

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πράσινη βίβλος σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ — Προς μια αποτελεσματικότερη ευρωπαϊκή αγορά δημόσιων συμβάσεων»

[COM(2011) 15 τελικό]

(2011/C 318/19)

Εισηγητής: **ο κ. van IERSEL**

Συνεισηγητής: **ο κ. CABRA DE LUNA**

Στις 27 Ιανουαρίου 2011 και σύμφωνα με το άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα:

Πράσινη βίβλος σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ — Προς μια αποτελεσματικότερη ευρωπαϊκή αγορά δημόσιων συμβάσεων

COM(2011) 15 τελικό.

Το ειδικευμένο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση» στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 23 Ιουνίου 2011.

Κατά την 473η σύνοδο της ολομέλειάς της, που πραγματοποιήθηκε στις 13 και 14 Ιουλίου 2011 (συνεδρίαση της 13ης Ιουλίου 2011), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε, με 164 ψήφους υπέρ, 1 ψήφο κατά και 4 αποχές, την ακόλουθη γνωμοδότηση.

Ορισμοί

Οδηγία	Οδηγία 2004/18/ΕΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών
Αρχές	Αναθέτουσες αρχές όπως ορίζονται στο άρθρο 1, παρ. 9 της οδηγίας και υπόκεινται στην οδηγία
Φορείς	Αναθέτοντες φορείς σύμφωνα με την οδηγία 2004/17/ΕΚ
Gold Plating (Κανονιστικός υπερθεματισμός)	Πιο επαχθής κατά την ενσωμάτωση οδηγιών στο εθνικό δίκαιο ⁽¹⁾

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1 Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για τον διάλογο που εγκαινίασε η Επιτροπή με την ευκαιρία της Πράσινης Βίβλου της ενόψει του εκσυγχρονισμού της πολιτικής δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ και με σκοπό τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας μιας ενιαίας αγοράς που λειτουργεί καλύτερα, είναι πιο καινοτόμος, πιο πράσινη και πιο κοινωνική. Για να συμπληρωθεί η παρούσα γνωμοδότηση, η ΕΟΚΕ προβλέπει να επεξεργαστεί συμπληρωματική γνωμοδότηση μετά την αξιολόγηση από την Επιτροπή των μέχρι σήμερα αποτελεσμάτων της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

1.2 Με τις οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις ⁽²⁾ επιδιώκεται μεταξύ άλλων η βελτίωση της ποιότητας στις δημόσιες συμβάσεις.

Η τελευταία γενική αναθεώρηση της οδηγίας πραγματοποιήθηκε το 2004. Η ΕΟΚΕ εμμένει ότι κάθε περαιτέρω αναθεώρηση πρέπει να πραγματοποιηθεί με την ίδια προσοχή και ακρίβεια όπως το 2004.

1.3 Μια σφαιρική ανάλυση των αποτελεσμάτων της οδηγίας και του τρόπου εφαρμογής της στα κράτη μέλη καθώς και της σχετικής νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου είναι καιρία για την προετοιμασία οποιασδήποτε αναθεώρησης. Επίσης, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι εμπειρίες από την εφαρμογή της οδηγίας σε όλη την Ευρώπη είναι σχετικά πρόσφατες.

1.4 Η υπερβολική γραφειοκρατία πρέπει να περιοριστεί για το καλό όλων. Η περίπλοκη νομοθεσία και ο κανονιστικός υπερθεματισμός λόγω της λανθασμένης εφαρμογής της οδηγίας πρέπει να αποφεύγονται από τα κράτη μέλη. Η στρατηγική Ευρώπη 2020 εμπεριέχει ευρύτερο εποπτικό ρόλο για την Επιτροπή.

1.5 Η ΕΟΚΕ τονίζει ότι οι αρχές της δημοσιότητας και της διαφάνειας καθώς και η αποτελεσματικότητα, η ασφάλεια δικαίου, η σωστή αξιοποίηση των πόρων, ο ανταγωνισμός, η πρόσβαση στην αγορά για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις και τα ελεύθερα επαγγέλματα, η αναλογικότητα, η αύξηση των διασυνοριακών συμβάσεων, η αποτροπή των διακρίσεων και της διαφθοράς και η ανάγκη επαγγελματισμού είναι πιο επικαιρες από ποτέ.

1.6 Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει τον αντίκτυπο και τη σημασία της καινοτομίας, των περιβαλλοντικών και των κοινωνικών πτυχών της στρατηγικής Ευρώπη 2020 και για τις δημόσιες συμβάσεις.

1.7 Για να αυξηθεί η δέσμευση των κρατών μελών ώστε να εφαρμόζουν ορθά την οδηγία, καθώς και για να ενσωματωθούν οι στόχοι της στρατηγικής Ευρώπη 2020 στις δημόσιες συμβάσεις, η ΕΟΚΕ επιμένει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στο θέμα αυτό και να εξετάζεται σε ετήσια βάση από το Συμβούλιο (Ανταγωνιστικότητα).

⁽¹⁾ Βλ. γνωμοδοτήσεις ΕΟΚΕ: ΕΕ C93/25, 27.04.2007, σελ. 25 και ΕΕ C 24, 31.01.2006, σελ. 52.

⁽²⁾ Βλ. οδηγία 2004/18/ΕΚ και οδηγία 2004/17/ΕΚ. Στην παρούσα γνωμοδότηση εξετάζεται ιδιαίτερα η πρώτη και αποκαλείται στη συνέχεια «Η Οδηγία».

1.8 Τα κράτη μέλη δείχνουν αυξημένο ενδιαφέρον για τον ρόλο των δημόσιων συμβάσεων σε μια έξυπνη οικονομία. Οι εθνικές αρχές διατυπώνουν διάφορα περιβαλλοντικά και κοινωνικά κριτήρια που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από την αναθέτουσα αρχή. Οι ειδικές απαιτήσεις των δημόσιων συμβάσεων για τις μη περιγράψιμες υπηρεσίες⁽³⁾ πρέπει να λαμβάνονται υπόψη. Οι βέλτιστες πρακτικές και εμπειρίες πρέπει να αποτελέσουν μέρος της ετήσιας συζήτησης στο Συμβούλιο.

1.9 Η ΕΟΚΕ θεωρεί σημαντικό μειονέκτημα το γεγονός ότι η Πράσινη Βίβλος δεν εξετάζει ούτε την ανάγκη επαρκούς επαγγελματισμού, ούτε και την απροθυμία ανάληψης κινδύνων από τις δημόσιες αρχές. Η επαγγελματισμοποίηση είναι το κλειδί για την προώθηση της καινοτομίας. Πρέπει να διαμορφωθούν προγράμματα κατάρτισης για τους αγοραστές στα κράτη μέλη. Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της συγκριτικής αξιολόγησης και της ανταλλαγής ορθών πρακτικών.

1.10 Ο αγοραστής πρέπει να αναλάβει πλήρως την ευθύνη για τις οικονομικές, κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες από τον καθορισμό των χαρακτηριστικών των έργων, προϊόντων και υπηρεσιών. Τούτο συνεπάγεται απαίτηση για ίδια πιστοποίηση ή δήλωση συμμόρφωσης από τον υποβάλλοντα προσφορά όσον αφορά την τήρηση της σχετικής εθνικής νομοθεσίας, π.χ. όσον αφορά τις κοινωνικές πτυχές, και περιορισμό της υποχρέωσης επίσημης πιστοποίησης στον τελικό ανάδοχο.

1.11 Ειδικά για τα μεγάλα έργα και λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης να προωθηθεί η βιώσιμη ανάπτυξη, η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της εφαρμογής, όπου χρειάζεται, της αρχής του κόστους για ολόκληρο τον κύκλο ζωής.

1.12 Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της διατήρησης της διαφοράς μεταξύ Υπηρεσιών τύπου Α και Β υπό την προϋπόθεση της ασφάλειας δικαίου και την πιθανή επέκταση των διασυνοριακών συμβάσεων των Υπηρεσιών Β. Συνιστά να αναθεωρείται τακτικά ο κατάλογος των υπηρεσιών τύπου Β από την Επιτροπή και να εξετάζεται κατά πόσον ορισμένες υπηρεσίες τύπου Β θα μπορούσαν, επωφελώς, να μετατεθούν στις υπηρεσίες τύπου Α.

1.13 Η συμμετοχή των ΜΜΕ, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών επιχειρήσεων, πρέπει να αυξηθεί. Λόγω των δισταγμών απόψεων μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών, η ΕΟΚΕ δεν είναι υπέρ της αλλαγής των ορίων. Θα πρέπει να επιτευχθούν βελτιώσεις με την ορθή εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, με την προσαρμογή των μεθόδων δημοσίευσης, την ορθή εφαρμογή της ηλεκτρονικής πρόσκλησης για υποβολή προσφορών και, αν είναι πρακτικά εφικτό, με τη διάριση των συμβάσεων σε παρτίδες. Η ΕΟΚΕ συνιστά, επίσης, την θέσπιση προγραμμάτων για τη στήριξη της εμπειρογνομοσύνης των ΜΜΕ.

1.14 Ένας από τους στόχους των οδηγιών είναι η καταπολέμηση της ευνοιοκρατίας, της απάτης και της διαφθοράς. Κατά τον εκσυγχρονισμό των οδηγιών, οτιδήποτε μειώνει την αυστηρότητα τους πρέπει να αποφεύγεται. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η εκ των προτέρων δημοσίευση όλων των δημόσιων συμβάσεων μέσω ηλεκτρονικής διαδικασίας υποβολής προσφορών, θα συμβάλει στην πρόληψη των καταχρηστικών πρακτικών.

1.15 Από το 1971, βασικός στόχος των οδηγιών ήταν η προώθηση της ευρωπαϊκής διασυνοριακής πτυχής στις δημόσιες

συμβάσεις. Ο απολογισμός είναι φτωχός. Η ΕΟΚΕ συνιστά να πραγματοποιηθεί ανάλυση των (βέλτιστων) πρακτικών και παραδειγμάτων σε κράτη μέλη και, στη συνέχεια, να ληφθούν μέτρα για το άνοιγμα των αγορών⁽⁴⁾.

1.16 Η ΕΟΚΕ συνιστά η απόφαση για τη δικαιοδοσία στις διασυνοριακές συμβάσεις να καθορίζεται εξ αρχής στην ίδια τη σύμβαση.

2. Εισαγωγή

2.1 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσιάζει τις δημόσιες συμβάσεις ως μία από τις δώδεκα πρωτοβουλίες που μπορούν να ενισχύσουν την ανάπτυξη μιας πιο οικολογικής, κοινωνικά υπεύθυνης και καινοτόμου εσωτερικής αγοράς⁽⁵⁾. Στην Πράσινη Βίβλο, η Επιτροπή υπογραμμίζει επίσης την ανάγκη για αποτελεσματικότητα και απλούστευση, για διευκόλυνση της πρόσβασης των ΜΜΕ και για προώθηση των διασυνοριακών συμβάσεων.

2.2 Οι δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ δεν είναι νέο φαινόμενο. Αφορούν τους τρόπους και τα μέσα που χρησιμοποιούν οι δημόσιες αρχές και φορείς⁽⁶⁾ για την κάλυψη των αναγκών τους μέσω αγοράς έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Ο κύριος στόχος ήταν και είναι οι συνθήκες ισότιμου ανταγωνισμού στην ΕΕ. Ωστόσο, ο αριθμός των διασυνοριακών συμβάσεων εξακολουθεί να είναι πολύ μικρός. Η παρούσα γνωμοδότηση επικεντρώνεται στην οδηγία⁽⁷⁾ η οποία, σύμφωνα με την Πράσινη Βίβλο, πρέπει να βελτιωθεί έτσι ώστε να επιτυγχάνεται το μέγιστο δυνατό αποτέλεσμα.

2.3 Ουσιαστικά, η Οδηγία είναι διαδικαστική, περιλαμβάνει συγκεκριμένες διατάξεις και εγγυήσεις που διέπουν τη διαδικασία πρόσκλησης υποβολής προσφορών και ανάθεσης συμβάσεων. Το περιεχόμενο της σύμβασης η οποία ανατίθεται με βάση την Οδηγία αποτελεί εξ ολοκλήρου αρμοδιότητα της αναθέτουσας αρχής.

2.4 Μετά τις αρχικές οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις (1972) και τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (1993), η αναθεώρηση του 2004 επέφερε ουσιαστικό εκσυγχρονισμό, κυρίως στην πρώτη (2004/18/ΕΚ) καθώς και μικρές αλλαγές στην δεύτερη που ήταν και πιο επίκαιρη (2004/17/ΕΚ). Η αναθεώρηση ήταν αποτέλεσμα μακρών και εμπειριστατωμένων συζητήσεων μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών. Η εφαρμογή διαφέρει από χώρα σε χώρα λόγω των διαφορών σε πολιτιστικά υπόβαθρα, νομικές παραδόσεις και κανονιστικό υπερθεματισμό.

2.5 Πολλά θέματα ελήφθησαν υπόψη προκειμένου να δημιουργηθεί μια ανοικτή, πανευρωπαϊκή και διαφανής αγορά, με ασφάλεια δικαίου, ευαισθητοποίηση ως προς το κόστος, σωστή αξιοποίηση των πόρων, ποιότητα, καλύτερες συνθήκες ανταγωνισμού, πρόσβαση

⁽³⁾ Ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα της οποίας το αντικείμενο δεν μπορεί να περιγραφεί εκ των προτέρων με σαφή και εξαντλητικό τρόπο.

⁽⁴⁾ Βλέπε αιτιολογική σκέψη 2 της οδηγίας «... και να εγγυώνται την επιβολή πραγματικών συνθηκών ανταγωνισμού στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.»

⁽⁵⁾ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Δώδεκα δράσεις για την τόνωση της ανάπτυξης και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης: Μάζι για μια νέα ανάπτυξη» COM(2011) 206 τελικό, Κεφάλαιο 2.12 Δημόσιες συμβάσεις

⁽⁶⁾ Φορείς διαχείρισης των υδάτων, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών.

⁽⁷⁾ Οδηγία 2004/18/ΕΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών.

των ΜΜΕ στην αγορά, αναλογικότητα, καινοτομία, αειφορία (στρατηγική Ευρώπη 2020), κόστος για ολόκληρο τον κύκλο ζωής, αποτροπή των διακρίσεων και της απάτης, ισότιμες συνθήκες και διασυνοριακές συμβάσεις.

3. Εξελίξεις από το 2004

3.1 Μετά την πρώτη έκδοση των οδηγιών, έχουν γίνει πολλές τροποποιήσεις στις δημόσιες συμβάσεις γενικά και η διαδικασία συνεχίζεται. Στην Πράσινη Βίβλο εξετάζεται εάν ορισμένες πτυχές αποτελούν διαδομένη πρακτική στον εμπορικό κόσμο και εάν μπορούν να εισαχθούν, να ενεργοποιηθούν ή να ενισχυθούν και οι υπηρεσίες κοινής ωφελείας.

3.2 Οι κυριότερες τεχνικές είναι η καινοτομία, η διαπραγμάτευση και η ευαισθητοποίηση της αγοράς. Αν και χρησιμοποιούνται πάντοτε στις υπηρεσίες κοινής ωφελείας και παρά τους περιορισμούς που επιτρέπει η οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις, δεν εφαρμόζονται σε ευρεία κλίμακα. Όμως, εάν οι τεχνικές αυτές δεν χρησιμοποιούνται, δεν αποκτάται η σχετική πείρα με αποτέλεσμα την έλλειψη γνώσης και προοπτικής για ομαλοποίηση στο μέλλον.

3.3 Σε μια προσπάθεια προσαρμογής στις νέες τεχνικές, η οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις περιλαμβάνει και άλλες πτυχές όπως ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις και αντίστροφες δημοπρασίες. Ενώ οι ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις έχουν αρκετά ευρεία εφαρμογή, οι αντίστροφες δημοπρασίες μπορούν να εφαρμοστούν όταν η τιμή και η παράδοση είναι τα μόνα κριτήρια. Η ΕΟΚΕ εφιστά την προσοχή στην ανάγκη να βελτιωθεί η διασυνοριακή ηλεκτρονική διαλειτουργικότητα.

3.4 Στις εκτεταμένες συζητήσεις για τις υπηρεσίες κοινής ωφελείας (ΥΚΩ), το συμπέρασμα ήταν ότι δεν πρόκειται για δημόσιες συμβάσεις αλλά για υπηρεσίες που παρέχονται από τις Αρχές ή εξ ονόματος αυτών. Η ΕΟΚΕ επιβεβαιώνει ότι οι Αρχές έχουν πλήρη ελευθερία να διεκπεραιώνουν οι ίδιες το σύνολο ή μέρος των καθηκόντων τους, ή να αναθέτουν υπεργολαβικά εκείνα που επιθυμούν. Επίσης, πρέπει να ληφθούν υπόψη τα συστήματα ορισμένων κρατών μελών τα οποία τηρούν τις κατοχυρωμένες στο πρωτογενές δίκαιο αρχές της ίσης μεταχείρισης, της απαγόρευσης των διακρίσεων και της διαφάνειας, και προβλέπουν την αναγνώριση γενικού δικαιώματος παροχής υπηρεσιών. Συνεπώς, οι ΥΚΩ (*) δεν υπόκεινται οι ίδιες στην οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις, αλλά η υπεργολαβία ή η ανάθεσή τους, από τις ίδιες τις Αρχές ή εξ ονόματός τους, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

Το Άρθρο 14 και το Πρωτόκολλο αριθ. 26 σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος της ΣΛΕΕ αναγνωρίζουν τον ειδικό χαρακτήρα και τη σημασία των δημόσιων συμβάσεων, καθώς και τη διακριτική ευχέρεια των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών να αποφασίζουν για τον τρόπο παροχής, ανάθεσης και οργάνωσής τους. Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσεται η εσωτερική παροχή υπηρεσιών και η συνεργασία μεταξύ των φορέων του δημόσιου τομέα. Ύψιστη σημασία έχει η εξασφάλιση υψηλού επιπέδου ποιότητας, ασφάλειας, οικονομικής προσιτότητας, ίσης μεταχείρισης και προώθησης της καθολικής πρόσβασης και των δικαιωμάτων των χρηστών.

3.5 Η Οδηγία δεν ορίζει εάν μια Αρχή οφείλει ή όχι να αναθέτει συμβάσεις ή υπεργολαβίες, αλλά ορίζει απλώς τις διαδικασίες για τις εν λόγω συμβάσεις ή υπεργολαβίες. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η ελευθερία αυτή δεν πρέπει να περιοριστεί.

3.6 Διαπραγματεύσεις

3.6.1 Η ΕΟΚΕ ζητά από την Επιτροπή να διευκρινίσει λεπτομερώς στην οδηγία τις συνθήκες υπό τις οποίες μια Αρχή μπορεί να αναθέσει σύμβαση απευθείας σε ενδιαφερόμενο φορέα επί του οποίου ασκεί έλεγχο ανάλογο προς εκείνον που ασκεί επί των δικών της εσωτερικών υπηρεσιών. Η ΕΟΚΕ ζητά να τροποποιηθεί η Οδηγία έτσι ώστε να περιλαμβάνει τις προϋποθέσεις για τις παρεκκλίσεις από τις απαιτήσεις της.

3.6.2 Με μεγάλη έμφαση στις καινοτόμες προτάσεις και σε προδιαγραφές «βάσει αποτελεσμάτων», ιδιαίτερη σημαντική είναι η συζήτηση μεταξύ των αρχών ανάθεσης και των προσφερόντων κατά τη διάρκεια της διαδικασίας υποβολής προσφορών. Για τον λόγο αυτό, είναι απαραίτητη μια γενική διαδικασία διαπραγμάτευσης παρόμοια με εκείνη της οδηγίας για τις Υπηρεσίες Κοινής Ωφελείας, ή με εκείνη του Ανταγωνιστικού Διαλόγου, χωρίς όμως τους «εξαιρετικά πολύπλοκους» περιορισμούς. Σε αυτό περιλαμβάνονται ήδη υφιστάμενοι κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις μη περιγράψιμων υπηρεσιών.

3.6.3 Αναφέρεται ότι μια τέτοια διαδικασία επιτρέπει στους διάφορους προσφέροντες να υποβάλουν τις προτάσεις τους και, στη συνέχεια, ο αγοραστής επιλέγει τα καλύτερα στοιχεία («cherry-picking») και δημοσιεύει συνεπόμενες νέες υβριδικές προδιαγραφές ως νέα πρόσκληση για υποβολή προσφορών, που διενεργείται χωρίς «διαπραγμάτευση». Μια τέτοια αντίληψη είναι λανθασμένη. Οι υποψήφιοι πρέπει να είναι σε θέση να προστατεύουν τη διανοητική ιδιοκτησία τους - είτε με δίπλωμα ευρεσιτεχνίας είτε όχι - ανά πάσα στιγμή και, κατά συνέπεια, οι ιδέες τους δεν πρέπει να προσφέρονται για εκμετάλλευση σε άλλους προμηθευτές, έστω και σε μικρή κλίμακα, χωρίς τη ρητή συγκατάθεσή τους.

3.6.4 Η διαπραγμάτευση των συμβάσεων - ιδιαίτερα των πολύπλοκων - προφανώς απαιτεί ουσιαστικές ικανότητες εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής. Η εισαγωγή μιας γενικής διαδικασίας με διαπραγμάτευση πρέπει να συνοδεύεται από μέτρα που να εξασφαλίζουν ότι η αναθέτουσα αρχή διαθέτει ικανό και έμπειρο ανθρώπινο δυναμικό.

3.7 Καινοτομία

3.7.1 Στην Πράσινη Βίβλο εξετάζεται η καινοτομία στις δημόσιες συμβάσεις. Στις δημόσιες συμβάσεις, τρία είναι τα βασικά επίπεδα:

- η προθυμία να δοθεί νέα λύση σε παραδοσιακή απαίτηση·
- η συμμετοχή στην εξεύρεση λύσης, και
- οι χορηγίες για αναπτυξιακά σχέδια.

3.7.2 Η απλούστερη και πιο παραγωγική πτυχή είναι η προθυμία για την αποδοχή μιας νέας λύσης. Η ΕΟΚΕ συνιστά να προωθηθεί η ευρύτητα πνεύματος από την αναθέτουσα αρχή, η οποία πρέπει να γνωρίζει επαρκώς το αντικείμενο, ώστε να είναι ανοιχτή σε προτάσεις για μια νέα λύση. Συνεπώς, πρέπει να είναι πρόθυμη να εξετάσει εναλλακτικές λύσεις, εκτός εάν αναφέρει ρητά το αντίθετο. Ωστόσο, οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι συχνά απρόθυμοι να αποδεχθούν νέες λύσεις διότι αποστρέφονται τους κινδύνους και όχι λόγω διοικητικών ή νομικών κωλυμάτων.

(*) Βλ. Άρθ. 14 και 106 ΣΛΕΕ και πρωτόκολλο 26 της ΣΛΕΕ

3.7.3 Φραγμοί υπάρχουν και στην έννοια των εναλλακτικών προτάσεων. Η δυνατότητα υποβολής καινοτόμων προτάσεων διευκολύνεται εάν η αναθέτουσα αρχή δηλώνει τις απαιτήσεις της όσον αφορά το προς επίλυση πρόβλημα και όχι τη λύση. Μια τέτοια προσέγγιση επιτρέπει στον προσφέροντα να αξιοποιεί τις δεξιότητές του και να προτείνει την καλύτερη λύση, είτε παραδοσιακή, είτε καινοτόμο.

3.7.4 Σε περίπτωση που μια Αρχή συμμετέχει σε μια καινοτόμο λύση, όπως για παράδειγμα στην ανάπτυξη ενός σημαντικού συστήματος βάσεων δεδομένων, η συμμετοχή και η υποστήριξη από την Αρχή σε όλα τα επίπεδα είναι απαραίτητη. Χωρίς αυτήν, ο κίνδυνος αποτυχίας είναι υψηλός.

3.7.5 Στις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις⁽⁹⁾ προτείνεται να γίνονται οι ενδιαφερόμενες Αρχές χορηγοί των νέων εξελίξεων και να τις υιοθετούν πρώτες. Υπάρχει όμως ο πιθανός κίνδυνος αποτυχίας. Η εμπειρία δείχνει ότι λίγες είναι οι Αρχές που, λόγω της δομής, της οργάνωσης ή της πείρας τους, μπορούν να φέρουν εις πέρας τις προκλήσεις αυτές οι οποίες απαιτούν ιδιαίτερη προσοχή.

3.7.6 Η βιωσιμότητα της παραγωγής και της κατανάλωσης αποτελεί σημαντικό ζήτημα. Αναγνωρίζεται ευρέως ότι η καινοτομία στον τομέα της αειφόρου ανάπτυξης έχει τεράστια σημασία σε συνάρτηση με τα περιθώρια προώθησης κατάλληλων θέσεων εργασίας και επιχειρήσεων εντός της ΕΕ, στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Εάν υλοποιείται ορθά, παρέχει σημαντικά οικονομικά οφέλη. Σε πολλές δημόσιες συμβάσεις, το κόστος κύκλου ζωής πρέπει να ληφθεί υπόψη. Τούτο περιλαμβάνει την ποιότητα, τη συντήρηση, τη λειτουργία και την τελική διάθεση, εάν χρειάζεται. Μια προσέγγιση βασισμένη στην ποιότητα θα ενθαρρύνει την καινοτομία και τις ορθές πρακτικές και συνθήκες εργασίας που οδηγούν μακροπρόθεσμα σε μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και εξοικονόμηση δαπανών. Οι μέθοδοι για την πραγματοποίηση τέτοιων εκτιμήσεων, είναι παγιωμένες. Η ΕΟΚΕ συνιστά να καταβληθούν προσπάθειες για να ενθαρρυνθούν οι δημόσιες αναθέτουσες αρχές να υιοθετούν και να χρησιμοποιούν τέτοιες μεθόδους.

4. Λόγοι για περαιτέρω εκσυγχρονισμό

4.1 Νομικές πτυχές

4.1.1 Η καλή μεταφορά στην εθνική νομοθεσία είναι ουσιαστική, αλλά παραμένει ένα ακανθώδες ζήτημα και πρέπει να εξεταστεί προσεκτικά στην Πράσινη Βίβλο. Σε πολύ λίγα κράτη μέλη η μεταφορά νομοθεσίας είναι άψογη. Η ορθή εφαρμογή είναι προς το συμφέρον όλων των ενδιαφερομένων. Ο κανονιστικός υπερθεματισμός αυξάνει τον διοικητικό φόρτο και τη γραφειοκρατία και θέτει φραγμούς, ιδίως για τις ΜΜΕ (η έννοια των ΜΜΕ και η αναφορά στις επιχειρήσεις πρέπει να διευρυνθεί ώστε να συμπεριλάβει όλους τους φορείς, κερδοσκοπικούς και μη, σε συνθήκες θεμιτού ανταγωνισμού και με συμμόρφωση στους κανόνες) ενώ αυξάνει τις δαπάνες της Αρχής. Η οδηγία είναι σαφής και όχι περίπλοκη. Παρά τις διαφορές στα νομικά συστήματα και τις προσεγγίσεις, πρόσθετες απαιτήσεις και διατυπώσεις πρέπει να αποφεύγονται. Σύμφωνα με

την ΕΟΚΕ, η Επιτροπή πρέπει να παρακολουθεί πιο ενεργά τη διαδικασία υλοποίησης και να ενθαρρύνει τη διατύπωση απλής και σαφούς εθνικής νομοθεσίας.

4.1.2 Υπάρχει συστημικό πρόβλημα όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας για τις προσφυγές στις διασυνοριακές συμβάσεις. Σε διασυνοριακές συμβάσεις, δεν είναι σαφές ποια δικαιοδοσία πρέπει να ισχύει, αυτή του αγοραστή ή του προμηθευτή. Η ΕΟΚΕ προτείνει ότι μία τέτοια απόφαση πρέπει να καθορίζεται εξαρχής στην ίδια τη σύμβαση.

4.1.3 Σε ορισμένες συμβάσεις, ιδιαίτερα στις μακροχρόνιες, εμφανίζονται λόγοι τροποποίησης ορισμένων διατάξεων της σύμβασης. Αν και οι καταστάσεις αυτές είναι ενίοτε αναπόφευκτες, οι πιθανότητες διαφθοράς αυξάνονται. Η οδηγία περιορίζει τις επιτρεπόμενες αλλαγές σε συμβάσεις-πλαίσια (άρθρο 32), χωρίς όμως να αναφέρεται σε άλλα ζητήματα. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι ο κίνδυνος διαφθοράς ή/και της έλλειψης συμβατικής βεβαιότητας, σε περίπτωση χαλαρών κανόνων για λόγους μεγαλύτερης ευελιξίας, έχει επιβλαβείς συνέπειες. Επομένως, αυτή η πτυχή της Οδηγίας πρέπει να παραμείνει αμετάβλητη.

4.1.4 Στην Οδηγία, οι υπηρεσίες χωρίζονται σε δύο κατηγορίες, Α και Β. Οι υπηρεσίες Α υπόκεινται σε αυστηρό καθεστώς, ενώ οι υπηρεσίες Β, γενικά, σε χαλαρότερο. Στην Πράσινη Βίβλο τίθεται το ερώτημα εάν, ενόψει της συνεχώς αυξανόμενης διασυνοριακής φύσης πολλών τύπων υπηρεσιών, η διαίρεση αυτή είναι επίκαιρη. Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της διατήρησης της διαφοράς μεταξύ των δύο κατηγοριών, υπό την προϋπόθεση της ασφάλειας δικαίου και της πιθανής επέκτασης των διασυνοριακών συμβάσεων των υπηρεσιών Β σε Α. Συνιστά την περιοδική αναθεώρηση του καταλόγου των Υπηρεσιών τύπου Β από την Επιτροπή και να εξετάζεται κατά πόσον ορισμένες υπηρεσίες τύπου Β θα μπορούσαν, επωφελώς, να μετατεθούν στις υπηρεσίες τύπου Α.

4.2 Πρακτικές

4.2.1 Σημαντικό εμπόδιο για την πιο εύρυθμη λειτουργία του συστήματος δημόσιων συμβάσεων είναι η έλλειψη επαρκούς επαγγελματισμού και τεχνογνωσίας των δημόσιων αρχών. Μειονέκτημα της Πράσινης Βίβλου είναι ότι δεν εξετάζει αυτή τη βασική προϋπόθεση για οποιαδήποτε δημόσια προμήθεια. Τα κίνητρα βελτίωσης είναι ελάχιστα. Η ΕΟΚΕ συνιστά θερμά εκστρατείες κατάρτισης των υπαλλήλων - κυρίως σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο - σχετικά με τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη βιώσιμων συμβάσεων⁽¹⁰⁾.

4.2.2 Ακόμη, χρειάζεται να αλλάξει η νοοτροπία όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις. Οι δημόσιες συμβάσεις δεν είναι απλή διοικητική υπόθεση· όλα τα επίπεδα και οι κλάδοι της δημόσιας διοίκησης πρέπει να συμμετέχουν στις συμβάσεις αυτές, ανάλογα με το εύρος τους, όπως συμβαίνει σε πολλές εμπορικές επιχειρήσεις. Η επιτυχία είναι δυνατή μόνο με την εφαρμογή σύγχρονων πρακτικών στις

⁽⁹⁾ «Προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις: προώθηση της καινοτομίας για την εξασφάλιση βιώσιμων και ποιοτικών δημόσιων υπηρεσιών στην Ευρώπη» - COM(2007) 799.

⁽¹⁰⁾ Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η ολλανδική οργάνωση PIANO (Professional and Innovative Purchasing Network for Public Purchasing Authorities) (Επαγγελματικό και καινοτόμο αγοραστικό δίκτυο για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων). Παράλληλα, η Συνομοσπονδία ολλανδικών βιομηχανιών και η Ένωση ολλανδικών δήμων σχεδιάζουν μια ευρεία κοινή εκστρατεία υπόψη των δημοσίων υπαλλήλων που είναι αρμόδιοι για τις δημόσιες συμβάσεις στη χώρα.

δημόσιες συμβάσεις, ιδίως στη διαχείριση του κινδύνου, από την κορυφή της ιεραρχίας προς τη βάση. Στην οδηγία για τις ΥΚΩ παρατίθενται θετικά παραδείγματα.

4.2.3 Η επαγγελματοποίηση των δημόσιων συμβάσεων στον δημόσιο τομέα πρέπει να προωθηθεί μέσω εσωτερικών διεργασιών και πρόσληψης επαγγελματιών, αναδεικνύοντας έτσι το ρόλο και τα χαρακτηριστικά του ζητήματος. Σε ορισμένες περιπτώσεις, δύο πρόσθετα μέτρα έχουν σημειώσει επιτυχία: η πρόσληψη στελεχών από άλλους τομείς με εμπειρία στις προμήθειες καθώς και η σύσταση οργανισμών προμηθειών για την παροχή τεχνογνωσίας στην Αρχή κατά τη διάρκεια της διαδικασίας πρόσκλησης για την υποβολή προσφορών. Η ποιότητα των αγοραστών διαφέρει από χώρα σε χώρα. Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της συγκριτικής αξιολόγησης και της ανταλλαγής ορθών πρακτικών.

4.2.4 Κατά την περίοδο που προηγείται της υποβολής προσφορών, τα ανώτερα στελέχη που είναι αρμόδια για τις προμήθειες ή οι διαχειριστές των έργων θα πρέπει να ενημερώνονται για το τι διατίθεται στην αγορά πριν να προετοιμάσουν τον σχετικό φάκελο. Η σχετική προετοιμασία συνήθως περιλαμβάνει τεχνικά περιοδικά, εμπορικές εκθέσεις και συναντήσεις με προμηθευτές στον αντίστοιχο τομέα.

4.2.5 Χρειάζεται επίσης να βελτιωθεί ο επαγγελματισμός στις ΜΜΕ. Ειδική κατάρτιση και στελέχη με εμπειρία στην υποβολή προσφορών μπορούν να συμβάλλουν στην αναβάθμιση των προσώπων και των γνώσεων.

4.2.6 Ένας τρόπος εκδήλωσης της απροθυμίας για την ανάληψη κινδύνων είναι η υπερβολική χρήση του κριτηρίου ανάθεσης βάσει της «χαμηλότερης τιμής». Ενώ ορισμένες δημόσιες συμβάσεις δεν περιλαμβάνουν κανένα ρεαλιστικό κριτήριο εκτός των τιμών -και ίσως της παράδοσης- οι περισσότερες περιλαμβάνουν πολύτιμα χαρακτηριστικά που συμβάλλουν σε ένα καλύτερο αποτέλεσμα. Το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής εμποδίζει την καινοτομία και την επιδίωξη καλύτερης ποιότητας και αξίας, που ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της στρατηγικής Ευρώπη 2020, ούτε σημαίνει αναγκαστικά μεγαλύτερη αξία και ποιότητα.

4.2.6.1 Η χρησιμοποίηση του κριτηρίου της χαμηλότερης τιμής θα πρέπει συνεπώς να αποτελεί την εξαίρεση στον κανόνα. Με την επέκταση του κριτηρίου του «οικονομικά πιο επωφελούς» για την αξιολόγηση της βιωσιμότητας της πλέον συμφέρουσας προσφοράς, οι Αρχές μπορούν να επιτύχουν την άριστη κατάσταση από άποψη περιβαλλοντικής, κοινωνικής και οικονομικής αξίας. Η ΕΟΚΕ ενθαρρύνει τις Αρχές να χρησιμοποιούν, όπου είναι δυνατόν και πρόσφορο, την κοστολόγηση του κύκλου ζωής.

4.2.7 Λόγω του μεγάλου αριθμού μεσαίων και, ιδίως, μικρών δήμων, οι τελευταίοι θα πρέπει να ενθαρρύνονται, εάν όχι να υποχρεώνονται, να συνεργάζονται σε έργα ώστε να επιτυγχάνεται κρίσιμη μάζα για λόγους επαγγελματισμού, αποτελεσματικότητας και εξοικονόμησης πόρων. Η ΕΟΚΕ ζητά να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην πτυχή αυτή και συνιστά την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών ούτως ή άλλως, καθώς και τη διατύπωση διευκρινίσεων σχετικά με τους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων στο πλαίσιο αυτό.

4.2.8 Στατιστικές αναλύσεις δείχνουν ότι ιδίως οι ΜΜΕ υποεκπροσωπούνται στις δημόσιες συμβάσεις που υπερβαίνουν τα κατώτατα όρια της ΕΕ. Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της δημιουργίας ίσων όρων ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις έτσι ώστε οι ΜΜΕ να μπορούν να εξασφαλίζουν το μερίδιο των δημοσίων συμβάσεων που τους αναλογεί. Η ΕΟΚΕ δεν τάσσεται υπέρ των θετικών διακρίσεων προς όφελος των ΜΜΕ, μεταξύ άλλων λόγω των πλασματικών δομών και, κατά συνέπεια, της πιθανής διαφθοράς. Ωστόσο, όπου είναι εφικτό, οι Αρχές πρέπει να ενθαρρύνονται να διαιρούν τις συμβάσεις σε παρτίδες για να προσφέρουν περισσότερες ευκαιρίες πρόσβασης στις ΜΜΕ.

4.2.9 Υπάρχουν αντικρουόμενες απόψεις όσον αφορά τα κατώτατα τα όρια, τα οποία ορίστηκαν ύστερα από εκτεταμένες συζητήσεις και με μεγάλη προσοχή, είναι συνεπή με αυτά της ΣΔΣ (Συμφωνία για τις Δημόσιες Συμβάσεις) και προσαρμόζονται τακτικά με βάση τον πληθωρισμό και τις διακυμάνσεις των ισοτιμιών. Έχουν διατυπωθεί εκκλήσεις τόσο για αύξηση όσο και για μείωση των κατώτατων ορίων. Κανένα από τα επιχειρήματα αυτά δεν είναι πειστικό και η ΕΟΚΕ συνιστά να διατηρηθούν τα υφιστάμενα όρια. Οι εθνικές διαδικασίες εφαρμόζονται με βάση τα όρια αυτά και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Συνθήκη. Είναι σκόπιμο να εφαρμόζονται όσο το δυνατό πιο πιστά οι διαδικασίες που προβλέπονται στην Οδηγία έτσι ώστε να αποφεύγονται οι αμφιβολίες και η σύγχυση και οι αναθέτουσες αρχές να χρησιμοποιούν αποτελεσματικά μία μόνο σειρά διαδικασιών.

4.2.10 Για να βελτιωθεί η διαφάνεια και να μειωθούν οι αθέμιτες πρακτικές, η ΕΟΚΕ συνιστά να αναγγέλλονται εκ των προτέρων όλες ανεξαιρέτως οι δημόσιες συμβάσεις. Οι προκηρύξεις για δημόσιες συμβάσεις κάτω από τα κατώτατα όρια και για υπηρεσίες της κατηγορίας Β πρέπει να διατυπώνονται με απλό τρόπο για ολόκληρο τον ΕΟΧ σε ειδικό δικτυακό τόπο ηλεκτρονικής υποβολής προσφορών e-Tender⁽¹⁾.

4.2.11 Η τάση για περισσότερο επαγγελματισμό μπορεί επίσης να συμβάλει στην απλούστευση των εθνικών διαδικασιών που σήμερα οδηγούν συχνά σε δυσανάλογες δαπάνες. Στην πράξη, υπάρχουν μεγάλες διαφορές και είναι απαραίτητο να αποφεύγονται η σύγχυση και οι διαμάχες για θέματα ερμηνείας. Οι απλούστερες εθνικές προσεγγίσεις πρέπει να λειτουργήσουν ως παραδείγματα προς μίμηση.

4.2.12 Η τακτική των Αρχών να απαιτούν χρηματοοικονομικές εγγυήσεις, διασφαλίσεις και εγγυητικές επιστολές αποτελεί φραγμό για τις ΜΜΕ. Επιπλέον, οι οικονομικοί πόροι είναι πιο δυσεύρετοι σήμερα και είναι σπατάλη να χρησιμοποιούνται οι περιορισμένοι πόροι των ΜΜΕ για διασφάλιση τέτοιων εγγυήσεων. Χρειάζεται να τονιστεί στις Αρχές η υποχρέωσή τους να αποφεύγουν δυσανάλογες απαιτήσεις όσον αφορά τα προσόντα και τη χρηματοδότηση, αντί να στηρίζονται σε εγγυήσεις.

4.2.13 Για τη βελτίωση της κατάστασης στα κράτη μέλη λαμβάνονται πρωτοβουλίες στους τομείς αυτούς. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει σθεναρά την κατάρτιση καταλόγου βέλτιστων πρακτικών και, σύμφωνα με τις πρακτικές σε ορισμένα κράτη μέλη, τη διοργάνωση τακτικών συνεδριάσεων με τις αναθέτουσες αρχές και με εμπειρογνώμονες σε επίπεδο ΕΕ.

⁽¹⁾ Βλ. Ηλε-Συμβάσεις. ΕΕ C 248, 25.8.2011, σελ. 149.

4.2.14 Για να βοηθήσουν τις ΜΜΕ, οι Αρχές μπορούν να δημιουργήσουν ηλεκτρονικές πύλες με σκοπό:

- να διευρύνουν την πρόσβαση στις πληροφορίες για τις δημόσιες συμβάσεις κάτω από το όριο της ΕΕ·
- να επιτρέπουν στις ΜΜΕ να εκδηλώνουν ενδιαφέρον για τον συνδυασμό των ευκαιριών με άλλες ενδιαφερόμενες ΜΜΕ και
- να αναπτύξουν ένα ασφαλές τμήμα σε έναν κεντρικό δικτυακό τόπο ηλεκτρονικής υποβολής προσφορών e-Tender, όπου οι ΜΜΕ θα μπορούν να τηλεφορτώνουν και να επεξεργάζονται/ ενημερώνουν διοικητικές πληροφορίες που θα χρησιμοποιούν οι αναθέτουσες αρχές.

5. Αλληλεπιδράσεις μεταξύ δημοσίων συμβάσεων και άλλων προτεραιοτήτων

5.1 Εκτός από τον στόχο της αύξησης της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών⁽¹²⁾, η Πράσινη Βίβλος καλεί να διατυπωθούν απόψεις σχετικά με την ενισχυμένη αλληλεπίδραση μεταξύ των δημοσίων συμβάσεων και άλλων προτεραιοτήτων, κυρίως την καινοτομία και τις περιβαλλοντικές και κοινωνικές προτεραιότητες.

5.2 Από το 2004, η αιφόρος και/ή χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη αποτελεί ενισχυμένη προτεραιότητα ανταγωνιστικότητας και επιβεβαιώνεται και από τη στρατηγική Ευρώπη 2020. Η πτυχή αυτή θα πρέπει επίσης να λαμβάνεται υπόψη στις δημόσιες συμβάσεις.

5.3 Η ΕΟΚΕ συμφωνεί ότι οι εθνικές και περιφερειακές αρχές πρέπει να ενθαρρυνθούν να λαμβάνουν υπόψη κοινωνικές πτυχές· τούτο σημαίνει ότι κατά την προετοιμασία των συμβάσεων, θα πρέπει να υπάρχουν τα σχετικά περιθώρια.

5.4 Η Σύμβαση C94 της ΔΟΕ για τις ρήτρες εργασίας στις δημόσιες συμβάσεις υιοθετήθηκε το 1949 και επί του παρόντος έχει δεσμευτικό χαρακτήρα σε 10 κράτη μέλη της ΕΕ· ωστόσο, ορισμένα κράτη μέλη, όπως η Ιρλανδία, εφαρμόζουν τη Σύμβαση οικειοθελώς στις δημόσιες συμβάσεις. Η ΕΟΚΕ λαμβάνει υπόψη τις αρχές της Σύμβασης και υποστηρίζει ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να κληθούν να κυρώσουν τη Σύμβαση και να εφαρμόζουν τις αρχές της.

5.5 Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει ότι η Οδηγία διαμορφώνει ένα σύνολο δικονομικών κανόνων που καθορίζουν τις σχέσεις μεταξύ των συμβαλλομένων μερών στις δημόσιες συμβάσεις. Σε προηγούμενα έγγραφα, η Επιτροπή βασίστηκε σε εκτεταμένες διαβουλεύσεις σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο μπορούν να συνεκτιμηθούν προϊόντα/υπηρεσίες/διαδικασίες καινοτομίας, καθώς και περιβαλλοντικοί και κοινωνικοί στόχοι από τις αναθέτουσες Αρχές κατά την προετοιμασία συμβάσεων⁽¹³⁾ ή προ-εμπορικών δημοσίων συμβάσεων.

5.6 Όσον αφορά την καινοτομία και τις δημόσιες συμβάσεις, πρέπει να αναφερθεί και η πρωτοποριακή έκθεση Αho με τίτλο «Μια πρωτοβουλία για πρωτοπόρους αγορές στην Ευρώπη»⁽¹⁴⁾. Η καινοτομία μπορεί να αφορά ένα ευρύτατο φάσμα θεμάτων: υψηλή

τεχνολογία, χαμηλές εκπομπές άνθρακα, χαμηλή κατανάλωση ενέργειας, νέες και εναλλακτικές μέθοδοι υγειονομικής περίθαλψης και κοινωνικών υπηρεσιών, κατασκευές, μεταφορές, υποδομές και άλλα. Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει ότι η ζήτηση μπορεί να έχει σημαντικό ρόλο ως κινητήρια δύναμη καινοτομίας⁽¹⁵⁾· πρόκειται για πτυχή που έχει παραμεληθεί ή υποβαθμιστεί για πολλά χρόνια. Με τον τρόπο αυτό, μπορεί να προωθηθεί έμμεσα και η συμμετοχή πανεπιστημίων και κέντρων Ε&Α καθώς και νέες καινοτομίες σε επίπεδο, π.χ., ΜΜΕ και φορέων της κοινωνικής οικονομίας.

5.7 Σε απάντηση σε ερωτήματα που διατυπώνονται στην Πράσινη Βίβλο, η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει ότι την πρωταρχική ευθύνη για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων φέρουν οι εθνικές, περιφερειακές, τοπικές και ευρωπαϊκές αρχές που οφείλουν, τηρώντας τις οδηγίες, να εξισορροπούν κάθε φορά τις διάφορες κοινωνικές απαιτήσεις (καινοτομία και περιβαλλοντικές και κοινωνικές πτυχές⁽¹⁶⁾), συμπεριλαμβανομένων των ρυθμίσεων για τα άτομα με αναπηρίες) με την αποτελεσματικότητα, τις περιόδους παραγωγής, το κόστος, τον αριθμό προμηθευτών, το πιθανό αποτέλεσμα των συμβάσεων κ.λπ.

5.8 Οι Αρχές είναι ελεύθερες να καθορίζουν ειδικές απαιτήσεις, συμπεριλαμβανομένων των περιβαλλοντικών και κοινωνικών και τούτο, είτε διότι το απαιτεί η ευρωπαϊκή ή εθνική νομοθεσία ή και οι δύο, π.χ. στην περίπτωση των γενικών ή τομεακών δεσμευτικών περιβαλλοντικών προτύπων, είτε οι απαιτήσεις αυτές μπορούν να συνδέονται με την υλοποίηση συγκεκριμένων έργων, όπως μεγάλα έργα υποδομής.

5.9 Οι τεχνικές προδιαγραφές θα πρέπει, όπου ενδείκνυται, να περιλαμβάνουν χαρακτηριστικά παραγωγής/διαδικασίας. Με τον τρόπο αυτό θα απλουστευθεί και θα καταστεί πιο διαφανές το πεδίο δράσης των αναθέτουσών αρχών οι οποίες θα είναι σε θέση να προβαίνουν σε σημαντικές επιλογές για την προώθηση βιώσιμων στόχων, όπως της περιβαλλοντικής βιωσιμότητας, της εφαρμογής των συλλογικών συμφωνιών, των προτύπων εργασίας, των συνθηκών απασχόλησης και της ίσης αμοιβής για την ίδια εργασία. Η πράσινη ηλεκτρική ενέργεια αποτελεί εύγλωττο παράδειγμα του τρόπου και των λόγων για τους οποίους τα χαρακτηριστικά παραγωγής θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ως τεχνικές προδιαγραφές και να μην υποβαθμίζονται μόνο σε συνθήκες απόδοσης.⁽¹⁷⁾

5.10 Η ΕΟΚΕ προτείνει στην Επιτροπή να επεξεργαστεί, κατά περίπτωση, ένα ενιαίο έγγραφο, που να ενσωματώνει την Οδηγία και τη σχετική νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Ένα τέτοιο έγγραφο θα ενισχύσει την προσβασιμότητα και θα συμβάλει σημαντικά στην ασφάλεια δικαίου.

5.11 Σε συμφωνία με τα πορίσματα της γενικής συζήτησης σχετικά με την ανάγκη για μια έξυπνη ευρωπαϊκή οικονομία, εντείνονται οι συζητήσεις στα κράτη μέλη σχετικά με το ρόλο των δημοσίων συμβάσεων στη διαδικασία αυτή⁽¹⁸⁾. Σε ποικίλους βαθμούς, τα κράτη μέλη διατυπώνουν περιβαλλοντικά κυρίως αλλά και

⁽¹²⁾ Πράσινη Βίβλος, σελ. 4, 3η παράγραφος

⁽¹³⁾ Βλ. σημειώσεις στη σελίδα 34 της Πράσινης Βίβλου. Βλ. επίσης τον Οδηγό «Build for All», Νοέμβριος 2006, για την συμπερίληψη κριτηρίων προσβασιμότητας στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

⁽¹⁴⁾ Βλ. επίσης την έκθεση της ομάδας Αho με τίτλο «Δημιουργία μιας καινοτόμου Ευρώπης», 2006 και «Μια πρωτοβουλία για πρωτοπόρους αγορές στην Ευρώπη», ΕΚ – Οκτώβριος 2010.

⁽¹⁵⁾ Βλ. επίσης: Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side (Δημόσιες συμβάσεις και καινοτομία – Αναγέννηση της ζήτησης), Jakob Edler, Luke Georghiu, www.sciencedirect.com, Research Policy (2007) 949-963.

⁽¹⁶⁾ Βλ. τον «Οδηγό για τη συνεκτίμηση κοινωνικών πτυχών στις δημόσιες συμβάσεις - Αγοράστε με κοινωνική ευαισθησία!» - SEC(2010) 1258, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Οκτώβριος 2010.

⁽¹⁷⁾ Βλ. υπόθεση C-448/01 EVN AG v Austria (2003) ECR I – 14527 (EVN – Wienstrom)

⁽¹⁸⁾ Βλ. σχετική παρουσίαση με τίτλο «Κοινωνική ευθύνη των επιχειρήσεων - Εθνικές πολιτικές για τις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ» (Corporate Social Responsibility, National Public Procurement Policies in the European Union), Νοέμβριος 2010

κοινωνικά κριτήρια που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από τις αναθέτουσες αρχές. Οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας και οι εθνικές νομοθεσίες διαφέρουν σημαντικά από το ένα κράτος στο άλλο. Είναι ευθύνη της κάθε χώρας να εξασφαλίζει τη συμμόρφωση με τους δικούς της νόμους.

5.12 Η ΕΟΚΕ συνιστά να εξετάζεται το θέμα αυτό σε ετήσια βάση από το Συμβούλιο (Ανταγωνιστικότητα). Θα πρέπει να υπογραμμίζονται οι βέλτιστες πρακτικές και εμπειρίες. Η μεγαλύτερη σύγκλιση στις ακολουθούμενες πρακτικές θα συμβάλει και στη βελτίωση των συνθηκών που υφίστανται στις διασυνοριακές συμβάσεις.

5.13 Όποιες και αν είναι οι κοινωνικές ή περιβαλλοντικές απαιτήσεις που προβάλλονται ως κριτήρια ανάθεσης, πρέπει να αξιολογούνται συγκριτικά σε σχέση με τα υπόλοιπα κριτήρια.

5.14 Οι αναθέτουσες αρχές, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, θα πρέπει να μπορούν να βεβαιώνονται ότι οι προσφέροντες, παράλληλα με τα κριτήρια των άρθρων 44 έως 51 της οδηγίας⁽¹⁹⁾, πληρούν και την κοινωνική νομοθεσία [μεταξύ άλλων όσον αφορά την ένταξη των ατόμων με αναπηρίες⁽²⁰⁾] διότι θα αποτελούσε παράβαση των ευρωπαϊκών και εθνικών νομοθεσιών να συνάπτουν οι δημόσιες αρχές συμβάσεις με φορείς που δεν συμμορφώνονται με τη νομοθεσία.

5.15 Τα κράτη μέλη πρέπει να απαιτούν ίδια πιστοποίηση ή δήλωση συμμόρφωσης από τον υποβάλλοντα προσφορά όσον αφορά την τήρηση της σχετικής εθνικής νομοθεσίας για την εργασιακή ένταξη των ατόμων με αναπηρίες, όπως η υποχρέωση πρόσληψης ορισμένου αριθμού ή ποσοστού των ατόμων με αναπηρία στις χώρες όπου υπάρχει τέτοια νομική δέσμευση.

5.16 Ένα άλλο κοινωνικό μέτρο αφορά, σε ορισμένες περιπτώσεις, τον καθορισμό τεχνικών προδιαγραφών κατά τρόπο ώστε να λαμβάνονται υπόψη τα κριτήρια προσβασιμότητας για τα άτομα με αναπηρίες και τον σχεδιασμό για όλους τους χρήστες.

5.17 Μία άλλη σημαντική πτυχή για τη διασφάλιση ίσων ευκαιριών για όλους με σκοπό την κοινωνική ένταξη, αφορά την ανάθεση συμβάσεων που προορίζεται για προστατευόμενα εργαστήρια ατόμων με αναπηρίες. Η δυνατότητα αυτή προβλέπεται ρητά στην αιτιολογική σκέψη 28 και στο άρθρο 19 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η Επιτροπή πρέπει να συστήσει ρητά ότι ένα ποσοστό ή ένας αριθμός των συμβάσεων αυτών πρέπει να κηρύσσεται εκτελεστός στα κράτη μέλη όπου αυτό ενδείκνυται, π.χ. εάν υπάρχει μεγάλος αριθμός ατόμων με αναπηρίες που μπορούν να εργαστούν και παραμένουν άεργοι.

5.18 Ένα εξειδικευμένο ζήτημα που πρέπει να εξεταστεί είναι ο πολύπλοκος χαρακτήρας των κανονισμών περί δημοσίων συμβάσεων όσον αφορά τις κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Η Πράσινη Βίβλος (κεφάλαιο 4.4) θέτει το ερώτημα εάν τα ισχύοντα όρια για τις εν λόγω υπηρεσίες πρέπει να αυξηθούν, προκειμένου να ληφθούν καλύτερα υπόψη οι ιδιαιτερότητες των κοινωνικών υπηρεσιών. Η ΕΟΚΕ παρακολουθεί προσεκτικά τις τρέχουσες εργασίες,

ιδίως μέσω της ανακοίνωσης COM(2011) 206 τελικό, έχοντας συναίσθηση ότι οι επιλεκτικές αλλαγές των ορίων δεν είναι ευπρόσδεκτες.

5.19 Στο πλαίσιο της στρατηγικής Ευρώπη 2020, θα πρέπει να δοθεί αρμοδιότητα στην Επιτροπή να παρακολουθεί στενά τη διαδικασία εκσυγχρονισμού στα κράτη μέλη. Προς τούτο, χρήσιμη θα ήταν η δημοσίευση σε δικτυακό τόπο του συνόλου των προκηρύξεων ανάθεσης συμβάσεων, ανεξάρτητα από την αξία τους, με αναφορά του τύπου της ανάδοχης επιχείρησης (πολύ μικρή, ΜΜΕ ή μεγάλη) και της αξίας της σύμβασης.

6. Μη ικανοποιητικές πρακτικές

6.1 Ένας από τους στόχους των οδηγιών είναι η καταπολέμηση της ευνοιοκρατίας, της απάτης και της διαφθοράς. Οι πρακτικές αυτές δεν αφορούν μόνο τις δημόσιες συμβάσεις, αλλά η απουσία εμπορικών κλάδων, όπως επισημαίνεται στην Πράσινη Βίβλο, παρέχει μια πρόσθετη διάσταση, καθώς το Δημόσιο δεν μπορεί να επιτηρεί πάντα τέτοιες πρακτικές που ακολουθούν οι ίδιοι οι οργανισμοί του. Η Οδηγία δεν υποκαθιστά τη νομοθεσία για τη διαφθορά ή τον ανταγωνισμό, αλλά με την αυστηρή διαδικαστική πειθαρχία που ορίζει, προσφέρει μια πρόσθετη γραμμική άμυνας.

6.2 Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι οι διατάξεις σχετικά με την υπεργολαβία πρέπει να ενισχυθούν. Τα πολλαπλά στρώματα στον τομέα της υπεργολαβίας ενδέχεται να προκαλέσουν δυσκολίες κατά την εφαρμογή των συλλογικών συμφωνιών των συνθηκών εργασίας και υγιεινής και των διαδικασιών ασφάλειας. Θα πρέπει να δοθούν μεγαλύτερα περιθώρια στις δημόσιες αρχές ώστε να επηρεάζουν τις συμβατικές ρυθμίσεις προκειμένου να επιτυγχάνονται οι ποιοτικοί, κοινωνικοί και περιβαλλοντικοί στόχοι. Οι λεπτομέρειες όσον αφορά τους κύριους υπεργολάβους θα πρέπει να εξαγγέλλονται πριν την ανάθεση της σύμβασης, η δε δημόσια αρχή θα πρέπει να είναι σαφής ως προς τις ευθύνες και υποχρεώσεις ώστε να καθίσταται δυνατή ο αποτελεσματικός έλεγχος της σύμβασης εκ μέρους της. Θα πρέπει να θεσπιστούν μηχανισμοί για να μπορούν οι δημόσιες αρχές να ελέγχουν προσεκτικά και να απορρίπτουν υπεργολάβους όταν υπάρχουν προβλήματα.

6.3 Μία σύμβαση συνάπτεται κανονικά με έναν βασικό αντισυμβαλλόμενο που διαθέτει ικανότητες και εμπειρία όσον αφορά την εργασία, την προμήθεια ή την υπηρεσία που απαιτείται. Ο βασικός αντισυμβαλλόμενος ευθύνεται για ολόκληρη τη σύμβαση και είναι υπόλογος απέναντι στην αναθέτουσα αρχή για την εκτέλεσή της. Αυτή η ευθύνη περιλαμβάνει μεταξύ άλλων τη διαχείριση της απόκτησης υλικού και κάθε σύμβασης υπεργολαβίας που συνάπτεται. Οι διαδικασίες κυρώσεων και αποκλεισμού προσφερόντων βάσει του άρθρου για τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές θα πρέπει να είναι λιγότερο περίπλοκες, ιδίως όσον αφορά την τήρηση των εν ισχύ διατάξεων περί προστασίας της εργασίας και των συνθηκών εργασίας. Σήμερα, για να μπορέσουν οι δημόσιες αρχές να απορρίψουν μια προσφορά, πρέπει να ακολουθήσουν προηγουμένως μια υποχρεωτική και πολύπλοκη διαδικασία γραπτών αιτήσεων διευκρίνισης. Οι διατάξεις που αφορούν τις πληροφορίες σχετικά με τον οικονομικό χαρακτήρα της μεθόδου δομικής κατασκευής, της μεθόδου κατασκευής των προϊόντων ή της παροχής των υπηρεσιών χρειάζονται επίσης επανεξέταση. Θα πρέπει να καθιερωθεί υποχρεωτική απαίτηση να παρέχει ο προσφέρων τις πληροφορίες στην αναθέτουσα αρχή, και όχι να αναγκάζεται η αρχή αυτή να ζητά τις πληροφορίες. Στην τροποποίηση των οδηγιών θα πρέπει να συμπεριληφθούν αυτές οι αλλαγές, προκειμένου να προωθηθούν η αξιοπρεπής εργασία, η ίση μεταχείριση των εργαζομένων και οι ευρύτεροι στόχοι της βιωσιμότητας.

⁽¹⁹⁾ Άρθρ. 44: Έλεγχος της καταλληλότητας, άρθρ. 45-51: Κριτήρια ποιότητας επιλογής.

⁽²⁰⁾ «Ευρωπαϊκή στρατηγική για την αναπηρία 2010-2020» - COM(2010) 636 τελικό.

6.4 Από διάφορα στοιχεία προκύπτει ότι η κυριότερη μη ικανοποιητική πρακτική είναι η ευνοιοκρατία, όπου οι αναθέτουσα αρχή συνάπτει συμβάσεις, μερικές φορές χωρίς καν να δημοσιεύσει σχετική προκήρυξη αλλά με απευθείας ανάθεση σε προνομιακό ανάδοχο. Τέτοιες μυστικές δραστηριότητες δεν εντοπίζονται εύκολα και αποκαλύπτονται μόνον εκ των υστέρων. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η εκ των προτέρων δημοσίευση όλων των δημόσιων συμβάσεων μέσω ηλεκτρονικής διαδικασίας υποβολής προσφορών θα βοηθήσει στην πρόληψη των καταχρηστικών πρακτικών χωρίς πρόσθετη επιβάρυνση των δημόσιων αρχών.

6.5 Η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι πρέπει να γίνουν περισσότερα για την υποστήριξη της παρακολούθησης της συμμόρφωσης με τους όρους των συμβάσεων - συμπεριλαμβανομένων των ρητρών εκτέλεσης- μετά την ανάθεση αυτών. Οι δημόσιες αρχές υπόκεινται σήμερα σε αυξανόμενες πιέσεις από άποψης δημοσιονομικών και πόρων λόγω της χρηματοπιστωτικής κρίσης ενώ, ταυτόχρονα, οι υπηρεσίες για την παρακολούθηση της ασφάλειας και της υγείας, την τήρηση των προτύπων εργασίας και την προστασία του περιβάλλοντος υφίστανται και αυτές περικοπές. Καθώς η ακύρωση ενός διαγωνισμού για την ανάθεση σύμβασης και η προκήρυξη νέου μπορεί να είναι πολύ δαπανηρές, οι δημόσιες αρχές μπορεί να φαίνονται αδύναμες όταν βρίσκονται αντιμέτωπες με έναν προμηθευτή που αθετεί τις υποχρεώσεις του ή είναι αφερέγγυος. Το κόστος εξασφάλισης της συμμόρφωσης θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη στους προϋπολογισμούς των συμβάσεων, ενώ θα πρέπει να εξεταστεί και μια σειρά από άλλες κυρώσεις για τη μη συμμόρφωση με τους όρους της σύμβασης.

6.6 Απαιτούνται αυστηρά προληπτικά μέτρα για την αποτροπή της διαφθοράς στις επιχειρήσεις. Για να προωθηθούν τα μέτρα αυτά, θα πρέπει να ενισχυθεί η «αυτοκάθαρση» των επιχειρήσεων σε περίπτωση διεξαγωγής παραβάσεων. Οι εταιρείες που λειτουργούν υποδειγματικά θα πρέπει να μπορούν να εισέλθουν εκ νέου στην αγορά μετά την επιτυχή ολοκλήρωση της διαδικασίας αυτής. Οι αυστηρές σχετικές απαιτήσεις θα πρέπει να ορίζονται στις οδηγίες προς αποφυγή των διαφορών στις πρακτικές των κρατών μελών που υφίστανται επί του παρόντος.

7. Εξωτερική διάσταση

7.1 Στην εξωτερική διάσταση της πολιτικής δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ δεν μπορούν να αγνοηθούν οι υποχρεώσεις της ΕΕ

να προωθή την αξιοπρεπή εργασία, την ισότητα, τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, των ελευθεριών και των εργασιακών προτύπων, την προστασία του περιβάλλοντος και την ενεργειακή απόδοση στις τρίτες χώρες. Δεν αφήνουμε πίσω μας τις αρχές αυτές όταν εξερχόμεθα των συνόρων. Κάθε αναθεώρηση των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις οφείλει να ενισχύσει τις αρχές αυτές τόσο εντός όσο και εκτός της ΕΕ. Η ΕΕ θα πρέπει να εντείνει τις προσπάθειές της για τη βελτίωση των κοινωνικών και των περιβαλλοντικών προτύπων στις αλυσίδες εφοδιασμού και να διαμορφώσει ανάλογα την εμπορική πολιτική της. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να συνεργαστεί σοβαρά με τους κυριότερους εμπλεκόμενους φορείς, όπως είναι οι συνδικαλιστικές ενώσεις και οι ΜΚΟ, για την ανάπτυξη κατάλληλων στρατηγικών και δομών.

7.2 Η Συμφωνία για τις δημόσιες συμβάσεις (ΣΔΣ) αποτελεί το πλαίσιο και την πλατφόρμα για τη δημιουργία ισότιμων συνθηκών ανταγωνισμών για τις δημόσιες συμβάσεις. Όσο το δυνατόν περισσότερες χώρες θα πρέπει να ενθαρρυνθούν να συμμετάσχουν.

7.3 Οι ανοικτές διεθνείς αγορές κρατικών συμβάσεων είναι επωφελείς για τους ευρωπαίους υποψηφίους, δεδομένου ότι πολλές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένων ΜΜΕ, κατέχουν ηγετική θέση παγκοσμίως στον τομέα των κατασκευών, των δημοσίων έργων, των εναλλακτικών πηγών ενέργειας και της προστασίας του περιβάλλοντος ⁽²¹⁾. Η ΕΟΚΕ επιμένει ότι η ΕΕ πρέπει να επιδιώξει τη βελτίωση της πρόσβασης στις αγορές δημόσιων συμβάσεων τρίτων χωρών. Επίσης, πρέπει να διασφαλιστεί η αμοιβαίοτητα ⁽²²⁾.

7.4 Η ΕΟΚΕ θεωρεί πολύ σημαντικό οι (κρατικές) επιχειρήσεις τρίτων χωρών, όταν υποβάλλουν προσφορές για δημόσιες συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση, να τηρούν τους ίδιους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις με τις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις, ιδίως όσον αφορά την απαγόρευση άμεσων ή έμμεσων κρατικών ενισχύσεων, τις μεθόδους υπολογισμού των τιμών, την αρχή της προφύλαξης όσον αφορά το κόστος και τους κινδύνους. Η επιβολή της συμμόρφωσης δεν είναι εύκολη. Το ζήτημα πρέπει να ρυθμιστεί ικανοποιητικά στην αναθεώρηση της οδηγίας του 2004 ⁽²³⁾.

Βρυξέλλες, 13 Ιουλίου 2011.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Staffan NILSSON

⁽²¹⁾ Βλ. σχετικές γνωμοδοτήσεις της ΕΟΚΕ: «Διεθνείς δημόσιες συμβάσεις» (ΕΕ C 224 της 30.08.2008, σ.32). και «Κρατικές επιχειρήσεις τρίτων χωρών στις αγορές δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ» (ΕΕ C 218, 23.7.2011, σελ. 31).

⁽²²⁾ Όσον αφορά τις κοινωνικές πτυχές, βλ. την πρόσφατη γνωμοδότηση με τίτλο «Ολοκληρωμένη βιομηχανική πολιτική για την εποχή της παγκοσμιοποίησης - Η ανταγωνιστικότητα και η βιωσιμότητα τίθενται στο επίκεντρο» και συγκεκριμένα τα σημεία 6.29 και 6.30 για τα πρότυπα της ΔΟΕ και την εταιρική κοινωνική ευθύνη, (ΕΕ C 218, 23.7.2011, σελ. 38, δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα).

⁽²³⁾ Βλ. CESE ΕΕ C 218, 23.7.2011, σελ. 31, που αφορά συμφωνίες για το θέμα αυτό (δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα).