων των ή του υποψηφίου αναδόχου.

Η ως άνω εξοικονόμηση πόρων έχει νόημα μόνο στην περίπτωση που το οικονομικό αντικείμενο της σύμβασης είναι μικρό (σήμερα έως και 30.000 ευρώ χωρίς ΦΠΑ για τις συνήθεις περιπτώσεις απευθείας αναθέσεων).

Συνεπώς, είναι σημαντικό να γίνει κατανοητό από όσους εφαρμόζουν τις σχετικές διατάξεις περί διενέργειας απευθείας αναθέσεων συμβάσεων, που αφορούν σε χαμηλό ύψος οικονομικού αντικείμενου, ότι η ανάθεση πρέπει να γίνεται με πολύ απλές διαδικασίες, χωρίς να μετατρέπεται η διαδικασία της απευθείας ανάθεσης σε «οιωνεί» διαγωνιστική διαδικασία. Μια τέτοια απαίτηση θα οδηγούσε στην εξουδετέρωση του οικονομικού οφέλους που έχει για τη διοίκηση η διαδικασία της απευθείας ανάθεσης.

Ωστόσο, θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η αντιμετώπιση παγίων ή συχνά επαναλαμβανόμενων δαπανών με τη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης είναι, καταρχήν, προβληματική. Διότι, στην περίπτωση αυτή, το πραγματικό αντικείμενο της σύμβασης είναι πολύ υψηλότερο από οικονομικό όριο της απευθείας ανάθεσης. Ως παράδειγμα μπορεί να τεθεί η ανάθεση μίας σύμβασης υπηρεσιών καθαρισμού κτιρίων για τις υπηρεσίες ενός μικρού Δήμου, η οποία έχει ετήσιο οικονομικό αντικείμενο ύψους 25.000 ευρώ χωρίς ΦΠΑ. Η συνήθης πρακτική του συγκεκριμένου Δήμου είναι να αναθέτει απευθείας σε κάποιον ανάδοχο, συνήθως τον ίδιο, τη σύμβαση καθαρισμού κάθε έτος με τη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης, επειδή το οικονομικό αντικείμενο της σύμβασης είναι χαμηλότερο από το όριο των 30.000 ευρώ. Το πραγματικό ωστόσο αντικείμενο της σύμβασης, λόγω της βέβαιης ύπαρξης της συγκεκριμένης ανάγκης για παροχή υπηρεσιών καθαρισμού κτιρίων σε όλα τα επόμενα έτη, είναι πολύ υψηλότερο και συνεπώς δεν υπάρχει κανένας οικονομικός λόγος για τη μη διενέργεια δημόσιας διαγωνιστικής διαδικασίας, πολυετούς διάρκειας, που θα εξασφαλίσει την παροχή των υπηρεσιών αυτών με τον οικονομικότερο για τη Διοίκηση τρόπο.

Συνεπώς, είναι απαραίτητο να αντιμετωπιστεί, τόσο σε ρυθμιστικό όσο και σε ελεγκτικό επίπεδο, το ζήτημα των κατατμήσεων του οικονομικού αντικείμενου των συμβάσεων βάσει είδους, γεωγραφικής περιοχής αλλά και χρόνου.

Στο πλαίσιο αυτό, σας γνωρίζουμε ότι το Υπουργείο Ανάπτυξης προτίθεται να εκδώσει διευκρινιστικές εγκυκλίους για την αντιμετώπιση των ως άνω αναφερόμενων ζητημάτων, στην οποία θα δίνονται αναλυτικές οδηγίες και εντολές προς τις αναθέτουσες αρχές, αλλά και να

αναλάβει σχετικές νομοθετικές πρωτοβουλίες προς τη Βουλή των Ελλήνων, προκειμένου να γίνουν σαφέστερες οι ρυθμίσεις περί της διαδικασίας της απευθείας ανάθεσης και να μην είναι απαραίτητη η νομολογιακή ερμηνεία των σχετικών διατάξεων με σκοπό των περιορισμό των προβλημάτων που αποτυπώνονται στο Σχέδιο Έκθεσης Ελέγχων. Παράλληλα, σας γνωρίζουμε ότι επιθυμούμε τη στενή συνεργασία μεταξύ του Υπουργείου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τη συζήτηση και τη ρυθμιστική αντιμετώπιση των προαναφερθέντων ζητημάτων, όπως και άλλων ζητημάτων, που αφορούν στο πεδίο του δικαίου των Δημοσίων Συμβάσεων.

Με τιμή,

ΑΚΡΙΒΕΣ ΑΝΤΙΓΡΑΦΟ
Ο προϊστάμενος του Τμήματος Εξυπηρέτησης
Κοινού και Πρωτοκόλλου

κ.α.α.
ΝΑΟΥΜ ΒΙΚΥ

Ο ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΣΚΡΕΚΑΣ

Εσωτερική Διανομή:

1. Γραφείο Υπουργού Ανάπτυξης
2. Γραφείο Γενικού Γραμματέα Εμπορίου
3. Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων
4. Διεύθυνση Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Υποστήριξης

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ	
ΤΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΒΑΡΟΥ	
ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ	2/11/2023
ΕΙΣΑΓΩΓΗΣ	
ΑΡΙΘ. ΠΡΩΤ.	60422

Σε συνέχεια της με αριθμ. πρωτ. 55832/06.10.2023 επιστολής του κ. Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, παρατίθενται ως κάτωθι οι παρατηρήσεις του Υπουργείου Υγείας επί του συνημμένου σε αυτή σχεδίου Έκθεσης Ελέγχου.

Ως προς τις απευθείας αναθέσεις δημοσίων συμβάσεων, σε Νοσοκομεία και ΥΠΕ (Υγειονομικές Περιφέρειες), αρμοδιότητας του Υπουργείου Υγείας, επιβεβαιώνεται σύμπτωση διαπιστώσεων και συμπερασμάτων, γεγονός που καταδεικνύει την ανάγκη στοχευμένων ελέγχων στα Νοσοκομεία της χώρας από τις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου των ΥΠΕ αρμοδιότητάς τους.

Όσον αφορά στην κατάδειξη έλλειψης σαφήνειας αντικειμένου των αναθέσεων, τρόπου υπολογισμού δαπάνης, κριτηρίων και διαπραγμάτευσης των συμβάσεων, οι διοικήσεις των ΥΠΕ, ενδεχομένως, χρειάζεται να προβαίνουν σε συγκρότηση επιτροπών σύνταξης οικονομοτεχνικών μελετών και προδιαγραφών, με εξειδικευμένα στελέχη.

Επιπλέον, τόσο στα Νοσοκομεία όσο και στις ΥΠΕ, είναι απαραίτητο οι υπάλληλοι που υπηρετούν σε Τμήμα Προμηθειών να εκπαιδεύονται με παρακολούθηση εξειδικευμένων προγραμμάτων, που ήδη έχουν πιστοποιηθεί από το ΙΝ.ΕΠ. και διενεργούνται όπως, πρώτον, η ανάθεση και εκτέλεση Δημοσίων Συμβάσεων προμηθειών και Γενικών Υπηρεσιών και δεύτερον, τα κρίσιμα σημεία ελέγχου σε Δημόσιες Συμβάσεις και Επενδυτικά Σχέδια.

Υιοθετώντας ένα σύστημα διαρκούς επιμόρφωσης του προσωπικού με προγράμματα που προάγουν γνώσεις και δεξιότητες με τη λήψη μέτρων ενδυνάμωσης, κυρίως του συστήματος εσωτερικών δικλίδων, το οποίο και αποτελεί σημαντικό εργαλείο, επιτυγχάνεται η βελτίωση της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και η οικονομικότητα της διοίκησης.

Επίσης, ως παρατήρηση εξετάζεται η κατάρτιση εγχειριδίου τυποποιημένων διαδικασιών δημοσιονομικού χαρακτήρα όπως η διενέργεια διαγωνισμών παροχής υπηρεσιών - προμηθειών και αγαθών ώστε να περιοριστεί η ανομοιογένεια και να συστηματοποιηθεί η παρακολούθηση των δημοσίων συμβάσεων και κατόπιν αυτού η σταδιακή καταγραφή μητρώου κινδύνων και δικλείδων ελέγχου.

Ως προς την περιγραφή ελλείψεως στους δημόσιους φορείς, ενός συστήματος αξιολόγησης των καταγγελιών και της γενικής διαδικασίας και διαφάνειας των απευθείας αναθέσεων, επισημαίνουμε ότι έχει συσταθεί σε κάθε Υγειονομική Περιφέρεια, Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου σε επίπεδο Διεύθυνσης, έχουν στελεχωθεί και εκπαιδευτεί εσωτερικοί ελεγκτές, ώστε να αναλαμβάνουν ελέγχους διαδικασιών (ΦΕΚ Β' 3448/4.7.2022). Στο πλαίσιο αυτό, ενδεχομένως, να χρειαστεί επείγουσα κατεύθυνση σε όλες τις ΥΠΕ για στοχευμένους ελέγχους, βάσει των ευρημάτων της έκθεσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Αφήνοντας τον τομέα των Νοσοκομείων και ΥΠΕ και περνώντας στο κομμάτι του Ανθρώπινου Δυναμικού και της Διοικητικής Υποστήριξης του Υπουργείου Υγείας, η αρμόδια Διεύθυνση στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, προβαίνει σε διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων για προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών κυρίως σε ό,τι αφορά στη διοικητική μέριμνα για τη λειτουργία της Κεντρικής Υπηρεσίας του Υπουργείου. Επί παραδείγματι, το Υπουργείο εκκινεί διαδικασίες που αφορούν σε προμήθεια πετρελαίου θέρμανσης και κίνησης, εκτυπωτικού χαρτιού, ειδών και υλικών καθαριότητας, επίπλων, σφραγίδων και πινακίδων, υπηρεσιών κινητής τηλεφωνίας, ταχυμεταφορών καθώς και υπηρεσιών ιατρού εργασίας και τεχνικού ασφαλείας. Για τις προαναφερόμενες διαδικασίες, καταρχήν ακολουθείται ο προγραμματισμός των αναγκών της υπηρεσίας και η ορθολογική κάλυψή τους με βάση την κάλυψη των αναγκών κατά το προηγούμενο έτος. Για κάθε επιμέρους διαδικασία εκδίδεται έγκριση σκοπιμότητας η οποία αναρτάται στο ΚΗΜΔΗΣ, τεκμηριωμένο αίτημα το οποίο υπογράφεται αρμοδίως, ανάληψη δέσμευσης πίστωσης και στη συνέχεια η διαδικασία ολοκληρώνεται από το αρμόδιο Τμήμα Προμηθειών. Ακολουθεί η διαγωνιστική διαδικασία της συμφέρουσας προσφοράς κατόπιν ανοιχτής πρόσκλησης ενδιαφέροντος, στην οποία δίνεται η προβλεπόμενη από το νόμο δημοσιότητα και όταν ενδείκνυται χρησιμοποιείται η προηγούμενη έρευνα αγοράς. Τόσο το αντικείμενο της σύμβασης όσο και ο τρόπος υπολογισμού της εκτιμώμενης δαπάνης προκύπτουν με

σαφήνεια, δεν γίνονται κατατιμήσεις δαπανών ή αποσπασματική κάλυψη αναγκών με επίκληση του επείγοντος και απρόβλεπτου χαρακτήρα της ανάγκης.

Επιπρόσθετα, μέσω του Αυτοτελούς Τμήματος Προμηθειών, το Υπουργείο Υγείας διενεργεί όλες τις διαγωνιστικές διαδικασίες (ανοικτές-κλειστές, προσκλήσεις εκδήλωσης ενδιαφέροντος, ηλεκτρονικούς διαγωνισμούς άνω και κάτω ορίων, διαβουλεύσεις, συμφωνίες-πλαίσιο, διαπραγματεύσεις χωρίς δημοσίευση) για την προμήθεια αγαθών και την παροχή υπηρεσιών για την κάλυψη των αναγκών μόνο της Κεντρικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Υγείας (δεν αφορά τα Νοσοκομεία, τα Κέντρα Υγείας και τις ΥΠΕ) και παρακολουθεί την εκτέλεση των συμβάσεων που συνάπτονται.

Ολοκληρώνοντας, από το Υπουργείο Υγείας προτείνεται και εξετάζεται η εφαρμογή και η χρήση ενός «Δυναμικού Συστήματος Αγορών». Το 2017 εκδόθηκε για πρώτη φορά ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, με τίτλο «*Να γίνουν οι δημόσιες συμβάσεις προμηθειών αποτελεσματικές μέσα στην Ευρώπη και για την Ευρώπη*». Η χρήση Δυναμικών Συστημάτων Αγορών (ΔΣΑ) θα συμβάλλει στην ταχύτητα, στη διαφάνεια και στην ψηφιοποίηση των συμβάσεων και θα δώσει άμεση ώθηση στα συστήματα προμηθειών. Τα ΔΣΑ αυξάνουν τον ανταγωνισμό και δεδομένου ότι πρόκειται για ανοικτό σύστημα, το οποίο βελτιώνει την πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις.

Σήμερα, πολλές αναθέτουσες αρχές χρησιμοποιούν συμφωνίες-πλαίσιο ως αποτελεσματικό εργαλείο για την αγορά αγαθών, υπηρεσιών και έργων. Ωστόσο, οι συμφωνίες-πλαίσιο σημαίνουν ότι η σχετική αγορά θα είναι κλειστή για όλους τους άλλους προμηθευτές που δεν αποτελούν μέρος της συμφωνίας-πλαισίου. Οι δυνητικοί προμηθευτές δεν μπορούν να συμμετάσχουν σε ανταγωνιστική διαδικασία μέχρι να γίνουν δεκτοί στο πλαίσιο της επόμενης σύμβασης, η οποία μπορεί να είναι έως και τέσσερα έτη αργότερα, ή ακόμη και περισσότερο σε ορισμένες περιπτώσεις.

Η χρήση ΔΣΑ είναι ένας τρόπος υπέρβασης αυτού του εμποδίου, δεδομένου ότι μπορούν να ενταχθούν νέοι προμηθευτές ανά πάσα στιγμή. Αυτή η τεχνική αγορών επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να έχουν στη διάθεσή τους ένα ιδιαίτερα ευρύ φάσμα προσφορών και, συνεπώς, να εξασφαλίζουν την καλύτερη δυνατή χρησιμοποίηση των δημόσιων πόρων, αυξάνοντας τον ανταγωνισμό όταν πρόκειται για συνηθισμένα ή

έτοιμα προς χρήση προϊόντα, έργα ή υπηρεσίες που είναι κατά κανόνα διαθέσιμες στην αγορά.

Με εκτίμηση,

Μιχάλης Χρυσοχοϊδης

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV

20.10.2023 12:22:52
ΑΚΡΙΒΕΣ ΑΝΤΙΓΡΑΦΟ
ΦΙΛΙΑΚΑ
ΥΠΟΓΡΑΜΜΕΝΟ
ΑΠΟ
DIMITRIOS ANASTASIOU

ΑΚΡΙΒΕΣ ΑΝΤΙΓΡΑΦΟ



0001928982

ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ	20/10/23
ΣΤΑΘΟΣ	
ΑΡΙΘ. ΠΡΩΤ.	58110

ΕΘΝΙΚΗ ΑΡΧΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ 20/10/2023
Α. Π.: 44648 ΕΞ 2023

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΘΝΙΚΗ ΑΡΧΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ

ΜΟΝΑΔΑ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΩΝ
ΤΟΜΕΑΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ

ΠΡΟΣ :

Ταχ. Δ/ση : Λένορμαν 195 & Αμφιαράου
Τ.Κ. : 104 42, Αθήνα
Πληροφορίες : Γ.Κοροβέσης
Τηλ. : 213.212.9817
Επικοινωνίας :
E-mail : georgios.korovesis@aead.gr

Ελεγκτικό Συνέδριο
Υπόψη : Προέδρου
Κου Ιωάννη Δ.Σαρμά
Τηλ. 213.130.9836 & 213.130.9839
Βουρνάζου 4 & Τσόχα
Τ.Κ. : 11521, Αθήνα
E-mail : couraudi@otenet.gr

ΘΕΜΑ: Ενημέρωση ως προς το Σχέδιο Έκθεσης Ελέγχου σας Έτους 2023 για τις απ' ευθείας αναθέσεις Δημοσίων Συμβάσεων.

ΣΧΕΤ.: α) Το με α.π. 55830/06.10.2023 έγγραφό σας (α.π. ΕΑΔ 42192/ΕΙ 2023/06.10.2023),
β) Το με αριθ. πρωτ. ΕΑΔ 22161/16.07.2022 έγγραφο με θέμα «Ανάληψη καθηκόντων της Επικεφαλής της Μονάδας Επιθεωρήσεων και Ελέγχων της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας σε θέση αναπλ. Διοικητή» σε συνέχεια της υπ' αριθ. (Υ) 12/15.07.2022 (ΥΟΔΔ 601) Απόφασης Πρωθυπουργού περί αποδοχής παραίτησης του Διοικητή της ΕΑΔ.»

Αξιότιμε Κε Πρόεδρε,

Από την ελεγκτική δράση της ΕΑΔ στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, όπως αυτή ασκείται από την τον Τομέα Δημοσίων Έργων και Μεταφορών της Μονάδα Επιθεώρησης και Ελέγχων (ΜΕΕ)¹, επιβεβαιώνεται σύμπτωση διαπιστώσεων, συμπερασμάτων και συστάσεων από αντίστοιχη εμπειρία μας σε διερεύνηση καταγγελιών και εκθέσεις ελέγχων δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών – υπηρεσιών και ειδικότερα σε ότι αφορά : (α) στην έλλειψη – αστοχία προγραμματισμού των δημοσίων φορέων για άμεση καταγραφή και τεκμηριωμένη κάλυψη προδιαγεγραμμένων αναγκών λόγω ατελών προδιαγραφών, (β) στην μη ορθή εφαρμογή των διατάξεων των άρθρ.6 & 118 του ν.4412/2016 (όπως τροποποιήθηκε με το ν.4782/2021 και ισχύει) περί κατατιμήσεων για κάλυψη όμοιων ή ομοειδών αναγκών αλλά και προϋποθέσεων επιλογής της διαδικασίας απ' ευθείας αναθέσεων αντιστοίχως, (γ) στην μη επαρκώς αιτιολογημένη επίκληση της συνδρομής της απρόβλεπτης περίπτωσης (αιφνίδια πραγματικά γεγονότα) και του κατεπείγοντος για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης, (δ) στον ασαφή υπολογισμό της εκτιμώμενης δαπάνης σε αριθμό και ποσότητα εργασιών χωρίς επαρκή έρευνα επί των τιμών αγοράς, και (ε) στην μη παροχή εχέγγυων διαφάνειας για την επιλογή αναδόχου (αρκετές φορές διενεργούνται επανειλημμένες αναθέσεις στον ίδιο ανάδοχο), για τη διασφάλιση της σύλληψης εφαρμογής του εθνικού και ενωσιακού δικαίου και την προσπάθεια του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού.

Σε ότι αφορά στη προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης (χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού) έχει εξαιρετικό χαρακτήρα και επιτρέπεται να εφαρμόζεται μόνο στις περιοριστικώς απαριθμούμενες διατάξεις του ν.4412/2016 περιπτώσεις (όπως τροποποιήθηκε με το ν.4782/2021

¹Αρθρ.82,83,100 του ιδρυτικού νόμου της ΕΑΔ (ν.4622/2019, ΦΕΚ 133 Α'/07.08.2019) και του αρθρ.18 του Οργανισμού της ΕΑΔ (ΦΕΚ 1991 Β'/24.05.2020), όπως ισχύουν.

και ισχύει), ήτοι εφόσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις εφαρμογής του. Είναι γεγονός ότι η ΕΑΔΗΣΥ φέρει την γνωμοδοτική αρμοδιότητα της επί αιτημάτων παροχής σύμφωνης γνώμης για προσφυγή στη διαπραγμάτευση για δημόσιες συμβάσεις άνω των ορίων της κοινοτικής Οδηγίας. Θα ηδύνατο με προτεινόμενη τροποποιητική διάταξη να τεθούν ειδικότεροι όροι για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος ώστε να διασφαλίζεται η αντικειμενικότερη ακεραιότητα της διαδικασίας, όπως θεσπίσθηκε με τη τροποποίηση του αρθρ.88 του ν.4412/2016 για τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές.

Σημειώνεται δε ότι στο πλαίσιο εκσυγχρονισμού της ελεγκτικής διαδικασίας της ΕΑΔ, η διαχείριση και αξιολόγηση καταγγελιών αποτέλεσε άμεση προτεραιότητά μας. Με την θέσπιση και τη διαρκώς βελτιούμενη προσπάθεια λειτουργίας αντικειμενικού και αμερόληπτου πλαισίου αξιολόγησης των υποβαλλόμενων καταγγελιών οι οποίες αφορούν κατά κύριο λόγο σε πράξεις ή παραλείψεις της Διοίκησης που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της ΕΑΔ, επιχειρείται η αντιμετώπιση των καταγγελλόμενων ζητημάτων και η ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών στην αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης.

Παραμένουμε στη διάθεσή σας για οποιαδήποτε περαιτέρω συνεργασία.

Η Αναπλ. Διοικητή

Αλεξ. Ρογκάκου
Επικεφαλής της ΜΕΕ

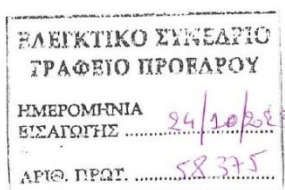
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V



Ο Πρόεδρος

ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ

Κ.Ε.Δ.Ε.
ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ
ΑΡ. ΠΡΩΤ.: 3363_2023
ΗΜΕΡ.: 23/10/2023



κ. Ιωάννη Σαρμά
Πρόεδρο Ελεγκτικού Συνεδρίου

Θέμα: «Απόψεις Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος επί της 4/2023 Έκθεσης Ελέγχου –
Απευθείας αναθέσεις & αναθέσεις κατόπιν σύντομης διαπραγμάτευσης»

Αξιότιμε κύριε Πρόεδρε,

Λαμβάνοντας υπ' όψιν την 4/2023 Έκθεση Ελέγχου, που διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου Ι του Δικαστηρίου Σας, με τίτλο: «Απευθείας αναθέσεις: τότε οι απευθείας αναθέσεις δημοσίων συμβάσεων ή οι αναθέσεις ύστερα από σύντομη διαδικασία διαπραγμάτευσης διασφαλίζουν την αντικειμενική ακεραιότητα της διαδικασίας» η οποία διαβιβάσθηκε στην Κ.Ε.Δ.Ε., προς διατύπωση απόψεων επί των πορισμάτων και συστάσεων, όσον αφορά στους Δήμους, διατυπώνουμε τα εξής:

Από την έρευνα και δειγματοληπτικό έλεγχο, που διενεργήθηκαν για τις ανάγκες της άνω Έκθεσης, έχουν αποτυπωθεί οι παθογένειες, που παρατηρούνται κατά την εφαρμογή των εξαιρετικών διαδικασιών: (α) της απ' ευθείας ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων λόγω ποσού (άρθρα 118 και 118^Α ν. 4412/2016, όπως ισχύουν μετά την εφαρμογή του ν.4782/2021) και (β) και της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων μετά από σύντομη διαπραγμάτευση, χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης (άρθρο 32 του ίδιου ως άνω νόμου).

Από τα ευρήματα της Έκθεσης παρατηρείται η επανάληψη συγκεκριμένων πλημμελειών κατά την εφαρμογή των άνω διατάξεων, από όλους τους ελεγχόμενους φορείς.

Επί των ευρημάτων της Έκθεσης και καθ' όσον αφορά στους δήμους της χώρας, επισημαίνουμε τα εξής:

A. Ως προς το αναδειχθέν ζήτημα περί ορθής εφαρμογής της περ. (γ) του άρθρου 32 του ν.4412/2016, που αφορά στη δυνατότητα που δίνει ο νομοθέτης στην αναθέτουσα αρχή (Α.Α.) να προβεί σε ανάθεση δημόσιας σύμβασης, χωρίς προηγούμενη δημοσίευση *«στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο, όταν λόγω κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα για την αναθέτουσα αρχή, δεν είναι δυνατή η τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται για τις ανοικτές, κλειστές ή ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση.»*.

Αρχικά δεν αμφισβητείται από την Έκθεση ότι η προσφυγή στις εν λόγω διαδικασίες είναι αναγκαίο εργαλείο για τη δράση της δημόσιας διοίκησης.

Η εφαρμογή της συγκεκριμένης διάταξης, δεδομένου ότι επιδέχεται ερμηνείας και εξέτασης ελέγχου κάθε φορά των συνθηκών και πραγματικών στοιχείων, που οδηγούν μια αναθέτουσα αρχή (Α.Α.) να αξιοποιήσει τη συγκεκριμένη δυνατότητα, πρέπει να εξετάζεται πάντα *ad hoc*, συνυπολογιζόμενων όλων των πραγματικών στοιχείων και συνθηκών που επικρατούν τη συγκεκριμένη στιγμή, στο συγκεκριμένο φορέα (εν προκειμένω δήμο) ώστε να κριθεί η νομιμότητα επιλογής αυτής της διαδικασίας και να μην κρίνεται ως καταχρηστική λόγω αυξημένου αριθμού συμβάσεων που έχουν ανατεθεί με την διαδικασία αυτή.

Και τούτο διότι, όσον αφορά στους δήμους, υπάρχει έλλειψη προσωπικού, πρόβλημα το οποίο έχει μεγεθυνθεί με τη κινητικότητα, εξαιτίας της οποίας έχουν απωλέσει ακόμη περισσότερους υπαλλήλους και μάλιστα από νευραλγικές θέσεις, όπως οι Οικονομικές και Τεχνικές Υπηρεσίες, με αποτέλεσμα την υποστελέχωση τους.

Στο πρόβλημα αυτό προστίθεται η έλλειψη ενημέρωσης του – ελάχιστου - προσωπικού στο πολύπλοκο και συνεχώς τροποποιούμενο θεσμικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, με αποτέλεσμα να υπάρχει αδυναμία παρακολούθησης αφενός της νομοθεσίας και αφετέρου της νομολογίας, που εκδίδεται και εμπλουτίζει τις

γνώσεις επί συγκεκριμένων θεμάτων που ανακύπτουν από την εφαρμογή των διατάξεων – εν προκειμένω – περί εξαιρετικών διαδικασιών ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης.

Έτι περαιτέρω τονίζεται ότι οι δήμοι, ως εκ του σκοπού τους και λόγω της αρχής της εγγύτητας που διέπει τη λειτουργία τους, έρχονται αντιμέτωποι καθημερινά με πληθώρα απρόβλεπτων γεγονότων που απαιτούν άμεση λύση, τα οποία – παρά την εμπειρία του πολιτικού προσωπικού τους – δεν είναι δυνατόν να προβλεφθούν και προγραμματιστούν κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού τους και του τεχνικού προγράμματος, με αποτέλεσμα – απολύτως δικαιολογημένα - να προβαίνουν σε συνεχείς αναμορφώσεις προϋπολογισμών, όπως έχετε εντοπίσει στην Έκθεση. Στη συντριπτική τους πλειονότητα οι αναμορφώσεις δεν μπορούν να αποφευχθούν, δεδομένης της πληθώρας των αρμοδιοτήτων των δήμων και των απρόβλεπτων καταστάσεων που καλούνται να αντιμετωπίσουν.

Πρέπει να επισημανθεί στο σημείο αυτό ότι ένας δήμος δεν μπορεί να συγκριθεί, ως προς το εύρος των αρμοδιοτήτων, με τους λοιπούς ελεγχόμενους φορείς, οι οποίοι είναι αρμόδιοι, ως επί το πλείστον, για συγκεκριμένες και εστιασμένες δράσεις, συνήθως εκ των προτέρων γνωστές ή εύκολα προβλέψιμες (π.χ. ποσότητες υγειονομικού υλικού, γραφικής ύλης κ.λπ)

Συνεπώς όσον αφορά στον αυξημένο αριθμό στους δήμους αναθέσεων δημοσίων συμβάσεων, με την διαδικασία του άρθρου 32 περ. (γ), αφενός πρέπει να θεωρηθεί, σε μεγάλο ποσοστό, απολύτως δικαιολογημένη λόγω της πληθώρας των αρμοδιοτήτων και ευθυνών των δήμων, που δεν είναι εφικτό να προσδιορισθούν εκ των προτέρων κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού και του τεχνικού προγράμματος και αφετέρου πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν η έλλειψη προσωπικού και η ελλιπής και συνεχής ενημέρωση επί του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων.

Β. Όσον αφορά στην διαπίστωση της Έκθεσης περί πλημμελειών στον καθορισμό της αξίας των συμβάσεων ή στα κριτήρια επιλογής του αναδόχου:

Β.1. Ο καθορισμός προϋπολογιζόμενης δαπάνης μιας σύμβασης, που πρόκειται να ανατεθεί απευθείας λόγω ποσού (του άρθ. 118), δεν απαιτεί την προηγούμενη έρευνα αγοράς, όπως αναφέρεται στα ευρήματα της Έκθεσης αφού αυτό διαπιστώνεται πλέον εύκολα και τεκμηριωμένα είτε από αντίστοιχες προηγούμενες συμβάσεις του ίδιου δήμου είτε από τις ειδικές πλατφόρμες στις οποίες αναρτώνται όλα τα στοιχεία των συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ, ΔΙΑΥΓΕΙΑ, ΕΣΗΔΗΣ), στις οποίες προσφεύγουν οι αρμόδιες Υπηρεσίες των δήμων για τη σύνταξη των πρωτογενών αιτημάτων. Συνεπώς το μόνο που θα μπορούσε να προσάψουμε στις Υπηρεσίες είναι η μη αναφορά, στο φάκελο μιας σύμβασης των συγκεκριμένων αντίστοιχων συμβάσεων που έχει συνάψει ο ίδιος φορέας ή άλλοι φορείς, κάτι το οποίο δεν μπορεί να θεωρηθεί ουσιαστική παράλειψη αλλά τυπική.

Β.2. Τα κριτήρια επιλογής επίσης των αναδόχων διατυπώνονται με βάση τις εκάστοτε ανάγκες της Α.Α. σε συνδυασμό με την εμπειρία της σε αντίστοιχες συμβάσεις, ευχέρεια που παρέχεται από τον ίδιο το νόμο στις Α.Α. για την διαμόρφωση των κριτηρίων επιλογής, εντός των πλαισίων που θέτουν οι γενικές αρχές και ειδικότερα της μη νόθευσης της ανταγωνιστικότητας.

Γ. Όσον αφορά στην παρατήρηση ότι διενεργούνται επανειλημμένες αναθέσεις στον ίδιο ανάδοχο, δεδομένης της απόλυτης διαφάνειας, που υποχρεούται ένας δήμος να εξασφαλίσει (ΔΙΑΥΓΕΙΑ), είναι προφανές ότι θα μπορούσε οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας να συμμετάσχει σε μια διαδικασία διαπραγμάτευσης, οπότε στην περίπτωση αυτή ο δήμος θα πρέπει να διαπραγματευθεί με τους συμμετέχοντες ο.φ. και να αιτιολογήσει την οποιαδήποτε απόφαση κατακύρωσης του διαγωνισμού.

Σε κάθε περίπτωση οι έχοντες έννομο συμφέρον μπορούν να εφαρμόζουν τις διατάξεις περί ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των οργάνων των δήμων και να αξιοποιούν το θεσμικό πλαίσιο περί προστασίας πριν την υπογραφή μιας σύμβασης κατά τις αντίστοιχες διατάξεις του ν.4412/2016.

Φυσικά διάφορο είναι το θέμα της ανάθεσης συμβάσεων με το άρθρο 118, κατά το οποίο, ρητά, προβλέπεται ότι δεν απαιτείται αιτιολόγηση επιλογής συγκεκριμένου αναδόχου και – δύναται – να μη λαμβάνεται υπόψη τυχόν άλλη υποβληθείσα

προσφορά. Δεδομένου δε ότι αυτή διάταξη έχει προβλεφθεί προσφάτως ο νομοθέτης ήθελε να απαλλάξει τις Α.Α. από τις χρονοβόρες διαδικασίες στις περιπτώσεις συμβάσεων χαμηλής αξίας. Αλλά και σε αυτές τις περιπτώσεις οι δήμοι μπορεί να ελεγχθούν από τους λοιπούς ελεγκτικούς μηχανισμούς.

Δ. Ως προς τη μη εφαρμογή συστημάτων ηλεκτρονικής αγοράς, αναφερόμεθα σε όσα έχουμε αναλύσει περί έλλειψης και μη ενημέρωσης του προσωπικού.

Ε. Ως προς την έλλειψη συστήματος αξιολόγησης των καταγγελιών και αξιοποίησης αυτών για τη βελτίωση της ακεραιότητας της διαδικασίας των απευθείας αναθέσεων, θεωρούμε ότι αποτελεί αρμοδιότητα των ελεγκτικών αρχών και όχι των Υπηρεσιών και του πολιτικού προσωπικού των δήμων.

Επί των ΣΥΣΤΑΣΕΩΝ της Έκθεσης έχουμε να επισημάνουμε τα εξής:

- Συμφωνούμε με την αξιοποίηση του θεσμικού πλαισίου περί συμφωνιών – πλαίσιο και ηλεκτρονικών αγορών. Απαιτείται όμως συστηματική ενημέρωση του προσωπικού των δήμων επί των συστημάτων αυτών, δεδομένου ότι δεν είναι εξοικειωμένο με τις διαδικασίες αυτές.
- Ως προς τη σύσταση για έγκαιρη προκήρυξη των διαγωνισμών, ανάλογα με τον μέσο όρο διάρκειας αντίστοιχων διαγωνισμών στο παρελθόν, επισημαίνουμε ότι δυστυχώς οι καθυστερήσεις που οφείλονται ιδίως σε προδικαστικές προσφυγές είναι τέτοιες που δεν μπορούν να υπολογισθούν με ακρίβεια, δεδομένης της εξάντλησης των προβλεπόμενων προθεσμιών για άσκηση αυτών και έκδοση αποφάσεων επ' αυτών αλλά και της εξάντλησης και όλων των ενδίκων μέσων ενώπιον των Διοικητικών Δικαστηρίων, με εντελώς απρόβλεπτο χρόνο έκδοσης απόφασης (μπορεί να απαιτηθούν και εννέα μήνες). Συνεπώς αυτή είναι μια παθολογία, που δεν μπορεί να αντιμετωπισθεί από τους δήμους, όσο και αν είναι επιμελείς ως προς την έναρξη διαδικασίας ανάθεσης μιας σύμβασης.

- Ως προς τη μη κυριαρχία επί της όλης διαδικασίας από ένα και μόνο πρόσωπο, αυτό θεωρείται δεδομένο στους δήμους, δεδομένης της διάκρισης του διοικητικού και πολιτικού προσωπικού, που λαμβάνει τις αποφάσεις επί των αιτημάτων και μελετών που παρουσιάζουν οι Υπηρεσίες.
- Ως προς τη σύσταση περί ανάγκης διαρκούς ενημέρωσης και εκπαίδευση του αρμόδιου προσωπικού σε θέματα που άπτονται των δημοσίων συμβάσεων με συστηματική παρακολούθηση της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και έμφαση στις έννοιες του «απροβλέπτου και του επείγοντος», έχουμε ήδη επισημάνει ανωτέρω την ανάγκη αυτή και είμαστε στην διάθεση σας για την από κοινού διοργάνωση ενημερωτικών συναντήσεων και σεμιναρίων, ώστε τόσο το πολιτικό προσωπικό όσο και οι υπάλληλοι των δήμων να λάβουν τις αναγκαίες γνώσεις από τα έμπειρα στελέχη του Δικαστηρίου Σας.

Παραμένουμε στην διάθεση σας για περαιτέρω συνεργασία επί των θεμάτων της Έκθεσης.

Με εκτίμηση
Λάζαρος Κυρίζογλου
Δήμαρχος Αμπελοκήπων Μενεμένης
 ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΚΕΔΕ
 LAZAROS KYRIZOGLOU
 23/10/2023 12:37
Πρόεδρος Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος